



www.masqt.nrw.de

notiert in NRW. Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse

notiert in NRW. Flexicurity – Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse

Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse

**Forschungsprojekt im Auftrag des
Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und
Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen**

Ute Klammer (Projektleiterin) und
Katja Tillmann (wissenschaftliche Projektmitarbeiterin)
WSI in der Hans-Böckler-Stiftung

unter Mitarbeit von
Johannes Schwarze, Walter Hanesch, Birgitta Rabe,
Gerhard Bäcker, Wim van Oorschot, Andreas Cebulla,
Thorsten Braun und Rudolf Rechsteiner

Vorwort

Die Arbeitswelt verlangt immer größere Flexibilität. Der gesellschaftliche Wandel vollzieht sich immer schneller und das existenzielle Risiko wächst. Gerade jetzt sind die Menschen darauf angewiesen, dass das Netz sozialer Sicherung funktioniert. Sozialpolitik hat hier die Aufgabe, Menschen zur aktiven Bewältigung wechselnder Erwerbssituationen und Lebenslagen zu befähigen und sie in Not- und Krisensituationen aufzufangen.

Doch entsprechen unsere sozialen Sicherungssysteme noch den realen Entwicklungen von Arbeits- und Lebenswelten? Wollen wir künftig mehr Flexibilität mit weniger sozialer Sicherung erkaufen? Welche Gestaltungsspielräume können wir nutzen, um Flexibilität und soziale Sicherung zusammenzuführen? Welche Anpassungen müssen erfolgen, um den Ansprüchen des Arbeitsmarktes und der Pluralisierung von Lebensformen gerecht zu werden? Wie sehen die Lösungsstrategien anderer europäischer Länder vor dem Hintergrund ähnlicher Probleme aus?

Diese Fragestellungen stehen im Mittelpunkt der Studie „Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse“, die das nordrhein-westfälische Sozialministerium im Jahr 2000 beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegeben hat.

Diese Untersuchung zeigt, dass die Flexibilisierung die Chancen für viele Menschen verbessert, sie zeigt aber auch, dass sich die Risiken dieser Entwicklung auf bestimmte Gruppen wie z. B. Niedrigqualifizierte konzentrieren. Erstmals wurde nachgewiesen, dass jüngere Menschen von Arbeitslosigkeit und unsicherer Beschäftigung besonders betroffen sind.

Diese Entwicklung zeigt, dass eine Überprüfung der Zukunftsfähigkeit unserer sozialen Sicherungssysteme erforderlich ist. Die vorliegende Untersuchung enthält zahlreiche Vorschläge, wie eine solche Reformierung dieser Sicherungssysteme möglicherweise aussehen könnte.

Ob und wie diese Vorschläge umgesetzt werden können, bedarf noch der intensiven Diskussion und Prüfung. Zu den von wissenschaftlicher Seite formulierten Vorstellungen wird es absehbar in der politischen Auseinandersetzung manch heftiges Für und Wider geben; gleichwohl kann man aber jetzt schon sagen, dass die in dieser Studie dargestellten Ergebnisse eine wertvolle Hilfe für unsere politische Arbeit sein werden.

Dies gilt auch für die in der Studie aufgeführten Informationen, wie unsere europäischen Nachbarn die zunehmende Flexibilisierung von Arbeitsmarkt und Lebenswelt bewältigen. Auch hier gibt es wichtige Hinweise, die wir in unsere Reformüberlegungen mit einbeziehen können.

Diese Studie soll der Auftakt sein zu einer konstruktiven Diskussion über die zukünftige Gestaltung unserer sozialen Sicherungssysteme. Wir laden alle Interessierten herzlich ein, mit uns zu diskutieren und ihre Vorschläge und Ideen einzubringen.

Ich danke den Autorinnen und Autoren für die geleistete Arbeit.

A handwritten signature in black ink, reading "Harald Schartau". The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.

Harald Schartau, Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen

Danksagung

Die Arbeits- und Lebensverhältnisse sind zunehmend vielfältiger und flexibler geworden, und doch wird gerade in Deutschland zur Zeit von vielen Stimmen eine noch weitergehende Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und anderer Bereiche gefordert. Kritiker sehen kollektive Strukturen, Werte und Rhythmen hierdurch in Gefahr und befürchten einen Verlust an sozialer Sicherheit. Grundgedanke des Flexicurity-Ansatzes ist es, Flexibilität und Sicherheit nicht als unvereinbare Gegenpole zu verstehen, sondern nach einer neuen, tragfähigen Balance zwischen beidem zu suchen. Diese Diskussion steht in Deutschland – anders als in einigen europäischen Nachbarländern – erst am Anfang.

Der vorliegende Forschungsbericht verfolgt das Ziel, dieser Debatte mit einer Verbindung von empirischen und institutionellen Analysen einen Impuls zu geben. Dabei wird die deutsche sozialpolitische Diskussion – zunächst konzentriert auf die drei zentralen Bereiche Sozialhilfe, aktive Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung – einerseits durch empirische Analysen zur Flexibilisierung untermauert, andererseits in den Kontext europäischer Entwicklungen und Lösungsansätze gestellt. Grundlegend ist die These, dass zwischen der Ausgestaltung des Arbeitsmarkt- und Sozialsystems und den vorfindbaren Arbeits- und Lebensmustern vielfältige Wechselwirkungen bestehen, die als komplexes Ganzes in den Blick genommen werden müssen.

Der vorliegende, unter der Leitung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) erstellte Bericht ist das Ergebnis umfangreicher Kooperationen mit externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Deutschland und in den beteiligten Ländern. Die Abfassung der Teilstudien erfolgte in enger Abstimmung mit der Projektleitung, wobei sich jedoch bei den unterschiedlichen Autoren und Autorinnen durchaus auch persönliche, zum Teil voneinander abweichende Schwerpunktsetzungen und Auffassungen niedergeschlagen haben.

Die Projektleitung dankt den beteiligten Autoren und Autorinnen – Prof. Johannes Schwarze, Prof. Walter Hanesch, Dr. Birgitta Rabe, Prof. Gerhard Bäcker, Prof. Wim van Oorschot, Andreas Cebulla, Thorsten Braun und Dr. Rudolf Rechsteiner – für die gute Kooperation. Dank gilt auch Beate Kurtz und Thomas

Kruppe (beide IAB), Tatjana Fuchs (INIFES), Dr. Klaus Kortmann, Dr. Christof Schatz und Eva Mitka (alle Infratest Burke Sozialforschung) sowie dem Statistischen Bundesamt und dem Statistischen Landesamt NRW für die technische Durchführung der Auswertungen diverser Datenquellen für den empirischen Projektteil.

Das Projekt wurde während seiner 14monatigen Laufzeit von einem Projektbeirat aus Wissenschaft und Praxis begleitet und mit guten Anregungen und konstruktiver Kritik unterstützt. Ein besonderer Dank hierfür gilt den Beiratsmitgliedern Prof. Diether Döring (Akademie der Arbeit an der Universität Frankfurt a.M.), Joachim Försterling (Mitglied der Geschäftsführung der LVA Westfalen), Monika Keim (LVA Rheinprovinz), Meinolf Nowak (Sozialdezernent der Stadt Herne), Prof. Dr. Claus Reis (Fachhochschule Frankfurt a.M.), Dr. Bernhard Skrodzki (MASQT), Dr. Axel Troost (Arbeitsgemeinschaft PIW/Büstro), Prof. Achim Trube (Universität Siegen) sowie Dr. Claudia Weinkopf (IAT Gelsenkirchen).

Schließlich gilt der Dank auch denjenigen Helferinnen und Helfern innerhalb und außerhalb des WSI, die das Projekt durch Recherchen und vielfältige Unterstützung bei der technischen Fertigstellung des Endberichts unterstützt haben, nämlich Helga Faasch, Ingrid Krippes, Ute Traiser, Nicole Lederle und Marcus Roso.

In Auftrag gegeben und finanziert wurde die Studie vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT). Ein ausdrücklicher Dank gilt hier Gabi Schmidt, die, unterstützt durch Reinhold Schäfer, das Projekt von Seiten des MASQT von der Projektentwicklung an organisatorisch und inhaltlich engagiert begleitet hat.

Düsseldorf, im Dezember 2001

Ute Klammer (Projektleiterin) und

Katja Tillmann (wissenschaftliche Projektmitarbeiterin)

Gliederung des Projektberichts

- I. Flexibilität und soziale Sicherung - eine vielschichtige Herausforderung für politische Gestaltung**
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

- II. Flexibilität - Pluralität - Diskontinuität. Neue empirische Ergebnisse zur Veränderung von Arbeits- und Lebensverhältnissen in Deutschland und in NRW**
 - II.1 Eingrenzung der Untersuchungsschwerpunkte des empirischen Teils und Informationen zu den verwendeten Datenquellen
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

 - II.2 Vielfalt als Normalität? – Querschnittsergebnisse zur Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland und in NRW
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

 - II.3 Mobil von einem Status zum anderen – Querschnittsergebnisse zur statistischen Verbreitung unterschiedlicher Übergänge, ihrer Veränderung und ihrer Hintergründe
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

 - II.4 Erwerbsbiografien als Mosaik – Längsschnittergebnisse zur Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren Veränderungen, zum Einkommenserwerb im Lebensverlauf und den Folgen für die Absicherung im Alter
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

 - II.5 Unerwünschte Diskontinuitäten – Längsschnittergebnisse zur Veränderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in der Erwerbsbiografie
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

 - II.6 Auswirkung von Diskontinuitäten und „atypischer“ Beschäftigung in der Erwerbsbiografie auf das individuelle Erwerbseinkommen: Theoretische Analysen und Befunde empirischer Studien für Deutschland
(Johannes Schwarze)

 - II.7 Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

III. Handlungsbedarf und Reformoptionen: Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland

- III.1 Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland: Einführung
(Ute Klammer, Katja Tillmann)
- III.2 Flexibilisierung und soziale Sicherung in Deutschland: Reformbedarf und Reformoptionen für die Sozialhilfe
(Walter Hanesch)
- III.3 Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik
(Birgitta Rabe)
- III.4 Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die Alterssicherung
(Gerhard Bäcker)
- III.5 Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

IV. Von den Nachbarn lernen? Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern

- IV.1 Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung
(Ute Klammer, Katja Tillmann)
- IV.2 Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden - Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen
(Wim van Oorschot)
- IV.3 Flexibilität und soziale Sicherung in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des „New Deal“
(Andreas Cebulla)
- IV.4 Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung
(Thorsten Braun)
- IV.5 Flexibilität und soziale Sicherung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Alterssicherung
(Rudolf Rechsteiner)
- IV.6 Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen
(Ute Klammer, Katja Tillmann)

V. Ausblick

I Flexibilität und soziale Sicherung – eine vielschichtige Herausforderung für politische Gestaltung

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	2
1. Vorbemerkungen.....	2
2. Dimensionen der Flexibilisierung – Annäherungen an ein vielschichtiges Thema.....	3
2.1 Zur Flexibilisierungsdiskussion aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive: Gibt es eine “Erosion des Normalarbeitsverhältnisses”?	3
2.2 Zur Flexibilisierungsdiskussion auf der betrieblichen Ebene: Betriebliche Flexibilisierungsstrategien	5
2.3 Zur Flexibilisierungsdiskussion aus der Perspektive der Erwerbstätigen: Neue Anforderungen und Diskontinuitäten	8
2.3.1 Der "Arbeitskraftunternehmer" als Prototyp der neuen Erwerbsgesellschaft?.....	8
2.3.2 Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Übergänge	8
2.4 Interessen an der Flexibilisierung – eine Allianz zwischen Arbeitgebern und Frauen?.....	9
3. Flexibilität und soziale Sicherung – “Flexicurity” als Leitidee für Reformansätze.....	11
3.1 Neue Sicherungslücken, neuer Sicherungsbedarf?.....	11
3.2 Flexicurity: Ansatzpunkte zur Entwicklung einer neuen Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung.....	14
3.3 Zum Aufbau des weiteren Projektberichts	17
Literaturverzeichnis	20

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
ISO	Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft
IT	Informationstechnologie
NAV	Normalarbeitsverhältnis
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development

1. Vorbemerkungen

Die "Flexibilisierung" von Arbeits- und Lebenszusammenhängen hat inzwischen in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen Aufmerksamkeit auf sich gezogen und zu einer breiten internationalen Diskussion geführt. Aus dieser wird ersichtlich, dass sich das, was mit dem Terminus "Flexibilisierung" (teilweise auch Pluralisierung, Individualisierung) belegt wird, aus vielen unterschiedlichen, teils verbundenen, teils unabhängigen Facetten zusammensetzt. Unstrittig ist inzwischen, dass bestimmte Phänomene von Flexibilisierung in einem Atemzug mit Fragen der sozialen Sicherung diskutiert werden müssen. Gerade in Deutschland wird vielfach der Vorwurf erhoben, das System sozialer Sicherung sei strukturkonservierend und daher auf neue, flexible Arbeits- und Lebensformen nicht eingestellt. Die Zusammenhänge zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung werden dabei aus (mindestens) drei unterschiedlichen Blickrichtungen diskutiert, die sich der gesamtwirtschaftlichen (Makro-)Ebene, der betrieblichen (Meso-)Ebene und der (Mikro-)Ebene der Individuen bzw. privaten Haushalte zuordnen lassen:

- Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wird die Zunahme "atypischer", teilweise nicht versicherungspflichtiger Erwerbsformen, vor allem aber auch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, primär als Finanzierungsproblem für die bestehenden Sicherungssysteme (Sozialversicherungen, Sozialhilfe) wahrgenommen. Erodieren einerseits die Beitragsbasis, so steigen andererseits die Leistungsansprüche und damit die Ausgaben. Zur Ausgabenentwicklung trägt dabei auch die Pluralisierung oder De-Standardisierung der privaten Lebensformen bei, so z. B. wenn der Staat bei Alleinerziehenden über die Sozialhilfe verstärkt die Rolle des männlichen Familienernährers übernehmen muss.
- Aus der betrieblichen Perspektive konzentriert sich die Debatte auf die Behauptung, das Sozialrecht (wie auch das Arbeitsrecht) behindere die notwendige Flexibilisierung, stelle für deutsche Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil dar und sei insofern mitverantwortlich für die anhaltende Krise auf dem Arbeitsmarkt. Ausweichreaktionen – wie z. B. die Vermehrung nicht sozialversicherungspflichtiger Erwerbsformen – würden durch die bestehenden Regulierungen, vor allem die hohe Beitragsbelastung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse, quasi selbst provoziert. Hieraus wird die Forderung abgeleitet, zu deregulieren und mehr Flexibilität zuzulassen.

- Auf der Mikroebene der Individuen bzw. privaten Haushalte wird schließlich offenbar, dass Flexibilisierung und De-Standardisierung von Erwerbsmustern und Familienformen neue Sicherungsbedarfe der Menschen nach sich ziehen, die im Rahmen der existierenden Systeme sozialer Sicherung nicht adäquat abgedeckt werden.

Forderungen nach einer weiter gehenden Deregulierung und Flexibilisierung stehen folglich Forderungen nach einer weitest möglichen (z. B. arbeitsrechtlichen) Einschränkung von Flexibilität gegenüber. Ein vielversprechenderer Ansatz konzentriert sich dagegen darauf, Arbeits- und Sozialrecht stärker an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und nach einer neuen Balance von Flexibilität (bzw. Pluralität, Vielfalt) und Sicherheit zu suchen. So findet sich in der Mitteilung der Europäischen Kommission "Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union" mit Bezugnahme auf die Veränderungen bei den Arbeitsformen explizit die Forderung: "... hier muss Sozialschutz ein neues Gleichgewicht zwischen solchen Maßnahmen finden, die die Flexibilität verbessern, und solchen, die Sicherheit garantieren" (Europäische Kommission 1997b, S. 1). Die englische Wortschöpfung "flexicurity" – als Verbindung von "flexibility" und "security" – zeigt, in welche Richtung die Überlegungen in einigen europäischen Ländern (z. B. Niederlande, Dänemark) bereits seit mehreren Jahren gehen (Wilthagen 1998, 2001). Auch für die deutsche Diskussion erscheint dieser Ansatz sinnvoll. Der vorliegende Projektbericht verfolgt das Ziel, einige der vielen Aspekte möglicher Flexibilitäten und Diskontinuitäten näher zu beleuchten und auf Problemfelder und Handlungsbedarfe für ausgewählte Bereiche sozialer Sicherung hinzuweisen. Aufgabe dieses einleitenden Teils ist es, die unterschiedlichen Dimensionen der Flexibilisierung, aber auch der Diskussion über Flexibilisierung transparent zu machen, grundsätzliche Überlegungen zu den wechselseitigen Zusammenhängen zwischen Flexibilisierung und sozialer Sicherung anzustellen und daraus Ansatzpunkte für eine "Flexicurity"-Politik abzuleiten, die auf eine neue Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit ausgerichtet ist.

2. Dimensionen der Flexibilisierung – Annäherungen an ein vielschichtiges Thema

Die Schwierigkeiten einer Diskussion des Themas der Flexibilisierung liegen darin, dass in der vorliegenden Literatur aus unterschiedlichen Fachdisziplinen sowie in der öffentlichen Diskussion zum einen eine Vielfalt von Phänomenen auf allen drei angesprochenen Ebenen unter diesem Oberbegriff diskutiert werden, und zum anderen die Einschätzungen zu Ausmaß und Bedeutung dieser Veränderungen stark differieren. Im Folgenden wird auf mehrere zentrale Aspekte und Dimensionen der Diskussion zur "Flexibilisierung" eingegangen.

2.1 Zur Flexibilisierungsdiskussion aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive: Gibt es eine "Erosion des Normalarbeitsverhältnisses"?

Zur Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland

Zweifellos stand die Diskussion um die "Erosion des Normalarbeitsverhältnisses", die bereits seit Mitte der 80er Jahre geführt wird (Mückenberger 1985), spätestens seit den Veröffentlichungen der Zukunftskommission Bayern/Sachsen (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996/97) im Zentrum der deut-

schen Debatte um die Flexibilisierung von Erwerbsformen. Dabei handelt es sich vor allem um eine Makrobetrachtung, insofern nicht die Veränderung einzelner Erwerbsformen, sondern die Veränderung der Gesamtstruktur der Erwerbs- und Beschäftigungsverhältnisse diskutiert wird. Konstatiert wird ein Bedeutungsverlust des so genannten "Normalarbeitsverhältnisses" (NAV) gegenüber anderen Erwerbsformen, wobei das Ausmaß der diagnostizierten Verschiebung im Wesentlichen davon abhängt, ob zu den Abgrenzungskriterien des NAV neben denen der abhängigen, unbefristeten Vollzeitbeschäftigung (so z. B. Hoffmann/Walwei 1998) auch noch die Lage der Arbeitszeit (wochentags und tagsüber) oder gar weitere Kriterien gezählt werden.² Zudem unterscheiden sich die Analysen darin, ob Verschiebungen innerhalb der Gesamtheit der Erwerbstätigen (inklusive Selbstständigkeit) oder lediglich innerhalb des Segments abhängiger Beschäftigung untersucht werden.

Wie empirische Untersuchungen deutlich gemacht haben, sank der Anteil der NAV, bei Nichtberücksichtigung der Lage der Arbeitszeit, in den letzten Jahrzehnten zwar ab, jedoch nicht dramatisch. So errechnen Hoffmann/Walwei (1998, S. 416) auf der Basis des Mikrozensus für die Zeit zwischen 1985 und 1995 einen Rückgang des Anteils der NAV an allen Erwerbstätigen von 59,5% auf 56,2%. Im Gegenzug stieg vor allem die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung stark an, außerdem die geringfügige Beschäftigung, während die Anteile an befristeter Beschäftigung und Leiharbeit in dieser Phase nur geringfügig zulegen und bei den Selbstständigen der Rückgang selbstständig Beschäftigter in der Landwirtschaft den Anstieg sonstiger Selbstständiger überkompensierte. 1999 arbeiteten laut Mikrozensus allerdings nur noch etwa die Hälfte der Erwerbstätigen (Männer: ca. 60%, Frauen: ca. 40%) in einem NAV. Allerdings ist der nach 1995 verzeichnete weitere Rückgang des NAV teilweise erhebungstechnisch bedingt: Durch die Veränderung der Leitfragen im Mikrozensus wurden viele geringfügig Beschäftigte erstmals als Erwerbstätige mit erfasst (Hoffmann/Walwei 1998, S. 415, 418).

Differenziert vorgehende Untersuchungen haben durchweg die Zunahme von Erwerbsformen jenseits des "Normalarbeitsverhältnisses" bestätigt, gleichzeitig aber auch deutlich gemacht, dass auf der Basis des vorliegenden empirischen Zahlenmaterials nicht wirklich von einer "Erosion" des Normalarbeitsverhältnisses gesprochen werden kann, insofern sich die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse in den letzten Jahrzehnten nur unwesentlich verändert hat und Mitte der 90er Jahre – nach zwischenzeitlichem Anstieg und Rückgang – etwa so hoch lag wie schon Mitte der 70er Jahre (Hoffmann/Walwei 1998, S. 414). Stattdessen ist etwas "dazugekommen", nämlich neue, abweichende Erwerbstätigkeiten: in erster Linie sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit, aber auch geringfügige Beschäftigung, in wesentlich geringerem Umfang befristete Beschäftigung sowie echte und "unechte" Selbstständigkeit ("Scheinselbstständigkeit"). Der Rückgang der NAV ist somit kein absoluter, sondern ein relativer.

Erheblich deutlicher fällt der Rückzug des NAV allerdings aus, wenn der Aspekt einer "Normalarbeitszeit" mit berücksichtigt wird, die nicht nur durch ihre Dauer, sondern auch die Lage und Verteilung (gleichmäßige Verteilung auf die Wochentage Montag

² So führt Däubler (1988) z. B. als weitere Merkmale des NAV die Vergütung in monatlichen Teilbeiträgen, die Tätigkeit in einem Betrieb mit Mindestgröße, Bestandsschutz hinsichtlich Kündigungsfristen, Sozialplan, eine kollektive Interessenvertretung und betriebliche Sozialleistungen in Abhängigkeit von Qualifikation und Dauer der Betriebszugehörigkeit auf.

bis Freitag) gekennzeichnet ist. Nach den Erhebungen des ISO-Instituts war der Anteil flexibler Arbeitszeitformen (Teilzeit-, Wochenend-, Schicht- und Nachtarbeit) bis 1999 bereits auf 85% gestiegen. Überstunden wurden von ca. 56% der Beschäftigten regelmäßig geleistet, Schicht- und Nachtarbeit von 18%, 35% der Erwerbstätigen arbeiteten regelmäßig samstags und immerhin 16% sonntags (Bundesmann-Jansen/Groß/Munz 2000). Nur noch 15% der Erwerbstätigen (Ostdeutschland: 18%, Westdeutschland: 14%) arbeiteten 1999 in einer unbefristeten Vollzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 35 und 40 Stunden, die sich gleichmäßig tagsüber auf Montag bis Freitag verteilte. Auch wenn die enge Abgrenzung des NAV in der ISO-Untersuchung umstritten ist, ist angesichts dieser Befunde kaum zu bestreiten, dass bei Einbeziehung der Arbeitszeiten die Abweichung von der Norm inzwischen zur neuen Normalität geworden ist.

Ähnliche Tendenzen einer Zunahme des Anteils von "atypischen" Arbeitsverhältnissen bzw. von Arbeitsplätzen, die nicht der Norm unbefristeter, abhängiger Vollzeitbeschäftigung entsprechen, sind auch in fast allen anderen westeuropäischen Ländern deutlich zu erkennen (Hoffmann/Walwei 2000a; vgl. auch die Einleitung zum internationalen Teil dieses Berichts). Dies legt die Vermutung nahe, dass die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsmarktes allenfalls ein Ursachenbündel von mehreren sind, die die zu beobachtenden Entwicklungen beeinflussen.

2.2 Zur Flexibilisierungsdiskussion auf der betrieblichen Ebene: Betriebliche Flexibilisierungsstrategien

Es ist wiederholt herausgearbeitet worden, dass Unternehmen im Hinblick auf die Anpassung an die sich verändernden Rahmenbedingungen verschiedene Flexibilisierungsstrategien entwickeln. Die Flexibilität, die benötigt wird, um eine sich ständig verändernde Produktion hochwertiger und spezialisierter Güter zu gestalten, kann sich deutlich von der Flexibilität unterscheiden, die ein Unternehmen anstrebt, das einfache Güter zum niedrigstmöglichen Preis produzieren will. Ist im ersten Fall eine gut ausgebildete und einsatzbereite Belegschaft erforderlich, so steht im zweiten Fall die Frage des möglichst kostengünstigen "Heuerns und Feuerns" gering qualifizierter Arbeitskräfte im Vordergrund. So sind zur gleichen Zeit "befähigende Strategien" zu beobachten (wo Unternehmen Arbeitsprozesse aufwerten und bestrebt sind, langfristige Arbeitsbeziehungen zu einer Kern-Arbeitnehmerschaft aufzubauen) wie auch "restriktive Strategien" (wenn Unternehmen Qualität und Stabilität der Arbeitsverhältnisse abbauen und die für bestimmte Arbeitsprozesse notwendigen Qualifikationen herunterschrauben) (Smith/Gottfried 1998, S. 96). Dementsprechend profitieren bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen durch die Flexibilisierung, ihre Arbeitsmarktchancen verbessern sich. Gleichzeitig verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten für andere Personengruppen, sie haben zunehmend mit wenig stabilen Arbeitsverhältnissen, niedrigen Löhnen und neuen Risiken zu kämpfen. Für die Grenzziehung zwischen Gewinnern und Verlierern sind Faktoren wie Qualifikation, Alter, Geschlecht, Sektor etc. ausschlaggebend.³

³ Diverse Analysen haben allerdings gezeigt, dass der Anteil der Frauen in der "Verlierergruppe" überproportional hoch ist (vgl. z. B. Smith/Gottfried 1998, Granqvist/Persson 1999, Nickel 1999, Holst/Maier 1998).

Untersuchungen zur betrieblichen Flexibilisierung bzw. Flexibilität (z. B. OECD 1986, Walwei 1996, Bohmann 1998, Meadows 1999, Keller/Seifert 2000, Walker/Goodwin/Cornwell 2000) unterscheiden zahlreiche Dimensionen des Gesamtphänomens.⁴ Folgende Aspekte, die sich unter die Oberbegriffe der "externen" und "internen" Flexibilisierung subsumieren lassen, schälen sich dabei als besonders relevant heraus:

(Betriebs-)Externe Flexibilisierung/Flexibilität

Unter "externer" Flexibilisierung/Flexibilität wird vor allem die zahlenmäßige Anpassung des Personalbestands an die veränderten oder wechselnden betrieblichen Bedürfnisse verstanden. Diese *numerische* Anpassung kann – aus der Perspektive des Betriebs – z. B. über Entlassungen erfolgen, über den Einsatz befristeter Beschäftigungsverhältnisse oder auch durch Nutzung von Leiharbeit und Arbeit auf Abruf. Numerische externe Flexibilisierung wird vor allem im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit diskutiert, wenn auch die Freisetzung von Arbeitskräften durchaus betrieblich abgesichert sein kann (z. B. über Sozialpläne, Altersteilzeitregelungen). Im weiteren Sinne kann unter externer Flexibilität aber auch die *funktionale* Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit von bereits Arbeitslosen an die sich verändernden Arbeitsmarkterfordernisse im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – z. B. durch Weiterbildung, Umschulung etc. – verstanden werden.

(Betriebs-)Interne Flexibilisierung/Flexibilität

Unter interner Flexibilisierung werden im Gegenzug alle Flexibilisierungsmaßnahmen im Betrieb subsumiert, die nicht zur Veränderung des Personalbestands bzw. zur Freisetzung von Personal führen, sondern zur internen Anpassung an die sich ändernden betrieblichen Erfordernisse. Auch hier kann es sich sowohl um numerische als auch um funktionale Flexibilität handeln. Bei der *funktionalen* Flexibilität im Unternehmen liegt der Fokus auf der ständigen Anpassung der Arbeitsorganisation und vor allem der Qualifikationen der Beschäftigten an neue Herausforderungen. Dies geschieht z. B. durch betriebliche Weiterbildung. Allgemeines Ziel ist ein möglichst optimales Management der Humanressourcen seitens des Unternehmens.

Numerische Flexibilität wird im Unternehmen vor allem durch unterschiedliche Formen der Anpassung der Arbeitszeit der Beschäftigten entsprechend des sich verändernden bzw. schwankenden Bedarfs erreicht. Hierzu zählen z. B. Einführung oder Ausbau von Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, Gleitzeit, Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit, Schichtarbeit, Wochenendarbeit, Überstunden oder auch die Entkopplung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten. Die zeitliche Flexibilisierung kann in bestimmten Fällen Entlassungen direkt verhindern. Besonders deutlich ist dies bei tarifvertraglichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung wie im Falle der von VW implementierten Modelle.

Teil einer betrieblichen Anpassungsstrategie zur Überwindung (regional) struktureller Markt-Defizite kann auch *räumliche Flexibilität* bzw. Mobilität sein. Auch hier stehen dem Vorteil, dass hierdurch Entlassungen vermieden werden können, besondere Anforderungen an die Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten gegenüber.

⁴ Häufig wird dabei terminologisch nicht klar zwischen Flexibilisierung (als Veränderungsprozess) und Flexibilität (als Zustandsbeschreibung) differenziert.

Schließlich kann auch eine *Flexibilisierung der Löhne* Teil der internen Anpassungsstrategie im Unternehmen sein, beispielsweise bei Formen ertrags- oder leistungsabhängiger Entlohnung, bei der Substitution höher entlohnter durch niedriger entlohnter Beschäftigter (z. B. geringfügige Beschäftigung, ABM, jüngere Beschäftigte) oder bei Beschäftigungszusagen im Gegenzug zu Lohnreduktionen im Falle betrieblicher Krisenphasen. Diese Maßnahmen sind für die Beschäftigten mit Lohnschwankungen im Zeitablauf verbunden. Im Fokus der öffentlichen Debatte stehen im Zusammenhang mit der Flexibilität der Löhne vor allem Fragen der Lohnstruktur (Lohnspreizung, Niedriglöhne).

Die verschiedenen Formen von Flexibilität (schematisch noch einmal zusammengefasst in Übersicht 1) ergänzen sich, können sich teilweise jedoch auch substituieren (Keller/Seifert 2000). So können Entlassungen (betriebsexterne numerische Flexibilität) teilweise vermieden werden, wenn stattdessen z. B. Kurzarbeit vereinbart wird oder Teilzeitbeschäftigung gefördert wird (betriebsinterne numerische Flexibilität). Ebenso ist denkbar, dass bei erfolgreichem Management der Humanressourcen durch interne Weiterbildung etc. (betriebsinterne funktionale Flexibilität) wirtschaftliche Schwierigkeiten besser verhindert werden können und damit der Bedarf an (betriebsinterner, aber auch betriebsexterner) numerischer Anpassung sinkt. Welche Art von Flexibilität vorherrschend ist, wird maßgeblich durch die bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen mitbeeinflusst (s. Abschnitt 3.2).

Übersicht 1

Formen der Flexibilisierung/Flexibilität aus betrieblicher Sicht		
	(betriebs-)extern	(betriebs-)intern
numerisch	Anpassung des Personalbestands durch Entlassungen/Einstellungen (Wechsel zwischen In- und Outsidern); Nutzung von befristeter Beschäftigung, Leiharbeit, Zeitarbeit etc.	Anpassungen des Arbeitsvolumens der "Insider" durch Anpassung der Arbeitszeitregelungen (z. B. Vermehrung/Einschränkung von Teilzeit, geringfügiger Beschäftigung, Überstunden, Vorruhestand; Nutzung von Gleitzeit, Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit etc.); Flexibilisierung der Löhne (z. B. Beschäftigungszusagen im Gegenzug für zeitlich begrenzte Lohnreduktionen)
funktional	Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit von "Outsidern" (v. a. Arbeitslosen) durch Weiterbildung, Umschulung o. ä. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit von "Insidern" durch betriebliche Weiterbildung, Management der Humanressourcen, Nutzung räumlicher Mobilität
Quelle: Eigene Darstellung.		

2.3 Zur Flexibilisierungsdiskussion aus der Perspektive der Erwerbstätigen: Neue Anforderungen und Diskontinuitäten

2.3.1 Der “Arbeitskraftunternehmer” als Prototyp der neuen Erwerbsgesellschaft?

Die neuen betrieblichen Strategien der Arbeitsorganisation stellen auch an die Beschäftigten neuartige und hohe Anforderungen. Sie müssen nicht nur flexibel und mobil sein, sondern auch bereit zur ständigen Weiterentwicklung und Fortbildung, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und ihre Arbeitsmarktchancen zu wahren. Voß und Pongratz haben zur Beschreibung dieser neuen Anforderungen an die Ware Arbeitskraft den Begriff des “Arbeitskraftunternehmers” geprägt (Voß/Pongratz 1998, Voß 1998). Die Zunahme von flexiblen Arbeits- und Beschäftigungsformen (wie Zeitarbeit, Werkverträge, befristeter Tätigkeit, Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit) führt den Beobachtungen der Autoren zufolge dazu, dass sich das Leitbild des Arbeitnehmers an das des Unternehmers annähert und damit auch die entsprechenden Chancen und Risiken ähnlicher werden. Mit der Wandlung des “Arbeitnehmers” zum “Arbeitskraftunternehmer” ist eine hohe und anhaltende Verantwortung des Einzelnen zur Ökonomisierung der eigenen Arbeitsfähigkeiten und -leistungen verbunden. Temporäre Auftragsbeziehungen gewinnen gegenüber dem vergleichsweise gesicherten, standardisierten Arbeitnehmerstatus an Gewicht. Stärker als früher greift die Erwerbssphäre in die Privatsphäre über, es kommt zu einer Verbetrieblichung der alltäglichen Lebensführung. Wenn die Autoren auch die betriebliche Reorganisation bzw. die durch Deregulierung gestiegenen rechtlichen Möglichkeiten für die Arbeitgeber, flexibilisierte Arbeitsbeziehungen durchzusetzen, als auslösenden Faktor für diese Entwicklung sehen, konstatieren sie parallel doch auch einen Wertewandel der Arbeitsansprüche von Arbeitnehmern hin zu mehr Selbstbestimmung (Voß/Pongratz 1998, S. 135). Die veränderten Anforderungen bieten für einen Teil der Beschäftigten neue Entfaltungsmöglichkeiten, gleichzeitig aber im biografischen Verlauf auch immer wieder neue Risiken, die arbeits- und sozialrechtlich bislang nicht adäquat abgedeckt sind.

2.3.2 Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Übergänge

Äußert sich die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt in der Querschnittsbetrachtung in einem relativen Bedeutungszuwachs von Arbeitsverhältnissen, die – je nach Abgrenzung – mehr oder weniger stark vom Norm-Arbeitsverhältnis abweichen, so korrespondiert im Längsschnitt hiermit eine Flexibilisierung und De-Standardisierung von Erwerbsbiografien. Ähnlich korrespondiert mit der Pluralisierung von Familienformen in der Längsschnittperspektive die Zunahme diskontinuierlicher Familienbiografien.⁵ Schon in seinem programmatischen Aufsatz von 1985 konstatierte Martin Kohli Tendenzen der De-Institutionalisierung und De-Standardisierung des Lebenslaufs (Kohli 1985). Dass die Vorstellung eines “Normallebenslaufes” oder auch eines “Standard-Erwerbsverlaufmusters” mit klar abgegrenzter Abfolge von Ausbildungsphase, langjähriger Vollzeit-Erwerbsphase

⁵ Thesen zur Differenzierung, Pluralisierung und Individualisierung von Familien- und Haushaltsformen werden in der (west-)deutschen Soziologie bereits seit den 80er Jahren intensiv diskutiert; verwiesen sei an dieser Stelle exemplarisch auf Nave-Herz (1988), Burkart et al. (1989), Beck/Beck-Gernsheim (1990).

und Nacherwerbsphase historisch nur für wenige Kohorten von Männern typisch war, haben Berger/Sopp schon vor fast einem Jahrzehnt deutlich gemacht (Berger/Sopp 1992). Ihren Untersuchungen zufolge waren die 50er und 60er Jahre in Westdeutschland eine historische Periode außergewöhnlich hoher Stabilität und geringer Heterogenität von (männlichen) Erwerbsverläufen, während seitdem als Konsequenz der Bildungsexpansion sowie von Arbeitsmarktderegulierungen und -krisen instabile und diskontinuierliche Verlaufsformen zugenommen haben. Bei jüngeren Frauen konstatieren die Autoren zudem eine Tendenz zur Polarisierung in mehr familien- und mehr erwerbsarbeitsorientierte Lebenslaufformen (Berger/Sopp 1992, S. 166). Insgesamt betrifft die Pluralisierung und De-Standardisierung zum einen die Aktivitätsphase, zum anderen eine Aufweichung der Altersstufen bei Statuspassagen (Schaeper/Kühn/Witzel 2000, S. 84).

Bei Betrachtung der Entwicklungen kommt es zu einer Überlagerung von mehreren verschiedenen Einflussfaktoren auf die Lebens- und Erwerbsbiografien. Pfaff unterscheidet vor allem drei Ebenen (Pfaff 1999, S. 37ff.): Zum einen wirken sich historische Ereignisse (z. B. Kriege, Wirtschaftskrisen) auf Chancen, Möglichkeiten und Art der Erwerbsbeteiligung bzw. des Erwerbsverlaufs aus.⁶ Diese haben aber auf unterschiedliche Altersgruppen einen unterschiedlichen Einfluss; es kommt somit ein Kohorteneffekt dazu. Schließlich bewirken Veränderungen von Werten und Einstellungen auch Verhaltensänderungen. Sie beeinflussen das individuelle Arbeitsangebot, aber auch die Arbeitsnachfrage.

Für Frauenbiografien (in Westdeutschland) sind nach wie vor familienbedingte Erwerbsunterbrechungen für Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie konstitutiv. Ihre Auswirkungen setzen sich, z. B. über die mit den Unterbrechungen verbundenen Einkommenskapazitätsverluste, auch nach einer Unterbrechungsphase über den gesamten Erwerbsverlauf fort.

Diskontinuitäten bei beiden Geschlechtern ergeben sich infolge der hohen Arbeitslosigkeit und der im Zusammenhang mit dem „Arbeitskraftunternehmer“ diskutierten neuen Risiken.

2.4 Interessen an der Flexibilisierung – eine Allianz zwischen Arbeitgebern und Frauen?

Die Diskussion über den relativen Bedeutungsverlust des NAV und die Ausdifferenzierung der Erwerbs- und Beschäftigungsformen kann nicht ohne Rekurs auf den engen Bezug zwischen dem NAV und dem (westdeutschen) Geschlechterverhältnis geführt werden. Es ist wiederholt darauf hingewiesen worden, dass das Konstrukt des Normalarbeitsverhältnisses auf den männlichen Familienernährer ausgerichtet war, dessen Pendant, die nichterwerbstätige oder höchstens als Zuverdienerin auf dem Arbeitsmarkt auftretende Ehefrau und Mutter, über abgeleitete, an die eheliche Versorgungsgemeinschaft anknüpfende Sicherungsformen abgedeckt war (u. a. Hinrichs 1996, Holst/Maier 1998, Wagner 2000a, 2000b). Die Ausdehnung von Teilzeitarbeit und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie anderen flexiblen Arbeitsformen, die parallel zum Anstieg der Frauen- und auch Müttererwerbstätigkeit erfolgt ist, wird in der Geschlechterforschung als „Modernisierung“ des traditionellen

⁶ Eine detaillierte Übersicht zur Betroffenheit ausgewählter Geburtskohorten von historischen Phasen im Lebensverlauf findet sich bei Pfaff (1999), S. 40-42.

(westdeutschen) Geschlechtervertrags, nicht aber als eine grundsätzliche Erneuerung interpretiert (Pfau-Effinger 1996, 1998, Holst/Maier 1998). Wagner resümiert die Erkenntnisse treffend: „Insofern ist die Zunahme von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung nicht Ausdruck der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, sondern im Gegenteil Ausdruck seiner Stabilität. Wenn man von einer Krise des Normalarbeitsverhältnisses sprechen kann, dann von seiner Krise als Institution und als Leitbild – keinesfalls jedoch von seiner ‚Auflösung‘ in der Realität“ (Wagner 2000b, S. 480).

Die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. vor allem von Müttern mit Familienpflichten, die die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung und damit eines NAV nicht ohne Weiteres ermöglichen, haben zur Konsequenz, dass sich in Bezug auf das Interesse an flexiblen, vom NAV abweichenden Erwerbsformen teilweise eine Allianz zwischen Frauen und Arbeitgebern ergibt. Geht es den Arbeitgebern um Kostenreduktion durch den flexiblen Einsatz von preiswerten Arbeitskräften, so ist für viele über den privaten Versorgungszusammenhang abgesicherte Frauen nicht die mögliche Einkommens- und Schutzdifferenz zwischen ihrem Nicht-Norm-Arbeitsverhältnis und einem Normarbeitsverhältnis ausschlaggebend, sondern die Möglichkeit, überhaupt eine Erwerbsarbeit zu realisieren.⁷

Aber auch bei jüngeren, gut qualifizierten Arbeitnehmern – z. B. in der IT-Branche – kann ein Interesse an flexiblen Arbeitsverhältnissen vorhanden sein, vor allem wenn diese mit hohen Einkommensaussichten verbunden sind oder der Wunsch besteht, die eigene Arbeitskraft im Sinne eines „Arbeitskraftunternehmers“ (s. o.) selber flexibel zu vermarkten.

Steigende Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt kann insofern nicht per se als Problem angesehen werden, das einer Neuausrichtung der sozialen Sicherung bedürfte. Allerdings kann nicht überall von einer Deckungsgleichheit zwischen den Flexibilitätsbedürfnissen auf der Seite der Arbeitgeber und der Beschäftigten ausgegangen werden. So wünschen zwar viele Beschäftigte – aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen vor allem Frauen – ein vom NAV abweichendes, flexibles bzw. zeitlich reduziertes Arbeitsverhältnis, jedoch belegt der beträchtliche Anteil derjenigen, die nicht auf eigenen Wunsch in einem entsprechenden Erwerbsverhältnis stehen, dass häufig nicht die Arbeitsangebotsseite, sondern die Arbeitsnachfrageseite für Art und Ausmaß der Nicht-Normarbeitsverhältnisse ausschlaggebend ist. Dies gilt allgemein vor allem für befristete Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Eurostat 2000, S. 122-123 und den empirischen Teil II des vorliegenden Projektberichts) sowie „flexible“ Arbeit in Form von Zeit- und Leiharbeit (vgl. z. B. die Länderstudie zu den Niederlanden, Teil IV des vorliegenden Projektberichtes).

Aber auch unter den Teilzeitbeschäftigten arbeitet ein nicht unbeträchtlicher Teil unfreiwillig in dieser Beschäftigungsform. 1999 waren es in Deutschland unter den (wenigen) teilzeitbeschäftigten Männern gemäß der Eurostat-Arbeitskräfteerhebung rund 18%, und selbst unter den Frauen, bei denen allgemein von einem ausgeprägten Wunsch nach Teilzeitarbeit vor allem in der „Familienphase“ ausgegangen wird,

⁷ Auch andere Motive, z. B. materielle Erwägungen, können zu einer Allianz von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Wunsch nach flexiblen Nicht-Normarbeitsverhältnissen führen, wie Reindl (2000, S. 424 ff.) es für die Gruppe der neuen (Schein-)Selbstständigen deutlich macht.

noch über 12% (Eurostat 2000, S. 136-137).⁸ In anderen Ländern lag der Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten bei beiden Geschlechtern sogar noch erheblich höher, nämlich unter den teilzeitbeschäftigten Männern bei über 40% in Frankreich und Italien sowie über 50% in Spanien, unter den teilzeitbeschäftigten Frauen immerhin bei etwa einem Drittel in Italien, in Schweden und Spanien sogar über 40% (ebd.).

Erst recht ist davon auszugehen, dass Arbeitslosigkeit – als Ausdruck! „externer“ Flexibilisierung (s. o.) – in aller Regel unfreiwilliger Natur ist.

Als eines der Hauptprobleme bei der Verbindung betrieblicher und privater Flexibilitätsbedürfnisse dürfte anzusehen sein, dass Flexibilität und Autonomie in vielen Fällen in einem Spannungsverhältnis stehen: Die betrieblichen Anforderungen an Flexibilität sind durchaus nicht deckungsgleich mit den Flexibilitätswünschen der Beschäftigten; es kommt nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Autonomie und Zeitsouveränität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern häufig sogar zu ihrer Einschränkung (Elchardus 1991, Büssing/Glaser 1998). Die zeitlichen Anforderungen der Arbeit greifen zunehmend auf die Privatsphäre der Beschäftigten über und erhöhen die Anforderungen an eine angemessene Verzahnung zwischen Arbeit, Beruf, Familie und Freizeit zusätzlich (Büssing 1997).

3. Flexibilität und soziale Sicherung – „Flexicurity“ als Leitidee für Reformansätze

3.1 Neue Sicherungslücken, neuer Sicherungsbedarf?

Die veränderten Arbeitsmarkterfordernisse führen zu einem Paradox (Mutz 1997, S. 23-24): Einerseits verlangen sie vielen Erwerbstätigen ein hohes Maß an Flexibilität und Mobilität ab. Nur wer bereit ist, sich von möglichst vielen Beschränkungen und Bindungen – auch familiärer Art – frei zu halten oder zu machen, kann diesen Erwartungen gerecht werden und seine Karrierechancen realisieren. Mit dieser vom Arbeitsmarkt „erzwungenen“ Individualisierung steigen die persönlichen Handlungs- und Gestaltungsoptionen. Gleichzeitig sind mit der deutlichen Erhöhung der quantitativen und qualitativen Leistungsanforderungen sowie der Verschärfung von Arbeitsbedingungen (Zeitdruck, Ausdünnung der Personaldecke, instabile Beschäftigungsformen) erhebliche neue Risiken für die Erwerbstätigen verbunden. Mit der Entwicklung des Arbeitnehmers zum Arbeitskraftunternehmer (vgl. Abschnitt 2.3.1) steigt auch das Risiko des Scheiterns – und damit die Wahrscheinlichkeit, auf gerade diejenigen (persönlichen, familiären) Sicherungsnetze angewiesen zu sein, die aufgrund der Flexibilitätserfordernisse oft vernachlässigt wurden. Dies verdeutlicht, dass kollektive Sicherungssysteme umso verlässlicher sein müssen und eher an Bedeutung gewinnen als verlieren.

Zur gleichen Schlussfolgerung führt die Beobachtung, dass die Produktionssysteme heute auf hochspezialisierte Arbeitskräfte angewiesen sind. Fehlt es an einem angemessenen Sozialschutz, so sind angesichts des hohen Entlassungs- und Fluktuationsrisikos nämlich Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gegeben, nicht

⁸ Die Zahlen beziehen sich auf Teilzeitbeschäftigte, die als Grund für ihre Teilzeitarbeit angaben, keine Dauerstellung gefunden zu haben. – Vergleichbare Zahlen für den Bereich der neuen (Schein-)Selbstständigkeit liegen aufgrund der Abgrenzungsprobleme nicht vor.

in spezifische Spezialkenntnisse, sondern lieber in eine leichter übertragbare Allgemeinbildung zu investieren. Dies kann sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken (Alber 2000, S. 564 f.).

Mit dem steigenden Anteil von Erwerbsverhältnissen, die nicht dem NAV entsprechen, steigt gleichzeitig der Anteil der Erwerbstätigen, die nicht oder nur in vermindertem Maße über ihre Erwerbstätigkeit sozial abgesichert sind. Das Konzept des „Normalarbeitsverhältnisses“ hatte stets eine doppelte, nämlich eine statistisch-quantitative und eine normative Bedeutung: es diente neben der Beschreibung der empirisch am weitesten verbreiteten Erwerbsform auch als Norm- und Leitbild. An das NAV als „herrschende Fiktion“ (Mückenberger 1985, S. 422) war und ist das gesamte Arsenal an arbeits-, tarif- und sozialrechtlichem Schutz gebunden.

Während inzwischen von der „Normalität“ im Sinne des NAV abweichende Beschäftigungsformen erleichtert wurden und an Bedeutung gewonnen haben, ist das arbeits- und sozialrechtliche Schutzniveau nur teilweise auf andere Arbeitsverhältnisse übertragen worden. Zwar ist die gelegentliche Dramatisierung der Debatte um die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ im Hinblick auf die soziale Absicherung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unangebracht, insofern eine Reihe von Erwerbsformen inzwischen sozial- und arbeitsrechtlich mit dem NAV weitgehend gleichgestellt worden sind und zudem das Ausmaß an Prekarität nicht nur von der Art, sondern auch der Dauer bestimmter Erwerbsverhältnisse abhängt.⁹ Es bleiben jedoch Einbußen an Schutzrechten und Sicherheitsansprüchen bestehen, die je nach Art und Ausmaß der Abweichung des Arbeitsverhältnisses vom Normalarbeitsverhältnis, aber auch je nach Abweichung der Biografie von der Normalbiografie unterschiedlich ausfallen. Im Folgenden seien einige Beispiele genannt:

- So ist z. B. der Schutz für sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte inzwischen weitgehend an den Vollzeitbeschäftigten angeglichen worden – seit Mai 1985 (BeschFG 1985) ist die prinzipielle Gleichbehandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten gesetzlich geregelt. Auch wenn die juristische Diskriminierung beseitigt wurde, bleibt jedoch vor dem Hintergrund der Kenntnis anderer europäischer Sozialleistungssysteme die Frage zu diskutieren, ob die Absicherung Teilzeitbeschäftigter in den deutschen Sozialversicherungen zu ausreichenden Sicherungsergebnissen führt, bzw. ob die starke Orientierung am Äquivalenzprinzip, die der konzeptionellen Ausrichtung des Systems auf Vollzeitbeschäftigte verhaftet ist, nicht die Ausdehnung von Teilzeittätigkeiten erschwert.
- Erst recht können geringfügig Beschäftigte – auch nach der partiellen Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht im Jahr 1999 – über ihre Tätigkeit allein keine existenzsichernde materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit, im Alter etc. erzielen. Die Prekarität des Arbeitsverhältnisses lässt allerdings gerade bei ihnen keinerlei Rückschlüsse über die Prekarität der gesamten Einkommens- und Sicherungssituation zu, da zumindest die Mehrzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten bislang faktisch über die zweite Ebene sozialer Sicherung, die abgeleitete Sicherung, sozial geschützt ist. Zu diskutieren ist hier vielmehr, inwiefern

⁹ So führt in der Arbeitslosenversicherung z. B. ein „längeres“ befristetes Arbeitsverhältnis, das über ein Jahr dauerte, im Unterschied zu einem „kurzen“ Arbeitsverhältnis zu vollen Leistungsansprüchen – in der Rentenversicherung führt dagegen z. B. ein „längeres“ Teilzeitarbeitsverhältnis oder geringfügiges Beschäftigungsverhältnis eher zu Sicherungsproblemen als ein kurzes.

- abgeleitete Sicherungsansprüche Fehlanreize setzen und das Arbeitsangebot verzerren.
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit befristetem Vertrag sind zwar durch alle Sozialversicherungen geschützt, Probleme können jedoch bei Leistungen entstehen, die an bestimmte Mindest-Vorversicherungszeiten in dem der Leistung vorangegangenen Zeitraum gebunden sind (z. B. Arbeitslosenleistungen, Anspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Erwerbsunfähigkeitsrenten). Zudem schränkt befristete Beschäftigung die Möglichkeit ein, solche betrieblichen Ansprüche zu erwerben, die mit der Betriebszugehörigkeitsdauer verknüpft sind (z. B. Betriebsrenten).
- Mit der Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen und Erwerbsbiografien hat sich auch das Gesicht selbstständiger Arbeit gewandelt. Die Begründung für den Ausschluss von Selbstständigen aus dem arbeitsrechtlichen Schutz und den Sozialversicherungen, dass diese Erwerbstätigengruppe aufgrund ihrer Gestaltungs- und Einkommensmöglichkeiten nicht schutzbedürftig sei, trifft für einen Teil der neuen Selbstständigen nicht mehr zu. Zudem nehmen im Zuge diskontinuierlicher werdender Erwerbsbiografien Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit zu, die nach geltendem Recht immer auch Brüche in der Versicherungsbiografie bedingen. Arbeitsrechtlich wird bislang jedoch an der Dichotomie der beiden Rechtsfiguren des Selbstständigen und des Arbeitnehmers festgehalten; die bisherigen Versuche, Scheinselbstständige und arbeitnehmerähnliche Selbstständige in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen, können als wenig erfolgreich betrachtet werden (Reindl 2000, S. 421 ff.).
- Nicht nur bestimmte flexible Arbeitsverhältnisse bereiten bezüglich der sozialen Absicherung Probleme, sondern in der Längsschnittperspektive vor allem die steigenden Anforderungen, immer wieder Übergänge zu bewältigen und zu einer „gelungenen“ (Erwerbs-)Biografie zu addieren. Gelingen die Übergänge nicht, drohen Abwärtsmobilität und Sozialleistungsabhängigkeit. Hier kommt der Sozialpolitik zunehmend die Aufgabe zu, Unterstützung bei der aktiven Bewältigung von Übergängen zu bieten. Dies ist bisher allerdings erst teilweise gewährleistet.
- Auch bei Personen, bei denen faktisch aus der Retrospektive Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie und „Lücken“ im sozialen Schutz nicht aufgetaucht sind (z. B. weil Entlassungen vermieden werden konnten oder die Übergänge zwischen mehreren befristeten Beschäftigungsverhältnissen geglückt sind) kann die objektive oder subjektiv empfundene Unsicherheit weiterreichende Folgen gehabt haben. Dies geht, wie das Beispiel der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung deutlich gemacht hat, bis zum Aufschieben von Elternschaft oder zum gänzlichen Verzicht auf diese.¹⁰ Untersuchungen der OECD zufolge hat sich zwischen 1985 und 1995 in sieben europäischen Ländern das subjektive Gefühl der Beschäftigungssicherheit bei den Arbeitnehmern verschlechtert; am deutlichsten

¹⁰ Im früheren Bundesgebiet hat sich der Anteil der Mütter an den Frauen im Alter ab 15 seit Beginn der 60er Jahre um rund 10 Prozentpunkte verringert. Von den knapp 36 Mio. in Deutschland registrierten Frauen ab 15 haben heute etwa 35% Kinder, etwa 65% sind kinderlos (Klammer et al. 2000, S. 39). Etwa jede vierte westdeutsche Frau, die heute 40 ist, wird kinderlos bleiben. Zumindest wird die Entscheidung über eine Mutterschaft hinausgeschoben; in Deutschland stieg das Alter der Erstgebärenden allein zwischen 1991 und 1998 im Westen von 27,1 auf 28,7 Jahre, im Osten von 24,9 auf 27,9 Jahre.

- war dabei die Verunsicherung in Großbritannien, Deutschland und den Niederlanden (OECD 1997, S. 129-160, Walker/Goodwin/Cornwell 2000, S. 20-31).
- Für die Interessenvertretung der Beschäftigten stellt der Verlust der gemeinsamen Bezugsgrößen eine Schwächung dar: mit der Differenzierung der Erwerbsmuster und dem Verschwinden einer Regelarbeitszeit nehmen die Konfliktfähigkeit und die Durchsetzungskraft in Bezug auf arbeitszeit-, lohn- und sozialpolitische Forderungen ab (Bosch 1986, S. 174).

3.2 Flexicurity: Ansatzpunkte zur Entwicklung einer neuen Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung

Flexibilität einerseits und arbeits- und sozialrechtliche Regulierung andererseits stehen in einem komplexen Wechselverhältnis. In Bezug auf die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen ist dies unmittelbar einsichtig. So besteht zwischen den betrieblichen Flexibilisierungsstrategien und der staatlichen (De-)Regulierung ein direkter Zusammenhang. Dies ist besonders offensichtlich bei der Ausbreitung von Nicht-Normalarbeitsverhältnissen, die in Deutschland seit Mitte der 80er Jahre, vor allem aber in den 90er Jahren, durch zahlreiche staatliche Deregulierungsmaßnahmen gesetzlich flankiert worden ist. Auf diesem Wege ist die zu beobachtende „Flucht aus dem Arbeitsrecht“ gesetzlich nachvollzogen worden.¹¹ So wurde seit 1985 mehrfach die Höchstdauer bei der Arbeitnehmerüberlassung, d. h. von Leiharbeit, verlängert. 1985 entfiel die Begründungspflicht für Befristungen bis zu 18 Monaten, 1996 wurde die Befristungshöchstdauer auf 24 Monate verlängert und der Abschluss von Kettenarbeitsverträgen erleichtert. Hinzu kamen Deregulierungsmaßnahmen, die den Schutz für „normale“ Beschäftigte reduzierten, wie die Einschränkung des Kündigungsschutzes bei Kleinbetrieben 1996 sowie die stärkere Berücksichtigung betrieblicher Interessen bei Kündigungen.¹² Gegenläufige Tendenzen einer Re-Regulierung waren in den letzten Jahren nach dem Regierungswechsel zu erkennen, so z. B. im Arbeitsrecht in der Aufhebung der Einschränkung des Kündigungsschutzes bei Kleinbetrieben unmittelbar nach dem Regierungswechsel und der Einführung neuer Bestimmungen zur befristeten Beschäftigung (ab 1/2001), im Sozialrecht vor allem in dem Versuch, die weitere Ausdehnung nicht-sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse (geringfügige Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit) durch Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht einzudämmen (ab 1/1999 bzw. 4/1999).

Über die Frage, ob und inwieweit die Deregulierung die Ausbreitung atypischer Beschäftigung forciert hat, oder ob vielmehr die im internationalen Vergleich immer noch als hoch einzuschätzende arbeits- und sozialrechtliche Regulierungsdichte in Deutschland Flexibilitätsbedürfnisse der Betriebe behindert hat, besteht keine Einigkeit (zur Forderung nach weiter gehenden Flexibilisierungsspielräumen s. exemplarisch Kronberger Kreis 1999, SVR 2000). Tatsache ist, dass der gesetzlich eröffnete Flexibilitätsspielraum in der Vergangenheit von den Betrieben in Deutschland nicht immer ausgenutzt worden ist (Hoffmann/Walwei 1998, S. 423). In Bezug auf die Arbeitsmarkteffekte konnten die bisherigen Deregulierungsmaßnahmen die in

¹¹ Zu ähnlichen Entwicklungen in Österreich vgl. Bohmann (1998), S. 198.

¹² Einen Überblick zu den wesentlichen Deregulierungsmaßnahmen geben Keller/Seifert (1998) und Hoffmann/Walwei (1998).

sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Dies korrespondiert mit der aus dem internationalen Vergleich gewonnenen Erkenntnis der OECD, dass arbeitsrechtliche Regulierung und Deregulierung zwar die Dynamik und Zusammensetzung der Arbeitsverhältnisse beeinflussen, jedoch kaum das Niveau der Arbeitslosigkeit (OECD 1999).

Für den Anteil flexibler Arbeitsverhältnisse scheint neben dem Ausmaß der gesetzlichen Regulierung auch das Verhältnis von Arbeitsangebot und -nachfrage relevant zu sein. Indiz hierfür ist die Beobachtung, dass der Anteil bestimmter flexibler, „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse in letzter Zeit sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden rückläufig war. Beides sind Länder mit hoher Arbeitsmarktflexibilität, in denen die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist und sich die Asymmetrie zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage damit zugunsten des Arbeitsangebots verschoben hat (vgl. die Länderstudien IV. 2 und IV. 4 im vorliegenden Projektbericht sowie zu Dänemark auch Hoffmann/Walwei 2000b und Emmerich 1998, zu den Niederlanden van Oorschot 2000).

Aber auch zwischen der Ausgestaltung der sozialen Sicherung und der Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt besteht ein komplexes Wechselverhältnis. Dabei wirkt die Ausgestaltung der sozialen Sicherung zum einen *direkt*, zum anderen *indirekt* auf die Arbeitsmarktstrukturen sowie auf Art und Ausmaß von Flexibilität ein. So haben Festlegungen zum Qualifikationsschutz und zu den Zumutbarkeitsbedingungen in der Arbeitslosenversicherung direkten Einfluss auf die berufliche Flexibilität, die von Arbeitslosen verlangt wird. Schulungs- und Weiterbildungsangebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken direkt auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen ein und beeinflussen damit ihre Fähigkeit, sich flexibel an veränderte Anforderungen anzupassen. Festlegungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu den Altersgrenzen und zu Vorruhestandsmodellen stecken die Möglichkeiten der Betriebe ab, den Personalbestand über Vorruhestand, Altersteilzeit oder Teilrente anzupassen. *Indirekt* wird die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt durch Anreizstrukturen beeinflusst, die der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme inhärent sind. So kann die Ausgestaltung der monetären Leistungen bei Sozialhilfebedürftigkeit das Arbeitsangebot im Niedrigeinkommenssegment beeinflussen. Ebenso ist zu vermuten, dass die starke Orientierung der Rentenversicherung am Äquivalenzprinzip, d. h. an der Dauer der vorherigen Erwerbsarbeit und der Höhe des Erwerbseinkommens, die Bereitschaft, eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen, reduziert. Andererseits hat die Existenz und Ausgestaltung der abgeleiteten Alterssicherung (Hinterbliebenenrenten) – zusammen mit den entsprechenden steuerlichen Regelungen – in den letzten Jahren ohne Zweifel zur „Attraktivität“ von geringfügiger, nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Ehefrauen beigetragen.

Soziale Sicherung reagiert insofern nicht nur auf vorgegebene Erwerbs- und Lebensformen, sondern beeinflusst diese ihrerseits auch durch die ihr inhärente Normativität mit. Sowohl die externe als auch die interne Flexibilisierung steht auf diese Weise im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der sozialen Sicherung.

Eine auf „Flexicurity“ ausgerichtete Politik zielt darauf ab, vor dem Hintergrund dieser wechselseitigen Zusammenhänge zu einer neuen Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit zu finden. Doch wie kann dieser Ansatz konkret ausgelegt werden?

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Flexicurity“ existiert in der internationalen Debatte – die bisher am prominentesten in den Niederlanden geführt wird – bislang nicht. Wilthagen definiert Flexicurity wie folgt:

”a policy strategy that attempts, synchronically and in a coordinated way, to enhance the flexibility of labour markets, the work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weak groups in and outside the labour market on the other hand” (Wilthagen 2001, S. 1).

Als Merkmale von Flexicurity werden hier also vor allem gesehen

- eine gleichzeitige Förderung von Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, in der Arbeitsorganisation und den Arbeitsbeziehungen einerseits sowie Beschäftigungs- und soziale Sicherheit andererseits;
- die Flexibilitäts- und Sicherheitsmaßnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein;
- die Maßnahmen sollen auf die schwächeren Gruppen im und außerhalb des Arbeitsmarktes konzentriert sein.

Diese Definition ist stark auf die Arbeitsmarktpolitik fokussiert und betrachtet soziale Sicherung quasi als abhängige Variable, die ein Gegengewicht zur Flexibilität der Arbeitsverhältnisse darstellt. Nicht zureichend erfasst wird dabei zum einen die Eigenständigkeit und Unterschiedlichkeit verschiedener Bereiche sozialer Sicherung, zum anderen ihre Rück- und Wechselwirkungen bezogen auf die Arbeitsmarktstrukturen. Zudem ist die Beschreibung nur bedingt geeignet, die Flexibilisierung der Lebensverhältnisse mit zu erfassen. Des Weiteren geht die von Wilthagen verwendete Definition ohne weitere Differenzierung von der Prämisse aus, dass – ausgehend von einem gegebenen Status quo – gleichzeitig ein „Mehr“ an Flexibilität unterstützt und im Gegenzug ein „Mehr“ an Sicherheit implementiert werden sollte.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird Flexicurity in einem weiteren Sinne verstanden. Faktisch ist zu konstatieren, dass überall eine spezifische Mischung von Flexibilität und Sicherheit vorliegt – so ist z. B. jedes vom NAV abweichende Arbeitsverhältnis je nach Art in unterschiedlicher Weise arbeitsrechtlich reguliert und mit mehr oder weniger ausgedehnten Ansprüchen an sozialen Schutz versehen. Was für eine Erwerbsform ein „Mehr an sozialem Schutz bei gleichzeitiger Verbesserung der sozialen Sicherungsansprüche“ bedeuten würde – und damit den o. g. Kriterien von „Flexicurity-Politik“ entsprechen würde – wäre für ein anderes Arbeitsverhältnis oder in einem anderen Land genau das Gegenteil. Aus diesem Grund wird in diesem Bericht *nicht grundsätzlich* davon ausgegangen, dass Flexibilität *und* Sicherheit in allen untersuchten Feldern gleichzeitig weiter erhöht werden müssen, sondern es wird danach gefragt, ob es zwischen bestimmten Phänomenen der Flexibilität und der sozialen Sicherung eine angemessene Abstimmung gibt oder ob es Abstimmungsprobleme gibt und wie diese gegebenenfalls vermindert oder beseitigt werden könnten.

Dem liegt die These zugrunde, dass die fortschreitende Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen und die Entwicklung der Sozialpolitik in der Vergangenheit nicht immer miteinander Schritt gehalten haben. Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird daher zum einen der Fragestellung nachgegangen, wie vermieden werden kann, dass die zunehmende Flexibilität von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen sowie die Pluralisierung und Individualisierung der privaten Lebensformen mit neuer sozialer Unsicherheit einhergehen. Grundsätzliche Prämisse ist dabei, dass Flexibilitätsbedürfnisse sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer existieren, dass aber ein Mismatch zwischen dem institutionellen System des Arbeitsmark-

tes einerseits und demjenigen des Sozialleistungssystems zu beobachten ist, der mit sich bringt, dass ein Teil der mit der Flexibilisierung zu assoziierenden Phänomene zu neuen Problemen für bestimmte Personengruppen wie auch für die Sozialleistungssysteme selbst führen.¹³ Diese Auslegung des Prinzips der Flexicurity korrespondiert mit der Erkenntnis, dass es vor allem darum gehen muss, die *prekären* Seiten der Flexibilisierung sozialstaatlich zu flankieren.

Andererseits muss auch gefragt werden, wo soziale Sicherungssysteme zu starr sind und ein Mehr an Flexibilität benötigen. Dies wird z. B. in Bezug auf das Verhältnis von passiven (Geld-)Leistungen und aktiven bzw. aktivierenden Leistungen in den Bereichen der Sozialhilfe und der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefragt. Hier ist zu analysieren, wie Menschen durch sozialstaatliche Systeme bei der aktiven Bewältigung von Brüchen und Übergängen besser unterstützt werden und auf diese Weise auch zur Übernahme von Risiken ermutigt werden könnten.

„Flexicurity“ in diesem Sinne setzt notwendigerweise normative Entscheidungen darüber voraus, wo mehr Flexibilität sinnvoll ist und wo dies kontraproduktiv erscheint, wo mehr Sicherheit angebracht ist oder wo sie weniger strukturkonservierend sein bzw. umgestaltet werden sollte, damit eine neue Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit erreicht werden kann.

3.3 Zum Aufbau des weiteren Projektberichts

Der vorliegende Projektbericht nähert sich der „Flexicurity-Thematik“ in drei Teilen. In einem **ersten Schwerpunkt** wird der Frage nach der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebensverhältnissen empirisch nachgegangen. Ziel ist es, neue empirische Ergebnisse zu Flexibilität, Pluralität und Diskontinuität in Deutschland zu präsentieren und hiermit einen Beitrag zu der zwischen Dramatisierung und Bagatellisierung oszillierenden Debatte um Flexibilisierung und ihre Folgen zu leisten. Die durchgeführten Sonderauswertungen beziehen sich je nach Fragestellung auf unterschiedliche in Deutschland verfügbare Querschnitts- und Längsschnittsdatensätze, vor allem den Mikrozensus der amtlichen Statistik, das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), die Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen, die IAB-Beschäftigtenstichprobe einschließlich der Ergänzungsstichprobe I sowie die im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums (BMA) und des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) durchgeführte Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID). Untersucht werden Strukturen und ihre Entwicklung sowohl im Querschnitt als auch in der biografischen Längsschnittperspektive. Im Zentrum stehen bei den Querschnittsanalysen das Ausmaß und die Entwicklung unterschiedlicher Erwerbsformen sowie der Übergänge zwischen verschiedenen Stati. Zudem wird nach den Rahmenbedingungen, Hintergründen und Auswirkungen von „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen und beruflicher Mobilität aus der Sicht der Beschäftigten gefragt. Die Längsschnittsanalysen beschäftigen sich vor allem mit Art, Gewicht und Verschiebung verschiedener Phasen in den Erwerbsbiografien unterschiedlicher Kohorten und Bevölkerungsgruppen, mit dem Einkommenserwerb im

¹³ Wie internationale Vergleiche zeigen, kann dieser existierende Mismatch zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialsystemen als eine der Hauptursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa angesehen werden (Huws 1998, S. 30).

Lebenslauf und den Konsequenzen für die Absicherung in der Nacherwerbsphase. Ein besonderes Augenmerk gilt zudem dem Phänomen der Arbeitslosigkeit als „unerwünschter“ Form von Mobilität und Diskontinuität im Lebenslauf. Die Lebensverlaufsperspektive soll hier zur Klärung der Frage beitragen, inwiefern es zur Kumulation „prekärer“ Aspekte der Flexibilität bei bestimmten Personengruppen kommt.

Bei den empirischen Analysen wird der unterschiedlichen Entwicklung und Situation in West- und Ostdeutschland durch eine getrennte Auswertung beider Gebietsstände Rechnung getragen. Ziel ist es zudem, dort, wo dies sinnvoll und angesichts der verfügbaren Fallzahlen möglich ist, gesonderte Daten für das Bundesland Nordrhein-Westfalen zu präsentieren.

Der empirische Teil wird abgerundet durch eine Auswertung existierender Studien zu den Auswirkungen von Diskontinuitäten und „atypischer“ Beschäftigung in der Erwerbsbiografie auf das individuelle Erwerbseinkommen.

Im **zweiten Schwerpunkt** wird der Bogen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung geschlagen. Hier geht es um das spezifische Verhältnis von Flexibilität und sozialer Sicherung in Deutschland, um neue, aus Flexibilität und Diskontinuität resultierende Herausforderungen an soziale Sicherung und entsprechende Reformoptionen. Die Analyse konzentriert sich auf drei zentrale Felder sozialer Sicherung, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie sich besonderen Anforderungen durch Flexibilität und diskontinuierliche Erwerbsverläufe ausgesetzt sehen: Die Sozialhilfe als „letztes Netz sozialer Sicherung“, die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die Alterssicherung. Dabei ist festzuhalten, dass die drei diskutierten Sicherungsbereiche politisch an unterschiedlichen Punkten der Reformdiskussion stehen: Dürfte für die Alterssicherung die Reformdiskussion durch die während der Verfassung der Studie (Herbst 2000 - Ende 2001) verabschiedete Rentenreform zumindest vorübergehend erst einmal abgeebbt sein, so ist sie im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in dem in der gleichen Phase immer wieder neue Reformvorschläge entstanden und am Entwurf des geplanten Job-AQTIV-Gesetzes gearbeitet wurde, in vollem Gange; im Bereich der Sozialhilfe werden ebenfalls unterschiedliche Reformvorhaben diskutiert, doch ist mit einer grundsätzlichen Reform nicht vor der nächsten Legislaturperiode zu rechnen. Die Studien verfolgen vor diesem Hintergrund das Ziel, die Situation des jeweiligen Sicherungsbereiches, erfolgte Reformen wie auch zukünftige Reformoptionen *aus der spezifischen Perspektive von Flexibilität und sozialer Sicherung* zu analysieren.

Der **dritte Schwerpunkt** erweitert die Betrachtung um vier Länderstudien zu Flexibilität und sozialer Sicherung und verortet damit die im ersten und vor allem im zweiten Schwerpunkt gewonnenen Ergebnisse in einem international vergleichenden Rahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Strukturen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik historisch gewachsen und Entwicklungen insofern pfadabhängig sind. Vorfindliche Strukturen, die sich in einem Land bewährt haben, 1:1 auf ein anderes Land übertragen zu wollen, hieße, diesen historischen und institutionellen Kontext zu missachten. Dennoch ist in den letzten Jahren angesichts des zunehmenden Einflusses äußerer Rahmenbedingungen in vielen westeuropäischen Ländern eine Parallelität bestimmter Entwicklungen und Reformbestrebungen zu beobachten gewesen, die weit über das Maß hinausgeht, in dem die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durch die Europäische Union koordiniert wird. Im Ausland praktizierte Konzepte und Programme für die eigene Reformdiskussion nutzbar machen zu kön-

nen, setzt jedoch ein detailliertes Wissen über die jeweiligen Strukturen und Erfahrungen voraus. Die vier im Rahmen dieses Projekts erstellten Studien – zu den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark und der Schweiz – konzentrieren sich zu diesem Zweck gezielt, mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten, auf die für Deutschland als besonders relevant identifizierten und im zweiten Teil behandelten Sozialpolitikfelder. Gefragt wird nach Beispielen von „good practice“ zur Verbindung von Flexibilität und Sicherheit in den jeweiligen Ländern, aber auch Problemen mit den implementierten Programmen und Regelungen.

Trotz der breiten Anlage des Forschungsprojekts mussten Schwerpunkte gesetzt und andere, ebenfalls für die Flexicurity-Thematik zentrale Fragen und Bereiche ausgeklammert werden. Da der Fokus auf der sozialen Sicherung bzw. dem Sozialrecht lag, konnten Fragen der arbeitsrechtlichen Regulierung und der Rolle der Tarifpartner nur am Rande gestreift werden. Gleichwohl spielen arbeitsrechtliche Fragen in der internationalen Diskussion um „Flexicurity“ eine maßgebliche Rolle.¹⁴

Auch innerhalb der sozialen Sicherung mussten einige Bereiche, die ebenfalls unmittelbar von der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebensbedingungen tangiert sind – wie die Familienpolitik oder die Gesundheitssicherung – im Rahmen dieses Berichts unberücksichtigt bleiben.

Zudem konzentriert sich die Betrachtung stark auf die Ebene des Arbeitsmarktes, die Veränderung der Erwerbsformen und -biografien. Die Veränderung und Ausdifferenzierung der Lebensverhältnisse wird thematisiert, wo sie mit den Veränderungen der Erwerbssphäre in Verbindung steht. Eine detailliertere Untersuchung des Zusammenhangs zwischen flexibler und diskontinuierlicher werdenden Lebensformen (Stichworte: steigende Zahl von Scheidungen, mehr Alleinerziehende etc.) und den hieraus resultierenden Herausforderungen an soziale Sicherung, z. B. die Sozialhilfe, bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten.

Alle Einzelstudien zum zweiten und dritten Schwerpunkt des Berichts wurden im Rahmen des Projekts von ausgewiesenen Experten und Expertinnen in enger Kooperation mit der Projektleitung erstellt. Dieses Verfahren bedingt es, dass bei den in den unterschiedlichen Feldern und Ländern identifizierten Handlungsbedarfen und bei der Auswahl und Bewertung von Reformoptionen immer auch die Einschätzung der jeweiligen Autoren und Autorinnen zum Ausdruck kommt und nicht zu allen Fragen Konsens unter allen Projektbeteiligten bestand.

¹⁴ Für die Niederlande s. z. B. van Oorschot (2000), für Deutschland Zachert (2000).

Literaturverzeichnis

- Alber, J. (2000): Sozialstaat und Arbeitsmarkt, in: Leviathan 4/2000, S. 535-569.
- Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (1990): Das ganz normale Chaos der Liebe, Frankfurt a. M.
- Berger, P. A./Sopp, P. (1992): Bewegtere Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 21, Heft 3/1992, S. 166-185.
- Bohmann, G. (1998): Flexibilität – Paradigma einer postmodernen Sozialpolitik?, in: Zilian, H. G./Flecker, J. (Hrsg.): Flexibilisierung – Problem oder Lösung?, Berlin, S. 193-205.
- Bosch, G. (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?, in: WSI-Mitteilungen 3/1986, S. 163-176,
- Büssing, A. (1997): Working time scheduling and the relation between work and leisure, in: Bosch, G./Meulders, D/Michon, F. (Hrsg.): Working time: New issues, new norms, new measures, Brüssel, S. 37-60.
- Büssing, A./Glaser, J. (1998): Arbeitszeit und neue Organisations- und Beschäftigungsformen: Zum Spannungsfeld von Flexibilität und Autonomie, in: MittAB 3/1998, S. 585-598.
- Bundesmann-Jansen, J./Groß, H./Munz, E. (2000): Arbeitszeit '99. Ergebnisse einer repräsentativen Beschäftigungsbefragung zu traditionellen und neuen Arbeitszeitformen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Burkart, B./Fietze, B./Kohli, M. (1989): Liebe, Ehe, Elternschaft: Eine qualitative Untersuchung über den Bedeutungswandel von Paarbeziehungen und seine demographischen Konsequenzen, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft 60, Wiesbaden.
- Däubler, W. (1988): Perspektiven des Normalarbeitsverhältnisses, in: Arbeit und Recht 10/1988, S. 302-308.
- Dombois, R. (1999): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/1999, S. 13-31.
- Elchardus, M. (1991): Flexible men and women. The changing temporal organization of work and culture: An empirical analysis, in: Social Science Information, 30, S. 701-725.
- Emmerich, K. (1998): Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung, in: Wirtschaftsdienst, S. 401-406.
- Europäische Kommission (1997a): Beschäftigung in Europa 1997, Luxemburg.
- Europäische Kommission (1997b): Modernisierung und Verbesserung des Sozial-schutzes in der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission, Brüssel.
- Eurostat (2000): Europäische Sozialstatistik - Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 1999, Luxembourg.
- Granqvist, L. /Persson, H. (1999): Career mobility in the private service sector – are women trapped in "bad" jobs?, in: European Commission, EC/DG V – OECD/DEELSA seminar: Wages and employment, Luxemburg, S. 71-91.

- Hinrichs, K. (1996): Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel. In: Sozialer Fortschritt 4/1996, S. 102-107.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: Ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: MittAB 3/1998, S. 409-425.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (2000a): Strukturwandel der Erwerbsarbeit. Was ist eigentlich noch ‚normal‘?, IAB-Kurzbericht 14/2000.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (2000b): Ländervergleich Dänemark – Deutschland. Erosion oder Renaissance der Normalarbeit?, IAB-Kurzbericht 16/2000.
- Holst, E./Maier, F. (1998): Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung, in: MittAB 3/1998, S. 506-518.
- Huws, U. (1998): Flexibilisierung und Sicherheit: Auf dem Weg zu einem neuen europäischen Gleichgewicht?, in: Zilian, H. G./Flecker, J. (Hrsg.): Flexibilisierung - Problem oder Lösung?, Berlin, S. 29-40.
- Igl, G. (1998): Neue Arbeitsformen und sozialrechtlicher Veränderungsbedarf, in: Sozialer Fortschritt 12/1998, S. 287-293.
- Keller, B./Seifert, H. (Hrsg.) (1998): Deregulierung am Arbeitsmarkt. Eine empirische Zwischenbilanz, Hamburg.
- Keller, B./Seifert, H. (2000): Flexicurity - Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 291-300.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996/97): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn.
- Klammer, U. (2000a): Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 313-321.
- Klammer, U./Klenner, C./Ochs, C./Radke, P./Ziegler, A. (2000): WSI-FrauenDaten-Report, Berlin.
- Kohli, M. (1985): Die Institutionalisierung des Lebenslaufs, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 37, H. 1/1985, S. 1-29.
- Kreimer, M. (1998): Frauenarbeit und Flexibilisierung, in: Zilian, H. G./Flecker, J. (Hrsg.): Flexibilisierung - Problem oder Lösung?, Berlin, S. 137-162.
- Kronberger Kreis (1999): Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten, Frankfurter Institut Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Schriftenreihe Band 35, Bad Homburg.
- Meadows, P. (1999): The flexible labour market: implications for pension provision, London.
- MISSOC (1997): The transition from unemployment to work: Measures to encourage people to take up employment, Missoc-Info 1/97.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform 7 und 8/1985, S. 415-434 und S. 457-475.

- Mutz, G. (1997): Dynamische Arbeitslosigkeit und diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Wie stehen die Chancen für eine zukünftige Tätigkeitsgesellschaft?, in: Berliner Debatte INITIAL 8, 5/1997, S. 23-36.
- Nave-Herz, R. (Hrsg.) (1988): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Nickel, H. M. (1999): Erosion und Persistenz. Gegen die Ausblendung des gesellschaftlichen Transformationsprozesses in der Frauen- und Geschlechterforschung, in: Nickel, H. M./Völker, S./Nüning, H. (Hrsg.): Transformation – Unternehmensreorganisation – Geschlechterforschung, Opladen.
- OECD (1986): Flexibility in the Labour Market: The Current Debate, Paris.
- OECD (1997): Employment Outlook 1997, Paris.
- OECD (1999): Employment Outlook 1999, Paris.
- Oorschot, W. van (2000): Soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Flexibilität in den Niederlanden 1980-2000, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 330-334.
- Pfaff, A. B. (1999): Veränderte Erwerbsbiographien und ihre Auswirkungen auf die Sozialpolitik, in: Schmähl, W./Rische, H. (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 31-60.
- Pfarr, H. (2000): Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“?, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 279-283.
- Pfau-Effinger, B. (1996): Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Theoretischer Rahmen und empirische Ergebnisse. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 48, Heft 3/1996, S. 462-492.
- Pfau-Effinger, B. (1998): Arbeitsmarkt- und Familiendynamik in Europa – Theoretische Grundlagen der vergleichenden Analyse, in: Geissler, B. et al. (Hrsg.): FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung, Berlin, S. 177-194.
- Rabe, B./Schmid, G. (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 305-313.
- Reindl, J. (2000): Scheinselbstständigkeit. Ein deutsches Phänomen und ein verkorkster Diskurs, in: Leviathan 4/2000, S. 413-433.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2000): Jahresgutachten 2000/01, November 2000, Wiesbaden.
- Schaeper, H./Kühn, T./Witzel, A. (2000): Diskontinuierliche Erwerbskarrieren und Berufswechsel in den 1990ern: Strukturmuster und biographische Umgangsweisen betrieblich ausgebildeter Fachkräfte, in: MittAB 1/2000, S. 80-100.
- Sell, S. (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen?, in: MittAB 3/1998, S. 532-549.
- Smith, V./Gottfried, H. (1998): Flexibility in Work and Employment: The impact on Women, in: Geissler, B./Maier, F./Pfau-Effinger, B. (Hrsg.): FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung, Berlin, S. 95-125.
- Voß, G. (1998): Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit, in: MittAB 3/1998, S. 473-487.

- Voß, G./Pongratz, H. J. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 50, Heft 1/1998, S. 131-158.
- Wagner, A. (2000a): Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? Über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, S. 200-246.
- Wagner, A. (2000b): Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2000, S. 476-485.
- Walker, R./Goodwin, D./Cornwell, E. (2000): Work Patterns in Europe and Related Social Security Issues: Coping with the Myth of Flexibility, in: Pieters, D. (Hrsg.): Changing Work Patterns and Social Security, EISS Yearbook 1999, London/The Hague/Boston, S. 5-43.
- Walwei, U. (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, in: MittAB 2/1996, S. 219-227.
- Wilthagen, T. (1998): Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? WZB-Discussion Paper, Berlin.
- Wilthagen, T. (2001): "Flexicurity": the Emergence of a New Paradigm in Labour Market and Employment Regulation? – the Dutch Background and Experiences, Paper presented at the 13th Annual Meeting on Socio-Economics, Amsterdam, June 28-July 1, 2001.
- Zachert, U. (2000): Flexicurity im Arbeitsrecht – eine schwierige Balance, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 283-290.

II.1

Eingrenzung der Untersuchungsschwerpunkte des empirischen Teils und Informationen zu den verwendeten Datenquellen

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	25
Abkürzungsverzeichnis	25
1. Fragestellungen und Zielsetzungen des empirischen Teils.....	26
2. Informationen zu den verwendeten Datenquellen.....	29
2.1 Der Mikrozensus	29
2.2 Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP).....	30
2.3 Die BIBB-/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen 1998/1999	32
2.4 Die IAB-Beschäftigtenstichprobe	33
2.5 Die Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland“ 1996 (AVID '96).....	35
2.6 Synopse	38
Literaturverzeichnis	42

Abkürzungsverzeichnis

ASID	Untersuchung „Alterssicherung in Deutschland“
AVID	Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IABS	IAB-Beschäftigtenstichprobe
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

1. Fragestellungen und Zielsetzungen des empirischen Teils

Wie die analytische Betrachtung in Teil I deutlich gemacht hat, umfasst die Flexibilisierungsdiskussion viele Ebenen und sehr unterschiedliche Phänomene. Zudem ist der Diskurs verwoben mit anderen, wie den Diskussionen über Pluralisierung, Individualisierung, Deregulierung, Mobilität u. v. m. Doch nicht nur über die *Auslegung* und das Verständnis von Flexibilität und Flexibilisierung sind unterschiedliche Auffassungen zu konstatieren. Auch bezüglich der Einschätzung des *quantitativen Ausmaßes* und der daraus gefolgerten *Bedeutung* weichen die Einschätzungen erheblich voneinander ab. Herausragendes Beispiel ist die bereits erwähnte Diskussion um die "Erosion des Normalarbeitsverhältnisses" (Mückenberger 1985a, b) die nach einer Periode der Dramatisierung (v. a. Kommission für Zukunftsfragen 1996/97) in neueren Beiträgen sowohl quantitativ moderater (z. B. Hoffmann/Walwei 1998, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2001) als auch qualitativ differenzierter (z. B. Wagner 2000a und b, Bosch 2001) eingeschätzt wird. Auch bezüglich der Flexibilisierungsthese insgesamt zeichnet sich zurzeit in Teilen der Wissenschaft eine Tendenz zur Skepsis und zu Widerlegungsbemühungen ab (international vergleichend z. B. Walker/

Goodwin/Cornwell 2000, Alber 2000, für Deutschland zuletzt Erlinghagen/Knuth 2001)

Sind also Flexibilität bzw. Flexibilisierung – als Trend zu *mehr* Flexibilität – beobachtbare Phänomene oder eine Chimäre? Und wenn sie Realität sind: Welche Ausprägungen der Flexibilität sind quantitativ von Bedeutung? Wie verteilen sie sich, und zwar sowohl im Querschnitt (z. B. nach Geschlecht, nach Bildungsstand) als auch im Längsschnitt (z. B. im Lebensverlauf des Einzelnen, oder nach Kohorten)? Wie sehen die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland aus? Und wie steht NRW im Vergleich da? Lassen sich qualitativ positive und negative, freiwillige und unfreiwillige, sozial gesicherte und ungesicherte Formen von Flexibilität differenzieren und quantifizieren?

Einige dieser im Zusammenhang mit der Flexibilisierungsdiskussion interessierende Fragen sollen im Folgenden näher beleuchtet werden. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Sonderauswertungen unterschiedlicher Datenquellen für das Projekt durchgeführt. Ziel ist es zum einen, neue empirische Erkenntnisse zu ausgewählten Fragestellungen für die in den Teilen III und IV des Projektberichts beleuchteten Zusammenhänge zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung zu gewinnen. Zudem geht es darum, als Hilfestellung für die politische Diskussion in NRW auch landesspezifische Daten zu NRW bereitzustellen.

Bei den im Rahmen des vorliegenden Projektberichts ausgewerteten Datenquellen handelt es sich um:²

- den Mikrozensus der amtlichen Statistik;
- das Sozio-ökonomische Panel (SOEP);

² Die Sonderauswertungen des Mikrozensus erfolgten über das Statistische Bundesamt und das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in NRW. Für die technische Durchführung der Auswertungen der übrigen Quellen oder Unterstützung bei den Auswertungen gilt der Dank der Projektleitung folgenden Personen: für die Auswertungen zum SOEP: Thomas Kruppe, WZB, Berlin und IAB, Nürnberg; für die Auswertungen mit der IAB-Beschäftigten- und -Ergänzungsstichprobe: Beate Kurtz, IAB, Nürnberg; für die Auswertungen der IAB-/BIBB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen: Tatjana Fuchs, INIFES, Stadtbergen; für die Auswertungen der AVID: Dr. Klaus Kortmann, Dr. Christoph Schatz und Eva Mitka, Infratest, München.

- die BIBB-/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen;
- die IAB-Beschäftigtenstichprobe einschließlich der Ergänzungsstichprobe I;
- die Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96).

Vor dem Hintergrund des Themas des Projekts, der relevanten, teilweise kontroversen Diskussionen zu Ausmaß und Bedeutung der Flexibilisierung und den Möglichkeiten und Grenzen der verfügbaren Datenquellen wurden für den empirischen Teil vier Schwerpunkte ausgewählt. Dabei beziehen sich die ersten beiden vor allem auf Querschnittsdaten und -entwicklungen, während bei den letzten beiden Längsschnittsdaten ausgewertet wurden, um hiermit mehr Aufschluss über Lebensverläufe und ihre mögliche Veränderung zu gewinnen. Bei den gesetzten Schwerpunkten handelt es sich um:

1. Teil II.2:

Vielfalt als Normalität? – Querschnittsergebnisse zur Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland und in NRW (Datenquellen: Mikrozensus der amtlichen Statistik, BIBB-/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen)

2. Teil II.3:

Mobil von einem Status zum anderen – Querschnittsergebnisse zur statistischen Verbreitung unterschiedlicher Übergänge, ihrer Veränderung und ihrer Hintergründe (Datenquellen: Sozio-ökonomisches Panel, BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen)

3. Teil II.4:

Erwerbsbiografien als Mosaik – Längsschnittergebnisse zur Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren Veränderungen, zum Einkommenserwerb im Lebensverlauf und den Folgen für die Absicherung im Alter (Datenquelle: Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland (AVID))

4. Teil II.5:

Unerwünschte Diskontinuitäten – Längsschnittergebnisse zur Veränderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in der Erwerbsbiografie (Datenquelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe und -Ergänzungsstichprobe)

Ad 1: Der breiten, z. T. kontroversen Diskussion um die These der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses sowie unterschiedlicher Aspekte der Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen in den letzten Jahren (s. Teil I) folgend, geht es im ersten, ausschließlich deskriptiven Schwerpunkt (II.2) vor allem um die Frage, welche Subgruppen der Bevölkerung in welcher Weise betroffen sind sowie ob und inwiefern sich die Entwicklung und Situation in NRW von der Situation in West- und Ostdeutschland unterscheidet. Ein besonderes Augenmerk gilt zudem der Entwicklung der befristeten Beschäftigung, zu der die Datenlage bisher lückenhaft ist.

Ad 2: Auch der zweite Schwerpunkt (II.3), der sich auf die Entwicklung von Übergängen bezieht, ist zunächst deskriptiv angelegt. Im Anschluss geht es – auf der Basis multivariater Analysen – um Übergangswahrscheinlichkeiten, d. h. um die Frage, von welchen Faktoren die Häufigkeit von Übergängen abhängig ist. Aufgrund der begrenzten Fallzahlen im SOEP waren Auswertungen für NRW dabei nur begrenzt möglich.

Die Häufigkeit von Übergängen sagt nichts über „gute“ und „schlechte“ Übergänge, über erwünschte und unerwünschte Mobilität aus. Einige Informationen hierzu enthält jedoch die BIBB-/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen, die daher zur Ergänzung des zweiten Schwerpunktes herangezogen wurde.

Ad 3: Im dritten Schwerpunkt (II.4) steht die unterschiedliche Zusammensetzung von (Erwerbs-)Biografien im Mittelpunkt. Die Analysen sind nach verschiedenen Faktoren – wie Geschlecht, Bildungsstand, Landesteil - differenziert. Untersucht wird auch, welche Auswirkungen Diskontinuitäten (v. a. in Form von Arbeitslosigkeit) auf die weitere Erwerbsbiografie und Einkommensentwicklung haben. Die AVID erlaubt hier die differenzierte vergleichende Betrachtung von unterschiedlichen Kohorten (Geburtsjahrgänge 1936-1955). Nur noch begrenzt verwertbar sind dagegen Ergebnisse der AVID zum Zusammenhang zwischen flexiblen, diskontinuierlichen Biografien und Alterssicherung. Zwar war das eigentliche Ziel der AVID gerade, ein differenziertes Bild über die heutige und zukünftige Alterssicherung der Gesellschaft zu geben, doch sind die Ergebnisse durch die inzwischen erfolgten Reformen im Rentenrecht teilweise überholt. Die im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Auswertungen beschränken sich daher auf wenige Fragen zur Zusammensetzung der Bevölkerung mit geringen Renteneinkommen, d. h. auf den Aspekt, welche Faktoren für Lücken in der Alterssicherung maßgeblich sind.

Ad 4: Als wesentlicher Ausdruck der negativen Seiten von Flexibilität und Mobilität kann die in der Vergangenheit in Wellen immer weiter angestiegene Arbeitslosigkeit angesehen werden. Ob Arbeitslosigkeit „prekär“ ist – sowohl in Bezug auf den Anspruch auf soziale Sicherungsleistungen, als auch bezüglich der Chancen einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt – , hängt allerdings stark von ihrer Dauer und der Häufigkeit ihres Auftretens im Lebensverlauf ab. Fragen nach Verteilung und Gewicht der Arbeitslosigkeit werden daher gesondert im vierten Schwerpunkt (II.5) untersucht. Die zu diesem Zweck vorgenommenen Auswertungen der IAB-Beschäftigtenstichprobe und -Ergänzungsstichprobe lassen die Betrachtung des gesamten bzw. gesamten bisherigen Erwerbsverlaufs von abhängig Beschäftigten zahlreicher Geburtskohorten zu.

Eine für die *Bewertung* der Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt, ihrer positiven und negativen Seiten wichtige Frage ist die, wie sich Diskontinuitäten und „atypische“ Beschäftigung in der Erwerbsbiografie auf das individuelle Erwerbseinkommen auswirken. Hierzu wurden – mit Ausnahme weniger im Rahmen der AVID-Sonderauswertung betrachteter Aspekte – keine eigenen Berechnungen durchgeführt. Stattdessen wird der empirische Teil des Projektberichts hier durch eine im Rahmen des Projekts verfasste Studie von Johannes Schwarze (Teil II.6) ergänzt, die theoretische Analysen und Befunde vorliegender empirischer Studien zum genannten Thema auswertet.

Die skizzierte Nutzung der verschiedenen Datenquellen für die ausgewählten Schwerpunkte ergibt sich aus den unterschiedlichen Möglichkeiten und Grenzen der verfügbaren Datensätze. Der folgende methodische Teil stellt die für das Projekt genutzten Datenquellen sowie ihre Möglichkeiten und Grenzen bezüglich der Erfassung von Flexibilisierungsprozessen im Detail vor.

Insgesamt kann die Frage nach der Auswirkung von Flexibilisierung auf die soziale Sicherung unterschiedlicher Personengruppen mit Hilfe der zur Verfügung stehenden

Datensätze nur im Ansatz beantwortet werden. Diesen Zusammenhang herzustellen, bleibt daher vor allem den deutschen Studien im zweiten und internationalen Studien im dritten Schwerpunkt des Berichts vorbehalten.

2. Informationen zu den verwendeten Datenquellen

2.1 Der Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die größte amtliche Repräsentativbefragung von in Deutschland lebenden Personen und Haushalten und wird jährlich seit 1957 in den alten und seit 1991 in den neuen Bundesländern durchgeführt. Diese Datenquelle stellt Informationen in tiefer fachlicher Gliederung zu den Themen Bevölkerung, wirtschaftliche und soziale Lage von Bevölkerung und Familien, über den Arbeitsmarkt und die berufliche Gliederung und Ausbildung der Erwerbsbevölkerung zur Verfügung. Den eigentlichen Schwerpunkt der Befragung bilden sozio-demografische und erwerbsstatistische Merkmale (Emmerling/Riede 1997, S. 160). Die Stichprobe umfasst insgesamt ca. 820.000 Personen in 370.000 Haushalten. Befragt werden alle volljährigen Personen, wobei eine Person zusätzlich Auskünfte über den Haushalt gibt.

Der Mikrozensus wird als Flächenstichprobe bzw. einstufige Klumpenstichprobe gezogen. Grundlage für die Auswahl ist das bewohnte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Auf der Basis der Volkszählungsergebnisse von 1987 wurde dieses Gebiet eingeteilt in Flächen mit etwa 6 bis 12 Wohnungen (Auswahleinheiten). Jährlich wird dann eine Zufallsstichprobe von einem Prozent dieser Auswahleinheiten gezogen. Die Haushalte und Personen, die in den Auswahleinheiten wohnen, werden vier Jahre in Folge interviewt. In jedem Jahr scheidet ein Viertel der Auswahlbezirke aus und wird durch neue ersetzt (Rotationsverfahren). Alle ausgewählten Haushalte und Personen werden im Rahmen des sog. Grundprogramms befragt. Dazu kommt ein Ergänzungsprogramm, das ebenfalls jährlich erhoben wird, allerdings mit einem geringeren Auswahlatz von 0,5%. Ein Zusatzprogramm wird alle vier Jahre erhoben, mit variierenden Auswahlätzen von bis zu 1%.

Für die Untersuchung von Flexibilisierungsprozessen bietet sich die Analyse des Mikrozensus aus unterschiedlichen Gründen an. Es liegen relativ detaillierte erwerbsstatistische Informationen vor (z. B. über verschiedene Beschäftigungsformen). Die Konzeption des Mikrozensus als Haushalts- und Personenbefragung erlaubt die Verknüpfung von Informationen auf der Personenebene mit vielfältigen sozioökonomischen Hintergrundvariablen. Aufgrund der Kombination von Labour-Force- und Unterhaltskonzept³ sind detaillierte Aussagen zur Erwerbs- und Unterhaltsstruktur mög-

³ Die Abgrenzung von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen erfolgt beim Mikrozensus nach dem international anerkannten Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (Schmidt 2000, S. 1 f., siehe auch Berie/Mayer 1983, S. 15 ff.). Dieses Konzept hat zum Ziel, möglichst alle Erwerbstätigengruppen zu erfassen. Als erwerbstätig gilt danach jede Person ab 15 Jahren, die in der Berichtswoche einer regelmäßigen oder gelegentlichen Tätigkeit im Umfang von mindestens einer Stunde gegen Entgelt (hierzu zählen auch Wehr- und Zivildienstleistende) oder als Selbstständiger oder mithelfender Familienangehöriger nachgegangen ist. Personen, deren Erwerbsverhältnis ruht, d. h. Personen, die sich im Urlaub oder Erziehungsurlaub befinden oder krank sind, aber sonst einer Erwerbstätigkeit nachgehen, gelten ebenfalls als erwerbstätig. Diese Definition ist sehr weit, insofern z. B. registrierte Arbeitslose, die in der Berichtswoche einer geringfügigen Tätigkeit nachgehen, nicht als erwerbslos gelten (Emmerling/Riede 1997, S. 168). Erwerbslos ist eine Person hingegen dann, wenn sie keine Erwerbstätigkeit ausübt, so wie sie oben definiert wurde, innerhalb der letzten vier Wochen vor der Berichtswoche bzw. in der Berichtswoche aktiv nach einer Stelle gesucht hat und innerhalb von zwei Wochen für den Arbeitsmarkt verfügbar ist. Das Verfügbarkeitskriterium wurde bis 1996 im Mikrozensus nicht berücksichtigt und

lich (Schmidt 2000, S. 2). Bundeslandspezifische Auswertungen können auf der Basis des großen Stichprobenumfangs ohne Probleme vorgenommen werden. So lagen 1995 für NRW Informationen für mehr als 100.000 Personen vor. Damit bietet der Mikrozensus die umfangreichste Sammlung sozioökonomischer Individualdaten für Nordrhein-Westfalen. Zudem erlaubt der lange Erhebungszeitraum für Westdeutschland die Betrachtung von Veränderungen im Querschnitt über mehrere Jahrzehnte. Ein weiterer Vorteil ist, dass der Mikrozensus als Erhebungsinstrument eine relativ große Genauigkeit und geringe Ausfälle aufweist. Der Nonresponse liegt bei etwa 3%. Ursache für diese geringe Quote an Antwortausfällen ist unter anderem die für weite Teile der Befragung geltende Auskunftspflicht. Dies verhindert z. B. eine Untererfassung unterprivilegierter Personengruppen, die im Rahmen freiwilliger Erhebungen fast immer zu verzeichnen ist.⁴

Nicht nutzbar ist der Mikrozensus für die im Rahmen des Projekts interessierenden Längsschnittfragestellungen. Die Methode des rotierenden Panels bei den Auswahl-einheiten bedeutet, dass zwar die untersuchten Gebäudeeinheiten über vier Jahre identisch sind, nicht aber, dass in diesem Zeitraum auch dieselben Personen befragt werden.⁵ Auch Informationen zu Übergängen sind daher so gut wie nicht vorhanden. Veränderungen können also nur im Querschnitt betrachtet werden. Problematisch für Einkommensanalysen ist zudem, dass das Einkommen nur in klassifizierter Form vorliegt. 1990 wurden per Gesetz einige wichtige Bereiche der Befragung von der Auskunftspflicht befreit. Zu vermuten ist, dass sich dies negativ auf die Datenqualität ausgewirkt hat. Betroffen sind davon unter anderem Informationen zum Bildungshintergrund und zur betrieblichen Altersvorsorge.

2.2 Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)

Das sozio-ökonomische Panel ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Privathaushalten in Deutschland. Seit 1984 werden jährlich westdeutsche und ausländische Privathaushalte mit einem Haushaltsvorstand aus den ehemaligen Hauptanwerbeländern befragt. 1990 wurde die Untersuchung auf die neuen Bundesländer ausgedehnt. Seit 1994 werden auch Zuwandererhaushalte im Panel erfasst. Ziel dieser Befragung ist es „für die Bundesrepublik Deutschland repräsentative Mikro-Längsschnittdaten für Personen, Haushalte und Familien“ zur Verfügung zu stellen

wird seit 1996 zusätzlich ausgewiesen. Im Gegensatz zum Labour-Force-Konzept wird beim Unterhaltskonzept nach der Haupteinkommensquelle zum Bestreiten des Lebensunterhaltes gefragt. Differenziert wird dabei nach überwiegendem Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit, Sozialleistungen, eigenes Vermögen oder Mittel von Angehörigen. So erhält man Aufschluss über die Integration der Personen in das Beschäftigungssystem.

⁴ Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass mit der Aufhebung der Auskunftspflicht eine steigende Zahl von Antwortausfällen und eine sinkende Datenqualität einhergeht. Deshalb kam der Beirat des Mikrozensus 1990 zu dem Ergebnis, „dass im gesamten Kernbereich des Mikrozensus (...) auf die Auskunftspflicht nicht verzichtet werden kann“ (Grohmann 1990, S. 136). Diese Position ist allerdings nicht unumstritten. Viele Fachleute lehnen eine Auskunftspflicht mit der Begründung ab, damit gehe eine geringere Datenqualität einher. Bei freiwilliger Auskunft gebe es zwar mehr Antwortausfälle, dies würde durch die höhere Qualität der vorhandenen Befragungsdaten aber wettgemacht. In den 80er Jahren entbrannte im Hinblick auf das Vorhaben einer neuen Volkszählung eine breite Diskussion um verschiedene Aspekte des Datenschutzes, die auch den Mikrozensus betraf. Da 1983 Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz anhängig waren, wurde der Mikrozensus 1983 und 1984 ausgesetzt (Emmerling/Riede 1997, S. 162).

⁵ Eine mehrmalige Befragung derselben Personen findet nur statt, wenn diese im Befragungszeitraum stets in der gleichen Auswahl-einheit zu finden sind – also im gleichen Haushalt wohnen bleiben oder nur innerhalb der Gebäude oder Wohnungen umziehen, die zu einer Auswahl-einheit gehören. Versucht man, Analysen für die Personen zu erstellen, die tatsächlich viermal hintereinander befragt werden konnten, so beschränkt man sich auf besonders immobile Personengruppen.

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1992, S. A-1).⁶ Seit 1990 wird das SOEP, das zunächst an den Universitäten Mannheim und Frankfurt/Main angesiedelt war, vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin organisiert. Jedes Jahr werden dieselben Haushalte und Personen befragt. Interviewt werden alle Personen ab 16 Jahren, und zudem gibt der sog. Haushaltsvorstand zusätzlich Auskunft über den Haushaltszusammenhang und die im Haushalt lebenden Kinder. 1998 umfasste die Gesamtstichprobe etwa 6.600 Haushalte mit über 12.700 Personen.⁷

Die Befragung deckt unterschiedliche Themenfelder ab. Jährlich werden Informationen zur Haushaltszusammensetzung, dem Einkommen, der Erwerbsbeteiligung, der Wohnsituation, der beruflichen und regionalen Mobilität sowie der Gesundheit und Lebenszufriedenheit erhoben. Zusätzlich gibt es jährlich wechselnde Schwerpunktthemen, z. B. zu den Themenbereichen soziale Sicherung, Weiterbildung und Qualifikation, Zeitverwendung, Familie und soziale Dienste, die sich z. T. in größeren zeitlichen Abständen wiederholen. Eine Besonderheit des SOEP besteht in der ausführlichen retrospektiven Erhebung von Biografiedaten. Jede Befragungsperson macht dabei Angaben über die Erwerbs- und Familienbiografie seit dem 15. Lebensjahr. Mit dem Biografie-Fragenprogramm des SOEP wurden erstmals für ganz Deutschland Informationen zum individuellen Erwerbsverlauf seit dem 15. Lebensjahr zur Ehe- und Kindheitsbiografie, zum Berufseinstieg und zur sozialen Herkunft repräsentativ erfasst (Frick/Holst 1998, S. 2). Allerdings stehen nur für die Jahre, in denen auch tatsächlich eine Befragung stattgefunden hat, Kontextvariablen zur Verfügung.⁸ Doch auch wenn eine Verknüpfung der Biografiedaten mit sozioökonomischen Hintergrundinformationen nur sehr eingeschränkt möglich ist, bieten die Biografiedatenfiles die Möglichkeit, Übergänge und Brüche zu betrachten.

Parallelen zum Mikrozensus bestehen also darin, dass das sozio-ökonomische Panel ebenfalls Daten auf Haushalts- und Personenebene erhebt, detaillierte erwerbsstatische Merkmale erfragt, jährlich wechselnde Schwerpunktthemen erfasst und vielfältige sozioökonomische Hintergrundvariablen zur Verfügung stellt. Der bedeutende Unterschied ist jedoch, dass das SOEP von vornherein als Längsschnittdatensatz konzipiert worden ist – nicht zuletzt im Hinblick auf die Analyse von Erwerbs- und Lebensverläufen. Das SOEP stellt damit nicht nur Längsschnittdaten zur Verfügung, sondern bietet auch die Möglichkeit, diese Informationen mit einer Vielzahl an sozio-ökonomischen Hintergrundvariablen zu verknüpfen. Grundsätzlich ermöglicht der Stichprobenumfang auch repräsentative Analysen für Nordrhein-Westfalen.

⁶ Das SOEP besteht mittlerweile aus fünf verschiedenen Teilstichproben. Die Stichproben A „Deutsche West“ und B „Ausländer West“ existiert seit Beginn der Befragung (1984). Die Daten für die Stichprobe C „Deutsche Ost“ wurden erstmals 1990 erhoben. 1994/95 wurden mit der Stichprobe D „Zuwanderer“ gezielt Zuwandererhaushalte in die Befragung aufgenommen. Mit der Stichprobe E „Ergänzung“ wurde das Panel 1998 erstmals nach 15 Jahren durch neue Befragungshaushalte gezielt aufgefrischt. Dies diente der Stabilisierung der Fallzahlen und der Verbesserung von Repräsentativitäts- und Panelanalysen.

⁷ Die Ergänzungsstichprobe ist hier nicht mitgerechnet.

⁸ Beispiel: Wenn jemand beim Eintritt in die Stichprobe 40 Jahre alt ist und Angaben zu seiner Erwerbs- und Familienbiografie machen soll, dann sind für den Zeitraum vom 15. bis zum 39. Lebensjahr zwar Biografiedaten vorhanden, jedoch keine weiteren Informationen zum Haushalt, dem Einkommen etc.

Einkommensangaben liegen im SOEP – im Gegensatz zum Mikrozensus – in sehr detaillierter Form zum einen als persönliches, zum anderen als Haushaltseinkommen vor.⁹

2.3 Die BIBB-/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen 1998/1999

Die BIBB-/IAB-Erhebung¹⁰ zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen ist eine gemeinsame Querschnittsuntersuchung vom Bundesinstitut für Berufsbildung und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zu den beiden Themenbereichen Bildung und Erwerbsbiografien der Erwerbstätigen. Die Zielsetzungen dieser Erhebungen (die jüngste von 1998/99) bestehen in erster Linie in der Analyse des Wandels der Berufs- und Tätigkeitsstruktur, des Arbeitsmitteleinsatzes, der Verbreitung neuer Technologien, der Entstehung und Nutzung beruflicher Qualifikationen sowie ihrer Einbettung in individuelle Erwerbsverläufe mit dem Ziel, die Ergebnisse aus früheren Befragungen (1978/79, 1985/86, 1991/92) zu demselben Themenbereich zu ergänzen und relevante strukturelle Veränderungen zu beschreiben. Neben der allgemeinen Berufsangabe werden die Art des Arbeitsverhältnisses (z. B. befristet/unbefristet), ausgewählte Tätigkeiten, besondere Kennnisanforderungen, die benötigten Arbeitsmittel, physische und psychosoziale Belastungen und Anforderungen sowie organisatorische und betriebsstrukturelle Rahmenbedingungen erfasst.

Untersuchungspopulation ist die deutschsprachige erwerbstätige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren ohne Auszubildende und mithelfende Familienangehörige, aus der mit Hilfe des Random-Route-Verfahrens jeweils etwa 0,1 Prozent ausgewählt und persönlich befragt werden. Die letzte Stichprobe für die Erhebung 1998/99 umfasste über 34.300 Personen. Insgesamt werden etwa 100 umfangreiche Fragen zu oben genannten Themen gestellt (zum Teil offene Fragen), wobei sich die Fragen sowohl auf die Haupttätigkeiten als auch Nebentätigkeiten der Befragten beziehen.

Insgesamt wurden bis heute vier Erhebungen im Sechs- bis Sieben-Jahres-Turnus durchgeführt (1978/79, 1985/86, 1991/92 und 1998/99), wobei jeweils unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt wurden. Die erste Erhebung legte diesen auf die Ermittlung von Informationen zur beruflichen Mobilität, 1985/86 wurde besonderes Gewicht auf die Verbreitung computergestützter Technologien gelegt, in der dritten Erhebung stand der Vergleich der alten Bundesrepublik mit den Neuen Ländern im Mittelpunkt und der thematische Schwerpunkt der jüngsten Erhebung ist der strukturelle Wandel der Arbeitswelt und seine Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsbelastungen und das individuelle Mobilitätsverhalten.

Der große Vorteil dieser Stichprobe liegt in der Möglichkeit, Motive für Mobilität zu analysieren und sich so der Frage nach der Freiwilligkeit bzw. Unfreiwilligkeit von

⁹ Es ist bekannt, dass bei freiwilligen Befragungen unterprivilegierte Personengruppen häufig nur unterdurchschnittlich erfasst werden (sog. „Mittelschichtsbias“) (Hartmann/Schimpl-Neimanns 1992). Es sollte daher geprüft werden, ob Personen unterer Einkommensschichten im Panel hinreichend repräsentiert sind (Krause 1993, Projektgruppe Panel 1993).

¹⁰ Für detaillierte Informationen zur BIBB-/IAB-Erhebung danken wir Tatjana Fuchs, INIFES, Stadtbergen.

Mobilitätsprozessen zu widmen. Problematisch ist hingegen die Beschränkung auf Erwerbstätige, da so Mobilitätsprozesse anderer relevanter Gruppen, wie z. B. der Arbeitslosen, nicht erfasst werden können.

2.4 Die IAB-Beschäftigtenstichprobe

Im Gegensatz zu den bisher beschriebenen Datenquellen handelt es sich bei der IAB-Beschäftigtenstichprobe nicht um Befragungs- sondern um Meldedaten. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe ist eine Stichprobe aus der Gesamtheit aller Personen, die zwischen 1975 und 1995 mindestens einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Für die neuen Bundesländer sind die Daten seit 1992 verfügbar. Gezogen wurde die IAB-Beschäftigtenstichprobe als 1%-Stichprobe aus dem Archivmaterial der Beschäftigtenstatistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (sog. Historikdatei). Die Beschäftigtenstatistik selbst beruht auf den Informationen, die jeder Arbeitgeber für alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer an die Bundesanstalt für Arbeit übermitteln muss.¹¹

Durch die Beschränkung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sind in der IAB-Beschäftigtenstichprobe folgende Personengruppen erfasst:

- Arbeiter und Angestellte sowie Heimarbeiter, soweit die Beschäftigung nicht geringfügig ist,
- Auszubildende und Praktikanten in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis,
- Beschäftigungsverhältnisse, die durch Mutterschaft, Einberufung zur Bundeswehr oder längere Krankheit unterbrochen sind,
- selbstständige Tätigkeiten von Hausgewerbetreibenden,
- Personen, die im Bereich der Küstenschifffahrt und -fischerei arbeiten,
- selbstständige Lehrer und Erzieher,
- Hebammen und Krankenpfleger, die sozialversicherungspflichtig sind, wenn sie bestimmte Verdienstgrenzen nicht überschreiten,
- mitarbeitende Familienangehörige in der Landwirtschaft sowie
- Rentner, für die aufgrund einer Tätigkeit Beitragsanteile zur Rentenversicherung entrichtet werden.

Nicht erfasst werden hingegen alle Personen, die nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Darunter fallen:

- Selbstständige,
- mithelfende Familienangehörige,
- Beamte,
- ordentlich Studierende,
- geringfügig Beschäftigte¹² und
- Arbeitslose, solange sie keine Lohnersatzleistungen erhalten.

¹¹ Hierbei handelt es sich um An- und Abmeldungen zur Sozialversicherung im Rahmen des DEVO-/DÜVO-Verfahrens. Die Datenerfassungsverordnung und die Datenübertragungsverordnung (eingeführt 1973) legen fest, welche Tatbestände gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit, den Kranken- und den Rentenversicherungsträgern meldepflichtig sind. Es handelt sich hierbei um Meldungen zu Beginn und Ende eines Beschäftigungsverhältnisses, Jahresmeldungen, Unterbrechungsmeldungen und Angaben zum Bruttoverdienst bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

¹² Geringfügig Beschäftigte sind erst seit 1999 erfasst, nachdem die Sozialversicherungspflicht auch auf solche Beschäftigungsverhältnisse ausgedehnt wurde.

Da sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit immer noch den überwiegenden Teil der Beschäftigungsverhältnisse ausmacht, repräsentiert die Stichprobe über 70% der erwerbstätigen Bevölkerung in Deutschland. Über die erfassten Personengruppen sind verschiedene Merkmale bekannt, u. a. Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Stellung im Beruf, Voll- oder Teilzeitbeschäftigung, das sozialversicherungspflichtige Bruttoentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze, Bezug von Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes,¹³ der Wirtschaftszweig und die Betriebsgröße. Insgesamt steht in der IAB-Beschäftigtenstichprobe für das alte Bundesgebiet ein auswertbarer Zeitraum von 20 Jahren zur Verfügung. Dies ermöglicht es, Entwicklungen z. B. bezüglich der Dauer und Häufigkeit von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitslosigkeitsphasen zu analysieren. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe erfasst im Querschnitt bis 1990 jedes Jahr etwa 200.000 und ab 1991 etwa 250.000 Personen. Im Längsschnitt liegen für Westdeutschland Informationen über 560.000 Personen vor (Bender et al. 1996 und Bender et al. 2000).

Neben dieser ursprünglichen IABS gibt es noch eine Erweiterung der Stichprobe, die sog. Ergänzungsstichprobe I. Bei dieser Stichprobe handelt es sich um eine Version der IAB-Beschäftigtenstichprobe, die um Daten der Rentenversicherungsträger ergänzt wurde. Durch die Fusion dieser beiden Datensätze konnten in der ursprünglichen IAB-Beschäftigtenstichprobe vorhandene Informationslücken geschlossen werden und der Erwerbsverlauf der Versicherten an dessen Beginn und Ende vervollständigt werden (vgl. Wübbecke 2002). Somit verfügt die Ergänzungsstichprobe über Informationen zum gesamten Erwerbsleben der Personen bis zum Ende des Beobachtungsfensters (1995) und deckt damit einen weitaus größeren Zeitraum ab als die ursprüngliche IABS. Die frühesten Informationen der Ergänzungsstichprobe stammen aus dem Jahr 1917. Zudem sind alle Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit enthalten und nicht nur Informationen über Leistungsbezieher. Damit ist es möglich, die Arbeitslosigkeitsphasen im gesamten Erwerbsleben der Personen zu rekonstruieren und deren Bedeutung für die Erwerbsbiografie zu analysieren. Insgesamt enthält die Ergänzungsstichprobe für Westdeutschland rund 17,6 Millionen Meldungen zu anonymisierten Datensätzen von 362.380 sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern.¹⁴ Allerdings enthält die Ergänzungsstichprobe einige wichtige Informationen nicht, die aber in der Regionalstichprobe der ursprünglichen IABS verfügbar sind (z. B. die Qualifikation der Erwerbspersonen und Informationen auf Ebene der Bundesländer).

Ein großer Vorteil der IABS und ihrer Ergänzungsstichprobe ist die Tatsache, dass es sich nicht um Befragungs-, sondern um Meldedaten der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger bzw. die Bundesanstalt für Arbeit handelt.¹⁵ Somit werden die Erwerbsverläufe tagesgenau erfasst, die Angaben sind von großer Genauigkeit und aufgrund der Meldepflicht bestehen keine Probleme der Panelmortalität, die bei frei-

¹³ Die IAB-Beschäftigtenstichprobe wird mit Informationen über Lohnersatzleistungen aus der Leistungsempfängerdatei der Bundesanstalt für Arbeit und Betriebsinformationen angereichert. Hierdurch ist es möglich, Erwerbsverläufe zu untersuchen, die aus unterschiedlichen Phasen von sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) bestehen.

¹⁴ Die Stichprobengesamtheit der Ergänzungsstichprobe deckt sich nicht exakt mit der ursprünglichen IAB-Beschäftigtenstichprobe. Für gut 90% der ursprünglichen IABS liegen aber Informationen aus den Rentenversicherungskonten vor (vgl. Wübbecke 2002).

¹⁵ Es handelt es sich hier um sogenannte prozessproduzierte Daten. Damit sind alle Daten gemeint, die „für Verwaltungszwecke oder die Aufgabenerfüllung öffentlicher Institutionen (insbesondere der Sozialverwaltung) benötigt werden“ (Schmähl 1985, S. 277).

willigen Wiederholungsbefragungen immer wieder auftreten (Bender et al. 2000, S. 1). Zudem handelt es sich bei freiwilligen Befragungen in der Regel um Retrospektivbefragungen, bei denen man auf die Erinnerungsleistung der Befragten angewiesen ist.

Die Beschränkung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und auf einen relativ kleinen Merkmalsumfang erweist sich allerdings als bedeutender Nachteil der IAB-Daten. Flexible bzw. „atypische“ Formen der Erwerbstätigkeit aus dem nicht-sozialversicherungspflichtigen Arbeitsmarktsegment können durch die Beschäftigtenstichprobe per definitionem nicht erfasst werden. Es kann lediglich festgestellt werden, wann jemand sozialversicherungspflichtig beschäftigt war und wann nicht. Angaben zum Verbleib der Personen, die von den Unternehmen abgemeldet werden, stehen nur dann zur Verfügung, wenn sie registriert arbeitslos sind (Ergänzungsstichprobe I) bzw. in den Geldleistungsbezug des Arbeitsamtes wechseln (ursprüngliche IABS). Bekannt ist für alle Übrigen lediglich, dass sie aus dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsmarktsegment ausgeschieden sind. Ob sie weiterhin erwerbstätig sind, Sozialhilfe beziehen, sich selbstständig gemacht haben, im Erziehungsurlaub sind etc. kann nicht ermittelt werden. Zudem enthalten die Daten des IAB so gut wie keine Informationen über den sozioökonomischen Hintergrund der Personen, wie z. B. Informationen über die Haushaltszusammensetzung, die Zahl der Kinder oder auch weitere Einkünfte oder Schulden. Fragestellungen, die sich auf die Auswirkung von Flexibilisierung auf die soziale Sicherung beziehen, können mit dieser Datenquelle nur in Bezug auf das Phänomen der Arbeitslosigkeit beantwortet werden; Problemstellungen, die sich auf nicht-versicherungspflichtige Tätigkeiten beziehen, sind mit den IAB-Daten gar nicht zu bearbeiten.

2.5 Die Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland“ 1996 (AVID '96)

Die Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland 1996“ (AVID '96) wurde im Dezember 1995 vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) bei Infratest Burke (München) in Auftrag gegeben.¹⁶ Sie beschäftigt sich mit Lebensverläufen und künftigen Einkommen im Alter. Ziel ist die Bereitstellung von Daten und Analysen über die Art und Höhe von Anwartschaften auf zukünftige Alterseinkommen auf der Personen- und Ehepaarebene für deutsche Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Inhaltlich knüpft die AVID '96 damit an die so genannten ASID-Untersuchungen (Alterssicherung in Deutschland) von 1986, 1992, 1995 und zuletzt 1999 an. Besonderheit der AVID '96 ist jedoch der Fokus auf *künftige* Alterseinkommen. Untersucht wird u. a., welche Gruppen der zum Befragungszeitpunkt 40- bis 60-Jährigen im Rentenalter Anwartschaften in der gesetzlichen Alterssicherung und in anderen Altersversorgungssystemen haben werden und wie hoch die Alterseinkünfte der Bevölkerung in der GRV, der betrieblichen Alterssicherung sowie in den übrigen Alterssicherungssystemen (einschließlich privater Vorsorge) ausfallen werden.

Die AVID '96 beruht auf einer Kombination von repräsentativen Befragungsdaten und Informationen aus GRV-Versichertenkonten. Dazu wurde aus allen Personen der

¹⁶ Die weiteren Ausführungen zur AVID '96 beziehen sich auf Infratest Burke 2000.

Geburtskohorten 1936-1955,¹⁷ die Inhaber oder Inhaberin eines GRV-Versichertenkontos sind (Grundgesamtheit), eine repräsentative Stichprobe gezogen. Diesen Personen wurde dann, wenn möglich, der jeweilige Ehepartner zugeordnet. Mit den insgesamt ausgewählten 13.006 alleinstehenden und verheirateten GRV-Kontoinhaber und GRV-Kontoinhaberinnen wurde anschließend ein persönlich-mündliches Interview geführt und die so gewonnenen Informationen wurden nach Zustimmung der Befragungspersonen mit den Daten der Versichertenkonten verknüpft. Die Untersuchungspopulation, die aus Personen mit projizierter Anwartschaft auf eine GRV-Rente oder einem Leistungsbezug bereits 1996 besteht, umfasst hochgerechnet etwa 18,5 Mio. Personen und deckt damit 92% der Personen dieser Altersgruppe in Deutschland ab. Der Deckungsgrad ist dabei in Ostdeutschland mit 99-100% (dies entspricht ca. 4,15 Mio. Personen) deutlich höher als in den alten Bundesländern mit etwa 88% (14,37 Mio. Personen).

Da die AVID '96 den Schwerpunkt auf die zukünftigen Alterseinkommen legt, wurden die erhobenen Daten zu den Lebens- und Erwerbsverläufen bis zum jeweiligen 65. Lebensjahr der Befragungspersonen fortgeschrieben und anschließend die projizierte Art und Höhe der Anwartschaften auf Versichertenrenten aus der GRV und die Höhe der Netto-Alterseinkommen berechnet. Berücksichtigt wurden dabei sowohl Ereignisse, die außerhalb der Entscheidungsfreiheit der Versicherten liegen (z. B. Arbeitslosigkeit, Krankheit nach Auslaufen der Lohnfortzahlung) als auch individuelle Entscheidungen, die zur Unterbrechung oder Beendigung der Erwerbstätigkeit führen (z. B. Haushaltsführung, Pflege von Angehörigen).¹⁸ Die Daten beruhen also bis 1996 auf tatsächlichen Informationen und danach auf Fortschreibungen auf der Basis des von Infratest entwickelten Simulationsmodells,¹⁹ wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen des Jahres 1996 (ergänzt um einige in der Rentenreform 1999 geplanten Änderungen) zugrunde gelegt und alle monetären Größen in Werten von 1996 ausgewiesen wurden.

Zur Ermittlung der projizierten Alterseinkommen wurden folgende Alterssicherungssysteme berücksichtigt: die gesetzliche Rentenversicherung, private und öffentliche Zusatzversorgungssysteme, die Beamtenversorgung, die landwirtschaftliche Alterssicherung, die berufsständische Versorgung sowie private Vorsorge in Form von Lebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen. Keine Berücksichtigung fanden hingegen Erwerbseinkommen, Transferzahlungen und Vermögenseinkommen.

Mit dem Untersuchungsdesign der AVID wurden einige bedeutsame Datenlücken geschlossen, insofern erstmals für den ganz überwiegenden Teil der Bevölkerung der 20 Geburtsjahrgänge 1936-1955 detaillierte Daten zu den gegenwärtigen und zukünftigen Rentenanwartschaften in der GRV und die Kumulation mit Ansprüchen in anderen Regel- und Zusatzsicherungssystemen zur Verfügung gestellt wurden. Die AVID '96 liefert hiermit relevante Informationen zur zukünftigen Bedeutung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme und zum Zusammenhang zwischen der Aus-

¹⁷ D. h. der Personen, die 1996 zwischen 40 und 60 Jahre alt waren.

¹⁸ Die individuellen Entscheidungen zur Unterbrechung oder Beendigung der Erwerbstätigkeit wurden allerdings nur dann berücksichtigt, wenn sie nicht zu einem gleichzeitigen Bezug von Alterseinkommen führen. Auch werden Übergänge in den Ruhestand vor oder nach dem 65. Lebensjahr aus eigener Entscheidung nicht simuliert. Rentenzugänge vor dem 65. Lebensjahr finden nur im Fall von Erwerbsunfähigkeit statt (Infratest Burke 2000, S. 11).

¹⁹ Grundlage für die Simulation ist die Situation im Zeitraum von 1992 bis 1996.

gestaltung des Lebenslaufs und den zu erwartenden Alterseinkommen. Es ist möglich, Personengruppen auszumachen, die vom jetzigen Rentensystem besonders benachteiligt werden oder davon besonders profitieren. Auf der Basis dieser Informationen kann geklärt werden, ob und wo weiterer Bedarf zur Absicherung flexibler, diskontinuierlicher Lebensläufe besteht.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die AVID bezüglich der zugrunde gelegten rentenrechtlichen Rahmendaten nicht mehr den aktuellen Rechtsstand repräsentiert. So sind die in den letzten Jahren, vor allem aber die durch die aktuelle Rentenreform realisierten Rechtsänderungen nicht mehr erfasst. Zwar sind die in der AVID abgebildeten Geburtsjahrgänge von vielen dieser Änderungen faktisch aufgrund der langen Übergangsfristen nicht betroffen. Bei ihnen ist insofern in Bezug auf das absolute Rentenniveau mit einer Verringerung gegenüber den in der AVID errechneten Werten auszugehen, nicht aber von einer bedeutenden strukturellen Verschiebung innerhalb der jeweiligen Rentnerpopulation. Auf jüngere Jahrgänge können die Ergebnisse allerdings nicht mehr ohne Weiteres fortgeschrieben oder übertragen werden.

Jenseits der Daten zur Alterssicherung bleibt der Wert der AVID jedoch in Bezug auf die detaillierte Abbildung von Erwerbs- und Lebensverläufen, vor allem auch zu unterschiedlichen „Lücken“ in der Versicherungsbiografie bestehen. Hier enthält der Datensatz viele über die Rentenversicherungskonten und auch über die IAB-Beschäftigtenstichprobe hinausgehende Informationen.

Aus den genannten Gründen wird die AVID im Rahmen des vorliegenden Projektberichts bezüglich der Alterssicherung nur dafür genutzt, festzustellen, wie sich die Gruppe der Personen mit geringen Alterseinkünften zusammensetzt und ob hier Hinweise darauf zu erkennen sind, dass es sich vor allem um Personen mit besonders diskontinuierlichen Erwerbsbiografien handelt. Vorwiegend wird die AVID jedoch zur Untersuchung solcher Fragestellungen genutzt, die sich auf die Zusammensetzung des Erwerbs- und Lebensverlaufs bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie auf den Einkommenserwerb im Lebensverlauf beziehen. Untersucht wird zudem, ob sich das „Biografie-Patchwork“ oder auch die Einkommensentwicklung von Kohorte zu Kohorte verändert haben bzw. ob sich hieraus Schlüsse in Bezug auf mögliche Auswirkungen von Flexibilisierung ziehen lassen.

Grundsätzlich erlaubt der Stichprobenumfang der AVID Auswertungen auch auf Bundesländerebene, wenn auch aufgrund der Fallzahlen bei sehr detaillierten Analysen häufig keine statistisch sinnvollen Aussagen für NRW mehr möglich sind. Nicht möglich sind ferner Analysen zu nichtdeutschen Personen und ihren Alterseinkommen, da die AVID '96 auf deutsche Inhaber und Inhaberinnen von Versichertenkonten beschränkt ist. Zudem lässt die Nichterfassung bestimmter Einkommensarten, insbesondere der Vermögenseinkünfte, eine gewisse Unterschätzung des Ausmaßes an sozialer Ungleichheit vermuten.

2.6 Synopse

Eigenschaften der verwendeten Datenquellen und Nutzung im Rahmen des vorliegenden Projektberichts					
	Mikrozensus	SOEP	BIBB-/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen	IAB-Beschäftigtenstichprobe und Ergänzungsstichprobe I	AVID '96
Ziel der Untersuchung	Bereitstellung quantitativer, repräsentativer Querschnittsdaten für die Bundesrepublik Deutschland auf Haushalts- und Personenebene zu unterschiedlichen Themenbereichen in tiefer fachlicher Gliederung	Bereitstellung repräsentativer Mikro-Längsschnittdaten für Personen, Familien und Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland	Bereitstellung repräsentativer Querschnittsdaten zur Bildung und den Erwerbsbiografien von Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland	Bereitstellung von Informationen über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und registrierte Arbeitslosigkeit insgesamt (Ergänzungsstichprobe I) bzw. Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug der Bundesanstalt für Arbeit (ursprüngliche IABS)	Bereitstellung von Daten über die Art und Höhe von Anwartschaften sowie zukünftige Alterseinkommen aus verschiedenen Alterssicherungssystemen
Untersuchungspopulation	alle in Deutschland lebenden, volljährigen Personen in Haushalten der Bundesrepublik Deutschland; eine Person macht zusätzlich Angaben über den Haushalt und minderjährige Kinder	alle in Deutschland lebenden Personen ab 16 Jahren in Haushalten der Bundesrepublik Deutschland; eine Person macht zusätzlich Angaben über den Haushalt und minderjährige Kinder	deutschsprachige erwerbstätige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren ohne Auszubildende und mithelfende Familienangehörige	in Westdeutschland lebende Personen, die zwischen 1975 und 1995 (ursprüngliche IABS) bzw. zwischen dem Beginn ihrer Erwerbsbiografie und 1995 (Ergänzungsstichprobe I) mindestens einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren; Daten für die neuen Bundesländer stehen ab 1992 zur Verfügung	deutsche Inhaber und Inhaberinnen eines GRV-Versichertenkontos der Geburtskohorten 1936-1955 und deren Ehepartner

(Fortsetzung Synopse)

	Mikrozensus	SOEP	BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen	IAB-Beschäftigtenstichprobe und Ergänzungsstichprobe I	AVID '96
Art der Daten	Befragungsdaten, Querschnittsdaten	Befragungsdaten, Längs- und Querschnittsdaten	Befragungsdaten, Querschnittsdaten	Prozessproduzierte Daten aufgrund der Meldepflicht von Arbeitgebern (Beschäftigtenstatistik), Längsschnittdaten	Kombination aus Befragungsdaten und Daten der Versichertenkonten; ab 1996 simulierte Werte (Fortschreibung); Längsschnittdaten
Stichproben-Umfang	ca. 820.000 Personen in 370.000 Haushalten	ca. 12.700 Personen in 6.600 Haushalten (1998)	34.343 Personen (1998/99)	Ursprüngliche IABS: im Querschnitt bis 1990 jedes Jahre etwa 200.000 und ab 1991 etwa 250.000 Personen; im Längsschnitt für Westdeutschland etwa 560.000 Personen; Ergänzungsstichprobe I: 17,6 Millionen Meldungen zu 362.380 Personen (Westdeutschland)	ca. 13.000 Personen
Stichproben-Ziehung	einstufig geschichtete Klumpenstichprobe, Auswahlseinheiten sind bewohnte Gebietseinheiten mit etwa 12 Wohnungen; Rotierendes Panel: jedes Jahr scheidet ein Viertel der Auswahlbezirke aus der Stichprobe aus	unterschiedliche Teilstichproben ("Deutsche West", "Deutsche Ost", "Ausländer West", "Zuwanderer"); entweder Random-Route-Verfahren oder Registerstichprobe	repräsentative Stichprobe im Random-Route-Verfahren	Ursprüngliche IABS: 1%-Stichprobe aus dem Archivmaterial der Beschäftigtenstatistik über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; Ergänzungsstichprobe I: Ergänzung der Daten der IABS um weitere Daten der Sozialversicherungsträger	Zufallsstichprobe aus allen deutschen Personen der Geburtsjahrgänge 1936-1955, die Inhaber eines Versichertenkontos der GRV sind
Periodizität	jährlich (Zusatzprogramm vierjährlich)	jährlich	unregelmäßig; bisher vier Erhebungen im Abstand von jeweils sechs bis sieben Jahren (1978/79, 1985/86, 1991/92, 1998/99)	jährlich	bisher einmalig (1996)

(Fortsetzung Synopse)

	Mikrozensus	SOEP	BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen	IAB-Beschäftigtenstichprobe und Ergänzungsstichprobe I	AVID '96
verfügbarer Zeitraum	ab 1957 (alte BL), ab 1991 (neue BL); als Scientific-Use-File sind bisher die Jahre 1989, 1991, 1993, 1995-1997 zugänglich	ab 1984: Westdeutschland ab 1990: Ostdeutschland ab 1994/95: Zuwanderer	Angaben in den jeweiligen Erhebungsjahren	ursprüngliche IABS: 1975-1995; Ergänzungsstichprobe I: vom Beginn der Erwerbsbiografie bis 1995	gesamte Erwerbsbiografie bis zum 65. Lebensjahr
Themenschwerpunkte	wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung und der Familien; Arbeitsmarkt; Berufliche Gliederung und Ausbildung der Erwerbsbevölkerung; Zusätzlich jährlich wechselnde Schwerpunkte zu verschiedenen Themen	Haushaltszusammensetzung; Einkommen; Erwerbsbeteiligung; Wohnsituation; berufliche und regionale Mobilität; Gesundheit; Lebenszufriedenheit; zusätzlich jährlich wechselnde Schwerpunkte zu den Themen soziale Sicherung, Weiterbildung und Qualifikation, Zeitverwendung, Familie und soziale Dienste	Wandel der Berufs- und Tätigkeitsstruktur, des Arbeitsmitteleinsatzes, der Verbreitung neuer Technologien und der Entstehung und Nutzung beruflicher Qualifikationen	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, registrierte Arbeitslosigkeit mit und ohne Geldleistungsbezug der Bundesanstalt für Arbeit	Höhe und Kombination von Anwartschaften aus verschiedenen Alterssicherungssystemen der zum Befragungszeitpunkt 40- bis 60-Jährigen
Besonderheiten	Auskunftspflicht für einen Großteil der Fragen; Mikrozensus ist Orientierungspunkt für andere Datensätze	in diesem Umfang bisher einmalig: repräsentative Informationen zum Erwerbsverlauf durch ausführliche retrospektive Erhebung von Biografiedaten (Erwerbs- und Familienbiografie); bei vielen Fragen deutliche Orientierung am Mikrozensus	Beschränkung auf Erwerbstätige; die BIBB-/IAB-Erhebung liefert als einzige Untersuchung auf breiter Basis Anhaltspunkte für das Ausmaß freiwilliger und unfreiwilliger Mobilität	Ausschließlich Meldedaten vollständige und tagesgenau erfasste Erwerbsverläufe	erste Datenquelle mit detaillierten Erhebungs- und Fortschreibungsdaten zu kumulierten Anwartschaften aus unterschiedlichen Alterssicherungssystemen

(Fortsetzung Synopse)

	Mikrozensus	SOEP	BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung berufl. Qualifikat.	IAB-Beschäftigtenstichprobe und Ergänzungsstichprobe I	AVID '96
Vorteile/ Möglichkeiten des Datensatzes	sehr großer Stichprobenumfang, Untererfassung unterprivilegierter Gruppen geringer als in anderen Befragungsdatensätzen; vielfältige Informationen zu Erwerbstätigkeit und Haushaltsstrukturen; vielfältige sozioökonomische Hintergrundvariablen, Informationen über die gesamte Wohnbevölkerung	Längsschnittinformationen über einen relativ langen Zeitraum; sehr vielfältige sozioökonomische Hintergrundvariablen; sehr detaillierte Informationen zum Einkommen. Informationen über die gesamte Wohnbevölkerung	Informationen zu freiwilliger und unfreiwilliger Mobilität auf der Basis großer Fallzahlen; vielfältige Hintergrundvariablen zur Arbeitswelt; Analysen auf Bundesländerebene möglich	sehr großer Stichprobenumfang; tagesgenaue Erwerbsverläufe; Informationen über Lohnersatzleistungen Informationen über alle Phasen registrierter Arbeitslosigkeit	langer Zeitraum; Längsschnittinformationen; detaillierte Informationen über zukünftige Alterseinkommen Informationen über Lücken in der Erwerbsbiografie und über den Einkommenserwerb im Lebensverlauf
Nachteile/ Grenzen des Datensatzes	Keine Längsschnittinformationen; umstrittene Datenqualität bei von der Auskunftspflicht befreiten Fragen; als Scientific-Use-File nur für kleinen Zeitraum verfügbar	bei detaillierten Längsschnittanalysen auf Länderebene Probleme mit den Fallzahlen	keine Längsschnittinformationen; Beschränkung auf Erwerbstätige lässt keine Aussagen über Mobilität anderer Gruppen zu (z. B. Arbeitslose)	Beschränkung auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; kaum sozioökonomische Hintergrundinformationen; keine Informationen zu atypischer Beschäftigung	nicht alle Einkommensarten berücksichtigt; Ausländer und Ausländerinnen sind nicht erfasst
Mit dem jeweiligen Datensatz im vorliegenden Projektbericht bearbeitete Fragestellungen	Verbreitung verschiedener Erwerbsformen; Entwicklung und Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland und NRW	Verbreitung unterschiedlicher Arbeitsmarktübergänge in Deutschland und NRW	Verteilung unterschiedlicher Erwerbsformen nach sozio-strukturellen Merkmalen (Alter, Bildung, Geschlecht, Region etc.) Ausmaß freiwilliger und unfreiwilliger Mobilität; Motive für mobiles Erwerbsverhalten	Entwicklung der quantitativen Bedeutung und der Struktur der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie in Westdeutschland und NRW	Längsschnittergebnisse zur Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren Veränderungen, zum Einkommenserwerb im Lebenslauf und zu Folgen für die soziale Sicherung im Alter in Westdeutschland und NRW
Quelle: Eigene Zusammenstellung.					WSI

Literaturverzeichnis

- Alber, J. (2000): Sozialstaat und Arbeitsmarkt, in: Leviathan 4/2000, S. 535-569.
- Bender, S./Haas, A., Klose, C. (2000): IAB Employment Subsample 1975-1995. Opportunities for Analysis Provided by the Anonymised Subsample, Discussionpaper 117, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Bender, S./Hilzendege, J./Rohwer, G./Rudolph, H. (1996): Die IAB- Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 197, Nürnberg.
- Berie, H./Mayer, H.-L. (1983): „Entschließungen“ im Bundesarbeitsblatt 7/8.
- Bosch, G. (2001): Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4, S. 219-230.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001): Unbefristete Vollzeitbeschäftigung nach wie vor dominierende Erwerbsform in Europa, in: DIW-Wochenbericht 9, S. 145-151.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1992): Das sozio-ökonomische Panel (SOEP), Benutzerhandbuch, Version 6, Berlin.
- Dombois, R. (1999): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/1999, S. 13-20.
- Emmerling, D./Riede, Th. (1997): 40 Jahre Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 3, S. 160-174.
- Erlinghagen, M./Knuth, M. (2001): Auf der Suche nach dem Turboarbeitsmarkt. Zwischenbilanz des DFG-Projektes „Restrukturierung des Arbeitsmarktes“, Präsentation von Zwischenergebnissen im Rahmen des VII. Workshops des DFG-Schwerpunktprogramms „Globalisierung“ am 27. und 28. Juli 2001, Erlangen.
- Frick, J./Holst, E. (1998): Biographie-Daten im Sozio-ökonomischen Panel, <http://www.diw-berlin.de/deutsch/sop/service/doku/bio1998.pdf>.
- Grohmann, H. (1990): Analysen und Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Mikrozensus und Volkszählung, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Leben und Arbeiten 2000, Reihe: Forum der Bundesstatistik, Bd. 14, Stuttgart.
- Hartmann, P. H./Schimpl-Neimanns, B. (1992): Sind Sozialstrukturanalysen mit Umfragedaten möglich? Analysen zur Repräsentativität einer Sozialforschungsumfrage, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 2, S. 315-340.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen. In: MittAB 3/98, S. 409-425.
- Infratest Burke Sozialforschung (2000): Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, DRV-Schriften, Bd. 19 und BMA-Forschungsbericht, Bd. 277, Frankfurt/Main.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996/97): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teile I, II und III, Bonn.

- Krause, P. (1993): Einkommensarmut im vereinigten Deutschland, Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 93-09, Bochum.
- Mückenberger, U. (1985a): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? (Teil 1), in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., Heft 7, S. 415-434.
- Mückenberger, U. (1985b): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? (Teil 2), in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., Heft 8, S. 457-475.
- Projektgruppe Panel (1993): Zehn Jahre Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2, S. 27-43.
- Rohwer, G./Dunstmann, Ch. (1995): Erwerbsunterbrechungen in der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Beitrag für den Workshop ‚Beschäftigtenstatistik‘ beim Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), Mannheim, 28.-29. September 1995.
- Schmidt, S. (2000): Mikrodaten-Tools. Erwerbstätigkeit im Mikrozensus: Konzept, Definition, Umsetzung, <http://www.zuma-mannheim.de/data/microdata>.
- Wagner, A. (2000a): Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? Über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, S. 200-246.
- Wagner, A. (2000b): Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2000, S. 476-485.
- Wagner, G./Schupp, J./Rendtel, U. (1994): Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Hauser, R./Ott, N./Wagner G. (Hrsg.): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Bd. 2: Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation. Ergebnisse aus dem gleichnamigen Forschungsbereich an den Universitäten Frankfurt und Mannheim, S. 70-112.
- Walker, R./Goodwin, D./Cornwell, E. (2000): Work Patterns in Europe and Related Social Security Issues: Coping with the Myth of Flexibility, in: Pieters, D. (Hrsg.): Changing Work Patterns and Social Security, EISS Yearbook 1999, London/The Hague/Boston, S. 5-43.
- Wübbecke, C. (2002): Der Übergang sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in den Ruhestand zwischen betrieblicher Personal- und staatlicher Sozialpolitik – Eine empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe des individuellen Beschäftigungsaustrittszeitpunkts für Westdeutschland auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 mit Ergänzungsteil I, in Vorbereitung.

II.2 Vielfalt als Normalität? – Querschnittsergebnisse zur Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland und in NRW

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	45
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	46
Abkürzungsverzeichnis	47
1. Einleitung	48
2. Entwicklung und Verteilung unterschiedlicher Erwerbsformen	48
2.1 Teilzeiterwerbstätigkeit.....	49
2.2 Befristete Beschäftigung	52
2.3 Kombination Teilzeit – Befristung.....	58
2.4 Geringfügige Beschäftigung und andere nicht-sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigungsverhältnisse	59
2.5 Kombination geringfügige Beschäftigung – Befristung.....	66
2.6 Zeitarbeit	67
3. Phasen von Selbstständigkeit und Arbeitslosigkeit bei abhängig Beschäftigten.....	70
3.1 Selbstständigkeit.....	70
3.2 Arbeitslosigkeit.....	73
4. Weiterbildung	75
5. Zusammenfassung.....	79
Literaturverzeichnis	82

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Erwerbstätige	1985, 1990, 1995, 2000	49
Tabelle 2	Teilzeiterwerbstätige und Teilzeitquoten	1985, 1990, 1995, 2000	50
Tabelle 3	Teilzeiterwerbstätige und Teilzeitquoten nach Stellung im Beruf	1985, 1990, 1995, 2000	51
Tabelle 4	Gründe für die Teilzeiterwerbstätigkeit	2000	52
Tabelle 5	Befristet Beschäftigte und Befristungsquoten	1985, 1990, 1995, 2000	52
Tabelle 6	Befristet Beschäftigte und Befristungsquoten nach Stellung im Beruf	1985, 1990, 1995, 2000	53
Tabelle 7	Kombination von Teilzeit und Befristung	1985, 1990, 1995, 2000	59
Tabelle 8	Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	1990, 1995, 2000	60
Tabelle 9	Ausschließlich geringfügig Beschäftigte nach Stellung im Beruf	1990, 1995, 2000	61
Tabelle 10	Gründe für die ausschließlich geringfügige Beschäftigung	2000	62
Tabelle 11	Kombination von geringfügiger Beschäftigung und Befristung	1990, 1995, 2000	67
Tabelle 12	Anteil der abhängig Beschäftigten, die schon einmal selbstständig waren	1998/1999	72
Tabelle 13	Anteil der Erwerbstätigen, die schon mindestens einmal/dreimal arbeitslos waren, nach Landesteil und Geschlecht	1998/1999	73
Tabelle 14	Anteil der abhängig Beschäftigten, die schon einmal arbeitslos waren, nach Art des heutigen Beschäftigungsverhältnisses, Geburtskohorte und Qualifikationsniveau	1998/1999	74
Tabelle 15	Anteil der Erwerbstätigen, die in den letzten fünf Jahren Lehrgänge, Kurse oder Seminare besuchten, die der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung dienten, nach Art des Beschäftigungsverhältnisses	1998/1999	76
Tabelle 16	Weiterbildung in den letzten zwei Jahren, nach Art der Weiterbildung	1998/1999	78
Abbildung 1	Anteil der Erwerbstätigen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen nach Geburtskohorte	1998/1999	54
Abbildung 2	Verteilung der Erwerbstätigen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen auf Geburtskohorten	1998/1999	55
Abbildung 3	Verteilung befristeter Beschäftigungsverhältnisse nach Dauer der Berufstätigkeit	1998/1999	56
Abbildung 4	Anteil der Erwerbstätigen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen nach Qualifikationsniveau	1998/1999	57
Abbildung 5	Verteilung der Erwerbstätigen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen nach Qualifikationsniveau	1998/1999	58
Abbildung 6	Anteil der Erwerbstätigen ausgewählter Geburtskohorten in nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen	1998/1999	63

Abbildung 7	Anteil der Erwerbstätigen in nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nach Qualifikationsniveau	1998/1999	64
Abbildung 8	Verteilung der Erwerbstätigen in nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und Qualifikationsniveaus	1998/1999	65
Abbildung 9	Verteilung nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Dauer der Berufserfahrung, Deutschland und NRW	1998/1999	66
Abbildung 10	Anteil der abhängig Beschäftigten in Zeitarbeitsverhältnissen nach Landesteil	1998/1999	68
Abbildung 11	Anteil der abhängig Beschäftigten in Zeitarbeitsverhältnissen nach Qualifikationsniveau	1998/1999	69
Abbildung 12	Anteil der abhängig Beschäftigten in Zeitarbeitsverhältnissen nach Geburtskohorten	1998/1999	69
Abbildung 13	Anteil der heutigen abhängig Beschäftigten, die schon einmal selbstständig waren	1998/1999	71
Abbildung 14	Anteil der Erwerbstätigen, die in den letzten fünf Jahren Lehrgänge, Kurse oder Seminare besuchten, die der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung dienten, nach Geburtskohorte	1998/1999	77
Abbildung 15	Anteil der Erwerbstätigen, die in den letzten fünf Jahren Lehrgänge, Kurse oder Seminare besuchten, die der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung dienten, nach Qualifikationsniveau	1998/1999	77

Abkürzungsverzeichnis

AVID	Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland“
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
IAB	Institut für Arbeitsmarktforschung
ISG	Institut für Sozial-, Berufsforschung und Gesellschaftspolitik
NRW	Nordrhein-Westfalen
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel

1. Einleitung

Wie im einführenden Teil I dargestellt, stellt die Vielfalt und die wachsende Verbreitung unterschiedlicher Erwerbsformen und -verhältnisse einen zentralen Aspekt der Flexicurity-Thematik dar, insofern aus unterschiedlichen Erwerbsformen auch unterschiedliche Zugänge zu, Leistungserwartungen an und Verpflichtungen gegenüber den Systemen der sozialen Sicherung resultieren. Ziel dieses ersten Teils der empirischen Untersuchung ist es, mehr Transparenz bezüglich der empirischen Entwicklung und sozial-strukturellen Verteilung unterschiedlicher Erwerbsformen zu schaffen. Dabei geht es vor allem auch darum, die Situation in NRW im Vergleich zu Deutschland bzw. Westdeutschland zu untersuchen. Basis der Analyse sind Sonderauswertungen des Mikrozensus für die Jahre 1985, 1990, 1995 und 2000, die einen Zeitvergleich ermöglichen, sowie eine Auswertung der BIBB/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen, die sich auf die Situation Ende der 90er Jahre (1998/1999) bezieht.²

Ob aus den unterschiedlichen Erwerbsformen faktisch Probleme für die Systeme der sozialen Sicherung oder aber die Sicherung der betroffenen Personen resultieren, hängt auf der Seite der Sicherungssysteme vor allem von Art und Verbreitung der jeweiligen Erwerbsformen ab, auf der Seite der Erwerbstätigen u. a. von der Art der Tätigkeit, ihrer Dauer im Lebensverlauf, aber auch von der familiären Konstellation, von der eventuellen Absicherung durch weitere Systeme etc. Eine differenzierte Prüfung dieser Zusammenhänge bleibt dem institutionellen Teil III vorbehalten.

2. Entwicklung und Verteilung unterschiedlicher Erwerbsformen

Betrachtet man die Entwicklung der letzten 15 Jahre (von 1985 bis 2000), so ist die Zahl der Erwerbstätigen in Westdeutschland insgesamt von etwa 26,6 auf 30 Millionen, d. h. um fast 13% angestiegen (Tabelle 1). Dieser Anstieg verteilte sich allerdings unterschiedlich auf die Perioden und auf die beiden Geschlechter. Überwiegend fand der Anstieg der Beschäftigten in der zweiten Hälfte der 80er Jahre statt, während zwischen 1990 und 1995 ein leichter Rückgang der westdeutschen Beschäftigtenzahlen zu konstatieren war; zu einem leichten Anstieg um etwa 750.000 Erwerbstätige kam es dann wieder in der zweiten Hälfte der 90er Jahre.

Schon in der Phase des deutlichen Beschäftigungswachstums in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stiegen die Beschäftigtenzahlen der Frauen prozentual etwa doppelt so stark an wie die der Männer (14% vs. 7%). In den 90er Jahren standen sich dann rückgehende Erwerbstätigenzahlen bei den Männern und kontinuierlich steigende Erwerbstätigenzahlen bei den Frauen, die die ersteren zumindest in der zweiten Dekadenhälfte überkompensierten, gegenüber.

In NRW verlief die Entwicklung grundsätzlich ähnlich wie in der alten BRD bzw. Westdeutschland allgemein, allerdings mit noch deutlicheren geschlechtsspezifischen Differenzen: verglichen mit 1985 lag die Zahl der männlichen Erwerbstätigen im Jahr 2000 nach Zuwachs und Rückgang fast auf konstantem Niveau (Westdeutschland: +4%), während die Zahl der weiblichen Erwerbstätigen rund ein Drittel höher lag als noch anderthalb Dekaden zuvor (Westdeutschland: +26,7%).

² Zu den Merkmalen und Besonderheiten der beiden verwendeten Datenquellen vgl. Teil II.1 des vorliegenden Projektberichts. Für Unterstützung bei den Auswertungen danken die Autoren und Autorinnen Tatjana Fuchs (INIFES Stadtbergen, BIBB/IAB-Befragung) sowie dem Statistischen Bundesamt und dem Statistischen Landesamt NRW (Mikrozensus).

Die allgemeine und auch die geschlechtsspezifische Entwicklung in Westdeutschland bzw. auch in NRW unterscheidet sich somit von derjenigen in Ostdeutschland, wo im Zuge von Umstrukturierung und hoher Arbeitslosigkeit die Erwerbstätigenzahlen *beider* Geschlechter in den 90er Jahren zurückgingen.

Tabelle 1

Erwerbstätige 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000)				
	1985	1990¹⁾	1995	2000
	in 1000	in 1000	in 1000	in 1000
Männer				
D-West	16.402	17.585	17.141	17.059
D-Ost	-	-	3.797	3.621
NRW	4.358	4.599	4.405	4.396
Frauen				
D-West	10.225	11.749	12.102	12.950
D-Ost	-	-	3.007	2.974
NRW	2.416	2.884	2.894	3.209
Gesamt				
D-West	26.626	29.334	29.244	30.009
D-Ost	-	-	6.804	6.595
NRW	6.775	7.483	7.300	7.605
- = kein Wert vorhanden. 1) NRW: 1991. Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.				

WSI

2.1 Teilzeiterwerbstätigkeit

Wie vielfach belegt, hat sich die steigende Erwerbsintegration vor allem westdeutscher Frauen in den vergangenen Jahren vorwiegend auf dem Wege der Teilzeitbeschäftigung vollzogen (Tabelle 2). Laut Mikrozensus stieg die Gesamtzahl der Teilzeitbeschäftigten in Westdeutschland zwischen 1985 und 2000 von 3,3 Millionen auf 6,3 Millionen an. Dies entspricht zur Zeit einem Anteil von 21% bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen, allerdings mit unvermindert großen geschlechtsspezifischen Differenzen: Nur 5,5% aller erwerbstätigen Männer, aber 41,4% der erwerbstätigen Frauen arbeiten inzwischen auf Teilzeitbasis. Damit stellen Frauen in den alten Ländern momentan über 85% aller Teilzeitbeschäftigten.

In NRW arbeiteten laut Mikrozensus im Jahr 2000 1,6 Millionen Menschen auf Teilzeitbasis, dabei stellten Frauen mit 1,3 Millionen wie im Durchschnitt der alten Länder 85% der Teilzeitbeschäftigten.

In den neuen Ländern beläuft sich der Teilzeitanteil bisher nur auf etwa 12,3%, hat allerdings ebenfalls in den letzten Jahren zugenommen. Auch im Osten ist Teilzeit dabei (inzwischen) eine Frauendomäne: der Frauenanteil an den gut 0,8 Millionen Teilzeitbeschäftigten liegt mit 82% nicht wesentlich niedriger als in den alten Ländern.

Tabelle 2

Teilzeiterwerbstätige und Teilzeitquoten 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)								
	1985		1990¹⁾		1995		2000	
	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %
Männer								
D-West	327	2,0	482	2,7	637	3,7	936	5,5
D-Ost	-	-	-	-	114	3,0	148	4,1
NRW	68	1,6	111	2,4	136	3,1	229	5,2
Frauen								
D-West	2.987	29,2	4.003	34,0	4.504	37,2	5.366	41,4
D-Ost	-	-	-	-	609	20,3	665	22,4
NRW	688	28,5	942	32,7	1.021	35,3	1.329	41,4
Gesamt								
D-West	3.313	12,4	4.484	15,3	5.141	17,6	6.302	21,0
D-Ost	-	-	-	-	722	10,6	813	12,3
NRW	756	11,2	1.053	14,1	1.157	15,9	1.558	20,5
- = kein Wert vorhanden. 1) NRW: 1991. Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.								
								WSI

Wo hat sich die Teilzeitarbeit vor allem durchgesetzt? Betrachtet man ihre Entwicklung seit 1985 nach Stellung im Beruf, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Selbstständigen, Beamten, Angestellten sowie Arbeitern und Arbeiterinnen (Tabelle 3).

An der Spitze liegen die Teilzeitquoten bei den Angestellten (bei denen der Frauenanteil besonders groß ist): hier arbeitet in Westdeutschland inzwischen gut jede/r vierte Beschäftigte Teilzeit, in NRW knapp jede/r vierte. Unter den Arbeitern und Arbeiterinnen ist es zur Zeit gut jede/r fünfte (NRW: knapp jede/r fünfte). Dennoch hat der gewerbliche Bereich hiermit in Bezug auf Teilzeitarbeitsplätze deutlich aufgeholt, die relative Steigerung der Teilzeitquoten war hier erheblich größer als im Angestelltenbereich.

Obwohl gerade im öffentlichen Dienst der rechtlichen Gleichstellung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten und der Beseitigung von faktischen Nachteilen von Teilzeitbeschäftigten seit langem ein besonderes Augenmerk gilt, liegt der Teilzeitanteil unter den Beamten bisher erst bei knapp 14% und damit kaum höher als bei den Selbstständigen (13,3%), in NRW jeweils noch etwas niedriger.

In Ostdeutschland liegt der Teilzeitanteil bei allen Erwerbstätigen Gruppen niedriger als im Westen; die Differenzen sind besonders groß bei den Beamten, die allerdings in Ostdeutschland nur eine zahlenmäßig sehr geringe Gruppe der Erwerbstätigen repräsentieren.

Tabelle 3

Teilzeiterwerbstätige und Teilzeitquoten nach Stellung im Beruf 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)								
	1985		1990¹⁾		1995		2000	
	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %	Teilzeit- erwerbs- tätige in 1000	Teilzeit- anteil in %
Selbstständige								
D-West	217	9,0	276	10,7	348	12,2	412	13,3
D-Ost	-	-	-	-	25	5,1	42	12,3
NRW	45	7,9	67	10,9	63	10,0	88	12,6
Beamte								
D-West	133	7,2	196	9,9	229	11,8	246	13,9
D-Ost	-	-	-	-	/	/	6	3,3
NRW	38	7,8	55	9,9	59	11,5	63	13,1
Angestellte²⁾³⁾								
D-West	1.628	16,6	2.332	19,4	2.858	22,1	3.506	25,3
D-Ost	-	-	-	-	438	14,2	466	16,2
NRW	405	15,3	592	18,3	685	20,2	901	24,9
Arbeiter und Arbeiterinnen³⁾								
D-West	1.056	10,8	1.404	13,6	1.483	15,5	1.966	20,9
D-Ost	-	-	-	-	252	9,4	288	11,9
NRW	222	9,1	308	11,7	314	13,2	473	19,9

/ = Zellenbesetzung zu gering. - = kein Wert vorhanden.
1) NRW: 1991. – 2) Ohne Zivildienstleistende. – 3) Ohne Auszubildende.
Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.

WSI

Für die Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung können sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Gründe ausschlaggebend sein. Hier unterscheiden sich nicht nur Ost und West, sondern vor allem auch Frauen und Männer ganz erheblich (Tabelle 4). Dass Teilzeitbeschäftigung von westdeutschen Frauen überwiegend Ausdruck des traditionellen (modernisierten) Geschlechterverhältnisses ist, wird dadurch belegt, dass zwei Drittel von ihnen angeben, aus persönlichen, familiären Gründen keine Vollzeitbeschäftigung auszuüben. Von den wenigen teilzeiterwerbstätigen Männern arbeiten nur gut 12% aus diesem Grunde Teilzeit. Das wichtigste Motiv für westdeutsche Männer, eine Teilzeiterwerbstätigkeit auszuüben, sind dagegen (parallele) Fort- und Weiterbildungsaktivitäten. Im Osten überwiegt bislang unfreiwillige Teilzeit gegenüber allen anderen Gründen: ein Drittel der teilzeiterwerbstätigen Männer und sogar über die Hälfte der ostdeutschen teilzeiterwerbstätigen Frauen geben an, keinen Vollzeitarbeitsplatz gefunden zu haben.

Tabelle 4

Gründe für die Teilzeiterwerbstätigkeit 2000 (in %)				
Grund für Teilzeiterwerbstätigkeit	West- Deutschland		Ost- Deutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in % der jeweiligen Teilzeiterwerbstätigen			
Vollzeittätigkeit nicht zu finden	13,9	6,2	33,1	52,3
Schulausbildung oder sonstige Aus- und Fortbildung	26,0	4,5	17,6	5,3
Aufgrund von Krankheit, Unfallfolgen	6,0	1,7	10,1	2,6
Persönliche oder familiäre Gründe	12,3	65,6	5,4	21,1
Vollzeittätigkeit aus anderen Gründen nicht gewünscht	32,4	18,6	28,4	16,8
Differenz der Spaltenprocente zu 100%: „Ohne Angabe von Gründen“. Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.				WSI

2.2 Befristete Beschäftigung

Ebenfalls angestiegen ist in den letzten anderthalb Dekaden die befristete Beschäftigung, allerdings in sehr viel moderaterem Ausmaß als die Teilzeitbeschäftigung. Nach den Daten des Mikrozensus ist der Zuwachs an befristeten Beschäftigungsverhältnissen zwischen 1985 und 2000 in Westdeutschland auf rund 460.000 zu beziffern (Tabelle 5).

Tabelle 5

Befristet Beschäftigte und Befristungsquoten 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)								
	1985		1990¹⁾		1995		2000	
	Befristet Beschäftigte in 1000	Befris- tungs- anteil in %	Befristet Beschäftigt e in 1000	Befris- tungs- anteil in %	Befristet Beschäftigt e in 1000	Befris- tungs- anteil in %	Befristet Beschäftigte in 1000	Befris- tungs- anteil in %
Männer								
D-West	1.702	10,4	1.751	10,0	1.512	8,8	1.809	10,6
D-Ost	-	-	-	-	580	15,3	648	17,9
NRW	414	9,5	373	8,1	355	8,1	476	10,8
Frauen								
D-West	1.039	10,2	1.228	10,5	1.035	8,6	1.395	10,8
D-Ost	-	-	-	-	514	17,1	516	17,4
NRW	243	10,1	260	9,0	241	8,3	353	11,0
Gesamt								
D-West	2.741	10,3	2.978	10,2	2.548	8,7	3.204	10,7
D-Ost	-	-	-	-	1.093	16,1	1.164	17,7
NRW	657	9,7	633	8,5	596	8,2	830	10,9
- = kein Wert vorhanden. 1) NRW: 1991. Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.								WSI

Bezogen auf den Anteil an allen Beschäftigungsverhältnissen belief sich der Anstieg im betrachteten 15-Jahreszeitraum damit auf „nur“ 0,4 Prozentpunkte (von 10,3% auf 10,7%). Nachdem die Befristungsquote in der ersten Hälfte der 90er Jahre sogar rückläufig war, haben Befristungen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre allerdings wieder stärker zugenommen, als die längerfristige Betrachtung suggeriert. Insgesamt stieg der Anteil von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei Frauen stärker an als bei Männern; lag die Befristungsquote bei westdeutschen Frauen 1985 noch niedriger als bei westdeutschen Männern, so haben die Frauen laut Mikrozensus die Männer im Jahr 2000 bezüglich der Befristungen überholt. Auch für NRW weist der Mikrozensus 2000 bei den Frauen eine etwas höhere Befristungsquote auf als bei den Männern (11% vs. 10,8%).

Wesentlich höher als im Westen liegt der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse im Osten, wo zurzeit etwa 17-18% der Beschäftigten beiderlei Geschlechts einen befristeten Vertrag haben.

Tabelle 6 zeigt eine Aufschlüsselung der Befristungen nach Stellung im Beruf.

Tabelle 6

Befristet Beschäftigte und Befristungsquoten nach Stellung im Beruf 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)								
	1985		1990¹⁾		1995		2000	
	Befristet Beschäftigte in 1000	Befristungs- anteil in %	Befristet Beschäftigte in 1000	Befristungs- anteil in %	Befristet Beschäftigte in 1000	Befristungs- anteil in %	Befristet Beschäftigte in 1000	Befristungs- anteil in %
Auszubildende								
D-West	1.138	73,6	1.140	87,2	949	86,9	1.121	100,0
D-Ost	-	-	-	-	304	89,2	412	100,0
NRW	270	68,5	228	71,0	204	79,4	316	100,0
Beamte								
D-West	78	4,2	67	3,4	67	3,5	81	4,6
D-Ost	-	-	-	-	5	4,8	7	3,8
NRW	21	4,3	65	11,7	44	8,6	40	8,3
Angestellte²⁾³⁾								
D-West	544	5,6	733	6,1	711	5,5	984	7,1
D-Ost	-	-	-	-	327	10,6	299	10,4
NRW	144	5,4	174	5,4	180	5,3	259	7,2
Arbeiter und Arbeiterinnen³⁾								
D-West	506	5,2	574	5,6	519	5,4	656	7,0
D-Ost	-	-	-	-	372	13,9	343	14,1
NRW	118	4,8	127	4,8	130	5,5	172	7,3

- = kein Wert vorhanden.
1) NRW: 1991. – 2) Ohne Zivildienstleistende. – 3) Ohne Auszubildende.
Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.

WSI

Wie zu erwarten, ist Befristung selten unter den Beamten vertreten. Nicht einmal 5% von ihnen gehören zu den sog. „Beamten auf Zeit“ mit befristetem Vertrag, obwohl deren Anteil an allen Beamten in den letzten 15 Jahren um rund 10% zugenommen

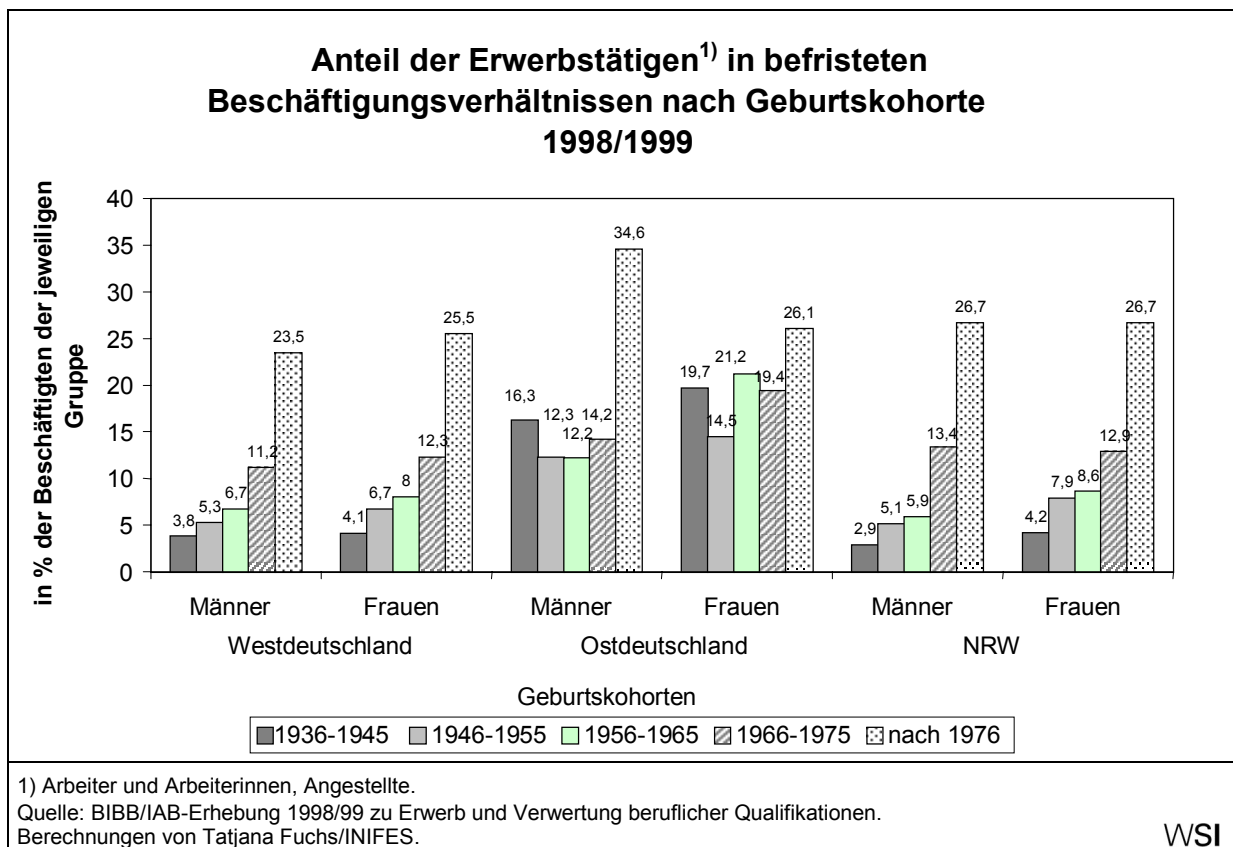
hat. In NRW wird allerdings von der Verbeamtung auf Zeit inzwischen in weit überdurchschnittlichem Maße Gebrauch gemacht (8,3%). Von den westdeutschen Angestellten sowie den Arbeitern und Arbeiterinnen sind zurzeit etwa 7% befristet tätig; auch hier liegen die Befristungsquoten in NRW jeweils leicht über dem westdeutschen Durchschnitt. Dabei haben Befristungen im gewerblichen Bereich anteilmäßig stärker zugenommen als im Angestelltenbereich. Zu 100% befristet sind inzwischen die Verträge von Auszubildenden, während im Jahr 1985 noch einer von vier Auszubildenden einen unbefristeten Vertrag vorweisen konnte.

In Ostdeutschland sind vor allem unter den Angestellten und Arbeiter/innen erheblich mehr Menschen von einer zeitlichen Befristung ihres Arbeitsvertrages betroffen als im Westen. Am stärksten ist die Differenz bei den Arbeitern und Arbeiterinnen, wo der Befristungsanteil im Osten mit über 14% mehr als doppelt so hoch liegt wie im Westen.

Die BIBB/IAB-Befragung 1998/1999 kommt insgesamt – allerdings mit Ausnahme der Quote für ostdeutsche Frauen – zu etwas niedrigeren Befristungsquoten. Diesen Ergebnissen zufolge sind Frauen in beiden Landesteilen und auch in NRW *deutlich* häufiger von Befristungen betroffen als Männer. Die Befragung lässt zudem eine Aufschlüsselung der Befristungen nach Geburtskohorten, Beschäftigungsdauer und Bildungsstand zu.

Die Kohortenbetrachtung zeigt auf, dass der vergleichsweise moderate Gesamtanstieg der Befristungen den steilen Anstieg des Befristungsanteils von den älteren zu den jüngeren Kohorten verdeckt (Abbildung 1).

Abbildung 1



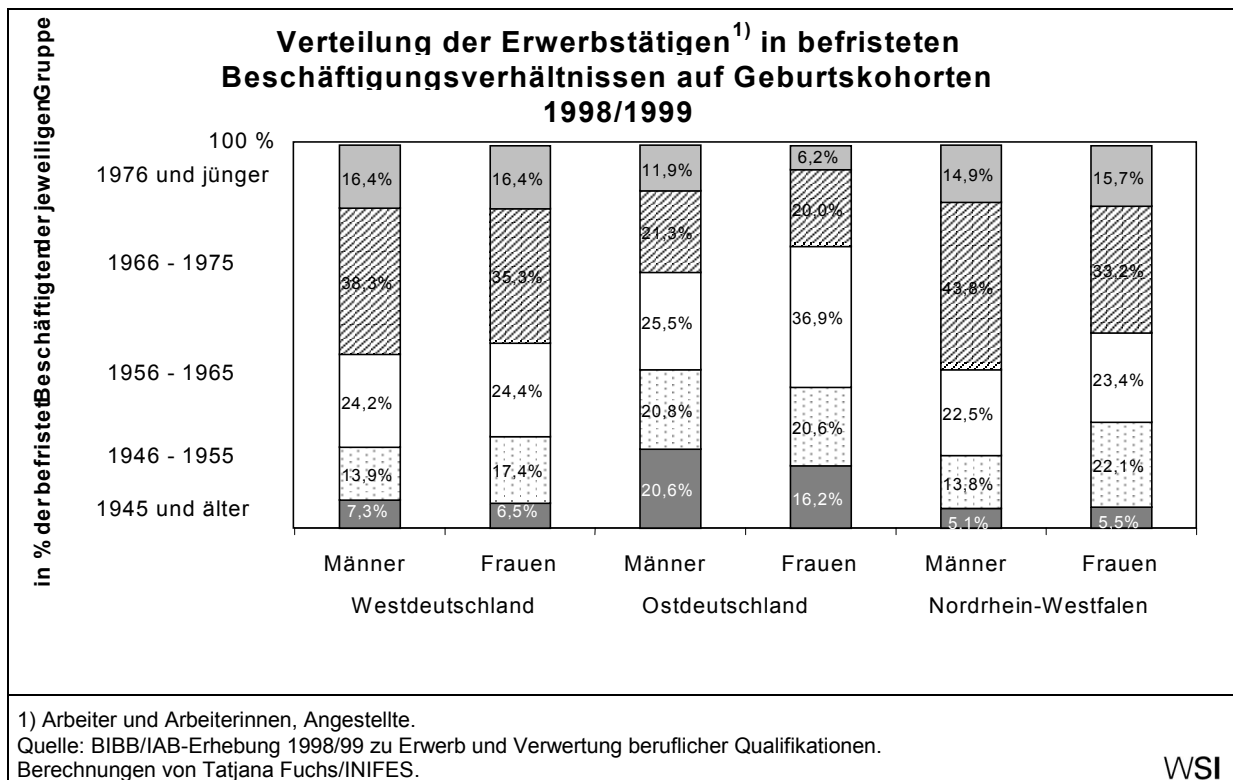
Der kontinuierliche Zuwachs von Betroffenen von Kohorte zu Kohorte ist vor allem in Westdeutschland zu beobachten, wo Befristungen seit Jahren vor allem bei den neu

abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnissen ausgedehnt wurden. War von den männlichen Beschäftigten der rentennahen Jahrgänge 1936-1945 zum Zeitpunkt der Befragung nur etwa jeder 25ste befristet beschäftigt, so war es von den nach 1976 Geborenen etwa jeder Vierte – ein um rund 20 Prozentpunkte höherer bzw. rund sechsmal so hoher Anteil. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Frauen. Alter erweist sich beim „Befristungsrisiko“ somit als wesentlich einflussreicherer Faktor als die Geschlechtszugehörigkeit. In NRW ist der altersabhängige Befristungsanstieg dabei noch ausgeprägter als in Westdeutschland allgemein, d. h. der Befristungsanteil ist bei älteren Beschäftigten noch geringer, bei jüngeren Beschäftigten noch höher als im westdeutschen Durchschnitt. Vor allem ältere männliche Beschäftigte haben hier – sofern sie nicht gänzlich arbeitslos werden – eine vergleichsweise hohe Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse aufzuweisen, während neu auf den Arbeitsmarkt eintretende Jahrgänge überdurchschnittlich oft nur befristet eingestellt werden und somit ein besonders hohes Risiko tragen, sich nach kurzer Zeit wieder beruflich neu orientieren zu müssen.

Wesentlich niedriger liegt die relative Beschäftigungssicherheit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen allerdings in Ostdeutschland. Zwar haben auch in den neuen Bundesländern die jüngsten Kohorten ein weit überdurchschnittliches Befristungsrisiko. Die hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren hat jedoch dazu geführt, dass vor allem die Wahrscheinlichkeit, auch jenseits des 55. Lebensjahres noch (oder wieder) befristet zu arbeiten, in Ostdeutschland vergleichsweise hoch ist: sie liegt heute rund 4- bis 5-mal höher als in Westdeutschland.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der befristet Beschäftigten auf Geburtskohorten.

Abbildung 2



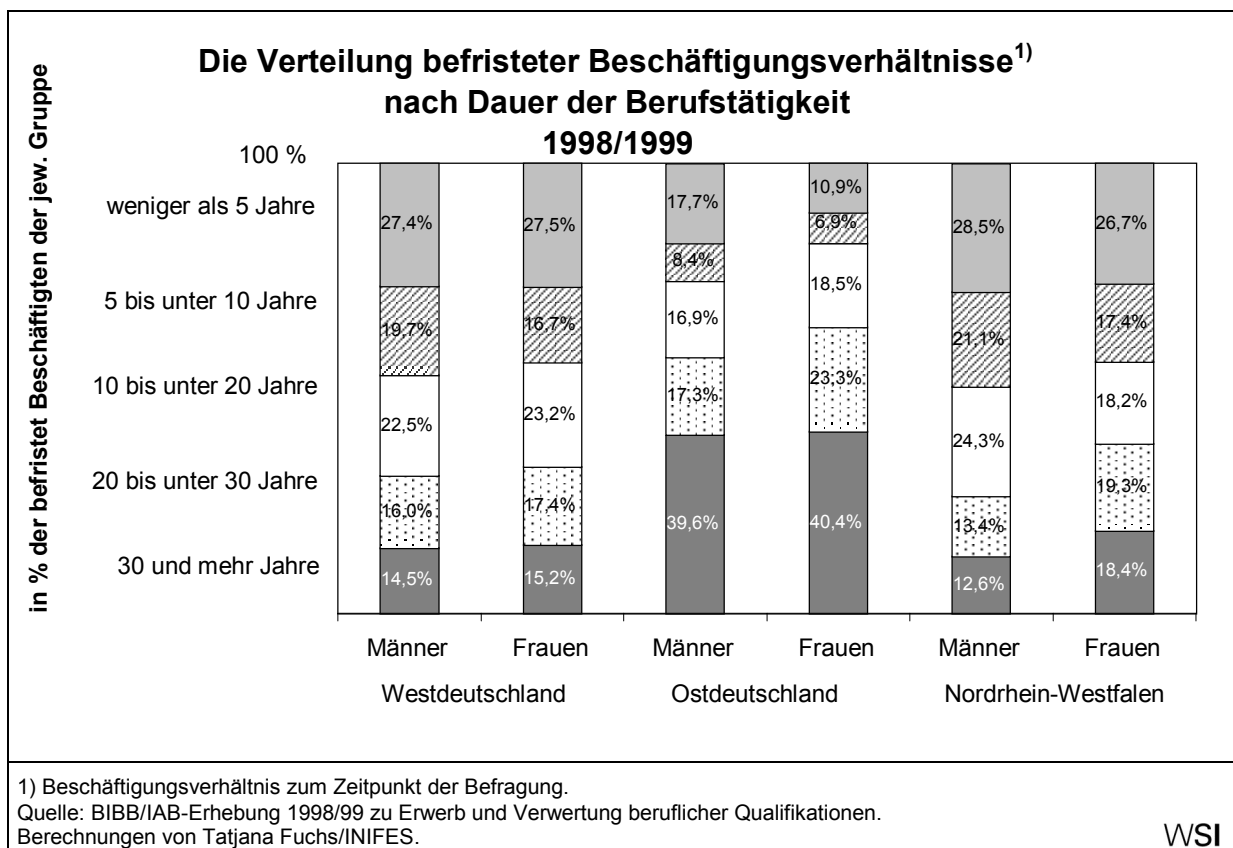
Es ist festzustellen, dass in Westdeutschland bei beiden Geschlechtern mehr als die Hälfte aller Befristungen auf die zum Zeitpunkt der Befragung 32-Jährigen und jünge-

ren (Geburtsjahrgänge 1966 und später) entfielen. Unter den männlichen Erwerbstätigen in NRW belief sich der entsprechende Anteil sogar auf annähernd 60%.

Dagegen waren bei beiden Geschlechtern in Westdeutschland nur rund 7%, in NRW sogar nur gut 5% aller befristet Beschäftigten 1945 und früher geboren, d. h. zum Zeitpunkt der Befragung 53 Jahre und älter. Hier liegt allerdings der Anteil in Ostdeutschland 2- bis 3mal so hoch.

In den hohen Befristungsquoten bei Erwerbstätigen jüngerer Geburtskohorten kommen zwei Effekte zusammen. Zum einen hat der generelle Anstieg der Befristungen bei neu abgeschlossenen Verträgen sich jeweils auf die gerade neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Jahrgänge besonders stark ausgewirkt. Zum anderen sind Befristungen vor allem typisch für „Einstiegsverträge“, d. h. für die ersten Jahre der Berufsbiografie. Dies zeigt auch eine Aufschlüsselung von Befristungsquoten nach Dauer der Berufstätigkeit (Abbildung 3). Mehr als zwei von fünf aller befristet Beschäftigten haben weniger als fünf Jahre Berufserfahrung; in NRW entfallen auf diese Gruppe der Berufsanfänger sogar fast drei von zehn befristet Beschäftigten. Dagegen stellen die Erwerbstätigen mit mindestens 30-jähriger Berufserfahrung nur noch rund 15% aller befristet Beschäftigten. Bedingt durch die schlechte Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Ostdeutschland (s. o.) liegt dieser Anteil in Ostdeutschland allerdings wesentlich höher.

Abbildung 3

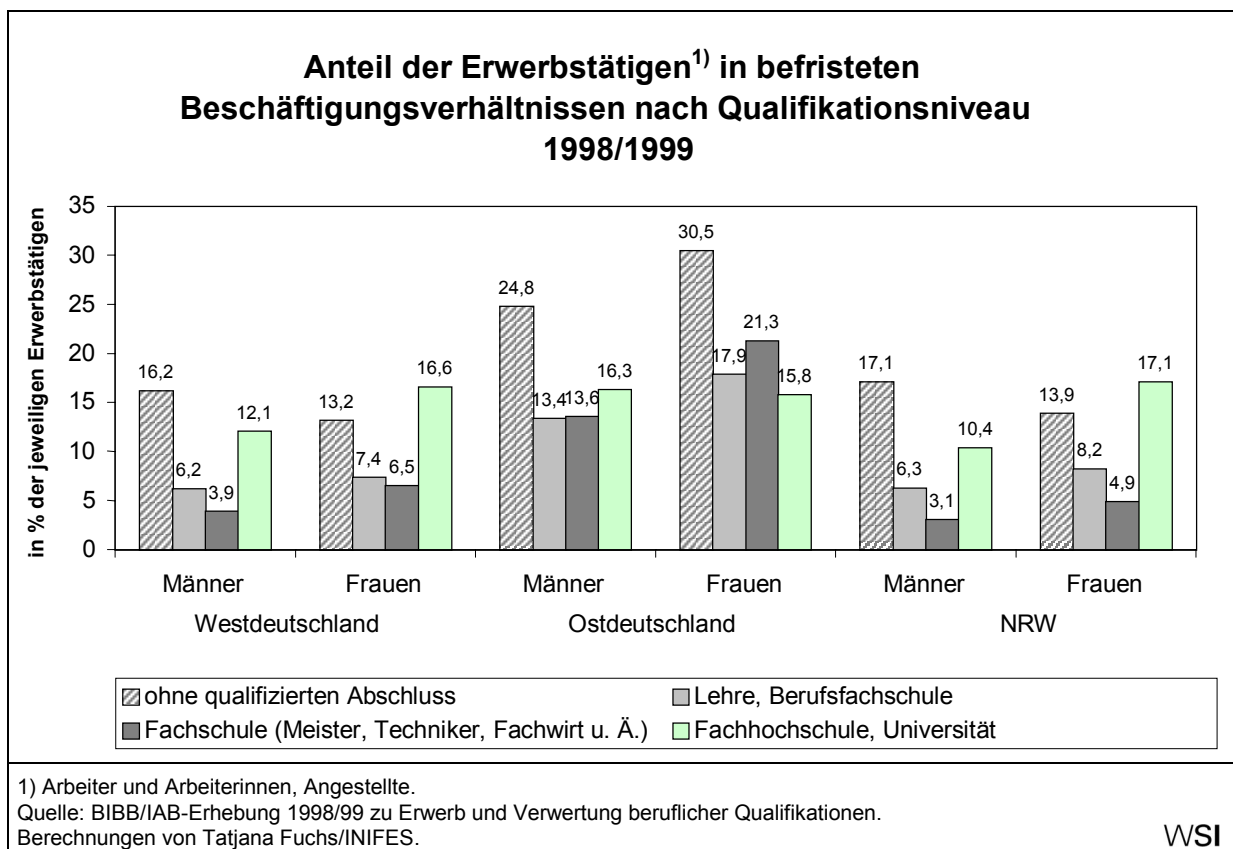


Der Vergleich von Frauen und Männern verdeutlicht, dass Frauen im Durchschnitt das „Befristungsrisiko“ länger tragen als Männer: Die Anteile der Personen mit längerer Berufserfahrung unter den befristet Beschäftigten liegen bei Frauen deutlich höher als bei Männern.

Ob es angesichts der gegebenen Arbeitsmarktsituation den heute jüngeren Beschäftigten gelingen wird, mit fortschreitender Berufserfahrung ihre Erwerbsverläufe ähnlich zu stabilisieren und in einem vergleichbaren Umfang in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse hinüberzuwechseln, wie es heute bei älteren Kohorten der Fall ist, kann auf der Basis der vorliegenden Daten nicht beantwortet werden.

Ein deutlicher Zusammenhang besteht auch zwischen Befristung und Qualifikation. Dieser Zusammenhang ist allerdings ein U-förmiger. Befristungen finden sich, unabhängig vom Geschlecht, überproportional häufig bei Niedrigqualifizierten (Erwerbstätigen ohne qualifizierten Abschluss) und Hochqualifizierten (Erwerbstätigen mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss), während Personen mit mittleren Bildungsabschlüssen (Lehre/Berufsfachschule oder Fachschule, z. B. Meister, Techniker, Fachwirt) wesentlich seltener befristet tätig sind (Abbildung 4).

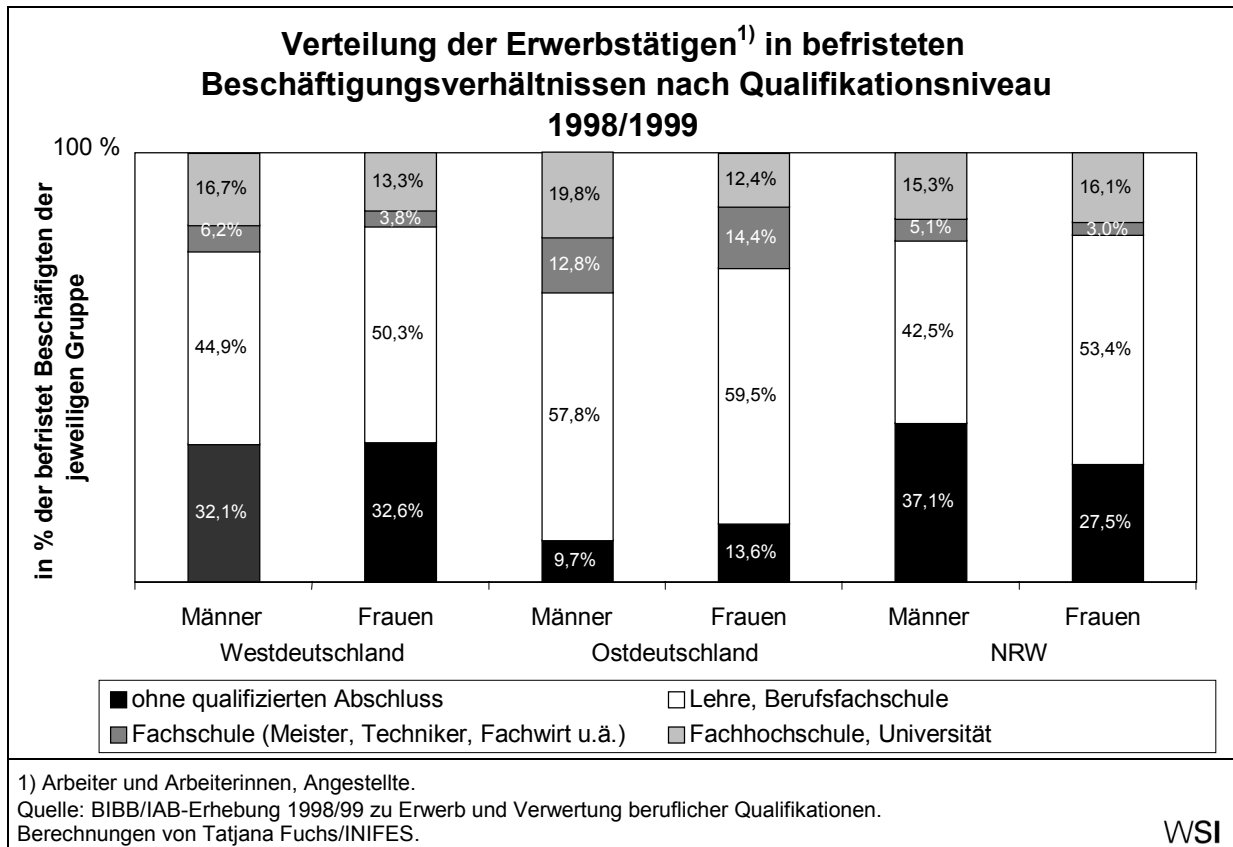
Abbildung 4



Diese Beobachtung gilt auch für NRW, wo jedoch die Befristungsquote von Männern bei den Niedrigqualifizierten, die Befristungsquote von Frauen dagegen bei den Hochqualifizierten höher liegt. Das weitaus höchste Befristungsrisiko tragen allerdings Niedrigqualifizierte beiderlei Geschlechts in Ostdeutschland.

Betrachtet man die Zusammensetzung der Gesamtheit der befristet Beschäftigten nach Qualifikation, so stellen dennoch Personen mit abgeschlossener Lehre oder Berufsfachschule aufgrund ihres großen Anteils an der Erwerbsbevölkerung die größte Gruppe der befristet Beschäftigten; knapp die Hälfte aller Männer mit befristetem Vertrag und sogar gut die Hälfte aller befristet beschäftigten Frauen gehört dieser Gruppe an (Abbildung 5). Daneben stellen die Geringqualifizierten ohne formalen Bildungsabschluss die zweitgrößte Gruppe der befristet Beschäftigten; ihr Anteil ist vor allem in Westdeutschland hoch.

Abbildung 5



2.3 Kombination Teilzeit – Befristung

Im Hinblick auf die mögliche Prekarität von Erwerbsformen, die vom klassischen Normalarbeitsverhältnis abweichen, ist die Frage interessant, ob eine Kumulation der verschiedenen Dimensionen möglicher Abweichung zu konstatieren ist. Gibt es zum Beispiel eine auffallende Kumulation von Teilzeit und Befristung? Der Mikrozensus zeigt hier ein uneinheitliches Bild (Tabelle 7). Seit 1985 hat sich die Zahl der befristeten Teilzeitarbeitsverhältnisse in Westdeutschland mehr als verdoppelt; im Jahr 2000 gab es laut Mikrozensus in Westdeutschland rund 516.000, in Ostdeutschland weitere 117.000 solcher Arbeitsverhältnisse (NRW: 138.000). Dies entspricht im Westen einem Anteil von 1,7%, im Osten 1,8% an allen Erwerbsverhältnissen. Stellt man die Relation zur Gesamtheit der Teilzeitarbeitsplätze her, so zeigt sich, dass die weit überwiegende Zahl von ihnen unbefristet ist: nur etwas mehr als 8% aller westdeutschen und gut 14% der ostdeutschen Teilzeitarbeitsplätze sind befristet. In NRW sind es knapp 9%, d. h. Befristung von Teilzeitarbeit ist etwas häufiger als im westdeutschen Durchschnitt zu finden. Gegenüber 1990 (Westen) bzw. 1995 (Osten) war jedoch ein Rückgang des Befristungsanteils von Teilzeitarbeit zu beobachten. Sowohl im westdeutschen als auch im ostdeutschen Durchschnitt – wie auch in NRW – liegt der Befristungsanteil bei Teilzeit damit zurzeit sogar unter dem allgemeinen Befristungsanteil.

Tabelle 7

Kombination von Teilzeit und Befristung 1985, 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)												
	1985			1990¹⁾			1995			2000		
	in 1000	in % ²⁾	in % ³⁾	in 1000	in % ²⁾	in % ³⁾	in 1000	in % ²⁾	in % ³⁾	in 1000	in % ²⁾	in % ³⁾
Männer												
D-West	55	0,3	16,8	109	0,6	22,6	119	0,7	18,7	156	0,9	16,7
D-Ost	-	-	-	-	-	-	55	1,4	48,3	34	0,9	23,0
NRW	13	0,3	19,1	24	0,5	21,6	28	0,6	20,6	43	1,0	18,8
Frauen												
D-West	192	1,9	6,4	316	2,7	7,9	262	2,2	5,8	360	2,8	6,7
D-Ost	-	-	-	-	-	-	134	4,5	22,0	83	2,8	12,5
NRW	41	1,7	6,0	61	2,1	6,5	64	2,2	6,3	94	2,9	7,1
Gesamt												
D-West	247	0,9	7,5	424	1,5	9,5	381	1,3	7,1	516	1,7	8,2
D-Ost	-	-	-	-	-	-	189	2,8	26,2	117	1,8	14,4
NRW	55	0,8	7,3	84	1,1	8,0	92	1,3	8,0	138	1,8	8,9
- = kein Wert vorhanden. 1) NRW: 1991. – 2) In % der jeweiligen Erwerbstätigen. – 3) In % der jeweiligen Teilzeiterwerbstätigen. Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.												

WSI

Eine Kumulation möglicher Risiken ist an dieser Stelle somit zurzeit nicht zu beobachten. Allerdings zeigen sich hierbei deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die in diesem Fall ein weniger günstiges Bild von der Situation teilzeitbeschäftigter Männer zeichnen: während sich Teilzeiterwerbstätigkeit bei Frauen nämlich überwiegend als stabiles, unterdurchschnittlich häufig befristetes „neues Normalarbeitsverhältnis“ präsentiert, sind die (wenigen) in Teilzeit arbeitenden Männer in beiden Landesteilen weit häufiger von befristeten Verträgen betroffen als der Durchschnitt der männlichen Erwerbstätigen. Bei alleiniger Betrachtung des Beschäftigungsverhältnisses kann hier von einer Häufung möglicher Einkommens- und Sicherungsrisiken gesprochen werden. Angesichts der Tatsache, dass gerade Teilzeitarbeit von Männern zumeist vorübergehender Natur ist und häufig mit Aus- und Weiterbildung kombiniert ist, kann allerdings nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass befristete Teilzeitbeschäftigung zu einer längerfristig prekären Situation der Betroffenen führt.

2.4 Geringfügige Beschäftigung und andere nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

Besondere Aufmerksamkeit wurde in den letzten Jahren dem schnellen Anstieg der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse („630-DM-Jobs“)³ zuteil, die erst durch die Neuregelung im Frühjahr 1999 – und hier auch nur sehr eingeschränkt – in die Systeme der sozialen Sicherung einbezogen wurden. Aus der Sicht der zu sichernden Erwerbspersonen sind dabei vor allem jene geringfügig Beschäftigten von Interesse,

³ Gemäß SGB IV, § 8, liegt eine geringfügige Beschäftigung vor, wenn 1. die Beschäftigung regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wird und das Arbeitsentgelt regelmäßig im Monat 630 DM nicht übersteigt, 2. die Beschäftigung innerhalb eines Jahres seit ihrem Beginn auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage begrenzt zu sein pflegt oder im Voraus vertraglich begrenzt ist.

die keiner weiteren Erwerbstätigkeit nachgehen (sog. ausschließlich geringfügig Beschäftigte).

Der Mikrozensus bezifferte ihre Zahl für 1995 auf etwa 1,1 Millionen im West- und 66.000 in Ostdeutschland (Tabelle 8).

Tabelle 8

Ausschließlich geringfügig Beschäftigte 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)						
	1990¹⁾		1995		2000	
	in 1000	in % ²⁾	in 1000	in % ²⁾	in 1000	in % ²⁾
Männer						
D-West	284	1,6	268	1,6	483	2,8
D-Ost	-	-	28	0,7	77	2,1
NRW	48	1,0	44	1,0	122	2,8
Frauen						
D-West	847	7,2	830	6,9	1.717	13,3
D-Ost	-	-	37	1,2	140	4,7
NRW	164	5,7	126	4,4	484	15,1
Gesamt						
D-West	1.131	3,9	1.098	3,8	2.200	7,3
D-Ost	-	-	66	1,0	217	3,3
NRW	212	2,8	170	2,3	606	8,0
- = kein Wert vorhanden. 1) NRW: 1991. – 2) In % der jeweiligen Erwerbstätigen. Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.						WSI

Trotz der erwähnten Neuregelung im Jahr 1999 wurde die entsprechende Zahl für (Mai) 2000 auf 2,2 Millionen im Westen und weitere 217.000 im Osten beziffert. Damit hatte sich ihr Anteil an den Erwerbstätigen im Westen innerhalb der vorangegangenen fünf Jahre fast verdoppelt: er stieg von 3,8% der Erwerbstätigen auf 7,3%, in NRW sogar auf 8%. Im Osten liegt der Anteil zwar bisher nicht einmal halb so hoch wie im Westen, jedoch verlief der relative Anstieg seit 1995 noch wesentlich schneller.

In beiden Landesteilen ist der Anteil ausschließlich geringfügiger Erwerbstätigkeit unter den Arbeitern und Arbeiterinnen erheblich höher als unter den Angestellten; diese Differenz hat sich im Laufe der Zeit weiter vergrößert (Tabelle 9).

Bei den vom Mikrozensus ermittelten Zahlen zur geringfügigen Beschäftigung sind allerdings mehrere Einschränkungen zu beachten. Zum einen ist davon auszugehen, dass der Mikrozensus – die einzige amtliche Erhebung, in der die geringfügige Beschäftigung explizit erfragt wird – dieselbige unterschätzt. Bedingt durch seine Konzeption als berichtswochenbezogene Erhebung bildet er im Wesentlichen nur die regelmäßig ausgeübte geringfügige Beschäftigung ab, während sich kurzfristige Beschäftigungen mit dem Berichtswochenkonzept nur schwer nachweisen lassen.⁴ An-

⁴ Die numerischen Ergebnisse des Mikrozensus können insofern lediglich als Untergrenze für den tatsächlichen Umfang der geringfügigen Beschäftigung angesehen werden (Schupp et al. 1998, S. 87 ff.). Andere Quellen (SOEP, Studien des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Köln (ISG) zur geringfügigen Beschäftigung u. a.) haben wiederholt sehr viel höhere Zahlen und

dererseits ist der zwischen 1995 und 2000 verzeichnete Anstieg der geringfügigen Beschäftigung teilweise erhebungstechnisch bedingt, insofern durch die Veränderung der Leitfragen viele geringfügig Beschäftigte im Mikrozensus erstmals erfasst wurden (Walwei/Hoffmann 1998, S. 415, 418).

Tabelle 9

Ausschließlich geringfügig Beschäftigte nach Stellung im Beruf 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)						
	1990¹⁾		1995		2000	
	in 1000	in % ²⁾	in 1000	in % ²⁾	in 1000	in % ²⁾
Angestellte³⁾⁴⁾						
D-West	448	3,5	443	3,3	918	6,6
D-Ost	-	-	30	0,9	78	2,7
NRW	102	3,0	74	2,1	275	7,3
Arbeiter und Arbeiterinnen⁴⁾						
D-West	492	4,5	485	4,8	1.052	11,2
D-Ost	-	-	29	1,0	116	4,8
NRW	78	2,8	76	3,0	275	10,9

- = kein Wert vorhanden.
1) NRW:1991. – 2) In % der jeweiligen Erwerbstätigen. – 3) Ohne Zivildienstleistende. –
4) Inklusiv Auszubildende.
Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.

WSI

Kein Zweifel besteht allerdings daran, dass ausschließlich geringfügige Beschäftigung – im Unterschied zur hier nicht betrachteten geringfügigen Nebenerwerbstätigkeit – eine Frauendomäne ist, die Ausdruck des westdeutschen Geschlechtermodells ist und erst durch die Gesamtkonstruktion der sozialen Sicherungssysteme, vor allem die in diesem Zusammenhang vorgesehenen, vom Ehemann abgeleiteten Leistungen zu einer für bestimmte Gruppen von Personen (vor allem Ehefrauen) präferierten Erwerbsform wird. So liegt ihr Anteil an den Erwerbstätigen bei den westdeutschen Frauen laut Mikrozensus mit über 13% rund 3-mal so hoch wie bei den ostdeutschen Frauen und rund 5- bis 6-mal so hoch wie bei den Männern in beiden Landesteilen. In NRW sind laut Mikrozensus 2000 sogar über 15% aller erwerbstätigen Frauen ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Die Neuregelung von 1999 dürfte auch längerfristig kaum zu einer Umkehrung dieses Bildes führen, insofern sich gerade für die Gruppe der Ehefrauen keine wesentlichen Veränderungen ergeben haben und weiterhin maßgebliche finanzielle Einbußen beim Überschreiten der Schwelle zu einer regulären sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung eintreten. Dies bestätigt auch die zu den Wirkungen der Neuregelung durchgeführte Studie von ISG/Kienbaum. Die Studie beziffert den Stand der geringfügigen Beschäftigung (Haupt- und Nebenbeschäftigung) in Deutschland vor der Neuregelung mit 6,5 Millionen Arbeitsverhältnissen, d. h. deutlich höher als der Mikrozensus, und ermittelt nach der Neuregelung bis August 1999 einen (vorübergehenden) Rückgang der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um 700.000. Dabei war der Studie zufolge der ganz überwiegende Teil der Entwicklung auf einen Rückgang der Nebenerwerbstä-

Anteile bezüglich der geringfügigen Beschäftigung ermittelt. Zu einer Gegenüberstellung unterschiedlicher Erfassungsquellen s. Ochs (2000), S. 95 ff. und Tabelle 2.A.30.

tigkeiten zurückzuführen (-35%), während sich die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in diesem Zeitraum kaum reduziert hatte (-2%) (ISG/Kienbaum 1999, S. 3). In der aktuellsten vorliegenden Untersuchung, die das DIW auf der Basis von SOEP-Daten erstellt hat, wird sogar von einem erneuten Anstieg der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ausgegangen: Dieser Untersuchung zufolge hat die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zwischen 1998 und 2000 um 300.000 auf 4,7 Millionen zugenommen, während die Zahl der geringfügig Nebenerwerbstätigen im gleichen Zeitraum um rund 800.000 Personen auf 2,2 Millionen gesunken sei (DIW 2001, S. 324).⁵

Aus welchen Motiven arbeiten Frauen und Männer im Jahr 2000 – d. h. nach der erfolgten Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse – als ausschließlich geringfügig Beschäftigte? Hier zeigen sich gewisse Parallelen zu den Gründen, die Frauen und Männer in beiden Landesteilen generell zur Erklärung einer Teilzeitbeschäftigung anführen (s.o. und Tabelle 10).

Tabelle 10

Gründe für die ausschließlich geringfügige Beschäftigung 2000 (in %)				
Grund für ausschließlich geringfügige Beschäftigung	West- Deutschland		Ost- Deutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in % der jeweiligen ausschließlich geringfügig Beschäftigten			
Vollzeittätigkeit nicht zu finden	12,3	5,5	31,5	46,7
Schulausbildung oder sonstige Aus- und Fortbildung	36,6	9,6	23,3	17,8
Aufgrund von Krankheit, Unfallfolgen	5,8	1,7	8,2	4,4
Persönliche oder familiäre Gründe	8,4	60,3	/	11,9
Vollzeittätigkeit aus anderen Gründen nicht gewünscht	32,0	20,1	31,5	17,8
/ = Zellenbesetzung zu gering. Differenz der Spaltenprozente zu 100%: „Ohne Angabe von Gründen“. Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.				WSI

Bei westdeutschen Frauen sind familiäre Gründe in über 60% der Fälle für die Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung ausschlaggebend und damit das mit Abstand wichtigste Motiv, während von den westdeutschen Männern am häufigsten, nämlich in einem guten Drittel der Fälle, eine (parallele) Aus- oder Fortbildung genannt wird. Im Osten treten beide Motive zurück; hier ist die (ausschließliche) Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung am häufigsten Ausdruck dafür, dass die betreffende Person keinen Vollzeitarbeitsplatz finden konnte und stellt insofern eine unfreiwillige Beschäftigungsform dar. Auch parallel zu einer Aus- und Fortbildung ist im Osten geringfügige Beschäftigung oft anzutreffen. Familiäre Gründe geben dagegen bei der Entscheidung für eine geringfügige Tätigkeit in Ostdeutschland nur selten den Ausschlag.⁶

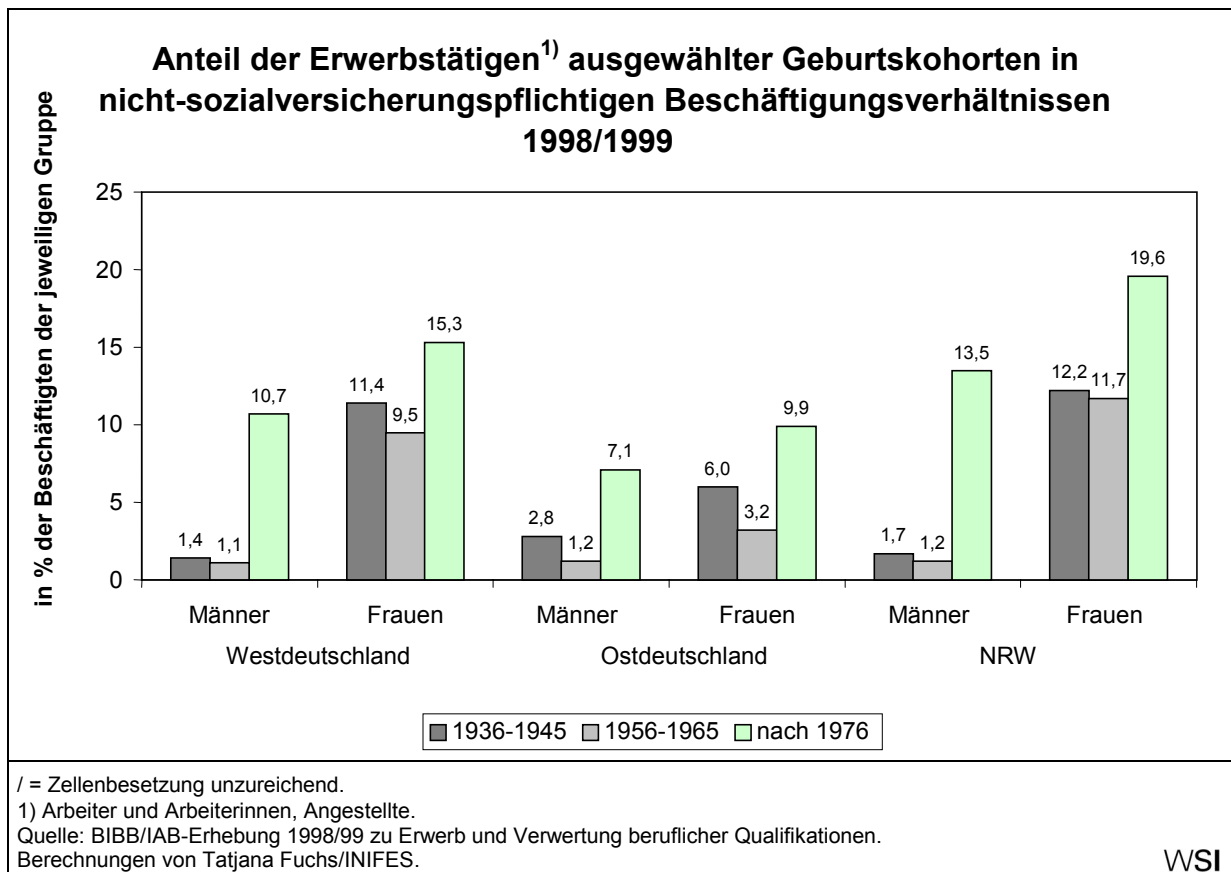
⁵ Allerdings dürfen die absoluten Zahlen nicht überinterpretiert werden, da es sich für das Jahr 2000 um eine vorläufige Hochrechnung des SOEP handelt (DIW 2001, S. 324).

⁶ Für eine ökonomische Analyse der Determinanten geringfügiger Beschäftigung nach der Reform s. DIW 2001.

Wer arbeitet alles in nicht-versicherungspflichtigen Erwerbsformen, wie setzt sich diese Gruppe der Beschäftigten zusammen? Die BIBB/IAB-Befragung erlaubt auch hier eine nach Kohorten, Erwerbsdauer und Bildungsstand differenzierte Betrachtung. Dabei wurden neben den geringfügig Beschäftigten⁷ auch solche Personen berücksichtigt, die auf Honorar-, Werkvertrags- oder Stundenbasis sowie als mithelfende Familienangehörige erwerbstätig waren. Zu beachten ist, dass aufgrund des Erhebungszeitraums der Befragung (1998/1999) eventuelle Veränderungen, die sich infolge der im Jahr 1999 in Kraft getretenen Neuregelungen ergeben haben könnten, hier noch keinen Niederschlag finden konnten.

Wie die Analyse der sozialversicherungsfrei Beschäftigten nach Geburtskohorten verdeutlicht, zeigt sich bei beiden Geschlechtern – unabhängig von dem insgesamt sehr unterschiedlichen Anteil, den nicht-versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit bei Frauen und Männern hat – ein U-förmiger Verlauf (Abbildung 6).

Abbildung 6



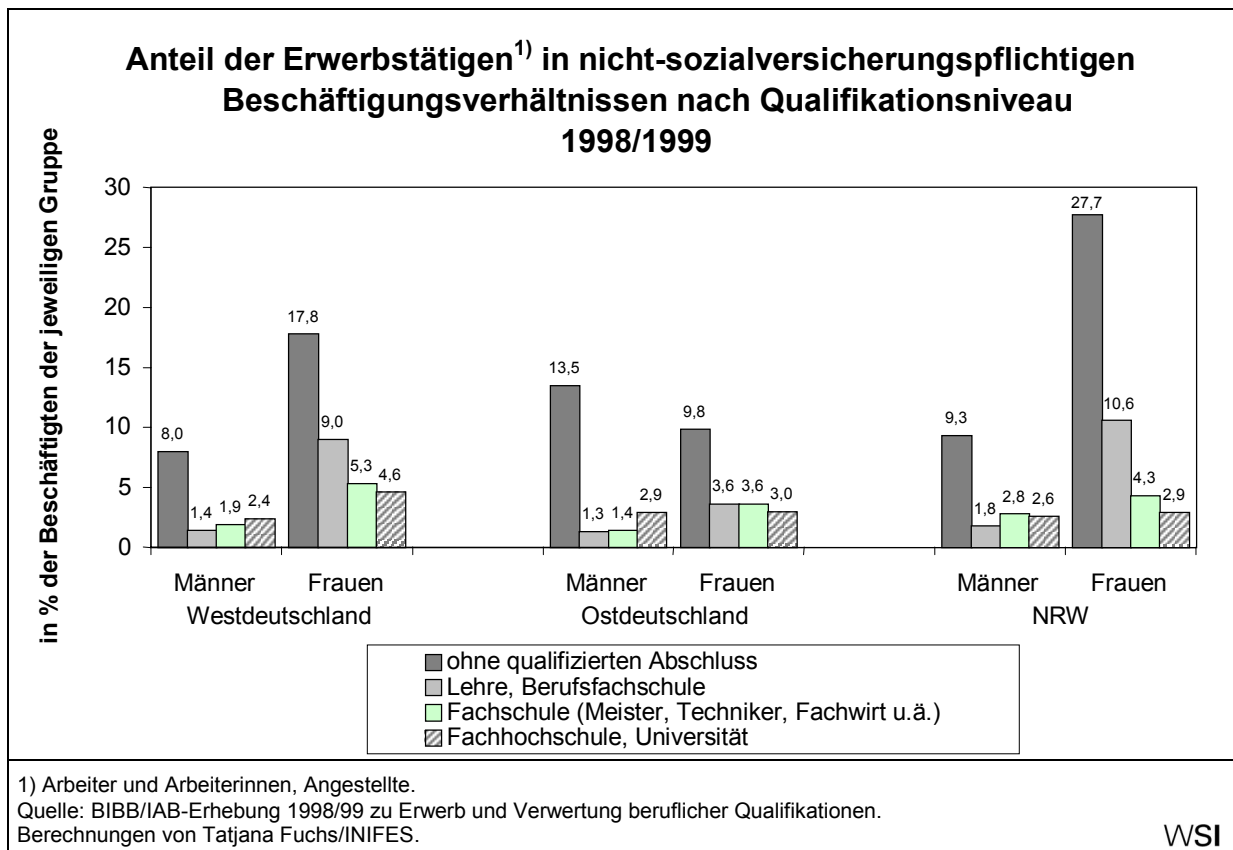
Der Anteil der nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist bei den älteren und bei den jüngeren Kohorten deutlich höher als im mittleren Erwerbsalter. Unter den „rentennahen“ Jahrgängen wie auch unter den „ausbildungsnahen“ Jahrgängen arbeitet demnach ein größerer Anteil der Beschäftigten sozialversicherungsfrei als in der „Kernzeit“ der Erwerbsfähigkeitsphase.⁸ Anzunehmen ist, dass es sich an den Rändern der Erwerbsbiografien häufig um eine *Kombination* von sozialversiche-

⁷ Zum Befragungszeitpunkt 620-/520-DM-Jobs.

⁸ Das heißt, der Anteil der Personen mit sozialversicherungsfreiem Beschäftigungsverhältnis – nicht allerdings notwendigerweise die absolute Zahl – liegt auch bei den weiblichen Erwerbstätigen an den Rändern der Erwerbsbiografie heute höher als in der typischen „Familienphase“.

rungsfreier (Teilzeit-)Beschäftigung mit Ausbildung bzw. (vorgezogenem) Rentenbezug handelt. Dies dürfte aufgrund der begrenzten Kumulationsmöglichkeiten von (vorgezogener) Rente mit Erwerbseinkommen vor allem bei den rentennahen Jahrgängen der Fall sein. So waren unter den zum Zeitpunkt der Befragung ca. 63-jährigen und älteren Erwerbstätigen bei den Männern rund ein Drittel, bei den Frauen gut die Hälfte (Westdeutschland) bzw. sogar über zwei Drittel (Ostdeutschland) sozialversicherungsfrei beschäftigt. Bei den jüngeren Erwerbstätigen bis zu ca. 23 Jahren lag der Anteil derjenigen, die einer sozialversicherungsfreien Betätigung nachgehen, vor allem im Westen hoch. In NRW ist dabei sozialversicherungsfreie Tätigkeit mit 13,5% bei den jungen männlichen und fast 20% bei den jungen weiblichen Erwerbstätigen besonders hoch. Dies verdeutlicht, dass Erwerb und Aufbau von Sozialversicherungsansprüchen sich nicht nur bei den Personen, die spät ins Erwerbsleben einsteigen und früh aussteigen auf die mittlere Zeit der Erwerbsfähigkeitsphase konzentriert, sondern auch dann, wenn die tatsächliche Erwerbsbiografie länger ist, häufig an den Rändern des Erwerbslebens eher schwächer ausgeprägt sind.

Abbildung 7

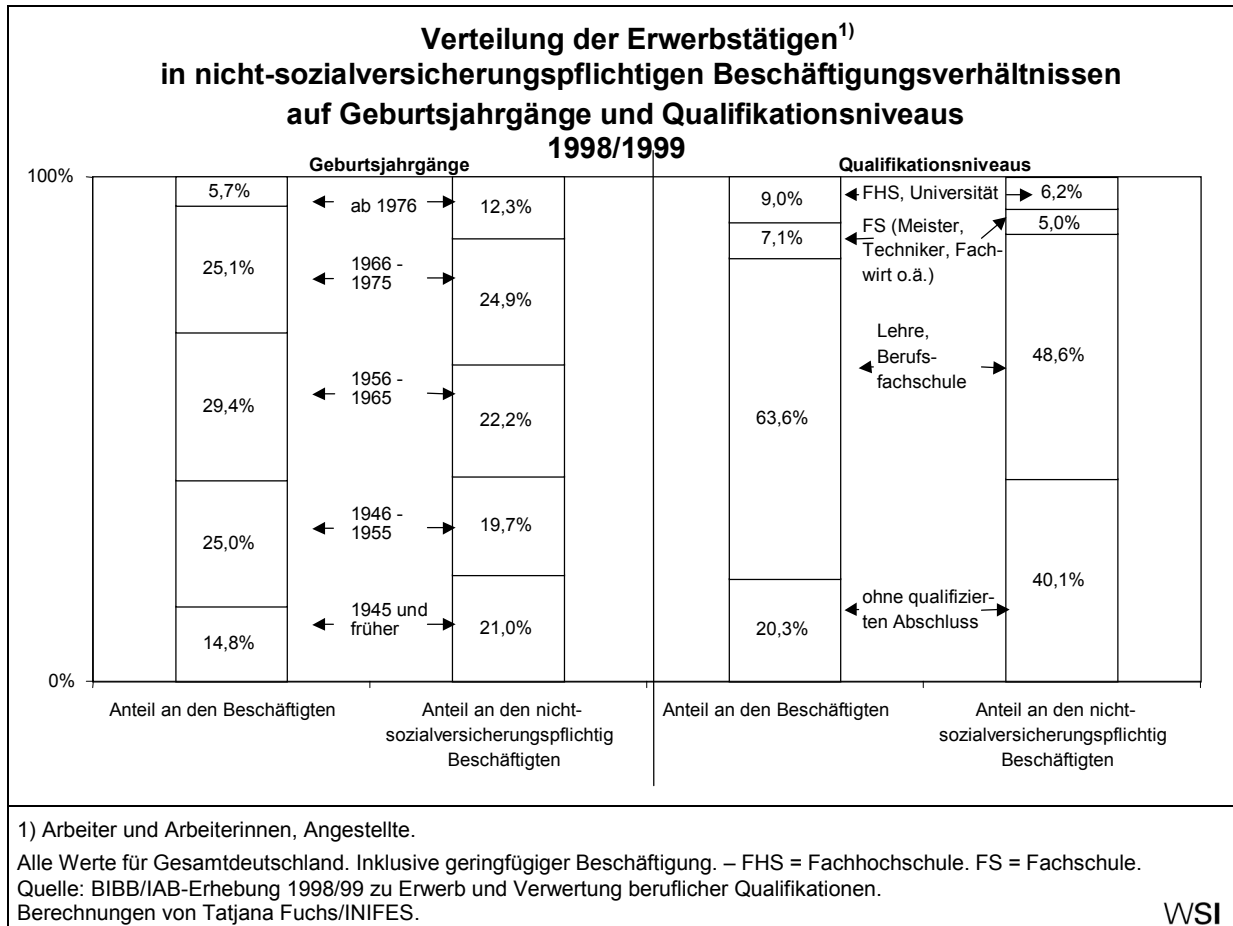


Die Differenzierung nach Qualifikationsniveaus verdeutlicht die weit überproportionale Präsenz von nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen bei Erwerbstätigen ohne qualifizierten Abschluss und damit bei den Beschäftigtengruppen, die nicht ohne Weiteres in der Lage sein dürften, sich anderweitig gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter etc. abzusichern (Abbildung 7).

Besonders hoch liegt der Anteil nicht-versicherungspflichtiger Erwerbsverhältnisse unter den gering qualifizierten Erwerbstätigen im Osten bei den Männern (13,5%), im

Westen bei den Frauen (17,8%). In NRW arbeitete den Daten der BIBB/IAB-Befragung zufolge sogar jede vierte geringqualifizierte erwerbstätige Frau in einem nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Besonders niedrig liegt der Anteil der Erwerbstätigen in nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen dagegen bei Männern mit mittleren Bildungsabschlüssen.

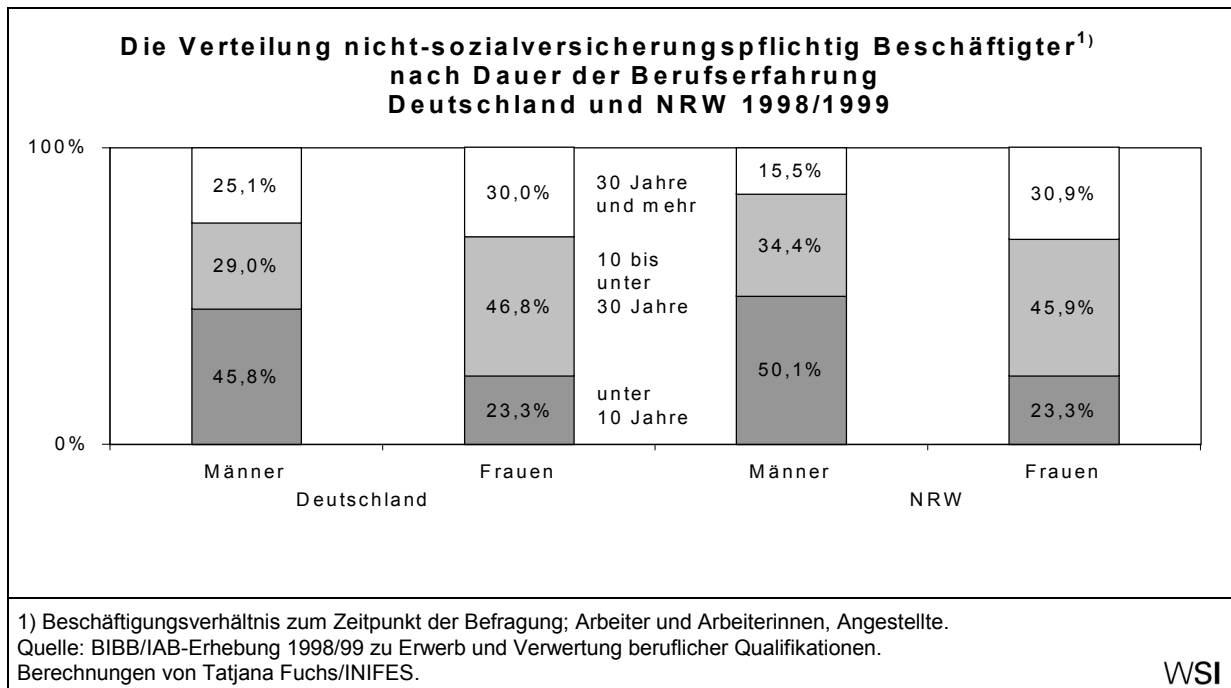
Abbildung 8



Die überproportionale Verbreitung nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unter Niedrigqualifizierten einerseits und den jüngsten sowie den ältesten Erwerbstätigen andererseits zeigt sich auch bei einem Vergleich der Zusammensetzung der Beschäftigten allgemein und der nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Abbildung 8). Ohne qualifizierten Abschluss waren 40% aller nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, während der Anteil dieser Qualifikationsgruppe an der Beschäftigung insgesamt nur halb so hoch lag. Stellten die 1945 und früher Geborenen Ende der 90er Jahre knapp 15% aller Beschäftigten, so gehörten 21% aller nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dieser Gruppe der älteren Beschäftigten an; die jüngste betrachtete, ab 1976 geborene Kohorte stellte knapp 6% der Beschäftigten, aber über 12% der nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

In engem Zusammenhang mit der Verteilung der nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die Geburtskohorten steht auch ihre Verteilung nach Berufserfahrung (Abbildung 9).

Abbildung 9



Allerdings zeigen sich hier deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede: Wenn Männer überhaupt sozialversicherungsfrei – d. h. zumeist geringfügig – beschäftigt sind, so ist dies überwiegend in der frühen Phase ihres Erwerbslebens der Fall. Rund ein Drittel aller nicht-sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer hat noch keine fünf Jahre Berufserfahrung, fast die Hälfte hat unter zehn Jahre Berufserfahrung. Bei den Frauen ist nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dagegen nicht nur insgesamt häufiger, sondern auch häufiger in einem späteren Stadium des Erwerbslebens anzutreffen. Fast die Hälfte aller Frauen in einem nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis hat bereits 10-30 Jahre Berufserfahrung, knapp ein weiteres Viertel sogar noch mehr. In NRW liegt der Anteil der Männer mit längerer Berufserfahrung unter den nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten etwas höher, ansonsten sieht das Bild für NRW jedoch ähnlich aus wie das für Deutschland insgesamt. Es belegt erneut, dass sozialpolitisch prekäre Beschäftigungsformen gerade bei Frauen nicht primär als Phänomen der Berufseinstiegsphase auftreten, sondern eher später im Zusammenhang mit bestimmten Familienkonstellationen vorzufinden sind (s. a. DIW 2001).

2.5 Kombination geringfügige Beschäftigung – Befristung

Mehr noch als bei der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit stellt sich im Zusammenhang mit der geringfügigen Beschäftigung die Frage, ob es zu einer Kumulation mit anderen Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis und möglichen Risiken kommt. Gibt es z. B. eine Kumulation von geringfügiger Beschäftigung und Befristung?

Anders als im Falle der Teilzeitarbeit allgemein ist diese Frage in Bezug auf die geringfügige Beschäftigung zumindest für Ostdeutschland zu bejahen (Tabelle 11).

Tabelle 11

Kombination von geringfügiger Beschäftigung¹⁾ und Befristung 1990, 1995 und 2000 (in 1000 und in %)									
	1990¹⁾²⁾³⁾			1995³⁾			2000⁴⁾		
	in 1000	in % ⁵⁾	in % ⁶⁾	in 1000	in % ⁵⁾	in % ⁶⁾	in 1000	in % ⁵⁾	in % ⁶⁾
Männer									
D-West	55	0,4	24,7	56	0,4	26,4	84	0,5	17,4
D-Ost	-	-	-	8	0,2	33,3	17	0,7	22,1
NRW	9	0,2	18,8	11	0,3	25,0	21	0,5	17,2
Frauen									
D-West	124	1,2	17,3	80	0,8	11,2	126	1,0	7,3
D-Ost	-	-	-	11	0,4	32,4	26	0,9	18,6
NRW	15	0,5	9,2	14	0,5	11,1	36	1,1	7,4
Gesamt									
D-West	179	0,8	19,0	135	0,6	14,6	210	0,7	9,6
D-Ost	-	-	-	19	0,3	32,2	49	0,7	19,8
NRW	24	0,3	11,3	25	0,3	14,7	59	0,8	9,7
= kein Wert vorhanden.									
1) NRW: 1991. – 2) Nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte. – 3) Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte. –									
4) Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte und Übrige. – 5) In % der jeweiligen Erwerbstätigen. –									
6) In % der jeweiligen ausschließlich geringfügig Beschäftigten.									
Quelle: Sonderauswertung des Mikrozensus, eigene Berechnungen.									
									WSI

Bei beiden Geschlechtern ist in Ostdeutschland unter den geringfügig Beschäftigten der Anteil der Befristeten höher als unter den Erwerbstätigen allgemein. Auch bei den westdeutschen Männern, die geringfügig beschäftigt sind, ist der Befristungsanteil weit überdurchschnittlich hoch. Lediglich für westdeutsche Frauen ist dieses Ergebnis nicht festzustellen. Sie, die häufiger freiwillig, vor allem aus familiären Motiven, einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen als die anderen Gruppen, arbeiten offensichtlich auch häufiger dauerhaft in dieser Beschäftigungsform. Insgesamt beziffert der Mikrozensus 2000 die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten, die einen befristeten Vertrag haben, im Westen auf 210.000 (entsprechend knapp 10%), im Osten auf 49.000 (knapp 20%). Für NRW wird die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit befristetem Vertrag auf 59.000 beziffert; wie im westdeutschen Durchschnitt hat damit annähernd jede/r Zehnte ausschließlich geringfügig Beschäftigte nur einen befristeten Vertrag.

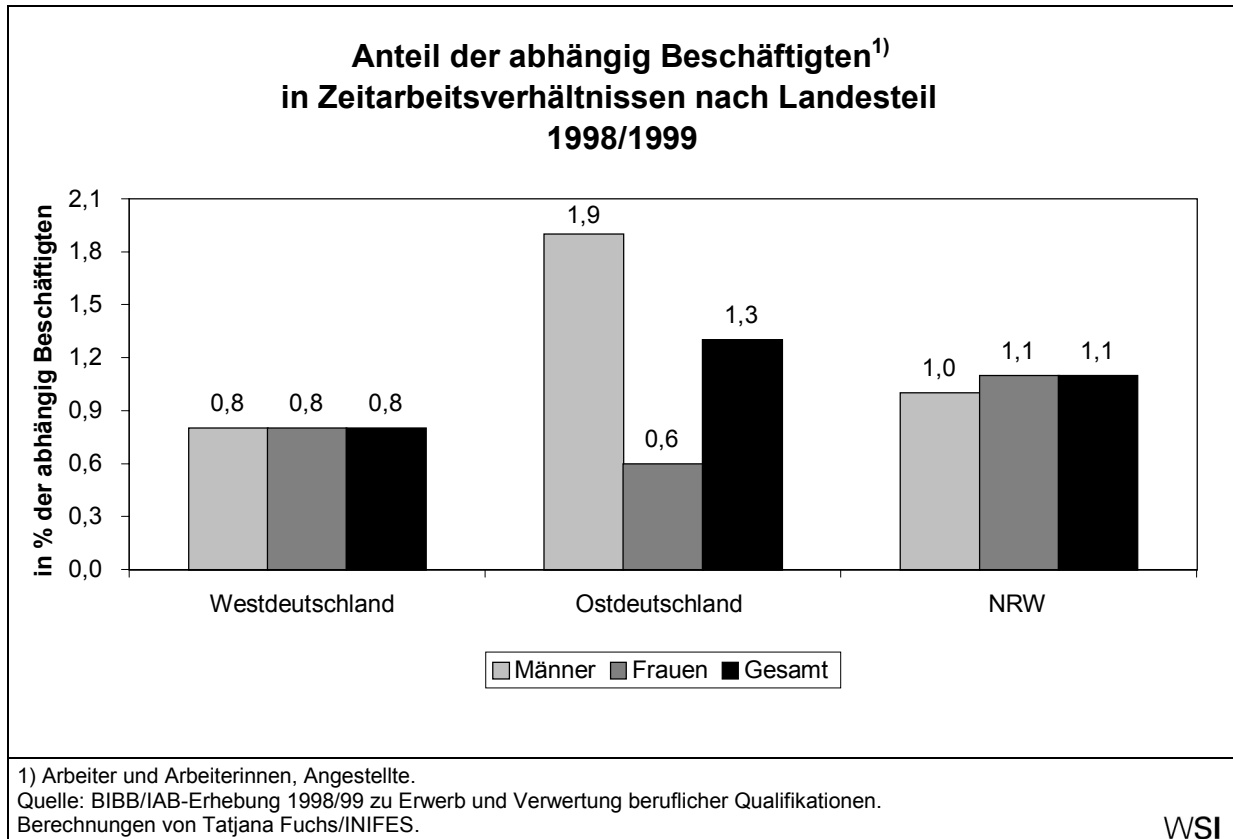
Zu beachten ist, dass der Mikrozensus für 1995 – bezogen auf die Arbeiter und Arbeiterinnen und Angestellten – einen im Vergleich zu 2000 noch viel höheren Befristungsanteil bei den geringfügig Beschäftigten ausweist. Sofern für das Absinken der Befristungsquote nicht die Umstellung des Erhebungsverfahrens verantwortlich ist, könnte dies ein Indiz dafür sein, dass nach der Reform von 1999 vor allem der Anteil der „stabileren“, auf Dauer angelegten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Bestand hatte.

2.6 Zeitarbeit

Zugenommen hat in den letzten Jahren auch die Zeitarbeit. Bei einem Anteil von bundesweit knapp einem Prozent an allen Erwerbstätigen Ende der 90er Jahre (1998/99) hat die Zeitarbeit nach den Daten der BIBB/IAB-Befragung allerdings im-

mer noch einen vergleichsweise geringen Stellenwert, vor allem verglichen mit ihrer Bedeutung im Nachbarland Holland. Dies gilt vor allem für Westdeutschland, wo die Zeitarbeit mit 0,8% aller Arbeitsverhältnisse deutlich niedriger als in Ostdeutschland lag (1,3%). In NRW lag der Anteil mit 1,1% für Westdeutschland überdurchschnittlich hoch (Abbildung 10). Während Zeitarbeit in Westdeutschland, auch in NRW, bei beiden Geschlechtern etwa gleich weit verbreitet ist, waren in Ostdeutschland anteilmäßig mehr Männer bei einer Zeitarbeitsfirma beschäftigt.

Abbildung 10



Zeitarbeit hat sich überproportional stark bei Niedrigqualifizierten ausgebreitet (Abbildung 11). So lag der Anteil der bei einer Zeitarbeit beschäftigten Arbeitnehmer bei den Erwerbstätigen ohne qualifizierten Abschluss annähernd doppelt so hoch wie der allgemeine Durchschnitt, während Zeitarbeit bei besser Qualifizierten, vor allem Akademikern, bisher noch unterdurchschnittlich verbreitet ist.

Der beschriebene Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau und Zeitarbeit zeigt sich vor allem in Westdeutschland und ist in NRW besonders deutlich ausgeprägt: Hier arbeiteten Ende der 90er Jahre bereits 2,4% der Beschäftigten ohne qualifizierten Abschluss bei einer Zeitarbeitsfirma. Insgesamt waren in Westdeutschland über 41% aller bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigten Erwerbstätigen Personen ohne qualifizierten Abschluss, in NRW lag die Quote sogar noch einige Prozentpunkte höher. In Ostdeutschland ist der Zusammenhang zwischen Zeitarbeit und Bildungsniveau weniger eindeutig.

Abbildung 11

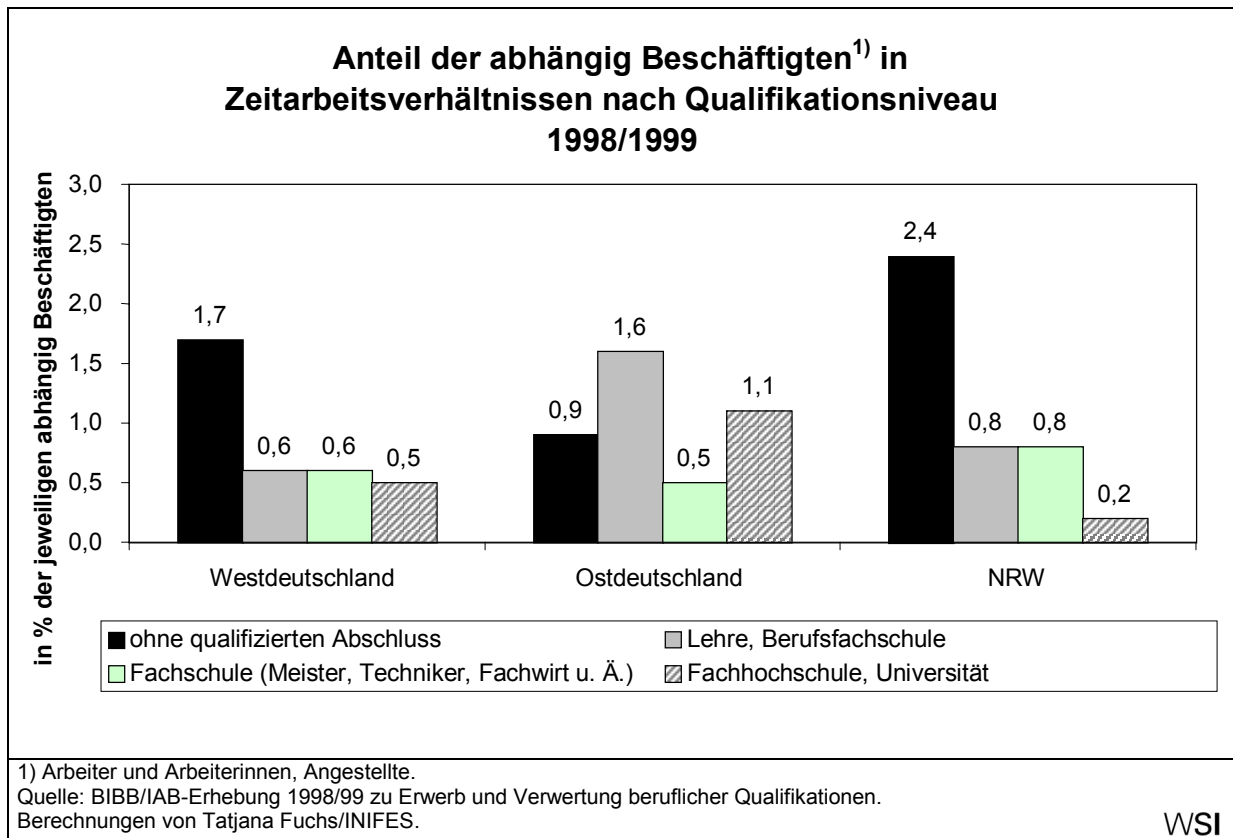
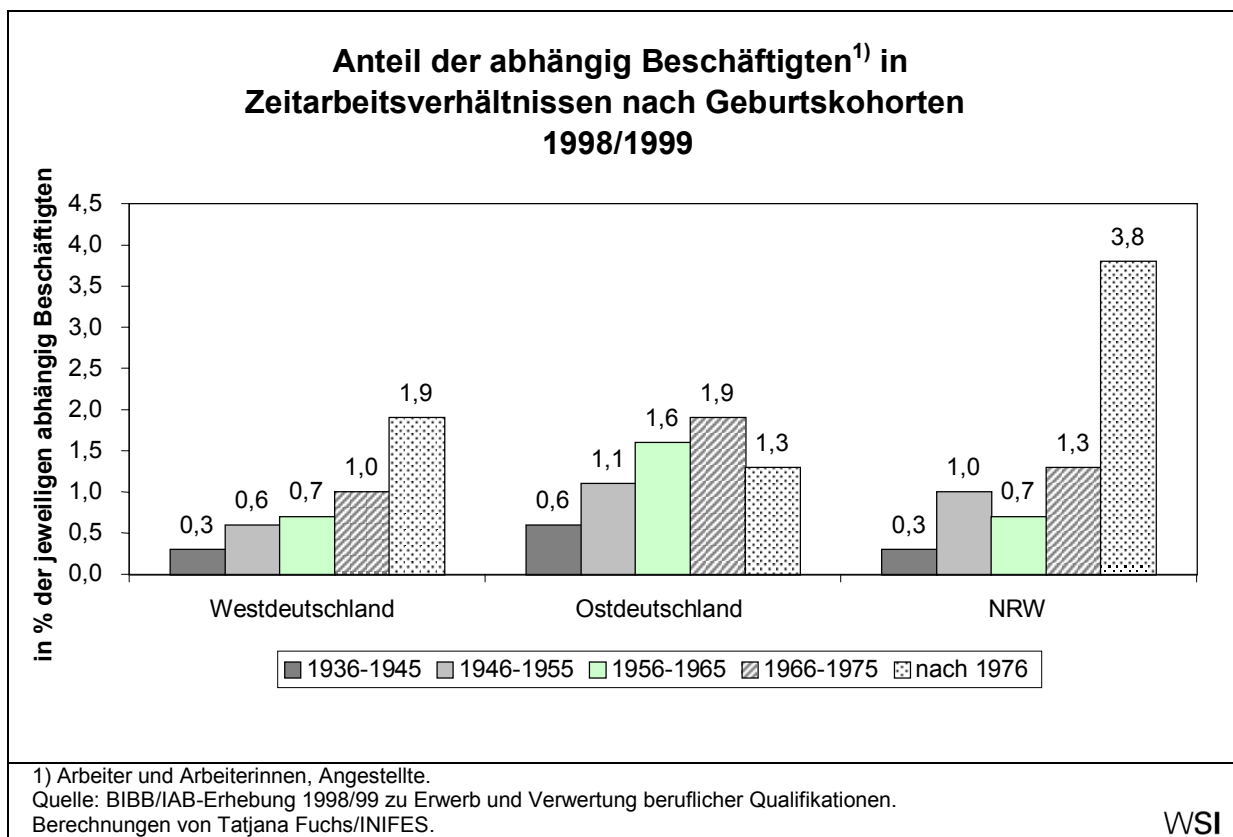


Abbildung 12



Auch wenn Zeitarbeit bislang noch keinen großen Marktanteil hat, zeigt sich die Dynamik der Entwicklung doch wiederum bei einer Kohortenbetrachtung (Abbildung 12). Arbeiteten unter den Mitgliedern der Geburtsjahrgänge 1936 bis 1945 Ende der 90er Jahre nur 0,4% der Erwerbstätigen in einem Zeitarbeitsverhältnis, so waren es bei den 1966 und später Geborenen, d. h. den zum Zeitpunkt der Befragung bis zu 33 Jahre alten Erwerbstätigen, rund 1,2%. Dabei lag die Quote für die jüngeren Beschäftigten in NRW sogar bei 1,7% und damit deutlich höher als im westdeutschen Durchschnitt, allerdings immer noch etwas niedriger als in Ostdeutschland. Insgesamt gehörten rund 45% aller in Zeitarbeit Beschäftigten in Deutschland den Jahrgängen 1966 und jünger an, d. h. waren zum Befragungszeitpunkt höchstens 33 Jahre alt.

3. Phasen von Selbstständigkeit und Arbeitslosigkeit bei abhängig Beschäftigten

Flexibilität in der Erwerbsbiografie kann sich darin niederschlagen, dass phasenweise – freiwillig oder unfreiwillig – vom klassischen „Normalarbeitsverhältnis“ abweichende Beschäftigungsformen ausgeübt werden, deren quantitative Ausbreitung und Verteilung exemplarisch in den vorangegangenen Abschnitten untersucht wurde (z. B. Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit). Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie treten aber auch dort auf, wo abhängige Erwerbstätigkeit mit selbstständiger Beschäftigung wechselt. Im „klassischen“ Fall machen sich Arbeitnehmer/innen selbstständig und bleiben dies für den Rest ihres Erwerbslebens. Damit ist im Regelfall nach heutiger Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auch der Austritt aus dem Geltungsbereich der gesetzlichen Sozialversicherungen verbunden. Selbstständigkeit kann jedoch auch eine Zwischenphase in der Erwerbsbiografie sein, der (wieder) abhängige Beschäftigung folgt. Sie erscheint dann, z. B. in der Gesetzlichen Rentenversicherung, als Versicherungslücke, die angesichts sonstiger möglicher Vorsorgeformen zwar nicht notwendigerweise zu Versorgungsdefiziten im Alter führt, jedoch diesbezüglich ein Risiko birgt und in jedem Fall mit wiederholtem Wechsel von Sicherungsmöglichkeiten und –zuständigkeiten verknüpft ist (Fachinger/Oelschläger 2000).

Diskontinuitäten und Lücken in der Erwerbsbiografie, die je nach Unterbrechungsgrund und Dauer unterschiedlich durch die sozialen Sicherungssysteme abgedeckt sind, ergeben sich allerdings vorwiegend durch *Erwerbsunterbrechungen*, die freiwillig sein können (vor allem zu Zwecken der Kindererziehung und/oder Haushaltsführung), aber auch unfreiwillig (vor allem durch Arbeitslosigkeit oder Krankheit).

Die folgenden Abschnitte geben exemplarisch einen Eindruck von Diskontinuitäten in den Erwerbsbiografien abhängig Beschäftigter, die durch die Phänomene „Selbstständigkeit“ und „Arbeitslosigkeit“ bedingt sind.⁹

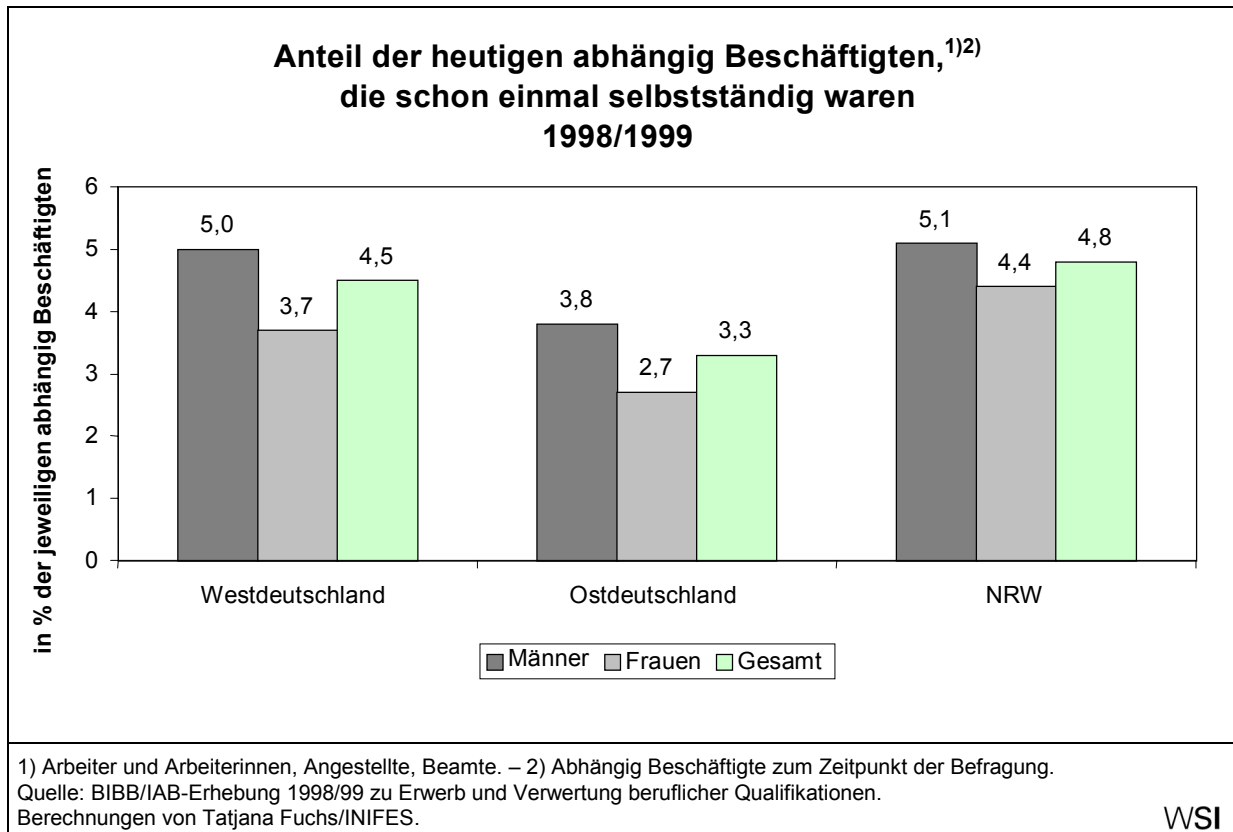
3.1 Selbstständigkeit

Nach den Daten des Mikrozensus waren 2000 3,6 Millionen aller Erwerbstätigen in Deutschland (3,1 Millionen in West- und 0,5 Millionen in Ostdeutschland) Selbstständige. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen ist damit in Westdeutschland zwischen 1985

⁹ Eine detailliertere Analyse verschiedener Biografiephasen, vor allem von Arbeitslosigkeit, findet sich in den späteren Abschnitten des empirischen Teils, die sich auf die AVID und die IAB-Beschäftigtenstichprobe stützen (vgl. die Teile II.4 und II.5). Zur sozialpolitischen Absicherung der unterschiedlichen „Erwerbslücken“ siehe die Studien zum institutionellen deutschen Teil (Teil III).

und 2000 von 9,1% auf 10,3% angestiegen, in Ostdeutschland liegt der Anteil zwar bisher niedriger, stieg jedoch ebenfalls zwischen 1995 und 2000 von 7,1% auf 8,4%. Nicht immer ist der Schritt in die Selbstständigkeit ein endgültiger; bei einem Teil der Erwerbstätigen stellt Selbstständigkeit nur eine vorübergehende Phase in der Erwerbsbiografie dar. Betrachtet man die heute abhängig Beschäftigten, so waren rund 4,3% von ihnen irgendwann in ihrer Erwerbsbiografie schon einmal phasenweise selbstständig tätig, haben aber – aus welchen Motiven auch immer – inzwischen zu einer abhängigen Beschäftigung (zurück)gewechselt (Abbildung 13).

Abbildung 13



Der Anteil der abhängig Beschäftigten mit Selbstständigkeitserfahrung liegt erwartungsgemäß in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland, wo selbstständige Beschäftigung sich erst nach der Wiedervereinigung langsam ausgebreitet hat. Besonders hoch liegt der Anteil der Personen mit Selbstständigkeitsphasen in NRW: hier war fast jeder zwanzigste abhängige Beschäftigte schon einmal als Selbstständiger tätig. Dabei zeigt sich bei Männern eine größere Mobilität zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit als bei Frauen; abhängig beschäftigte Männer waren in beiden Teilen des Landes (und auch in NRW) deutlich häufiger in ihrem Erwerbsleben selbstständig als Frauen.

Personen, die phasenweise selbstständig waren, finden sich vor allem unter denjenigen abhängig Beschäftigten, die in „atypischen“ bzw. weniger stabilen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, z. B. in nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder in befristeten Beschäftigungsverhältnissen (Tabelle 12). Dies könnte ein Hinweis auf prekäre Erwerbsverläufe sein, d. h. darauf, dass einerseits in der Selbstständigkeit ein Ausweg aus wenig stabilen oder wenig zufrieden stellenden Beschäftigungsverhältnissen gesucht wird, andererseits nach einer „gescheiterten“ Selbst-

ständigkeitsphase die Rückkehr zu abhängiger Beschäftigung oft wiederum nur in ein wenig stabiles Beschäftigungsverhältnis gelingt.

Tabelle 12

Anteil der abhängig Beschäftigten¹⁾, die schon einmal selbstständig waren (in % der jeweiligen abhängig Beschäftigten) Stand 1998/1999				
	D	D-West	D-Ost	NRW
in % der jeweiligen abhängig Beschäftigten				
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses²⁾				
Sozialversicherungspflichtig	4,4	4,7	3,1	5,0
Nicht-sozialversicherungspflichtig	6,0	5,5	9,9	6,5
Unbefristet	4,4	4,7	3,0	5,1
Befristet	5,2	5,4	4,8	4,8
Nach Geburtsjahrgängen				
Vor 1936	8,1	8,4	/	/
1936-1945	5,3	5,9	3,0	4,7
1946-1955	5,3	5,8	3,3	6,6
1956-1965	4,3	4,4	4,1	4,5
1966-1975	3,2	3,3	3,0	4,1
Nach 1976	/	/	/	/
Nach höchstem Berufsabschluss				
Ohne qualifizierten Abschluss	4,2	4,4	2,6	4,7
Lehre, Berufsfachschule	3,6	3,9	2,3	4,3
Fachschule (Meister/Techniker/Fachwirt)	6,6	7,0	5,3	6,2
Fachhochschule, Universität	5,5	5,4	5,7	6,1
/ = Zellenbesetzung unzureichend.				
1) Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte, Beamte. – 2) Abhängig Beschäftigte zum Zeitpunkt der Befragung.				
Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen.				
Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.				
WSI				

Betrachtet man die abhängig Beschäftigten nach Geburtskohorten, so steigt – vor allem im Westen – erwartungsgemäß der Anteil derjenigen Erwerbstätigen, die schon einmal selbstständig waren, mit dem Alter. Von den älteren Beschäftigten, die zum Zeitpunkt der Befragung ca. 62 Jahre und älter waren (Geburtsjahrgänge bis 1936), waren es in Westdeutschland rund 8,5%. Aber auch von den 1966 bis 1975 geborenen abhängig Beschäftigten hatten es in Westdeutschland 3,3%, in NRW sogar 4,1% schon einmal mit der Selbstständigkeit versucht.

Bei den abhängig Beschäftigten handelt es sich überwiegend um Personen mit einem höheren Bildungsstand: In beiden Teilen des Landes (und auch in NRW) haben sich vor allem Personen mit höherem Bildungsabschluss (z. B. Meister, Techniker, Fachwirte, aber auch Akademiker) schon einmal als Selbstständige versucht. Ob dies als Beleg für die zusätzlichen Möglichkeiten oder eine größere Flexibilität besserqualifizierter angesehen werden kann, ist auf der Basis der vorliegenden Auswertungen allerdings nicht zu beantworten.

3.2 Arbeitslosigkeit

Können Wechsel der Beschäftigungsformen oder auch Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit sowohl Ausdruck freiwilliger Wahl als auch Ausdruck eines Mangels an Alternativen sein, so gehört Arbeitslosigkeit zu den Ereignissen, die in aller Regel als unerwünscht gelten können. Betrachtet man Erwerbslücken in Form von Arbeitslosigkeit aus der Biografieperspektive, gehören entsprechende Phasen jedoch inzwischen für eine große Zahl der Erwerbstätigen zur biografischen Realität. Wie Tabelle 13 verdeutlicht, war rund ein Drittel aller abhängig Beschäftigten schon einmal arbeitslos gemeldet. Dabei liegt der Anteil der Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung in Ostdeutschland erheblich höher als im Westen: Obwohl offene Arbeitslosigkeit im Osten erst seit dem Systemwechsel existiert, haben hier innerhalb nur einer Dekade mehr als 43% der heute (wieder) Beschäftigten persönlich Erfahrung mit Arbeitslosigkeit gemacht, unter den Frauen sogar über 46%. In NRW hat Arbeitslosigkeit einen deutlich niedrigeren Anteil der Erwerbsbevölkerung betroffen als in Ostdeutschland, aber einen etwas höheren als in Westdeutschland insgesamt.

Tabelle 13

Anteil der Erwerbstätigen,¹⁾ die schon mind. einmal/dreimal arbeitslos waren, nach Landesteil und Geschlecht (in % der jeweiligen Erwerbstätigen) Stand 1998/99			
	Männer	Frauen	Gesamt
Gebiet	in % der jeweiligen Erwerbstätigen ²⁾		
Anteil der Erwerbstätigen, der schon mindestens einmal arbeitslos gemeldet war			
Deutschland	30,5	32,6	31,4
Westdeutschland	28,1	29,1	28,5
Ostdeutschland	41,1	46,2	43,3
Nordrhein-Westfalen	28,9	31,9	30,1
Darunter: Anteil der Erwerbstätigen, der schon mindestens dreimal arbeitslos gemeldet war			
Deutschland	5,9	4,2	5,2
Westdeutschland	5,7	3,4	4,8
Ostdeutschland	6,6	7,4	7,0
Nordrhein-Westfalen	5,2	3,4	4,5
1) Alle Erwerbstätigen. - 2) Erwerbstätige zum Zeitpunkt der Befragung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.			WSI

Bei der Mehrheit der Beschäftigten bleibt es bei einer Arbeitslosigkeitsphase, bei einem Teil der Beschäftigten kommt es jedoch zur Kumulation von Arbeitslosigkeitsphasen, bis hin zu einer perforierten Arbeitslosigkeitsbiografie, bei der Arbeitslosigkeit nur durch kürzere Phasen von Beschäftigung unterbrochen wird. Immerhin gut 5% der westdeutschen und sogar 7% der ostdeutschen Beschäftigten waren schon mindestens dreimal arbeitslos gemeldet, wobei die Kumulation von Arbeitslosigkeitserfahrungen im Westen häufiger bei Männern, im Osten häufiger bei Frauen auftritt.¹⁰ Gehäuft tritt Arbeitslosigkeit vor allem auch bei befristet Beschäftigten und Niedrig-

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlicher die Auswertungen zur Arbeitslosigkeit auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe (Teil II.5).

qualifizierten auf: So waren jeweils fast ein Drittel aller befristet Beschäftigten und aller niedrig qualifizierten Männer mit Arbeitslosigkeitserfahrung gleich dreimal oder häufiger in ihrem bisherigen Erwerbsleben arbeitslos. Ungeachtet des großen Anteils der Personen in NRW, die schon von Arbeitslosigkeit betroffen waren, liegt der Anteil der Personen mit gehäuften Arbeitslosigkeitserfahrungen bisher in NRW niedriger als im westdeutschen Durchschnitt.

Tabelle 14 verdeutlicht die (frühere) Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei Beschäftigten mit unterschiedlichen Arbeitsverhältnissen, Geburtsjahrgängen und Qualifikationen. Offensichtlich ist der enge Zusammenhang zur befristeten Beschäftigung: Mehr als die Hälfte all derjenigen, die heute einen befristeten Vertrag haben – in Ostdeutschland sogar mehr als drei Viertel – waren zuvor schon einmal arbeitslos. Auch unter den nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat schon ein weit überdurchschnittlicher Anteil mindestens eine Arbeitslosigkeitsphase hinter sich. Auch dies ist ein Hinweis auf die Kumulation „prekärer“ Biografieepisoden bei bestimmten Gruppen von Erwerbstätigen.

Tabelle 14

Anteil der abhängig Beschäftigten¹⁾, die schon einmal arbeitslos waren, nach Art des heutigen Beschäftigungsverhältnisses, Geburtskohorte und Qualifikationsniveau (in % der jeweiligen abhängig Beschäftigten) Stand 1998/1999				
	D	D-West	D- Ost	NRW
in % der jeweiligen abhängig Beschäftigten				
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses²⁾				
Sozialversicherungspflichtig	33,8	31,1	44,0	32,4
Nicht-sozialversicherungspflichtig	33,8	30,0	58,9	37,2
Unbefristet	31,4	29,9	37,8	31,4
Befristet	54,3	43,2	77,0	48,2
Nach Geburtskohorte				
Vor 1936	18,6	19,2	/	/
1936-1945	23,3	19,9	36,1	16,3
1946-1955	32,7	29,8	43,8	31,6
1956-1965	35,9	33,3	46,0	36,3
1966-1975	32,7	29,6	48,7	31,9
Nach 1976	20,3	17,9	31,5	19,6
Nach höchstem Berufsabschluss				
Ohne qualifizierten Abschluss	33,0	32,3	39,7	36,5
Lehre, Berufsfachschule	31,6	28,3	44,6	29,8
Fachschule (Meister/Techniker/Fachwirt)	34,4	30,2	46,4	31,2
Fachhochschule, Universität	26,7	23,3	38,1	23,9
/ = Zellenbesetzung unzureichend.				
1) Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte, Beamte. – 2) Abhängig Beschäftigte zum Zeitpunkt der Befragung.				
Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen.				
Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.				
				WSI

Bei der Altersgruppierung fällt auf, dass die ältesten noch erwerbstätigen Geburtsjahrgänge trotz ihrer insgesamt längsten Erwerbsfähigkeitsphase erheblich seltener

von Arbeitslosigkeit betroffen waren als die späteren Jahrgänge. Hier dokumentiert sich die im Zeitablauf stark gestiegene Arbeitslosigkeit und die besondere Betroffenheit jüngerer Jahrgänge. Am höchsten lag der Anteil der Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung in der bisherigen Erwerbsbiografie bei den 1956 bis 1965 Geborenen, die zum Zeitpunkt der Befragung ca. 33 bis 42 Jahre alt waren: Mehr als ein Drittel von ihnen waren schon einmal arbeitslos. Nur wenig niedriger lag die Quote bei den 23- bis 32-Jährigen. In dieser Gruppe ist schon der gleiche Anteil von Personen von Arbeitslosigkeit betroffen gewesen wie in derjenigen Gruppe, die bereits durchschnittlich 20 Erwerbsjahre mehr hinter sich gebracht hatte, nämlich knapp ein Drittel.

Deutlich unterdurchschnittlich ist über den Lebenslauf betrachtet die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, für Akademiker. Ein hoher Anteil unter ihnen kann Arbeitslosigkeit ganz vermeiden. Zwischen Personen mit niedriger und mittlerer Bildung sind bei der gewählten Betrachtung auf der Basis der BIBB/IAB-Daten dagegen keine erheblichen Unterschiede zu erkennen. Dies gilt allerdings nicht für NRW: hier haben Personen ohne qualifizierten Bildungsabschluss ein deutlich höheres Risiko, im Laufe ihres Erwerbslebens von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, als besser qualifizierte Personen.

4. Weiterbildung

Die zu konstatierende Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, vor allem aber die Zunahme von Arbeitslosigkeit und die besonderen Risiken Niedrigqualifizierter, werfen die Frage auf, ob und wie die Beschäftigten in Form von Weiterbildung an der Pflege und Aufrechterhaltung ihrer eigenen Beschäftigungsfähigkeit arbeiten.

Wie die Daten der BIBB/IAB-Erhebung deutlich machen, nahm in den vorangegangenen fünf Jahren ein nicht unerheblicher Teil aller Erwerbstätigen, allerdings mit rund 40% deutlich weniger als die Hälfte, an Lehrgängen, Kursen oder Seminaren teil, die der beruflichen Weiterbildung und Umschulung dienten. Hierbei zeigen sich charakteristische Unterschiede nach Art des Beschäftigungsverhältnisses, nach Landesteil und Geschlecht (Tabelle 15).

Männer nehmen insgesamt häufiger an gezielten Weiterbildungsmaßnahmen teil als Frauen. Dies gilt allerdings nur für Westdeutschland, und zwar auch für NRW. In Ostdeutschland dagegen sind Frauen öfter in Weiterbildungsmaßnahmen involviert als Männer. Ob dies vor allem Beleg ihres im Vergleich zum Westen stärker arbeitsmarktorientierten Selbstverständnisses ist oder Ausdruck ihrer schlechteren Arbeitsmarktchancen seit der Wiedervereinigung, die viele Frauen zu Umschulung und Umorientierung zwangen, lässt sich den vorliegenden Daten nicht entnehmen.

Augenfällig ist vor allem auch, dass gerade Personen in eher „problematischen“ Arbeitsverhältnissen wie nicht-sozialversicherungspflichtiger oder befristeter Beschäftigung, bei denen oft eine besondere Notwendigkeit bestehen dürfte, in die Aufrechterhaltung oder Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu investieren, weit weniger häufig an gezielten Lehrgängen, Kursen oder Seminaren der beruflichen Weiterbildung teilnahmen als der Durchschnitt der Beschäftigten. Dies ist besonders ausgeprägt bei westdeutschen Frauen, die eine nicht sozialversicherungspflichtige (geringfügige) Beschäftigung ausüben. Hier nahmen nicht einmal 15% (in NRW kaum mehr als 13%) innerhalb einer Zeitspanne von fünf Jahren an Weiterbildungslehrgängen, Kursen oder Seminaren teil. Dies dürfte ihre Chancen, in eine reguläre bzw. umfangreichere Erwerbstätigkeit zu wechseln, deutlich begrenzen. Ob das geringe Ausmaß an Weiterbildungsaktivitäten in dieser Gruppe eher durch mangelnde Ange-

bote des Arbeitgebers oder mangelndes Interesse der Beschäftigten bedingt ist, muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

Tabelle 15

Anteil der Erwerbstätigen,¹⁾ die in den letzten fünf Jahren²⁾ Lehrgänge, Kurse oder Seminare besuchten, die der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung dienten, nach Art des Beschäftigungsverhältnisses³⁾ (in % der jeweiligen Beschäftigten)					
Art des Beschäftigungsverhältnisses					
	Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	Nicht-sozialversicherungspflichtig beschäftigt	Unbefristet	Befristet	Gesamt²⁾
in % der Beschäftigten der jeweiligen Gruppe					
Männer					
D	38,7	23,9	39,5	29,5	42,2
D-West	38,9	22,7	39,4	29,1	42,5
D-Ost	38,1	29,5	39,5	30,6	40,6
NRW	40,3	25,3	40,7	32,7	44,3
Frauen					
D	37,2	15,8	35,9	32,6	37,1
D-West	35,5	14,7	33,9	29,2	35,5
D-Ost	43,1	26,7	43,7	38,7	43,1
NRW	39,0	13,3	36,2	35,4	38,5
1) Alle Erwerbstätigen (inkl. Selbstständige). – 2) Zeitraum 1994-1998. 3) Beschäftigungsverhältnis zum Zeitpunkt der Befragung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.					

WSI

Eine Aufschlüsselung nach Alter macht deutlich, dass Weiterbildung und Umschulung vor allem in den mittleren Altersgruppen der Erwerbsbevölkerung weit verbreitet ist (Abbildung 14). Am häufigsten gaben Beschäftigte im Alter von ca. 34 bis 52 Jahren (Geburtsjahrgänge 1946-1965) an, sich in den letzten fünf Jahren beruflich weitergebildet zu haben. Niedrigere Quoten bei den Älteren könnten darauf hinweisen, dass das Interesse an Weiterbildung seitens des Arbeitnehmers, möglicherweise aber auch seitens des Arbeitgebers mit dem Alter der Beschäftigten abnimmt, während niedrigere Quoten bei den Jüngeren wieder darauf hindeuten könnten, dass diese entweder, vergleichsweise frisch nach der Ausbildung, noch keine entsprechende Weiterbildungsnotwendigkeit sehen, oder aber noch nicht in stabilen Erwerbsverhältnissen Fuß gefasst haben, wo ihnen entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden.

Grundsätzlich findet sich die beschriebene Altersverteilung der beruflichen Weiterbildung in beiden Landesteilen und auch in NRW, wobei die Konzentration der Weiterbildung auf die mittleren Altersgruppen in Ostdeutschland noch stärker ausfällt als in Westdeutschland.

Abbildung 14

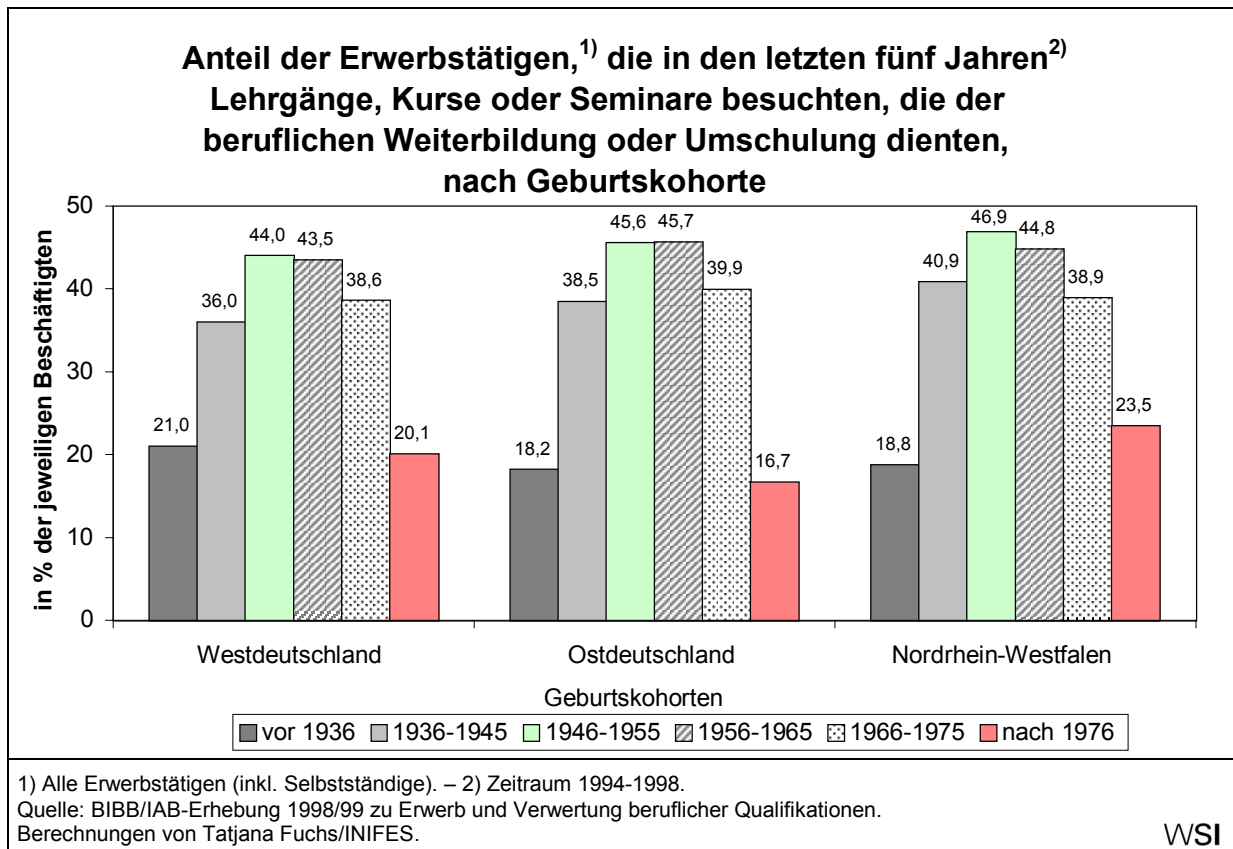
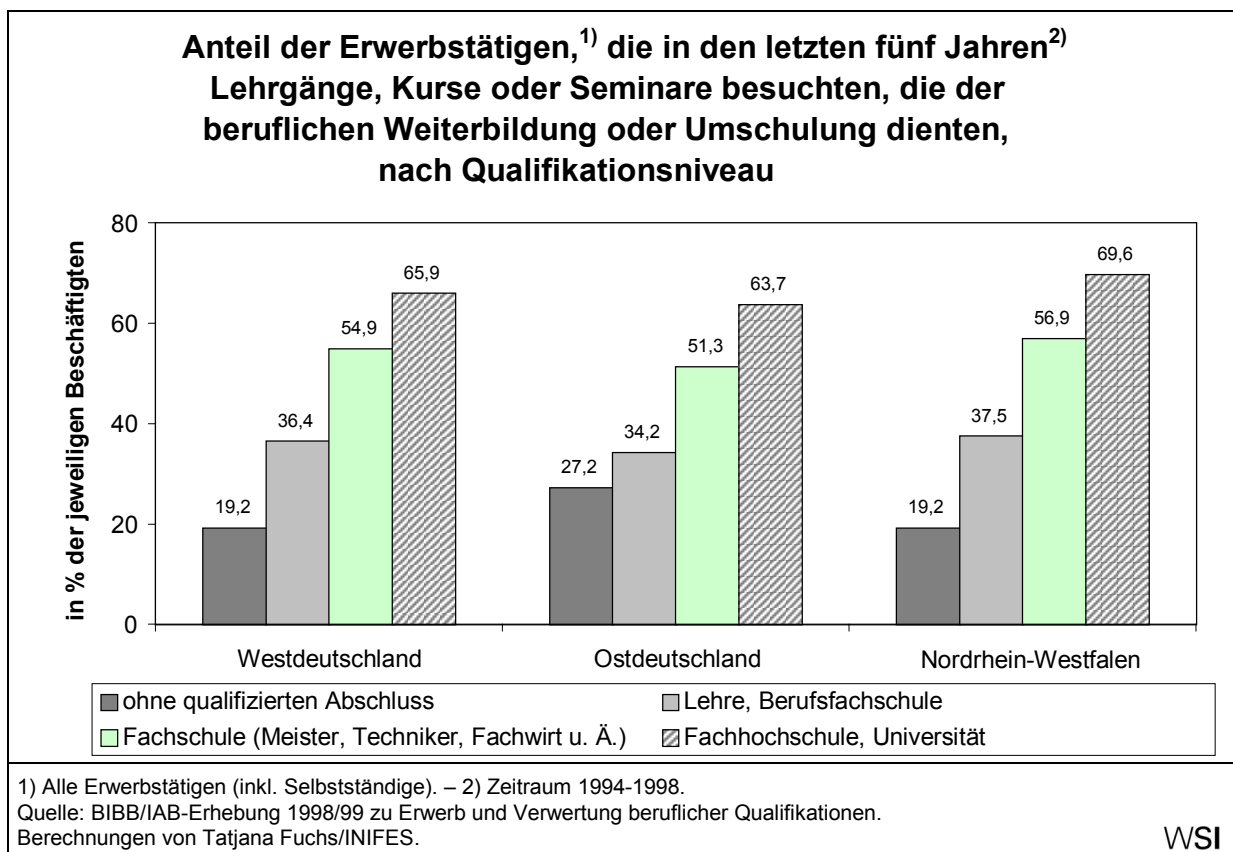


Abbildung 15



Auch in Abhängigkeit vom Bildungsniveau zeigen sich deutliche Unterschiede bezüglich der Weiterbildungsaktivitäten (Abbildung 15). Es gilt: Je höher der formale Bildungsabschluss, desto häufiger die Bemühungen, sich beruflich noch weiter fortzubilden. So gab bundesweit nur etwa jede/r fünfte Erwerbstätige ohne qualifizierten Abschluss an, in den vorangegangenen fünf Jahren an Lehrgängen, Kursen oder Seminaren zur beruflichen Weiterbildung oder Umschulung teilgenommen zu haben, während es unter den Fachhochschul- und Universitätsabsolventen zwei von drei Beschäftigten waren. Diese Diskrepanz zwischen den Weiterbildungsaktivitäten geringer und höher qualifizierter Erwerbstätigengruppen zeigt sich sowohl in den alten wie auch in den neuen Ländern, ist jedoch in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland und in NRW noch einmal etwas stärker als in Westdeutschland allgemein ausgeprägt.

Betrachtet man berufliche Weiterbildung in einem umfassenden Sinne, so lassen sich vielfältige Aktivitäten von Fachmessen bis hin zur Lektüre von Fachliteratur hierunter subsumieren. Tabelle 16 weist eine Palette von Möglichkeiten und ihre Inanspruchnahme durch die Erwerbstätigen (inklusive Selbstständigen) in Deutschland, beiden Landesteilen und NRW aus. Gefragt wurde hier nach der Nutzung entsprechender Weiterbildungsmöglichkeiten innerhalb des der Befragung vorausgegangenen Zeitraums von zwei Jahren.

Tabelle 16

Weiterbildung in den letzten zwei Jahren¹⁾, nach Art der Weiterbildung (in % der Erwerbstätigen²⁾ im jeweiligen Gebiet)				
Art der Weiterbildung³⁾	D	D-West	D-Ost	NRW
	in % der jeweiligen Erwerbstätigen			
Fachmessen, Kongresse, Ausstellungen besucht	19,1	19,4	18,0	21,7
An Fachvorträgen, Vorführungen, Präsentationen teilgenommen	27,6	27,9	26,1	29,9
Einarbeitung, Einweisung am Arbeitsplatz	19,3	18,0	24,9	19,5
An betrieblichen Maßnahmen wie Qualitätszirkeln o. ä. teilgenommen	12,1	12,0	12,4	13,0
Praktikum, Hospitation, Abordnung	4,4	3,8	7,0	4,3
Besondere Aufgaben übernommen, um berufl. Kenntnisse und Erfahrungen zu erweitern	13,7	13,7	13,6	15,0
Regelmäßige Lektüre von Fachzeitschriften, Fachliteratur	31,4	30,7	34,4	33,1
Anderweitig beruflich fortgebildet	15,4	14,2	20,4	12,6
Keine der genannten Weiterbildungen genutzt	38,8	40,4	32,1	37,9

1) Zeitraum 1997-1998. – 2) Alle Erwerbstätigen (inkl. Selbstständige). – 3) Mehrfachnennungen möglich.
 Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen.
 Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.

WSI

Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem die regelmäßige Lektüre von Fachliteratur von vielen Beschäftigten (nämlich fast einem Drittel) als Mittel der Weiterbildung genutzt wird, gefolgt von der Teilnahme an Fachvorträgen, Vorführungen und Präsentationen (knapp 28%). Weniger als fünf Prozent der Beschäftigten nutzen dagegen die Möglichkeiten, sich durch Praktika, Hospitation o. ä. weiterzubilden. Auch betriebliche Maßnahmen wie Qualitätszirkel oder die Übernahme besonderer Aufgaben zur Erweiterung der beruflichen Kenntnisse und Erfahrungen spielen eine untergeordnete Rolle. Bemerkenswert ist, dass immerhin fast 40% der Erwerbstätigen innerhalb der

letzten zwei Jahre nach eigener Angabe keine einzige der angegebenen Weiterbildungsvarianten nutzten. In Ostdeutschland liegt der Anteil der „Weiterbildungsabstinenten“ allerdings um einiges niedriger (32%). Den vorliegenden Daten zufolge schneidet NRW dabei im Vergleich mit Westdeutschland recht gut ab: Legt man den hier verwendeten, weiten Begriff von Weiterbildung zugrunde, so wurde von den meisten möglichen Weiterbildungsaktivitäten in NRW häufiger Gebrauch gemacht als im westdeutschen Durchschnitt, und auch der Anteil derjenigen Beschäftigten, die sich nicht weiterbildeten, lag niedriger als in Westdeutschland insgesamt.

5. Zusammenfassung

Bezüglich der übergreifenden Entwicklungen von bestimmten Beschäftigungsformen bestätigen die vorgenommenen Auswertungen im Wesentlichen die aus anderen Untersuchungen bekannten Trends. Dies betrifft z. B. den Rückgang der Gesamtbeschäftigung, der sich im Osten bei beiden Geschlechtern zeigt, im Westen jedoch nur bei den Männern, während die Frauenerwerbstätigkeit hier kontinuierlich angestiegen ist. Es betrifft den Zuwachs an Teilzeitarbeit, vor allem als Beschäftigungsform westdeutscher Frauen, genauso wie den starken Anstieg geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, der sich zumindest bezüglich der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung offensichtlich auch nach der Reform von 1999 weiter fortsetzt. Bestätigt wird auch der insgesamt moderate Anstieg der befristeten Beschäftigungsverhältnisse über die letzten anderthalb Dekaden, der den Auswertungen zufolge zuletzt allerdings wieder stärker ausfiel. Deutlich wird zudem die trotz eines allmählichen Anstiegs immer noch geringe Verbreitung von Leiharbeit in Deutschland.

Der Schwerpunkt der Analyse lag jedoch auf der Frage, wie diese und andere allgemein bekannten Entwicklungen von „atypischen“ Arbeitsverhältnissen, aber auch von Selbstständigkeit, Arbeitslosigkeit etc., die, bezogen auf die Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung, oft nur eine geringe oder moderate Dynamik aufweisen, auf unterschiedliche Subgruppen der Erwerbsbevölkerung verteilt sind. Im Hinblick auf eine denkbare Ballung möglicherweise problematischer Episoden in der Erwerbsbiografie interessierten hier vor allem die Kriterien Geschlecht, Qualifikationsniveau, Kohorte, Berufserfahrung sowie Landesteil. Ein besonderes Augenmerk galt dabei den Strukturen im Bundesland Nordrhein-Westfalen.

Als wesentliches Ergebnis kann zusammenfassend herausgestellt werden, dass die moderaten Gesamtentwicklungen vielfach die Dynamik bei bzw. die unterschiedliche Betroffenheit von einzelnen Subgruppen verdecken. Abgesehen von der unterschiedlichen Verbreitung vieler Phänomene in West- und Ostdeutschland und zwischen Männern und Frauen ist im Hinblick auf die Flexicurity-Thematik vor allem die häufig weit überdurchschnittliche Betroffenheit Niedrigqualifizierter und jüngerer Beschäftigter von möglicherweise prekären Episoden in der Erwerbsbiografie hervorzuheben.

Dies gilt z. B. für die befristete Beschäftigung, die zwar insgesamt wenig gestiegen ist, jedoch von Kohorte zu Kohorte einen deutlichen Zuwachs erfuhr, so dass heute in Westdeutschland die jüngsten Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt ein etwa sechsmal so hohes Befristungsrisiko tragen wie die Erwerbstätigen der ältesten, rentennahen Jahrgänge. Ein ähnliches Bild zeigt z. B. die Verteilung von Zeitarbeit – auch hier ist die Verbreitung unter den älteren Erwerbstätigen weit unterdurchschnittlich, liegt jedoch umso höher, je jünger die Gruppe der Erwerbstätigen ist. Vor allem im Westen hat sich die Verbreitung neuer Erwerbsformen vorwiegend bei den nachrückenden Jahrgängen abgespielt, während die älteren Erwerbstätigen – vor allem ältere Män-

ner – hiervon weitgehend unberührt blieben. In Ostdeutschland sind dagegen im Zuge der Umstrukturierungen auf dem Arbeitsmarkt auch ältere Beschäftigte häufig mit Arbeitsverhältnissen konfrontiert, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen.

Auch geringfügige und sonstige nicht-versicherungspflichtige Beschäftigung – insgesamt vor allem eine Domäne westdeutscher Frauen – ist statistisch vor allem unter den jüngeren Erwerbstätigen verbreitet. Darüber hinaus ist allerdings bei beiden Geschlechtern auch eine deutliche Verbreitung unter den ältesten Erwerbstätigen zu konstatieren. Neben der „klassischen“ Funktion als Zuverdienst verheirateter Mütter findet hier bei jüngeren Menschen z. T. eine Kombination mit Ausbildungsaktivitäten statt, bei älteren Menschen z. T. mit dem Bezug von Rentenleistungen. Die soziale Sicherung findet hier i. d. R. nicht über die (momentane) eigene Erwerbstätigkeit statt. Anders als im Westen ist geringfügige Beschäftigung – wie auch Teilzeitbeschäftigung – im Osten zu einem beträchtlichen Teil unfreiwillig und wird oft nur dort als „Notlösung“ gewählt, wo keine Vollzeittätigkeit zu finden ist.

Wie der Geschlechtervergleich zeigt, tragen Frauen die Risiken bestimmter Beschäftigungsformen durchweg länger: Während z. B. befristete Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung u. a. bei Männern stark auf die jüngsten Kohorten auf dem Arbeitsmarkt bzw. Personen mit kurzer Erwerbsbiografie konzentriert sind, sind sie bei Frauen häufiger auch noch in höherem Alter oder nach langjähriger Berufserfahrung anzutreffen.

Überdurchschnittlich weit verbreitet sind möglicherweise prekäre Erwerbsformen – z. B. geringfügige Beschäftigung, aber auch Leiharbeit – durchweg auch bei den Geringqualifizierten, die zudem ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. So stellten Erwerbstätige ohne qualifizierten Abschluss Ende der 90er Jahre in Deutschland rund 20% der Erwerbstätigen, aber rund 40% der nichtversicherungspflichtig Beschäftigten.¹¹

Auch bei Befristungen sind Geringqualifizierte überproportional betroffen. Daneben sind allerdings auch Hochqualifizierte häufig befristet eingestellt, während Personen mit mittlerem Bildungsniveau eine deutlich geringere Befristungswahrscheinlichkeit haben.

Eine Kumulation möglicher Einkommens- und Sicherungsrisiken in Form einer Häufung von Befristungen bei Teilzeitbeschäftigten lässt sich nicht feststellen – sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsverhältnisse sind zurzeit sogar unterdurchschnittlich häufig befristet und stellen offensichtlich zumindest für westdeutsche Frauen eine Art „neues Normalarbeitsverhältnis“ dar. Ähnlich sieht es im Westen mit der ebenfalls seltenen Kombination von geringfügiger/sozialversicherungsfreier Beschäftigung und Befristung aus. Im Osten sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse allerdings überdurchschnittlich häufig zugleich befristet, so dass hier bestimmte Risiken kumulieren.

Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie treten nicht nur durch den Wechsel der Beschäftigungsform auf, sondern zunehmend auch durch Arbeitslosigkeit. Wie der Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt, hat trotz der kurzen Zeitspanne seit der Wiedervereinigung und des Beginns der offenen, registrierten Arbeitslosigkeit inzwischen im Osten ein deutlich größerer Teil der heutigen Erwerbstätigen schon eigene Erfahrung mit Arbeitslosigkeit gemacht als im Westen (43% vs. 29%). Auch hier sind der beträchtliche Anstieg von Kohorte zu Kohorte sowie die überdurch-

¹¹ Vor der Neuregelung der 630-DM-Jobs, d. h. inklusive geringfügiger Beschäftigung.

schnittliche Betroffenheit von Niedrigqualifizierten augenfällig. Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Befristung: in Ostdeutschland waren drei von vier der heute befristet Beschäftigten, im Westen immerhin mehr als die Hälfte dieser Gruppe mindestens schon einmal arbeitslos.¹²

Unterbrechungen der abhängigen Beschäftigung und der Versicherungsbiografie können jedoch z. B. auch durch Phasen einer selbstständigen Tätigkeit entstehen. Wie die Auswertungen zeigen, hat sich im Westen immerhin fast jeder zwanzigste, der heute (wieder) als abhängig Beschäftigter arbeitet (im Osten etwas weniger) schon einmal als Selbstständiger versucht. Dabei gelingt der – freiwillige oder unfreiwillige – Wiedereinstieg in abhängige Beschäftigung allerdings nicht immer reibungslos; unter den abhängig Beschäftigten mit (früherer) Selbstständigkeitserfahrung arbeitet ein überdurchschnittlich hoher Anteil in befristeten oder nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

Die Anforderungen des Arbeitsmarktes setzen zunehmend eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung während des ganzen Erwerbslebens voraus. Ein beträchtlicher Teil der Erwerbstätigen – allerdings mit ca. 40% weniger als die Hälfte – nahm innerhalb der letzten fünf Jahre an Lehrgängen, Kursen, Seminaren zur beruflichen Weiterbildung oder Umschulung teil. Auch hier sind jedoch charakteristische Ungleichverteilungen zu konstatieren, die deutlich machen, dass gerade schwache bzw. benachteiligte Gruppen von Erwerbstätigen bisher (zu) wenig an Weiterbildungsaktivitäten beteiligt sind: gering verbreitet ist Weiterbildung gemäß der eigenen Angaben vor allem bei Niedrigqualifizierten, bei befristet und geringfügig bzw. sozialversicherungsfrei Beschäftigten und bei den jüngsten sowie den ältesten Gruppen der Erwerbstätigen. Zudem sind erwerbstätige Frauen (vor allem in Westdeutschland) seltener an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt als Männer. So lagen die Weiterbildungsquoten bei den jüngsten und ältesten Gruppen von Erwerbstätigen nur etwa halb so hoch wie bei den Erwerbstätigen mittleren Alters; so bildete sich nur jeder fünfte Erwerbstätige ohne qualifizierten Abschluss innerhalb der letzten fünf Jahre weiter, aber zwei von drei Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss. Schlusslicht in Bezug auf die Weiterbildung waren geringfügig bzw. nicht-versicherungspflichtige Frauen in Westdeutschland, bei denen die Weiterbildungsquote nicht einmal 15% erreichte. Dies lässt vermuten, dass gerade unter den Personengruppen, die ohnehin ein erhöhtes Arbeitsmarktrisiko tragen, viele Betroffene wenig Chancen haben, mit den Entwicklungen Schritt zu halten und ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern.

Als auffallendstes Ergebnis der landesspezifischen Analysen für Nordrhein-Westfalen lässt sich festhalten, dass sich hier in den meisten Fällen ähnliche Strukturen und Entwicklungen wie in Westdeutschland zeigen, allerdings vielfach in noch deutlicherer Ausprägung. Dies gilt für die allgemeine Verbreitung unterschiedlicher atypischer Beschäftigungsverhältnisse, besonders aber für die überdurchschnittlich hohe (oder auch niedrige) Betroffenheit bestimmter Gruppen von den generellen Entwicklungen. Einige Beispiele sind:

- der besonders deutliche Rückgang der Männer- und Zuwachs der Frauenerwerbstätigkeit;
- die besonders hohen Befristungsquoten bei jüngeren und die besonders niedrigen Befristungsquoten bei älteren Beschäftigten;

¹² Zu Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit vgl. auch Kap. II.5, zu anderen Erwerbsunterbrechungen Kap. II.4.

- der überdurchschnittlich hohe Anteil Niedrigqualifizierter unter den befristet Beschäftigten;
- die (leicht) überdurchschnittliche Kombination von Teilzeit und Befristung;
- die weit überdurchschnittliche Verbreitung geringfügiger bzw. nicht versicherungspflichtiger Beschäftigung unter den jüngeren Erwerbstätigen sowie auch unter den Geringqualifizierten (besonders unter den geringqualifizierten Frauen);
- die noch stärkere Konzentration von Zeitarbeitnehmern und Zeitarbeitnehmerinnen auf Personen ohne qualifizierten Abschluss sowie der besonders stark ausgeprägte Anstieg von Zeitarbeit von den älteren zu den jüngeren Kohorten;
- der überdurchschnittliche Anteil der abhängig Beschäftigten, der schon einmal selbstständig war;
- die höhere Quote an Erwerbstätigen mit Arbeitslosigkeitserfahrung in der Erwerbsbiografie, sowie
- der besonders niedrige Anteil der geringfügig bzw. sozialversicherungsfrei Beschäftigten, der an Weiterbildungsaktivitäten beteiligt war.

Zwar hat NRW gerade in Bezug auf die Weiterbildung der Erwerbstätigen ungeachtet des letztgenannten Aspekts auch einige Pluspunkte im Vergleich zum westdeutschen und auch zum gesamtdeutschen Durchschnitt aufzuweisen: So haben sich nach eigenen Angaben vor allem gut qualifizierte Personengruppen (mit akademischem Abschluss) in NRW in den letzten Jahren besonders häufig weitergebildet, und auch die allgemeinen Quoten für die Inanspruchnahme unterschiedlicher Weiterbildungsmöglichkeiten liegen durchweg höher als im westdeutschen und im Bundesdurchschnitt. Dennoch geben die aufgeführten Ergebnisse Anlass zu der Vermutung, dass gerade in NRW die potenziell problematischen Aspekte von Flexibilität besonders stark auf bestimmte Personengruppen konzentriert sind und hier insofern ein besonderer Bedarf besteht, Flexibilität mit sozialer Absicherung zu verknüpfen.

Literaturverzeichnis

- DIW (2001): Keine dramatischen Effekte nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 21/2001, S. 319-325.
- Fachinger, U. /Oelschläger, A. (2000): Selbständige und ihre Altersvorsorge. Sozialpolitischer Handlungsbedarf?, ZeS-Arbeitspapier 3/2000, Bremen.
- ISG/Kienbaum (1999): Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln/Düsseldorf.
- Ochs, C. (2000): Erwerbstätigkeit, in: Klammer, U. /Klenner, C. /Ochs, C. /Radke, P. / Ziegler, A.: WSI-FrauenDatenReport, Berlin, S. 43-109.
- Schupp, J. et al. (1998): Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin.
- Walwei, U. /Hoffmann, E. (1998): Normalarbeitsverhältnis: Ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: MittAB 3/1998, S. 409-425.

II.3

Mobil von einem Status zum anderen – Querschnittsergebnisse zur statistischen Verbreitung unterschiedlicher Übergänge, ihrer Veränderung und ihrer Hintergründe

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	83
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	85
Abkürzungsverzeichnis	87
1. Gegenstand und Fragestellung.....	88
2. Entwicklung von Arbeitsmarktübergängen: Übergangsrisiken und Wechselwahrscheinlichkeiten in Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland	90
2.1 Übergänge in und aus abhängiger Beschäftigung und in und aus Arbeitslosigkeit.....	90
2.1.1 Übergänge in und aus abhängiger Beschäftigung insgesamt.....	90
2.1.2 Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit insgesamt	93
2.1.3 Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Inaktivität	95
2.1.4 Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit..	101
2.2 Inner- und zwischenbetriebliche Übergänge	102
2.3 Mehrfachübergänge.....	105
2.4 Resümee.....	106
3. Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Befristung: welche Faktoren beeinflussen die Übergangsrisiken?.....	107
3.1 Vorgehensweise und Methode.....	107
3.2 Übergang von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung	108
3.3 Übergang in befristete oder unbefristete Beschäftigung	112
3.4 Resümee.....	115

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

4. „Gute“ und „schlechte“ Übergänge – eine vertiefende Analyse von Arbeitsplatz- und Berufswechseln	115
4.1 Hintergründe und Auswirkungen von Arbeitsplatzwechseln.....	116
4.1.1 Häufigkeit von Arbeitsplatzwechseln	116
4.1.2 Motive für den Arbeitsplatzwechsel	117
4.1.3 Verbesserungen und Verschlechterungen durch Arbeitsplatzwechsel	123
4.2 Hintergründe und Auswirkungen von Berufswechseln	126
4.2.1 Häufigkeit von Berufswechseln.....	126
4.2.2 Motive für den Berufswechsel.....	127
4.2.3 Verbesserungen und Verschlechterungen durch Berufswechsel.....	131
4.3 Resümee.....	132
5. Zusammenfassung und Ausblick	133
Tabellenanhang	135
Literaturverzeichnis	139

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Matrix der potenziellen Übergänge aus einem Ausgangszustand zum Zeitpunkt (t-1) in einen Endzustand zum Zeitpunkt (t)		89
Tabelle 2	Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland	1985-1999	91
Tabelle 3	Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, NRW	1985-1999	92
Tabelle 4	Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland	1992-1999	92
Tabelle 5	Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland	1985-1999	93
Tabelle 6	Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, NRW	1985-1999	94
Tabelle 7	Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland	1992-1999	95
Tabelle 8	Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland	1985-1999	96
Tabelle 9	Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, NRW	1985-1999	97
Tabelle 10	Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland	1985-1999	98
Tabelle 11	Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, NRW	1985-1999	99
Tabelle 12	Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland	1992-1999	100

(Fortsetzung Tabellen-, Abbildungs- und Übersichtenverzeichnis)

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 13	Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland	1992-1999	100
Tabelle 14	Eintritte in abhängige Beschäftigung aus Selbstständigkeit und Austritte aus abhängiger Beschäftigung Selbstständigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland	1985-1999	102
Tabelle 15	Innerbetriebliche Wechsel in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland	1985-1999	103
Tabelle 16	Zwischenbetriebliche Wechsel in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland	1985-1999	104
Tabelle 17	Anteil der Personen mit Mehrfachübergängen an allen Personen mit Übergängen nach Geschlecht in %, Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland	1985-1999	105
Tabelle 18	Zahl der Arbeitgeber in der bisherigen Erwerbsbiografie (in % der jeweiligen Erwerbstätigen)	Befragung 1998/99	117
Tabelle 19	Gründe für den letzten Arbeitsplatzwechsel (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitsplatzwechsel)	Befragung 1998/99	118
Tabelle 20	Gründe für den Wechsel des Arbeitsplatzes nach Geburtskohorte (Deutschland, in % der Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel)	Befragung 1998/99	119
Tabelle 21	Gründe für den Wechsel des Arbeitsplatzes nach Geburtskohorte (Nordrhein-Westfalen, in % der Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel)	Befragung 1998/99	120
Tabelle 22	Anteil der Erwerbstätigen, die die Gefahr einer Entlassung oder Nichtverlängerung ihres Vertrags als „Hoch“ oder „Sehr hoch“ einschätzen (in % der jeweiligen Beschäftigten)	Befragung 1998/99	123
Tabelle 23	Gewinner und Verlierer unter den Arbeitsplatzwechslern: Anteile der Beschäftigten, die sich beim letzten Arbeitsplatzwechsel „verbessert“ oder „verschlechtert“ haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitsplatzwechseln)	Befragung 1998/99	125
Tabelle 24	Anteil der Erwerbstätigen, die seit Abschluss ihrer Ausbildung den Beruf gewechselt haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen)	Befragung 1998/99	127
Tabelle 25	Gründe für den Berufswechsel (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel)	Befragung 1998/99	128
Tabelle 26	Verbesserungen und Verschlechterungen durch Berufswechsel (Deutschland, in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel)	Befragung 1998/99	131
Tabelle 27	Gewinner und Verlierer unter den Berufswechslern: Anteile der Berufswechsler, die sich „deutlich verbessert“ oder „verschlechtert“ haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel)	Befragung 1998/99	132

(Fortsetzung Tabellen-, Abbildungs- und Übersichtenverzeichnis)

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle A.1	Logit-Analyse für den Übergang von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung, statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, Deutschland	1985-1999	135
Tabelle A.2	Logit-Analyse für den Übergang von keiner abhängigen Beschäftigung in befristete statt in unbefristete Beschäftigung, Deutschland	1985-1999	137
Abbildung 1	Gründe für den letzten Arbeitsplatzwechsel nach Qualifikation und Landesteil in % der jeweiligen Erwerbstätigen	Befragung 1998/99	121
Abbildung 2	Anteil der Erwerbstätigen, die die Gefahr einer Entlassung oder Nichtverlängerung des Vertrages als 'Hoch' oder 'Sehr hoch' einschätzen in % der abhängig Beschäftigten	1998/99	122
Abbildung 3	Verbesserungen und Verschlechterungen durch den letzten Arbeitsplatzwechsel, Deutschland, in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitgeberwechsel	Befragung 1998/99	124
Abbildung 4	Anteil unfreiwilliger Berufswechsel nach Geburtskohorte in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel	Befragung 1998/99	129
Abbildung 5	Anteil familiär bedingter Berufswechsel bei Frauen und Landesteil, in % der Frauen mit Berufswechsel	Befragung 1998/99	130
Abbildung 6	Die wichtigsten Gründe für den Berufswechsel nach Qualifikation, Deutschland, in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel	Befragung 1998/99	130
Übersicht 1	Signifikante Variablen und Wirkungsrichtung im Logit-Modell für den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben		109
Übersicht 2	Signifikante Variablen und Wirkungsrichtung im Logit-Modell für den Übergang in befristete statt in unbefristete Beschäftigung		113

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILO	International Labour Organization
NRW	Nordrhein-Westfalen
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel

1. Gegenstand und Fragestellung

Im vergangenen Teil II.2 ist die Entwicklung unterschiedlicher Arbeitsverhältnisse im Zeitverlauf dargestellt worden. Die Analyse der Arten von Beschäftigungsverhältnissen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Querschnitt liefert jedoch noch keinen ausreichenden Einblick in die dynamischen Strukturen von Beschäftigungssystemen. Aus diesem Grund werden in diesem Kapitel Untersuchungsergebnisse zu Übergängen und Übergangsrisiken von und in unterschiedliche Arbeitsmarktstati präsentiert. Die hier durchgeführten Analysen lehnen sich an die bisherigen Untersuchungen zu Übergängen und Übergangsrisiken an, die in Anlehnung an die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte (Schmid 1993) im europäischen Kontext vorgenommen wurden,² und basieren auf Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP), einem Längsschnittdatensatzes des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin.³

Dynamische Übergänge bezeichnen immer die Veränderung von einem (Arbeitsmarkt-)Status (zum Zeitpunkt $t-1$) in einen anderen Status (zum Zeitpunkt t). Hier werden im Folgenden sowohl Auswertungen von Statusveränderungen zwischen zwei Befragungszeitpunkten (jahresweise) als auch Auswertungen von in Monatschritten abgelegten (also unterjährigen) Statusveränderungen herangezogen.⁴

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die möglichen Übergänge. Die mit ① versehenen Felder kennzeichnen die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Eine Analyse der Dynamik von Übergängen mit Schwerpunkt auf Beschäftigung als Indikator für Inklusion benötigt aber die Untersuchung aller Übergänge in und aus Beschäftigung (in der Tabelle mit ② gekennzeichnet); bei einem Schwerpunkt der Analyse auf allen Übergängen in und aus Arbeitslosigkeit als weiterem Indikator sind wiederum die mit ③ gekennzeichneten Übergänge zu betrachten.

² Zum theoretischen Ansatz vgl. Kruppe (2002), Kruppe (2000), Kruppe/Schömann/Oschmiansky (1999), Kruppe/Oschmiansky/Schömann (1999), ILO (1999); Schömann/Kruppe/Oschmiansky (1998), Schmid (1993). Für die Unterstützung bei den Auswertungen und Analysen auf Basis des SOEP danken die Autorinnen Thomas Kruppe, IAB Nürnberg.

³ Detaillierte Informationen zum SOEP finden sich im Einleitungskapitel (II.1) des empirischen Teils.

⁴ Da man bei jahresweisen Übergängen Veränderungen zwischen zwei deutlich voneinander entfernt liegenden Zeitpunkten betrachtet (z. B. Frühjahr des Jahres t und Frühjahr des Jahres $t+1$), stellen die Daten nur eine Annäherung an die tatsächlichen Mobilitätsvorgänge dar. So können mehrfache Wechsel innerhalb des Zeitfensters nicht identifiziert werden. Stimmt bei mehrfacher Mobilität der erste und letzte Erwerbszustand überein, so erscheint dieser als unverändert und statisch. Zusätzlich werden saisonale Schwankungen in der hochgerechneten Menge von Übergängen nicht berücksichtigt, obwohl sie theoretisch in Abhängigkeit vom Abstand der beiden Befragungen in die Daten mit einfließen könnten. Eine Veränderung im Erwerbstatus ist also grundsätzlich interpretierbar, durch das fehlende Wissen über etwaige zwischenzeitliche weitere Veränderungen ist aber eine systematischen Verschätzung der Mobilitätsprozesse nach unten gegeben. Insbesondere kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse sowie die Zahl der Wechsel, die durch solche Beschäftigung verursacht wird, sind unterrepräsentiert. Geht man davon aus, dass gerade im Bereich von befristeter Beschäftigung oft mehrere solcher Arbeitsverhältnisse aufeinander folgen, deren Dauern oft unterhalb eines Jahres liegen, ist eine Unterschätzung unumgänglich (Kruppe 2000). Aus diesem Grund werden zusätzlich Analysen zu den unterjährigen Wechseln der Arbeitsmarktstati vorgenommen.

Tabelle 1

Matrix der potenziellen Übergänge aus einem Ausgangszustand zum Zeitpunkt (t-1) in einen Endzustand zum Zeitpunkt (t)						
t-1	t	Beschäftigung	Arbeitslosigkeit	Inaktivität¹⁾	Bildung	Rente
Beschäftigung		① ② ③	① ② ③	②	②	②
Arbeitslosigkeit		① ② ③	① ③	③	③	③
Inaktivität		②	③			
Bildung		②	③			
Rente		②	③			
1) Inaktivität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Person sich nicht in abhängiger Beschäftigung, Fort- und Weiterbildung oder Rente befindet und nicht arbeitslos gemeldet ist. Diese Abgrenzung ist nicht mit Inaktivität im gesellschaftlichen Sinn zu verwechseln. Es kann sich z. B. um Zeiten der Kindererziehung, Pflege von Angehörigen etc. handeln.						WSI
Quelle: Schömann/Kruppe/Oschmiansky (1998).						

In der nun folgenden deskriptiven Analyse werden die in Tabelle 1 groß gekennzeichneten Übergänge untersucht. Aufgrund der Fallzahlen können die Übergänge in und aus Bildung nicht gesondert betrachtet werden. Sie gehen aber summarisch in die Betrachtung aller Übergänge in und aus Beschäftigung und in und aus Arbeitslosigkeit ein. Wechsel in und aus Rente werden nicht betrachtet, weil sich die Analyse auf Personen im erwerbsfähigen Alter beschränkt. Somit werden im Rahmen der Analyse dieser Übergangsdynamiken sowohl Ströme zwischen den Kernbereichen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit als auch aus und in diese Bereiche untersucht.⁵ Von Interesse ist dabei zum einen die Frage, wie sich die Arbeitsmarktdynamik im Betrachtungszeitraum entwickelt hat. Viele Arbeiten, die sich mit dem Bedeutungsverlust des Normalarbeitverhältnisses beschäftigen, diagnostizieren oder vermuten eine erhöhte Arbeitsmarktdynamik. Andere Untersuchungen wiederum legen die Vermutung nahe, dass es im Laufe der letzten Jahre eher zu einer Verlangsamung der dynamischen Prozesse auf dem Arbeitsmarkt gekommen ist (Knuth/Schräpler/Schumann 2001, Erlinghagen/Knuth 2001). Eine zunehmende Mobilität müsste sich in den Daten durch höhere Übergangszahlen bemerkbar machen. Gibt es also Anzeichen für ein gestiegenes Ausmaß an Übergängen? Eine zweite wichtige Fragestellung ist die Frage nach Unterschieden zwischen Männern und Frauen. Wie unterscheiden sich die Übergangswahrscheinlichkeiten nach Geschlecht, welche strukturellen Unterschiede existieren? Ein dritter Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung der Entwicklung in Westdeutschland im Vergleich zu NRW und den neuen Bundesländern. Diese Fragestellungen sollen im Rahmen einer deskriptiven Analyse untersucht werden. Dazu werden in Kapitel 2 auf der Basis der SOEP die Entwicklungen unterschiedlicher Arbeitsmarktübergänge untersucht. Der deskriptiven Betrachtung folgt dann in Kapitel 3 eine multivariate Analyse, um der Frage auf den Grund zu gehen, welche Einflussgrößen die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel positiv oder negativ beeinflussen. Dazu werden zum einen die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung betrachtet, zum anderen wird ein besonderes Augenmerk auf die befristete Beschäftigung gelegt, die zum einen eine Einstiegsmög-

⁵ Der Parallelität von Arbeitsmarktstati kann aufgrund fehlender empirischer Basis leider nicht nachgegangen werden. – Ausgewiesen werden in allen folgenden Tabellen jeweils die Statusveränderungen im Vergleich zum Vorjahr.

lichkeit in den Bereich der Erwerbsarbeit bieten kann, zum anderen aber für die beschäftigten Personen auch ein hohes Maß an Planungsunsicherheit mit sich bringt. Die auf die Daten des SOEP gestützten Analysen erlauben keine Unterscheidung von „guten“ und „schlechten“ Übergängen, von erwünschter und unerwünschter Mobilität. Das vierte Kapitel widmet sich aus diesem Grund auf der Basis der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen der Frage nach „guten“ und „schlechten“ Übergängen, also der Fragestellung, welche Chancen und Risiken Arbeitsmarktübergänge mit sich bringen und welche Personengruppen von Arbeitsplatz- oder Berufswechseln eher profitieren können und für welche Personen die Risiken überwiegen. Zuletzt schließt sich eine kurze Zusammenfassung an.

2. Entwicklung von Arbeitsmarktübergängen: Übergangsrisiken und Wechselwahrscheinlichkeiten in Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland

2.1 Übergänge in und aus abhängiger Beschäftigung und in und aus Arbeitslosigkeit

In diesem Kapitel werden summarisch die Arbeitsmarktübergänge in und aus abhängiger Beschäftigung und in und aus Arbeitslosigkeit untersucht. Ausgewiesen werden jeweils die Gesamtein- und -austrittsraten. Folgende Übergänge sind dabei berücksichtigt: Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit, Arbeitslosigkeit, Inaktivität, Ausbildung und geringfügiger Beschäftigung und Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und abhängiger Beschäftigung, Selbstständigkeit, Inaktivität, Ausbildung und geringfügiger Beschäftigung. Bezugsgröße ist dabei, wie auch bei den übrigen betrachteten Arbeitsmarktübergängen, die jeweilige Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Der Beobachtungszeitraum (1985-1999 für Westdeutschland, 1992-1999 für Ostdeutschland) ergibt sich aus den bisher verfügbaren Wellen des SOEP.

2.1.1 Übergänge in und aus abhängiger Beschäftigung insgesamt

Die Tabellen 2, 3 und 4 geben einen Überblick über die Ein- und Austritte in abhängige Beschäftigung in Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland zwischen 1985 und 1999 nach Geschlecht.

Betrachtet man die Ein- und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in Westdeutschland, so zeigt sich, dass im gesamten Beobachtungszeitraum pro Jahr etwa 4 bis 7% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter diesen Übergang machen. Im Zeitraum von 1985 bis 1992 ist der Saldo negativ, da es mehr Austritte als Eintritte in abhängige Beschäftigung gegeben hat, in den Jahren 1993 und 1994 ist der Saldo deutlich positiv, was nicht zuletzt auf den vereinigungsbedingten Boom zu Beginn der 90er Jahre zurückzuführen sein dürfte. Seitdem gibt es geringfügig mehr Ein- als Austritte. Vergleicht man die Entwicklung der Zahlen für Männer und Frauen, so stellt man fest, dass der Saldo der Frauen lange Zeit unter dem der Männer lag (1987-94), seitdem aber ist der Saldo der Frauen fast durchgehend mindestens so hoch oder höher als der der Männer. Hier spiegelt sich die zunehmende Erwerbsorientierung von Frauen. Insgesamt ist der Saldo der Frauen zwischen dem Beobachtungsbeginn 1985 und 1992 fast durchgehend negativ und liegt zwischen -0,8% und -3,9%. Das heißt, es münden mehr Frauen aus dem abhängigen Beschäftigungssegment aus als in diesen Teil des Arbeitsmarktes integriert werden. Seit 1992 ist es jedoch in jedem Jahr umgekehrt gewesen.

Tabelle 2

Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Westdeutschland 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	4,5	7,0	-2,5	4,8	5,8	-1,0	4,2	8,1	-3,9
1986	5,8	5,8	0,0	5,5	6,2	-0,7	6,2	5,5	0,7
1987	5,1	6,0	-0,9	5,0	4,7	0,3	5,3	7,3	-2,0
1988	5,3	5,6	-0,3	5,1	4,9	0,2	5,5	6,3	-0,8
1989	5,2	6,3	-1,1	4,4	5,3	-0,9	6,0	7,2	-1,2
1990	4,5	5,7	-1,2	4,7	4,7	0,0	4,4	6,7	-2,3
1991	5,2	5,6	-0,4	5,1	4,8	0,3	5,3	6,4	-1,1
1992	5,0	4,9	0,1	4,4	4,2	0,2	5,7	5,6	0,1
1993	6,3	5,1	1,2	5,9	4,2	1,7	6,7	5,9	0,8
1994	7,0	5,3	1,7	6,8	5,0	1,8	7,2	5,5	1,7
1995	6,1	5,5	0,6	5,1	5,2	-0,1	7,1	5,7	1,4
1996	5,9	5,1	0,8	5,4	4,4	1,0	6,3	5,7	0,6
1997	5,7	5,3	0,4	5,5	5,5	0,0	6,0	5,2	0,8
1998	5,1	4,9	0,2	5,4	5,3	0,1	4,8	4,6	0,2
1999	5,6	5,2	0,4	5,1	5,1	0,0	6,2	5,2	1,0

Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

In NRW verlaufen die Ein- und Austritte grundsätzlich ähnlich wie in Westdeutschland, NRW scheint jedoch etwas länger vom Vereinigungsboom profitiert zu haben, da der Saldo bis einschließlich 1996 positiv ist. Bei geschlechtsspezifischer Betrachtung fällt allerdings auf, dass der Saldo 1993 und 1994 für Männer in NRW nur leicht, in Westdeutschland hingegen deutlich positiv ist. Der Saldo der Frauen ist demgegenüber von 1993-1996 sogar leicht höher als in Westdeutschland. Frauen scheinen demnach in NRW eher vom Vereinigungsboom bzw. der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in den frühen 90er Jahren profitiert zu haben als Männer. Insgesamt erreicht der Saldo in Westdeutschland von Anfang bis Mitte der 90er Jahre aber höhere Werte als in NRW.

In Ostdeutschland ist erwartungsgemäß insgesamt ein höheres Maß an Arbeitsmarktdynamik zu verzeichnen, was in Austrittsraten zwischen 5,4% und 8% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Eintrittsraten zwischen 6,1% und 13,6% zum Ausdruck kommt. Erstaunlich ist der mit knapp 8% und 3,5% stark positive Saldo in den Jahren 1992 und 1993, der deutlich über den Werten für Westdeutschland liegt. Dies erscheint auf den ersten Blick bemerkenswert, da zu diesem Zeitpunkt die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt schon sehr prekär war und die Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern wesentlich höher lagen als in Westdeutschland (Klammer et al. 2000, S. 118). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Zahlen alle Arten von Ein- und Austritten in/aus abhängiger Beschäftigung spiegeln und nicht allein den Austausch zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Im weiteren Verlauf schwanken die Werte stark. Zwar gibt es erwartungsgemäß mehr Austritte aus Beschäftigung als in Westdeutschland und 1994 und 1995 sind auch die Eintritte in Beschäftigung in Ostdeutschland geringer, gleichzeitig ist der Saldo

aber nur 1995 deutlich negativer als in Westdeutschland. Im Gegensatz zu den Werten in Westdeutschland konnten ostdeutsche Frauen keine bessere Bilanz bzgl. der Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung ausweisen; der Saldo lag bei ihnen mal über, mal unter dem der Männer.

Tabelle 3

Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Nordrhein-Westfalen 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	5,4	4,5	0,9	5,3	4,1	1,2	5,7	5,6	0,1
1986	5,5	4,0	1,5	6,1	4,2	1,9	5,0	3,9	1,1
1987	3,6	5,7	-2,1	3,7	4,8	-1,1	3,5	6,5	-3,0
1988	4,7	5,6	-0,9	4,9	5,8	-0,9	4,6	5,4	-0,8
1989	5,6	5,4	0,2	5,4	4,8	0,6	5,8	6,0	-0,2
1990	3,4	5,7	-2,3	3,7	4,6	-0,9	3,1	6,6	-3,5
1991	5,4	5,2	0,2	5,1	3,8	1,3	5,6	6,4	-0,8
1992	4,9	5,2	-0,3	4,4	4,2	0,2	5,3	6,2	-0,9
1993	5,7	4,9	0,8	4,7	4,3	0,4	6,5	5,4	1,1
1994	6,1	5,1	1,0	5,1	5,1	0,0	7,1	5,0	2,1
1995	6,2	5,0	1,2	5,6	5,1	0,5	6,8	5,0	1,8
1996	6,6	4,6	2,0	5,4	3,4	2,0	7,7	5,7	2,0
1997	4,3	5,7	-1,4	3,9	4,6	-0,7	4,7	6,7	-2,0
1998	5,7	5,0	0,7	6,7	5,1	1,6	4,6	4,9	-0,3
1999	5,5	5,9	-0,4	4,4	6,1	-1,7	6,8	5,6	1,2

Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
 Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI. WSI

Tabelle 4

Eintritte in und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland 1992-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1992	13,6	5,7	7,9	13,0	5,7	7,3	14,2	5,8	8,4
1993	10,3	6,8	3,5	11,0	5,9	5,1	9,5	7,6	1,9
1994	6,1	6,1	0,0	5,5	6,1	-0,6	6,8	6,2	0,6
1995	5,8	8,0	-2,2	4,9	7,7	-2,8	6,7	8,3	-1,7
1996	7,2	5,4	1,8	8,1	4,9	3,2	6,3	5,9	0,4
1997	6,5	6,7	-0,2	6,3	7,0	-0,7	6,7	6,4	0,3
1998	8,1	5,5	2,6	9,1	6,1	3,0	7,2	4,9	2,3
1999	6,3	7,8	-1,5	7,7	9,4	-1,7	4,9	6,2	-1,3

Werte für 1990 und 1991 können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden.
 Quelle: SOEP, 1992-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI. WSI

2.1.2 Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit insgesamt

Die Tabellen 5, 6 und 7 geben einen Überblick über die Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland zwischen 1985 und 1999 nach Geschlecht.

Tabelle 5

Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,8	3,2	-1,4	1,9	3,6	-1,7	1,7	2,7	-1,0
1986	2,8	2,5	0,3	3,0	2,2	0,8	2,6	2,8	-0,2
1987	2,4	2,2	0,2	2,1	2,3	-0,2	2,8	2,1	0,7
1988	2,5	2,3	0,2	2,5	2,4	0,1	2,4	2,2	0,2
1989	2,6	1,9	0,7	2,5	1,5	1,0	2,7	2,4	0,3
1990	2,5	1,7	0,8	2,6	1,7	0,9	2,4	1,7	0,7
1991	2,3	2,4	-0,1	2,0	2,8	-0,8	2,6	2,0	0,6
1992	2,2	2,2	0,0	2,3	2,1	0,2	2,0	2,2	-0,2
1993	2,0	3,3	-1,3	2,4	4,2	-1,8	1,6	2,3	-0,7
1994	2,4	3,5	-1,1	3,1	3,9	-0,8	1,8	3,1	-1,3
1995	3,4	3,0	0,4	3,9	3,1	0,8	2,8	2,9	-0,1
1996	3,3	3,2	0,1	2,8	2,8	-0,0	3,7	3,6	0,1
1997	3,8	3,6	0,2	3,7	3,9	-0,4	3,8	3,2	0,6
1998	3,5	3,7	-0,2	3,9	4,1	-0,2	3,1	3,2	-0,1
1999	4,1	2,5	1,6	4,6	3,0	1,6	3,6	2,1	1,5

Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Im gesamten Beobachtungszeitraum liegen die Raten für Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zwischen knapp 2 und gut 4% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Von 1986 bis 1990 treten mehr Personen in Arbeitslosigkeit ein, als aus Arbeitslosigkeit ausmünden, ab 1995 ist der Saldo nahezu ausgeglichen, nur 1999 liegen die Eintritte wieder über den Austritten aus Arbeitslosigkeit. Ein deutlich negativer Saldo, der auf ein Überwiegen der Austritte aus Arbeitslosigkeit hinweist, lässt sich nur in den Jahren 1993 und 1994 beobachten, in denen sich der Vereinigungsboom im Westteil der Bundesrepublik auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machte. Bezüglich der Eintritte in Arbeitslosigkeit ist festzustellen, dass sie im Laufe des Betrachtungszeitraums zugenommen haben und 1999 mit 4,1% mehr als doppelt so hoch liegen wie im Jahr 1985. Dies ist ein Hinweis auf zunehmende Dynamik in diesem Segment, insbesondere seit Beginn der 90er Jahre. Ein eindeutiges geschlechtsspezifisches Muster lässt sich beim Saldo der Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit nicht erkennen, allerdings weisen Männer während eines Großteils der 90er Jahre (1991, 1993, 1994, 1998-99) sowohl höhere Eintritts- als auch höhere Austrittsraten auf als Frauen, was auf eine größere Arbeitsmarktdynamik bei den Männern hindeutet. Dies deckt sich mit Befunden der IAB-Beschäftigtenstichprobe (vgl. Berichtsteil II.5), die darauf hinweisen, dass Männer durchschnittlich kürzere

Arbeitslosigkeitsphasen haben als Frauen, aber öfter arbeitslos werden. Zudem muss das unterschiedliche Meldeverhalten von Frauen und Männern in Rechnung gestellt werden. Während Männer sich in der Regel arbeitslos melden, wenn sie eine Beschäftigung suchen, ziehen sich Frauen eher in die so genannte Stille Reserve zurück (Holst 2000), wodurch sowohl die Zahl der ausgewiesenen Eintritte als auch der Austritte reduziert wird. Ob der Saldo hiervon berührt wird, hängt von der Struktur derjenigen ab, die sich melden bzw. nicht melden. Geht man davon aus, dass eher arbeitsmarktfremere Frauen mit geringeren Vermittlungschancen auf die Arbeitslosenmeldung verzichten, so dürfte der Saldo die Situation eher unterzeichnen.

Vergleicht man die westdeutschen Daten mit den Daten aus NRW, so sind keine wesentlichen Unterschiede festzustellen. Auffällig ist allerdings, dass die Austritte aus Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung nicht so stark über den Eintrittswerten liegen wie in Westdeutschland, dafür aber über einen längeren Zeitraum (1992-1995).

Tabelle 6

Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Nordrhein-Westfalen 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	2,1	4,1	-1,9	1,7	3,5	-1,8	/	5,8	/
1986	2,7	3,1	-0,5	2,8	2,5	0,4	2,5	3,8	-1,3
1987	2,5	2,1	0,5	2,3	2,6	-0,3	2,8	1,5	1,3
1988	2,5	2,2	0,4	2,7	2,6	0,1	2,4	1,8	0,6
1989	2,3	2,2	0,1	2,4	1,7	0,7	2,2	2,6	-0,4
1990	2,4	1,6	0,9	2,0	1,5	0,5	2,8	1,6	1,2
1991	2,0	1,9	0,2	2,5	2,1	0,4	1,6	1,7	-0,1
1992	2,2	2,5	-0,3	2,6	2,8	-0,2	1,8	2,3	-0,5
1993	1,9	2,4	-0,4	2,1	3,3	-1,2	1,8	1,5	0,2
1994	1,6	2,9	-1,3	1,7	3,2	-1,5	1,5	2,6	-1,1
1995	2,9	3,4	-0,4	3,4	2,8	0,6	2,5	3,9	-1,4
1996	3,0	3,5	-0,5	1,8	2,5	-0,6	4,0	4,4	-0,4
1997	3,3	2,7	0,6	2,7	3,0	-0,3	3,9	2,4	1,6
1998	3,0	4,6	-1,6	2,8	5,8	-3,0	3,3	3,3	0,0
1999	3,8	2,6	1,2	5,2	2,1	3,0	2,4	3,1	-0,7

Der Wert für Frauen 1985 kann aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden; aus diesem Grund wird auch kein Saldo ausgewiesen. Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Wie schon bei der Analyse der Übergänge in und aus Beschäftigung spiegelt sich auch hier die stärkere Arbeitsmarktdynamik in Ostdeutschland in den Daten wider. Sowohl die Ein- als auch die Austrittsraten liegen mit Werten zwischen gut 5 und knapp 11% höher als im Westen. Bemerkenswert ist angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland wiederum das Ergebnis, dass nur in den Jahren 1996 und 1999 deutlich mehr Eintritte in als Austritte aus Arbeitslosigkeit verzeichnet

werden. Die Eintritte in Arbeitslosigkeit liegen bei den Frauen in Ostdeutschland durchweg höher als die der Männer. Hierin dokumentiert sich die besonders hohe Betroffenheit von ostdeutschen Frauen durch Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren. Zudem schlägt sich hier das unterschiedliche Meldeverhalten von ostdeutschen im Vergleich zu westdeutschen Frauen nieder. Ostdeutsche Frauen haben im Durchschnitt eine stärkere Erwerbsorientierung, melden sich eher arbeitslos und sind weniger bereit, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Für das letzte betrachtete Jahr 1999, zeigt sich allerdings ein anderes Bild: erstmals liegt die Rate der Zugänge in Arbeitslosigkeit bei Männern (noch) höher als bei Frauen.

Tabelle 7

Eintritte in und Austritte aus Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht, Ostdeutschland, 1992-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1992	5,4	10,9	-5,5	5,1	9,3	-4,2	5,7	12,4	-6,7
1993	7,6	8,5	-0,9	6,9	8,7	-1,8	8,2	8,4	-0,2
1994	7,5	7,5	0,0	7,4	6,7	0,7	7,6	8,4	-0,8
1995	9,0	5,9	3,1	8,4	5,3	3,1	9,5	6,6	2,9
1996	7,4	7,1	0,3	7,3	7,8	-0,5	7,6	6,4	1,2
1997	6,8	7,4	-0,6	6,3	6,9	-0,6	7,3	7,9	-0,6
1998	6,2	7,8	-1,6	5,6	8,7	-3,1	6,8	6,9	-0,1
1999	10,3	7,2	3,1	11,8	8,3	3,5	8,8	6,0	2,8

Werte für 1990 und 1991 können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Die Abschnitte 2.1.1 und 2.1.2 haben einen Überblick über die Arbeitsmarktübergänge in und aus abhängiger Beschäftigung und in und aus Arbeitslosigkeit gegeben. Diese Analysen sollen nun durch die Betrachtung spezieller Arbeitsmarktübergänge weiter differenziert werden.

2.1.3 Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Inaktivität

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit den Übergängen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Beschäftigung und Inaktivität (Tabellen 8 bis 13), um abschätzen zu können, bei welchem Teil der Übergänge Arbeitslosigkeit eine Rolle spielt und in welchen Fällen Personen im Erwerbsalter im Vergleich dazu in die Stille Reserve (und Formen der „Inaktivität“) wechseln bzw. aus ihr heraus für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden.⁶

Für Westdeutschland zeigt sich, dass seit Beginn der 90er Jahre anteilig deutlich mehr Männer als Frauen *aus Arbeitslosigkeit* in Beschäftigung einmünden. Dies deckt sich mit Befunden zur unterschiedlichen Betroffenheit von westdeutschen

⁶ Zur Abgrenzung von „Inaktivität“ vgl. Tabelle 1.

Frauen und Männern durch Arbeitslosigkeit, vor allem aber zu den geringeren Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten von arbeitslosen Frauen in den Arbeitsmarkt (Klammer et al. 2000, 114; siehe auch die Ergebnisse der IAB-Beschäftigtenstichprobe im Berichtsteil II.5). Umgekehrt ist der Anteil der Männer, die von abhängiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit wechseln, bis auf 1991 stets mindestens so hoch oder deutlich höher als der der Frauen.

Tabelle 8

Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,7	0,9	0,8	2,3	1,1	1,2	1,1	0,7	0,4
1986	1,5	1,6	-0,1	1,5	2,1	-0,6	1,4	1,1	0,3
1987	1,4	1,4	0,0	1,5	1,3	0,2	1,3	1,4	-0,1
1988	1,5	1,3	0,2	1,5	1,7	-0,2	1,4	1,0	0,4
1989	1,2	1,4	-0,2	1,0	1,3	-0,3	1,3	1,4	-0,1
1990	0,9	1,3	-0,4	1,0	1,7	-0,7	0,8	0,9	-0,1
1991	1,5	1,0	0,5	2,0	0,7	1,3	0,9	1,3	-0,4
1992	1,3	0,9	0,4	1,4	1,1	0,3	1,3	0,7	0,6
1993	2,2	0,8	1,4	3,1	1,1	2,0	1,3	0,5	0,8
1994	2,5	1,3	1,2	3,0	1,7	1,3	1,9	0,9	1,0
1995	2,0	1,6	0,4	2,2	1,9	0,3	1,7	1,3	0,4
1996	1,8	1,5	0,3	1,8	1,6	0,2	1,9	1,5	0,4
1997	2,4	1,9	0,5	3,1	2,3	0,8	1,8	1,4	0,4
1998	2,2	1,7	0,5	2,9	2,3	0,6	1,5	1,2	0,3
1999	1,4	1,8	-0,4	1,9	2,6	-0,7	0,9	1,1	-0,2

Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI. WSI

Grundsätzlich sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen den westdeutschen Werten und den Werten für NRW zu konstatieren, allerdings liegen die Werte für die Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in NRW von 1989 bis 1998 stets leicht unter den westdeutschen Werten, d. h. in NRW wechselte jedes Jahr ein geringerer Anteil der abhängig Beschäftigten in Arbeitslosigkeit als im westdeutschen Durchschnitt. Saldiert man die Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für Westdeutschland, liegt der Saldo fast im gesamten Beobachtungszeitraum nahe null oder leicht darüber. Deutlich mehr Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung als von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit gibt es nur in den Jahren 1992 bis 1994.

Tabelle 9

Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Nordrhein-Westfalen 1985-1999					
	Insgesamt			Männer	Frauen
Jahr	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Eintritte
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)					
1985	2,1	1,6	0,5	2,3	/
1986	1,6	1,1	0,5	1,9	1,4
1987	1,1	1,7	-0,6	1,4	0,8
1988	1,4	1,3	0,1	1,8	0,9
1989	1,1	1,3	-0,2	1,4	0,8
1990	0,8	1,2	-0,4	1,2	/
1991	1,2	0,6	0,6	1,7	0,8
1992	1,7	0,7	1,0	2,1	1,4
1993	1,3	0,6	0,7	2,1	0,7
1994	1,7	0,7	1,0	1,6	1,8
1995	2,2	1,2	1,0	2,1	2,3
1996	2,2	1,2	1,0	1,5	2,9
1997	1,3	1,3	0,0	1,7	0,9
1998	2,9	1,5	1,4	4,2	1,5
1999	1,2	2,4	-1,2	1,3	1,0

Die Werte für Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht geschlechtsspezifisch ausgewiesen werden. Aus diesem Grund wird auch kein Saldo ausgewiesen. Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Bei den Wechseln zwischen abhängiger Beschäftigung und Inaktivität zeigt sich erwartungsgemäß geschlechtsspezifisch das umgekehrte Muster wie bei den zuvor betrachteten Wechseln zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Es werden demnach auf der einen Seite sowohl anteilig mehr Frauen als Männer aus Inaktivität für den Arbeitsmarkt rekrutiert. Umgekehrt wechseln auch anteilig mehr Frauen als Männer in Inaktivität über, wenn sie aus abhängiger Beschäftigung ausscheiden. Im Saldo sind die Werte für Männer durchgehend positiv, d. h. es wechseln mehr Männer aus Inaktivität in Beschäftigung als aus Beschäftigung in Inaktivität. Bis 1992 liegen die Werte für den Saldo der Männer über denen der Frauen, von 1993-1998 jedoch ist der Saldo der Frauen größer als der der Männer, wodurch die zunehmende Erwerbsorientierung von Frauen bestätigt wird. Allerdings erreicht der Saldo der Frauen 1995 seinen höchsten Wert und weist seitdem eine rückläufige Tendenz auf.

Tabelle 10

Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,4	2,1	-0,5	1,1	1,3	-0,2	1,8	2,8	-1,0
1986	1,7	1,5	0,2	1,7	1,3	0,5	1,7	1,8	-0,1
1987	1,7	1,3	0,4	1,4	0,6	0,8	2,0	2,0	0,0
1988	2,4	1,7	0,7	1,9	1,0	0,9	3,0	2,4	0,6
1989	2,6	1,6	1,0	2,1	0,8	1,3	3,2	2,4	0,8
1990	2,1	2,0	0,1	1,5	1,0	0,5	2,7	2,9	-0,2
1991	2,3	1,8	0,5	1,4	0,8	0,6	3,2	2,8	0,4
1992	2,4	1,7	0,7	1,5	0,8	0,7	3,2	2,5	0,7
1993	2,4	1,9	0,5	1,3	0,8	0,5	3,5	2,9	0,6
1994	2,6	1,5	1,1	1,7	0,7	1,0	3,5	2,3	1,2
1995	2,7	1,3	1,4	1,7	0,9	0,8	3,7	1,8	1,9
1996	2,6	1,6	1,0	2,2	1,0	1,2	3,0	2,1	0,9
1997	2,3	1,3	1,0	1,4	0,8	0,6	3,2	1,7	1,5
1998	1,9	1,2	0,7	1,3	0,9	0,4	2,4	1,6	0,8
1999	2,4	1,7	0,7	1,9	0,7	1,2	2,9	2,6	0,3

Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI. WSI

Vergleicht man nun die Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung mit denen zwischen Inaktivität und Beschäftigung, so ist bemerkenswerter Weise in Westdeutschland festzustellen, dass in der Regel insgesamt anteilig mehr Personen aus Inaktivität als aus Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung einmünden. Dies gilt auch für NRW. Auf der anderen Seite sind von 1987 bis 1994 mehr Austritte in Inaktivität als in Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Hierbei ist allerdings die breite Definition der „Restkategorie“ Inaktivität zu berücksichtigen. Seit Mitte der 90er Jahre zeigt sich jedoch eine deutliche Trendwende: Seitdem dominiert der Wechsel von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit gegenüber dem Wechsel von Beschäftigung in Inaktivität.

Die geschlechtsspezifische Betrachtung deckt auch hier deutliche Unterschiede auf.⁷ Für Männer in Westdeutschland gilt, dass schon seit Beginn der 90er Jahre ein größerer Anteil von ihnen aus Arbeitslosigkeit als aus Inaktivität in Beschäftigung wechselt, während westdeutsche Frauen diesen Wechsel durchgehend häufiger aus Inaktivität als aus Arbeitslosigkeit vollziehen. Bei den Austritten ist der gegenteilige Befund festzustellen: Männer wechseln fast durchgehend häufiger in Arbeitslosigkeit als in Inaktivität, bei Frauen ist es umgekehrt. Für die Saldi bedeutet dies, dass der Saldo für die Übergänge zwischen Beschäftigung und Inaktivität meist größer ist als der

⁷ Aufgrund zu geringer Fallzahlen können die Austritte in NRW nicht für alle Jahre geschlechtsspezifisch ausgewiesen werden.

Saldo für die Übergänge zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Nur in den Jahren des vereinigungsbedingten Beschäftigungsaufschwungs ist es umgekehrt. Bei den Frauen ist der Saldo für den Wechsel zwischen Beschäftigung und Inaktivität fast durchgehend positiv, d. h. es wechseln mehr von ihnen aus Inaktivität in Beschäftigung als umgekehrt. Dies ist seit Beginn der 90er Jahre zu beobachten, allerdings seit 1997 mit rückläufiger Tendenz.

Tabelle 11

Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Nordrhein-Westfalen 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,7	1,4	0,3	1,4	/	/	/	/	/
1986	1,7	1,0	0,7	2,0	/	/	1,5	1,4	0,1
1987	1,5	1,0	0,5	1,1	0,3	0,8	1,8	1,7	0,1
1988	2,0	1,8	0,2	1,4	1,3	0,1	2,6	2,3	0,3
1989	2,8	1,4	1,4	2,4	1,2	1,1	3,1	1,6	1,5
1990	1,8	1,7	0,1	1,5	1,2	0,3	2,1	2,1	0,0
1991	2,5	2,3	0,2	1,5	0,6	0,9	3,4	4,0	-0,6
1992	1,9	2,0	-0,1	1,3	0,8	0,5	2,5	3,2	-0,7
1993	2,6	1,6	1,0	1,4	1,1	0,3	3,7	2,0	1,7
1994	2,8	1,7	1,1	1,8	0,9	0,9	3,8	2,5	1,3
1995	2,1	1,4	0,7	2,3	1,0	1,3	1,9	1,7	0,2
1996	2,9	1,4	1,5	2,6	/	/	3,2	2,1	1,1
1997	2,2	1,6	0,6	1,6	/	/	2,9	2,5	0,4
1998	1,7	1,2	0,5	1,3	1,0	0,3	2,1	1,4	0,7
1999	2,4	2,0	0,4	1,8	/	/	3,0	3,6	-0,6

Die Werte für 1985, 1986, 1996, 1997 und 1999 können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht komplett geschlechtsspezifisch ausgewiesen werden. Aus diesem Grund wird auch kein Saldo ausgewiesen. Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

In Ostdeutschland zeigt sich wieder eine insgesamt stärkere Arbeitsmarktdynamik als im Westen. Dies betraf die Übergänge von abhängiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, aber auch die Übergänge in umgekehrter Richtung, d. h. von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung. In beiden Richtungen lagen die ostdeutschen Werte in den 90er Jahren beim Drei- bis Vierfachen der für Westdeutschland verzeichneten Übergangsquoten. Nach den Daten des SOEP überwogen dabei – ungeachtet der durchweg hohen Arbeitslosenquoten für Ostdeutschland – in einigen Jahren die Übergänge von abhängiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, in anderen Jahren aber auch diejenigen von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung. Während 1994 und 1995 anteilig mehr Männer als Frauen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechselten, hat sich die relative Position von Frauen gegenüber Männern in der zweiten Hälfte der Jahre offensichtlich gebessert: Seit 1996 münden mehr Frauen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Im Gegensatz zu Westdeutschland liegen beim

Wechsel in Beschäftigung die Werte für Eintritte aus Arbeitslosigkeit im gesamten Beobachtungszeitraum höher als die Werte für Eintritte aus Inaktivität. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen.

Tabelle 12

Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit und Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Ostdeutschland 1992-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1992	13,6	5,7	7,9	13,0	5,7	7,3	14,2	5,8	8,4
1993	10,3	6,8	3,5	11,0	5,9	5,1	9,5	7,6	1,9
1994	6,1	6,1	0,0	5,5	6,1	-0,6	6,8	6,2	0,6
1995	5,8	8,0	-2,2	4,9	7,7	-2,8	6,7	8,3	-1,7
1996	7,2	5,4	1,8	8,1	4,9	3,2	6,3	5,9	0,4
1997	6,5	6,7	-0,2	6,3	7,0	-0,7	6,7	6,4	0,3
1998	8,1	5,5	2,6	9,1	6,1	3,0	7,2	4,9	2,3
1999	6,3	7,8	-1,5	7,7	9,4	-1,7	4,9	6,2	-1,3

Werte für 1990 und 1991 können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden.
Quelle: SOEP, 1992-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle 13

Eintritte in Beschäftigung aus Inaktivität und Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) Ostdeutschland 1992-1999						
Jahr	Insgesamt			Männer		Frauen
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte		Eintritte
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)						
1992	8,8	1,1	7,7	7,9		9,7
1993	6,3	1,3	5,0	6,8		5,9
1994	4,4	0,4	4,0	3,8		4,9
1995	3,8	0,7	3,1	3,2		4,4
1996	5,0	0,9	4,1	5,6		4,4
1997	4,8	0,9	3,9	5,0		4,7
1998	5,5	0,7	4,8	7,6		3,4
1999	4,7	0,8	3,9	6,3		3,1

Die Werte für Austritte aus Beschäftigung in Inaktivität können aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht geschlechtsspezifisch ausgewiesen werden. Aus diesem Grund wird auch kein Saldo ausgewiesen. Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1992-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

In diesem Ergebnis spiegelt sich zum einen die generell schlechtere Arbeitsmarktlage mit einem höheren Anteil an arbeitslos gemeldeten Personen wider, zum anderen aber auch die deutlich stärkere Arbeitsmarktorientierung der ostdeutschen im Ver-

gleich zu den westdeutschen Frauen. Auch sind in Ostdeutschland nur sehr wenig Übergänge in Inaktivität zu verzeichnen,⁸ in der Regel münden die Personen, die aus Beschäftigung ausscheiden, in Arbeitslosigkeit ein. Damit ist der Saldo zwischen Beschäftigung und Inaktivität durchgehend positiv und liegt für fast alle Jahre über dem Saldo für die Wechsel zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Westdeutschland nur zu Beginn der 90er Jahre wesentlich mehr Personen von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechselten als umgekehrt und der Saldo ansonsten nahezu ausgeglichen ist. Während bei Männern zu einem höheren Anteil die Übergänge zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stattfinden, wechseln Frauen häufiger zwischen Arbeitsmarkt und Inaktivität. Der Saldo für den Wechsel zwischen Beschäftigung und Inaktivität liegt damit zu den meisten Befragungszeitpunkten für Männer und Frauen zusammen über dem für den Wechsel zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Umgekehrt ist es nur in den Jahren des vereinigungsbedingten Beschäftigungsaufschwungs. Nennenswerte strukturelle Unterschiede zwischen den westdeutschen Daten und den Daten für NRW sind nicht zu erkennen. In Ostdeutschland existiert erwartungsgemäß erheblich mehr Arbeitsmarktmobilität als im Westen, und zwar sowohl auf Seiten der Eintritte in als auch auf Seiten der Austritte aus Beschäftigung. Hier überwiegt nach den Daten des SOEP in einigen Jahren überraschenderweise sogar der Anteil der Eintritte aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gegenüber der Quote der Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu Westdeutschland liegen die Eintritte in Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit stets über denen aus Inaktivität.

2.1.4 Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit

Ein weiterer zu betrachtender Übergang ist der Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit (Tabelle 14). Aufgrund der geringen Fallzahlen können Werte für Ostdeutschland und NRW hier allerdings nicht ausgewiesen werden.

Die jährlichen Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit bewegen sich zwischen 0,3 und 0,8% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und liegen damit erwartungsgemäß deutlich unter den Werten für die Übergänge zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Beschäftigung und Inaktivität. Der Saldo schwankt um Null, ist also im Durchschnitt weitgehend ausgeglichen. Insgesamt lässt sich aus den Daten des SOEP damit für Westdeutschland für die letzten anderthalb Dekaden weder eine deutliche Gewichtsverschiebung von abhängiger Beschäftigung zu Selbstständigkeit ableiten, noch ein nennenswerter Anstieg des wechselseitigen Austauschs zwischen beiden Bereichen. Insgesamt lässt der Saldo kein deutliches geschlechtsspezifisches Muster erkennen, betrachtet man aber die Ein- und Austritte getrennt, so wird deutlich, dass sowohl die Eintritts- als auch die Austrittsraten der Männer in der Regel höher liegen als die der Frauen. Dies deckt sich mit Befunden der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen (siehe Teil II.2 des vorliegenden Projektberichtes) und den Ergebnissen anderer statistischer Quellen, dass sowohl die Selbstständigquote bei Männern höher liegt als bei Frauen, als auch der Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit bei ihnen häufiger vorkommt. Auch hier spiegelt sich also die schon an anderer Stelle diagnostizierte verstärkte Arbeitsmarktmobilität der Männer.

⁸ Eine geschlechtsspezifische Aufgliederung ist hier wegen geringer Fallzahlen nicht möglich.

Tabelle 14

Eintritte in abhängige Beschäftigung aus Selbstständigkeit und Austritte aus abhängiger Beschäftigung in Selbstständigkeit in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland 1985-1999									
Jahr	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo	Eintritte	Austritte	Saldo
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	0,6	0,4	0,2	0,7	0,5	0,2	0,5	0,3	0,2
1986	0,7	0,7	0,0	1,0	0,7	0,4	0,4	0,7	-0,3
1987	0,6	0,6	0,0	0,4	0,8	-0,4	0,7	0,4	0,3
1988	0,5	0,5	0,0	0,7	0,5	0,2	0,3	0,5	-0,2
1989	0,6	0,7	-0,1	0,8	0,8	0,1	0,3	0,6	-0,3
1990	0,8	0,5	0,3	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	-0,1
1991	0,4	0,6	-0,3	0,6	1,0	-0,4	/	0,3	/
1992	0,6	0,3	0,2	0,7	0,4	0,2	0,5	0,2	0,3
1993	0,6	0,5	0,0	0,8	0,6	0,2	0,3	0,5	-0,1
1994	0,7	0,5	0,1	1,0	0,6	0,4	0,4	0,5	-0,1
1995	0,5	0,8	-0,3	0,5	1,2	-0,6	0,4	0,4	0,0
1996	0,5	0,3	0,2	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
1997	0,5	0,5	0,0	0,8	0,8	-0,1	0,3	/	/
1998	0,4	0,7	-0,3	0,6	1,0	-0,4	0,3	0,5	-0,2
1999	0,7	0,4	0,3	0,8	0,6	0,2	0,5	0,1	0,4

Die Werte für 1991 und 1997 können für Frauen aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht (komplett) ausgewiesen werden. Aus diesem Grund wird auch kein Saldo ausgewiesen. Kursiv gesetzte Werte beruhen auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 und sind daher nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

2.2 Inner- und zwischenbetriebliche Übergänge

Bisher sind die Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Inaktivität und Selbstständigkeit betrachtet worden. Damit auch die Mobilität innerhalb des Sektors der abhängigen Beschäftigung erfasst wird, beschäftigt sich der nun folgende Abschnitt mit den inner- und zwischenbetrieblichen Übergängen, also Stellenwechseln innerhalb eines Betriebes und Stellenwechseln, die mit einem Wechsel des Arbeitgebers verbunden sind (Tabellen 15 und 16).

In Westdeutschland wechseln den Daten zufolge pro Jahr zwischen 1 und 2% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Stelle innerhalb des Betriebes. Zu beobachten ist, dass dieser Wert aufgrund der einheitlich gewählten Bezugsgröße (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) erheblich niedriger liegt, als wenn man die Übergangsquoten für die Gruppe der abhängig Beschäftigten errechnet hätte. Eine gleichbleibende Differenz zwischen Männern und Frauen ist dabei nicht zu erkennen. Allerdings sind seit Mitte der 90er Jahre tendenziell mehr Wechsel bei den Männern als bei den Frauen zu beobachten, während es in den Jahren zuvor eher umgekehrt war. Im Vergleich zu Westdeutschland liegen die Werte für innerbetriebliche Wechsel in NRW über einen weiten Zeitraum höher. Dies gilt für den Zeitraum vom Ende der 80er bis Anfang der 90er Jahre sowohl für Männer als auch für Frauen. Hierbei ist

allerdings zu beachten, dass die Ergebnisse für NRW auf relativ kleinen Fallzahlen beruhen. Die Vermutung, dass das Bestreben vieler Betriebe, die interne Flexibilität⁹ zu erhöhen und auf diesem Wege u.U. auch externe Flexibilität in Form von Entlassungen zu verhindern (Keller/Seifert 2000) seinen Niederschlag in einer Zunahme innerbetrieblicher Wechsel finden würde, bestätigt sich anhand der vorliegenden Berechnungen nicht.

Tabelle 15

Innerbetriebliche Wechsel in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland 1985-1999									
Jahr	Westdeutschland			NRW			Ostdeutschland		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
In % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,5	1,5	1,5	/	/	/	--	--	--
1986	1,5	1,7	1,3	1,3	1,8	0,9	--	--	--
1987	2,0	1,9	2,1	2,0	2,4	1,6	--	--	--
1988	1,6	1,6	1,7	2,2	2,2	2,2	--	--	--
1989	1,8	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3	--	--	--
1990	1,7	1,6	1,8	2,4	2,4	2,4	/	/	/
1991	1,3	1,3	1,3	1,7	1,3	2,0	/	/	/
1992	1,4	1,3	1,4	1,2	0,7	1,6	0,7	0,7	0,7
1993	1,1	1,3	0,9	1,5	2,0	1,2	0,9	0,7	1,1
1994	1,6	1,5	1,8	1,7	1,2	2,2	1,1	0,9	1,3
1995	1,6	1,6	1,6	2,0	2,5	1,5	1,3	1,4	1,2
1996	1,3	1,4	1,2	1,6	2,4	0,9	1,2	1,2	1,1
1997	1,2	1,3	1,1	1,2	1,0	1,3	1,1	1,4	0,9
1998	1,4	1,6	1,2	1,1	1,2	1,0	1,6	1,9	1,3
1999	1,8	2,1	1,5	1,8	2,6	1,1	1,8	2,1	1,4

Für Ostdeutschland können die Werte für 1991 und 1992 und für NRW für 1985 aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden. Werte, die auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 beruhen, sind kursiv gesetzt und nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Bei den *zwischenbetrieblichen* Wechseln ergeben sich in Westdeutschland geschlechtsspezifische Besonderheiten (Tabelle 16). So weisen die westdeutschen Frauen bis 1997 wesentlich mehr zwischenbetriebliche Wechsel als die Männer auf. Insgesamt steigt im Laufe der Zeit der Anteil an zwischenbetrieblichen Wechseln an und hat sich von 1,6% im Jahr 1985 auf 3,9% im Jahr 1999 mehr als verdoppelt. Hier gibt es also eine nicht unerhebliche Zunahme der Arbeitsmarktdynamik. Zwischen NRW und Westdeutschland existieren dabei keine strukturellen Unterschiede. Vergleicht man die Größenordnung der inner- und zwischenbetrieblichen Wechsel, so zeigt sich allerdings, dass in Westdeutschland seit Ende der 80er Jahre wesentlich mehr zwischen- als innerbetriebliche Wechsel stattfinden und sich diese Schere im Laufe der Zeit öffnet. Dieser Befund gilt auch für NRW. Wie in Kapitel 4 des vorliegenden Berichtsteils ausführlicher zu zeigen sein wird, ist dies vermutlich Ausdruck der Tatsache, dass immer noch die Mehrheit der Stellenwechsel freiwillig und aktiv

⁹ Zur Abgrenzung von externer und interner Flexibilität, vgl. Teil I des vorliegenden Berichts.

von den Beschäftigten vollzogen wird mit dem Wunsch, sich hierdurch zu verbessern. Doch auch hier müssen Männer und Frauen getrennt betrachtet werden. In Westdeutschland liegen die Werte für die zwischenbetrieblichen Wechsel von Männern erst ab 1994 deutlich über den innerbetrieblichen Wechseln, während Frauen ab 1988 durchgehend häufiger einen Stellenwechsel durch Wechsel des Arbeitgebers als durch Wechsel innerhalb des Betriebes vollziehen. In ähnlicher Weise gilt dies auch für NRW, dort öffnet sich die Schere für Männer aber erst ab 1997.

Tabelle 16

Zwischenbetriebliche Wechsel in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) nach Geschlecht Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland 1985-1999									
Jahr	Westdeutschland			NRW			Ostdeutschland		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)									
1985	1,6	1,6	1,6	2,2	1,8	/	--	--	--
1986	1,3	1,1	1,5	/	/	/	--	--	--
1987	1,5	1,3	1,8	1,5	1,5	1,5	--	--	--
1988	2,5	2,0	3,0	3,1	3,5	2,6	--	--	--
1989	2,2	1,5	2,9	2,5	2,3	2,6	--	--	--
1990	2,5	1,7	3,3	2,5	2,1	2,9	/	/	/
1991	2,7	1,9	3,5	2,8	1,6	3,9	/	/	/
1992	2,2	1,7	2,7	3,3	2,0	4,5	3,7	3,8	3,6
1993	2,3	1,3	3,4	2,9	1,5	4,1	5,1	4,8	5,4
1994	2,3	1,6	3,0	2,1	1,3	2,8	4,1	3,7	4,4
1995	3,3	2,7	3,8	3,1	3,0	3,1	3,8	4,0	3,7
1996	3,3	2,7	3,8	3,0	2,3	3,6	3,7	3,4	4,1
1997	3,1	2,8	3,4	2,9	1,9	4,0	4,2	4,4	4,0
1998	4,8	5,9	3,7	3,3	3,0	3,6	4,8	5,7	3,8
1999	3,9	4,1	3,8	4,6	4,8	4,4	6,0	6,2	5,9

Für Ostdeutschland können die Werte für 1991 und 1992 und für NRW für 1985 (Frauen) und 1986 aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden. Werte, die auf Fallzahlen zwischen 10 und 30 beruhen, sind kursiv gesetzt und nur eingeschränkt interpretierbar.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB, im Auftrag des WSI.

WSI

Im Vergleich zu Westdeutschland liegen die innerbetrieblichen Wechsel in Ostdeutschland bis 1997 leicht niedriger und dann etwas höher. Insgesamt ergeben sich bei der vergleichenden Betrachtung nur geringe Unterschiede. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen, wobei die Unterschiede bei den Männern etwas deutlicher ausgeprägt sind. Bei den zwischenbetrieblichen Wechseln lässt sich in Ostdeutschland – im Gegensatz zu den Befunden für das westliche Bundesgebiet – kein geschlechtsspezifisches Muster finden. Ebenso wie im Westen zeigen die zwischenbetrieblichen Wechsel eine steigende Tendenz: von 3,7% in 1992 auf 6% in 1999. Insgesamt ist der Anteil zwischenbetrieblicher Wechsel im Osten höher als im Westen. Ein möglicher Grund kann in dem eher kleinbetrieblich strukturierten ostdeutschen Arbeitsmarkt gesehen werden, der die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten innerbetrieblicher Aufstiege und sonstiger Wechsel beschränkt. Vor allem dürfte der höhere Anteil zwischenbetrieblicher Wechsel allerdings auf die Umstrukturierung im Osten zurückzuführen sein. Der Vergleich von inner- und zwischenbetrieblichen

Wechseln in den neuen Bundesländern zeigt, dass im gesamten Zeitraum wesentlich mehr zwischen- als innerbetriebliche Übergänge stattfinden. Dieser Befund gilt für Frauen und Männer gleichermaßen. Insgesamt ist die Differenz zwischen inner- und zwischenbetrieblichen Wechseln im Osten größer als im Westen.

2.3 Mehrfachübergänge

Bislang ist eine Vielfalt von unterschiedlichen Arbeitsmarktübergängen analysiert worden, allerdings auf Basis jahresweiser Betrachtung. Dies führt notwendigerweise zu einer Unterschätzung der Mobilität, da unterjährige Wechsel unbeachtet bleiben. In diesem Abschnitt wird nun versucht, diese methodisch bedingte Unterschätzung durch eine Analyse der Mehrfach-Übergänge auf der Basis der in Monatsschritten abgelegten Kalendariumsdaten des SOEP zu erfassen. Da die Art der Mehrfach-übergänge sehr vielfältig und unterschiedlich ist (z. B. von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und wieder in Arbeitslosigkeit, oder von Selbstständigkeit in Arbeitslosigkeit und von dort in abhängige Beschäftigung), und da eine Unterscheidung zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit nicht (oder nur über Hilfskonstruktionen) möglich ist, beschränkt sich die Darstellung hier auf die Untersuchung des Anteils der Mehrfachübergänge an allen Übergängen, also die Frage, wie hoch der Anteil der Personen ist, die innerhalb eines Jahres mehr als einen Wechsel vollziehen (Tabelle 17).

Tabelle 17

Anteil der Personen mit Mehrfachübergängen an allen Personen mit Übergängen nach Geschlecht und in % Westdeutschland, NRW und Ostdeutschland 1985-1999						
Jahr	Westdeutschland		NRW		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in %						
1985	36	27	35	29	--	--
1986	28	27	27	23	--	--
1987	32	28	30	30	--	--
1988	35	24	27	16	--	--
1989	33	23	33	15	--	--
1990	30	22	31	19	/	/
1991	33	21	34	14	/	/
1992	27	22	33	18	27	19
1993	27	27	26	28	29	26
1994	27	15	24	11	30	25
1995	25	22	26	11	25	23
1996	33	27	24	31	37	24
1997	26	22	24	21	40	23
1998	36	21	25	16	38	27
1999	24	20	22	18	29	26

Für Ostdeutschland können die Werte für 1991 und 1992 aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen werden.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen von Thomas Kruppe/IAB im Auftrag des WSI.

WSI

In Westdeutschland ist der Anteil der Mehrfachübergänge an allen Übergängen bei Männern deutlich höher als bei den Frauen. Besonders groß ist diese Kluft zwischen 1987 und 1992. Insgesamt liegt der Anteil der Mehrfachübergänge in Westdeutschland bei den Männern zwischen 25% und 36% pro Jahr, bei den Frauen zwischen 15% und 28%. Die Daten für NRW weisen ähnliche Strukturen auf, hier sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen tendenziell noch größer. Zudem weisen Frauen in NRW geringere Werte auf als in Westdeutschland insgesamt. Ab 1995 trifft das auch für die Männer in NRW im Vergleich zu den westdeutschen Männern zu. Dies ist ein Hinweis auf eine etwas geringere Arbeitsmarktdynamik in NRW als in Westdeutschland insgesamt.

Im Vergleich zu den alten Bundesländern liegt der Anteil der Mehrfachübergänge in Ostdeutschland tendenziell höher, was für Männer in einem größeren Ausmaß zutrifft als für Frauen. Die generell stärkere Arbeitsmarktdynamik in Ostdeutschland im Vergleich zum Westen, die schon in der jahresweisen Betrachtung mehrfach zum Ausdruck kam, bestätigt sich also auch bei der Analyse der unterjährigen Wechsel ebenso wie die schon bekannte stärkere Mobilität der Männer im Vergleich zu den Frauen. Dies bedeutet, dass bei der jahresweisen Betrachtung die Mobilität der Männer stärker unterschätzt wird als die der Frauen.

2.4 Resümee

Durchgängig zeigt sich in Ostdeutschland eine größere Arbeitsmarktdynamik als in Westdeutschland. Dies bedeutet, dass Personen, deren Lebens- und Arbeitsregion Ostdeutschland ist, bei allen betrachteten Übergängen eine höhere Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel haben als westdeutsche Personen. Die Annahme einer zunehmenden Arbeitsmarktdynamik konnte in weiten Teilen nicht bestätigt werden. Eine zunehmende Dynamik ist allerdings bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit und bei den zwischenbetrieblichen Wechseln zu verzeichnen. Männer weisen in der Regel eine stärkere Arbeitsmarktmobilität als Frauen auf, was sich im Westen zum Beispiel in höheren Ein- und Austrittsraten in und aus Arbeitslosigkeit und in und aus Selbstständigkeit zeigt sowie sowohl im Westen als auch im Osten über einen höheren Anteil der Mehrfachübergänge an allen Übergängen. Eine Ausnahme stellen die zwischenbetrieblichen Wechsel dar, bei denen der Anteil im Westen bei den Frauen höher ist als bei den Männern. Wechseln Männer also eher innerhalb des Betriebes als Frauen (z. B. um aufzusteigen), finden sich bei Frauen häufiger Wechsel von Betrieb zu Betrieb als bei Männern. Darüber hinaus zeigen die westdeutschen Befunde noch weitere deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Ströme der Männer zwischen den Bereichen abhängige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind größer als die der Frauen, während Frauen eher als Männer zwischen abhängiger Beschäftigung und Inaktivität wechseln. Im Gegensatz dazu wechseln in Ostdeutschland kaum Personen aus Beschäftigung in Inaktivität, sondern fast immer in Arbeitslosigkeit. Hier spiegelt sich sowohl die schlechtere Arbeitsmarktsituation als auch das im Vergleich zu den westdeutschen Frauen stärker auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt ausgerichtete Meldeverhalten der ostdeutschen Frauen wider. In den westdeutschen Daten schlägt sich auch der vereinigungsbedingte Beschäftigungsaufschwung zu Beginn der 90er Jahre nieder. In den Jahren 1993 und 1994 ist der Saldo der Wechsel in und aus abhängiger Beschäftigung ebenso positiv wie der der Übergänge in und aus Arbeitslosigkeit negativ ist. Ein erstaunlicher Befund ist, dass nur in dieser Zeit mehr Personen aus Arbeitslosigkeit für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden als aus Inaktivität – im übrigen Beobachtungszeitraum ist es umgekehrt.

3. Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Befristung: welche Faktoren beeinflussen die Übergangsrisiken?

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Arbeitsmarktdynamik unter unterschiedlichen Aspekten deskriptiv beleuchtet. Da Übergänge individuelle unterschiedliche Sicherungsprobleme aufwerfen können, stellt sich die Frage, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit von Arbeitsmarktübergängen beeinflussen. Eine besondere Rolle bei der Frage von Sicherungsproblemen spielt die Arbeitslosigkeit, da sie durch längerfristige oder sogar dauerhafte Ausgliederung der betroffenen Personen aus dem Erwerbsarbeitsmarkt zu Humankapitalverlust, Einkommenseinbußen und auch gesellschaftlicher Exklusion führen kann. Aus diesem Grund wird im Folgenden mit Hilfe logistischer Regressionsanalysen der Frage nachgegangen, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit vergrößern oder verringern, wieder in den Erwerbsarbeitsmarkt eingegliedert zu werden, also den Wechsel von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung zu vollziehen. Schaffen Personen den (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben, ist zu fragen, welche Planungssicherheit und Perspektiven sich ihnen bieten. Eine nicht unwichtige Rolle spielt dabei die Frage nach der Befristung des Arbeitsvertrages. Befristete Beschäftigung hat in den letzten Jahren zwar nur moderat an Bedeutung gewonnen.¹⁰ Es handelt sich aber um eine im Hinblick auf „Flexicurity“ wichtige, wenn auch differenziert zu betrachtende Beschäftigungsform. Befristete Beschäftigung kann auf der einen Seite eine Einstiegshilfe in den Arbeitsmarkt sein und damit eine wichtige Brückenfunktion für Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfüllen. Auf der anderen Seite bedeutet die Befristung der Stelle für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aber ein großes Maß an Planungsunsicherheit und beinhaltet zudem ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko. In einen zweiten Schritt wird daher analysiert, welche Merkmale die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, in eine befristete statt in eine unbefristete Beschäftigung einzumünden. Den Analysen vorangestellt wird eine kurze Beschreibung der Methode der logistischen Regressionsmodelle.

3.1 Vorgehensweise und Methode

Die logistischen Regressionsmodelle sind eine Verfahrensgruppe, die für die Analyse nominalskalierter endogener Variablen und exogener Größen unterschiedlicher Datenqualität geeignet sind.¹¹ Eine spezielle Variante der logistischen Regressionsmodelle, die für die Analyse dichotomer endogener Variablen konstruiert wurde, ist das binäre Logit-Modell. Es lehnt sich von der Interpretationslogik eng an das lineare Regressionsmodell an und hat bei mehreren exogenen Größen folgende Gestalt:

$$\ln(\pi_i/1-\pi_i) = \beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \dots + \beta_nx_n + u_i.$$

Wie auch im linearen Regressionsmodell gibt es Koeffizienten, Maßzahlen und gängige Testverfahren. Für jede exogene Größe entsteht ein Logit-Koeffizient β , der angibt, inwieweit die exogene Größe Einfluss auf die zu erklärende Variable ausübt.¹²

¹⁰ Auf der Basis des Mikrozensus ergibt sich eine Zunahme der befristeten Arbeitsverhältnisse um 460.000 zwischen 1985 und 2000. Dies entspricht einem moderaten Zuwachs an allen Beschäftigungsverhältnissen von 10,3% auf 10,7%, wobei die Befristungsquote bei Frauen stärker als bei Männern anstieg und im Osten wesentlich höher liegt als in den alten Bundesländern. Zur Entwicklung und Struktur befristeter Beschäftigung in Westdeutschland, Ostdeutschland und NRW siehe Berichtsteil II.2.

¹¹ Verschiedene Verfahren der logistischen Regressionsanalyse beschreiben Urban (1993) und Andreß (1997).

¹² Der Logit-Koeffizient gibt die Änderung des Logit-Wertes an, wenn sich die dazugehörige exogene Größe um eine Einheit ändert. Handelt es sich um mit 0 und 1 kodierte Dummy-Variablen, so gibt der Logit-Koeffizient die relative Bedeutung der entsprechenden Kategorie der Variablen im Ver-

Anschaulicher zu interpretieren sind allerdings die so genannten Effektkoeffizienten, weil sie bei dummykodierten Variablen das Wahrscheinlichkeitsverhältnis im Vergleich zur jeweiligen Referenzkategorie angeben.¹³ Will man beispielsweise den Einfluss des Geschlechts auf die Wahrscheinlichkeit untersuchen, aus Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung zu wechseln, und stellen Männer die Referenzkategorie dar, so bedeutet ein Effektkoeffizient von 0,5, dass die Chance für Frauen nur halb so groß ist wie die der Männer. Ein Effektkoeffizient von 2 würde hingegen bedeuten, dass Frauen eine doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit haben wie Männer, von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu wechseln, statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Bei einem Effektkoeffizienten von 1 sind die Chancen für Männer und Frauen dieselben.

Mit unterschiedlichen Testverfahren kann geprüft werden, ob der Einfluss der exogenen Größen signifikant ist oder nicht. Eines der gängigsten Testverfahren ist der t-Test für die Logitkoeffizienten. Relativ große Werte für t sprechen bei dummykodierten unabhängigen Variablen gegen die Hypothese, dass sich die Bedeutung der betrachteten Kategorie nicht wesentlich von der Referenzkategorie unterscheidet. Äquivalent zum t-Test ist im Fall der binären Logit-Analyse der Wald-Test, der von SPSS standardmäßig zusammen mit den Signifikanzwerten ausgegeben wird.¹⁴ Als Maß für die Modellgüte wird Nagelkerkes r^2 verwendet, dessen Wertebereich zwischen 0 und 1 liegt.¹⁵

3.2 Übergang von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung

Die Frage, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit für die Wiedereingliederung in Beschäftigung beeinflussen, wird im Folgenden mit Hilfe einer binären Logit-Analyse untersucht. Dazu werden Wahrscheinlichkeiten für die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung geschätzt. Dies bedeutet, dass die mit dem Modell berechneten Werte die Richtung und Stärke der Einflüsse wiedergeben, mit denen die unabhängigen Variablen auf die Wahrscheinlichkeit dieses Übergangs wirken. Die abhängige Variable nimmt den Wert 1 an, wenn ein Übergang in abhängige Beschäftigung stattfindet und den Wert 0, wenn die Person in Arbeitslosigkeit verbleibt. Betrachtet werden jahresweise Übergänge von 1985 bis 1999, wobei der Datensatz alle Fälle enthält, in denen die Person zum Zeitpunkt t arbeitslos gemeldet und zum Zeitpunkt t+1 abhängig beschäftigt oder arbeitslos gemeldet ist.¹⁶

gleich zur Referenzkategorie an. Der Logit-Koeffizient ist 0, wenn die exogene Größe keinen Einfluss auf die Kriteriumsvariable hat.

¹³ Formal gibt der Effektkoeffizient e^b die Vervielfachung des Odds an, wenn sich die dazugehörige exogene Größe bei Konstanz aller anderen Einflussvariablen um eine Einheit erhöht. Als Odds bezeichnet man das Wahrscheinlichkeitsverhältnis $(\pi_i/1-\pi_i)$. Dies bedeutet soviel wie Dominanz oder Übermacht. Nimmt der Odds den Wert z an, so beträgt die Wahrscheinlichkeit für die Zugehörigkeit zur Kategorie Eins das z-fache der Wahrscheinlichkeit für die Zugehörigkeit zur Kategorie Null (Tiede 1995).

¹⁴ $W = \frac{B^2}{\text{var}(B)}$ ist χ^2 -verteilt; bei einem Freiheitsgrad gilt $t^2=W$.

¹⁵ Zu detaillierten Informationen zu Nagelkerkes r^2 siehe Nagelkerke 1991. Weitere Maße für die Modellgüte beschreiben Mittlböck und Schemper 1996.

¹⁶ Um eine ausreichend große Fallzahl zu gewährleisten, ist der Datensatz für alle Logit-Analysen gepoolt worden, d. h. die Übergänge aller Jahre sind zu einem Datensatz integriert worden. Um zeitliche bzw. konjunkturelle Einflüsse kontrollieren zu können, ist das Befragungsjahr als Variable in das Modell aufgenommen worden. Da es sich beim SOEP ja um eine Panelbefragung handelt, sind Personen dann mehrfach in die Stichprobe eingegangen, wenn sie mehr als einmal die als abhängige Variable interessierenden Merkmale aufweisen. Dies führt tendenziell zu einer Unter-

Übersicht 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Variablen im Modell und deren Wirkungsrichtung.¹⁷ In das Modell eingegangen sind als persönliche Merkmale das Geschlecht, das Alter, die schulische und berufliche Bildung. Der Familienstand und die Kinder im Haushalt kennzeichnen das familiäre Umfeld, während der Bezug von Leistungen des Arbeitsamtes die Situation während der Arbeitslosigkeit erfasst und auf die relative Länge der Arbeitslosigkeitsphase hinweist.¹⁸ Das Befragungsjahr wurde in das Modell integriert, um konjunkturelle Schwankungen und Entwicklungen über die Zeit abzubilden. Die Wohnortvariable gibt Auskunft darüber, ob es von Bedeutung ist, ob die betreffende Person in Westdeutschland, Ostdeutschland oder in Nordrhein-Westfalen lebt.

Übersicht 1

Signifikante Variablen und Wirkungsrichtung im Logit-Modell für den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben			
Variable	Referenzkategorie	Wechselwahrscheinlichkeit in Beschäftigung statt Verbleib in Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zur Referenzkategorie ¹⁾ ...	
		geringer	höher
Geschlecht	Männer	Frauen	-
Familienstand	verheiratet	ledig, geschieden	-
Alter	36-40 Jahre	46-65 Jahre	16-25 Jahre
Schulbildung	Hauptschulabschluss	-	mittlere Reife, Abitur
Berufsbildung	Lehre	ohne Abschluss	Uniabschluss + Lehre
Leistungsbezug vom Arbeitsamt	Bezug von Arbeitslosengeld	Bezug von Arbeitslosenhilfe	-
Alter des jüngsten Kindes im Haushalt	kein Kind im Haushalt	Jüngstes Kind zw. 0 und 2 Jahren	-
Wohnort	Westdeutschland	Ostdeutschland, NRW	-
Befragungsjahr	1999	1985, 1993-94	1989-91

N = 17.025; Nagelkerkes $r^2 = 0,23$.

1) Referenzkategorie: Mann, verheiratet, in Westdeutschland lebend, zwischen 36 und 40 Jahre, ohne Kinder im Haushalt, mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Lehre, als Facharbeiter in einem Industriebetrieb tätig.
Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen im Auftrag des WSI.

WSI

Um die Größenordnungen einschätzen zu können, können Wahrscheinlichkeiten für den jeweiligen Übergang – hier von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung – berechnet werden. Demnach hat ein 36- bis 40-jähriger verheirateter Mann, der über einen Hauptschulabschluss und eine abgeschlossene Lehre verfügt und Arbeitslosengeld bezieht, eine Wahrscheinlichkeit von 58%, bis zum nächsten Jahr von Arbeitslosig-

schätzung der Standardfehler, was bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden muss.

¹⁷ Die Modellwerte für die Koeffizienten, die Wald-Statistik und die Übergangswahrscheinlichkeiten finden sich in Tabelle A.1 im Anhang.

¹⁸ Da Arbeitslosenhilfe in der überwiegenden Zahl der Fälle erst nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bezogen wird, weist der Bezug von Arbeitslosenhilfe darauf hin, dass die Arbeitslosigkeitsphase schon relativ lange andauert.

keit in abhängige Beschäftigung zu wechseln.¹⁹ Ist die betrachtete Person kein Mann, sondern eine Frau (mit ansonsten gleichen Merkmalen wie die Referenzperson), sinkt die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme zu überwinden, um 11 Prozentpunkte auf 47%. Dieser Befund bestätigt die Ergebnisse der Auswertungen der IAB- Beschäftigtenstichprobe (siehe Berichtsteil II.5), dass die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten in den Arbeitsmarkt bei Frauen erheblich niedriger liegen als bei Männern.

Ebenfalls einen signifikanten Einfluss auf die Wechselwahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung hat der Familienstand. Personen, die ledig oder geschieden sind, haben geringere Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten als verheiratete Personen. Wäre der betrachtete Referenzmann ledig, läge die Übergangswahrscheinlichkeit bei 52% und damit 6 Prozentpunkte unter dem Wert für einen verheirateten Mann. Ein möglicher Erklärungsgrund könnte die größere Notwendigkeit für verheiratete Männer mit Ernähreraufgaben, wieder auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden, sein. Darüber hinaus ist das Alter des jüngsten Kindes im Haushalt von Bedeutung. Im Vergleich zu Personen ohne Kinder im Haushalt ist die Eingliederungswahrscheinlichkeit in abhängige Beschäftigung deutlich niedriger, wenn das jüngste Kind im Haushalt ein Kleinkind ist. Dadurch verringert sich die Wechselwahrscheinlichkeit ganz massiv auf 40%. Es ist nicht auszuschließen, dass die geringe Vermittlungswahrscheinlichkeit von Eltern, vor allem Müttern kleiner Kinder, zu einem gewissen Maß auf Freiwilligkeit beruht. Das Ergebnis muss aber auch als Hinweis verstanden werden, dass das Vorhandensein eines Kleinkindes im Haushalt nicht zuletzt aufgrund fehlender Betreuungsangebote ein wesentliches Vermittlungshemmnis darstellt. Kann die Person, zumeist die Mutter, nicht mehr nachweisen, dass Kinderbetreuung in ausreichendem Maße gewährleistet ist, so entfallen nach geltendem Recht der Arbeitslosenstatus und damit die Rechte auf passive wie auch auf aktive Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Eine weitere wichtige Rolle spielt das Alter der arbeitslosen Personen. Da die Personalpolitik der Unternehmen vorwiegend auf jüngere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen fokussiert ist, haben ältere Arbeitslose deutlich verringerte Wahrscheinlichkeiten, wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Dementsprechend sinken auch die Wechselwahrscheinlichkeiten mit zunehmendem Alter. Für Personen im Alter von Anfang bis Mitte 20 lag die Wahrscheinlichkeit, aus Arbeitslosigkeit heraus in Beschäftigung integriert zu werden bei 66%, bei den 51-55 Jahre alten Personen bereits um 28 Prozentpunkte darunter. Im Vergleich zur gewählten Referenzkategorie der 36- bis 40-Jährigen bedeutet das, dass die Chance für einen Wechsel in Beschäftigung bei den 51- bis 55-jährigen Arbeitslosen nicht einmal halb so groß ist. Als weiteres Merkmal hat das schulische und berufliche Bildungsniveau einen wesentlichen Einfluss auf die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit. Während sich die Wechselwahrscheinlichkeit für Personen ohne Schulabschluss nicht wesentlich von denen mit Hauptschulabschluss unterscheidet, nimmt die Wahrscheinlichkeit mit steigendem schulischen Bildungsniveau zu. So würde sich die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit für die betrachtete Referenzperson um vier Prozentpunkte auf 62% erhöhen, wenn sie die mittlere Reife abgelegt hätte und auf 67% steigen, wenn sie über die allgemeine Hochschulreife verfügen würde. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben gegenüber Personen mit abgeschlossener Lehre eine stark verminderte Chance, in Beschäftigung zu wechseln. Für die Referenz-

¹⁹ Die hier aufgeführten Kategorien sind die jeweiligen Referenzkategorien, die gedachte Person, die alle Referenzkategorien auf sich vereinigt, wird im Folgenden als Referenzperson bezeichnet. Als Referenzjahr wurde das Jahr 1999 gewählt.

person sinkt die Wechselwahrscheinlichkeit in diesem Fall um 13 Prozentpunkte auf 45%. Besonders hohe Wahrscheinlichkeiten für die Wiedereingliederung in Beschäftigung haben demgegenüber Personen, die sowohl eine Lehre absolviert als auch ein Studium abgeschlossen haben. Für die betrachtete Referenzperson stiege dann die Wechselwahrscheinlichkeit auf 67%. Diese Befunde zum Einfluss des Bildungsniveaus werden durch Auswertungsergebnisse der IAB-Beschäftigtenstichprobe bestätigt (vgl. Berichtsteil II.5). Humankapital spielt offensichtlich eine ganz wesentliche Rolle bei der Einmündung in Beschäftigung. Dieses Humankapital veraltet zunehmend, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe weist darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit schon länger andauert. Erwartungsgemäß ist die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch einen Einstieg in abhängige Beschäftigung zu verlassen, dann besonders gering, wenn die entsprechende Person Arbeitslosenhilfe bezieht. Würde die Referenzperson kein Arbeitslosengeld sondern Arbeitslosenhilfe beziehen, läge ihre Wechselwahrscheinlichkeit statt bei 58% nur noch bei gut einem Drittel (36%). Auch dies stimmt mit den Befunden der IAB-Beschäftigtenstichprobe überein, die eine stark verminderte Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit bei Langzeitarbeitslosigkeit belegen.

Des Weiteren zeigt sich aufgrund der schlechteren Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland und NRW im Vergleich zu Westdeutschland erwartungsgemäß, dass die Wahrscheinlichkeit für einen Übergang in Beschäftigung in Westdeutschland höher liegt als in Ostdeutschland und in Nordrhein-Westfalen. Lebte die Referenzperson in Ostdeutschland oder in NRW statt in Westdeutschland, verringerte sich die Wechselwahrscheinlichkeit um 7 Prozentpunkte auf 51%. Als letzte Variable wird das Befragungsjahr betrachtet. Im Gegensatz zum Jahr 1999 lag die Wahrscheinlichkeit für einen Übergang in Beschäftigung 1985, 1993, 1994, 1996, 1997 und 1998 niedriger, während die Wechselwahrscheinlichkeit von 1989 bis 1991 deutlich höher war.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass relativ junges Alter, gute schulische und berufliche Bildung, eher kurze Arbeitslosigkeitszeiten, das Leben in Westdeutschland, sowie die Tatsache, ein Mann und verheiratet zu sein, die Wahrscheinlichkeit für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt deutlich erhöht. Geringe schulische und berufliche Bildung, der Bezug von Arbeitslosenhilfe, relativ hohes Alter gepaart mit der Tatsache, geschieden oder eine Frau zu sein, in Ostdeutschland oder NRW zu leben oder ein Kleinkind im Haus zu haben, verringert die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu verlassen, dagegen ganz erheblich. Festzustellen ist zudem, dass nichts die Wahrscheinlichkeit für den Übergang deutlicher absenkt als der Bezug von Arbeitslosenhilfe (als Indikator für eine relativ lange Dauer der Arbeitslosigkeitsphase), ein fortgeschrittenes Alter (ab ca. 50 Jahre) und die Existenz von Kleinkindern im Haushalt. Bezüglich des Bildungsniveaus ist zu konstatieren, dass die berufliche Qualifikation einen größeren Einfluss ausübt als die schulische. Demnach weist ein 26-30 Jahre alter, verheirateter Mann, der in Westdeutschland lebt und über Abitur, Lehre und Universitätsabschluss verfügt, eine Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit von 79% auf. Eine in Nordrhein-Westfalen lebende Frau im Alter von 41-45, ohne Schulabschluss und ohne Berufsausbildung, mit einem Kind zwischen 0 und 2 Jahren im Haushalt, die Arbeitslosenhilfe bezieht und geschieden ist, würde demnach den Wechsel von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 8% vollziehen.

Die präsentierte Analyse gab Aufschluss darüber, welche Merkmale die Wahrscheinlichkeit für einen Übergang von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung beeinflussen. Welche Größen haben aber Einfluss darauf, ob der Übergang in eine befri-

stete oder unbefristete Stelle stattfindet? Dieser Frage wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

3.3 Übergang in befristete oder unbefristete Beschäftigung

Befristete Beschäftigung hat in den letzten Jahren quantitativ moderat an Bedeutung gewonnen. Zum einen ist bekannt, dass befristete Arbeitsverträge in vielen Fällen die Chance für einen dauerhaften Einstieg ins Erwerbsleben bieten, zum anderen bedeutet es für die beschäftigten Personen aber auch ein nicht unerhebliches Maß an Planungsunsicherheit, so dass angenommen werden kann, dass ein Großteil der Beschäftigten eine unbefristete Anstellung bevorzugen würde. Welche Eigenschaften und Faktoren beeinflussen nun die Wahrscheinlichkeit, in befristete Beschäftigung statt in unbefristete Beschäftigung zu wechseln?

In der folgenden Logit-Analyse nimmt die abhängige Variable den Wert 1 an, wenn ein Übergang in befristete Beschäftigung stattfindet und den Wert 0, wenn ein Wechsel in unbefristete Beschäftigung erfolgt. Betrachtet werden jahresweise Übergänge von 1985 bis 1999, wobei der Datensatz alle Fälle enthält, in denen die Person zum Zeitpunkt t nicht abhängig beschäftigt und zum Zeitpunkt $t+1$ befristet oder unbefristet beschäftigt ist. Dies bedeutet, dass die Aussagen des Modells sich nicht auf den Bestand an befristeten Arbeitsverträgen beziehen, sondern auf die Befristung neu abgeschlossener Verträge. Übersicht 2 gibt einen Überblick über die verwendeten Variablen im Modell und deren Wirkungsrichtung.²⁰

Zusätzlich zu den schon im Logit-Modell für den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung verwendeten Variablen werden als Einflussvariablen die Betriebsgröße und die Stellung im Beruf in das Modell aufgenommen, um die berufliche Situation zu kennzeichnen. Demnach hat die betrachtete Referenzperson – ein 36- bis 40-jähriger verheirateter Mann, der über einen Hauptschulabschluss und eine abgeschlossene Lehre verfügt und als Facharbeiter in einem Betrieb mit 20 bis 199 Mitarbeitern tätig ist – eine Wahrscheinlichkeit von gut 11% von keiner abhängigen Beschäftigung in befristete statt in unbefristete Beschäftigung zu wechseln.²¹ Eine leicht – allerdings nicht signifikant – höhere Wahrscheinlichkeit auf befristete Beschäftigung haben mit 12% Frauen im Vergleich zu Männern. Dieses Ergebnis deckt sich mit Befunden des Mikrozensus, der einen geringfügig höheren Anteil von Frauen bei befristeten Beschäftigungen konstatiert (siehe Berichtsteil II.2). Ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die betrachtete Wechselwahrscheinlichkeit hat das Vorhandensein von Kindern im Haushalt.

²⁰ Die Modellwerte für die Koeffizienten, die Wald-Statistik und die Übergangswahrscheinlichkeiten finden sich in Tabelle A.2 im Anhang.

²¹ Als Referenzjahr wurde das Jahr 1999 gewählt.

Übersicht 2

Signifikante Variablen und Wirkungsrichtung im Logit-Modell für den Übergang in befristete statt in unbefristete Beschäftigung			
Variable	Referenzkategorie	Wechselwahrscheinlichkeit in befristete statt in unbefristete Beschäftigung ist im Vergleich zur Referenzkategorie ¹⁾ ...	
		geringer	höher
Geschlecht	Männer	-	-
Betriebsgröße	20 bis 199 Mitarbeiter	-	größere Betriebsgrößen
Familienstand	Verheiratet	-	ledig, getrennt lebend, geschieden
Alter	36-40 Jahre	-	16-35 Jahre
Schulbildung	Hauptschulabschluss	ohne Abschluss	Abitur
Berufsbildung	Lehre	-	Ohne Abschluss, Uniabschluss; Uniabschluss + Lehre
Stellung im Beruf	Facharbeiter	-	Ungelernt
Alter des jüngsten Kindes im Haushalt	kein Kind im Haushalt	-	-
Wohnort	Westdeutschland	-	Ostdeutschland
Befragungsjahr	1999	1986-87, 1989-98	1985

N = 17.025; Nagelkerkes $r^2 = 0,23$.
 1) Referenzkategorien: Mann, verheiratet, in Westdeutschland lebend, zwischen 36 und 40 Jahre, ohne Kinder im Haushalt, mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Lehre, als Facharbeiter in einem Industriebetrieb tätig.
 Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen im Auftrag des WSI.

WSI

Im Gegensatz zu einer Beschäftigung in einem Betrieb mit 20 bis 199 Mitarbeitern ist die Wahrscheinlichkeit, auf eine befristete statt einer unbefristeten Beschäftigung zu wechseln, in Betrieben mit höherer Mitarbeiterzahl größer. Würde der oben beschriebene Mann in einem Betrieb arbeiten, der mindestens 200 Mitarbeiter beschäftigt, so läge die Wahrscheinlichkeit auf eine befristete Beschäftigung statt bei 11% bei 17%. Bei der beruflichen Qualifikation zeigt sich das bekannte u-förmige Muster, nach dem vor allem Geringqualifizierte oder aber sehr hoch qualifizierte Personen überdurchschnittlich häufig befristet beschäftigt sind, während die Befristungsquoten für Personen der mittleren Qualifikationsstufen besonders gering sind (Schreyer 2000, siehe auch die Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen in Berichtsteil II.2). Dementsprechend ist die Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu werden, für Personen mit Hochschulabschluss und für solche ohne jegliche formale berufliche Qualifikation signifikant höher als für Personen mit einer abgeschlossenen Lehre, wobei der Effekt für Personen mit Hochschulabschluss etwas größer ist als für Personen ohne Qualifikation. Wenn man annimmt, dass die Referenzperson statt über eine Lehre über einen Hochschulabschluss verfügt, liegt die Wahrscheinlichkeit für eine befristete Beschäftigung bei 19%. Hätte die Referenzperson keinen beruflichen Abschluss, würde sie mit 14% Wahrscheinlichkeit in befristete statt in unbefristete Beschäftigung wechseln. Bei der schulischen Bildung erweist sich zum einen das Abitur als signifikant. Personen mit Abitur haben im Vergleich zu denen mit Hauptschulabschluss eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für befristete Beschäftigung. Erstaunlicherweise münden Personen ohne schulische Qualifikation – wenn sie denn überhaupt in eine Beschäftigung überwechseln – mit geringerer Wahrscheinlichkeit in befristete Beschäftigung als

Personen mit Hauptschulabschluss. Bei der Stellung im Beruf weisen nur die ungelern Tätigen eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit auf, befristet beschäftigt zu werden. Wäre die Referenzperson nicht als Facharbeiter, sondern ungelern tätig, läge die Wahrscheinlichkeit für die Befristung der Stelle bei 19%. Alle anderen Kategorien der Stellung im Beruf haben keinen signifikanten Einfluss. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Qualifikationsdimension schon über die schulische und berufliche Bildung abgebildet worden ist. Es ist bekannt, dass insbesondere zu Beginn des Erwerbsleben (und somit bei Personen mit geringer Berufserfahrung) Beschäftigungsverhältnisse überdurchschnittlich oft befristet sind (siehe dazu die Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen in Berichtsteil II.2). Dies spiegelt sich auch in den Daten wider. Im Gegensatz zur Referenzkategorie der 36- bis 40-jährigen Personen wechseln Personen im Alter von 16-35 Jahren etwas häufiger in befristete Beschäftigung. Für 21- bis 25-Jährige bedeutet das z. B. eine Wechselwahrscheinlichkeit in befristete Beschäftigung von 14%. Ebenfalls relevant ist der Familienstand. Im Vergleich zu verheirateten Personen ist die Wahrscheinlichkeit, in eine befristete Beschäftigung zu wechseln, für ledige, getrennt lebende oder geschiedene Personen signifikant erhöhet. Wäre die Referenzperson ledig statt verheiratet, stiege die Wahrscheinlichkeit auf eine befristete Beschäftigung um 6 Prozentpunkte auf 17%. In Ostdeutschland zu leben, erweist sich erwartungsgemäß im Vergleich zu Westdeutschland als ungünstiger für eine unbefristete Beschäftigung. Nach wie vor liegt die Befristungsquote aufgrund der Arbeitsmarktlage (und damit verbunden der vielen ABM-Stellen) weitaus höher als in Westdeutschland (Klammer et al. 2000, S. 99). Ein in Ostdeutschland lebender, 36- bis 40-jähriger verheirateter Mann mit Hauptschulabschluss und Lehre, der in einem Betrieb mit 20 bis 199 Mitarbeitern als Facharbeiter beschäftigt ist, hat demnach im Vergleich zu seinem westdeutschen Pendant eine um 11 Prozentpunkte auf 22% erhöhete – und damit doppelt so hohe – Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein.

Das in das Modell mit aufgenommene jeweilige Befragungsjahr weist auf die Tatsache hin, dass befristete Beschäftigung bei den Neueinstellungen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Berichtsteil II.2). So ist die Wahrscheinlichkeit, in befristete statt in unbefristete Beschäftigung zu wechseln seit 1986 in keinem Jahr höher als 1999, dem aktuellsten Befragungsjahr. Demgegenüber betrug die Wahrscheinlichkeit auf befristete Beschäftigung für die Referenzperson 1986 nur 5%.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit zunehmender Betriebsgröße die Wahrscheinlichkeit auf eine befristete Beschäftigung steigt. Die Wechselwahrscheinlichkeit in befristete Beschäftigung steigt ebenfalls, wenn die betrachtete Person nicht verheiratet ist, relativ jung ist, einen hohen schulischen Bildungsabschluss hat, und beruflich entweder gar keine Qualifikation oder aber einen Hochschulabschluss nachweisen kann. Ungelern tätig zu sein und in Ostdeutschland zu leben, hebt die Wahrscheinlichkeit für eine befristete Beschäftigung ebenfalls. Demgegenüber steigt die Wahrscheinlichkeit auf eine Stelle *ohne* Befristung, wenn die Person in einem mittelgroßen oder kleinen Betrieb (unter 200 Mitarbeiter) tätig ist. Insgesamt steigert nichts die Wahrscheinlichkeit, befristet statt unbefristet beschäftigt zu werden, so stark wie die Tatsache, geschieden zu sein, in Ostdeutschland zu leben, ungelern tätig zu sein oder über einen Hochschulabschluss zu verfügen. Ein 26-30 Jahre alter geschiedener Mann, der als Angestellter in einem Betrieb mit mindestens 2000 Mitarbeitern, in Ostdeutschland lebt und Abitur und einen Universitätsabschluss vorweisen kann, hat eine Wahrscheinlichkeit, in befristete Beschäftigung zu wech-

seln, von 79%. Im Vergleich dazu wird ein in Westdeutschland lebender, verheirateter Mann im Alter von 41-45 Jahren, der in einem Betrieb mit unter 20 Mitarbeitern als Facharbeiter tätig ist und über die mittlere Reife und eine abgeschlossene Lehre verfügt, mit nur 8% Wahrscheinlichkeit in unbefristete Beschäftigung münden.

3.4 Resümee

Mit Hilfe logistischer Regressionsmodelle sind die Einflussfaktoren auf zwei verschiedene Übergänge untersucht worden: von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, und von keiner Beschäftigung in befristete statt in unbefristete Beschäftigung. Für beide Arten von Übergängen ist das Bildungsniveau von Bedeutung. Personen mit geringem *schulischem* Bildungsniveau haben geringe Wahrscheinlichkeiten, in Beschäftigung einzumünden, aber wenn sie das tun, dann zu einem geringeren Teil als höher qualifizierte Personen in befristete Verträge. *Beruflich* gering qualifizierte Personen haben demgegenüber sowohl geringere Wahrscheinlichkeiten auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt als auch hohe Wahrscheinlichkeiten auf befristete Beschäftigung. Schulisch und beruflich hoch qualifizierte Personen weisen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit auf, in den Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden, allerdings ebenfalls in vielen Fällen über Stellen, die befristet sind. Auch das Alter spielt für beide Übergänge eine Rolle. Je jünger die Personen, desto höher sind tendenziell ihre Chancen auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt, desto höher ist aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Arbeitsvertrag befristet ist. Ältere Personen münden zwar seltener in Beschäftigung ein, wenn sie dies aber tun, dann zu einem höheren Prozentsatz in unbefristete Beschäftigung als jüngere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Eine weitere wichtige Variable ist der Familienstand. Verheiratet zu sein, geht offenbar auch mit einem gewissen Maß an beruflicher Stabilität einher. Verheiratete Personen haben höhere Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten als alleinstehende und wechseln auch zu einem größeren Anteil in unbefristete Beschäftigung. Erwartungsgemäß hat sich schließlich auch der Landesteil in beiden Modellen als signifikant erwiesen. Personen, die in Westdeutschland leben, sind gegenüber Personen in Ostdeutschland eindeutig im Vorteil. Westdeutsche Personen wechseln häufiger in Beschäftigung und ihre Verträge sind seltener befristet.

Ausführlich sind nun unterschiedliche Arten von Arbeitsmarktübergängen unter verschiedenen Aspekten analysiert worden. Die Frage, ob es sich bei Arbeitsmarktwechseln aus der individuellen Perspektive um „gute“ oder „schlechte“ Übergänge handelt, kann jedoch nur beantwortet werden, wenn die Motive für den Wechsel in den Blick genommen werden und sowohl die mit einem Arbeitsmarktübergang verbundenen Risiken sowie die Chancen Berücksichtigung finden. Diesen Fragestellungen wird im folgenden Kapitel auf der Basis von Auswertungen der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen nachgegangen.

4. „Gute“ und „schlechte“ Übergänge – eine vertiefende Analyse von Arbeitsplatz- und Berufswechselln

Prinzipiell kann jede Art von Arbeitsmarktübergang aus der individuellen Perspektive gewünscht oder unerwünscht sein – wenn auch bei bestimmten Übergängen, z. B. beim Übergang von Erwerbstätigkeit in Rente, von überwiegend gewünschten Übergängen, bei anderen Übergängen, z. B. von Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, von überwiegend unerwünschten Übergängen ausgegangen werden kann.

Im Folgenden soll, ergänzend zur vorangegangenen, umfassenden quantitativen Analyse von Übergängen anhand des SOEP, die Qualität von Übergängen untersucht werden. Die Betrachtungen beschränken sich dabei auf Übergänge im Erwerbsleben, die nicht ohne Weiteres a priori als „gut“ oder „schlecht“, als „gewollt“ oder „ungewollt“ einzuschätzen sind, nämlich Arbeitsplatz- und Berufswechsel. Als Datenquelle wird die BIBB/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen von 1998/99 herangezogen.²² Im Zentrum stehen Fragen nach dem Ausmaß von gewollter und ungewollter Mobilität im Erwerbsleben, nach den Chancen und Risiken von flexiblen und diskontinuierlichen Erwerbsverläufen.

4.1 Hintergründe und Auswirkungen von Arbeitsplatzwechselln

4.1.1 Häufigkeit von Arbeitsplatzwechselln

Arbeitsplatzwechsel (als Wechsel von Arbeitgeber zu Arbeitgeber) gehören inzwischen zur Normalität von Erwerbsbiografien. Von allen heute Erwerbstätigen arbeiten nur etwa 28% (NRW: 30%) noch bei ihrem ersten Arbeitgeber (Tabelle 18). Mehr als 15% (NRW: 16,3%) hatten in ihrem Erwerbsleben sogar bereits fünf oder mehr verschiedene Arbeitgeber. Dabei ist bemerkenswert, dass die Erwerbstätigen in den neuen Ländern durch die hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt seit der Wiedervereinigung im Durchschnitt inzwischen mehr Arbeitsplatzwechsel in der Erwerbsbiografie zu verzeichnen hatten als die Erwerbstätigen in den alten Bundesländern.

Die Zahlen bestätigen, dass vor allem nicht-versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und befristete Beschäftigungsverhältnisse wenig stabil sind und die entsprechend Beschäftigten häufiger ihren Arbeitgeber wechseln (müssen). So lag unter den heute nicht-versicherungspflichtigen Beschäftigten der Anteil derer, die bereits fünf oder mehr Arbeitgeber hatten, bei 18,6%, bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen sogar bei 22%. Auffallend ist, dass die entsprechenden Werte für NRW (23,0% bei den nicht-versicherungspflichtig Beschäftigten, 23,6% bei den Befristeten) jeweils deutlich über dem bundes- und erst recht über dem westdeutschen Durchschnitt liegen. Dies spricht für eine besonders hohe Mobilität dieser Beschäftigtengruppen in NRW. Ob diese Arbeitsplatzmobilität eher erzwungen oder eher freiwilliger Natur ist, soll im Folgenden untersucht werden.

²² Zur näheren Beschreibung der Erhebung vgl. die Einführung zum empirischen Teil im Berichtsteil II, Kapitel 1.

Tabelle 18

Zahl der Arbeitgeber¹⁾ in der bisherigen Erwerbsbiografie (in % der jeweiligen Erwerbstätigen²⁾)				
	D	D-West	D-Ost	NRW
in % der jeweiligen Erwerbstätigen				
Alle Erwerbstätigen				
1 Arbeitgeber	28,2	29,7	21,9	30,2
2 Arbeitgeber	25,7	25,3	27,5	24,2
3 Arbeitgeber	18,9	17,9	22,9	18,1
4 Arbeitgeber	11,2	10,8	12,9	10,7
5 und mehr Arbeitgeber	15,3	15,6	14,0	16,1
Weiß nicht/verweigert	0,8	0,8	0,8	0,6
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0
Nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte³⁾				
1 Arbeitgeber	26,8	27,4	21,9	26,7
2 Arbeitgeber	22,5	22,7	20,4	18,0
3 Arbeitgeber	17,5	17,0	20,9	17,8
4 Arbeitgeber	12,9	12,8	13,8	13,4
5 und mehr Arbeitgeber	19,6	19,2	22,5	23,0
Weiß nicht/verweigert	0,8	0,8	0,4	1,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0
Befristet Beschäftigte³⁾				
1 Arbeitgeber	23,1	27,7	13,5	26,2
2 Arbeitgeber	21,2	22,3	18,9	20,3
3 Arbeitgeber	18,8	16,7	23,3	15,4
4 Arbeitgeber	13,6	11,3	18,1	13,8
5 und mehr Arbeitgeber	22,0	20,8	24,4	23,6
Weiß nicht/verweigert	1,4	1,2	1,8	0,6
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0
1) Phasen der Selbstständigkeit zählen wie ein Arbeitgeber. – 2) Alle Erwerbstätigen (inkl. Selbstständige). 3) Beschäftigungsstatus zum Zeitpunkt der Befragung (1998/99), inklusive geringfügiger Beschäftigung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.				
				WSI

4.1.2 Motive für den Arbeitsplatzwechsel

Welche Gründe geben Beschäftigte für ihren letzten Arbeitsplatzwechsel an? Wie Tabelle 19 deutlich macht, wechselt die überwiegende Zahl der Arbeitsplatzwechsler, nämlich rund zwei Drittel, ihren Arbeitgeber aus freien Stücken. Dies ist allerdings in Westdeutschland, ähnlich auch in NRW (jeweils über 73%), wesentlich häufiger der Fall als in Ostdeutschland (40,7%). Nur jeder Zehnte muss den Arbeitsplatz auf Wunsch des Betriebs verlassen, etwa sieben Prozent wegen des Auslaufens eines Zeitvertrags. Konkurse bzw. Betriebsstilllegung stellen in Ostdeutschland einen zentralen Grund für den Verlust des Arbeitsplatzes dar; sie erzwingen fast ein Drittel der Arbeitsplatzwechsel. In NRW liegt, wie in Westdeutschland, ihr Anteil allerdings bei weniger als 9%.

Tabelle 19

Gründe für den letzten Arbeitsplatzwechsel (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitsplatzwechsel)				
Gründe für letzten Arbeitsplatzwechsel	D	D-West	D-Ost	NRW
	in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitsplatzwechsel			
Alle Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel				
Auf eigenen Wunsch	66,4	73,2	40,7	73,4
Auf Wunsch des Betriebs	10,9	9,2	17,2	9,4
Hatte befristeten Zeitvertrag	6,8	6,7	7,4	6,4
Wegen Konkurs/Betriebsstilllegung	13,4	8,5	31,8	8,7
Weiß nicht/verweigert	2,6	2,5	2,9	2,0
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Befristet Beschäftigte¹⁾ mit Arbeitsplatzwechsel				
Auf eigenen Wunsch	45,3	59,1	21,5	59,9
Auf Wunsch des Betriebs	16,3	13,3	21,6	13,8
Hatte befristeten Zeitvertrag	18,8	16,2	23,2	15,5
Wegen Konkurs/Betriebsstilllegung	16,7	7,9	32,0	9,4
Weiß nicht/verweigert	2,9	3,6	1,7	1,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
1) Beschäftigungsstatus zum Zeitpunkt der Befragung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.				WSI

Die Verbreitung der angesprochenen Gründe unterscheidet sich nicht wesentlich nach Geschlecht. Auch bei nicht-versicherungspflichtig Beschäftigten erfolgte der letzte Arbeitsplatzwechsel überwiegend auf eigenen Wunsch; dies gilt vor allem für Frauen (Männer: 52,9%, Frauen: 74,5%).

Deutlich häufiger haben jedoch befristet Beschäftigte ihren Arbeitsplatz unfreiwillig verlassen. Dies gilt vor allem für Ostdeutschland, wo nur rund jeder fünfte befristet Beschäftigte freiwillig gewechselt hat, während in Westdeutschland und auch NRW immer noch eine Mehrheit der befristet Beschäftigten (nämlich fast 60%!) freiwillig gewechselt hat. Dies spricht zumindest für eine gewisse Akzeptanz befristeter Beschäftigungsverhältnisse.

Betrachtet man die Hintergründe von Arbeitsplatzwechseln nach Kohorten, so lässt sich jedoch eine eindeutige Tendenz feststellen: Von den älteren zu den jüngeren Kohorten nimmt der Anteil freiwilliger Arbeitsplatzwechsel ab und der Anteil unfreiwilliger Wechsel zu (Tabelle 20). Erfolgte der (letzte) Arbeitsplatzwechsel bei Angehörigen der Geburtsjahrgänge vor 1936 noch zu etwa 75% auf eigenen Wunsch, war dies bei den nach 1976 geborenen Erwerbstätigen nur noch in weniger als 57% der Fall. Der Anteil der auf Wunsch des Betriebs stattfindenden Wechsel hat sich dagegen von der Geburtskohorte 1936-1945 bis zur Gruppe der nach 1976 geborenen Erwerbstätigen mit Wechselerfahrung mehr als verdoppelt, der Anteil der auf Befristung zurückgehenden Wechsel mehr als vervierfacht. Besonders ausgeprägt ist der aufgezeigte Trend zur Verschiebung von freiwilligen zu unfreiwilligen Arbeitsplatzwechseln bei Männern; Frauen wechseln auch in jüngeren Kohorten noch häufiger auf eigenen Wunsch, vor allem aus familiären Gründen.

Tabelle 20

Gründe für den Wechsel des Arbeitsplatzes¹⁾ nach Geburtskohorte (Deutschland, in % der Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel)							
Geburtsjahrgänge gruppiert							
	Vor 1936	1936-1945	1946-1955	1956-1965	1966-1975	Nach 1976	Gesamt
in % der jeweiligen Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel							
Auf eigenen Wunsch							
Männer	72,5	69,0	67,2	65,1	62,0	52,4	65,5
Frauen	78,8	70,7	69,1	66,3	64,5	62,0	67,5
Gesamt	74,5	69,7	68,1	65,6	63,0	56,5	66,4
Auf Wunsch des Betriebes							
Männer	/	8,7	8,9	11,7	13,7	20,5	10,9
Frauen	/	8,9	9,1	11,2	13,5	14,8	10,8
Gesamt	5,6	8,8	9,0	11,5	13,6	18,0	10,9
Wegen eines befristeten Zeitvertrags							
Männer	/	3,6	5,0	6,8	11,2	16,8	6,8
Frauen	/	3,8	5,2	7,5	9,7	15,0	6,8
Gesamt	/	3,7	5,1	7,1	10,6	16,0	6,8
1) Motiv bezieht sich auf den letzten Arbeitsplatzwechsel. / = unzureichende Zellenbesetzung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.							
							WSI

Zu berücksichtigen ist, dass jeweils nach dem *letzten* Arbeitsplatzwechsel gefragt wurde und nicht nach Arbeitsplatzwechseln in einem bestimmten Alter oder Kalenderjahr. Obwohl die bei den jüngsten Kohorten berücksichtigten Arbeitsplatzwechsel im Durchschnitt näher an der Gegenwart liegen dürften als die der älteren Kohorten, weist das Ergebnis damit nicht primär auf eine Entwicklung im Zeitverlauf, sondern vor allem auf die unterschiedlich abgesicherte Position von älteren und jüngeren Beschäftigten, bzw. länger und kürzer Beschäftigten hin.

In NRW sind die aufgezeigten Trends dabei noch wesentlich ausgeprägter als im bundesdeutschen Durchschnitt (Tabelle 21). Liegt bei den älteren Kohorten der Anteil der freiwilligen Wechsler noch deutlich über dem Bundesdurchschnitt, so ist es in den jüngeren Kohorten umgekehrt: Von den nach 1976 Geborenen schließlich wechselten nur etwa 47% freiwillig, aber 18,5% auf Wunsch des Betriebs und weitere 22,2% (!), weil ihr befristeter Zeitvertrag nicht verlängert wurde. Damit sind jüngere Erwerbstätige weit übermäßig von unfreiwilliger Mobilität betroffen.

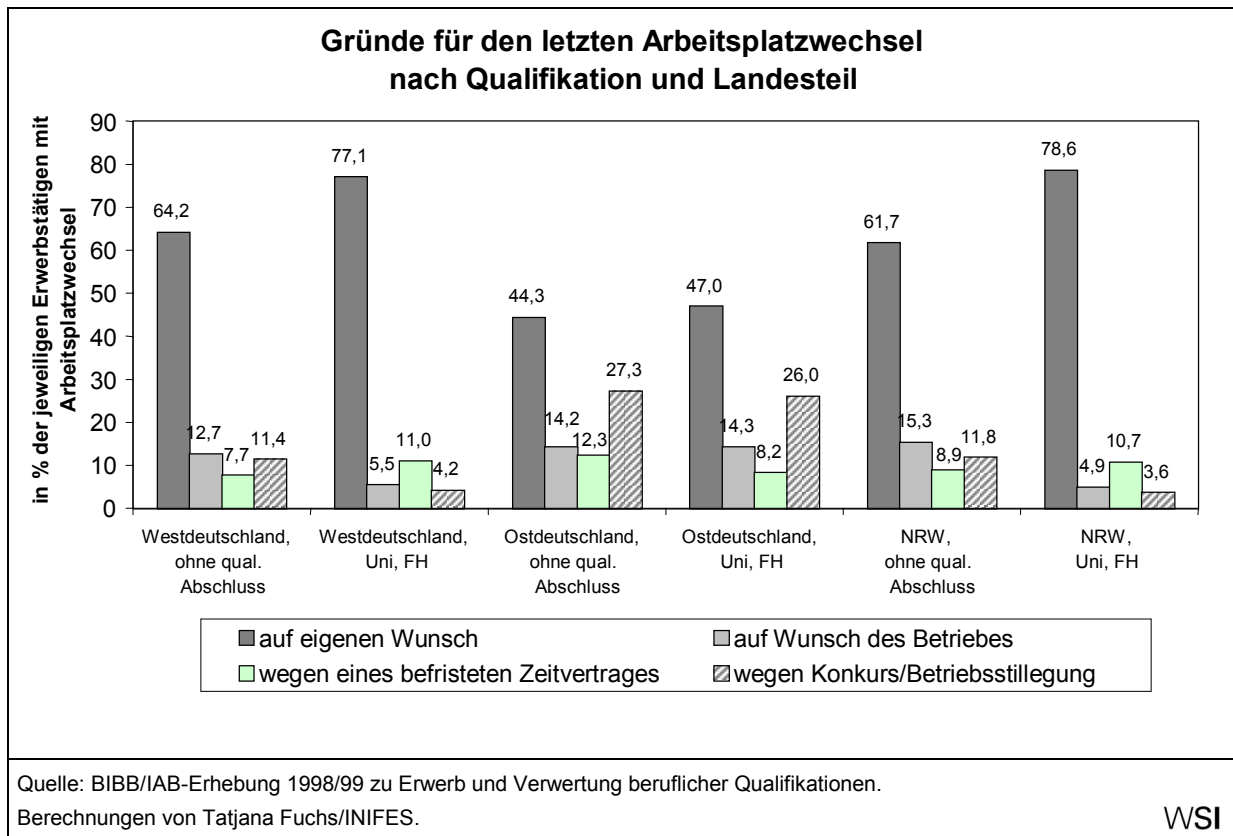
Tabelle 21

Gründe für den Wechsel des Arbeitsplatzes¹⁾ nach Geburtskohorte (Nordrhein-Westfalen, in % der Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel)							
Geburtsjahrgänge gruppiert							
	Vor 1936	1936-1945	1946-1955	1956-1965	1966-1975	Nach 1976	Gesamt
in % der jeweiligen Beschäftigten mit Arbeitsplatzwechsel							
Auf eigenen Wunsch							
Männer	62,8	76,9	74,3	71,4	64,2	36,9	70,7
Frauen	78,1	79,5	81,4	77,2	72,3	59,0	77,4
Gesamt	65,6	77,9	77,5	73,6	67,4	47,2	73,4
Auf Wunsch des Betriebes							
Männer	/	6,4	6,5	11,7	14,6	23,8	10,2
Frauen	/	7,3	6,7	7,4	12,2	/	8,3
Gesamt	/	6,7	6,6	10,1	13,6	18,5	9,4
Wegen eines befristeten Zeitvertrags							
Männer	/	1,7	4,3	6,2	11,8	28,6	6,4
Frauen	/	/	5,0	8,1	8,8	/	6,4
Gesamt	/	1,8	4,6	6,9	10,6	22,2	6,4
1) Motiv bezieht sich auf den letzten Arbeitsplatzwechsel. / = unzureichende Zellenbesetzung. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.							

WSI

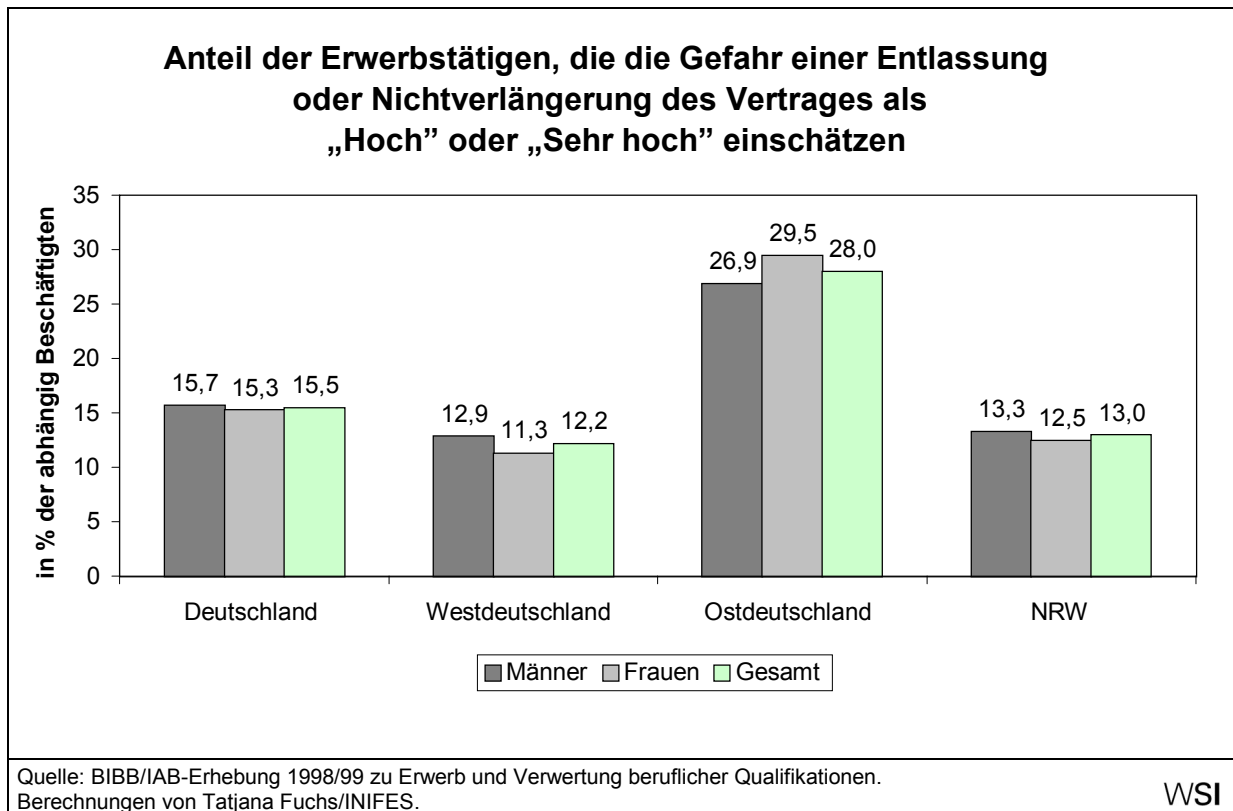
Neben dem Alter bzw. der Geburtskohorte ist auch das Bildungsniveau ausschlaggebend dafür, wie groß die Chancen auf eine selbstbestimmte Gestaltung des beruflichen Werdeganges sind. Generell gilt: Je niedriger die berufliche Qualifikation, desto höher das Risiko, dass ein unfreiwilliger Arbeitsplatzwechsel aufgrund von Konkurs/Betriebsstilllegung, wegen eines befristeten Zeitvertrags oder aufgrund einer Kündigung durch den Betrieb erforderlich wird. Abbildung 1 zeigt das Gewicht unterschiedlicher Wechselgründe exemplarisch für die am niedrigsten qualifizierte Gruppe (ohne qualifizierten Berufsabschluss) und die Hochqualifizierten mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. Aus dem Vergleich von Westdeutschland und NRW wird zudem deutlich, dass die Polarisierung zwischen Schlecht- und Gutqualifizierten in NRW noch etwas deutlicher ausfällt als im westdeutschen Durchschnitt. Vergleicht man den Westen mit dem Osten, so wird allerdings ersichtlich, dass die regionalen Unterschiede zurzeit weit stärker wirken als die Unterschiede zwischen den Qualifikationsstufen innerhalb eines Landesteils; die am höchsten qualifizierten Erwerbstätigen im Osten schneiden aus der Perspektive freiwilliger/unfreiwilliger Wechsel immer noch schlechter ab als die Niedrigqualifizierten im Westen oder in NRW.

Abbildung 1



Die Ergebnisse werden bestätigt durch Auswertungen zu der Frage, wie viel Prozent der Erwerbstätigen aktuell die Gefahr einer Entlassung oder Nichtverlängerung ihres Vertrags als „hoch“ oder „sehr hoch“ einschätzen. Bundesweit sind dies gut 15% der abhängig Beschäftigten, allerdings liegt der Anteil im Osten (28%) mehr als doppelt so hoch wie im Westen (12%). Dabei ist das Entlassungsrisiko für Frauen nach eigener Einschätzung im Westen eher niedriger, im Osten dagegen noch höher als das der Männer. In NRW wird das Entlassungsrisiko von den Beschäftigten beiderlei Geschlechts etwas höher eingeschätzt als in Westdeutschland insgesamt (Abbildung 2).

Abbildung 2



Auswertungen nach der Art des Beschäftigungsverhältnisses, nach Geburtskohorten und nach Ausbildungsstand legen die Vermutung nahe, dass sich die im Zusammenhang mit den bereits vollzogenen Arbeitsplatzwechseln ermittelten Einflussfaktoren auch zukünftig als besonders relevant erweisen werden (Tabelle 22): Neben den alles überlagernden Arbeitsmarktrisiken der ostdeutschen Beschäftigten tragen vor allem die befristet Beschäftigten ein hohes Risiko der Entlassung bzw. Nichtverlängerung des Vertrags, darüber hinaus ist das Risiko umso größer, je jünger der Erwerbstätige ist und je niedriger seine Qualifikation ist. Dabei ist die Entlassungsgefahr in NRW, folgt man der Selbsteinschätzung der Beschäftigten, gerade für die „benachteiligten“ Gruppen (befristet Beschäftigte sowie auch nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte, jüngere Erwerbstätige und Niedrigqualifizierte) durchweg noch einmal höher als im westdeutschen Durchschnitt.

Tabelle 22

Anteil der Erwerbstätigen, die die Gefahr einer Entlassung oder Nichtverlängerung ihres Vertrags als „Hoch“ oder „Sehr hoch“ einschätzen (in % der jeweiligen Beschäftigten)				
	D	D-West	D-Ost	NRW
	in % der jeweiligen Erwerbstätigen			
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses¹⁾				
Sozialversicherungspflichtig	15,4	12,0	28,0	12,6
Nicht-sozialversicherungspflichtig	16,5	14,7	30,9	18,5
Unbefristet	11,4	9,4	19,8	9,7
Befristet	49,9	40,8	68,6	45,6
Nach Geburtsjahrgängen				
Vor 1936	12,3	10,8	/	/
1936-1945	15,8	10,6	32,3	10,6
1946-1955	14,7	11,1	27,0	12,5
1956-1965	14,8	11,4	27,2	11,3
1966-1975	15,8	13,9	26,0	15,2
Nach 1976	20,7	17,7	34,8	19,3
Nach höchstem Berufsabschluss				
Ohne qualifizierten Abschluss	19,6	18,4	32,8	18,9
Lehre, Berufsfachschule	14,4	10,7	28,7	11,9
Fachschule (Meister, Techniker, Fachwirt)	14,8	9,6	29,6	8,6
Fachhochschule, Universität	15,3	12,1	22,6	12,7
<small>1) Beschäftigungsverhältnis zum Zeitpunkt der Befragung. (1998/99). / = Zellenbesetzung unzureichend. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.</small>				

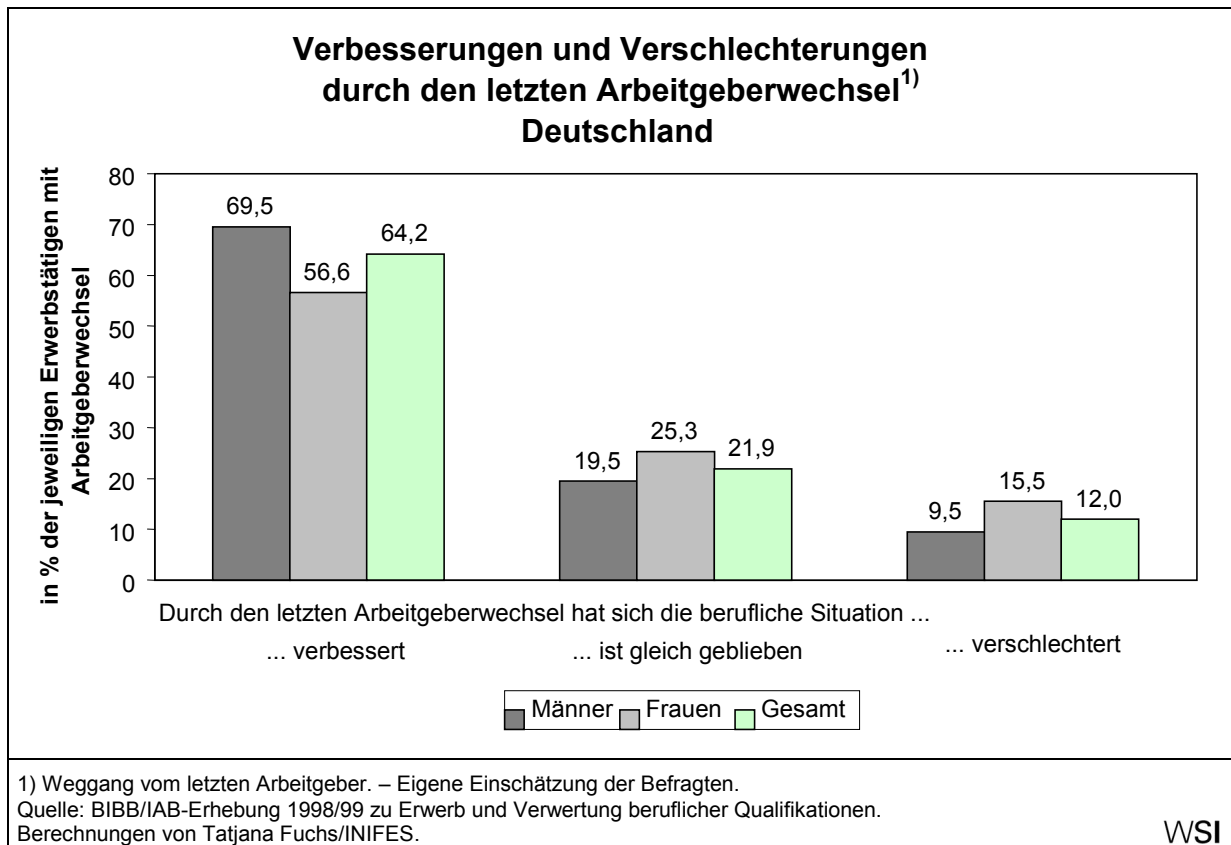
WSI

4.1.3 Verbesserungen und Verschlechterungen durch Arbeitsplatzwechsel

Es wurde deutlich, dass trotz gewichtiger Unterschiede innerhalb der Beschäftigten die Mehrzahl derer, die in der Vergangenheit ihren Arbeitsplatz und damit auch den Arbeitgeber gewechselt haben, dies aus eigenem Wunsch taten. Lässt sich daraus schließen, dass sich Mobilität in Form von Arbeitsplatzwechseln überwiegend positiv auf den Erwerbsverlauf auswirkt?

Dies ist in der Tat der Fall. Fast zwei Drittel aller Beschäftigten (64%) haben sich nach eigener Einschätzung durch ihren letzten Arbeitsplatzwechsel verbessert, nur gut jeder Zehnte (12%) hat sich verschlechtert; bei gut jedem Fünften (22%) hat sich weder eine nennenswerte Verbesserung, noch Verschlechterung ergeben. Allerdings sind geschlechtsspezifische Unterschiede zu konstatieren: Männer haben sich deutlich häufiger verbessert als Frauen, Frauen im Gegensatz deutlich häufiger verschlechtert als Männer (Abbildung 3).

Abbildung 3



Differenziert man nach Region, Art des Beschäftigungsverhältnisses, Geburtskohorten und Bildungsstand, so ergeben sich einige Übereinstimmungen, aber auch Abweichungen im Vergleich zur „Freiwilligkeit“ und „Unfreiwilligkeit“ von Arbeitsplatzwechseln (Tabelle 23).

Insgesamt konnten sich Arbeitsplatzwechsler im Westen (auch in NRW) sehr viel häufiger verbessern als im Osten. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie unbefristet Beschäftigte schnitten, ebenfalls erwartungsgemäß, erheblich besser ab als befristet und nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte; hatten sich in den ersten beiden (zum Teil deckungsgleichen) Gruppen im Westen immerhin etwa zwei von drei Arbeitsplatzwechslern verbessert, war es bei den nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach eigener Einschätzung nur etwa einer von drei. Unter den befristet Beschäftigten hatten sich immerhin rund knapp die Hälfte verbessern können. Dennoch zeigen die Zahlen, dass unabhängig von der Beschäftigungsform nur bei einem Teil der freiwilligen Wechsel auch Verbesserungen realisiert werden können. Besonders groß ist die Diskrepanz bei den nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die, wie aufgezeigt, zwar auch überwiegend freiwillig wechseln, sich aber selten verbessern können, sondern sich in rund 30% der Fälle (weiter) verschlechtern. Zu vermuten ist, dass es sich hier zu einem nicht unbeträchtlichen Anteil um Frauen handelt, die aus familiären Gründen freiwillig in die oder innerhalb der nicht-versicherungspflichtigen Tätigkeiten, v. a. 630-DM-Jobs, wechseln, und dabei Verschlechterungen in Kauf nehmen. Im Osten allerdings konnten sich teilweise, z. B. bei den befristet Beschäftigten, auch Personen verbessern, die nicht freiwillig gewechselt hatten.

Tabelle 23

Gewinner und Verlierer unter den Arbeitsplatzwechslern: Anteile der Beschäftigten, die sich beim letzten Arbeitsplatzwechsel¹⁾ „verbessert“ oder „verschlechtert“ haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Arbeitsplatzwechseln)								
	D	D- West	D- Ost	NRW	D	D- West	D- Ost	NRW
	verbessert				verschlechtert			
	in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel							
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses²⁾								
Sozialversicherungspflichtig	63,6	66,9	51,8	68,1	11,7	9,4	19,8	8,8
Nicht-sozialversicherungspflichtig	33,5	34,2	28,1	29,2	29,8	27,9	43,2	29,8
Unbefristet	64,6	66,7	56,1	67,2	10,8	9,6	15,8	9,4
Befristet	40,5	47,1	29,2	48,1	27,9	20,1	41,1	17,5
Nach Geburtsjahrgängen								
Vor 1936	64,0	65,7	51,0	73,8	9,0	8,3	/	/
1936-1945	61,9	65,3	49,6	68,3	13,7	10,2	25,9	8,7
1946-1955	62,7	66,7	48,6	64,8	13,0	10,5	21,7	11,4
1956-1965	65,5	68,6	54,9	68,8	11,8	10,0	17,7	9,7
1966-1975	66,6	67,7	61,8	68,0	9,9	9,1	13,9	8,3
Nach 1976	57,8	57,1	61,9	47,1	11,6	11,4	/	/
Nach höchstem Berufsabschluss								
Ohne qualifizierten Abschluss	55,1	55,6	49,5	53,4	13,4	12,5	22,8	11,1
Lehre, Berufsfachschule	63,3	66,4	51,9	65,9	11,8	10,0	18,8	10,4
Fachschule (Meister/Techniker/Fachwirt)	71,8	78,7	54,0	81,1	11,8	8,3	20,8	6,8
Fachhochschule, Universität	71,0	75,3	59,8	75,7	11,2	8,0	19,4	7,8
1) Weggang vom letzten Arbeitgeber. – 2) Beschäftigungsverhältnis zum Zeitpunkt der Befragung (1998/99). / = Zellenbesetzung unzureichend. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.								
WSI								

Die Kohortenbetrachtung zeigt, dass Personen mittleren Alters die höchsten Verbesserungschancen haben, obwohl ältere Erwerbstätige relativ häufiger aus freien Stücken ihren Arbeitsplatz wechselten. NRW zeigt allerdings ein leicht abweichendes Bild: Hier konnten die Ältesten besonders häufig Verbesserungen realisieren, die Jüngsten dagegen besonders selten.

Die Ergebnisse zeigen, dass Mobilität in Form von Arbeitsplatzwechseln überwiegend positiver Natur ist und für die Beschäftigten vielfach mit Verbesserungen verbunden ist. Dies legt es nahe, Übergänge durch geeignete Maßnahmen zu fördern und hierzu zu ermutigen. Gleichzeitig können jedoch auch Gruppen identifiziert werden, für die Arbeitsplatzwechsel in vielen Fällen unfreiwillig und/oder mit Nachteilen verbunden sind: Dies gilt vor allem für Erwerbstätige am Anfang ihrer Berufstätigkeit, für Niedrigqualifizierte, für befristet Beschäftigte, teilweise (zumindest in Bezug auf die geringen Verbesserungschancen) für nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte sowie generell im Osten eher als im Westen. Die hier sichtbar werdende Polarisierung kann nur beschränkt werden, wenn für die besonderen Risiken ausgesetzten Gruppen gezielt Unterstützung bei der Vermeidung von unfreiwilligen Wechseln

(z. B. in Form von Entlassungen) bzw. flankierende Maßnahmen zur erfolgreichen Bewältigung von Arbeitsplatzwechseln vorgesehen werden.

4.2 Hintergründe und Auswirkungen von Berufswechseln

Stärker noch als in Arbeitsplatzwechseln zeigt sich die Flexibilität und Mobilität von Erwerbstätigen in Berufswechseln. In einer sich wandelnden Erwerbsgesellschaft, so die These, kann die Beschäftigungsfähigkeit häufig nur dann aufrechterhalten werden, wenn die Bereitschaft besteht, auch in einen ganz anderen Beruf zu wechseln. Im Folgenden wird daher den Fragen nachgegangen, wie häufig Übergänge in Form von Berufswechseln bisher sind, welche Motive zum Berufswechsel bewegten und ob damit Verbesserungen oder Verschlechterungen einhergingen.²³

4.2.1 Häufigkeit von Berufswechseln

Ein bemerkenswert hoher Teil der Erwerbstätigen gibt an, innerhalb der bisherigen Erwerbsbiografie mindestens einmal den Beruf gewechselt zu haben: insgesamt 25% der Erwerbstätigen haben bereits einen, weitere 9,3% sogar mehrere Berufswechsel hinter sich (Tabelle 24).

Etwas niedriger liegen dabei die Zahlen für Westdeutschland (ähnlich NRW), während sie in Ostdeutschland deutlich höher liegen: hier hat oder musste im Zuge der Umstrukturierungen bereits ein Drittel aller Beschäftigten einmal und weitere knapp 15% sogar mehrfach den Beruf wechseln. Für Frauen und Männer zeigt sich dabei in beiden Landesteilen ein ähnliches Bild.

Berufswechsel nehmen offenbar zu und finden zunehmend auch schon in einem früheren Alter statt: Hierfür spricht die Beobachtung, dass der Anteil der Personen, die schon ein- oder mehrmals den Beruf gewechselt haben, in den Kohorten der 1956-1965 Geborenen heute bereits etwa so hoch ist wie in den Kohorten 1946-1955, 1936-1945 und bei den vor 1936 Geborenen, obwohl die Dauer der bisherigen Berufsbiografie hin zu den jüngeren Kohorten immer kürzer wird. Vor allem in Ostdeutschland haben jüngere Kohorten vielfach bereits häufiger den Beruf gewechselt als ältere.

Besonders verbreitet sind Berufswechsel dabei bei Personen mittlerer Qualifikation, d. h. sowohl bei solchen, die eine Lehre oder Berufsfachschule abgeschlossen haben, als auch bei Absolventen von Fachausbildungen wie Meistern, Technikern oder Fachwirten.

²³ Die Einschätzung, welche Tätigkeitswechsel dabei als Berufswechsel anzusehen sind, oblag bei der Erhebung dabei den Befragten; es wurden keine konkreten Kriterien vorgegeben.

Tabelle 24

Anteil der Erwerbstätigen, die seit Abschluss ihrer Ausbildung den Beruf gewechselt haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen¹⁾)				
Erwerbstätigengruppe	D	D-West	D-Ost	NRW
	Einmaliger / mehrmalige Berufswechsel, in % der jeweiligen Erwerbstätigen			
Nach Geschlecht				
Männer	24,9 / 9,9	23,4 / 8,9	31,8 / 14,2	24,0 / 8,7
Frauen	25,2 / 8,5	23,1 / 7,0	33,3 / 14,4	23,9 / 7,1
Insgesamt	25,0 / 9,3	23,2 / 8,1	32,5 / 14,3	23,9 / 8,1
Nach Geburtsjahrgängen				
Vor 1936	28,3 / 10,0	28,9 / 9,1	24,0 / 16,6	24,8 / 10,2
1936-1945	26,3 / 11,1	25,2 / 9,7	30,2 / 16,2	22,3 / 8,6
1946-1955	27,6 / 11,5	26,2 / 9,5	33,0 / 19,0	27,9 / 10,0
1956-1965	26,9 / 10,1	24,4 / 9,0	36,8 / 14,4	25,1 / 8,5
1966-1975	22,2 / 6,7	20,1 / 6,1	32,6 / 9,6	21,8 / 6,3
Nach 1976	10,3 / 1,7	10,5 / 1,9	10,2 ²⁾	12,0 ²⁾
Nach Qualifikation				
Ohne qualifizierten Abschluss	17,5 / 11,1	17,3 / 10,7	19,1 / 14,8	18,8 / 9,9
Lehre, Berufsfachschule	27,5 / 8,7	26,3 / 7,4	32,2 / 13,9	27,2 / 7,6
Fachschule (Meister, Techniker, Fachwirt)	28,4 / 11,9	24,8 / 10,1	38,4 / 17,0	26,1 / 12,7
Fachhochschule, Universität	21,2 / 8,0	17,6 / 6,5	33,7 / 13,2	17,4 / 5,0
1) Alle Erwerbstätigen (inkl. Selbstständige). 2) Einmaliger oder mehrfacher Berufswechsel (wg. geringer Fallzahlen nicht differenzierbar). Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.				

WSI

4.2.2 Motive für den Berufswechsel

Was bewegt Menschen zu einem Berufswechsel? Wie bei den Stellenwechseln lassen sich hierfür eine Reihe unterschiedlicher Gründe identifizieren. Festzuhalten ist, dass auch Berufswechsel in der überwiegenden Zahl der Fälle „freiwillig“ erfolgen und damit – unter den gegebenen Rahmenbedingungen – gewollt sind. Allerdings stehen bei Frauen und Männern unterschiedliche Motive im Vordergrund (Tabelle 25).

Bei den Männern motivieren vor allem „andere Interessen“ zu einem Berufswechsel (24,2%), gefolgt von dem Wunsch nach einem höheren Einkommen (17,8%). Bei den Frauen stehen stattdessen familiäre Gründe an erster Stelle (23,9%), gefolgt von „anderen Interessen“ (18,4%). Allerdings zeigt sich das nach wie vor unterschiedliche Geschlechtermodell in West und Ost deutlich daran, dass familiär motivierte Berufswechsel von Frauen in Westdeutschland mehr als doppelt so häufig sind wie in Ostdeutschland (28% vs. 13,8%). Finanzielle Gründe sind dagegen für Frauen beider Landesteile weniger ausschlaggebend.

Im Hinblick auf die Bewertung von Mobilität in Form von Berufswechseln interessieren vor allem die unfreiwilligen Berufswechsel. Über 15% der männlichen und sogar über 19% der weiblichen Berufswechsler und Berufswechslerinnen wären lieber im

alten Beruf geblieben. Dabei liegt die Quote im Osten, wo sich viele Menschen nach der Wiedervereinigung beruflich völlig neu orientieren mussten, bei beiden Geschlechtern zwei- bis dreimal höher als im Westen. Auch unter den befristet Beschäftigten, die einen Berufswechsel hinter sich haben, wäre beinahe ein Drittel (Männer: 28,9%, Frauen: 32,3%) lieber im alten Beruf geblieben, wenn dies möglich gewesen wäre.

Tabelle 25

Gründe für den Berufswechsel (in % der jeweiligen Erwerbstätigen¹⁾ mit Berufswechsel)									
D	D- West	D- Ost	NRW		D	D- West	D- Ost	NRW	
Männer					Frauen				
in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel									
15,1	11,1	27,5	11,6	Wäre am liebsten geblieben	19,4	13,0	34,9	17,1	
6,3	7,0	3,8	5,7	Gesundheitliche Gründe	3,8	3,9	3,5	3,6	
24,2	25,2	21,2	22,6	Andere Interessen	18,4	19,8	15,0	21,0	
17,8	19,7	11,6	20,8	Wollte mehr verdienen	9,8	10,9	7,1	9,9	
1,7	1,8	1,6	2,6	Wollte nicht mehr mit den Kollegen arbeiten	1,5	1,7	1,1	1,3	
1,9	2,0	1,5	2,2	Arbeitsbelastung zu hoch	2,5	3,0	1,3	1,4	
7,0	7,8	4,6	9,8	Wollte mehr Verantwortung	3,7	3,9	3,1	4,2	
5,8	6,1	4,7	6,5	Familiäre Gründe	23,9	28,0	13,8	29,0	
19,5	18,4	22,9	17,4	Andere Gründe	16,6	15,3	19,8	12,6	
0,7	0,8	0,6	0,8	Weiß nicht/verweigert	0,5	0,4	0,5	0,0	
100,0	100,0	100,0	100,0	Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	

1) Alle Erwerbstätigen (inkl. Selbstständige).
Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen.
Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.

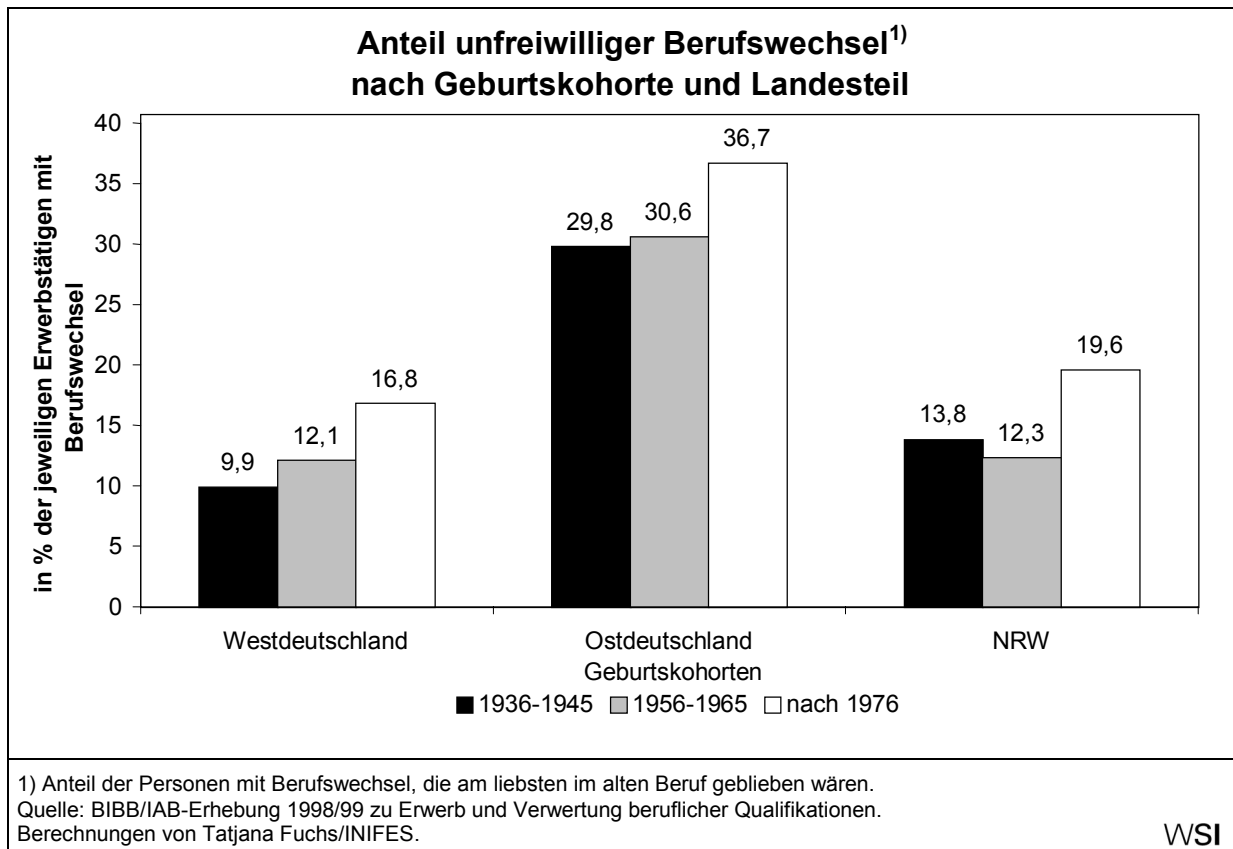
WSI

Von unfreiwilligen Berufswechseln kann weiterhin gesprochen werden, wo gesundheitliche Gründe für den Berufswechsel ausschlaggebend sind. Hierdurch sind allerdings nur gut 6% der Berufswechsel von Männern und sogar weniger als 4% der Berufswechsel von Frauen bedingt. Noch deutlich seltener ist eine als zu hoch empfundene Arbeitsbelastung im alten Beruf der ausschlaggebende Grund für einen Berufswechsel gewesen. Nimmt man die drei letztgenannten Gründe zusammen, so lässt sich der Anteil der „unfreiwilligen“ oder „ungewünschten“ Berufswechsel auf mindestens ein Viertel, im Osten sogar auf deutlich mehr beziffern.²⁴

Wie bei den Arbeitsplatzwechseln hat auch bei den Berufswechseln der Anteil der unfreiwilligen Wechsel, bei denen die Erwerbstätigen angeben, sie wären lieber im alten Beruf geblieben, von Kohorte zu Kohorte zugenommen (Abbildung 4). Der Anstieg war besonders deutlich in Ostdeutschland. Für den Westen ist festzuhalten, dass der Anteil der unfreiwilligen Berufswechsler in NRW, vor allem bei den jüngeren Erwerbstätigen, deutlich höher liegt als in Westdeutschland insgesamt.

²⁴ Hinzu kommt, dass sich hinter knapp einem Fünftel der Berufswechseln „andere Gründe“ verbergen, die sich nicht nach gewünschten und ungewünschten aufschlüsseln lassen.

Abbildung 4



Gegenläufige Tendenzen zwischen Ost und West sind bezüglich der familiär bedingten Berufswechsel von Frauen zu beobachten (Abbildung 5). Nahm der Anteil der Frauen, die ihren Berufswechsel mit familiären Motiven begründeten, im Westen ab, so stieg er im Osten, ausgehend von einem sehr viel niedrigeren Niveau, an. Hinter dieser Konvergenz lässt sich eine gewisse Tendenz zur Angleichung der Geschlechter- und Familienmodelle vermuten, aber auch eine tendenzielle Angleichung (Verbesserung/Verschlechterung) der Rahmenbedingungen zur Vereinbarung von Beruf und Familie.

Abbildung 5

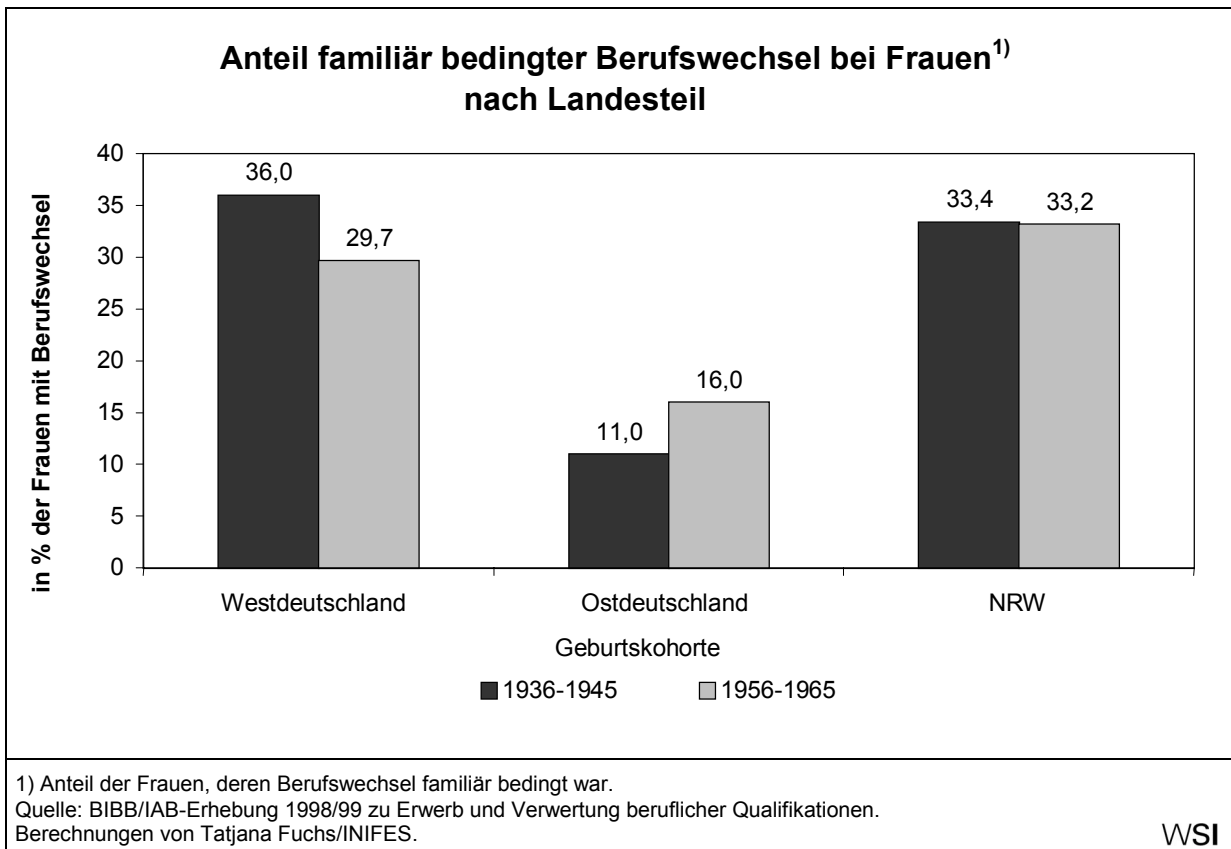
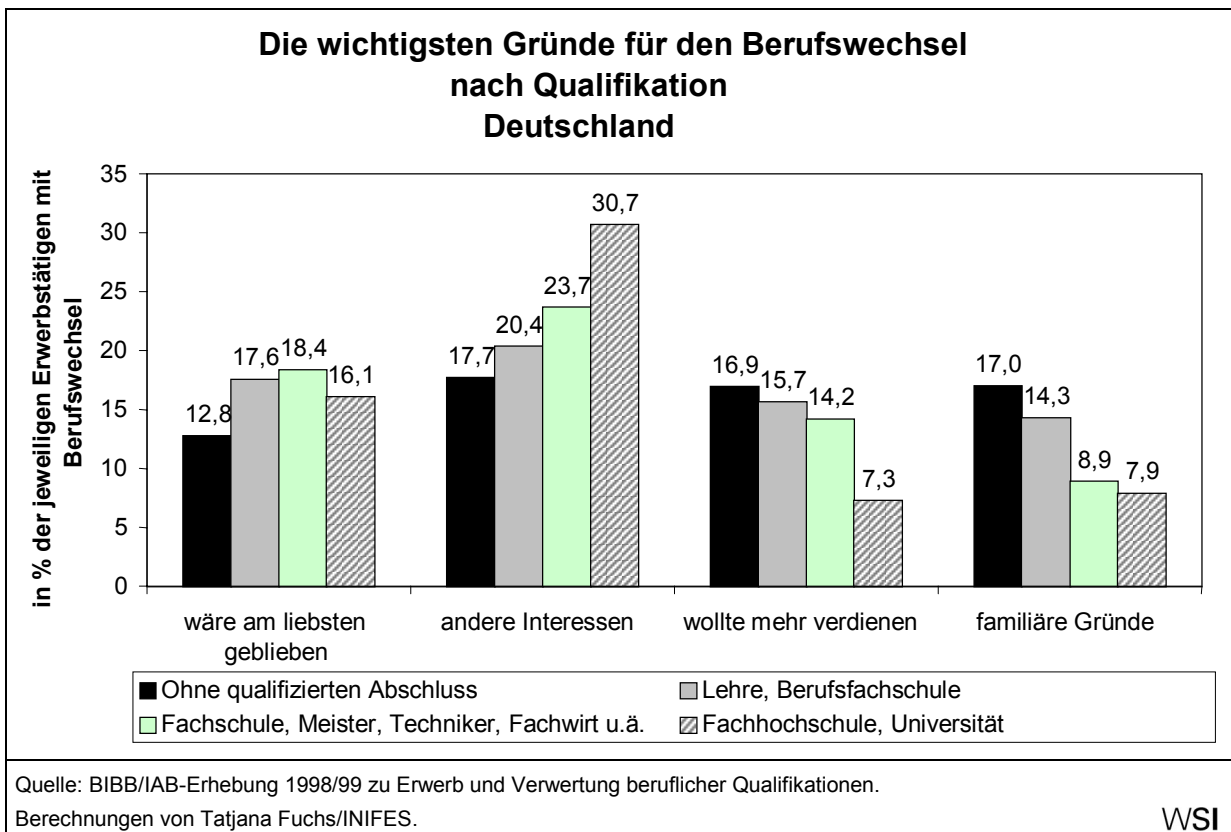


Abbildung 6



Nach Qualifikation differenziert wird deutlich, dass Berufswechsel mit steigendem Qualifikationsniveau immer mehr selbstbestimmt erfolgen und der Realisierung der eigenen (veränderten) Interessen dienen (Abbildung 6). Dagegen treten monetäre und auch familiäre Motive bei steigender Bildung als Motiv für einen Berufswechsel sukzessive zurück. Der Anteil derer, die am liebsten im alten Beruf geblieben wären, liegt bei Personen mit mittlerem Bildungsniveau am höchsten.

4.2.3 Verbesserungen und Verschlechterungen durch Berufswechsel

Analog zur überwiegend freiwilligen Motivation zu einem Berufswechsel konnte sich mehr als die Hälfte (51,4%) der Berufswechsler durch den Wechsel deutlich verbessern, ein beträchtlicher weiterer Teil (16,9%) immerhin leicht verbessern (Tabelle 26). Nur knapp 16% verschlechterten sich. Allerdings sind hier erhebliche geschlechtsspezifische Differenzen zu verzeichnen; für Männer wirken sich Berufswechsel sehr viel häufiger positiv aus als für Frauen, umgekehrt verschlechtern sich Frauen häufiger als Männer. Dabei beruht die Bewertung auf einer Selbsteinschätzung der Befragten; die Fragestellung in der Erhebung lässt keine Rückschlüsse darüber zu, ob es sich hier überwiegend um monetäre oder um andersartige Verbesserungen bzw. Verschlechterungen im Beruf handelt. So dürften auch Personen, die aufgrund von gesundheitlichen Gründen oder wegen der Arbeitsbelastung den Beruf gewechselt haben, ihre Situation u. U. als „verbessert“ einstufen, sofern – ceteris paribus – diese Probleme hierdurch vermindert werden konnten. In der Summe sind es aber, ähnlich wie bei den klar als unfreiwillig zu identifizierenden Berufswechseln, rund ein Viertel der Wechsler (bei den Frauen mehr, bei den Männern weniger), die sich durch den Wechsel *nicht* verbessern konnten.

Tabelle 26

Verbesserungen und Verschlechterungen durch Berufswechsel (Deutschland, in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel)			
	Männer	Frauen	Gesamt
Durch den Berufswechsel hat sich die berufliche Situation nach eigener Einschätzung...	in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel		
... deutlich gebessert	56,5	43,9	51,4
... nur wenig gebessert	17,4	16,2	16,9
... gleichgeblieben	11,9	15,7	13,5
... eher verschlechtert	12,3	20,5	15,6
Weiß nicht/verweigert	1,9	3,6	2,6
Gesamt	100,0	100,0	100,0
Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.			WSI

Allerdings sind auch bei den Berufswechslern die „Gewinner“ und „Verlierer“ wieder recht unterschiedlich verteilt (Tabelle 27). Die Chance, durch einen Berufswechsel die berufliche Situation verbessern zu können (bzw. verbessert zu haben), ist umso größer, je mehr der folgenden Kriterien auf eine Person zutreffen: Wohn- und Arbeitsregion Westdeutschland; männlich; unbefristetes und sozialversicherungspflichtiges Erwerbsverhältnis; jüngeres bis mittleres Lebensalter (zum Zeitpunkt der Befragung etwa Geburtsjahrgänge 1956-1975); hohe Qualifikation. Die Wahrscheinlichkeit, zu den „Verlierern“ zu gehören und damit von den prekären Seiten der berufli-

chen Mobilität betroffen zu sein, ist umgekehrt vor allem bei solchen Personen groß, die mehrere der folgenden Kriterien auf sich vereinen: Wohn- und Arbeitsregion Ostdeutschland; weiblich; befristet, vor allem aber nicht-versicherungspflichtig beschäftigt; am Anfang oder am Ende der Erwerbsbiografie stehend; kein qualifizierter Berufsabschluss. Wie die Auswertungen zeigen, ist dabei das letztgenannte Kriterium, die Qualifikation, weniger entscheidend für die Abstiegsprozesse als für die Aufstiegsmöglichkeiten. Zwar liegt der Anteil derjenigen Berufswechsler, die sich verschlechtern, bei den Akademikern nicht niedriger, teilweise sogar höher als bei den Gruppen mit niedriger Bildung. Gleichzeitig sind jedoch die Chancen, sich zu verbessern und von der Mobilität zu profitieren, bei den Akademikern erheblich höher als bei niedriger Qualifizierten. Dies gilt für beide Landesteile und auch für NRW.

Tabelle 27

Gewinner und Verlierer unter den Berufswechslern: Anteile der Berufswechsler, die sich „deutlich verbessert“ oder „verschlechtert“ haben (in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel)								
	D	D- West	D- Ost	NRW	D	D- West	D- Ost	NRW
	deutlich verbessert				verschlechtert			
	in % der jeweiligen Erwerbstätigen mit Berufswechsel							
Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses¹⁾								
Sozialversicherungspflichtig	49,5	53,1	40,0	54,3	15,9	13,4	22,3	13,8
Nicht-sozialversicherungspflichtig	29,0	29,1	28,8	23,6	34,7	34,6	35,3	39,5
Unbefristet	50,7	52,7	44,6	52,7	15,3	14,2	18,7	15,8
Befristet	29,6	37,1	20,6	45,0	30,8	24,1	38,8	17,0
nach Geburtsjahrgängen								
Vor 1936	52,0	54,7	/	54,4	14,2	12,0	/	/
1936-1945	50,0	53,7	39,5	54,8	17,6	14,2	26,8	13,0
1946-1955	50,4	54,8	38,5	56,0	16,9	13,8	25,4	14,3
1956-1965	52,5	56,4	42,6	58,1	14,9	13,6	18,2	14,4
1966-1975	52,7	53,5	50,3	51,9	13,4	12,3	16,8	14,2
Nach 1976	46,6	47,7	40,5	45,9	17,2	18,4	/	/
nach höchstem Berufsabschluss								
Ohne qualifizierten Abschluss	46,7	47,5	39,9	46,2	14,4	13,5	22,5	13,0
Lehre, Berufsfachschule	49,9	53,5	39,5	54,5	16,1	14,1	21,7	15,6
Fachschule (Meister/Techniker/Fachwirt)	55,3	62,4	42,7	63,3	13,7	10,1	20,1	7,8
Fachhochschule, Universität	58,7	63,1	51,1	62,8	16,8	14,0	21,9	15,0
1) Beschäftigungsverhältnis zum Zeitpunkt der Befragung (1998/99). / = Zellenbesetzung unzureichend. Quelle: BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen. Berechnungen von Tatjana Fuchs/INIFES.								

WSI

4.3 Resümee

Wie die Untersuchung der Hintergründe von Übergängen am Beispiel der Arbeitsplatz- und Berufswechsel gezeigt hat, ist die beobachtbare Mobilität in beiden Bereichen überwiegend positiver Natur: Die Mehrheit der Arbeitsplatz- und Berufswechsler

vollzieht den Wechsel aus freien Stücken, und die überwiegende Zahl von ihnen kann sich hierdurch faktisch auch beruflich verbessern. Sichtbar wurde allerdings auch, dass die Chancen und Risiken ungleich verteilt sind. Deutlich überdurchschnittliche Risiken bzw. verminderte Chancen, die positiven Seiten der Flexibilität nutzen zu können, haben vor allem Erwerbstätige in Ostdeutschland, Niedrigqualifizierte und jüngere Beschäftigte, daneben – je nach Kriterium – z. T. auch Frauen, nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte u.a.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die deskriptiven Befunde zu Arbeitsmarktübergängen mit dem SOEP zeigen erwartungsgemäß in Ostdeutschland eine größere Arbeitsmarktdynamik als im früheren Bundesgebiet. Personen in Ostdeutschland haben also bei allen betrachteten Übergängen eine höhere Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel als westdeutsche Personen. Die Vermutung einer zunehmenden Arbeitsmarktdynamik konnte nur bei Zugängen in Arbeitslosigkeit und den zwischenbetrieblichen Wechseln bestätigt werden – dies sind allerdings Übergänge, die für die betroffenen Personen mit erheblichen Risiken verbunden sein können. Die Arbeitsmarktmobilität der Männer ist in der Regel höher als die der Frauen, insbesondere in den alten Bundesländern. Weitere deutliche geschlechtsspezifische Muster zeigen sich im Westen, wo Männer eher zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Frauen eher zwischen abhängiger Beschäftigung und Inaktivität wechseln. Im Gegensatz dazu wechseln in den neuen Bundesländern sowohl Männer als auch Frauen fast immer in Arbeitslosigkeit. In den westdeutschen Daten schlägt sich auch der vereinigungsbedingte Beschäftigungsaufschwung zu Beginn der 90er Jahre nieder. Bemerkenswert ist, dass fast im gesamten Beobachtungszeitraum mehr Personen aus Inaktivität als aus Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt überwechseln.

Mit Hilfe logistischer Regressionsmodelle sind die Einflussfaktoren auf zwei verschiedene Übergänge untersucht worden: von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, und von keiner Beschäftigung in befristete statt in unbefristete Beschäftigung. Für beide Arten von Übergängen erweisen sich das Bildungsniveau, das Alter, der Familienstand und die Wohnregion als signifikante Einflussgrößen. Insbesondere Personen mit geringer beruflicher Qualifikation erweisen sich als Risikogruppe, da sie sowohl seltener den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung vollziehen als Personen mit höherer Qualifikation, als auch – bei glücklichem Übergang in Beschäftigung – zu einem größeren Anteil befristet beschäftigt werden. Beruflich hochqualifizierte Personen münden zwar ebenfalls häufig in befristete Beschäftigung, haben aber generell bessere Chancen, überhaupt in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Das Gleiche gilt für jüngere Personen, während ältere Personen zwar größere Probleme haben, wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen; wenn ihnen das gelingt, können sie sich aber eine größere Chance auf eine unbefristete Stelle ausrechnen. Als weitere Risikogruppe kristallisieren sich die Personen in den neuen Bundesländern heraus: sie wechseln seltener in Beschäftigung und ihre Verträge sind häufiger befristet als bei Personen, die in Westdeutschland leben. Nicht vergessen werden sollte auch, dass sich die Befristungsquote zwar nicht geschlechtsspezifisch unterscheidet, Frauen aber generell geringere Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt aufweisen.

Als Drittes wurden die Hintergründe von Übergängen am Beispiel der Arbeitsplatz- und Berufswechsel analysiert. Dabei hat sich gezeigt, dass die beobachtbare Mobilität in beiden Bereichen überwiegend freiwillig zustande kommt: Sowohl die Mehrheit der Personen, die schon mindestens einmal den Arbeitsplatz, als auch der Personen,

die schon mindestens einmal den Beruf gewechselt haben, vollzieht den Wechsel aus freien Stücken. Auch kann sich die überwiegende Zahl von ihnen dadurch beruflich verbessern. Die Chancen und Risiken, sich tatsächlich zu verbessern, sind allerdings ungleich verteilt. Als Risikogruppen müssen demnach Erwerbstätige in Ostdeutschland, Niedrigqualifizierte und jüngere Beschäftigte, daneben – je nach Kriterium – z. T. auch Frauen, nicht-versicherungspflichtig Beschäftigte u. a. gelten.

Insgesamt legen die Befunde dieses Kapitels die – in Teil III näher zu diskutierende²⁵ - Vermutung nahe, dass eine Förderung von Mobilität in Form von Übergängen in der Erwerbsbiografie sinnvoll ist, dabei aber vor allem auf die sozialpolitische Flankierung der „prekären“ Wechsel bzw. eine Absicherung derjenigen Gruppen, die hier ein besonderes Risiko tragen, zu achten ist.

²⁵ S. hierzu vor allem den Teil III. 3 zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Tabellenanhang

Tabelle A.1

Logit-Analyse für den Übergang von Arbeitslosigkeit in abhängige Beschäftigung, statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben Deutschland 1985-1999						
Variable	Logit- koeffizient	Standard- fehler	Wald- Statistik	Signifikanz- wert	Effekt- koeffizient	Wechsel- wahrschein- lichkeit in %
Weiblich	-0,435	0,053	67,187	0,000	0,647	47
Ledig	-0,228	0,077	8,845	0,003	0,796	52
Getrennt lebend	0,0280	0,144	0,038	0,844	1,029	59
Geschieden	-0,299	0,103	8,426	0,004	0,741	50
Verwitwet	0,063	0,223	0,079	0,778	1,065	59
16-20 Jahre	0,679	0,150	20,508	0,000	1,971	73
21-25 Jahre	0,342	0,107	10,131	0,001	1,408	66
26-30 Jahre	0,106	0,104	1,050	0,305	1,112	60
31-35 Jahre	0,190	0,098	3,784	0,052	1,210	62
41-45 Jahre	-0,007	0,104	0,004	0,947	0,993	58
46-50 Jahre	-0,521	0,110	22,570	0,000	0,594	45
51-55 Jahre	-0,816	0,113	52,528	0,000	0,442	38
56-60 Jahre	-2,320	0,144	258,385	0,000	0,098	12
61-65 Jahre	-3,596	0,588	37,393	0,000	0,027	4
Über 65 Jahre	-4,003	7,690	0,271	0,603	0,018	2
Ohne Schulab- schluss	-0,062	0,100	0,389	0,533	0,939	56
Mittlere Reife	0,182	0,069	7,050	0,008	1,200	62
Abitur	0,376	0,132	8,095	0,004	1,456	67
Ohne Berufsab- schluss	-0,536	0,078	46,802	0,000	0,585	45
Universitäts- abschluss	-0,124	0,186	0,441	0,507	0,884	55
Uniabschluss + Lehre	0,501	0,203	6,124	0,013	1,651	67
Kein Leistungs- bezug	0,132	0,085	2,402	0,121	1,142	70
Bezug von Ar- beitslosenhilfe	-0,875	0,137	40,706	0,000	0,417	36

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität

(Fortsetzung Tabelle A.1)

Variable	Logit- koeffizient	Standard- fehler	Wald- Statistik	Signifikanz- wert	Effekt- koeffizient	Wechsel- wahr- schein- lichkeit in %
Jüngstes Kind zw. 0 und 2 Jahren	-0,728	0,148	24,295	0,000	0,483	40
Jüngstes Kind zw. 2 und 5 Jahren	-0,190	0,113	2,848	0,092	0,827	53
Jüngstes Kind zw. 6 und 10 Jahren	0,044	0,091	0,237	0,626	1,045	59
Jüngstes Kind über 10 Jahre	-0,104	0,070	2,223	0,136	0,901	55
Ostdeutschland	-0,283	0,074	14,772	0,000	0,753	51
NRW	-0,277	0,074	14,053	0,000	0,758	51
1985	-0,511	0,158	10,405	0,001	0,600	45
1986	0,110	0,151	0,532	0,466	1,117	61
1987	0,035	0,148	0,056	0,812	1,036	69
1988	-0,088	0,154	0,324	0,569	0,916	56
1989	0,371	0,153	5,879	0,015	1,449	67
1990	0,532	0,167	10,174	0,001	1,702	70
1991	0,426	0,175	5,924	0,015	1,531	68
1992	0,056	0,125	0,198	0,657	1,057	59
1993	-0,254	0,120	4,514	0,034	0,776	52
1994	-0,372	0,117	10,133	0,001	0,689	49
1995	-0,118	0,110	1,135	0,287	0,889	55
1996	-0,372	0,115	10,503	0,001	0,689	49
1997	-0,258	0,114	5,157	0,023	0,773	51
1998	-0,319	0,113	7,880	0,005	0,727	50
Konstante	0,315	0,145	4,691	0,030	1,370	58

N = 8.014; Nagelkerkes $r^2 = 0,21$.

Referenzkategorien: Mann, verheiratet, in Westdeutschland lebend, zwischen 36 und 40 Jahre, ohne Kinder im Haushalt, mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Lehre, als Facharbeiter in einem Industriebetrieb tätig. Die Wechselwahrscheinlichkeit gibt die Wahrscheinlichkeit an für den Wechsel aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung anstatt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Die Wechselwahrscheinlichkeit für die Referenzperson ist in der Zeile „Konstante“ zu finden. Alle anderen Wechselwahrscheinlichkeiten beziehen sich ebenfalls auf die Referenzperson. Dies bedeutet beispielsweise, dass sich die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel in Beschäftigung von 58% auf 47% verringert, wenn die betrachtete Person kein Mann sondern eine Frau ist, ansonsten aber weiterhin alle Merkmale der Referenzperson aufweist.

Quelle: SOEP, 1985-1999, Berechnungen im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.2

Logit-Analyse für den Übergang von keiner abhängigen Beschäftigung in befristete statt in unbefristete Beschäftigung Deutschland 1985-1999						
Variable	Logit- koeffizient	Standard- fehler	Wald- Statistik	Signifikanz- wert	Effekt- koeffizient	Wechsel- wahrschein- lichkeit in %
Weiblich	0,089	0,049	3,280	0,070	1,093	12
1-19 Mitarbeiter	-0,197	0,108	3,362	0,067	0,821	9
200-1999 Mitar- beiter	0,496	0,108	21,085	0,000	1,642	17
2000 und mehr Mitarbeiter	0,440	0,115	14,689	0,000	1,553	16
Ledig	0,545	0,063	74,201	0,000	1,725	17
Getrennt lebend	0,727	0,154	22,177	0,000	2,069	20
Geschieden	0,935	0,123	57,349	0,000	2,547	24
Verwitwet	0,477	0,278	2,938	0,086	1,612	16
16-20 Jahre	0,842	0,106	62,981	0,000	2,321	22
21-25 Jahre	0,296	0,100	8,764	0,003	1,345	14
26-30 Jahre	0,225	0,099	5,207	0,023	1,252	13
31-35 Jahre	0,199	0,098	4,136	0,042	1,220	13
41-45 Jahre	-0,099	0,114	0,758	0,384	0,906	10
46-50 Jahre	0,028	0,121	0,053	0,818	1,028	11
51-55 Jahre	0,136	0,129	1,117	0,291	1,146	12
56-60 Jahre	0,046	0,171	0,073	0,788	1,047	11
61-65 Jahre	-0,825	0,479	2,965	0,085	0,438	5
Über 65 Jahre	-1,164	0,738	2,488	0,115	0,312	4
Ohne Schulab- schluss	-0,202	0,096	4,458	0,035	0,817	9
Mittlere Reife	-0,028	0,063	0,197	0,657	0,972	11
Abitur	0,437	0,084	27,017	0,000	1,548	16
Ohne Berufsab- schluss	0,271	0,067	16,467	0,000	1,311	14
Universitäts- abschluss	0,680	0,100	45,847	0,000	1,973	19
Uniabschluss + Lehre	0,284	0,133	4,525	0,033	1,328	14
Ungelernt	0,654	0,069	90,059	0,000	1,924	19
Vorarbeiter/in	-0,021	0,239	0,007	0,932	0,980	11
Meister/in	-0,358	0,340	1,106	0,293	0,699	8
Angestellte/r	-0,079	0,067	1,406	0,236	0,924	10
Beamte/r	0,221	0,121	3,352	0,067	1,247	13

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität

(Fortsetzung Tabelle A.2)

Variable	Logit- koeffizient	Standard- fehler	Wald- Statistik	Signifikanz- wert	Effekt- koeffizient	Wechsel- wahrschein- lichkeit in %
Jüngstes Kind zw. 0 und 2 Jahren	-0,159	0,122	1,708	0,191	0,853	9
Jüngstes Kind zw. 2 und 5 Jahren	-0,049	0,113	0,190	0,663	0,952	10
Jüngstes Kind zw. 6 und 10 Jahren	-0,004	0,083	0,003	0,958	0,996	11
Jüngstes Kind über 10 Jahre	0,105	0,063	2,801	0,094	1,111	12
Ostdeutschland	0,815	0,068	145,161	0,000	2,260	22
NRW	0,093	0,064	2,082	0,149	1,097	12
1985	0,478	0,121	15,564	0,000	1,613	16
1986	-0,868	0,165	27,822	0,000	0,420	5
1987	-0,456	0,129	12,459	0,000	0,634	7
1988	0,003	0,124	0,000	0,983	1,003	11
1989	-1,104	0,135	67,006	0,000	0,331	4
1990	-0,919	0,142	41,943	0,000	0,399	5
1991	-1,777	0,108	269,916	0,000	0,169	2
1992	-0,999	0,129	60,273	0,000	0,368	4
1993	-1,157	0,132	76,758	0,000	0,314	4
1994	-0,871	0,122	50,969	0,000	0,418	5
1995	-0,390	0,107	13,380	0,000	0,677	8
1996	-0,327	0,104	9,855	0,002	0,721	8
1997	-0,371	0,104	12,619	0,000	0,690	8
1998	-0,570	0,098	34,025	0,000	0,566	6
Konstante	-2,106	0,126	279,860	0,000	0,122	11

N = 17.295; Nagelkerkes $r^2 = 0,17$

Referenzkategorien: Mann, verheiratet, in Westdeutschland lebend, zwischen 36 und 40 Jahre, ohne Kinder im Haushalt, mit Hauptschulabschluss und abgeschlossener Lehre, als Facharbeiter in einem Industriebetrieb tätig. Die Wechselwahrscheinlichkeit gibt die Wahrscheinlichkeit für den Wechsel in befristete statt in unbefristete Beschäftigung an. Die Wechselwahrscheinlichkeit für die Referenzperson ist in der Zeile „Konstante“ zu finden. Alle anderen Wechselwahrscheinlichkeiten beziehen sich ebenfalls auf die Referenzperson. Dies bedeutet beispielsweise für den öffentlichen Dienst, dass sich die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel in befristete Beschäftigung von 11% auf 24% erhöht, wenn die Referenzperson statt in die Industrie in den öffentlichen Dienst wechselt.
Quelle: SOEP, 1985 bis 1999, Berechnungen im Auftrag des WSI.

WSI

Literaturverzeichnis

- Andreß, H.-J. (1997): Analyse von Tabellen und kategorialen Daten: log-lineare Modelle, latente Klassenanalyse, logistische Regression und GSK-Ansatz, Berlin u. a.
- Erlinghagen, M./Knuth, M. (2001): Auf der Suche nach dem Turboarbeitsmarkt, Zwischenbilanz des DFG-Projektes 'Restrukturierung des Arbeitsmarktes', Präsentation von Zwischenergebnissen im Rahmen des VII. Workshops des DFG-Schwerpunktprogramms 'Globalisierung' am 27. und 28. Juli 2001 in Erlangen.
- Holst, E. (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt: Größe, Zusammensetzung, Verhalten, Berlin.
- ILO (1999): Key Indicators of the Labour Market 1999, International Labour Office, Genf.
- Klammer, U./Klenner, C./Ochs, C./Radke, P./Ziegler, A. (2000): WSI-FrauenDaten Report, Reihe: Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 26, Berlin.
- Knuth, M./Schräpler, J.-P./ Schumann, D. (2001): Die Neuverteilung von Beschäftigungschancen und -risiken in der Dienstleistungsgesellschaft, Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, Nr. 2001-01, Gelsenkirchen.
- Kruppe, T. (2000): The Dynamics of Dependent Employment and Unemployment – A Comparison of Different Data Sources. Discussion Paper FS I 00-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Kruppe, T. (2002): The Dynamics of Employment in the European Union, in: G. Schmid and B. Gazier (Hrsg.): The Dynamics of full employment – Social integration by transitional labour markets, Cheltenham, im Erscheinen.
- Kruppe, T./Oschmiansky, H./Schömann, K. (1999): Self-employment: Employment Dynamics in the European Union, in: inforMISEP Policies, No. 64, European Employment Observatory of the Commission of the European Communities DG V, S. 33-34.
- Kruppe, T./Schömann, K./Oschmiansky, H. (1999): Transitions into Retirement, in: inforMISEP Policies, No. 65, European Employment Observatory of the Commission of the European Communities DG V, S. 31-39.
- Mittlböck, M./Schemper, M. (1996): Explained Variation for Logistic Regression, in: Statistics in Medicine, Vol. 15, S.1987-1997.
- Nagelkerke, N. J .D. (1991): Miscellanea. A Note on General Definition of the Coefficient of Determination, in: Biometrika, Vol 78, No. 3, S. 691-692.
- Schmid, G. (1993): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Discussion paper FS I 93-208. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Schömann, K./Kruppe, T./Oschmiansky, H. (1998): The Dynamic of Employment in the European Union. Discussion Paper FS I 98-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Schreyer, F. (2000): BIBB/IAB-Erhebung: 'Unsichere Beschäftigung' trifft vor allem die Niedrigqualifizierten, IAB-Kurzbericht 15/2000, Nürnberg.
- Seifert, H., Keller, B. (2000): Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 291-300.

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität

Tiede, M. (1995): Statistische Logit-Analyse. Eine Orientierungshilfe für die Verwendung des binären Logit-Modells, Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 95-3, Bochum.

Urban, D. (1993): Logit-Analyse. Statistische Verfahren zur Analyse von Modellen mit qualitativen Response-Variablen, Stuttgart/Jena/New York.

II.4
Erwerbsbiografien als Mosaik – Längsschnittergebnisse zur
Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren
Veränderungen, zum Einkommenserwerb im Lebensverlauf und
den Folgen für die Absicherung im Alter

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	141
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	142
Abkürzungsverzeichnis	146
1. Einführung	147
2. Längsschnittergebnisse zur Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren Veränderungen.....	149
2.1 Versicherungspflichtige Erwerbsjahre im Landes-, Geschlechts- und Kohortenvergleich	149
2.2 Verbreitung unterschiedlicher Biografieepisoden.....	151
2.3 Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Biografieepisoden	161
3. Einkommenserwerb im Lebensverlauf.....	172
4. Nicht-Normalarbeitsverhältnisse, Diskontinuitäten und niedrige Alterseinkommen	189
5. Zusammenfassung.....	200
Tabellenanhang	205
Literaturverzeichnis	221

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Nr.	Titel	Jahr (Kohorte)	Seite
Tabelle 1	Diskontinuierliche Erwerbsbiografien: Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Episoden-Typs, nach Geburtskohorte	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	160
Tabelle 2	Anteil der Personen mit längeren Phasen sozialversicherungsfreier Erwerbsarbeit und/oder Nichterwerbsarbeit in der Erwerbsbiografie nach Gebietsstand und Geburtskohorte	1936-40, 1951-55	171
Tabelle A.1	Anteil der Personen mit mind. 12 Monaten sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, beitragsfreien Erwerbszeiten und Nichterwerbszeiten in der Erwerbsbiografie nach Gebietsstand und Kohorte	1936-55	205
Tabelle A.2	Anteil der Personen mit mindestens 12 Monaten sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, beitragsfreien Erwerbszeiten und Nichterwerbszeiten in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	206
Tabelle A.3	Anteil der Personen mit Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit in der Erwerbsbiografie nach Gebietsstand und Kohorte	1936-55	207
Tabelle A.4	Anteil der Personen mit Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	208
Tabelle A.5	Anteil der Personen, die im Laufe ihrer Erwerbsbiografie mind. 12 Monate selbstständig, geringfügig beschäftigt, arbeitslos oder im Haushalt tätig waren nach Gebietsstand und Kohorte	1936-55	209
Tabelle A.6	Anteil der Personen, die im Laufe ihrer Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate selbstständig, geringfügig beschäftigt, arbeitslos oder im Haushalt tätig waren nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	210
Tabelle A.7	Diskontinuierliche Erwerbsbiografien: Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Episoden-Typs, nach Qualifikationsniveau und Familienstand	1936-55	211
Tabelle A.8	Durchschnittliche Dauer der sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, der beitragsfreien Erwerbszeiten und der Nichterwerbszeiten nach Gebietstand und Kohorte	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	212
Tabelle A.9	Durchschnittliche Dauer der sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, der beitragsfreien Erwerbszeiten und der Nichterwerbszeiten nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	213
Tabelle A.10	Durchschnittliche Dauer der Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit in der Erwerbsbiografie nach Gebietstand und Kohorte	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	214
Tabelle A.11	Durchschnittliche Dauer der Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	215

II.4 Zusammensetzung und Veränderung von Erwerbsbiografien

Nr.	Titel	Jahr (Kohorte)	Seite
Tabelle A.12	Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Kategorien der Nichterwerbstätigkeit und der beitragsfreien Erwerbstätigkeit nach Gebietstand und Kohorte	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	216
Tabelle A.13	Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Kategorien der Nichterwerbstätigkeit und der beitragsfreien Erwerbstätigkeit nach Qualifikation und Familienstand	1936-55	217
Tabelle A.14	Anteil der Personen der jeweiligen Gruppe mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM, nach Gebietsstand, Kohorte, Qualifikation und Familienstand	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	218
Tabelle A.15	Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Alterssicherung: Anteil der Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM	1936-55	219
Tabelle A.16	Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Alterssicherung: Anteil der Personen mit mindestens 10 Jahren eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM	1936-55	220
Abbildung 1	Versicherungspflichtige Erwerbsjahre in der Erwerbsbiografie nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1951-55	150
Abbildung 2	Anteil der Personen mit Teilzeitphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	152
Abbildung 3	Anteil der Frauen mit Voll- und Teilzeitphasen in der Erwerbsbiografie nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	153
Abbildung 4	Anteil der Personen mit sozialversicherungsfreien Erwerbsphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	154
Abbildung 5	Anteil der Personen mit Selbstständigkeitsphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	155
Abbildung 6	Anteil der Personen mit Phasen ausschließlich geringfügiger Beschäftigung nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	156
Abbildung 7	Anteil der Frauen mit Phasen der „Haushaltsführung mit Kindern unter 18 Jahren“ nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	157
Abbildung 8	Anteil der Frauen mit Phasen der „Haushaltsführung ohne Kinder unter 18 Jahren“ nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	158

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität

Nr.	Titel	Jahr (Kohorte)	Seite
Abbildung 9	Anteil der Personen mit Phasen der Arbeitslosigkeit nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	159
Abbildung 10	Durchschnittliche Zahl der versicherungspflichtigen Erwerbsjahre nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	162
Abbildung 11	Durchschnittliche Gesamtdauer der Teilzeittätigkeit bei Personen mit Teilzeitphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	163
Abbildung 12	Durchschnittliche Zahl der Erwerbsjahre von Frauen, die nur Vollzeit arbeiten, und Frauen, die sowohl Vollzeit als auch Teilzeit arbeiten, nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	164
Abbildung 13	Durchschnittliche Gesamtdauer der sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeit bei Personen mit sozialversicherungsfreien Erwerbsphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	165
Abbildung 14	Durchschnittliche Gesamtdauer der Selbstständigkeit bei Personen mit Selbstständigkeitsphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	165
Abbildung 15	Durchschnittliche Gesamtdauer der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung bei Personen mit entsprechenden Phasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	166
Abbildung 16	Durchschnittliche Gesamtdauer der „Haushaltsführung mit Kindern unter 18 Jahren“ bei Frauen mit entsprechenden Phasen nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	167
Abbildung 17	Durchschnittliche Gesamtdauer der „Haushaltsführung ohne Kinder unter 18 Jahren“ bei Frauen mit entsprechenden Phasen nach Kohorte und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	168
Abbildung 18	Durchschnittliche Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit bei Personen mit Arbeitslosigkeitsphasen nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	169
Abbildung 19	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geschlecht und Landesteil	1936-55	173
Abbildung 20	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Westdeutschland, Männer	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	175
Abbildung 21	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Westdeutschland, Frauen	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	175
Abbildung 22	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Ostdeutschland, Männer	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	176
Abbildung 23	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Ostdeutschland, Frauen	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	176
Abbildung 24	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Westdeutschland und NRW, Männer	1936-40, 1951-55	179
Abbildung 25	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Geburtskohorte – Westdeutschland und NRW, Frauen	1936-40, 1951-55	179

II.4 Zusammensetzung und Veränderung von Erwerbsbiografien

Nr.	Titel	Jahr (Kohorte)	Seite
Abbildung 26	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Westdeutschland, Männer	1936-55	180
Abbildung 27	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Westdeutschland, Frauen	1936-55	180
Abbildung 28	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Ostdeutschland, Männer	1936-55	181
Abbildung 29	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Ostdeutschland, Frauen	1936-55	181
Abbildung 30	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Westdeutschland und NRW, Männer	1936-55	182
Abbildung 31	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf nach Bildungsstand – Westdeutschland und NRW, Frauen	1936-55	182
Abbildung 32	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf bei westdeutschen Frauen nach Zahl der Kinder	1936-55	185
Abbildung 33	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf bei ostdeutschen Frauen nach Zahl der Kinder	1936-55	185
Abbildung 34	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf bei Frauen mit Teilzeitphasen – Westdeutschland	1936-40, 1951-55	187
Abbildung 35	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf bei Frauen mit Teilzeitphasen nach Bildungsstand – Westdeutschland	1936-55	187
Abbildung 36	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf ohne und mit Arbeitslosigkeit – Westdeutschland, Männer	1951-55	188
Abbildung 37	Einkommensentwicklung im Lebensverlauf mit und ohne Arbeitslosigkeit – Westdeutschland, Frauen	1951-55	188
Abbildung 38	Anteil der Personen mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	191
Abbildung 39	Anteil der Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM nach Geschlecht und Landesteil	1935-55	192
Abbildung 40	Anteil der Personen mit mindestens 10 Jahren eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM nach Geschlecht und Landesteil	1936-55	193
Abbildung 41	Anteil der Personen mit projiziertem persönlichen Alterseinkommen unter 1.000 DM nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	194
Abbildung 42	Anteil der Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Erwerbs- und Nichterwerbstyps mit projiziertem persönlichen Alterseinkommen unter 1.000 DM nach Geschlecht und Landesteil	1936-55	195

Nr.	Titel	Jahr (Kohorte)	Seite
Abbildung 43	Anteil der Personen mit mindestens 10 Jahren eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM nach Geschlecht und Landesteil	1936-55	196
Abbildung 44	Anteil der Personen mit Ansprüchen auf betriebliche Altersversorgung nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	197
Abbildung 45	Anteil der Personen mit privater Vorsorge nach Kohorte, Geschlecht und Landesteil	1936-40, 1941-45 1946-50, 1951-55	198
Abbildung 46	Anteil der Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit Ansprüchen auf betriebliche und private Altersversorgung nach Landesteil	1936-55	200

Abkürzungsverzeichnis

ASID	Untersuchung "Alterssicherung in Deutschland"
AVID	Untersuchung "Altersvorsorge in Deutschland"
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
FZR	Freiwillige Zusatzrentenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
NRW	Nordrhein-Westfalen
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

1. Einführung

In den vorangegangenen Berichtsteilen II.2 und II.3 lag der Fokus auf der Entwicklung von „atypischen“ Arbeitsverhältnissen und Übergängen zwischen unterschiedlichen Arbeitsmarktstadien im Querschnitt, wobei vor allem die Entwicklung seit Mitte der 80er Jahre betrachtet wurde. Neben allgemeinen Veränderungstendenzen auf der Makroebene standen die Entwicklungen in einzelnen Landesteilen – Ost- und Westdeutschland sowie auch Nordrhein-Westfalen – im Zentrum, sowie die teilweise recht unterschiedlichen Trends bei beiden Geschlechtern, bei unterschiedlichen Kohorten/Altersgruppen, Personen verschiedener Qualifikationsniveaus und unterschiedlich langer Berufserfahrung. Analysiert wurden auch Weiterbildungsaktivitäten sowie die Motive für und Auswirkungen von ausgewählten Arbeitsmarktübergängen, um mehr Aufschluss über die Hintergründe, über „positive“ und „negative“ Übergänge zu erhalten. Diese Untersuchungen basierten auf Sonderauswertungen des Mikrozensus der amtlichen Statistik, des Sozio-ökonomischen Panels sowie der BIBB/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen.

In dem nun folgenden Teil verlagert sich die Untersuchung von der Querschnitts- auf die Längsschnittbetrachtung. Gefragt wird nach dem Vorkommen und dem Gewicht unterschiedlicher Tätigkeiten und Biografieepisoden innerhalb der gesamten Erwerbsbiografie. Im Zentrum steht die Frage, ob es hier bei der Betrachtung unterschiedlicher Geburtskohorten zu bedeutsamen Veränderungen gekommen ist. Dabei wird aufgrund der bekannten strukturellen Unterschiede gerade bei einer Rückwärtsbetrachtung schon gelebter Biografien erneut zwischen Frauen und Männern sowie zwischen den alten und den neuen Bundesländern differenziert. Zudem wird, wo dies möglich und sinnvoll ist, die Situation von Personen aus Nordrhein-Westfalen getrennt ausgewiesen² und auf mögliche Abweichungen gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt überprüft. Andere, für den Biografieverlauf durchaus wichtige Kriterien (z. B. Bildungsniveau und Familienstand) können im Rahmen dieser Untersuchung nur am Rande angesprochen werden.

Die Analyse konzentriert sich zunächst auf die Frage, welche Biografieepisoden bei welchen Personengruppen überhaupt vorkommen, welches Gewicht sie einnehmen und ob hier Verschiebungen zu beobachten sind. In einem zweiten Schwerpunkt wird der Einkommensverlauf unterschiedlicher Personengruppen über die gesamte Biografie betrachtet, um mögliche Strukturen, Unterschiede und Veränderungen zu überprüfen. Abschließend werden – selektiv – Zusammenhänge zwischen Biogrietyp und niedrigen bzw. lückenhaften Alterssicherungsansprüchen beleuchtet, wobei besonders Personengruppen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien oder langen Phasen mit Nicht-Normalarbeitsverhältnissen von Interesse sind.

Datenbasis der folgenden Untersuchungen ist die Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID '96).³ Diese vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und dem Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebene, von Infratest Burke Sozialforschung durchgeführte Erhebung erlaubt nicht nur differenzierte Auswertungen zu den tatsächlichen und prognostizierten Alterssicherungsansprüchen der Geburtsko-

² Für die Zuordnung nach Landesteilen wurde der Wohnort zum Zeitpunkt der Erhebung (1996) zugrunde gelegt.

³ Für die technische Durchführung der AVID-Sonderauswertungen für den vorliegenden Berichtsteil des Projekts danken wir Klaus Kortmann, Christof Schatz und Eva Mitka, Infratest Burke Sozialforschung, München.

horten 1936-1955, sondern auch zu den Erwerbsbiografien der Angehörigen dieser Geburtsjahrgänge. Während die AVID bisher vorwiegend – entsprechend des politischen Hauptinteresses der Auftraggeber und des zunächst begrenzten Datenzugangs für Externe – im Hinblick auf Fragen der Alterssicherung ausgewertet worden ist (s. v. a. Infratest Burke Sozialforschung 2000a, daneben u. a. Bieber/Stegmann 2000, Kortmann/Roth/Semrau 1999, Kortmann/Schatz 1999, Kortmann 2001, Stegmann/Bieber 2000, Roth 2000, Stegmann 2001), standen Fragen nach Kontinuität und Diskontinuität der Erwerbsverläufe, nach dem Gewicht verschiedener atypischer Beschäftigungsformen und unterschiedlicher Biografieepisoden bisher nicht im Zentrum der vorgelegten Arbeiten (Ausnahme: der jüngst vorgelegte Beitrag Faik/Roth/Ruland 2001). Eine breitere Nutzung dieser Datenquelle im Rahmen der Arbeitsmarktforschung steht bislang aus.

Bei den im Folgenden vorgelegten Auswertungen der AVID ist allerdings auf einige Beschränkungen dieses Längsschnittdatensatzes hinzuweisen. Zum einen sind nur Aussagen zu den abgebildeten Geburtsjahrgängen 1936-55 möglich, so genannten „Personen im mittleren Lebensalter“, die bei Durchführung der Untersuchung (1996) 40-60 Jahre alt waren und inzwischen (2001) bereits ca. 45-65 Jahre alt sind, d. h. spätestens im Jahr 2020 das (momentane) gesetzliche Rentenalter von 65 Jahren erreichen werden. Dies bedeutet, dass gerade für die Entwicklung der Erwerbsbiografien jüngerer Erwerbstätiger, die in den Auswertungen in Teil II.2 als besonders von atypischen, flexiblen Erwerbsformen Betroffene identifiziert wurden, auf der Basis der AVID-Daten nichts gesagt werden kann. Zudem wird nicht die gesamte Bevölkerung der portraitierten Geburtskohorten abgebildet, sondern nur diejenigen, die im 65. Lebensjahr eine GRV-Rente zu erwarten haben und ihre Ehepartner. Für Ostdeutschland wird hiermit ein nahezu 100%iger Deckungsgrad erreicht, im Westen werden allerdings „nur“ 88% der entsprechenden Geburtskohorten erfasst. Bundesweit ergibt sich daraus ein Deckungsgrad von 92,5% der Bevölkerung der entsprechenden Geburtsjahrgänge (Infratest Burke Sozialforschung 2000a, S. 16). Alle dargestellten Ergebnisse beziehen sich somit auf diese Untersuchungspopulation. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass für die betrachteten Personen der weitere Erwerbsverlauf bis zum 65. Lebensverlauf auf der Basis eines relativ kleinen Beobachtungsfensters (Jahre 1992-96) mittels eines Mikrosimulationsmodells fortgeschrieben wurde. Dies bedeutet, dass unvorhergesehene Entwicklungen nach 1996 nicht abgebildet werden konnten und die „Unsicherheit“ um so größer ist, je jünger die Person und je länger ihr verbleibender Berufsverlauf zum Zeitpunkt der Erhebung war. Bei der Interpretation der AVID-Daten zur Alterssicherung ist zudem zu berücksichtigen, dass aktuelle und zukünftige Rechtsänderungen (so auch die langfristigen Auswirkungen der aktuellen Rentenreform) noch nicht abgebildet werden konnten.⁴

⁴ Zur ausführlichen Darstellung von Inhalten und Methoden der AVID s. den Methodenband zur AVID, Infratest Burke Sozialforschung 2000c. Eine Zusammenfassung der für den vorliegenden Bericht relevanten Aspekte findet sich in Berichtsteil II.1.

2. Längsschnittergebnisse zur Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihren Veränderungen

2.1 Versicherungspflichtige Erwerbsjahre im Landes-, Geschlechts- und Kohortenvergleich

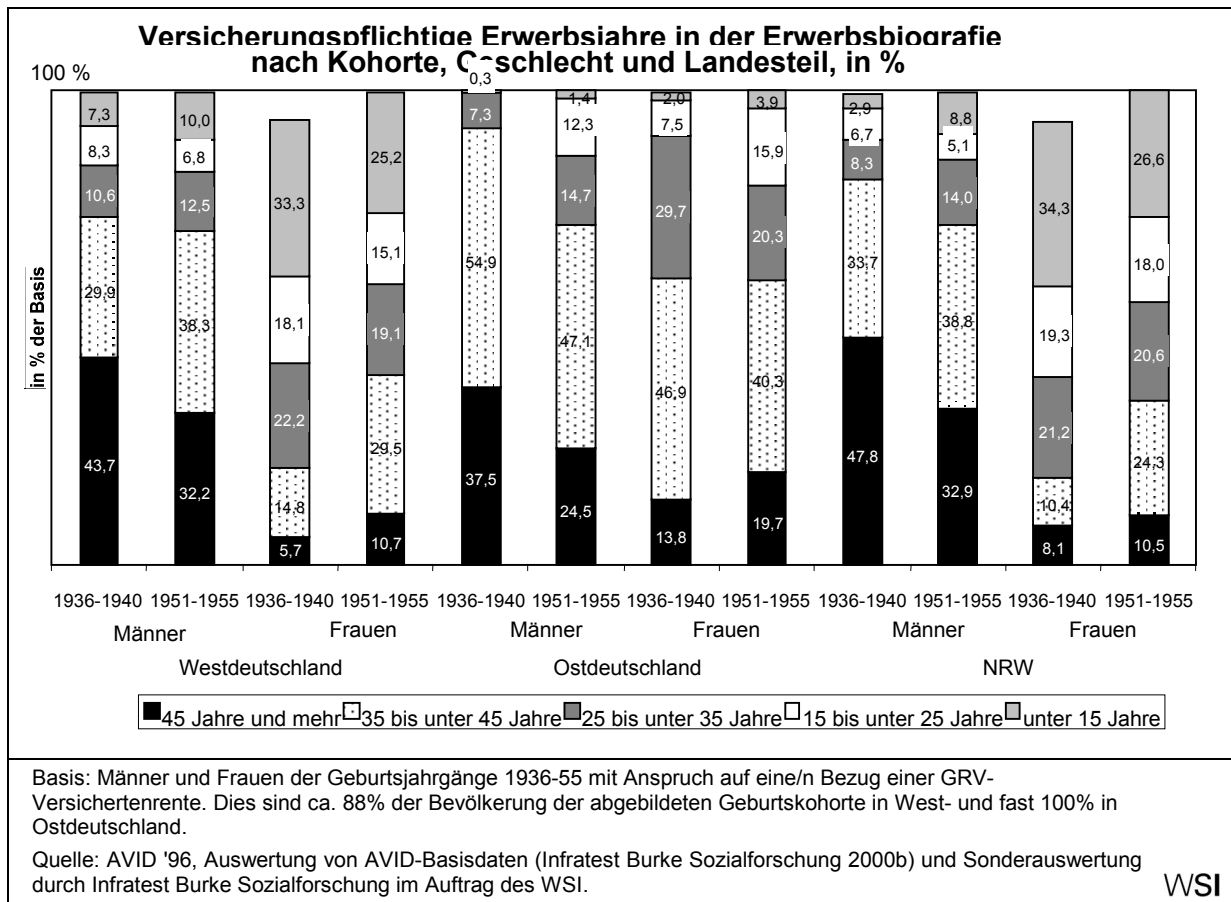
Wie sehen die Erwerbsbiografien der betrachteten Untersuchungspopulation – differenziert nach Kohorten, Landesteil, Geschlecht etc. – aus? Wie viele Erwerbsjahre werden jeweils insgesamt erreicht? Wie groß ist der Anteil der Personen, die Phasen nicht-versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit (wie z. B. Selbstständigkeit), Phasen „atypischer“ Arbeitsverhältnisse (wie z. B. ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, aber auch Teilzeittätigkeit), oder auch Phasen der Nichterwerbstätigkeit (v. a. der Haushaltsführung mit und ohne Kindern) aufweisen? Welches Gewicht machen diese Phasen bei denen, die entsprechende Phasen aufzuweisen haben, im Durchschnitt aus? Wie sieht es mit der Häufung entsprechender Biografieepisoden, d. h. mit Diskontinuitäten im Erwerbsverlauf, aus? Lassen sich Veränderungen von Kohorte zu Kohorte feststellen? Diese Fragen stehen im Zentrum der Betrachtungen der folgenden Auswertungen.

In allen betrachteten Jahrgängen und Altersgruppen haben in Ostdeutschland alle, in Westdeutschland fast alle Personen der Untersuchungspopulation sozialversicherungspflichtige Erwerbszeiten aufzuweisen. Die Gesamtdauer der (versicherungspflichtigen) Erwerbsbiografie unterscheidet sich jedoch deutlich. Abbildung 1 gibt Aufschluss über die Verteilung bei unterschiedlichen Gruppen. Differenziert wird nach Geschlecht und nach Landesteil (Westdeutschland, Ostdeutschland sowie NRW). Um der Frage nachgehen zu können, welche Entwicklungen im Zeitverlauf zu beobachten sind, werden jeweils die ältesten sowie die jüngsten in der AVID erfassten Geburtsjahrgänge (1936-1940 versus 1951-1955) gegenübergestellt.

Folgende wichtige Ergebnisse sind festzuhalten:

- Unter den westdeutschen Männern der rentennahen Jahrgänge 1936-40 erreichen noch immerhin fast 44% eine mehr oder weniger lückenlose Erwerbsbiografie mit 45 versicherungspflichtigen Erwerbsjahren zwischen dem 14. und 65. Lebensjahr, weitere 30% 35 bis 45 versicherungspflichtige Erwerbsjahre. Nur rund ein Viertel, in NRW sogar weniger als ein Fünftel hat eine geringere Zahl versicherungspflichtiger Erwerbsjahre aufzuweisen. Bei den letztgenannten Gruppen handelt es sich zudem teilweise um Personen, die weitere Erwerbsphasen als Selbstständige oder Beamte zurückgelegt haben. Bei den ostdeutschen Männern liegen die Anteile der Personen mit sehr langen, vor allem aber auch mit kurzen Versicherungsbiografien deutlich niedriger. Die Mehrheit erreicht zwischen 25 und 35 Jahre versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit.

Abbildung 1



- Bei den westdeutschen Frauen der Jahrgänge 1936-40 bestätigt sich das bekannte Bild kurzer Gesamtdauern versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit im Lebensverlauf (vgl. u. a. Prinz 1997, Althammer/Pfaff 1999). Nur eine von fünf Frauen mit GRV-Rentenanspruch hat 35 versicherungspflichtige Erwerbsjahre oder mehr aufzuweisen, in NRW liegt der Anteil sogar noch etwas niedriger. In Ostdeutschland sind es immerhin sechs von zehn Frauen. Ein Drittel der Frauen in der westdeutschen Untersuchungspopulation hat unter 15 versicherungspflichtige Erwerbsjahre erreicht, rund 6% der rentenberechtigten Frauen – die in der Abbildung die nicht abgebildete Differenz zu 100% darstellen – haben sogar gar keine versicherungspflichtigen Erwerbsjahre aufzuweisen, sondern bekommen eine eigenständige Rente z. B. allein auf der Basis anderer anrechenbarer Versicherungszeiten, v. a. Kindererziehung.
- Wie der Kohortenvergleich verdeutlicht, kommt es bis hin zu den 1951-1955 Geborenen zu einigen deutlichen Verschiebungen bei der Dauer der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit in der Erwerbsbiografie. Wie aufgrund von Querschnittsdaten zur (gegenläufigen) Entwicklung der Erwerbsquoten bei Frauen und Männern zu erwarten, unterscheiden sich auch bei der Biografiebetrachtung die Entwicklungen nach Geschlecht. Bei westdeutschen Männern sinkt der Anteil der Personen mit sehr langer versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit (45 und mehr Jahre) deutlich auf ca. ein Drittel ab. Im Gegenzug nehmen mittlere, aber auch kürzere Erwerbsbiografien deutlich zu. In NRW ist dieser Trend zur Verkürzung der Versicherungsbiografie noch um Einiges deutlicher ausgeprägt; der „Vorsprung“ an Versicherungsjahren, der in der älteren Kohorte noch gegenüber dem

westdeutschen Durchschnitt zu beobachten war, geht bis zu der jüngeren hier betrachteten Kohorte völlig verloren. Noch deutlicher ist der Trend zur Verkürzung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsbiografie allerdings bei den ostdeutschen Männern. Hier sinkt sowohl der Anteil sehr langer wie auch langer Versicherungsbiografien (ab 35 Jahre), während die Anteile von Personen mit kurzen Dauern versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit sehr deutlich zunimmt. Zu welchen Teilen diese west- und ostdeutschen Entwicklungen jeweils auf Arbeitslosigkeit und andere Erwerbsunterbrechungen oder aber auf die Ausdehnung anderer Erwerbsformen zurückgehen, wird an späterer Stelle zu beleuchten sein.

- Wie angesichts der kontinuierlich gestiegenen Erwerbsquoten von westdeutschen Frauen erwartet, zeigt sich bei diesen im Kohortenvergleich ein gegenläufiger Trend. Die durchschnittliche Dauer versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit nimmt deutlich zu. Etwa vier von zehn Frauen der Untersuchungspopulation der Jahrgänge 1951-55 werden voraussichtlich 35 und mehr versicherungspflichtige Erwerbsjahre aufzuweisen haben. Dabei hat sich der Anteil der Frauen mit 35 und mehr Erwerbsjahren gegenüber der Kohorte 1936-40 etwa verdoppelt. In Ostdeutschland kommt es dagegen zu einer Polarisierung. Zwar steigt wie im Westen der Anteil der Frauen mit sehr langen Erwerbs- und Versicherungsbiografien, gleichzeitig verdoppelt sich jedoch auch jeweils der Anteil der Frauen, die nur 15 bis 25 oder sogar weniger als 15 versicherungspflichtige Erwerbsjahre aufzuweisen haben.

2.2 Verbreitung unterschiedlicher Biografieepisoden

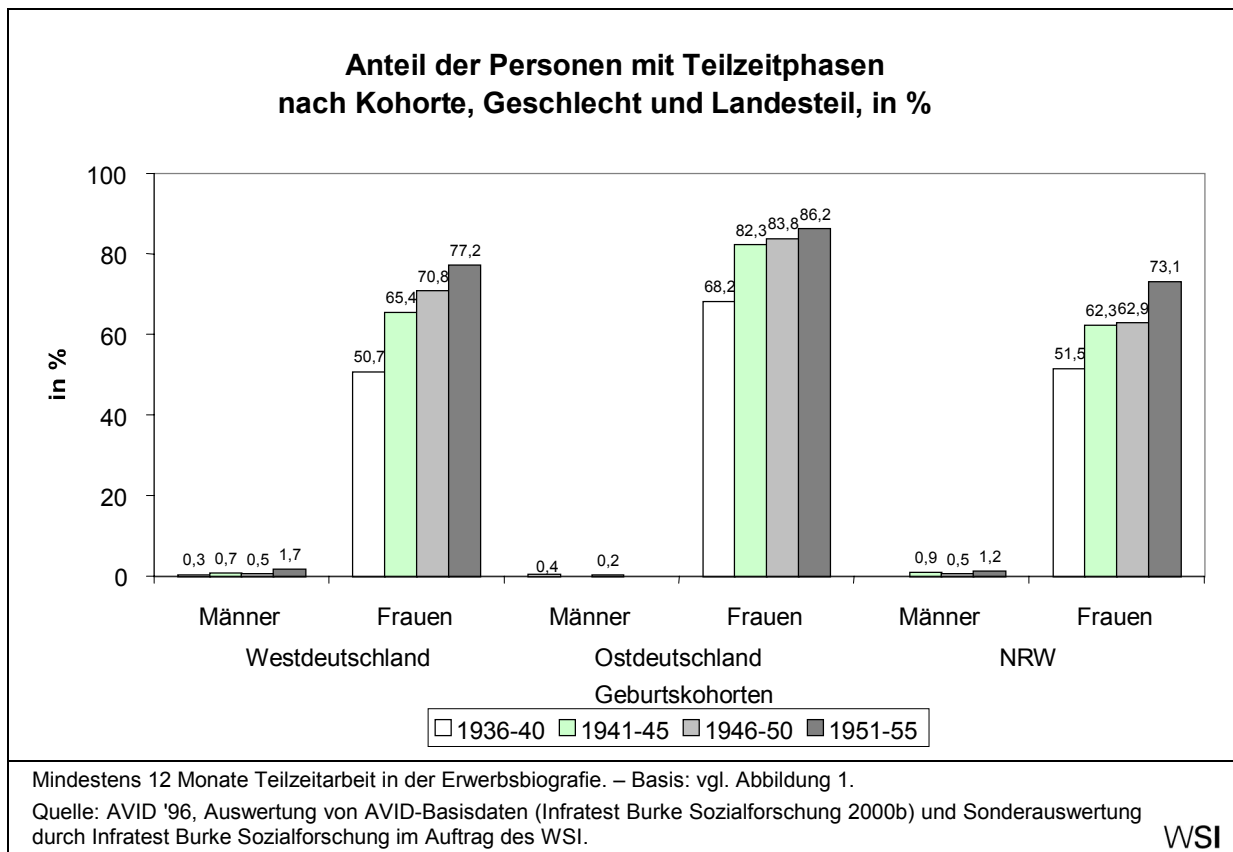
Im Folgenden geht es um die Verbreitung bestimmter Formen sozialversicherungspflichtiger und sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit sowie Nichterwerbstätigkeit in den Biografien der untersuchten Kohorten und ihrer Subgruppen. Gefragt wird danach, wie groß jeweils der Anteil der Untersuchungspopulation ist, die mindestens 12 Monate eines bestimmten Episodentyps aufzuweisen haben. Im Zentrum steht die Frage nach Veränderungen im Zeitablauf und damit die Untersuchung der Verschiebungen von den älteren zu den jüngeren Kohorten. Weitere wichtige Merkmale – v. a. Differenzierungen nach Bildungsniveau und Familienstand – werden nur am Rande gestreift. Zusätzliche tabellarisch aufgearbeitete Ergebnisse hierzu finden sich jedoch im Anhang des vorliegenden Berichtsteils.

Bei nahezu allen ostdeutschen Versicherten beiderlei Geschlechts und westdeutschen Männern sind in der Erwerbsbiografie (auch) Zeiten sozialversicherungspflichtiger Vollzeitwerbstätigkeit enthalten (Tabellen A.1 und A.2). Westdeutsche Frauen nähern sich hieran an: Unter ihnen nimmt der Anteil von Personen, die zumindest teilweise vollzeiterwerbstätig waren oder sind, zwischen den Kohorten 1936-40 und 1951-55 immerhin von 95% auf 98,4% zu. Gleichzeitig weist die Querschnittsbetrachtung kontinuierlich gestiegene und weiter steigende Teilzeitquoten aus. Doch wie präsentiert sich die Verbreitung von Teilzeitarbeit in der Biografieperspektive?

Wie Abbildung 2 verdeutlicht, zeigt sich die große und weiter zunehmende Bedeutung von Teilzeitarbeit als „Frauendomäne“ bei Längsschnittbetrachtung noch wesentlich deutlicher als bei der in Teil II.2 vorgenommenen und im Grundsatz bekannten Querschnittsanalyse. Liegt die Teilzeitquote von Frauen zurzeit bei rund 40%, so zeigt sich, dass unter den jüngeren der hier betrachteten Kohorten der Anteil der

Frauen, die irgendwann in ihrem Leben Teilzeit gearbeitet haben (oder dies voraussichtlich tun werden) schon etwa doppelt so hoch, nämlich bei rund 80% liegt. Dies spricht dafür, dass sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit einerseits weiter verbreitet ist, als die Querschnittsbetrachtung suggeriert, andererseits aber von einem großen Teil der Frauen nur vorübergehend ausgeübt wird. Dabei wird der starke Bedeutungszuwachs von Kohorte zu Kohorte deutlich: haben von den 1936-40 geborenen westdeutschen Frauen nur die Hälfte Teilzeitepisoden in ihrer Erwerbsbiografie, so sind es von den Frauen der Geburtskohorte 1951-55 bereits mehr als drei Viertel. In NRW liegt die Verbreitung von Teilzeitarbeit etwas niedriger. Besonders bemerkenswert erscheint jedoch auch die besonders hohe Verbreitung von Teilzeitarbeit bei ostdeutschen Frauen, die die für die westdeutschen Geschlechtsgenossinnen ermittelten Werte in allen Kohorten noch übertrifft. Ob dies auch für die Länge der Teilzeitphasen (und damit das Gewicht von Teilzeit in der jeweiligen Biografie) gilt, wird an späterer Stelle zu klären sein.

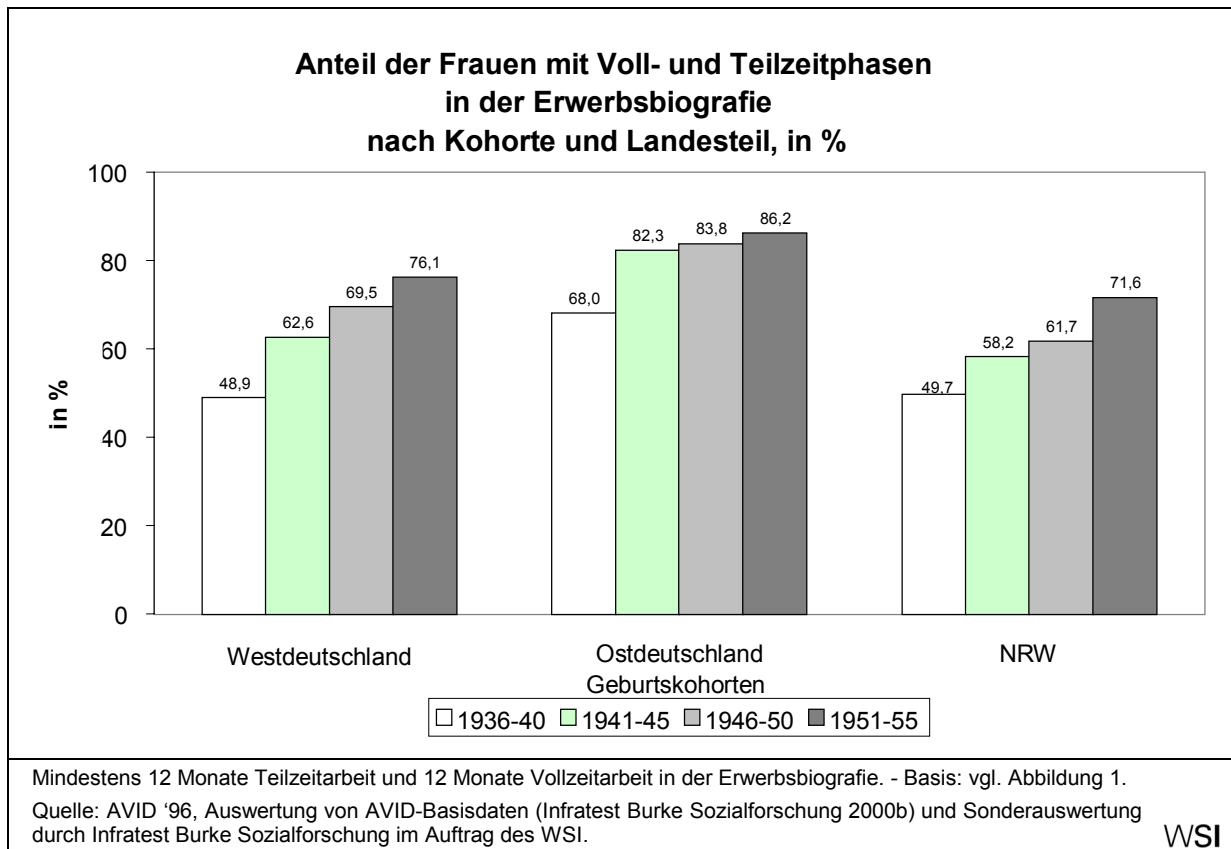
Abbildung 2



Bei Männern der abgebildeten Kohorten ist Teilzeit dagegen nicht nur bei einer Querschnittsbetrachtung (vgl. Berichtsteil II.2), sondern, wie die Abbildung deutlich zeigt, auch bei einer Längsschnittsbetrachtung trotz einer gewissen Zunahme ein marginales Phänomen.

Die gleichzeitige, weite Verbreitung von Vollzeitenerwerbstätigkeit einerseits und Teilzeiterwerbstätigkeit andererseits in den Biografien von Frauen deutete bereits an, dass beide Erwerbsformen zunehmend im Lebensverlauf kombiniert werden. Abbildung 3 bestätigt dies und zeigt, dass diese „kombinierten“ Erwerbsbiografien von Kohorte zu Kohorte zugenommen haben (s. a. Tabellen A.3 und A.4).

Abbildung 3

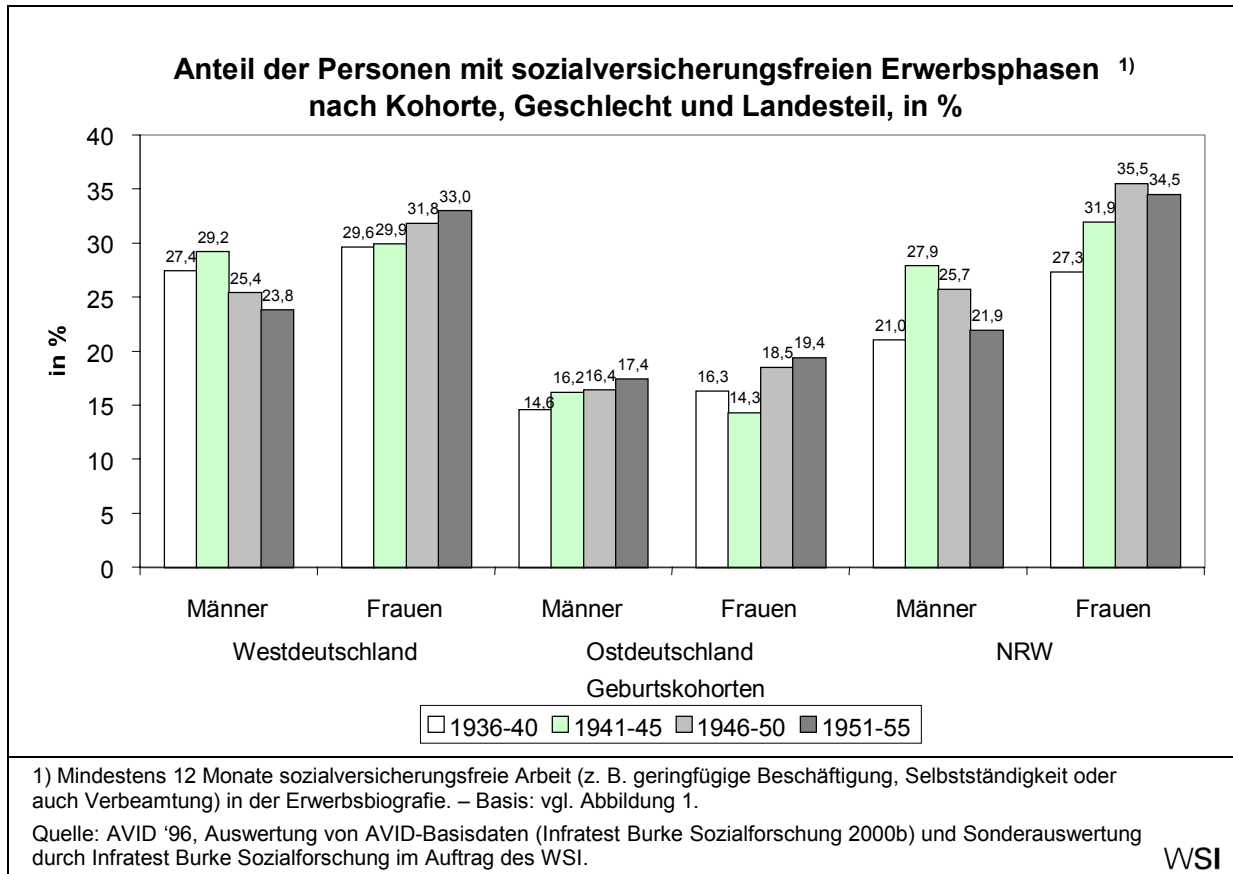


Aus der jüngsten der untersuchten Kohorten hatten bereits mehr als 76% der weiblichen Untersuchungspopulation in Westdeutschland und sogar gut 86% in Ostdeutschland sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitphasen in der Erwerbsbiografie. Vor allem für Ostdeutschland gilt, dass „reine“ Teilzeitbiografien von Frauen quasi – mit Ausnahme einer ganz geringen Zahl von Frauen der ältesten Kohorte – nicht vorkommen. Im Westen beschränkt sich der Anteil von Frauen mit ausschließlicher Teilzeitbiografie über die 20 betrachteten Geburtsjahrgänge hinweg auf rund 1,7%, in NRW liegt er mit 2,1% etwas höher (Tabelle A.3), sowohl in Westdeutschland allgemein als auch in NRW hat er jedoch zu den jüngeren Kohorten hin weiter abgenommen.

Ein beträchtlicher Anteil der Versicherten legt in ihrem Leben auch sozialversicherungsfreie Erwerbsphasen zurück. Abbildung 4 gibt Aufschluss über das Ausmaß und die Veränderung dieses Phänomens. Sozialversicherungsfreie Erwerbsphasen sind in Westdeutschland bei beiden Geschlechtern erheblich stärker verbreitet als in Ostdeutschland. Die höchsten Quoten ergeben sich für Frauen der jüngeren betrachteten Kohorten in NRW. Tendenziell hat der Anteil der Betroffenen bei den Frauen in beiden Landesteilen sowie bei den ostdeutschen Männern zu den jüngeren Kohorten hin zugenommen, während er bei den westdeutschen Männern (auch den Männern in NRW) eher rückläufig war. Aus Sicht der Sozialversicherungen handelt es sich um eine homogene Episodengruppe: sie tauchen als „Lücke“ in der Versicherungsbiografie auf und können – bei entsprechender Dauer – ursächlich für niedrige GRV-Rentenansprüche im Alter sein. Aus Sicht der Erwerbstätigen verbergen sich hierunter allerdings sehr unterschiedliche Erwerbsformen: Handelt es sich einerseits – vor allem bei Männern – um Phasen verbeamteter Tätigkeit oder Selbstständigkeit, die

häufig weder in Bezug auf Erwerbseinkommen, noch in Bezug auf soziale Sicherung als prekär zu betrachten sind, so sind andererseits – vor allem Frauen betreffend – Zeiten ausschließlich geringfügiger Beschäftigung oder als mithelfende Familienangehörige hierunter subsumiert, die mit geringem Einkommen und fehlender eigenständiger sozialer Sicherung verbunden sind.

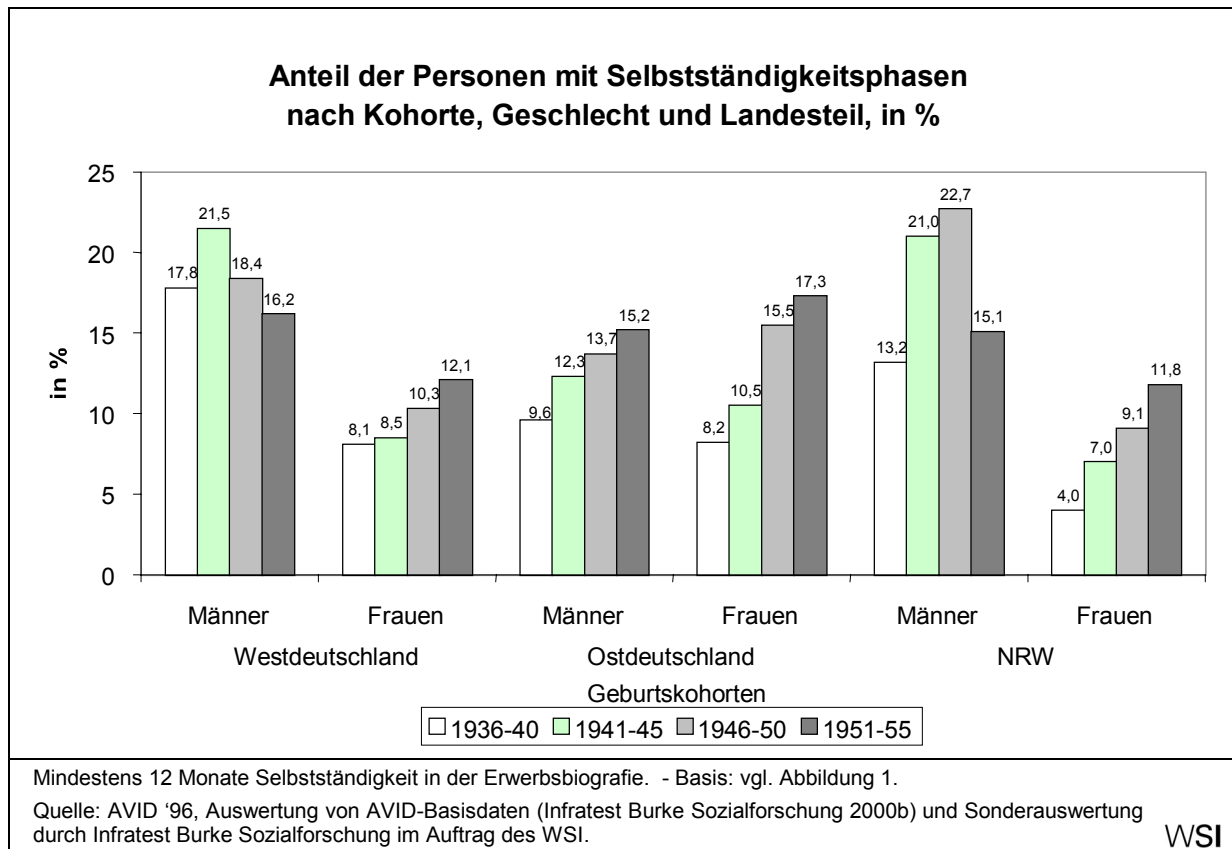
Abbildung 4



Im Folgenden werden daher die beiden im Rahmen der Flexicurity-Thematik besonders interessierenden Erwerbsformen der Selbstständigkeit und der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gesondert untersucht.

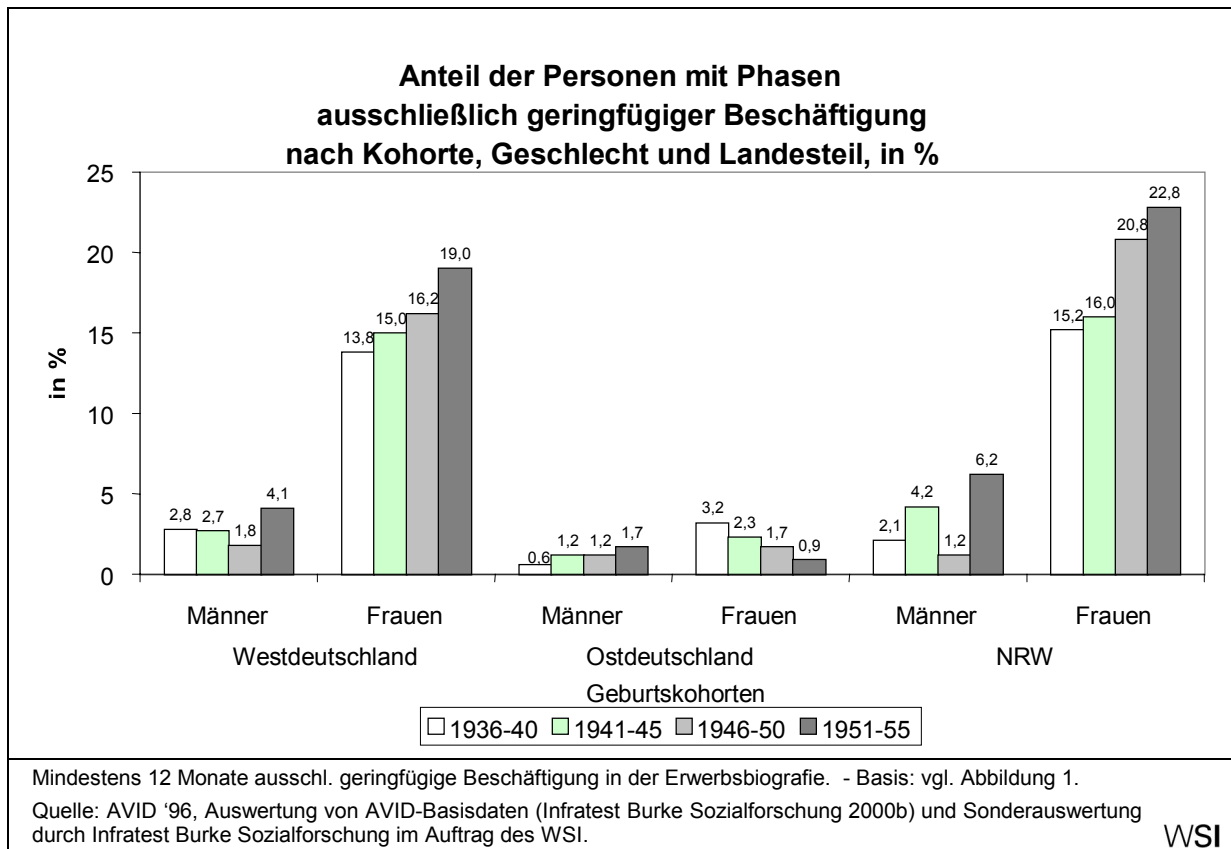
Bei der Verbreitung von Selbstständigkeit in den Erwerbsbiografien der untersuchten Kohorten zeigt sich ein Bild, dass aufgrund der Querschnittsbetrachtungen nicht unbedingt zu erwarten war (Abbildung 5). Weist diese auf eine mäßige Zunahme der Selbstständigenquoten im Zeitverlauf und eine höhere Verbreitung unter Männern als unter Frauen hin, so zeigt sich, dass im Westen der Anteil der Männer mit Selbstständigkeitserfahrung bei den jüngeren Kohorten rückläufig ist. Dies gilt vor allem auch für NRW. Zwar liegt der Anteil der westdeutschen Frauen mit Selbstständigkeitserfahrung immer noch deutlich niedriger als derjenige der westdeutschen Männer, jedoch haben die Frauen stark aufgeholt: Von Kohorte zu Kohorte steigt der Anteil unter ihnen, die einen Teil der Erwerbsphase mit selbstständiger Tätigkeit verbringen. Dieser Trend ist gerade auch in NRW deutlich ausgeprägt. In Ostdeutschland machen sogar bei den jüngeren der betrachteten Kohorten mehr Frauen als Männer – freiwillig oder mangels anderer Alternativen – Erfahrungen als Selbstständige. Ob es dabei bei kurzen Ausflügen in die Selbstständigkeit bleibt oder sich diese zu einer stabilen Erwerbsform entwickelt, ist in Abschnitt 2.3 zu klären.

Abbildung 5



Eine Untersuchung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung bestätigt erwartungsgemäß die bekannte und auch in Berichtsteil II.2 deutlich gewordene Tatsache, dass es sich vorwiegend um eine Beschäftigungsform von Frauen in Westdeutschland handelt. Erst der Längsschnittvergleich deckt auf, wie viele Frauen im Laufe ihres Lebens Phasen mit dieser Beschäftigungsform zurücklegen und wie sehr die Verbreitung schon von den ältesten zu den mittleren Altersgruppen der heutigen Bevölkerung im Erwerbsalter zugenommen hat. So wird den AVID-Daten zufolge bei nahezu jede fünfte Frau der Geburtsjahrgänge 1951-55 mindestens ein Jahr in ihrem Leben ausschließlich geringfügig beschäftigt gewesen sein; in NRW sogar mit ca. 23% deutlich mehr als jede fünfte Frau (Abbildung 6). Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Fortschreibung der Erwerbsbiografien mittels des gewählten Mikrosimulationsmodells auf den Beobachtungen der Entwicklungen von 1992 bis 1996 basierte und die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung hierin noch nicht berücksichtigt war. Da es sich hier lediglich um ausschließlich geringfügige Beschäftigung handelt, gibt es angesichts jüngerer statistischer Erhebungen zur geringfügigen Beschäftigung (ISG/Kienbaum 1999, DIW 2001; vgl. auch Berichtsteil II.2) allerdings wenig Grund zu der Annahme, dass sich die Entwicklung durch die Neuregelung gegenüber der AVID-Schätzung grundsätzlich verändern wird.

Abbildung 6

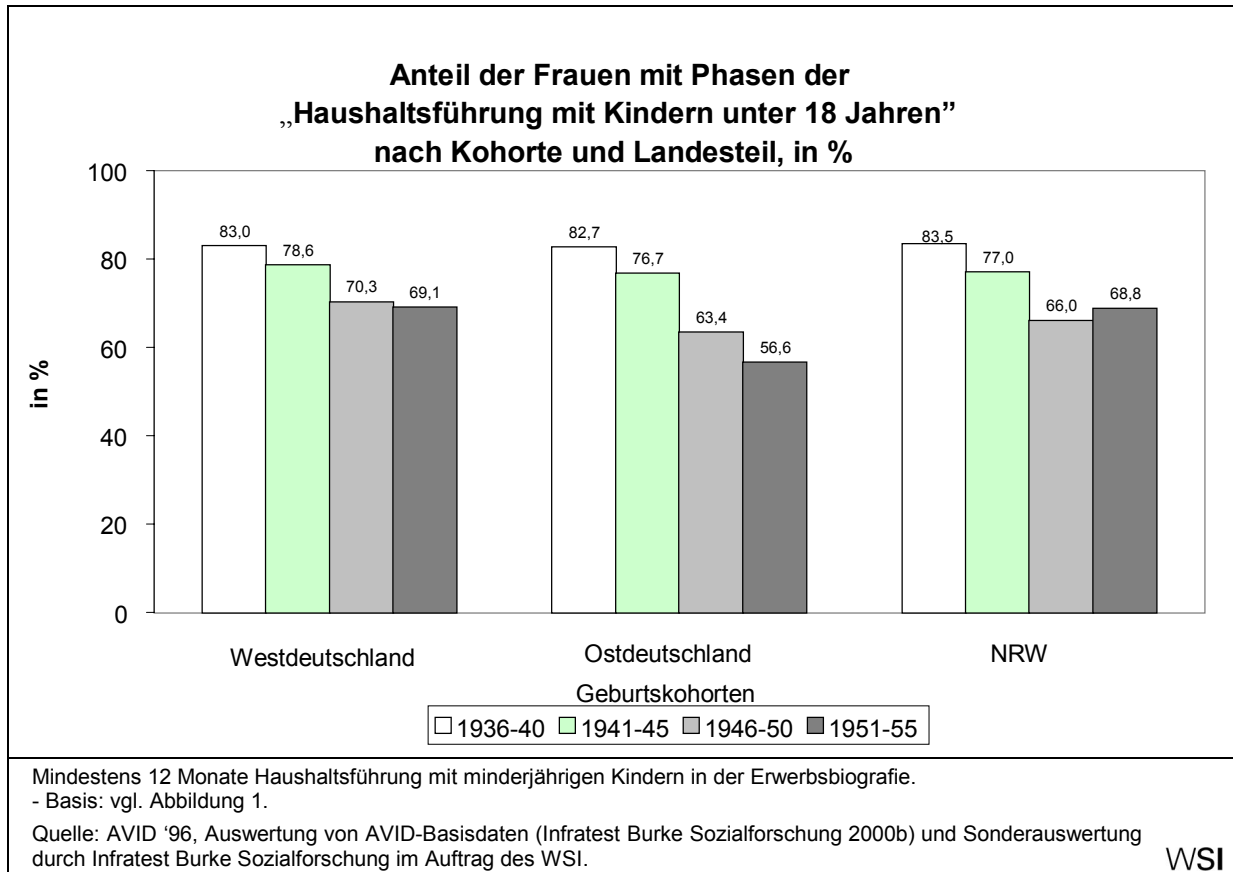


Rund 97% der gesamten weiblichen Untersuchungspopulation hat in der Erwerbsfähigkeitsphase Perioden der Nichterwerbstätigkeit aufzuweisen. Dieser Anteil liegt in beiden Landesteilen und bei Gruppen unterschiedlicher Bildungsniveaus etwa gleich hoch und hat sich auch über die vier Kohorten fast nicht verändert (Tabellen A.1 und A.2). Allerdings werden auch für 78% (Westen) bzw. sogar 86% (Osten) der Männer Nichterwerbszeiten von mindestens einem Jahr in der Erwerbsbiografie – nämlich zwischen dem 14. und 65. Lebensjahr – ausgewiesen. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich auch hinter den Nichterwerbszeiten sehr heterogene Biografieepisoden verbergen: Es kann sich um Phasen von Schulausbildung/Studium ebenso handeln wie um Phasen der Haushaltsführung, Pflege, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder der eingeschränkten Erwerbsunfähigkeit. Sowohl die Verbreitung von Ausbildungszeiten als auch diejenige von Zeiten eingeschränkter Erwerbsfähigkeit hat zugenommen, und zwar bei Frauen stärker als bei Männern. Ebenfalls stark angestiegen ist von Kohorte zu Kohorte der Anteil der Personen, die mindestens 12 Monate Krankheitszeiten (nach Lohnfortzahlung) in ihrer Erwerbsbiografie aufzuweisen haben, allerdings war hier die Dynamik bei den Männern, für die in der jüngsten Kohorte schon ein Anteilswert von bundesweit knapp 35% ausgewiesen wird, größer als bei den Frauen. Im Folgenden beschränkt sich die Betrachtung auf die beiden quantitativ bedeutsamsten Formen der Nichterwerbstätigkeit und ihre Entwicklung in den Erwerbsbiografien, nämlich die Haushaltsführung (mit und ohne Kinder) bei Frauen sowie die Arbeitslosigkeit bei beiden Geschlechtern.

Phasen der Haushaltsführung mit Kindern (unter 18 Jahren) sind bei Männern mit bundesweit 0,5% statistisch kaum nachweisbar und haben bei ihnen innerhalb der betrachteten Kohorten auch nicht zugenommen. Bei Frauen dagegen ist der Anteil,

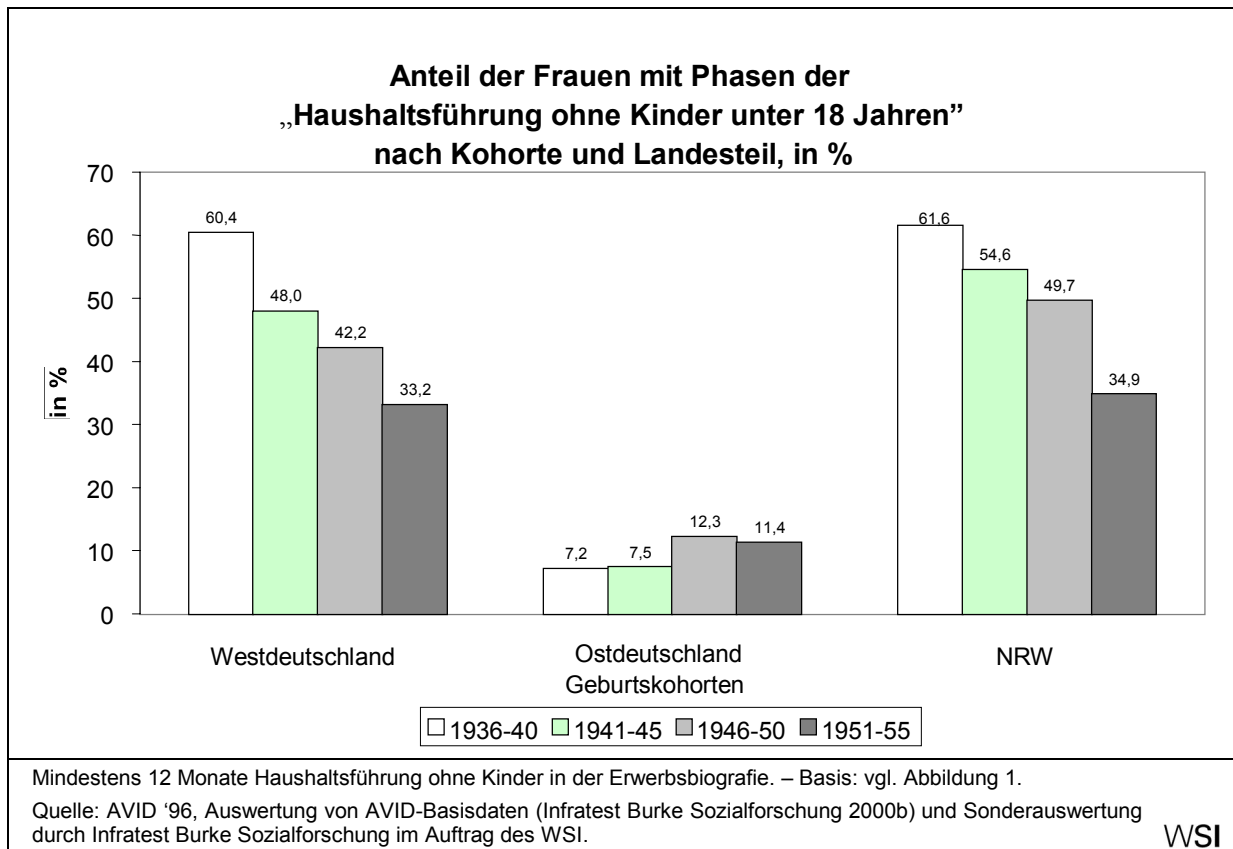
ausgehend von Quoten weit über 80%, zwar insgesamt deutlich rückläufig, jedoch waren auch in der jüngsten betrachteten Kohorte noch fast 70% aller westdeutschen Frauen mindestens ein Jahr wegen Führung eines Haushalts mit minderjährigen Kindern nicht erwerbstätig (Abbildung 7). Da ein Teil der Frauen kinderlos ist, dürfte die Quote unter den Müttern noch erheblich höher liegen. Zudem scheint der Abwärtstrend – vor allem in NRW – zu stagnieren. In Ostdeutschland hat sich diese Form der Erwerbsunterbrechung deutlicher von Kohorte zu Kohorte reduziert, liegt jedoch auch hier bei der jüngsten Kohorte noch bei fast 57%.

Abbildung 7



Stark zurückgegangen von Kohorte zu Kohorte ist der Anteil der Frauen, die Phasen der Haushaltsführung ohne minderjährige Kinder (also z. B. nachdem die Kinder volljährig geworden sind) aufzuweisen haben (Abbildung 8). Zwar liegt die Quote selbst bei den jüngsten westdeutschen Frauen der Kohorte 1951-55 noch bei rund einem Drittel, damit hat sich der Anteil gegenüber der ältesten betrachteten Kohorte allerdings bereits fast halbiert. In Ostdeutschland zeigt sich eher eine gegenläufige Tendenz, wenn auch auf sehr viel niedrigerem Niveau. Es ist zu vermuten, dass diese Tendenz zur vermehrten Erwerbsunterbrechung zugunsten von Haushaltsführung teilweise durch die ungünstige Situation für Frauen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt mit beeinflusst wird.

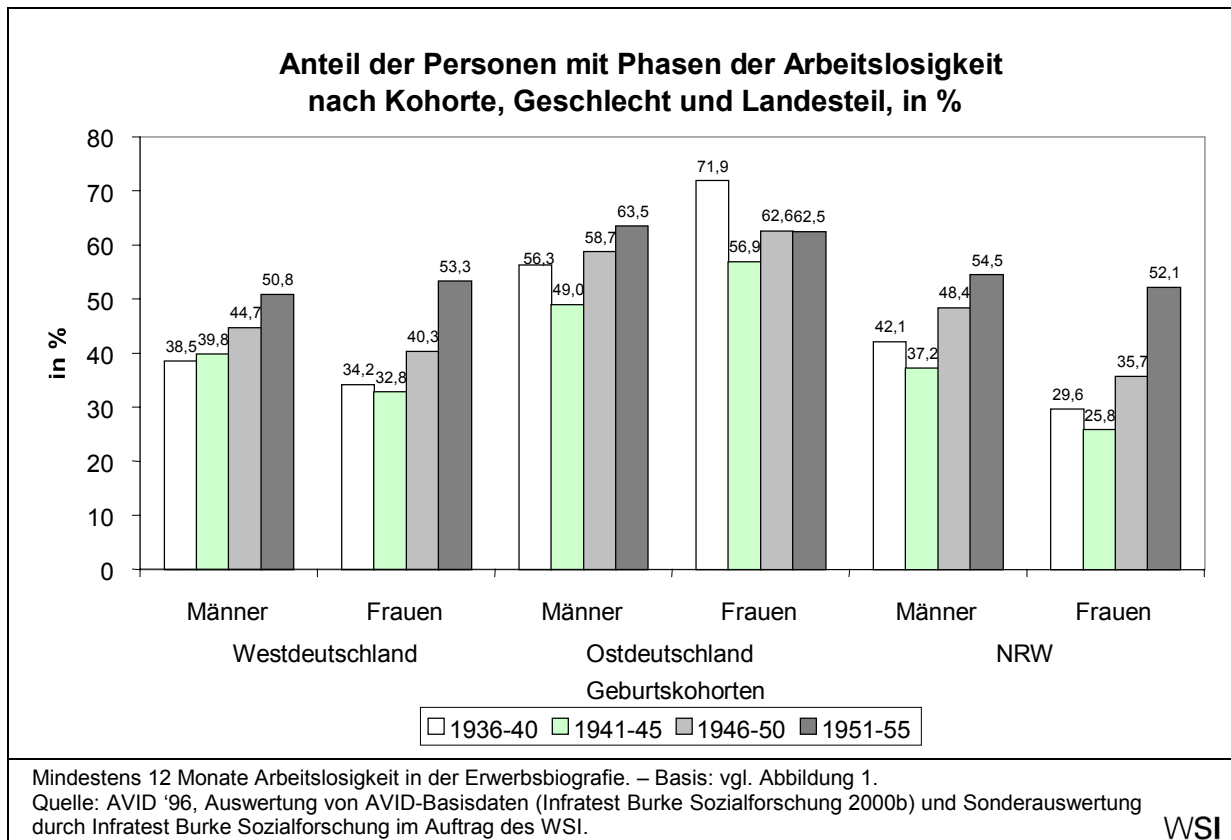
Abbildung 8



Die ungünstige Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt kommt vor allem auch in der Entwicklung der Arbeitslosigkeitsphasen in den Erwerbsbiografien zum Ausdruck (Abbildung 9). Obwohl vor allem die älteren der betrachteten Kohorten schon einen beträchtlichen Teil ihres Erwerbslebens hinter sich liegen hatten, als mit der Wiedervereinigung und wirtschaftlichen Umstrukturierung Ostdeutschlands das Risiko der Arbeitslosigkeit erstmals auf sie zukam, hat in den betrachteten Kohorten in Ostdeutschland inzwischen ein erheblich größerer Teil der Menschen Arbeitslosigkeitserfahrungen von mindestens einem Jahr gemacht als im Westen (Tabelle A.5). Unter den Männern sind es etwa 57%, unter den Frauen sogar 64% und damit fast zwei Drittel. Dabei sind unter den betrachteten Kohorten neben den ältesten Jahrgängen – die vielfach über Arbeitslosigkeit in die „Rente nach Arbeitslosigkeit“ überführt wurden – vor allem die jüngsten Jahrgänge stark betroffen. In Westdeutschland zeigt sich dagegen ein eindeutiger Trend zur Zunahme von Betroffenheit von Kohorte zu Kohorte, der bei den Frauen stärker verlief als bei den Männern. Unter den 1951-55 Geborenen war schließlich auch im Westen schon mehr als die Hälfte der Untersuchungspopulation beiderlei Geschlechts in ihrem Leben durch Erwerbsunterbrechungen in Form von Arbeitslosigkeit betroffen bzw. wird dies voraussichtlich noch werden.⁵

⁵ Einer detaillierteren Betrachtung der Entwicklung des Arbeitslosigkeitsrisikos für verschiedene Kohorten und Altersgruppen widmet sich der Berichtsteil II.5 auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe.

Abbildung 9



Im Hinblick auf die Frage nach Brüchen in der Erwerbsbiografie und einer möglichen Zunahme von Diskontinuitäten ist zu klären, wie groß der Anteil von Personen ist, die gleich mehrfach von den oben untersuchten Biografieepisoden betroffen sind. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Entwicklung desjenigen Anteils der Personen, der gleich dreimal oder häufiger einen bestimmten Episodentyp aufweist (für eine Differenzierung nach Bildungsniveau und Familienstand s. auch Tabelle A.7). Hat die Gruppe von Personen mit solchermaßen diskontinuierlichen Erwerbsbiografien im Kohortenvergleich zugenommen?

Wie die Auswertungen zeigen, ist ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Erwerbsbiografien in der Tat dadurch gekennzeichnet, dass bestimmte Episoden wiederholt auftauchen und der Arbeitsmarktstatus insofern häufiger wechselt. Dies lässt sich zwar – trotz der insgesamt gestiegenen Bedeutung – nicht für selbstständige oder geringfügige Erwerbstätigkeiten nachweisen. Diskontinuitäten der genannten Art treten jedoch bei Männern häufig in Form von wiederholten Phasen der Arbeitslosigkeit auf, während bei Frauen sowohl individuelle Häufungen von Arbeitslosigkeitsphasen, von Phasen der Haushaltsführung sowie auch von Teilzeitphasen zu beobachten sind. Noch immer bedeutsam, aber rückläufig ist dabei der Anteil der Frauen, die sich wiederholt vom Erwerbsarbeitsmarkt zurückziehen und phasenweise der Haushaltsführung widmen. Der Trend ist in beiden Landesteilen der gleiche, in Westdeutschland geht er allerdings von einem sehr viel höheren Niveau aus. Hatten unter den ältesten betrachteten Frauenjahrgängen in Westdeutschland noch mehr als die Hälfte der Frauen drei oder mehr abgrenzbare Phasen der Haushaltsführung während ihrer Erwerbsfähigkeitsphase aufzuweisen, so war es in der jüngsten Kohorte nur noch rund ein Viertel, in NRW etwas mehr. Bei den anderen erwähnten Episodentypen hat es dagegen von Kohorte zu Kohorte nicht nur, wie gezeigt wurde, *insgesamt*

ein Anwachsen des jeweils betroffenen Bevölkerungsanteils gegeben, sondern auch einen deutlichen Zuwachs des Anteils derer, die gleich *dreimal oder öfter* eine entsprechende Biografieepisode aufzuweisen haben.

Tabelle 1

Diskontinuierliche Erwerbsbiografien: Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Episoden-Typs, nach Geburtskohorte (in %)¹⁾										
Episodentyp	D-West				D-Ost				NRW	
	1951 - 1955	1946 - 1950	1941 - 1945	1936 - 1940	1951 - 1955	1946 - 1950	1941 - 1945	1936 - 1940	1951 - 1955	1936 - 1940
	in % ¹⁾									
Männer										
Teilzeitphasen	0,2	-	-	0,1	-	-	-	-	0,7	-
Selbstständige Beschäftigung	0,7	1,5	2,3	2,1	0,1	0,2	0,6	-	0,8	0,9
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	0,5	0,1	0,1	0	-	-	-	-	0,7	-
Arbeitslosigkeitsphasen	32,1	27,7	19,9	19,5	26,0	23,5	17,3	19,6	35,6	18,6
Frauen										
Teilzeitphasen	67,7	58,6	50,4	29,9	-	-	-	-	65,8	29,2
Selbstständige Beschäftigung	0,4	0,5	1,4	1,5	0,2	0,3	0,3	0,6	0,2	1,2
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	0,4	0,7	0,8	0,9	-	-	-	-	1,0	0,9
Arbeitslosigkeitsphasen	32,1	21,2	13,6	11,8	29,9	29,6	22,8	20,7	32,3	10,7
Haushaltsführung ³⁾	24,9	30,1	37,2	51,5	4,4	8,9	8,9	18,3	29,6	51,0

1) Anteil der Personen mit mindestens drei der jeweils genannten Phasen an allen Personen der Gruppe mit Anwartschaft auf/Bezug einer GRV-Versichertenrente (Einzelepisoden mind. 3 Monate).
 2) Ausschließlich geringfügige Beschäftigung. – 3) HH-Führung mit oder ohne Kinder.
 D = Deutschland.
 Quelle: AVID '96, Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI sowie eigene Berechnungen. WSI

Trotz der höheren Arbeitslosigkeitsquoten in Ostdeutschland ist die *Häufung* von Arbeitslosigkeitsphasen bei einzelnen Personen sowohl unter Frauen als auch unter Männern im Westen häufiger zu beobachten. Unter der jüngsten betrachteten Kohorte muss in Westdeutschland schon ein Drittel – Frauen und Männer gleichermaßen – damit rechnen, mindestens dreimal im Erwerbsleben arbeitslos zu werden, bei den Männern aus NRW liegt die Quote sogar noch höher. Während in Ostdeutschland offensichtlich ein größerer Teil in Langzeitarbeitslosigkeit mündet, deuten die Zahlen für Westdeutschland eine höhere Mobilität in Arbeitslosigkeit hinein und wieder heraus an.

Bemerkenswert ist auch der hohe und weiter steigende Anteil der Frauen mit wiederholten Teilzeitphasen. Dies ist allerdings (bisher) ein typisch westdeutsches Phänomen. Unter den westdeutschen Frauen der jüngsten Kohorte, geboren 1951-55, hatten bereits mehr als zwei Drittel drei oder mehr Teilzeitphasen in ihrem Erwerbsleben aufzuweisen bzw. werden dies voraussichtlich bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aufzuweisen haben. Dies macht deutlich, dass Teilzeitarbeit nicht

mehr nur eine Erwerbsform von verheirateten Frauen in einer bestimmten familiären Phase (im Sinne eines statischen „Dreiphasenmodells“) darstellt,⁶ sondern zu einer Erwerbsform in verschiedenen Lebenssituationen geworden ist, die zunehmend mit anderen Formen der Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit wechselt. Hier zeigt sich ein deutlicher Trend zu diskontinuierlichen (Erwerbs-)Biografien.

2.3 Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Biografieepisoden

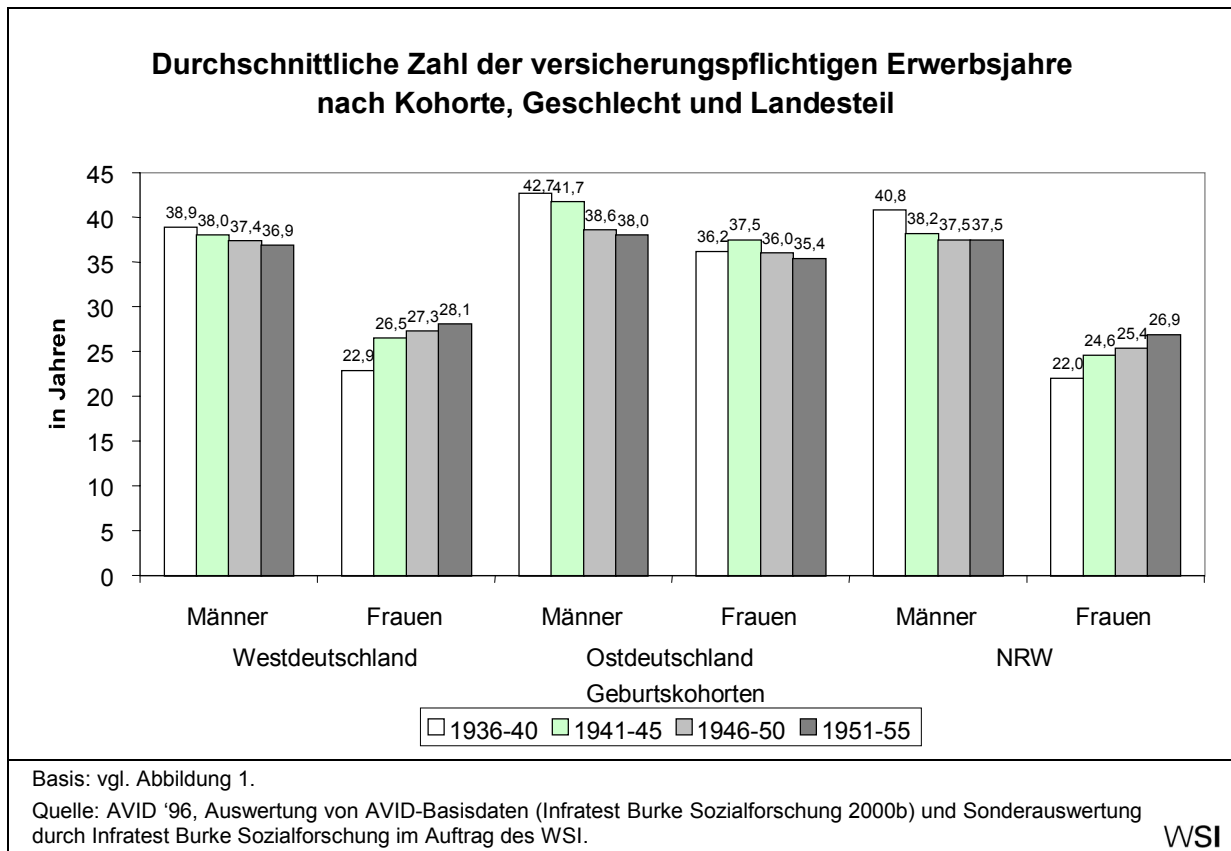
Für den Zusammenhang zwischen atypischen Erwerbsformen und Nichterwerbstätigkeit einerseits und sozialer Sicherung – vor allem Alterssicherung – andererseits ist nicht nur die Art und die Häufigkeit einer bestimmten Erwerbsform in der Biografie ausschlaggebend, sondern auch die Dauer, d. h. die Frage, welches Gewicht die entsprechenden Biografieepisoden bezogen auf den gesamten Erwerbsverlauf haben. Steigende Quoten einer bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbsform – z. B. der Teilzeitarbeit, der geringfügigen Beschäftigung –, wie sie in der Querschnittsbetrachtung in Teil II.2 betrachtet wurden, können sowohl darauf zurückzuführen sein, dass sich der Anteil der betroffenen Personen verändert (weil z. B. viele eine kurze Phase der entsprechenden Art aufzuweisen haben), oder aber sich die durchschnittliche Dauer bei denen, die entsprechende Phasen aufzuweisen haben, verlängert. Die Dauer bestimmter Phasen und die Konzentration auf bestimmte Subgruppen kann eher einen Hinweis auf mögliche Sicherungsprobleme geben als es die bloße Betrachtung von Quoten könnte. Im Folgenden wird daher untersucht, ob und wie sich die Dauer der zuvor im Hinblick auf die Häufigkeit ihres Auftretens analysierten Biografieepisoden verändert haben.

Bei einer Betrachtung der Gesamtdauer der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsarbeit im Lebensverlauf zeigen sich im Vergleich der vier hier betrachteten Kohorten deutliche, bei beiden Geschlechtern gegenläufige Trends (Abbildung 10): Bei den Männern kommt es sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern (wo dieser Trend noch deutlicher ausgeprägt ist) zu einem kontinuierlichen Rückgang der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsjahre. Hat im Westen die jüngste betrachtete Kohorte mit knapp 37 Jahren im Durchschnitt etwa zwei versicherungspflichtige Erwerbsjahre weniger als die im Schnitt 15 Jahre ältere, rentennahe Kohorte, beläuft sich der Rückgang im Osten auf fast fünf Jahre, obwohl auch bei den jüngsten Jahrgängen die ausgewiesene Zahl sozialversicherungspflichtiger Erwerbsjahre noch über dem Wert für Westdeutschland liegt. Dies bedeutet, dass jede nachrückende Kohorte jeweils einen größeren Anteil an sozialversicherungsfreien Erwerbstätigkeiten oder aber auch Nichterwerbszeiten in der Erwerbsfähigkeitsphase aufweist (s. a. die Tabellen A.8 und A.9 im Anhang). Bei den westdeutschen Frauen schlägt sich die gestiegene Frauenerwerbsquote erwartungsgemäß auch in der durchschnittlichen Erwerbsbiografie nieder, obwohl junge Frauen gar nicht in der AVID erfasst sind: Schon von der Kohorte 1936-40 bis zur Kohorte 1951-55 kommt es zu einem Anstieg der durchschnittlichen Zahl an versicherungspflichtigen Erwerbsjahren von knapp 23 auf gut 28, d. h. zu einem Anstieg um knapp 20%. Es verbleibt allerdings auch in der jüngsten Gruppe noch eine „Erwerbslücke“ von knapp neun Jahren gegenüber westdeutschen Männern. In Ostdeutschland kommt es – vor allem durch ungewollte Nichterwerbsphasen in Form von Arbeitslosigkeit – tendenziell zu einem leichten Rückgang der durchschnittlichen Erwerbsjahre, aller-

⁶ Hierfür sprechen auch die hohen Quoten von ledigen Frauen in Westdeutschland, die drei und mehr Teilzeitphasen in der Erwerbsbiografie aufzuweisen haben (vgl. Tabelle A.7).

dings werden auch die jüngsten erfassten Frauen noch sehr viel längere Erwerbsbiografien aufzuweisen haben als ihre westdeutschen Geschlechtsgenossinnen.

Abbildung 10

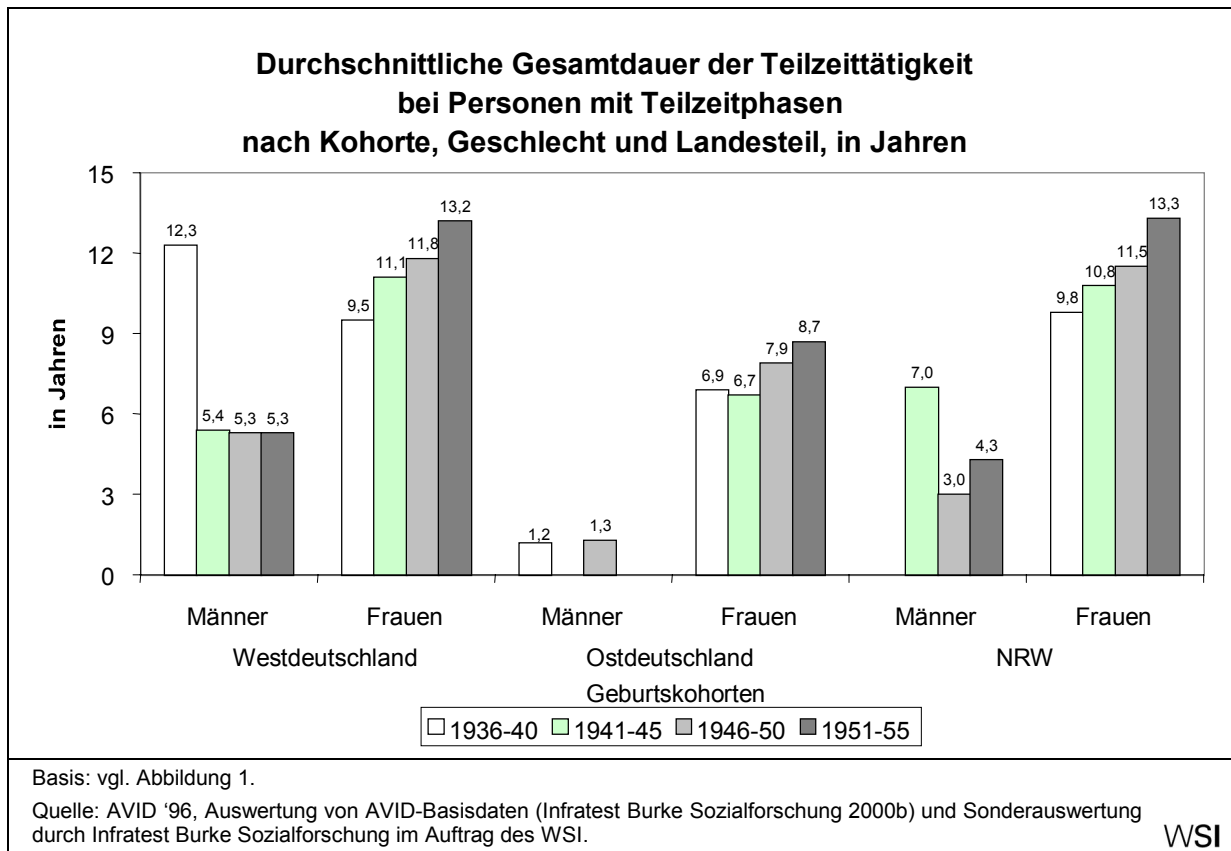


In NRW zeigt sich beim Vergleich mit Westdeutschland – wie es auch bereits wiederholt in den Querschnittsbetrachtungen der vorangegangenen Berichtsteile zu beobachten war – ein stärkeres Fortbestehen der geschlechtsspezifischen Differenzen bei grundsätzlich ähnlichen Entwicklungen wie in Westdeutschland allgemein: Männer in NRW haben in allen Kohorten längere, Frauen kürzere Erwerbsdauern als im westdeutschen Durchschnitt.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Gesamtdauer der Teilzeittätigkeit bei den Personen, die Teilzeitphasen in ihrer Erwerbsbiografie aufzuweisen haben. Es wird deutlich, dass sich der im Querschnitt zu beobachtende Anstieg der Teilzeitquoten aus zwei unterschiedlichen Entwicklungen zusammensetzt, die differenziert werden müssen. Hat zum einen, ganz überwiegend bei den Frauen, der Anteil derer zugenommen, die überhaupt einmal in ihrem Leben Teilzeit arbeiten (vgl. Abbildung 2), so ist bei den Teilzeitarbeitenden auch gleichzeitig die durchschnittliche Dauer der Teilzeittätigkeit im Lebenslauf, d. h. die Zahl der insgesamt gearbeiteten Teilzeitjahre, stark angestiegen. Dies gilt für Frauen beider Landesteile und auch NRW (vgl. auch Tabellen A.10, A.11). So verbringen von den 1951-55 geborenen Frauen in Westdeutschland (und NRW) diejenigen, die sich für eine sozialversicherungspflichtige Teilzeittätigkeit entscheiden, bereits über 13 Jahre während ihres Erwerbslebens in Teilzeitarbeit. Dies bestätigt, dass Teilzeitarbeit für diejenigen, die eine entsprechende Tätigkeit wählen, häufig keine Übergangslösung darstellt, sondern eine auf längere Dauer angelegte oder wiederholt gewählte Erwerbsform ist.

Auch die (wenigen) westdeutschen Männer, die teilzeiterwerbstätig sind, sind meist mehrere Jahre als Teilzeiterwerbstätige tätig.

Abbildung 11

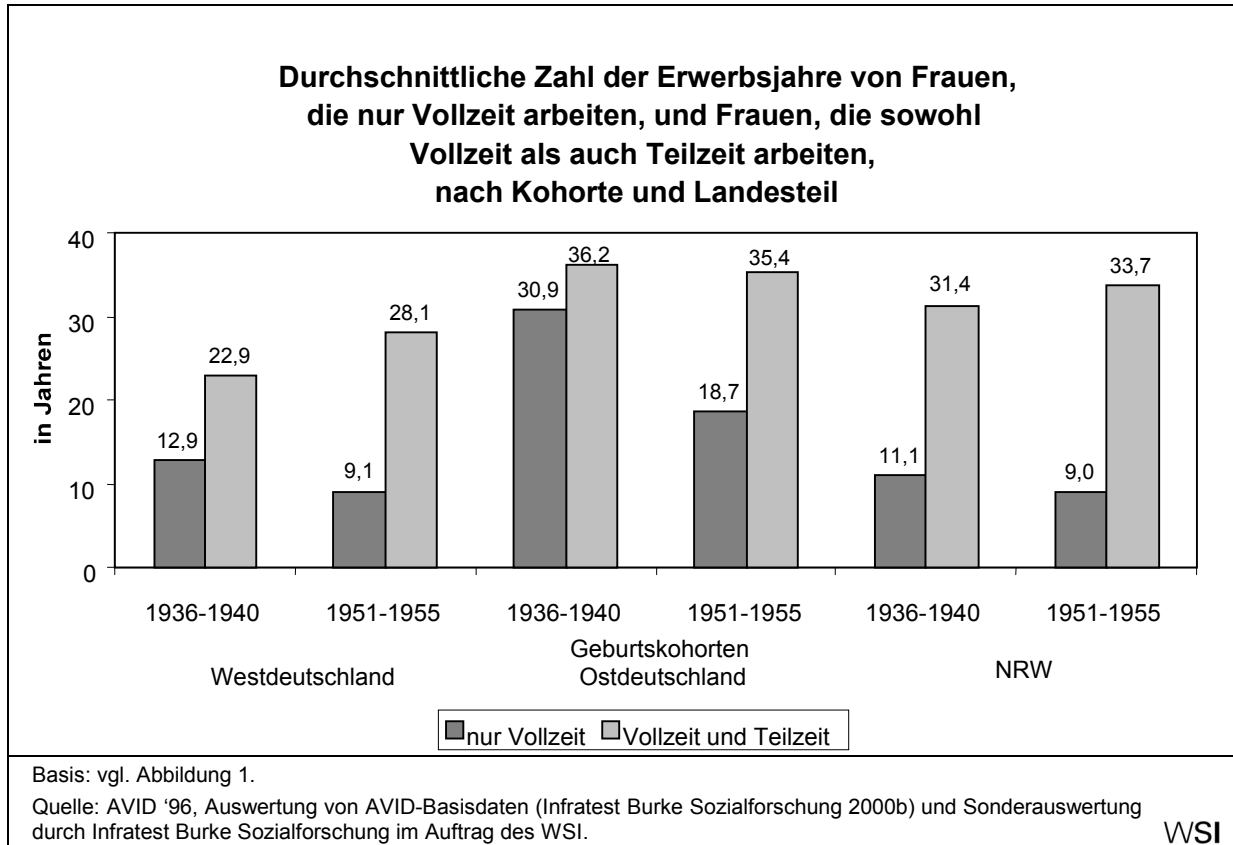


Für die Alterssicherung können aus längeren Teilzeitphasen trotz der weitgehenden rechtlichen Gleichstellung von Voll- und Teilzeitarbeit aufgrund der niedrigeren durchschnittlichen Einkommen Sicherungslücken entstehen. Wenn diese auch für eine zahlenmäßig gewichtige Gruppe, nämlich Frauen (bzw. Eltern) mit Kindern unter 10 Jahren (in den sog. Kinderberücksichtigungszeiten) durch die aktuelle Rentenreform maßgeblich abgemildert wurden (vgl. Berichtsteil III.4), stellt sich doch die Frage, ob die starke Ausdehnung der Verbreitung von Teilzeitarbeit wie auch ihrer Dauer zu Lasten der Vollzeiterwerbsarbeit von Frauen geht (vgl. auch Wagner 1998) und damit auch zu Lasten ihres Sicherungsniveaus. Dies ist auf der Basis der AVID-Daten differenziert zu beantworten. Frauen, die sowohl Teilzeit- als auch Vollzeitphasen in ihrer Biografie aufzuweisen haben, kommen in ihrer gesamten Erwerbsbiografie im Durchschnitt auf erheblich mehr Erwerbsjahre als Frauen, die nur Vollzeit gearbeitet haben (Abbildung 12).⁷ Im Vergleich der ältesten und der jüngsten Kohorte zeigt sich, dass sich diese Differenz sogar erheblich weiter vergrößert hat. Dies gilt für West- und Ostdeutschland und ist in NRW besonders ausgeprägt. Unter den gegebenen Bedingungen stellt Teilzeitarbeit somit für einen großen Teil der Frauen eine Möglichkeit dar, die Erwerbsbiografie insgesamt zu verlängern, und übernimmt auch eine Scharnierfunktion zwischen Vollzeitphasen (Bieber/Stegmann 2000). Hierdurch erzielen Frauen, die sowohl Teilzeit als auch Vollzeit gearbeitet ha-

⁷ Wie bereits erwähnt stellen Frauen, die nur Teilzeit gearbeitet haben, nur eine kleine Minderheit, vgl. Tabellen A.3 und A.4.

ben, im Alter durchschnittlich auch eine deutlich höhere Rente als solche Frauen, die nur – und zumeist kürzer – Vollzeit gearbeitet haben (ebd.). Der Unterschied zu den Männern, bzw. auch zu einer bei durchgängiger Vollzeiterwerbsarbeit zu erreichenden Alterssicherung, bleibt allerdings dennoch beträchtlich.

Abbildung 12



Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Gesamtdauer sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit (Abbildung 13) ist, wie bereits herausgestellt, zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine sehr heterogene Gruppe von Tätigkeiten handelt, die z. B. sowohl verbeamtete Tätigkeiten, als auch Selbstständigkeit, als auch geringfügige Beschäftigung umfasst (s. a. Tabellen A.12 und A.13 im Anhang). Hervorzuheben ist hier das Ergebnis, dass es sich vor allem bei Männern in Westdeutschland überwiegend um sehr lange Phasen handelt, die durchschnittlich fast das halbe Erwerbsleben umfassen. Die Tatsache, dass aus entsprechend kurzen oder lückenhaften Versicherungsbiografien in der gesetzlichen Rentenversicherung auch niedrige GRV-Rentenansprüche resultieren, kann allerdings noch nicht als Beleg für eine insgesamt prekäre Sicherungssituation angesehen werden (s. Abschnitt 4).

Aus diesem Grunde werden im Folgenden wiederum Selbstständigkeit und geringfügige Beschäftigung als die zwei Formen sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit analysiert, bei denen Sicherungslücken zumindest vermutet werden können (vgl. Berichtsteil III.4).

Abbildung 13

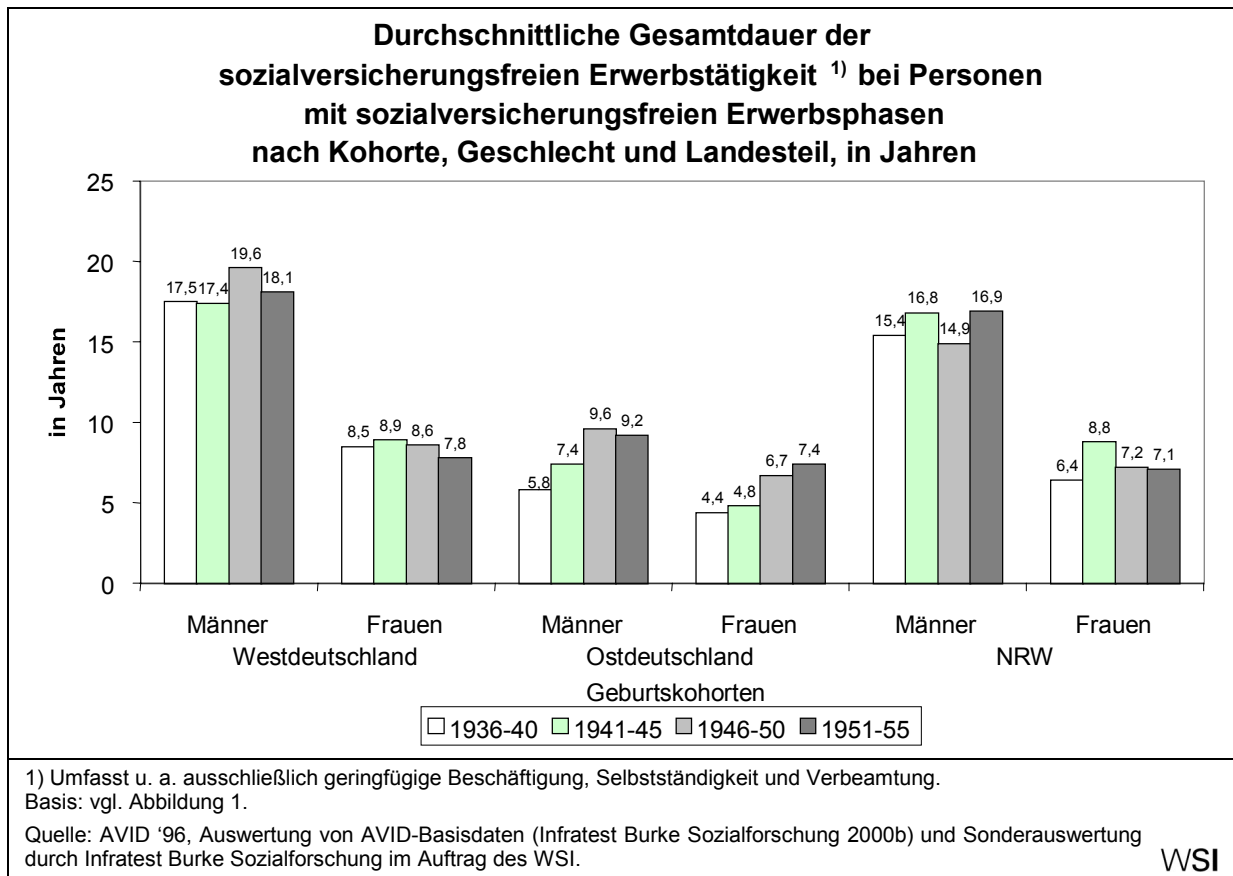
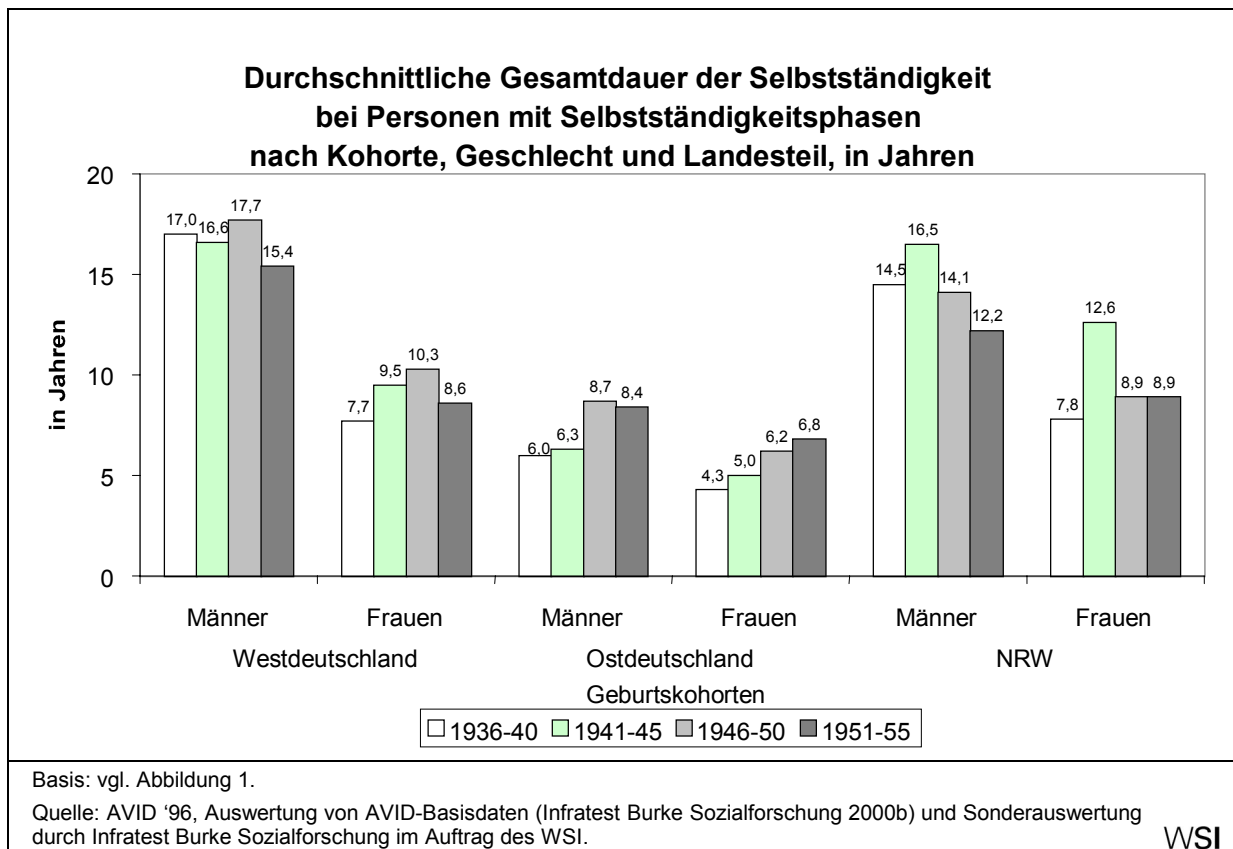


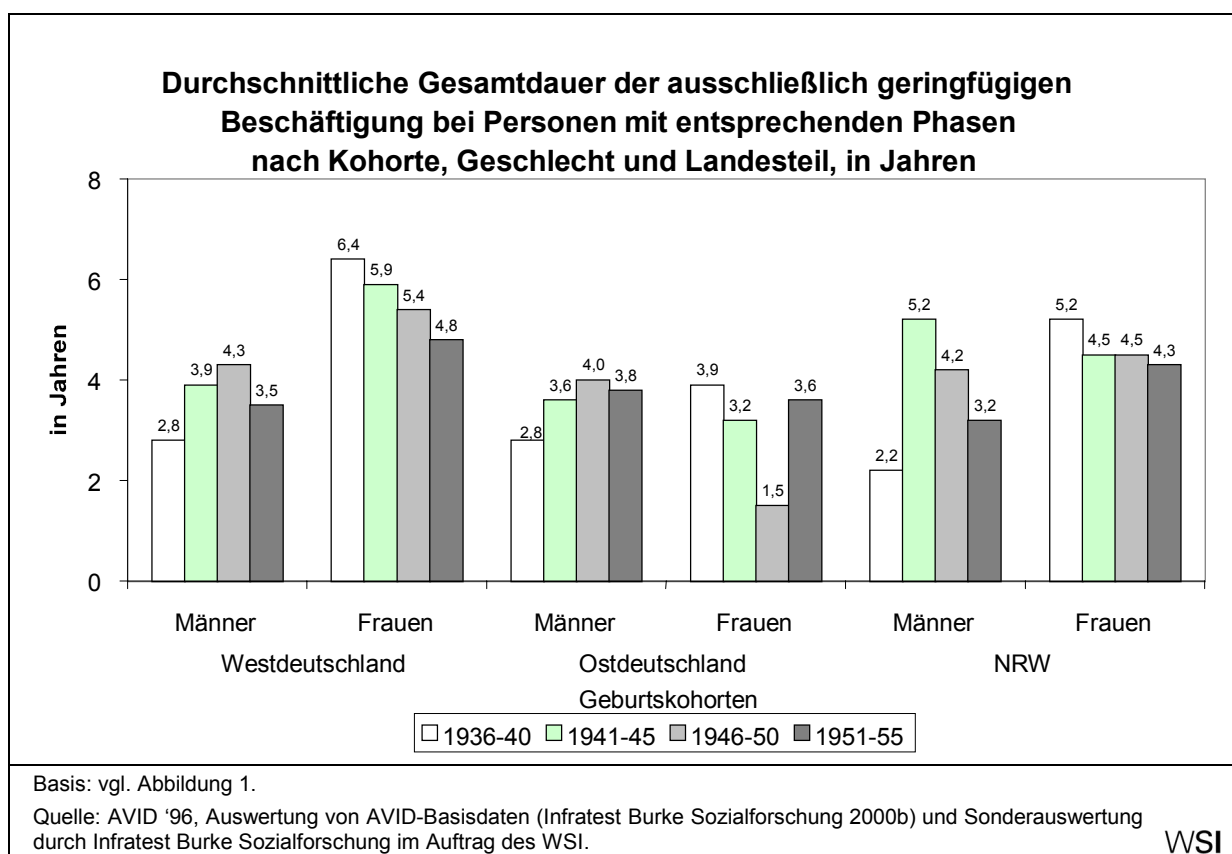
Abbildung 14



Wie bereits dargestellt, nimmt der Anteil derjenigen ostdeutschen Frauen und Männer und westdeutschen Frauen, die in ihrem Leben auch einmal selbstständig arbeiten, von Kohorte zu Kohorte zu, während er bei westdeutschen Männern – zumindest in den erfassten Kohorten – rückläufig ist. Betrachtet man die Dauer der Selbstständigkeitsphasen bei den Selbstständigen, so liegen allerdings westdeutsche Männer weit vorn (Abbildung 14). Sind sie einmal selbstständig, so bleiben sie es auch länger in ihrer Gesamtbiografie als Erwerbstätige beiderlei Geschlechts in Ostdeutschland und westdeutsche Frauen. Ob dieses Ergebnis vor allem darauf zurückzuführen ist, dass westdeutsche Männer besonders früh in ihrem Erwerbsleben den Schritt in die Selbstständigkeit wagen, oder ob sie erfolgreicher darin sind, eine einmal begonnene Selbstständigkeit auch längerfristig weiterzuführen, kann auf der Basis der AVID-Daten nicht beantwortet werden.

Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung, derjenigen Beschäftigungsform, die auch nach ihrer Neuregelung im Jahr 1999 nur in sehr begrenztem Umfang zu sozialen Sicherungsansprüchen führt, zeigt sich bei einer Auswertung der Dauern im Lebensverlauf ein weniger eindeutig geschlechtsspezifisch geprägtes Bild als bei einer Betrachtung ihrer Verbreitung (Abbildung 15).

Abbildung 15



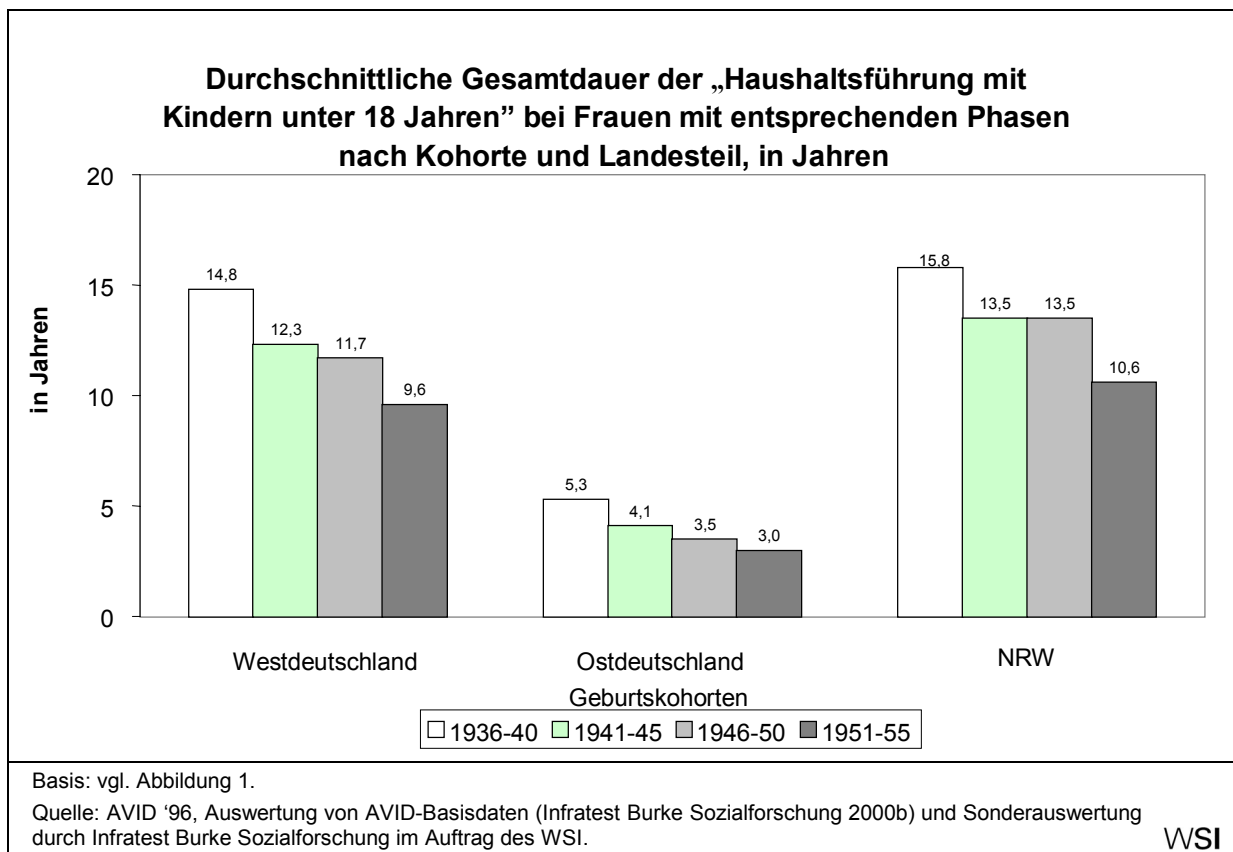
Zwar ist der Anteil von Männern, die überhaupt mindestens ein Jahr ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, sehr viel geringer als der der Frauen (vgl. Abbildung 6). Gehören sie jedoch zu dieser Gruppe, so arbeiten sie im Durchschnitt auch gleich einige Jahre in dieser Beschäftigungsform.⁸ Bei westdeutschen Frauen mit aus-

⁸ Hier ist allerdings auf das Ergebnis der Altersklassenbetrachtung aus Berichtsteil II.2 zu verweisen, dass es sich vielfach um Männer an den „Rändern“ der Erwerbsfähigkeitsphase handelt, d. h. z. B.

schließlich geringfügiger Beschäftigung lässt sich – gegenläufig zur zunehmenden Verbreitung dieser Beschäftigungsform insgesamt – ein Trend zur Verkürzung dieser Phasen im Erwerbsleben konstatieren. Dies bedeutet, dass zwar mehr westdeutsche Frauen irgendwann als geringfügig Beschäftigte arbeiten, aber die Dauer dieser Tätigkeiten in ihrer Biografie insgesamt zurückgeht. In Ostdeutschland ist diesbezüglich kein so eindeutiger Trend zu erkennen. Allerdings ist bei der Interpretation der Ergebnisse wiederum darauf hinzuweisen, dass zum einen keine Aussagen über die zukünftigen Entwicklungen bei jüngeren Kohorten gemacht werden können und zum anderen mögliche Auswirkungen der angesprochenen Gesetzesänderung in der AVID noch nicht abgebildet sind.

Eindeutig ist der Trend bei der Entwicklung der Zeit, die Frauen durchschnittlich aus dem Erwerbsleben aussteigen, um einen Haushalt mit minderjährigen Kindern zu betreuen (Abbildung 16).

Abbildung 16



Hier gehen beide untersuchten Entwicklungen in die gleiche Richtung: Es sinkt nicht nur, wie mit Abbildung 7 verdeutlicht wurde, der Anteil der Frauen, die insgesamt wegen Haushaltsführung mit Kindern phasenweise nichterwerbstätig sind, sondern es geht auch bei denen, die dies tun, deutlich die Dauer dieser Form von Erwerbsunterbrechung zurück.⁹ Blieb eine heute ca. 60- bis 65-jährige Frau, die zwischen 1936

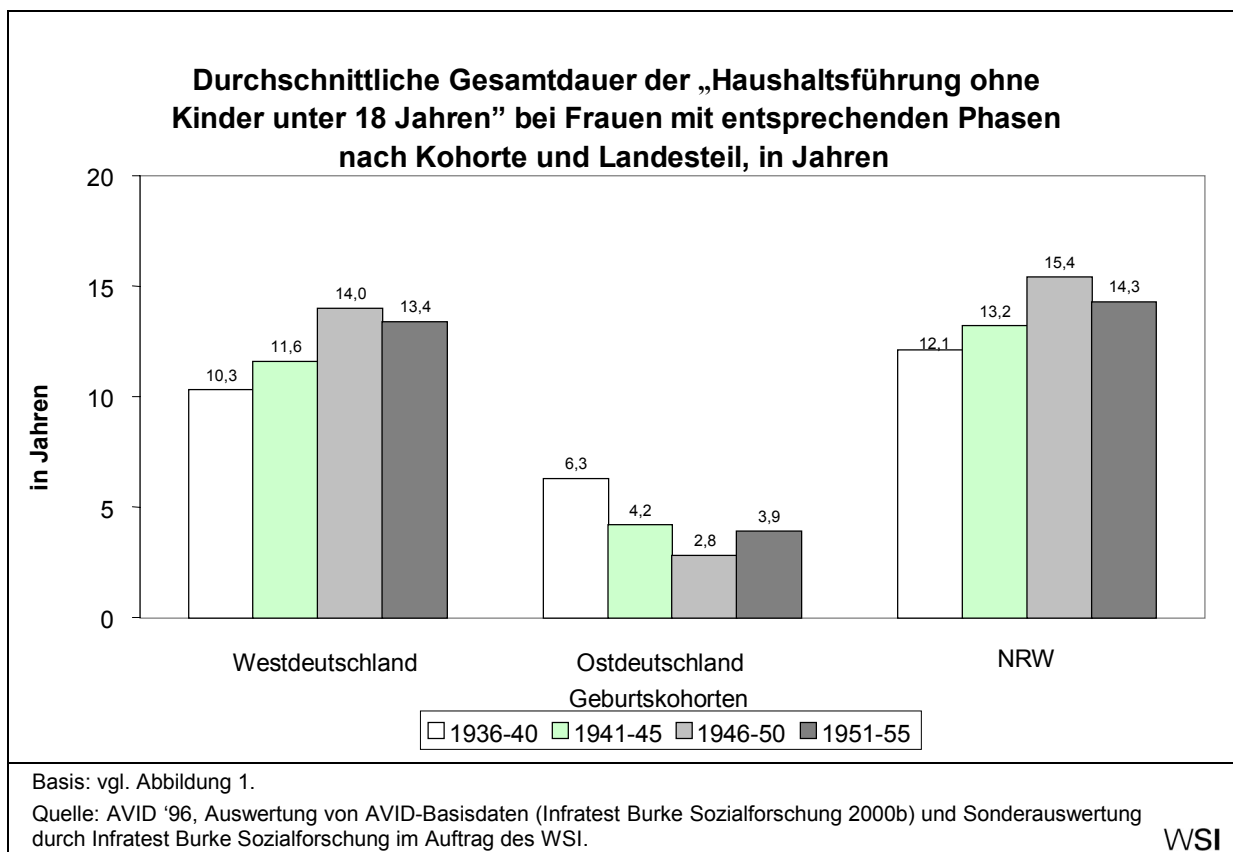
um Studenten, die neben ihrem Studium geringfügig beschäftigt sind, sowie um ältere Männer, die parallel zum Teil bereits Rentenleistungen beziehen dürften.

⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass der erstgenannte Trend zum Teil auch darauf zurückgeht, dass sich der Anteil der Mütter unter den Frauen verringert (und damit der Anteil derer, für die dieser Typ Nichterwerbstätigkeit überhaupt in Frage kommt), während der zweite Trend ausschließlich eine Verhaltensänderung innerhalb der Gruppe der Mütter widerspiegelt.

und 1940 geboren wurde und der Kinder wegen nicht erwerbstätig war, im Durchschnitt noch rund 15 Jahre zu Hause, so hat sich diese Phase bei der heute ca. 45- bis 50-Jährigen, die zwischen 1951 und 1955 geboren wurde, bereits um mehr als ein Drittel, nämlich auf 9,6 Jahre, verkürzt. In NRW waren die familienbedingten Erwerbsunterbrechungen von Frauen in allen betrachteten Kohorten allerdings noch etwas höher. Sehr viel kürzer unterbrechen ostdeutsche Frauen ihre Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung und Haushaltsführung. Allerdings hat sich auch hier die durchschnittliche Dauer von Kohorte zu Kohorte noch weiter verkürzt. Für Männer sind vergleichbare Zahlen wegen der geringen Fallzahlen statistisch gar nicht ausweisbar.

Wie aufgezeigt wurde (vgl. Abbildung 8), ist in den betrachteten Kohorten in Westdeutschland der Anteil der Frauen, die nicht erwerbstätig sind, obwohl in ihrem Haushalt keine minderjährigen Kinder (mehr) wohnen, zwar deutlich rückläufig, jedoch mit einem Anteil von ca. einem Drittel selbst in der jüngsten Kohorte immer noch beträchtlich. Häufig sind es Frauen, die, als ihre Kinder größer wurden, den Weg zurück in den Arbeitsmarkt nicht mehr gesucht oder nicht mehr bewältigt haben (Abbildung 17).

Abbildung 17

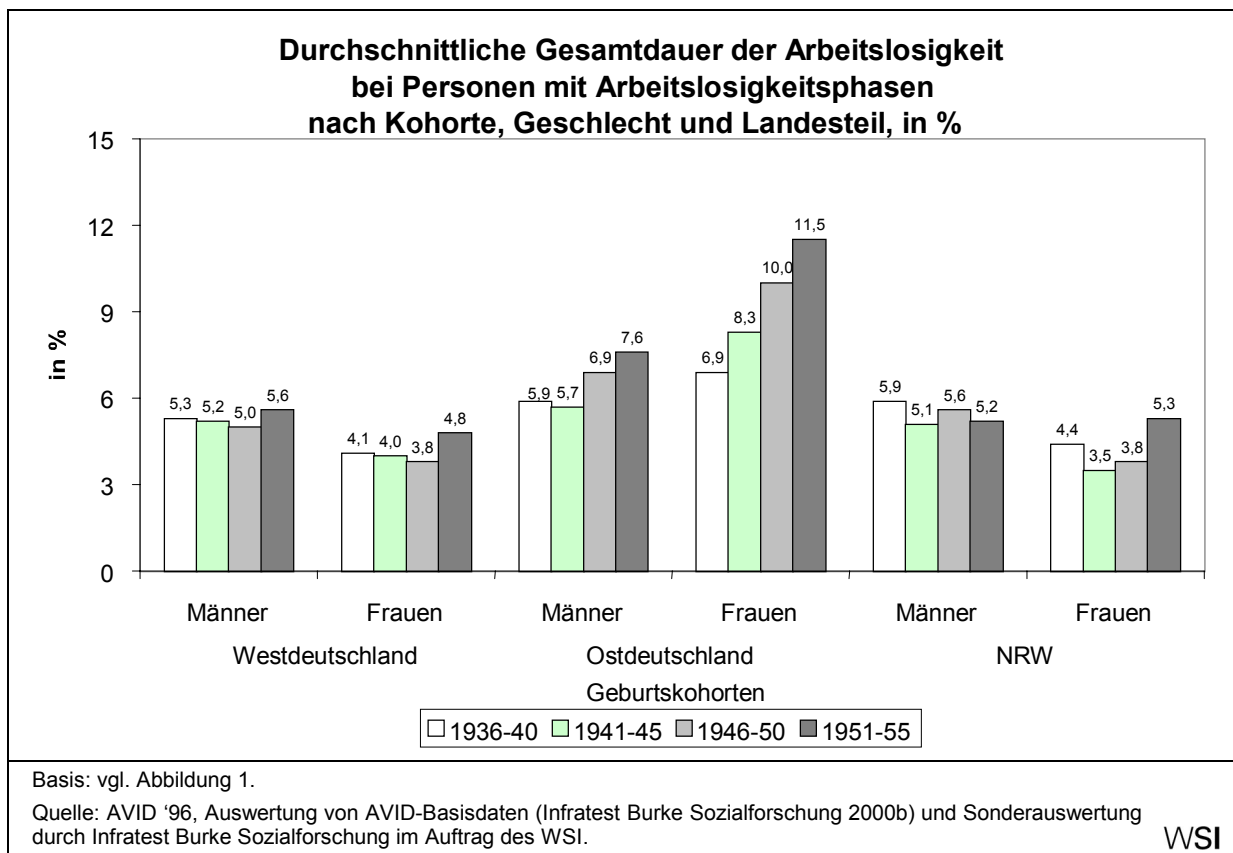


Wie die Abbildung verdeutlicht, verringert sich bei der verbleibenden Gruppe auch die Dauer der Erwerbslücke in der Erwerbsbiografie nicht weiter. Im Gegenteil: In Westdeutschland liegt die durchschnittliche Dauer der Nichterwerbstätigkeit bei den jüngeren Frauen mit entsprechender Biografieepisode sogar höher als bei den älteren. Für NRW liegen die Werte sogar in allen Altersgruppen nochmals höher als in Westdeutschland allgemein. Hier ist offensichtlich eine zwar zahlenmäßig zurückge-

hende, aber immer noch quantitativ gewichtige Gruppe zu identifizieren, die ohne „objektiven“ Hinderungsgrund (wie Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Erziehung minderjähriger Kinder o. Ä.)¹⁰ dem Arbeitsmarkt dauerhaft fernbleibt und entsprechend kurze bzw. lückenhafte Erwerbsbiografien aufzuweisen hat.

Zunehmend ist – vor allem in Ostdeutschland – die Dauer der Arbeitslosigkeit im Lebensverlauf (Abbildung 18). Besonders stark sind ostdeutsche Frauen betroffen, die in der jüngsten Kohorte schon, sofern sie zu der von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppe gehören, 11,5 Jahre an Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen haben. Auch in Westdeutschland hat sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei der jüngsten Kohorte im Vergleich zu den älteren Kohorten noch einmal deutlich verlängert.

Abbildung 18



Einen Eindruck davon, wie verbreitet tatsächlich längere Phasen einer bestimmten Erwerbsform und/oder Erwerbsunterbrechung in der Erwerbsbiografie sind, gibt Tabelle 2. Aufgeführt werden jeweils die Anteile der Untersuchungspopulation, die mindestens eine Gesamtdauer von fünf Jahren einer bestimmten interessierenden Episodenform im Laufe ihres Erwerbslebens kumuliert haben, wobei die jüngste und die älteste erfasste Kohorte verglichen werden.

Es zeigt sich, dass ein beträchtlicher Teil der jeweiligen Untersuchungspopulation mindestens fünf Jahre an sozialversicherungsfreier Erwerbszeit, vor allem aber an Nichterwerbszeit im Laufe der potenziellen Erwerbsphase akkumuliert. Im Einzelnen gehen die Entwicklungen im Kohortenvergleich – je nach Geschlecht und Landesteil – allerdings in unterschiedliche Richtungen. Der Anteil der Personen mit mindestens

¹⁰ Entsprechende Gründe für eine Nichterwerbsarbeit werden in der AVID gesondert ausgewiesen.

fünf Jahren an versicherungsfreien Erwerbstätigkeiten (im genannten, umfänglichen Sinne, d. h. inklusive Verbeamtung) ist im Westen eher rückläufig und bewegt sich bei der jüngsten Kohorte unabhängig vom Geschlecht bei rund 15%. Im Osten liegt er zwar auch bei der jüngsten Kohorte noch im einstelligen Bereich, ist jedoch bei beiden Geschlechtern ansteigend. Hierzu hat im Kohortenvergleich vor allem ein deutlicher Anstieg der Personen mit längeren Selbstständigkeitsphasen beigetragen, der in Westdeutschland nur bei den Frauen zu beobachten war. Längere Phasen ausschließlich geringfügiger Beschäftigung haben dagegen vor allem westdeutsche Frauen zu verzeichnen. Rund 6% unter ihnen arbeiten fünf Jahre und mehr in dieser Beschäftigungsform, wobei hier zwischen den betrachteten Kohorten keine starke Veränderung zu beobachten ist. In Ostdeutschland liegt der Anteil derer, die mehr als fünf Jahre dieser Beschäftigungsform nachgehen, in den betrachteten Kohorten bei beiden Geschlechtern deutlich unter 1%. Wirklich langfristig arbeiten hier offensichtlich nur wenige Erwerbsfähige als geringfügig Beschäftigte.

Tabelle 2

Anteil der Personen mit längeren Phasen sozialversicherungsfreier Erwerbsarbeit und/oder Nichterwerbsarbeit in der Erwerbsbiografie nach Gebietstand und Geburtskohorte, in %												
Biografieepisode	Westdeutschland				Ostdeutschland				Nordrhein-Westfalen			
	Kohorte 1951-55		Kohorte 1936-40		Kohorte 1951-55		Kohorte 1936-40		Kohorte 1951-55		Kohorte 1936-40	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
in % der Basis ⁴⁾												
Anteil der Personen mit mindestens 5 Jahren an... in der Erwerbsbiografie ¹⁾												
Sozialversicherungsfreie Erwerbsjahre, ²⁾	15,4	14,5	19,2	15,0	8,9	6,7	6,9	4,8	13,8	15,0	12,2	9,8
darunter...												
- selbstständig	10,0	5,1	12,5	3,3	7,4	5,2	4,2	2,1	9,3	7,5	7,3	2,0
- geringfüg. Beschäftigt ³⁾	0,4	5,8	0,1	6,4	0,1	0,3	0,1	0,4	0,5	6,0	0	4,8
Nichterwerbsjahre,	44,2	84,0	35,6	89,4	57,0	75,2	52,9	84,8	42,0	83,4	37,1	90,1
darunter....												
- Schule/ Studium	11,6	8,8	4,6	3,1	11,0	15,2	11,0	7,3	9,6	8,1	4,0	1,3
- HH-Führung mit Kindern unter 18 Jahren	0	45,9	0	71,1	0	6,8	0	31,8	0	48,5	0	75,3
- HH-Führung ohne Kinder unter 18 Jahren	0	26,1	0	44,8	0	2,0	0	2,5	0	28,5	0	49,8
- Arbeitslosigkeit	18,2	19,2	16,2	8,6	34,6	47,5	32,5	48,8	16,2	19,9	22,2	10,2
1) 14.-65. Lebensjahr. – 2) Schließt auch Verbeamtung ein! – 3) Ausschließlich geringfügige Beschäftigung. – 4) Männer (M) und Frauen (F) der Geburtsjahrgänge 1936-1955 mit Anwartschaft auf/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und 'Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung, im Auftrag des WSI; eigene Berechnungen.												

WSI

Bezüglich der Personen mit längeren Nichterwerbsjahren zeigt sich in beiden Landesteilen und auch in NRW ein charakteristischer Gegentrend zwischen Männern und Frauen. Durch den deutlichen Rückgang bei den Frauen bei gleichzeitigem, ebenfalls deutlichen Anstieg bei den Männern nähern sich die Anteile von Frauen und Männern mit längeren „Lücken“ in Form von Nichterwerbszeiten in der Erwerbs-

biografie aneinander an. Der Anstieg bei den Männern geht u. a. auf verlängerte Ausbildungszeiten zurück, ein Trend, der sich in ähnlicher Form auch bei Frauen niederschlägt. Auch in Bezug auf Arbeitslosigkeit kommt es im Westen bei beiden Geschlechtern zu einem deutlichen Anstieg der Personengruppen mit langen Phasen; in Ostdeutschland konsolidiert sich der Anteil an Personen mit langen Arbeitslosenphasen auf hohem Niveau. Bei den Frauen wird der Anstieg längerer Bildungs- und Arbeitslosigkeitsphasen in beiden Landesteilen allerdings bei weitem überkompensiert durch den starken Rückgang der Personen mit längeren Phasen der Haushaltsführung.

Legt man entsprechend der AVID die Zeit vom 14. bis zum 65. Lebensjahr als Phase der potentiellen Erwerbsbiografie zugrunde, so haben in der jüngsten betrachteten Kohorte insgesamt immerhin rund 44% der west- und 57% der ostdeutschen Männer Nichterwerbsphasen von mehr als fünf Jahren aufzuweisen, bei den Frauen sind es

in Westdeutschland sogar 84% und in Ostdeutschland 75%. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass im Rahmen des Mikrosimulationsmodells der AVID von einem Rentenzugang im Alter von 65 ausgegangen wird und Formen des freiwillig gewählten vorgezogenen Rentenzugangs (z. B. über Altersteilzeit) nicht berücksichtigt werden. Eine Mitberücksichtigung der hierdurch eintretenden weiteren „Erwerbslücken“ würde zu einer zusätzlichen Erhöhung der angegebenen Anteile führen. Ob die ausgewiesenen Lücken im Einzelfall im Hinblick auf die soziale Sicherung der Betroffenen oder die Funktionsfähigkeit der Sicherungssysteme selber Probleme aufwerfen, ist in Berichtsteil III zu klären.

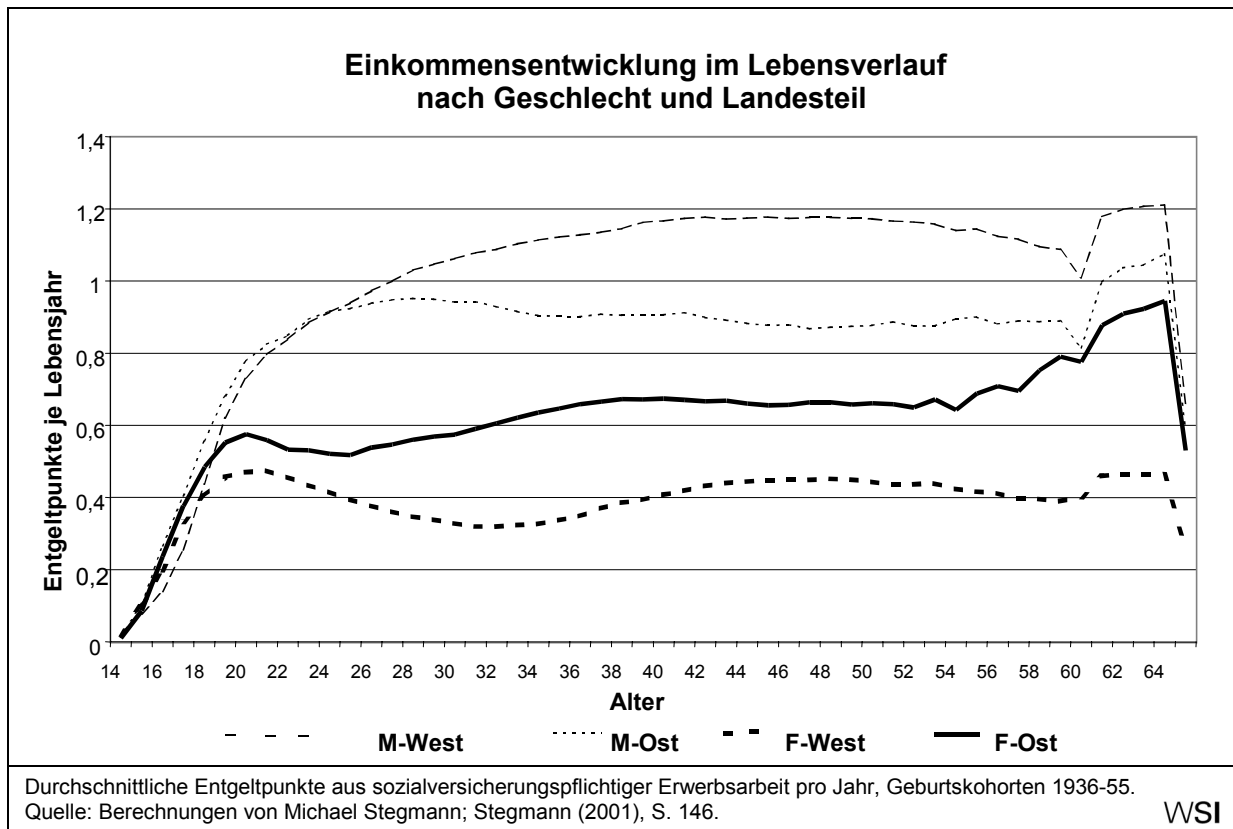
3. Einkommenserwerb im Lebensverlauf

Im folgenden Kapitel wird für unterschiedliche Subgruppen der Untersuchungspopulation der Einkommenserwerb über den Lebensverlauf auf charakteristische Muster und Diskontinuitäten hin überprüft. Hierfür wird die im Rahmen der AVID erfasste, rentenversicherungstechnische Größe der „Entgeltpunkte“ verwendet, durch die das versicherungspflichtige Jahreseinkommen einer Person in Relation zum Durchschnittsverdienst aller Versicherten gesetzt wird.¹¹ Auf die durchschnittliche Höhe der von einer bestimmten Gruppe in einem bestimmten Lebensjahr erworbenen Entgeltpunkte wirken sich dabei sowohl Erwerbsunterbrechungen aus, die mit einem Einkommen von 0 zu Buche schlagen, als auch charakteristische Einkommensschwankungen, z. B. durch einen Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit bei Frauen mit Kindern.

Wie Abbildung 19 verdeutlicht, die die durchschnittlichen Einkommensverläufe der Kohorten 1936-55 nachzeichnet, unterscheidet sich die Entwicklung des (versicherten) Einkommens im Lebensverlauf deutlich nach Landesteil und Geschlecht. Da die ausgewiesenen Entgeltpunkte gemäß des Rentenrechts für Ost und West getrennt berechnet werden, können die vertikalen Abstände der Linien dabei nicht direkt im Hinblick auf absolute Einkommensabstände zwischen beiden Landesteilen interpretiert werden; statt dessen liegt das Augenmerk auf der jeweiligen Entwicklung im Zeitverlauf wie auch auf den geschlechtsspezifischen Unterschieden im jeweiligen Landesteil.

¹¹ Bei der Umrechnung des (versicherungspflichtigen) Erwerbseinkommens einer Person in Entgeltpunkte pro Jahr entspricht ein Entgeltpunkt dem Einkommen des Durchschnitts der im jeweiligen Jahr Versicherten. Eine Person, die in einem Jahr die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdient hat, bekommt folglich 0,5 Entgeltpunkte angerechnet, eine Person, die das Doppelte eines Durchschnittseinkommens verdient hat, 2 Entgeltpunkte. Entgeltpunkte West und Ost werden gemäß des unterschiedlichen Einkommensniveaus getrennt berechnet, so dass sich hinter einem Entgeltpunkt West und einem Entgeltpunkt Ost nicht das gleiche absolute Jahreseinkommen verbirgt. Entgeltpunkte für in der DDR zurückgelegte Erwerbszeiten wurden rückwirkend ebenfalls aus dem Verhältnis des individuellen (versicherten) Arbeitsentgelts zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten berechnet, wobei gemäß der Regelungen des Renten-Überleitungsgesetzes (RÜG) die rentenrechtlichen Bestimmungen der DDR (vor allem die Teilnahme an der freiwilligen Zusatzrentenversicherung FZR) mitberücksichtigt wurden und die anrechenbaren Entgelte mittels Umrechnungsfaktoren auf die Durchschnittsverdienste im Westen umgerechnet wurden (zu den Details vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998, S. 347-387).

Abbildung 19



Im Westen sind vor allem die bekannten, großen Unterschiede zwischen Frauen und Männern augenfällig, die sowohl das Einkommensniveau als auch den Verlauf betreffen. Zur Ausdifferenzierung kommt es schon vor dem 20. Lebensjahr, wobei sich die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern – im Durchschnitt betrachtet – vor allem in der „fertilen Phase“ der Frauen rasch auseinanderentwickeln. Am größten sind sie um das 33. Lebensjahr, wo Männer etwa das 3,3-fache von Frauen verdienen.

Obgleich die Durchschnittsbetrachtung die Unterschiede zwischen einzelnen Subgruppen stark einebnet, zeigt sich bei den Frauen doch deutlich der typische zweigipflige Verlauf, mit einem gewissen weiteren kleinen Gipfel gegen Ende der Erwerbsbiografie: Das durchschnittliche Fraueneinkommen sinkt jenseits des 20. Lebensjahr deutlich bis zum 31. Lebensjahr ab und verharrt dann zunächst auf niedrigem Niveau. Erst jenseits des 35. Lebensjahres kommt es wieder zu einem leichten Anstieg bis zu einem Einkommensplateau, das die 40er Lebensjahre bestimmt. Es folgen sinkende Einkommen, die ihren niedrigsten Durchschnittswert in den späten 50er Jahren erreichen, bevor am Ende der Erwerbsfähigkeitsphase (wie bei den anderen betrachteten Gruppen auch) noch einmal höhere Werte ausgewiesen werden. Der Einkommensverlauf westdeutscher Männer erweist sich erwartungsgemäß als sehr viel kontinuierlicher. Für Männereinkommen der betrachteten Kohorten zeigt sich ein langjähriger kontinuierlicher Einkommensanstieg. Erst jenseits des 40. Lebensjahres stagniert das Einkommen auf hohem Niveau, um dann allmählich leicht abzusinken, mit einem deutlichen „Tiefpunkt“ im 59. Lebensjahr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die besonders hohen Männereinkommen nur anteilig (bei Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenzen) oder gar nicht (z. B. im Fall von Selbstständig-

keit) erfasst sind, d. h. die Abbildung die Einkommensentwicklung hier noch unterzeichnen dürfte.

Auch in Ostdeutschland liegen die versicherungspflichtigen Einkommen von Männern quasi über den gesamten Lebensverlauf deutlich über den für Frauen ausgewiesenen Werten, und auch hier kommt es in der Phase der Familiengründung – früher, als dies bei den entsprechenden Kohorten in Westdeutschland der Fall war – zu den größten Einkommensunterschieden zwischen Frauen und Männern. Vor allem ab Mitte 30 liegen die Unterschiede jedoch erheblich niedriger als im Westen. In der Summe erreichen ostdeutsche Frauen aus eigener Erwerbstätigkeit 71,3% der Entgeltpunkte ostdeutscher Männer, während sich der entsprechende Wert für westdeutsche Frauen nur auf 42,8% beläuft.

Insgesamt zeigt sich bei beiden Geschlechtern in Ostdeutschland ein flacherer Kurvenverlauf, d. h. es kommt – vor allem bei Frauen, aber auch bei Männern – bei jeweiliger Gesamtbetrachtung zu weniger starken Auf- und Abwärtsbewegungen beim Einkommenserwerb. Neben der bekannten (und bereits im vorangegangenen Abschnitt beleuchteten) Tatsache, dass ostdeutsche Frauen weniger und kürzere familiär bedingte Erwerbsunterbrechungen aufweisen, spielen bei den abgebildeten Kohorten auch die geringeren Lohnunterschiede in der DDR eine Rolle. Ein weiterer Grund für den im Vergleich zu Westdeutschland wesentlich flacheren Einkommensverlauf bei ostdeutschen Männern ist darauf zurückzuführen, dass bei einem Teil der Bevölkerung wegen ihrer Nicht-Teilnahme am freiwilligen Zusatzrentensystem FZR der DDR auch in der AVID höhere Einkommensanteile nicht erfasst sind (Ohsmann/Stolz 2000; Stegmann 2001, S. 145).

Haben sich die dargestellten Grundmuster von Kohorte zu Kohorte verschoben, lassen sich steigende Einkommensschwankungen bei einer Durchschnittsbetrachtung feststellen? Abbildungen 20 bis 23 zeigen die Ergebnisse für die vier aufeinanderfolgenden Kohorten à fünf Jahrgängen, die anhand der AVID untersucht werden können.

Abbildung 20

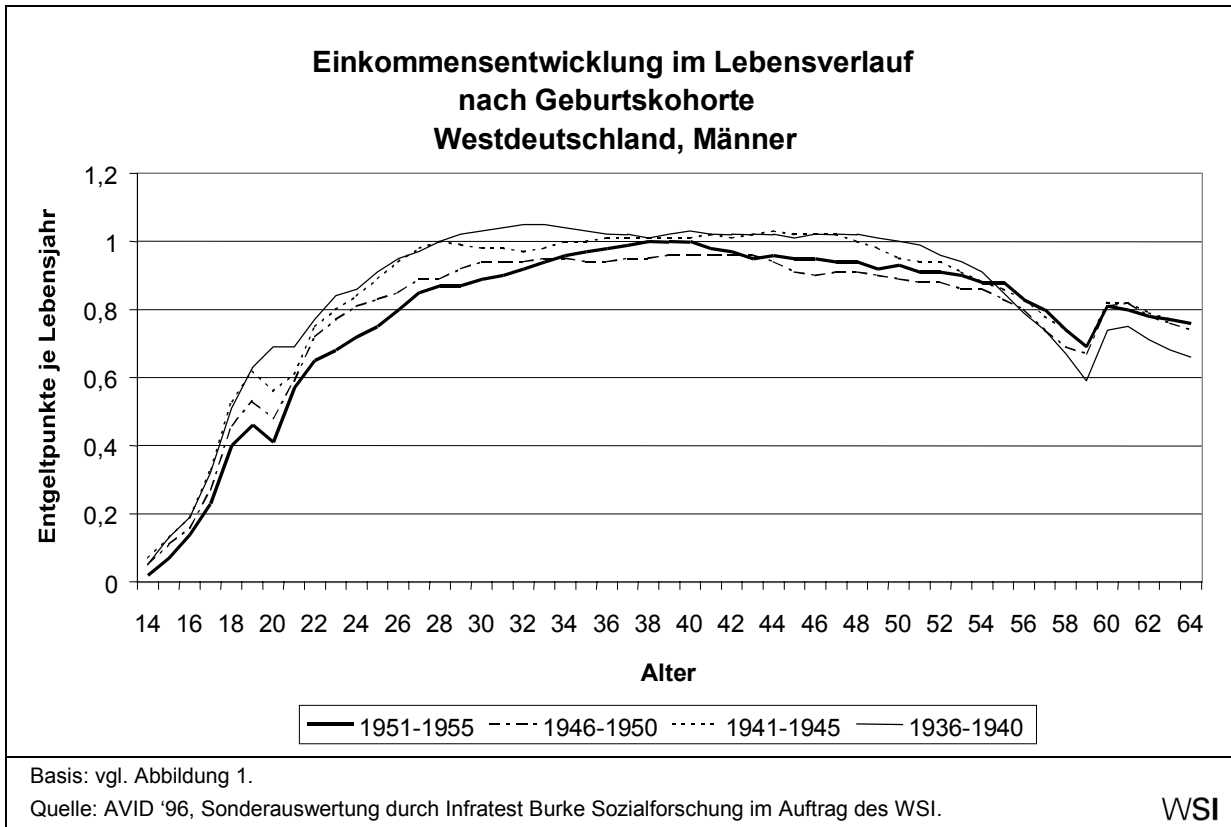


Abbildung 21

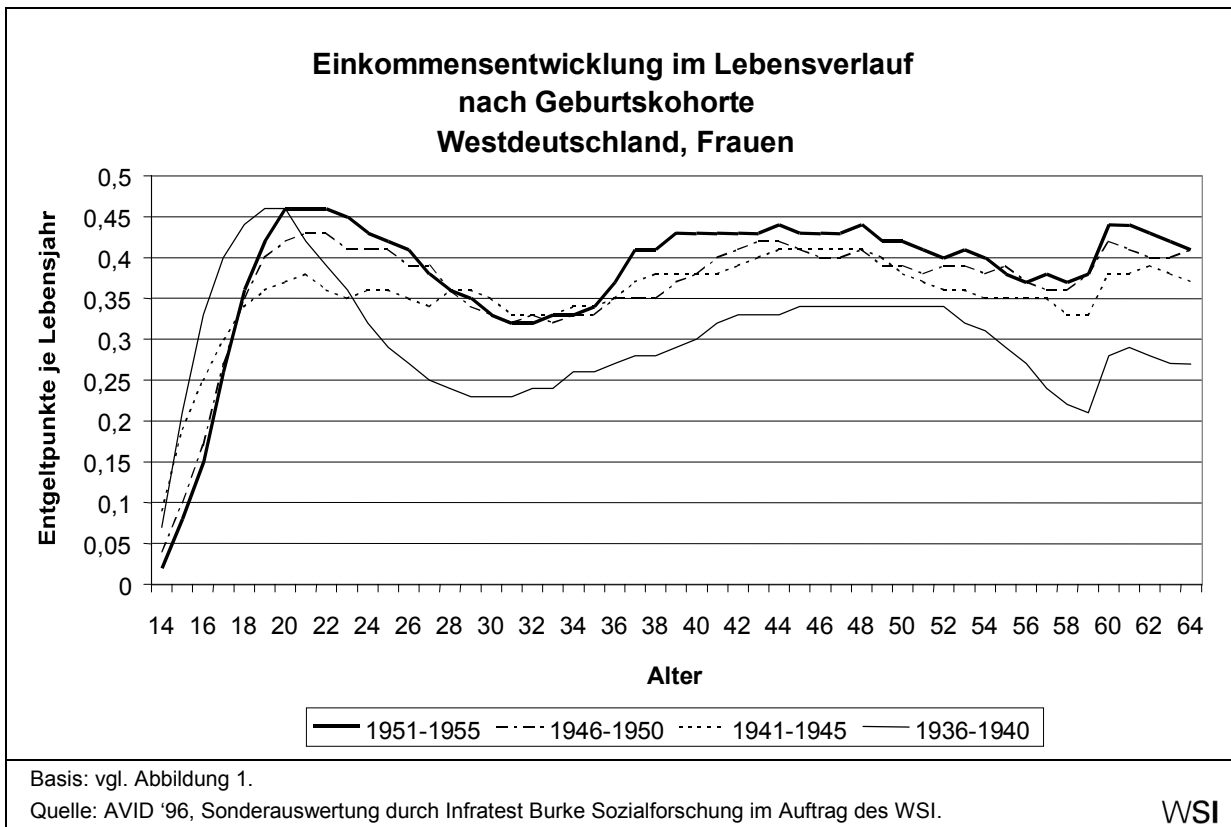


Abbildung 22

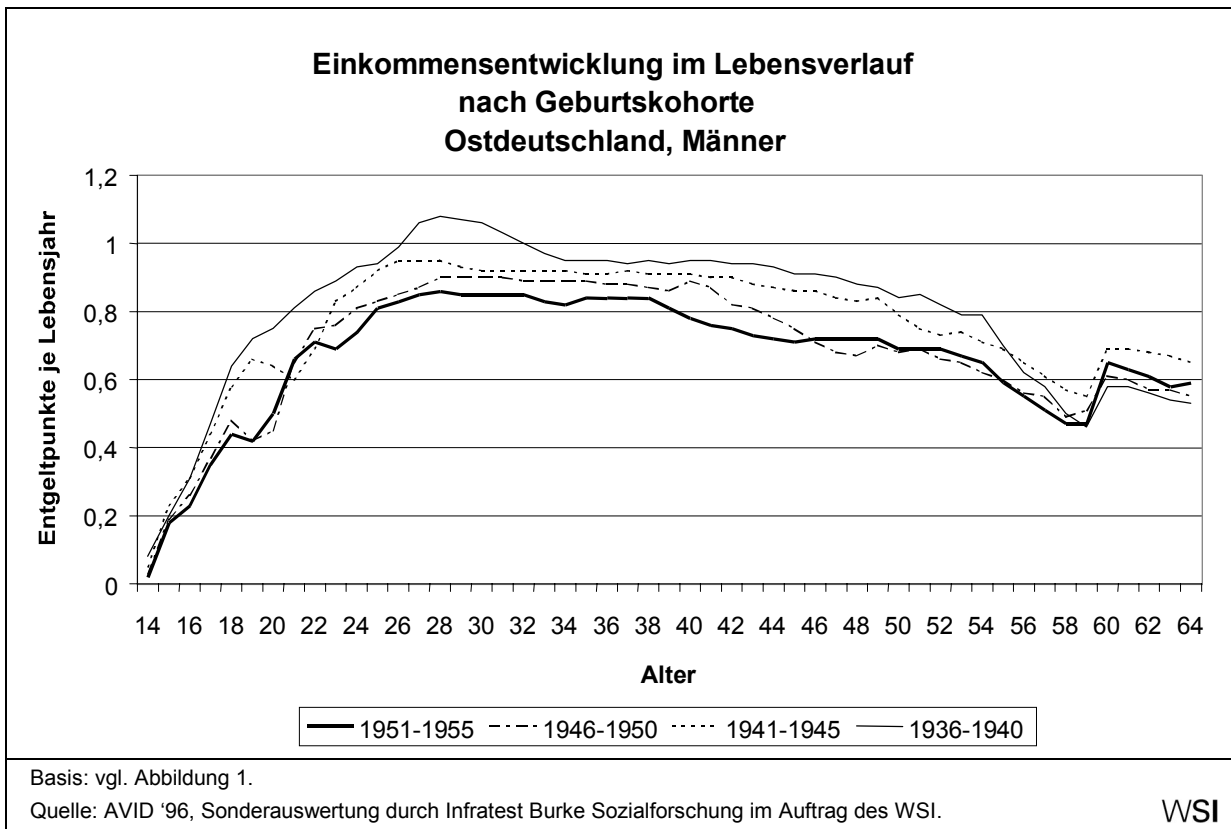
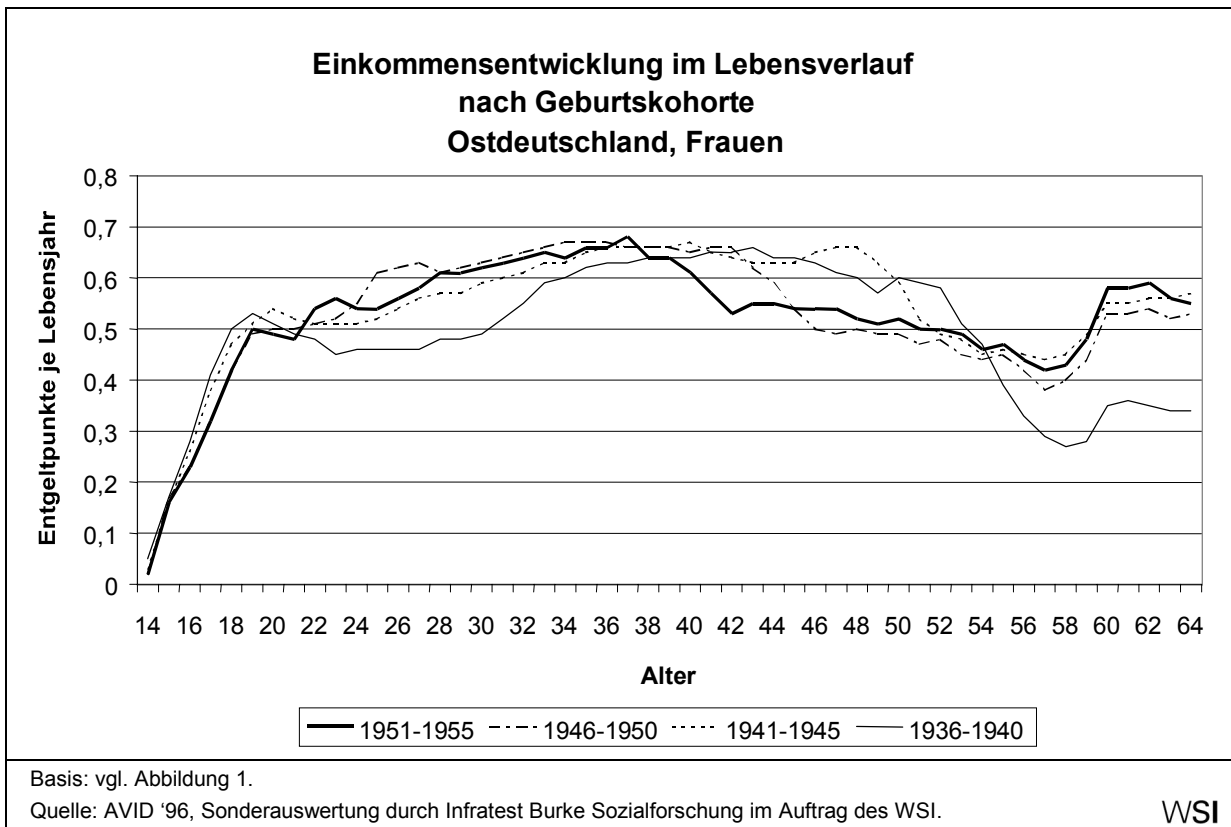


Abbildung 23



Die Betrachtung des Einkommenserwerbs im Lebensverlauf bestätigt den bereits aufgrund der Betrachtung einzelner Episodentypen (vgl. Abschnitt 2) gewonnenen Eindruck, dass sich die stärksten Veränderungen bei den westdeutschen Frauen ergeben haben. Doch auch bei den anderen Gruppen sind Verschiebungen zu erkennen.

Bei den westdeutschen Männern zeigt sich von Kohorte zu Kohorte eine stärkere Verlagerung des Einkommenserwerbs auf spätere Phasen des Erwerbslebens (Abbildung 20). Das durchschnittliche Einkommen in den ersten Jahren der Erwerbsfähigkeitsphase wird niedriger und weist zudem einen deutlicher werdenden „Knick“ um das 20. Lebensjahr auf. Wieweit zu dieser Durchschnittsentwicklung steigende Ausbildungsdauern beitragen, und wie weit mögliche Einstiegsprobleme an der Schwelle zwischen Ausbildung und Beruf eine Rolle spielen, kann auf der Basis der dargestellten AVID-Daten nicht geklärt werden. Der verlangsamte Einkommensanstieg setzt sich weiter fort. Die jüngste Kohorte kann gegenüber der ältesten bezüglich des Einkommens bzw. des durchschnittlichen Entgeltpunkteerwerbs pro Jahr zwar allmählich aufholen, sie jedoch erst jenseits des 50. Lebensjahres deutlich überholen. In den letzten Erwerbsjahren sieht die Einkommenssituation der 1951-55 Geborenen und auch der beiden mittleren Kohorten allerdings, immer im Vergleich zum jeweiligen versicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen, etwas günstiger aus als diejenige der heute rentennahen 1936-40 Geborenen. Insgesamt kommt es zu einer relativen Verschlechterung der Position der westdeutschen Männer.

Bei den westdeutschen Frauen kommt es im Durchschnitt dagegen zu einer deutlichen Verbesserung ihrer relativen Lebenseinkommensposition (Abbildung 21), die sich in der Summe darin ausdrückt, dass die jüngste Kohorte über den Lebenslauf immerhin 48,8% der von Männern der gleichen Kohorte erreichten Entgeltpunkte aus eigener Erwerbstätigkeit ansammelt, während es bei der ältesten Kohorte nur 35,6% waren. Der Vergleich der Kohorten weist jedoch auf eine Verlangsamung dieses Aufholprozesses hin. Auch bei der jüngsten Kohorte, die heute allerdings auch bereits 45-50 Jahre alt ist, ist die entscheidende Einkommensdiskontinuität, nämlich der Einkommensrückgang durch vorübergehende Unterbrechung oder zumindest Reduzierung der Erwerbsarbeit in der Familienphase, noch deutlich ausgeprägt, wenn auch die Phase insgesamt später im Leben eintritt und kürzer verläuft. Das Durchschnittseinkommen, das die Frauenkohorte um das 20. Lebensjahr erreichte, erreicht sie jedoch im gesamten weiteren Lebensverlauf nicht mehr. Auch der Einkommensrückgang in der zweiten Hälfte der 50er Jahre bleibt bestehen, wenn er auch weniger gravierend ausfällt als die „Familiendelle“ und im Kohortenvergleich tendenziell schwächer wird.

Die ostdeutschen Männer können ihre relative Einkommensposition insgesamt im Vergleich zu älteren Männern nicht halten, sondern verlieren deutlich an Entgeltpunkten über weite Phasen des Lebenslaufs (Abbildung 22). Besondere Einkommensrückgänge bzw. -diskontinuitäten zeigen sich beim Berufseintritt kurz vor dem 20. Lebensjahr. Bezüglich der Diskontinuitäten am Ende der Erwerbsbiografie, d. h. des starken Rückgangs des Durchschnittseinkommens in den späten 50er Jahren, gibt es kaum Veränderungen im Kohortenvergleich. Hier dürfte die hohe Arbeitslosigkeit älterer Männer den Einkommensdurchschnitt maßgeblich drücken.

Uneinheitlich zeigt sich die Entwicklung bei den ostdeutschen Frauen (Abbildung 23). In der typischen Familienphase zwischen etwa dem 20. und dem 37. Lebensjahr können die jüngeren Frauen ihre Einkommenssituation durch Verkürzung der Er-

werbsunterbrechungen erheblich verbessern, in der jüngsten Kohorte sind Diskontinuitäten in dieser Altersgruppe kaum noch zu beobachten und das Einkommen zeigt eine weitgehend kontinuierliche Aufwärtsentwicklung. Diese Entwicklung kehrt sich allerdings noch vor dem 40. Lebensjahr um. Vor allem bis zum 55. Lebensjahr sieht die Einkommenssituation jüngerer Frauen schlechter aus als die der ältesten und teilweise auch der mittleren Kohorten. In den letzten Erwerbsjahren erzielten die Frauen der ältesten Kohorte – die sich heute faktisch in diesem Alter befinden – die niedrigsten Einkommen. Für die anderen drei Kohorten wird hier noch einmal ein Einkommensanstieg prognostiziert.

Die Abbildungen 24 und 25 stellen die Situation in Westdeutschland und NRW gegenüber, wobei jeweils die älteste und die jüngste der vier Kohorten verglichen werden, um Entwicklungen gegenüberstellen zu können. Da NRW aufgrund seiner Größe den westdeutschen Durchschnitt maßgeblich mitbeeinflusst überrascht es nicht, dass die durchschnittlichen Einkommensverläufe von Frauen und Männern in NRW stark dem westdeutschen Muster ähneln. Einige Differenzen lassen sich jedoch festhalten. So ist bei den Männern bemerkenswert, dass in der Kohorte der 1936-40 Geborenen Männer aus NRW noch fast über ihr gesamtes Leben einen deutlichen Einkommensvorsprung gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt aufzuweisen hatten. Nur in ihren letzten Erwerbsjahren – dies entsprach der zweiten Hälfte der 90er Jahre – kommt es zu ähnlich niedrigen Werten wie in Westdeutschland allgemein. Anders sieht es bei der Kohorte derer aus, die heute ca. 45-50 Jahre alt sind. Ein Einkommensvorsprung gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt ist für sie nicht mehr festzustellen, NRW und Westdeutschland weisen hier durchgängig fast identische Werte auf. NRW hat hier offensichtlich seinen Vorsprung eingebüßt, liegt allerdings immer noch im westdeutschen Durchschnitt.

Vergleicht man die Frauen in NRW und Westdeutschland, so fällt zum einen das überdurchschnittlich hohe Einkommen sehr junger Frauen aus NRW in der Kohorte 1936-40 auf; bei den 1951-55 geborenen Frauen ist dies nur noch für eine kurze Zeit in ihren frühen 20er Lebensjahren zu beobachten. Dies kann allerdings ein Hinweis darauf sein, dass mehr Frauen früh – ohne lange Ausbildung – ins Erwerbsleben eingestiegen sind. Bemerkenswert erscheint daher vor allem auch das Ergebnis, dass Frauen aus NRW im mittleren Alter – bei der älteren Kohorte etwa zwischen dem 30. und 50. Lebensjahr, bei der jüngeren Kohorte zeitlich etwas nach hinten versetzt – in NRW eine etwas schlechtere Einkommensposition ausweisen als die Frauen im westdeutschen Durchschnitt. Dies bestätigt die vorangegangenen Analysen, die in vielen Punkten für NRW besonders große geschlechtsspezifische Differenzen sowie ein verlängertes Fortbestehen geschlechtsspezifischer Rollenmuster u. Ä. zu Tage förderten.

Wie die Auswertungen der AVID deutlich machen, sind insgesamt die Kohorteneffekte auf den Einkommensverlauf wesentlich geringer als der Einfluss der Qualifikation. Die folgende Gruppe von Abbildungen (Abbildungen 26-31) verdeutlichen diese Zusammenhänge, wobei hier jeweils alle 20 betrachteten Jahrgänge (1936-55) zusammengefasst sind.

Abbildung 24

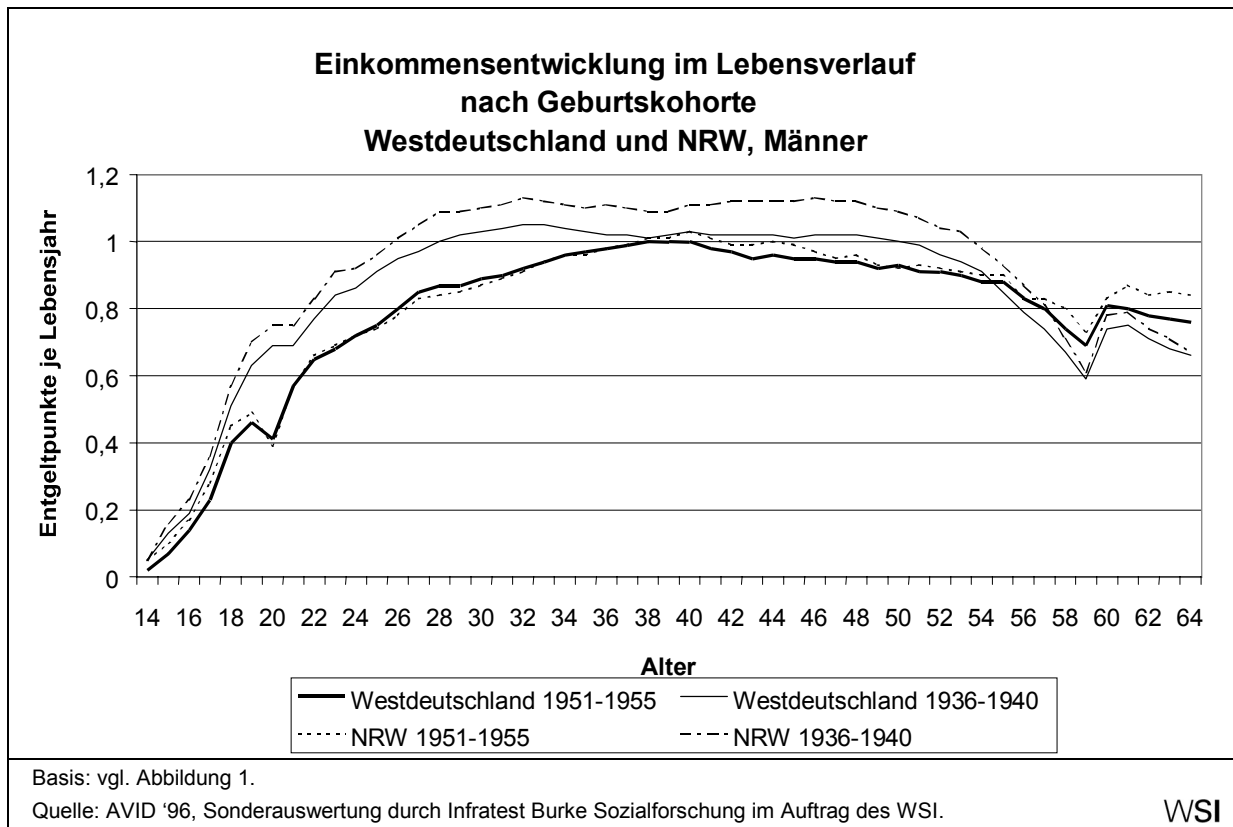


Abbildung 25

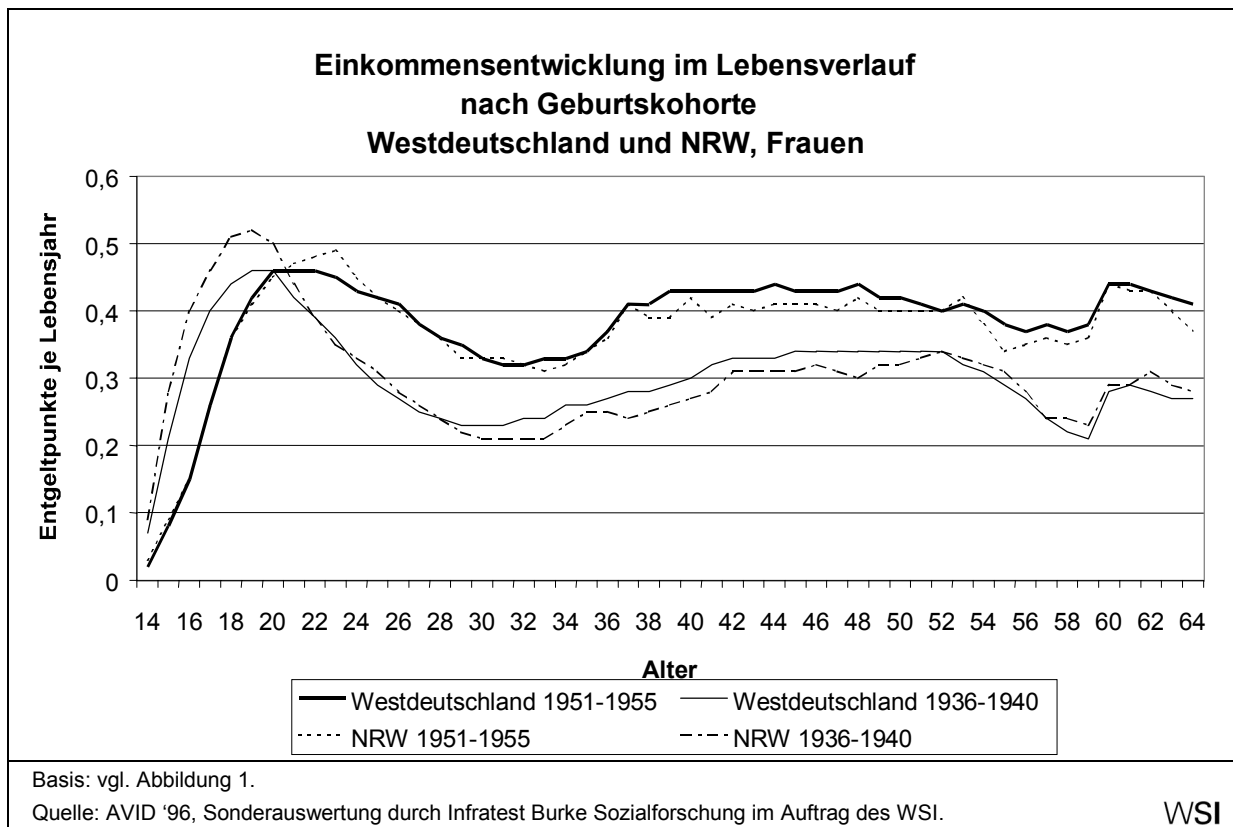


Abbildung 26

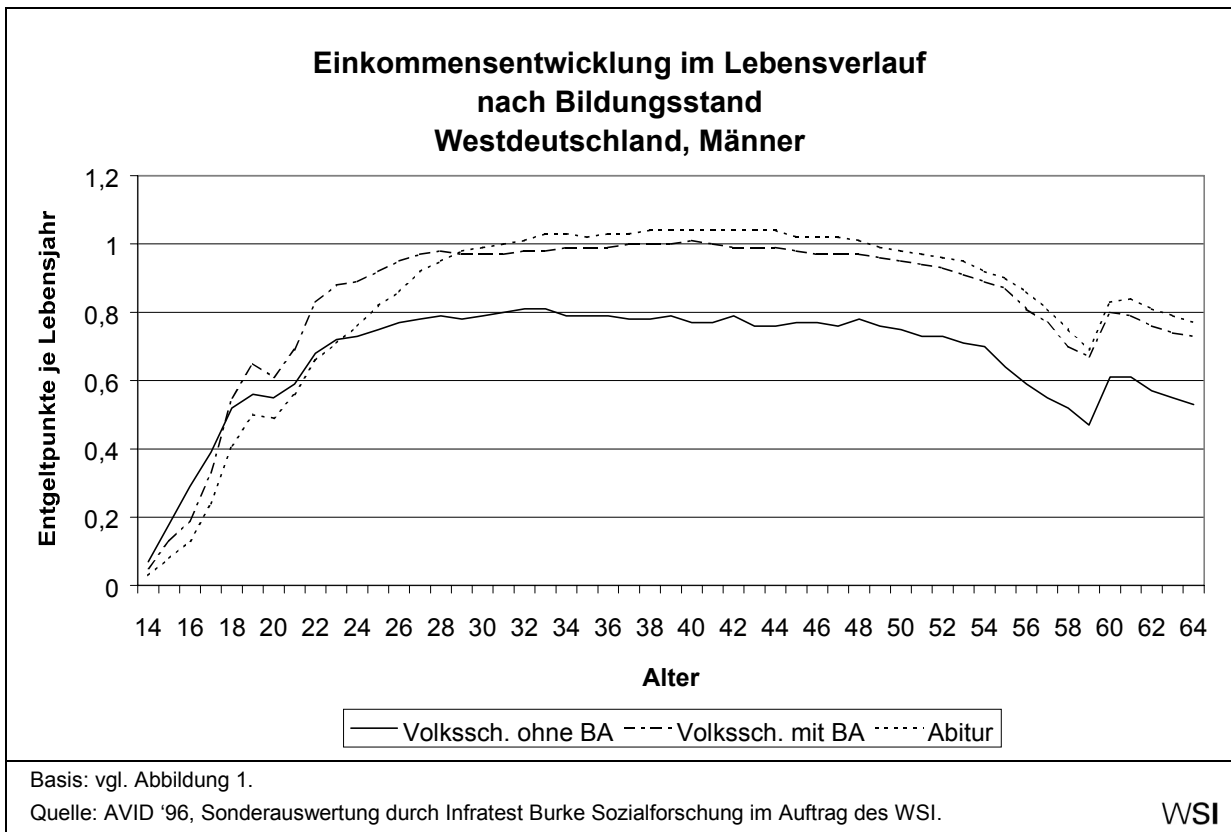


Abbildung 27

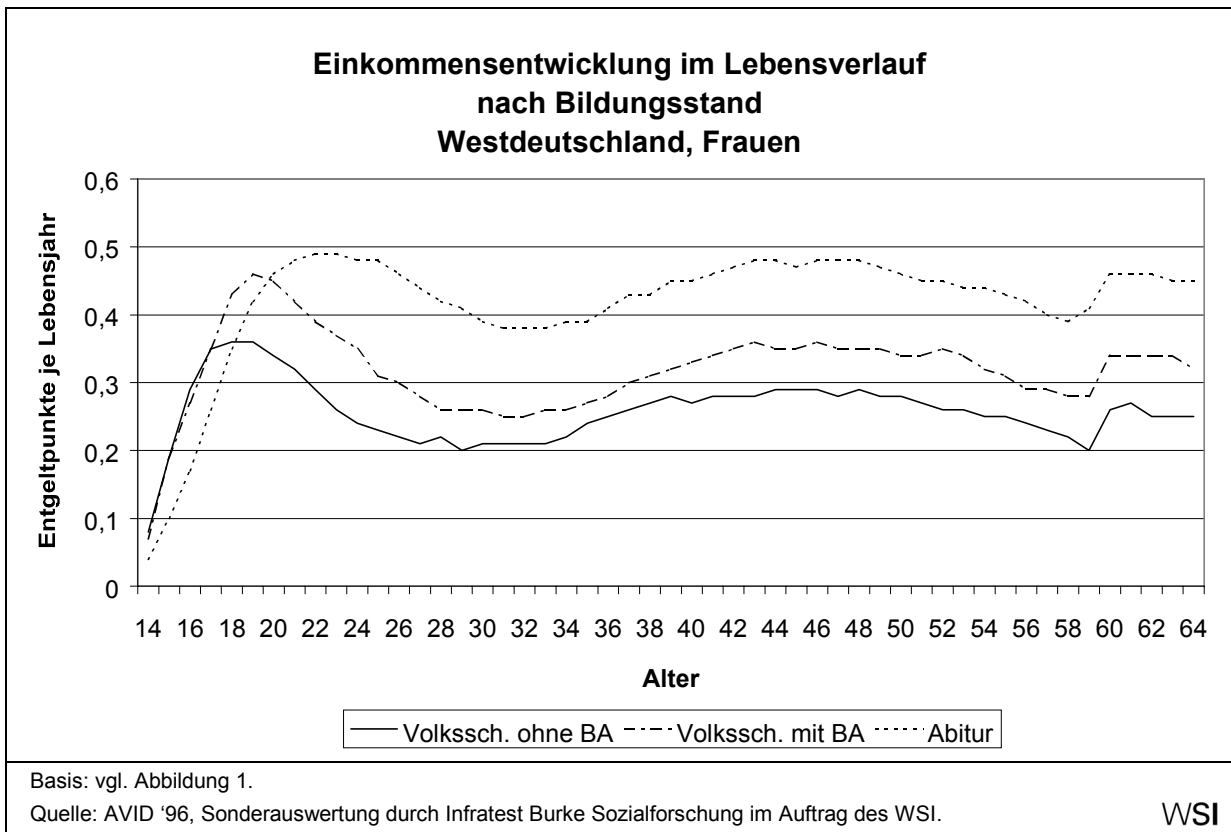


Abbildung 28

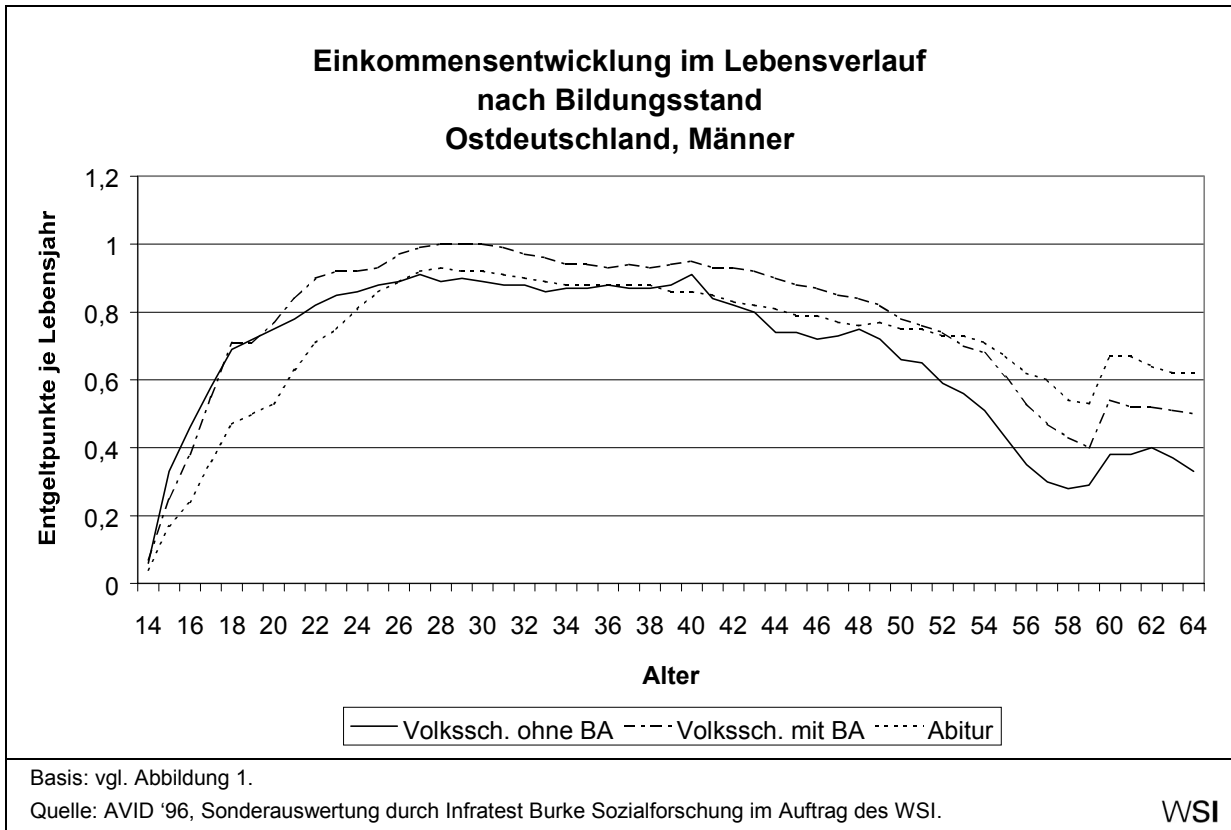


Abbildung 29

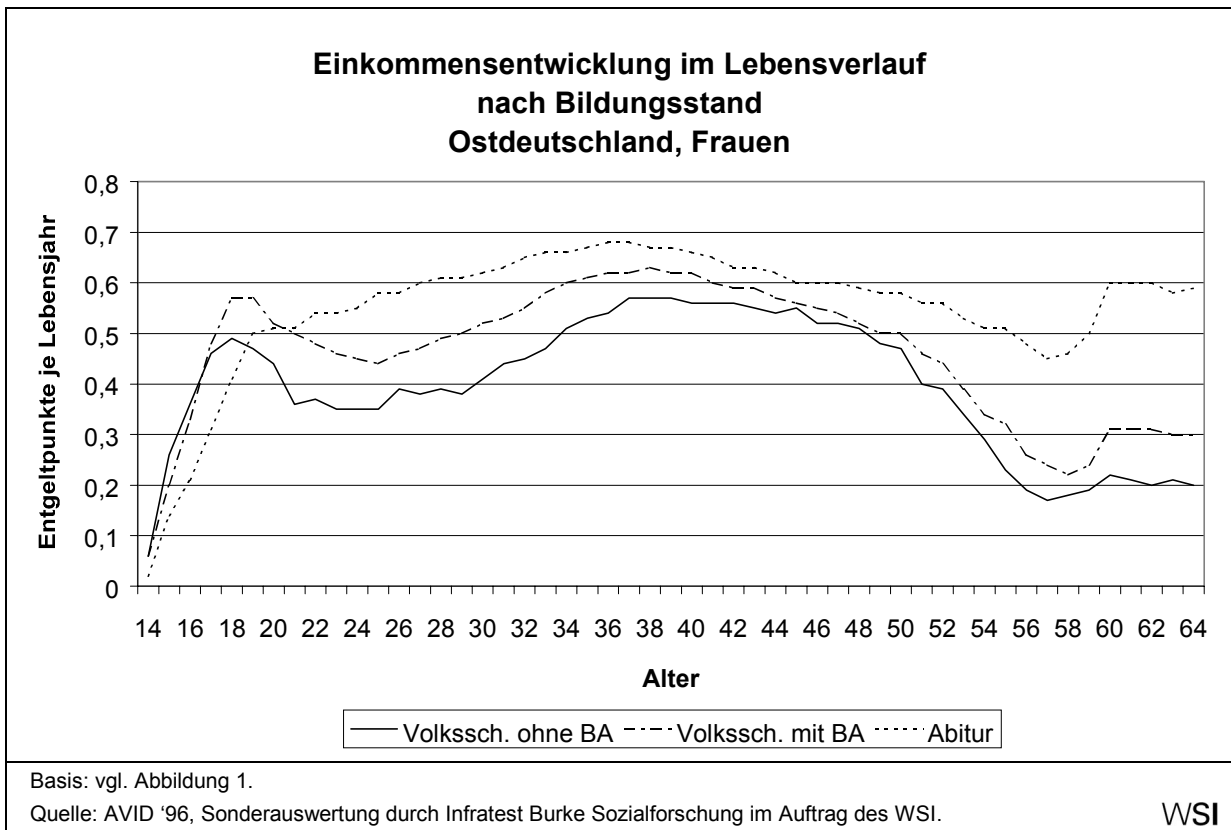


Abbildung 30

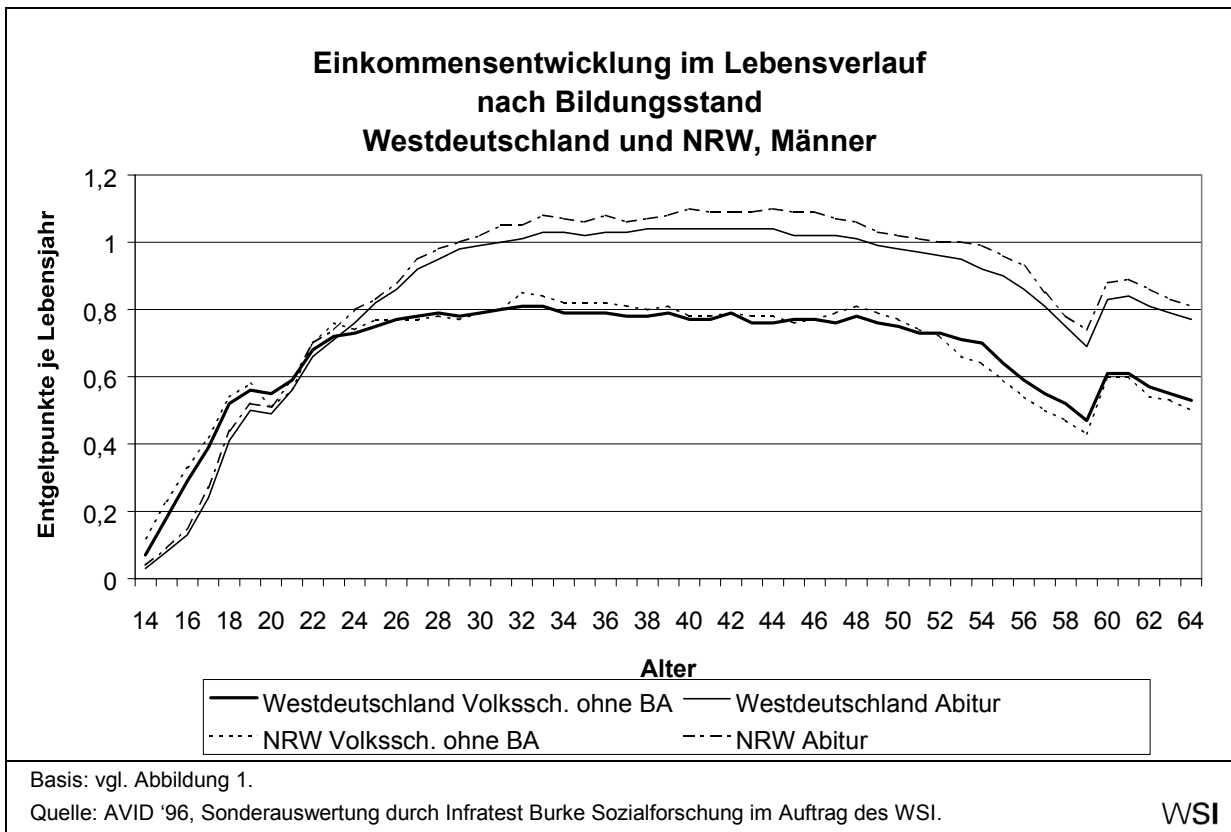
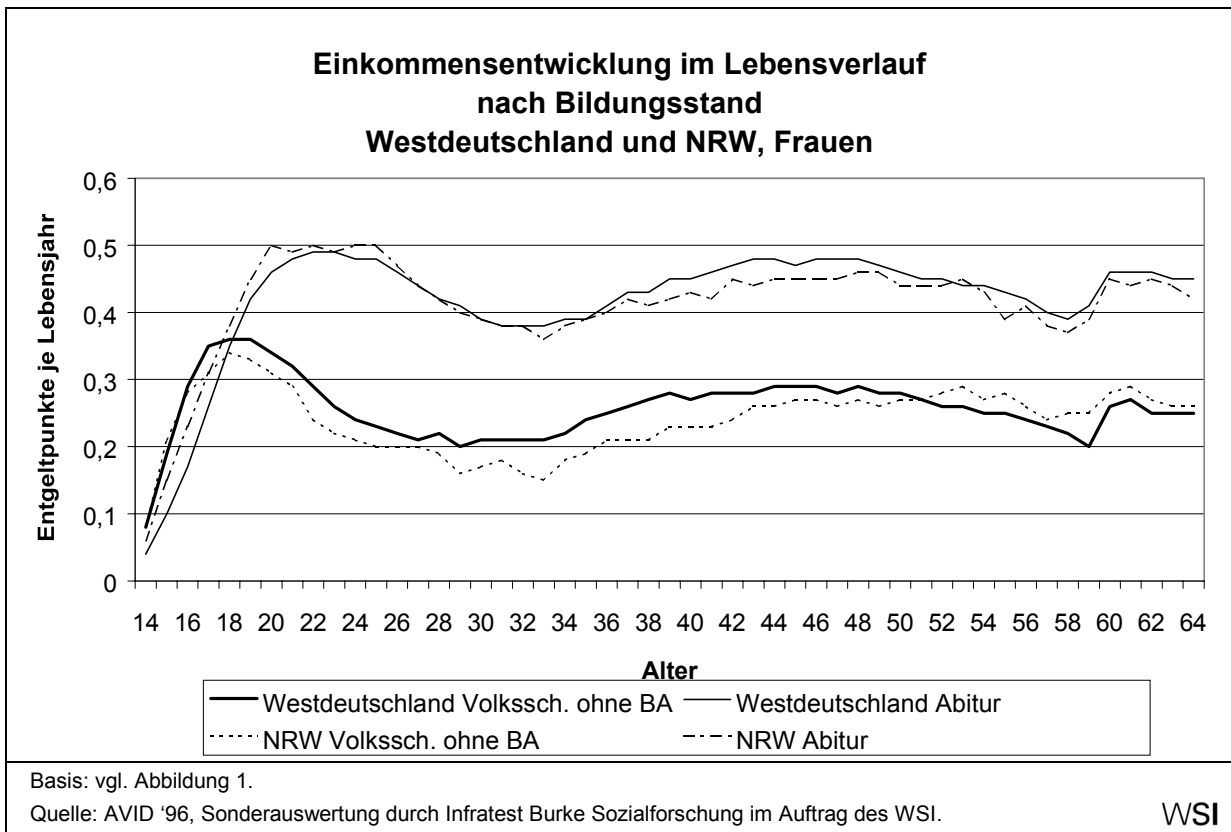


Abbildung 31



Bei den Männern zeigen sich vor allem die erheblich geringeren Einkommenschancen über den Lebensverlauf bei Personen ohne Berufsausbildung im Vergleich zu Personen mit Berufsausbildung oder Personen, die mindestens Abitur haben. Die beiden letztgenannten Gruppen können dagegen – bei ausbildungsbedingt verzögertem Einstieg der höher Gebildeten – über weite Strecken des Lebensverlaufs sehr ähnliche Durchschnittseinkommen erzielen. Dies zeigt, dass zumindest Männer der betrachteten Kohorten auch ohne akademische Bildung im Durchschnitt gute Einkommensentwicklungsmöglichkeiten hatten, sofern sie zumindest eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten. So erreicht die Gruppe mit Volksschulabschluss und Berufsausbildung mit 42,5 Entgeltpunkten aus eigener Erwerbstätigkeit im Lebensverlauf fast die identische Summe wie die Gruppe, die mindestens Abitur hat, während Männer ohne Berufsausbildung nur rund 80% hiervon erreichen.

Bei Frauen erweist sich Bildung als noch entscheidender für den Erwerbs- und Einkommensverlauf (Abbildung 27). Bei ihnen unterscheiden sich alle drei differenzierten Qualifikationsniveaus deutlich. Zwar kommt es auf allen Qualifikationsniveaus sowohl zu einer Einkommensdelle in der Familienphase als auch zu einer – kürzeren – Phase des Einkommensrückgangs in der 2. Hälfte des 6. Lebensjahrzehnts. Je höher die Bildung, desto später treten jedoch im Durchschnitt die Einkommenseinbußen in der Familienphase auf und desto kürzer fallen sie aus. Zudem erreichen nur Frauen der höchsten Bildungsgruppe später im Erwerbsleben (etwa in der zweiten Hälfte ihrer 40er Lebensjahre) noch einmal die durchschnittliche Einkommensposition, die sie vor der Familienphase innehatten. Hier schlagen sich sowohl das unterschiedliche Erwerbsverhalten als auch die unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen schlecht und gut qualifizierter Frauen nieder. Über den Lebensverlauf erzielen Frauen ohne Berufsausbildung nur knapp 62%, Frauen mit Volksschulabschluss und Berufsausbildung gut 76% des versicherungspflichtigen Einkommens, das Frauen erreichen, die mindestens Abitur haben. Der Unterschied der Frauen dieser oberen Bildungsgruppe zu den vergleichbaren Männern ist jedoch immer noch eklatant: auch gut gebildete Frauen erreichen gerade die Hälfte (50%) des versicherungspflichtigen Lebensverlaufeinkommens vergleichbar gebildeter Männer.

Bei ostdeutschen Männern (Abbildung 28) spielen Bildungsdifferenzen einen weniger großen Unterschied bezüglich des Einkommensverlaufs als für ihre westdeutschen Geschlechtsgenossen. Hier spiegeln sich allerdings bei den abge bildeten Kohorten teilweise noch die Entgeltstrukturen in der ehemaligen DDR. Für jüngere Kohorten könnte sich ein anderes Bild ergeben. Eine Ausdifferenzierung mit deutlichen Einkommensunterschieden für alle drei Bildungsniveaus ist bereits für die letzten (und damit im Durchschnitt zeitnächsten) Erwerbsjahre zu erkennen.

Bei den Frauen spielte allerdings auch in Ostdeutschland schon bei den betrachteten Kohorten das Qualifikationsniveau eine wichtige Rolle für den Erwerbs- und Einkommensverlauf (Abbildung 29). Diskontinuitäten in der Einkommensentwicklung durch die Familienphase zeigen sich bei Frauen, die mindestens Abitur haben, im Unterschied zu den schlechter qualifizierten Frauen fast gar nicht. Hier ist der Unterschied auch gegenüber westdeutschen Frauen mit höherer Bildung beträchtlich. Die Einkommensunterschiede zwischen den ostdeutschen Frauen unterschiedlicher Bildungsniveaus werden dann allerdings zunehmend geringer, bis es jenseits des 50. Lebensjahres wieder zu einer sehr deutlichen Ausdifferenzierung kommt. In den letzten Berufsjahren erweist sich eine hohe Bildung für ostdeutsche Frauen als besonders wichtig; in der Gruppe der Frauen, die mindestens Abitur haben, wird etwa ab

dem 57. Lebensjahr im Durchschnitt ein rund doppelt so hohes Einkommen erzielt wie bei denen, die nur eine Berufsausbildung oder gar keinen Berufsabschluss haben.

Vergleicht man NRW wieder mit Westdeutschland insgesamt, so zeigen sich bei den Männern der betrachteten 20 Jahrgänge eher Unterschiede bei den Hoch- als bei den Niedrigqualifizierten (Abbildung 30). Der Einkommensverlauf bei Niedrigqualifizierten aus NRW entspricht fast genau dem westdeutschen Durchschnitt, allerdings stellt sich ihre Situation in höherem Erwerbsalter (jenseits des 51. Lebensjahres) im Vergleich etwas ungünstiger dar. Gut qualifizierte Männer dieser Jahrgänge hatten bzw. haben in NRW dagegen über den gesamten Erwerbsverlauf leicht überdurchschnittliche Einkommensmöglichkeiten.

Etwas ungünstiger präsentiert sich die Einkommensentwicklung von Frauen in NRW (Abbildung 31). Niedrigqualifizierte Frauen erzielen über den Großteil ihres Lebens im Durchschnitt der Gruppe geringere Einkommen als in Westdeutschland allgemein. Obwohl sich in den letzten Jahren vor Erreichen des Rentenalters für Frauen aus NRW ein günstigeres Bild zeigt, kommen sie in der Summe nur auf etwa 93% des durchschnittlichen Lebenseinkommens von westdeutschen Frauen. Im Unterschied zu den Männern erzielen auch gut qualifizierte Frauen nach überdurchschnittlichen Einkünften in den frühen Lebensjahren nach Vollendung ihres dritten Lebensjahrzehnts im Durchschnitt etwas geringere Einkünfte als für Westdeutschland insgesamt verzeichnet werden. Bei diesen Ergebnissen können allerdings – wie erwähnt – mögliche Differenzen bei der Erwerbsorientierung einerseits und bei den Einkommenserzielungsmöglichkeiten andererseits nicht differenziert werden.

Wie aus Abbildungen 32 und 33 (in Anlehnung an Stegmann 2001) deutlich wird, beeinflusst die Zahl der Kinder den Einkommensverlauf von Frauen der betrachteten Jahrgänge insgesamt deutlich stärker als die Zugehörigkeit zu einer bestimmten der betrachteten Kohorte oder das Bildungsniveau. Dies gilt vor allem für Westdeutschland (Abbildung 32). Hier treten gewaltige Einkommenseinbußen schon mit dem ersten Kind auf; bei Frauen mit zwei oder gar drei Kindern liegen die Lebenserwerbseinkommen nochmals über den gesamten Lebensverlauf niedriger. Frauen mit Kindern können – jedenfalls im Durchschnitt – nie mehr wieder zu dem Einkommen kinderloser Frauen aufschließen. Am Ende des Erwerbslebens weisen Frauen mit einem Kind nur 58%, Frauen mit zwei Kindern 43% und Frauen mit drei Kindern sogar nur 30% des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens kinderloser Frauen auf (Stegmann 2001, S. 154). Im Hinblick auf diskontinuierliche und niedrige Lebenseinkommen(sverläufe) stellen Kinder für westdeutsche Frauen damit immer noch den entscheidenden Faktor dar.

In Ostdeutschland wirkte sich die Familiengründung zumindest bei den hier betrachteten Frauen, bei denen diese Phase fast durchweg noch in die DDR-Zeit mit ihren günstigen Rahmenbedingungen zur Vereinbarung von Beruf und Familie fiel, weniger gravierend aus (Abbildung 33). Schon vor dem 40. Lebensjahr konnten die Frauen mit ein bis zwei Kindern fast vollständig und die Frauen mit drei Kindern weitgehend wieder an die Einkommensentwicklung kinderloser Frauen anknüpfen,

Abbildung 32

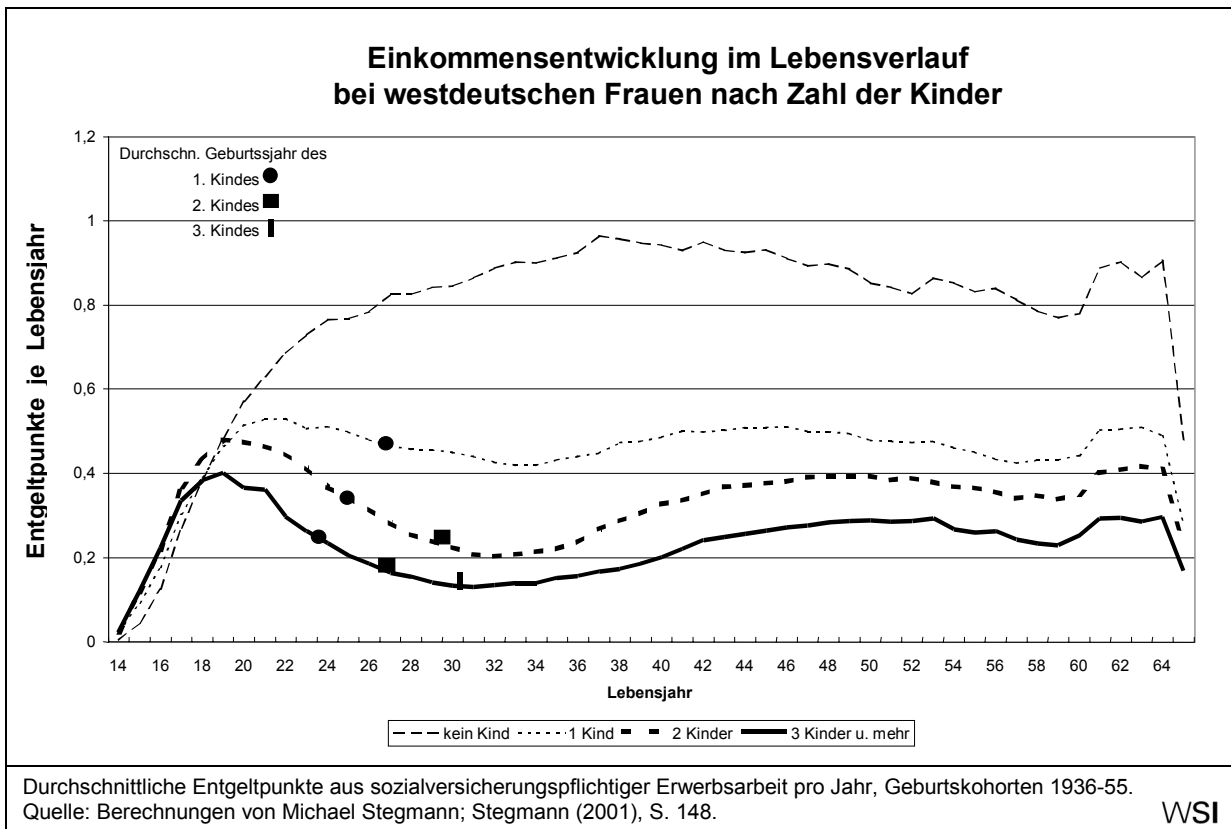
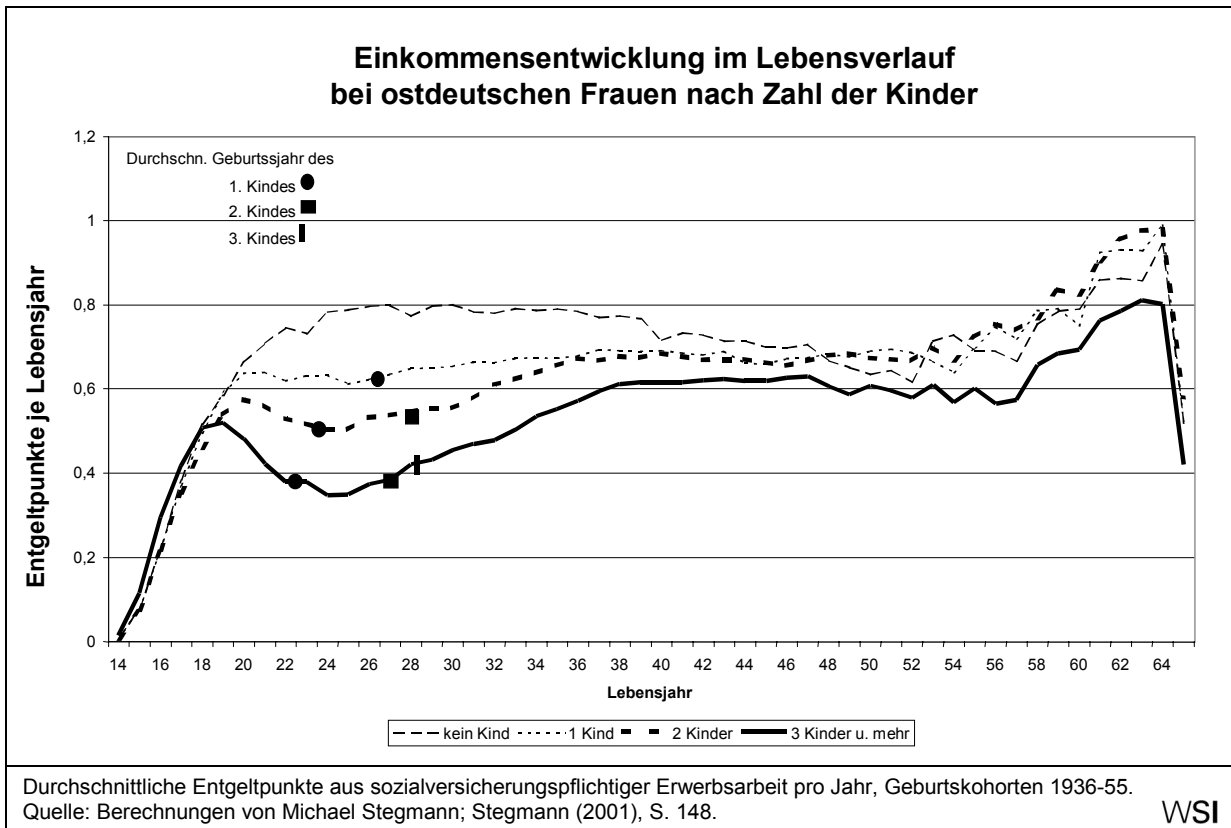


Abbildung 33



und nur bei der letztgenannten Gruppe blieb ein Einkommensrückstand in den letzten Erwerbsjahren sichtbar. Selbst sie erreichen aber rund drei Viertel des Lebenserwerbseinkommens kinderloser Frauen, Frauen mit einem Kind sogar fast 94%.

Im Folgenden sollen zwei im Hinblick auf diskontinuierliche Lebensläufe besonders interessierende Biografieepisoden gesondert betrachtet werden: Gefragt wird nach der Rolle von Teilzeitarbeit für die Einkommensbiografie von Frauen, sowie nach der Rolle von Arbeitslosigkeit bei beiden Geschlechtern. In der Biografieperspektive interessieren dabei vor allem mögliche Auswirkungen früher Teilzeit- und Arbeitslosigkeitsphasen auf den weiteren Erwerbs- und Einkommensverlauf. Da es in der DDR weder offene Arbeitslosigkeit gab, noch familienbedingte Teilzeit bei Frauen eine Rolle spielte, beschränken sich die folgenden Auswertungen auf Westdeutschland. Auf einen Vergleich mit NRW wird aus Gründen der Zellenbesetzungen verzichtet.

Um Familie und Beruf auch in Westdeutschland zu vereinbaren, entscheiden sich viele westdeutsche Frauen für eine Teilzeitbeschäftigung. Wie wirkt sich diese Entscheidung auf den gesamten Einkommensverlauf und das Lebenserwerbseinkommen bei Frauen aus? Die Abbildungen 34 und 35 zeigen die Resultate im Kohorten- und Qualifikationsvergleich. Das wichtigste Ergebnis ist, dass Frauen mit Teilzeitphasen insgesamt ein höheres Einkommensergebnis erzielen als der Durchschnitt aller Frauen. Die relative Besserstellung zeigt sich bereits in der Einkommensdelle, durch die die typische Familienphase gekennzeichnet ist, tritt später im Lebensverlauf aber noch deutlicher hervor (Abbildung 34). Dieses auf den ersten Blick überraschende Resultat erklärt sich daraus, dass, wie bereits in Kapitel 2 deutlich wurde, Teilzeitarbeit bei den betrachteten Kohorten häufiger an die Stelle von Nichterwerbstätigkeit als von Vollzeitarbeit getreten ist. Während Frauen, die Teilzeit und Vollzeit kombinieren, zumeist insgesamt lange Zeiten bezahlter Erwerbsarbeit erreichen, kommen die „reinen“ Vollzeitfrauen im Durchschnitt auf deutlich weniger Erwerbsjahre und drücken wegen ihrer langen Nichterwerbsphasen auch den Einkommensdurchschnitt. Dass die mit Teilzeitarbeit aufrecht erhaltene Bindung zum Arbeitsmarkt sich insbesondere im späteren Erwerbsleben bezahlt macht, wird vor allem in der ältesten Kohorte deutlich, bei der der Einkommensunterschied zwischen dem Durchschnitt aller Frauen und den Frauen mit „gemischten“ Erwerbsbiografien jenseits des 40. Lebensjahres besonders groß ausfällt und die letztgenannte Gruppe insgesamt fast 50% mehr an Einkommen über den Lebensverlauf akkumulieren kann als der Durchschnitt der Frauen. Hier wird deutlich, dass Teilzeitarbeit nicht nur im Hinblick auf das aktuelle Erwerbseinkommen beurteilt werden darf, sondern auch mit Blick auf das Potenzial für den weiteren Erwerbs- und Einkommensverlauf.

Wie Abbildung 35 verdeutlicht, profitieren Frauen niedriger und hoher Bildung gleichermaßen von einer Kombination von Vollzeit- und Teilzeitarbeit, wobei die relative Besserstellung bei der geringqualifizierten Gruppe sogar noch höher ausfällt. Auch hier zeigt sich, dass die Einkommensdifferenz zwischen „Kombiniererinnen“ und dem Durchschnitt mit fortschreitender Biografie immer weiter wächst. Niedrigqualifizierte Frauen ohne Berufsausbildung, die phasenweise Teilzeit gearbeitet haben, erreichen ab Mitte 40 sogar etwa das Einkommensniveau der Gesamtgruppe aller Frauen, die mindestens Abitur haben. Dies zeigt, dass teilzeiterwerbstätige Frauen offensichtlich deutlich weniger Einkommenskapazitätsverluste hinnehmen müssen als Frauen, die die Erwerbstätigkeit für längere Zeit ganz unterbrechen.

Abbildung 34

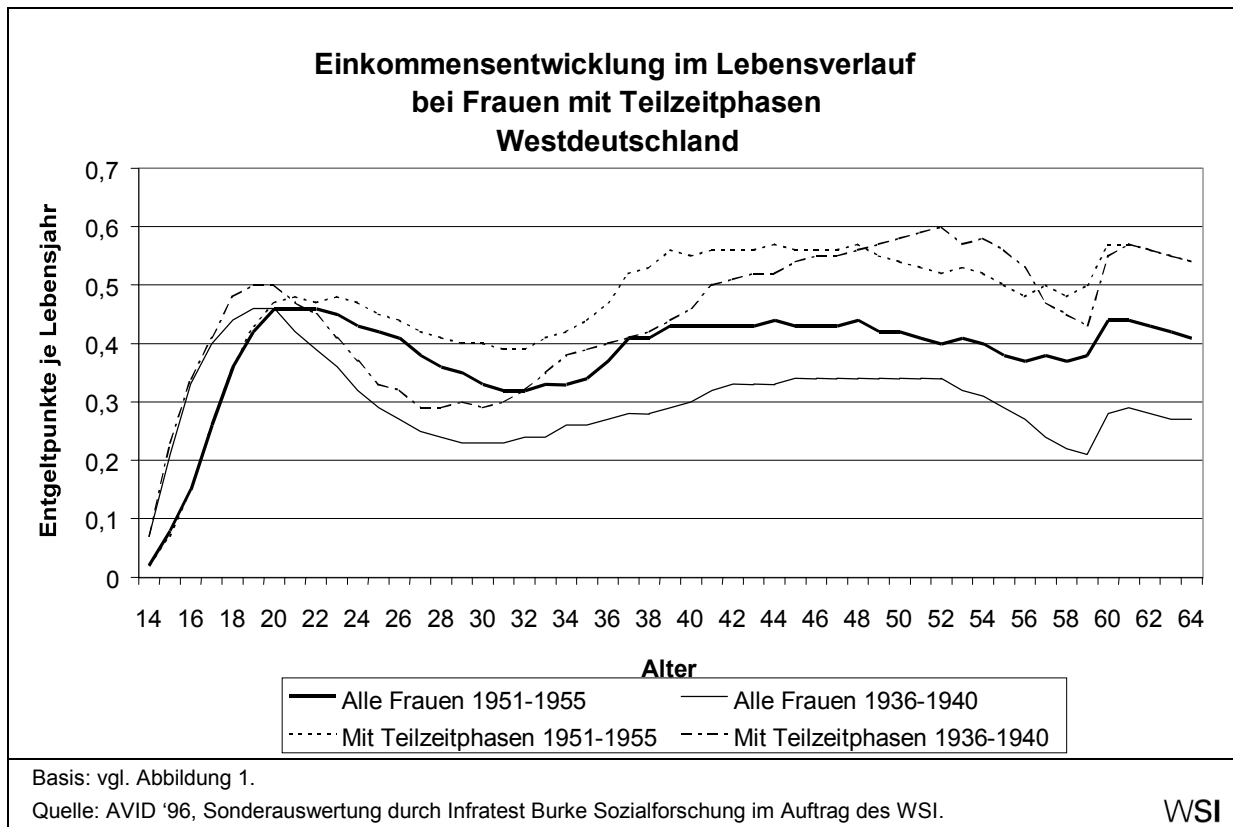


Abbildung 35

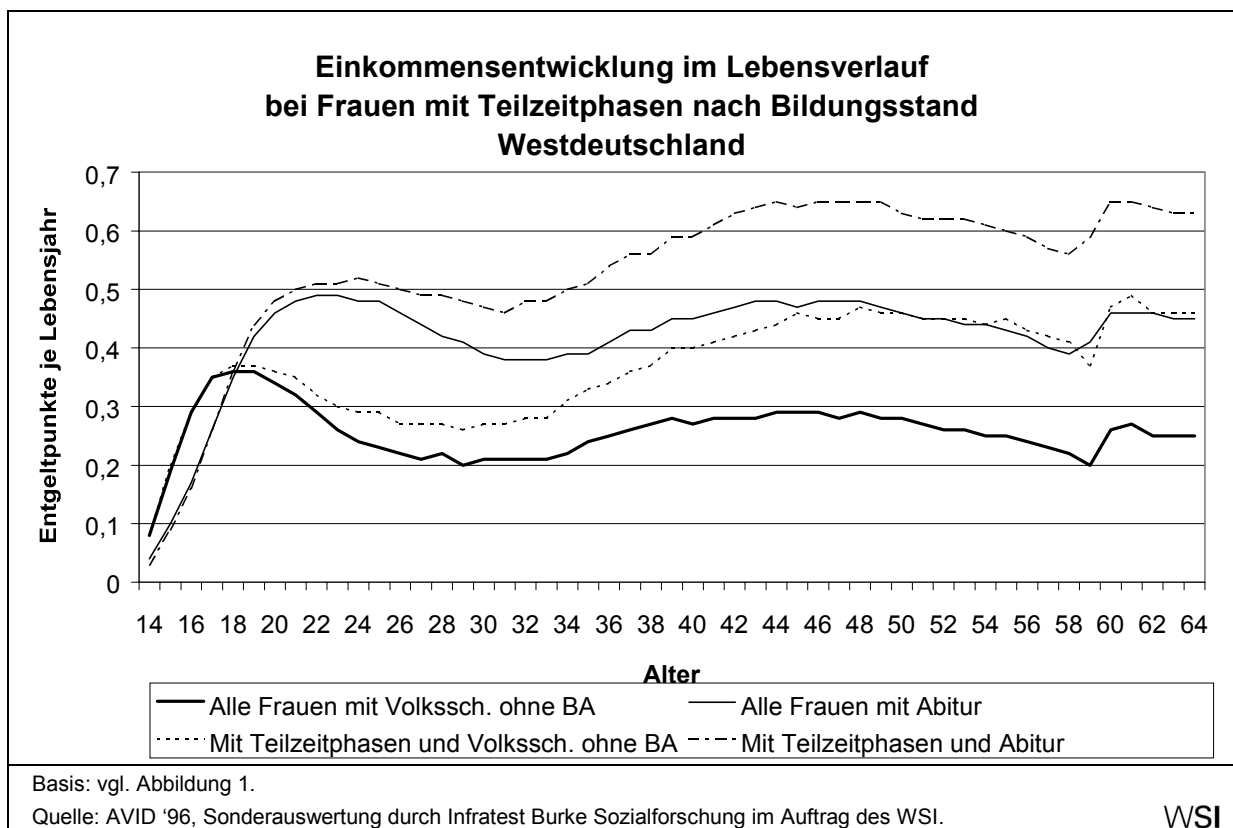


Abbildung 36

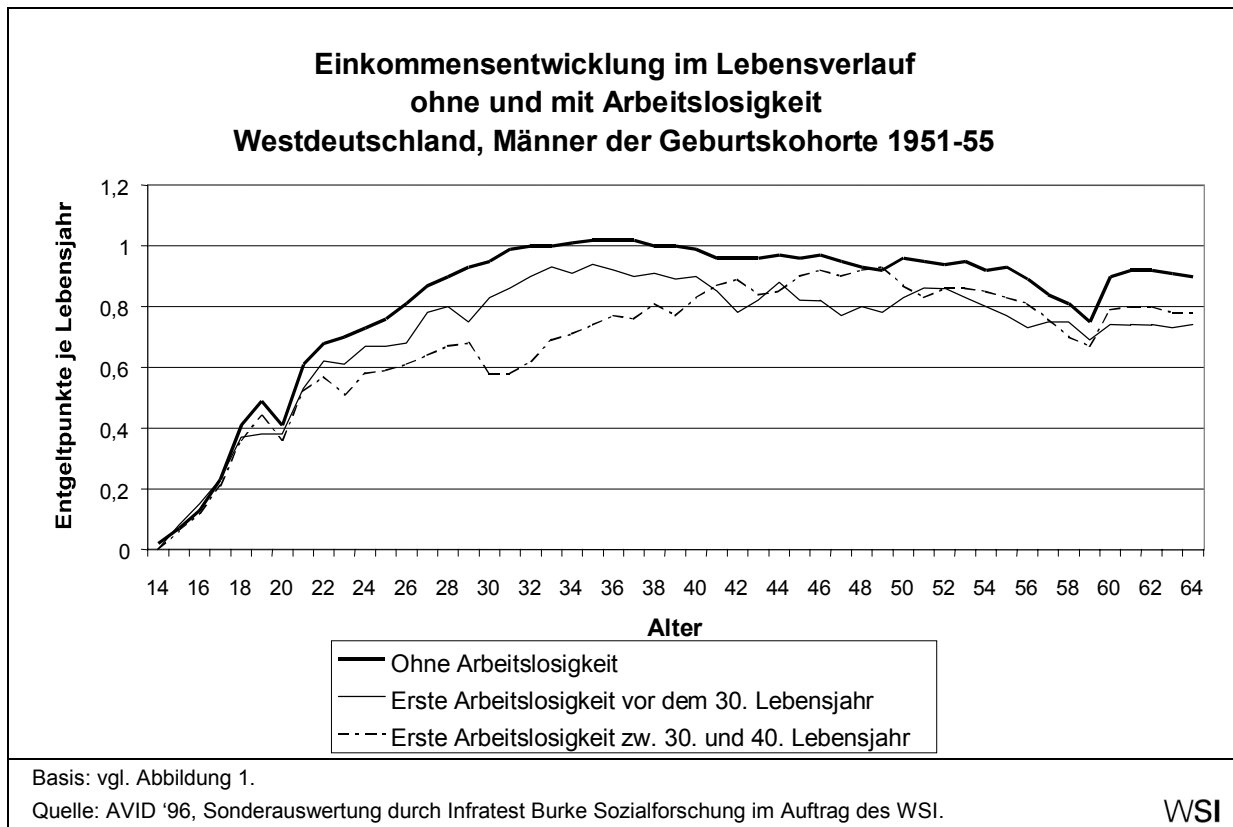
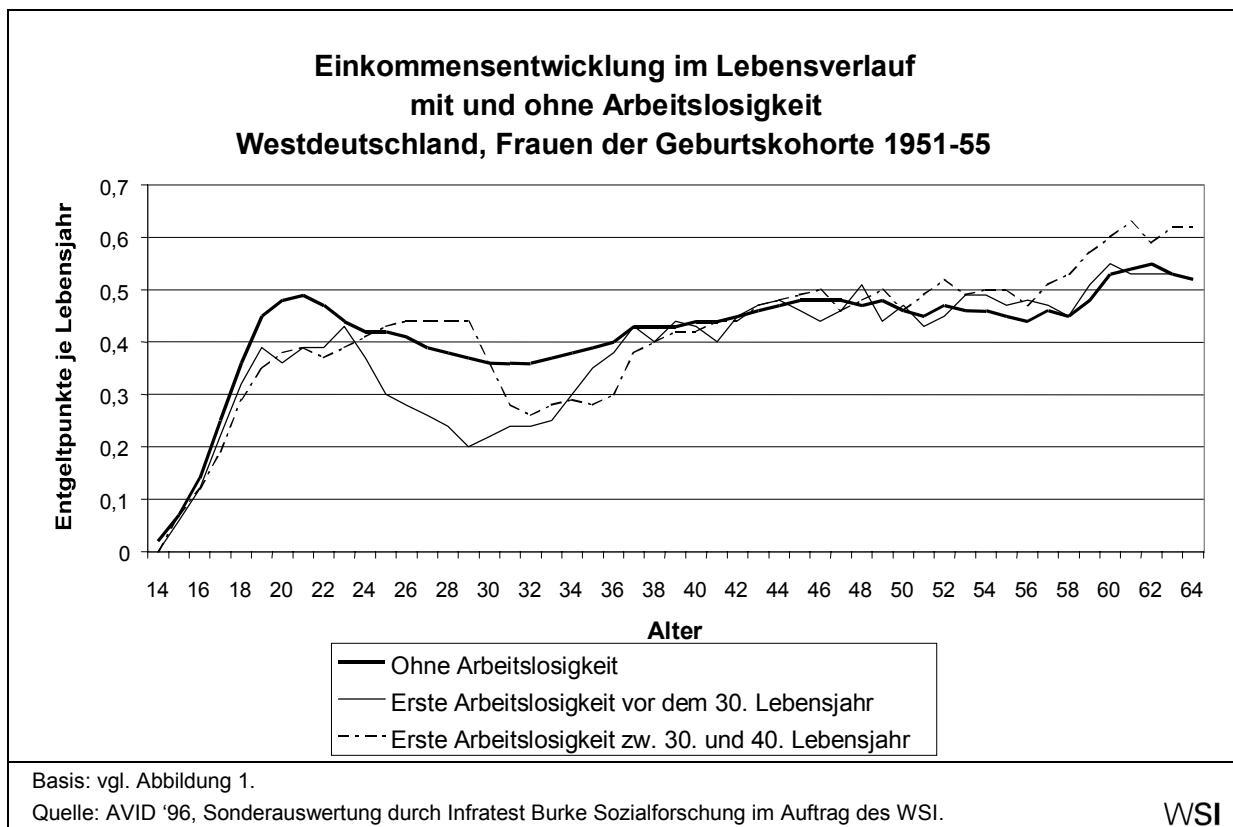


Abbildung 37



Abschließend soll geprüft werden, ob Arbeitslosigkeit im Durchschnitt sichtbare Spuren für den weiteren Einkommensverlauf hinterlässt. Die beiden letzten Abbildungen zum Entgeltpunkterverlauf (Abbildung 36 und 37) vergleichen die Einkommensentwicklung bei Männern und Frauen ohne Arbeitslosigkeit mit derjenigen Gruppe, die bereits vor dem 30. Lebensjahr mindestens einmal arbeitslos war und der Personengruppe, die zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr erstmalig Arbeitslosigkeitserfahrungen machte. Bei der Männer-Gruppe mit Arbeitslosigkeit zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr dauert es – anders als bei der Gruppe mit früherer Arbeitslosigkeit – einige Jahre, ehe der Anschluss an das Einkommensniveau der beiden anderen Gruppen in etwa wieder erreicht ist (Abbildung 36). Völlig wird das Einkommen derer, die nie arbeitslos waren, von beiden Gruppen mit Arbeitslosigkeitserfahrungen nie mehr erreicht. Allerdings ist hier der mögliche Einfluss anderer, nicht abgebildeter Variablen zu berücksichtigen (z. B. erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko von gering verdienenden Personengruppen mit niedriger Qualifikation). Eine solche Überlagerung mit anderen Einflussfaktoren ist auch bei den Frauen zu vermuten (Abbildung 37). Bei ihnen brauchen zwar beide von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen einige Jahre, um bezüglich des Einkommens wieder mit den Frauen ohne Arbeitslosigkeitsphase gleichzuziehen, im späteren Erwerbsverlauf sind jedoch keine nennenswerten Unterschiede zwischen der Gruppe ohne und den Gruppen mit Arbeitslosigkeit mehr auszumachen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der weitere Erwerbs- und Einkommensverlauf nach früherer Arbeitslosigkeit insgesamt zu unterschiedlich verläuft, als dass sich im Durchschnitt ein klares Muster erkennen ließe. Berichtsteil II.5 untersucht daher die Betroffenheit einzelner Kohorten von Arbeitslosigkeit intensiver auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe, während in Berichtsteil II.6 Untersuchungen zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Erwerbsunterbrechungen auf das Erwerbseinkommen ausgewertet werden.

4. Nicht-Normalarbeitsverhältnisse, Diskontinuitäten und niedrige Alterseinkommen

Im dritten Schwerpunkt des Kapitels sollen einige Schlaglichter auf die Zusammenhänge zwischen diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und Alterssicherung geworfen werden. Welche Faktoren erhöhen die Wahrscheinlichkeit, im Alter nur eine niedrige Rente zu beziehen? In welchem Ausmaß sind Personen mit häufigen oder längeren Phasen von atypischen Arbeitsverhältnissen oder Erwerbsunterbrechungen hiervon betroffen? Nimmt der Anteil von den älteren zu den jüngeren Kohorten zu? Diesen Fragen kann mittels der in der AVID projizierten Alterssicherungsansprüche nachgegangen werden. Der Kohortenvergleich wird dadurch erleichtert, dass die AVID alle Ansprüche in Werten von 1996 ausweist. Dennoch können die hier ermittelten Beträge nur noch als Richtwerte angesehen werden. Abgesehen von den immer vorhandenen Unsicherheiten durch die Fortschreibung mittels eines Mikrosimulationsmodells werden aktuelle Änderungen des Rentenrechts nicht mehr abgebildet. Dies betrifft vor allem die in 2001 verabschiedete, zum Januar 2002 in Kraft tretende Rentenreform (s. hierzu Berichtsteil III.4). Die hier beschlossene neue Rentenanpassungsformel (modifizierte Bruttoanpassung) wird jüngere Kohorten stärker treffen als ältere und insofern auch die voraussichtlichen Ansprüche der in der AVID abgebildeten Jahrgänge umso mehr tangieren, je jünger sie sind. Zugleich ist zu erwarten, dass sich die Anteile der Bevölkerung, die Ansprüche auf eine betriebliche und/oder private Zusatzversorgung erwerben, durch die neue staatliche Förderung dieser Si-

cherungsformen und die hierdurch in Gang gekommene Entwicklung im Bereich der betrieblichen und tariflichen Altersvorsorge erhöhen werden. Die meisten übrigen Änderungen sind für die hier betrachteten Kohorten nicht mehr oder nur noch für eine Minderheit relevant (Bsp.: Schließung von rentenmindernden Lücken junger Versicherter, Höherbewertung für Kindererziehende mit unterdurchschnittlichen Entgelten) oder spielen für die im Folgenden präsentierten Ergebnisse keine Rolle (z. B. Änderungen im Hinterbliebenenrecht). Dennoch beschränkt sich die folgende Betrachtung aus den genannten Gründen auf einige wenige Fragestellungen und Tendenzen.

Gefragt wird zunächst danach, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im Alter eine vergleichsweise niedrige eigenständige GRV-Rente zu erhalten. Gewählt wurde dabei eine – willkürliche – Grenze von 1.000 DM.¹² Da eine niedrige GRV-Rente keinen Aufschluss über die gesamten persönlichen Alterssicherungsansprüche gibt,¹³ wird im zweiten Schritt nach der Wahrscheinlichkeit für bestimmte Gruppen gefragt, ein persönliches Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM netto zu erzielen. Häufig können gerade Personen mit niedrigen GRV-Renten ihre Alterssicherung auch nicht durch betriebliche oder private Vorsorge aufstocken. In einem dritten Schritt wird daher geprüft, inwiefern bestimmte Personengruppen, vor allem Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien, bislang Ansprüche auf betriebliche und/oder private Alterssicherung haben. Zu betonen ist, dass auf der Basis dieser Berechnungen zu den persönlichen Alterssicherungsansprüchen keine Aussagen darüber gemacht werden können, ob eine Person tatsächlich in Armut bzw. in prekären Einkommensverhältnissen lebt, da die AVID keine äquivalenzgewichteten Einkommen ausweist.

Abbildung 38 (s. auch Tabelle A.14) verdeutlicht den sehr hohen Anteil westdeutscher Frauen mit niedrigen GRV-Renten (unter 1.000 DM). Gleichzeitig ist dies jedoch die einzige Gruppe, die sich von Kohorte zu Kohorte verbessert, insofern der Anteil der Niedrigrentenbezieherinnen sinkt. Auch für die jüngste Gruppe weist die AVID allerdings noch einen Anteil von über 55% mit niedrigen Renten unter 1.000 DM (in Werten von 1996) aus. Gerade die für die jüngste Frauengruppe errechneten Werte dürften sich allerdings durch die im Rahmen der aktuellen Reform beschlossene neue Rentenanpassung etwas verbessern, insofern zumindest einige Frauen, die spät Kinder bekommen haben, noch von der verbesserten Anrechnung kinderbedingter Teilzeitarbeit (rückwirkend ab 1992) profitieren werden. Andererseits ist, wie dargestellt, die jüngste Kohorte am stärksten von der allmählichen Absenkung des Rentenniveaus betroffen. Welcher Saldo sich aus diesen gegenläufigen Tendenzen ergibt, ist schwer abzuschätzen.

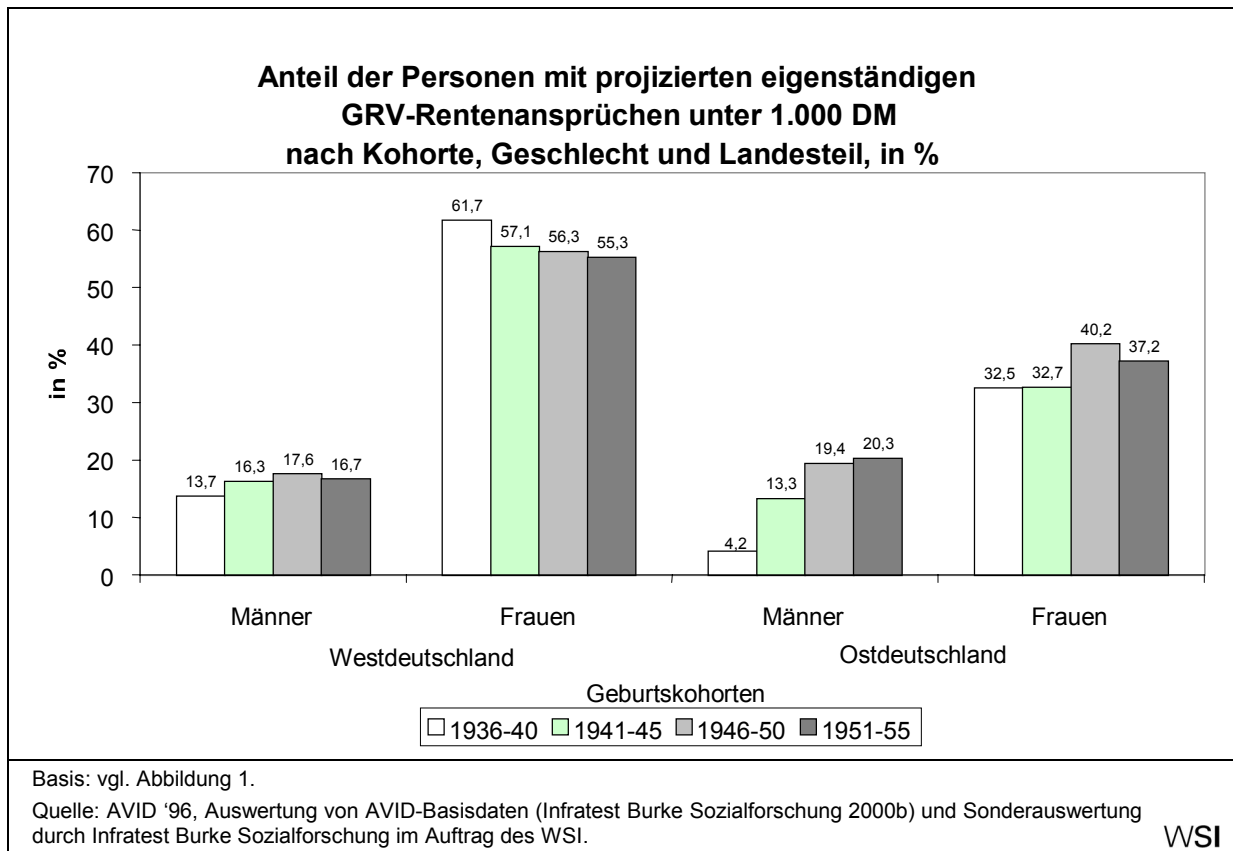
Ostdeutsche Frauen sind wesentlich seltener von Niedrigrenten betroffen, aber erheblich häufiger als Männer in beiden Landesteilen. Bei allen drei Gruppen – Männern in beiden Landesteilen und ostdeutschen Frauen – ist jedoch von einem An-

¹² Am Ende des Bezugsjahres 1996 beliefen sich die durchschnittlichen Höhen der eigenständigen Renten (Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit) für westdeutsche Männer auf 1.929 DM, westdeutsche Frauen 825 DM, ostdeutsche Männer 1.804 DM und ostdeutsche Frauen 1.112 DM (VDR 1997). Bis Ende 2000 waren sie für westdeutsche Männer auf 2.003 DM und für westdeutsche Frauen auf 908 DM pro Monat gestiegen. In Ostdeutschland erreichten Männer durchschnittlich 1.949 DM, Frauen 1.220 DM (VDR 2001).

¹³ Vgl. diesbezüglich auch die ASID, zuletzt. Infratest Burke Sozialforschung 2001.

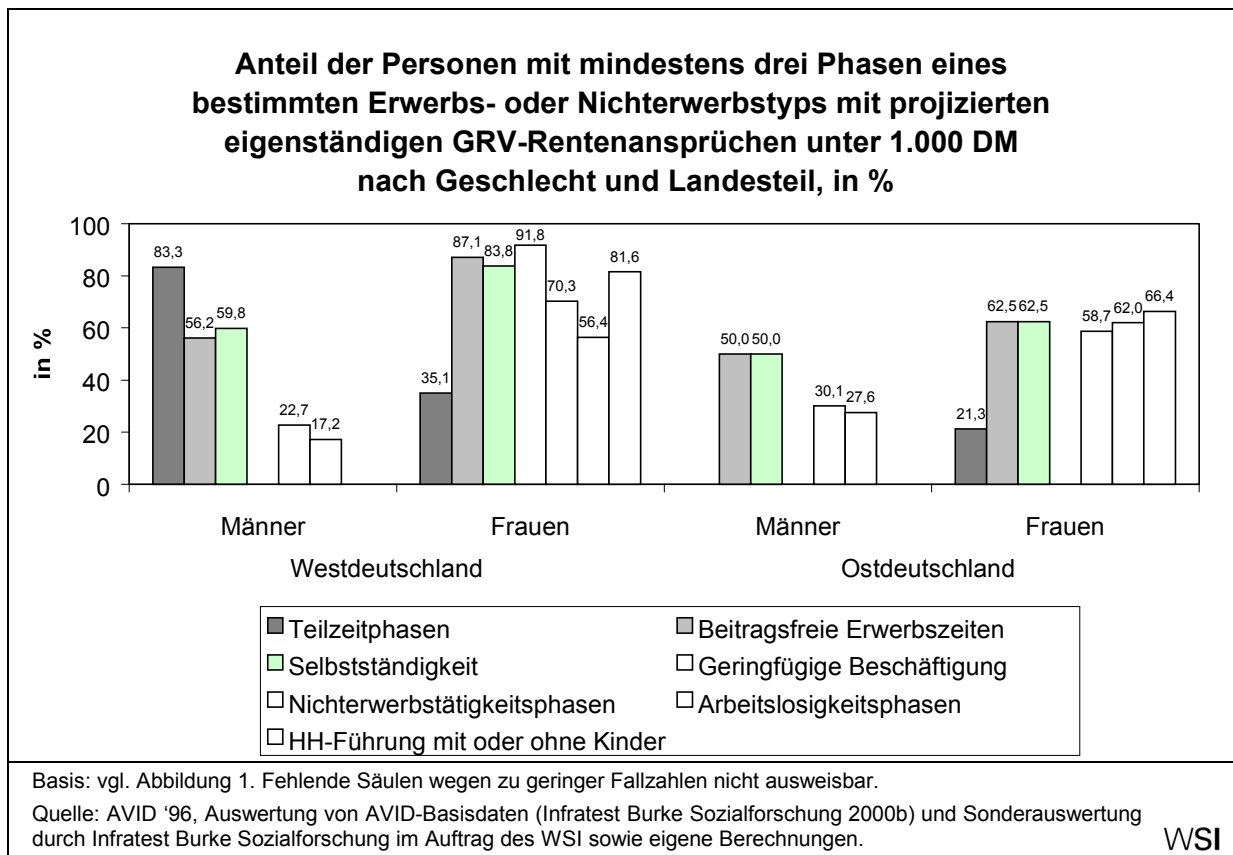
stieg der Anteile der Personen mit niedrigen GRV-Renten auszugehen, der sich durch die Rentenreform noch leicht beschleunigen dürfte.

Abbildung 38



Sind Personen mit besonders diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und/oder langen Phasen mit atypischer Erwerbsarbeit oder Nichterwerbstätigkeit besonders von niedrigen Renten betroffen? Wie Abbildung 39 zeigt, heben wiederholte Wechsel und Phasen der Nicht-Normalarbeit das Risiko in der Tat deutlich an (s. auch Tabelle A.15). Betrachtet man die gesamten Geburtsjahrgänge 1936-55, so können vor allem westdeutsche Frauen mit häufigen Statuswechseln in aller Regel nur niedrige Rentenansprüche aufbauen. Haben sie z. B. drei Phasen der Haushaltsführung, der Selbstständigkeit bzw. allgemein drei beitragsfreie Erwerbsphasen gleich welcher Art, so liegt die Chance, einen Rentenanspruch über 1.000 DM zu erreichen, bei unter 20%, bei drei Phasen geringfügiger Beschäftigung sogar deutlich unter 10%. Bei ostdeutschen Frauen verdoppelt sich die Wahrscheinlichkeit einer Rente unterhalb der 1.000-DM-Grenze fast, wenn drei oder mehr Phasen geringfügiger Beschäftigung, aber auch Selbstständigkeit im Lebenslauf zu finden sind. Ähnlich wirken sich wiederum wiederholte Nichterwerbsphasen, vor allem Arbeitslosigkeit aus. Auffallend hoch ist mit über 80% auch der Anteil der Niedrigrentner unter den (wenigen) westdeutschen Männern mit wiederholten Teilzeitphasen.

Abbildung 39

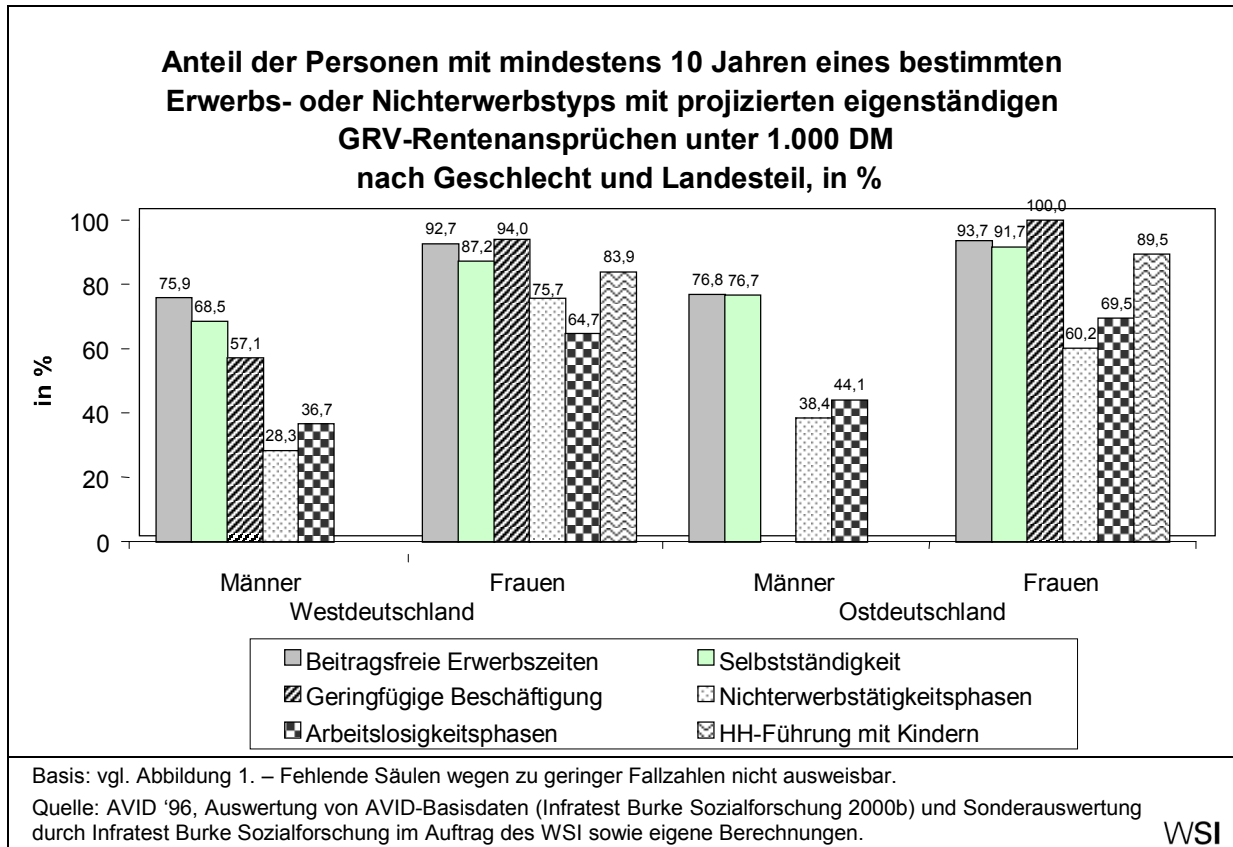


Entscheidender noch als die Zahl der Statuswechsel ist für die Höhe der GRV-Rentenansprüche allerdings die *Dauer* bestimmter beitragsfreier Erwerbsphasen oder Erwerbsunterbrechungen. Wie Abbildung 40 deutlich macht, bleiben fast alle Frauen beider Landesteile, die 10 Jahre oder mehr sozialversicherungsfrei beschäftigt waren – vor allem als geringfügig Beschäftigte oder als Selbstständige – unter dem Schwellenwert von 1.000 DM als GRV-Rente. Unter den Frauen, die sich 10 und mehr Jahre der Führung eines Haushalts mit minderjährigen Kindern gewidmet haben, sind es je nach Landesteil zwischen 80 und 90%. Bei längeren Arbeitsloskeitsphasen sieht die Verteilung etwas besser aus, da zumindest dann, wenn ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen besteht, von der Bundesanstalt für Arbeit auch Beiträge an die Rentenversicherungsträger entrichtet werden und somit Rentenansprüche aufgebaut werden. Dennoch vermögen unter den Frauen in Ost und West, die 10 und mehr Jahre in ihrer Erwerbsbiografie arbeitslos waren, rund zwei Drittel die Schwelle von 1.000 DM GRV-Rente im Alter nicht zu erreichen.

Bei Männern sieht die Situation etwas günstiger aus. Dies gilt vor allem für Männer mit langen Arbeitsloskeitsphasen von mindestens 10 Jahren im Lebenslauf, unter denen der Anteil derer, die unter einer GRV-Rente von 1.000 DM (in Werten von 1996) bleiben, nur bei rund 37% (West) bzw. 44% (Ost) liegt. Hier spielen für die Differenzen zwischen Frauen und Männern nicht nur die unterschiedlichen Erwerbsdauern und Einkommenshöhen während der restlichen Erwerbsbiografie eine Rolle, sondern auch die Tatsache, dass Frauen aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung im Haushaltszusammenhang deutlich seltener Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben als Männer und damit auch weniger häufig über die Rentenbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit Alterssicherungsansprüche aufbauen können (Klammer et al. 2000, S.

284-285, vgl. auch die Berichtsteile II.5 und III.3). Auch fehlende Erwerbsjahre in Form von Nichterwerbstätigkeit sind bei Männern nicht notwendigerweise ein Faktor, der zu Niedrigrenten führt. Vielfach handelt es sich hier um Personen mit langen Ausbildungsphasen, die den während dieser Phase fehlenden Anspruchserwerb später wieder wett machen.

Abbildung 40

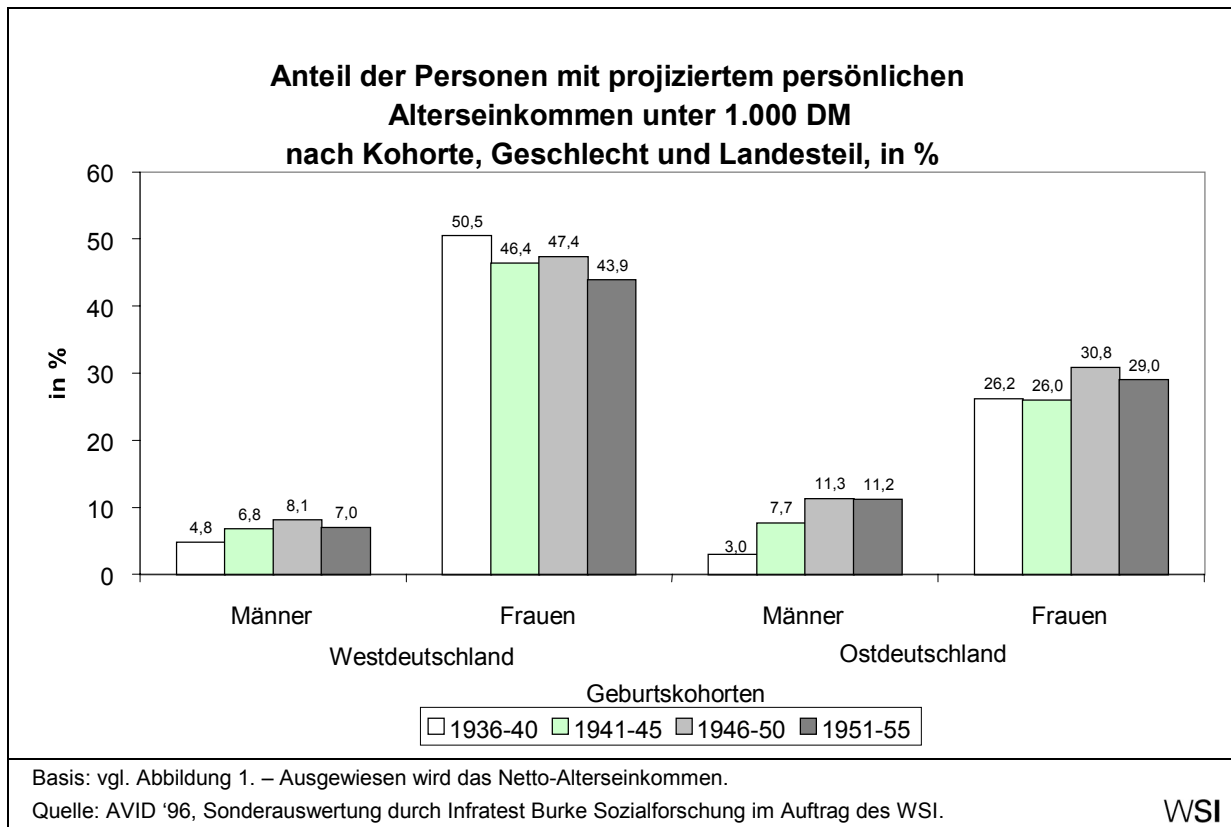


Ebenfalls niedriger als bei Frauen, aber immer noch beträchtlich ist der Anteil der Männer mit langen beitragsfreien Erwerbszeiten (z. B. Selbstständigkeit), deren GRV-Rente 1.000 DM nicht übersteigt. Er liegt in beiden Landesteil bei rund 75%. Gerade bei diesen Personen lässt sich jedoch wegen häufig vorhandener anderweitiger Alterssicherungsansprüche (vgl. die Ergebnisse der ASID, Infratest Burke 1999, 2001) von niedrigen GRV-Rentenansprüchen nicht auf eine prekäre Einkommenssituation im Alter schließen.

Abbildungen 41-43 geben daher Ergebnisse bezüglich der *gesamten* persönlichen Netto-Alterseinkommen wieder, wobei als Messlatte noch einmal die Schwelle von 1.000 DM dient.¹⁴

¹⁴ Das ausgewiesene Netto-Alterseinkommen ergibt sich als Summe der Leistungen aufgrund selbst erworbener Anwartschaften aus der GRV und anderen Alterssicherungssystemen (z. B. Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung etc.) einschließlich der betrieblichen Alterssicherung und der privaten Vorsorge in Form von Lebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen. Ebenfalls einbezogen sind ggf. aus diesen Systemen resultierende Hinterbliebeneneinkommen nach Abzug der Einkommenssteuern und der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Übrige Einkommen (z. B. Erwerbseinkommen, sonstige Transferzahlungen oder auch Vermögenseinkommen) sind nicht berücksichtigt. Zur Methodik vgl. Infratest Burke Sozialforschung 2000a, S. 8 und 2000c, S. 183-185.

Abbildung 41

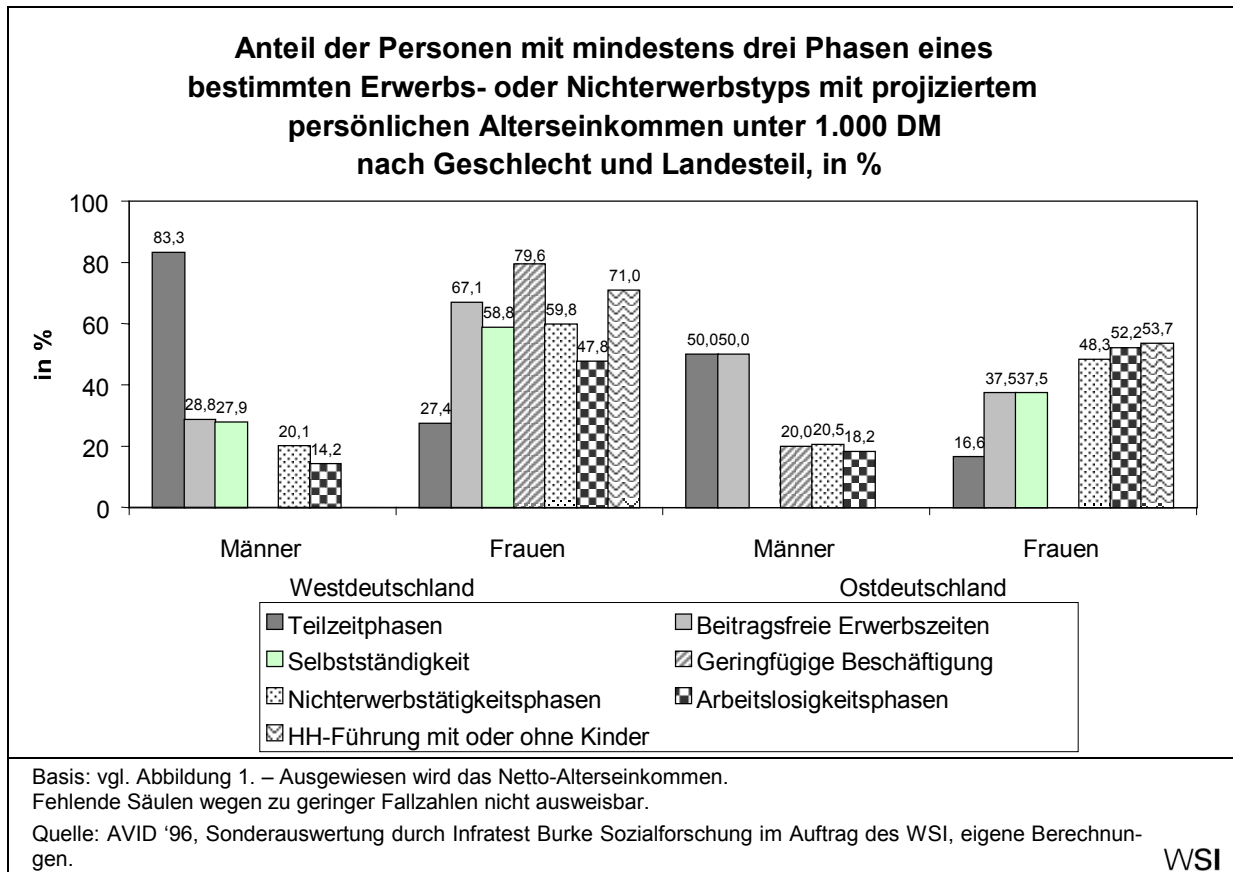


Bei der Frage, wer tatsächlich mit einem persönlichen Netto-Alterseinkommen unter 1.000 DM (in Werten von 1996) auskommen muss und welche Tendenzen hier über die Kohorten zu erkennen sind, zeigen sich bei insgesamt niedrigeren Betroffenheitsquoten ähnliche Strukturen wie schon bei der Betrachtung niedriger GRV-Renten (Abbildung 41): Es sind vor allem westdeutsche Frauen – allerdings über die Kohorten mit abnehmender Tendenz –, mit größerem Abstand gefolgt von ostdeutschen Frauen, unter denen tendenziell eine leichte Zunahme niedriger Alterseinkommen zu erkennen ist. Männer der betrachteten 20 Geburtsjahrgänge sind, wenn man ihre gesamte finanzielle Situation betrachtet, nur selten von Niedrigeinkommen im Alter betroffen. Allerdings ist bei ihnen ein Anstieg von Niedrigeinkommensbeziehern im Zeitverlauf zu konstatieren, der erst bei der jüngsten Kohorte den Prognosen zufolge wieder leicht abnimmt. Insgesamt zeigt der Vergleich der Betroffenheit von niedrigen GRV-Renten und niedrigen Gesamt-Alterseinkommen, dass offensichtlich vor allem westdeutsche Männer (aller betrachteten Geburtskohorten) sowie die jüngeren der betrachteten ostdeutschen Männer Alterseinkommen aus mehreren Quellen kumulieren können.

Unter den Personen mit besonders diskontinuierlichen Erwerbsbiografien (3 und mehr Phasen von Teilzeitarbeit, sozialversicherungsfreier Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit unterschiedlicher Art) fällt vor allem auf, dass die – zahlenmäßig kleine – Gruppe von westdeutschen Männern mit wiederholten Teilzeitphasen offensichtlich nicht auf weitere Einkommensquellen im Alter zurückgreifen kann und eine besonders von Niedrigeinkommen bedrohte Gruppe darstellt (Abbildung 42, Tabelle A.15). Dies trifft für teilzeitarbeitende Frauen erheblich seltener zu. Zudem wird sich die Situation jüngerer Frauen, die in der Familienphase Teilzeit arbeiten, zukünftig beträchtlich durch die im Rahmen des Rentenreformgesetzes hierfür vor-

gesehenen Aufstockungsleistungen verbessern. Ein hohes Risiko, im Alter mit einem niedrigen persönlichen Alterseinkommen auskommen zu müssen, tragen jedoch westdeutsche Frauen, die wiederholt als geringfügig Beschäftigte gearbeitet haben bzw. generell mehrere Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten in der Biografie aufweisen, sowie Frauen, die sich wiederholt zwecks Führung des Privathaushalts aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben.

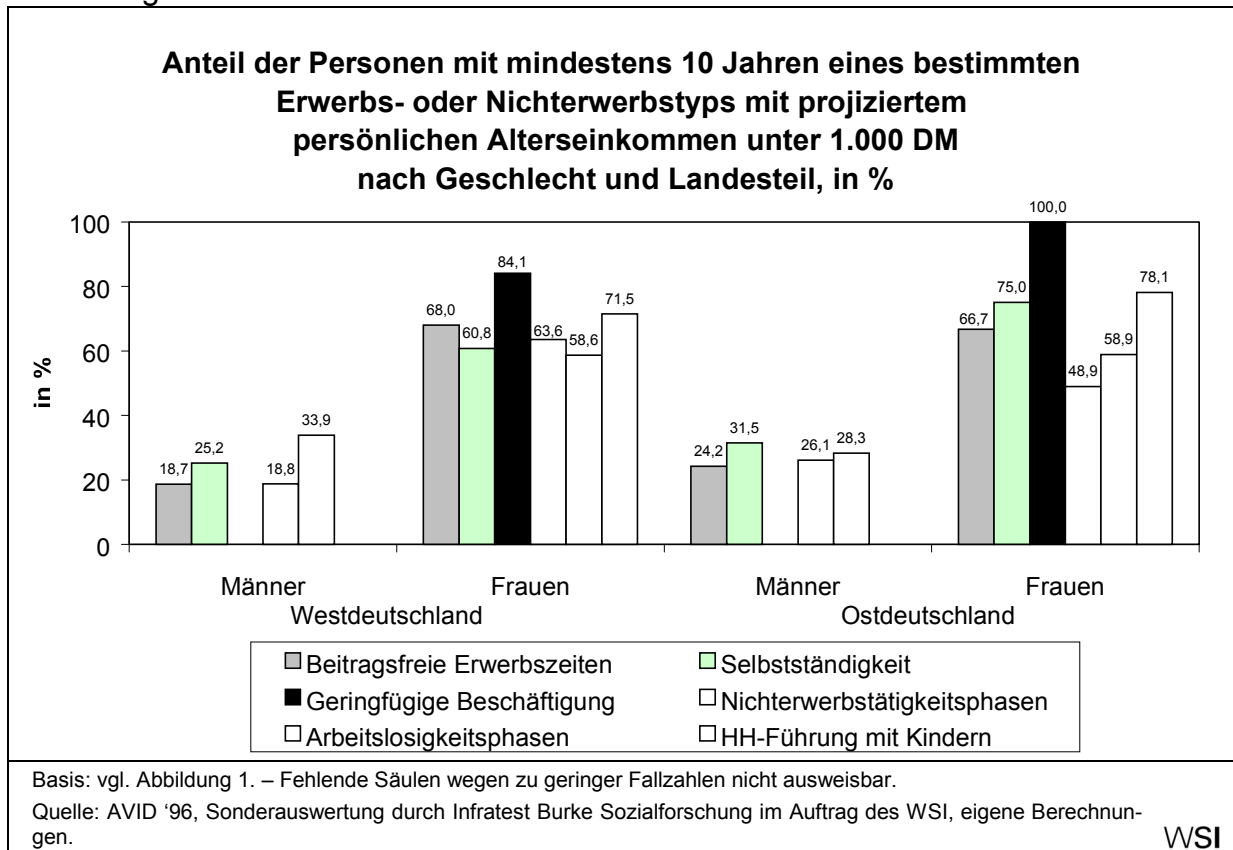
Abbildung 42



Wie Abbildung 43 verdeutlicht, spielt die Dauer bestimmter Phasen für das Niveau der Alterssicherung eine noch größere Rolle als eine hohe Zahl von Wechseln und Übergängen (vgl. auch Tabelle A.16). Nicht die Häufigkeit von Diskontinuitäten ist entscheidend, sondern Art und Länge bestimmter Phasen in der Biografie. Besonders hoch ist das Risiko unzureichender persönlicher Alterseinkommen bei den ost-, aber auch westdeutschen Frauen, die lange einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung nachgegangen sind. Sie erzielen in Ostdeutschland durchweg kein persönliches Nettoeinkommen über 1.000 DM und auch im Westen erreichen nur rund 15% diese Schwelle, obwohl die Berechnungen eventuelle Hinterbliebenenrenten mit berücksichtigen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die 1999 erfolgte Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung dieses Bild verändern wird, da aus der hier eingeführten Rentenbeitragspflicht Rentenansprüche nur in den (wenigen) Fällen entstehen, in denen sich die Betroffenen für eine freiwillige Aufstockung der Beiträge auf den normalen Beitragssatz entscheiden. Von niedrigen persönlichen Alterseinkommen sind weiterhin besonders Mütter mit langen Erwerbsunterbrechungen betroffen sowie auch ostdeutsche Frauen mit langen Selbstständigkeitsphasen. Für die letztgenannten (in etwas geringerem Maße auch für die entsprechende Gruppe in West-

deutschland) erweist sich lange Selbstständigkeit tatsächlich als Sicherungsproblem, sie finden offensichtlich weit seltener als Männer Zugang zu einer ausreichenden Sicherung über andere Sicherungssysteme, z. B. die berufsständischen Versorgungseinrichtungen. Schließlich ist auch unter den Langzeitarbeitslosen das Risiko niedriger Alterseinkommen hoch; sie können, wie der Vergleich mit dem Anteil niedriger GRV-Renten deutlich macht, nur selten auf weitere Einkünfte im Alter zurückgreifen. Hierzu dürfte die Bedürftigkeitsprüfung im Rahmen der Arbeitslosenhilfe beitragen, insofern Arbeitslosenhilfe nur nachrangig gewährt wird, wenn andere Vermögen und Einkommensquellen erschöpft sind.

Abbildung 43

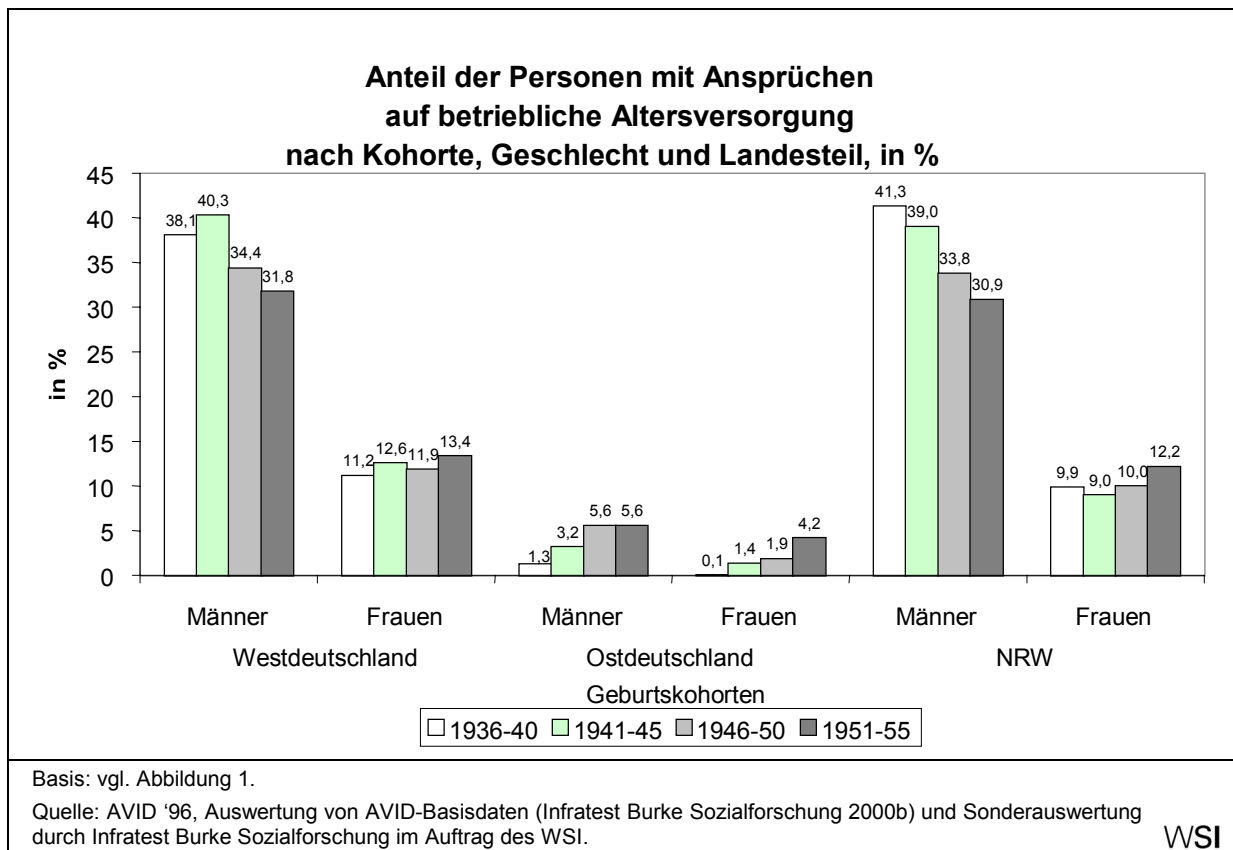


Neben einer möglichen Kumulation von GRV-Renten mit Beamtenpensionen oder Renten aus einer Versorgungseinrichtung für Freiberufler sind es vor allem betriebliche und/oder private Alterssicherungsansprüche, die mit Renten der gesetzlichen Rentenversicherung kumuliert werden. Angesichts der neuen Aufgaben, die diesen Formen der ergänzenden Alterssicherung durch die aktuelle Rentenreform zugeordnet worden wird (vgl. Berichtsteil III.4), stellt sich die Frage nach der Verteilung und Entwicklung entsprechender Ansprüche.¹⁵ Wie bereits die Wiederholungserhebung „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID) deutlich gemacht hat, konnten von betrieblichen Alterssicherungsansprüchen in größerem Ausmaß bisher nur Männer in Westdeutschland profitieren, während der Deckungsgrad bei den westdeutschen Rentnerinnen sowie erst recht bei der ostdeutschen Bevölkerung beiderlei Geschlechts sehr niedrig ist (Deutsche Bundesregierung 1997, Infratest Burke Sozialforschung 1999 und 2001). Wie die AVID zeigt (Abbildung 44) war vor Inkrafttreten der Reform davon

¹⁵ Für eine ausführlichere Analyse dieser Fragestellungen auf der Basis von AVID-Daten s. Kortmann 2001 und Stegmann/Bieber 2000, für eine Auswertung weiterer Datenquellen Bruno-Latocha 2000.

auszugehen, dass der Deckungsgrad betrieblicher Alterssicherung bei westdeutschen Frauen und Erwerbstätigen aus Ostdeutschland zwar tendenziell von Kohorte zu Kohorte leicht ansteigen würde, dieser Entwicklung jedoch – ausgehend von einem hohen Niveau – ein beträchtlicher Rückgang des Deckungsgrades bei der bisher besonders begünstigten Klientel, den männlichen Erwerbstätigen in Westdeutschland, gegenüberstehen würde. Wie aus Abbildung 44 zu ersehen und bereits bei anderen Trends zu konstatieren war, zeigt sich diese Entwicklung besonders deutlich in NRW, wo für die 1936-40 geborene Kohorte noch ein Deckungsgrad von gut 41%, für die 1951-55 Geborenen jedoch nur noch eine Quote von knapp 31% prognostiziert wurde.

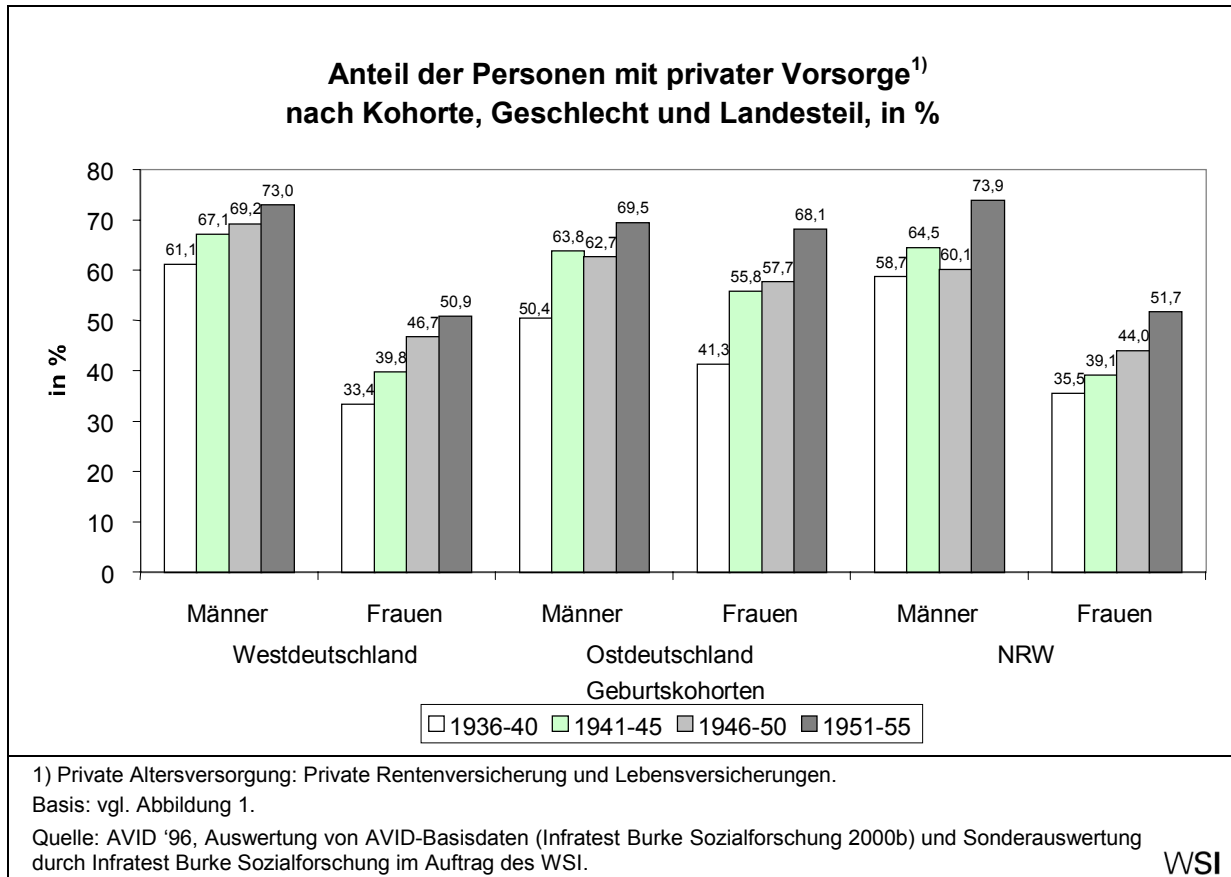
Abbildung 44



Günstiger sieht das Bild in Bezug auf die private Vorsorge aus (Abbildung 45), wobei bei den ausgewiesenen Deckungsgraden Lebensversicherungen und private Altersvorsorgeverträge zusammengefasst wurden. Vor allem westdeutsche Frauen sowie ostdeutsche Erwerbstätige beiderlei Geschlechts bauen durch private Vorsorge erheblich häufiger Altersversorgungsansprüche auf als über betriebliche Systeme. Zudem ist der Trend bei allen Gruppen ansteigend. Für die Mitglieder der jüngsten Kohorte, die heute ca. 45- bis 50-Jährigen, prognostizierte die AVID bereits Deckungsgrade von 73% unter den westdeutschen Männern, knapp 70% unter ostdeutschen Männern und Frauen sowie rund 50% unter den westdeutschen Frauen. Besonders stark hat die private Vorsorge dabei in NRW zugelegt. Für die jüngste Kohorte werden sowohl bei Männern als auch bei Frauen leicht überdurchschnittliche Deckungsgrade ausgewiesen. Wie Stegmann/Bieber bei einer Analyse der privaten Vorsorge auf der Basis von AVID-Daten zeigen konnten, spielt dabei für Frauen in Westdeutschland der Haushalts- und Ehebezug eine große Rolle (Stegmann/Bieber 2000,

S. 180 ff.): Zum einen steigt die Wahrscheinlichkeit einer Absicherung der Frau über private Vorsorge mit der Höhe des Haushaltseinkommens, zum anderen ist die Wahrscheinlichkeit einer Absicherung vor allem dann groß, wenn auch der Ehemann über eine solche verfügt; nur in 6% der Ehepaarhaushalte mit privater Vorsorge ist ausschließlich die Ehefrau abgesichert (ebd. S. 181).

Abbildung 45



Während deutlich wurde, dass diskontinuierliche Erwerbsbiografien nicht per se ein Risiko hinsichtlich niedriger Rentenansprüche darstellen müssen, können sie doch den Erwerb und Aufbau betrieblicher und privater Altersvorsorgeansprüche erheblich beeinträchtigen. So verhinderten die bisher üblichen Mindestvoraussetzungen für die Unverfallbarkeit von Betriebsrentenansprüchen, nämlich eine zehnjährige Betriebszugehörigkeit und das Mindestalter von 35 beim Ausscheiden aus dem Betrieb, gerade für jüngere Personen mit Stellenwechseln in der frühen Phase der Erwerbsbiografie den Aufbau von betrieblichen Alterssicherungsansprüchen. Das gleiche galt für Frauen, die vor Vollendung des 35. Lebensjahres familienbedingte Erwerbsunterbrechungen einlegten (Klammer et al. 2000, S. 314-316). Bei Lebensversicherungen und privaten Vorsorgeverträgen gefährden diskontinuierliche Erwerbsverläufe und die hiermit verbundenen Einkommenschwankungen die regelmäßige Bedienung der abgeschlossenen Verträge und können eine für den Betroffenen unvorteilhafte Vertragsauflösung erforderlich machen. Wie Abbildung 45 deutlich macht, können Personen mit besonders diskontinuierlichen Erwerbsbiografien in der Tat nur zu einem geringen Anteil auf betriebliche und private Altersvorsorgeleistungen zurückgreifen. Betriebliche Altersvorsorgeansprüche sind in Ostdeutschland bei Personen mit wiederholten Brüchen in der Erwerbsbiografie fast gar nicht existent bzw. nicht aus-

weisbar. In Westdeutschland können im Durchschnitt der Kohorten 1936-55 lediglich Personen mit wiederholten Teilzeit- oder Arbeitslosigkeitsphasen noch zu einem gewissen Ausmaß (jeweils gut 19%) an betrieblicher Alterssicherung partizipieren. Erheblich höher liegt unter den Personen mit wiederholten Statuswechseln oder Erwerbsunterbrechungen die Beteiligung an der privaten Vorsorge: Auch unter den Personen mit drei oder mehr Teilzeitphasen, Phasen beitragsfreier Erwerbstätigkeit (insbesondere Selbstständigkeit) oder Arbeitslosigkeit kann rund die Hälfte (je nach Art der Phasen ca. 47-58%) darauf rechnen, im Alter zusätzlich zur gesetzlichen Rente noch Leistungen aus einer Lebensversicherung oder einem privaten Alterssicherungsvertrag zu beziehen.¹⁶ Gerade für Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien spielt die Zusatzsicherung über private Vorsorge somit bisher eine deutlich größere Rolle als diejenige über betriebliche Sicherungssysteme.

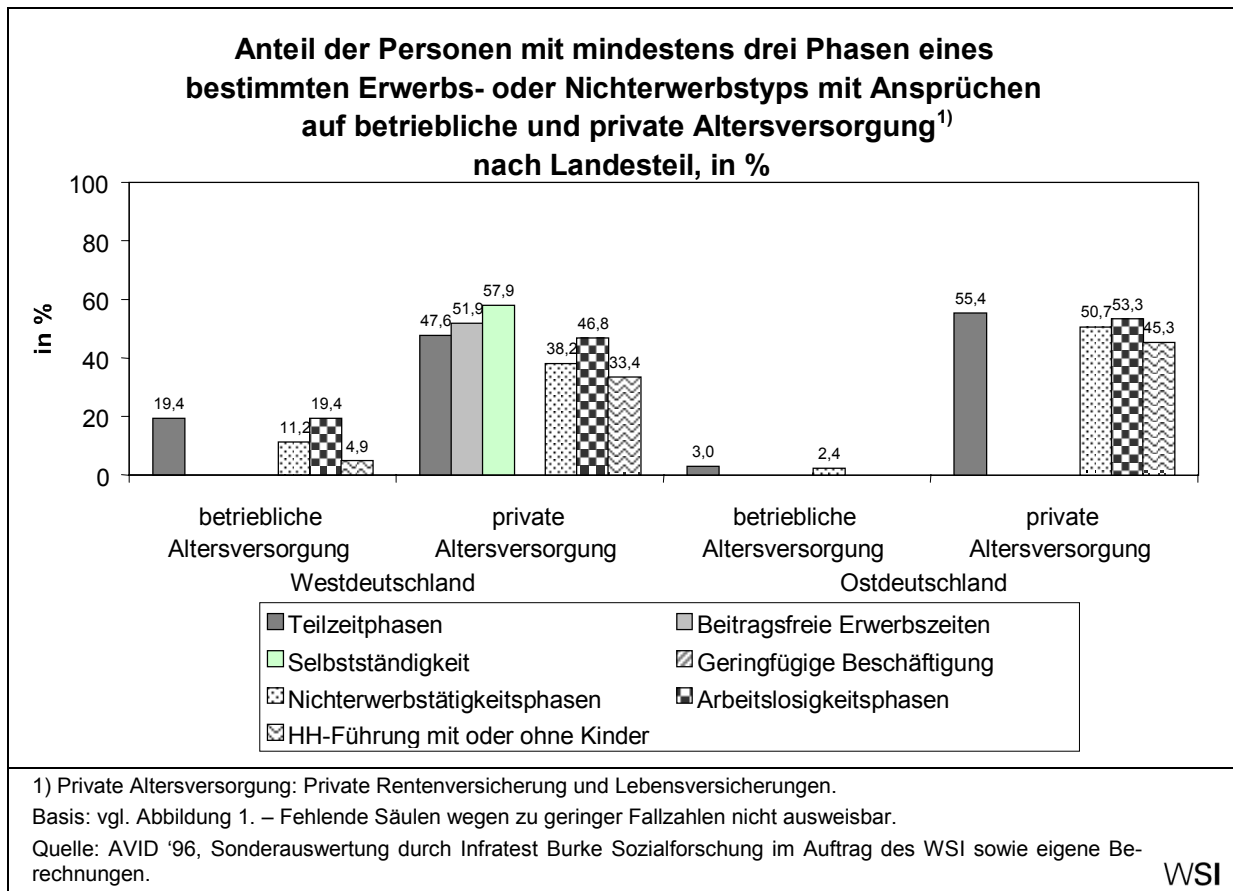
Insgesamt erwies sich die betriebliche Alterssicherung bisher als ungeeignet zur Füllung von Sicherungslücken bei prekären Erwerbsbiografien und niedrigen GRV-Renten: Betriebsrentenansprüche finden sich vor allem bei denjenigen Beschäftigten, die aufgrund langjähriger und stabiler Versicherungsbiografien auch bereits hohe GRV-Rentenansprüche erworben haben.¹⁷ Betriebliche Alterssicherung hat eine vergleichsweise hohe Verbreitung in großen Unternehmen, in den Branchen Industrie/Energie sowie Banken/Versicherungen sowie unter Angestellten der oberen Tätigkeitsniveaus. Außerhalb der genannten Bereiche und Strukturen kann von einer tragfähigen zweiten Säule der Alterssicherung bisher dagegen nicht gesprochen werden (Kortmann 2001, S. 560).

Es ist zu erwarten, dass sich durch die im Rahmen der aktuellen Rentenreform beschlossenen Änderungen (vor allem durch die Reduzierung der Mindestvoraussetzungen für einen Betriebsrentenanspruch auf 5 Jahre Betriebszugehörigkeit sowie ein Mindestalter von 30 beim Ausscheiden aus dem Betrieb, sowie die großzügige staatliche Förderung der privaten oder betrieblichen Zusatzvorsorge) für Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und niedrigen Erwerbseinkommen die Chancen erhöhen werden, betriebliche oder private Alterssicherungsansprüche aufzubauen und es für nachrückende Kohorten zu einer Erhöhung des Deckungsgrades kommen wird. Einer ausführlicheren Analyse der Auswirkungen der Alterssicherungsreform für flexible Erwerbsbiografien widmet sich Berichtsteil III.4.

¹⁶ Ähnlich hoch liegt in Ostdeutschland auch der Anteil bei Personen mit wiederholten Nichterwerbstätigkeitsphasen, z. B. wegen Haushaltsführung.

¹⁷ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der ASID, z. B. Infratest Burke Sozialforschung 1999 und 2001.

Abbildung 46



5. Zusammenfassung

Der vorliegende Berichtsteil untersuchte auf der Basis von Auswertungen der Erhebung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID '96) die Zusammensetzung von Erwerbsbiografien und ihre Veränderungen, die Einkommensentwicklung im Lebensverlauf sowie Strukturen und Entwicklungen der Alterssicherungsansprüche, insbesondere bei Personengruppen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien. Betrachtet wurden dabei die (im Rahmen der AVID bis zur gesetzlichen Altersgrenze von 65 fortgeschriebenen) Lebensverläufe der Geburtskohorten 1936-1955.

Die Analyse der Verbreitung und Dauer unterschiedlicher möglicher Biografieepisoden wies auf vielfältige, teilweise gegenläufige Entwicklungen hin. Insgesamt werden bei den westdeutschen Männern – vor allem aber bei Männern aus NRW – sehr lange und lange sozialversicherungspflichtige Erwerbsbiografien seltener, während kürzere Erwerbsbiografien zunehmen. Bei ostdeutschen Männern ist ein ähnlicher Trend festzustellen, während es bei ostdeutschen Frauen zu einer stärkeren Polarisierung kommt, bei der der Anteil kürzerer und längerer Erwerbsbiografien zu Lasten mittellanger Erwerbsbiografien wächst. Nur unter den westdeutschen Frauen erreichen zunehmend mehr Erwerbstätige lange Erwerbs- und Versicherungsdauern; so werden in der Geburtskohorte 1951-55 schon vier von zehn Frauen (und damit rund doppelt so viele wie in der Geburtskohorte 1936-40) 35 und mehr versicherungspflichtige Erwerbsjahre absolvieren.

In der Biografieperspektive treten viele Trends noch deutlicher hervor als in der Querschnittsbetrachtung. Dies betrifft zum Beispiel die enorme und weiter zunehmende Bedeutung von Teilzeitarbeit in den Erwerbsbiografien von Frauen: so werden in der jüngsten Kohorte (1951-55) bereits ca. 77% der westdeutschen und sogar 86% der ostdeutschen Frauen Teilzeitphasen (von insgesamt mindestens einem Jahr) in ihrer Erwerbsbiografie aufzuweisen haben. Dabei nehmen vor allem „Kombinationsbiografien“ weiter zu: fast alle Frauen, die Teilzeit arbeiten, arbeiten phasenweise auch Vollzeit, mehr als zwei Drittel der Frauen haben gleich drei Teilzeitphasen und mehr aufzuweisen. Jede fünfte westdeutsche Frau der jüngsten betrachteten Kohorte (1951-55) arbeitet mindestens ein Jahr in ihrem Leben in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, in NRW ist es sogar fast jede vierte (23%).

Nichterwerbszeiten in der betrachteten Erwerbsfähigkeitsphase zwischen dem 14. und 65. Lebensjahr sind sowohl bei Männern als auch bei Frauen beider Landesteile sehr verbreitet. Rund 44% der west- und 57% der ostdeutschen Männer und sogar 84% der west- und 75% der ostdeutschen Frauen der Kohorten 36-55 haben mindestens fünf Jahre an Nichterwerbszeiten während dieser Zeit aufzuweisen. Bei beiden Geschlechtern nehmen dabei vor allem Ausbildungszeiten und Zeiten der eingeschränkten Erwerbstätigkeit zu. Bei Männern spielt auch der Anstieg von Krankheit nach Lohnfortzahlung eine große Rolle: in der jüngsten Kohorte hat bereits mehr als ein Drittel der Männer ein Jahr oder mehr hiervon in der Erwerbsbiografie aufzuweisen.

Haushaltsführung mit oder ohne minderjährige Kinder ist auch bei Längsschnittbetrachtung bei Männern nur marginal vorhanden. Bei Frauen in beiden Landesteilen sind Unterbrechungen dieser Art (bei unterschiedlichem Ausgangsniveau) stark rückläufig. Dennoch haben auch in der jüngsten, 1951-55 geborenen Kohorte fast 70% der westdeutschen Frauen ihre Erwerbstätigkeit mindestens ein Jahr wegen Kindererziehung unterbrochen, und immerhin ein Drittel war auch ohne minderjährige Kinder zeitweilig im Haushalt tätig. In Ostdeutschland ist dies selten, aber es zeichnet sich – möglicherweise bedingt durch die schlechte Arbeitsmarktlage – eine steigende Tendenz ab.

Obwohl Arbeitslosigkeit für Ostdeutschland noch ein vergleichsweise junges Phänomen ist, wird unter den Kohorten 1936-55 bis zum Erreichen der Altersgrenze ein größerer Anteil hiervon betroffen gewesen sein, als in Westdeutschland. 57% der ostdeutschen Männer und sogar 64% der Frauen werden mindestens ein Jahr arbeitslos gewesen sein. Allerdings werden in Westdeutschland für die jüngste Kohorte auch bereits Werte über 50% ausgewiesen. Dabei kommt es im Westen häufiger zu wiederholten Arbeitslosigkeitsphasen: unter den 51-55 Geborenen muss schon ein Drittel damit rechnen, dreimal oder häufiger im Leben arbeitslos zu werden. In NRW liegt die Quote noch höher.

Bezüglich der durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit nähern sich die Geschlechter in Westdeutschland durch eine Verkürzung bei den Männern bei gleichzeitiger Verlängerung bei den Frauen allmählich an. Jedoch bleibt auch bei den jüngsten betrachteten Frauen noch eine „Erwerbzlücke“ von 9 Jahren gegenüber gleichaltrigen Männern zu konstatieren. Wie bei anderen untersuchten Fragestellungen auch, lässt sich in NRW diesbezüglich ein stärkeres Fortbestehen geschlechtsspezifischer Differenzen beobachten – Männer haben hier längere, Frauen kürzere Erwerbszeiten als im westdeutschen Durchschnitt. Stark gestiegen ist vor allem die

Dauer von Teilzeitphasen: Frauen der Kohorten 51-55, die Teilzeitphasen aufzuweisen haben, arbeiten durchschnittlich bis zum Erreichen des Rentenalters schon mehr als 13 Jahre in dieser Erwerbsform. Teilzeit ist hier zu einem „neuen Normalarbeitsverhältnis“ geworden. Dabei erweist sich, dass Teilzeitarbeit eine Scharnierfunktion hat: Frauen mit kombinierten Teilzeit-Vollzeitbiografien erreichen insgesamt zunehmend längere Erwerbszeiten als Frauen, die nur Vollzeit arbeiten. Dagegen nimmt, gegenläufig zur zunehmenden Verbreitung, die Dauer ausschließlich geringfügiger Beschäftigung ab, obwohl immerhin 6% der westdeutschen Frauen 5 Jahre und mehr in dieser Beschäftigungsform arbeiten. Stark abnehmend ist auch die durchschnittliche Dauer der Haushaltsführung mit Kindern, die sich im Westen zwischen der 1936-40 geborenen Kohorte und den Frauen der Jahrgänge 51-55 von durchschnittlich 15 auf 9,6 Jahre verkürzt hat (in NRW nicht ganz so stark). Keine Verkürzung ist dagegen bezüglich der durchschnittlichen Dauer der Haushaltsführung ohne minderjährige Kinder zu erkennen. Vor allem für NRW werden hier hohe Durchschnittsdauern ausgewiesen. Hier zeichnet sich eine zwar kleiner werdende, aber im Hinblick auf lückenhafte Erwerbsbiografien problematische Gruppe ab.

Bei den im zweiten Schwerpunkt betrachteten Einkommens- bzw. Entgeltpunktevverläufen bestätigte sich die Beobachtung, dass „Gruppendiskontinuitäten“ eher bei Frauen als bei Männern zu beobachten sind. Während Männer im Durchschnitt, nach gewissen Schwierigkeiten in der Berufseinstiegsphase, eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung des Einkommens bis etwa ins 40. Lebensjahr zu verzeichnen haben, zeigen sich familiär bedingte Erwerbseinschränkungen von Frauen als deutliche „Einkommensdelle“. Die größte Einkommensdiskrepanz zwischen westdeutschen Frauen und Männern ist bei den betrachteten Kohorten um das 33. Lebensjahr zu verzeichnen, wo Männer bei Durchschnittsbetrachtung etwa das 3,3-fache versicherungspflichtige Entgelt von Frauen erzielen. Am Ende der Erwerbsbiografie haben westdeutsche Frauen der betrachteten Kohorten weniger als 43% des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens von Männern akkumulieren können, während es in Ostdeutschland immerhin 71% sind. Allerdings zeigt sich bei westdeutschen Frauen ein deutlicher Trend zur Verkürzung der „Familiendelle“ und zu einer Verlagerung auf spätere Lebensjahre.

Bei westdeutschen Männern ist insgesamt, u. a. bedingt durch längere Ausbildungszeiten, eine stärkere Verlagerung des Einkommenserwerbs auf spätere Lebensjahre festzustellen. Die jüngste Kohorte überholt die älteste erst jenseits des 50. Lebensjahres in Bezug auf die pro Jahr erworbenen Entgeltpunkte. Bei ostdeutschen Männern geht sowohl der Einkommenserwerb am Anfang wie auch am Ende der Erwerbsbiografie zurück, wozu vor allem die hohe Arbeitslosigkeit beitragen dürfte.

In NRW hatten Männer der ältesten Kohorte noch deutlich bessere Lebenseinkommenschancen als der Durchschnitt. Dies galt vor allem für gut gebildete Männer. Bis zur jüngsten Kohorte ist dieser „Vorsprung“ in NRW allerdings verloren gegangen. Frauen erreichen dagegen in NRW, vor allem im mittleren Lebensalter, eher niedrigere Durchschnittseinkommen als im westdeutschen Durchschnitt, was zum Teil auf das stärkere Fortbestehen traditioneller Rollenmuster mit längeren Erwerbsunterbrechungen (s. o.) zurückzuführen sein dürfte.

Insgesamt erweisen sich für den Einkommenserwerb im Lebensverlauf Kohorteneffekte als weniger ausschlaggebend als der Einfluss der Qualifikation. Vor allem bei Frauen hat die Qualifikation einen entscheidenden Einfluss auf die Einkommensentwicklung im Lebensverlauf. Nur die Gruppe von Frauen, die mindestens Abitur haben, erreicht nach der „Familiendelle“ im späteren Lebenslauf noch einmal eine ver-

gleichbare relative Einkommensposition wie vor der Familienphase. Bei westdeutschen Männern werden vor allem die schlechten Einkommenschancen Niedrigqualifizierter deutlich, während Männer der betrachteten Jahrgänge 1936-55, die eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, ähnlich gute Lebenserwerbseinkommen erzielen konnten wie Männer, die Abitur und mehr hatten.

Den größten Einfluss auf den Einkommensverlauf von Frauen der betrachteten Jahrgänge haben jedoch Kinder. Dies gilt zumindest für Westdeutschland. Hier tritt der entscheidende Einkommensverlust schon mit dem ersten Kind auf, bei zwei oder gar drei Kindern fällt er entsprechend größer aus. Frauen mit Kindern können im Durchschnitt nie mehr zur Einkommensentwicklung kinderloser Frauen aufschließen und erreichen am Ende bei einem Kind 58%, bei zwei Kindern 43% und bei drei Kindern sogar nur 30% des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens einer kinderlosen Geschlechtsgenossin. In Ostdeutschland fallen die kindbedingten Einkommenseinbußen aufgrund der stärkeren Erwerbsorientierung von Müttern sehr viel geringer aus und zumindest Frauen mit ein oder zwei Kindern ist es möglich, kinderlose Frauen nach einigen Jahren bezüglich der Einkommensentwicklung fast wieder einzuholen.

Bemerkenswert ist die überdurchschnittliche Einkommensentwicklung von Frauen mit Teilzeitphasen. Frauen, die teilweise Teilzeit gearbeitet haben, erreichen insgesamt ein deutlich höheres Lebenserwerbseinkommen als der Durchschnitt der Frauen. Dabei wird deutlich, dass Frauen mit Teilzeitphasen vor allem *nach* der Familienphase eine weit überdurchschnittliche Einkommensentwicklung zu verzeichnen haben. Hier wird offensichtlich, dass Teilzeitarbeit nicht nur hinsichtlich der momentanen Einkommenssituation, sondern auch hinsichtlich ihres Potenzials zur langfristigen Vermeidung von Einkommenskapazitätsverlusten beurteilt werden muss.

Uneinheitlich zeigt sich dagegen die weitere Entwicklung des Einkommensverlaufs nach Arbeitslosigkeit. Zwar wird zumindest bei den Männern deutlich, dass Gruppen mit Arbeitslosigkeitserfahrung im Durchschnitt später nie mehr zu der Einkommensentwicklung der Vergleichsgruppe aufschließen können und dass der Aufholprozess bei denen, die später im Lebenslauf arbeitslos werden, länger dauert als bei Personen, die früh in der Biografie Arbeitslosigkeitserfahrungen gemacht haben, jedoch kommt es hier möglicherweise zur Überlagerung mit anderen für das Arbeitslosigkeitsrisiko bedeutsamen Variablen und Kohorteneffekten.

Im dritten Schwerpunkt wurden selektiv einige Zusammenhänge zwischen diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und Alterssicherung beleuchtet. Insgesamt ist aufgrund der Erwerbsverläufe vor allem unter westdeutschen Frauen ein hoher Anteil von Personen mit niedrigen eigenständigen GRV-Renten zu konstatieren, auf der anderen Seite ist dies die einzige Gruppe, in der der Anteil der Niedrigrentenbezieher rückläufig ist. Sowohl bei westdeutschen Männern als auch bei ostdeutschen Männern und Frauen weist die AVID dagegen im Kohortenvergleich einen steigenden Anteil von Niedrigrentenbeziehern und Niedrigrentenbezieherinnen aus. Wie deutlich wurde, heben häufige Statuswechsel, vor allem aber lange Phasen von geringfügiger Beschäftigung, Haushaltsführung etc. das Risiko niedriger GRV-Renten merklich an. Weniger stark sind die Auswirkungen langer Arbeitslosigkeit, da sie durch Rentenbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit abgedeckt sind, sofern ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung besteht. Hiervon profitieren Frauen aufgrund der Einkommensprüfung im Familienzusammenhang jedoch nicht in gleichem Maße wie Männer.

Die Betrachtung des gesamten Netto-Alterseinkommens zeigt, dass vor allem westdeutsche Männer aller Altersgruppen und jüngere ostdeutsche Männer durch Kumulation von Alterseinkünften die Schwelle niedriger Alterseinkommen zu überwinden vermögen. Ein besonders hohes Risiko, mit wenig Geld im Alter leben zu müssen, tragen westdeutsche Frauen, die wiederholt oder länger beitragsfrei gearbeitet haben oder sich der Haushaltsführung gewidmet haben. In Ostdeutschland verfügen zudem Frauen mit langen Selbstständigkeitsphasen sehr häufig nur über geringe Alterseinkünfte. Offensichtlich gelingt es ihnen nur unzureichend, Zugang zu den berufsständischen Versorgungssystemen zu erhalten oder sich anderweitig abzusichern. Auch Langzeitarbeitslose können, wie angesichts der Nachrangigkeit der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu erwarten, vergleichsweise selten auf weitere Alterseinkünfte zurückgreifen.

Ansprüche auf betriebliche Alterssicherung sind bisher nur unter westdeutschen Männern verbreitet, dort aber gemäß AVID von Kohorte zu Kohorte rückläufig. Besonders deutlich verlief der Rückgang in NRW, wo die AVID für die Kohorte 1936-40 noch einen Deckungsgrad von 41%, für die Kohorte 51-55 jedoch nur noch 31% verzeichnet. Bei westdeutschen Frauen und in der ostdeutschen Erwerbsbevölkerung ist dagegen eine allmähliche Ausbreitung von betrieblichen Alterssicherungsansprüchen zu verzeichnen. Besonders gering waren bisher die Chancen von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien, in den Genuss betrieblicher Alterssicherungsansprüche zu kommen. Insgesamt kann bislang nicht von einer tragfähigen 2. Säule gesprochen werden, zumal betriebliche Alterssicherungsansprüche in der Regel keine Lücken in der Versorgung der gesetzlichen Rentenversicherung schließen, sondern zumeist von denjenigen Personen erworben werden, die auch schon hohe GRV-Renten beziehen. Allerdings ist von den im Rahmen der Rentenversicherung beschlossenen Änderungen ein verbesserter Zugang von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien zur betrieblichen Alterssicherung zu erwarten.

Wesentlich höher ist schon heute der Verbreitungsgrad der privaten Vorsorge in Form von Lebensversicherungen oder privaten Rentenversicherungen. Auch Frauen in beiden Landesteilen und ostdeutsche Männer, sowie auch Personengruppen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien sorgen heute schon mehrheitlich privat für das Alter vor. Auch hier ist zu erwarten, dass die veränderte Gesetzeslage die Zunahme privater Altersvorsorge weiter beschleunigt.

Tabellenanhang

Tabelle A.1

Anteil der Personen mit mind. 12 Monaten sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, beitragsfreien Erwerbszeiten und Nichterwerbszeiten in der Erwerbsbiografie nach Gebietstand und Kohorte, in %							
Gebietstand/Kohorte		Sozialversicherungspflichtige Erwerbszeiten		beitragsfreie Erwerbszeiten		Nichterwerbszeiten	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ¹⁾							
Deutschland	Alle	99,8	97,4	24,2	27,8	79,9	97,3
	1936-40	99,8	95,5	24,7	26,4	81,3	97,5
	1941-45	99,9	95,9	26,4	26,2	76,9	96,8
	1946-50	99,7	98,7	23,5	29,0	83,0	97,0
	1951-55	99,8	99,7	22,3	29,7	87,4	97,7
Westdeutschland	Alle	99,8	96,7	26,4	31,0	78,2	97,3
	1936-40	99,8	94,2	27,4	29,4	70,5	97,5
	1941-45	99,9	94,7	29,2	29,9	76,5	96,6
	1946-50	99,6	98,4	25,3	31,7	81,0	96,8
	1951-55	99,8	99,6	23,7	33,0	85,8	98,3
Ostdeutschland	Alle	100,0	100,0	16,2	17,1	86,0	97,0
	1936-40	100,0	100,0	14,6	16,2	82,0	97,1
	1941-45	100,0	100,0	16,3	14,0	78,5	97,4
	1946-50	100,0	100,0	16,4	18,6	90,5	97,4
	1951-55	100,0	100,0	17,4	19,4	92,7	96,0
Nordrhein-Westfalen	Alle	99,7	96,4	23,9	32,0	78,3	96,0
	1936-40	99,5	93,4	21,0	27,2	71,3	95,5
	1941-45	100,0	94,3	28,0	31,9	77,5	94,6
	1946-50	99,8	98,4	25,5	35,5	82,2	95,0
	1951-55	99,6	100,0	21,9	34,4	82,9	99,0

1) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland.
Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.2

Anteil der Personen mit mindestens 12 Monaten sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, beitragsfreien Erwerbszeiten und Nichterwerbszeiten in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand, in %							
Gebietstand/ Bildungsniveau/ Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung (1996)		Sozialversicherungspflichtige Erwerbszeiten		beitragsfreie Erwerbszeiten		Nichterwerbs- zeiten	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ¹⁾							
Bildungsniveau							
Deutsch- land	Volkssch. ohne BA	100,0	93,6	23,7	35,2	86,2	98,4
	Volkssch. mit BA	99,7	97,4	19,9	28,7	75,3	98,2
	mindestens Abitur	99,5	98,6	27,2	25,6	82,7	96,5
West- deutsch- land	Volkssch. ohne BA	100,0	92,9	24,4	36,4	86,2	98,5
	Volkssch. mit BA	99,7	96,8	21,3	31,2	74,5	98,2
	mindestens Abitur	99,4	98,0	31,2	29,2	80,5	96,7
Ost- deutsch- land	Volkssch. ohne BA	100,0	100,0	16,5	22,4	84,6	95,8
	Volkssch. mit BA	100,0	100,0	11,8	18,3	79,9	98,4
	mindestens Abitur	100,0	100,0	17,4	17,4	88,0	96,2
Nordrhein- Westfalen	Volkssch. ohne BA	100,0	93,5	25,7	38,3	86,3	96,5
	Volkssch. mit BA	99,7	96,6	19,7	33,5	76,0	97,6
	mindestens Abitur	99,4	97,9	27,4	29,1	79,2	95,5
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung							
Deutsch- land	Verheiratet	99,9	97,3	23,2	28,1	79,0	98,1
	Alleinstehend	99,7	97,9	27,6	26,8	83,2	94,5
West- deutsch- land	Verheiratet	99,8	96,5	25,2	31,5	77,2	98,4
	Alleinstehend	99,6	97,3	30,7	29,3	81,7	94,0
Ost- deutsch- land	Verheiratet	100,0	100,0	16,4	17,0	85,2	97,1
	Alleinstehend	100,0	100,0	14,7	17,3	89,4	96,7
Nordrhein- Westfalen	Verheiratet	99,8	96,7	22,5	31,7	77,4	98,1
	Alleinstehend	99,3	95,3	28,3	33,0	81,3	89,6
<p>1) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland. Volkssch. = Volksschule, BA = Berufsausbildung. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.</p>							

Tabelle A.3

Anteil der Personen mit Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit¹⁾ in der Erwerbsbiografie nach Gebietstand und Kohorte, in %											
Gebietstand/ Kohorte		Vollzeit		Teilzeit		Voll- u. Teilzeit		Nur Vollzeit		Nur Teilzeit	
		M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ²⁾									
D	Alle	99,8	96,0	0,7	68,7	0,6	67,4	99,1	28,6	0,0	1,3
	1936-40	99,8	94,0	0,3	54,7	0,3	53,3	99,5	40,7	-	1,4
	1941-45	99,9	93,7	0,6	69,4	0,5	67,2	99,4	26,5	0,0	2,1
	1946-50	99,6	97,7	0,5	73,5	0,4	72,5	99,2	25,3	0,0	1,0
	1951-55	99,8	98,8	1,3	79,4	1,3	78,6	98,5	20,2	-	0,8
D-West	Alle	99,7	94,9	0,8	65,5	0,8	63,8	98,9	31,1	0,0	1,7
	1936-40	99,8	92,3	0,3	50,7	0,3	48,9	99,5	43,4	-	1,8
	1941-45	99,9	91,8	0,7	65,4	0,7	62,6	99,2	29,2	0,0	2,8
	1946-50	99,6	97,1	0,5	70,8	0,5	69,5	99,1	27,6	0,1	1,3
	1951-55	99,8	98,4	1,7	77,2	1,7	76,2	98,1	22,3	-	1,1
D-Ost	Alle	100,0	100,0	0,1	79,7	0,1	79,7	99,9	20,3	-	0,0
	1936-40	100,0	99,7	0,4	68,2	0,4	68,0	99,6	31,8	-	0,2
	1941-45	100,0	100,0	-	82,3	-	82,3	100,0	17,7	-	-
	1946-50	100,0	100,0	0,2	83,8	0,2	83,8	99,8	16,2	-	-
	1951-55	100,0	100,0	-	86,2	-	86,2	100,0	13,8	-	-
NRW	Alle	99,7	94,2	0,7	62,1	0,7	60,0	99,1	34,2	-	2,1
	1936-40	99,5	91,0	-	51,6	-	49,6	99,5	41,4	-	1,8
	1941-45	100,0	90,1	0,9	62,2	0,9	58,2	99,1	32,2	-	4,0
	1946-50	99,8	97,1	0,4	62,9	0,4	61,5	99,1	35,5	-	1,4
	1951-55	99,6	98,6	1,2	52,7	1,2	71,7	98,4	26,9	-	1,4

1) Immer mindestens 12 Monate in der Erwerbsbiografie.
 2) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland
 M = Männer, F = Frauen.
 Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und 'Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.4

Anteil der Personen mit Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit¹⁾ in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand, in %											
Gebietstand / Bildungsniveau/ Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung		Vollzeit		Teilzeit		Vollzeit- u. Teilzeit		Nur Vollzeit		Nur Teilzeit	
		M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ²⁾									
Bildungsniveau											
D	Volkssch. ohne BA	100,0	91,3	1,2	56,2	1,2	54,0	98,8	37,3	-	2,2
	Volkssch. mit BA	99,7	96,2	0,5	67,1	0,4	66,0	99,3	30,2	0,0	1,1
	mind. Abitur	99,5	97,7	0,7	75,8	0,6	74,9	98,9	22,8	0,0	0,9
D-West	Volkssch. ohne BA	100,0	90,5	1,2	55,4	1,2	53,1	98,8	37,4	-	2,4
	Volkssch. mit BA	99,7	95,4	0,6	65,6	0,5	64,2	99,2	31,2	0,0	1,3
	mind. Abitur	99,3	96,7	0,9	72,3	0,8	71,0	98,5	25,6	0,0	1,3
D-Ost	Volkssch. ohne BA	100,0	100,0	1,1	64,1	1,1	64,1	98,9	35,9	-	-
	Volkssch. mit BA	100,0	99,8	-	73,8	-	73,6	100,0	26,0	-	0,2
	mind. Abitur	100,0	100,0	0,1	83,8	0,1	83,8	99,9	16,2	-	-
NRW	Volkssch. ohne BA	100,0	91,1	-	54,1	-	52,0	100,0	39,1	-	2,0
	Volkssch. mit BA	99,7	95,0	0,5	59,7	0,5	58,1	99,4	36,9	-	1,4
	mind. Abitur	99,4	95,9	0,8	69,0	0,8	67,0	98,5	28,9	-	2,0
D	verheiratet	99,8	95,8	0,5	67,3	0,5	65,9	99,4	29,9	0,0	1,4
	alleinstehend	99,7	96,8	1,3	73,5	1,3	72,5	98,4	24,3	-	1,0
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung											
D-West	verheiratet	99,8	94,5	0,6	63,1	0,5	61,2	99,2	33,3	0,0	1,9
	alleinstehend	99,6	45,7	1,6	35,0	1,6	34,4	98,0	11,3	-	0,6
D-Ost	verheiratet	100,0	100,0	0,2	81,3	0,2	81,3	99,8	18,7	-	-
	alleinstehend	100,0	99,8	-	73,6	-	73,4	100,0	26,4	-	0,2
NRW	verheiratet	99,8	94,7	0,4	57,5	0,4	55,6	99,5	39,1	-	1,9
	alleinstehend	99,3	92,6	1,6	76,1	1,6	73,4	97,8	19,2	-	2,7

1) Immer mindestens 12 Monate in der Erwerbsbiografie.
2) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland.
M = Männer, F = Frauen. – Volkssch. = Volksschule, BA = Berufsausbildung.
Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.5

Anteil der Personen, die im Laufe ihrer Erwerbsbiografie mind. 12 Monate selbstständig, geringfügig beschäftigt, arbeitslos oder im Haushalt tätig waren nach Gebietstand und Kohorte, in %									
Gebietstand und Kohorten		Selbstständigkeit		Geringfügige Beschäftigung		Arbeitslosigkeit		Haushaltsführung (nur Frauen)	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	mit Kindern unter 18	ohne Kinder unter 18
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ¹⁾									
D	Alle	17,1	10,4	2,5	12,8	46,4	45,6	74,3	38,0
	1936-40	16,1	8,1	2,3	11,4	47,2	42,8	82,9	48,3
	1941-45	19,5	9,0	2,4	12,0	41,8	38,5	78,2	38,5
	1946-50	17,5	11,4	1,7	13,2	47,5	44,9	68,9	36,0
	1951-55	15,9	13,4	3,5	14,7	53,9	55,5	66,1	27,9
D-West	Alle	18,4	9,7	2,9	16,0	43,4	40,2	75,5	49,2
	1936-40	17,8	8,1	2,8	13,8	38,5	34,2	83,0	83,0
	1941-45	21,5	8,5	2,7	15,0	39,8	32,8	78,7	78,7
	1946-50	18,4	10,3	1,8	16,2	44,7	40,3	70,3	70,3
	1951-55	16,2	12,1	4,1	19,0	50,8	53,3	69,1	69,1
D-Ost	Alle	12,7	12,7	1,2	2,1	57,1	63,9	70,1	9,5
	1936-40	9,7	8,3	0,5	3,2	56,3	71,9	82,6	7,3
	1941-45	12,3	10,6	1,3	2,2	49,0	56,9	76,6	7,5
	1946-50	13,6	15,5	1,2	1,6	58,7	62,6	63,3	12,2
	1951-55	15,2	17,3	1,7	0,9	63,5	62,5	56,5	11,3
NRW	Alle	17,7	7,8	3,4	18,7	45,6	36,0	74,2	50,5
	1936-40	13,2	3,9	2,1	15,2	42,1	29,6	83,5	61,6
	1941-45	20,9	7,1	4,2	16,1	37,2	25,8	77,1	54,6
	1946-50	22,7	9,0	1,3	20,8	48,4	35,7	65,8	49,8
	1951-55	15,1	11,8	6,2	22,8	54,5	52,1	68,8	35,0

1) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland.

Geringfügige Beschäftigung = ausschließlich geringfügige Beschäftigung.
Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.6

Anteil der Personen, die im Laufe ihrer Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate selbstständig, geringfügig beschäftigt, arbeitslos oder im Haushalt tätig waren nach Qualifikation und Familienstand, in %									
Gebietstand / Bildungsniveau / Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung		Selbst- ständigkeit		Geringfügige Beschäftigung		Arbeitslosigkeit		Haushalts- führung (nur Frauen)	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	mit Kindern unter 18	ohne Kinder unter 18
		in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ¹⁾							
Bildungsniveau									
D	Volkssch. ohne BA	15,5	9,0	3,1	18,1	63,0	46,2	79,9	52,6
	Volkssch. mit BA	11,9	9,7	2,7	14,6	46,7	49,4	80,4	39,3
	mind. Abitur	20,3	12,5	2,4	10,3	43,7	47,2	67,3	30,1
D- West	Volkssch. ohne BA	16,0	8,9	3,3	19,1	61,6	43,5	80,3	56,3
	Volkssch. mit BA	12,5	9,2	3,0	17,3	44,2	43,5	80,5	46,4
	mind. Abitur	23,0	11,7	2,9	14,3	39,3	41,7	68,7	38,9
D- Ost	Volkssch. ohne BA	11,0	9,4	1,1	7,3	75,8	75,5	74,5	12,5
	Volkssch. mit BA	8,3	12,3	1,4	2,8	61,3	75,1	79,9	8,2
	mind. Abitur	13,6	14,3	1,3	1,4	54,5	59,6	64,2	10,0
NRW	Volkssch. ohne BA	20,0	8,9	3,8	23,7	64,8	44,4	79,1	57,2
	Volkssch. mit BA	12,6	5,6	3,8	21,8	43,0	37,1	76,9	53,0
	mind. Abitur	20,6	10,1	3,4	14,4	42,3	38,8	67,3	44,0
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung									
D	verheiratet	16,1	9,9	2,4	13,4	43,7	44,2	77,8	41,1
	alleinstehend	20,9	12,3	2,9	10,9	56,4	50,2	62,7	27,7
D- West	verheiratet	17,1	9,0	2,7	16,8	40,3	38,6	79,4	50,6
	alleinstehend	22,9	5,7	3,4	6,3	54,2	21,6	29,9	15,5
D- Ost	verheiratet	12,7	12,6	1,2	1,9	55,2	62,9	72,3	9,5
	alleinstehend	12,7	13,3	1,0	2,4	65,6	68,1	62,3	9,3
NRW	verheiratet	16,0	6,2	2,9	19,4	42,7	35,7	77,8	57,0
	alleinstehend	23,4	12,9	5,3	16,5	55,2	36,8	63,6	30,4
1) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936- 55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV- Versichertenrente. Dies sind ca. 88% der Bevölkerung der abgebildeten Geburtskohorten in West- und fast 100% in Ostdeutschland. Volkssch. = Volksschule, BA = Berufsausbildung. Geringfügige Beschäftigung = ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswer- tung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.									

WSI

Tabelle A.7

Diskontinuierliche Erwerbsbiografien: Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Episoden-Typs, nach Qualifikationsniveau und Familienstand (in %¹⁾)										
Qualifikationsniveau/ Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung (1996)	D-West			D-Ost			NRW			
	In % ¹⁾									
Qualifikationsniveau										
	Volks- sch. ohne BA	Volks- sch. mit BA	Mind. Abi- tur	Volks- sch. ohne BA	Volks- sch. mit BA	mind. Abi- tur	Volks- sch. ohne BA	Volks- sch. mit BA	mind. Abi- tur	
Männer										
Teilzeitphasen	-	0,2	-	-	-	-	-	0,5	-	
Selbstständige Beschäftigung	1,7	1,5	1,8	-	-	0,3	-	0,8	1,7	
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	-	0,1	0,3	-	-	-	-	-	0,4	
Arbeitslosigkeitsphasen	47,9	25,7	19,1	28,4	21,2	21,6	50,1	22,0	20,8	
Frauen										
Teilzeitphasen	42,2	52,3	54,9	39,7	50,2	66,7	42,3	46,9	51,4	
Selbstständige Beschäftigung	1,3	0,9	0,9	-	0,8	0,3	1,5	0,7	0,5	
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	0,9	0,6	0,7	-	-	-	-	0,4	1,1	
Arbeitslosigkeitsphasen	21,1	20,2	18,4	34,4	31,1	22,7	20,6	16,7	15,5	
HH-Führung ³⁾	48,6	37,7	28,9	25,7	15,4	6,8	51,5	41,3	31,9	
Familienstand										
	D-West				D-Ost				NRW	
	Ver- hei- ratet	Ge- schie- den	Ver- wit- wet	Ledig	Ver- hei- ratet	Ge- schie- den	Ver- wit- wet	Ledig	Ver- hei- ratet	ledig
Männer										
Teilzeitphasen	0	0,2	-	0,4	-	-	-	-	0	1,6
Selbstständige Beschäftigung	1,8	0,8	-	1,8	0,2	-	-	-	1,3	-
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	0,2	-	-	0,4	-	-	-	-	-	1,5
Arbeitslosigkeitsphasen	21,3	34,2	14,6	41,4	20,2	26,1	17,6	34,4	21,1	48,6
Frauen										
Teilzeitphasen	48,0	67,1	39,1	72,6	63,1	52,2	48,5	57,0	43,7	77,9
Selbstständige Beschäftigung	0,8	1,0	2,2	1,6	0,5	-	-	-	0,5	-
Geringfügige Beschäftigung ²⁾	0,7	0,3	1,6	0,9	-	-	-	-	0,6	3,1
Arbeitslosigkeitsphasen	18,6	27,5	15,6	23,0	27,0	21,9	18,2	18,3	17,2	26,2
HH-Führung ³⁾	39,4	31,5	42,4	2,0	9,9	12,5	19,0	1,5	41,8	7,1

1) Anteil der Personen mit mindestens drei der jeweils genannten Phasen an allen Personen der Gruppe mit Anwartschaft auf/Bezug einer GRV-Versichertenrente (Einzelepisoden mind. 3 Monate).
 2) Ausschließlich geringfügige Beschäftigung. – 3) HH-Führung mit oder ohne Kinder.
 D = Deutschland. – Volkssch. = Volksschule – BA = Berufsausbildung.
 Quelle: AVID '96, Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.8

Durchschnittliche Dauer der sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, der beitragsfreien Erwerbszeiten und der Nichterwerbszeiten nach Gebietstand und Kohorte, in Jahren¹⁾							
Gebietstand/Kohorte		sozialversicherungspflichtige Erwerbszeiten		beitragsfreie Erwerbszeiten		Nichterwerbszeiten	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in Jahren ¹⁾							
Deutschland	Alle	38,4	28,5	16,6	8,0	7,2	18,6
	1936-40	39,7	26,1	16,0	7,9	6,9	21,0
	1941-45	38,8	29,2	16,0	8,3	6,7	18,1
	1946-50	37,6	29,1	18,2	8,3	7,2	17,9
	1951-55	37,2	29,8	16,4	7,7	7,9	17,0
Westdeutschland	Alle	37,8	26,1	18,1	8,4	6,9	20,4
	1936-40	38,9	22,9	17,5	8,5	6,9	23,4
	1941-45	38,0	26,5	17,4	8,9	6,5	20,2
	1946-50	37,4	27,3	19,6	8,6	6,8	19,4
	1951-55	36,9	28,1	18,1	7,8	7,4	18,3
Ostdeutschland	Alle	40,3	36,3	8,0	5,9	8,1	12,5
	1936-40	42,7	36,2	5,8	4,4	7,0	12,9
	1941-45	41,7	37,5	7,4	4,8	7,5	11,5
	1946-50	38,6	36,0	9,6	6,7	8,7	12,2
	1951-55	38,0	35,4	9,2	7,4	9,1	13,0
Nordrhein-Westfalen	Alle	38,6	24,7	16,0	7,3	7,1	22,4
	1936-40	40,8	22,0	15,4	6,4	6,9	25,7
	1941-45	38,2	24,6	16,8	8,8	6,0	21,9
	1946-50	37,5	25,4	14,9	7,2	7,7	21,9
	1951-55	37,5	26,9	16,9	7,1	7,7	19,7

1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben.
 Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.9

Durchschnittliche Dauer der sozialversicherungspflichtigen Erwerbszeiten, der beitragsfreien Erwerbszeiten und der Nichterwerbszeiten nach Qualifikation und Familienstand, in Jahren¹⁾							
Gebietstand/Bildungsniveau/ Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung (1996)		Sozialversicherungspflichtige Erwerbszeiten		Beitragsfreie Erwerbszeiten		Nichterwerbszeiten	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in Jahren ¹⁾							
Bildungsniveau							
Deutschland	Volkssch. ohne BA	37,5	23,8	9,5	7,6	8,6	22,8
	Volkssch. mit BA	40,7	27,7	15,4	7,4	6,4	19,9
	mindestens Abitur	36,9	30,3	18,5	8,7	7,4	16,6
Westdeutschland	Volkssch. ohne BA	37,1	22,8	9,9	7,8	8,7	23,5
	Volkssch. mit BA	40,3	25,7	16,4	7,7	6,4	21,4
	mindestens Abitur	35,8	27,7	20,8	9,2	6,9	18,5
Ostdeutschland	Volkssch. ohne BA	41,9	34,1	3,3	4,6	7,9	14,8
	Volkssch. mit BA	43,0	35,8	4,0	4,9	6,9	13,2
	mindestens Abitur	39,5	36,2	8,7	6,6	8,4	12,4
Nordrhein-Westfalen	Volkssch. ohne BA	37,5	21,6	6,5	6,5	9,3	24,9
	Volkssch. mit BA	41,0	24,4	15,1	6,7	5,9	23,1
	mindestens Abitur	36,8	26,5	19,7	9,0	7,2	20,1
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung							
Deutschland	verheiratet	39,0	27,5	17,0	7,7	6,6	19,6
	alleinstehend	35,8	31,8	15,5	9,4	9,3	15,2
Westdeutschland	verheiratet	38,6	24,7	18,7	8,0	6,2	21,8
	alleinstehend	34,9	30,6	16,4	9,9	9,4	15,8
Ostdeutschland	verheiratet	40,5	35,9	8,1	5,9	7,9	12,4
	alleinstehend	39,3	34,4	7,6	6,1	8,9	12,8
Nordrhein-Westfalen	verheiratet	39,5	22,8	16,5	6,5	6,3	24,1
	alleinstehend	35,7	30,6	14,6	9,7	9,7	16,8
<p>1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben. Volkssch. = Volksschule, BA = Berufsausbildung. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.</p>							

WSI

Tabelle A.10

Durchschnittliche Dauer der Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit ¹⁾ in der Erwerbsbiografie nach Gebietstand und Kohorte, in Jahren											
Merkmal		Vollzeit		Teilzeit		Voll- u. Teilzeit		Nur Vollzeit		Nur Teilzeit	
		M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
in Jahren ¹⁾											
D	Alle	38,3	21,3	5,9	10,5	38,4	28,5	38,4	13,8	6,6	20,9
	1936-40	39,7	21,4	9,6	8,7	39,7	26,1	39,7	16,1	-	17,1
	1941-45	38,7	22,5	5,4	9,9	38,8	29,2	38,8	14,1	5,2	23,5
	1946-50	37,6	21,2	4,9	10,9	37,6	29,1	37,6	11,8	6,9	22,2
	1951-55	37,1	20,4	5,3	12,0	37,2	29,8	37,3	10,7	-	20,3
D-West	Alle	37,8	18,6	6,1	11,6	37,8	26,1	37,9	11,3	6,6	20,9
	1936-40	38,8	18,2	12,3	9,5	38,9	22,9	38,9	12,9	-	17,1
	1941-45	37,9	19,4	5,4	11,1	38,0	26,5	38,0	11,5	5,2	23,5
	1946-50	37,4	19,0	5,3	11,8	37,4	27,3	37,4	9,9	6,9	22,2
	1951-55	36,8	18,0	5,3	13,2	36,9	28,1	37,0	9,1	-	20,3
D-Ost	Alle	40,3	30,2	1,2	7,6	40,3	36,3	40,3	27,0	-	17,6
	1936-40	42,7	31,6	1,2	6,9	42,7	36,2	42,7	30,9	-	17,6
	1941-45	41,7	31,9	-	6,7	41,7	37,5	41,7	28,1	-	-
	1946-50	38,6	29,4	1,3	7,9	38,6	36,0	38,6	24,1	-	-
	1951-55	38,0	27,9	-	8,7	38,0	35,4	38,0	18,7	-	-
NRW	Alle	38,6	17,7	4,9	11,5	26,0	33,1	38,7	10,2	-	19,7
	1936-40	40,8	17,0	-	9,8	-	31,4	40,8	11,1	-	16,7
	1941-45	38,2	18,2	7,0	10,8	30,4	32,6	38,0	11,0	-	17,8
	1946-50	37,5	18,2	3,0	11,5	36,0	34,6	37,6	9,4	-	26,4
	1951-55	37,5	17,4	4,3	13,3	18,7	33,7	37,7	9,0	-	23,1

1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben.
 M = Männer, F = Frauen.
 Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.11

Durchschnittliche Dauer der Vollzeit- und/oder Teilzeiterwerbstätigkeit¹⁾ in der Erwerbsbiografie nach Qualifikation und Familienstand, in Jahren											
Gebietstand / Bildungsniveau/ Familienstand zum Zeit- punkt der Befragung (1996)		Vollzeit		Teilzeit		Vollzeit- u. Teilzeit		Nur Vollzeit		Nur Teilzeit	
		M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		in Jahren ¹⁾									
Bildungsniveau											
D	Volkssch. ohne BA	37,4	18,1	11,5	10,3	32,8	31,3	37,6	13,1	-	21,9
	Volkssch. mit BA	40,7	20,2	3,5	11,1	31,0	34,1	40,7	13,8	6,9	18,9
	mind. Abitur	36,8	22,2	6,3	10,8	31,6	35,4	36,9	14,0	5,2	21,1
D- West	Volkssch. ohne BA	36,9	17,0	12,4	10,5	31,6	30,7	37,2	11,7	-	21,9
	Volkssch. mit BA	40,3	17,8	3,5	12,1	31	33,1	40,3	10,8	6,9	19,0
	mind. Abitur	35,7	18,9	6,6	12,2	30,8	33,9	35,8	11,1	5,2	21,1
D- Ost	Volkssch. ohne BA	41,9	28,9	1,3	8,0	45,3	36,5	41,8	29,7	-	-
	Volkssch. mit BA	43,0	30,1	-	7,6	-	38,1	43,0	29,1	-	17,6
	mind. Abitur	39,5	29,5	1,2	7,9	45,3	38,4	39,5	24,4	-	-
NRW	Volkssch. ohne BA	37,5	16,4	-	19,7	-	30,9	37,5	9,7	-	16,6
	Volkssch. mit BA	41,0	16,9	5,4	12,5	9,2	33,2	41,1	10,9	-	11,0
	mind. Abitur	36,7	18,0	4,7	12,5	32,9	33,7	36,8	9,8	-	25,8
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung											
D	verheiratet	39,0	20,1	5,1	11,1	39	27,5	39,1	12,9	6,6	20,7
	alleinstehend	35,7	25,4	6,9	8,9	35,8	31,8	35,9	17,5	-	21,8
D- West	verheiratet	38,6	17,0	5,5	12,3	38,6	24,7	38,7	10,6	6,6	20,7
	alleinstehend	34,8	23,8	6,9	9,5	34,9	30,6	35,0	14,4	-	22,0
D- Ost	verheiratet	40,5	29,9	1,2	7,9	40,5	36,4	40,5	26,5	-	-
	alleinstehend	39,3	31,2	-	6,5	39,3	35,9	39,3	28,1	-	17,6
NRW	verheiratet	39,5	15,7	2,9	12,4	36,3	31,8	39,5	10,2	-	18,7
	alleinstehend	35,6	23,8	6,5	9,4	17,7	36,2	36,0	10,5	-	21,8
<p>1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben. M = Männer, F = Frauen. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.</p>											

WSI

Tabelle A.12

Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Kategorien der Nichterwerbstätigkeit und der beitragsfreien Erwerbstätigkeit nach Gebietstand und Kohorte, in Jahren¹⁾									
Gebietstand und Kohorte		Selbstständigkeit		Geringfügige Beschäftigung		Arbeitslosigkeit		Haushaltsführung (nur Frauen)	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	mit Kin- dern unter 18	ohne Kinder unter 18
		in Jahren ¹⁾							
D	Alle	15,2	8,1	3,5	5,5	5,6	5,8	10,6	11,5
	1936-40	15,6	6,9	2,8	6,2	5,5	5,2	12,6	10,2
	1941-45	15,1	8,3	3,8	5,8	5,3	5,5	10,4	11,3
	1946-50	16,3	9,2	4,3	5,3	5,5	5,6	10,2	13,2
	1951-55	13,8	8,0	3,6	4,8	6,1	6,6	8,3	12,5
D- West	Alle	16,7	9,0	3,5	5,6	5,3	4,3	12,3	12,0
	1936-40	17,0	7,7	2,8	6,4	5,3	4,1	14,8	10,3
	1941-45	16,6	9,5	3,9	5,9	5,2	4,0	12,3	11,6
	1946-50	17,7	10,3	4,3	5,4	5,0	3,8	11,7	14,0
	1951-55	15,4	8,6	3,5	4,8	5,6	4,8	9,6	13,4
D- Ost	Alle	7,5	5,8	3,7	3,3	6,6	9,1	4,1	4,2
	1936-40	6,0	4,3	2,8	3,9	5,9	6,9	5,3	6,3
	1941-45	6,3	5,0	3,6	3,2	5,7	8,3	4,1	4,2
	1946-50	8,7	6,2	4,0	1,5	6,9	10,0	3,5	2,8
	1951-55	8,4	6,8	3,8	3,6	7,6	11,5	3,0	3,9
NRW	Alle	14,4	9,5	3,7	4,6	5,4	4,4	13,6	13,5
	1936-40	14,5	7,8	2,2	5,2	5,9	4,4	15,8	12,1
	1941-45	16,5	12,6	5,2	4,5	5,1	3,5	13,5	13,2
	1946-50	14,1	8,9	4,2	4,5	5,6	3,8	13,5	15,4
	1951-55	12,2	8,9	3,2	4,3	5,2	5,3	10,6	14,3

1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben.
 Geringfügige Beschäftigung = ausschließlich geringfügige Beschäftigung.
 Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.

WSI

Tabelle A.13

Durchschnittliche Dauer unterschiedlicher Kategorien der Nichterwerbstätigkeit und der beitragsfreien Erwerbstätigkeit nach Qualifikation und Familienstand, in Jahren¹⁾									
Gebietstand/ Bildungsniveau/ Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung (1996)		Selbstständigkeit		Geringfügige Beschäftigung		Arbeitslosigkeit		Haushaltsführung (nur Frauen)	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	mit Kindern unter 18	ohne Kinder unter 18
		in Jahren ¹⁾							
Bildungsniveau									
D	Volkssch. ohne BA	10,1	7,9	3,9	5,8	7,4	5,3	13,6	11,9
	Volkssch. mit BA	12,5	8,4	3,3	5,2	5,2	6,0	10,7	12,8
	mind. Abitur	17,3	8,2	3,4	5,2	5,4	6,6	8,5	10,9
D-West	Volkssch. ohne BA	10,7	8,2	3,9	5,8	7,5	4,7	14,2	12,0
	Volkssch. mit BA	13,5	9,4	3,3	5,3	5,1	4,8	12,1	13,1
	mind. Abitur	19,4	9,5	3,3	5,3	4,6	4,5	10,6	11,8
D-Ost	Volkssch. ohne BA	1,7	4,7	1,7	3,2	6,2	9,1	6,3	3,9
	Volkssch. mit BA	3,7	5,2	3,9	4,1	5,8	8,8	4,8	5,2
	mind. Abitur	8,3	5,9	3,8	2,9	6,7	10,0	3,5	3,7
NRW	Volkssch. ohne BA	6,1	10,6	5,4	4,0	7,5	5,1	14,6	13,6
	Volkssch. mit BA	11,1	12,9	2,8	4,2	5,2	5,6	13,0	14,3
	mind. Abitur	18,9	8,4	3,6	5,5	4,6	4,2	12,1	12,6
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung									
D	verheiratet	15,2	7,4	3,2	5,6	5,1	5,8	11,0	12,1
	alleinstehend	15,1	9,9	4,5	4,8	7,4	5,7	8,8	8,6
D-West	verheiratet	16,9	8,2	3,2	5,7	4,5	4,1	12,9	12,6
	alleinstehend	16,1	11,0	4,6	5,0	7,4	4,5	10,0	8,8
D-Ost	verheiratet	7,4	5,7	3,8	3,7	6,4	9,2	4,1	3,6
	alleinstehend	7,7	6,2	2,9	2,2	7,2	8,7	4,2	6,4
NRW	verheiratet	14,8	7,1	2,9	4,9	4,5	4,2	14,1	14,2
	alleinstehend	13,5	12,9	5,2	3,4	7,9	5,1	11,5	9,6
<p>1) Durchschnittswerte bezogen auf diejenigen Personen, die während der Erwerbsbiografie mindestens 12 Monate in der jeweiligen Biografiekategorie verbracht haben. Volkssch. = Volksschule, BA = Berufsausbildung. Geringfügige Beschäftigung = ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Quelle: AVID '96, Auswertung von AVID-Basisdaten (Infratest Burke Sozialforschung 2000b) und Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI.</p>									

WSI

Tabelle A.14

Anteil der Personen der jeweiligen Gruppe mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM, ¹⁾ nach Gebietstand, Kohorte, Qualifikation und Familienstand, in %					
Gebietsstand/Kohorte/ Bildungsniveau/Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung (1996)		Eigene GRV-Rente unter 1.000 DM		Gesamtes persönl. Alters- einkommen unter 1.000 DM	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ²⁾					
Kohorte					
Deutsch- land	Alle	15,5	52,7	6,9	42,8
	1936-40	11,6	55,0	4,4	44,9
	1941-45	15,7	51,5	7,0	41,6
	1946-50	18,0	53,1	8,7	44,0
	1951-55	17,6	50,9	8,0	40,3
West- deutsch- land	Alle	15,9	57,8	6,6	47,1
	1936-40	13,7	61,7	4,8	50,5
	1941-45	16,3	57,1	6,8	46,4
	1946-50	17,6	56,3	8,1	47,4
	1951-55	16,7	55,3	7,0	43,9
Ost- deutsch- land	Alle	14,1	35,4	8,2	27,9
	1936-40	4,2	32,5	3,0	26,2
	1941-45	13,3	32,7	7,7	26,0
	1946-50	19,4	40,2	11,3	30,8
	1951-55	20,3	37,2	11,2	29,0
Bildungsniveau					
Deutsch- land	Volkssch. Ohne BA	16,3	66,2	13,3	55,1
	Volkssch. mit BA	10,6	57,5	5,2	48,0
	mindestens Abitur	18,4	44,4	7,0	34,8
West- deutschland	Volkssch. Ohne BA	16,8	67,2	13,3	56,2
	Volkssch. mit BA	10,9	61,9	4,9	51,5
	mindestens Abitur	19,4	50,1	6,4	39,5
Ost- deutschland	Volkssch. Ohne BA	13,0	56,2	13,0	43,8
	Volkssch. mit BA	8,8	39,7	6,9	34,1
	mindestens Abitur	15,8	31,5	8,3	24,0
Familienstand zum Zeitpunkt der Befragung					
Deutsch- land	Verheiratet	13,9	58,0	4,9	50,7
	Alleinstehend	21,8	35,2	14,5	16,5
West- deutschland	Verheiratet	14,2	64,3	4,4	56,8
	Alleinstehend	22,2	36,6	14,4	16,0
Ost- deutschland	Verheiratet	12,7	37,0	6,6	30,6
	Alleinstehend	20,2	29,9	14,7	18,2

1) In Werten von 1996. – 2) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente.
 Quelle: AVID '96, Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI, eigene Berechnungen.

Tabelle A.15

Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Alterssicherung: Anteil der Personen mit mindestens drei Phasen eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM,¹⁾ in %					
Personen mit mindestens 3 Phasen des jeweils angegebenen Typs		Eigene GRV-Rente unter 1.000 DM		Gesamtes persönl. Alterseinkommen unter 1.000 DM	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ²⁾					
Deutsch- land	Teilzeitphasen	83,3	31,5	83,3	24,6
	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	56,1	86,4	29,3	66,7
	- Selbstständigkeit	59,5	81,6	28,6	57,9
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	/	91,8	/	79,6
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	24,4	68,1	20,2	57,6
	- Arbeitslosigkeit	19,3	58,0	15,0	49,0
	- HH-Führung mit oder ohne Kinder	/	80,4	/	69,6
West- deutsch- land	Teilzeitphasen	83,3	35,1	83,3	27,4
	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	56,2	87,1	28,8	67,1
	- Selbstständigkeit	59,8	83,8	27,9	58,8
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	/	91,8	/	79,6
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	22,7	70,3	20,1	59,8
	- Arbeitslosigkeit	17,2	56,4	14,2	47,8
	- HH-Führung mit oder ohne Kinder	/	81,6	/	71,0
Ost- deutsch- land	Teilzeitphasen	/	21,3	/	16,6
	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	50,0	62,5	50,0	37,5
	- Selbstständigkeit	50,0	62,5	50,0	37,5
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	/	/	/	/
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	30,1	58,7	20,5	48,3
	- Arbeitslosigkeit	27,6	62,0	18,2	52,2
	- HH-Führung mit oder ohne Kinder	/	66,4	/	53,7

1) In Werten von 1996. – 2) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936-55 mit Anspruch auf eine/Bezug einer GRV-Versichertenrente. – 3) Ausschließlich geringfügige Beschäftigung.
/ = Zellenwert unzureichend.
Quelle: AVID '96, Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI, eigene Berechnungen.

WSI

Tabelle A.16

Diskontinuierliche Erwerbsbiografien und Alterssicherung: Anteil der Personen mit mindestens 10 Jahren eines bestimmten Erwerbs- oder Nichterwerbstyps mit projizierten eigenständigen GRV-Rentenansprüchen unter 1.000 DM bzw. eigenem Gesamt-Alterseinkommen unter 1.000 DM,¹⁾ in %					
Personen mit mindestens 10 Jahren des jeweils angegebenen Episodentyps		Eigene GRV-Rente unter 1.000 DM		Gesamtes persönl. Alterseinkommen unter 1.000 DM	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
in % der jeweiligen Teilgruppe der Basis ²⁾					
Deutsch- land	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	76,0	92,8	19,0	67,9
	- Selbstständigkeit	69,3	88,0	25,6	63,0
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	57,1	94,1	/	84,3
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	31,1	72,9	20,9	61,0
	- Arbeitslosigkeit	39,5	67,8	31,8	58,7
	- HH-Führung mit Kindern	/	84,1	/	71,7
West- deutsch- land	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	75,9	92,7	18,7	68,0
	- Selbstständigkeit	68,5	87,2	25,2	60,8
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	57,1	94,0	/	84,1
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	28,3	75,7	18,8	63,6
	- Arbeitslosigkeit	36,7	64,7	33,9	58,6
	- HH-Führung mit Kindern	/	83,9	/	71,5
Ost- deutsch- land	Phasen beitragsfreier Erwerbszeiten, darunter...	76,8	93,7	24,2	66,7
	- Selbstständigkeit	76,7	91,7	31,5	75,0
	- geringfügige Beschäftigung ³⁾	/	100,0	/	100,0
	Phasen der Nichterwerbstätigkeit, darunter...	38,4	60,2	26,1	48,9
	- Arbeitslosigkeit	44,1	69,5	28,3	58,9
	- HH-Führung mit Kindern	/	89,5	/	78,1

1) In Werten von 1996. – 2) Basis: Männer und Frauen der Geburtsjahrgänge 1936 – 55 mit Anspruch auf eine/ Bezug einer GRV-Versichertenrente. – 3) Ausschließlich geringfügige Beschäftigung.
/ = Zellenwert unzureichend.
Quelle: AVID '96, Sonderauswertung durch Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des WSI, eigene Berechnungen.

WSI

Literaturverzeichnis

- Allmendinger, J. (1995): Sozialpolitische Bilanzierung von Lebensläufen, in: Berger, P. A./Sopp, P. (Hrsg.) (1995): Sozialstruktur und Lebenslauf, Reihe Sozialstrukturanalysen, Bd. 5, Opladen, S. 179-201.
- Althammer, J./Pfaff, A. (1999): Materielle und soziale Sicherung von Frauen in der Perspektive des Lebenslaufs, in: WSI-Mitteilungen 1/1999, S. 32-40.
- Berger, P. A./Sopp, P. (1992): Bewegtere Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie 3/1992, S. 166-185.
- Bieber, U./Stegmann, M. (2000): Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung in den Erwerbsbiografien der zukünftigen Rentnerinnen und Rentner und ihre Auswirkung auf die Altersvorsorge. Eine Kohortenbetrachtung auf Basis der Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96), in: Deutsche Rentenversicherung 6/2000, S. 364-383.
- Bruno-Latocha, G. (2000): Betriebliche und private Altersvorsorge in Deutschland: Empirische Befunde und Perspektiven, in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/2000, S. 139-164.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Übersicht über das Sozialrecht, 5. Auflage, Bonn.
- DIW (2001): Keine dramatischen Effekte nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 21/2001, S. 319-325.
- Deutsche Bundesregierung (1997): Alterssicherungsbericht 1997, Bundestagsdrucksache 13/9570, Bonn.
- Faik, J./Roth, M./Ruland, F. (2001): Nichtnormarbeitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und in Biografien Rentenversicherter, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt a.M./New York, S. 503-542.
- Hinrichs, K. (1996): Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel, in: Sozialer Fortschritt 4/1996, S. 102-107.
- Infratest Burke Sozialforschung (1999): Alterssicherung in Deutschland 1995 (ASID '95). Die Einkommen von Personen und Ehepaaren ab 55 Jahren, Forschungsbericht Bd. 264/I des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Infratest Burke Sozialforschung (2000a): Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, DRV-Schriften, Bd. 19 und BMA-Forschungsbericht, Bd. 277, Frankfurt/Main.
- Infratest Burke Sozialforschung (2000b): Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Tabellenbände: Band Ia: Demographie und Beteiligungen, Band Ib: Schichtungen, Band II: Biografien. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): CD-ROM zur DRV-Schriftenreihe Bd. 19 und zum BMA-Forschungsbericht 277, Frankfurt a.M.

- Infratest Burke Sozialforschung (2000c): Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96) – Methodenbericht: Phasen I und II: Datenerhebung und -aufbereitung, Fortschreibung der Biografien und Berechnung der Alterseinkommen.
- Infratest Burke Sozialforschung (2001): ASID 1999 – Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren – Ergebnisse aus der Untersuchung der Alterssicherung in Deutschland 1999, Forschungsbericht Bd. 289 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Berlin.
- ISG/Kienbaum (1999): Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln/Düsseldorf.
- Klammer, U./Klenner, Ch./Ochs, Ch./Radke, P./Ziegler, A. (2000): WSI-FrauenDaten Report, Berlin.
- Klebula, D./Semrau, P. (1997): Alterseinkommen – Meist aus mehreren Quellen, in: Bundesarbeitsblatt 2/1997, S. 5-10.
- Kortmann, K. (2001): Stand und künftige Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung – Die Kohorten 1936-1955, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt a. M./New York, S. 543-562.
- Kortmann, K./Roth, M./Semrau, P. (1999): Alterssicherung. Rente bleibt die wichtigste Säule, in: Bundesarbeitsblatt 11/1999, S. 5-12.
- Kortmann, K./Schatz, Ch. (1999): Altersvorsorge in Deutschland 1996 – (AVID '96). Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung 'Strukturen und Trends der Altersvorsorge der 40- bis 60-jährigen Rentenversicherten und ihrer Ehepartner', in: Deutsche Rentenversicherung 10-11/1999, S. 573-597.
- Mayer, K.-U. (1995): Gesellschaftlicher Wandel, Kohortenungleichheit und Lebensverläufe, in: Berger, P. A./Sopp, P. (Hrsg.) (1995): Sozialstruktur und Lebenslauf, Reihe Sozialstrukturanalysen, Bd. 5, Opladen, S. 27-47.
- Mutz, G. (1997): Dynamische Arbeitslosigkeit und diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Wie stehen die Chancen für eine zukünftige Tätigkeitsgesellschaft?, in: Berliner Debatte INITIAL 8, 5/1997, S. 23-36.
- Mutz, G. et al. (1995): Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit, Opladen.
- Ohsmann, S./Stolz, U. (2000): Versicherungsverläufe in Ost- und Westdeutschland. Ergebnisse der Sondererhebung „Vollendete Versicherungsleben 1996“, in: Die Angestelltenversicherung 8/2000, S. 273-280.
- Pfaff, A. (1999): Veränderte Erwerbsbiografien und ihre Auswirkungen auf die Sozialpolitik, in: Schmähl, W./Rische, H. (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 31-60.
- Prinz, K. (1997): Versicherungsverläufe von Frauen und Männern der Geburtsjahrgänge 1931 bis 1960, in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/1997, S. 220-241.
- Roth, M. (2000): Zentrale Ergebnisse zur Altersvorsorge der Rentenversicherten der Geburtsjahrgänge 1936-1955, in: Soziale Sicherung der Frau, DRV-Schriften Band 23, Frankfurt a.M.
- Schlese, M./Schramm, F. (1996): Zum Potential von Längsschnittstudien für eine Sozio-Ökonomie der Arbeit, in: Zapf, W. et al. (Hrsg.): Lebenslagen im Wandel:

Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Reihe Sozio-ökonomische Daten und Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, Frankfurt a.M./New York, S. 193-209.

Stegmann, M. (2001): Die Bedeutung von Kindererziehung und anderer soziodemografischer Merkmale auf die Anwartschaften aus Erwerbstätigkeit der Frauen. Ergebnisse aus der Studie Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96), in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/2001, S. 137-159.

Stegmann, M./Bieber, U. (2000): Wer nutzt private Altersvorsorge: Der Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Position und privater Altersvorsorge. Eine Analyse auf der Basis der Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96), in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/2000, S. 165-187.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1997): Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 1996, VDR-Statistik Band 120, Frankfurt a. M.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2001): Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 2000, VDR-Statistik Band 136, Frankfurt a. M.

Wagner, G. (1998): Teilzeitbeschäftigung zu Lasten der Vollzeiterwerbstätigkeit?, in: DIW-Wochenbericht 44/1998.

II.5

Unerwünschte Diskontinuitäten – Längsschnittergebnisse zur Veränderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in der Erwerbsbiografie

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	225
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	226
Abkürzungsverzeichnis	228
1. Gegenstand und Fragestellung	229
2. Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und quantitative Bedeutung der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie	231
2.1 Betroffenheit von Arbeitslosigkeit	232
2.2 Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer	238
2.3 Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer	241
3. Struktur der Arbeitslosigkeit	245
3.1 Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen	245
3.2 Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen	249
4. Soziale Sicherung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt	252
4.1 Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit	252
4.2 Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt	259
5. Zusammenfassung und Ausblick	265
Tabellenanhang	266
Literaturverzeichnis	268

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Durchschnittliches Alter beim erstmaligen Auftreten von Arbeitslosigkeit bei allen Erwerbspersonen, die bis zum 30. Lebensjahr mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren in Jahren, nach Geburtskohorte und Geschlecht; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	237
Tabelle 2	Anteil der Personen mit Arbeitslosigkeits erfahrung, die bis zum 30., 40. Oder 50. Lebensjahr mehr als zwei Jahre kumulierter Arbeitslosigkeit aufweisen nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	244
Tabelle 3	Durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen in Tagen nach Perioden und Geschlecht; Westdeutschland	1986-95	248
Tabelle 4	Anteil der Personen mit durchschnittlicher Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen von mindestens 12 Monaten an allen Personen mit Arbeitslosigkeits erfahrung, nach Perioden, ausgewählten Altersgruppen und Geschlecht; Westdeutschland	1976-95	249
Tabelle 5	Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in Prozent aller Arbeitslosigkeitsphasen nach Kohorte und Geschlecht; Westdeutschland	1991-95	253
Tabelle 6	Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in Prozent aller Arbeitslosigkeitsphasen nach Alter und Geschlecht; Westdeutschland	1991-95	254
Tabelle 7	Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in Prozent aller Arbeitslosigkeitsphasen nach Dauer der Arbeitslosigkeit, Periode und Geschlecht; Westdeutschland	1991-95	255
Tabelle 8	Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die aufgrund fehlenden weiteren Geldleistungsanspruchs beendet werden an allen beendeten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in % nach Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Periode und Geschlecht; Westdeutschland	1986-95	256
Tabelle 9	Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die aufgrund fehlenden weiteren Geldleistungsanspruchs beendet werden an allen beendeten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in % nach Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Geschlecht; Westdeutschland und NRW	1991-95	259
Tabelle 10	Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die wegen Aufnahme einer Beschäftigung beendet werden an allen Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die beendet werden nach Periode und Geschlecht; Westdeutschland und Nordrhein-Westfalen	1986 - 90, 1991 - 95	260
Tabelle A.1	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit; Anteil der Personen, die bis zum Alter von 30, 40 oder 50 Jahren mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen waren in % aller Erwerbspersonen der jeweiligen Altersgruppe nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	266

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle A.2	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer; Zahl der Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit, die alle mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bis zum Alter von 30, 40 oder 50 Jahren kumuliert haben nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	266
Tabelle A.3	Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen von allen Personen, die bis zum 30., 40. oder 50. Lebensjahr mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	267
Tabelle A.4	Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen von allen Personen, die bis zum 30., 40. oder 50. Lebensjahr mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	267
Abbildung 1	Arbeitslosenquoten in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen; Westdeutschland	1950-95	231
Abbildung 2	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit; Anteil der mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in % aller Erwerbspersonen nach Kohorte; Westdeutschland	1991-95	233
Abbildung 3	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit; Anteil der mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in % aller Erwerbspersonen nach Alter; Westdeutschland	1976-95	234
Abbildung 4	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit; Anteil der mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bis 30 Jahre in % aller Erwerbspersonen bis 30 Jahre nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	235
Abbildung 5	Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer vom Beginn der Erwerbsbiografie bis 1995 in % der Gesamtmeldedauer nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis 1995	239
Abbildung 6	Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer in % der Gesamtmeldedauer nach Perioden und Altersgruppen; Westdeutschland	1976-95	240
Abbildung 7	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer; Zahl der Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit, die die Personen in der angegebenen Periode kumuliert haben nach Kohorte; Westdeutschland	1991-95	241
Abbildung 8	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer; Zahl der Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit, die die Personen in den genannten Perioden kumuliert haben, nach Altersgruppen; Westdeutschland	1976-95	242
Abbildung 9	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer; Zahl der Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit, die die Personen bis zum Alter von 30 Jahren kumuliert haben nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	243
Abbildung 10	Durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen nach Kohorte; Westdeutschland	1991-95	246
Abbildung 11	Durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen nach Alter in verschiedenen Perioden; Westdeutschland 1976-95	1976-95	246
Abbildung 12	Durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen von allen Personen, die bis zum 30. Lebensjahr mindestens einmal arbeitslos waren nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis maximal 1995	248

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität - Diskontinuität

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Abbildung 13	Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen nach Kohorte; Westdeutschland	1991-95	250
Abbildung 14	Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen nach Altersgruppen und Perioden; Westdeutschland	1976-95	251
Abbildung 15	Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen von Personen bis zum 30. Lebensjahr nach Kohorte; Westdeutschland	Beginn der Erwerbsbiografie bis max. 1995	252
Abbildung 16	Erschöpfung des Leistungsanspruchs bei Arbeitslosigkeit; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, bei denen bei Beendigung der Meldung als Grund Erschöpfung des Leistungsanspruchs genannt wurde für die Kohorte 1931-65, nach Qualifikation und Perioden; Westdeutschland	1986-95	257
Abbildung 17	Erschöpfung des Leistungsanspruchs bei Arbeitslosigkeit; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, bei deren Meldeende als Grund Erschöpfung des Leistungsanspruchs genannt wurde für die Kohorte 1931-65; Westdeutschland und NRW	1991-95	258
Abbildung 18	Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen, bei denen bei Beendigung der Meldung als Grund Arbeitsaufnahme angegeben wurde nach Alter und Periode; Westdeutschland und NRW	1986-95	261
Abbildung 19	Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen, bei denen bei Meldeende als Grund Arbeitsaufnahme angegeben wurde nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Periode für die Kohorte 1931-65; Westdeutschland und NRW	1986-95	262
Abbildung 20	Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen, bei denen bei Beendigung der Meldung als Grund Arbeitsaufnahme angegeben wurde nach Qualifikation und Periode für die Kohorte 1931-65; Westdeutschland und NRW	1986-95	263
Abbildung 21	Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, bei deren Meldeende als Grund Arbeitsaufnahme angegeben wurde nach speziellen Merkmalen; Westdeutschland und NRW	1991-95	264

Abkürzungsverzeichnis

IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IABS	IAB-Beschäftigtenstichprobe
SFB 186	Sonderforschungsbereich 186 (der Universität Bremen)
ZA	Zentralarchiv für empirische Sozialforschung
i.V.	in Vorbereitung

1. Gegenstand und Fragestellung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Bedeutung von Arbeitslosigkeit in Erwerbsbiografien. Während die Bewertung von Veränderungen in der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen schwierig ist, da eine abnehmende Stabilität sowohl auf eine zunehmende Bedeutung unsicherer Beschäftigungsverhältnisse (also unfreiwillige Mobilität) als auch auf steigende Aufwärtsmobilität (also freiwillige Wechsel in und aus Beschäftigungsverhältnissen) hindeuten kann², ist Arbeitslosigkeit in aller Regel ein unerwünschter Zustand, der meist unfreiwillig zustande kommt und durch Humankapitalverlust, Dequalifizierung und Signaling an potenzielle Arbeitgeber deutlich negative Effekte auf den weiteren Erwerbsverlauf haben kann.

Wird Arbeitslosigkeit also tatsächlich immer mehr zur Normalität in Erwerbsbiografien? Sind immer mehr Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen? Nimmt die Arbeitslosigkeit heute einen größeren Raum im Erwerbsleben ein als früher? Wie hat sich die Struktur der Arbeitslosigkeit verändert? Sollen diese Fragen im Hinblick auf die Bedeutung von Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie untersucht werden, reicht eine reine Querschnittsbetrachtung nicht aus, die immer nur eine Momentaufnahme liefern kann und damit statisch ist. Vielmehr besteht die Notwendigkeit, eine lebenslaufbezogene Perspektive einzunehmen, um der Dynamik im Bereich der Arbeitslosigkeit gerecht zu werden. Diese methodische Herangehensweise, die im Bereich der Arbeitsmarktforschung bisher nur unzureichend berücksichtigt wurde, spielt seit einigen Jahren in der bundesdeutschen Armutsforschung eine wichtige Rolle. Analog zum dort verwendeten Konzept der „dynamischen Armutsforschung“³ soll es daher in diesem Beitrag um eine „dynamische Arbeitslosigkeitsforschung“ gehen.

Zur Analyse dieser Problemstellungen ist eine Datengrundlage erforderlich, die folgende Anforderungen erfüllt:

Es müssen...

- Informationen über möglichst viele Erwerbspersonen vorliegen, um repräsentative Aussagen zu ermöglichen;
- ausreichend lange Zeiträume zur Verfügung stehen, in denen die gleichen Personen beobachtet werden, damit Entwicklungen in einer lebenslaufbezogenen Betrachtung verfolgt werden können;
- alle Arbeitslosigkeitsphasen erfasst werden, da eine Beschränkung auf Arbeitslosigkeitsphasen mit Leistungsbezug zu deutlichen Verzerrungen führen würde: ein bedeutender Teil der Arbeitslosigkeitsphasen bliebe unberücksichtigt⁴, die Langzeitarbeitslosigkeit würde ebenso systematisch unterschätzt wie die Arbeitslosigkeit von Frauen, da diese sehr viel häufiger als Männer aufgrund fehlender Leistungsvoraussetzungen keine Leistungen beziehen oder im Laufe ei-

² Es zeigt sich, dass die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt bei günstiger Arbeitsmarktlage höher ist als in Zeiten den Abschwungs, da bei einem aufnahmebereiten Arbeitsmarkt die Zahl der freiwilligen Wechsel hoch und die Wiederbesetzungsketten lang sind (Schettkat 1996).

³ Vgl. exemplarisch Leibfried et al. 1995, Buhr 1995 und andere Publikationen des Sonderforschungsbereichs „Statuspassagen und Risikolagen im Lebenslauf“ (SFB 186) der Universität Bremen.

⁴ Der Anteil der Leistungsbezieher an den in registrierte Arbeitslosigkeit zugehenden Personen ist von den 80er zu den 90er Jahren von knapp 77% auf gut 69% zurückgegangen (IAB 2000, S. 62 f.).

ner Arbeitslosigkeitsphase aus dem Leistungsbezug herausfallen (Klammer et al. 2000, S. 287 f., Holst 2000, siehe auch Kap. 4.1 dieses Berichtsteils).⁵

Diese Voraussetzungen erfüllen die Erwerbsverlaufsdaten der sog. Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe.⁶ Bei der Ergänzungsstichprobe I handelt es sich um eine Version der IAB-Beschäftigtenstichprobe, die um Daten der Rentenversicherungsträger ergänzt wurde und die gesamte sozialversicherungspflichtige Erwerbsbiografie abdeckt (Wübbecke i.V.). Um sowohl die Biografieperspektive zu berücksichtigen als auch NRW-spezifische Daten präsentieren zu können (über die die Ergänzungsstichprobe nicht verfügt), wird in den Bereichen, die für arbeitsmarktpolitische Überlegungen von ganz besonderer Brisanz sind, nämlich die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, zusätzlich auf die Regionalstichprobe der IAB-Beschäftigtenstichprobe zurückgegriffen.⁷ Insgesamt beschränkt sich die Analyse aus zwei wesentlichen Gründen auf den Bereich der alten Bundesländer. Zum einen liegen Daten für die neuen Bundesländer erst seit Anfang der 90er Jahre vor, so dass hier nur ein sehr kurzer Vergleichszeitraum zur Verfügung stünde und eine biografiebezogene Betrachtung nicht möglich wäre. Zudem stellen die Ergebnisse für Westdeutschland einen wichtigen Bezugsrahmen für die Interpretation der Befunde für NRW dar.

In einem ersten Schritt wird die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit analysiert, um anschließend die Frage beantworten, welchen quantitativen Stellenwert die Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben einnimmt. Dies geschieht über die Auswertung des Anteils der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer und der im Laufe des Erwerbslebens kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Annäherung an die Struktur der Arbeitslosigkeit erfolgt über die Frage nach der Zahl und Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen. Im Anschluss daran wird die soziale Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt untersucht. Alle genannten Punkte werden unter der Fragestellung behandelt, welche Veränderungen sich im Laufe der Zeit ergeben haben und welche Personengruppen besonders stark betroffen sind.⁸

⁵ Auch Erlinghagen und Knuth (2001, S. 47) weisen auf diesen Zusammenhang hin. Sie analysieren die Beständigkeit von Arbeitslosigkeitsepisoden in einem Untersuchungszeitraum von zwei Jahren und stellen fest, dass die Raten nach genau einem Jahr deutlich zurückgehen und dass diese "Sprünge" zu einem nicht unwesentlichen Teil durch das Ausscheiden von Frauen aus der registrierten Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug verursacht werden.

⁶ Für Unterstützung bei der Auswertung der IAB-Beschäftigtenstichprobe danken wir Beate Kurtz, IAB.

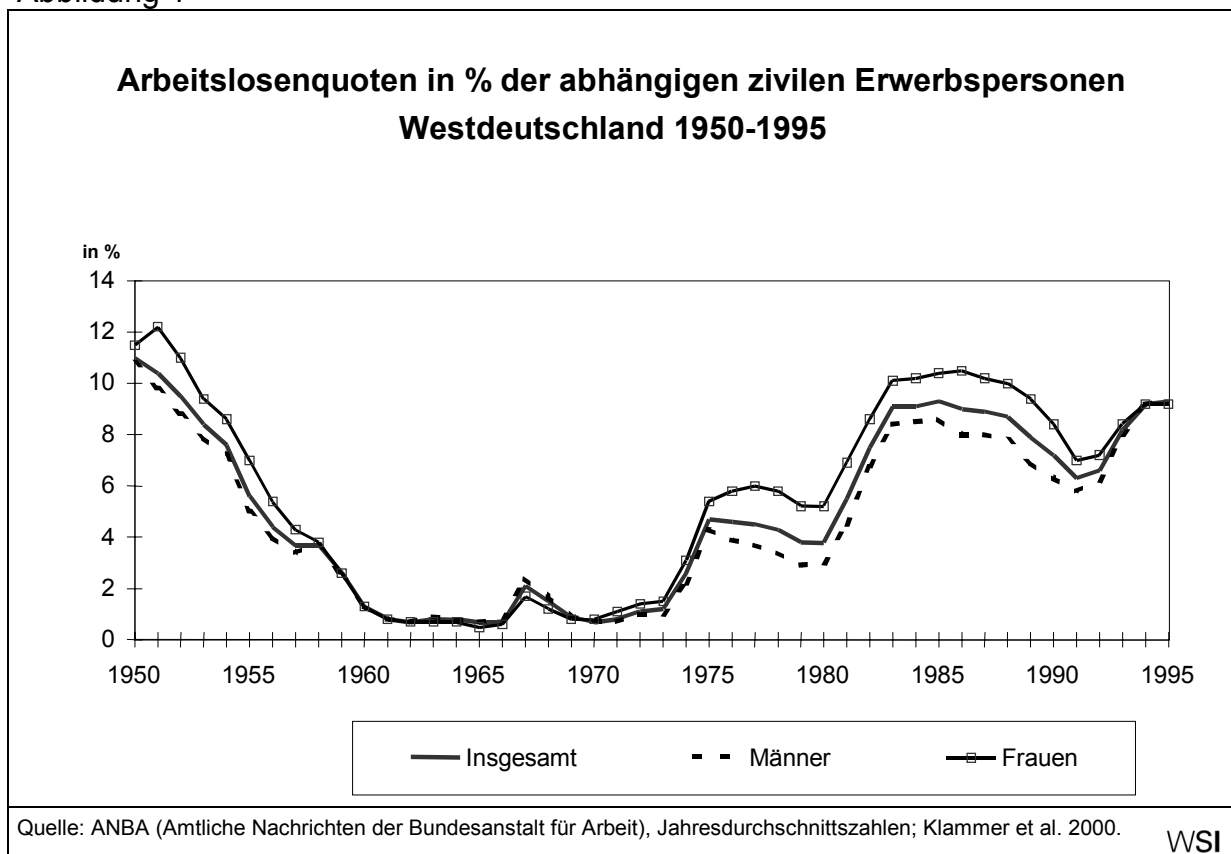
⁷ Die Regionalstichprobe deckt grundsätzlich den Zeitraum von 1975-1997 ab und enthält Bundesländerinformationen. Dem Bundesland NRW wurden die Personen zugeordnet, die am Ende des Beobachtungszeitraums (bzw. bei ihrer letzten Meldung) in NRW lebten. Detaillierte Informationen zur Regionalstichprobe finden sich in: ZA-Informationen, 48, S. 128-141.

⁸ Es werden Alterseffekte analysiert, Unterschiede zwischen Männern und Frauen, Entwicklungen über einen größeren Zeitraum und Entwicklungen in den jeweiligen Erwerbsbiografien. Grundlage der Betrachtung sind jeweils Personen der Geburtskohorten 1931-65, betrachtet werden immer alle Personen, die in einem bestimmten Zeitraum gemeldet waren (Arbeitsmarkteteiligte). Die Altersangaben sind zum überwiegenden Teil aus den Informationen über Geburtskohorten und die jeweiligen Perioden berechnet worden. Da sowohl die betrachteten Perioden als auch die Geburtskohorten jeweils fünf Jahre umfassen, bedeutet dies, dass bei den Altersberechnungen nur jede zweite Kohorte berücksichtigt worden ist, z. B. war Kohorte 1941-45 in der Periode 1976-80 30-39 Jahre alt. Der Ausgang von Geburtskohorten bedeutet auch, dass nicht in allen Perioden jede Altersgruppe besetzt ist, z. B. gibt es 50- bis 59-Jährige nur in den letzten beiden Perioden (1986-90 und 1991-95), die Kategorie der 20- bis 29-Jährigen ist 1991-95 nicht mehr vollständig besetzt, deshalb wird sie für diesen Zeitraum nicht mehr ausgewiesen.

2. Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und quantitative Bedeutung der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der quantitativen Bedeutung der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie und der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Dabei wird der Zeitraum vom Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis 1995 analysiert. Um die Ergebnisse angemessen einordnen zu können, wird zunächst die Entwicklung der Arbeitsmarktlage in dem im folgenden beleuchteten Zeitraum anhand der westdeutschen Arbeitslosenquoten betrachtet (Abbildung 1).

Abbildung 1



Zu Beginn der 50er Jahre lagen die Arbeitslosenquoten mit Werten zwischen 8 und 11% auf einem sehr hohen Niveau. Im Laufe der 50er Jahre sanken die Quoten immer weiter ab und erreichten in der Zeit der Vollbeschäftigung zwischen Anfang der 60er und Beginn der 70er Jahre Werte zwischen unter einem und gut 2%. Mitte bis Ende der 70er Jahre stiegen die Arbeitslosenquoten auf 4 bis 5% und kletterten dann mit Beginn der 80er Jahre über die 9%-Marke. Von Ende der 80er bis Anfang der 90er Jahre waren die Arbeitslosenquoten leicht rückläufig, was im Westen zu Beginn der 90er Jahre auch auf den kurzen vereinigungsbedingten Aufschwung zurückzuführen war, doch 1994 und 1995 begann mit Werten um 9% ein neuerlicher starker Anstieg der Arbeitslosigkeit, der in der hier nicht betrachteten zweiten Hälfte der 90er Jahre bekanntlich zu Arbeitslosenquoten im zweistelligen Bereich führte. Bezüglich der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen ist auffällig, dass die Arbeitslosenquoten der Frauen in der Regel dann besonders deutlich über denen der Männer liegen, wenn die Arbeitslosenquoten insgesamt hoch, also die Arbeitsmarktlage schlecht ist.

2.1 Betroffenheit von Arbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, wer besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen ist und wie sich das Risiko, arbeitslos zu werden, über die Zeit entwickelt hat. Dazu wird angegeben, welcher Anteil der Arbeitsmarktteilnehmer in einem bestimmten Zeitraum mindestens einmal von registrierter Arbeitslosigkeit betroffen ist.⁹ Dieser Zeitraum kann sich auf eine bestimmte Periode beziehen (z. B. 1986-90) oder auf ein bestimmtes Lebensalter (z. B. alle Personen bis 30 oder 40 Jahre). Hier wird also die Frage beantwortet, welcher Anteil der Erwerbspersonen überhaupt Erfahrung mit Arbeitslosigkeit macht, unabhängig davon, welche quantitative Bedeutung die Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben einnimmt oder welche Struktur sie aufweist.

Bei Betrachtung der aktuellsten zur Verfügung stehenden Periode 1991-95 (Abbildung 2) zeigt sich, dass die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in der ältesten Kohorte mit 40% der Männer und knapp 30% der Frauen am größten ist, dann bis zur Geburtskohorte 1941-45 auf unter 20% absinkt und ab da bis zur jüngsten Kohorte ansteigt, in der in der entsprechenden Periode dann gut ein Viertel der Personen mindestens einmal arbeitslos war.

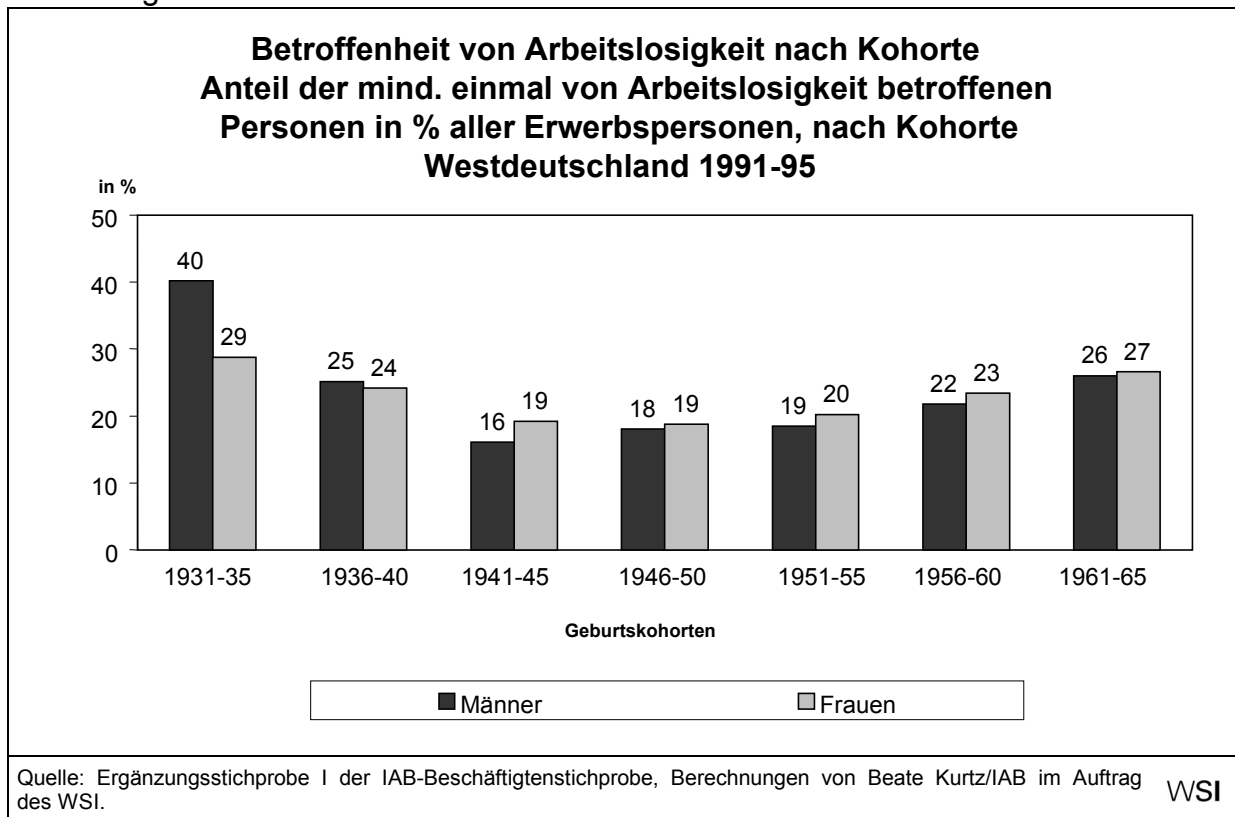
Lässt man einmal die älteste Kohorte außer Acht,¹⁰ so hat ungeachtet der vergleichbar günstigen Wirtschaftslage in der ersten Hälfte der 90er Jahre über alle Kohorten jede vierte bis jede sechste Person Erfahrungen mit registrierter Arbeitslosigkeit gemacht. Die Betroffenheit von Männern und Frauen unterscheidet sich dabei nur unwesentlich.

Da offensichtlich jede nach 1941-45 geborene Kohorte stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist als die vorhergehende, stellt sich die Frage, ob es sich hier um einen generellen Trend oder nur um einen Alterseffekt handelt, so dass junge Personen, die noch relativ am Anfang ihrer Erwerbskarriere stehen, zu einem größeren Anteil Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit machen als ältere Personen, deren Position auf dem Erwerbsarbeitsmarkt eventuell gefestigter ist.

⁹ Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist nicht mit der Arbeitslosenquote zu verwechseln. Während bei der Arbeitslosenquote zeitpunktbezogen die Zahl der registrierten Arbeitslosen zur Zahl der Erwerbspersonen in Beziehung gesetzt wird, weisen wir bei der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit diejenigen Personen, die in einem bestimmten *Zeitraum* mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, als Anteil aller in diesem Zeitraum gemeldeten Personen aus.

¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen der Geburtsjahrgänge 1931-35 in der Periode 1991-95 aus zwei Gründen überdurchschnittlich hoch ist. Zum einen gelten ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre als schwer vermittelbar, zum anderen ist bekannt, dass die Arbeitslosenversicherung bis zur Rentenreform 1999 vielen Unternehmen als gängiges Instrument für den vorgezogenen Ruhestand von älteren Arbeitnehmern diente, um Personal abzubauen. Viele dieser Arbeitnehmer gingen zunächst in Arbeitslosigkeit über, da dies die Voraussetzung für den vorzeitigen Rentenbezug war. Im Jahr 1993 machten diese Art von Arbeitslosigkeit schätzungsweise 10% des gesamten Arbeitslosigkeitsvolumens aus (Knuth/Kalina 2001). Diese Regelungen sind vorwiegend von Männern in Anspruch genommen worden, da in erster Linie Großbetriebe der Industrie diese Modelle angewandt haben.

Abbildung 2

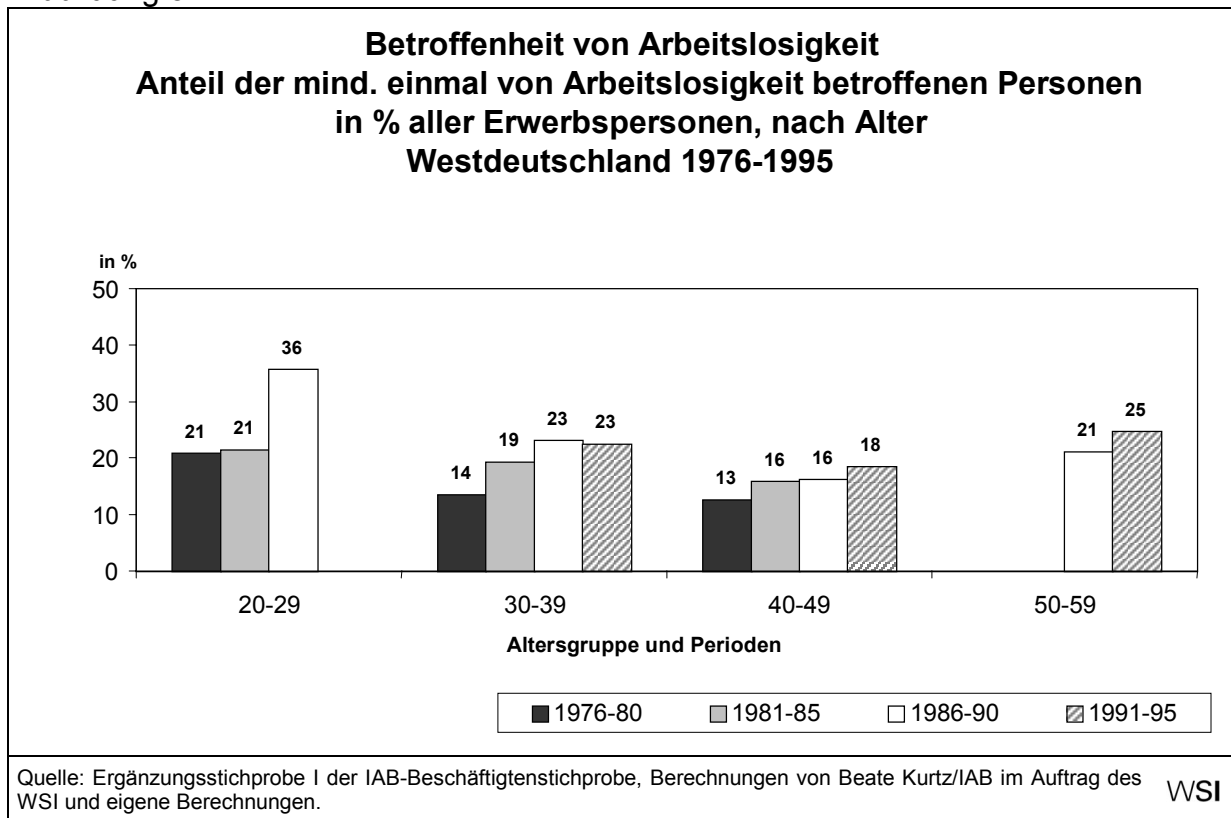


Hierzu gibt eine Analyse nach Altersgruppen und unterschiedlichen Zeitabschnitten Auskunft (Abbildung 3).

In der Tat zeigt sich für alle Perioden im Zeitraum von 1976 bis 1995 eine stärkere Betroffenheit der jüngeren Personen. Bis zu einem Alter von Ende 40 nimmt die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ab, in der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen liegt sie dann – vermutlich aus den bereits erwähnten Gründen – wieder höher. Doch erklärt allein der Alterseffekt die stärkere Betroffenheit jüngerer Personen von Arbeitslosigkeit? Vergleicht man die Betroffenheit gleicher Altersgruppen in verschiedenen Zeiträumen, so ist eine moderate bis deutliche Zunahme der Betroffenheit im Laufe der Zeit zu konstatieren.

Besonders stark ist diese Zunahme bei den 20- bis 29-Jährigen. War von Anfang bis Mitte der 80er Jahre noch gut jede fünfte Person dieser Altersgruppe betroffen, machten in der darauffolgenden Periode (1986-90) schon mehr als ein Drittel Erfahrungen mit registrierter Arbeitslosigkeit.

Abbildung 3



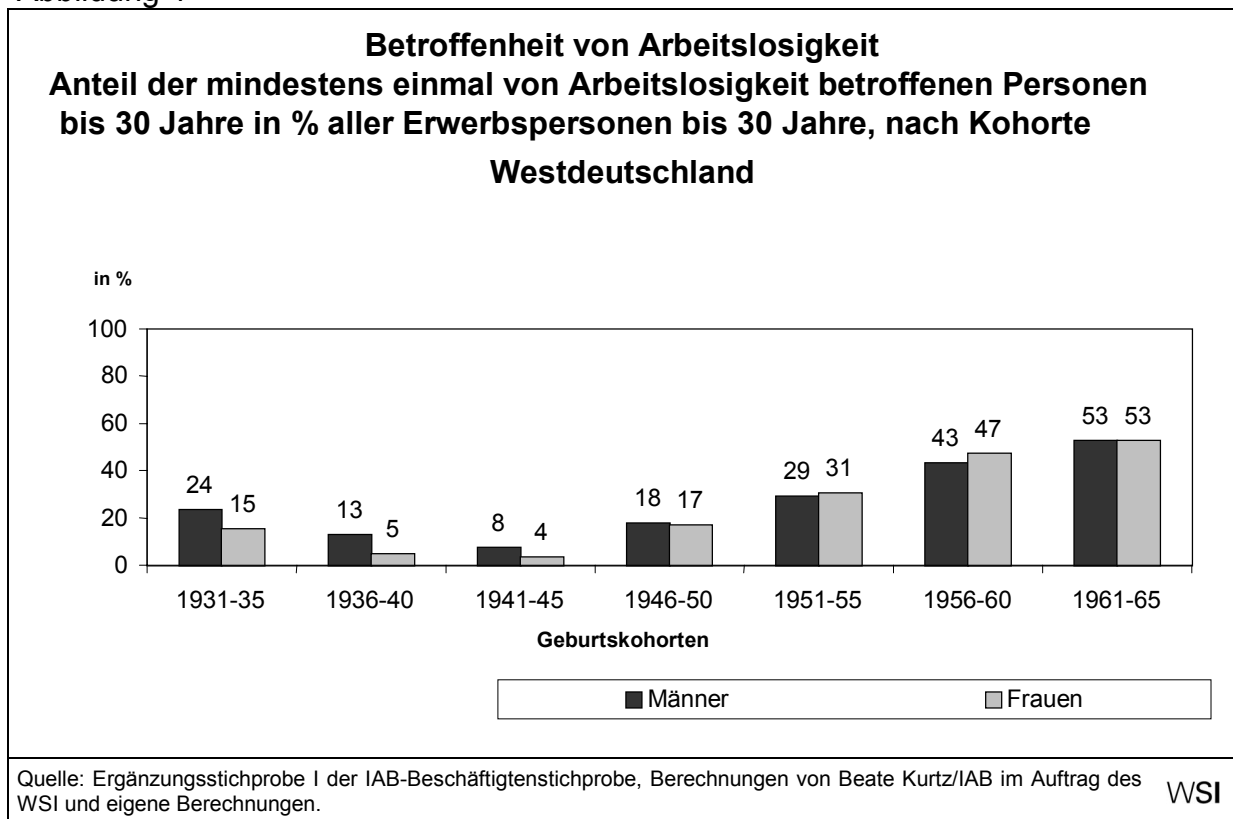
Dies weist darauf hin, dass es doch einen Trend in Richtung stärkerer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gibt. Umgekehrt bedeutet dies aber mit Blick auf die beiden aktuellsten Perioden auch, dass in allen Altersgruppen (mit Ausnahme der 20- bis 29-Jährigen in der Periode 1986-90) die ganz überwiegende Mehrheit (nämlich mindestens drei Viertel) aller Arbeitsmarktteilnehmer innerhalb eines Fünfjahreszeitraums keine Erfahrung mit Arbeitslosigkeit machten. Zu strukturell ähnlichen Ergebnissen kommen Erlinghagen und Knuth (2001, S. 21 f.) bezüglich der Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug im Zeitraum von 1980 bis 1995. In einer jahresweisen Betrachtung aller Arbeitsmarktteilnehmer ermitteln sie eine Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote, die zwischen knapp 10 und gut 16% liegt. Lässt dies aber den Schluss zu, dass „Arbeitslosigkeit folglich nicht mehr und mehr zum Normalfall in Erwerbsverläufen“¹¹ wird (Erlinghagen/Knuth 2001, S. 21)? Diese Schlussfolgerung greift in zweierlei Hinsicht zu kurz: Zum einen sind hier nur Phasen von Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug erfasst, was zu den weiter oben beschriebenen Problemen führt. Auf der anderen Seite geben Betroffenheitsquoten, die sich auf kurze Zeiträume beziehen (seien es Zeiträume von einem Jahr wie bei Erlinghagen/Knuth oder von fünf Jahren wie in der hier präsentierten Periodenbetrachtung) immer nur eine Momentaufnahme wieder, hinter denen sich unterschiedliche Strukturen der Betroffenheit verbergen können, die für die Beurteilung der Bedeutung der Betroffenheit für die normale Erwerbsbiografie wichtig sind. So sind theoretisch zwei Extreme möglich: in jedem betrachteten Zeitabschnitt könnten wieder die gleichen Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sein. Dies würde bedeuten, dass Arbeitslosigkeit tatsächlich nur für einen geringen Anteil der Erwerbspersonen zur Erwerbsbiografie gehört. Denkbar wäre aber auch, dass in jeder Periode andere Personen Erfahrung mit Arbeitslosigkeit

¹¹ Im Original kursiv.

machen. Dann wäre Arbeitslosigkeit für einen großen Teil der Erwerbspersonen ein „normales“ Ereignis in der Erwerbsbiografie.

Um beurteilen zu können, ob Arbeitslosigkeit für einen immer größeren Teil der Erwerbspersonen zur Erwerbsbiografie dazugehört, ist es notwendig, das Phänomen auch aus einer Biografieperspektive zu betrachten. In einem nächsten Schritt wird daher analysiert, welcher Anteil der Personen im Laufe ihrer Erwerbsbiografie schon einmal Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht hat. Um die Personen verschiedener Geburtskohorten zu vergleichen, die ja am Ende des Beobachtungszeitraums (1995) unterschiedlich alt sind und schon einen verschieden großen Teil ihrer Erwerbsbiografie hinter sich haben, wird gefragt, wer im Alter von bis zu 30 Jahren¹² mindestens einmal arbeitslos gemeldet war (Abbildung 4).

Abbildung 4



Während in der ältesten Kohorte ein deutlich größerer Anteil von Männern und Frauen mit Arbeitslosigkeit konfrontiert war als in den beiden darauffolgenden Kohorten, steigt die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bis zum 30. Lebensjahr ab der Geburtskohorte 1946-50 kontinuierlich an. Hier zeigen sich deutliche Verbindungen zur jeweiligen Arbeitsmarktlage. Geht man davon aus, dass der Eintritt eines großen Teils der Personen in den Arbeitsmarkt zwischen dem 20. und dem 25. Lebensjahr statt-

¹² Diese Altersabgrenzung ist aus verschiedenen Gründen gewählt worden. Zum einen kann man davon ausgehen, dass bis zu diesem Alter der Einstieg in den Erwerbsarbeitsmarkt für den ganz überwiegenden Teil der Personen – also auch für diejenigen mit langen Ausbildungszeiten – vollzogen ist. Zum anderen haben alle betrachteten Kohorten im Beobachtungszeitraum das Alter von 30 Jahren erreicht. Um dem Vorwurf zu entgehen, mit diesem Vorgehen nur Aussagen über die Struktur der Jugendarbeitslosigkeit treffen zu können, sind im Tabellenanhang die Ergebnisse für alternative Altersabgrenzungen (bis 40 Jahre, bis 50 Jahre) dokumentiert (siehe Tabelle A.1 im Anhang). Es wird deutlich, dass auch bei der Berücksichtigung älterer Personen ähnliche Strukturen zutage treten.

findet, traten die beiden ältesten Kohorten (1931-35 und 1936-40) unter deutlich ungünstigeren Arbeitsmarktbedingungen in den Arbeitsmarkt ein als die drei nachfolgenden Kohorten.

Die Personen der ältesten Geburtskohorte mussten nicht nur den Arbeitsmarkteintritt in den Nachkriegsjahren absolvieren, sondern verbrachten den größten Teil ihrer Erwerbsbiografie bis zum 30. Lebensjahr in einer Periode mit relativ hoher Arbeitslosigkeit. Bis zum 30. Lebensjahr waren daher knapp ein Viertel aller Männer und jede sechste Frau von registrierter Arbeitslosigkeit betroffen. Die Personen der Geburtskohorte 1936-40 traten ebenfalls noch vor den Zeiten der Vollbeschäftigung in den Arbeitsmarkt ein, verbrachten aber einen größeren Teil ihres Berufslebens bis zum 30. Lebensjahr in Zeiten der Vollbeschäftigung. Knapp jeder sechste Mann und jede zwanzigste Frau dieser Geburtsjahrgänge machten Erfahrung mit Arbeitslosigkeit. Von allen betrachteten Personen sind die der Geburtsjahrgänge 1941 bis 1945 die einzigen, die ihre gesamte Erwerbsbiografie bis zum 30. Lebensjahr in der Phase der Vollbeschäftigung absolvieren konnten. Dementsprechend gering war mit 8% der Männer und 4% der Frauen die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Jede nachfolgende Kohorte ist deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Als die Kohorten 1946-50 und 1951-55 in den Arbeitsmarkt eintraten, lag die Arbeitslosenquote zwar noch bei ungefähr einem Prozent, im Laufe ihrer Erwerbsbiografie stiegen die Arbeitslosenquoten jedoch deutlich an. Dies spiegelt sich auch in der Betroffenheit wider. Von den 1946-50 Geborenen waren bis zum 30. Lebensjahr 18% der Männer und 17% der Frauen von Arbeitslosigkeit betroffen, in der Kohorte 1951-55 lag die Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote für Männer und Frauen schon bei ca. 30%. Noch sehr viel stärker betroffen sind die beiden jüngsten betrachteten Kohorten, bei denen sowohl die Einmündung in den Arbeitsmarkt als auch der erste Teil ihrer Erwerbsbiografie zu Zeiten von Massenarbeitslosigkeit stattfanden. Die Personen der Kohorten 1956-60 waren zu 43% (Männer) bzw. 47% (Frauen) von Arbeitslosigkeit betroffen. In der jüngsten Kohorte wurden mehr als die Hälfte der männlichen und weiblichen Erwerbspersonen bis zum 30. Lebensjahr mindestens einmal arbeitslos. Das Risiko, im Laufe des ersten Teils der Erwerbsbiografie mindestens einmal arbeitslos zu werden, ist also für die jüngste Kohorte im Vergleich zu den 1946-50 Geborenen ungefähr dreimal so hoch.

Damit hat sich das Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich erhöht und gehört für mehr als die Hälfte der Personen schon bis zum 30. Lebensjahr zur Erwerbsbiografie. Da den durchgeführten Analysen zufolge die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Alter noch weiter anwächst (insbesondere bis zum Alter von 40 Jahren; siehe Tabelle A.1 im Anhang), kann man davon ausgehen, dass Arbeitslosigkeit in der Zukunft in den Erwerbsbiografien eher der Normalfall denn die Ausnahme sein wird, solange sich die Arbeitsmarktlage nicht grundlegend ändert.

Wie alt sind aber die Personen im Durchschnitt, wenn sie das erste Mal arbeitslos werden? Aufgrund der seit der Bildungsexpansion deutlich verlängerten Schul- und Ausbildungszeiten treten Männer und Frauen heute später in den Arbeitsmarkt ein als früher (Klemm 2001; Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung 1997, Kap. I). Aus diesem Grund liegt die Vermutung nahe, dass sich auch das Alter beim erstmaligen Auftreten von Arbeitslosigkeit nach oben verschoben hat. Auf der anderen Seite sind die Personen der verschiedenen Geburtskohorten zu unterschiedlichen Zeiten in den Arbeitsmarkt eingemündet und haben unterschiedlich aufnahmebereite Arbeitsmärkte vorgefunden. Es ist anzunehmen, dass Personen, die in einen relativ aufnahmebereiten Arbeitsmarkt einmündeten,

deutlich später arbeitslos wurden als Personen, die schon zu Beginn ihres Erwerbslebens mit Massenarbeitslosigkeit konfrontiert waren.

Tabelle 1

Durchschnittliches Alter beim erstmaligen Auftreten von Arbeitslosigkeit bei allen Erwerbspersonen, die bis zum 30. Lebensjahr mind. einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, in Jahren nach Geburtskohorte und Geschlecht Westdeutschland		
Geburtskohorte	Männer	Frauen
1931-35	21	22
1936-40	21	22
1941-45	23	25
1946-50	25	26
1951-55	24	24
1956-60	22	23
1961-65	22	22

Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI.

WSI

Bei der Betrachtung aller Personen, die bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres mindestens einmal arbeitslos gemeldet waren (Tabelle 1), bestätigt sich die zweite Annahme: das Alter beim erstmaligen Auftreten von Arbeitslosigkeit ist in den Kohorten 1941-55 mit 23 bis 26 Jahren am höchsten und sinkt dann bis auf 22-23 Jahre in den Kohorten 1956-65. Frauen sind dabei tendenziell etwas älter als Männer. Dieser Unterschied, der insgesamt eher gering ist, dürfte zum Teil auf unterschiedliches Meldeverhalten von Männern und Frauen zurückzuführen sein. Während Männer sich in aller Regel arbeitslos melden, wenn sie ohne Beschäftigung sind, ziehen sich Frauen – insbesondere in Westdeutschland – oft in die sog. Stille Reserve zurück und tauchen somit in den offiziellen Arbeitslosenstatistiken nicht auf (Holst 2000). Dem Rückzug in die Stille Reserve können unterschiedliche Motive zugrunde liegen, z. B., dass die Frauen ihre Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt als so gering einschätzen, dass sie sich beim Arbeitsamt nicht mehr als arbeitslos registrieren lassen, obwohl weiterhin ein Erwerbswunsch besteht (Klammer et al. 2000, S. 120).¹³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere die jüngeren Kohorten überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dies ist nicht ausschließlich, aber zum Teil auf einen Alterseffekt zurückzuführen, da jüngere Personen zu einem höheren Anteil von Arbeitslosigkeit betroffen sind als solche, die in der Mitte ihres Erwerbslebens stehen. Auch bei Kontrolle des Alterseffektes zeigt sich aber, dass das Risiko, arbeitslos zu werden, gestiegen ist. Arbeitslosigkeit ist kein Randphänomen, sondern gehört für mehr als die Hälfte aller Erwerbspersonen der jüngeren Kohorten schon vor der Vollendung des 30. Lebensjahrs zur Erwerbsbiografie. Die Tatsache, dass das Alter beim erstmaligen Auftreten von Arbeitslosigkeit bei den jüngeren Kohorten geringer ist als bei den älteren und gleichzeitig Männer und Frauen aufgrund verlängerter Bildungs- und Ausbildungszeiten später in den

¹³ Geschlechtsspezifischen Schätzungen des IAB zum Umfang der Stillen Reserve in Westdeutschland weisen darauf hin, dass weit mehr als die Hälfte der Personen in der Stillen Reserve Frauen sind (Thon/Bach 1998).

Arbeitsmarkt eintreten, bestätigt den Befund anderer statistischer Quellen, dass anteilig mehr Personen Arbeitslosigkeitserfahrung bereits relativ früh in ihrer Erwerbsbiografie machen

In einem nächsten Schritt wird nun danach gefragt, welche quantitative Bedeutung Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben einnimmt. Um sowohl die relative als auch die absolute quantitative Bedeutung von Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben zu erfassen, werden im Folgenden der Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer sowie die im Rahmen eines bestimmten Zeitraums kumulierten Arbeitslosigkeitstage untersucht.

2.2 Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer

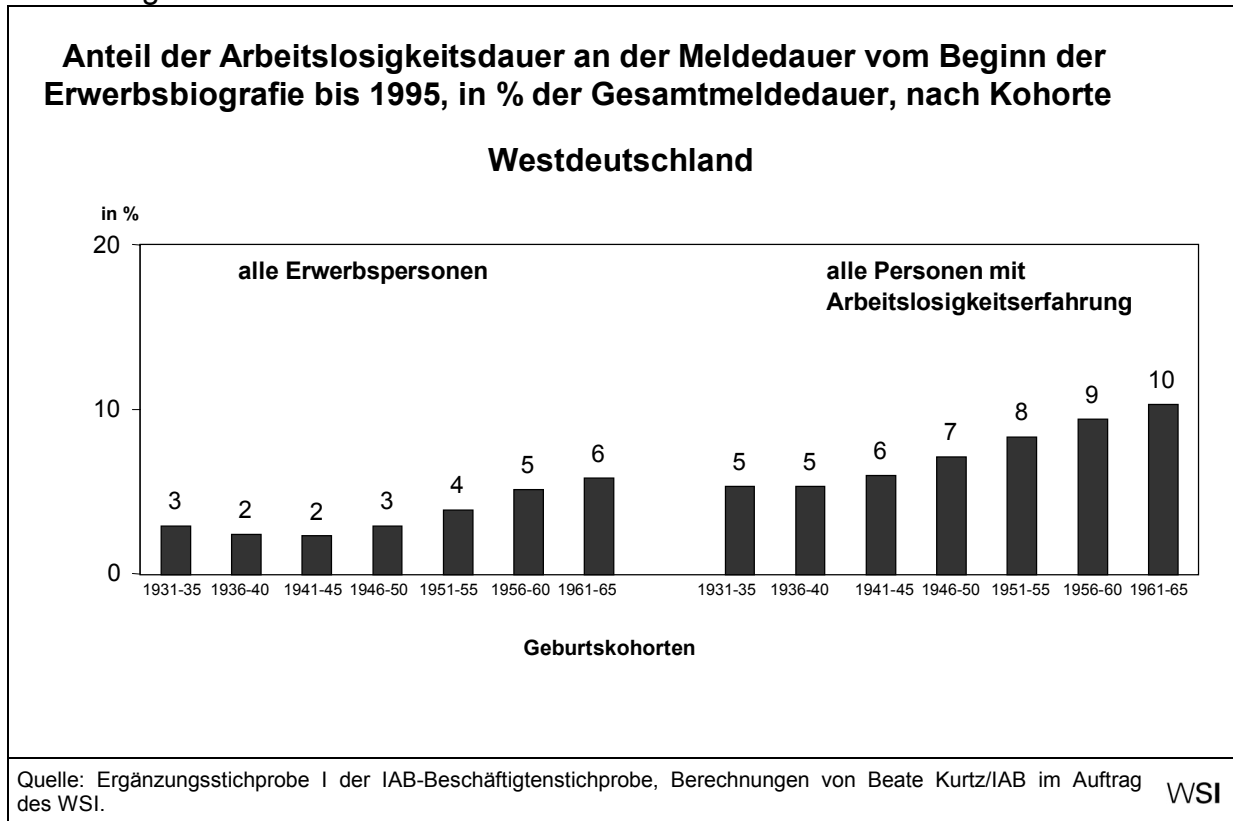
Um die relative quantitative Bedeutung der Arbeitslosigkeit abzuschätzen, wird die Dauer der gesamten Arbeitslosigkeit ins Verhältnis zur Meldedauer¹⁴ gesetzt und dieser Wert, um die unterschiedliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen, sowohl für alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen als auch für alle Erwerbspersonen ausgewiesen.

Betrachtet man den Anteil der Arbeitslosigkeit an der Meldedauer über die gesamte Erwerbsbiografie (Abbildung 5), so zeigt sich ein deutlicher Anstieg über die Geburtskohorten: je jünger die Kohorten, desto höher der Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer. Dies gilt sowohl für alle Personen, die im Laufe ihres Erwerbslebens mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren als auch für alle gemeldeten Erwerbspersonen. Während in der Kohorte 1931-35 die mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen 5% der Meldedauer arbeitslos waren, waren es bei der jüngsten Kohorte 10%. Bezogen auf alle Erwerbspersonen liegen die entsprechenden Werte bei 3 und 6%. Unabhängig von der Bezugsgröße ist also die Arbeitslosigkeitsdauer gemessen an der Meldedauer bei der jüngsten Kohorte doppelt so hoch wie bei der ältesten.

Dieser Befund lässt jedoch noch keinen Schluss bezüglich eines Trends hin zu größerer quantitativer Bedeutung der Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben zu. Vielmehr muss geprüft werden, inwiefern es sich bei den bisherigen Befunden um einen Alterseffekt handelt. Schließlich beziehen sich die Angaben für die ältesten Kohorten auf ein (nahezu) abgeschlossenes Erwerbsleben, die der jüngeren Kohorten auf den ersten Teil einer Erwerbsbiografie.

¹⁴ Die Meldedauer fungiert hier als Indikator für die Dauer des sozialversicherungspflichtigen Erwerbslebens und wird errechnet aus der Differenz der Tage zwischen der ersten und der letzten Meldung für jede Person.

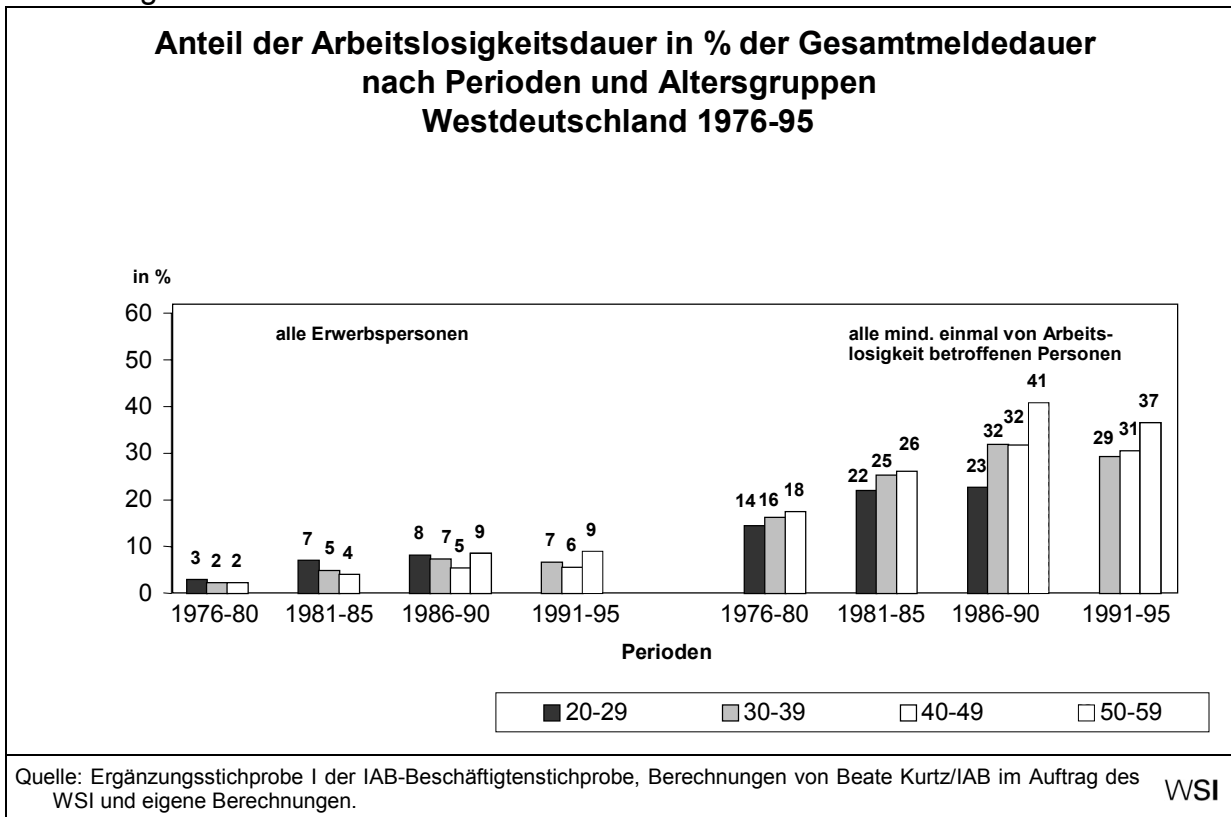
Abbildung 5



Bei der Analyse des Anteils der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer nach Altersgruppen und über verschiedene Perioden (Abbildung 6) findet sich zwar ein deutlicher Alterseffekt, dieser kann aber die bisher beschriebenen Befunde zumindest für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen nicht erklären. Der Vergleich aller Erwerbspersonen mit allen von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, einen großen Teil der Meldedauer in Arbeitslosigkeit zu verbringen, für alle Erwerbspersonen mit zunehmendem Alter abnimmt (mit Ausnahme der 50- bis 59-Jährigen) – hier macht sich die stärkere Betroffenheit jüngerer Personen von Arbeitslosigkeit bemerkbar. Auch ist hier nach Anfang bis Mitte der 80er Jahre keine wesentliche Zunahme des Anteils der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer zu erkennen. Ist jemand aber erst einmal von Arbeitslosigkeit betroffen, liegt die Wahrscheinlichkeit, einen großen Teil der Meldedauer in Arbeitslosigkeit zu verbringen, bei älteren Personen deutlich höher als bei jüngeren. Langzeitarbeitslosigkeit ist also eher ein Problem der Älteren. Dies gilt für den gesamten Zeitraum von 1976-1995. Insgesamt gilt auch, dass der Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer für alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen für alle Altersgruppen von der ersten zur zweiten Periode deutlich und danach noch moderat ansteigt, dann aber in der Kohorte 1991-95 stabil bleibt bzw. leicht rückläufig ist. Der höchste Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer wird im Zeitraum von 1986-90 erreicht. In dieser Periode verbringen die 20- bis 29-Jährigen mit Arbeitslosigkeitserfahrung knapp ein Viertel, die 30- bis 39-jährigen und 40- bis 49-jährigen Personen knapp ein Drittel und die 50- bis 59-Jährigen 41% ihrer Meldedauer in Arbeitslosigkeit. Der leichte Rückgang der Werte in der Periode 1991-95 mag auf den ersten Blick überraschen, da insbesondere seit 1993 die Arbeitslosenquoten deutlich gestiegen sind. Insgesamt war der Arbeitsmarkt im Westen Deutschlands von Anfang bis Mitte der 90er Jahre stark in Bewegung: dem Vereinigungsboom zu Beginn der 90er Jahre folgte dann eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage. Es kann vermutet

werden, dass im Zuge dieser Entwicklung insbesondere seit 1993 viele Personen zum ersten Mal mit Arbeitslosigkeit konfrontiert wurden. Diese erweitern den Kreis der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen und senken tendenziell den Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer, da sie mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von null Tagen starten.

Abbildung 6



Da bei der Betrachtung des gesamten bisherigen Erwerbslebens (Abbildung 7) die jüngsten Kohorten schon einen höheren Anteil von Arbeitslosigkeit an der Meldedauer aufweisen als die älteren, die Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre aber zeigen, dass mit zunehmendem Alter die Arbeitslosigkeit einen immer größeren Teil der Meldedauer von den Personen einnimmt, die mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, ist zu erwarten, dass dieser Anteil bei den jüngeren Kohorten im Laufe ihres Erwerbslebens noch deutlich zunehmen wird, wenn sich die Arbeitsmarktlage nicht wesentlich verbessert.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer über die Zeit weist auf eine deutliche Polarisierung des Risikos hin, einen nicht unwesentlichen Teil der Erwerbsbiografie in registrierter Arbeitslosigkeit zu verbringen. Während der Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer im Laufe der Zeit für diejenigen, die von Arbeitslosigkeit betroffen waren, gestiegen ist und sich dann Anfang bis Mitte der 90er Jahre auf relativ hohem Niveau stabilisiert hat, gilt bezogen auf alle Erwerbspersonen, dass sich die relative quantitative Bedeutung der Arbeitslosigkeit seit Anfang der 80er Jahre nicht wesentlich vergrößert hat.

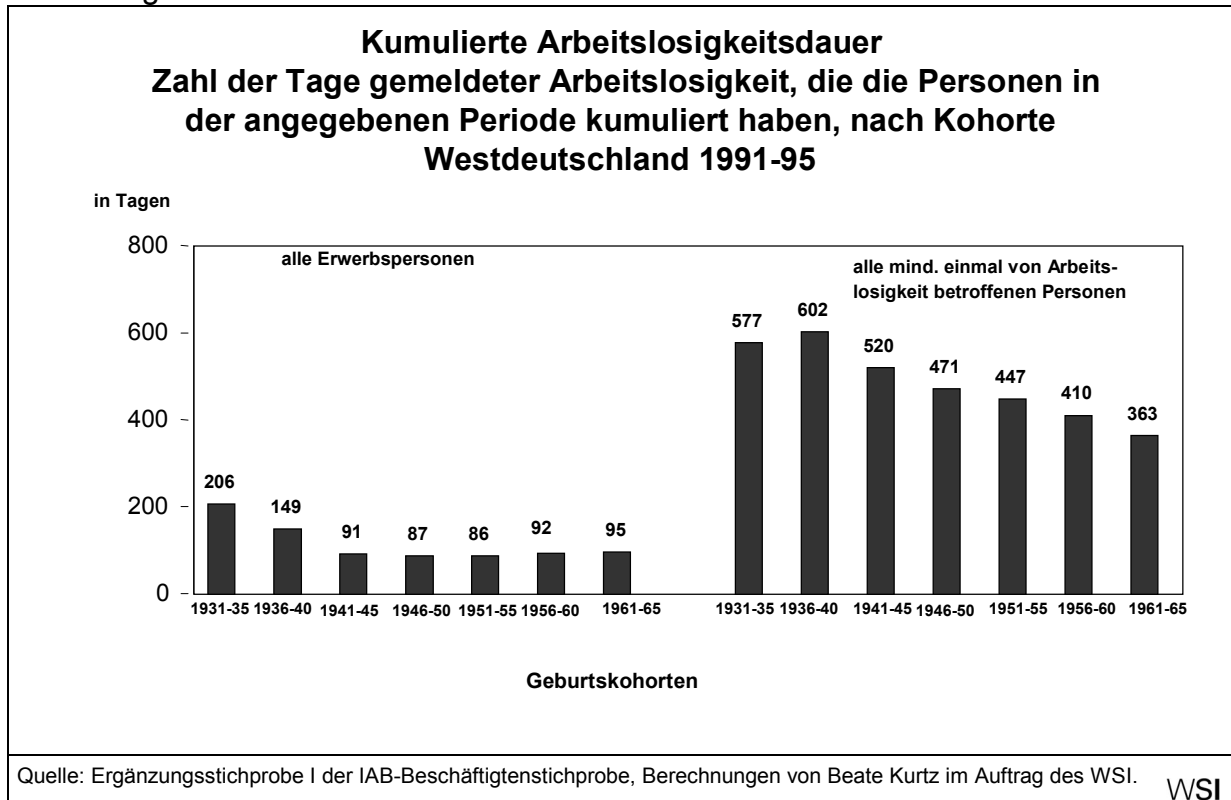
Wie hat sich aber das absolute quantitative Volumen der Arbeitslosigkeit entwickelt? Gib es absolut ein „Mehr“ an Arbeitslosigkeit in den Erwerbsbiografien?

2.3 Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer

Die absolute quantitative Bedeutung von Arbeitslosigkeit wird über die kumulierte Arbeitslosigkeit ermittelt. Dazu werden alle Tage registrierter Arbeitslosigkeit, die in einem bestimmten Zeitraum (z.B. von 1991-1995) „angesammelt“ werden, aufaddiert.¹⁵

Bei den Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung weisen im Zeitraum von Anfang bis Mitte der 90er Jahre die jüngeren Kohorten weniger kumulierte Arbeitslosigkeit auf als die älteren (Abbildung 7).

Abbildung 7



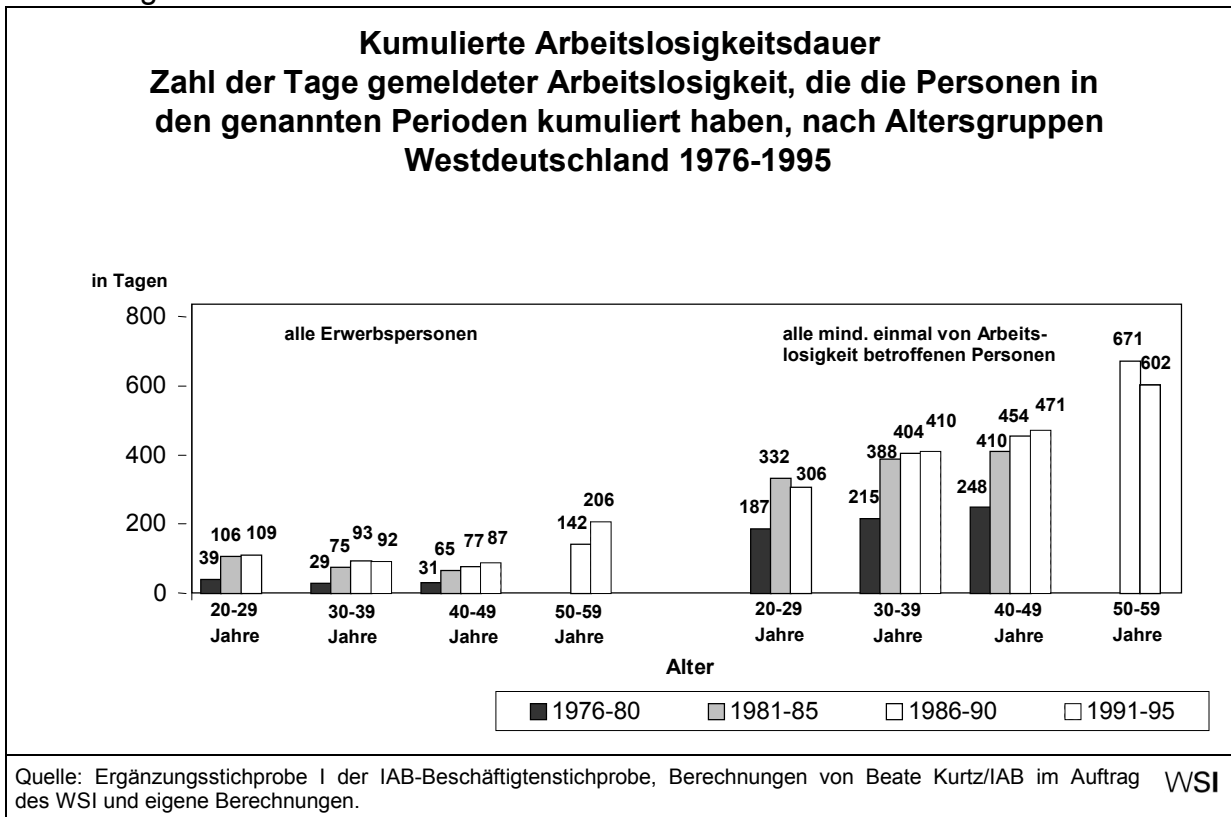
Während die 1961-65 geborenen Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung zwischen 1991 und 1995 im Durchschnitt etwa 12 Monate arbeitslos waren, waren es bei der Geburtskohorte 1946-50 schon mehr als 15 Monate und bei den beiden ältesten Kohorten 19 und 20 Monate. Letzteres dürfte zu einem nicht unwesentlichen Teil der bereits erwähnten so genannten „Vorruhestandsarbeitslosigkeit“ zuzurechnen sein.

Für alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bedeutet dies also: je jünger, desto weniger kumulierte Arbeitslosigkeit in einer bestimmten Phase. Betrachtet man hingegen alle Erwerbspersonen, ist ein solcher Alterseffekt zumindest ab der Geburtskohorte 1941-45 nicht ersichtlich. Vielmehr entfallen aufgrund der größeren Betroffenheit der jüngeren Kohorten von Arbeitslosigkeit auf alle zwischen 1941 und 1965 geborenen Erwerbspersonen ungefähr drei Monate kumulativer Arbeitslosigkeit.

¹⁵ Als Arbeitslosigkeitstage werden zum einen alle Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit gezählt. Zudem werden Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, die 14 Tage nicht überschreiten, ebenfalls zu den Arbeitslosigkeitstagen gerechnet (siehe auch Fußnote 17).

Diese Strukturen finden sich in ähnlicher Weise in allen betrachteten Perioden wieder: bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen steigt die kumulierte Arbeitslosigkeit pro Phase mit zunehmendem Alter an, bezogen auf alle Erwerbspersonen ist sogar eher ein umgekehrter Trend erkennbar (bis auf die Altersgruppe der 50 bis 59-Jährigen) (Abbildung 8).

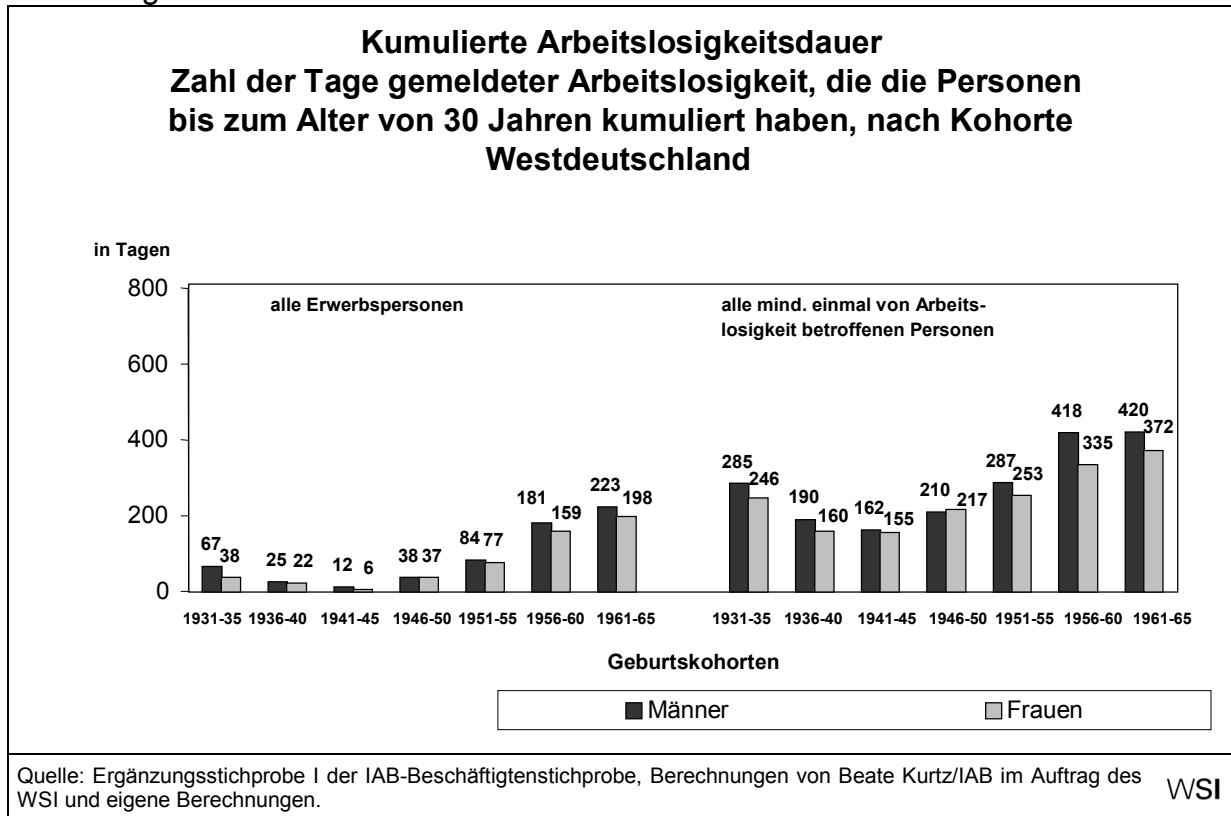
Abbildung 8



Über den gesamten Zeitraum betrachtet hat sich die kumulierte Arbeitslosigkeit in diesen Altersgruppen zwischen 1976-80 und 1991-95 von gut 7 auf knapp 14 bzw. von gut 8 auf knapp 16 Monate verdoppelt. Bei den 20- bis 29-Jährigen liegt die kumulierte Arbeitslosigkeit in der zweiten Periode mit etwa 11 Monaten ebenfalls deutlich über dem Wert von Mitte bis Ende der 70er Jahre. Auch bei der Betrachtung aller Erwerbspersonen zeigt sich eine deutliche Zunahme der kumulativen Arbeitslosigkeit von der ersten zur zweiten Periode, der für die jüngste Altersgruppe stärker ausfällt als für die älteren. War im Zeitraum 1976-80 die kumulierte Arbeitslosigkeit in allen Altersgruppen gleich groß, zeigt sich ab Beginn der 80er Jahre eine Altersdifferenzierung: auf die jüngeren Erwerbspersonen entfällt eine größere kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer als auf die älteren (mit Ausnahme der 50- bis 59-Jährigen, die die höchste kumulative Arbeitslosigkeitsdauer von allen aufweisen). Insgesamt entfallen auf alle 20- bis 49-Jährigen im Zeitraum von 1980-1995 in jeder Periode zwei bis dreieinhalb Monate kumulierter Arbeitslosigkeit (65 bis 109 Tage). Im Vergleich zum Zeitraum von 1976-80 entspricht das einer Verdoppelung bis Verdreifachung.

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie hoch die Arbeitslosigkeitsdauer unterschiedlicher Geburtskohorten in einem vergleichbaren Abschnitt ihrer Erwerbsbiografien ist, wird nun wieder eine lebenslaufbezogene Perspektive eingenommen. Betrachtet werden alle Personen bis zum Alter von 30 Jahren (Abbildung 9; siehe auch Tabelle A.2 im Anhang).

Abbildung 9



Sowohl für alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen als auch für alle Erwerbspersonen ist der Bezug zur jeweiligen Arbeitsmarktlage überdeutlich. Bis zur Geburtskohorte 1941-45 sinken die Werte stetig ab, um dann bis zur jüngsten Geburtskohorte kontinuierlich anzusteigen. Verzeichneten alle 1941-45 geborenen männlichen Erwerbspersonen bis zum 30. Lebensjahr nur durchschnittlich 12 Tage und die weiblichen Erwerbspersonen nur 6 Tage kumulierter Arbeitslosigkeit, so lag dieser Wert für die jüngste Kohorte bei über 7 Monaten für Männer und über 6 Monaten für Frauen. Dies entspricht einer Zunahme um den Faktor 18 bei den Männern und den Faktor 33 bei den Frauen.

Wie viel Arbeitslosigkeit haben aber die tatsächlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zu tragen? Die 1941-45 geborenen Personen kumulierten bis zum 30. Lebensjahr rund 5 Monate Arbeitslosigkeit. Bei der jüngsten Kohorten liegen diese Werte bei 14 Monaten für die Männer und bei über 12 Monaten für die Frauen und damit im Vergleich zur Kohorte 1941-45 zweieinhalb mal so hoch.

Der geschlechtsspezifische Unterschied – Männer weisen durchgehend eine höhere kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer auf als Frauen¹⁶ – hat mehrere Ursachen. Zum einen haben Frauen aufgrund familienbedingter Erwerbsunterbrechungen generell kürzere Erwerbsbiografien als Männer und haben in den Phasen der Familienarbeit natürlich kein Arbeitslosigkeitsrisiko, weil sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Ein ebenso wichtiger Grund ist aber das unterschiedliche Meldeverhalten von Männern und Frauen. Zwar sind in dem analysierten Datensatz sowohl Arbeitslosigkeitsphasen mit als auch ohne Geldleistungsbezug enthalten, es ist jedoch bekannt, dass viele Personen sich nur so lange arbeitslos melden, wie Ansprüche auf Geldleistungen bestehen. Da aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhil-

¹⁶ Mit Ausnahme der Kohorte 1946-50 bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, wo der Unterschied zwischen Männern und Frauen aber sehr gering ist.

fe insbesondere Frauen aus dem Leistungsbezug herausfallen und sich aus diesem Grund nicht mehr als arbeitslos registrieren lassen (Klammer et al. 2000), dürfte dies die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer der Frauen stark verkürzen. Diese Annahme wird auch durch die Tatsache belegt, dass die Unterschiede zwischen Männern und Frauen bei guter Arbeitsmarktlage besonders gering, bei schlechter Arbeitsmarktlage aber wesentlich größer sind. Dies weist auf einen Rückzug der Frauen in die Stille Reserve bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit hin. Somit wird insbesondere die kumulative Arbeitslosigkeitsdauer von Frauen deutlich unterschätzt.

Betrachtet man den Anteil der Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung, der bis zu einem bestimmten Alter mindestens zwei Jahre Arbeitslosigkeit kumuliert hat (Tabelle 2), so zeigt sich für alle Altersgruppen eine starke Zunahme über die Kohorten.

So waren z. B. nur 2% aller von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen der Geburtsjahrgänge 1926-45, aber 14% bzw. 16% der Kohorten 1956-60 bis zum 30. Lebensjahr mehr als zwei Jahre arbeitslos. Bei den Bis-40-Jährigen kumulierte in den Kohorten 1951-60 schon etwa jede fünfte Person mehr als zwei Jahre Arbeitslosigkeit.

Tabelle 2

Anteil der Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung, die bis zum 30., 40. oder 50. Lebensjahr mehr als zwei Jahre kumulierter Arbeitslosigkeit aufweisen, nach Kohorte Westdeutschland			
Geburtskohorte	Bis 30 Jahre	bis 40 Jahre	bis 50 Jahre
1931-35	7	9	14
1936-40	2	6	20
1941-45	2	9	23
1946-50	3	17	-
1951-55	6	20	-
1956-60	14	-	-
1961-65	16	-	-

Bei den nicht besetzten Zellen haben entweder alle oder ein Teil der Personen der jeweiligen Geburtskohorten das entsprechende Alter noch nicht erreicht.
Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen. WSI

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Dauer der kumulierten Arbeitslosigkeit von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre stark zugenommen hat. Die Zunahme war von 1976-80 bis 1981-85 besonders groß, danach sind die Werte nur noch leicht angestiegen oder haben sich auf hohem Niveau stabilisiert. Ältere von Arbeitslosigkeit betroffene Personen weisen eine deutlich höhere kumulative Arbeitslosigkeitsdauer auf als jüngere Personen. Die jüngeren Kohorten haben jedoch im Durchschnitt bis zum 30. Lebensjahr schon wesentlich mehr Arbeitslosigkeit kumuliert als die älteren es hatten. Somit ist anzunehmen, dass die kumulierte Arbeitslosigkeit der jüngeren Kohorten im Laufe ihres weiteren Erwerbslebens noch merklich steigen wird. Es sind also nicht nur deutlich mehr Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, auch die quantitative Bedeutung der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie hat zugenommen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Konzentration von Arbeitslosigkeit, also die Frage, welcher Anteil der Personen welchen quantitativen

Anteil der Arbeitslosigkeit zu tragen hat. Erste vorliegende Untersuchungen weisen auf eine sehr deutliche Konzentration des Arbeitslosigkeitsvolumens hin. Kurtz und Scherl (2001, S. 127) kommen mit Daten der Ergänzungsstichprobe I der IABS für Männer der Geburtsjahrgänge 1925 bis 1930 zu dem Ergebnis, dass mehr als die Hälfte des Arbeitslosigkeitsvolumens auf die 10% Arbeitslosen mit den längsten Verweildauern in Arbeitslosigkeit entfällt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Karr für das Jahr 1996 (1999, S. 5). Demnach entfällt 1996 auf die 10% Personen mit den längsten Arbeitslosigkeitsdauern fast 60% des Arbeitslosigkeitsvolumens. Dies lässt nach Kurtz und Scherl (2001, S. 135) die Vermutung zu, dass es eine Tendenz zu einer interpersonell ungleichen Verteilung und Gewichtung des Arbeitslosigkeitsrisikos gibt, und dass sich die relativen Nachteile, die sich aus langanhaltender Arbeitslosigkeit ergeben, im Laufe des Erwerbslebens nicht wieder ausgleichen.

Eine erhöhte kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer kann auf unterschiedliche Entwicklungen zurückzuführen sein. Zum einen könnte es sein, dass Personen heute häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als früher (also mehr Phasen von Arbeitslosigkeit aufweisen), andererseits könnten die einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen länger geworden sein. Im Folgenden wird daher die Struktur der Arbeitslosigkeit näher betrachtet.

3. Struktur der Arbeitslosigkeit

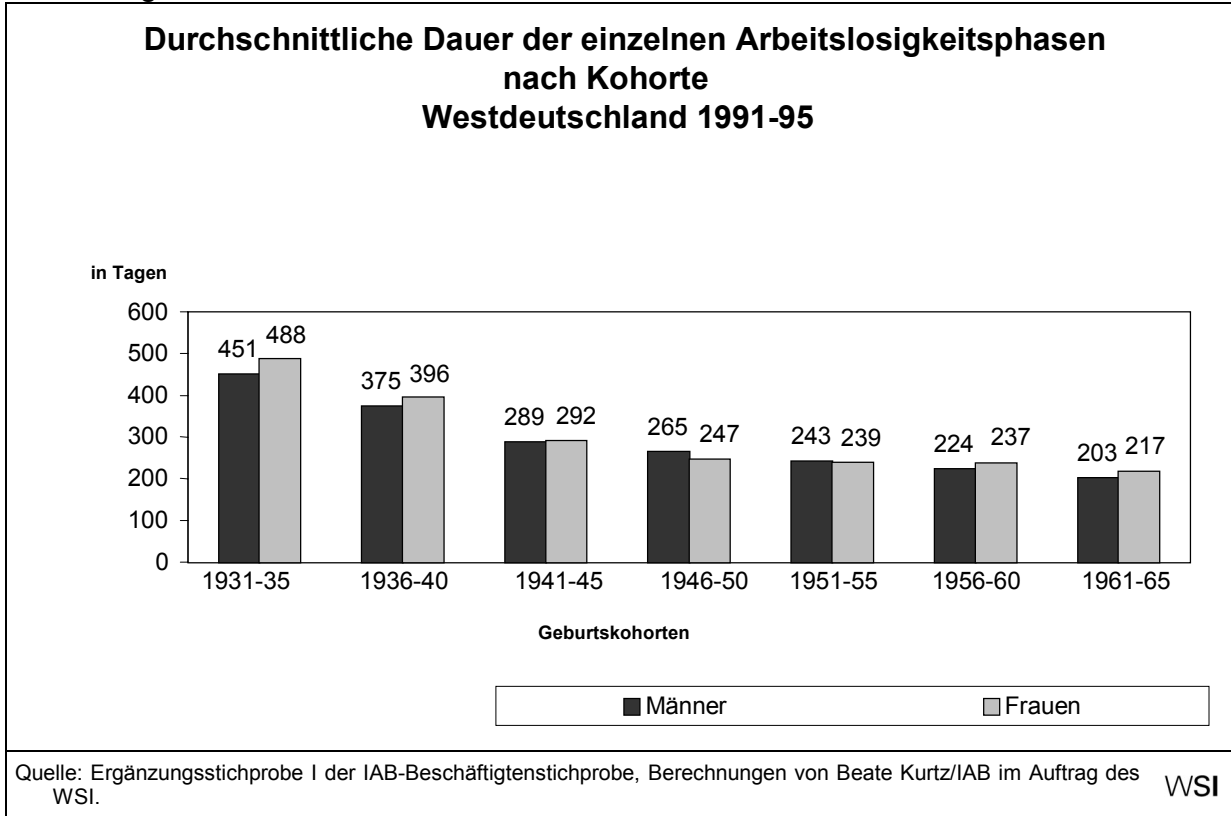
3.1 Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen

Die durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen¹⁷ bewegte sich im Zeitraum von Anfang bis Mitte der 90er Jahre nach Geburtskohorten betrachtet zwischen knapp 7 und über 16 Monaten (Abbildung 10).

Je jünger die Kohorten sind, desto kürzer sind die Arbeitslosigkeitsphasen. Dies gilt auch, wenn man die älteste Kohorte, bei der ein nicht unwesentlicher Teil der Arbeitslosigkeitsdauer auf "vorruhestandsformige" Arbeitslosigkeit zurückgehen dürfte und die mit einer durchschnittlichen Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen von 15 Monaten bei den Männern und gut 16 Monaten bei den Frauen die höchsten Werte aufweist, außer Acht lässt. Die 1936-40 Geborenen waren durchschnittlich mehr als ein Jahr pro Phase arbeitslos (Männer: 375 Tage; Frauen: 396 Tage). Männer, die zehn Jahre jünger sind, wiesen 1991-95 eine durchschnittliche Länge der Arbeitslosigkeitsphasen von knapp 9 Monaten auf, für die Frauen lag dieser Wert mit gut 8 Monaten knapp darunter. Die jüngste Geburtskohorte war wesentlich kürzer arbeitslos, nämlich im Durchschnitt in jeder Arbeitslosigkeitsphase ungefähr 7 Monate. Die Arbeitslosigkeitsphasen der 1936-40 geborenen Personen sind in der ersten Hälfte der 90er Jahre damit im Vergleich zu denen der jüngsten Kohorte um 80% länger.

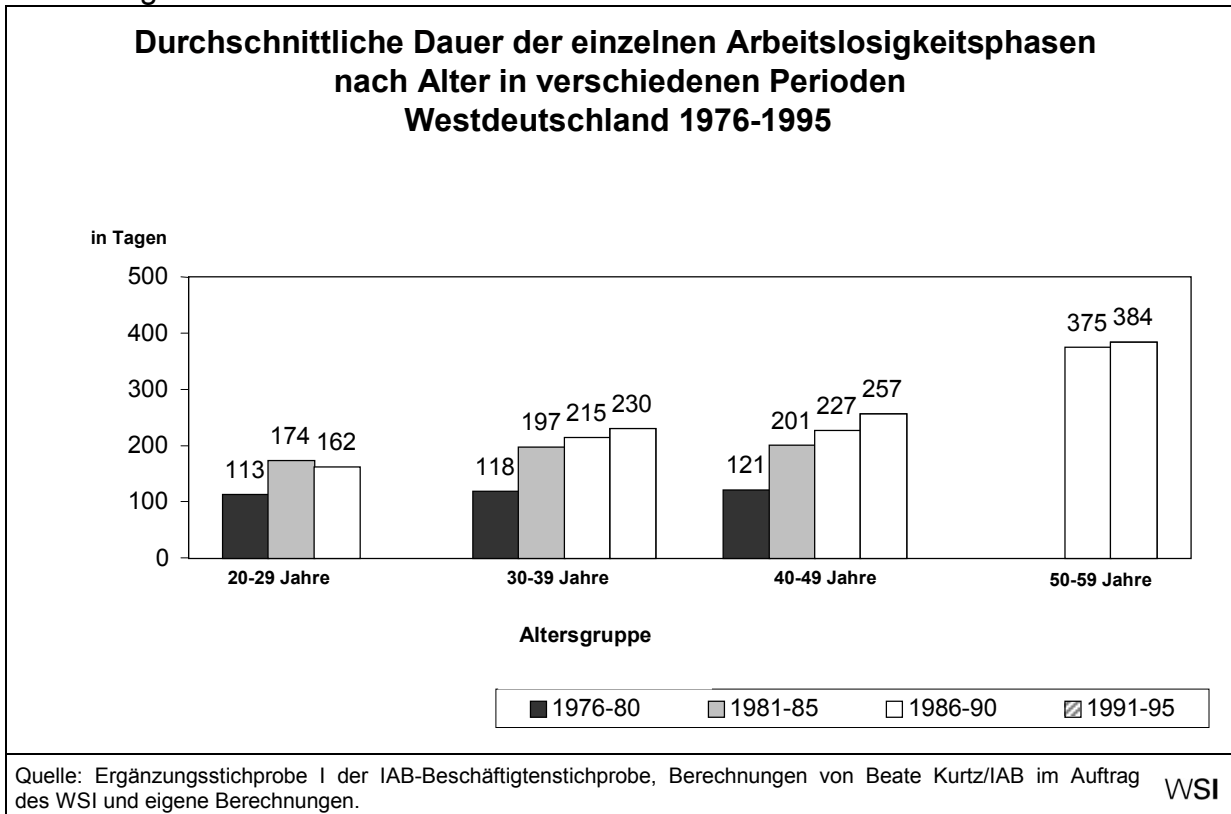
¹⁷ Als zusammenhängende Arbeitslosigkeitsphasen werden alle Phasen registrierter Arbeitslosigkeit gezählt, die nicht länger als 14 Tage unterbrochen sind. Folgt auf eine Arbeitslosigkeitsmeldung unmittelbar im Anschluss eine weitere, so werden die Zeiten, die durch diese Meldungen abgedeckt werden, als eine Phase der Arbeitslosigkeit aufgefasst.

Abbildung 10



Neben dem beschriebenen Alterseffekt, der sich auch in den anderen Perioden findet, ist eine deutliche Zunahme der Länge der Arbeitslosigkeitsphasen im Zeitverlauf zu beobachten (Abbildung 11).

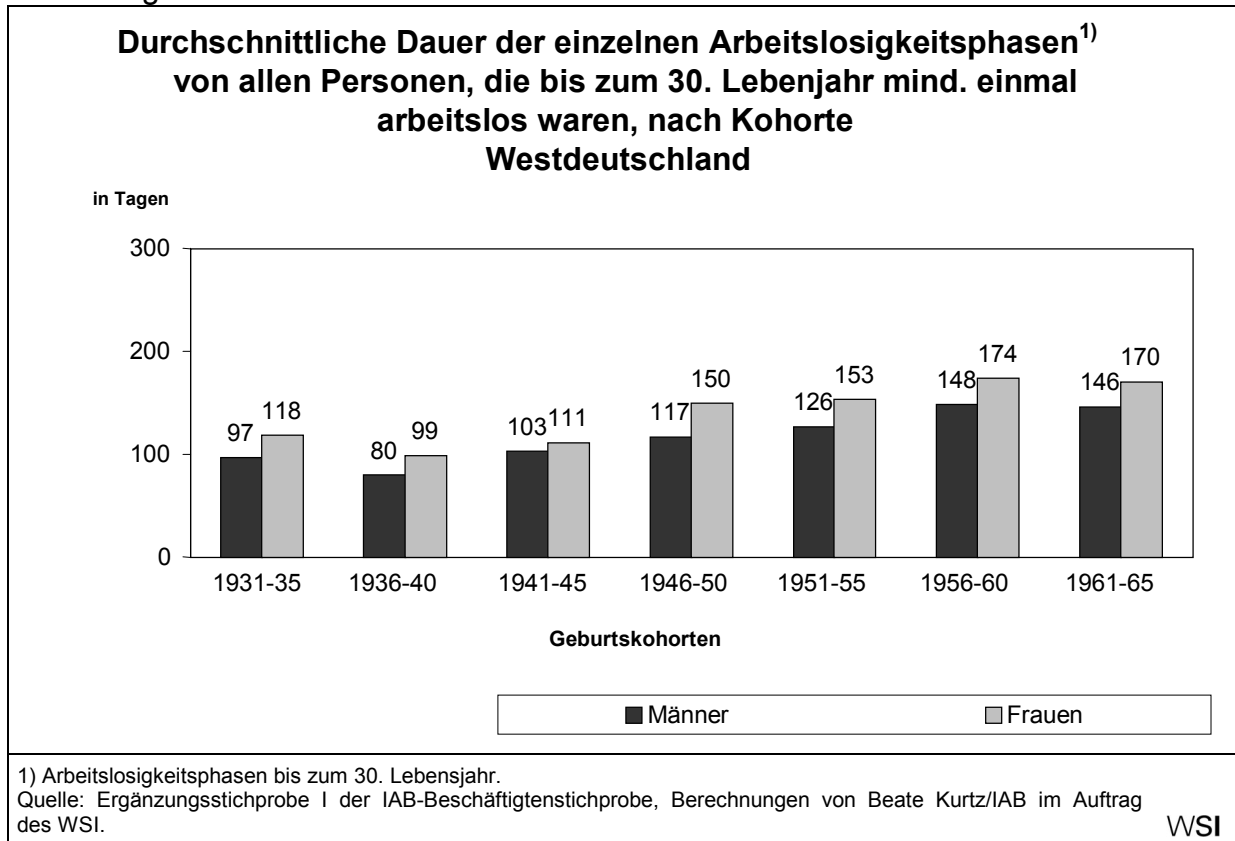
Abbildung 11



Einzigste Ausnahme sind hier die 20- bis 29-Jährigen, bei denen die durchschnittliche Dauer einer Arbeitslosigkeitsphase von 1981-85 bis 1986-90 leicht von 174 auf 162 Tage zurückgeht. Für alle anderen Altersgruppen steigen die Werte an, wobei auch hier wieder, wie schon bei der kumulierten Arbeitslosigkeit, der Anstieg von der ersten zur zweiten Periode besonders steil ist. Die Altersgruppe der 40- bis 49-Jährigen war Mitte bis Ende der 70er Jahre etwa 4 Monate pro Phase arbeitslos, Anfang bis Mitte der 90er Jahre aber schon über achteinhalb Monate. Die Dauer der Phasen hat sich also im Beobachtungszeitraum in etwa verdoppelt. Dies gilt auch für die 30 bis 39-Jährigen. Von der vorletzten zur letzten Periode liegt der Zuwachs der Phasenlänge noch bei 7% bei den 30- bis 39-Jährigen und bei 13% bei den 40- bis 49-Jährigen. Auffällig ist, dass die Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen im Durchschnitt etwas länger sind als die der Männer. Dies scheint auf den ersten Blick der Erkenntnis zu widersprechen, dass Frauen sich eher als Männer in die Stille Reserve zurückziehen. Es wäre daher zunächst zu vermuten, dass die Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen im Durchschnitt kürzer sind als die der Männer, da Frauen zu einem größeren Anteil als Männer aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe aus dem Leistungsbezug herausfallen. Man muss allerdings berücksichtigen, dass das Auslaufen des Leistungsanspruchs nur einer unter mehreren Gründen für die Beendigung einer Arbeitslosigkeitsphase ist und dass diese Gründe – wie ausführlicher im Kapitel zum Leistungsbezug und zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu zeigen sein wird (s. Kap. 4 des vorliegenden Berichtsteils) – geschlechtsspezifisch verteilt sind. Dies bedeutet, dass Männer die Arbeitslosigkeit zu einem größeren Anteil durch die Aufnahme einer Beschäftigung beenden können, während die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten für Frauen deutlich niedriger sind. Die höhere Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit führt daher für Frauen zu durchschnittlich längeren Arbeitslosigkeitsphasen. Diese Befunde bestätigen auch andere Quellen (z. B. Klammer et al. 2000, S. 114, 140).

Auch in der biografieperspektivischen Betrachtung (Abbildung 12; siehe auch Tabelle A.3 im Anhang) wird der Unterschied zwischen Männern und Frauen und die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen ersichtlich. Ab der Kohorte 1936-40 steigt die Länge der Arbeitslosigkeitsphasen, von denen die Personen bis zum 30. Lebensjahr betroffen waren, kontinuierlich bis zur Kohorte 1956-60 an und liegt in der jüngsten Kohorte auf ähnlich hohem Niveau. Dauerte eine Arbeitslosigkeitsphase bei den Männern der Geburtskohorte 1936-40 im Schnitt 80 und bei den Frauen 99 Tage, so lagen diese Werte in der jüngsten Kohorte bei 146 Tagen für die Männer und 170 Tagen für die Frauen.

Abbildung 12



Betrachtet man diesen Effekt altersgruppenspezifisch für die letzten beiden Perioden (Tabelle 3), so zeigt sich eine Verringerung des Unterschiedes zwischen Männern und Frauen durch eine abnehmende bzw. stabile Länge der Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen bei gleichzeitiger Verlängerung der Arbeitslosigkeitsphasen der Männer.

Tabelle 3

**Durchschnittliche Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen in Tagen,
nach Perioden und Geschlecht
Westdeutschland 1986-95**

Alter	1986-90		1991-95	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in Tagen			
30-39	196	244	224	237
40-49	215	246	265	247
50-59	339	437	375	396

Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen.

WSI

Zur Beurteilung der Entwicklung von Langzeitarbeitslosigkeit führt Tabelle 4 den Anteil der Personen auf, deren durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer mindestens 12 Monate betrug.

Tabelle 4

Anteil der Personen mit durchschnittlicher Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen von mindestens 12 Monaten an allen Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrung, nach Perioden, ausgewählten Altersgruppen und Geschlecht Westdeutschland 1976-95								
Periode	1976-80		1981-85		1986-90		1991-95	
Alter	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in %							
20-29	3	7	11	17	10	14	-	-
30-39	4	7	15	19	15	23	20	23
40-49	6	7	15	20	17	22	24	24

1991-95 ist die Gruppe der 20- bis 29-Jährigen aufgrund der Beschränkung der Analyse auf die Geburtsjahrgänge 1931-65 nicht besetzt.
 Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen. WSI

Deutlich zu erkennen ist, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit zunehmendem Alter steigt und dass Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitraum von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Waren beispielsweise 1976-80 4% der Männer und 7% der Frauen mit Arbeitslosigkeitserfahrung im Durchschnitt mindestens ein Jahre arbeitslos, trifft dies 1991-95 schon auf jeden fünften Mann und fast jede vierte Frau zu.

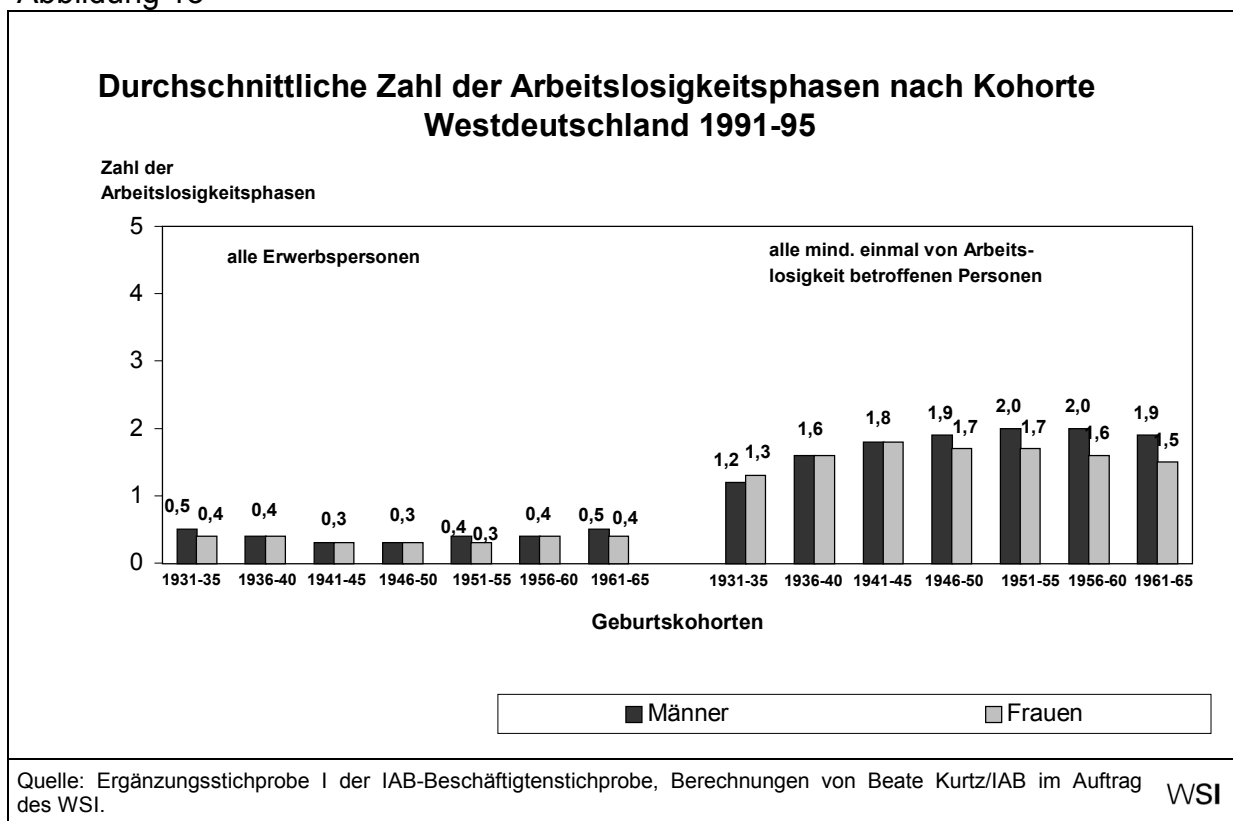
Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Länge der Arbeitslosigkeitsphasen seit Mitte der 70er Jahre deutlich zugenommen hat. Die gestiegene kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer ist somit zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die längere Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen zurückzuführen. Da die Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen tendenziell länger sind als die der Männer, Männer aber eine höhere kumulative Arbeitslosigkeit aufweisen, ist zu vermuten, dass Männer mehr Arbeitslosigkeitsphasen als Frauen aufweisen. Dies wird im Folgenden geprüft.

3.2 Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen

Bezogen auf alle Erwerbspersonen unterscheidet sich die Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen in der Periode 1991-95 sowohl zwischen den Kohorten als auch zwischen Männern und Frauen nur unwesentlich (Abbildung 13).

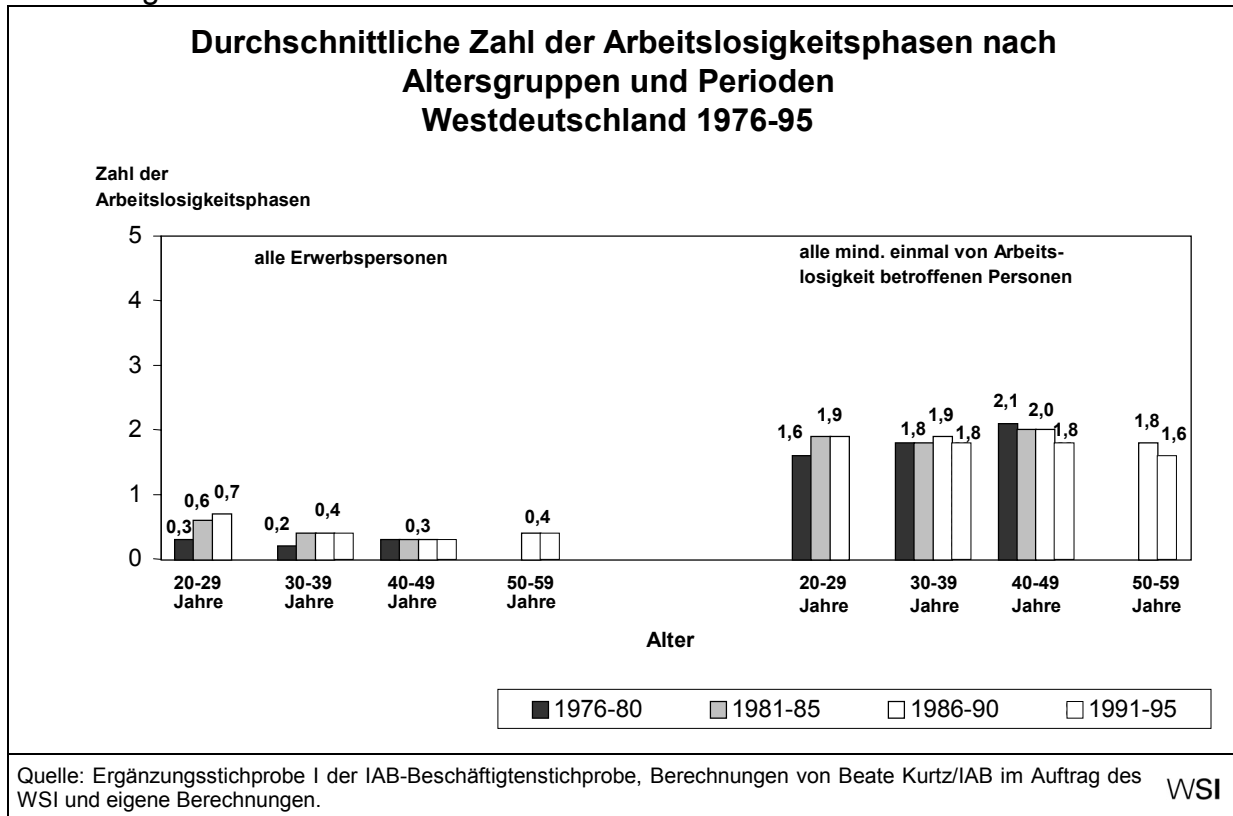
Die Durchschnittswerte liegen insgesamt zwischen 0,3 und 0,5 Phasen. Beim Blick auf alle von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zeigt sich ein Unterschied zwischen Männern und Frauen, der umso größer ist, je jünger die Kohorten sind. In den ältesten drei Kohorten weisen Männer und Frauen etwa jeweils gleich viele Arbeitslosigkeitsphasen auf, ab der Kohorte 1941-45 liegt die Zahl der Phasen bei den Männern etwas über der der Frauen. Die Differenz beträgt in dieser Kohorte 0,2 Phasen, in den beiden jüngsten Kohorten 0,4 Phasen. Diese über die Kohorten zunehmende Differenz zwischen Männern und Frauen ergibt sich aus einer leicht zurückgehenden Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen über die Kohorten bei Frauen, während die Zahl bei den Männern konstant bleibt.

Abbildung 13



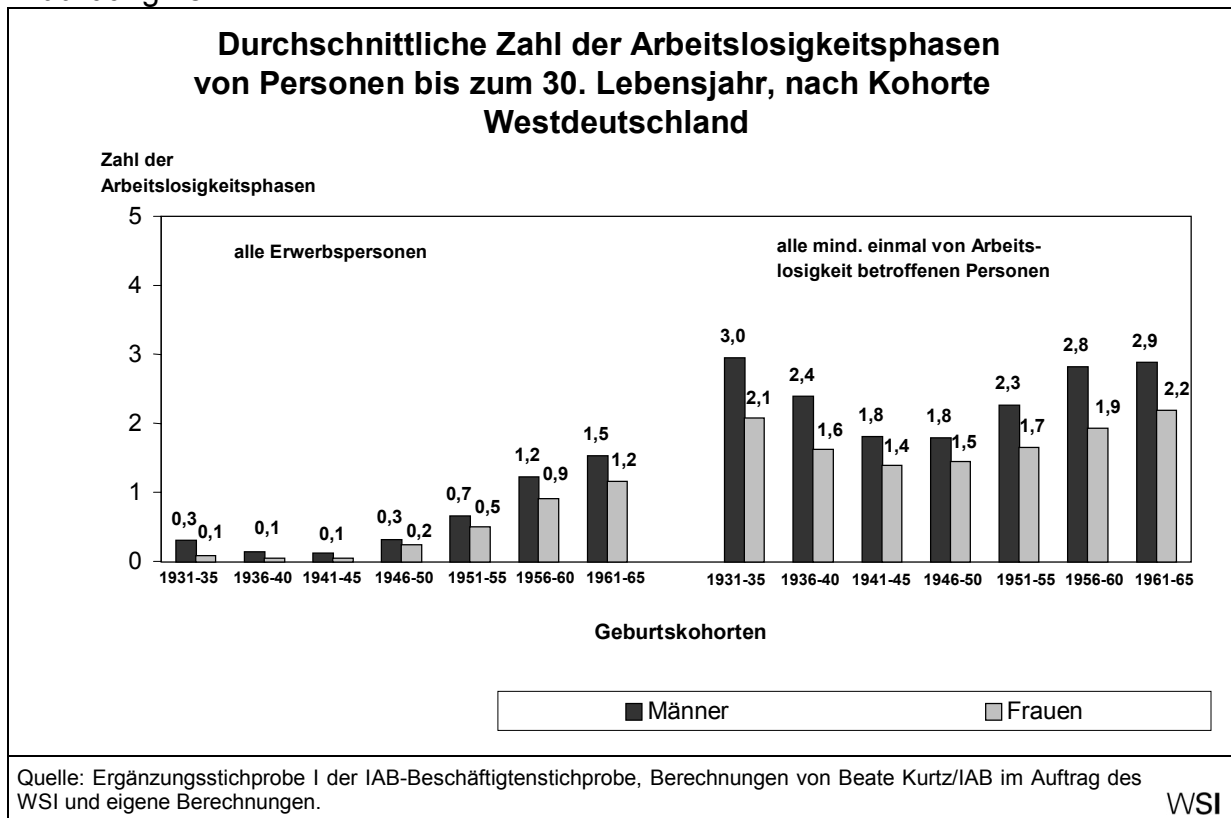
Eine eindeutige Zunahme der Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen über den Zeitraum von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre ist nicht festzustellen (Abbildung 14). Auf alle Erwerbspersonen zwischen 30 und 59 Jahren entfallen zwischen 1976 und 1995 in jeder 5-Jahres-Periode zwischen 0,2 und 0,4 Arbeitslosigkeitsphasen. Lediglich bei den 20-bis 29-Jährigen ist eine deutliche Zunahme von 0,3 auf 0,7 Phasen zu beobachten. Bei allen von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zeigt sich, dass in allen Altersgruppen und Perioden die Personen im Durchschnitt ungefähr zwei Arbeitslosigkeitsphasen haben. D. h. diejenigen, die Arbeitslosigkeitserfahrung machen, sind statistisch zumeist auch von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen. Während die Zahl der Phasen bei den 20- bis 29-Jährigen von Anfang bis Ende der 80er Jahre und bei den 30- bis 39-Jährigen im gesamten Beobachtungszeitraum stabil ist, ist die Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen bei den älteren Personen leicht rückläufig. Eine mögliche Erklärung für diesen Tatbestand könnte die größere Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Personen sein, denn wer über einen langen Zeitraum durchgehend arbeitslos ist, hat nur wenig Arbeitslosigkeitsphasen.

Abbildung 14



In der Biografieperspektive (Abbildung 15; siehe auch Tabelle A.4 im Anhang) zeigt sich das schon von der kumulativen Arbeitslosigkeit, dem Anteil der Arbeitslosigkeit an der Meldedauer und der Betroffenheit bekannte Muster: bis zur Periode 1941-45 sinken die Werte ab, danach steigen sie deutlich an. Auf alle Erwerbspersonen der Geburtskohorte 1941-45 entfielen danach rechnerisch nur 0,1 Phasen Arbeitslosigkeit bis zum 30. Lebensjahr. In den beiden jüngsten Kohorten war durchschnittlich schon jede Erwerbsperson bis zum 30. Lebensjahr einmal arbeitslos. Dies deckt sich mit den Befunden zur Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in den jüngeren Geburtskohorten. Während bei allen Erwerbspersonen die Zahl der Phasen bei der jüngsten Kohorte deutlich über der der älteren liegt, ist dies bei allen von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen anders. Die 1931-35 geborenen Personen haben bis zum 30. Lebensjahr etwa genauso oft Erfahrung mit Arbeitslosigkeit gemacht wie die jüngste Kohorte. In beiden Kohorten wurden die Frauen durchschnittlich zweimal, die Männer dreimal arbeitslos. Am seltensten arbeitslos wurden bis zum 30. Lebensjahr erwartungsgemäß diejenigen Personen, die sowohl den Arbeitsmarkteintritt als auch den ersten Teil ihrer Erwerbsbiografie in Zeiten der Vollbeschäftigung absolvierten, nämlich die Kohorten 1941-50. Dort wurden die von Arbeitslosigkeit betroffenen Männer in der Regel zweimal, die Frauen rechnerisch rund anderthalb mal arbeitslos. In jeder Kohorte weisen Männer mehr Arbeitslosigkeitsphasen auf als Frauen. Dieser Abstand wird offensichtlich größer, wenn sich die Arbeitsmarktlage verschlechtert.

Abbildung 15



Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse

Wie die dargestellten Ergebnisse verdeutlicht haben, ist Arbeitslosigkeit kein Ausnahmephänomen mehr, das nur einen kleinen Teil der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen betrifft. Arbeitslosigkeit gehört für den überwiegenden Teil der Erwerbstätigen zur Erwerbsbiografie dazu. Doch nicht nur die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hat zugenommen, sondern auch die quantitative Bedeutung im Erwerbsleben: anteilig immer mehr Personen machen länger und tendenziell auch häufiger Erfahrung mit Arbeitslosigkeit. Während Männer eher öfter von Arbeitslosigkeit betroffen sind, weisen Frauen längere Phasen von Arbeitslosigkeit auf.

Wenn Arbeitslosigkeit immer mehr zum Bestandteil durchschnittlicher Erwerbsbiografien wird, die Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen zunimmt, dann stellt sich die Frage, wie die betroffenen Personen vom Netz der sozialen Sicherung aufgefangen werden und unter welchen Bedingungen ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt gelingt. Deshalb erfolgt nun ein Blick auf den Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit sowie die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Für diese Bereiche stehen auch Informationen auf Länderebene zur Verfügung, so dass im Folgenden ein Vergleich zwischen Westdeutschland und NRW vorgenommen werden kann.

4. Soziale Sicherung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

4.1 Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit

Um die soziale Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung beurteilen zu können, wird zum einen betrachtet, bei welchem Anteil aller Arbeitslosigkeitszeiten während der gesamten oder eines Teils der Arbeitslosigkeitsphase Geldleistungen (Ar-

beitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld) bezogen werden. Zum anderen wird das Ausscheiden aus registrierter Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug unter der Fragestellung betrachtet, wie oft als Grund die Erschöpfung des Leistungsanspruchs genannt wird.¹⁸

In der Periode 1991-95 werden bei fast allen gemeldeten Arbeitslosigkeitsphasen zumindest für einen Teil der Zeit Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit bezogen (Tabelle 5).¹⁹ Auf den ersten Blick erscheinen die Werte von nahezu 100% enorm hoch, doch muss man sich vor Augen führen, dass zum einen die Voraussetzungen für einen Geldleistungsanspruch für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (die hier ausschließlich betrachtet werden) relativ leicht zu erfüllen sind und dass zudem im Beobachtungszeitraum noch die so genannte originäre Arbeitslosenhilfe existierte. Zudem ist bekannt, dass viele Personen ohne Leistungsanspruch sich gar nicht erst arbeitslos melden, sondern in die Stille Reserve zurückziehen.

Tabelle 5

Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit		
Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in % aller Arbeitslosigkeitsphasen, nach Kohorte und Geschlecht		
Westdeutschland 1991-95		
Geburtskohorte	Männer	Frauen
	in %	
1931-35	87	74
1936-40	91	84
1941-45	98	90
1946-50	99	92
1951-55	99	94
1956-60	99	95
1961-65	99	96

Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI. WSI

Von Anfang bis Mitte der 90er Jahre kann man davon ausgehen, dass im Durchschnitt etwa ein Drittel der Arbeitslosen langzeitarbeitslos waren.²⁰ Insofern ist es nicht unplausibel, dass tatsächlich fast alle arbeitslos gemeldeten Personen zumindest für einen Teil der Arbeitslosigkeitsphase Anspruch auf Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit hatten.

¹⁸ Die Angabe des Abmeldegrundes aus Arbeitslosigkeit stammt aus der Leistungsempfängerdatei der Bundesanstalt für Arbeit. Neben dem hier interessierenden Grund „Erschöpfung des Leistungsanspruchs“ werden in der Datei als weitere Gründe erfasst: „Arbeitsaufnahme“, „andere Leistung“, „steht dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung“, „Ablauf der Maßnahme“, „Sperrzeit“, „Anspruch erschöpft“, „Bewilligung abgelaufen“ sowie „sonstiger Grund“.

¹⁹ Es können folgende Gruppen unterschieden werden: Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug während der gesamten Arbeitslosigkeitsphase, Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug während der gesamten Arbeitslosigkeitsphase, Arbeitslosigkeit zunächst mit, dann ohne Leistungsbezug (vermutlich Auslaufen des Leistungsanspruchs) sowie Arbeitslosigkeit zunächst ohne, dann mit Leistungsbezug (vermutlich Sperrzeiten).

²⁰ So ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von Anfang der 90er Jahre bis 1998 von 28% auf 38% gestiegen (Klammer et al. 2000, S. 142).

Betrachtet man den Geldleistungsbezug in dieser Periode nach Kohorten, so ist festzustellen, dass Männer häufiger Geldleistungen beziehen als Frauen, der Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen, in denen Leistungen bezogen werden, über die Kohorten zunimmt und bei den jüngsten Personen mit 99% bei den Männern und 96% bei den Frauen am höchsten ist. Auch nimmt der Unterschied zwischen Männern und Frauen über die Kohorten ab.

Die Differenz zwischen Männern und Frauen ist jedoch bedeutend größer, wenn Arbeitslosigkeitsphasen analysiert werden, bei denen während der gesamten Zeit Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit bezogen worden sind. Während die Männer (bis auf die Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen) in der Regel über die gesamte Arbeitslosigkeitsphase hinweg Geldleistungen beziehen, liegt dieser Anteil bei Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen niedriger (Tabelle 6).

Mit zunehmendem Alter vergrößert sich der Abstand zwischen Männern und Frauen. Dies bedeutet, dass vor allem ältere Frauen wesentlich schlechter durch monetäre Leistungen bei Arbeitslosigkeit abgesichert sind als gleichaltrige Männer.

Tabelle 6

Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit				
Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in % aller Arbeitslosigkeitsphasen, nach Alter und Geschlecht Westdeutschland 1991-95				
Alter	Männer		Frauen	
	Geldleistungsbezug während ...		Geldleistungsbezug während ...	
	...eines Teils der Arbeitslosigkeitsphase	...der gesamten Arbeitslosigkeitsphase	...eines Teils der Arbeitslosigkeitsphase	...der gesamten Arbeitslosigkeitsphase
	in %			
30-39	100	99	98	95
40-49	100	99	97	92
50-59	99	91	96	84

Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen. WSI

Differenziert man die Arbeitslosigkeitsphasen, bei denen über die gesamte Zeit Leistungen bezogen worden sind, nach der Dauer der Arbeitslosigkeit, zeigt sich insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit die schlechtere Absicherung von Frauen (Tabelle 7). Deutlich wird auch, dass erst in der aktuellsten Periode die Dauer der Arbeitslosigkeit einen Einfluss auf den Leistungsbezug bei Männern hat. Zwar verringerte sich der Unterschied zwischen langzeitarbeitslosen Männern und Frauen von 1986-90 auf 1991-95 von 16 auf 10 Prozentpunkte. Der Grund liegt aber ausschließlich in einer Verschlechterung der Situation der Männer, nicht in einer Verbesserung der Situation für die Frauen.

Tabelle 7

Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit				
Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in % aller Arbeitslosigkeitsphasen, nach Dauer der Arbeitslosigkeit, Periode und Geschlecht				
Westdeutschland 1991-95				
Dauer der Arbeitslosigkeitsphase	Männer		Frauen	
	1986-90	1991-95	1986-90	1991-95
	in %			
< 1 Jahr	99	99	96	96
>= 1 Jahr	98	92	82	82
Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI.				WSI

Es ist zu vermuten, dass sich unter den langzeitarbeitslosen Frauen ohne weiteren Leistungsbezug vor allem Frauen befinden, deren Anspruch auf Arbeitslosenhilfe aufgrund des Einkommens des Ehemannes nicht mehr besteht. Dies ist bedenklich, da den Betroffenen bislang damit auch der Zugang zu vielen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verwehrt ist (siehe hierzu auch Teil III. 3 des Projektberichts zur aktiven Arbeitsmarktpolitik). Stellt man hier die unterschiedlichen Muster im Meldeverhalten von Männern und Frauen in Rechnung, so ist bemerkenswert, dass bei langzeitarbeitslosen Frauen in immerhin 18% aller Fälle eine Registrierung stattfindet, obwohl kein Geldleistungsanspruch mehr besteht. Dies kann als Hinweis auf eine stärker gewordene Erwerbsorientierung von westdeutschen Frauen interpretiert werden.

Ingesamt ist also festzustellen, dass bei fast allen Arbeitslosigkeitsphasen eine Sicherung über Geldleistungen beim Einstieg in die Arbeitslosigkeit gewährleistet ist, jedoch bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit – worauf die Betrachtung von Langzeitarbeitslosigkeit als auch die Unterscheidung zwischen dem Leistungsbezug während der gesamten oder nur eines Teils der Arbeitslosigkeitsphase hinweist – Sicherungsprobleme entstehen, und zwar vor allen Dingen für arbeitslose Frauen.

Die Strukturen bei Auslaufen des Geldleistungsbezuges sollen nun näher untersucht werden. Dazu wird nun eine andere Datengrundlage herangezogen: betrachtet werden nur Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die in einem bestimmten Zeitraum beendet wurden.²¹

Der Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen, bei denen beim Ausscheiden aus registrierter Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug als Grund die Erschöpfung des Leistungsanspruches angegeben wird, liegt weit über dem Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen von Männern (Tabelle 8).²² 1991-95 ist bei nur 6% der männlichen, aber 19% der weiblichen Arbeitslosigkeitsphasen der nicht mehr vorhandene Geldleistungsanspruch der Grund für das Ausscheiden aus registrierter Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug. Für beide Geschlechter ist der Anteil der Beendigungen registrierter Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug bei den älteren Personen am höchsten.

²¹ Die folgenden Ergebnisse sind insofern nicht direkt mit den Befunden der Tabellen 5 bis 7 vergleichbar, die sich auf alle Phasen registrierter Arbeitslosigkeit beziehen, während sich die folgende Analyse auf die Phasen registrierter Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug beschränkt.

²² Wenn in diesem Zusammenhang von der Beendigung von Arbeitslosigkeitsphasen die Rede ist, ist damit die Beendigung der Meldung von registrierter Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug gemeint. Die Personen können durchaus weiter registriert arbeitslos gemeldet sein, nur erhalten sie keine Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit mehr und scheiden deshalb aus der Regionalstichprobe der IABS, die nur Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug enthält, aus.

Während der Anteil der Abmeldungen aufgrund der Beendigung des Geldleistungsanspruchs bei Männern leicht gestiegen ist, ging er bei Frauen in den betrachteten Altersgruppen von 1986-90 auf 1991-95 etwas zurück. Dass ein sinkender Anteil der Frauen wegen des Erlöschens ihres Leistungsanspruchs aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug ausscheidet, muss dabei nicht bedeuten, dass sie schneller und leichter wieder in eine Erwerbstätigkeit zurückfinden; der gleiche Effekt tritt z. B. auf, wenn aufgrund sozialstruktureller Veränderungen, z. B. wegen einer Abnahme des Anteils verheirateter Frauen, ein größerer Anteil von ihnen auch bei Langzeitarbeitslosigkeit einen Leistungsanspruch behält. Der Unterschied zwischen Männern und Frauen ist allerdings nach wie vor gravierend.

Besonders auffällig ist der Unterschied zwischen Männern und Frauen bei Langzeitarbeitslosigkeit. Von allen Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen, die mindestens ein Jahr dauerten, war 1991-95 bei gut einem Drittel der auslaufende Geldleistungsanspruch der Grund für das Ausscheiden. Bei den langandauernden Arbeitslosigkeitsphasen von Männern ist dies nur bei jeder zehnten Phase der Fall.

Tabelle 8

Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die aufgrund fehlenden weiteren Geldleistungsanspruchs beendet werden, an allen beendeten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in %, nach Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Periode und Geschlecht Westdeutschland 1986-95				
Merkmal	Männer		Frauen	
	1986-90	1991-95	1986-90	1991-95
	in %			
Insgesamt	3	6	19	19
Alter				
30-39	4	5	22	18
40-49	4	6	16	15
50-59	5	9	29	25
Dauer der Arbeitslosigkeitsphase				
< 1 Jahr	3	3	11	10
>= 1 Jahr	6	11	38	35
Quelle: Regionalstichprobe der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen.				WSI

Einen deutlichen statistischen Einfluss auf das Ausscheiden aus registrierter Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug wegen Erschöpfung des Leistungsanspruchs hat für Frauen neben der Dauer der Arbeitslosigkeit auch die schulische und berufliche Qualifikation (Abbildung 16).

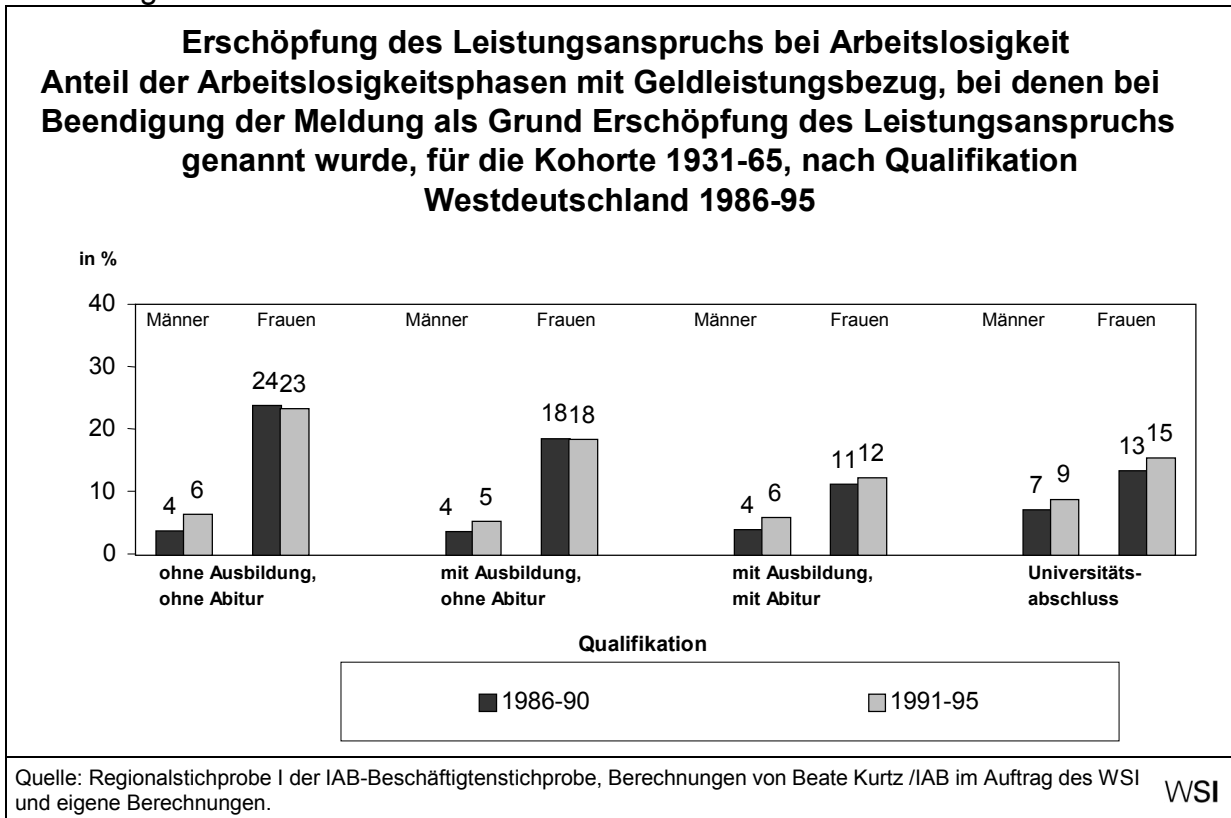
Während das Bildungsniveau bei den Männern offensichtlich kaum einen Einfluss hat, steigt der Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen von Frauen, bei denen der Geldleistungsanspruch ausläuft, bevor die Arbeitslosigkeit beendet werden kann, mit abnehmender Qualifikation stark an.²³ Ist dies bei knapp einem Viertel der Phasen von Frauen ohne Ausbildung und ohne Abitur 1991-95 der Grund für das Ausscheiden

²³ Zum Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau und Wiedereingliederungschancen s. Kap. 4.2 des vorliegenden Berichtsteils.

aus registrierter Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug, liegt dieser Anteil bei Frauen mit Ausbildung und mit Abitur nur bei 12% und bei Frauen mit Universitätsabschluss bei 15%. Bei Männern liegt der Anteil für alle Qualifikationsstufen zwischen 5 und 9%. Da die vorangegangenen Analysen zur Struktur der Arbeitslosigkeit Hinweise darauf liefern, dass Frauen im Durchschnitt länger arbeitslos sind als Männer, und Frauen aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe gerade bei Langzeitarbeitslosigkeit deutlich häufiger als Männer den Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit verlieren, dürften diese Strukturunterschiede eine wesentliche Erklärung für das weitaus häufigere Ausscheiden von Frauen aus der registrierten Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug wegen Erschöpfung des Leistungsanspruchs sein.

Zwischen 1986-90 und 1991-95 hat es nur geringfügige Veränderungen gegeben, die jedoch insgesamt eher auf eine Verschlechterung als auf eine Verbesserung der Situation hinweisen.

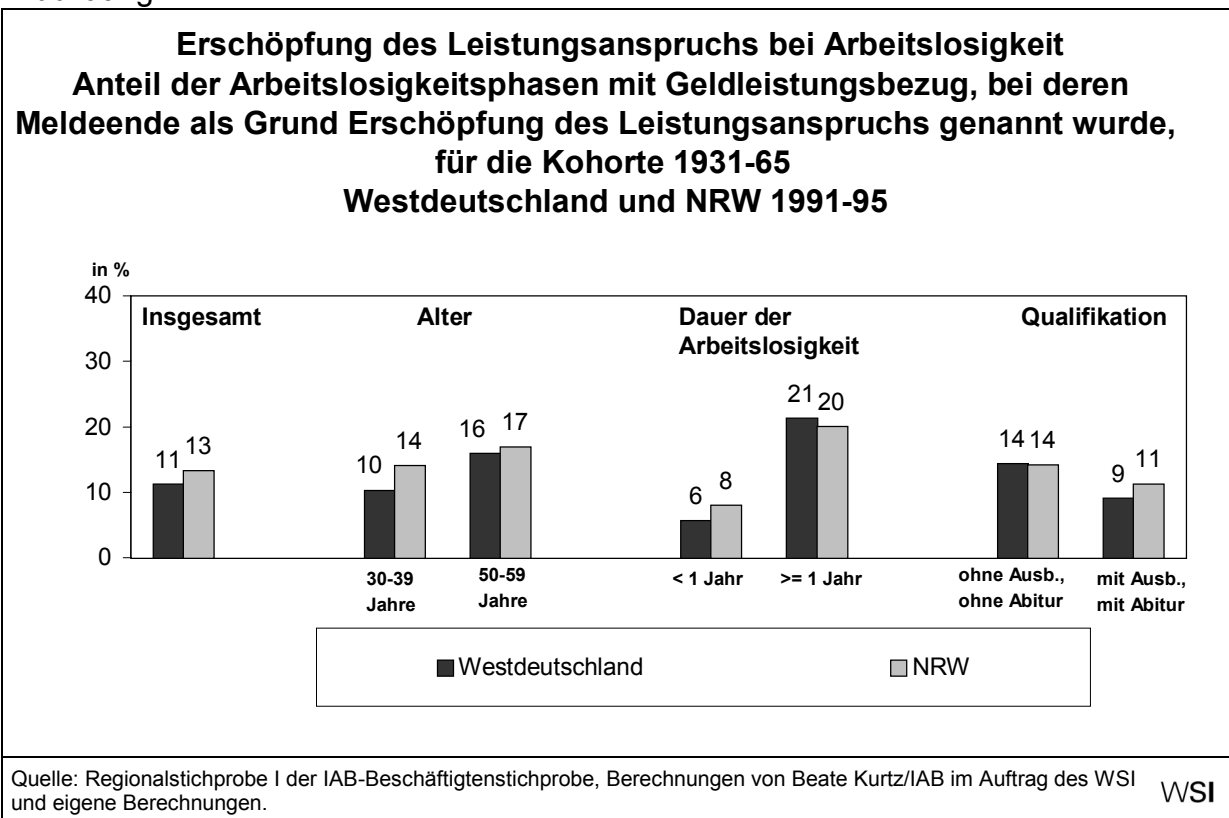
Abbildung 16



Die Analyse richtet sich nun auf Nordrhein-Westfalen um festzustellen, welche strukturellen Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zwischen NRW und dem gesamten westlichen Bundesgebiet bestehen. Auffällig ist, dass die Daten für Nordrhein-Westfalen in der Struktur weitestgehend mit denen für Westdeutschland übereinstimmen, wobei der Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die wegen Auslaufen der Leistungsbezüge beendet werden, etwas größer ist als in Westdeutschland (Abbildung 17).

Im Durchschnitt liegen die Werte für NRW um zwei Prozentpunkte über denen von Westdeutschland. Während die Anteile für die verschiedenen Altersgruppen, kurzzeitarbeitslose und gut qualifizierte Personen in NRW höher sind als in Westdeutschland insgesamt, liegen die Werte für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte auf etwa dem gleichen Niveau wie in Westdeutschland oder etwas darunter.

Abbildung 17



Die Geschlechterstrukturen sind in Westdeutschland und NRW sehr ähnlich, allerdings sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen in NRW tendenziell etwas größer als im westlichen Bundesgebiet insgesamt (Tabelle 9).

Tabelle 9

Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die aufgrund fehlenden weiteren Geldleistungsanspruchs beendet werden, an allen beendeten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug in %, nach Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Geschlecht Westdeutschland und NRW 1991-95				
Merkmal	Westdeutschland		NRW	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in %			
Insgesamt	6	19	7	22
Alter				
30-39	5	18	7	22
50-59	9	25	9	27
Dauer der Arbeitslosigkeitsphase				
< 1Jahr	3	10	5	13
>= 1 Jahr	11	35	11	34
Qualifikation				
Ohne Ausbildung, ohne Abitur	6	23	7	25
Mit Ausbildung, mit Abitur	6	12	8	14
Quelle: Regionalstichprobe der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen.				WSI

Nachdem die monetäre Absicherung bei Arbeitslosigkeit analysiert worden ist, stellt sich nun die Frage nach der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

4.2 Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit wird für die Betroffenen besonders dann zum Problem, wenn sie sich verfestigt und damit Dequalifizierung und Humankapitalverlust drohen. In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt. Besteht auch hier eine Benachteiligung von Frauen? Gelingt die Wiedereingliederung in NRW besser oder schlechter als in Westdeutschland? Betrachtet werden dazu alle Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, bei denen der Geldleistungsbezug aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung beendet wird.²⁴

Die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, hat sich von 1986-90 bis 1991-95 deutlich verschlechtert (Tabelle 10). Wurde in der ersten Periode in Westdeutschland noch bei knapp zwei Drittel aller beendeten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug als Grund die Aufnahme einer Arbeit angegeben, waren es von Anfang bis Mitte der 90er Jahre nur noch 54%.

²⁴ Unter Aufnahme einer Beschäftigung wird dabei *nicht* verstanden: ein über Eingliederungsgeld, Eingliederungszuschuss oder Berufsausbildungsbeihilfe finanziertes Beschäftigungsverhältnis, da diese unter dem Abmeldegrund „Anspruch auf andere Leistungen“ und nicht als „Arbeitsaufnahme“ geführt werden (vgl. Bender et al. 1996, S. 116). Die Annahme einer ABM-Stelle gilt hingegen als Aufnahme einer Beschäftigung.

Tabelle 10

Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die wegen Aufnahme einer Beschäftigung beendet werden an allen Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die beendet werden nach Periode und Geschlecht, Westdeutschland und Nordrhein-Westfalen 1986-90, 1991-95						
Periode	Westdeutschland			Nordrhein-Westfalen		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
	in %					
1986-90	72	55	65	67	48	60
1991-95	57	50	54	52	45	49

Quelle: Regionalstichprobe der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI.

In beiden Zeiträumen hatten Männer eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit der Wiedereingliederung in Arbeit als Frauen. Dieser Unterschied ist in den 90er Jahren zwar geringer als Mitte bis Ende der 80er Jahre. Grund ist aber nicht etwa die Verbesserung der Situation von Frauen, sondern eine deutliche Verschlechterung der Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten für Männer. Wurden in der ersten Periode 72% aller Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug von Männern durch die Aufnahme einer Beschäftigung beendet, waren es 1991-95 nur noch 57%. Bei den Frauen sank der Anteil im gleichen Zeitraum von 55 auf 50%. In Nordrhein-Westfalen sind ähnliche Strukturen zu finden, allerdings liegen die Wahrscheinlichkeiten für eine Wiedereingliederung unter denen für Westdeutschland und die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind noch etwas stärker ausgeprägt.

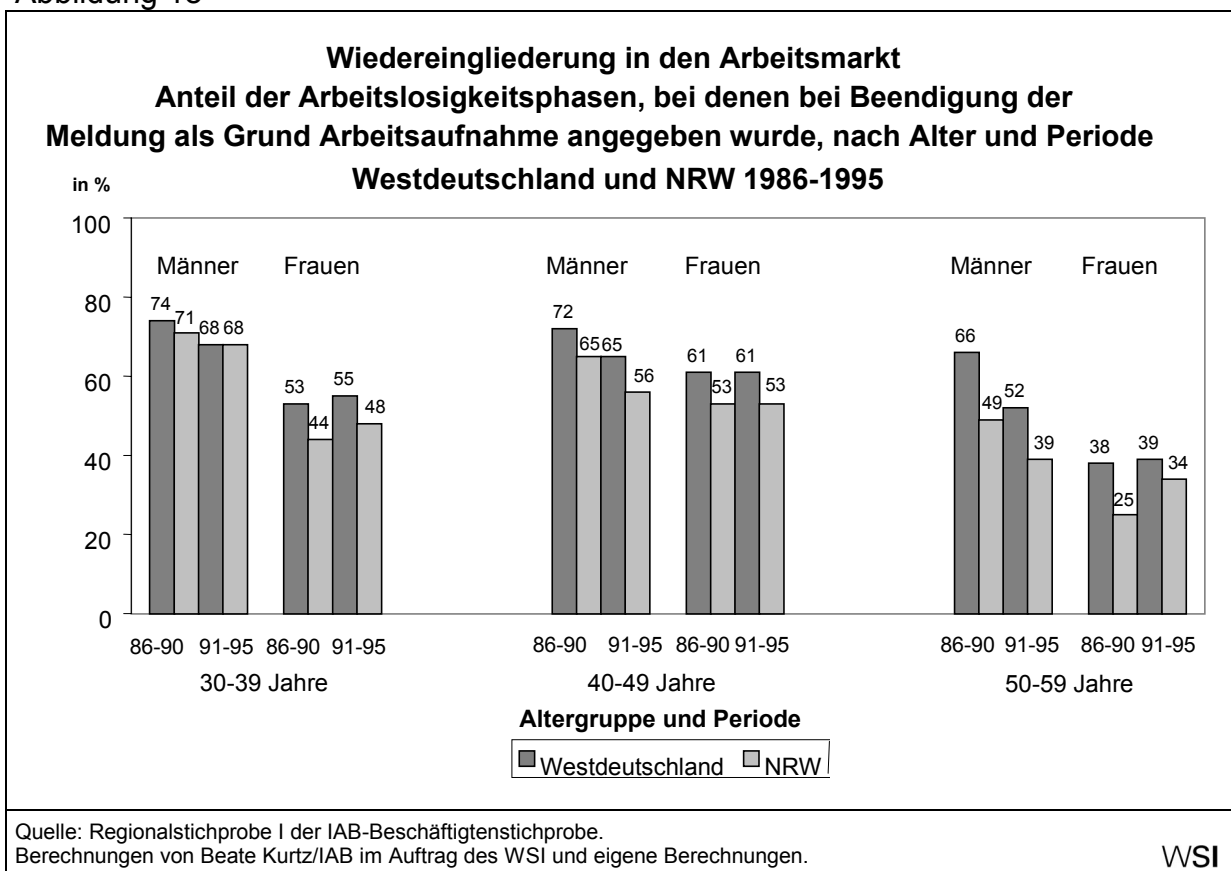
Auch bei einer altersgruppenspezifischen Betrachtung sind diese Strukturen wiederzufinden (Abbildung 18). In allen Altersgruppen haben Frauen geringere Chancen als Männer, den Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu finden, solange sie noch einen Leistungsanspruch an die Arbeitslosenversicherung haben. Dies gilt für Westdeutschland ebenso wie für NRW und für beide betrachteten Zeiträume.

Während für Männer gilt, dass die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten mit zunehmendem Alter zurückgehen, sind die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten bei Frauen zwischen 30 und 39 Jahren geringer als bei den 40- bis 49-Jährigen. Gründe könnten bei den Jüngeren die nach wie vor schwierige Erwerbssituation vieler Frauen in der Familienphase sein, bei den Älteren dagegen die gewachsene Arbeitsmarktorientierung von Frauen nach der Familienphase, die durch Programme zur Wiedereingliederung von Berufsrückkehrerinnen unterstützt wird. Besonders gering sind die Wahrscheinlichkeiten der 50- bis 59-jährigen Arbeitslosen, die Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden. Hier sind die Werte für die Männer besonders stark gesunken, was allerdings zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch die zunehmende Verbreitung der Verrentung nach Arbeitslosigkeit im betrachteten Zeitraum (1986-95) zurückzuführen sein dürfte.²⁵ So ist in Westdeutschland in diesem Zeitraum für die Männer ein Rückgang von 16 Prozentpunkten auf 52% zu verzeichnen, in NRW sank der entsprechende Wert sogar auf 39%. Bei den Frauen blieb der Wert in Westdeutschland mit 39% nahezu stabil, in NRW stieg er sogar von 24 auf 35% an. Dies bedeutet insgesamt, dass sich die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeiten für ältere Arbeitnehmerinnen und Ar-

²⁵ Es muss berücksichtigt werden, dass das Beobachtungsfenster noch vor der Einführung der Altersteilzeit endet.

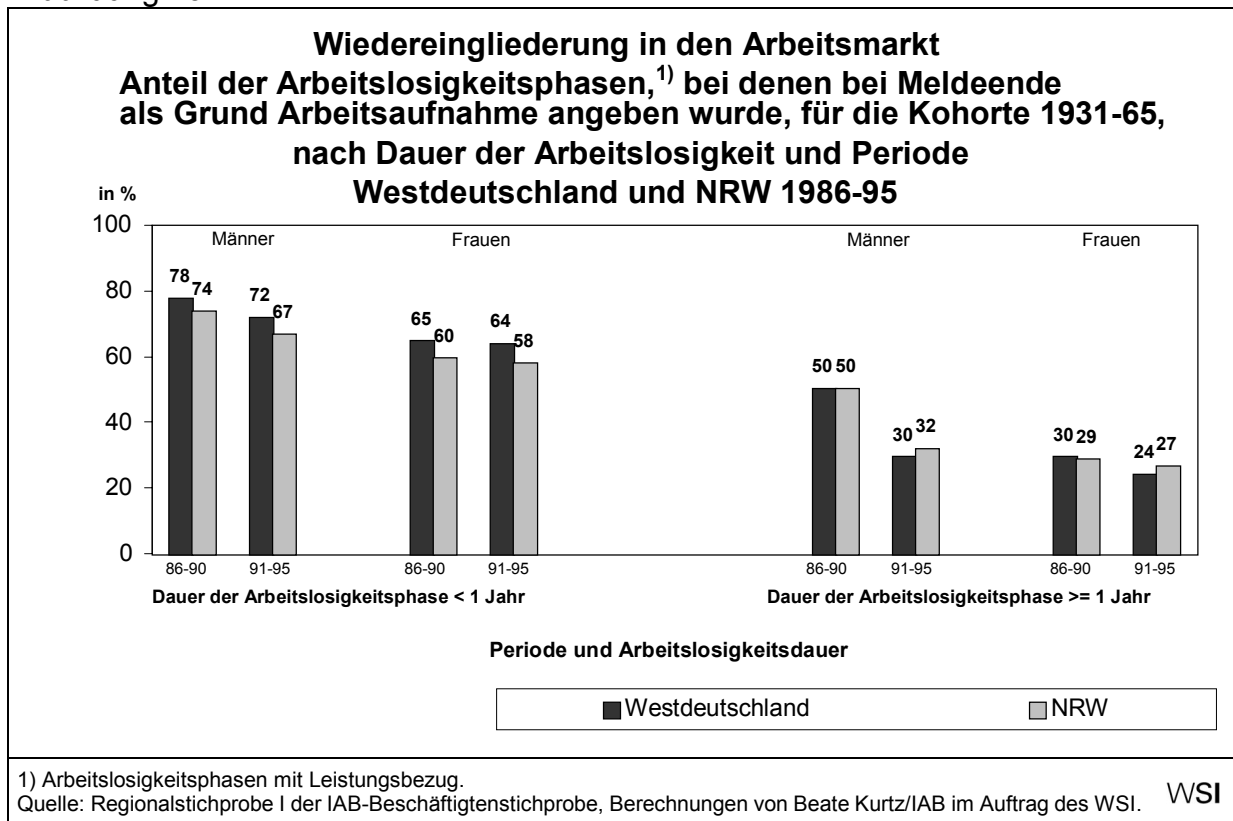
beitnehmer auf einem auffallend niedrigen Niveau befinden: 1991-95 wurde von den Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldbezug in Westdeutschland bei älteren Männern nur jede zweite, bei älteren Frauen jede dritte durch Aufnahme einer Beschäftigung beendet. Für alle Altersgruppen gilt, dass die Arbeitsaufnahme bei Frauen seltener der Grund für das Ausscheiden aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug ist als bei Männern. Allerdings blieb das Verhältnis stabil bzw. verbesserte sich teilweise sogar aus der Sicht der Frauen. Bei den Männern sind die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten eher rückläufig, so dass die Geschlechterdifferenz auch hier vor allem aufgrund der Verschlechterung der Lage der Männer abnimmt. In NRW werden in allen Altersgruppen und Perioden weniger Arbeitslosigkeitsphasen durch Arbeitsaufnahme beendet als in Westdeutschland. Die einzige Ausnahme bilden die 30- bis 39-jährigen Männer.

Abbildung 18



Einen wesentlich größeren Einfluss als das Alter hat jedoch die Dauer der Arbeitslosigkeit auf die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug durch Arbeitsaufnahme beenden zu können (Abbildung 19).

Abbildung 19



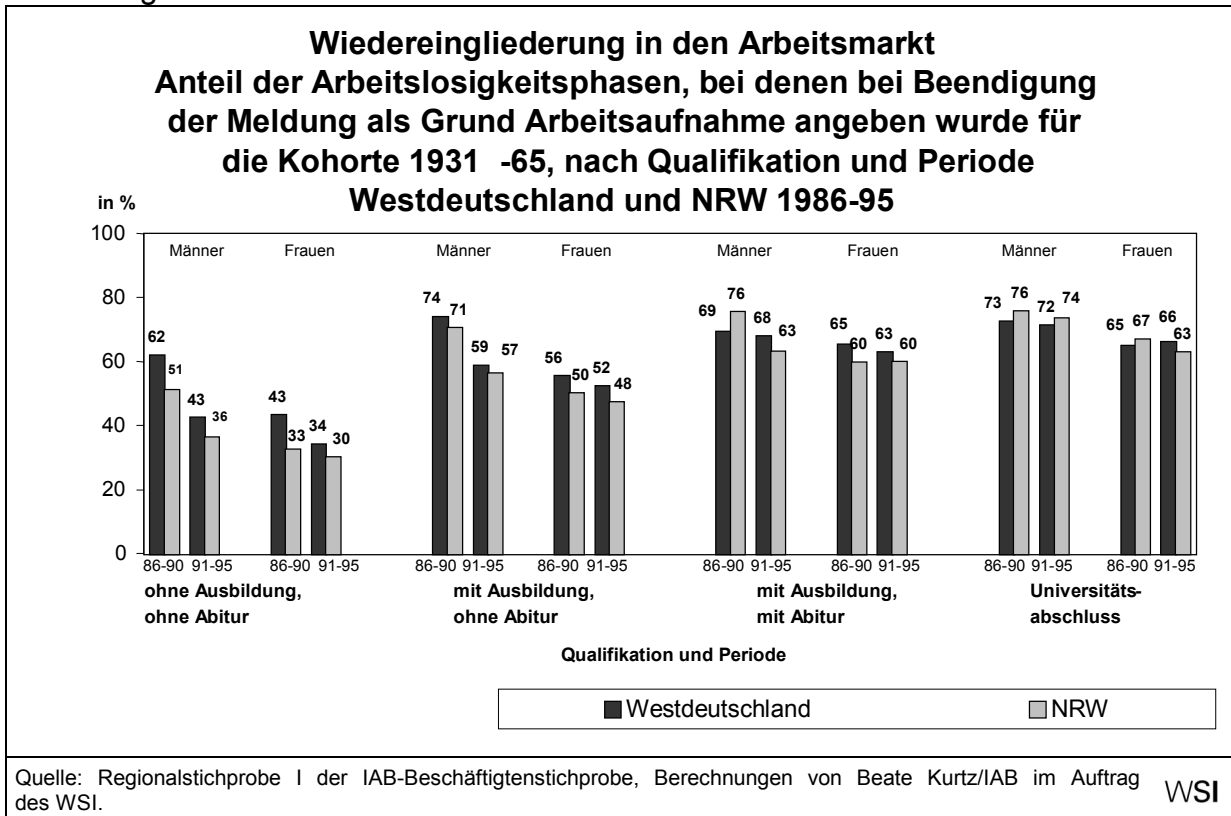
Von Anfang bis Mitte der 90er Jahre wurden in Westdeutschland bei einer Dauer von unter einem Jahr 74% aller Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug der Männer und 64% aller Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug von Frauen durch Aufnahme einer Beschäftigung beendet. Bei Arbeitslosigkeitsphasen, die mindestens ein Jahr dauerten, lagen die entsprechenden Werte für Männer bei 30% und für Frauen bei 24%. Mit anderen Worten: die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug durch Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu beenden, ist bei Langzeitarbeitslosigkeit nicht einmal halb so groß wie bei Arbeitslosigkeitsdauern von unter einem Jahr. Bei den kürzeren Arbeitslosigkeitsphasen liegen die Werte für NRW etwas unter denen für Westdeutschland, d. h. bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen gibt es keine Unterschiede. Interessant ist, dass die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten bei kürzeren Arbeitslosigkeitsphasen nur wenig zurückgegangen sind, es aber einen ganz beträchtlichen Einbruch bei den langzeitarbeitslosen Männern gegeben hat. Dort sackten die Werte für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nach Langzeitarbeitslosigkeit sowohl in NRW als auch in Westdeutschland von 50% auf etwa 30% ab und nähern sich damit den sehr niedrigen Werten der Frauen an.

Dies bedeutet, dass 1991-95 von den betrachteten Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug bei den Männern nur noch knapp jede dritte, bei den Frauen etwa jede vierte durch Arbeitsaufnahme beendet wurde. Auch hier findet sich also die schon bekannte Geschlechterstruktur wieder. Männer haben sowohl bei Kurz- als auch bei Langzeitarbeitslosigkeit größere Wahrscheinlichkeiten als Frauen, wieder Arbeit zu finden. Die Verringerung dieses Unterschiedes von der ersten zur zweiten Periode ist auch in diesem Fall in der Verschlechterung der Situation der Männer begründet.

Betrachtet man die Personen, die die Arbeitslosigkeit durch Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verlassen, nach Qualifikationsmerkmalen (Abbildung 20), so wird deutlich, dass eine gute schulische und berufliche Qualifikation die Wahrscheinlichkeit deutlich erhöht. Im Zeitraum von 1991-95 konnten in Westdeutschland nur 43% der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug von Männern und 34% der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug von Frauen ohne Abitur und Ausbildung durch Beschäftigung beendet werden, bei den Personen mit Universitätsabschluss lagen diese Werte für Frauen fast doppelt so hoch und auch bei den Männern beträgt die Differenz fast 30 Prozentpunkte.

Von 1986-90 auf 1991-95 ging die Wahrscheinlichkeit auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zurück. Die Wahrscheinlichkeiten verschlechterten sich jedoch nicht für alle Gruppen gleichermaßen. War der Anteil der Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug, die durch Arbeitsaufnahme beendet werden konnten, in den Gruppen mit höherer Qualifikation eher stabil, verschlechterten sich die Wahrscheinlichkeiten für Personen mit geringerer Qualifikation noch einmal beträchtlich. Dies gilt insbesondere für Personen ohne Ausbildung und ohne Abitur. Generell entstehen für Frauen aus gleichwertigen Qualifikationen offensichtlich nicht auch die gleichen Wahrscheinlichkeiten auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. In allen Qualifikationsstufen bleibt die Wiedereingliederungsquote der Frauen hinter der der Männer zurück.

Abbildung 20



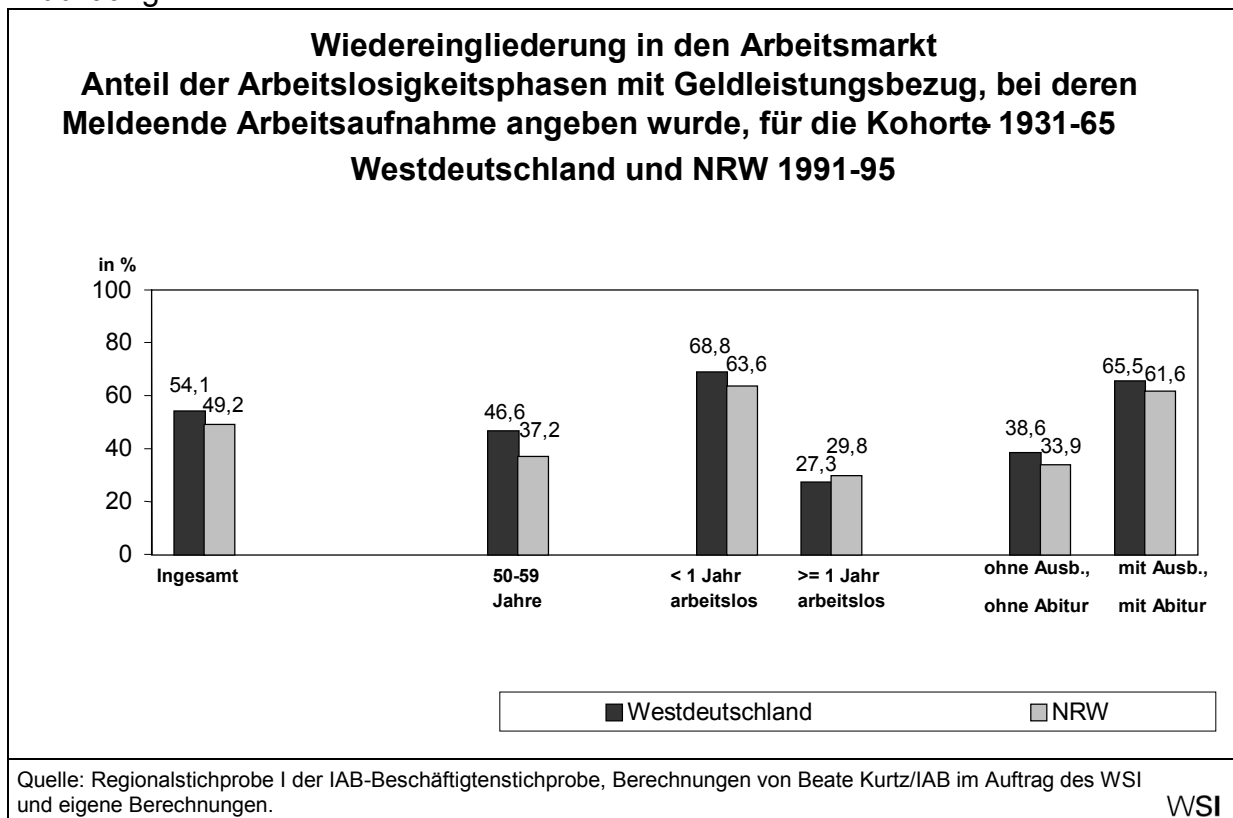
Einige interessante Unterschiede ergeben sich zwischen NRW und Westdeutschland. Besonders gravierend sind die Differenzen für die Personen ohne Berufsausbildung in der Periode 1986-90. Hier liegen die Anteile für NRW bei Männern wie bei Frauen um etwa zehn Prozentpunkte hinter den Werten für Westdeutschland. Im Zeitraum von 1991 bis 1995 sind die Unterschiede zwar geringer, dies resultiert je-

doch aus einer Angleichung nach unten, da der Anteil der durch Arbeitsaufnahme beendeten Arbeitslosigkeitsphasen in beiden Gebieten – insbesondere für Männer – gesunken ist, in Westdeutschland aber stärker als in NRW. Trotz dieser Entwicklung ist der Abstand zu den West-Werten auch 1991-95 in keiner Kategorie größer als bei den Personen ohne berufliche Qualifikation.

Im Vergleich dazu hatten Männer mit Ausbildung und Abitur und Männer und Frauen mit Universitätsabschluss 1986-90 in NRW etwas bessere Wahrscheinlichkeiten auf Reintegration in den Arbeitsmarkt als die Personen der gleichen Qualifikationsstufen in Westdeutschland. Diesen kleinen Vorsprung im Vergleich zu Westdeutschland konnten allerdings nur die am höchsten qualifizierten Männer in die nächste Periode retten, die Frauen mit Universitätsabschluss und die Männer mit Abitur und Berufsausbildung haben 1991-95 in NRW wieder geringere Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten als Personen mit der gleichen Qualifikation im gesamten früheren Bundesgebiet.

Zusammenfassend kann bezüglich der Wiedereingliederung festgestellt werden (Abbildung 21), dass die Wahrscheinlichkeiten, die Arbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme zu beenden, in NRW tendenziell geringer sind als in Westdeutschland, die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter eher abnimmt und nichts die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit mit Geldleistungsbezug durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, so stark reduziert wie Langzeitarbeitslosigkeit und geringe Qualifikation. Zudem weisen Frauen bei allen betrachteten Merkmalen deutlich geringere Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten auf als Männer.

Abbildung 21



Sollte man bezüglich der Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit in Westdeutschland zwei Prototypen konstruieren, nämlich einen mit besonders hohen und einen mit

besonders geringen Wahrscheinlichkeiten auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, so wäre der Wiedereingliederungsanwärter mit den größten Wahrscheinlichkeiten ein junger, gut qualifizierter Mann, der weniger als ein Jahr arbeitslos ist, während sich eine ältere, schlecht qualifizierte, langzeitarbeitslose Frau keine allzu großen Hoffnungen machen darf.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hat in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten deutlich zugenommen, so dass mehr als die Hälfte aller Erwerbspersonen bis zum Alter von 30 Jahren mindestens einmal Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gemacht haben. Arbeitslosigkeit ist also mittlerweile Bestandteil der überwiegenden Zahl der Erwerbsbiografien. Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hängt stark – jedoch nicht ausschließlich – von der Arbeitsmarktlage ab. Insbesondere die Personen, die beim Arbeitsmarkteintritt auf einen besonders aufnahmefähigen Arbeitsmarkt trafen, sind unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Eine weitere wichtige Rolle spielt das Alter: insbesondere zu Beginn der Erwerbsbiografie machen anteilig überdurchschnittlich viele Personen Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit. Dies dürfte auf Einstiegsschwierigkeiten in den Arbeitsmarkt hinweisen.

Es sind aber nicht nur anteilig immer mehr Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, sondern die Arbeitslosigkeit nimmt einen zunehmend größer werdenden Teil des Erwerbslebens ein. Darauf weisen eine wachsende kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit und ein steigender Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der Meldedauer hin. Diese Entwicklung resultiert vor allem aus einer wachsenden Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen.

Bezüglich der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit ist zu konstatieren, dass Männer deutlich häufiger und länger als Frauen Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit beziehen. Die Daten zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zeigen, dass nichts die Wahrscheinlichkeit auf Wiedereingliederung stärker verringert als Langzeitarbeitslosigkeit. Weitere deutliche Risiken für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt birgt eine niedrige schulische und berufliche Qualifikation. Dies gilt für NRW noch stärker als für Westdeutschland insgesamt. Die höchsten Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten haben Personen mit guter Ausbildung und kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit. Frauen vermögen deutlich seltener Arbeitslosigkeit durch die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beenden, während sie noch einen Leistungsanspruch haben. Sie sind bei niedrigem Ausbildungsstand stärker betroffen und sind auch bei hoher formaler Qualifikation nicht in gleichem Maße wie Männer vor einem Verbleib in Arbeitslosigkeit geschützt.

Die Ergebnisse der Datenanalyse bestätigen damit die These, dass in der Arbeitsmarktpolitik der Prävention, vor allem der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie der Weiterqualifizierung von Arbeitslosen und auch Erwerbstätigen, mehr Bedeutung beigemessen werden muss, wie es auch im Rahmen des aktuellen Job-Aktiv-Gesetzes vorgesehen ist. Eine ausführlichere Auseinandersetzung hiermit erfolgt in Teil III.3 des vorliegenden Projektberichts.

Tabellenanhang

Tabelle A.1

Betroffenheit von Arbeitslosigkeit Anteil der Personen, die bis zum Alter von 30, 40 oder 50 Jahren mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, in % aller Erwerbspersonen der jeweiligen Altersgruppe nach Kohorte Westdeutschland						
Alter	bis 30 Jahre		bis 40 Jahre		bis 50 Jahre	
Geburtskohorten	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1931-35	24	15	27	18	36	32
1936-40	13	5	22	16	33	30
1941-45	8	4	23	21	33	35
1946-50	18	17	34	34	-	-
1951-55	29	31	43	47	-	-
1956-60	43	47	-	-	-	-
1961-65	53	53	-	-	-	-

In den nicht besetzten Zellen haben alle oder ein Teil der Personen der jeweiligen Geburtskohorten das entsprechende Alter noch nicht erreicht.
 Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen. WSI

Tabelle A.2

Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer: Zahl der Tage gemeldeter Arbeitslosigkeit, die alle mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bis zum Alter von 30, 40 oder 50 Jahren kumuliert haben, nach Kohorte Westdeutschland						
Alter	bis 30 Jahre		bis 40 Jahre		bis 50 Jahre	
Geburtskohorten	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1931-35	285	246	312	253	421	341
1936-40	190	160	261	229	526	418
1941-45	162	155	316	269	629	491
1946-50	210	217	498	361	-	-
1951-55	287	253	575	438	-	-
1956-60	418	335	-	-	-	-
1961-65	420	372	-	-	-	-

In den nicht besetzten Zellen haben alle oder ein Teil der Personen der jeweiligen Geburtskohorten das entsprechende Alter noch nicht erreicht.
 Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI WSI

Tabelle A.3

Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeitsphasen von allen Personen, die bis zum 30., 40. oder 50. Lebensjahr mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, nach Kohorte Westdeutschland						
Alter	bis 30 Jahre		bis 40 Jahre		bis 50 Jahre	
Geburtskohorten	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1931-35	97	118	96	117	114	141
1936-40	80	99	100	131	147	192
1941-45	103	111	124	153	180	219
1946-50	117	150	166	189	-	-
1951-55	126	153	179	212	-	-
1956-60	148	174	-	-	-	-
1961-65	146	170	-	-	-	-

In den nicht besetzten Zellen haben alle oder ein Teil der Personen der jeweiligen Geburtskohorte das entsprechende Alter noch nicht erreicht.
Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI

WSI

Tabelle A.4

Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosigkeitsphasen von allen Personen, die bis zum 30., 40. oder 50. Lebensjahr mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren, nach Kohorte Westdeutschland						
Alter	bis 30 Jahre		bis 40 Jahre		bis 50 Jahre	
Geburtskohorten	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1931-35	0,3	0,1	0,6	0,3	1,2	0,7
1936-40	0,1	0,1	0,6	0,4	1,2	0,8
1941-45	0,1	0,1	0,6	0,4	1,2	0,8
1946-50	0,3	0,2	1,0	0,7	-	-
1951-55	0,7	0,5	1,4	1,0	-	-
1956-60	1,2	0,9	-	-	-	-
1961-65	1,5	1,2	-	-	-	-

In den nicht besetzten Zellen haben alle oder ein Teil der Personen der jeweiligen Geburtskohorte das entsprechende Alter noch nicht erreicht.
Quelle: Ergänzungsstichprobe I der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Zeitraum: Beginn der jeweiligen Erwerbsbiografie bis max. 1995, Berechnungen von Beate Kurtz/IAB im Auftrag des WSI und eigene Berechnungen.

WSI

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (1997): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Reinbek bei Hamburg.
- Bender, S./Hilzendegen, J./Rohwer, G./Rudolph, H. (1996): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 197, Nürnberg.
- Buhr, P. (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001): Unbefristete Vollzeitbeschäftigung nach wie vor dominierende Erwerbsform in Europa, in: DIW-Wochenbericht 9, S. 145-151.
- Dombois, R. (1999a): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/1999, S. 13-20.
- Dombois, R. (1999b): Auf dem Wege zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und neue Strategien der Erwerbsarbeit. Bremen.
- Emmerich, K./Walwei, U. (1998): Dänemark – Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt. Erfolge durch angebots- und nachfrageorientierte Strategien, IAB-Kurzbericht, Nr. 13.
- Erlinghagen, M./Knuth, M. (2001): Auf der Suche nach dem Turboarbeitsmarkt, Zwischenbilanz des DFG-Projektes 'Restrukturierung des Arbeitsmarktes', Präsentation von Zwischenergebnissen im Rahmen des VII. Workshops des DFG-Schwerpunktprogramms 'Globalisierung' am 27. und 28. Juli 2001 in Erlangen.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: MittAB 3/98, S. 409-425.
- Holst, E. (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt: Größe, Zusammensetzung, Verhalten, Berlin.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2000): Zahlen-Fibel. Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 101, Nürnberg.
- Karr, W. (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnssektor aufgelöst werden?, IAB-Kurzbericht, Nr. 3, Nürnberg.
- Klammer, U./Klenner, C./Ochs, C./Radke, P./Ziegler, A. (2000): WSI-FrauenDaten Report, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 26, Berlin.
- Klemm, K. (2001): Bildungsexpansion: Erfolge und Misserfolge sowie Bildungsbeteiligung, in: Böttcher, W./Klemm, K./Rauschenbach, T. (Hrsg.): Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim/München, S. 331-342.
- Knuth, M./Kalina, T. (2001): Unemployment as a transition from employment to retirement in Germany: Changing Patterns for the Future? Contribution to the 5th conference of the ESA: 'Vision and Division', August 28-September 2001 at the University of Helsinki, Finland, Gelsenkirchen.

- Kohli, M. (1994): Institutionalisierung und Individualisierung von Erwerbsbiographien, in: Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.): Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt/Main, S. 219-244.
- Kurtz, B./Scherl, H. (2001): Zur interpersonellen Verteilung von Arbeitslosigkeit in kohortenbezogener langfristiger Betrachtung, Untersuchung am Beispiel männlicher Arbeitnehmer der Jahrgänge 1925 bis 1930, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 127-138.
- Leibfried, S./Leisering, L./Buhr, P./Ludwig, M./Mädje, E./Olk, T./Voges, W./Zwick, M. (1995): Zeit der Armut: Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a. M.
- Mückenberger, U. (1985a): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? (Teil 1), in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., Heft 7, S. 415-434.
- Mückenberger, U. (1985b): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? (Teil 2), in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., Heft 8, S. 457-475.
- Schettkat, R. (1996): Flows in Labor Markets. Concepts and International Comparative Results, in: Schettkat, R. (Hrsg): The Flow Analysis of Labour Markets, London/New York, S. 14-36.
- Schmähl, W. (1985): Prozessproduzierte Längsschnittinformationen zur Einkommensanalyse – Anmerkungen zu den Datenquellen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 69, S. 275-285.
- Thon, M./Bach, H.-U. (1998): Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential, IAB-Werkstattbericht, Nr. 8, Nürnberg.
- Wübbecke, C. (i.V.): Der Übergang sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in den Ruhestand zwischen betrieblicher Personal- und staatlicher Sozialpolitik – Eine empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe des individuellen Beschäftigungsaustrittszeitpunkts für Westdeutschland auf der Basis der IAB- Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 mit Ergänzungsteil I, in Vorbereitung.

II.6

Auswirkung von Diskontinuitäten und „atypischer“ Beschäftigung in der Erwerbsbiografie auf das individuelle Erwerbseinkommen: Theoretische Analysen und Befunde empirischer Studien für Deutschland

Johannes Schwarze¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	271
Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten	272
1. Einführung	273
2. Mögliche Einkommenseffekte aufgrund theoretischer Überlegungen	275
2.1 Humankapitaltheorie: Erwerbsunterbrechungen und atypische Beschäftigung	275
2.1.1 Auswirkungen von atypischer Beschäftigung auf Einkommen und Einkommensverlauf	276
2.1.2 Der Einfluss von diskontinuierlichen Erwerbsverläufen auf das Einkommen	277
2.2 Mögliche (nachfrageseitige) Einkommenswirkungen atypischer Beschäftigungsformen	279
3. Empirische Befunde	282
3.1 Auswahl der Studien: Methodische Anforderungen und Kriterien	282
3.2 Studien mit Schwerpunkt Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen	285
3.3 Studien mit Schwerpunkt Teilzeitarbeit	288
3.4 Studien mit Schwerpunkt geringfügige Beschäftigung	295
3.5 Studien mit Schwerpunkt befristete Beschäftigung	296
4. Zusammenfassung	296
Anhang	298
Literaturverzeichnis	301

¹ Prof. Dr. Johannes Schwarze, Otto-Friedrich-Universität Bamberg (Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin und Institut für Zukunft der Arbeit, IZA, Bonn.

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Seite
Abbildung 1	Auswirkungen von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit auf die Einkommen (stilisierte Darstellung)	278
Übersicht A.1	Einkommenswirkungen von atypischer Beschäftigung und von Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie. Ausgewählte empirische Ergebnisse für Deutschland	298

1. Einführung

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland war in den letzten Dekaden u. a. durch die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors, die zunehmende Verbreitung der Informationstechnologie und ein steigendes Arbeitsangebot der Frauen geprägt. Hinzu kommt die gestiegene internationale Verflechtung der Märkte, die eine zunehmende Flexibilisierung der nationalen Arbeitsmärkte mit sich bringt. Im Zuge dieser Entwicklungen ist in Deutschland eine Zunahme so genannter atypischer Beschäftigungsformen zu beobachten. Die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes findet ihren Ausdruck auch darin, dass die Erwerbsbiografien der Beschäftigten in immer geringerem Maße dem üblichen Muster einer weitgehend kontinuierlichen Vollzeitwerbstätigkeit folgen. Erwerbsbiografien weisen zunehmend Diskontinuitäten auf, d. h., sie werden öfter unterbrochen durch Phasen von Nichterwerbstätigkeit und Ausbildung bzw. sind gekennzeichnet durch eine Mischung aus verschiedensten atypischen und „normalen“ Beschäftigungsverhältnissen.

Gegenstand dieser Expertise ist die Frage, welche Auswirkungen atypische Beschäftigung und diskontinuierliche Erwerbsbiografien auf die Erwerbseinkommen der Beschäftigten haben. In der öffentlichen Diskussion wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sie mit „Einkommensnachteilen“ verbunden sind.

Unter atypischer Beschäftigung werden hier Beschäftigungsformen verstanden, die von dem Leitbild des „Normalarbeitsverhältnisses“ abweichen (Mückenberger 1985, Hoffmann und Walwei 1998). Kriterien zur Identifizierung atypischer Beschäftigungsformen sind insbesondere die wöchentliche Arbeitszeit, die Sozialversicherungspflicht, die längerfristige Perspektive der Beschäftigung und die Regelung der Arbeitszeit im Arbeitsvertrag (vgl. Schwarze/Schupp 1997). Konkrete atypische Beschäftigungsformen sind danach etwa die Teilzeitarbeit, die geringfügige Beschäftigung, die befristete Beschäftigung, die Leiharbeit und die Scheinselbstständigkeit.

Einkommensunterschiede, die mit einer atypischen Beschäftigung im Vergleich mit einem „Normalarbeitsverhältnis“ verbunden sind, können unabhängig von den individuellen produktivitätsrelevanten Merkmalen der Beschäftigten resultieren. Die Einkommensunterschiede sind dann „Job-related“ (nachfrageseitig bedingt) und können darin bestehen, dass zwei Beschäftigte mit *gleichen persönlichen Merkmalen* (Fähigkeiten, Ausbildung, Berufserfahrung u. a.m.) und somit mit gleicher individueller Produktivität auf einer Teilzeitstelle geringer entlohnt werden als auf einer vergleichbaren Vollzeitstelle. Unter Entlohnung ist dabei der *effektive Bruttostundenlohn* zu verstehen.

Einkommensunterschiede, die unabhängig von den individuellen Merkmalen der Beschäftigten, also „Job-related“ sind, können aufgrund spezifischer Angebots- und Nachfragestrukturen auf den Teilarbeitsmärkten für atypische Beschäftigung und „Normalbeschäftigung“ entstehen. Bestimmte atypische Beschäftigungsformen können darüber hinaus für die Unternehmen mit höheren Kosten verbunden sein, die sie (teilweise) an die Beschäftigten weitergeben. In diesem Zusammenhang sei aber darauf hingewiesen, dass es durchaus auch Argumente gibt, die eine höhere Entlohnung atypisch Beschäftigter zur Folge haben können.

Zum anderen kann die geringere Entlohnung ihren Grund auch darin haben, dass atypisch Beschäftigte eine geringere individuelle Produktivität aufweisen als Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen („Productivity-related“). Die Produktivität von Beschäftigten wird maßgeblich durch deren Humankapital bestimmt, das sich aus Schul- und Berufsausbildung, der allgemeinen und der betriebsspezifischen Berufs-

erfahrung sowie durch nicht beobachtbare Fähigkeiten zusammensetzt. Ist atypische Beschäftigung mit einer geringeren Arbeitszeit (Teilzeiterwerbstätigkeit) oder mit einer geringeren Betriebszugehörigkeit (befristete Beschäftigung) verbunden, dann kann vergleichsweise weniger allgemeines und betriebsspezifisches Humankapital erworben werden, was sich in einer geringeren Produktivität und damit geringeren Einkommen niederschlägt. Dieser Effekt wird dann noch verstärkt, wenn Unternehmen atypische Beschäftigung systematisch (aus obigen Gründen) im Bereich geringqualifizierter Arbeit einsetzen, wo der Erwerb berufsspezifischen Humankapitals eingeschränkt ist.

Schließlich ist zu bedenken, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse zum großen Teil von Frauen ausgeübt werden (vgl. Schwarze/Schupp 1997). Insbesondere gilt dies für die Teilzeitbeschäftigung und für die geringfügige Beschäftigung. Einkommensnachteile können dann ihre Ursache auch in einer direkten geschlechtsspezifischen Diskriminierung bei der Entlohnung haben.

Einkommensnachteile atypischer Beschäftigter können zusammengefasst also vielfältige Ursachen haben. Sie können „Job-related“ sein oder können auch aus einer geringeren Ausstattung mit Humankapital und damit einer geringeren Produktivität resultieren, die wiederum ihre Ursache in einer durch atypische Beschäftigung gekennzeichneten Erwerbsbiografie haben. Führt atypische Beschäftigung zu einem verminderten Aufbau von Humankapital, dann sollten die Auswirkungen auch dann noch zu beobachten sein, wenn wieder ein Normalarbeitsverhältnis (z. B. eine Vollzeiterwerbstätigkeit) ausgeübt wird. Die Einkommensnachteile sind also längerfristiger Natur.

Dem Einfluss der Erwerbsbiografie auf die Arbeitseinkommen kommt damit eine entscheidende Bedeutung bei der Beantwortung der Frage zu, inwieweit atypische Beschäftigung zu Einkommensnachteilen führt. Es ist deshalb sinnvoll, beide Aspekte gemeinsam zu betrachten.

Gang der Studie

In Abschnitt 2 werden einige theoretische Grundlagen gelegt. Zunächst werden die wichtigsten Grundlagen der Humankapitaltheorie erläutert. Insbesondere wird darauf eingegangen, welche Folgen bestimmte Formen der atypischen Beschäftigung (insbesondere Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und befristete Beschäftigung) aus Sicht der Humankapitaltheorie für das aktuelle und künftige Einkommen haben. Ausführlich werden auch die Folgen diskontinuierlicher Erwerbsverläufe diskutiert. Anschließend werden mögliche Einkommenswirkungen atypischer Beschäftigungsformen erläutert, die nicht auf der individuellen Produktivität (also der Ansammlung von Humankapital) basieren, sondern „Job-related“ sind. Abschnitt 2 schließt mit einer Aufstellung von Kriterien, die an die in diesem Survey vorgestellten empirischen Studien zu stellen sind. Die Studien und ihre Ergebnisse werden in Abschnitt 3 diskutiert. Eine abschließende Bewertung des sich dabei ergebenden, recht heterogenen Bildes erfolgt in Abschnitt 4.

2. Mögliche Einkommenseffekte aufgrund theoretischer Überlegungen

2.1 Humankapitaltheorie: Erwerbsunterbrechungen und atypische Beschäftigung

Der zentrale theoretische Ansatz, mit dem die Entwicklung der individuellen Erwerbseinkommen im Lebensverlauf erklärt werden kann, ist die Humankapitaltheorie (Becker 1962, Heckman 1976). Die Humankapitaltheorie hat sich empirisch sehr gut bewährt; mit ihr kann ein sehr großer Anteil der Varianz der beobachteten Erwerbseinkommen erklärt werden.² Erweiterungen der Humankapitaltheorie sind geeignet, um die Auswirkungen von unterbrochener Erwerbstätigkeit und Zeiten von atypischer Beschäftigung – z. B. von Teilzeitarbeit oder befristeter Beschäftigung – auf die Einkommen zu analysieren.

Grundgedanke der Humankapitaltheorie ist, dass Menschen in ihre Ausbildung investieren, um aus diesen Investitionen später Erträge in Form höherer Erwerbseinkommen zu erzielen. Die Investitionen erfolgen in Form von Schul- und Berufsausbildung und des Erwerbs allgemeiner berufsspezifischer, aber auch betriebsspezifischer Kenntnisse während der Berufsausübung. Letzteres kann in Form beruflicher Weiterbildung (On-the-Job-Training) oder betrieblicher Traineeprogramme erfolgen. Die Kosten der Investition bestehen insbesondere in Form entgangener Einkommen während der Schul- und Berufsausbildung. Die Kosten des „On-the-Job-Training“ bestehen darin, dass auf Arbeitsplätzen, die diese Form von Weiterbildung ermöglichen, zunächst ein geringeres Einkommen erzielt wird als auf vergleichbaren Arbeitsplätzen ohne derartige Möglichkeiten. Das gebildete Humankapital unterliegt einer permanenten Entwertung (Abschreibung) durch die Veralterung des Wissens, aber auch durch schlichtes Vergessen (biologische Einflüsse).

Das Humankapital erhöht die Produktivität der Beschäftigten, was sich in höheren Löhnen niederschlägt (Grenzproduktivitätsentlohnung). Die Investitionen in Humankapital sind besonders in frühen Jahren sinnvoll, weil dann der verbleibende Zeitraum für Erwerbstätigkeit, die ein höheres Einkommen bringt, noch lang ist. Je später im Lebensverlauf in Humankapital investiert wird, desto geringer ist der verbleibende Zeitraum zur „Amortisierung“ der Investitionskosten. Hinzu kommt, dass die Produktivitätsfortschritte und damit die Entlohnung zu Beginn des Investitionsprozesses relativ hoch sind und dann immer geringer werden, wenn die Grenzproduktivität des Humankapitals abnehmend ist. Zusammengefasst führt dies zu einem Lebens-Einkommensprofil, das zu Beginn des Erwerbslebens zunächst steil ansteigt, dann zunehmend abflacht und sich gegen Ende des Erwerbslebens auf einem bestimmten Niveau stabilisiert.

Voraussetzung für diesen stilisierten Einkommensverlauf ist jedoch, dass eine nicht unterbrochene, durch Vollzeiterwerbstätigkeit geprägte Erwerbsbiografie vorliegt. Jedoch lassen sich aus diesem Grundmodell der Humankapitaltheorie wichtige Rückschlüsse auf die aktuellen Einkommen und die Einkommensverläufe bestimmter atypischer Formen von Beschäftigung und die Auswirkungen von diskontinuierlichen Erwerbsverläufen gewinnen.

² Eine kritische Würdigung findet sich bei Card 1999.

2.1.1 Auswirkungen von atypischer Beschäftigung auf Einkommen und Einkommensverlauf

Die aus der Humankapitaltheorie prognostizierbaren Einkommenswirkungen atypischer Beschäftigung gelten mehr oder weniger für die meisten dieser Beschäftigungsformen. Exemplarisch werden hier die Auswirkungen von Teilzeitarbeit (die auch die geringfügige Beschäftigung einschließt) diskutiert. Auf spezifische Wirkungen anderer atypischer Beschäftigungsformen wird an geeigneter Stelle eingegangen.

Zunächst ist zu unterscheiden, ob Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit (oder anderer atypischer Beschäftigungsformen) vom Individuum geplant sind, oder ob sie ungeplant auftreten. Ist Teilzeitarbeit geplant, beispielsweise weil die Geburt von Kindern und die anschließende Erziehung mit Erwerbsarbeit kombiniert werden sollen, wird möglicherweise schon vor Eintritt in die Teilzeiterwerbstätigkeit eine geringere Investition in Humankapital erfolgen (Schul- und Berufsausbildung), da die Erträge der Bildungsinvestition bei geringerer Arbeitszeit niedriger ausfallen oder ganz allgemein die Realisierung der Erträge auf Teilzeitarbeitsplätzen nur eingeschränkt möglich ist. Während der Teilzeitphase selbst ist die weitere Investition in berufs- oder betriebspezifisches Humankapital schlicht aus Gründen der geringeren Arbeitszeit nur eingeschränkt möglich. Dies wiederum führt dazu, dass sich auch vorübergehende Teilzeitphasen nachhaltig im weiteren Einkommensverlauf auswirken, da Beschäftigte mit früheren Teilzeitphasen ein geringeres Humankapital (in Form von Berufserfahrung) aufweisen als Beschäftigte, die durchgehend vollzeiterwerbstätig waren. Das heißt, c.p. ist der effektive Bruttostundenlohn von Vollzeitbeschäftigten mit früheren Teilzeitphasen geringer als der von durchgehend Vollzeitbeschäftigten.

Hinzuweisen ist auch auf einen ganz spezifischen Selektionseffekt. Teilzeitarbeit dürfte von hoch qualifizierten Individuen systematisch weniger häufig gewählt werden als von weniger qualifizierten Personen, da bereits erworbenes Humankapital im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung schneller amortisiert werden kann. Empirische Befunde zeigen, dass sich unter den Teilzeitbeschäftigten deutlich weniger Personen mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung befinden als unter den Vollzeiterwerbstätigen (vgl. Beblo/Wolf 2000 oder Schreyer 2000).

Teilzeiterwerbstätigkeit wird überwiegend von Frauen ausgeübt. Die Befunde einer umfangreichen Literatur zeigen (vgl. für einen Überblick Gupta/Smith 2001 oder Bardasi/Gornick 2000), dass die Einkommenskapazität von (verheirateten) Frauen auch deshalb geringer ist als die von anderen Erwerbstätigen, weil die traditionelle Rollenverteilung noch immer den Frauen den Großteil der Erziehungs- und Haushaltsarbeit aufbürdet. Diese systematische Allokation der Zeit mit dem Schwerpunkt auf Erziehungs- und Hausarbeit lässt c. p. weniger Zeit für Aus- und Weiterbildung und damit eine Steigerung der individuellen Produktivität.

Die Bereitschaft, eine Teilzeitarbeit oder bestimmte andere Formen atypischer Beschäftigung auszuüben, kann vom potenziellen Arbeitgeber als ein Signal für bestimmte produktivitätsrelevante individuelle Eigenschaften interpretiert werden. Dies kann vor allem dann der Fall sein, wenn die Unternehmen nur unzureichend über die Qualifikation und andere Fähigkeiten der potenziellen Beschäftigten informiert sind (asymmetrische Information). Die Bereitschaft, ein atypisches Beschäftigungsverhältnis einzugehen, kann dann als Signal für eine möglicherweise geringe Produktivität interpretiert werden, was zu entsprechend geringeren Einstiegsgehältern führt.

Aber auch hoch qualifizierte Teilzeitbeschäftigte können relative Einkommensnachteile erleiden. Arbeiten Beschäftigte auf Stellen, bei denen das geforderte Quali-

fikationsniveau geringer ist als die eigene erworbene Qualifikation, dann erzielen sie eine geringere effektive Entlohnung als ein vergleichbar Qualifizierter, der seiner Qualifikation entsprechend eingesetzt ist. In den alten Bundesländern beträgt dieser Unterschied bei Vollzeitbeschäftigten, die über eine Hochschulausbildung verfügen etwa 20% (vgl. Schwarze 1993). Neuere Studien zeigen, dass dieser Abschlag für Überqualifizierung bei Frauen höher ist als bei Männern (vgl. Bauer 1999). Da Frauen deutlich häufiger als Männer atypische Beschäftigungsverhältnisse ausüben und der Anteil der Überqualifizierten in diesen Beschäftigungsformen besonders hoch ist, könnte damit die geringere Stundenentlohnung erklärt werden.

Einige der hier beschriebenen, aus der Humankapitaltheorie ableitbaren Einkommenswirkungen von Teilzeitarbeit gelten auch für die befristete Beschäftigung. Es sei jedoch auf einige Spezifika dieser Beschäftigungsform hingewiesen. Es sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Arten der von vornherein befristeten Jobs zu unterscheiden (vgl. z. B. Booth et al. 2000). Befristete Arbeitsverhältnisse werden zum einen von Unternehmen eingesetzt, um kurzfristigen Umsatzschocks flexibel begegnen zu können. Es handelt sich dabei zumeist um geringqualifizierte Arbeit, die dann von entsprechend qualifizierten Personen angeboten wird. Derartig befristet Beschäftigte haben – noch deutlicher als Teilzeiterwerbstätige – nur einen geringen Anreiz, Humankapital in Form von Berufs- oder Betriebserfahrung aufzubauen, da die Verwertbarkeit dieses Wissens von vornherein beschränkt ist. Befristete Beschäftigung kann für Unternehmen aber auch die Funktion haben, bestimmte produktivitätsrelevante individuelle Eigenschaften von Beschäftigten zu testen. Nach erfolgreichem Test haben die Beschäftigten dann die Möglichkeit, auf eine unbefristete Stelle zu wechseln. Bei dieser Art der befristeten Beschäftigung handelt es sich meist um hochqualifizierte Tätigkeiten, die beispielsweise einen Hochschulabschluss erfordern. Geringe Löhne, die für derart befristet Beschäftigte zu beobachten sind, werden oft durch ein deutlich ansteigendes Einkommensprofil ausgeglichen, wenn die Übernahme in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis erfolgt.

2.1.2 Der Einfluss von diskontinuierlichen Erwerbsverläufen auf das Einkommen

Auch die Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen lassen sich mit Hilfe der Humankapitaltheorie analysieren. Diskontinuitäten des Erwerbsverlaufs können vielfältige Ursachen haben. Sie können freiwillig sein (Kindererziehung) oder unfreiwillig eintreten (Arbeitslosigkeit).

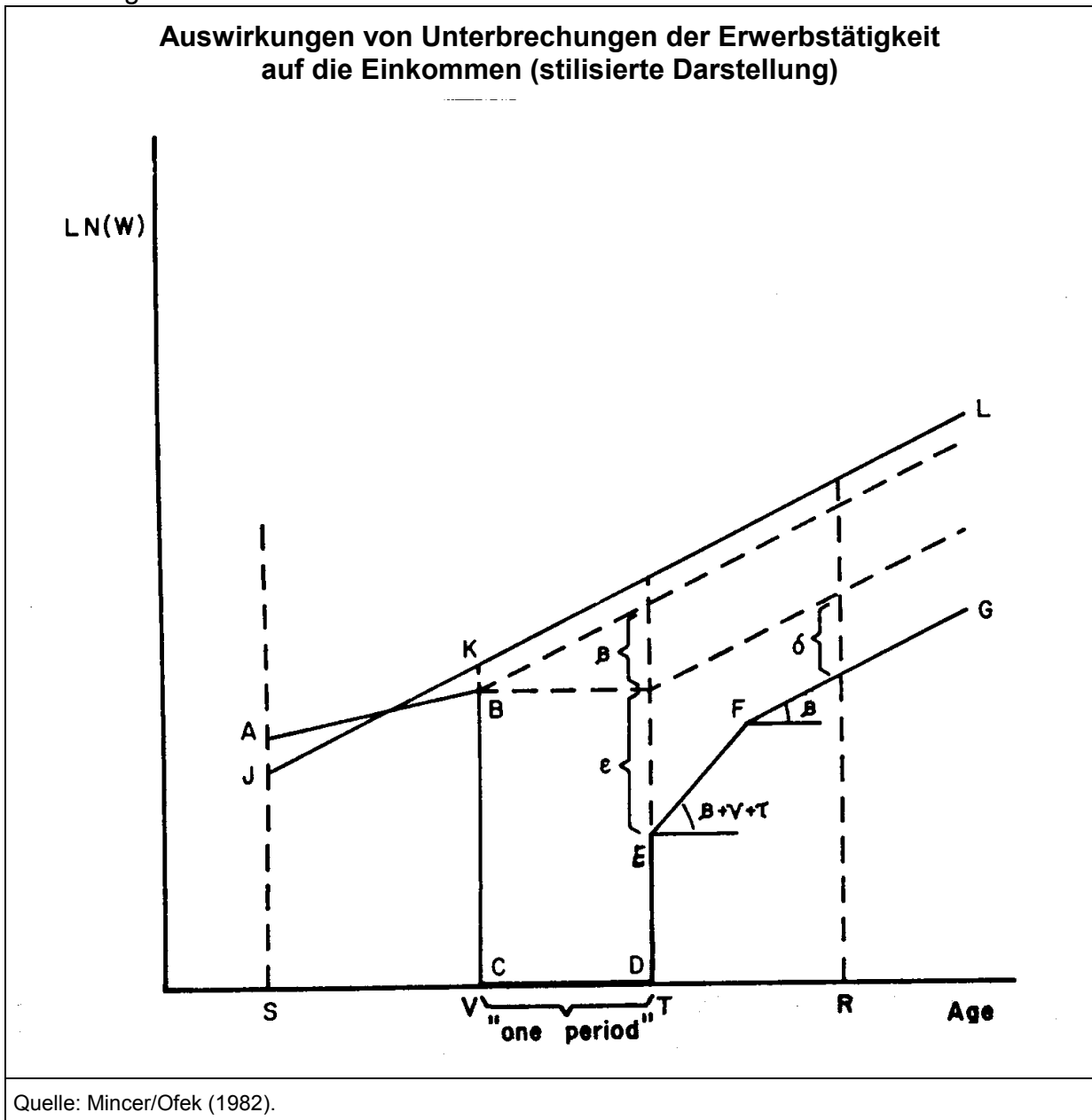
In Abbildung 1 sind die Auswirkungen von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit auf die Einkommen in einfacher stilisierter Form dargestellt (vgl. zum Folgenden auch Mincer/Ofek 1982). Die Ergebnisse resultieren aus einem intertemporalen Modell der Nutzenmaximierung, mit dem die Humankapitalbildung, das Konsumverhalten und das Einkommen simultan im Lebenszyklus analysiert werden (vgl. z. B. Heckman 1976). In der Abbildung sind die Alters-Einkommensprofile eines Erwerbstätigen ohne Erwerbsunterbrechung und die eines Erwerbstätigen mit einer Unterbrechung von einer Periode dargestellt.

Das Alters-Einkommensprofil bei nicht unterbrochener Erwerbstätigkeit ist JKL. Die stetige Zunahme (Steigung) des Einkommens wird durch die Schul- und Berufsausbildung und das im Laufe der Erwerbstätigkeit erworbene Humankapital bestimmt.³

³ In dieser Abbildung resultiert ein linearer Alters-Einkommensverlauf, da auf der Ordinate nicht das Einkommen, sondern das logarithmierte Einkommen abgetragen ist. Bei nicht logarithmischer Darstellung, würde sich das oben beschriebene, konkave Alters-Einkommensprofil ergeben.

Das Alters-Einkommensprofil bei unterbrochener Erwerbstätigkeit (eine Periode) ist ABCDEFG. Vier Phasen können unterschieden werden. Die Phase vor Unterbrechung (AB), die Phase der Unterbrechung selbst (BCDE), eine Phase, die durch die Restauration des Humankapitals gekennzeichnet ist (EF) und die anschließende Phase der Erwerbstätigkeit (FG).

Abbildung 1



Phase vor Unterbrechung

Das Einkommensprofil in der Phase vor Unterbrechung der Erwerbstätigkeit wird entscheidend dadurch geprägt, ob die Unterbrechung vom Individuum geplant wird oder nicht. Beispiel für eine geplante Erwerbsunterbrechung ist die Geburt und Erziehung von Kindern. Ist eine Erwerbsunterbrechung geplant, dann dürften c.p. geringere Investitionen in Humankapital zu beobachten sein, da die Erträge der Investition – im Vergleich zu einer nicht unterbrochenen Erwerbstätigkeit – für einen ver-

kürzten Zeitraum anfallen. Befunde internationaler Studien bestätigen dies insbesondere für verheiratete Frauen, die vergleichsweise weniger in ihre Ausbildung investieren (empirische Befunde für Deutschland liefern z. B. Helberger 1984 oder Licht/Steiner 1992). Die Folge ist, dass potenzielle Mütter, die eine spätere Erwerbsunterbrechung antizipieren, von sich aus eine Beschäftigung suchen, die nur geringe Weiterbildungsmöglichkeiten und Berufserfahrung bietet. Der Einstiegslohn ist in diesem Fall möglicherweise höher als in Jobs, die Qualifizierungsmöglichkeiten bieten, jedoch fällt der Lohnanstieg auch flacher aus. In Abbildung 1 wirkt sich das durch ein Lohnprofil mit geringerem Anstieg AB statt JK aus.

Handelt es sich um eine nicht antizipierte (ungeplante) Erwerbsunterbrechung – zum Beispiel durch Arbeitslosigkeit oder längere Krankheit – dann würden sich der Einkommensverlauf vor der Unterbrechung c. p. nicht von dem Verlauf eines Beschäftigten mit nicht unterbrochener Erwerbstätigkeit unterscheiden (es sei denn, dass ein mögliches Arbeitslosigkeitsrisiko von den Beschäftigten antizipiert wird).

Unterbrechung und Wiedereinstieg in das Erwerbsleben

Die Phase der Unterbrechung selbst ist durch ein auf Null absinkendes Erwerbseinkommen gekennzeichnet. Der Wiedereinstieg in das Erwerbsleben ist mit einem im Vergleich zum Ausstiegslohn (CB) geringeren Lohn (DE) gekennzeichnet. Der geringere Einstiegslohn lässt sich durch die Humankapitaltheorie erklären. Zum einen kann während der Zeit der Unterbrechung keine (neue) Berufserfahrung, also berufsspezifisches Humankapital, gebildet werden (vertikaler Abschnitt β). Es wird deutlich, dass dieser Verlust und damit der Lohnabfall umso größer ist, je länger die Erwerbsunterbrechung andauert. Ein geringerer Einstiegslohn resultiert zum Weiteren aus einer erhöhten Entwertung (Abschreibung) des bereits gebildeten Humankapitals durch die Nichtnutzung während der Erwerbsunterbrechung (vertikaler Abschnitt ϵ).

Nach Wiedereinstieg in das Erwerbsleben kann ein Teil des Einkommensverlustes durch ein stark ansteigendes Lohnprofil (EF) kompensiert werden. Dieser starke Anstieg ist auf die Restauration des Humankapitals zurückzuführen. Im Gegensatz zu einem vollkommen neuen Aufbau von Humankapital kann bereits vorhandenes, aber temporär nicht genutztes Humankapital vergleichsweise schnell wieder aktiviert werden. Nachdem der Restaurationseffekt abgeklungen ist, ist der weitere Einkommensverlauf durch die (normale?) Steigung gekennzeichnet (FG). Allerdings liegt das Lohnprofil im Anschluss an die Unterbrechung nun dauerhaft unter dem Lohnprofil eines ansonsten vergleichbaren Beschäftigten ohne Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Der langfristige und dauerhafte Effekt entspricht in der Abbildung der Summe der vertikalen Distanzen β und δ . Die langfristigen Kosten der Erwerbsunterbrechung liegen damit unter den kurzfristigen Einkommenseinbußen.

2.2 Mögliche (nachfrageseitige) Einkommenswirkungen atypischer Beschäftigungsformen

Die Diskussion der Humankapitaltheorie hat gezeigt, dass einige der mit atypischer Beschäftigung einhergehenden Einkommenswirkungen nur indirekt etwas mit der Ausübung dieser Beschäftigungsform selbst zu tun haben. Sie sind vielmehr Folge erwerbsbiografischer Effekte auf den Einkommensverlauf. Dennoch gibt es eine ganze Reihe theoretischer Überlegungen, die zeigen, dass es auch originäre („Job-related“) Einkommenswirkungen der atypischen Beschäftigung gibt.

Wenn im folgenden von Einkommenswirkungen, unterschiedlicher Entlohnung oder Ähnlichem gesprochen wird, sind immer diese, direkt mit der Ausübung atypischer Beschäftigung verbundenen Einkommenswirkungen gemeint.

Die Mehrzahl der im Folgenden zusammengetragenen Argumente fokussieren auf die Teilzeitarbeit und die geringfügige Beschäftigung, haben aber oft auch Geltung für andere Formen atypischer Beschäftigung, wie die befristete Beschäftigung oder die Leiharbeit. Die angeführten Argumente können sich zum Teil überlappen, beleuchten jedoch jeweils einen ganz spezifischen Aspekt.

Einkommensunterschiede können Folge unterschiedlicher Angebots- und Nachfragekonstellationen für Teilzeit- und Vollzeitarbeit sein. Unterschiedliche Nachfrage- und Angebotselastizitäten können zu unterschiedlichen effektiven Stundenlöhnen führen. Übersteigt das Angebot an Teilzeitarbeit die Nachfrage der Unternehmen in einem größeren Umfang, als dies bei Vollzeitarbeit der Fall ist, sollte sich auch dies in geringeren effektiven Stundenlöhnen der Teilzeitbeschäftigten niederschlagen. Insbesondere Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte sind größtenteils Frauen, die diese Beschäftigungsformen als „Zweitverdienerin“ im Haushalt ausüben. Sie sind damit auf Beschäftigungsformen mit geringer Arbeitszeit angewiesen und auch regional weniger mobil. Bezüglich des regionalen Arbeitsmarktes für Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung dürfte das Arbeitsangebot damit nur wenig elastisch sein. Ist der Arbeitsmarkt durch die Arbeitsnachfrage dominiert, dann schlägt sich dies in geringeren effektiven Löhnen für diese Gruppe der Beschäftigten nieder.

Einiges deutet darauf hin, dass der Arbeitsmarkt für atypische Beschäftigung insgesamt eine geringere Regulierungsdichte (z. B. Kündigungsschutz, sozialversicherungsrechtliche Regelungen) aufweist als der Arbeitsmarkt für „Normalarbeitsverhältnisse“. Die hohe Regulierungsdichte wird als ein Grund dafür angesehen, dass die Löhne in Deutschland über dem markträumenden Lohnsatz liegen. Ist die Regulierungsdichte bei atypischer Beschäftigung geringer, würde dies bedeuten, dass auch die Lohnsätze entsprechend geringer sind.

Geringere Stundenlöhne von atypisch Beschäftigten können dann ihre Ursache in verschiedenen Formen der „Lohndiskriminierung“ haben. So weist Maier (1994) darauf hin, dass innerhalb desselben Unternehmens Teile der allgemeinen effektiven Entlohnung nur an Vollzeitbeschäftigte weitergegeben werden und Teilzeitbeschäftigte (und andere atypisch Beschäftigte) von vielen Formen der Sonderentlohnung ausgeschlossen werden. Dies muss aber keine Diskriminierung im engeren Sinne sein, sondern kann auch mit Effizienzlohnmodellen erklärt werden. Die Theorie der Effizienzentlohnung geht davon aus, dass die Unternehmen den Arbeitseinsatz ihrer Beschäftigten nur unvollständig kontrollieren können, bzw. eine lückenlose Überwachung zu teuer ist und die Motivation der Arbeitskräfte senkt. Sie zahlen ihren Beschäftigten deshalb Effizienzlöhne, die so hoch sind, dass gerade der gewünschte Arbeitseinsatz erreicht wird und die Beschäftigten nicht „bummeln“ (vgl. Shapiro/ Stiglitz 1984). Die Höhe dieses Effizienzlohnes ist u. a. davon abhängig, wie leicht den Beschäftigten im Falle des „Bummelns“ gekündigt werden kann, welche Möglichkeiten sie haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, bzw. ob und in welcher Höhe sie im Fall der Entlassung Arbeitslosenunterstützung erhalten. Eine ganze Reihe von Merkmalen, die atypische Beschäftigungsverhältnisse kennzeichnen, sprechen dafür, dass der Effizienzlohn, den Unternehmen zahlen müssen, geringer ist als der von „Normalarbeitsverhältnissen“. Insbesondere ist auch hier die Regulierungsdichte (s. o.) ausschlaggebend. Atypische Beschäftigte genießen oft einen geringeren Kündigungsschutz und aus ihnen entstehen keine oder nur geringe Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommt, wie schon erwähnt, die geringere regionale Mobilität von atypisch Beschäftigten, was ihre „Outside“-Optionen vermindert und damit auch die Höhe des erforderlichen Effizienzlohnes.

In eine ähnliche Richtung weisen Überlegungen, die aus der Theorie des dualen oder segmentierten Arbeitsmarktes abgeleitet werden können. Nach dieser Theorie besteht der Arbeitsmarkt aus zwei Segmenten. Im ersten Segment werden Beschäftigungen mit hoher Entlohnung und Sicherheit angeboten, während die Beschäftigungen im zweiten Segment „bad Jobs“ sind, die sich durch schlechtere Arbeitsbedingungen und geringere Sicherheit auszeichnen. Nun gibt es einige Argumente die dafür sprechen, dass eine hohe Korrelation zwischen Teilzeitarbeit und „bad Jobs“ besteht (vgl. Bardasi/Gornick 2000), d.h. dass Teilzeitjobs vor allem im zweiten Segment des Arbeitsmarktes zu finden sind.

Die totalen Kosten, die ein Unternehmen für Arbeit aufwendet, steigen nicht proportional mit den gearbeiteten Stunden. Grund dafür sind quasi-fixe Kosten für die Auswahl, Einarbeitung und Personalverwaltung, die dann bei Teilzeitbeschäftigten auf weniger Stunden umgelegt werden und deshalb zu einem geringeren effektiven Bruttolohn führen (Oi 1962). Ein ähnliches Argument gilt für befristet Beschäftigte, bei denen die entsprechenden Kosten innerhalb einer nur kurzen Beschäftigungsdauer „amortisiert“ werden müssen. Sind diese Überlegungen zutreffend, ist zu folgern, dass die Lohnabschläge bei hochqualifizierten Teilzeitjobs größer sind als die bei Teilzeitjobs, die nur eine geringere Qualifikation erfordern, da die quasi-fixen Kosten im ersten Fall höher sein dürften. Ein Indiz dafür ist, dass Unternehmen in der Regel nur wenig Bereitschaft zeigen, hoch qualifizierte Jobs in Teilzeitbeschäftigungen umzuwandeln.

Unterschiedliche effektive Stundenlöhne von Teilzeit- und Vollzeitarbeitenden können auch vorliegen, wenn die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden direkt die Produktivität der Beschäftigten beeinflusst. Barzel (1973) vermutet, dass die Produktivität zu Beginn eines Arbeitstages aufgrund von Einarbeitungseffekten nur langsam steigt. Die Produktivität der letzten am Arbeitstag geleisteten Arbeitsstunde liegt dann über der Produktivität der ersten Stunde. Wird nach Grenzproduktivität entlohnt, dann sinkt mit geringer werdender Anzahl der täglichen Arbeitsstunden auch der effektive Stundenlohn. Allerdings ist hier darauf hinzuweisen, dass auch die letzten Arbeitsstunden eines Tages aufgrund zunehmender Ermüdungserscheinungen eine sinkende Produktivität verursachen können. Auch andere Überlegungen führen zu zum Teil gegensätzlichen Zusammenhängen zwischen Arbeitszeit und Produktivität (einen Überblick gibt Wolf 2001).

Ein weiteres Argument betrifft die geringfügige Beschäftigung. Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen kann der Arbeitgeber die Lohnsteuer mit 20% des Arbeitslohnes (zuzüglich eines eventuellen Solidaritätszuschlags) pauschal erheben. Vor Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte 1999 wurde diese Regelung für etwa 70% aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse angewendet (vgl. Rudolph 2000). In der Diskussion über die geringfügige Beschäftigung wurde im Allgemeinen unterstellt, dass die Unternehmen die von ihnen übernommene Steuerlast auch tatsächlich selbst tragen, die Beschäftigten also „Brutto gleich Netto“ erhalten. Theoretische Überlegungen sprechen aber eher dafür, dass sich die Beteiligten die „Steuerlast“ teilen, bzw. diese sogar völlig auf die Beschäftigten überwälzt wird (vgl. Schwarze 1998). Das Ausmaß der Überwälzung hängt dabei entscheidend von der Elastizität des Arbeitsangebotes der geringfügig Beschäftigten, aber auch von der Elastizität der Arbeitsnachfrage ab. Gelingt eine Überwälzung, dann würde dies – im Vergleich zu Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigten – zu geringeren effektiven Bruttolöhnen für geringfügig Beschäftigte führen.

Neben dieser ganzen Reihe von Argumenten, die auf eine geringere Entlohnung von Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten hinweisen, gibt es gleichwohl

auch solche, die eine höhere Entlohnung atypisch Beschäftigter zur Folge haben können.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse erhöhen die Flexibilität von Unternehmen, da mit ihrer Hilfe Nachfrageschocks kurzfristig bewältigt oder die Betriebszeiten verlängert werden können (vgl. Schwarze 1993). Fraglich ist, inwieweit die Unternehmen die Beschäftigten an den Erträgen dieser Flexibilität beteiligen.

Flexible Arbeitszeitrahmen können die Motivation und damit die Produktivität der Beschäftigten steigern. Firmen, die verstärkt auf derartige Arbeitszeitregelungen setzen, wären dann produktiver und könnten die zusätzlichen Erträge an ihre Beschäftigten weitergeben.

Auch aus der Theorie der kompensierenden Lohndifferenziale lassen sich Einkommensvorteile atypisch Beschäftigter ableiten, wenn sich risikoaverse Arbeitsanbieter an dem erwarteten Einkommensstrom orientieren. Die zukünftige Einkommensverteilung atypisch Beschäftigter ist mit einem höheren Risiko verbunden. Auf einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt würde sich dafür ein positives kompensierendes Lohndifferenzial herausbilden.

3. Empirische Befunde

3.1 Auswahl der Studien: Methodische Anforderungen und Kriterien

Die Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass eine empirische Analyse der Einkommenswirkungen von atypischer Beschäftigung und diskontinuierlichen Erwerbsbiografien ein sehr komplexes Thema ist. Hinzu kommt, dass die theoretischen Überlegungen nicht immer zu eindeutigen Schlussfolgerungen führen. In einer empirischen Analyse sollten deshalb möglichst viele individuelle Merkmale, die die individuelle Produktivität und damit die Entlohnung bestimmen, explizit berücksichtigt bzw. kontrolliert werden. Damit wird der Kreis der in den Survey einzubeziehenden empirischen Arbeiten auf solche reduziert, die auf ökonometrisch geschätzten Einkommensgleichungen aufbauen. Mit rein deskriptiven Analysen lassen sich die Auswirkungen von atypischer Beschäftigung oder diskontinuierlichen Erwerbsbiografien nicht von anderen einkommensrelevanten Einflüssen trennen.

Ökonometrische Einkommensfunktionen erklären den beobachteten Stundenlohn von Erwerbstätigen mit den aus der Humankapitaltheorie abgeleiteten Merkmalen – Dauer der Schul- und Berufsausbildung, Jahre der Berufserfahrung, Jahre der Betriebszugehörigkeit. In die Einkommensgleichung gehen zudem weitere Merkmale ein, die entweder individuelle Fähigkeiten wiedergeben oder nachfrageseitig bedingt sind, wie beispielsweise Spezifika der beschäftigenden Unternehmen. Die Grundform einer solchen Einkommensgleichung, die direkt aus der Humankapitaltheorie abgeleitet werden kann (vgl. Mincer 1974) sieht wie folgt aus:

$$(1) \quad \ln w_{it} = a_0 + a_1 S_{it} + a_2 JBERUF_{it} + a_3 JBERUF_{it}^2 + a_4 JBETRIEB_{it} + \varepsilon_{it}$$

wobei $\ln w_{it}$ der (logarithmierte) effektive Bruttostundenlohn des Beschäftigten i zum Zeitpunkt t ist. S_{it} sind die Jahre der abgeschlossenen Schul- und Berufsausbildung. $JBERUF_{it}$ sind die Jahre der Berufserfahrung, die zusätzlich als quadrierter Term in die Schätzung eingeht, um das aus der Humankapitaltheorie resultierende abflachende Einkommensprofil abzubilden. $JBETRIEB_{it}$ ist jeweils die Anzahl der in einem Betrieb verbrachten Berufsjahre. Dadurch können eventuelle Effekte betriebsspezifischen Humankapitals erfasst werden. ε_{it} ist ein Störterm, in den nicht beobachtete Einflussfaktoren eingehen und für den eine Normalverteilung mit Mittelwert Null un-

terstellt wird. Diese Einkommensgleichung kann mit der Kleinste-Quadrate-Methode („ordinary least squares“, OLS) geschätzt werden (vgl. z. B. Greene 1997). Die zu schätzenden Koeffizienten a_0 , a_1 , a_2 , a_3 und a_4 geben den Einfluss der jeweiligen Variablen auf den Lohnsatz an und können als Renditen interpretiert werden. a_1 kann direkt als Rendite für ein zusätzliches Jahr Schul- und Berufsausbildung interpretiert werden. Schätzergebnisse für Deutschland liegen im allgemeinen zwischen 0,05 und 0,07, was bedeutet, dass ein zusätzliches Jahr Ausbildung den Lohnsatz um zwischen 5% und 7% erhöht. Die Parameter a_2 , a_3 ergeben zusammen approximativ die Rendite für ein zusätzliches Jahr Berufserfahrung.

Dieses Grundmodell einer Einkommensgleichung kann jetzt vielfältig verwendet werden, um die Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen oder atypischer Beschäftigung zu ermitteln. Erwerbsunterbrechungen können durch die Aufnahme einer Variablen integriert werden, die die Anzahl, die Dauer und die Art der Erwerbsunterbrechungen (z. B. Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Kindererziehung) misst. Die Wirkungen atypischer Beschäftigung können ermittelt werden, indem Variablen integriert werden, die für das Vorliegen bestimmter Formen atypischer Beschäftigung (z. B. Teilzeiterwerbstätigkeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung) kontrollieren. Ist dann beispielsweise der geschätzte Koeffizient für Teilzeitarbeit signifikant negativ, dann bedeutet dies, dass Teilzeitbeschäftigte bei Kontrolle der human-kapitalrelevanten Merkmale einen um $x\%$ geringeren *Stundenlohn* haben als Vollzeitbeschäftigte. Schließlich kann auch getestet werden, ob vergangene Phasen atypischer Beschäftigung einen Einfluss auf den aktuellen Lohnsatz haben (vgl. dazu die Ausführungen unter 2.1). Dazu können die Jahre der Berufserfahrung in der Einkommensgleichung aufgeteilt werden in Jahre der Berufserfahrung in Vollzeiterwerbstätigkeit und Jahre der Berufserfahrung in Teilzeittätigkeit. Gibt es keine unterschiedlichen Wirkungen, dann sollten sich die geschätzten Koeffizienten nicht voneinander unterscheiden.

In die Schätzgleichung können auch – soweit vorhanden – Merkmale der Unternehmen, in den die Beschäftigten arbeiten, berücksichtigt werden, von denen anzunehmen ist, dass sie einen Einfluss auf die Entlohnung haben. Hier ist insbesondere an die Branche oder die Größe des Unternehmens zu denken. Unterschiedliche Angebot-Nachfragekonstellationen der verschiedenen Beschäftigungsformen können durch die Berücksichtigung regionaler Arbeitsmarktindikatoren kontrolliert werden.

Die Einkommenswirkungen von diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und von atypischer Beschäftigung lassen sich also nur isolieren, wenn die individuellen und möglichst auch unternehmensspezifischen Determinanten des Lohnbildungsprozesses in der Einkommensgleichung berücksichtigt werden. Viele Merkmale – wie beispielsweise bestimmte soziale Kompetenzen oder die Intelligenz – lassen sich aber nicht beobachten. Diese nicht beobachteten Merkmale, die einen systematischen Einfluss auf den Lohn haben, gehen damit in den Störterm der Schätzung ein, der dann nicht mehr die für eine unverzerrte Schätzung der Parameter erforderlichen Annahmen erfüllt. Dieses Problem lässt sich entschärfen, indem die Einkommensgleichungen auf Basis von Paneldaten (wie beispielsweise dem Sozio-ökonomischen Panel SOEP) geschätzt werden. Dann kann aus dem Störterm eine individuen-spezifische Komponente identifiziert werden und – unter bestimmten Annahmen – ist eine unverzerrte Schätzung der Parameter und ihrer Standardfehler möglich (Random-Effects- oder Fixed-Effects-Modelle).

Bei Schätzungen von Einkommensfunktionen, die auf den beobachteten Einkommen beschäftigter Personen beruhen, kann möglicherweise eine systematische Selektionsverzerrung auftreten, wenn die Beschäftigungsentscheidung, die Wahl bestimm-

ter Beschäftigungsformen und das Einkommen durch dieselben Merkmale beeinflusst werden (beispielsweise durch die Qualifikation). Die Selektionsverzerrung kann zu verzerrten Schätzungen führen. Eine Korrektur kann durch eine simultane Schätzung von Arbeitsangebots- und Einkommensgleichung erfolgen oder mittels der von Heckman (1979) vorgeschlagenen zweistufigen Schätzung der Einkommensgleichung.

Schließlich sollten die Einkommensgleichungen möglichst für Männer und Frauen getrennt geschätzt werden, da davon auszugehen ist, dass sich die Einkommensbestimmungsprozesse deutlich voneinander unterscheiden.

Besondere Bedeutung kommt der Konstruktion der abhängigen Variablen, dem Erwerbseinkommen zu. Idealerweise ist hier der effektive Bruttostundenlohn zu verwenden. Ersatzweise kommt auch der Bruttomonatslohn in Frage, wobei dann jedoch die Kontrolle der geleisteten wöchentlichen Arbeitszeit unabdingbar ist. Der Bruttostundenlohn kann in Bevölkerungsbefragungen im Allgemeinen nicht direkt erfragt werden, sondern wird aus dem Bruttomonatseinkommen und der geleisteten wöchentlichen Arbeitszeit ermittelt. Die so ermittelten Stundenlöhne können sich je nach Vorgehensweise erheblich voneinander unterscheiden und damit auch die Ergebnisse beeinflussen. So ist es für die hier behandelte Fragestellung von Bedeutung, inwieweit jährliche Zahlungen wie das dreizehnte (vierzehnte) Monatsgehalt, betriebliche Bonuszahlungen oder leistungsabhängige Gehaltsbestandteile erfragt und bei der Berechnung der Stundenvergütung berücksichtigt werden (können). Einiges spricht dafür, dass die Höhe derartiger Extrazahlungen systematisch mit dem individuellen Humankapitalbestand korreliert ist (vgl. z. B. Beblo/Wolf 2000), und dass es auch systematische Unterschiede zwischen „Normalarbeitszeitverhältnissen“ und atypischen Beschäftigungsformen gibt. Eine andere Frage ist die nach der Behandlung von Überstunden und deren Entlohnung.

Zusammengefasst ergeben sich also eine ganze Reihe von Kriterien, die zur Auswahl der empirischen Studien herangezogen werden können.

Unbedingt erforderlich sind folgende Kriterien:

- ökonometrisch geschätzte Einkommensgleichung,
- Standardansatz von Mincer (Schul- und Berufsausbildung, Berufserfahrung) als Basis,
- getrennte Schätzungen für Männer und Frauen.

Abhängig von der Fragestellung sollten jeweils einige der folgenden Kriterien erfüllt sein:

- abhängige Variable: Bruttostundenlohn bzw. Bruttomonatslohn bei Kontrolle der Arbeitszeit,
- Bruttolohn mit oder ohne Berücksichtigung jährlicher Extrazahlungen,
- Art der Erwerbsunterbrechung,
- Anzahl und Dauer einzelner Phasen der Erwerbsunterbrechung,
- differenzierte Berufserfahrung nach Teilzeit und Vollzeit,
- differenzierte frühere Berufserfahrung (nach Teilzeit und Vollzeit),
- Art der atypischen Beschäftigungsform als Kontrollvariable,

- Schätzungen, getrennt nach Art der Beschäftigungsform,
- Unternehmensmerkmale,
- Arbeitsmarktmerkmale (Arbeitslosenquoten u. Ä.),
- Unbeobachtete Fähigkeiten (Paneldaten),
- Selektionskorrektur.

Eine aktuelle Literaturrecherche ergab, dass es für Deutschland nur relativ wenige Studien gibt, die diese Kriterien erfüllen. Der Schwerpunkt der ausführlich vorgestellten Studien liegt auf den eher aktuellen Arbeiten. Auf ältere Arbeiten wird nur dann Bezug genommen, wenn sich wesentliche Unterschiede in den Ergebnissen zeigen. Die ausgewählten Studien beziehen sich zum Teil auf unterschiedliche Zeiträume, verwenden unterschiedliche Daten und Methoden. Insbesondere ergeben sich Unterschiede bei der Operationalisierung der Erwerbsbiografie. Die Ergebnisse der Studien sollten deshalb nicht direkt gegenüber gestellt werden, zum Teil fallen sie auch sehr unterschiedlich aus. Deshalb wird folgendes Vorgehen gewählt: Zunächst werden die Ergebnisse der Studien, differenziert nach bestimmten Fragestellungen, einzeln vorgestellt. Abschließend wird dann versucht, gemeinsame Schlussfolgerungen zu ziehen.

Aus nahezu allen ausgewählten Studien lassen sich Erkenntnisse sowohl im Hinblick auf die Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen als auch von unterschiedlichen Beschäftigungsformen gewinnen. Die Studien legen jedoch im Allgemeinen einen eindeutigen Schwerpunkt und werden deshalb entsprechend zugeordnet.

Auf Diskriminierungsstudien wird nur eingegangen, wenn sie wesentlich Ergebnisse zum Thema beisteuern. Studien zur Analyse geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede für Deutschland sind z. B. Gerlach (1987), Dawson et al. (2001) oder Gang/Yung (2001). Die Ergebnisse dieser Studien zeigen, dass sich ein Großteil der zu beobachtenden Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen auf deren unterschiedliche Produktivität, also die Ausstattung mit Humankapital, zurückführen lassen.

3.2 Studien mit Schwerpunkt Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen

Licht und Steiner (1992)

Fragestellung und Design der Studie

Licht/Steiner (1992) analysieren die Auswirkungen von Erwerbsunterbrechungen auf die aktuellen Bruttomonatslöhne abhängig Beschäftigter (ohne Beamte) in den alten Bundesländern. Die wöchentliche Arbeitszeit (logarithmiert) wird in der Schätzung berücksichtigt. Die Schätzungen basieren auf den Daten des SOEP der Jahre 1984 bis 1989 und werden getrennt für Männer und Frauen durchgeführt. Geschätzt werden Fixed-Effects-Modelle, mit denen für unbeobachtete Heterogenität der Befragten kontrolliert werden kann. Ferner wird eine Selektionskorrektur mit dem zweistufigen Heckman-Verfahren angewendet.

Die Erwerbsbiografie wird differenziert nach der Dauer früherer Berufserfahrung, der Dauer der gesamten Berufserfahrung, der Dauer früherer Nichtbeschäftigungsphasen sowie der Dauer der aktuellen Betriebszugehörigkeit. Die Dauer früherer Nicht-

beschäftigungsphasen wird nicht nach ihrer Art unterschieden. Damit lassen die Ergebnisse der Studie keine Rückschlüsse auf unterschiedliche Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen durch Kindererziehung, Krankheit oder Arbeitslosigkeit zu.

Die Studie kontrolliert nicht, ob Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wird. Ferner wird eine Vielzahl zusätzlicher individueller, unternehmens- und arbeitsmarktbezogener Merkmale kontrolliert.

Ergebnisse

Die Dauer früherer Nichtbeschäftigungsphasen hat einen signifikant negativen Effekt auf das aktuelle Erwerbseinkommen. Dieser Effekt ist bei Frauen etwas größer als bei Männern. Die Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen werden in der Studie mit einer Simulation auf Basis der geschätzten Modelle deutlich gemacht. Analysiert werden die Auswirkungen einer 12 Monate andauernden Erwerbsunterbrechung auf das Einkommen nach Wiederbeschäftigung. Zum Vergleich werden durchgehend Beschäftigte mit ansonsten identischen Merkmalen betrachtet. Zunächst zeigt sich, dass das Einkommensprofil von durchgehend beschäftigten Männer steiler verläuft als das von Frauen. Jedes Jahr zusätzlicher Berufserfahrung führt bei den Männern zu Lohnsteigerungen von 2,6%, bei den Frauen sind es 1,9%. Damit erleiden Männer durch die Erwerbsunterbrechung aber auch einen höheren Verlust an Humankapital, was dazu führt, dass ihr Wiedereinstiegslohn um 4,8% unter dem Lohn vor der Erwerbsunterbrechung liegt. Bei Frauen beträgt der Verlust „nur“ 3%.

Die Studie weist einen signifikanten Restaurationseffekt des Humankapitals bei Wiederbeschäftigung nach: Das Lohnprofil zeigt nach dem Wiedereinstieg eine zunächst große Steigung auf und sinkt dann wieder auf das normale Maß ab. Der langfristige Folgeeffekt einer Erwerbsunterbrechung (drei Jahre) wird damit etwas abgemildert. Er beträgt für Männer 3,6% und für Frauen 2,4%. Es sei hier noch einmal darauf hingewiesen, dass nicht unterschieden wird, um welche Art der Erwerbsunterbrechung es sich handelt.

Schwarze et al. (1995)

Fragestellung und Design der Studie

Die Studie analysiert die Effekte von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit auf das monatliche Bruttoerwerbseinkommen vollzeitbeschäftigter Männer in den neuen Bundesländern ein Jahr vor und zwei Jahre nach der Vereinigung. Datenbasis ist das SOEP 1990 bis 1992.

Die Konstruktion der Berufsbiografie unterscheidet Humankapital, das zu Zeiten der DDR erworben wurde, von der nach der Vereinigung erworbenen Berufs- bzw. Betriebserfahrung. Ferner wird die Dauer der letzten Erwerbsunterbrechung in der Schätzung berücksichtigt. Mit einer Dummy-Variablen wird kontrolliert, ob der Beschäftigte vor Aufnahme der aktuellen Erwerbstätigkeit arbeitslos gemeldet war. Unbeobachtete Heterogenität wird mittels eines Random-Effects-Modells kontrolliert, wobei unterschiedliche Varianzkomponenten für die Perioden vor und nach der Vereinigung zugelassen werden.

Ergebnisse

Jeder zusätzliche Monat Erwerbsunterbrechung (Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit) führt zu einer Senkung des Wiedereinstiegslohnes von 2%. Arbeitslosigkeit verstärkt diesen Effekt deutlich.

Im Gegensatz zu Studien für andere Länder, auch für die alten Bundesländer, zeigt sich für die neuen Bundesländer nach der Wiederbeschäftigung kein Restorations-effekt des Humankapitals. Dies dürfte damit zu begründen sein, dass das „alte“, noch in der DDR erworbene Humankapital nur eingeschränkt den Anforderungen der nun am Wettbewerb orientierten Wirtschaft in den neuen Bundesländern entsprach. Die direkten Einkommenswirkungen der Erwerbsunterbrechung sind damit von (längerer) Dauer.

Büchel (1991)

Fragestellung und Design der Studie

In der Studie werden die Einkommenswirkungen von Phasen der Arbeitslosigkeit auf das aktuelle Erwerbseinkommen untersucht. Eine Besonderheit liegt darin, dass direkt die Einkommensveränderungen analysiert werden. Zu erklärende Variable ist die Differenz zwischen dem letzten Bruttomonatseinkommen vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit und dem Wiedereinstiegseinkommen nach Beendigung der Arbeitslosigkeitsphase. Datenbasis ist das SOEP (1984-1989), das eine retrospektive Konstruktion dieser Daten erlaubt. Allerdings ist dabei mit einer gewissen Ungenauigkeit der Angaben zu rechnen. Die Schätzung (OLS) wird für Männer und Frauen gemeinsam, aber für „Kurzzeitarbeitslose“ und „Langzeitarbeitslose“ getrennt durchgeführt. Die Stichprobe ist mit etwa 180 Fällen eher klein. Die Erwerbsbiografie wird nicht sehr differenziert berücksichtigt. Allerdings wird in der Studie das Profil der Arbeitslosigkeitsphase sehr genau erfasst.

Ergebnisse

Das vor der Arbeitslosigkeit, in Form von Berufserfahrung angesammelte Humankapital hat keinen Einfluss auf den Wiedereinstiegslohn nach Arbeitslosigkeit. Dieser Befund könnte jedoch damit zusammenhängen, dass in der Schätzung auch das Bruttoeinkommen vor Arbeitslosigkeit als erklärende Größe aufgenommen wurde. Auch die Dauer der Arbeitslosigkeit erweist sich als ohne Einfluss auf die Einkommensveränderung.

Büchel (1992)

Fragestellung und Design der Studie

Auch diese Studie bietet Analysen zu den Auswirkungen der Dauer der Arbeitslosigkeit auf die Veränderung des Erwerbseinkommens nach Arbeitslosigkeit. Das Design der Studie gleicht der von Büchel (1991). Gleichwohl wird hier ein anderer Datensatz verwendet. Es handelt sich um eine 0,5%-Verlaufsstichprobe aus der Versicherten-datei der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit. Die Daten entstammen also den Meldungen der Unternehmen an die Sozialversicherungsträger und dürften als sehr zuverlässig gelten.

Ergebnisse

Die Studie bestätigt die Ergebnisse von Büchel (1991). Die Dauer der Arbeitslosigkeit hat keinen Einfluss auf den Wiedereinstiegslohn.

3.3 Studien mit Schwerpunkt Teilzeitarbeit

Galler (1991)

Fragestellung und Design der Studie

In der Studie werden die Auswirkungen von Erwerbsunterbrechungen und Phasen der Teilzeiterwerbstätigkeit auf das Erwerbseinkommen von Frauen analysiert. Datenbasis ist das SOEP 1984 bis 1988. Die Einkommensgleichungen werden für Frauen im Alter zwischen 16 und 60 Jahren geschätzt. Die zu erklärende Variable ist der (logarithmierte) Bruttostundenlohn, der aus den Informationen zum Bruttomonatslohn und der wöchentlichen Arbeitszeit berechnet wird. Ob dabei auch jährliche Sonderzahlungen berücksichtigt werden, geht aus der Studie nicht hervor. Die Erwerbsbiografie wird sehr differenziert modelliert. Unterschieden wird nach Jahren der Vollzeit- und Teilzeiterwerbstätigkeit und zwar vor und nach einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Kontrolliert wird auch der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit (1-15 Stunden, 15-30 Stunden, 45 und mehr Stunden). In der Schätzung wird für unbeobachtete Heterogenität (Random-Effects-Schätzung) und für Effekte systematischer Selektion (Heckman-Verfahren) kontrolliert.

Ergebnisse

Für aktuell vollzeiterwerbstätige Frauen zeigt sich ein signifikanter Anstieg des Bruttostundenlohns mit der Dauer der aktuellen Erwerbsphase. Für Frauen, die unmittelbar vor der aktuellen Vollzeitbeschäftigung teilzeiterwerbstätig waren, fällt die Wachstumsrate in den ersten fünf Jahren höher aus. Dies kann als Restaurationseffekt des Humankapitals interpretiert werden. Nicht nachgewiesen werden kann ein Restaurationseffekt für Erwerbsunterbrechungen: Das Einkommensprofil dieser Frauen entspricht praktisch dem von Berufsanfängerinnen. Die Folgen einer Erwerbsunterbrechung sind damit gravierend.

Bei aktuell teilzeiterwerbstätigen Frauen zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Dauer der aktuellen Teilzeitphase und dem Bruttostundenlohn. Offensichtlich trägt Teilzeitbeschäftigung nicht zum Aufbau zusätzlichen Humankapitals bei, es wird also keine Berufserfahrung erworben, die sich „auszahlt“.

Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit führen insgesamt im Durchschnitt zu nicht unerheblichen Einkommenseinbußen. Früher aufgebautes Humankapital kann zu einem großen Teil nach Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht mehr einkommenswirksam genutzt werden. Dabei ist die Dauer der Unterbrechung weniger ausschlaggebend. Schon kurze Phasen der Unterbrechung haben signifikante Einkommenswirkungen.

Bezüglich des Einflusses der Arbeitszeit auf den Bruttostundenlohn gelangt die Studie zu folgenden Ergebnissen: Frauen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 0 und 15 Stunden haben einen um etwa 17% höheren Stundenlohn als Frauen mit einer Arbeitszeit zwischen 30 und 45 Stunden. Positiv ist diese Differenz auch für Arbeitszeiten zwischen 15 und 30 Stunden (11%) während Frauen mit einer Arbeitszeit von über 45 Stunden einen um etwa 26% geringeren Stundenlohn erzielen.

Jaenichen und Stephan (1992)

Fragestellung und Design der Studie

Im Mittelpunkt der Studie steht die Frage, ob sich die Bestimmung des effektiven Bruttostundenlohnes von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten unterscheidet. Dabei liegt der Schwerpunkt aber weniger auf den aktuellen Determinanten von Vollzeit- und Teilzeitstundenlöhnen, sondern eher auf der Analyse der Auswirkungen von früheren Phasen der Teilzeiterwerbstätigkeit oder von Nichterwerbstätigkeit auf den aktuellen Lohn.

Die Studie basiert auf den Daten des SOEP 1984 bis 1989. In der Stichprobe werden Frauen im Alter zwischen 16 und 65 Jahren berücksichtigt. Die Schätzungen werden sowohl für die Frauen insgesamt als auch getrennt für vollzeitbeschäftigte Frauen, für teilzeitbeschäftigte Frauen zwischen 25 und 34 Wochenstunden und für teilzeitbeschäftigte Frauen zwischen 15 und 24 Wochenstunden geschätzt. Abhängige Variable ist der effektive Bruttostundenlohn.

Die Erwerbsbiografie wird wie folgt modelliert: Vollzeitberufserfahrung und Teilzeitberufserfahrung in Jahren, Betriebszugehörigkeitsdauer in Jahren. Daneben wird die Dauer der jeweils letzten abgeschlossenen Phasen von Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Hausfrauen-Tätigkeit kontrolliert. Die Fixed-Effects-Schätzungen berücksichtigen einige zusätzliche individuelle und unternehmensbezogene Merkmale. Selektionsverzerrungen werden mit der Heckman-Methode kontrolliert.

Ergebnisse

Für aktuell vollzeitbeschäftigte Frauen zeigt sich kein negativer Einfluss früherer Phasen der Teilzeiterwerbstätigkeit auf das aktuelle Einkommen. Es lassen sich demnach keine Folgewirkungen etwaiger eingeschränkter Humankapitalbildung während einer Teilzeitphase auf das spätere Einkommen feststellen. Deutliche Einflüsse haben Erwerbsunterbrechungen durch Tätigkeiten im Haushalt. Jedes Jahr bedeutet demnach Einkommensverluste in der Höhe von etwa 2,5%. Jedoch lassen sich auch hier Restaurationseffekte ausmachen. Je länger die Phase der Erwerbsunterbrechung zurückliegt, desto stärker gehen die Einkommensverluste zurück.

Für aktuell teilzeitbeschäftigte Frauen sind die Ergebnisse je nach Umfang der Teilzeittätigkeit unterschiedlich. Für Frauen mit einer Teilzeittätigkeit größeren Umfangs (25-34 Stunden) hat die Berufserfahrung in Teilzeittätigkeit einen positiven Einfluss auf das aktuelle Einkommen. Phasen früherer Vollzeiterwerbstätigkeit wirken sich hingegen nicht positiv auf den Lohnsatz aus. Jedoch haben Phasen früherer Nichterwerbstätigkeit auch keinen negativen Einfluss. Die Ergebnisse dieser Schätzung sind insgesamt vorsichtig einzuschätzen, da sie auf nur 165 beobachteten Frauen beruht. Stützig macht auch der signifikant positive Einfluss der Jahre von Arbeitslosigkeit auf das Einkommen. Ein ganz anderes Bild ergibt sich für die Frauen im klassischen Teilzeitbereich (15 bis 24 Stunden). Die Berufserfahrung insgesamt scheint hier keinen Einfluss auf das erzielte Einkommen zu haben. Für die Dauer der Betriebszugehörigkeit, die das angesammelte betriebsspezifische Humankapital messen soll, zeigt sich gar ein signifikant negativer Einfluss. Im Gegensatz zu den Teilzeitbeschäftigten mit größerem Arbeitszeitumfang zeigt sich bei den klassischen Teilzeitbeschäftigten, ebenso wie bei den vollzeitbeschäftigten Frauen, ein deutlich negativer Einfluss von Phasen der Nichterwerbstätigkeit, wobei auch hier ein gewisser Restaurationseffekt festzustellen ist.

Zusammengefasst zeigt die Studie signifikante Auswirkungen von Phasen früherer Nichterwerbstätigkeit auf die Einkommen von Frauen. Sie zeigt weiterhin, dass in Teilzeitbeschäftigung Berufserfahrung, also Humankapital aufgebaut werden kann, dass sich später in einer höheren Entlohnung niederschlägt.

In der Schätzung für alle Frauen wird in der Studie durch Dummy-Variable auch kontrolliert, ob eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung ausgeübt wird. Hier zeigt sich ein bemerkenswertes Ergebnis: Mit abnehmender wöchentlicher Arbeitszeit nehmen die effektiven Bruttostundenlöhne deutlich zu. Im Rahmen der theoretischen Überlegungen (vgl. Abschnitt 2.2) wurden einige Argumente aufgeführt, mit denen dieser Befund durchaus erklärbar wäre. Allerdings lässt sich der Befund in dieser Form mit keiner anderen Studie für Deutschland bestätigen.

Beblo und Wolf (2000)

Fragestellung und Design der Studie

In der Studie werden die Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen und von Erwerbsphasen mit Teilzeitbeschäftigung für Frauen in den alten Bundesländern analysiert. Berücksichtigt werden Frauen im Alter zwischen 30 und 55 Jahren. Abhängige Variable ist der effektive Bruttostundenlohn, wobei Sonderzahlungen berücksichtigt sind. Die Analyse basiert auf Daten des SOEP für 1998. Damit handelt es sich um eine Querschnittsanalyse, womit die Kontrolle unbeobachteter Fähigkeiten und Merkmale nicht möglich ist. Gleichwohl bietet die Studie einige methodische Besonderheiten im Hinblick auf die Behandlung von Selektionseffekten und Endogenitätsproblemen. So werden die Arbeitsangebotsentscheidung, die Entscheidung über den Umfang der angebotenen Arbeitsstunden und die Einkommensgleichung simultan geschätzt.

Die Besonderheit der Studie liegt in der Messung des durch Berufserfahrung gebildeten Humankapitals. Dieses wird nicht, wie in anderen Studien, in Berufserfahrung durch Vollzeit- und Teilzeiterwerbstätigkeit getrennt, sondern es wird in einem Humankapitalbestand zusammengefasst, wobei Teilzeitjahre nur zur Hälfte angerechnet werden. Die simultane Modellierung erlaubt zusätzlich eine explizite Berechnung von Abschreibungsraten des durch Berufserfahrung angesammelten Humankapitals, die durch Erwerbsunterbrechungen und Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit hervorgerufen werden. Der Einfluss der geleisteten Arbeitsstunden auf das Einkommen wird mittels einer semi-parametrischen Modellierung getestet.

Ergebnisse

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit nicht zu einer zusätzlichen Minderung (Abschreibung) des Humankapitals führen. Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit haben zwar eine nachteilige Wirkung auf künftige Einkommen, weil während der Teilzeitphase (per definitionem) weniger Humankapital durch Berufserfahrung angesammelt werden konnte, jedoch gibt es keine nachteiligen Wirkungen auf das künftige Einkommen, die durch eine zusätzliche Abschreibung bereits vorhandenen Humankapitals erzeugt würden. Anders wirken sich Phasen der Erwerbsunterbrechung aus: Ein Jahr Erwerbsunterbrechung führt zu einer Reduzierung des durch Berufserfahrung aufgebauten Humankapitals von 33% und hinterlässt damit deutliche Spuren im zukünftigen Einkommensprofil. In den Schätzungen wird dabei nicht kontrolliert, um welche Art der Erwerbsunterbrechung es sich handelt.

Die konkreten Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen werden in der Studie für ausgewählte Erwerbsverläufe mittels einer Simulation ermittelt. Referenzperson ist eine 45 Jahre alte Frau mit abgeschlossener Hochschulausbildung. Mit zwanzigjähriger ununterbrochener Berufserfahrung erzielt diese Frau einen aktuellen effektiven Bruttostundenlohn von 36,20 DM. Eine gleich alte Frau mit gleichen Merkmalen, aber mit einer Erwerbsunterbrechung von einem Jahr im Alter von 30, erzielt einen um 0,5% geringeren Stundenlohn (eigene Berechnungen auf Basis der Angaben in der Studie). Nimmt die Frau nach der Erwerbsunterbrechung von einem Jahr zunächst für zwei Jahre eine Teilzeitbeschäftigung auf und wechselt erst anschließend in Vollzeitbeschäftigung, dann liegt ihr aktueller Stundenlohn um 1,2% unter dem der Referenzperson. Mit einem Lohnabschlag von 3% muss die Frau rechnen, wenn sie anstatt der Teilzeiterwerbstätigkeit weitere zwei Jahre zu Hause verbringt und dann direkt mit einer Vollzeitbeschäftigung startet. Schließlich werden in der Studie noch die Einkommenseffekte für eine Erwerbsbiografie ermittelt, die für viele verheiratete Frauen mit Kindern typisch ist: Fünf Jahre Vollzeiterwerbstätigkeit, drei Jahre Erwerbsunterbrechung, sieben Jahre Teilzeiterwerbstätigkeit, anschließend wieder Vollzeiterwerbstätigkeit. Frauen mit einem derartigen Erwerbsverlauf, müssen – im Vergleich zur Referenzperson – mit einem um 8% geringeren Stundenlohn rechnen. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass zwar Phasen der Nichterwerbstätigkeit zu einer erhöhten Abschreibung des bereits erworbenen Humankapitals führen, nicht aber Phasen der Teilzeiterwerbstätigkeit. Die negativen Auswirkungen von Teilzeitphasen auf das spätere Einkommen sind lediglich Ausdruck der reduzierten Möglichkeiten, während der Teilzeitphase Humankapital in Form von Berufserfahrung anzusammeln.

Die Studie liefert auch Befunde zu der Frage, ob sich die Stundenlöhne aktuell teilzeiterwerbstätiger Frauen von denen der vollzeiterwerbstätigen Frauen unterscheiden. Da die Erwerbsbiografie umfangreich kontrolliert wird und auch unternehmensbezogene Merkmale in die Schätzung eingehen, sind die gefundenen Unterschiede möglicherweise „Job-related“: Bei klassischer Teilzeitbeschäftigung zwischen 20 und 30 Wochenstunden wird danach der höchste Stundenlohn erzielt. Überraschend ist, dass sich für die klassische Vollzeitbeschäftigung (38-40 Stunden) die geringsten Stundenlöhne zeigen. Aber auch geringfügig beschäftigte Frauen (5-15 Stunden) erzielen im Vergleich zur klassischen Teilzeitbeschäftigung einen geringeren Stundenlohn. Interessant dabei ist, dass der Stundenlohn geringfügig beschäftigter Frauen dann am geringsten ist, wenn sie 15 Stunden in der Woche arbeiten (Geringfügigkeitsgrenze). Frauen, die nur 5 oder 10 Stunden in der Woche arbeiten, erzielen einen deutlich höheren Stundenlohn. Wenn höher qualifizierte Jobs mit geringfügig Beschäftigten besetzt wird, dann wird die höhere Entlohnung offensichtlich über die wöchentliche Arbeitszeit gesteuert. Insgesamt lässt sich der hier gefundene Verlauf durchaus mit einigen der oben angestellten Überlegungen begründen. Fraglich bleibt aber, ob sich die hier gezeigten Lohndifferenziale bei Kontrolle weiterer unbeobachteter individueller und unternehmensspezifischer Merkmale bestätigen lassen.

Bardasi und Gornick (2000)

Fragestellung und Design der Studie

Die Studie analysiert verschiedene Aspekte von Teilzeiterwerbstätigkeit vergleichend für Kanada, Deutschland, Italien, Großbritannien und die USA. Ein spezifischer Aspekt sind dabei auch die Einkommenswirkungen von Teilzeitarbeit. Der Reiz eines

internationalen Vergleiches liegt darin, dass eventuell gefundene Unterschiede in der Entlohnung von Teilzeitarbeit auf die unterschiedliche Flexibilität der Arbeitsmärkte und deren institutionelle Ausgestaltung zurückgeführt werden können. Die Analysen basieren auf Querschnittsdaten der *Luxembourg Income Study (LIS)*. Die Daten für Deutschland wurden 1994 erhoben. In der Analyse werden Männer und Frauen zwischen 25 und 59 Jahren berücksichtigt. Abhängige Variable ist der Bruttostundenlohn, der allerdings aus den Angaben zu Bruttojahreseinkommen, wöchentlicher Arbeitszeit und der im Laufe des Jahres gearbeiteten Wochen berechnet werden musste. Die Fehleranfälligkeit dürfte deshalb vergleichsweise hoch sein.

In der Studie werden zunächst getrennte Einkommensgleichungen für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte geschätzt. Dabei wird jeweils für Selektionsprozesse kontrolliert (Heckman-Verfahren). Anschließend werden die Lohndifferenziale zwischen Voll- und Teilzeitarbeit und deren Einflussfaktoren mit der Zerlegungsmethode von Oaxaca ermittelt (vgl. Oaxaca 1973). Lohndifferenziale können damit u. a. in zwei Komponenten zerlegt werden. Die erste Komponente zeigt, welcher Anteil des Lohndifferenzials auf eine unterschiedliche individuelle Produktivität (Ausstattung mit Humankapital, Erwerbsbiografie) zurückgeführt werden kann, während die zweite Komponente nicht erklärbare Unterschiede in den geschätzten Koeffizienten misst. Dieser Unterschied wird oft als „Diskriminierung“ bezeichnet. Er kann aber auch, im Sinne der oben angestellten Überlegungen, zu den „Job-related“-Einflüssen einer unterschiedlichen Entlohnung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten zurückgeführt werden, wenn man davon ausgeht, dass die dazu erforderlichen unternehmens- und arbeitsmarktspezifischen Determinanten nicht kontrolliert werden können.

Kritisch ist anzumerken, dass die Erwerbsbiografie der Beschäftigten – aufgrund von Datenrestriktionen – nur höchst unzureichend kontrolliert werden kann. Das gilt für die tatsächlich erworbene Berufserfahrung, aber auch für Jahre der Erwerbsunterbrechungen bzw. Phasen von Teilzeitarbeit. Gleichwohl ist die Studie im Hinblick auf den internationalen Vergleich von Interesse.

Ergebnisse

Werden keinerlei Merkmale kontrolliert (rohes Lohndifferenzial), dann erzielen teilzeitarbeitende Frauen in Deutschland einen um 8,4% geringeren Stundenlohn als vollzeitarbeitende Frauen (Kanada: 11,7%, USA: 21,7%, Großbritannien: 15%, Italien 22%). Nach Kontrolle aller Merkmale reduziert sich das Differenzial auf 7,7% (Kanada: 9,3%, USA: 17,1%, Großbritannien: 1,1%, Italien 14,4%). Die Unterschiede zwischen den rohen und den kontrollierten Lohndifferenzialen lassen sich auf folgende Komponenten zurückführen: Während in Großbritannien nahezu 93% der unterschiedlichen Entlohnung durch eine unterschiedliche Produktivität der Beschäftigten erklärt werden kann, sind es in Deutschland gerade einmal 9%. In Deutschland lässt sich stattdessen der überwiegende Teil des Entlohnungsunterschiedes auf Faktoren, die „Job-related“ sind, zurückführen oder im weitesten Sinne auf „Diskriminierung“. In Großbritannien ist dieser Anteil hingegen nur sehr gering. Die Autorinnen der Studien erklären diese signifikanten Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien mit der unterschiedlichen Arbeitsmarktpolitik: In Großbritannien ist der Arbeitsmarkt für Teilzeitkräfte in den letzten Jahren systematisch gefördert worden.

Wolf (2001)

Fragestellung und Design der Studie

Auch diese Studie ist international vergleichend angelegt. Analysiert werden die Lohnunterschiede von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten in den Niederlanden und Deutschland. Ein Vergleich mit den Niederlanden ist deshalb von Interesse, da der Arbeitsmarkt für Teilzeitarbeit dort eine wesentlich bedeutendere Rolle spielt als in Deutschland.

Die Studie verwendet Querschnittsdaten des SOEP 1995 und einen niederländischen Datensatz aus dem Jahr 1994. In der Analyse werden ausschließlich Frauen (Deutschland: alte Bundesländer) berücksichtigt. Geschätzt wird ein simultanes Modell für die Arbeitsangebotsentscheidung, die angebotenen Arbeitsstunden und die Erwerbseinkommen. Erwerbseinkommen sind die monatlichen Bruttoeinkommen. Die geleisteten Arbeitsstunden werden jedoch in der Schätzung semi-parametrisch berücksichtigt (lineare Spline Funktion). Die Erwerbsbiografie wird nur wenig detailliert modelliert, da für die Niederlande ausführliche Angaben nicht vorliegen. Es werden lediglich die Jahre der Berufserfahrung berücksichtigt.

Ergebnisse

Für Deutschland und die Niederlande zeigt sich, dass die Bruttostundenlöhne mit der geleisteten Arbeitszeit variieren. Die Zusammenhänge sind allerdings sehr komplex. In der Tendenz zeigt sich jedoch, dass Teilzeitjobs geringer entlohnt werden als vergleichbare Vollzeiterwerbstätigkeit. Im Bereich zwischen 5 und 30 Wochenarbeitsstunden steigt der Bruttostundenlohn im Durchschnitt um etwa 0,32 DM je Stunde mehr geleisteter wöchentlicher Arbeitszeit. Jenseits der 30 Stunden flacht das Stundenlohnprofil wieder (unwesentlich) ab. Im Vergleich mit den Niederlanden sind die Lohnunterschiede zwischen Vollzeit und Teilzeit in Deutschland stärker ausgeprägt. Die Autorin erklärt dies mit der anderen Bedeutung des Teilzeitarbeitsmarktes in den Niederlanden, der weniger segmentiert ist und der in allen Arbeitsmarktbereichen – und nicht nur wie in Deutschland insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit – verbreitet ist. Insbesondere ist die Einbindung der Teilzeitarbeit in tarifvertragliche und sozialversicherungsrechtliche Regelungen in den Niederlanden weiter vorangeschritten als in Deutschland. Dies dürfte eine Lohndiskriminierung von Teilzeitjobs erschweren.

Die Studie fördert noch einige weitere differenzierte Ergebnisse zu Tage: Das Lohn-differenzial zwischen Vollzeit und Teilzeit ist in den Beschäftigungsbereichen am größten, die im Allgemeinen als wenig teilzeitfähig angesehen werden. Diese Bereiche sind oft mit hohen fixen Arbeitskosten (Auswahl, Einarbeitung u. a.) verbunden. Das hohe Lohndifferenzial könnte als Beleg für die These aufgefasst werden, dass die fixen Arbeitskosten auf weniger Stunden verteilt werden müssen und deshalb der Stundenlohn geringer ist als der von vergleichbaren Vollzeitarbeitsplätzen.

Lauer (2000)

Fragestellung und Design der Studie

Die Studie beschäftigt sich mit der Analyse geschlechtsspezifischer Lohndifferenziale. In diesem Zusammenhang werden auch Einkommensgleichungen geschätzt, deren Ergebnisse für diesen Survey von Interesse sind. Datenbasis der hier ausgewählten Ergebnisse ist das SOEP 1994 bis 1997. Die Einkommensgleichungen werden mit einer Pooled-Regression (OLS) geschätzt. Für Selektionsverzerrung und

Endogenität wird nicht kontrolliert. Abhängige Variable ist der (logarithmierte) Bruttostundenlohn, ohne Berücksichtigung von Zusatzzahlungen. Die Erwerbsbiografie wird durch die potenzielle Berufserfahrung, die Dauer früherer Teilzeiterwerbstätigkeit in Jahren, die Dauer früherer Arbeitslosigkeit in Jahren und die Dauer früherer Phasen von Nichterwerbstätigkeit in Jahren modelliert.

Ergebnisse

Die Ergebnisse beziehen sich auf aktuell vollzeitbeschäftigte Männer und Frauen im privaten Sektor. Vergangene Phasen von Teilzeiterwerbstätigkeit wirken sich bei Männern und Frauen negativ auf den aktuellen Lohnsatz aus. Für jedes Jahr Teilzeiterwerbstätigkeit müssen Frauen mit einem um 1% geringeren Stundenlohn rechnen. Einen Abschlag in gleicher Höhe müssten sie nach diesen Ergebnissen auch für ein zusätzliches Jahr in der Nichterwerbstätigkeit hinnehmen. Deutlicher wirkt sich Arbeitslosigkeit aus, die mit einem Lohnabschlag von 5,2% (Männer: 3,2%) für jedes Jahr zu Buche schlägt.

Kritisch ist anzumerken, dass die Standardfehler der mit Pooled-Regression geschätzten Koeffizienten mit hoher Wahrscheinlichkeit unterschätzt werden, d. h. es wird eine zu hohe Signifikanz der Einflussfaktoren vorgespiegelt. Eine Vielzahl von Analysen mit den Daten des SOEP hat gezeigt, dass die für die Schätzung eines Pooled-Regression-Modells erforderliche Annahme, nämlich die Unabhängigkeit der Beobachtungen, nicht erfüllt ist.

Gustafsson, Kenjoh und Wetzels (2001)

Fragestellung und Design der Studie

Die Studie beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit Teilzeitarbeit und Erwerbsunterbrechung im Zusammenhang mit der Geburt und Erziehung von Kindern die spätere Erwerbstätigkeit beeinflussen. Die Studie ist international vergleichend (Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Schweden). Die empirischen Ergebnisse beruhen auf Querschnittsdaten. Für Deutschland wurde das SOEP 1996 verwendet. Die im Rahmen der Studie vorgestellten, für Männer und Frauen gemeinsam geschätzten Einkommensgleichungen wurden mit OLS durchgeführt. Abhängige Variable ist der (logarithmierte) Bruttostundenlohn. Die Erwerbsbiografie wird nur sehr allgemein modelliert. Jedoch wird die aktuelle Beschäftigungssituation sehr differenziert berücksichtigt. Es wird danach unterschieden, ob die Beschäftigten eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung, eine unbefristete Teilzeitbeschäftigung, eine befristete Vollzeitbeschäftigung oder eine befristete Teilzeitbeschäftigung ausüben. Damit lassen sich aus dieser Studie auch Hinweise auf die Einkommenswirkungen der befristeten Beschäftigung gewinnen. Zusätzlich wird eine größere Anzahl unternehmens- und beschäftigungsbezogener Merkmale kontrolliert.

Ergebnisse

Im Vergleich zu unbefristet Vollzeiterwerbstätigen erzielen unbefristet Teilzeitbeschäftigte in Deutschland einen um 10% geringeren Bruttostundenlohn. Noch etwas höher fällt dieser Abschlag in Großbritannien aus, während es in den Niederlanden keinen signifikanten Unterschied zwischen Teilzeit- und Vollzeitentlohnung gibt (vgl. dazu auch die Ergebnisse von Wolf 2001). In Schweden ist der Lohn von Teilzeitbeschäftigten sogar um 6% höher als der von Vollzeitbeschäftigten. Wesentlich deutlicher sind die Einkommenswirkungen bei befristeter Beschäftigung. In Deutschland

müssen befristet Vollzeitbeschäftigte (Teilzeitbeschäftigte) mit einem um 50% (12%) geringeren Stundenlohn rechnen als unbefristet Vollzeiterwerbstätige. Auch für die anderen Länder ergibt sich ein ähnliches Bild.

Fraglich bleibt, inwieweit die hier ermittelten Lohndifferenziale für Teilzeitbeschäftigung und befristete Beschäftigung tatsächlich auf die aktuelle Beschäftigungsform zurückzuführen sind, also „Job-related“ sind. Die Effekte dürften teilweise auch auf systematische Unterschiede in der Erwerbsbiografie zurückzuführen sein. Aktuelle Teilzeitbeschäftigte dürften systematisch längere zurückliegende Teilzeitphasen aufweisen als Vollzeitbeschäftigte. In diesem Fall werden mit der aktuellen Beschäftigung dann auch Humankapitaleffekte gemessen, die auf die frühere Erwerbsbiografie zurückzuführen sind.

3.4 Studien mit Schwerpunkt geringfügige Beschäftigung

Schwarze (1998)

Fragestellung und Design der Studie

Die Einkommenswirkungen der geringfügigen Beschäftigung dürften sich insgesamt nicht deutlich von denen anderer Teilzeitbeschäftigungsformen unterscheiden. Hinzu kommen allerdings einige Aspekte, die zu zusätzlichen Einkommensnachteilen führen könnten. Der Markt für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse entspricht in noch stärkerem Maße als der für reguläre Teilzeitbeschäftigung dem „Idealbild“ eines nicht regulierten Arbeitsmarktes. Hinzu kommt, dass das Arbeitsangebot auf diesem Arbeitsmarkt vergleichsweise wenig elastisch ist (vgl. Heineck/Schwarze 2001). Entsprechend den oben angestellten Überlegungen dürfte beides zu geringeren Stundenlöhnen für geringfügig Beschäftigte, insbesondere für geringfügig beschäftigte verheiratete Frauen führen. Hinzu kommt eine spezielle steuerrechtliche Regelung: Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse können durch den Arbeitgeber pauschal mit 20% des Bruttolohns besteuert werden. Dieser führt die Steuer an das Finanzamt ab und die Beschäftigten müssen die Einkommen dann nicht mehr in ihrer Einkommenssteuererklärung angeben. Dies ist vor allem für verheiratete Frauen eine vorteilhafte Regelung. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass der Arbeitgeber die pauschale Steuer teilweise oder sogar in voller Höhe auf die geringfügig Beschäftigten überwälzt, ihnen also vergleichsweise geringere Bruttostundenlöhne zahlt.

Damit ist die Fragestellung der Studie beschrieben. Die Studie basiert auf Daten des SOEP 1995. Die Einkommensgleichung wird für Frauen und für verheiratete Frauen und für große und kleine Unternehmen getrennt geschätzt. Zu erklärende Variable ist der Bruttostundenlohn. Die Erwerbsbiografie und differenzierte Merkmale des beschäftigenden Unternehmens werden berücksichtigt. Eine Selektionskontrolle wird nicht durchgeführt. Eine Besonderheit der Studie liegt darin, dass eine sorgfältige Abgrenzung der geringfügig Beschäftigten vorgenommen wurde.

Ergebnisse

Verheiratete geringfügig beschäftigte Frauen erzielen einen um ca. 15% geringeren Bruttostundenlohn als vollzeiterwerbstätige Frauen. Das entspricht ziemlich genau der Höhe des 1995 geltenden Pauschalsteuersatzes. Demnach würde es den Unter-

nehmen gelingen, die Steuerlast komplett auf die Beschäftigten abzuwälzen.⁴ Interessant ist der Befund, dass der Lohnunterschied nur 13,6% beträgt, wenn die Schätzung für alle Frauen durchgeführt wird. Dies deutet darauf hin, dass die Elastizität des Arbeitsangebotes der geringfügig beschäftigten verheirateten Frauen besonders gering ist: Sie sind besonders auf diese Form der Beschäftigung angewiesen, bzw. sind ihre ökonomischen Anreize sehr groß, so dass sie auch größere Abschläge vom Bruttolohn in Kauf nehmen. Teilzeitarbeit jenseits der Geringfügigkeitsgrenze wird nur dann geringer entlohnt, wenn sie im Bereich zwischen 15 und 20 Wochenstunden ausgeübt wird.

3.5 Studien mit Schwerpunkt befristete Beschäftigung

Es liegt m. W. nur eine Studie vor, in der für Deutschland die Einkommenswirkungen der befristeten Beschäftigung analysiert werden. Die Ergebnisse dieser Studie von Gustafsson et al. (2001) wurden bereits unter 3.3 vorgestellt. Offensichtlich gibt es hier noch einigen Forschungsbedarf.

4. Zusammenfassung

Die Analyse der Einkommenswirkungen von diskontinuierlichen Erwerbsverläufen und von atypischer Beschäftigung ist ein sehr komplexes Thema. Um dieser Komplexität gerecht werden zu können, wurden in dieser Expertise zunächst theoretische Überlegungen erläutert. Aus der Humankapitaltheorie lassen sich eindeutige Schlussfolgerungen ziehen: Diskontinuierliche Erwerbsverläufe, die durch Erwerbsunterbrechungen und Phasen atypischer Beschäftigung gekennzeichnet sind, führen zu verminderten aktuellen Erwerbseinkommen. Zu weniger eindeutigen Schlussfolgerungen führen Überlegungen, inwieweit sich Entlohnungseffekte atypischer Beschäftigung ergeben, die auf die jeweilige Beschäftigungsform selbst zurückzuführen sind. Allerdings überwiegen hier die Argumente, die eher auf Einkommensnachteile hinweisen.

Anschließend wurden ausgewählte empirische Studien zu der Thematik vorgestellt. Wesentliche Ergebnisse der Studien sind in Übersicht A.1 noch einmal zusammengefasst. Am eindeutigsten sind die Ergebnisse im Hinblick auf die Einkommenswirkungen von Erwerbsunterbrechungen (acht Studien). Erwerbsunterbrechungen haben deutlich negative Effekte auf das aktuelle Erwerbseinkommen. Dabei wirken sich Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit deutlicher aus als Unterbrechungen wegen Geburt und Erziehung von Kindern. Ein Restaurationseffekt – also eine rasche Regeneration des vor der Unterbrechung angesammelten Humankapitals – kann nicht von allen Studien nachgewiesen werden.

Weniger eindeutig sind die Befunde bezüglich der Auswirkungen von Teilzeitphasen in der Erwerbsbiografie (vier Studien). Insgesamt zeigt sich aber, dass die Auswirkungen von Teilzeitphasen auf das aktuelle Einkommen nur sehr gering sein dürften. Nur in einer Studie zeigt sich ein negativer Einfluss von Teilzeitphasen auf das Einkommen aktuell vollzeitbeschäftigter Frauen. Wenn es Nachteile von Teilzeitphasen

⁴ Die Studie von Schwarze (1998) bezieht sich auf die Situation vor der Reform der geringfügigen Beschäftigung. Obwohl nach der Reform theoretisch immer noch die Möglichkeit besteht, die pauschalierte Lohnsteuer zu wählen, dürften nun viele verheiratete Frauen von der neuen Möglichkeit der Steuerfreistellung Gebrauch machen. Gleichwohl müssen nach der neuen Regelung die Arbeitgeber etwa 22% des Bruttolohns als pauschale Sozialversicherungsbeiträge abführen. Einiges spricht dafür, dass diese Beiträge – ähnlich wie vorher die pauschale Lohnsteuer – zum großen Teil auf die Beschäftigten überwält werden (vgl. dazu Heineck/Schwarze 2001).

gibt, dann sind sie überwiegend darauf zurückzuführen, dass während der Teilzeitphase – per definitionem – weniger berufs- und betriebsspezifisches Humankapital angesammelt werden kann. Eine zusätzliche Entwertung bereits bestehenden Humankapitals durch Teilzeiterwerbstätigkeit lässt sich nicht zeigen.

Eine aktuell ausgeübte atypische Beschäftigung wird in den meisten Studien über verschiedene Abgrenzungen der wöchentlichen Arbeitszeit identifiziert. Die Ergebnisse sind nicht eindeutig, zeigen aber eine gewisse Tendenz (sieben Studien). Geringfügig Beschäftigte haben einen geringeren Stundenlohn als andere Erwerbstätige. Weniger eindeutig fällt das Ergebnis bezüglich der „klassischen“ Teilzeiterwerbstätigkeit aus. Einige Studien zeigen Einkommensnachteile dieser Beschäftigungsform, andere können Einkommensvorteile nachweisen.

Größerer Forschungsbedarf besteht für die Analyse der Einkommenswirkungen der befristeten Beschäftigung. Hier liegt derzeit nur eine Studie vor. Deren Ergebnisse zeigen, dass befristet Beschäftigte sehr deutliche Einkommensnachteile in Kauf nehmen müssen.

Die Expertise zeigt, dass noch einiger Forschungsbedarf besteht. Keine der hier aufgeführten Studien erfüllt alle Kriterien, die in Abschnitt 3.1 diskutiert wurden. Insbesondere gilt dies für eine differenzierte Berücksichtigung der verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung, sowohl als aktuelle Beschäftigung, aber auch in Form vergangener Phasen atypischer Beschäftigung in der Erwerbsbiografie.

Anhang

Übersicht A.1

Einkommenswirkungen von atypischer Beschäftigung und von Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie. Ausgewählte empirische Ergebnisse für Deutschland¹⁾							
Studie	Design der Studie				Wirkungen von auf die aktuelle Entlohnung		
	Daten/Zeitraum/ Population	Einkommens- variable	Erwerbsbiografie/ aktuelle Beschäfti- gungsform	Methode	Erwerbsunterbrech- ungen in der Biografie	Teilzeitphasen in der Biografie	Aktuelle Beschäfti- gungsform
Licht und Steiner 1992	SOEP, 1984-1989, abhängig Beschäftigte (ohne Beamte)	Bruttomonatseinkommen, (wöchentliche Arbeitszeit kontrolliert)	Gesamte Berufserfahrung, Frühere Berufserfahrung, Nichtbeschäftigungsphasen/Arbeitszeit	Fixed-Effects, Heckman-Korrektur	Negativer Effekt, bei Frauen größer als bei Männern; Restaurationseffekt	-	-
Schwarze et al. 1995	SOEP, 1990-1992, neue Bundesländer, vollzeitbeschäftigte Männer	Bruttomonatseinkommen, (wöchentliche Arbeitszeit)	Berufserfahrung, Betriebszugehörigkeit vor und nach der Vereinigung/nur Vollzeit	Random-Effects, zeitabhängige Varianzkomponenten	Negativer Effekt, 2% für jeden Monat, Effekt bei Arbeitslosigkeit größer, kein Restaurationseffekt	-	-
Büchel 1991	SOEP, 1984-1989, Männer und Frauen mit Arbeitslosigkeitsphasen	Differenz Ausstiegslohn, Wiedereinstiegslohn	Berufserfahrung, Merkmale der Arbeitslosigkeitsphase	OLS ²⁾	Berufserfahrung vor der Arbeitslosigkeit: kein Einfluss; Dauer der Arbeitslosigkeit: kein Einfluss	-	-
Büchel 1992	IAB Beschäftigtenstatistik	Differenz Ausstiegslohn, Wiedereinstiegslohn	Berufserfahrung, Merkmale der Arbeitslosigkeitsphase	OLS	Berufserfahrung vor der Arbeitslosigkeit: kein Einfluss; Dauer der Arbeitslosigkeit: kein Einfluss	-	-
Galler 1991	SOEP, 1984-1988, Frauen, 16-60 Jahre	Bruttostundenlohn	Jahre Vollzeit, Jahre Teilzeit vor und nach Unterbrechung/ Dummies für Voll-/Teilzeit	Random-Effects, Heckman-Korrektur	Negativer Effekt, Dauer der Unterbrechung wenig erheblich, kein Restaurationseffekt	Aktuell vollzeitbeschäftigt: positiver Einfluss; aktuell teilzeitbeschäftigt: kein Einfluss	Vergleich zu 30-35 Stunden: Vollzeitbeschäftigung: 1-15 Stunden: +17% 15-30 Stunden: +11% 45 u. m. Stunden: - 26%

(Fortsetzung Übersicht A.1)

Studie	Design der Studie				Wirkungen von auf die aktuelle Entlohnung		
	Daten/Zeitraum/ Population	Einkommens- variable	Erwerbsbiografie/ aktuelle Beschäfti- gungsform	Methode	Erwerbsunterbre- chungen in der Biografie	Teilzeitphasen in der Biografie	Aktuelle Beschäfti- gungsform
Jaeni- chen und Stephan 1992	SOEP, 1984-1989, Frauen, 16-65 Jahre	Bruttostundenlohn	Vollzeitberufserfahrung, Teilzeitberufserfahrung, Dauer der letzten ab- geschlossenen Phase Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Arbeitslosigkeit, Haus- frauentätigkeit/ getrennte Schätzungen für Vollzeit und Teilzeit	Fixed-Effects, Heckman-Kor- rektur	Erwerbsunterbre- chungen durch Haus- haltstätigkeit: deutli- cher negativer Ein- fluss, jedes Jahr be- deutet Einkommens- verlust von 2,5%, Restaurationseffekt	Aktuell Vollzeitbe- schäftigt: kein negativer Einfluss von Teil- zeitphasen. Aktuell Teilzeitbe- schäftigt: Positiver Einfluss von Teilzeitpha- sen	Stundenlohn steigt mit abnehmender wöchentlicher Ar- beitszeit
Beblo und Wolf 2000	SOEP, 1998 Frauen, 30-55 Jahre, alte Bundesländer	Bruttostundenlohn (Sonderzahlungen berücksichtigt)	Berufserfahrung in Jah- ren, Teilzeit- und Voll- zeitjahre mit unter- schiedlicher Gewich- tung/wöchentliche Ar- beitszeit	Simultane Schätzung: Partizipation, Stunden, Ein- kommen (se- mi-parame- trisch)	Erwerbsunterbre- chungen (keine Diffe- renzierung) haben deutliche negative Auswirkungen	Teilzeitphasen führen nicht zu einer zusätzlichen Entwertung des Humankapitals	Im Vergleich zu klas- sischer Teilzeitbe- schäftigung (20-30 Stunden): geringfügig Beschäftigte: - Vollzeitbeschäftigte: -
Bardasi und Gor- nick 2000	LIS, 1994 Frauen und Männer, 25-59 Jahre. (Ergebnisse für: Ka- nada, USA, GB, Ita- lien)	Bruttostundenlohn (berechnet aus Jah- reseinkommen)	Potenzielle Berufser- fahrung in Jahren/ Arbeitszeit	OLS, Heck- man-Korrektur, Zerlegung der Lohndifferen- ziale (VZ, TZ) ³ nach Oaxaca	-	-	Teilzeiterwerbstätige haben einen um 7,7% geringeren Stunden- lohn als Vollzeiter- werbs-tätige. Der größte Teil ist „Job- related“
Wolf 2001	SOEP, 1995 Frauen, alte Bun- desländer (vergleichbare Studie für die Niederlande)	Bruttomonats- einkommen (wöchentliche Ar- beitszeit)	Jahre der Berufserfah- rung/wöchentliche Ar- beitszeit	Simultane Schätzung, semi-parame- trische Model- lierung der Arbeitsstun- den in der Einkommens- gleichung	-	-	Tendenz: Teilzeitjobs werden geringer ent- lohnt als Vollzeitjobs. Stundenlohn steigt im Bereich 5 bis 30 Stun- den an und geht dann etwas zurück. Diffe- renzial in hochqualifi- zierten Jobs größer.

II. Empirische Ergebnisse zu Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität

(Fortsetzung Übersicht A.1)

Studie	Design der Studie				Wirkungen von auf die aktuelle Entlohnung		
	Daten/Zeitraum/ Population	Einkommens- variable	Erwerbsbiografie/ aktuelle Beschäfti- gungsform	Methode	Erwerbsunterbrech- ungen in der Biografie	Teilzeitphasen in der Biografie	Aktuelle Beschäfti- gungsform
Lauer 2000	SOEP, 1994-1997 Frauen und Männer im privaten Sektor	Bruttostundenlohn (ohne Zusatzzah- lungen)	Potenzielle Berufser- fahrung, Dauer früherer Teilzeit- phasen, Arbeitslosig- keit, Nichterwerbstätig- keit	Pooled-Re- gression (OLS)	Aktuell Vollzeitbe- schäftigte: Phasen von Nichter- werbstätigkeit: negati- ver Einfluss. Arbeitslosigkeit: jedes Jahr bewirkt bei Män- nern ein um 3,2% geringeres Einkom- men (Frauen: 5,2%)	Aktuell Vollzeitbe- schäftigte: Teilzeitphasen haben negativen Einfluss. Bei Frauen vermindert jedes Jahr Teil- zeittätigkeit das Einkommen um 1%.	-
Gustaf- son et al. 2001	SOEP, 1996 Männer und Frauen (Ergebnisse auch für: GB, Niederlande, Schweden)	Bruttostundenlohn	Potenzielle Berufser- fahrung/aktuelle Be- schäftigung: unbefristet Voll- oder Teilzeit, befristet Voll- oder Teilzeit	OLS, gemein- same Schät- zung für Män- ner und Frau- en	-	-	Stundenlohn: Unbefristet Teilzeit vs. unbefristet Vollzeit: - 10% Befristet Vollzeit vs. unbefristet Vollzeit: - 50% Befristet Teilzeit vs. unbefristet Teilzeit: - 12%
Schwarze 1998	SOEP, 1995 Frauen	Bruttostundenlohn	Potenzielle Berufser- fahrung/ wöchentliche Arbeits- zeit als Dummys	OLS, ge- trennte Schät- zungen für verheiratete Frauen und für große und kleine Unter- nehmen	-	-	Geringfügig Beschäf- tigte haben einen um 15% geringeren Stundenlohn als Voll- zeiterwerbstätige

1) Die Reihenfolge der angeführten Studien ergibt sich aus ihrer Behandlung im Text.
2) OLS = Kleinste-Quadrate-Methode.
3) VZ = Vollzeit, TZ = Teilzeit.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, J. W. /Edin, P.-A. /Sundström, M. /Vroman, S. B. (1999): Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Reexamination Using Swedish Data, in: *Journal of Human Resources*, 34(2), S. 294-311.
- Bardasi, E. /Gornick, J. C. (2000): Women and Part-Time Employment: Workers' 'Choices' and Wage Penalties in Five Industrialized Countries. University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Discussion Paper No. 2000-11, Essex.
- Barzel, Y. (1973): The Determination of Daily Hours and Wages, in: *Quarterly Journal of Economics*, 87, S. 220-238.
- Bauer, T. K. (1999): Educational Mismatch and Wages in Germany. IZA-Discussion Paper No. 87, Bonn.
- Beblo, M. /Wolf, E. (2000): How much does a year off cost? Estimating the wage cuts of employment breaks and part-time periods. ZEW Discussion Paper No. 00-69, Mannheim.
- Becker, G. S. (1962): Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in: *Journal of Political Economy*, 70 (Supplement), S. 9-49.
- Boockmann, B. /Steiner, V. (2000): Cohort effects and the returns to education in West Germany. ZEW Discussion Paper No. 00-05, Mannheim.
- Booth, A. L. /Francesconi, M. /Frank, J. (2000): Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends? IZA Discussion Paper No. 205, Bonn.
- Büchel, F. (1991): Die Einkommensentwicklung nach unterbrochener und nach klassischer Langzeitarbeitslosigkeit, in: Rendtel, U./Wagner, G. (Hrsg.): *Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Frankfurt/New York, S. 297-327.
- Büchel, F. (1992): Die Qualität der Wiederbeschäftigung nach ununterbrochener und nach „perforierter“ Langzeitarbeitslosigkeit, in: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 162, Nürnberg.
- Card, D. (1999): The causal effect of education on earnings, in: Ashenfelter, O./Card, D. (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam.
- Dawson, P. / Hinks, T. /Watson, D. (2001): German Wage Underpayment: An Investigation into Labor Market Inefficiency and Discrimination, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70(1), S. 107-114.
- Dietrich, H. (1999): Empirische Befunde zur selbstständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselfständiger Erwerbsverhältnisse, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 1/99, S. 85-101.
- Galler, H. P. (1991): Opportunitätskosten der Entscheidung für Familie und Haushalt, in: Gräbe, S. (Hrsg.): *Der private Haushalt als Wirtschaftsfaktor*, Frankfurt/New York, S. 118-152.
- Gang, I. N./ Yun, M.-S. (2001): The Gender Wage Gap and Discrimination, East Germany 1990-1997, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70(1), S. 123-127.

- Gerlach, K. (1987): A Note on Male-Female Wage Differences in West Germany, in: *Journal of Human Resources*, 22(4), S. 584-592.
- Greene, W. H. (1997): *Econometric Analysis*, Third Edition, London.
- Gupta, N. D. /Smith, N. (2001): Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark. IZA-Discussion Paper No. 263, Bonn.
- Gustafsson, S. /Kenjoh, E. /Wetzels, C. (2001): Does Part-Time and Intermittent Work during Early Motherhood Lead to Regular Work Later?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70(1), S. 15-23.
- Heckman, J. J. (1976): A Life-Cycle Model of Earnings, Learning, and Consumption, in: *Journal of Political Economy*, 84(2), S. S11-S44.
- Heckmann, J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error, in: *Econometrica* 47, S. 153-161.
- Heineck, G. /Schwarze, J. (2001): Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung – Eine Evaluation des „630-DM-Jobs“-Reformgesetzes. DIW Diskussionspapier Nr. 257, Berlin (erscheint demnächst in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*).
- Helberger, C. (1984): Humankapital, Berufsbiografie und die Einkommen von Männern und Frauen. Sfb 3 Arbeitspapier Nr. 129, Frankfurt.
- Hoffmann, E. /Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: Ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 3/98, S. 409-425.
- Jaennichen, U. /Stephan, G. (1992): Zahlt sich Teilzeitarbeit aus? Einkommenswirkungen von Teilzeitbeschäftigung. Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Diskussionspapier Nr. 168b, Hannover.
- Lauer, C. (2000): Gender Wage Gap in West Germany: How Far Do Gender Differences in Human Capital Matter? ZEW-Discussion Paper, No. 00-07, Mannheim.
- Licht, G. /Steiner, V. (1992): Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte nach Erwerbsunterbrechungen, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 209(3-4), S. 241-265.
- Light, A. / Ureta, M. (1995): Early-Career Work Experience and Gender Wage Differentials, in: *Journal of Labor Economics*, 13(1), S. 121-154.
- Maier, F. (1994): Institutional Regimes of Part-Time Working, in: Schmid, G. (Hrsg.): *Labor Market Institutions in Europe: A Socioeconomic Evaluation of Performance*, London, S. 151-182.
- Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, New York.
- Mincer, J. /Ofek, H. (1982): Interrupted Work Careers: Depreciation and Restoration of Human Capital, in: *Journal of Human Resources*, 17(1), S. 3-24.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 7, S. 393-415, Heft 8, S. 416-434.
- Oaxaca, R. L. (1973): Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets, in: *International Economic Review*, 14(3), S. 693-709.
- Oi, W. (1962): Labor as a Quasi-Fixed Factor, in: *Journal of Political Economy*, 70, S. 538-555.

- Rudolph, H. (2000): Befristete Arbeitsverträge sind bald neu zu regeln. IAB Kurzbericht Nr. 12/1.9.2000.
- Schömann, K. /Kruppe, T. (1993): Fixed-Term Employment and Labour Market Flexibility – Theory and Longitudinal Evidence for East and West Germany. WZB-Discussion Paper FS I 93-204, Berlin.
- Schreyer, F. (2000): „Unsichere“ Beschäftigung trifft vor allem die Niedrigqualifizierten, IAB Kurzbericht Nr. 15/31.10.2000.
- Schwarze, J. (1993): Marktwirtschaftliche Möglichkeiten zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung – Zwei politikfähige Vorschläge, in: Sozialer Fortschritt, 42(2), S. 42-48.
- Schwarze, J. (1998): Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung? Eine Analyse der Stundenlöhne erwerbstätiger Frauen, in: Galler, H. P./Wagner, G. (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung. Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt/New York, S. 215-225.
- Schwarze, J. /Schupp, J. (1997): Zur Einkommenssituation von Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Gutachten im Auftrag der Zukunftscommission der Freistaaten Bayern und Sachsen, mimeo, Bochum.
- Schwarze, J. /Rendtel, U. /Büchel, F. (1995): Income Effects of Unemployment and Short-Time Work in the East German Transformation Process, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 64(3), S. 477-485.
- Shapiro, C./Stiglitz, J. E. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: American Economic Review, 75, S. 433-444.
- Wolf, E. (2001): Comparing the part-time wage gap in Germany and the Netherlands. ZEW-Discussion Paper No. 01-18, Mannheim.

II.7

Flexibilität – Pluralität – Diskontinuität: Zusammenfassung zentraler quantitativer Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Ziel des empirischen Teils dieses Berichts war zum einen die Einschätzung des quantitativen Ausmaßes der Flexibilisierung. Zum anderen ging es darum, neue Erkenntnisse über den Zusammenhang von Flexibilität und sozialer Sicherung zu gewinnen. Wichtige bearbeitete Fragestellungen waren in diesem Zusammenhang, ob und wo Trends zu mehr Flexibilisierung zu beobachten sind, welche Formen von Flexibilität existieren und welche quantitative und qualitative Bedeutung sie haben. Zudem wurde untersucht, welche strukturellen Unterschiede zwischen beiden Teilen Deutschlands, zwischen Frauen und Männern, zwischen Menschen mit unterschiedlicher Qualifikation sowie zwischen Angehörigen verschiedener Geburtskohorten bestehen. Gefragt wurde schließlich auch danach, ob sich freiwillige und unfreiwillige und sozial gesicherte und ungesicherte Arten von Flexibilität differenzieren lassen. Ein besonderes Anliegen des empirischen Teils war es auch, Daten für das Bundesland Nordrhein-Westfalen bereitzustellen und Besonderheiten der Situation in NRW durch einen Vergleich mit Deutschland bzw. Westdeutschland zu ermitteln.

Der empirische Teil wurde in vier Schwerpunkte untergliedert, wobei sich zwei mit Querschnitts- und zwei mit Längsschnittfragestellungen beschäftigten. Im Rahmen der Querschnittsanalysen befasste sich der erste Teil (II.2) mit der Ausdifferenzierung von Arbeitsverhältnissen in Deutschland und NRW, während der zweite Teil (II.3) Verbreitung, Veränderungen und Hintergründe unterschiedlicher Arbeitsmarktübergänge analysierte. Dabei wurden auch Motive für und Auswirkungen von Arbeitsplatz- und Berufswechseln untersucht. Der dritte und der vierte Teil fokussierten Zusammensetzung und Veränderung von Erwerbsverläufen. Dabei setzte sich der dritte Teil (II.4) mit unterschiedlichen Biografieepisoden auseinander und untersuchte Veränderungen in Verbreitung und Gewicht verschiedener Episodentypen im Lebensverlauf. Weitere Schwerpunkte waren dem Einkommenserwerb über den Lebensverlauf sowie dem Zusammenhang zwischen diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und niedrigen Alterssicherungsansprüchen gewidmet. Der vierte empirische Schwerpunkt (II.5) konzentrierte sich auf das Phänomen der Arbeitslosigkeit als zunehmend zentrale und in aller Regel unfreiwillige Form der Erwerbsunterbrechung. Unter verschiedenen Aspekten wurde die Veränderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in der Erwerbsbiografie untersucht.

Diese genannten vier Schwerpunkte basierten auf Sonderauswertungen unterschiedlicher Datensätze, nämlich des Mikrozensus, des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), der IAB-Beschäftigtenstichprobe mit Ergänzungsstichprobe I, der BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen sowie der Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID '96). Ergänzt wurden die empirischen Studien durch eine Literaturanalyse zu den Auswirkungen von atypischer

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

Beschäftigung und Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie auf das individuelle Erwerbseinkommen (II.6).

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen des empirischen Teils zusammenfassend dargestellt.

In Bezug auf die übergreifenden **Entwicklungen von bestimmten Beschäftigungsformen** bestätigen die vorgenommenen Auswertungen im Wesentlichen die aus anderen Untersuchungen bekannten Trends. Dies betrifft z. B. den Rückgang der Gesamtbeschäftigung, der sich im Osten bei beiden Geschlechtern zeigt, im Westen jedoch nur bei den Männern, während die Frauenerwerbstätigkeit hier kontinuierlich angestiegen ist. Es betrifft den Zuwachs an Teilzeitarbeit, vor allem als Beschäftigungsform westdeutscher Frauen, ebenso auch den starken Anstieg geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, der sich zumindest bezüglich der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung offensichtlich auch nach der Reform von 1999, in deren Rahmen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse teilweise in die Sozialversicherungspflicht einbezogen wurden, weiter fortsetzt. Bestätigt wird auch der insgesamt moderate Anstieg der befristeten Beschäftigung über die letzten anderthalb Dekaden, der den Auswertungen zufolge zuletzt allerdings wieder stärker ausfiel. Deutlich wird zudem, dass andere flexible Erwerbsformen, wie Zeitarbeit, trotz eines allmählichen Anstiegs in Deutschland immer noch eine geringe Verbreitung haben.

Das Augenmerk der Datenanalyse lag jedoch auf der Frage, wie diese und andere allgemein bekannten Entwicklungen von atypischen Arbeitsverhältnissen, aber auch von Selbstständigkeit, Arbeitslosigkeit etc., die – bezogen auf die Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung – oft nur eine geringe oder moderate Dynamik aufweisen, auf unterschiedliche Subgruppen der Erwerbsbevölkerung verteilt sind. Im Hinblick auf eine denkbare Ballung möglicherweise problematischer Episoden in der Erwerbsbiografie interessierten hier vor allem die Kriterien Geschlecht, Qualifikationsniveau, Kohorte, Berufserfahrung und Landesteil.

Als wesentliches Ergebnis dieser Auswertungen kann festgehalten werden, dass die moderaten Gesamtentwicklungen vielfach die Dynamik bei bzw. die **unterschiedliche Betroffenheit von einzelnen Subgruppen** verdecken. Abgesehen von der unterschiedlichen Verbreitung vieler Phänomene in West- und Ostdeutschland sowie bei Männern und Frauen ist im Hinblick auf die Flexicurity-Thematik vor allem die häufig weit überdurchschnittliche Betroffenheit Niedrigqualifizierter und jüngerer Beschäftigter von möglicherweise prekären Episoden in der Erwerbsbiografie hervorzuheben.

Das Gesagte gilt z. B. für die befristete Beschäftigung, die zwar insgesamt wenig gestiegen ist, jedoch von Kohorte zu Kohorte einen deutlichen Zuwachs erfuhr, so dass heute in Westdeutschland die jüngsten Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt ein etwa sechsmal so hohes Befristungsrisiko tragen wie Erwerbstätige der ältesten, rentennahen Jahrgänge. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Verteilung von Zeitarbeit – auch hier ist die Verbreitung unter den älteren Erwerbstätigen weit unterdurchschnittlich, liegt jedoch umso höher, je jünger die Gruppe der Erwerbstätigen ist. Vor allem im Westen hat sich die Verbreitung neuer Erwerbsformen vorwiegend bei den nachrückenden Jahrgängen abgespielt, während die älteren Erwerbstätigen – vor allem ältere Männer – hiervon bisher weitgehend unberührt geblieben sind. In Ostdeutschland sind dagegen im Zuge der Umstrukturierungen auf dem Arbeitsmarkt auch ältere Beschäftigte häufig in Arbeitsverhältnissen tätig, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen.

Auch geringfügige, bis vor kurzem nicht-versicherungspflichtige Beschäftigung – insgesamt vor allem eine Domäne westdeutscher Frauen – ist statistisch vor allem unter den jüngeren Erwerbstätigen verbreitet. Darüber hinaus ist allerdings bei beiden Geschlechtern auch eine deutliche Verbreitung unter den ältesten Erwerbstätigen zu konstatieren. Neben der „klassischen“ Funktion als Zuverdienst verheirateter Frauen findet hier bei jüngeren Menschen z. T. eine Kombination mit Ausbildungsaktivitäten statt, bei älteren Menschen z. T. mit dem Bezug von Rentenleistungen. Die soziale Sicherung findet hier i. d. R. nicht über die (momentane) eigene Erwerbstätigkeit statt. Anders als im Westen ist geringfügige Beschäftigung – wie auch Teilzeitbeschäftigung – im Osten zu einem beträchtlichen Teil unfreiwillig und wird oft nur dort als „Notlösung“ gewählt, wo keine Vollzeittätigkeit zu finden ist.

Wie der Geschlechtervergleich zeigt, tragen Frauen die Risiken bestimmter Beschäftigungsformen durchweg länger als Männer: Während z. B. befristete Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung u.a. bei Männern stark auf die jüngsten Kohorten auf dem Arbeitsmarkt bzw. Personen mit kurzer Erwerbsbiografie konzentriert sind, sind sie bei Frauen häufiger auch noch in höherem Alter oder nach langjähriger Berufserfahrung anzutreffen.

Überdurchschnittlich weit verbreitet sind potenziell prekäre Erwerbsformen – z. B. geringfügige Beschäftigung, aber auch Zeitarbeit – durchweg auch bei den Geringqualifizierten, die zudem ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. So stellten Erwerbstätige ohne qualifizierten Abschluss Ende der 90er Jahre in Deutschland rund 20% der Erwerbstätigen, aber rund 40% der nicht-versicherungspflichtig Beschäftigten.²

Auch bei Befristungen sind Geringqualifizierte überproportional betroffen. Daneben sind allerdings auch Hochqualifizierte häufig befristet eingestellt, während Personen mit mittlerem Bildungsniveau eine deutlich geringere Befristungswahrscheinlichkeit haben.

Eine **Kumulation möglicher Einkommens- und Sicherungsrisiken** in Form einer Häufung von Befristungen bei Teilzeitbeschäftigten lässt sich nicht feststellen – sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsverhältnisse sind zur Zeit sogar unterdurchschnittlich häufig befristet und stellen offensichtlich zumindest für westdeutsche Frauen eine Art „neues Normalarbeitsverhältnis“ dar. Ähnlich sieht es im Westen mit der ebenfalls seltenen Kombination von geringfügiger/sozialversicherungsfreier Beschäftigung und Befristung aus. Im Osten sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse allerdings überdurchschnittlich häufig zugleich befristet, so dass hier bestimmte Risiken kumulieren.

Um zu überprüfen, inwiefern mit der Ausdifferenzierung von Beschäftigungsverhältnissen auch eine verstärkte Arbeitsmarktmobilität verbunden ist, wurden auf der Basis des SOEP Analysen zur **Verbreitung und Veränderung von Arbeitsmarktübergängen** seit Mitte der 80er Jahre (bzw. für die neuen Bundesländer seit den frühen 90er Jahren) durchgeführt. Die Datenanalyse bestätigt, dass die Arbeitsmarktdynamik in Ostdeutschland in den letzten Jahren generell größer war als in Westdeutschland. Zudem weisen Männer in der Regel eine größere Arbeitsmarktmobilität auf als Frauen. Dies kommt z. B. in vermehrten Zu- und Abgängen der Männer in und aus Selbstständigkeit zum Ausdruck, ebenso auch darin, dass Männer öfter arbeitslos sind, während Frauen im Falle von Arbeitslosigkeit eher länger am Stück arbeitslos sind. Eine Ausnahme von der Regel erhöhter Arbeitsmarktmobili-

² Vor der Neuregelung der 630 DM-Jobs, d.h. inklusive geringfügiger Beschäftigung.

tät bei Männern bilden die zwischenbetrieblichen Wechsel, d. h. die Wechsel des Arbeitgebers. Hier sind bei Frauen mehr Wechsel zu verzeichnen als bei Männern, während Männer eher innerbetriebliche Stellenwechsel vollziehen.

Die SOEP-Analysen zu Ausmaß und Veränderung von Übergängen **bestätigen nicht uneingeschränkt die These wachsender Flexibilität bzw. Mobilität**. Eine zunehmende Dynamik in den letzten 15 Jahren ist nur in wenigen Bereichen zu beobachten, nämlich vor allem bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit sowie bei den zwischenbetrieblichen Wechseln. Bei beiden ist eine steigende Tendenz zu verzeichnen. Seit einiger Zeit liegt die Zahl der zwischenbetrieblichen Wechsel über derjenigen der innerbetrieblichen Wechsel. Wenn auch den Daten zufolge nicht von einem generellen Anstieg von Mobilität gesprochen werden kann, so handelt es sich aber zumindest bei dem in der Bedeutung stark gestiegenen Übergang in Arbeitslosigkeit um einen Wechsel mit deutlichen Risiken, nämlich der Gefahr des längerfristigen Ausschlusses aus dem Erwerbsarbeitsmarkt.

Betrachtet man die Mobilität zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Inaktivität, so ist festzustellen, dass die Arbeitsmarktmobilität der westdeutschen Frauen zu einem größeren Teil zwischen abhängiger Beschäftigung und Inaktivität stattfindet, während Männer in Westdeutschland eher zwischen abhängiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wechseln. Hierin spiegelt sich die Tatsache, dass Frauen sich immer noch eher als Männer in die Stille Reserve zurückziehen, zum anderen aber auch häufiger als Männer aus der Stillen Reserve für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden. Demgegenüber finden in Ostdeutschland sowohl bei Männern als auch bei Frauen kaum Wechsel in Inaktivität statt, was ein deutlicher Hinweis auf das unterschiedliche Meldeverhalten von west- und ostdeutschen Frauen im Falle von Arbeitslosigkeit ist. Insgesamt wechseln sowohl in West- als auch in Ostdeutschland im Saldo mehr Personen aus Inaktivität als aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Umgekehrt war es im Westen nur 1993 und 1994 in den Jahren des vereinigungsbedingten Beschäftigungsaufschwungs.

Konzentriert man sich auf die zwischenbetriebliche Mobilität, so gelangt man mit Hilfe der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen zu dem Ergebnis, dass **Arbeitsplatzwechsel** (als Wechsel von Arbeitgeber zu Arbeitgeber) mittlerweile zur Normalität im Erwerbsleben gehören. Von allen heute Erwerbstätigen arbeiten nur etwa 28% (NRW: 30%) noch bei ihrem ersten Arbeitgeber. Mehr als 15% (NRW: 16,3%) hatten in ihrem Erwerbsleben sogar bereits fünf oder mehr verschiedene Arbeitgeber. Dabei ist bemerkenswert, dass die Erwerbstätigen in den neuen Ländern durch die hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt seit der Wiedervereinigung im Durchschnitt inzwischen mehr Arbeitsplatzwechsel in der Erwerbsbiografie zu verzeichnen hatten als die Erwerbstätigen in den alten Bundesländern.

Die Zahlen bestätigen, dass vor allem geringfügige bzw. nicht-versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sowie befristete Beschäftigungsverhältnisse wenig stabil sind und die entsprechend Beschäftigten häufiger ihren Arbeitgeber wechseln (müssen). So lag Ende der 90er Jahre unter den geringfügig bzw. nicht-versicherungspflichtigen Beschäftigten der Anteil derer, die bereits fünf oder mehr Arbeitgeber hatten, bei 18,6%, bei den befristet Beschäftigten sogar bei 22%. Auffallend ist, dass die entsprechenden Werte für NRW (23,0% bei den geringfügig bzw. nicht-versicherungspflichtig Beschäftigten, 23,6% bei den Befristeten) jeweils deutlich über dem bundes- und erst recht über dem westdeutschen Durchschnitt liegen. Dies spricht für eine besonders hohe Mobilität dieser Beschäftigtengruppen in NRW.

Der hohe Anteil der Arbeitsplatzwechsler in Ostdeutschland deckt sich mit Befunden des SOEP, in denen für Ostdeutschland mehr zwischenbetriebliche Wechsel konstatiert werden als für Westdeutschland. Bei den zwischenbetrieblichen Wechseln liegen die Frauen deutlich vor den Männern. Während Frauen in Westdeutschland schon seit 1988 mehr zwischen- als innerbetriebliche Wechsel aufweisen, ist dies bei den westdeutschen Männern erst seit 1994 der Fall.

Wenn Mobilität auch nicht überall zunehmend ist, so zeigt sich insgesamt doch eine beträchtliche Dynamik der Beschäftigung, wobei, wie die Auswertungen deutlich machen, mit bestimmten Erwerbsformen (z. B. befristeter Beschäftigung) besondere Risiken für die Beschäftigten einhergehen. Die Frage nach „guten“ und „schlechten“ **Übergängen** bzw. „positiver“ und „negativer“ Mobilität ist aber nur dann hinreichend zu beantworten, wenn man zusätzlich über Informationen zu Motiven und Auswirkungen der Mobilität verfügt. Wie die Auswertungen der BIBB/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen deutlich macht, ist der ganz überwiegende Teil der Mobilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus Sicht der wechselnden Beschäftigten freiwillig. In der Mehrzahl der Fälle führen Arbeitsplatz- und auch Berufswechsel nach eigener Einschätzung zu Verbesserungen. Fast zwei Drittel aller Beschäftigten (64%) haben sich durch ihren letzten Arbeitsplatzwechsel nach eigener Aussage verbessert, nur gut jeder Zehnte (12%) hat sich verschlechtert; bei gut jedem Fünften (22%) hat sich weder eine nennenswerte Verbesserung, noch Verschlechterung ergeben. In Ostdeutschland ist die Mobilität allerdings deutlich seltener freiwillig als in Westdeutschland. Auch das Alter ist von Relevanz: je jünger die Personen sind, desto eher sind sie von unfreiwilliger Mobilität betroffen. Bei Kohortenbetrachtung zeigt sich insofern eine unverkennbare Zunahme unfreiwilliger Wechsel. Ebenfalls überdurchschnittlich unfreiwillig mobil sind befristet Beschäftigte, die zudem auch ihr Entlassungsrisiko bzw. die Wahrscheinlichkeit der Nichtverlängerung ihres Vertrags als überdurchschnittlich hoch einschätzen. Eine weitere wichtige Rolle spielt die Qualifikation. Je niedriger die Qualifikation ist, desto höher ist das Ausmaß ungewollter Mobilität. Dies wird allerdings von der Ost/West-Dimension überlagert: hoch qualifizierte Erwerbstätige in Ostdeutschland weisen immer noch ein höheres Maß an unfreiwilliger Mobilität auf als die besonders gering qualifizierten Erwerbstätigen im Westen. Auch können sich westdeutsche Arbeitnehmer bei einem Arbeitsplatzwechsel eher verbessern als ostdeutsche Beschäftigte. Während Männer sich bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes generell eher verbessern als Frauen, liegt der Anteil der Frauen, die sich durch einen Wechsel noch verschlechtern, über dem entsprechenden Anteil der Männer. Als ebenso relevant erweist sich das Alter. Personen mittleren Alters können sich bei einem Wechsel am ehesten verbessern. Risikoreich ist der Wechsel des Arbeitsplatzes hingegen für befristet oder geringfügig bzw. nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Sie können sich bei einem Arbeitsplatzwechsel seltener verbessern als versicherungspflichtig und unbefristet beschäftigte Personen.

Im Hinblick auf die soziale Sicherung des Einzelnen – vor allem die Alterssicherung – ist nicht nur die Art der ausgeübten Beschäftigung oder Tätigkeit, sondern auch ihre zeitliche Dauer in der Biografie von Bedeutung. Erkenntnisse hierzu können nur auf der Basis von Längsschnittdatensätzen gewonnen werden. Mit Hilfe der AVID wurde dabei der **Verbreitung und Dauer unterschiedlicher möglicher Biografieepisoden** in den in diesem Datensatz erfassten Biografien der Geburtskohorten 1936-55 nachgegangen. Hier zeigen sich vielfältige, teilweise gegenläufige Entwicklungen. Insgesamt werden bei den westdeutschen Männern – vor allem aber bei Männern aus NRW – nach den Daten der AVID sehr lange und lange sozialversicherungs-

pflichtige Erwerbsbiografien seltener, während kürzere Erwerbsbiografien zunehmen. Bei ostdeutschen Männern ist ein ähnlicher Trend festzustellen, während es bei ostdeutschen Frauen zu einer stärkeren Polarisierung kommt, bei der der Anteil kürzerer und längerer Erwerbsbiografien zu Lasten mittellanger Erwerbsbiografien wächst. Nur unter den westdeutschen Frauen erreichen zunehmend mehr Erwerbstätige lange Erwerbs- und Versicherungsdauern; so werden in der Geburtskohorte 1951-55 schon vier von zehn Frauen (und damit rund doppelt so viele wie in der Geburtskohorte 1936-40) 35 und mehr versicherungspflichtige Erwerbsjahre absolvieren.

In der Biografieperspektive treten viele Trends noch deutlicher hervor als in der Querschnittsbetrachtung. Dies betrifft zum Beispiel die enorme und weiter zunehmende Bedeutung von Teilzeitarbeit in den Erwerbsbiografien von Frauen: so werden in der jüngsten Kohorte (1951-55) bereits ca. 77% der westdeutschen und sogar 86% der ostdeutschen Frauen Teilzeitphasen (von insgesamt mindestens einem Jahr) in ihrer Erwerbsbiografie aufzuweisen haben. Dabei nehmen vor allem „Kombinationsbiografien“ weiter zu: fast alle Frauen, die Teilzeit arbeiten, arbeiten phasenweise auch Vollzeit, mehr als zwei Drittel der Frauen haben gleich drei Teilzeitphasen und mehr aufzuweisen. Jede fünfte westdeutsche Frau der jüngsten betrachteten Kohorte (1951-55) arbeitet voraussichtlich mindestens ein Jahr in ihrem Leben in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung, in NRW ist es sogar fast jede vierte (23%).

Nichterwerbszeiten in der betrachteten Erwerbsfähigkeitsphase zwischen dem 15. und 65. Lebensjahr sind sowohl bei Männern als auch bei Frauen beider Landesteile sehr verbreitet. Rund 44% der west- und 57% der ostdeutschen Männer und sogar 84% der west- und 75% der ostdeutschen Frauen der Kohorten 1936-55 haben mindestens fünf Jahre an Nichterwerbszeiten während dieser Zeit aufzuweisen. Bei beiden Geschlechtern nehmen dabei vor allem Ausbildungszeiten und Zeiten der eingeschränkten Erwerbsfähigkeit zu. Bei Männern spielt auch der Anstieg von Krankheit nach Lohnfortzahlung eine große Rolle: in der jüngsten Kohorte hat bereits mehr als ein Drittel der Männer ein Jahr oder mehr hiervon in der Erwerbsbiografie aufzuweisen.

Haushaltsführung mit oder ohne minderjährige Kinder ist auch bei Längsschnittbetrachtung bei Männern nur marginal vorhanden. Bei Frauen in beiden Landesteilen sind Unterbrechungen dieser Art (bei unterschiedlichem Ausgangsniveau) stark rückläufig. Dennoch haben auch in der jüngsten, 1951-55 geborenen Kohorte fast 70% der westdeutschen Frauen ihre Erwerbstätigkeit mindestens ein Jahr wegen Kindererziehung unterbrochen, und immerhin ein Drittel war auch ohne minderjährige Kinder zeitweilig im Haushalt tätig. In Ostdeutschland ist dies selten, aber es zeichnet sich – möglicherweise bedingt durch die schlechte Arbeitsmarktlage – eine steigende Tendenz ab.

Bezüglich der durchschnittlichen **Dauer der Erwerbstätigkeit** nähern sich die Geschlechter in Westdeutschland durch eine Verkürzung bei den Männern bei gleichzeitiger Verlängerung bei den Frauen allmählich an. Jedoch ist auch bei den jüngsten in der AVID betrachteten Frauen noch eine „Erwerbslücke“ von neun Jahren gegenüber Männern der gleichen Geburtsjahrgänge zu konstatieren. Unter den betrachteten Kohorten, die inzwischen ein Alter von 45-65 erreicht haben, lässt sich dabei in NRW noch ein überdurchschnittlich starkes Fortbestehen geschlechtsspezifischer Differenzen beobachten – Männer haben hier längere, Frauen kürzere Lebenserwerbszeiten als im westdeutschen Durchschnitt.

Stark gestiegen ist vor allem die Dauer von Teilzeitphasen: Frauen der Geburtsjahrgänge 1951-55, die Teilzeitphasen aufzuweisen haben, werden durchschnittlich schon mehr als 13 Jahre in dieser Erwerbsform arbeiten. Teilzeit ist hier zu einem „neuen Normalarbeitsverhältnis“ geworden. Dabei erweist sich, dass Teilzeitarbeit eine Scharnierfunktion hat: Frauen mit kombinierten Teilzeit-Vollzeitbiografien erreichen insgesamt zunehmend längere Erwerbszeiten als Frauen, die nur Vollzeit arbeiten. Dagegen nimmt, gegenläufig zur zunehmenden Verbreitung, die Dauer ausschließlich geringfügiger Beschäftigung ab, obwohl immerhin 6% der westdeutschen Frauen 5 Jahre und mehr in dieser Beschäftigungsform arbeiten. Stark abnehmend ist auch die durchschnittliche Dauer der Haushaltsführung mit Kindern, die sich im Westen zwischen der 1936-40 geborenen Kohorte und den Frauen der Jahrgänge 1951-55 von durchschnittlich 15 auf 9,6 Jahre verkürzt hat (in NRW nicht ganz so stark). Keine Verkürzung ist dagegen bezüglich der durchschnittlichen Dauer der Haushaltsführung ohne minderjährige Kinder zu erkennen. Vor allem für NRW werden hier hohe Durchschnittsdauern ausgewiesen. Hier zeichnet sich eine zwar zahlenmäßig kleiner werdende, aber im Hinblick auf lückenhafte Erwerbsbiografien problematische Gruppe ab.

Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie treten nicht nur durch den Wechsel der Beschäftigungsform und den Wechsel zwischen Erwerbs- und Familienarbeit auf, sondern zunehmend auch durch **Arbeitslosigkeit**. Mit Hilfe der IAB-Beschäftigtenstichprobe, der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen, der AVID und des SOEP konnten wichtige Befunde zur Bedeutung von Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie zusammengestellt werden.

Wie der Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt, hat trotz der kurzen Zeitspanne seit der Wiedervereinigung und des Beginns der offenen, registrierten Arbeitslosigkeit inzwischen im Osten ein deutlich größerer Teil der heutigen Erwerbstätigen schon eigene Erfahrung mit Arbeitslosigkeit gemacht als im Westen (43% vs. 29%). Auch hier sind der beträchtliche Anstieg von Kohorte zu Kohorte sowie die überdurchschnittliche Betroffenheit von Niedrigqualifizierten augenfällig. Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Befristung: in Ostdeutschland waren nach den Daten der BIBB/IAB-Erhebung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen drei von vier der heute befristet Beschäftigten, im Westen immerhin mehr als die Hälfte dieser Gruppe mindestens schon einmal arbeitslos.³

Die IAB-Beschäftigtenstichprobe erlaubte für Westdeutschland differenzierte Längsschnittanalysen zur Entwicklung und Veränderung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Die Auswertungen bestätigen die zunehmende Betroffenheit von Arbeitslosigkeit auf eindrucksvolle Weise. Waren in Westdeutschland nur 8% der Männer und 4% der Frauen der Geburtsjahrgänge 1941-45 bis zur Vollendung des 30. Lebensjahres schon mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen, so war bei der jüngsten hier betrachteten Kohorte der 1961-65 Geborenen schon mehr als die Hälfte aller Personen mindestens einmal arbeitslos gemeldet, bis sie das 30. Lebensjahr vollendet hatten. Arbeitslosigkeit gehört also immer mehr zur Erwerbsbiografie dazu. Während Männer eher mehrfach arbeitslos werden, sind Frauen länger am Stück arbeitslos gemeldet, haben also längere Arbeitslosigkeitsphasen zu verzeichnen. Insgesamt kumulieren Männer zwar mehr Arbeitslosigkeitstage als Frauen, Frauen haben aber deutlich geringere Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. So endete in der Pe-

³ Zu Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit vgl. auch Kap. II.5, zu anderen Erwerbsunterbrechungen Kap. II.4.

riode 1991-95 der Geldleistungsbezug bei Arbeitslosigkeit bei 68% der westdeutschen arbeitslosen Männer, aber nur bei 55% der westdeutschen arbeitslosen Frauen durch die Aufnahme einer Beschäftigung. Zudem ist die eigenständige soziale Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit bei den Frauen wesentlich schlechter als bei den Männern. Nur bei 6% der arbeitslosen Männer in Westdeutschland, die bei Arbeitslosigkeit Geldleistungen bezogen haben, lief 1991-95 der Leistungsbezug aus, weil die Ansprüche erschöpft waren. Bei den Frauen lag dieser Wert hingegen mit 19% mehr als dreimal so hoch. Wesentlicher Grund für diese geschlechtsspezifischen Unterschiede ist die Tatsache, dass Frauen häufiger als Männer aufgrund des Einkommens des Ehepartners keinen Anspruch auf die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe haben. Insgesamt sinken die **Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten** mit zunehmendem Alter, und die Länge der Arbeitslosigkeitsphasen nimmt zu. Gelingt älteren Personen allerdings der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt, dann bislang auch mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit in eine unbefristete Stelle.

Neben dem Alter spielt auch die Qualifikation eine wichtige Rolle für die Eintrittswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit, die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten. So ist Mehrfacharbeitslosigkeit vor allem bei Niedrigqualifizierten zu verzeichnen. Hohe Qualifikation hingegen senkt einerseits die Eintrittswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit und erhöht andererseits bei eingetretener Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt. Nichts senkt die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit allerdings so deutlich wie Langzeitarbeitslosigkeit. Wurden 1991-95 bei 72% der westdeutschen Männer und bei 64% der westdeutschen Frauen, die weniger als ein Jahr arbeitslos waren, die Arbeitslosigkeitsphasen mit Geldleistungsbezug beendet, weil eine Arbeitsaufnahme stattfand, lagen die Werte bei langzeitarbeitslosen Männern nur noch bei 30%, bei Frauen sogar nur noch bei 24%. Darüber hinaus ist es erwartungsgemäß wichtig, ob die betreffende Person in West- oder Ostdeutschland lebt. Aufgrund der angespannteren Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland liegen die Wahrscheinlichkeiten für einen Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung dort wesentlich niedriger als in Westdeutschland. Die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeiten in den Arbeitsmarkt werden also von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Zu einer Kumulation von Risiken kommt es, wenn mehrere Eigenschaften, die die Wiedereingliederung unwahrscheinlicher machen, gemeinsam auftreten. Demnach hat eine ältere, langzeitarbeitslose Frau, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt und in Ostdeutschland lebt, nur eine geringe Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit, während ein gut qualifizierter junger Mann in Westdeutschland, der erst seit kurzem arbeitslos ist, deutlich schneller mit einer neuen Beschäftigung rechnen kann.

Zur weiteren Entwicklung von Arbeitslosigkeit, ihrer Verbreitung und ihrem Gewicht in den Erwerbsbiografien der heute ca. 45- bis 65-jährigen (Geburtskohorten 1936-1955) geben die Daten der AVID Auskunft. Auch hier bestätigt sich, dass unter den betrachteten Kohorten in Ostdeutschland ein deutlich höherer Anteil der Menschen bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters von Arbeitslosigkeit betroffen sein wird als im Westen, obwohl Arbeitslosigkeit für Ostdeutschland noch ein vergleichsweise junges Phänomen ist. 57% der ostdeutschen Männer und sogar 64% der Frauen der betrachteten Kohorten werden gemäß AVID mindestens ein Jahr lang arbeitslos gewesen sein, wenn sie das Rentenalter erreichen. Allerdings werden in Westdeutschland für die jüngste Kohorte auch bereits Werte über 50% ausgewiesen. Dabei kommt es im Westen häufiger zu wiederholten Arbeitslosigkeitsphasen: unter den 1951-55 Geborenen muss schon ein Drittel damit rechnen, dreimal oder häufiger im Leben arbeitslos zu werden. In NRW liegt die Quote noch höher. Die AVID ver-

deutlich auch, wie sehr die Dauer der Arbeitslosigkeit im Lebensverlauf – vor allem in Ostdeutschland – zunimmt. Besonders stark sind ostdeutsche Frauen betroffen, die in der jüngsten im Rahmen der AVID erfassten Kohorte (Geburtsjahrgänge 1951-55), sofern sie zu der von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppe gehören, schon 11,5 Jahre an Arbeitslosigkeit im Lebensverlauf in Kauf zu nehmen haben. Auch in Westdeutschland hat sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Lebenslauf deutlich verlängert.

Uneinheitlich zeigt sich die weitere **Entwicklung des Einkommensverlaufs** nach Arbeitslosigkeit, die ebenfalls mithilfe der AVID-Daten untersucht wurde. Zwar wird zumindest bei den Männern deutlich, dass Gruppen mit Arbeitslosigkeitserfahrung im Durchschnitt später nie mehr zu der Einkommensentwicklung der Vergleichsgruppe aufschließen können, und dass der Aufholprozess bei denen, die später im Lebenslauf arbeitslos werden, länger dauert als bei Personen, die früh in der Biografie Arbeitslosigkeitserfahrungen gemacht haben, jedoch kommt es hier möglicherweise zur Überlagerung mit anderen für das Arbeitslosigkeitsrisiko bedeutsamen Variablen und Kohorteneffekten.

Insgesamt bestätigt sich bei der Entwicklung von Einkommens- bzw. Entgeltpunktenverläufen mithilfe der AVID die Beobachtung, dass „Gruppendifferenzen“ eher bei Frauen als bei Männern zu beobachten sind. Während Männer im Durchschnitt, nach gewissen Schwierigkeiten in der Berufseinstiegsphase, eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung des Einkommens bis etwa ins 40. Lebensjahr zu verzeichnen haben, zeigen sich familiär bedingte Erwerbseinschränkungen von Frauen als deutliche „Einkommenslücke“. Die größte Einkommensdiskrepanz zwischen westdeutschen Frauen und Männern ist bei den betrachteten Kohorten um das 33. Lebensjahr zu verzeichnen, wo Männer bei Durchschnittsbetrachtung etwa das 3,3-fache versicherungspflichtige Entgelt von Frauen erzielen. Am Ende der Erwerbsbiografie haben westdeutsche Frauen der Kohorten 1936-55 durchschnittlich weniger als 43% des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens von Männern akkumulieren können, während es bei ostdeutschen Frauen immerhin 71% sind. Allerdings zeigt sich bei westdeutschen Frauen ein deutlicher Trend zur Verkürzung der „Familiendelle“ und zu einer Verschiebung auf spätere Lebensjahre.

Bei westdeutschen Männern ist insgesamt, u. a. bedingt durch längere Ausbildungszeiten, eine stärkere Verlagerung des Einkommenserwerbs auf spätere Lebensjahre festzustellen. Die jüngste Kohorte überholt die älteste erst jenseits des 50. Lebensjahres in Bezug auf die im jeweiligen Jahr erworbenen Entgeltpunkte. Bei ostdeutschen Männern geht sowohl der Einkommenserwerb am Anfang wie auch am Ende der Erwerbsbiografie zurück, wozu vor allem die hohe Arbeitslosigkeit beitragen dürfte.

In NRW hatten Männer der ältesten Kohorte noch deutlich bessere Lebenseinkommenschancen als der westdeutsche Durchschnitt. Dies galt vor allem für gut gebildete Männer. Bis zur jüngsten Kohorte ist dieser „Vorsprung“ in NRW allerdings verloren gegangen. Frauen erreichen in NRW, vor allem im mittleren Lebensalter, eher niedrigere Durchschnittseinkommen als im westdeutschen Durchschnitt, was zum Teil auf das stärkere Fortbestehen traditioneller Rollenmuster mit längeren Erwerbsunterbrechungen in den betrachteten Kohorten zurückzuführen sein dürfte (s.o.).

Insgesamt erweisen sich für den Einkommenserwerb im Lebensverlauf Kohorteneffekte als weniger ausschlaggebend als der Einfluss der Qualifikation. Vor allem bei Frauen hat die Qualifikation einen entscheidenden Einfluss auf die Einkommensentwicklung im Lebensverlauf. Nur die Gruppe von Frauen, die mindestens Abitur hat,

erreicht nach der „Familiendelle“ im späteren Lebenslauf noch einmal eine vergleichbare relative Einkommensposition wie vor der Familienphase. Bei westdeutschen Männern werden vor allem die schlechten Einkommenschancen von Personen ohne Ausbildung deutlich, während Männer der betrachteten Jahrgänge 1936-55, die eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, ähnlich gute Lebenserwerbseinkommen erzielen konnten wie Männer, die Abitur und mehr haben.

Den größten Einfluss auf den Einkommensverlauf von Frauen der betrachteten Jahrgänge haben jedoch Kinder. Dies gilt zumindest für Westdeutschland. Hier tritt der entscheidende Einkommensverlust schon mit dem ersten Kind auf, bei zwei oder gar drei Kindern fällt er entsprechend größer aus. Frauen mit Kindern können im Durchschnitt nie mehr zur Einkommensentwicklung kinderloser Frauen aufschließen und erreichen am Ende bei einem Kind 58%, bei zwei Kindern 43% und bei drei Kindern sogar nur 30% des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens einer kinderlosen Geschlechtsgenossin. In Ostdeutschland fallen die kindbedingten Einkommenseinbußen aufgrund der stärkeren Erwerbsorientierung von Müttern sehr viel geringer aus und zumindest Frauen mit ein oder zwei Kindern ist es möglich, kinderlose Frauen nach einigen Jahren bezüglich der Einkommensentwicklung fast wieder einzuholen.

Bemerkenswert ist die überdurchschnittliche Einkommensentwicklung von Frauen mit Teilzeitphasen. Frauen, die teilweise Teilzeit gearbeitet haben, erreichen insgesamt ein deutlich höheres Lebenserwerbseinkommen als der Durchschnitt der Frauen. Dabei ist auffallend, dass Frauen mit Teilzeitepisoden vor allem *nach* der Familienphase eine weit überdurchschnittliche Einkommensentwicklung zu verzeichnen haben. Hier wird offensichtlich, dass Teilzeitarbeit nicht nur hinsichtlich der momentanen Einkommenssituation, sondern auch hinsichtlich ihres Potenzials zur langfristigen Vermeidung von Einkommenskapazitätsverlusten beurteilt werden muss.

Dieses positive Ergebnis zu den Einkommenswirkungen von Teilzeitarbeit in der Biografieperspektive im Vergleich zu den Auswirkungen von Erwerbsunterbrechungen wird im Grundsatz auch durch eine Reihe anderer empirischer Untersuchungen gestützt. Wie die Auswertung wichtiger vorliegender Studien zu den Einkommenswirkungen von Teilzeitarbeit in Berichtsteil II.6 ergibt, hatten frühere Teilzeitphasen (im Vergleich zu Vollzeitarbeit) insgesamt nur geringe Auswirkungen auf das Einkommen heutiger Vollzeitbeschäftigter. Eine zusätzliche Entwertung des bestehenden Humankapitals durch Phasen von Teilzeitarbeit war nicht festzustellen. Im Unterschied dazu bestätigen eine Reihe von Studien deutlich negative Effekte von früheren Erwerbsunterbrechungen auf das aktuelle Erwerbseinkommen, wobei sich Arbeitslosigkeit noch stärker auswirkt als Unterbrechungen zum Zwecke der Kindererziehung. Bezüglich des jeweiligen Restaurationseffektes liegen allerdings keine eindeutigen Ergebnisse vor. Insgesamt bestätigt sich, dass die Einkommenswirkungen von diskontinuierlichen Erwerbsverläufen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen sehr komplex sind. Deutlich wird, dass bestimmte Beschäftigungsformen – vor allem geringfügige Beschäftigung, aber auch befristete Beschäftigung – mit Einkommensnachteilen in Form niedrigerer Stundenlöhne verbunden sind. Hier besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf.

Wie Auswertungen der AVID verdeutlichen, erhöhen häufige Statuswechsel, vor allem aber lange Phasen von geringfügiger Beschäftigung, Haushaltsführung etc. das **Risiko niedriger Rentenansprüche** gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung erheblich, so dass die Einkommensrisiken von Personen mit diskontinuierlichen (Erwerbs-)Biografien auch in die Nacherwerbsphase fortgeschrieben werden. Weniger stark sind die Auswirkungen langer Arbeitslosigkeit, da sie durch Rentenbeiträge

der Bundesanstalt für Arbeit abgedeckt sind, sofern ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung besteht. Hiervon können Frauen aufgrund der Einkommensprüfung im Haushaltszusammenhang jedoch nicht in gleichem Maße profitieren wie Männer.

Insgesamt ist aufgrund der zu konstatierenden Erwerbsverläufe vor allem unter westdeutschen Frauen ein hoher Anteil von Personen mit niedrigen eigenständigen GRV-Renten zu konstatieren, auf der anderen Seite ist dies die einzige Gruppe, in der der Anteil der Niedrigrentenbezieher rückläufig ist. Sowohl bei westdeutschen Männern als auch bei ostdeutschen Männern und Frauen weist die AVID im Kohortenvergleich einen steigenden Anteil von Niedrigrentenbeziehern und Niedrigrentenbezieherinnen aus.

Die **Betrachtung des gesamten persönlichen Netto-Alterseinkommens** zeigt, dass vor allem westdeutsche Männer aller Altersgruppen und jüngere ostdeutsche Männer durch Kumulation von Alterseinkünften die Schwelle niedriger Alterseinkommen zu überwinden vermögen. Ein hohes Risiko, mit wenig (eigenem) Geld im Alter leben zu müssen, tragen westdeutsche Frauen, die wiederholt oder länger beitragsfrei gearbeitet haben oder sich der Haushaltsführung gewidmet haben. In Ostdeutschland verfügen zudem Frauen mit langen Selbstständigkeitsphasen sehr häufig nur über geringe Alterseinkünfte. Offensichtlich gelingt es ihnen nur unzureichend, Zugang zu den berufsständischen Versorgungssystemen zu erhalten oder sich anderweitig abzusichern. Hier zeigt sich, dass nicht (mehr) davon ausgegangen werden kann, dass Selbstständige kein besonderes Schutzbedürfnis hätten und eigenständig ausreichend für das Alter vorsorgen könnten. Auch Langzeitarbeitslose können, wie angesichts der Nachrangigkeit der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu erwarten, vergleichsweise selten auf weitere Alterseinkünfte zurückgreifen.

Ansprüche auf **betriebliche Alterssicherung** sind bisher nur unter westdeutschen Männern verbreitet, dort aber gemäß AVID von Kohorte zu Kohorte rückläufig. Besonders deutlich verlief der Rückgang in NRW, wo die AVID für die Kohorte 1936-40 noch einen Deckungsgrad von 41%, für die Kohorte 1951-55 jedoch nur noch 31% verzeichnet. Bei westdeutschen Frauen und in der ostdeutschen Erwerbsbevölkerung ist dagegen, ausgehend von sehr niedrigen Niveaus, eine allmähliche Ausbreitung von betrieblichen Alterssicherungsansprüchen zu verzeichnen. Besonders gering waren bisher die Chancen von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien, in den Genuss betrieblicher Alterssicherungsansprüche zu kommen. Insgesamt kann bislang nicht von einer tragfähigen 2. Säule gesprochen werden, zumal betriebliche Alterssicherungsansprüche in der Regel keine Lücken in der Versorgung der gesetzlichen Rentenversicherung schließen, sondern zumeist von denjenigen Personen erworben werden, die auch schon hohe Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Allerdings ist von den im Rahmen der Rentenreform beschlossenen Änderungen ein verbesserter Zugang von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien zur betrieblichen Alterssicherung zu erwarten.

Wesentlich höher ist schon heute der Verbreitungsgrad der **privaten Vorsorge** in Form von Lebensversicherungen oder privaten Rentenversicherungen. Auch Frauen in beiden Landesteilen und ostdeutsche Männer, sowie auch Personengruppen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien sorgen heute schon mehrheitlich privat für das Alter vor. Die private Absicherung westdeutscher Frauen ist dabei in starkem Maße davon abhängig, ob auch der Ehepartner eine Lebensversicherung oder private Rentenversicherung hat. Auch hier ist zu erwarten, dass die veränderte Gesetzeslage die Zunahme privater Altersvorsorge weiter beschleunigt.

Angesichts der gestiegenen Anforderungen des Arbeitsmarktes und der Risiken diskontinuierlicher Erwerbsverläufe wird zunehmend eine kontinuierliche **Fort- und Weiterbildung** während des gesamten Erwerbslebens notwendig sein. Ein beträchtlicher Teil der Erwerbstätigen – allerdings mit ca. 40% weniger als die Hälfte – nahm innerhalb der letzten fünf Jahre an Lehrgängen, Kursen, Seminaren zur beruflichen Weiterbildung oder Umschulung teil. Auch hier sind jedoch charakteristische Ungleichverteilungen zu konstatieren, die deutlich machen, dass gerade schwache bzw. benachteiligte Gruppen von Erwerbstätigen bisher (zu) wenig an Weiterbildungsaktivitäten beteiligt sind. Gering verbreitet ist Weiterbildung gemäß der eigenen Angaben vor allem bei Niedrigqualifizierten, bei befristet und geringfügig bzw. sozialversicherungsfrei Beschäftigten und bei den jüngsten sowie den ältesten Gruppen der Erwerbstätigen. Zudem sind erwerbstätige Frauen (vor allem in Westdeutschland) seltener an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt als Männer. So lagen die Weiterbildungsquoten bei den jüngsten und ältesten Gruppen von Erwerbstätigen nach den Daten der BIBB/IAB-Befragung zu Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen nur etwa halb so hoch wie bei den Erwerbstätigen mittleren Alters; so bildete sich nur jeder fünfte Erwerbstätige ohne qualifizierten Abschluss innerhalb der letzten fünf Jahre weiter, aber zwei von drei Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss. Schlusslicht in Bezug auf die Weiterbildung sind geringfügig bzw. nicht-versicherungspflichtig beschäftigte Frauen in Westdeutschland, bei denen die Weiterbildungsquote nicht einmal 15% (bezogen auf die letzten fünf Jahre) erreichte. Dies lässt vermuten, dass gerade unter den Personengruppen, die ohnehin ein erhöhtes Arbeitsmarktrisiko tragen, viele Betroffene wenig Chancen haben, mit den Entwicklungen Schritt zu halten und ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern.

Als auffallendstes Ergebnis der zahlreichen **landesspezifischen Auswertungen für Nordrhein-Westfalen** lässt sich festhalten, dass sich hier in den meisten Fällen ähnliche Strukturen und Entwicklungen wie in Westdeutschland allgemein zeigen, allerdings vielfach in noch deutlicherer Ausprägung. Dies gilt für die allgemeine Verbreitung unterschiedlicher atypischer Beschäftigungsverhältnisse, besonders aber für die besonders hohe (oder auch besonders niedrige) Betroffenheit bestimmter Gruppen von den generellen Entwicklungen. So zeigt sich bei den Männern und Frauen mittleren Alters noch ein eher traditionelles Geschlechtermodell mit großen Unterschieden in den Erwerbsbiografien von Männern und Frauen, während der Mikrozensus für die letzten Jahre bereits einen besonders deutlichen Rückgang der Männer- und Zuwachs der Frauenerwerbstätigkeit ausweist. Einige weitere Beispiele aus den Querschnittsanalysen für überdurchschnittlich ausgeprägte Strukturen und Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen sind: die besonders hohen Befristungsquoten bei jüngeren und die besonders niedrigen Befristungsquoten bei älteren Beschäftigten; der überdurchschnittlich hohe Anteil Niedrigqualifizierter unter den befristet Beschäftigten; die (leicht) überdurchschnittliche Kombination von Teilzeit und Befristung; die weit überdurchschnittliche Verbreitung geringfügiger bzw. nicht versicherungspflichtiger Beschäftigung unter den jüngeren Erwerbstätigen sowie auch unter den Geringqualifizierten (besonders unter den gering qualifizierten Frauen); die noch stärkere Konzentration von Zeitarbeitnehmern und Zeitarbeitnehmerinnen auf Personen ohne qualifizierten Abschluss sowie der besonders stark ausgeprägte Anstieg von Zeitarbeit von den älteren zu den jüngeren Kohorten; der überdurchschnittliche Anteil der abhängig Beschäftigten, der schon einmal selbstständig war; die höhere Quote an Erwerbstätigen mit Arbeitslosigkeitserfahrung in der Erwerbsbiografie, sowie der besonders niedrige Anteil der geringfügig bzw. sozialversicherungsfrei Beschäftigten, der an Weiterbildungsaktivitäten beteiligt war.

Zwar hat NRW gerade in Bezug auf die Weiterbildung der Erwerbstätigen ungeachtet des letztgenannten Aspekts auch einige Pluspunkte im Vergleich zum westdeutschen und auch zum gesamtdeutschen Durchschnitt aufzuweisen: So haben sich nach eigenen Angaben vor allem gut qualifizierte Personengruppen (mit akademischem Abschluss) in NRW in den letzten Jahren besonders häufig weitergebildet, und auch die allgemeinen Quoten für die Inanspruchnahme unterschiedlicher Weiterbildungsmöglichkeiten liegen durchweg höher als im westdeutschen und im Bundesdurchschnitt. Dennoch geben die aufgeführten Ergebnisse Anlass zu der Vermutung, dass gerade in NRW die potenziell problematischen Aspekte von Flexibilität besonders stark auf bestimmte Personengruppen konzentriert sind und hier insofern ein besonderer Bedarf besteht, Flexibilität mit sozialer Absicherung zu verknüpfen.

Fazit

Wie die Untersuchung der Entwicklung unterschiedlicher Beschäftigungsformen und der Arbeitsmarktmobilität verdeutlicht, sind die Chancen und Risiken von Flexibilität sehr ungleich verteilt. Arbeitsmarktmobilität ist zwar zum überwiegenden Teil freiwillig und der Großteil der Wechsler kann durch die Übergänge Verbesserungen realisieren, doch gibt es auch ein deutliches und steigendes Ausmaß an unfreiwilliger Mobilität. Zudem zeigt sich, dass die verschiedenen Erwerbsformen mit unterschiedlichen Risiken (z. B. bezüglich sozialer Absicherung oder Arbeitslosigkeit) behaftet sind. Insgesamt kristallisieren sich für verschiedene Personengruppen erhöhte Risiken heraus, die sich u. a. in einem höheren Maß an unfreiwilliger Mobilität, Verschlechterungen bei Arbeitsplatzwechseln, erhöhter Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit oder geringeren Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt niederschlagen. Diese Risiken betreffen nicht alle im Folgenden genannten Personengruppen gleichermaßen, doch kommt es teilweise zu einer Kumulation von Risiken. Für befristet Beschäftigte bedeutet dies zum Beispiel, dass sie sowohl ein erhöhtes Ausmaß an unfreiwilliger beruflicher Mobilität aufweisen, als auch ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko. Zu den Personengruppen, die insgesamt erhöhten Risiken am Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, gehören neben den befristet Beschäftigten Personen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, Berufseinsteiger, ältere Personen, Personen aus Ostdeutschland, Frauen und Langzeitarbeitslose. Offensichtlich ist, dass die Risiken kumulieren, wenn eine Person mehreren der genannten Teilgruppen angehört. Auf diese Gruppen muss in der politischen Debatte ein besonderes Augenmerk gerichtet werden, wenn es darum geht, Mobilität zu fördern und gleichzeitig prekäre Wechsel sozialpolitisch zu flankieren. Wie die Auswertungen zeigen, kommt dabei einem präventiven Vorgehen eine hohe Bedeutung zu. Dazu gehört zum einen, Langzeitarbeitslosigkeit von vornherein zu verhindern und zum anderen, gerade Personen der genannten Risikogruppen darin zu unterstützen, ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu erhalten und zu festigen. Die folgenden Berichtsteile III und IV beschäftigen sich intensiver mit den Zusammenhängen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung bzw. mit den Voraussetzungen und Desideraten einer flexibilitätsorientierten Politik.

III.1

Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland: Einführung

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Wie der vorangegangene, auf empirischen Auswertungen beruhende Berichtsteil II deutlich gemacht hat, muss die These, dass Arbeits- (und Lebens-)verhältnisse flexibler und Erwerbsbiographien diskontinuierlicher werden, differenziert betrachtet werden. In vielen Bereichen ist die Entwicklung atypischer Arbeitsverhältnisse von der aus Makroebene betrachtet nicht so eindeutig, wie die öffentliche Diskussion z. T. suggeriert, oder die Ergebnisse hängen – wie im Fall der insgesamt nur mäßig angestiegenen befristeten Beschäftigung - vom gewählten Betrachtungszeitraum ab. Auch bei der Betrachtung von Übergängen zeigte sich kein durchgängiger Trend zu mehr Mobilität. Zudem machte die qualitative Analyse von Berufs- und Stellenwechseln deutlich, dass es sich hier überwiegend um Mobilität handelt, die von den Erwerbstätigen selbst gewünscht ist und durch die sie ihre eigene berufliche Situation zu verbessern vermögen. Bei der Betrachtung von Erwerbsbiografien wurde auch noch einmal deutlich, dass zumindest für Frauen eher ein Trend zur Verminderung von Diskontinuitäten (d.h. vor allem eine Verkürzung von Erwerbsunterbrechungen) statt einer Verstärkung zu beobachten ist. Nicht-Normalarbeitsverhältnisse ersetzen hier häufig nicht etwa Normalarbeitsverhältnisse, sondern treten an die Stelle von Phasen der Nichterwerbstätigkeit.

Dennoch erscheint Entwarnung nicht angezeigt. Die allgemeinen Ergebnisse täuschen leicht darüber hinweg, dass die Entwicklungen sich anders darstellen, wenn bestimmte Gruppen der Bevölkerung bzw. der Erwerbstätigen betrachtet werden. So wurde deutlich, dass die Dynamik der Entwicklungen in einem ganz anderen Licht erscheint, wenn man die Verschiebungen zwischen älteren und jüngeren Kohorten betrachtet: Hier zeigt sich in der Tat vielfach ein sehr viel deutlicherer Trend, z. B. zu befristeter Beschäftigung, zu unfreiwilligen und zu weniger geglückten Berufs- und Arbeitsplatzwechseln etc. Vor allem aber machten die Auswertungen zur Verteilung von Arbeitslosigkeit im Quer- und im Längsschnitt die unterschiedliche Entwicklung für verschiedene Gruppen deutlich. Hier wurde nicht nur der allgemeine Zuwachs der Betroffenheit von Geburtskohorte zu Geburtskohorte deutlich, sondern – zusätzlich zu der besonderen Betroffenheit von Erwerbstätigen in Ostdeutschland - auch die Konzentration auf bestimmte Gruppen, v.a. beruflich gering Qualifizierte, Berufseinsteiger und ältere Beschäftigte, von denen nicht nur ein wachsender Prozentsatz Arbeitslosigkeitserfahrungen macht, sondern bei denen sich Arbeitslosigkeit auch individuell immer häufiger einstellt und einen größeren Teil der Biographie einnimmt.

Im folgenden Berichtsteil wird nun der Bogen zwischen diesen und anderen Aspekten von Flexibilität einerseits und den Systemen der sozialen Sicherung andererseits geschlagen. Dabei stehen drei zentrale Säulen des deutschen Systems sozialer Sicherung auf dem Prüfstand: die Sozialhilfe, die aktive Arbeitsmarktpolitik (als Teil der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit) sowie die Alterssicherung.

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

Die Konzentration auf die drei ausgewählten Sicherungsbereiche folgt der These, dass es sich hier nicht nur um insgesamt bedeutsame Subsysteme des deutschen Sozialstaats handelt, sondern vor allem auch um solche, die zentral durch Tendenzen zur Flexibilisierung von Arbeits- und Lebensverhältnissen bzw. –biografien berührt werden. Die Verantwortung dafür, instabile und diskontinuierliche Erwerbsbiografien abzusichern, liegt in erster Linie bei den Systemen der Arbeitslosenversicherung bzw. Arbeitsförderung. Die Arbeitslosenversicherung ist nicht nur für die monetäre Sicherung bei Arbeitslosigkeit zuständig, sondern auch für die Förderung der Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte, die im Rahmen des Beschäftigungskapitels des Amsterdamer Vertrags von 1998 auch auf europäischer Ebene als zentrale Aufgabe bestimmt wurde. Die Sozialhilfe fängt zur Zeit einen großen Teil der prekären Auswirkungen der Flexibilisierung auf. Sie steht nicht nur als Mindestsicherungsnetz vor gestiegenen Herausforderungen, sondern beeinflusst durch ihre Ausgestaltung auch maßgeblich das Gelingen oder Scheitern der Übergänge zurück in die Erwerbstätigkeit. Dabei wird sowohl bezüglich der Sicherungs- als auch der Integrationsfunktion die Aufgabentrennung zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zunehmend schwieriger; eine bessere Abstimmung beider Bereiche gehört zu den Herausforderungen, die aus den skizzierten Veränderungen resultieren. Das Alterssicherungssystem als Sicherungssystem für die Nacherwerbsphase reagiert in Deutschland durch seine enge Anbindung an sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit – und damit einen im internationalen Vergleich begrenzten Ausschnitt der Erwerbstätigkeit – sowohl auf der Leistungsseite als auch bezüglich der Einnahmenseite besonders deutlich auf Veränderungen der Erwerbsformen und -biographien.

Im Hinblick auf das übergreifende Thema „Flexicurity“ stellt die vorgenommene Schwerpunktsetzung eine gewichtige Einschränkung dar: Bedeutende Akteure, die ebenfalls die Balance von Flexibilität und Sicherheit mitgestalten, z. B. die Tarifvertragsparteien wie auch die betrieblichen Akteure, werden ebenso wie zentrale Regelungsbereiche, vor allem das Arbeitsrecht, unberücksichtigt gelassen oder nur am Rande behandelt. Doch selbst in bezug auf die staatlichen Systeme sozialer Sicherung stellen die drei ausgewählten Schwerpunkte lediglich einen Ausschnitt dar: So wäre vor allem der Bereich der Familienpolitik als ein weiteres wichtiges Feld zu nennen, das in direktem Zusammenhang mit der Veränderung von Erwerbs- und Familienstrukturen zu betrachten wäre. Entsprechende Analysen bleiben weiteren Untersuchungen vorbehalten.

Bei den drei folgenden Studien zum Verhältnis von Flexibilität und Sicherheit in den fokussierten Bereichen Sozialhilfe, aktive Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung ist zu berücksichtigen, dass es sich jeweils um ein Wechselverhältnis handelt: Veränderungen der Arbeits- und Lebensverhältnisse wirken auf die Sicherungssysteme ein, insofern sich z. B. die Zahl der Leistungsempfänger bzw. ihre Ansprüche verändern, oder aber die Finanzierung schwieriger wird. Gleichzeitig wirken jedoch auch die Finanzierung der Sicherungssysteme und die Ausgestaltung ihrer Leistungen auf den Arbeitsmarkt, auf die Ausgestaltung und Akzeptanz unterschiedlicher Erwerbsformen, auf die Gestaltung von Lebensverläufen und Erwerbsunterbrechungen etc. Zudem sind die Sicherungsbereiche selber nicht unabhängig voneinander, wie vor allem an den zunehmend weniger deutlichen Trennlinien zwischen Sozialhilfe und aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. Arbeitslosenversicherung deutlich wird.

Die Studien untersuchen insofern immer die spezifischen Zusammenhänge zwischen Flexibilität und Sicherheit für das jeweilige Sicherungssystem angesichts der momentanen Ausgestaltung, bevor hieraus resultierender Reformbedarf und Re-

formoptionen diskutiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Ausgangssituationen der drei betrachteten Systeme und auch die Optionen für weitergehende Reformen maßgeblich unterscheiden: Im Bereich der Alterssicherung wurde eine größere Reform bereits in der Frühphase des Projekts abgeschlossen, so dass sich der Projektbericht u.a. aus der Perspektive von Flexicurity mit dieser Reform auseinandersetzt und längerfristig orientierte Linien für die Weiterentwicklung der Alterssicherung aufzeigt. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden wichtige Reformmaßnahmen für den Bereich der Arbeitsförderung während der Projektphase im Rahmen des sog. Job-Aktiv-Gesetzes politisch diskutiert. Vor dem Hintergrund des ermittelten Handlungsbedarfs wird u.a. geprüft, wieweit diese (gegen Projekte im November 01 verabschiedeten) Maßnahmen geeignet erscheinen, den neuen Anforderungen flexibler Erwerbsverhältnisse und vermehrter Übergänge bei bestimmten Personengruppen gerecht zu werden. Im Sozialhilfebereich steht dagegen eine Reform noch aus; hier sind entsprechende Maßnahmen erst für die nächste Legislaturperiode anvisiert, so dass sich die Analyse vor dem Hintergrund des gegebenen Themas vorwiegend mit ausgewählten Vorschlägen der aktuellen Reformdebatte auseinandersetzt.

III.2

Flexibilisierung und soziale Sicherung in Deutschland: Reformbedarf und Reformoptionen für die Sozialhilfe

*Walter Hanesch*¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	323
1. Einleitung.....	325
2. Zur Stellung der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung.....	325
2.1 Aufgabenstellung, Leistungen und Prinzipien der Sozialhilfe.....	326
2.1.1 Die Leistungen der HLU.....	326
2.1.2 Prinzipien der Leistungsgewährung.....	328
2.2 Bedeutungszuwachs der Sozialhilfe: Entwicklung der Empfängerzahlen und der Ausgaben in der Sozialhilfe.....	330
3. Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als Herausforderung für das letzte Netz sozialer Sicherung	332
3.1 Flexibilisierung und Einkommenslage im Haushaltskontext.....	332
3.2 Auswirkungen der Flexibilisierung auf den Sicherungs-, Integrations- und Dienstleistungsbedarf in der Sozialhilfe.....	334
4. Die Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Flexibilisierung und Sicherung. 337	
4.1 Zwischen Anreiz- und Sicherungsfunktion: Fehlende Arbeitsanreize in der Sozialhilfe?	337
4.2 „Aktive Flexibilisierung“: Reformansätze zur beschäftigungsorientierten Reform der Sozialhilfe	340
5. Zum Verhältnis von vorgelagerten Sicherungssystemen und Sozialhilfe am Beispiel der Arbeitslosenversicherung	343
5.1 Reformbedarf und Reformoptionen im Verhältnis von Sozialversicherung und Sozialhilfe: Das Beispiel Arbeitslosenversicherung.....	343
5.2 Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe	344
5.3 Bedarfsbezogene Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit als alternative Option	349
6. Befestigung der sozialen Sicherungsfunktion der Sozialhilfe	352
6.1 Zur Eignung der HLU als Grundsicherung	352
6.2 Regelsatzbemessung und Neugestaltung des Leistungsniveaus.....	353
6.3 Neubestimmung der Bedingungen der Leistungsvergabe	356

¹ Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt.

7. Ausbau der Integrationsfunktion der Sozialhilfe	359
7.1 Der aktivierende Sozialstaat und kommunale Arbeitsförderung.....	359
7.2 Rechtliche Regelung und kommunale Praxis der „Hilfe zur Arbeit“.....	361
7.3 Reformoptionen und -initiativen für eine zielgenaue Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger	365
8. Zum Ausbau der Dienstleistungsfunktion der Sozialhilfe	369
9. Ausbau der Sicherungs- und Integrationsfunktion und Neuregelung der Sozialhilfefinanzierung	373
10. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	375
Literaturverzeichnis	377

1. Einleitung

Die Wirtschafts- und Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland wird gegenwärtig durch einen Prozess der Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse geprägt (vgl. z. B. Keller/Seifert 2000), auch wenn die empirischen Befunde nicht ganz so eindeutig sind, wie dies in der Fachdiskussion zumeist unterstellt wird (vgl. Bosch 2001). Dabei ist bis heute offen, welches Maß an „Flexibilität“ ökonomisch wünschbar und sozial und politisch verkraftbar ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag die bestehenden Sicherungsnetze im Rahmen des deutschen Sozialstaatsmodells dazu leisten können, die mit der Flexibilisierung einhergehende Aktualisierung materieller Existenzrisiken aufzufangen und aktive Förderhilfen für die Bewältigung dieser Risiken und der damit einhergehenden Gefährdungen bereitzustellen.

Im Rahmen der vorliegenden Expertise wird der Frage nachgegangen, welche Herausforderungen mit der Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse für das bisherige letzte Netz der Sozialhilfe verbunden sind und welchen Beitrag dieses letzte Netz für die soziale Sicherung und Integration unter den Bedingungen der Flexibilisierung leisten kann und leisten soll. Diese Frage lässt sich zweifellos nicht losgelöst vom Beitrag der vorgelagerten Sicherungsnetze beantworten. Da die vorgelagerten Netze am Beispiel der aktiven Arbeitsförderung gemäß SGB III sowie der gesetzlichen Rentenversicherung in zwei weiteren Teilen des Projektberichtes explizit untersucht werden, bleibt die vorliegende Untersuchung auf die Sozialhilfe beschränkt. Dennoch muss auch hier das Verhältnis zwischen den vorgelagerten Leistungssystemen und dem nachgelagerten Sozialhilfenetz aufgegriffen werden. Im Vordergrund steht dabei die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ als „Sozialhilfe im engeren Sinne“.

Die Darstellung umfasst die folgenden Untersuchungsschritte: In einem ersten Schritt wird zunächst das Leistungssystem der Sozialhilfe insbesondere im Hinblick auf die ihm zugrunde liegende Sicherungs-, Integrations- und Dienstleistungsfunktion vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden – ausgehend von ausgewählten Erscheinungsformen der Flexibilisierung – zentrale Herausforderungen für diese Aufgabenfelder der Sozialhilfe skizziert. Als Einstieg in die Erörterung des Reformbedarfs und möglicher Reformoptionen in der Sozialhilfe wird in einem dritten Schritt das Spannungsverhältnis zwischen Flexibilisierungs- und Sicherungsanforderungen, in dem die Sozialhilfe heute steht, dargestellt und gewürdigt. In einem weiteren Schritt wird am Beispiel der Arbeitslosenversicherung die Frage thematisiert, inwieweit eine Reform der sozialen Sicherung im primären Netz der Sozialversicherung oder in der Sozialhilfe ansetzen sollte und welche Folgen von einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu erwarten wären. In zwei weiteren Abschnitten werden Reformbedarf und Reformmöglichkeiten im Hinblick auf die Sicherungs- und die Integrationsaufgabe der Sozialhilfe untersucht. Es schließen sich Anmerkungen zur Dienstleistungsfunktion und zur Finanzierung der Sozialhilfe an. Abschließend werden zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen präsentiert.

2. Zur Stellung der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung

Mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wurde der Sozialhilfe 1961 die Aufgabe zugewiesen, als letztes Netz sozialer Sicherung besondere, atypische Not- und Bedarfslagen abzudecken. Sie ergänzt die vorgelagerten, an das Arbeitnehmerverhältnis gekoppelten Sozialversicherungssysteme, deren Aufgabe darin liegt, beim Auftreten allgemeiner, standardisierbarer Lebensrisiken – neben Sach- und Dienstleistungen – Lohnersatzleistungen bereitzustellen, durch die eine Stabilisierung

der materiellen Lebenslage gemäß dem Prinzip der Lebensstandardsicherung erreicht werden soll. Vorgelagert sind aber ebenso steuerfinanzierte – einkommensabhängige – Transfers, durch die besondere Lasten abgemildert werden sollen.² Die Sozialhilfe ist insofern Basissystem, als sie als „Lückenbüßer“ überall dort einsetzt, wo andere Leistungssysteme für eine Sicherung des sozialkulturellen Minimums nicht hinreichend sind. Darüber hinaus bietet sie ein breites Netz spezifischer Hilfen, die sich an Personen wenden, die sich in einer besonderen Notlage befinden und die einen Hilfebedarf aufweisen, der nicht durch andere Sozialleistungen gedeckt wird. Im Folgenden sollen zentrale Leistungen und Prinzipien dieses letzten Netzes zusammenfassend dargestellt werden. Darüber hinaus wird die Entwicklung dieses Leistungsnetzes und der darin zum Ausdruck kommende Bedeutungswandel skizziert.

2.1 Aufgabenstellung, Leistungen und Prinzipien der Sozialhilfe

Durch Gewährung von Sozialhilfe soll Personen, die über kein oder kein ausreichendes Einkommen verfügen, deren Vermögen bestimmte Grenzen nicht übersteigt und die keine Ansprüche auf vorrangige öffentliche Sozialleistungen oder private Unterhaltsleistungen besitzen, die „Führung eines menschenwürdigen Lebens“ ermöglicht werden. Dabei soll die Hilfe den „Hilfesuchenden“ so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Die Sozialhilfe umfasst zwei Hilfearten, die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) und die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (HBL). Während die HBL qualifizierte Bedarfssituationen erfasst, bei denen die Aufbringung der Mittel für diesen besonderen Bedarf die Leistungsfähigkeit des Hilfesuchenden übersteigt, soll die HLU den Grundbedarf des täglichen Lebens abdecken. Als Formen der Hilfe unterscheidet das BSHG zwischen persönlicher Hilfe, Geldleistungen und Sachleistungen. Während die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ überwiegend Sachleistungen zur Überwindung besonderer, gesetzlich definierter Notsituationen bereitstellt, soll durch die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) eine Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Sinne eines sozialkulturellen Existenzminimums gewährleistet werden. In der HLU standen und stehen traditionell monetäre Hilfeleistungen im Vordergrund, allerdings hat in der Verwaltungspraxis ein Umdenken in Richtung einer wachsenden Bedeutung weiterer Leistungsformen eingesetzt.

2.1.1 Die Leistungen der HLU

Für die Thematik des Projektes sind vor allem drei Leistungsformen der HLU besonders hervorzuheben:

a) Monetäre HLU-Leistungen

Im Rahmen der HLU werden als monetäre Transferleistungen laufende und einmalige Leistungen gewährt. Erstere umfassen sog. Regelsätze, ggf. sog. Mehrbedarfzuschläge sowie die Kosten der Unterkunft (Miete mit Mietnebenkosten und Aufwendungen für Heizung). Bei den einmaligen Leistungen handelt es sich um Leistungen für nicht regelmäßig auftretende Bedarfe des notwendigen Lebensbedarfs, die nicht mit dem Re-

² Zu den einkommensabhängigen Transfers gehören z. B. das Wohngeld und die Leistungen der Ausbildungsförderung, zu den einkommensunabhängigen z. B. das Kindergeld. Weitere Transfers wie das Erziehungsgeld umfassen einkommensabhängige und einkommensunabhängige Komponenten. Schließlich ist neben den direkten Transferzahlungen auch auf steuerliche Entlastungen hinzuweisen (z. B. Kinder- und Ausbildungsfreibeträge). Eine Sonderstellung kommt der Arbeitslosenhilfe zu (vgl. dazu Abschnitt 5.1).

gelsatz abgedeckt sind und die im Regelfall bei Eintreten des Bedarfs zu gewähren sind. Rechtlich gesehen richten sie sich nach dem individuellen Bedarf, wobei die Sozialhilfeträger über Form und Maß nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden haben. In der Praxis hängt der Umfang einmaliger Leistungen damit vom Antragsverhalten der Hilfesuchenden und der Gewährungspraxis des jeweiligen Sozialhilfeträgers ab. Die Kosten der Unterkunft werden, da sie sehr unterschiedlich ausfallen, in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen, soweit sie einen „angemessenen Umfang“ nicht übersteigen. Anspruch auf Mehrbedarfszuschläge haben bestimmte Gruppen von Hilfesuchenden, bei denen per Gesetz ein erhöhter Bedarf unterstellt ist. Die Höhe der Zuschläge ist in der Regel prozentual an den jeweils maßgeblichen Regelsatz gekoppelt. Die sog. Regelsätze sollen den alltäglichen Grundbedarf im Sinne des notwendigen Unterhaltsbedarfs abdecken und sind in ihrer Höhe abhängig von der Stellung im Haushalt als Haushaltsvorstand/ Alleinstehende(r) bzw. Haushaltsangehörige(r), wobei bei Letzteren die Höhe nach dem Alter gestaffelt ist. Die Festsetzung der Regelsätze erfolgt durch die Bundesländer³ und richtet sich seit Einführung des sog. Statistik-Standards 1990 nach der Entwicklung der tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Dabei ist im Mehrjahresabstand eine Neufestsetzung auf der statistischen Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorzunehmen, während in den Zwischenjahren die Regelsätze mit dem jährlichen Anstieg der Verbraucherpreise fortzuschreiben sind. Insgesamt soll sich der durch das Regelsatzniveau definierte Konsumstandard in etwa parallel zum Einkommens- und Verbrauchsniveau unterer Haushaltsgruppen entwickeln. Allerdings ist der Statistik-Standard bereits kurz nach seiner Einführung wieder ausgesetzt worden. Seitdem wurden die Regelsätze jährlich diskretionär fortgeschrieben.

b) Hilfe zur Arbeit

Gemäß § 18 BSHG haben die örtlichen Sozialhilfeträger darauf hinzuwirken, dass arbeitslose Hilfesuchende sich um Arbeit bemühen und Arbeit finden (§ 18 Abs. 2 BSHG). Dabei ist die Bandbreite zumutbarer Arbeit gemäss § 18 Abs. 3 BSHG sehr weit gefasst. Insbesondere soll der Sozialhilfeträger den Hilfesuchenden zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern. Dazu kann er im Einzelfall Zuschüsse an den Arbeitgeber sowie sonstige geeignete Maßnahmen dazu einsetzen, damit der Hilfeempfänger eine Arbeit findet (§ 18 Abs. 4 BSHG). Weiterhin kann der Sozialhilfeträger in diesem Fall einem Hilfeempfänger bis zu zwölf Monaten einen anrechnungsfreien Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand gewähren (§ 18 Abs. 5 BSHG). Soweit es zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall zur Eingliederung gerechtfertigt ist, kann der Sozialhilfeträger von dieser Regelung abweichen (befristet bis Ende 2002). Findet der Hilfesuchende keine Arbeit, ist er verpflichtet, eine ihm zumutbare Arbeitsgelegenheit nach §§ 19 und 20 BSHG anzunehmen. Der Sozialhilfeträger soll für Hilfesuchende zumutbare Arbeitsgelegenheiten schaffen – sei es in Form normaler Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt (§ 19 Abs. 1 BSHG), sei es als zusätzliche und gemeinnützige Arbeit gemäß § 19 Abs. 2 BSHG. Gemäß § 20 BSHG können weiterhin Arbeitsgelegenheiten zur (Wieder-)Gewöhnung an Arbeit oder zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden. Bei der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten ist zwischen der sog. Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante zu unterscheiden: Während bei der Entgeltvariante gemäß § 19 Abs. 1 und Abs. 2 erste Variante BSHG Arbeitsmöglichkeiten auf der Basis eines regulären Arbeitsvertrags zum „üblichen Arbeitsentgelt“ angebo-

³ In Bayern erfolgt die Festsetzung im Rahmen von durch die örtlichen Sozialhilfeträger festgesetzten Mindestregelsätzen.

ten werden, verbleiben bei der Mehrbedarfsvariante gemäß § 19 Abs. 2 zweite Variante und § 20 BSHG die Teilnehmer in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis, bei dem sie weiterhin laufende HLU – aufgestockt um eine Mehraufwandsentschädigung – beziehen. Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten soll der Sozialhilfeträger mit anderen Trägern zusammenarbeiten und in geeigneten Fällen für den einzelnen Hilfesuchenden einen Gesamtplan erstellen. Weigert sich ein Hilfeempfänger, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einzusetzen und sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bemühen und/oder ihm angebotene Erwerbsarbeit oder Arbeitsgelegenheit anzunehmen, droht eine Kürzung oder gar der Verlust des Sozialhilfeanspruchs (§ 25 BSHG).

(c) Umfassende Beratung und Unterstützung

Gemäß § 1 des Bundessozialhilfegesetzes sollen Hilfesuchende soweit wie möglich befähigt werden, unabhängig von den Leistungen der Sozialhilfe leben zu können. Dabei steht einem Rechtsanspruch des Hilfebedürftigen dem Grunde nach die Verpflichtung gegenüber, daran nach Kräften mitzuwirken. Umgekehrt ist der Sozialhilfeträger verpflichtet, persönliche Hilfe insbesondere in der Form umfassender Beratung (§ 8 BSHG) bereitzustellen und durch aktive Unterstützungsleistungen (§ 17 BSHG) das Eintreten von Lebenslagen zu vermeiden bzw. zu überwinden, in denen Leistungen der HLU erforderlich sind. Die Dienstleistungsfunktionen der Beratung und Unterstützung gehören somit zu den unabdingbaren Basisleistungen des BSHG bzw. der HLU (vgl. MASQT 2000a). Sie beziehen sich nicht ausschließlich auf die Gewährung monetärer Transfers oder Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, sondern sollen die Gesamtheit der Probleme und Barrieren, die einem Leben frei von Sozialhilfe entgegenstehen, aufgreifen und zu ihrer Überwindung beitragen. Die „Sozialberatung in prekären materiellen Lebenslagen“ steht für ein breites Spektrum von Beratungsleistungen und anderen Hilfen, die nicht nur den Hilfebedürftigen eine bessere Orientierung gegenüber der Sozialverwaltung ermöglichen sollen, sondern auch von Seiten der Verwaltung ein zielgenaues Angebot sicherstellen sollen (vgl. Bartelheimer/Reis 2001).

2.1.2 Prinzipien der Leistungsgewährung

Sind die materiellen HLU-Leistungen am Prinzip der Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Sinne eines sozialkulturellen Minimums ausgerichtet, dienen die „Hilfe zur Arbeit“ und die umfassende Beratung und Unterstützung dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ und damit dem Ziel der Vermeidung und/oder Überwindung materieller Notlagen. Darüber hinaus ist die Leistungsgewährung in der HLU insbesondere durch die Prinzipien des Nachrangs und der Individualisierung sowie durch selektive Zugangsbeschränkungen gekennzeichnet.

(a) Die Leistungen der HLU sind grundsätzlich nachrangig zu gewähren. Vorrang hat das vorhandene Einkommen und Vermögen (einschließlich Sozialleistungs- und Unterhaltsansprüche) im Rahmen der Bedarfs- bzw. Einsatzgemeinschaft. Zwar besitzt jeder einzelne Hilfebedürftige einen unmittelbaren individuellen Rechtsanspruch auf HLU. Jedoch gelten Ehegatten, die Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft sowie minderjährige und unverheiratete Kinder mit ihren Eltern, soweit sie in einem Haushalt zusammenleben, als Mitglieder einer Bedarfs- bzw. Einsatzgemeinschaft, bei der für die Feststellung des Sozialhilfebedarfs das Einkommen und Vermögen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft heranzuziehen ist. Leben verheiratete und/oder volljährige Kinder mit ihren (Schwieger-)Eltern zusammen, bilden sie eine Verwandten- oder Verschwägertengemeinschaft, bei der eine getrennte Bedarfsfeststellung stattfindet, jedoch bestehende bürgerlich-rechtliche Unterhaltspflichten der Eltern auf den Sozialhilfeträger

übergeleitet werden. Soweit ein Zusammenleben nicht vorliegt, geht das BSHG in Anlehnung an das bürgerliche Recht von einer Unterhaltspflicht zwischen (getrennt lebenden oder geschiedenen) Ehegatten sowie zwischen Eltern und nicht erwachsenen Kindern wie auch zwischen Eltern und erwachsenen Kindern aus. Gerade in Bezug auf die letztgenannte Unterhaltsbeziehung wird in der HLU ein sehr weit gefasstes Verständnis von Familiensubsidarität zugrunde gelegt. So stellte bisher die Tatsache, dass ihre erwachsenen Kinder zum Unterhalt herangezogen werden, für viele ältere Hilfesuchende den entscheidenden Grund dafür dar, auf ihre Leistungsansprüche zu verzichten, da sie eine Beeinträchtigung der familiären Bindungen befürchteten⁴.

(b) Vorrang gegenüber HLU-Leistungen hat in besonderer Weise die Verpflichtung, den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft zu bestreiten. Sofern Leistungsempfänger dieser Verpflichtung nicht nachkommen, erlischt ihr Sozialhilfeanspruch, wobei in der Sozialhilfepraxis stufenweise Kürzungen der HLU vorgenommen werden (auf der Grundlage der „Hilfe- und Sanktionsnorm“ des § 25). Die Ausgestaltung des Vorrangs der eigenen Arbeitskraft erfüllt – in Verbindung mit dem Individualisierungsgrundsatz, einer weit gefassten Familiensubsidarität und restriktiven Prüfungen der Bedürftigkeit – nicht zuletzt die Aufgabe, den Zugang zu dieser Hilfeleistung möglichst „eng“ zu halten. Um die Möglichkeit von Überschneidungen zwischen Sozialhilfebedarf und unterem Arbeitnehmereinkommen im Regelfall auszuschließen, wurde das sog. Abstandsgebot in das BSHG aufgenommen (§ 22 Abs. 4). Dieses gibt in seiner heutigen Version vor, dass das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt bei Ehepaaren mit drei Kindern unter dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen unterer Lohngruppen (bei einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten) liegen soll. Mit dieser – wiederholt modifizierten – Regelung wurde eine Obergrenze für das Sozialhilfeniveau eingeführt, die die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes dadurch sichern soll, dass – in Ergänzung zur Arbeitspflicht – auch vom Sozialhilfeniveau her ein Anreiz zur Erwerbsarbeit erhalten bleibt.

(c) Gemäß § 3 BSHG richten sich Art, Form und Maß der Sozialhilfe „nach den Besonderheiten des Einzelfalles“. Dieser Grundsatz der Individualisierung hat Bedeutung nicht nur im Hinblick auf die Feststellung einer Notlage sondern, auch auf die Hilfestellung. Er ermöglicht einerseits ein flexibles Eingehen auf die jeweiligen Not- und Bedarfslagen. Er erfordert im Rahmen der Bedarfsprüfung jedoch eine – streng genommen kontinuierliche – Kontrolle der persönlichen Lebensverhältnisse. Diese Kontrolle kann von den Hilfeempfängern als belastend, entmutigend und diskriminierend empfunden werden. Weiterhin hat die Anwendung dieses Grundsatzes eine Instabilität der Versorgungslage zur Folge, da der Hilfebedürftige weder von vornherein weiß, welcher Bedarf in welcher Höhe von der Sozialbehörde anerkannt wird, noch im Falle einer Leistungsbewilligung von einer andauernden Versorgung ausgehen kann (vgl. z. B. Schulte/Trenk-Hinterberger 1986).

(d) Schließlich sind einzelne Personengruppen vom Anspruch auf bzw. Bezug von HLU ausgenommen. Ausgenommen waren von Beginn an Auszubildende, die sich in einer förderungsfähigen Ausbildung nach dem BAföG oder SGB III befinden, auch wenn sie aus persönlichen Gründen keine Ausbildungsförderung erhalten (§ 26 BSHG). Mit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) 1993 wurden ebenso Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge vom HLU-Leistungsanspruch ausgenommen, die nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind oder aufgrund dieses Gesetzes Leistungen

⁴ In der ab 2003 in Kraft tretenden Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte im Rahmen des GSiG wurde diese Regelung stark eingeschränkt; vgl. auch Abschnitt 6.3.

entsprechend dem BSHG erhalten.⁵ Mit Inkrafttreten des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) besitzen schließlich auch Personen, die die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder ab dem 18. Lebensjahr dauerhaft erwerbsgemindert sind, einen vorrangigen Anspruch auf die neu eingeführte bedarfsorientierte Grundsicherung; sie können daneben aber auch weiterhin einen Anspruch auf ergänzende HLU geltend machen.

Während mit dem AsylbLG ein weiteres letztes Netz unter dem bisherigen Netz der HLU eingezogen wurde, das durch eine extrem restriktive Ausgestaltung von Leistungshöhe, Leistungsformen und Leistungsbedingungen primär der Abschreckung potenzieller Wirtschaftsflüchtlinge dienen soll, wurden für die Bezieher von Leistungen nach dem GSiG partielle Verbesserungen der Bedingungen der Leistungsgewährung eingeführt. Aus der ursprünglich (nahezu) universell ausgerichteten HLU ist daher mittlerweile eine kategorial ausgerichtete Hierarchie von letzten Netzen entstanden, die die Gefahr in sich trägt, dass künftig für weitere Gruppen Sonderregelungen eingeführt werden (vgl. z. B. Schulte 1995; Bäcker 2001). Auch wenn daher die beiden Leistungssysteme des AsylbLG und des GSiG als komplementäre, Quasi-Sozialhilfe-Netze anzusehen sind, sollen sie im Folgenden nicht weiter dargestellt und gewürdigt werden (vgl. zum GSiG den Teil zur Alterssicherung im vorliegenden Projektbericht).

(e) Kennzeichnend für das Leistungssystem der Sozialhilfe in der Bundesrepublik ist schließlich die Tatsache, dass die Regelungskompetenz primär auf der Ebene des Bundes und z.T. auch bei den Ländern angesiedelt ist. Die Kommunen sind als örtliche Träger für die Finanzierung und administrative Umsetzung des Großteils der BSHG-Leistungen zuständig, zu denen insbesondere die laufende HLU außerhalb von Einrichtungen gehört.⁶ Ob und in welchem Maße sich die Länder an den Sozialhilfeaufwendungen der Kommunen beteiligen, richtet sich nach den Ausführungsgesetzen zum BSHG und den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer. Aktuelle Daten zum Umfang der finanziellen Beteiligung der einzelnen Länder an der Finanzierung der Aufwendungen für die HLU sind nicht verfügbar. Für die Umsetzung der Sozialhilfe ist weiterhin bedeutsam, dass das BSHG den Charakter eines Rahmengesetzes hat, das den ausführenden Stellen erhebliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume lässt, die lediglich durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte eingeschränkt wird. Dabei gewähren die Landkreise und kreisfreien Städte die HLU im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben als Selbstverwaltungsaufgabe, wobei es in das Ermessen der Kommunen gestellt ist, mit welchen Prioritäten und Konzepten und in welcher administrativen Form diese Sozialhilfeaufgabe realisiert wird.

2.2 Bedeutungszuwachs der Sozialhilfe: Entwicklung der Empfängerzahlen und der Ausgaben in der Sozialhilfe

Das Leistungssystem der Sozialhilfe hat in den beiden letzten Dekaden einen starken Bedeutungszuwachs erfahren, wie sich auf Basis der amtlichen Sozialhilfestatistik anhand der Entwicklung der Sozialhilfeempfängerzahlen wie auch der Ausgaben für die

⁵ Dies gilt ebenso für § 120 Abs. 2 BSHG, wonach Ausländer keinen Sozialhilfeanspruch haben, die sich in die Bundesrepublik Deutschland begeben, um Sozialhilfe zu erlangen, und für § 120 Abs. 5 BSHG, wonach Ausländern, soweit sie gegen ausländerrechtlich räumliche Beschränkungen verstoßen oder soweit sie sich in einem Land aufhalten, für das sie keine Aufenthaltserlaubnis besitzen, nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe geleistet werden darf.

⁶ Daneben sind sie – mit Ausnahme von drei Bundesländern – auch an der Finanzierung der überörtlichen Träger beteiligt.

Sozialhilfe erkennen lässt (vgl. Statistisches Bundesamt 2001; Statistisches Bundesamt: Mitteilungen für die Presse vom 21. und vom 28.08.2001):

- So hat sich die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt als Sozialhilfe im engeren Sinne im alten Bundesgebiet (zum jeweiligen Jahresende) im Zeitraum 1980 bis 2000 von 922.000 um rund 145% auf 2.258.000 Personen erhöht. Bezieht man die neuen Bundesländer (426.000) mit ein, waren es 2.684.000 Personen, die Ende 2000 auf laufende Leistungen der HLU angewiesen waren.⁷ Weniger als 1% der HLU-Empfänger lebten in Einrichtungen, die übrigen in privaten Haushalten außerhalb von Einrichtungen. Der jahrelange kontinuierliche Anstieg der Empfängerzahlen wurde erstmals 1994 unterbrochen, als mit Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes der Großteil der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem BSHG ausgegliedert wurde. Ende 1999 waren 436.000 Personen in dieses neue Sonderleistungssystem zu wesentlich schlechteren Bedingungen ausgegliedert. 1997 erreichte die HLU-Empfängerzahl mit 2,919 Mio. ihren bisherigen Höhepunkt. Seitdem sind die Empfängerzahlen kontinuierlich zurückgegangen (bis 2000 um 235.000 Empfänger), wobei noch unklar ist, ob es sich lediglich um einen vorübergehenden Rückgang oder um eine dauerhafte Veränderung des Entwicklungstrends handelt. Der Anteil der Leistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen an der Wohnbevölkerung stieg von 1,4% in 1980 bis 1997 auf 3,8%, ging danach bis 2000 wieder auf 3,3% zurück. Die Empfängerzahlen bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL), die nach wie vor nur als Jahreszeitraumzahlen ausgewiesen werden und daher mit den zeitpunktbezogenen HLU-Empfängerzahlen nur bedingt vergleichbar sind, haben seit 1980 nur leicht zugenommen (bis 1999 auf 1,4 Mio. Personen).
- Betrachtet man die Entwicklung der beiden letzten Jahrzehnte, ist nicht nur die stark gestiegene Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt auffällig, sondern auch die Veränderung der Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsbezieher. Waren es traditionell insbesondere ältere Frauen, die über keine ausreichenden Rentenansprüche verfügten und gesellschaftliche Randgruppen wie Obdachlose und Straftatlassene, die auf Sozialhilfe angewiesen waren, so sind diese Gruppen der „alten Armut“ mittlerweile durch die Gruppe der „neuen Armen“ ergänzt und überlagert worden. Immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter stehen im Sozialhilfebezug, wobei sich Arbeitslosigkeit zur Hauptursache des Sozialhilfebezugs entwickelt hat. Betrachtet man die Haushaltsstruktur der HLU-Empfänger, so stellen Alleinstehende zwar nach wie vor den Großteil der Leistungsempfänger; allerdings bilden die Alleinerziehenden bereits die zweitgrößte Empfängergruppe. Die größte Zunahme verzeichneten seit Beginn der 80er Jahre Ehepaare mit Kindern. Insgesamt hat vor allem das Gewicht der Haushalte mit Kindern im Sozialhilfebezug stark zugenommen. Bezeichnenderweise weisen mittlerweile Kinder und Jugendliche die höchsten Anteile von Sozialhilfeempfängern an der jeweiligen Altersgruppe auf. Neuere Untersuchungen zur „zeitlichen Dynamik des Sozialhilfebezugs“ haben gezeigt, dass für die meisten Empfänger der Sozialhilfebezug eher kurze Zeit andauert, während nur eine vergleichsweise kleine Gruppe über längere Zeit im Sozialhilfebezug verbleibt, wobei mit der veränderten Empfänger- und Ursachenstruktur vermutlich auch die Fluktuation im Leistungsbezug zugenommen hat (vgl. z. B. Leibfried et

⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Quote der Nichtinanspruchnahme von HLU-Leistungen neueren Untersuchungen zu Folge bei etwa 50% liegt. Auf jeden Leistungsempfänger kommt demnach ein weiterer Anspruchsberechtigter, der aus unterschiedlichsten Gründen darauf verzichtet, seinen Anspruch geltend zu machen (vgl. die Übersicht bei Hanesch et al. 2000).

al. 1995).

- Von den zum Jahresende 1999 2,8 Mio. Empfängern von laufender HLU waren knapp 1,8 Mio. Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, von denen 709.000 als Arbeitslose registriert waren. Von diesen bezogen wiederum 285.000 zugleich Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, während 424.000 ausschließlich auf HLU angewiesen waren. 1999 waren damit 16,6% der registrierten Arbeitslosen auf Sozialhilfe angewiesen, von denen 6,7% ergänzend und 9,9% ausschließlich Sozialhilfe bezogen. Auch wenn die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit nach wie vor vorrangig durch die Lohnersatzleistungen des SGB III sichergestellt wird und sich der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter den registrierten Arbeitslosen in Grenzen hält, ist der Anteil der Arbeitslosen unter den Sozialhilfeempfängern kontinuierlich angestiegen. Die Tatsache, dass 1999 bereits 40,1% der HLU-Empfänger im erwerbsfähigen Alter als Arbeitslose registriert waren, signalisiert, dass sich das Problem der Arbeitslosigkeit seit Beginn der 80er Jahre zu einer Hauptursache des Sozialhilfebezugs in Deutschland entwickelt hat. Zugleich zeigen diese Zahlen aber auch, dass der Großteil der HLU-Empfänger dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, da diese Menschen nicht im erwerbsfähigen Alter sind, krank oder behindert sind, wegen häuslicher Bindung von der Verfügbarkeit befreit sind oder in Heimen leben.
- Die Nettoausgaben für Sozialhilfe sind seit Verabschiedung des BSHG nahezu kontinuierlich gestiegen und erreichten im Jahr 2000 das Volumen von 40,8 Mrd. DM. Maßgeblich hierfür war vor allem der Ausgabenanstieg in der HBL bis Mitte der 90er Jahre. Mit Einführung der Pflegeversicherung sind die Ausgaben in der HBL jedoch zunächst deutlich gesunken und haben seitdem den bisherigen Höchststand von 1995 noch nicht wieder erreicht (2000: 23,7 Mrd.). Auch die HLU war bis 1998 durch einen kontinuierlichen Ausgabenanstieg gekennzeichnet; seitdem sind aber auch hier die Nettoausgaben rückläufig und betragen 2000 noch 17,1 Mrd. DM. Während mehr als die Hälfte der gesamten Sozialhilfeausgaben auf die HBL entfallen (im Jahr 2000 58,1%), liegt der Anteil der HLU bei 41,9%. Während der Anstieg der HBL-Ausgaben vor allem dem Anstieg der Ausgaben pro Fall geschuldet war, war und ist für den Anstieg der HLU-Ausgaben der Fallzahlenanstieg maßgeblich.
- Trotz des genannten Ausgabenanstiegs lag der Anteil der Sozialhilfenettoausgaben am gesamten Sozialbudget im Jahr 2000 mit rund 3,1% im Vergleich zu anderen Transfers nach wie vor vergleichsweise niedrig, der Anteil der HLU betrug sogar nur 1,3%. Keineswegs kann daher davon gesprochen werden, dass durch den Anstieg der Sozialhilfeausgaben ein „Ausufern“ des Sozialstaats eingetreten ist. Auch unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten hat dieses Leistungsnetz ein vergleichsweise geringes Gewicht, auch wenn der genannte Ausgabenanstieg für die zuständigen Kostenträger – überwiegend die Gemeinden – eine in der gegenwärtigen Haushaltsslage kaum verkraftbare Belastung darstellte. Was die möglichen Einsparvolumina im Rahmen der Haushaltskonsolidierung betrifft, ist also die Sozialhilfe ein eher marginales Feld. Dennoch war die skizzierte Sozialhilfeexpansion in den letzten Jahren Auslöser für vielfältige Reformaktivitäten.

3. Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als Herausforderung für das letzte Netz sozialer Sicherung

3.1 Flexibilisierung und Einkommenslage im Haushaltskontext

Spätestens seit Anfang der 80er Jahre ist in der Bundesrepublik eine zunehmende Aktualisierung von Risiken der Erwerbstätigkeit im Zuge einer „Flexibilisierung“ der

Arbeits- und Lebensverhältnisse zu beobachten. Eine solche Risikoverschärfung findet durch eine Reihe von Faktoren statt (vgl. z. B. Bäcker/Hanesch 1998a; Hanesch/Kruse/Bäcker/Maschke/Otto 2000).⁸

Sie geht zum einen einher mit einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses im Sinne einer zunehmenden quantitativen Bedeutung atypischer Beschäftigungsformen. Dabei ist die Zahl der Normalarbeitsbeschäftigten bisher nicht zurückgegangen, die Zunahme atypischer Formen der Erwerbsarbeit hat also weniger auf Kosten der „Normalarbeitsbeschäftigten“ stattgefunden, sondern war und ist Ausdruck einer Beschäftigungszunahme, wobei vor allem Problemgruppen des Arbeitsmarkts mit solchen Beschäftigungsformen konfrontiert sind oder selbst solche Formen anstreben. Vor dem Hintergrund dieses Strukturwandels des Beschäftigungssystems vollzieht sich zugleich eine Erosion traditioneller Mindestlohnregelungen. So ist ein Rückgang der Prägekraft tarifvertraglicher Mindestlohnregelungen zu beobachten, auch wenn eine Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten bisher fast ausschließlich in atypischen Beschäftigungsformen empirisch erfasst werden kann. Durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit werden sowohl Beschäftigungs- als auch Einkommensrisiken aktualisiert, die vom zeitweiligen Ausfall des Erwerbseinkommens bis zur dauerhaften Aussteuerung aus dem Beschäftigungs- und Verdienstsyste m reichen. Die Zunahme des Arbeitslosigkeitsrisikos wie die Zunahme atypischer Erwerbsformen hat die Zunahme von Dauer und Häufigkeit von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit und damit die Erosion traditionaler Erwerbsbiografiemuster zur Folge. Dies gilt freilich primär für männliche Erwerbsverläufe, während die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben seit jeher sehr viel stärker durch Unterbrechungen und „atypische Verlaufsmuster“ gekennzeichnet war.

Flexibilisierungsrisiken treten aber nicht nur in der Erwerbsarbeit auf, sondern betreffen ebenso die privaten Lebensformen und Haushaltsstrukturen. Wird als Indikator der materiellen Risiko- und Versorgungslage das Einkommen zugrunde gelegt, ist für die Analyse der materiellen Lage des (Arbeitnehmer-)Haushalts das jeweilige verfügbare Einkommen oder Haushaltsnettoeinkommen zugrunde zu legen. Dieses erhält man, wenn die Gesamtheit aller Faktoreinkommen einschließlich des Saldos der privaten Transfers um die (direkten) Steuern und Sozialabgaben vermindert und um die monetären staatlichen Transfers aufgestockt wird. Erst dieses tatsächlich verfügbare Haushaltseinkommen erlaubt eine Beantwortung der Fragen, über welche Mittel der Haushalt bei seinen Konsum- und Sparsentscheidungen verfügen kann und in welcher Relation die Haushaltsressourcen zu einem gesellschaftlich definierten Existenzminimum stehen. Somit ist die individuelle Erwerbseinkommensposition zwar prägend für die individuelle Einkommenslage, stellt man jedoch die Betrachtung auf den Haushalt als ökonomischer Einkommens- und Verbrauchseinheit ab, wird die Arbeitnehmerexistenz nicht allein durch das Markteinkommen und die Risiken der Marktteilnahme bestimmt, vielmehr gewinnt neben staatlichen Steuerlasten und Transferleistungen auch der Risikoausgleich innerhalb des Haushaltszusammenhangs an Bedeutung. Die Relevanz eines einzelnen Verdienstes für die materielle Position des Haushalts ist also wesentlich dadurch beeinflusst, welche weiteren Einkünfte im Haushalt verfügbar sind und welche Bedarfe im Haushalt zu decken sind. Insofern kann im Rahmen des Familien- und Haushaltszusammenhangs eine Risikokompensation stattfinden, deren Schutzfunktion allerdings an die Stabilität des Haushaltskontextes gekoppelt ist.

⁸ Die folgende Darstellung beschränkt sich auf eine knappe Zusammenfassung empirischer Entwicklungstrends, während eine ausführliche Analyse und Diskussion dieser Thematik anderen Teilen des Projektberichts vorbehalten ist.

Der gegenwärtig festzustellende Wandel der Geschlechtsrollen, der Lebensformen und Lebensstile hat durchaus widersprüchliche Folgen für die Arbeitnehmerexistenz: Während die steigende Erwerbsbeteiligung neue Chancen für ein höheres Haushaltseinkommen erschließt und zugleich die Sicherheit des Haushaltseinkommens verbessert, lassen die sich abzeichnenden Individualisierungs- und Pluralisierungsprozesse den Haushaltskontext als solchen brüchiger bzw. zunehmend weniger stabil erscheinen. Insofern handelt es sich bei den Risikoausgleichsprozessen im Haushaltszusammenhang – zumindest auf der Mikroebene des jeweiligen Haushalts – um eine „Sicherheit auf Zeit“, ohne dass damit eine dauerhafte Absicherung gewährleistet wäre.

3.2 Auswirkungen der Flexibilisierung auf den Sicherungs-, Integrations- und Dienstleistungsbedarf in der Sozialhilfe

Insgesamt ist zu erwarten, dass sich im Zuge der skizzierten Entwicklungen der sozialstaatliche Handlungsbedarf erhöhen wird. Ist doch die Zunahme der Flexibilität mit einer Zunahme von Sicherungs-, Integrations- und Dienstleistungsaufgaben verbunden. So geht die Zunahme von Dauer und Häufigkeit von Phasen der erzwungenen Nichterwerbstätigkeit mit einem wachsenden Bedarf an sozialen Sicherungsleistungen in Form von monetären Transferleistungen einher. Zugleich wächst der Bedarf nicht nur an Hilfen für die (Wieder-)Eingliederung in das Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem, sondern auch an Beratungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne, um eine Orientierung und Hilfestellung in der zunehmend unübersichtlicher werdenden Wirtschaftsgesellschaft zu ermöglichen. Dabei provoziert der Wandel familialer Strukturen nicht nur in verstärktem Maße Leistungen zur Stabilisierung des Haushaltseinkommens, sondern auch Hilfen zur psychosozialen Stabilisierung und zur sozialen Integration.

Was bedeutet dies für das letzte Netz sozialer Sicherung? Insgesamt signalisieren die Entwicklung der Leistungsempfängerzahl, die Veränderung der Struktur der Hilfeempfänger wie auch die Expansion der Sozialhilfeausgaben, dass die Sozialhilfe bereits im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht einen tiefgreifenden Bedeutungswandel durchlaufen hat. Faktisch muss dieses letzte Netz heute die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung nicht nur bei atypischen Notlagen, sondern auch beim Eintreten allgemeiner Lebensrisiken übernehmen.

Die skizzierten Entwicklungstendenzen zu einer Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse stellen daher gerade die Sozialhilfe vor tiefgreifende Herausforderungen: Zum einen besitzt sie – anders als andere sozialstaatliche Leistungssysteme – einen sehr weit gespannten Leistungsauftrag und ist daher in höchst unterschiedlichen Aufgabenfeldern durch den Wandel der Arbeits- und Lebensverhältnisse gefordert. Zum anderen fungiert die Sozialhilfe als Netz unter den Netzen, das in wachsendem Maße die Defizite und Lücken der vorgelagerten Systeme auffangen und kompensieren muss. Dabei sind es z. T. durchaus widersprüchliche Anforderungen, mit denen sich die Sozialhilfe im Gefolge des Flexibilisierungsprozesses konfrontiert sieht. Während die Sozialhilfe über lange Jahre hinweg in der sozialpolitischen Debatte eine eher marginale Rolle spielte, ist sie daher seit wenigen Jahren stärker in das Zentrum der sozialpolitischen Auseinandersetzungen gerückt und zum Gegenstand sehr kontroverser Reformüberlegungen geworden. Insgesamt lassen sich die mit der Flexibilisierung verbundenen Herausforderungen in fünf Problem- und Themenkomplexen zusammenfassen, die auch den weiteren Gang der vorliegenden Untersuchung bestimmen:

(1) Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Flexibilisierung

Die zunehmende Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse wirft die Frage auf, inwieweit die Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungsfunktion des letzten Netzes mit dieser Entwicklung überhaupt zu vereinbaren ist. So hat im Zusammenhang mit der Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit und der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit eine Auseinandersetzung um die Frage eingesetzt, worin die primäre Aufgabe des letzten Netzes liegen sollte: Geht es vor allem darum, „Hilfebedürftige“ mit einem Mindestmaß an sozialer Sicherheit auszustatten, um ihre ökonomische Ausgrenzung in ihren materiellen Konsequenzen abzufedern und ihnen dadurch eine Teilnahme am normalen gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, oder geht es vorrangig darum, arbeitslose Hilfebedürftige möglichst unmittelbar wieder an das Beschäftigungssystem zu verweisen und ihnen vorrangig eine „Integration durch Arbeit“ zu ermöglichen.

Ein Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Aufgaben tritt vor allem dadurch auf, dass in der gegenwärtigen Debatte um den „aktivierenden Staat“ teilweise unterstellt wird, dass die soziale Sicherung weniger die Lösung als die Ursache des Problems – nämlich der unzureichenden Flexibilität am Arbeitsmarkt – sei, das es zu beseitigen gelte. Daraus wird gefolgert, dass die sozialen Sicherungsnetze selbst – und dabei in besonderem Maße die Sozialhilfe – einen aktiven Beitrag zur Flexibilisierung leisten sollten. Durch die Umgestaltung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit soll dazu die Sicherungsfunktion schrittweise zurückgenommen werden, um damit zur Aktivierung von Arbeitslosen beizutragen. Auch wenn selbst von Vertretern dieses Ansatzes betont wird, dass ein Minimum an sozialer Sicherheit für die aktive Förderung der Flexibilisierung durchaus erforderlich sei, bleibt umstritten, wie die Sicherungsnetze ausgestaltet sein sollten, um ein Maximum an Flexibilität zu erreichen (siehe dazu etwa die aktuelle Debatte um die Reforminitiative des Hessischen Ministerpräsidenten Koch; vgl. z. B. FAZ vom 15.08.2001).

(2) *Vorrang des Ausbaus der primären Netze oder Ausbau des letzten Netzes*

Soweit ein wachsender Sicherungs- und Integrationsbedarf konstatiert wird, wird z. T. höchst kontrovers diskutiert, im Rahmen welchen Sicherungsnetzes die erforderlichen Leistungen und Hilfen bereitgestellt werden sollten. Geht man von den Ausgestaltungszielen und -prinzipien des deutschen Sozialstaatsmodells aus, soll eine Absicherung und Integration beim Auftreten allgemeiner Lebensrisiken grundsätzlich im Rahmen der primären Sicherungsnetze erfolgen. Die Sozialhilfe soll dagegen lediglich subsidiär in besonderen Not- und Bedarfssituationen zum Zuge kommen. Die Darstellung der Sozialhilfeentwicklung in den beiden letzten Dekaden hat bereits ergeben, dass dieses Grundmodell zunehmend an Bedeutung verliert. Nicht zuletzt die Leistungseinschnitte in den vorgelagerten Sicherungsnetzen haben dazu beigetragen, den Stellenwert des letzten Netzes zu erhöhen. Im Zuge dieser Entwicklung hat die HLU als Sozialhilfe im engeren Sinne zunehmend eine Sicherungs- und Integrationsfunktion für die Aktualisierung materieller Existenzrisiken im Gefolge der Flexibilisierung übernehmen müssen.

In der gegenwärtigen Reformdiskussion wird insbesondere im Zusammenhang mit dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eingefordert, wodurch die Sicherungsfunktion der Sozialhilfe verstärkt würde. Soll die Sozialhilfe dagegen von dieser Sicherungsfunktion entlastet werden, müsste in der vorgelagerten Arbeitslosenversicherung eine Mindestsicherung (bedarfsbezogene Grundsicherung) eingeführt werden.⁹ Vor dem Hintergrund des Flexibilisie-

⁹ Als ein „dritter Weg“ zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe kann das als Bestandteil der jüngsten Reform der gesetzlichen Rentenversicherung neu geschaffene Grundsicherungsmodell für Ältere und Erwerbsgeminderte gelten, bei dem die Kommunen als Träger fungieren und der Bund die Finan-

rungsprozesses ergibt sich das Problem, welche Risiken mit einer Verlagerung der Sicherungs- und Integrationsfunktion auf die Sozialhilfe verbunden sind. Zugleich stellt sich die Frage, ob der Prozess der Aufgabenverlagerung auf die Sozialhilfe rückgängig gemacht und die Sicherungs- und Integrationsfunktion wieder verstärkt von den vorgelagerten Sicherungsnetzen übernommen werden soll oder ob die Aufwertung der Rolle und des Beitrags des letzten Netzes weiter vorangetrieben werden sollte.

(3) Gewährleistung einer sozialstaatlich angemessenen Basissicherung

Als Folge des Flexibilisierungsprozesses steht das soziale Sicherungssystem vor der Aufgabe, Zeiten vorübergehender oder ggf. auch länger andauernder Nichterwerbstätigkeit sozial abzufedern und/oder unzureichende Erwerbseinkommen aufzustocken. Zudem wächst der Bedarf an materiellen Sicherungsleistungen durch die zunehmende Instabilität der privaten Lebensformen.

Für die Sozialhilfe bedeutet dies, dass die heute bestehenden Leistungsformen und Leistungsniveaus ebenso wie die Bedingungen der Leistungsvergabe kritisch daraufhin zu überprüfen sind, inwieweit sie den gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gerecht werden und inwieweit die Sozialhilfe (genauer die HLU) dadurch tatsächlich in der Lage ist, den ihr zugrunde liegenden sozialstaatlichen Sicherungsauftrag einzulösen. Vieles spricht dafür, dass der Wandel der sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen auch grundlegende Reformen dieses letzten Leistungsnetzes nach sich ziehen muss, wenn die heutige HLU dem Auftrag, als allgemeine Grundsicherung zu dienen, nicht nur in formaler Hinsicht gerecht werden soll.

(4) Bereitstellung von (Wieder-)Eingliederungshilfen in Erwerbsarbeit

Als Folge der wachsenden Arbeitsmarkt- bzw. (Re-)Integrationsrisiken für bestimmte „Problem“-Gruppen des Arbeitsmarkts wird allgemein der Ausbau von Wiedereingliederungshilfen im Rahmen der Sozialhilfe eingefordert. Dabei wurden vor dem Hintergrund von Veränderungen der gesetzlichen Regelungen – insbesondere im Zuge der Sozialhilfereform von 1996 – in den letzten Jahren bereits Reformen in der praktischen Handhabung der „Hilfe zur Arbeit“ von den kommunalen Sozialhilfeträgern eingeleitet. Die Frage stellt sich, inwieweit die eingeleiteten Reformschritte eine angemessene Grundlage für die Einlösung der Integrationszielsetzung bieten und eine nachhaltige (Wieder-)Eingliederung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt erwarten lassen oder welche weiteren Reformen geboten erscheinen.

Schließlich stellt sich auch hier die Frage, inwieweit die (Re-)Integrationsfunktion für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen künftig vorrangig oder gar ausschließlich im Rahmen der Sozialhilfe von den kommunalen Sozialhilfeträgern wahrgenommen werden sollte. Auch hier wäre als Alternative zu erwägen, wie die Integrationsfunktion im Rahmen des vorgelagerten SGB III-Netzes gestärkt werden könnte. Denkbar wäre aber ebenso eine Abtrennung der Zuständigkeit für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt von der Zuständigkeit für die soziale Sicherung der Arbeitslosen.

(5) Ausbau der Dienstleistungsfunktion

Angesichts zunehmender Flexibilität der Erwerbs- und Lebensverläufe wächst die Gefahr auch für ehemals „armutsferne“ Gruppen zumindest zeitweilig auf das letzte Netz der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Andererseits ist eine zunehmende Dauer sozial-ökonomischer Ausgrenzung mit dem Risiko verbunden, dass eine Kumulation von Un-

terversorgungslagen eintritt, die eine Überwindung des Sozialhilfebezugs erschwert. In Ergänzung zur sozialen Sicherungs- und Integrationsfunktion stellt sich daher in wachsendem Maße die Aufgabe, angemessene Beratungs- und Hilfeleistungen für die Bewältigung kritischer Lebensereignisse bereitzustellen und insbesondere Hilfen zur Überwindung von Schwierigkeiten anzubieten, die eine eigenständige Existenzsicherung und Lebensbewältigung ermöglichen.

Ausgehend von den spezifischen Problem- und Bedarfslagen der einzelnen Antragsteller stellt sich darüber hinaus die Frage, wie sich eine effektive und effiziente Erfüllung der sozialhilferechtlichen Gesamtaufgabe durch die Sozialhilfeverwaltung sicherstellen lässt. Die Aufgabe einer (nachholenden) Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung stellt sich umso dringlicher angesichts der bis in die jüngste Vergangenheit steigenden Fallzahlen und der drohenden fiskalischen und administrativen Überforderung der örtlichen Sozialhilfeträger. Dabei wird die konkrete Aufgabenstellung nicht zuletzt dadurch bestimmt, welchen Stellenwert das Leistungssystem der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherungs- und Integrationsleistungen in der Zukunft spielen soll.

In den folgenden Abschnitten sollen die skizzierten Problem- und Themenkomplexe näher untersucht und im Hinblick auf mögliche Schlussfolgerungen für das Leistungssystem der Sozialhilfe im engeren Sinne erörtert werden.

4. Die Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Flexibilisierung und Sicherung

4.1 Zwischen Anreiz- und Sicherungsfunktion: Fehlende Arbeitsanreize in der Sozialhilfe?

Zwar kommt der Sozialhilfe traditionell eine Schlüsselrolle im Hinblick auf die Aufgabe der Armutsbekämpfung zu, die gegenwärtige Diskussion über Stellenwert und Ausgestaltungsnöwendigkeiten der bisherigen Hilfe zum Lebensunterhalt wird jedoch weniger durch armutspolitisch als eher durch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch motivierte Reformüberlegungen bestimmt. Den Ausgangspunkt dieser Reformdebatte bildete der steile Anstieg arbeitsmarktbedingter Sozialhilfebedürftigkeit seit den 80er Jahren, der im Rahmen dieser Debatte auf einen unzureichenden Beitrag gerade des letzten Sicherungsnetzes zur „aktiven Flexibilisierung“ der am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten zurückgeführt wird.

So wird in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen auf der Basis der neoklassischen Mikroökonomie das Auftreten von Sozialhilfebedürftigkeit bei Arbeitslosigkeit primär damit erklärt, dass bei (insbesondere Langzeit-)Arbeitslosen die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit nicht ausreichend entwickelt sei. Sie sei Ausdruck einer „Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfalle“ als Ergebnis von „Blockierungen“ im überregulierten Beschäftigungssystem und von „Fehlanreizen“ durch eine zu großzügige Gewährung sozialstaatlicher Transfers. Letztlich wird die arbeitsmarktbedingte Armut als ein Ergebnis „sozialstaatlicher Fehlsteuerung“ und als ein selbstverschuldetes Problem desorientierter armer Personen und Haushalte interpretiert. Die These einer mit den Marktgesetzen kaum zu vereinbarenden sozialstaatlichen Absicherung und Regulierung korrespondiert denn auch mit dem Vorwurf, die bestehenden Sicherungsleistungen würden von den Betroffenen „übermäßig“ oder gar „missbräuchlich“ in Anspruch genommen. Konsequenterweise setzen solche Erklärungsansätze darauf, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und die Palette sozialer Transfers so umzugestalten, dass der Anreiz bzw. Zwang zur Annahme jedweder Arbeit verstärkt wird (vgl. z. B. Scharpf 1993; Siebert 1994; Mitschke 1995; Klös 1995; Jerger/Spermann 1996; Zukunftskom-

mission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998; IFW 1999).

Als Ursachen für die kontinuierlich steigende Zahl von HLU-Empfängern werden vor allem Strukturdefizite dieses letzten Netzes in Form eines (absolut und relativ) zu hohen Leistungsniveaus und fehlender Arbeitsanreize identifiziert. Dadurch werde bei den betroffenen Leistungsempfängern die Einstellung gefördert, sich zu wenig um eine eigenständige Existenzsicherung zu bemühen. Dabei stellt die Argumentation zur sog. „Arbeitslosigkeitsfalle“ vor allem auf die Einkommensersatzrate ab; danach ist der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gering, wenn das durch die Transferleistungen (Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) gewährleistete Haushaltseinkommen im Vergleich zum Haushaltseinkommen bei Erwerbstätigkeit zu hoch ausfällt. Das Argument zur „Armutsfalle“ stellt dagegen stärker auf die marginale Steuer- und Transferentzugsrate ab und fragt danach, wie sich das Haushaltseinkommen eines arbeitslosen Sozialhilfeempfängers bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verändert. Fällt die Entzugsrate zu hoch aus, fehlt der Anreiz, durch Erwerbsarbeit die Einkommensposition zu verbessern. Tatsächlich scheinen beide Defizite bei der deutschen Sozialhilfe gegeben zu sein, wird doch seit Jahren kritisiert, dass das sog. Abstandsgebot nicht eingehalten wird und die Einkommensanrechnung in der Sozialhilfe bei annähernd 100% liegt, was den Bezug von Sozialhilfe bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weitgehend ausschließt. Schließlich wird in Anlehnung an konservative Theorien zur „Kultur der Abhängigkeit“ (vgl. etwa Murray 1984) unterstellt, das Vorhandensein des letzten Netzes als solches verführe die Leistungsempfänger zu einer Fehlorientierung im Sinne eines „Sich-Einrichtens“ in der Sozialhilfeabhängigkeit. Träfe diese Kritik zu, wäre die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des letzten Netzes der Sozialhilfe im Hinblick auf die zuvor skizzierte (Re-)Integrationsfunktion entscheidend beeinträchtigt. Und mehr noch: Folgt man dieser Argumentation, wäre zu fragen, ob eine sozialstaatlich angemessene Existenzsicherung im Rahmen der HLU überhaupt mit deren Wiedereingliederungsfunktion zu vereinbaren wäre.

Die These eines überhöhten Sozialhilfeniveaus wird vor allem mit einer angeblichen Verletzung des Abstandsgebots in der HLU begründet. Neuere Modellberechnungen zum Abstandsgebot haben jedoch belegt, dass gegenwärtig das im BSHG verankerte Abstandsgebot keineswegs verletzt wird, da im Jahr 2000 das HLU-Niveau um 15,3% im alten Bundesgebiet und um 11,5% in den neuen Bundesländern unter dem verfügbaren Haushaltseinkommen unterer Arbeitnehmerhaushalte lag (vgl. Engel 1999 und 2001). Damit war dieser Abstand sogar deutlich höher als noch Mitte der 90er Jahre, was aber weniger auf Veränderungen in der Sozialhilfe als auf Reformen im Steuerrecht und im Kinderlastenausgleich zurückzuführen ist. Dabei ist zu bedenken, dass die Abstandsregelung im BSHG im Verlauf der 90er Jahre wiederholt verschärft wurde. Die derzeit geltende Regelung stellt auf die Vergleichsbetrachtung für einen Fünf-Personenhaushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern ab, wobei gemäß amtlicher Sozialhilfestatistik 1999 lediglich 7% der Bedarfsgemeinschaften Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern umfassten, wogegen es sich bei den übrigen um kleinere Bedarfsgemeinschaften handelte, bei denen der Abstand im Regelfall viel höher ausfällt.

Den zweiten Ansatzpunkt für Kritik stellt der geltende Erwerbstätigenfreibetrag (der sog. Absetzbetrag) in der HLU dar: Gemäß § 76 Abs. 2a BSHG ist bei der Einkommensanrechnung insbesondere für Erwerbstätige ein Betrag in „angemessener Höhe“ abzusetzen. Da die Bundesregierung diesen Absetzbetrag bisher durch Rechtsverordnung nicht festgelegt hat, orientieren sich die Sozialhilfeträger bis heute an den Empfehlungen des Deutschen Vereins aus dem Jahre 1976, die für den damaligen Mehrbedarf bei Erwerbstätigkeit (der 1993 im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms durch den Absetzbetrag abgelöst worden ist) einen Wert

zwischen 25 und 50% des maßgebenden Regelsatzes vorsehen. Während der frühere Mehrbedarfzuschlag den mit einer Erwerbstätigkeit einhergehenden Mehrbedarf abdecken sollte, stellte die Begründung für den heute geltenden Absetzbetrag in gleicher Höhe stärker auf die Anreizfunktion ab, wobei dieser Anreiz allerdings sehr niedrig ausfällt und daher nur geringe praktische Bedeutung haben dürfte.

Die These eines primär defizit- bzw. verhaltensbedingten Anstiegs der Sozialhilfe ist nicht unwidersprochen geblieben (vgl. z. B. Adamy/Steffen 1998; Hanesch 1999). So haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bei Sozialhilfeempfängern hoch ist (vgl. z. B. die Studie des IW 1996 und die Befragungsergebnisse von Gilberg et al. 1999¹⁰). Die Stärke der Arbeitsmotivation wird von der Höhe der finanziellen Anreize nur bedingt beeinflusst: Kennen doch viele Betroffene die Anreizstruktur nur sehr unvollständig, da bei einer Vergleichsbetrachtung sämtliche Einkommens-, Transfer- und Steuerelemente berücksichtigt werden müssen, was selbst Experten schwer genug fällt. Aber auch wenn eine hohe Einkommensersatzrate vorliegt und das Verbleiben in der Sozialhilfe scheinbar ökonomisch vorteilhaft erscheint, muss dies die Motivation zur Arbeit nicht beeinträchtigen, da der kurzfristige Einkommensvergleich vernachlässigt, dass eine Arbeitsaufnahme mittelfristig weit günstigere Einkommensperspektiven erschließen kann. Zu bedenken ist weiterhin, dass die Erwerbstätigkeit für die Betroffenen nicht nur in finanzieller Hinsicht von Bedeutung ist, sondern dass sie ihnen Zugang zu einem anerkannten sozio-ökonomischen Status vermittelt und in hohem Maße Chancen zu sozialer Integration bietet. Schließlich unterstellt die „Fallen“-Argumentation, dass die Arbeitskraftanbieter weit reichenden Einfluss auf Art und Umfang ihrer Erwerbsbeteiligung haben, während die objektiven Arbeitsmarktbedingungen (insbesondere auf der Nachfrageseite) ausgeblendet bleiben. Im Übrigen fordert das Bundessozialhilfegesetz seit seiner Einführung als Voraussetzung für den Leistungsbezug die Bereitschaft, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und sich um eine Erwerbsarbeit zu bemühen. Vieles spricht daher dafür, dass der Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle für das Angebotsverhalten am Arbeitsmarkt – wenn überhaupt – nur eine marginale Bedeutung zukommt (vgl. OECD 1997; Hanesch 1999).

Auch empirisch lässt sich ein solcher Zusammenhang kaum verifizieren: So lässt sich etwa zwischen dem Anstieg der arbeitsmarktbedingten Armut und Veränderungen in den Bedingungen des Sozialleistungsbezugs in der Bundesrepublik kein zeitlicher Zusammenhang herstellen. Zudem haben gerade Studien zum zeitlichen Verlauf des Sozialhilfebezugs gezeigt, dass die Fluktuation sehr viel höher liegt als dies in diesem Argumentationsmodell unterstellt wird; von einem Sich-Einrichten in der Sozialhilfeabhängigkeit kann bei der großen Masse der Sozialhilfeempfänger keine Rede sein (vgl. z. B. Leibfried et al. 1995). Auch Analysen zum Verhalten arbeitsloser Armer auf Basis von Umfragedaten haben gezeigt, dass für diese Gruppe eher ein aktives Bewältigungsverhalten statt eines passiven Verharrens in Armut charakteristisch ist. Nur so ist auch die erstaunlich hohe Fluktuation der Gruppe der Einkommensarmen in der Bundesrepublik zu erklären (vgl. Andreß/Strengmann-Kuhn 1997; Andreß 1999). So ist es denn wenig erstaunlich, dass zwar – was die Arbeitsmotivation arbeitsloser Armer bzw. Sozialhilfeempfänger betrifft – immer wieder ein hohes Missbrauchspotenzial unterstellt worden ist, ohne dass jedoch bisher empirische Belege dafür präsentiert worden wären, die einer genaueren Prüfung standgehalten hätten.

¹⁰ Ergebnisse einer Studie des BMF zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe und zum Angebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger liegen bisher leider noch nicht vor (vgl. IWH 2001; DER SPIEGEL Nr. 20/2001).

4.2 „Aktive Flexibilisierung“: Reformansätze zur beschäftigungsorientierten Reform der Sozialhilfe

Reformüberlegungen zur Umgestaltung des bestehenden letzten Netzes der HLU waren im Verlauf der 90er Jahre immer stärker durch die Zielsetzung geprägt, die angebliche Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle zu überwinden. Durch eine anreizorientierte Neugestaltung der HLU sollte erreicht werden, dass diese einen Beitrag zur „aktiven Flexibilisierung“ im dem Sinne leistet, dass Hilfesuchende bzw. Leistungsempfänger stärker als bisher darauf hin orientiert werden, in eine Erwerbsarbeit einzumünden. Reformmodelle zu einem solchen beschäftigungsorientierten Umbau der Sozialhilfe reichen von partiellen Reformelementen wie der Absenkung des HLU-Niveaus und der Verminderung der Einkommensanrechnung bis zur grundlegenden Umgestaltung der HLU in Richtung einer Negativsteuer (bzw. eines sog. Bürgergelds) oder einer Dezentralisierung der Regelungskompetenz in der Sozialhilfe.

(1) Von Seiten der Befürworter einer „aktiven Flexibilisierung“ wird unterstrichen, dass das HLU-Niveau den Charakter eines Mindestlohns hat, der bei Lohnverhandlungen eine Senkung der Tariflöhne für bestimmte Personengruppen verhindert (vgl. z. B. IFW 1999). Eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für Gruppen wie Geringqualifizierte, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Arbeitslose in strukturschwachen Regionen durch Senkung der Tariflöhne wird daher durch das bestehende HLU-Niveau blockiert. Wiederholt ist daher vorgeschlagen worden, das Niveau der HLU aus beschäftigungspolitischen Gründen abzusenken, um den Arbeitsanreiz zu verstärken. Da derartigen Reformmodellen das aus dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Menschenwürde abgeleitete Bedarfsdeckungsprinzip in der Sozialhilfe entgegensteht, haben derartige Vorschläge bisher wenig politische Resonanz gefunden.

Größere Aussichten auf Verwirklichung könnten dagegen Reforminitiativen haben, die eine Spaltung der bisherige HLU in zwei getrennte Transfers für erwerbsfähige und für nicht erwerbsfähige Hilfesuchende vorsehen, wie dies etwa in jüngster Zeit vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000) und in ähnlicher Form auch von der CDU/CSU-Bundestags-Fraktion (vgl. Laumann 2001) vorgeschlagen worden ist. Durch ein gespaltenes Niveau wäre es rechtlich und politisch eher möglich, das Leistungsniveau für die arbeitsfähigen Hilfesuchenden abzusenken, um einen wirksamen Anreiz bzw. De-facto-Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit herzustellen (vgl. z. B. auch Klös 1998).¹¹ Aus der bisherigen HLU würde für die erwerbsfähigen Hilfesuchenden eine aufstockende Transferleistung, bei der erst die Kombination aus Niedrigverdienst und Transfer eine Bedarfdeckung sicherstellen würde. Angesichts der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung eines sozialkulturellen Minimums müsste ein solches Modell für die Hilfesuchenden eine individuell einklagbare Beschäftigungs- und Verdienstgarantie und umgekehrt für die Kommunen eine unbedingte Verpflichtung zur Bereitstellung solcher Arbeitsgelegenheiten beinhalten, um jedem Hilfesuchenden die Chance auf ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen. Ein solches Element sieht aber keiner der bisher dazu vorgelegten Reformansätze vor. Nur indem sichergestellt würde, dass genügend Arbeitsgelegenheiten verfügbar sind, mit denen die verminderte HLU aufgestockt werden kann, könnte somit die rechtliche und politische Akzeptanz für eine solche Lösung hergestellt werden. Abgesehen von weiteren

¹¹ Als eine weitere Variante hat u. a. Vaubel (1997) vorgeschlagen, die Absenkung des HLU-Niveaus für alle mit der Einführung oder Anhebung von Mehrbedarfszuschlägen für als „nicht arbeitsfähig“ eingestufte Hilfeempfänger zu kombinieren, um auf diese Weise die Akzeptanz für die Niveausenkung herzustellen. Eine solche Regelung wäre jedoch vermutlich schon aus verfassungsrechtlichen Gründen schwerer durchzusetzen als ein gespaltenes Regelsatzniveau.

Problemen im Detail¹² dürfte angesichts eines Arbeitsplatzdefizits in Millionenhöhe das Haupthindernis für die Einführung eines solchen Modells genau darin liegen, dass den Kommunen eine solche Leistungsverpflichtung kaum zugemutet werden könnte.

(2) Eine weitere Variante zur Verbesserung der Anreizstruktur stellen Modelle zu einer Verminderung der Einkommensanrechnung in Form einer Erhöhung des Erwerbstätigenfreibetrags dar. 1997 legte die damalige Bundesregierung einen Verordnungsentwurf zur Durchführung des § 76 BSHG vor, mit dem eine moderate Anhebung des Erwerbstätigenfreibetrags vorgesehen war. Der Freibetrag setzte sich aus einer Kombination aus Sockelbetrag und Steigerungsbetrag zusammen und berücksichtigte als Faktoren den Eckregelsatz, die Zahl der Kinder, die Höhe des Nettoerwerbseinkommens und den jeweiligen Haushaltsregelsatz. Auf Druck des Bundesrates wurde von dieser Regelung Abstand genommen und stattdessen in § 18 Abs. 5 BSHG eine erweiterte Regelung für einen Zuschuss an Hilfeempfänger eingeführt, durch die der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht werden sollte.

Überlegungen zu einer Erhöhung des Erwerbstätigenfreibetrags sind auch im Rahmen der Grundsicherungsdiskussion wie auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der Sicherungsfunktion der HLU diskutiert worden. Stellt sich doch auch bzw. gerade bei einer Anhebung des HLU- oder Grundsicherungsniveaus die Frage, wie ein Anreiz zur Erwerbsarbeit aufrechterhalten werden kann. Dabei liegt ein grundsätzliches Problem darin, dass eine Erhöhung dieses Freibetrags zu einem Zuwachs der Leistungsempfängerzahlen führt und daher mit finanziellen Mehraufwendungen verbunden ist. Erhöht sich doch der Einkommensbetrag, bis zu dem Leistungsansprüche geltend gemacht werden können, wobei dies für die bisherigen Leistungsbezieher ebenso wie für diejenigen gilt, die – wegen der Anhebung der haushaltsspezifischen Einkommensgrenzen, bis zu denen ein HLU-Anspruch geltend gemacht werden kann – neu in den Geltungsbereich des letzten Netzes hineinwachsen. Wie Modellrechnungen gezeigt haben, führen bereits moderate Schritte zur Anhebung des Freibetrags zu Anhebungen der Einkommensgrenzen, die bei größeren Bedarfsgemeinschaften über den Bereich durchschnittlicher Bruttoverdienste hinaus reichen (vgl. z. B. Bäcker/Hanesch 1998b). Da eine Erhöhung des finanziellen Arbeitsanreizes nur durch eine deutliche Anhebung des Erwerbstätigenfreibetrags erreicht werden kann (vorgeschlagen wird zumeist ein Anrechnungssatz von 50%), würde eine solche Lösung zu ganz erheblichen Zuwächsen in den Fallzahlen und zu beträchtlichen Mehraufwendungen führen. Letztlich wäre eine solche Lösung unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die Kommunen nur finanzierbar, wenn parallel dazu das Leistungsniveau abgesenkt würde.

(3) Ein entsprechendes Modell hat die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (vgl. BDA 1997; Gunkel et al. 1997) mit ihrem „Kombi-Lohn“-Konzept vorgelegt, mit dem die Anrechnung von Erwerbseinkommen durch höhere Freibeträge vermindert werden sollte. Dabei sollte ein anrechnungsfreier Sockelbetrag nach Haushaltsgröße gestaffelt sein und der Anrechnungssatz (in Prozent der Differenz zwischen Hinzuverdienst und Sockelbetrag) nach der Höhe des Hinzuverdienstes degressiv gestaffelt sein. Weiterhin sah der Vorschlag vor, dass die HLU auf ihrem gegenwärtigen Niveau eingefroren und damit im Laufe der Zeit hinter der Preis- und Einkommensentwicklung immer weiter zurückbleiben sollte. Mit der vorgeschlagenen Variante sollte nicht nur der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht werden, sondern auch die fiskalische Belastung der Kommunen in Grenzen gehalten werden. Schließlich sollte die allmähliche Niveauabsenkung den Spielraum für die Einführung von Niedrigverdiensten erwei-

¹² Dazu gehört z. B. die Frage nach der Abgrenzung des Kreises derer, die auf die abgesenkte Transferleistung verwiesen werden.

tern. Das BDA-Modell sah dazu die Schaffung eines Niedriglohnsegments vor, das im Verdienstniveau um rund 20-30% unter den jetzigen Tarifgruppen liegen und durch ergänzende HLU aufgestockt werden sollte.

Auch für die Kombi-Lohn-Lösung gilt, wie Modellrechnungen gezeigt haben (vgl. z. B. Bäcker/Hanesch 1998a), dass diese Erhöhung des Anreizes durch die Anhebung des Erwerbstätigenfreibetrags finanziell kaum überschaubar und für die kommunalen Sozialhilfeträger daher nicht verkraftbar wäre, da die vorgesehene Absenkung des HLU-Niveaus erst allmählich zum Tragen kommen würde.¹³ Hinzu kommt: Da das Einfrieren des HLU-Niveaus unterschiedslos für alle Leistungsempfänger vorgesehen ist, müsste die angestrebte Erhöhung des Anreizes zur Erwerbstätigkeit von allen (und damit auch von den nicht erwerbsfähigen) Sozialhilfeempfängern mit Einkommensverlusten bezahlt werden. Dagegen muss offen bleiben, inwieweit es durch die Neuregelung tatsächlich zu einem Netto-Beschäftigungseffekt kommen würde (vgl. zur Diskussion der Niedriglohnstrategie: Bäcker/Hanesch 1998a und Hanesch et al. 2000).

(4) Während die in (1) bis (3) skizzierten Ansätze partielle Korrekturen des bisherigen letzten Netzes vorsehen, soll mit einer negativen Einkommensteuer bzw. Negativsteuer eine grundlegende Neugestaltung der Sozialhilfe erreicht werden. Der Grundgedanke von Negativsteuermodellen liegt darin, das letzte Netz sozialer Sicherung in ein einheitliches Steuer-Transfer-System zu integrieren, wobei alle übrigen steuerfinanzierten Transfers wie Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Ausbildungsförderung, Unterhaltsvorschuss, Arbeitslosenhilfe etc. wegfallen sollen (vgl. z. B. Mitschke 1995; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998).

Grundsätzlich lassen sich mit einer Negativsteuer unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten eines letzten Netzes herstellen, je nachdem welche Ziele verfolgt und wie die konkreten Modellparameter (Definition des Transfersubjekts, Höhe und Struktur der Transferleistung, Höhe des Anrechnungssatzes, Höhe des Steuersatzes etc.) festgesetzt werden. In der fachpolitischen Debatte ist allerdings deutlich geworden, dass die Einführung eines solchen Modells mit nicht unerheblichen politischen, administrativen, fiskalischen und rechtlichen Problemen verbunden wäre (vgl. z. B. Bundesminister der Finanzen 1996; Hauser 1996; Becker 1998). Probleme wirft insbesondere die Frage auf, wie das Prinzip der Bedarfsgemeinschaft in der HLU mit dem Prinzip der Individualbesteuerung vereinbart werden könnte. Probleme ergäben sich auch dahingehend, wie der steuerrechtliche mit dem sozialhilferechtlichen Einkommensbegriff in Übereinstimmung gebracht werden könnte. Fraglich wäre weiterhin, inwieweit im Leistungsniveau der Negativsteuer Differenzen in den Lebens- und Bedarfslagen berücksichtigt werden sollten. Schließlich spricht vieles dafür, dass die HLU als „negativer Ast“ in einem integrierten Steuer-Transfer-System darunter leiden würde, dass sie primär durch fiskalische Erwägungen bestimmt werden würde. Soweit die Negativsteuer dazu dienen soll, die Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen zu beseitigen, führt auch sie zu unbefriedigenden Ergebnissen. Letztlich ließe sich auch im Rahmen einer Negativsteuer ein niedriger Anrechnungssatz nur dann finanzierbar halten, wenn das TransfERNiveau herabgesetzt würde.

(5) Einen weiteren Ansatz zu einer grundlegenden Umgestaltung des letzten Netzes stellt schließlich die Dezentralisierung der Sozialhilfe dar. So hat u. a. das IFW (1999) in seinem Gutachten zur Würdigung der Sozialhilfe im gesamtwirtschaftlichen Kontext unter Verweis auf die Sozialhilfe in der Schweiz, in Kanada und in den USA betont,

¹³ Die finanzielle Belastung der Kommunen würde zusätzlich dadurch verschärft, dass in diesem Modell die Arbeitslosenhilfe entfallen soll (vgl. dazu Abschnitt 5 der Expertise).

dass ein Sozialhilfesystem keineswegs zentralstaatlich organisiert sein muss, dass es vielmehr auch dezentral geregelt sein kann. Eine Dezentralisierung der Sozialhilfe könnte bedeuten, dass jede Kommune das Recht erhält, die Sozialhilfe nach den jeweiligen sozialpolitischen Vorstellungen ihrer Bürger zu regeln. Dies hätte aus der Sicht des IFW den Vorteil, dass die Sozialhilfe gemäß den örtlichen „Umverteilungspräferenzen“ gestaltet werden könnte und z. B. die Leistungshöhe und die Hilfe zur Arbeit den spezifisch örtlichen Bedingungen Rechnung tragen könnte (vgl. z. B. auch Klös 1998; Heinze/Schmid/Strünck 1999). Wie unter diesen Bedingungen die Einhaltung der verfassungsrechtlich verankerten Gebote der Menschenwürde und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sichergestellt werden könnte, wird von diesen Autoren nicht thematisiert.

Gegen eine dezentrale Lösung ist eingewandt worden, dass sie unerwünschte Wanderungsbewegungen auslösen könnte, die die Kommunen zu einer Anpassung ihrer Sozialhilfeleistungen nach unten veranlassen könnten (vgl. z. B. Sinn 1995) – ein Argument, das allerdings von den Vertretern der „aktiven Flexibilisierung“ wie dem Institut für Weltwirtschaft gering bewertet wird. Um unerwünschte Wanderungen einzuschränken und/oder um einen gewissen regionalen Ausgleich herzustellen, müsste nach Sinn (1998) ggf. das Heimatprinzip wieder reaktiviert werden, wonach die Herkunftsgemeinde (bzw. das Herkunftsland) für die Sozialhilfegewährung zuständig bliebe. Allerdings dürfte die Wiedereinführung des Heimatprinzips in der Sozialhilfe mit dem Selbstverständnis der Bundesrepublik als einer dynamischen, mobilen und flexiblen Gesellschaft kaum zu vereinbaren sein. Letztlich scheint das Konzept der Dezentralisierung im Falle der HLU vor allem dafür geeignet zu sein, bestehende nationale Schutz- und Teilhabe-standards aufzubrechen und einen Anpassungswettbewerb nach unten einzuleiten.

Insgesamt ist das Konzept der „aktiven Flexibilisierung“ durch den Widerspruch gekennzeichnet, dass eine Verbesserung der ökonomischen Integration nur in „negativer Form“, d. h. unter Einschränkung der Sicherungsaufgabe, realisiert werden kann. Eine derartige Option ist jedoch weder von ihrer theoretischen Fundierung noch von den verfügbaren empirischen Befunden für die Bundesrepublik Deutschland her zu begründen. Es wird daher im Folgenden zu prüfen sein, inwieweit alternative Optionen verfügbar sind, bei denen die Einlösung der Sicherungs- und der Integrationsaufgabe „positiv“ miteinander zu vereinbaren ist.

5. Zum Verhältnis von vorgelagerten Sicherungssystemen und Sozialhilfe am Beispiel der Arbeitslosenversicherung

5.1 Reformbedarf und Reformoptionen im Verhältnis von Sozialversicherung und Sozialhilfe: Das Beispiel Arbeitslosenversicherung

Maßgeblich für den Anstieg der Fallzahlen in der HLU in den beiden letzten Jahrzehnten war die Tatsache, dass die HLU in immer stärkeren Maße zur Absicherung allgemeiner Lebensrisiken herangezogen wurde, für die gemäß der Systematik des deutschen Sozialstaatsmodells die vorrangigen Leistungsnetze zuständig sind. Insbesondere das weitgehende Fehlen von Mindestsicherungselementen in der Sozialversicherung, aber auch Strukturmängel beim Familienlastenausgleich und beim Wohngeld haben dazu geführt, dass das letzte Netz der Sozialhilfe in immer stärkerem Maße in Anspruch genommen werden muss.

Als zentrales Problem erweist sich die Tatsache, dass beim Eintreten allgemeiner Lebensrisiken in der Regel nur diejenigen einen ausreichenden Schutz in der Sozialversicherung erwerben, die auf der Basis eines Normalarbeitsverhältnisses eine qualifizierte

und gut bezahlte Tätigkeit ausüben und eine ununterbrochene Erwerbsbiografie aufweisen. Durch die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse und die zunehmende Instabilität der (insbesondere männlichen) Beschäftigungsverläufe wird das Fundament der Sozialversicherung schmaler. Ein drohender Bedeutungsverlust des vorgelagerten Sicherungsnetzes scheint für die Zukunft vorprogrammiert zu sein, wenn nicht grundlegende Reformen in Angriff genommen werden. Aber nicht allein die bestehenden Strukturdefizite der vorgelagerten Sicherungssysteme haben – in Verbindung mit der Aktualisierung materieller Existenzrisiken im Zuge des sozialökonomischen Strukturwandels – zu steigenden Sozialhilfeempfängerzahlen geführt. Vielmehr sind diese ebenso das Resultat der politischen Eingriffe in das bestehende Leistungsrecht der vergangenen Jahre, durch die die Sicherungsfunktion der vorgelagerten Sicherungsnetze vermindert wurde. Ist die Expansion der Sozialhilfe also im Wesentlichen auf Ursachen zurückzuführen, die im sozial-ökonomischen Umfeld der Sozialhilfe und in Strukturdefiziten der vorgelagerten Sicherungssysteme zu verorten sind, sind Vorschläge zu einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Sozialhilfe kaum zu trennen von Reformen in den vorgelagerten Sicherungs- und Integrationssystemen, durch die der Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe wieder auf ihr ursprüngliches Aufgabenfeld zurückgeführt werden könnte. Im Folgenden soll am Beispiel der Arbeitslosenversicherung das Spannungsverhältnis zwischen primärem Sozialversicherungsnetz einerseits und nachgeordneter Sozialhilfe andererseits im Hinblick auf die Frage erörtert werden, welcher Reformbedarf und welche Reformoptionen zum Ausbau der Sicherungs- und Integrationsaufgabe mit Blick auf den Flexibilisierungsprozess identifiziert werden können.

Charakteristisch für die heutige soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist eine Doppelstruktur, ein Nebeneinander von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe (vgl. hierzu Hanesch/Balzter 2000). Zwar werden durch das bestehende Leistungsrecht von SGB III und BSHG die rechtlichen und politischen Zuständigkeiten definiert. Eine systematische Abstimmung oder gar Verzahnung dieser beiden Rechtsgebiete und Handlungssysteme im Hinblick auf die soziale Sicherungsfunktion ist jedoch bis heute nicht gegeben. Dies gilt ebenso für die Aufgabe der (Wieder-)Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, der zunehmenden Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und der wachsenden arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit hat seit Mitte der 90er Jahre eine Debatte um eine Neubestimmung der sozialen Sicherungs- wie der Integrationsaufgabe bei Arbeitslosigkeit eingesetzt. Ausgangspunkt von Reformüberlegungen sind unerwünschte Wirkungen der bestehenden Doppelstruktur einerseits, sind Bestrebungen bezüglich einer wirksameren sozialen Sicherung ebenso wie bezüglich einer effektiveren Arbeitsmarktintegration für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen andererseits. Dabei stehen als alternative Reformoptionen zum einen die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe und zum anderen die Einführung einer Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit zur Diskussion.

5.2 Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe

Die Bundesregierung hat im Februar 2000 mit den Ländern eine gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesanstalt für Arbeit unter Federführung der Abteilung Arbeitsmarktpolitik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eingerichtet, in der die Bedingungen der Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfegewährung unter dem Aspekt geprüft werden soll, wie die Integration des Empfängerkreises in Arbeitsverhältnisse effektiver als bisher unterstützt werden kann. Darüber hinaus wird geprüft, ob zur Verbesserung der Integration

der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Bedingungen in diesen beiden Leistungssystemen aneinander angenähert oder diese längerfristig in einer neuen, einheitlichen Fürsorgeleistung zusammengeführt werden sollten. Diese Prüfung soll sich mit einer Vielzahl von rechtlichen, politischen, finanzverfassungsrechtlichen und administrativen Fragen befassen, so dass eine endgültige Entscheidung über die Annäherung oder Zusammenführung dieser beiden Leistungssysteme erst am Ende eines umfassenden Diskussionsprozesses möglich sein wird, der bis in die nächste Legislaturperiode andauern wird. Zwar wird betont, dass die Diskussion mit allen Beteiligten vertrauensvoll, problembewusst und ergebnisoffen geführt werden muss, dennoch ist die zweite der genannten Reformoptionen – die Verlagerung der Sozialhilfeempfänger in die Arbeitslosenversicherung oder in eine eigenständige Grundsicherung – bisher kein Thema. Stattdessen konzentrieren sich die Reformüberlegungen auf die erste Option, die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe.

Seit einigen Jahren hat in der Bundesrepublik eine Reformdebatte eingesetzt, die sich vor allem auf eine Neudefinition des Verhältnisses von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und auf eine Neubestimmung der Rolle der Arbeits- und der Sozialämter konzentriert (vgl. zum zweiten Punkt auch Abschnitt 7). Dabei steht die Zielsetzung im Vordergrund, durch eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Bedingungen für eine (Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu verbessern. So wird argumentiert, dass das Nebeneinander zweier fürsorgeorientierter Leistungen mit unterschiedlichen Leistungsbedingungen heute nicht mehr zu rechtfertigen sei. Es liege daher nahe, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen, einheitlichen Instrument zusammenzufassen, wobei de facto die Arbeitslosenhilfe in eine – mehr oder weniger stark modifizierte – Sozialhilfe überführt werden und in dieser aufgehen soll.

In der Reformdebatte zur Neugestaltung bzw. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird häufig übersehen, dass die beiden Leistungssysteme verschiedene Ziele verfolgen, auf unterschiedlichen Prinzipien basieren und auch in Bezug auf Leistungsbemessung und Leistungsvoraussetzungen erhebliche Unterschiede aufweisen. Stellt man die beiden Transferleistungen der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe gegenüber, sind wichtige Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen (vgl. z. B. Adamy/Steffen 1999; Berthold/Kunz/Thode 2000; Oberhauser 1998):

Einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe können ausschließlich ehemals sozialversicherte und beitragszahlende Arbeitslose geltend machen, während die Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt grundsätzlich jedem Bürger zu gewähren ist, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten kann. Zwar werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nur im Falle von Bedürftigkeit gewährt, die Voraussetzungen für das Vorliegen von Bedürftigkeit sind jedoch unterschiedlich definiert. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass die Leistungshöhe der Arbeitslosenhilfe am früheren Verdienst anknüpft, während die Sozialhilfe eine am haushaltsspezifischen Bedarf ausgerichtete Leistung bereit stellt. Sowohl die Arbeitslosenhilfe als auch die Sozialhilfe werden aus Steuermitteln finanziert. Dabei wird die Arbeitslosenhilfe aus Steuermitteln des Bundes alimentiert, während die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger für die Hilfe zum Lebensunterhalt weitgehend selbst aufkommen müssen.¹⁴ Der Bezug von Arbeitslosenhilfe eröffnet den Zugang zu den Leistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung des örtlichen Arbeitsamtes auf der Grundlage des SGB III. Demgegenüber haben Bezieher von ausschließlicher HLU Zugang zu Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ gemäß §§ 18-20 BSHG, jedoch nur in be-

¹⁴ Eine gewisse Entlastung findet im Rahmen des länderspezifischen Gemeindefinanzausgleichs statt, wobei die Entlastung von Land zu Land variiert.

grenztem Umfang Zugang zu den Integrationsmaßnahmen auf Basis des SGB III. Während die „Mischleistung“ der Arbeitslosenhilfe (ebenso wie das Arbeitslosengeld) dem Ziele der Lebensstandardsicherung verpflichtet ist, dominiert in der Sozialhilfe das Ziel der Armutsvermeidung.

Insgesamt handelt es sich also zwar in beiden Fällen um steuerfinanzierte Transfers, die beide an Bedürftigkeitskriterien ausgerichtet sind. Die Arbeitslosenhilfe ist jedoch zugleich eine Versicherungsleistung, die auf dem Äquivalenzprinzip basiert, sind doch der Leistungsanspruch an eine frühere Beschäftigung und die Leistungshöhe an den früheren Verdienst gekoppelt. Umgekehrt fehlt der Arbeitslosenhilfe die für ein Fürsorgesystem charakteristische Bedarfsorientierung, so dass eine existenzsichernde Leistungshöhe allein durch die Arbeitslosenhilfe nicht gewährleistet ist.

In der aktuellen Debatte werden vor allem die negativen Auswirkungen des Nebeneinanders der beiden Leistungssysteme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hervorgehoben (vgl. z. B. Berthold/Kunz/Thode 2000): Ein erstes und sicherlich gravierendes Problem der Doppelzuständigkeit zwischen Bund (Arbeitslosenhilfe) und Gemeinden (Sozialhilfe) liegt darin, auf beiden Ebenen Strategien zu provozieren, sich die politische und fiskalische Verantwortung für die soziale Sicherung wie für die Arbeitsmarktintegration der (Langzeit-)Arbeitslosen gegenseitig zuzuweisen im Sinne einer „Politik der Verschiebebahnhöfe“. So hat der Bund in den beiden letzten Jahrzehnten durch Leistungskürzungen im SGB III den Umfang des Sicherungsschutzes Schritt für Schritt eingeschränkt und dadurch immer mehr Arbeitslosengruppen in die Sozialhilfe angesteuert (vgl. dazu die Übersicht bei Steffen 2000). Umgekehrt versuchen die Kommunen, ihre arbeitslosen HLU-Leistungsempfänger durch befristete Beschäftigungsangebote wieder in die Arbeitslosenversicherung zu integrieren und damit die fiskalische Lastenverschiebung rückgängig zu machen. Dies gilt vor allem für solche arbeitslosen Leistungsempfänger, die ausschließlich auf die HLU angewiesen sind. Als Folge dessen spielen fiskalische Überlegungen bei der Planung und Ausgestaltung von „Hilfeszur-Arbeit“-Programmen eine sehr viel größere Rolle, als dies arbeitsmarkt- und sozialpolitisch geboten wäre.

Im Falle der sog. Aufstocker oder Kombi-Empfänger, die ihre Arbeitslosenunterstützung durch ergänzende HLU aufstocken müssen, sind vorrangig die Arbeitsämter für die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuständig. Da diese Gruppe – aus Sicht der Kommunen – bei den Arbeitsämtern nur unzureichende Integrationshilfen erhält, wurden auf örtlicher Ebene vielfach Doppelstrukturen von Integrationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose von Seiten der Arbeitsämter und der Sozialämter entwickelt. Allerdings konzentrieren sich die Wiedereingliederungsbemühungen der kommunalen Sozialhilfeträger auf die Gruppe der ausschließlichen HLU-Empfänger, während die Aufstocker auch hier auf wenig Interesse stoßen. Gerade diese Gruppe ist daher in doppelter Hinsicht Opfer einer fehlenden Abstimmung der Aktivierungs- und Eingliederungspolitik von Arbeits- und Sozialämtern (vgl. z. B. Hanesch/Balzter 2000; Bertelsmann-Stiftung 2000).

Hervorgehoben wird weiterhin (vgl. z. B. Berthold/Kunz/Thode 2000), dass das Nebeneinander von Arbeitslosenunterstützung und Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. von aktiver Arbeitsförderung der Arbeitsämter und der „Hilfe zur Arbeit“ der Sozialämter erhebliche Doppelarbeit und Doppelbürokratie in den Arbeits- und Sozialverwaltungen zur Folge hat. Dies führt nicht nur zu Ineffizienzen, es muss auch bezweifelt werden, dass die durch das Nebeneinander der beiden Verwaltungen anfallenden administrativen Kosten volkswirtschaftlich als gerechtfertigt anzusehen sind, da doch beide Systeme das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit bearbeiten.

Als weiteres Problem ist die Tatsache anzusehen, dass sich die Leistungsempfänger mit zwei höchst unterschiedlichen Leistungsgesetzen und -verwaltungen auseinandersetzen müssen. Müssen sie doch nicht nur das Antragsverfahren bei den Arbeitsämtern absolvieren, sondern sich ebenso den sehr viel restriktiveren Leistungsvergabebedingungen der Sozialämter unterwerfen. Da in den Arbeitsämtern die Einkommenslage des Haushalts nicht erfragt und damit eine mögliche sozialhilferechtliche Bedürftigkeit nicht ermittelt wird, erfolgt kein automatischer Hinweis auf die Sozialämter. Viele Bedürftige sind daher nur unzureichend darüber informiert, welche ergänzenden Leistungen ihnen zustehen. Hinzu kommt, dass nach wie vor der Gang zum Sozialamt von vielen Hilfebedürftigen als stigmatisierend empfunden wird und sie darauf verzichten, ihren Sozialhilfeanspruch einzufordern.

Umgekehrt lassen sich aber auch „positive Funktionen“ der bestehenden Doppelstruktur benennen, die in der gegenwärtigen Debatte jedoch bislang keine Rolle spielen: So liegt nach Ebsen (1997; vgl. auch Adamy/Steffen 1999) der sozialpolitische Sinn der Arbeitslosenhilfe als Mischsystem vor allem darin, eine Brückenfunktion zwischen der „reinen“ Sozialversicherungsleistung Arbeitslosengeld und der reinen Fürsorgeleistung Sozialhilfe zu erfüllen. Die Arbeitslosenhilfe ist durch das Paradoxon gekennzeichnet, dass sie als bedürftigkeitsabhängige Lohnersatzleistung nicht in der Lage ist, ein Unterschreiten der Sozialhilfeschwelle und im Extremfall Armut durch Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dennoch beinhaltet sie eine Erweiterung der sozialpolitischen Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung, da durch sie ein abgestufter Übergang von der Lebensstandardsicherung zur Armutsvermeidung hergestellt wird. Die erweiterte Schutzfunktion geht einher mit der Funktion, auch Langzeitarbeitslosen einen Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung des SGB III zu sichern.¹⁵

Als mindestens ebenso wichtig ist die finanz- und strukturpolitische Ausgleichsfunktion der Arbeitslosenhilfe anzusehen (Ebsen 1997; Oberhauser 1998): So hat die Zahlung von Arbeitslosenhilfe eine fiskalische Ausgleichsfunktion zur Folge, da in entsprechendem Umfang Bundesmittel in die jeweilige Region fließen und damit die öffentlich verfügbaren Ressourcen der örtlichen Gemeinschaft aufgestockt werden. Damit werden besonders solche Regionen und Gemeinden besser gestellt, die in besonderem Maße durch die Arbeitsmarktkrise negativ getroffen werden. Die Mittel der Arbeitslosenhilfe tragen somit dazu bei, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen und Kommunen zu sichern. Die Mittel der Sozialhilfe müssen dagegen primär auf der örtlichen Ebene aufgebracht werden. Benachteiligte Wirtschafts- und Arbeitsmarktstandorte stehen dabei vor dem Problem, dass ihnen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen, wodurch ihre Möglichkeiten zu einer Gegensteuerung begrenzt werden.

Trotz dieser „positiven“ Funktionen werden gegenwärtig vor allem solche Reformmodelle diskutiert, die auf ein Aufgehen der bisherigen Arbeitslosenhilfe in einer ggf. modifizierten HLU hinauslaufen. Ausgehend von der Aufwertung der Sicherungs- und Integrationsaufgabe des letzten Netzes sind von derartigen Reformmodellen folgende Auswirkungen zu erwarten¹⁶:

¹⁵ Allerdings existieren dadurch zwei Standards sozialer Sicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Während bei Vorliegen der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen insbesondere ehemals besser verdienende Langzeitarbeitslose über höhere Leistungsansprüche verfügen, die von ihrem ehemaligen Verdienst abgeleitet sind (als Äquivalent für frühere Beitragszahlungen), sind Personen, die über keine SGB III-Ansprüche (mehr) verfügen, allein auf die HLU angewiesen.

¹⁶ Das vor kurzem vorgestellte Reformmodell der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Laumann 2001) geht in Bezug auf eine Verschärfung des Drucks gegenüber Erwerbsfähigen noch einen Schritt weiter: Das Modell sieht neben einem stark aufgestockten, einkommensunabhängigen „Familiengeld“ einen An-

(1) So hätte – unter den gegebenen Bedingungen – die ersatzlose Streichung der Arbeitslosenhilfe zur Folge, dass Langzeitarbeitslose nach Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs allein auf Sozialhilfe angewiesen wären. Dies hätte einmal die Konsequenz, dass das materielle Absicherungsniveau zumindest für all diejenigen, deren Arbeitslosenhilfe bisher über dem Sozialhilfeanspruch lag, abgesenkt würde. Nach Auslaufen des Arbeitslosengelds würde das Ziel der Lebensstandardsicherung wegfallen und allein ein mehr oder weniger funktionsfähiger Schutz vor Armut übrig bleiben. Dadurch würden vor allem die Bezieher ehemals mittlerer und höherer Verdienste negativ getroffen. Aber nicht nur die Leistungshöhe würde verringert, sondern die Gesamtheit der Leistungsbedingungen verschlechtert.

(2) Mit dem Verlust von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen des SGB III würden für die Langzeitarbeitslosen im Regelfall auch die Zugangsmöglichkeiten zum Großteil der Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung des SGB III wegfallen. Diese würden sich künftig ausschließlich auf die Gruppe der Kurzarbeitslosen konzentrieren, während alle Langzeitarbeitslosen auf die kommunalen Hilfen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG angewiesen wären. Mit der wachsenden Zahl von HLU-Beziehern müssten auch diese entsprechend ausgebaut werden. Auch diese Verlagerung wäre für die betroffenen Arbeitslosen mit Verschlechterungen verbunden, da die Zumutbarkeit einer Arbeitsgelegenheit im BSHG restriktiver definiert ist und die kommunalen Arbeitsmarktintegrationsprogramme in quantitativer und qualitativer Hinsicht stark divergieren (vgl. Abschnitt 7).

(3) Für die Kommunen hätte der massive Zuwachs an potenziellen Leistungsempfängern eine entsprechende Zunahme von Leistungsverpflichtungen zur Folge, und zwar sowohl an monetären Transferleistungen als auch an Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt und an flankierenden Beratungs- und Unterstützungshilfen. Ob und in welchem Maße diesem wachsenden Leistungsbedarf ein entsprechender Mittelzuwachs gegenüberstünde, ist mehr als fraglich. Nicht zuletzt diese Einschätzung hat den Deutschen Städtetag erwogen, solche Reformmodelle abzulehnen (vgl. z. B. Articus 2000). Bei fehlender finanzieller Kompensation hätte dies nicht nur negative Folgen für die Haushalts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Gesamtheit der Kommunen, sondern wegen der Kumulation von Arbeitsmarkt- und Haushaltsproblemen in strukturschwachen Regionen auch für die Entwicklung der regionalen Verteilung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland.

(4) Schließlich würde die eingangs skizzierte Systematik sozialer Sicherung im Risikofall Arbeitslosigkeit radikal in Frage gestellt: Die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung bliebe ausschließlich für den Fall einer vorübergehenden bzw. nur relativ kurz andauernden Arbeitslosigkeit erhalten. Für den materiell wie psycho-sozial sehr viel problematischeren Fall eines längeren Andauerns von Arbeitslosigkeit fiel sie für all diejenigen ersatzlos weg, die keinen Sozialhilfeanspruch geltend machen können. Umgekehrt wäre der Kreis der Bedürftigsten allein auf die kommunale Sozialhilfe angewiesen. Die zu erwartende Folge: Die kommunalen Sozialämter müssten ihre Leistungsabteilungen so stark ausbauen, dass sie – noch mehr als heute – die Funktion von Ersatzarbeitsämtern übernehmen müssten. Was also scheinbar der Vereinfachung

spruch auf HLU nur noch dann vor, wenn die Antragsteller eine Ausbildung absolvieren, einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder gemeinnützige Tätigkeit ausüben. Statt dass die Sozialämter die mangelnde Arbeitsbereitschaft sanktionieren müssten, müssten die Antragsteller ihre Arbeitsbereitschaft praktisch nachweisen, um überhaupt einen Anspruch geltend machen zu können. Dabei ist eine Beschäftigungsgarantie nicht vorgesehen, da es genügend Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland gebe. Da dieses Modell schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Realisierungschance hat, soll es hier nicht weiter gewürdigt werden.

und Verschlankung dienen soll, würde tatsächlich die Doppelstruktur aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zementieren. Im Unterschied zu heute würde die Trennlinie zwischen beiden Systemen allein durch die Arbeitslosigkeitsdauer gezogen. Ob es dadurch zu Verwaltungsvereinfachungen und/oder entsprechenden Kosteneinsparungen käme, ist schwer zu beantworten. Solche Kosteneinsparungen könnten umso weniger erwartet werden, je mehr – etwa durch rechtliche Vorgaben – sichergestellt werden könnte, dass die kommunale Leistungsgewährung vergleichbare quantitative Angebote entwickelt und einheitliche Mindestqualitätsstandards aufweist.

Insgesamt spricht somit vieles dafür, dass sich durch die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe die Sicherungs- und Integrationsaufgabe nur bedingt verbessern ließe. Den zu erwartenden Vorteilen stünden nicht unerhebliche Nachteile – vor allem für die betroffenen Langzeitarbeitslosen – gegenüber. Diese wären allerdings anders zu bewerten, wenn mit dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe in der bisherigen Form zugleich die absehbaren negativen Folgen durch Änderungen des SGB III vermieden würden. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass die Dauer der Arbeitslosengeldzahlung im oben genannten Sinne verlängert oder der Zugang zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung für alle registrierten Arbeitslosen geöffnet würde. Dennoch stellt sich die Frage, ob die angesprochenen Nachteile der derzeitigen Doppelstruktur nicht auch auf anderem Wege beseitigt werden könnten.

5.3 Bedarfsbezogene Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit als alternative Option

Zweifellos sind die bisherigen Instrumente Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe reformbedürftig, um unnötige Doppelarbeit und existierende Abstimmungsprobleme zu vermeiden und um den Anforderungen des heutigen Arbeitsmarkts besser gerecht zu werden. Keineswegs liegt jedoch die einzige Reformoption darin, die Arbeitslosenhilfe ersatzlos zu streichen bzw. sie in die Sozialhilfe zu überführen. Eine – gegenüber dem dargestellten Reformansatz zur einer Überführung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe – Alternative, der Systematik des deutschen Sozialstaatsmodells eher entsprechende Reformlösung könnte darin liegen, eine bedarfsorientierte Grundsicherung in einem der HLU vorgelagerten Sicherungsnetze einzuführen.

(1) Eine erste Lösung könnte darin liegen, das vorrangig zuständige Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung armutsfest zu machen. Die als problematisch bewertete Interaktion zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe resultiert ja nicht zuletzt aus der Tatsache, dass die versicherungsförmigen Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung keine Mindestsicherung beinhalten und die im Einzelfall unzureichende Leistung durch die Sozialhilfe aufgestockt werden muss. Die Einführung von bedarfsorientierten Mindestsicherungselementen im Bereich der Sozialversicherung im Allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im Besonderen wurde in den beiden letzten Jahrzehnten wiederholt eingefordert.

(2) Eine zweite Lösung könnte darin liegen, eine bedarfsorientierte Grundsicherung – unabhängig von Sozialversicherung und Sozialhilfe – als eigenständiges Leistungsgesetz einzuführen, wie dies ja auch im Rahmen der jüngsten Reform der gesetzlichen Alterssicherung mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschehen ist. Auch die Leistungsansprüche auf Basis dieses neuen Leistungsnetzes müssten – wie dies beim GSIG der Fall ist – gegenüber der HLU Vorrang besitzen.

Je nach konkreter Zielsetzung lassen sich unterschiedliche Ausgestaltungsformen wählen und sind entsprechend differierende Wirkungen einer solchen Grundsicherungsleistung zu erwarten. Seit Anfang der 80er Jahre ist eine große Zahl von Modellen in un-

terschiedlichsten Ausgestaltungsvarianten vorgelegt worden, die hier nicht im Einzelnen gewürdigt werden können (vgl. z. B. die Übersichten bei Hauser 1996; Kaltenborn 1998). Gemeinsam ist den meisten Reformvorschlägen, dass die Grundsicherung für Arbeitslose – ähnlich wie die heutige HLU – bedarfsorientiert ausgestaltet sein sollte. Lohnersatzleistungen des SGB III sollten für den Fall, dass sie unter der HLU liegen, durch die Grundsicherungsleistung (zumindest) auf dieses soziokulturelle Minimum aufgestockt werden. Zugleich sollte diese Aufstockung nur im Falle von Bedürftigkeit stattfinden, so dass in ihren Genuss nur solche Empfänger von Lohnersatzleistungen kommen sollten, die über keine weiteren Ressourcen verfügen. Schließlich sollte die Grundsicherung aus Steuermitteln finanziert werden, wobei die Finanzierungslast einer nationalen Grundsicherung in vollem Umfang oder zumindest anteilig beim Bund liegen sollte.

Welche Gruppen in welchem Maße von der Einführung einer solchen Grundsicherung im Vergleich zum Status quo profitieren würden, hängt von der konkreten Ausgestaltung einer solchen Leistung ab, insbesondere von Modellvariablen wie Höhe und Struktur der Grundsicherungsleistung, Anspruchsvoraussetzungen, Anrechnung vorhandenen Einkommens und Vermögens, Definition der Bezugseinheit und Regelung der Familiensubsidarität (vgl. zur Systematik des Regelungsbedarfs Hauser 1996). Tatsächlich existieren große Unterschiede zwischen den verschiedenen Modellvarianten, die in derartigen Detailfragen angelegt sind. Letztlich würde erst eine deutliche Anhebung des Leistungsniveaus, aber auch ein gegenüber der heutigen Sozialhilfe „liberalisierter“ Modus der Leistungsgewährung eine – über die veränderte administrative Zuordnung hinausgehende – substanzielle Besserstellung der bisher auf Hilfe zum Lebensunterhalt Angewiesenen zur Folge haben. Auch wenn eine solche Reform nicht umsonst zu haben ist, würden sich wegen der bedarfsorientierten Ausgestaltung die zusätzlichen Kosten in überschaubaren Grenzen halten.

Unabhängig von der Ausgestaltung im Detail wäre durch eine solche Reformoption eine Doppelzuständigkeit von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in systemkonformer Weise ausgeschlossen. Eine Notwendigkeit zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestünde bei dieser Reformvariante nicht, da das Ziel der Vermeidung der bisherigen Doppelstrukturen auf andere Weise gelöst würde. Bei Einführung der Grundsicherung in das SGB III gäbe es künftig für alle registrierten Arbeitslosen nur noch eine Verwaltung, die sowohl versicherungs- als auch grundsicherungsrechtliche Leistungsansprüche bearbeiten würde. Ebenso könnte man sich auf ein einheitliches System der Arbeitsförderung für alle Arbeitslosen beschränken; die „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG würde weitgehend überflüssig bzw. könnte auf ausschließlich rehabilitative Aufgaben zurückgeführt werden. Aber auch wenn im Rahmen eines Grundsicherungsmodells die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration der angesprochenen Zielgruppen bei der Arbeitsverwaltung verbliebe, bliebe es eine Aufgabe der Zukunft, die Effektivität der Integrationshilfen zu verbessern (siehe Abschnitt 7).

Die Frage bleibt, ob bei Einführung einer solchen Grundsicherung die Arbeitslosenhilfe beibehalten oder ob sie durch die Grundsicherung ersetzt werden sollte. Diese Frage wird in den verschiedenen Modellvarianten unterschiedlich beantwortet. So hat etwa Hauser (1985) argumentiert, dass bei einer Sockelung und Verbreiterung der Arbeitslosenhilfe zu einer bedarfsorientierten Grundsicherung die bisherige Arbeitslosenhilfe entfallen könnte. Soweit durch die Mindestsicherung eine sozialstaatlich angemessene Absicherung oberhalb der Sozialhilfe gewährleistet wäre, sei das Absinken auf dieses Leistungsniveau nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs zuzumuten. Dagegen haben z. B. Hanesch/Klein (1988) dafür plädiert, die Arbeitslosenhilfe in modifizierter Form auch bei Einführung einer solchen Mindestsicherung beizubehalten, um eine zeit-

lich verlängerte Geltung der Lebensstandardsicherung aufrechtzuerhalten. Die neue Arbeitslosenhilfe sollte allerdings in eine reine, beitragsfinanzierte und bedürftigkeitsunabhängige Versicherungsleistung umgewandelt werden, die zeitlich auf die Dauer von zwei Jahren befristet sein sollte. Durch ein solches verlängertes, zweistufiges Arbeitslosengeld würde ein stufenweiser Übergang vom Arbeitslosengeld zur Grundsicherung hergestellt, zugleich würde eine klare Trennung zwischen Versicherungs- und Grundsicherungsleistung erreicht.

Was die regionale Ausgleichsfunktion der Arbeitslosenhilfe betrifft, könnte diese ebenso gut durch eine vom Bund zu tragende bedarfsorientierte Grundsicherungsleistung wahrgenommen werden. Vergleichbares gilt für die fiskalische Lastenverteilung zwischen Bund und Gemeinden. Soweit durch die Grundsicherung eine Absicherung für alle bedürftigen, registrierten Arbeitslosen hergestellt würde, würde die Verschiebung der rechtlichen und politischen Verantwortung für die soziale Sicherung und Integration der Arbeitslosen vom Bund auf die Gemeinden gestoppt bzw. rückgängig gemacht und die Lastenverteilung zwischen Bund und Gemeinden zugunsten Letzterer verschoben.

Geht man davon aus, dass die finanziellen Handlungsspielräume für Transferleistungen künftig enger sein werden, scheint es sozialstaatlich angemessen, dem Ziel eines wirksamen Schutzes gegenüber dem Armutsrisiko einen höheren Stellenwert als bisher einzuräumen. Damit rückt zwangsläufig die Forderung nach einer bedarfsbezogenen Grundsicherung (wobei in die Grundsicherungsüberlegungen auch der Bereich des Kinderlastenausgleichs einbezogen sein sollte) stärker in den Vordergrund. Auch wenn dadurch das Gewicht einkommensabhängiger Transfers künftig verstärkt würde, sollte das Ziel der Lebensstandardsicherung, das im Mittelpunkt der bestehenden Sozialversicherung steht, nicht ohne Not preisgegeben werden. Die Beschränkung des Sozialstaates auf Leistungen an die Bedürftigsten, wie dies bei der geplanten Eingliederung der Arbeitslosen- in die Sozialhilfe in der Tendenz angelegt ist, erscheint weder von den aktuellen Problemstellungen noch von den künftigen Herausforderungen her gerechtfertigt.

Hinzu kommt: Für den Erfolg eines Flexicurity-Konzepts ist es von zentraler Bedeutung, dass die für die Folgen des Flexibilisierungsprozesses bereitgestellten Sicherungs- und Integrationsleistungen von der Gesellschaft insgesamt wie von den potenziellen Adressaten als legitime und angemessene Leistungen akzeptiert und befürwortet werden. Je mehr diese Leistungen als in der Höhe unzureichend und in ihren Bedingungen als restriktiv oder gar diskriminierend empfunden werden, umso geringer wird die Bereitschaft sein, sich den Risiken des Flexibilisierungsprozesses auszusetzen. Vor diesem Hintergrund könnte sich eine immer stärkere Verlagerung der sozialen Sicherungs- und Integrationsfunktion von den vorgelagerten auf das letzte Netz sozialer Sicherung als kontraproduktiv erweisen, zumindest solange damit nicht zugleich eine Neubewertung der Rolle und der Aufgaben dieses letzten Netzes einhergeht. Eine Einführung von Grundsicherungselementen in vorgelagerten Sicherungsnetzen könnte daher nicht nur dazu beitragen, die Sozialhilfe in ihrer heutigen Form zu entlasten. Sie könnte ebenso dazu beitragen, dass die Grundsicherungsfunktion, die bisher nahezu ausschließlich auf die Sozialhilfe begrenzt war und durch ein eher negativ geprägtes Image gekennzeichnet war, als allgemein akzeptiertes Element eines sozialstaatlichen Sicherungssystems wahrgenommen und anerkannt wird. Um zu verhindern, dass durch die Einführung einer solchen Grundsicherung ein Zwei-Klassen-System von letzten Netzen entsteht, wie dies mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits geschehen ist, spricht zugleich vieles dafür, ein einheitliches Grundsicherungsnetz in allen

Lebenslagen zu schaffen.¹⁷ Dies wirft die Frage auf, inwieweit die im Rahmen der heutigen HLU bereitgestellten Grundsicherung geeignet ist, im Rahmen eines künftigen Flexicurity-Konzepts als ggf. generalisierte Grundsicherung zu fungieren.

6. Befestigung der sozialen Sicherungsfunktion der Sozialhilfe

6.1 Zur Eignung der HLU als Grundsicherung

Angesichts des Wandels sozialökonomischer Risikolagen ist dem letzten Netz der Sozialhilfe – genauer gesagt: der Hilfe zum Lebensunterhalt – immer mehr die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung zugewachsen, da sich die vorgelagerten Sicherungssysteme als zunehmend weniger in der Lage erweisen, einen hinreichenden sozialen Schutz bereitzustellen. In der sozialhilfepolitischen Fachdiskussion werden jedoch gravierende Zweifel im Hinblick darauf formuliert, inwieweit dieses heutige letzte Netz tatsächlich geeignet ist, dem sozialstaatlichen Grundsicherungsauftrag gerecht zu werden (vgl. z. B. Bäcker 1994; Hanesch 1995 und 1996).

Vor allem die aus der fürsorgerechtlichen Tradition überkommenen restriktiven Gestaltungsprinzipien werden als maßgeblich dafür angesehen, dass die HLU in ihrer heutigen Form den gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen nur unzureichend gerecht wird und einen sozialstaatlich angemessenen Schutz nur in eingeschränktem Sinne bietet. Dieses restriktive Verständnis der heutigen Sozialhilfe kommt zum einen in einem unzureichenden Niveau der HLU zum Ausdruck. Zum anderen wird der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe durch rechtliche Prinzipien und eine Gestaltungspraxis eingeschränkt, die zu sozialstaatlich kaum zumutbaren Lebensbedingungen führen und viele Bedürftige von der Wahrnehmung ihrer Leistungsansprüche abhalten.

Unabhängig von der Frage, ob eine Basissicherung im Rahmen der vorgelagerten Netze oder der Sozialhilfe verankert werden sollte, stellt sich daher die Frage, wie das letzte Netz so umgestaltet werden könnte, dass es die Grundsicherungsaufgabe in angemessener Weise ausfüllen kann. Die dabei formulierten Anforderungen stehen z. T. in Widerspruch zu der in Abschnitt 4 dargestellten Debatte um die Anreizfunktion der Sozialhilfe, geht es hierbei doch weniger um eine beschäftigungspolitische, sondern um die originär sozialpolitische Aufgabenstellung einer Befestigung im Sinne von Erhaltung oder Wiederherstellung der sozialen Sicherungsfunktion der Sozialhilfe.

Wie etwa der Reformentwurf der Arbeitsgruppe BSHG-Reform (1991; vgl. z. B. auch Schulte 1995) zurecht hervorgehoben hat, sollte als Ausgangspunkt einer sozialstaatlich angemessene Umgestaltung der HLU zu einer effektiven Grundsicherung die allgemeine Zielbestimmung des BSHG bzw. der HLU präzisiert und erweitert werden: Unterstrichen werden sollte vor allem die Aufgabe der Sozialhilfe, eine allgemeine Basissicherung für die gesamte Bevölkerung bereitzustellen. Gleiches gilt für ihre Aufgabe, eine Integration der Leistungsberechtigten in Ökonomie und Gesellschaft sowie ihre Teilnahme am normalen gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Überlegungen zu einer sozialpolitisch effektiveren Ausgestaltung des letzten Netzes sind einmal im Kontext der Grundsicherungsdiskussion formuliert worden (vgl. z. B. die Übersichten bei Hauser 1996; Kaltenborn 1998), sie stammen aber auch aus der sozi-

¹⁷ Ein solcher Ansatz ist in der politischen Diskussion bisher vor allem von Bündnis 90/DIE GRÜNEN propagiert worden, vgl. z. B. Bündnis 90/DIE GRÜNEN 1998; ähnlich auch Paritätischer Wohlfahrtsverband 1997.

alihilfeimmanenten Reformdiskussion (vgl. z. B. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991; Münder 1992). Im Folgenden soll der Reformbedarf und sollen ausgewählte Reformoptionen zum Leistungsniveau und zu den Leistungsbedingungen der HLU kurz skizziert werden.

6.2 Regelsatzbemessung und Neugestaltung des Leistungsniveaus

Während im Zusammenhang mit der „aktiven Flexibilisierung“ die angebliche Großzügigkeit des Sozialhilfeniveaus aus beschäftigungspolitischer Sicht kritisiert wird, gilt in der armuts- und sozialhilfepolitischen Diskussion das gegenwärtige Niveau der HLU in verschiedener Hinsicht als unzureichend.

So wird kritisiert, dass das 1990 eingeführte und für die Regelsatzbemessung maßgebliche Statistikmodell (vgl. Deutscher Verein 1989) methodische Unzulänglichkeiten aufweist. Zudem wurde die bei Einführung des neuen Bemessungssystems abgeleitete Regelsatzerhöhung nicht sofort, sondern nur zeitlich gestreckt umgesetzt. Schließlich wurde das neue Bemessungssystem bereits kurz nach seiner Einführung außer Kraft gesetzt und ist bis heute nicht wieder eingesetzt worden. Als Folge dessen hat die Regelsatzentwicklung in den 90er Jahren mit der Entwicklung der privaten Einkommen nicht Schritt gehalten (vgl. Schneider, U. 2001). Die Entwicklung des Sozialhilfeniveaus ist in den letzten Jahren aber nicht nur durch die Handhabung der Regelsatzbemessung negativ beeinflusst worden. Ebenso hat die Streichung einzelner Mehrbedarfatbestände im Rahmen der Sozialhilfe reform 1996 eine selektive Niveauabsenkung für bestimmte Empfängergruppen zur Folge gehabt. Auch die zunehmend restriktive Handhabung der Übernahme der Wohnungskosten wie der Gewährung einmaliger Beihilfen in der Gewährungspraxis der örtlichen Sozialhilfeträger hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Dennoch hat sich das Verhältnis zwischen Sozialhilfeniveau und unteren Arbeitnehmereinkommen – wie es etwa in den Lohnabstandsberechnungen gemessen wird (vgl. dazu Abschnitt 4.2) – nur wenig verändert, da die Nettolöhne nur wenig gestiegen sind, die Mieterstattungen wegen der allgemeinen Mietpreisentwicklung dagegen stärker zugenommen haben und die Stagnation der Regelsätze damit kompensiert haben. Generell sind jedoch die Relationen der Abstands-Modellberechnungen wenig geeignet, als Maßstab für eine sozialstaatlich angemessene HLU-Entwicklung zu dienen, da das Abstandsgebot eine kaum vertretbare Einschränkung des Bedarfsprinzips beinhaltet (vgl. dazu weiter unten).

Inwieweit durch das gegenwärtige HLU-Niveau tatsächlich eine Bedarfsdeckung erreicht wird, ist schwer zu beantworten, da hierzu keine neueren Untersuchungen vorliegen. Immerhin hat die Gegenüberstellung des modellmäßig ermittelten HLU-Niveaus einerseits und der 50%-Armutsschwelle für verschiedene Haushaltstypen im Jahr 1998 im jüngsten Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGBs und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands ergeben, dass durch den Bezug von HLU keineswegs sichergestellt war, dass ein Einkommensniveau oberhalb der Armutsgrenze erreicht wurde (vgl. Hanesch et al. 2000). Nicht nur die Nichtausschöpfung von HLU-Ansprüchen, sondern auch das moderate Leistungsniveau tragen also dazu bei, dass in der Bundesrepublik „Armut trotz Sozialhilfe“ auftritt.

Reformvorschläge zu einer Bemessung des HLU-Niveaus, die der wachsenden sozialpolitischen Relevanz der Grundsicherungsfunktion gerecht wird, beziehen sich auf vielfältige Einzelaspekte des Bemessungssystems wie auf den politisch-administrativen Entscheidungsprozess.

(1) *Rückkehr zu einem wissenschaftlich fundierten Statistikstandard*

Die Rückkehr zu einem rechtlich eindeutig definierten und für die Leistungsempfänger wie für die interessierte Öffentlichkeit transparenten Verfahren zur Festsetzung des HLU-Niveaus erfordert die Abkehr von der diskretionären Regelsatzfestsetzung der letzten Jahre und die Wiedereinsetzung des Statistikstandards als Grundlage der Regelsatzbemessung. Dabei weist der Statistik-Standard in der 1990 eingeführten Form nicht unerhebliche methodische Schwächen sowie Unklarheiten und Probleme in seiner praktischen Umsetzung auf, die hier nicht weiter im Detail dargelegt und erörtert werden können (vgl. z. B. Hanesch/Stahlmann/Weth 1988; Mehlich 1992; Sartorius 2000). Zwar ist positiv hervorzuheben, dass in der Bundesrepublik – anders als etwa in vielen unserer europäischen Nachbarländern – mit diesem Standard der Versuch unternommen worden ist, eine wissenschaftlich fundierte Ableitung eines bedarfsorientierten HLU-Niveaus zu erreichen, jedoch haben bei der Entscheidung über die endgültigen Verfahren und Vorgehensweisen auch politisch-administrative sowie fiskalische Erwägungen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt und dazu geführt, dass das Bemessungssystem eine Reihe von Schwachstellen aufweist, die der Korrektur bedürfen. Bezeichnend für den geringen Stellenwert, den gegenwärtig die Entwicklung und Struktur der Regelsätze in Politik und Öffentlichkeit besitzen, ist die Tatsache, dass zwar im Vorfeld einer vorgesehenen Änderung der Regelsatzverordnung nach § 22 Abs. 5 BSHG in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine Reihe von wissenschaftlichen Gutachten vom zuständigen Bundesministerium in Auftrag gegeben worden ist, dass diese Gutachten aber bis heute weder veröffentlicht worden sind, noch in irgendeiner Form in die fachöffentliche Diskussion oder gar in den politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess eingeflossen sind. Um der besonderen Bedeutung der HLU im Sinne des sozialkulturellen Minimums in angemessener Weise Rechnung zu tragen, sollten daher künftige Entscheidungen über die Ausgestaltung¹⁸ und Fortschreibung des Bemessungssystems auf der Grundlage eines öffentlich vorgelegten Berichts eines unabhängigen Sachverständigenrates getroffen werden (vgl. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991).

(2) *Aufhebung des Abstandsgebots*

Von nicht unerheblicher Bedeutung für die künftige Gestaltung des HLU-Niveaus ist die Frage, inwieweit das Bedarfsdeckungsprinzip auch künftig durch das Abstandsgebot gedeckelt werden sollte. Die nachträgliche Verankerung dieses Grundsatzes im BSHG und die wiederholte Verschärfung der entsprechenden Vorschriften bis zu ihrer heutigen Form waren von der Zielsetzung bestimmt, das Leistungsniveau der HLU stärker beschäftigungsorientiert auszurichten und einen Anreiz zur Übernahme einer Erwerbsarbeit aufrechtzuerhalten (bzw. ggf. wiederherzustellen). Sämtliche, den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Modellrechnungen haben gezeigt, dass die Abstandsproblematik – wenn überhaupt – nur bei größeren Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalten auftritt, während bei kleinen Bedarfsgemeinschaften die Gefahr einer Überschneidung von HLU-Niveau und Arbeitnehmereinkommen nicht besteht. Konkret heißt dies, dass das Abstandsproblem nur bei einer größeren Kinderzahl von Bedeutung ist. Damit reflektiert das Abstandsproblem den – in der deutschen Armutsdiskussion häufig bemängelten – Strukturfehler des Kinderlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, dass kinderbedingte Armutsriskien durch die Leistungen des Kinderlastenausgleichs nicht in ausreichendem Umfang aufgefangen bzw. kompensiert werden. Statt ein mit

¹⁸ Fragen der Abstufung der Äquivalenzskala, die den Regelsätzen zugrunde liegt, zur Zusammensetzung der HLU-Leistungen aus sog. laufenden und einmaligen Leistungen, zur Struktur und Angemessenheit der Mehrbedarfzuschläge etc. können hier nicht thematisiert werden, auch wenn sie für die Konkretisierung des Bedarfsdeckungsprinzips von nicht geringer Bedeutung sind.

dem Bedarfsdeckungsprinzip nicht zu vereinbarendes und daher systemwidriges Abstandsgebot in der HLU zu belassen, sollte der Kinderlastenausgleich so aus- bzw. umgebaut werden, dass das kinderbedingte Risiko, auf HLU angewiesen zu sein, wirksam vermieden wird. Da bei Einführung eines bedarfsorientierten Kinderlastenausgleichs (vgl. z. B. Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2001) Haushalte mit Kindern nicht nur im Falle des HLU-Bezugs sondern, generell in den Genuss bedarfsdeckender kindbezogener Transfers kämen, verlöre die Lohnabstandsklausel ihre empirische Bedeutung und könnte daher wegfallen (vgl. z. B. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991).

(3) *Übernahme von Beiträgen zur Sozialversicherung*

Ein weiteres Problem der heutigen Leistungsbemessung in der HLU liegt darin, dass die Sozialhilfeträger zwar im Falle von Pflichtversicherten und Rentenantragstellern verpflichtet sind, Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung weiter zu zahlen, dass aber eine solche Übernahme der Beiträge bei freiwillig Versicherten in das Ermessen des Sozialhilfeträgers gestellt ist (§ 13 BSHG). Auch die Übernahme der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Ermessensleistung, was bedeutet, dass sie in der Praxis de facto nicht stattfindet (§ 14 BSHG).¹⁹ Damit haben Phasen des (ausschließlichen) Sozialhilfebezugs unerwünschte Langzeitwirkungen auf die jeweiligen Versicherungsbiografien. Da die Beitragszahlung zur Rentenversicherung unterbleibt, werden für diese Zeit keine Leistungsansprüche erworben. Phasen der sozialökonomischen Ausgrenzung schlagen sich damit ungebrochen in den entsprechenden Versicherungsbiografien nieder und können erneute Phasen der Sozialhilfebedürftigkeit verursachen. Eine solche Schlechterstellung ist sozialstaatlich nicht zu vertreten. Soll vermieden werden, dass sich Phasen des Sozialhilfebezugs nachteilig auf die Versicherungsbiografie auswirken, ist stattdessen ein wirksamer Schutz der Leistungsempfänger gegenüber dem Auftreten allgemeiner Lebensrisiken und somit die Übernahme der Beitragspflichten gegenüber den allgemeinen Sozialversicherungssystemen geboten. Nicht zuletzt als Folge der Neuregelung der gesetzlichen Alterssicherung stellt sich die Frage, inwieweit auch die Prämien für private Formen einer ergänzenden Alterssicherung in diese Übernahmepflicht mit einzubeziehen sind (vgl. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991). In all diesen Fällen wäre zu klären, in welcher Höhe solche Beitragszahlungen zu leisten wären und aus welchen Mitteln diese finanziert werden sollen.

(4) *Regelsatzentscheidung durch das Bundesparlament*

Die Regelsätze werden bisher auf Länderebene durch die jeweiligen Landesregierungen jährlich neu festgesetzt. Dieses Verfahren ist in doppelter Hinsicht reformbedürftig. Zum einen ist eine Differenzierung der Regelsätze nach Bundesländern wenig plausibel, da Einkommens- und Preisdifferenzen innerhalb der jeweiligen Bundesländer nicht weniger ausgeprägt sind als zwischen den Bundesländern. Vieles spricht daher dafür, im Sinne eines „nationalen Minimums“ bundesweit einheitliche Regelsätze einzuführen. Die Entscheidung über die Höhe der Regelsätze sollte somit auf die Bundesebene verlagert werden. Zudem handelt es sich bei der Regelsatzfestsetzung bisher um einen administrativen Akt, der weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit vollzogen wird. Bei der Entscheidung über die Höhe der Regelsätze handelt es sich jedoch um eine gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung mit weit reichenden Folgewirkungen. Mit dieser Entscheidung garantiert der Staat das verfassungsrechtlich verbürgte Existenzminimum und definiert damit die Bedingungen einer menschenwürdigen Existenz.

¹⁹ Eine Berücksichtigung von Beitragszahlungen zur Sozialversicherung findet in diesen Fällen lediglich dadurch statt, dass diese beim Einsatz des Einkommens abgezogen werden.

Zugleich betrifft die Höhe der Regelsätze nicht nur die Sozialhilfeempfänger, vielmehr sind die Regelsätze als Element des sozialkulturellen Minimums sowohl für das Steuerrecht als auch für viele Bereiche des Sozialrechts von maßgeblicher Bedeutung. Angesichts der grundlegenden Bedeutung dieses sozialkulturellen Minimums sollte diese Entscheidung daher durch den Gesetzgeber (Bundestag) gefällt werden. Durch die Beratungen im Parlament sollte diese Entscheidung die ihr gebührende Resonanz in Politik und Öffentlichkeit finden. Dabei sollten die jeweiligen Entscheidungen unter Einbeziehung externen wissenschaftlichen Sachverständigen nach einem im Vorhinein festgelegten, nachvollziehbaren und auf rationalen, überprüfbaren Kriterien basierenden Verfahren getroffen werden (vgl. Stolleis 1991; Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991; Sartorius 2000).

6.3 Neubestimmung der Bedingungen der Leistungsvergabe

Aus einer Reihe von Untersuchungen ist bekannt, dass viele Anspruchsberechtigte trotz eines bestehenden sozialhilferechtlichen Bedarfs darauf verzichten, ihren Rechtsanspruch auf HLU einzufordern. Die Größenordnung der Nichtausschöpfung wird auf 54 bis 63% aller Anspruchsberechtigten geschätzt (vgl. z. B. Riphahn 2000; Neumann 1999, Kayser/Frick 2000). Maßgeblich für die hohe Quote der Nichtinanspruchnahme sind einmal Informationsdefizite, da viele Bürger und Bürgerinnen keine Kenntnis über Höhe und Bedingungen der Leistungsansprüche haben. Zudem hatten bisher vor allem ältere Menschen Angst vor einer Beeinträchtigung ihrer Familienbeziehungen, wenn sie Sozialhilfeleistungen in Anspruch nahmen, da sie den Rückgriff des Sozialamts auf unterhaltsverpflichtete Kinder befürchteten.²⁰ Andere werden durch den Zwang zur Offenlegung ihrer persönlichen Verhältnisse und durch die soziale Kontrolle bei der Bedürftigkeitsprüfung abgeschreckt. Für viele Bürger hat somit der Gang zum Sozialamt sein Stigma nicht verloren. Soll die Sozialhilfe als soziale Grundsicherung für alle Bürger als „normale Sozialleistung“ Akzeptanz finden, muss sie von unangemessen restriktiven Bedingungen befreit werden. Dies gilt vor allem für die Regelung der Familiensubsidarität, dies gilt aber ebenso für den Individualisierungsgrundsatz. Weiterhin gilt es, die heute noch existierenden Zugangsbarrieren zur HLU für bestimmte Gruppen zu beseitigen. Schließlich ist das Verwaltungsverfahren in der HLU dem anderer Sozialleistungen anzugleichen.

(1) Nachrang und Neuregelung der Familiensubsidarität

Das Nachrangprinzip als Strukturprinzip der Sozialhilfe wird durch die Debatte um die Grundsicherungsfunktion nicht in Frage gestellt. Soweit allerdings eine Bedarfsabhängigkeit der Leistungen auch in den vorgelagerten Sicherungsnetzen existiert, spricht vieles dafür, eine Harmonisierung der Bedingungen vorzunehmen (z. B. in Bezug auf die Arbeitslosenhilfe, die Ausbildungsförderung etc.). Dies betrifft den Einsatz der eigenen Arbeitskraft, dies betrifft weiterhin die Art und den Umfang der Anrechnung des Einkommens und des Vermögens. Dies betrifft aber ebenso die Frage, inwieweit Ansprüche gegenüber Dritten anzurechnen sind.

In der Sozialhilfe-Fachdiskussion besteht weitgehende Übereinstimmung darin, dass am vorrangigen Einsatz der eigenen Arbeitskraft festzuhalten ist. Dabei macht es jedoch wenig Sinn, unterschiedliche Verfügbarkeitsbegriffe und unterschiedliche Begriffe von zumutbarer Arbeit im SGB III und im BSHG zugrunde zu legen. Um ein Zwei-Klassen-Modell der Arbeitsmarktintegration zu vermeiden, sollten vielmehr diese Bedingungen einheitlich ausgestaltet werden, wobei zumeist für eine Angleichung an die

²⁰ Diese Befürchtungen werden nach Wirksamwerden des neuen GSIG an Bedeutung verlieren.

Bedingungen des SGB III plädiert wird. Soweit die HLU eine umfassende Grundsicherung bereitstellt, ist es nur konsequent, die weitgehende Anrechnung von Einkommen und Vermögen beizubehalten. Überlegungen, als Anreiz zur Erzielung von Erwerbseinkommen den Erwerbstätigenbetrag anzuheben, sind enge Grenzen gesetzt (vgl. Abschnitt 4). Da die Grenzen des Schonvermögens bisher sehr eng gezogen sind, erscheint eine begrenzte Ausweitung und Dynamisierung angebracht. Am stärksten kritisiert wird die gegenwärtige sozialhilferechtliche Regelung der Unterhaltspflicht. Während der Verwaltungsaufwand hoch und der fiskalische Ertrag gering ist, ist die Unterhaltspflicht sozialpolitisch mit kontraproduktiven Effekten verbunden. Galt doch die Zugrundelegung einer Unterhaltspflicht zwischen Eltern und erwachsenen Kindern bisher als ein Hauptgrund dafür, dass Sozialhilfeansprüche häufig nicht in Anspruch genommen wurden. Vor dem Hintergrund zunehmend flexibler Lebensformen und eines immer engeren Verständnisses von Familie im gesellschaftlichen Alltag erscheint es angebracht, im Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsrecht die Unterhaltspflicht auf das Verhältnis zwischen Eltern und minderjährigen Kindern zu beschränken (vgl. z. B. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991). Diesen Überlegungen folgend, ist in der neu eingeführten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf den Übergang von Ansprüchen zwischen Eltern und ihren Kindern weitgehend verzichtet worden.²¹ Um zu verhindern, dass künftig zwei Klassen von Grundsicherungsleistungen nebeneinander existieren, sollte zumindest die Einschränkung der Unterhaltspflicht zwischen Eltern und volljährigen Kindern auch auf die HLU (und vergleichbare Grundsicherungsleistungen) ausgeweitet werden. Soweit sich die Kinder noch in Ausbildung befinden, sollte die Unterhaltspflicht der Eltern bis zum ersten Abschluss einer Berufsausbildung erweitert werden.

(2) *Einschränkung des Individualisierungsprinzips durch pauschalierte Leistungsgewährung*

Durch das Individualisierungsprinzip soll sichergestellt werden, dass sich die Leistungen der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalls richten. Was für den Aufgabenbereich der ökonomischen und sozialen Integrationshilfen als angemessener Grundsatz anzusehen ist, ist für die monetäre Leistungsgewährung als ambivalent zu bewerten. Geht doch die praktische Handhabung dieses Grundsatzes mit einer Einschränkung der Rechtssicherheit des Leistungsempfängers und einer Ausweitung des Ermessens des Sozialhilfeträgers einher, da dieser die Angemessenheit der Leistung im Einzelfall immer wieder neu überprüfen muss. Je mehr die HLU eine allgemeine Grundsicherungsfunktion übernehmen muss, desto mehr sind dagegen Leistungen gefordert, die für den Leistungsempfänger eindeutig vorhersehbar und berechenbar sind, die aber auch für die Verwaltung administrativ einfach zu handhaben und mit einer reibungslosen Leistungsgewährung bei großen Fallzahlen zu vereinbaren sind. Beide Anforderungen sind umso eher einzulösen, je stärker der Individualisierungsgrundsatz eingeschränkt wird und zu einer stärker schematisierten Form der Bedarfsprüfung und der Leistungsgewährung übergegangen wird.

Im Zusammenhang mit der Grundsicherungsfunktion der HLU ist wiederholt gefordert worden, unter Abweichung vom Individualisierungsgrundsatz bestimmte HLU-Leistungen in pauschalierter Form zu gewähren. Die Einführung solcher Pauschalen soll dem Leistungsempfänger ein größeres Maß an Dispositionsfreiheit und Selbstän-

²¹ Unterhaltsansprüche der Antragsberechtigten gegenüber ihren Eltern und Kindern bleiben unberücksichtigt, sofern deren jährliches Gesamteinkommen im Sinne des § 16 SGB IV unter einem Betrag von 100.000 Euro liegt.

digkeit ermöglichen, sie kann und soll zugleich für die Verwaltung zu Vereinfachungen und Einsparungen führen. Bereits heute sind Pauschalierungen für den Bereich der Bekleidungshilfen in der Verwaltungspraxis weit verbreitet. In der Grundsicherungsdebatte ist in nahezu allen Reformmodellen die Pauschalierung von einmaligen Leistungen für alle regelmäßig wiederkehrenden Bedarfe vorgesehen. Bis heute umstritten ist dagegen die Frage, ob auch die Unterkunftskosten pauschaliert werden sollten. Während eine Reihe von Reformmodellen diese Aufwendungen in die Pauschalierung einbezieht, um ein möglichst einfaches Bewilligungsverfahren zu erreichen, gibt es viele Stimmen, die sich gegen eine Pauschalierung in diesem Bereich aussprechen. Dies geschieht zum einen unter Verweis auf die regional sehr unterschiedlichen Kosten und die verschiedenen Abrechnungsmodi, zum anderen aber auch, um die Verankerung des Rechtsfortschritts im BSHG – die Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen – nicht zu gefährden. Mit einem 1999 eingeführten Experimentierparagrafen (§ 101a BSHG) wurden von der rot-grünen Regierungskoalition die rechtlichen Möglichkeiten erweitert, auf der Basis von Landes-Rechtsverordnungen die Pauschalierung weiterer BSHG-Leistungen in Modellvorhaben zu erproben. Danach ist neben der Pauschalierung einmaliger Leistungen u. a. auch die Möglichkeit zur Pauschalierung der Unterkunftskosten vorgesehen (vgl. die kritische Würdigung der Intention und der ersten Erfahrungen mit dieser Experimentierklausel von Putz 1999 und 2000).

Das Problem einer Pauschalierung von HLU-Leistungen liegt nicht zuletzt darin, dass sie in der Verwaltungspraxis häufig mit einer Kappung oder Deckelung und damit mit einer Abkehr vom Bedarfsdeckungsprinzip gleichgesetzt wird. Dagegen ist die Pauschalierung im Sinne der Einführung einer schematisierten Leistungsgewährung mit den Strukturprinzipien der Sozialhilfe nur dann zu vereinbaren, wenn bei einem höheren Bedarf im Einzelfall die Möglichkeit von ergänzenden Leistungen vorgesehen ist. Insgesamt ist daher die Pauschalierung sicherlich ein sinnvoller und notwendiger Schritt, um die heutige HLU zu einer Grundsicherung für eine größere Zahl von Leistungsempfängern weiterzuentwickeln. Entscheidend für die Bewertung der Pauschalierungsformen bleibt jedoch die Tatsache, dass eine Bedarfsdeckung im Einzelfall nicht nur rechtlich (Öffnungsklauseln), sondern auch faktisch nicht ausgeschlossen ist. Soweit Pauschalierungen eingeführt werden, kann auch bei der Prüfung der Bedürftigkeit zu schematisierten Prüfungs- und Kontrollverfahren übergegangen werden. Lediglich soweit „Zusatz“-Bedarfe im Einzelfall geltend gemacht werden, sind auch einzelfallorientierte Prüfverfahren gerechtfertigt. Insoweit könnte die Pauschalierung von HLU-Leistungen (mit Ausnahme der Unterkunftskosten) dazu beitragen, die Inanspruchnahme von HLU-Leistungen zu entstigmatisieren und die Akzeptanz dieser Grundsicherungsleistung zu erhöhen.

(3) Universalität und Zugang zur HLU

Die Universalität als zentrales Strukturprinzip der Sozialhilfe erfordert einen Zugang für alle Gruppen zur HLU und die Abdeckung aller denkbaren Bedarfssituationen, damit ein lückenloses Netz sozialer Sicherung gewährleistet ist. Dieses Prinzip ist gegenwärtig im Hinblick auf Auszubildende und auf bestimmte Gruppen von Ausländern verletzt. Zwar erscheint es sinnvoll, dass der notwendige Lebensbedarf bei Auszubildenden durch die vorrangige Ausbildungsförderung abgedeckt wird. Dies setzt allerdings voraus, dass dies auch tatsächlich in jedem Einzelfall geschieht, was nicht zutrifft. Damit wird das Universalitätsprinzip für den Tatbestand der Ausbildungssituation durchbrochen; zugleich ist die Gruppe der Auszubildenden ohne Ausbildungsförderung von der Grundsicherungsfunktion der HLU ausgenommen. Da dies mit den Strukturprinzipien des BSHG nicht zu vereinbaren ist, sollte § 26 BSHG entfallen (vgl. z. B. Münder 1992). Unabhängig davon sollte im Sinne des Vorrangs der primären Sicherungsnetze die

Ausbildungsförderung nach dem BAföG und nach dem SGB III so gestaltet werden, dass sie den im Einzelfall notwendigen Bedarf gewährleisten und die Inanspruchnahme von HLU entbehrlich machen (vgl. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991). Die personelle Dimension der Universalität wird ebenso durch § 120 BSHG verletzt. Dies gilt im Hinblick auf § 120 Abs. 2 BSHG, wonach Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG keine Sozialhilfeleistungen erhalten, dies gilt aber ebenso für § 120 Abs. 5 BSHG. Handelt es sich doch hierbei um eine ausländerpolizeiliche Instrumentalisierung der Sozialhilfe, die mit den Grundsätzen des BSHG nicht zu vereinbaren ist. § 120 Abs. 2 und 5 BSHG sollten daher ebenfalls entfallen (vgl. Münder 1992).

(4) Rechtsstellung der Leistungsempfänger und Verwaltungsverfahren

Die Verfahren in der Sozialhilfe unterscheiden sich in vieler Hinsicht von denen anderer Sozialleistungen, woraus der Sondercharakter der heutigen Sozialhilfe erkennbar wird. So hat z. B. der Widerspruch gegen einen Sozialhilfe-Verwaltungsakt keine aufschiebende Wirkung; die Gewährung rechtlichen Gehörs spielt im Verwaltungsverfahren keine Rolle etc. Insofern kann in der Sozialhilfe von einem „Anspruch zweiter Klasse“ gesprochen werden. Letztlich kommt in der abgeschwächten Rechtsstellung und in der abweichenden Verfahrensgestaltung immer noch die ordnungspolizeiliche Tradition der Sozialhilfe und ihre Herkunft aus der Armenfürsorge zum Ausdruck (Münder 1992; Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991). Um den Charakter der HLU als allgemeine Grundsicherung zu stärken, sollte die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten im Verfahren der Leistungsgewährung gestärkt werden. Dies ließe sich am ehesten dadurch erreichen, dass die Regelungen des SGB I und X grundsätzlich auch für Sozialhilfeansprüche gelten und die Verfahren so weit wie möglich denen in anderen Sicherungssystemen angeglichen werden. Allerdings sollte die Verpflichtung gemäß § 5 BSHG, Sozialhilfe bereits ab bekannt werden eines Bedarfs antragsunabhängig zu gewähren, erhalten bleiben.

Auch wenn die einzelnen Reformelemente z. T. sehr speziell erscheinen, würde erst ihre gemeinsame Umsetzung in entscheidender Weise dazu beitragen, das letzte Netz der HLU so auszugestalten, dass es als Grundlage einer allgemeinen Grundsicherung – in welchem Netz auch immer – dienen könnte. Durch die einzelnen Reformelemente würden das Leistungsniveau und die Leistungsbedingungen der HLU auf eine sozialstaatlich angemessene Grundlage gestellt. Zugleich würden sie die Akzeptanz der HLU (oder entsprechender Grundsicherungsleistungen) als letztes Netz des Gesamtsystems sozialer Sicherung erhöhen.

7. Ausbau der Integrationsfunktion der Sozialhilfe

7.1 Der aktivierende Sozialstaat und kommunale Arbeitsförderung

Mit der Zunahme der Flexibilität der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsverläufe ist die Gefahr verbunden, dass – konzentriert auf bestimmte Gruppen – nicht nur die Häufigkeit von Phasen der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Dauer der einzelnen Arbeitslosigkeitsphasen zunimmt. Umso wichtiger wird die Aufgabe, ein breites Netz von (Wieder-)Eingliederungshilfen bzw. der aktiven Arbeitsförderung im Rahmen des sozialen Sicherungssystems bereitzustellen.

Die gegenwärtige rechtliche und politische Verteilung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der aktiven Arbeitsförderung ist für die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger durch eine Doppelstruktur gekennzeichnet – sowohl im Hinblick auf die soziale Sicherung im Rahmen von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, als auch in

Bezug auf die Integration im Kontext aktiver Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Sozialhilfeträger. Eine systematische Abstimmung oder gar Verzahnung dieser beiden Rechtsgebiete und Handlungssysteme im Hinblick auf die aktive Arbeitsförderung hat bisher nicht stattgefunden.

Vor dem Hintergrund einer Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme auf der nationalen wie auf der örtlichen Ebene sowie der Zunahme arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit haben sich die Kommunen in den beiden letzten Jahrzehnten immer stärker mit der Notwendigkeit konfrontiert gesehen, eigene arbeitsmarktpolitische Initiativen zu entwickeln. Fast flächendeckend sind sie heute im Bemühen aktiv, die Probleme der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktbedingten Armut in ihren Gemeindegrenzen in den Griff zu bekommen. Dabei steht die kommunale Arbeitsförderung gegenwärtig vor einer doppelten Aufgabenstellung: Als Element der kommunalen Sozial(hilfe)politik steht sie vor der Aufgabe, sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes im Gemeindegebiet zu fördern und dabei insbesondere den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern Hilfestellung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu bieten. Zugleich zielt die kommunale Arbeitsförderung als Element der Wirtschafts- und Strukturpolitik darauf ab, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neue Arbeitsplätze für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen zu schaffen, neue Beschäftigungsbereiche im Rahmen lokaler bzw. regionaler Entwicklungskonzepte zu erschließen und den wirtschaftlichen Strukturwandel im Gemeindegebiet zu fördern.

Im Hinblick auf die Zuständigkeit für aktive Fördermaßnahmen sind gegenwärtig zwei Gruppen zu unterscheiden: Während die erste Gruppe als sog. „Aufstocker“ laufende HLU lediglich ergänzend zu Lohnersatzleistungen nach dem SGB III bezieht und Ansprüche auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gegenüber der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsverwaltung besitzt, bezieht die zweite Gruppe ausschließlich HLU-Leistungen, hat nur begrenzten Zugang zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung der Arbeitsverwaltung und ist daher in besonderem Maße auf Fördermaßnahmen der kommunalen Sozialhilfeträger angewiesen. Zwar richten sich die Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz grundsätzlich an die gesamte Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, in der Praxis steht aber für die örtlichen Sozialhilfeträger die zweite Gruppe im Vordergrund, während die erste Gruppe auf die vorrangige Verantwortung der Arbeitsämter (bzw. des SGB III) verwiesen wird.

Mit Blick auf den Flexibilisierungsprozess stellt sich die Frage, welche Anforderungen im Bereich der Sozialhilfe erfüllt sein müssten, um eine adressatengerechte Integration im Rahmen der Sozialhilfe sicherzustellen. Für die Bewertung der Einlösung dieser Integrationsaufgabe im Rahmen der Sozialhilfe sollen die folgenden Kriterien zugrunde gelegt werden (vgl. Hanesch/Balzter 2000): (1) Ein adäquates Verhältnis von Rechten und Pflichten für den kommunalen Sozialhilfeträger ebenso wie für die Hilfesuchenden; (2) eine Ausrichtung der Integrationsprogramme am Ziel der nachhaltigen Eingliederung in das Beschäftigungssystem; (3) eine regelmäßige Überprüfung der Wirkungen der eingesetzten Programme und Maßnahmen. Auf der Grundlage dieser Anforderungen sollen im Folgenden die gesetzlichen Regelungen wie auch die örtliche Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ eingeordnet und bewertet werden, um den resultierenden Reformbedarf für die aktive Arbeitsförderung im Rahmen der Sozialhilfe abschätzen zu können.²²

²² Die hier erörterte, arbeitsmarktbezogene Integrationsaufgabe steht in engem Zusammenhang mit der weiter gefassten Dienstleistungsfunktion der Sozialhilfe, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

7.2 Rechtliche Regelung und kommunale Praxis der „Hilfe zur Arbeit“

Im Zentrum der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Kommunen steht das Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz, mit dem eine (Re-)Integration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Arbeit erreicht werden soll. Sind doch die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe gemäß §§ 18-20 BSHG verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die Hilfesuchenden sich um Arbeit bemühen und Arbeit finden. Soweit arbeitslose Sozialhilfeempfänger keine Arbeit finden, sollen ihnen die örtlichen Sozialhilfeträger Hilfen zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bereitstellen. Bei der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten unterscheidet das BSHG zwischen der sog. Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante: Während bei der Entgeltvariante Arbeitsmöglichkeiten auf der Basis eines regulären Arbeitsvertrags zum „üblichen Arbeitsentgelt“ geschaffen bzw. angeboten werden (§ 19 Abs. 1 und Abs. 2 1. Variante BSHG), verbleiben bei der Mehrbedarfsvariante die Teilnehmer in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis, bei dem sie weiterhin laufende HLU – aufgestockt um eine Mehraufwandsentschädigung – beziehen (§ 19 Abs. 2 2. Variante und § 20 BSHG).

Mit der Zielsetzung, die Anreizfunktion der „Hilfe zur Arbeit“ zu verbessern und den Druck zur Annahme angebotener Arbeitsgelegenheiten zu erhöhen, sind im Verlauf der 90er Jahre die rechtlichen Regelungen der §§ 18-20 BSHG ebenso wie die „Hilfe- und Sanktionsnorm“ des § 25 BSHG reformiert worden (vgl. Brühl 1997a und b). So wurde im Rahmen der Sozialhilfereform von 1996 einmal der Maßnahmenkatalog der „Hilfe zur Arbeit“ erweitert: Seitdem sollen die Leistungen und Maßnahmen der Sozialhilfeträger noch stärker auf die Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit ausgerichtet werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte zahlreiche Neuregelungen im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ vorgesehen, die aber im Gesetzgebungsverfahren gegenüber den Ländern nicht durchgesetzt werden konnten. Übrig blieben Ergänzungen zu § 18 Abs. 4 und 5 sowie eine Verschärfung des § 25 BSHG. Durch verbesserte Arbeitsanreize und klar festgelegte Folgen bei Verweigerung zumutbarer Arbeit sollte die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Vorrang soll die Direktvermittlung in den sog. ersten Arbeitsmarkt gegenüber Maßnahmen des sog. „zweiten Arbeitsmarkts“ haben.

Im Einzelfall können Zuschüsse sowie sonstige geeignete Maßnahmen an den Arbeitgeber gewährt werden, um eine Eingliederung herbeizuführen (§ 18 Abs. 4 BSHG). Ebenso kann ein degressiv ausgestalteter Zuschuss bis zur Höhe des Haushaltsvorstands-Regelsatzes für die Dauer von maximal 6 Monaten gewährt werden (§ 18 Abs. 5 BSHG), eine Regelung, die inzwischen auf einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten ausgeweitet wurde. Da es sich bei den neuen gesetzlichen Regelungen um reine Kann-Leistungen handelt, waren und sind die örtlichen Sozialhilfeträger vollkommen frei, inwieweit sie die gesetzlichen Anregungen aufgreifen und umsetzen. Auch die später eingeführte Experimentierklausel, wonach die Sozialhilfeträger von dieser Regelung abweichen können, wenn es zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall zur Eingliederung gerechtfertigt ist (befristet bis Ende 2002), hatte bisher keinerlei praktische Bedeutung. Allein die Neufassung des § 25 beinhaltete insofern eine verbindliche Vorschrift, als im Zusammenhang mit einer Arbeitsverweigerung die HLU nunmehr in einer ersten Stufe um mindestens 25% des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen ist. Auch wenn Brühl (1997b) darauf hingewiesen hat, dass die Sozialhilfeträger in jedem Einzelfall zu prüfen haben, welche Maßnahme für den Betroffenen am ehesten geeignet ist und die Kürzungs- und Ausschlussregelung des § 25 BSHG nur unter bestimmten Bedingungen greift, ist durch die gesetzliche Neufassung die Tatsache unterstri-

chen worden, dass die Hilfen nach §§ 18-20 BSHG unter dem Vorbehalt stehen, dass sie jederzeit auch als Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen eingesetzt werden können.

Insgesamt sind somit durch die gesetzlichen Neuregelungen der „Hilfe zur Arbeit“ in den 90er Jahren weder die Handlungsverpflichtung noch der Handlungsspielraum für die Kommunen wesentlich verändert worden. Gleichwohl haben die Kommunen in diesem Zeitraum aus verständlichem Eigeninteresse heraus ihre Anstrengungen verstärkt, Programme zur Arbeitsmarktintegration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger auszubauen. Gemäß einer Erhebung des Deutschen Städtetags (2001) bei seinen Mitgliedsstädten haben im Jahr 2000 hochgerechnet für alle Gemeinden rund 403.000 Sozialhilfeempfänger an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit teilgenommen. Geht man für dieses Jahr von einer Zahl der Erwerbsfähigen ohne Arbeit von rund 800.000 Personen aus (Schätzung des Statistischen Bundesamtes, vgl. FAZ vom 22.08.2001), wurde etwa jeder zweite arbeitslose Sozialhilfeempfänger in eine solche Maßnahme einbezogen. Auch wenn diese Zahl nach wie vor wesentlich niedriger liegt als die der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gemäß SGB III, hat das Gewicht der Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialhilfe im Verlauf der 90er Jahre somit deutlich zugenommen (1993 waren es noch 119.000 Teilnehmer). Dabei hat sich das Gewicht der Mehrbedarfsvariante bei der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten in den letzten Jahren leicht erhöht und lag im Jahr 2000 bei 51% (1993 lag der Anteil noch bei 46%). Entsprechend ist der Anteil der Arbeitsvertragsvariante leicht zurückgegangen.

Tatsächlich bietet die Städtetagserhebung jedoch nur einen begrenzten Einblick in die kommunalen Aktivitäten zur aktiven Arbeitsförderung für ihre arbeitslosen Sozialhilfeempfänger. Bis heute gibt es jedoch keine Untersuchung, die ein gesichertes Gesamtbild der kommunalen Aktivitäten im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ sowie deren Wirkungen liefert. Verfügbar sind lediglich Selbstdarstellungen der jeweiligen Kommunen, kurzgefasste und daher wenig aussagekräftige Sammelübersichten sowie einige wenige vertiefende regionale Studien, die allerdings keine verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen zulassen (vgl. z. B. Hanesch/Balzter 2000). Im Folgenden können daher nur einige ausgewählte Befunde dargestellt und im Hinblick auf unsere Fragestellung kritisch gewürdigt werden:

(1) Kennzeichnend für die Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ ist eine außerordentlich große Heterogenität der Integrationspolitik und der Eingliederungsprogramme in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen.²³ Da die „Hilfe zur Arbeit“ im BSHG vergleichsweise wenig normiert ist, bestehen für die Kommunen große Ermessensspielräume, die Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger nach eigenen konzeptionellen Vorstellungen zu gestalten. Ziele, Instrumente, Mitteleinsatz und Wirkungen der kommunalen Programme differieren daher von Kommune zu Kommune. Während die monetären Leistungen der HLU also auf Bundes- und Landesebene stark standardisiert sind und daher vergleichsweise einheitlich ausfallen, ist der Leistungsbe- reich der „Hilfe zur Arbeit“ faktisch stark dezentralisiert, d.h. dem Ermessen der Kommunen überlassen. Dabei geht die Dezentralisierung der „Hilfe zur Arbeit“ mit einem eklatanten Mangel an verlässlichen Informationen über den tatsächlichen Entwicklungsstand einher.

(2) In den Kommunen liegt den Integrationsmaßnahmen in der Regel ein ganzes Zielbündel zugrunde, das ordnungs- fiskal-, sozial-, arbeits- und strukturpolitische Ziele mit unterschiedlichem Gewicht einschließt. Allerdings haben beim Ausbau der „Hilfe zur

²³ Selbst innerhalb der Landkreise ist die „Hilfe zur Arbeit“ nicht immer einheitlich, da sie – gänzlich oder zumindest in der Mehrbedarfsvariante – an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert ist.

Arbeit“ – angesichts der budgetären Zwänge, mit denen die Kommunen in den 90er Jahren konfrontiert waren – fiskalische Ziele eine dominierende Rolle gespielt. In den 80er Jahren standen im Rahmen der Strategie des „zweiten Arbeitsmarkts“ Überlegungen im Vordergrund, durch die Schaffung von „Ersatzarbeitsmärkten“ zeitlich befristeter und öffentlich subventionierter Beschäftigungsverhältnisse, wie sie etwa in Maßnahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“ angeboten wurden, den Arbeitslosen eine arbeitsvertragliche Beschäftigung und dadurch einen Zugang zum Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung zu bieten. Damit sollte die Lastenabwälzung von Seiten des Bundes und der Arbeitslosenversicherung auf die Kommunen zumindest teilweise wieder rückgängig gemacht werden. In den 90er Jahren steht dagegen in vielen Kommunen die Idee des „Übergangsarbeitsmarktes“ im Vordergrund. Vorrang hat die direkte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, wobei diese Vermittlungsbemühungen flankiert werden durch vorbereitende und begleitende Maßnahmen, durch die die Erfolgsaussichten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Möglich wurde diese Neuorientierung nicht zuletzt durch die Aufweichung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit Mitte der 90er Jahre. Vor allem die positiven Erfahrungen mit dem Maatwerk-Konzept der „passgenauen Vermittlung“ haben dazu beigetragen, die Direktvermittlung stärker in den Vordergrund zu rücken.²⁴ In immer mehr Kommunen hat das Konzept des „Work First“ in dem Sinne Anklang gefunden, dass für den Sozialhilfeträger die Vermittlung in den Arbeitsmarkt absoluten Vorrang gegenüber anderen Leistungsformen hat: Dabei wird die Sozialhilfezahlung für arbeitslose Antragsteller explizit an die Bereitschaft gekoppelt, zunächst an Einschätzungs-, Beratungs- und Vermittlungsmaßnahmen teilzunehmen, bevor eine Transferleistung erfolgt. In einzelnen Kommunen wird die Transferleistung sogar nur in Form einer Gegenleistung für geleistete Arbeit gewährt (vgl. Hanesch/Balzter 2000).

(3) Festzustellen ist in vielen Kommunen ein breites Bündel an Konzepten und Maßnahmen, die jeweils unterschiedlich miteinander kombiniert und zu einem mehr oder weniger konsistenten, auf die örtlichen Bedingungen zugeschnittenen Gesamtkonzept integriert werden. Als Einzelbausteine solcher Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen sind vor allem die folgenden Elemente zu nennen, ohne dass sie an dieser Stelle näher dargestellt werden können (vgl. z. B. Seligmann 1996 und 1998; Bundesministerium für Gesundheit 1995; Fuchs/Schulze-Böing 1999; Blanke/Lamping/Schridde 1999; Empter/Frick 1999; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 1999; Hanesch/Balzter 2000; Burmann/Sellin/Trube 2000): Die Auswegberatung der Sozialhilfeempfänger, die berufliche Orientierung/Berufswegplanung, die Qualifizierung/Ausbildung, die befristete Beschäftigung, die Direktvermittlung, der eingliederungsorientierte Arbeitnehmergeleitete, die Existenzgründungshilfe. Versucht man die bisherigen Erfahrungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, hängt die Wirkung derartiger Programme vor allem davon ab, ob es gelingt, ein breitgefächertes Angebot unterschiedlichster Maßnahmen für die verschiedenen Zielgruppen und Problemkonstellationen bereitzustellen, die eine auf den Einzelfall zugeschnittene Integrationshilfe ermöglichen und flexible Übergänge zwischen den Maßnahmen und vor allem in den ersten Arbeitsmarkt zulassen. Ebenso erweist sich die Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Akteure und Aktivitäten im Rahmen eines integrierten Gesamtkonzepts als unabdingbar für den Erfolg der

²⁴ Was den Einsatz überregional tätiger, privat-gewerblicher Agenturen wie Maatwerk für die Umsetzung der passgenauen Vermittlung betrifft, berichten zwar Kommunen wie z. B. Hamburg über eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Maatwerk (vgl. Brockmüller/Nahr 2001); allerdings warnen andere Kommunen vor der Gefahr eines nur kurzzeitig funktionierenden „Creaming the poor“ und haben stattdessen eigene Vermittlungsagenturen aufgebaut oder arbeiten mit örtlich verankerten Agenturen zusammen (vgl. z. B. Hanesch/Balzter 2000).

Integrationszielsetzung.

(4) Als Ergebnis einer intensiven rechtlichen und fachpolitischen Debatte besteht heute weitgehend Konsens, dass zwischen der arbeitsvertraglichen Variante (§ 19 Abs. 1 und 2 BSHG) und der Mehrbedarfsvariante der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit nach §§ 19 Abs. 2 sowie 20 BSHG ein Vorrangverhältnis bestehen sollte (vgl. z. B. Brühl 1997a und b). Ist doch im Falle der Mehrbedarfsvariante die Chance, unabhängig von Sozialhilfe leben zu können, nicht einmal kurzfristig gegeben.²⁵ Wenn überhaupt, ist die Perspektive im Hinblick auf eine Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit und eine Integration in Arbeit in der Regel nur negativ – d.h. im Sinne einer Abschreckung von der Inanspruchnahme der Sozialhilfe – gegeben. Da die Verpflichtung zur Mehrbedarfsbeschäftigung von vielen Antragstellern als abschreckend und diskriminierend erlebt wird, trägt dieses Angebot dazu bei, dass ein Teil von ihnen darauf verzichtet, seinen Sozialhilfeanspruch weiterzuverfolgen. Inwieweit es bei diesen „Verzichtern“ zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration kommt, ist bis heute nicht untersucht worden. Nicht bekannt ist daher auch, wie groß die Teilgruppe derer ist, die außerhalb des Arbeitsmarkts verbleiben und ein Leben unterhalb der Sozialhilfeschwelle führen. Hält man sich vor Augen, dass in manchen Kommunen alle Neuantragsteller auf eine zeitlich begrenzte Beschäftigung in Form der Mehrbedarfsvariante verwiesen werden und dass das Volumen der Beschäftigung in dieser Form das der arbeitsvertraglichen Form übersteigt, wird der restriktive Charakter mancher kommunaler Aktivierungsprogramme offensichtlich. Einiges spricht dafür, dass es hier vor allem darum geht, Antragsteller in pauschalierter Form abzuschrecken und sie einer generalisierten zweiten Bedarfsprüfung zu unterwerfen.²⁶ Vom Einsatz der Mehrbedarfsvariante in generalisierter Form zu unterscheiden ist der Einsatz dieser Variante in Einzelfällen, wenn konkrete Verdachtsmomente für einen möglichen Missbrauch gegeben sind oder wenn arbeitstherapeutische Maßnahmen angemessen erscheinen.

(5) Im Vergleich zur Mehrbedarfsvariante sind bei der Entgeltvariante die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt grundsätzlich günstiger, da ein reguläres Arbeitsverhältnis zustande kommt. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Chance zu einer dauerhaften Einmündung in den Arbeitsmarkt umso größer sind, je mehr die folgenden Bedingungen erfüllt sind: Bei der Beschäftigung sollte es sich um ein reguläres Arbeitsverhältnis mit tariflicher oder ortsüblicher Vergütung und vollem arbeits- und sozialrechtlichem Schutz handeln. Das Beschäftigungsverhältnis sollte an der bisherigen beruflichen Qualifikation und/oder Berufserfahrung anknüpfen. Der Zugang sollte durch Wahlfreiheit gekennzeichnet sein. Schließlich sollte die Beschäftigung eine dauerhafte Eingliederungsperspektive besitzen. Sind diese Bedingungen gegeben, steht in diesem Fall der rechtlichen Verpflichtung zur Annahme von angebotenen Arbeitsgelegenheiten eine nicht nur formale, sondern auch materielle Integrationschance gegenüber.

(6) Dennoch zeigen die Ergebnisse der Städtetags-Erhebung, dass – bei steigender Tendenz – mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse auf Basis der Mehrbedarfsvariante zustande kommt. Dabei ist offen, ob der hohe Anteil der Mehrbedarfsvari-

²⁵ Zwar muss aufgrund richterlicher Vorgaben der Umfang der Beschäftigung zum Entgelt aus Sozialhilfe plus Mehraufwand in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dennoch wird das HLU-Niveau im Regelfall nur wenig aufgestockt (bei einem Stundenlohn von 1,50 DM und 80 Stunden pro Monat um 120 DM). Da Arbeitsrecht und Betriebsverfassungsrecht auf diese Arbeitsverhältnisse keine Anwendung finden, handelt es sich bei dieser Beschäftigungsform faktisch um einen entrechteten Arbeitsdienst. Im Regelfall bieten diese Maßnahmen auch mittelfristig keine Chance, in das Beschäftigungssystem einmünden zu können.

²⁶ Zu einer kritischen rechtlichen Bewertung des neuen Paradigmas „Arbeiten für die Sozialhilfe“ vgl. Spindler 2001.

ante auf die Dominanz von kurzfristig fiskalischen Überlegungen zurückzuführen ist, oder ob der Kontrollaspekt im Sinne einer „zweiten Bedarfsprüfung“ im Vordergrund steht. Tatsächlich sind in der Praxis die meisten Programme durch die Ambivalenz gekennzeichnet, dass in ihnen eine Arbeitsmarktintegration unter restriktiven Vorzeichen stattfindet, dass sie aber auch Chancen bieten, der Arbeitslosigkeit zumindest kurzzeitig zu entkommen. Vor dem Hintergrund einer vielfach primär fiskalisch ausgerichteten Zielstruktur der kommunalen Aktivierungsprogramme liegt bei den Arbeitsgelegenheiten auf Basis der Mehrbedarfsvariante in Verbindung mit § 25 BSHG die Vermutung nahe, dass die Vermittlungsbemühungen vorrangig darauf gerichtet sind, die Teilnehmer möglichst rasch aus dem Sozialhilfebezug zu bringen – unabhängig davon, ob sich daraus reale Integrationschancen und -perspektiven ergeben. Faktisch handelt es sich um eine Variante von „Workfare“, bei der die Verpflichtung zur Arbeit als Gegenleistung oder als Ersatz für Sozialhilfe eingesetzt wird und in der weniger das Wohl des betroffenen Arbeitslosen als vielmehr ordnungs- und fiskalpolitische Erwägungen im Vordergrund stehen (vgl. Hanesch 1999, Hanesch/Balzter 2000). Der Workfare-Ansatz wird u. a. mit dem Argument begründet, „jede Arbeit sei besser als keine Arbeit“. Tatsächlich wird bei solchen Arbeitseinsätzen die Sozialhilfeabhängigkeit jedoch nicht aufgehoben oder gar überwunden, vielmehr verbleiben die Teilnehmer im Sozialhilfebezug. Zudem bieten diese Programme in der Regel nur geringe Chancen für eine längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Der Workfare-Charakter vieler kommunaler Aktivierungsprogramme würde etwas an Brisanz verlieren, wenn nachgewiesen würde, dass es trotz der restriktiven Bedingungen mit diesen Programmen gelingt, eine dauerhafte (Wieder-) Eingliederungsperspektive zu bieten.

(7) Angesichts der dargestellten Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ ist die Tatsache umso kritischer zu bewerten, dass bisher kaum Informationen über den „Erfolg“ der Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ verfügbar sind. Sind doch – von einigen wenigen Städten und Stadtstaaten abgesehen – bisher kaum wissenschaftlich fundierte Untersuchungen zu den Wirkungen der durchgeführten Aktivierungsmaßnahmen vorgelegt worden (vgl. z. B. Jacobs 2000; Hanesch/Balzter 2000; Lüssenbrink/Pentzek/Sommer 2001; Schneider, H. 2001). Außer Angaben zur Entwicklung von Fallzahlen und Sozialhilfeaufwendungen und ggf. noch unmittelbaren Übergangsquoten in Arbeit oder andere Maßnahmen sind in den einzelnen Kommunen gesicherte Befunde im Hinblick auf eine nachhaltige Integration in Erwerbsarbeit oder andere Zieldimensionen nur selten verfügbar. Nach Auskunft der beteiligten Akteure liegt dies u. a. daran, dass aufgrund mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen die Wirkung der Aktivierung nicht aufwändig untersucht werden kann. Daher ist zwar davon auszugehen, dass die meisten Kommunen in irgendeiner Form im Feld der Arbeitsmarktintegration ihrer arbeitslosen Sozialhilfeempfänger aktiv tätig sind, dass aber die Politik- bzw. Verwaltungsakteure – oder gar eine interessierte Öffentlichkeit – bisher in der Regel nicht genau wissen, welche Wirkungen mit diesen Programmen erzielt werden.

7.3 Reformoptionen und -initiativen für eine zielgenaue Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger

Die skizzierte Darstellung der gesetzlichen Regelungen wie der Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ lässt gravierende Defizite im Hinblick auf die eingangs genannten Bewertungskriterien erkennen. Die bestehenden Mängel sind zugleich als Ansatzpunkte für Reformen der „Hilfe zur Arbeit“ anzusehen, die vor dem Hintergrund der Flexibilisierung der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsverläufe dazu beitragen sollten, die Wiedereingliederungsfunktion der HLU zu stärken:

So ist bis heute – wenn man die rechtliche Regelung der „Hilfe zur Arbeit“ und ihre Ver-

änderungen betrachtet – kein adäquates Verhältnis von Rechten und Pflichten für die kommunalen Sozialhilfeträger ebenso wie für die Hilfesuchenden zu erkennen. Während für die Leistungsempfänger die Pflichten (etwa zur Annahme angebotener Arbeitsgelegenheiten) verschärft wurden, ist auf eine entsprechende Stärkung der Rechte der HLU-Empfänger bisher verzichtet worden. Umgekehrt steht den Sozialhilfeträgern nach wie vor weitgehend frei, in welchem Maße und in welcher Form sie den Soll-Vorschriften der §§ 19 und 20 BSHG nachkommen. Trotz der starken Betonung des Aktivierungs- und Integrationsauftrags hat der Gesetzgeber bisher im BSHG also darauf verzichtet, für die örtlichen Sozialhilfeträger eine Verpflichtung zum Angebot von Eingliederungsmaßnahmen festzuschreiben, die – etwa nach skandinavischem Vorbild – nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Sozialhilfebezugs einsetzen müssten. Die Festschreibung einer solchen Verpflichtung wäre allerdings unumgänglich, soll eine dem Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entsprechende Chancengleichheit für arbeitslose Sozialhilfeempfänger im Hinblick auf den Zugang zu Eingliederungshilfen in unterschiedlichen Regionen und Kommunen sichergestellt sein. Angesichts der damit verbundenen Kostenbelastung wäre eine solche Verpflichtung allerdings nur dann im Bundesrat durchsetzbar, wenn sich der Bund an der Finanzierung dieser Aufgabe zumindest anteilig beteiligen würde. Ebenso ließe sich ein Rechtsanspruch auf Eingliederungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger nach einer bestimmten Dauer des Sozialhilfebezugs rechtlich festschreiben. Eine solche Stärkung der Rechtsposition wäre allerdings nur unter der Bedingung realisierbar, dass – unter finanzieller Beteiligung des Bundes und/oder der Länder – den Kommunen eine entsprechende Leistungsverpflichtung auferlegt würde.

(2) Eine rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Eingliederungsmaßnahmen ist nur sinnvoll auf der Basis gesetzlich klar definierter Eingliederungsziele. Vorrang sollte dabei eine Ausrichtung der Integrationsprogramme am Ziel der nachhaltigen Eingliederung in das Beschäftigungssystem haben. Zugleich sollte die Angebotspalette des jeweiligen Sozialhilfeträgers (oder der beauftragten Träger) eine breite Palette von Eingliederungsmaßnahmen umfassen, wobei der Eingliederungs-Hilfeplanung eine zentrale Steuerungsfunktion im Hinblick auf eine einzelfallorientierte Beratung und Unterstützung des Eingliederungsprozesses zukommen sollte. So sehr im Zusammenhang mit der Grundsicherungsfunktion der monetären Sozialhilfe eine Einschränkung des Individualisierungsgrundsatzes angebracht erscheint, kommt diesem Prinzip bei der Eingliederungshilfe in den Arbeitsmarkt – vor allem mit Blick auf die Eingliederung bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes – wesentliche Bedeutung zu, da die Hilfen den jeweiligen besonderen Bedingungen des Einzelfalls gerecht werden müssen, soll der Hilfeprozess nachhaltige Wirkung zeigen.

(3) Das bisherige Fehlen von aussagefähigen Wirkungsanalysen macht deutlich, dass die Kommunen allein überfordert sind, entsprechende Auswertungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Notwendig wäre daher die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Sozialhilfeträger, regelmäßig über die Wirkungen ihrer Eingliederungsprogramme öffentlich zu berichten. Sie wäre zu ergänzen durch die Definition wissenschaftlicher Mindeststandards für solche Wirkungsnachweise auf dem Verordnungsweg. Eine kommunale Berichterstattung könnte und sollte zugleich Grundlage sein für länder- und bundesweite Auswertungen der kommunalen Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsförderung und ihrer Wirkungen (z. B. im Hinblick auf den Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung). Während dieses immer wichtiger werdende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Handlungsfeld durch den hohen Grad an Dezentralität heute weitgehend dem Blick von Politik und Öffentlichkeit auf der Bundesebene entzogen ist, könnte dadurch die notwendige Debatte um eine sozial-

staatlich angemessene Eingliederungspolitik auf der Bundes- und Länderebene in Gang gesetzt werden. Letztlich kann nur auf dieser Grundlage eine substanzielle Debatte um Anspruch und Wirklichkeit des „aktivierenden Staates“ mit Blick auf die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger geführt werden.

Die skizzierten Defizite des rechtlichen Rahmens wie der Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ sind nicht zuletzt deshalb kritisch zu bewerten, weil ein wachsender Anteil der Arbeitslosen auf die Programme und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung im Rahmen der Sozialhilfe ausschließlich oder ergänzend angewiesen ist. Soweit die bisherige Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe überführt würde (vgl. dazu Abschnitt 5), würde sich das quantitative Gewicht dieses Handlungsfelds nochmals dramatisch erweitern, würden doch alle Langzeitarbeitslosen nicht nur im Hinblick auf die soziale Sicherung, sondern zumindest teilweise auch in Bezug auf die Aktivierung aus dem SGB III ausgegliedert und an die kommunalen Sozialämter verwiesen. Würde man allerdings parallel dazu den Zugang zu den SGB III-Maßnahmen für alle Arbeitslosen erweitern bzw. ganz öffnen, würde diese automatische Aussteuerung vermieden. Für die Zukunft stellt sich daher die Frage, ob die Aufgabe der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt in der Sozialhilfe bzw. bei den örtlichen Sozialämtern verbleiben sollte, oder ob – selbst bei einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der „Hilfe zur Arbeit“ im oben genannten Sinne – diese Integrationsaufgabe nicht vorrangig an die Maßnahmenpalette des SGB III delegiert werden sollte.

Die Reformdebatte zur sozialen Sicherung und Integration bei Arbeitslosigkeit hat sich in jüngster Zeit nicht nur auf eine Neudefinition des Verhältnisses von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, sondern auch auf eine Neubestimmung der Rolle der Arbeits- und der Sozialämter im Hinblick auf die (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen konzentriert. Bereits in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode hatte sich die neue Regierungskoalition darauf geeinigt, die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig zu verbessern, um die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern (zum Verhältnis von Arbeits- und Sozialämtern vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1998 und 2001; Bertelsmann-Stiftung 2000; Hanesch/Balzter 2000). Anfang 2000 hat die Bundesregierung mit den Bundesländern eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet, die die Bedingungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfegewährung unter dem Aspekt prüfen soll, wie die Integration in Arbeit effektiver als bisher unterstützt werden kann. Zugleich soll die Arbeitsgruppe prüfen, ob – zur Unterstützung der genannten Zielsetzung – beide Leistungen inhaltlich einander angenähert oder längerfristig in einer neuen, einheitlichen staatlichen Fürsorgeleistung zusammengeführt werden sollen.

Erste Schritte für eine verbesserte Abstimmung zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung hat die rot-grüne Regierungskoalition bereits ergriffen: So wurde ein Modellprogramm (MoZArT) aufgelegt, mit dem regionale „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ – insbesondere im Bereich von Beratung, Vermittlung und Aktivierung – gefördert werden. Im Rahmen des Haushaltstitels „Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ werden drei Grundvarianten einer Leistungserbringung für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger gefördert, bei denen die gesamte Betreuung – einschließlich Beratung, Erarbeitung von Eingliederungsplänen, Vorbereitung und Organisation von Eingliederungsmaßnahmen, Auszahlung von Leistungen – durch eine Stelle durchgeführt wird (gemäß dem One-stop-shop-Prinzip). Die Leistungen werden in der ersten Variante durch das Arbeitsamt, in der zweiten durch das Sozialamt und als dritte Variante durch eine vom Arbeitsamt und dem Sozialhilfeträger gemeinsam gebildete oder beauftragte Stelle erbracht. Diese Modellmaßnahmen werden wissenschaftlich evaluiert und im Hinblick auf ihre

Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit ausgewertet. Die Ergebnisse des Modellprogramms sollen als Grundlage für die künftige Ausgestaltung der Rolle und des Verhältnisses von Arbeitsverwaltung und (kommunaler) Sozialverwaltung dienen. Durch parallele Gesetzesänderungen im SGB III und im BSHG sind alle Arbeits- und Sozialämter dazu verpflichtet worden, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen, mit denen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, die Vermittlung in Arbeit zu verbessern, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit zu steigern und das Verwaltungsverfahren einfach und bürgernah zu gestalten (vgl. dazu auch Bundesanstalt für Arbeit 2001). Zugleich wurde mit dem Gesetz der rechtliche Rahmen dafür geschaffen, dass Arbeitsämter und Sozialämter im Rahmen von zeitlich befristeten Modellmaßnahmen gesetzliche Aufgaben wechselseitig auf den jeweils anderen Träger oder auf eine gemeinsam beauftragte dritte Stelle übertragen können. Mit befristeten Experimentierklauseln wurde schließlich der rechtliche Rahmen gelockert, die Instrumente des SGB III und des BSHG flexibler zu handhaben und die Kooperation praktisch umzusetzen (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2000 und Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20.9.2000). Auch in NRW wurde mit dem Handlungskonzept „Überwindung und Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit durch Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG“ ein Ansatz entwickelt, innovative Konzepte zur (Wieder-) Eingliederung in Erwerbsarbeit auf kommunaler Ebene anzuregen und zu begleiten, wobei im Rahmen eines Pilotprojekts die Entwicklung eines integrierten Konzepts der Reintegrationsförderung exemplarisch gefördert werden soll (MASSKS 2000; MASQT 2000b).

Die Frage bleibt, welchen Stellenwert die Integrationsfunktion künftig im Rahmen der HLU haben sollte. Vor allem Vertreter der „aktiven Flexibilisierung“ im Sinne einer primär anreizorientierten Ausgestaltung der Sozialhilfe plädieren dafür, die (Wieder-) Eingliederungsaufgabe zu dezentralisieren und die Integration insbesondere von Langzeitarbeitslosen auf die Sozialhilfe zu verlagern (vgl. z. B. Klös 1998). Ein solcher Ansatz wird von einzelnen Kommunen durchaus unterstützt, wobei sie hervorheben, die Kommunen seien sehr viel besser als die Arbeitsämter in der Lage, eine – gerade für Problemgruppen des Arbeitsmarkts notwendige – passgenaue Eingliederungshilfe zu leisten (vgl. Hanesch/Balzter 2000). Während die Arbeitsverwaltung wegen des großen Umfangs ihrer Vermittlungstätigkeit gar nicht dazu käme, eine einzelfallorientierte Beratungs- und Vermittlungshilfen für die Problemgruppen des Arbeitsmarkts anzubieten, seien die Sozialämter traditionell sehr viel mehr darauf spezialisiert, Eingliederungshilfen für schwer vermittelbare Gruppen bereitzustellen. Modellprogramme in einzelnen Kommunen zeigten, dass mit innovativen Projekten im Rahmen der kommunalen Arbeitsförderung sehr gute Resultate zu erzielen seien. Umgekehrt wird von Vertretern der Arbeitsverwaltung aber darauf hingewiesen, dass höhere Vermittlungserfolge nicht zuletzt dadurch zu erklären seien, dass die Fallzahlen in der kommunalen Beratung und Vermittlung weit unter den Vorgaben der Arbeitsverwaltung lägen. Zudem sei angesichts der großen Heterogenität der kommunalen Programme durch die Kommunen eine flächendeckende Versorgung keineswegs gewährleistet. Schließlich würden durch die Verlagerung der Eingliederungsaufgabe für alle Langzeitarbeitslose – etwa im Falle eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe – die Fallzahlen in der Sozialhilfe so ansteigen, dass die Kommunen schon aus Kostengründen gar nicht mehr in der Lage wären, eine einzelfallorientierte Eingliederung anzubieten.

Tatsächlich würden – auch wenn in einer Reihe von Kommunen interessante Modelle einer Aktivierung und Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger entwickelt wurden – erhebliche Gefahrenmomente darin liegen, alle Langzeitarbeitslose in die Zuständigkeit kommunaler Arbeitsmarktpolitik zu verlagern. Müssten doch in vielen Kommunen erst

einmal die notwendigen Strukturen und Kompetenzen einer Eingliederungspolitik entwickelt werden, um mit den Fördermaßnahmen der Arbeitsverwaltung konkurrieren zu können. Zwar sind heute die meisten Kommunen im Feld der „Aktivierung“ ihrer arbeitslosen Sozialhilfeempfänger aktiv geworden. Inwieweit dabei jedoch effektive und zugleich effiziente Programme entwickelt wurden, ist vorerst nicht zu überschauen, da bislang die notwendigen Informationen zu Qualität und Wirkungen dieser Maßnahmen nicht vorliegen. Je mehr die Dezentralisierung der sozialen Sicherung und Aktivierung von Langzeitarbeitslosen vorangetrieben würde, desto größer würde die Notwendigkeit im oben genannten Sinne, rechtliche Vorgaben und methodische Verfahren zu entwickeln, mit denen sich die Einhaltung qualitativer Standards im Bereich der Einkommenssicherung wie der Integrationshilfen auf der örtlichen Ebene kontrollieren ließe.

Allerdings weist – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – auch die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung für die Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger erhebliche Schwächen auf. Die kommunalen Initiativen sind ja nicht zuletzt deshalb entwickelt worden, weil die Eingliederungsversuche der Arbeitsverwaltung keine ausreichende Wirkung zeigte. Es würde daher zu kurz greifen, für eine bloße Rückverlagerung der Eingliederungsaufgabe an die Arbeitsämter zu plädieren, ohne zugleich Strukturreformen der Arbeitsverwaltung einzufordern. Vieles spricht daher dafür, die Erfahrungen abzuwarten, die im Rahmen des MoZArt-Programms mit unterschiedlichen konzeptionellen und institutionell-organisatorischen Lösungen zur Umsetzung des Beratungs- und Vermittlungsauftrags gesammelt werden. Zielperspektive sollte dabei der Aufbau einer auf der örtlichen Ebene angesiedelten, möglichst einheitlich ausgestalteten Infrastruktur von Beratungs- und Eingliederungshilfen sein. Parallel dazu sollte die bisherige enge Verknüpfung der Zuständigkeit für die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit mit der Zuständigkeit für die aktive Arbeitsförderung gelockert oder gar völlig gelöst werden. Nur so ließe sich erreichen, dass Gruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen eine adäquate Eingliederungshilfe erhalten, unabhängig davon, ob sie monetäre Leistungen des SGB III oder der HLU beziehen.

8. Zum Ausbau der Dienstleistungsfunktion der Sozialhilfe

Angesichts der zunehmenden Unübersichtlichkeit der Erwerbs- und Lebensrisiken im Zuge der Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse ist von einem wachsenden Bedarf an Beratungs-, Orientierungs- und Unterstützungsleistungen auszugehen. Auch heute bereits steht das Eintreten von Sozialhilfebedürftigkeit zumeist in engem Zusammenhang mit Veränderungen der beruflichen und/oder familiären Lebenssituation. Gerade für Personengruppen, die ausschließlich oder ergänzend auf das letzte Netz sozialer Sicherung angewiesen sind, ist in der Regel von einem besonders hohen Beratungsbedarf auszugehen. Signalisiert doch die Tatsache, zumindest zeitweilig von Sozialhilfe leben zu müssen, dass – abgesehen von den sog. Wartefällen (vgl. Leibfried et al. 1995) – zumindest bis dahin keine Lösung zur Vermeidung bzw. Überwindung einer prekären Lebenssituation gefunden wurde.

Vorrangige Aufgabe der Sozialhilfe als soziale Dienstleistung ist es, die Hilfesuchenden dazu zu befähigen, ein Leben ohne Sozialhilfe zu führen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Überwindung der Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem durch die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern auch für die Bekämpfung weiterer Erscheinungsformen sozialer Ausgrenzung durch zielgenaue Integrationskonzepte. Allerdings sind Barrieren für die Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit nicht nur in den strukturellen Risiken der Arbeits- und Lebensbedingungen zu verorten. Vielmehr weist auch das überkommene Leistungsangebot der örtlichen Sozialhilfeträger erhebli-

che Defizite auf. Eine zielgenaue Wahrnehmung der Dienstleistungsfunktion setzt daher eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung und Modernisierung kommunaler Sozialhilfestrukturen voraus (vgl. z. B. Jacobs/Ringbeck 1994).

Zu Recht ist im Kontext der Debatte um den „aktivierenden Sozialstaat“ kritisiert worden, dass in der bisherigen Praxis der HLU die monetäre Hilfeleistung im Vordergrund stand. Vor dem Hintergrund des wachsenden Problemdrucks hat sich jedoch in vielen Kommunen in den letzten Jahren die Praxis der Sozialhilfe dahingehend verändert, dass nunmehr die (Wieder-)Eingliederung in Erwerbsarbeit das Leistungsangebot dominiert. Dabei hat die Einzelfallberatung im Sinne der „Ausstiegsberatung“ (vgl. z. B. Burmann/Sellin/Trube 2000) einen rapiden Bedeutungszuwachs erfahren. Ein umfassendes Beratungs-, Orientierungs- und Unterstützungsangebot ist allerdings in vielen Kommunen nur bedingt verfügbar, da sowohl die Leistungsverwaltungen als auch die Sozialdienste durch den enormen Anstieg in den Fallzahlen in der Regel überlastet sind. Dabei zeigen Erfahrungen etwa im Rahmen des Modellprojekts „Sozialbüro NRW“, dass auch Erwerbspersonen in materiellen Notlagen einen umfassenden Beratungsbedarf haben, der „von Verfahrensfragen im Zusammenhang mit verschiedenen Leistungsansprüchen über Schuldenregulierung, Sicherung der Wohnungsversorgung, Kinderbetreuung und Berufswegeplanung bis hin zur Bewältigung gesundheitlicher, familiärer und sonstiger psycho-sozialer Probleme reichen kann“ (Bartelheimer/Reis 2001, S. 127; vgl. auch Bartelheimer et al. 2000a und b).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Flexibilisierung erfordert der Ausbau der Dienstleistungsfunktion eine Weiterentwicklung des Leistungsangebots der Sozialhilfeverwaltung in einem doppelten Sinne:

(1) Angesichts der nach wie vor beträchtlichen Dunkelziffer von „Verzichtern“ in der Sozialhilfe stellt sich zum einen die Aufgabe, die nach wie vor bestehenden Zugangsschwellen für die Hilfebedürftigen gegenüber der Sozialhilfeverwaltung abzubauen. Auch wenn sowohl über Umfang als auch über Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme bis heute kaum zuverlässige Informationen verfügbar sind, gehören zu den Barrieren gegenüber der Inanspruchnahme von sozialhilferechtlichen Leistungsansprüchen neben gesellschaftlichen und subjektiven Faktoren insbesondere auch rechtlich-institutionelle Regelungen, informatorische Defizite und administrativ-organisatorische Mängel (zur „Filterung des Armutspotenzials“ vgl. Schulte/Trenk-Hinterberger 1986). Diese Zugangsschwellen stehen in Widerspruch zum Konzept der „Flexicurity“. Setzt dieses doch voraus, dass die durch einen beschleunigten Wandel der Arbeits- und Lebensformen verursachte Zumutung erhöhter Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernisse für das Individuum durch effektive Hilfestrukturen kompensiert wird, die beim Eintreten von Not- und Bedarfslagen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden und deren Inanspruchnahme nicht als „Missbrauch“ oder „Übernutzung“ diskreditiert wird.

Die Beseitigung von Zugangsschwellen zur Sozialhilfe steht allerdings in Widerspruch zur „ordnungspolitischen Brisanz“ der Sozialhilfe und dem bisherigen Selbstverständnis, den Zugang zu dieser scheinbar voraussetzungslosen Transferleistung möglichst „eng“ zu halten. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich vermutlich nur dadurch vermindern, dass parallel dazu auch die Hilfen zur Wiedereingliederung in Ökonomie und Gesellschaft effektiviert werden. Ist doch die gesellschaftliche und politische Akzeptanz des Sozialhilfebezugs sicherlich umso größer, je mehr sichergestellt werden kann, dass Antragsteller nur in bestimmten – allgemein als legitim anerkannten – Lebenslagen (wie Krankheit und Behinderung, häusliche Bindung etc.) und –phasen (wie Kindheit, Alter) auch über einen längeren Zeitraum in der Sozialhilfe verbleiben. Dies macht es jedoch erforderlich, die Hilfen für die Vermeidung und/oder Überwindung des Sozialhilfebezugs auszubauen bzw. die Wirkung der bestehenden Hilfestrukturen zu verbessern. Umge-

kehrt ließe sich eine Erleichterung des Zugangs um so problemloser realisieren, je mehr die soziale Sicherungsfunktion von den vorgelagerten Netzen übernommen wird und sich die Sozialhilfe auf die – ggf. flankierende – Beratung und Unterstützung konzentrieren kann.

Im Rahmen des Modellprojekts „Sozialbüros“ des Landes NRW wurden neue Formen individueller Beratung im genannten Sinne erprobt und untersucht (vgl. MASQT 2000a).²⁷ Dabei zeigte sich, dass sich der Zugang zu Sozialberatungsangeboten für benachteiligte Gruppen dadurch verbessern lässt, das Beratung stadtteilorientiert angeboten wird. Dadurch lassen sich auch am ehesten einzelfallbezogene Leistungen wirkungsvoll mit Gruppenangeboten und gemeinwesenorientierten Arbeitsformen verbinden. Am ehesten können auch solche Gruppen in die Sozialberatung einbezogen werden, die noch nicht im Sozialhilfebezug stehen, wenn ein informeller Zugang zur Sozialberatung möglich ist und diese unabhängig von der Sozialhilfesachbearbeitung in Anspruch genommen werden kann. Vieles spricht dafür, dass sich durch ein solches Beratungsangebot die Dunkelziffer derer, die ihre Sozialhilfeansprüche nicht wahrnehmen, senken lässt.

Weiterhin zeigte sich, dass eine Sozialberatung als unspezifisches Beratungsangebot zunächst eine umfassende Erörterung und Feststellung der im Einzelfall zu lösenden Probleme ermöglicht und zugleich die Voraussetzung dafür darstellt, dass die anschließenden spezifischen Beratungsleistungen sinnvoll eingesetzt werden können. Dadurch kann eine effektivere Inanspruchnahme vorrangiger Leistungsansprüche erreicht werden, es können diejenigen Fälle identifiziert werden, in denen materielle Notlagen durch Integration in Erwerbsarbeit vermieden oder überwunden werden können, es können ggf. erforderliche ergänzende bzw. weiterführende Hilfeangebote vermittelt werden, schließlich kann eine solche Beratung zu einer Alltagsbewältigung unter prekären materiellen Bedingungen beitragen.

Wie vorliegende Erfahrungen zeigen, sind die Erfolgchancen einer solchen kooperativen Beratung umso höher, je mehr die Prinzipien der Freiwilligkeit der Teilnahme, der Teilnehmerorientierung des Beratungsprozesses und der Wahl- bzw. Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf angebotene Hilfeoptionen gegeben ist. Das schließt nicht aus, dass auf der Basis umfassender Informationen am Ende des Beratungsprozesses in jedem Einzelfall eindeutige und klare Zielvereinbarungen getroffen werden, die informell bleiben oder den Charakter förmlicher, für beide Seiten bindender Hilfepläne annehmen können.

(2) Eine wirksame Erfüllung der Dienstleistungsfunktion erfordert zum anderen eine Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung sowohl was die interne Aufgabenerfüllung als auch was das Zusammenspiel mit anderen Trägern betrifft. Ist doch die administrativ-organisatorische Ausgestaltung der Sozialhilfegewährung nicht nur durch große Heterogenität gekennzeichnet, sondern vielfach auch durch interne Organisationsmängel und durch Probleme im Zusammenwirken der verschiedenen Leistungsbereiche innerhalb der Kommunen wie auch zwischen der Kommune und anderen Trägern. Insofern bietet die gegenwärtige Krise der Sozialhilfeverwaltung zugleich die Chance, einen nachholenden Modernisierungsprozess in Gang zu setzen, der an einer Steigerung von Effektivität wie Effizienz dieses Verwaltungsbereichs ausgerichtet ist. Es ist daher kaum verwunderlich, dass unter dem Sammelbegriff der „neuen Steuerung“ nicht zuletzt die

²⁷ Bedauerlicherweise sind bis heute keine Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation des Bundesmodellprogramms „Maßnahmen zur Erfolgskontrolle im Bereich der Sozialhilfegesetzgebung“ (Kurztitel: Modellsozialämter) – von Ausnahmen abgesehen (vgl. z. B. Burmann/Sellin/Trube 2000) – veröffentlicht worden.

Sozialhilfeverwaltung zu einem Anwendungsfeld höchst unterschiedlicher Reforminitiativen geworden ist.

Im Rahmen des Projekts „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ (vgl. MASQT 2001) fördert das Land NRW Initiativen der Kommunen als örtlichen Sozialhilfeträgern, neue Arbeits- und Organisationsstrukturen zu entwickeln, mit denen Hilfeleistungen effektiver im Sinne von zielgenauer und zugleich effizienter bereitgestellt werden. In ihnen sollen einerseits Menschen in prekären Lebenssituationen bei der Überwindung ihrer Schwierigkeiten wirksamer als bisher unterstützt werden, zugleich aber eine mittel- und langfristige Verringerung der Sozialhilfekosten erreicht werden. Dazu sollen in den sog. Sozialagenturen als Sozialhilfeverwaltungen neuen Typs zum einen die unterschiedlichen Beratungsangebote der Sozialhilfe sowie weiterer Träger wie Arbeitsverwaltung, Wohnungshilfe, Suchtberatung, Schuldnerberatung, Familienberatung, Kinderbetreuung etc. bedarfsgerecht miteinander verbunden werden. Zum anderen sollen diese Einrichtungen durch eine aktivierende und fördernde Hilfe geprägt werden. Im Vordergrund steht eine Beratungsarbeit, im Rahmen derer mit Hilfe von „Hilfeplänen“ gemeinsam mit den Hilfesuchenden bzw. Hilfeempfängern realistische Schritte zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit vereinbart und umgesetzt werden. Das Spektrum der Sozialagenturen soll neben der intensiven Beratung und Einzelfallanalyse ebenso die Auskunft über alle soziale Hilfen, die Erstellung persönlicher Unterstützungspläne, die Arbeitsvermittlung sowie die Bereitstellung zielgenauer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen umfassen. Die Umsetzung derartiger Konzepte erfordert nicht nur eine Weiterentwicklung bisheriger Organisationsstrukturen der Sozialhilfeverwaltung, sondern auch neue Kooperationsformen mit andern Trägern (Arbeitsverwaltung, Wohlfahrtsverbänden, Bildungs- und Beschäftigungsträgern etc.) wie auch die fachgerechte Qualifizierung des Mitarbeiterstabs in den neuen Sozialagenturen. Inwieweit sich diese Konzeption tatsächlich in der Praxis umsetzen lässt und wie sich insbesondere das Spannungsverhältnis von Klienten- und Trägerinteresse vermindern lässt im Sinne der Entwicklung von effektiveren und zugleich effizienteren Hilfemodellen, bleibt abzuwarten. Umso wichtiger ist es, die praktische Erprobung derartiger Modelle wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren. Nur auf dieser Grundlage lassen sich qualitative Standards für die Wahrnehmung der Dienstleistungsfunktion entwickeln und festschreiben, die bis heute nur sehr rudimentär entwickelt sind.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Flexibilisierung und der umfassenden Hilfeaufgabe nach dem BSHG ist der Ausbau einer bedarfsgerechten Infrastruktur von Beratungsangeboten im Rahmen der Sozialverwaltung oder bei freien Trägern dringend geboten. Dabei erfordert ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot ein flächendeckendes Netz von Beratungseinrichtungen für alle Bürger, das möglichst stadtteilnah angesiedelt und durch ein gemeinwesenorientiertes Selbst- und Handlungsverständnis geprägt ist. Der Spielraum für diesen Ausbau wäre umso mehr gegeben, je mehr die Kommunen von den allgemeinen Sicherungs- und Integrationsaufgaben entlastet würden. In diesem Falle bestünde die Chance, dass sich die örtlichen Sozialhilfeträger (wieder) stärker auf ihre einzelfallorientierte Dienstleistungsaufgabe im jeweiligen sozialräumlichen Kontext konzentrieren könnten. Mit dem Wegfall der Aufgabe einer monetären Basissicherung wäre zudem die Chance gegeben, das negative Bild der Sozialhilfeverwaltung zu korrigieren und die Akzeptanz und Inanspruchnahme dieses Unterstützungsangebots zu erhöhen.

Die Entwicklung und Umsetzung angemessener Lösungen für die Dienstleistungsfunktion der Sozialhilfe werden sich also umso leichter realisieren lassen, je mehr eine Basissicherung und Arbeitsmarktintegration bereits in den vorgelagerten Sicherungsnetzen erfolgt und/oder je mehr die Kommunen bei der Wahrnehmung dieser Funktionen

von Bund und Ländern fiskalisch unterstützt werden. Umgekehrt laufen die innovativsten Reformkonzepte Gefahr, Makulatur zu werden, solange sie – vor dem Hintergrund einer strukturellen Überforderung der Kommunen – unter dem ausschließlichen Diktat fiskalischer Sparzwänge stehen und eine angemessene Balance zwischen den beteiligten Zielen und Interessen nicht mehr zulassen.

Während zentrale Grundsätze der HLU wie das Prinzip der Individualisierung im Zusammenhang mit der materiellen Leistungsgewährung als problematisch und reformbedürftig bewertet worden sind, stellen sie im Bereich der Sozialhilfe als Dienstleistung einen komparativen Vorteil gegenüber anderen Leistungssystemen dar. Soll doch durch die Einzelfallorientierung sichergestellt werden, dass sich die persönliche Hilfe nicht an „typischen Problemen“ orientiert und „Standardleistungen“ anbietet, sondern tatsächlich an den besonderen Bedingungen des Einzelfalls ausgerichtet ist und in ihrem Leistungsangebot offen ist für die konkreten Hilfeerfordernisse. Insofern trägt die Sozialhilfe als Dienstleistung in entscheidender Weise dazu bei, die Hilfesuchenden in ihren sozialen Bürgerrechten zu stärken und ihnen eine Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (vgl. z. B. auch Bartelheimer 2001).

Allerdings darf ein Ausbau der Dienstleistungsfunktion nicht als ggf. sogar kostengünstigere Alternative zur Sicherungs- und zur Integrationsfunktion gesehen werden. Kann doch die umfassende Beratung und Unterstützung nur insoweit wirksam werden, wie – durch welches Leistungsnetz auch immer – die Bereitstellung eines auskömmlichen Existenzminimums sichergestellt ist und wie Integrationshilfen tatsächlich auf einen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt (bzw. auf ausreichende Ersatzangebote) treffen. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, droht die Gefahr, dass über die „stellvertretende Deutung“ von Bedarfslagen gesellschaftliche Risiken individualisiert und verdrängt werden und die Tür zur „pädagogischen“ Bearbeitung von Armut in der repressiven Fürsorgetradition wieder offen steht (vgl. Bartelheimer 2001). Dies spricht auch dafür, die flexibilitätsgerechte Weiterentwicklung der Sozialhilfe nicht *ausschließlich* unter das Ziel einer „Dienstleistungsorientierung“ zu stellen, sondern die verschiedenen Funktionsbereiche in ihrem jeweiligen Stellenwert wie in ihrem Weiterentwicklungsbedarf zu würdigen, wobei ein reibungsloses Zusammenspiel der verschiedenen Funktionsbereiche notwendige Voraussetzung für eine adressatengerechte Wirksamkeit des Leistungssystems der Sozialhilfe darstellt.

9. Ausbau der Sicherungs- und Integrationsfunktion und Neuregelung der Sozialhilfefinanzierung

Ein Grundproblem der gegenwärtigen Stellung der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung liegt darin, dass – insbesondere in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte – für den Bund ein Anreiz besteht, durch Leistungskürzungen in den vorgelagerten Sicherungszweigen wachsende Teile der Leistungsempfänger in das letzte Netz der Sozialhilfe auszusteuern und damit die politische und fiskalische Zuständigkeit für prekäre Einkommenslagen auf die Kommunen abzuwälzen. Der in der Finanzierungsregelung angelegte Prozess steht nicht nur in Widerspruch zur Systematik des sozialen Sicherungssystems, sondern konfrontiert auch die Kommunen als „Sozialstaat in Reserve“ mit der Gefahr einer strukturellen Überforderung (vgl. Hanesch 1995 und 1997). Es ist daher kaum verwunderlich, dass im europäischen Ausland eine vergleichbare Nichtbeteiligung des Bundes an den Kosten des letzten Sicherungsnetzes unüblich ist.

Soweit die im Zuge der Flexibilisierung wachsenden Anforderungen an die soziale Sicherungs- und Integrationsfunktion von den vorgelagerten Leistungsnetzen wahrge-

nommen werden – etwa durch die Einführung von Grundsicherungselementen in diesen Netzen und indem alle Arbeitslosen in die aktive Arbeitsförderung nach SGB III einbezogen werden – würden Fallzahlen wie Aufwendungen in der Hilfe zum Lebensunterhalt rapide sinken. Die Kommunen als örtliche Träger würden in entsprechendem Umfang fiskalisch entlastet. Damit bestünde die Chance, dass die Kommunen mit den freigesetzten Mitteln die Dienstleistungsfunktion der Sozialhilfe verstärken und das örtliche Beratungs- und Unterstützungsangebot ausbauen könnten.

Soweit die Sicherungs- und Integrationsfunktion bei der Sozialhilfe verbleibt oder – im Zuge der weiter voranschreitenden Dezentralisierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – sogar noch verstärkt wird, ist eine Neuregelung der Sozialhilfefinanzierung im Bereich der HLU dringend geboten. Nur so kann verhindert werden, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Kommunen – wie dies heute bereits ansatzweise der Fall ist – primär unter fiskalischen Gesichtspunkten stattfindet. Zudem würde bei einer weiteren Schwächung der primären Netze unter Beibehaltung der gegenwärtigen Finanzierungsregelung die regionale Ausgleichsfunktion geschwächt werden. Negativ getroffen würden vor allem solche Kommunen, die mit besonders hohen Sozialhilfenaufwendungen konfrontiert wären.

Eine Ablehnung von Änderungen der Finanzierungsregelung wird vor allem mit dem Argument begründet, die Einheit von Leistungs- und Budgetverantwortung dürfe nicht aufgehoben werden, da sonst die Kommunen das Interesse an einer Überprüfung der Bedürftigkeit der Antragsteller und/oder an einer wirksamen Eingliederungspolitik verlieren würden. Nur wenn im Zuge einer Dezentralisierung der Sozialpolitik den Kommunen das Recht zugestanden würde, die Sozialhilfe auf der örtlichen Ebene zu regeln, müsste auch die Zuständigkeit für die Finanzierung bei den Gemeinden verbleiben (vgl. z. B. IFW 1999). Der Ablehnung der Neuregelung der Sozialhilfefinanzierung liegt nicht zuletzt die Intention zugrunde, dass die weitere Aufgabenverlagerung an die Kommunen diese faktisch dazu zwingt, die HLU noch restriktiver als bisher zu handhaben und den Druck auf die Hilfesuchenden im Sinne der weiter oben skizzierten „aktiven Flexibilisierung“ zu verstärken. Dies wäre jedoch mit einer Befestigung der Grundsicherungsfunktion und mit einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration zur sozialstaatlich angemessenen Flankierung des Flexibilisierungsprozesses nicht zu vereinbaren.

Soweit die Finanzierung der HLU bei den Kommunen verbleibt, müssten diesen zusätzliche Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden, über die sie frei verfügen können und die für sie langfristig kalkulierbar sind. Eine Neuverteilung der Einnahmequellen zu Gunsten der Kommunen dürfte jedoch gegenwärtig nur geringe Realisierungschancen haben. Reformvorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen von den Aufwendungen für die HLU plädieren stattdessen dafür, dass der Bund die Aufwendungen für die HLU entweder anteilig oder vollständig übernimmt (vgl. z. B. Arbeitsgruppe BSHG-Reform 1991; Paritätischer Wohlfahrtsverband 1997). So könnte ein Finanzierungsschlüssel zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Sinne einer prozentualen Zuweisung der Ausgabenanteile für die HLU an die Kostenträger eingeführt werden. Alternativ dazu könnte der Bund die Lasten für bestimmte Aufgaben übernehmen (z. B. für die monetäre HLU). Für eine ausschließliche Zuordnung der Kosten einer HLU-Grundsicherung beim Bund spricht, dass es sich bei einem bundeseinheitlich ausgestalteten letzten Netz um eine zentralstaatliche Aufgabe handelt. Der Regelungskompetenz auf Bundesebene müsste daher auch eine fiskalische Verantwortung auf der gleichen Ebene entsprechen. Durch eine Neuregelung der fiskalischen Zuständigkeit würde daher lediglich die bisher falsche Zuordnung korrigiert.

Wenn überhaupt, erscheint gegenwärtig am ehesten eine anteilige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der HLU realistisch. Bereits bei einer solchen anteiligen

Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der HLU würden die Kommunen finanziell entlastet; zugleich würde der Anreiz für den Bund vermindert, seine fiskalischen Lasten auf die Kommunen abzuwälzen. Schließlich bliebe das Eigeninteresse der Kommunen an einer effektiven wie effizienten Aufgabenerfüllung im Bereich der HLU erhalten.

10. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der als Folge einer Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse wachsende Bedarf an Sicherungs- und Integrationsleistungen ebenso wie an Beratungs- und Unterstützungshilfen stellt die Hilfe zum Lebensunterhalt als letztes Netz sozialer Sicherung vor besondere Herausforderungen.

(1) Der häufig geforderte Beitrag eines modifizierten letzten Netzes sozialer Sicherung zur „aktiven Flexibilisierung“ von Erwerbslosen im Sinne einer primär anreizorientierten Ausgestaltung dieser Transferleistung ist kritisch zu bewerten. Ein entsprechender Umbau der HLU zu einer aufstockenden Transferleistung lässt sich aus sozialpolitischen Gründen kaum rechtfertigen. Zudem erscheinen weder die theoretischen Prämissen dieser Argumentationsfigur hinreichend plausibel, noch ist bis heute die empirische Relevanz dieser Annahmen für die Bundesrepublik nachgewiesen worden. Nach wie vor bleibt unsicher, welcher beschäftigungspolitische „Gewinn“ von solchen Neuregelungen zu erwarten und den sozialpolitischen Risiken gegenüberzustellen wäre.

(2) Ebenfalls kontrovers wird die Frage beurteilt, inwieweit das letzte Netz der HLU stärker als bisher an die Stelle der vorgelagerten Sicherungssysteme treten soll, um bedarfsgerechte im Sinne von zielgenauen Leistungen und Hilfen bereit zu stellen. Zwar ist die finale Ausrichtung der Leistungsgewährung einer der traditionellen Grundsätze und eine der Stärken der Sozialhilfe. Der mit der Flexibilisierung einhergehenden Auflösung standardisierbarer Risikolagen und Bedarfstatbestände kommt insofern das einzelfall- und bedarfsorientierte Leistungssystem der Sozialhilfe entgegen. Andererseits würde eine Schwerpunktverlagerung im Bereich der Sicherungs- und Integrationsleistungen in Richtung der Sozialhilfe eine Zurücknahme von bisherigen Standards sozialer Sicherung bedeuten. Dies wäre nicht nur eine als problematisch zu bewertende Veränderung des deutschen Sozialstaatsmodells, sondern könnte auch die Bereitschaft und Fähigkeit zur Flexibilität in der Bevölkerung einschränken.

(3) Mit Blick auf die steigenden Anforderungen an die soziale Sicherungsfunktion erweist sich die HLU in ihrer heutigen Ausgestaltung als unbefriedigend. Dies gilt zum einen für das Sicherungsniveau: So müsste durch eine wissenschaftlich fundierte Neuregelung der Regelsatzfestsetzung und eine „Parlamentarisierung“ des politischen Entscheidungsprozesses über das sozialkulturelle Minimum sichergestellt werden, dass das Niveau dieses letzten Netzes ein Leben „frei von Armut“ ermöglicht. Zum anderen müssten die Bedingungen der Leistungsgewährung von unnötigen Restriktionen bereinigt werden, um die Inanspruchnahme der HLU vom bisherigen Stigma zu befreien. In diesen Zusammenhang gehören Forderungen wie die Begrenzung der Familiensubsidarität, eine Einschränkung des Individualisierungsgrundsatzes, eine Stärkung der Rechtsposition der Hilfesuchenden sowie die Aufhebung selektiver Zugangsbeschränkungen zu diesem Leistungsnetz.

(4) Ein Ausbau der (Re-)Integrationsfunktion in die Erwerbsarbeit erfordert eine neue Balance von Rechten und Pflichten nicht nur in Richtung einer Verschärfung der Pflichten, sondern ebenso in Richtung der Stärkung der Rechte arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Parallel dazu sollte eine Verpflichtung zur flächendeckenden Bereitstellung von Integrationshilfen rechtlich festgeschrieben werden. Eine adressatenorientierte „Hilfe zur Arbeit“ darf dabei nicht nur durch kurzfristig ausgerichtete fiskalische Interessen der

Kommunen bestimmt sein, vielmehr müssen die Eingliederungshilfen vorrangig am Ziel der „nachhaltigen Integration“ in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein. Schließlich erfordert die bisherige Heterogenität der örtlichen Praxis rechtliche Vorgaben im Sinne der Verpflichtung zum wissenschaftlich fundierten Nachweis der Wirksamkeit der eingesetzten Programme. Im Übrigen sollte der Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach SGB III generell auch für Arbeitslose ohne Lohnersatzleistungen geöffnet werden.

(5) Die Zunahme der „Unübersichtlichkeit“ von Erwerbs- und Lebensrisiken lässt den Bedarf an Beratungshilfen steigen und macht den Ausbau solcher Hilfen gerade im Bereich der Sozialhilfe dingend erforderlich. Je mehr die Sicherungs- und Integrationsfunktion auf die primären Netze verlagert wird, umso mehr kann das Leistungsangebot der kommunalen Sozial(hilfe)verwaltung vom bisherigen restriktiven Charakter befreit und zu bürgernahen, gemeinwesenorientierten Beratungs- und Unterstützungszentren ausgebaut werden.

(6) Der Ausbau der Sicherungs- und Integrationsfunktion der Sozialhilfe ist nicht umsonst zu haben, erfordert vielmehr die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Mittel. Soweit die Finanzierung bei den Kommunen verbleibt, müssen ihnen zusätzliche Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden, über die sie frei verfügen können und die für sie langfristig kalkulierbar sind. Vieles spricht dafür, die Finanzierung der Sicherungs- und Integrationsfunktion auf den Bund zu verlagern, um damit das Eigeninteresse des Bundes an einer sozialstaatlich angemessenen Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Auf mittlere Sicht am ehesten realisierbar erscheint eine anteilige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sozialhilfe.

Literaturverzeichnis

- Adamy, W./Steffen, J. (1998): Abseits des Wohlstands – Arbeitslosigkeit und Neue Armut, Darmstadt.
- Adamy, W./Steffen, J. (1999): Arbeitslosenhilfe überflüssig? Soziale Sicherheit für Langzeitarbeitslose, in: Soziale Sicherheit, Heft 9-10.
- Andreß, H.-J. (1999): Leben in Armut. Analyse der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen.
- Andreß, H.-J./Strengmann-Kuhn, W. (1997): Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommensschichten, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7.
- Arbeitsgruppe BSHG-Reform (1991): Vorschläge zur Fortentwicklung des Sozialhilfrechts – Grundsätze Hilfe zum Lebensunterhalt, Baden Baden.
- Articus, S. (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in : Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3.
- Bäcker, G. (1994): Soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundsicherung, WSI-Diskussionspapier Nr. 18, Düsseldorf.
- Bäcker, G. (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Alterssicherung unter den Anforderungen des sozio-ökonomischen Wandels, Expertise für das WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Entwurf v. Mai 2001, Düsseldorf.
- Bäcker, G./Hanesch, W. (unter Mitarbeit von Krause, P./Hilzendegen, J./Koller, M./Schiebel, W./Bispinck, R.) (1998a): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen, Landessozialbericht Band 7, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf.
- Bäcker, G./Hanesch, W. (1998b): Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit, Expertise zum Entwurf für eine zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des §76 des BSHG, Expertise für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf.
- Bäcker, G./Hanesch, W. (1998c): Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit – Zur Diskussion über den Erwerbstätigenfreibetrag, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge, Heft 8.
- Bartelheimer, P. (2001): Beratung als Dienstleistung – Widersprüche einer Dienstleistungsorientierung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 6.
- Bartelheimer, P. et al. (2000a): Beratung in der Sozialhilfe – Zwischenergebnisse eines Modellprojekts Teil 1, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3.
- Bartelheimer, P. et al. (2000b): Beratung in der Sozialhilfe – Zwischenergebnisse eines Modellprojekts Teil 2, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 4.
- Bartelheimer, P./Reis, C. (2001): Beratung als Dienstleistung in der Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 4.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) (1997): Mehr Arbeitsan-

reize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, Köln.

- Becker, I. (1998): Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2000): Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, Gütersloh.
- Berthold, N./Kunz, S./Thode, E. (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in der Klemme: Zwei sind zuviel, Arbeitspapier für den Expertenworkshop "Konvergenz von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe", veranstaltet vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden.
- Blanke, B./Lamping, W./Schridde, H (1999): Aktivierende Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler und lokaler Ebene, Hannover.
- Bosch, G. (2001): Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4.
- Brockmüller, B./Nahr, H. (2001): Bilanz des Maatwerk-Modellprojekts in Hamburg, in: Sozialhilfereport der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg Nr. 19/2001.
- Brühl, A. (1997a): Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG-Reformgesetz Teil 1, in: info also Heft 2.
- Brühl, A. (1997b): Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG-Reformgesetz Teil 2, in: info also Heft 3.
- Bündnis 90/DIE GRUENEN (1998): Die Grüne Grundsicherung: Ein soziales Netz gegen die Armut, Bonn.
- Bündnis 90/DIE GRUENEN (2001): Kindergrundsicherung. Ein grünes Konzept gegen Kinderarmut, in: kompakt&griffig der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRUENEN, Nr. 14/2001.
- Bundesanstalt für Arbeit (1998): Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser. Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gemeinsame Wege zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Heft 14.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001): Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gemeinsame Wege zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Heft 5.
- Bundesminister der Finanzen (Hrsg.) (1996): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, Gutachten der Expertenkommission "Alternative Steuer-Transfer-Systeme", Bonn.
- Bundesminister für Gesundheit (1995): Hilfe zur Arbeit. Dokumentation der Fachtagung des Bundesministeriums für Familie und Senioren am 23.Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg, Baden Baden.
- Burmann, N./Sellin, C./Trube, A. (2000): Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger. Konzepte, Instrumente und Ergebnisse eines vergleichenden Modells, Frankfurt a.M.
- Deutscher Städtetag (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, Köln.
- Deutscher Verein (für öffentliche und private Fürsorge) (1989): Neues Bedarfsbemes-

zungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt am Main.

- Ebsen, I. (1997): Die Arbeitslosenhilfe zwischen Sozialversicherung und Fürsorge – Funktionswandel der Arbeitslosenhilfe durch gesetzliche Umgestaltung?, in: Epsen, I. (Hrsg.): Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III, Frankfurt a.M.
- Empter, S./Frick F. (Hrsg.) (1999): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler und lokaler Ebene, Hannover.
- Engel, D. (1999): Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen, Forschungsbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Nr. 276, Bonn.
- Engel, D. (2001): Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3.
- Fuchs, P./Schulze-Böing, M. (Hrsg.) (1999): „Hilfe zur Arbeit“ und kommunale Beschäftigungspolitik – Zwischenbilanz und Perspektiven, Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M.
- Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, BT-Drucksache 14/3765, Bonn.
- Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (2000): <http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe>.
- Gilberg, R. et al. (1999): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems, IAB-Werkstattbericht Nr. 11.
- Gunkel, A./Köllmann, J./Küpper, S./Peren, K. (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfer-systeme reformieren, in: Der Arbeitgeber 12/49 vom 20.6.1997.
- Hanesch, W. (1995): Optionen der Armutspolitik im Umbau des Sozialstaats, in: Hanesch, W. (Hrsg.): Sozialpolitik gegen Armut, Opladen.
- Hanesch, W. (1996): Reform der Sozialhilfe, Graue Reihe – Neue Folge 103 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Hanesch, W. (1997): Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Hanesch, W. (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt?, Opladen.
- Hanesch, W. (1999): The Debate about Reforms of Social Assistance in Western Europe, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg.): Linking Welfare and Work, Dublin.
- Hanesch, W./Stahlmann, G./Weth, U. (1988): Sozialhilferegelsätze am Scheideweg: Zur geplanten Neuvermessung des Existenzminimums, in: info also, Heft 1.
- Hanesch, W./Klein, T. (1988): Eine integrierte bedarfsbezogene Grundsicherung in AFG und BSHG, in: Opielka, M./Zander, M. (Hrsg.): Freiheit von Armut, Essen.
- Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G./Maschke, G./Otto, B. (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, W./Balzter, N. (2000): Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik, Forschungsbericht für die Bundesrepublik Deutschland für die European Foundation, Darmstadt (vervielfältigtes Manuskript).

- Hauser, R. (1985): Probleme ausgewählter, vom laufenden Einkommen abhängiger Transfers bei hohem und stagnierendem Wirtschaftswachstum, in: Winterstein, H. (Hrsg.), Probleme der sozialen Sicherung bei rückläufigem Wachstum, Berlin.
- Hauser, R. (1995): Armutspolitik unter veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, in: Hanesch, W. (Hrsg.): Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen.
- Hauser, R. (1996): Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung, Baden Baden.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C. (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (1999): „Hilfe zur Arbeit“ in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Bewertung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG, Tübingen.
- IFW (Institut für Weltwirtschaft) (1999): Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext, Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Kiel.
- IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (2001): Zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe – das Angebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, Projektbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Halle (im Erscheinen).
- IW (Institut der Deutschen Wirtschaft) (1996): Arbeitsplätze mit einfachen Qualifikationsanforderungen als strategische Variable der Beschäftigungspolitik in der Region Aachen, Abschlußbericht Teil I: Quantitative und qualitative Empirie, Gutachten im Auftrag des Kreises Aachen, Köln.
- Jacobs, H. (2000): Wie wirksam ist die „Hilfe zur Arbeit“?, in: Nachrichtendienst für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3.
- Jacobs, H./Ringbeck, A. (1994): Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung zur Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Abschlußbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Band 31, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Jerger, J./Spermann, A. (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: Steiner, V./Zimmermann, K.F. (Hrsg.): ZEW Wirtschaftsanalysen Band 6: Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt – Empirische Analysen und Reformansätze, Baden Baden.
- Kaltenborn, B. (1998): Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden Baden (2. Auflage).
- Kayser, H./Frick, J. (2000): Take it or leave it: (Non-)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany, in: DIW Discussion Papers No. 210, Berlin.
- Keller, B./Seifert, H. (2000): Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5.
- Klös, H.-P. (1998): Arbeit plus Transfers. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 243, Köln.
- Laumann, K.-J. (2001): Reform der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe, Infodienst der CDU-CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Berlin.
- Leibfried, S. et al. (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a.M.

- Lüsebrink, K./Pentzek, J./Sommer, R. (2001): Hilfe zur Arbeit – kann sie die Erwartung auf Arbeitsmarkintegration und Unabhängigkeit von der Hilfe zum Lebensunterhalt einlösen? Teil 1 und 2, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Hefte 6 und 7.
- MASQT (Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) (2000a): Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht, Düsseldorf.
- MASQT (Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) (2000b): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe, Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung, Düsseldorf.
- MASQT (Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) (2001): Konzept „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“, Düsseldorf.
- MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW) (1998): Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Düsseldorf.
- MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW) (2000): Wege aus der Arbeitslosigkeit. Hilfe zur Arbeit, Düsseldorf.
- Mehlich, M. (1992): Regelsatz und Statistik. Das Statistikmodell – ein System zur Objektivierung der Bedarfsfeststellung in der Sozialhilfe?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2/1992.
- Mitschke, J. (1995): Steuer- und Transferordnung aus einem Guss, Baden-Baden.
- Münder, J. (1992): Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministeriums, Berlin.
- Murray, C. (1984): Losing Ground. American Social Policy 1950 – 1980, New York.
- Neumann, U. (1999): Struktur und Dynamik von Armut, Freiburg i.B.
- Oberhauser, A. (1998): Finanzpolitische Expertise zur Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung, vervielfältigtes Manuskript, Bonn.
- OECD (1997): Labour Market Policies: New Challenges. Policies for Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers, OECD/GD(97)160, Paris.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (1997): "Alles aus einer Hand". Das Paritätische Konzept für eine durchgreifende Reform der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Bundessozialhilfegesetz als einkommens- und bedarfsorientierte Grundsicherung, Frankfurt a.M.
- Putz, F. (1999): Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG – Sind Experimentierklauseln und Modellversuche sinnvoll?, in: info also, Heft 1.
- Putz, F. (2000): Anmerkungen zum Entwurf einer „Musterrechtsverordnung“ zur Durchführung von Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe, in: info also, Heft 1.
- Riphahn, R. (2000): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits, in: IZA Discussion Paper No. 124, Bonn.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit/Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie/McKinsey und Company (2000): Konvergenz von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Vorschlag eines Reformkonzepts, Arbeitspapier für den Expertenworkshop Konvergenz von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, veranstaltet vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden.

- Sartorius, U. (2000): Das Existenzminimum im Recht, Baden Baden.
- Scharpf, F. W. (1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 7.
- Schneider, H. (2001): Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebebahnhof oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 11.
- Schneider, U. (2001): Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG, Frankfurt a.M.
- Schulte, B. (1995): Reformperspektiven der Sozialhilfe, in: Hanesch, W. (Hrsg.): Sozialpolitik gegen Armut, Opladen.
- Schulte, B./Trenk-Hinterberger, P. (1986): Sozialhilfe. Eine Einführung, 2., neubearbeitete Auflage, Stuttgart.
- Seligmann, M. (1996): Kommunale Aktivitäten in NRW zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt, hrsg. v. d. GIB (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung), Bottrop.
- Seligmann, M. (1998): Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden. Aktivitäten der Kommunen in NRW, hrsg. v. d. GIB (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung), Bottrop.
- Siebert, H. (1994): Geht den Deutschen die Arbeit aus? Neue Wege zu mehr Beschäftigung, München.
- Sinn, H.-W. (1998): Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: Handelsblatt vom 24.11.1995.
- SPD-Bundestagsfraktion, Arbeitskreis „Sozialpolitik“ (1987): Diskussionspapier „Soziale Grundsicherung“, Bonn.
- Spindler, H. (2001): Vorrang für den Nachrang *statt* Hilfe zum Lebensunterhalt?, in: info also, Heft 2.
- Statistisches Bundesamt (2001): Statistik der Sozialhilfe, Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1999, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.
- Steffen, J. (2000): Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren, eine gemeinsame Veröffentlichung der Bremer Arbeitnehmerkammern, Bremen.
- Stolleis, M. (1991): Zur Parlamentarisierung der Regelsätze, in: info also, Heft 3.
- Vaubel, R. (1997): Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Offensive für mehr Beschäftigung, Gütersloh.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn.

III.3

Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Birgitta Rabe¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	383
Verzeichnis der Tabellen und Übersichten	385
Abkürzungsverzeichnis	385
1. Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung.....	386
2. Erwerbsformen/-verläufe sowie Familienstrukturen/-biografien im Wandel: Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik.....	386
3. Überblick über das System der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.....	388
3.1 Aufgaben und Instrumente.....	388
3.2 Träger/Organisation	389
3.3 Finanzierung und Ausgaben	389
4. Bestandsaufnahme: Befähigung und Absicherung in der deutschen Arbeitslosenversicherung	391
4.1 Der Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	391
4.1.1 Rechte, Pflichten und Sanktionen; Verhältnis aktiver zu passiven Leistungen	391
4.1.2 Leistungsansprüche.....	393
4.1.3 Interventionsstadien.....	394
4.1.4 Instrumente.....	396
4.1.5 Diskussion	400
4.2 Absicherung von „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen und Unterstützung bei Übergängen	406
4.2.1 Befristete Beschäftigung.....	406
4.2.2 Leiharbeit.....	407
4.2.3 Teilzeitarbeit	407
4.2.4 Geringfügige Beschäftigung.....	409
4.2.5 Selbstständige Beschäftigung.....	410
4.2.6 Familienarbeit	412
4.2.7 Aus- und Weiterbildung	414
4.2.8 Diskussion	415

¹ Dr. Birgitta Rabe, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin und Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Für fachliche Unterstützung dankt die Autorin Ingo Nürnberger.

5. Realisierte Reformen und weiterführende Reformvorschläge	419
5.1 Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1997	419
5.2 Aktuelle Reformvorschläge zur Anpassung der Arbeitsförderung an flexible Erwerbs- und Lebensverläufe	421
5.2.1 Vorschläge für eine verbesserte Absicherung von Übergängen	421
5.2.2 Modernisierung und Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung	424
5.2.3 Stärkung der präventiven und frühzeitig einsetzenden Arbeitsmarktpolitik	426
5.2.4 Vorschläge zu Rechten, Pflichten und Sanktionen	427
5.2.5 Diskussion	429
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	433
Literaturverzeichnis	438

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Plan)	2001	390
Tabelle 2	Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik an den Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit bzw. auf Bundesebene	1998-2001	390
Tabelle 3	Sperrzeiten und Sperrzeitenquoten in West- und Ostdeutschland	2000	393
Übersicht 1	Förderleistungen für Arbeitslose oder ihre Arbeitgeber nach Versicherungsschutz		394
Übersicht 2	Förderleistungen für Arbeitslose oder ihre Arbeitgeber nach Versicherungsschutz und Interventionsstadium (frühest mögliche Förderung)		397

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ARFG	Arbeitsförderungsreformgesetz
Alg	Arbeitslosenhilfe
Alhi	Arbeitslosengeld
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
FbW	Förderung beruflicher Bildung
JUMP	Jugend mit Perspektive (Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SGB	Sozialgesetzbuch
UhG	Unterhaltsgeld

1. Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung

Die zunehmende Flexibilisierung von Wirtschaft und Arbeit stellt die Arbeitsmarktpolitik vor neue Herausforderungen. Nach Auffassung vieler Autoren werden die Flexibilisierungsprozesse sowie der beschleunigte Strukturwandel dazu führen, dass die Anforderungen der Wirtschaft an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich schneller ändern als zuvor. Die Anpassung an veränderte Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt wird somit für die Einzelnen von zunehmender Bedeutung sein, um die individuelle Beschäftigungsfähigkeit im Laufe des Erwerbslebens zu erhalten und zu verbessern. Dabei werden die Beschäftigten voraussichtlich häufigere Positionswechsel innerhalb ihrer Erwerbsbiografien erleben, als dies bislang der Fall war. Bei Personen mit familienbedingten Unterbrechungen werden die bekannten Wiedereingliederungsprobleme vermutlich mit neuen Risiken des Qualifikationsverfalls kumulieren.

Die Übergänge zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit und von der Nicht-Erwerbstätigkeit in Beschäftigung verlaufen nicht immer reibungslos. Brüche und Lücken in Erwerbsbiografien stellen nicht nur ein aktuelles Sicherungsproblem dar; ihr Ausmaß hat auch großen Einfluss auf den weiteren Erwerbsverlauf. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird das Augenmerk deshalb zunehmend auf die Frage gerichtet, wie Arbeitsmarktübergänge gefördert, erleichtert und sozial abgesichert werden können (Schmid 1999). Auch dieser Expertise soll diese Sichtweise des Arbeitsmarktes zugrunde liegen. Dabei sollen erstens bestehende Instrumente und Organisationsstrukturen hinsichtlich ihrer Fähigkeit reflektiert werden, Beschäftigte zu Arbeitsmarktmobilität zu motivieren und zu befähigen und sie gleichzeitig dabei abzusichern. Zweitens geht es darum, im Lichte dieser Anforderungen vorhandene Reformvorschläge zu diskutieren und ggf. weitere Handlungsansätze zu entwickeln. Die Expertise konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf den Regelungsbereich des Dritten Sozialgesetzbuches.²

2. Erwerbsformen/-verläufe sowie Familienstrukturen/ -biografien im Wandel: Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik

Die ökonomischen und technischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte (u. a. Globalisierung, neue Informationstechnologien und Formen der Arbeitsorganisation) haben zu neuen Anforderungen der Wirtschaft an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt, die durch die seit 1985 praktizierte Deregulierung des Arbeitsrechts verstärkt werden. Diese Entwicklungen haben die Flexibilisierung der Arbeit eingeleitet, die u. a. durch häufigere Positionswechsel zwischen unterschiedlichen Formen der Erwerbs- und Nicht-Erwerbstätigkeit, schneller wechselnde und in der Regel steigende Qualifikationsanforderungen sowie neue Formen der rechtlichen Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen (z. B. befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit) gekenn-

² Auch auf landespolitischer Ebene werden mittlerweile über das bloße Ergänzen des SGB III bzw. des Europäischen Sozialfonds hinaus innovative und experimentelle Ansätze der Arbeitsmarktpolitik erprobt; weiterhin übernehmen die Länder wichtige Funktionen bei der Planung und Koordinierung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Konzeptionell liegt die landespolitische Rolle darin, das Maßnahmenbündel sowie die Organisationsstrukturen des SGB III wie auch des Europäischen Sozialfonds um regionalspezifische Förderelemente zu ergänzen, die nur aus dem Know-how der Akteure „vor Ort“ erkennbar bzw. sinnvoll zu gestalten sind. Aus diesem Grunde kann eine Konkretisierung der landespolitischen Rolle nur auf Basis einer detaillierten Bestandsaufnahme der spezifischen regionalen Gegebenheiten erfolgen, die jedoch außerhalb der Reichweite dieser Studie liegt.

zeichnet ist. Obwohl es zu früh ist, von einer generellen Erosion des Normalarbeitsverhältnisses zu sprechen, da die neuen Arbeitsverhältnisse überwiegend zusätzlich zu einem relativ stabilen Bestand an unbefristeten Vollzeitjobs entstehen (Kaiser 2001), stellen sich Erwerbsbiografien heute deutlich diskontinuierlicher und vielfältiger dar als die idealtypische (männliche) Normalbiografie der Wirtschaftswunderjahre (Berger/Sopp 1992; Mutz et al. 1995). Registrierte Arbeitslosigkeit, Berufs- und Betriebswechsel sind zunehmend Bestandteil normaler Erwerbsverläufe (Mertens 1999); Selbstständigkeit und Teilzeitarbeit, auch als vorübergehende Phasen im Erwerbsleben, nehmen zu (Pannenberg 1998, Schömann et al. 1998a). Erwartet wird im Zuge der Flexibilisierung auch eine vermehrte regionale Mobilität der Arbeitnehmer. Nach wie vor konzentrieren sich prekäre Beschäftigungsverhältnisse und instabile Erwerbskarrieren stark auf Mütter und „zuverdienende“ Ehefrauen; der Kreis der Betroffenen scheint jedoch größer zu werden. Die skizzierten Veränderungen stellen sich allerdings nicht allein als erhöhte Anforderungen dar, die mit individuellen Risiken verbunden sind, sondern entsprechen teilweise auch den Wünschen der Einzelnen in einer stärker individualisierten Gesellschaft, sich verändern und weiterentwickeln zu können.

Besonders deutlich wirken sich die Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen auf die Erwerbsbiografien kindererziehender Frauen aus. Orientierten sich die Erwerbsbiografien von Müttern seit den 50er/60er Jahren in Westdeutschland noch weitgehend am „Drei-Phasen-Modell“, also einer sequentiellen Abfolge von Ausbildung/Erwerbseintritt, aktiver Mutterschaft und anschließender Wiederaufnahme einer Berufstätigkeit, sind die Muster der Verbindung von Familie und Berufstätigkeit heute weniger einheitlich (Holst/Maier 1998, S. 509 ff.). So gibt es einen steigenden Anteil kontinuierlich erwerbstätiger Mütter; an die Stelle der sequentiellen Arbeitsmarktintegration nach dem „Drei-Phasen-Modell“ ist teilweise die partielle Arbeitsmarktintegration durch Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung getreten. Diesen Ausdifferenzierungen hat die Arbeitsmarktpolitik Rechnung zu tragen.

Unter der Prämisse, dass Beschäftigungsmobilität notwendig sei, um die Anpassungsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft auch unter veränderten Rahmenbedingungen sicherzustellen, wurde in der Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahren im Rahmen einer Politik der „Aktivierung“ eine Gewichtsverlagerung weg von einer versorgenden Rolle hin zu stärkerer persönlicher Risikoübernahme und Verantwortung für die eigene Arbeitsmarktposition eingeleitet. Durch die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Sanktionen sowie die Rücknahme von Sicherungsleistungen sollen die Erwerbspersonen zur eigenverantwortlichen Bemühung auf dem Arbeitsmarkt bewegt werden (vgl. Rabe/Schmid 2000, S. 307). Auf der anderen Seite scheint ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität eine zentrale Voraussetzung für die Fähigkeit und Bereitschaft der Erwerbspersonen zur flexiblen Anpassung an veränderte Anforderungen (Forschungsinstitut für Ordnungspolitik 1999, S. 3) sowie zur Bewältigung familialer Übergänge zu sein. Arbeitsmarktpolitik sollte in dieser Sichtweise den Einzelnen die Sicherheit bieten, die Risiken der Beschäftigungsmobilität in Kauf zu nehmen, indem bei Scheitern des jeweiligen Übergangs Lohnersatz- und insbesondere arbeitsmarktpolitische Förderleistungen (aktive Anreize) bereitstehen (vgl. auch Zimmermann et al. 1998, S. 653). Dies erscheint nicht nur im Hinblick auf die ökonomische Anpassungsfähigkeit, sondern auch hinsichtlich des gesellschaftlichen Stellenwerts der Familie notwendig, der die Förderung von Übergängen in und aus Familienarbeit nahe legt.

Darüber hinaus sprechen die Tendenzen der Individualisierung und Pluralisierung – die zwar weniger die Familiengründung, aber doch das dauerhafte Zusammenleben

von (verheirateten) Eltern mit ihren Kindern seltener werden lassen – dafür, dass Arbeitsmarktpolitik Frauen und Männern ermöglichen sollte, ihren Lebensunterhalt eigenständig über Erwerbsarbeit sichern zu können. Dabei kann sich Arbeitsmarktpolitik immer weniger an „normalen“ Übergangsformen „normaler“ Erwerbsbiografien orientieren, sondern sie muss in ihrer Ausgestaltung für vielfältige – ggf. auch nicht antizipierte – Formen von Übergängen offen sein. Schließlich sollte sich Arbeitsmarktpolitik verstärkt jener Personengruppen mit Leistungseinschränkungen und Wettbewerbsnachteilen annehmen, die besondere Schwierigkeiten haben, mit den veränderten Anforderungen Schritt zu halten. Dies gilt verstärkt unter den Bedingungen des demografischen Wandels, der zu einer Verlängerung der Erwerbsphase führen wird.

3. Überblick über das System der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

3.1 Aufgaben und Instrumente

Das Kernstück der staatlichen Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeitsförderung. Sie hat die Aufgabe, auf einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad hinzuwirken, um die negativen individuellen wie volkswirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zu minimieren. Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll in erster Linie der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000, S. 29). Das Dritte Sozialgesetzbuch stellt ein breit gefächertes Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (aktive Arbeitsmarktpolitik) sowie zur sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik) zur Verfügung (ebd.) Als reine Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit werden Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gewährt, und zwar an Arbeitslose, die aktiv alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden, und die den Vermittlungsbehörden des Arbeitsamts zur Verfügung stehen. Im Bereich der aktiven Arbeitsförderung stehen folgende Instrumente zur Verfügung:³

- Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung, Berufsberatung
- Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung; Trainingsmaßnahmen; Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung durch Mobilitätshilfen
- Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung
- Förderung der Weiterbildung durch Übernahme der Maßnahmekosten und Lohnersatzleistungen (Unterhaltsgeld)
- Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Eingliederung Behinderter
- Förderung der Eingliederung von Arbeitnehmern durch Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschüsse, Eingliederungsverträge
- Förderung im Rahmen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen

³ Im Rahmen des § 10 SGB III können darüber hinaus weitere Maßnahmentypen gefördert werden, wobei diese in der Praxis häufig den genannten Instrumenten ähneln. Weiterhin werden regelmäßig zeitlich befristete Bundesprogramme für bestimmte Zielgruppen aufgelegt, zurzeit JUMP für Jugendliche sowie die Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose. Seit diesem Jahr werden diese Sonderprogramme nicht mehr voll durch den Bund finanziert.

- Sozialplanmaßnahmen
- Wintergeld, Winterausfallgeld
- Kurzarbeitergeld

Die meisten Leistungen, vom ersten und den beiden letzten Punkten abgesehen, sind Kann-Leistungen. Es besteht also auf die meisten Leistungen kein Rechtsanspruch, die Gewährung liegt im Ermessen des Arbeitsamtes, und zwar selbst dann, wenn die jeweils geltenden Voraussetzungen erfüllt sind. In der Praxis stellen die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel die Grenzen für diese Ermessensleistungen dar.

3.2 Träger/Organisation

Träger der Arbeitsförderung im Sinne des Ersten und Dritten Sozialgesetzbuch ist die Bundesanstalt für Arbeit. Bund, Länder und Gemeinden betreiben ebenfalls Beschäftigungspolitik, allerdings außerhalb der Regeln des Sozialgesetzbuchs. Die Bundesanstalt für Arbeit ist Teil der Sozialversicherung und als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung organisiert. Sie gliedert sich in die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, in zehn Landesarbeitsämter, 181 Arbeitsämter und rund 660 Nebenstellen. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist mit ca. 80.000 Mitarbeitern selbst einer der größten deutschen Arbeitgeber.

Die Selbstverwaltung der BA ist anders als bei den anderen Sozialversicherungsträgern drittelparitätisch besetzt: Neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist auch die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) in den Gremien der Bundesanstalt, der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter vertreten. Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane werden nicht gewählt, sondern durch das Bundesarbeitsministerium berufen. Die Selbstverwaltung besitzt also nur eine schwache demokratische Grundlage und hat bei der Besetzung der Spitzenämter (z. B. Präsident der Bundesanstalt für Arbeit und die Präsidenten der Landesarbeitsämter) nur eine Zuschauerrolle. Ihre Macht ist auch bei der Aufstellung des Haushalts stark eingeschränkt: Er bedarf der Genehmigung der Bundesregierung und kann mit Auflagen versehen werden.

3.3 Finanzierung und Ausgaben

Der Haushalt der BA umfasst im Jahr 2001 ca. 101,2 Milliarden DM. Davon wird der überwiegende Anteil (93,5 Mrd. DM, das sind 92,4 % des Haushalts) durch Beiträge aufgebracht, die paritätisch von den abhängig Beschäftigten und ihren Arbeitgebern finanziert werden. Der Beitragssatz beträgt 6,5 % der Bruttolohnsumme bis zur Beitragsbemessungsgrenze von monatlich 8.700 DM in West- und 7.300 DM in Ostdeutschland (Stand 2001). Weiterhin fließen die von den Arbeitgebern getragene Winterbau- und Insolvenzgeld-Umlage, Mittel des Europäischen Sozialfonds, ein steuerfinanzierter Bundeszuschuss sowie sonstige Einnahmen in den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Nicht im BA-Haushalt enthalten sind die Zahlungen des Bundes für Arbeitslosenhilfe, die von den Arbeitsämtern in Auftragsverwaltung ausgereicht werden. Die Ausgaben hierfür betragen 2001 voraussichtlich 22,6 Mrd. DM (im Vergleich: Arbeitslosengeld 45,3 Mrd. DM). Berücksichtigt man die Arbeitslosenhilfe und die 0,9 Mrd. DM, die der Bundeshaushalt für aktive Arbeitsmarktpolitik bereithält, summieren sich die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik auf voraussichtlich 124,7 Mrd. DM (vgl. Haushaltsplan der BA und Haushaltsplan des Bundes, Einzelplan 14). Die Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit wird sich im Jahr 2001 voraussichtlich wie folgt darstellen:

Tabelle 1

Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 2001 (Plan)		
Ausgabentitel	in Mrd. DM	in %
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit	45,3	44,8
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers	2,1	2,1
Eingliederungstitel	27,8	27,5
<u>davon:</u>		
Förderung der beruflichen Weiterbildung	13,4	13,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	7,4	7,3
Eingliederungszuschüsse	2,2	2,2
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	16,3	16,1
<u>davon:</u>		
Strukturanpassungsmaßnahmen	3,0	3,0
JUMP	2,0	2,0
Förderung selbstständiger Tätigkeiten	1,6	1,6
Sonstige Ausgaben inkl. Verwaltungsaufwendungen	9,5	9,4

Quelle: Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit und Haushaltsplan des Bundes, Einzelplan 14; eigene Berechnungen.

Die Gesamtausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik sind in den vergangenen Jahren reduziert, der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit dagegen kontinuierlich erhöht worden. Im Bundeshaushalt wurden allerdings im Jahr 2001 sowohl der Bundeszuschuss (um 6,6 Mrd.) sowie die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (um 3,6 Mrd.) spürbar verringert. Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung seit 1998 einerseits für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, andererseits für die Gesamtausgaben auf Bundesebene (einschließlich der Arbeitslosenhilfe und der Bundesmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik) dar.

Tabelle 2

Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik an den Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit bzw. auf Bundesebene (1998-2001)						
Jahr	BA-Haushalt	davon aktive Arbeitsmarktpolitik		Gesamtausgaben Bundesebene	davon aktive Arbeitsmarktpolitik	
	in Mrd. DM	in Mrd. DM	in %	in Mrd. DM	in Mrd. DM	in %
1998	108,5	37,5	34,6	133,8	39,0	29,1
1999	105,2	41,8	39,7	135,3	44,5	32,9
2000	104,2	43,3	41,6	129,8	46,0	35,4
2001	101,2	44,1	43,6	124,7	44,3	35,5

Quelle: Haushaltspläne der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes, Haushaltsjahre 1998-2001; eigene Berechnungen.

4. Bestandsaufnahme: Befähigung und Absicherung in der deutschen Arbeitslosenversicherung

4.1 Der Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung

In diesem Abschnitt wird der für die Arbeitsmarktpolitik zentrale Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung betrachtet. Dabei wird gefragt, für welchen Personenkreis in welchem Stadium der Arbeitslosigkeit welche aktiven Maßnahmen zur Verfügung stehen, um den Übergang in Beschäftigung zu gestalten und welche Rechte, Pflichten und Sanktionen dabei zum Tragen kommen.⁴ Schließlich wird kurz auf die Wirksamkeit der Instrumente eingegangen, die das SGB III bereithält, um durch Unterstützung der Eigenbemühungen der/des Arbeitslosen den Übergang in Beschäftigung zu erleichtern.

4.1.1 Rechte, Pflichten und Sanktionen; Verhältnis aktiver zu passiven Leistungen

Die Paragraphen 4 und 5 des SGB III regeln die Rangfolge der Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsförderung. Absoluten Vorrang hat die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit, und zwar sowohl gegenüber den Entgeltersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) als auch gegenüber den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Der Vorrang der Vermittlung vor der aktiven Arbeitsförderung wird nur durchbrochen, wenn eine arbeitsmarktpolitische Leistung für die dauerhafte Eingliederung erforderlich ist (§ 4 Abs. 2 SGB III). Qualifizierungsmaßnahmen kann damit beispielsweise der Vorzug gegenüber kurzfristigen Vermittlungserfolgen in Helfertätigkeiten gegeben werden. Leistungen der aktiven Arbeitsförderung haben wiederum Vorrang gegenüber der Zahlung von Arbeitslosengeld und -hilfe.

Die meisten Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind Kann-Leistungen⁵, d. h. die Gewährung liegt im Ermessen des Arbeitsamtes, und zwar selbst dann, wenn die jeweils geltenden Voraussetzungen erfüllt sind. Arbeitslose haben demnach keinen Rechtsanspruch darauf, an aktiven Maßnahmen teilzunehmen. Die Arbeitsämter haben bei der Auswahl von Maßnahmen für Arbeitslose das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1). Muss unter den förderungsbedürftigen Personen eine Auswahl getroffen werden, weil die finanziellen Mittel nicht ausreichen, so hat diese vor allem danach zu erfolgen, inwieweit unter Berücksichtigung der Förderbedürftigkeit eher mit einem Eingliederungserfolg zu rechnen ist (§ 7 Abs. 2).

Die Arbeitslosen sind ihrerseits verpflichtet, an vom Arbeitsamt angebotenen Maßnahmen der beruflichen Eingliederung teilzunehmen. Denn Voraussetzung für den Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfebezug ist die Verfügbarkeit des Arbeitslosen; verfügbar ist nur, wer arbeitsfähig ist; zur Arbeitsfähigkeit gehört, den Vorschlägen des Arbeitsamtes zur beruflichen Eingliederung zeitnah folgen zu können. Über die Zumutbarkeit und den Nutzen von Maßnahmen entscheiden die Arbeitsvermittler und -berater im Grundsatz selbst im Rahmen des SGB III und der Anordnungen der Bundesanstalt für Arbeit.

Neben der Verpflichtung zur Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen der Arbeitsförderung sind Arbeitslose verpflichtet, alle Möglichkeiten zu nutzen, um ihre Be-

⁴ Maßnahmen für Behinderte können im Rahmen dieser Expertise nicht behandelt werden.

⁵ Ausnahmen sind die Arbeitsvermittlung und -beratung, die Berufsberatung, Winter- und Winterausfallgeld sowie Kurzarbeitergeld.

schäftigungslosigkeit zu beenden. Dazu gehört auch die aktive Beschäftigungssuche, über die das Arbeitsamt einen Nachweis verlangen kann. Allerdings müssen Arbeitslose nur zumutbare Beschäftigungen aufnehmen. Die Definition der Zumutbarkeit ist mit dem SGB III 1997 grundlegend verändert worden. So wurde der vorher bestehende temporäre Qualifikationsschutz zugunsten eines reinen Einkommensstufenmodells abgelöst (vgl. Sell 1998, S. 536 ff.). Dieses Stufenmodell definiert die Zumutbarkeit von Beschäftigungen nur noch über Einkommensreduzierungen im Vergleich zum letzten Entgelt: In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit sind Reduzierungen bis zu 20 %, vom vierten bis zum sechsten Monat bis zu 30% und ab dem siebten Monat sind alle Beschäftigungen zumutbar, die ein Nettoentgelt in Höhe des Arbeitslosengeldes oder der -hilfe (zuzüglich der mit der Beschäftigung verbundenen Aufwendungen) erbringen. Die mit der 97er Reform eingeführte Erhöhung der zumutbaren Pendelzeiten ist mit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz wieder aufgehoben worden.

Als Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitslose, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, dienen im Wesentlichen Sperrzeiten sowie das Erlöschen des Arbeitslosengeldanspruchs. Die Ablehnung einer geeigneten und zumutbaren beruflichen Eingliederungsmaßnahme durch den Arbeitslosen kann mit einer bis zu zwölfwöchigen Sperrung des Arbeitslosengeldanspruchs sanktioniert werden; mehrere Sperrzeiten über insgesamt 24 Wochen führen zum Erlöschen des Anspruchs. In diesem Zusammenhang können die mit der SGB III-Reform 1997 neu eingeführten Trainingsmaßnahmen (bis zu drei Monate) explizit von der BA dazu benutzt werden, die Arbeitsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Arbeitslosen und damit ihre Verfügbarkeit zu prüfen. Ebenso wie die Ablehnung von Maßnahmen der beruflichen Eingliederung kann die Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung durch eine zwölfwöchige Sperrzeit beim Arbeitslosengeld sanktioniert werden. Sperrzeiten werden schließlich auch bei freiwilliger – oder durch arbeitsvertragswidriges Verhalten verschuldete – Arbeitsaufgabe verhängt.

Ob die Arbeitsämter in der Praxis allerdings die gegebenen Sanktionsmöglichkeiten stets ausnutzen, lässt sich nicht ermitteln. Bezogen auf den Zugang in Arbeitslosigkeit hat 1999 jeder 6. Arbeitslose an einer Trainingsmaßnahme teilgenommen. Es gibt allerdings keine Daten darüber, inwieweit die Trainingsmaßnahmen als Test des „Arbeitswillens“ zur Verhängung von Sperrzeiten führten. In Tabelle 3 sind die von den Arbeitsämtern im Jahr 2000 verhängten Sperrzeiten wegen des Verhaltens der Arbeitslosen vor dem Leistungsbezug (freiwillige Arbeitsaufgabe) und während des Leistungsbezugs aufgeführt. Die Sperrzeitenquoten für Verhalten während des Leistungsbezugs wurden dabei in Anlehnung an die OECD (2000) als Anteil des Bestands an Leistungsempfängern ausgedrückt. Diese Sperrzeitenquoten sind in Deutschland seit 1997, dem im OECD-Bericht analysierten Zeitpunkt, deutlich angestiegen: Deutschlandweit wurde für 1997 für die Ablehnung einer zumutbaren Arbeit eine Quote von 0,64 % (2000: 1,45 %), für die Ablehnung oder den Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme von 0,50 % (2000: 0,88 %) ermittelt, insgesamt eine Quote von 1,14 % (2000: 2,33 %). Bis zum Jahr 2000 wurde die Sperrzeitenquote wegen des Verhaltens während des Leistungsbezugs damit verdoppelt. Im OECD-Vergleich verhängt Deutschland auch mit dieser Verdopplung jedoch relativ wenige Sanktionen; mehr als die Hälfte der untersuchten Länder sanktionierten 1997 mehr als 10 % ihrer Leistungsempfänger.

Tabelle 3

Sperrzeiten und Sperrzeitenquoten in West- und Ostdeutschland (2000)							
Gebiet	Sperrzeiten wegen des Verhaltens vor dem Leistungsbezug¹⁾	Sperrzeiten wegen des Verhaltens während des Leistungsbezugs					
	Lösung des Arbeitsverhältnisses	Ablehnung einer angebotenen Arbeit		Ablehnung/ Abbruch einer berufl. Eingliederungsmaßnahme		Insgesamt	
	Anzahl	Anzahl	Quote ²⁾ in %	Anzahl	Quote ²⁾ in %	Anzahl	Quote ²⁾ in %
Westdeutschland	186.705	37.649	1,96	21.664	0,51	59.313	3,09
Ostdeutschland	46.970	8.287	0,66	6.426	1,13	14.713	1,17
Deutschland	233.675	45.936	1,45	28.090	0,88	74.026	2,33

1) Arbeitslosengeld, Teil-Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe.
2) Als Anteil am durchschnittlichen Bestand an Leistungsempfängern.
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

Diese Daten können allerdings keinen Aufschluss darüber geben, inwieweit die relativ geringe Sanktionsquote auf das regelgerechte Verhalten der Arbeitslosen oder eine „Milde“ der Arbeitsämter bei der Sanktionierung zurückzuführen ist. Die hohe Bereitschaft der Arbeitslosen in Deutschland, Sanktionen in Widerspruchs- und Klageverfahren überprüfen zu lassen, könnte als Erklärung einer möglichen Zurückhaltung von Arbeitsämtern und Arbeitgebern dienen, die den damit verbundenen Arbeitsaufwand scheuen. Als weitere Erklärung niedriger Sperrzeitenquoten käme in Betracht, dass den Leistungsempfängern möglicherweise seltener Arbeit bzw. Maßnahmen angeboten wurden, die sie – mit der Folge einer Sperrzeit – hätten ablehnen können. Bei der Besetzung offener Stellen dürften die Arbeitsämter ihrerseits jedenfalls kein großes Interesse daran haben, Personen vorzuschlagen, die sich gegen eine Vermittlung sträuben. Denn seit das Vermittlungsmonopol der BA aufgehoben wurde, müssen die Arbeitsämter mit privaten Arbeitsvermittlern um eine möglichst hohe Einschaltquote konkurrieren, die sie sich vermutlich nicht durch „schlechte“ Vermittlungsvorschläge verderben wollen. Es liegt die Vermutung nahe, dass Arbeitsämter „Creaming“ unter den Arbeitslosen betreiben, um eine positive Bilanz vorlegen zu können.

4.1.2 Leistungsansprüche

Personen gelten nach dem SGB III als arbeitslos, wenn sie vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamts zur Verfügung stehen und sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet haben. Der Leistungsbezug ist nicht Voraussetzung, um als arbeitslos im Sinne des SGB III zu gelten (§ 16 SGB III). Auch Personen, die keine Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld erworben oder keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, können eine Reihe der finanziellen Leistungen und Dienstleistungen beantragen, die vom Arbeitsamt gewährt werden, um die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Bestimmte Leistungen sind aber denen vorbehalten, die auch Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe ha-

ben (im Folgenden: „Arbeitslose mit Versicherungsschutz“⁶). Die Übersicht 1 stellt den Zugang Arbeitsloser zu Fördermaßnahmen dar.

Übersicht 1

Förderleistungen für Arbeitslose oder ihre Arbeitgeber nach Versicherungsschutz	
Förderleistungen für Arbeitslose mit und ohne Versicherungsschutz (oder ihre Arbeitgeber)	Förderleistungen nur für Arbeitslose mit Versicherungsschutz (oder ihre Arbeitgeber)
Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung (§ 45) Trainingsmaßnahmen (§ 48) Mobilitätshilfen (§ 53) Weiterbildungskosten während einer beruflichen Weiterbildung (FbW, § 81) Förderung durch Eingliederungszuschüsse (§ 217 ff.) Eingliederungsvertrag (§ 229 ff.) Einstellungszuschuss bei Neugründungen nach einer durch die Übernahme von Maßnahmekosten geförderten FbW (§ 226)	Überbrückungsgeld (§ 57) Förderung mit Unterhaltsgeld während einer beruflichen Weiterbildung ¹⁾ (§ 153) Förderung durch Einstellungszuschuss bei Neugründungen (§ 225) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 260) Strukturanpassungsmaßnahmen (§ 272) Arbeitnehmerhilfe (§ 56) Förderung von Sozialplanmaßnahmen ²⁾ (§ 254) Kurzarbeitergeld bei Strukturanpassungen (§ 175) ²⁾
1) Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer können aufgrund der sie betreffenden großzügigen Vorfrist-Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen ohne Alg-/Alhi-Anspruch Unterhaltsgeld beziehen. 2) Auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne ausreichende Anwartschaftszeit auf Alg (wegen kurzer Beschäftigungszeit) können diese Maßnahme in Anspruch nehmen. Quelle: Eigene Zusammenstellung.	

4.1.3 Interventionsstadien

Bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können grundsätzlich vier Interventionsstadien unterschieden werden:

- Stadium 1:** relativ sicherer, ungekündigter Arbeitsplatz, aber bestehender Anpassungsbedarf zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit,
- Stadium 2:** von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte,
- Stadium 3:** Anfangszeit der Arbeitslosigkeit (bis sechs Monate),
- Stadium 4:** drohende Langzeitarbeitslosigkeit (nach sechs Monaten) und Langzeitarbeitslosigkeit (ab 1 Jahr; § 18 Abs. 1).

Für das **Stadium 1** hält das Dritte Sozialgesetzbuch grundsätzlich keine Leistungen bereit. Nach § 3 Abs. 1 haben Arbeitgeber das Recht auf Arbeitsmarktberatung; die Arbeitsämter haben aber keine fachlichen Kompetenzen entwickelt, um Arbeitgeber in Fort- und Weiterbildungsfragen zu beraten. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Arbeitsämter im Grundsatz keine Möglichkeiten haben, in bestehenden Ar-

⁶ Zu dieser Gruppe werden im Folgenden neben Alg/Alhi-Berechtigten auch Personen gezählt, die Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit bezogen haben.

beitsverhältnissen die Kosten notwendiger Anpassungsmaßnahmen der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu übernehmen. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist daran geknüpft, dass ein Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit bedroht (Stadium 2) oder bereits arbeitslos (Stadium 3) ist. Eine Ausnahme wird für jene gemacht, bei denen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist. Auch die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit kann nicht präventiv auf Wunsch des Arbeitnehmers erfolgen, sondern erst in Stadium 3, nämlich nach vierwöchiger Arbeitslosigkeit oder nach Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme. Weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer erwerben somit mit ihren Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit Anrechte auf präventive Förderung.

Arbeitsmarktpolitische Interventionen in **Stadium 2** betreffen von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer (§ 17 SGB III). Dabei handelt es sich um Personen, die versicherungspflichtig beschäftigt sind (also keine Selbstständigen, deren Unternehmen bedroht ist), bald mit der Beendigung der Beschäftigung rechnen müssen (entweder wegen eines befristeten Arbeitsvertrags oder einer ausgesprochenen Kündigung) und danach aller Voraussicht nach arbeitslos werden. Für diese Personen gibt es in begrenztem Rahmen besondere, frühzeitige Fördermöglichkeiten. Diese umfassen u. a. die Finanzierung von Bewerbungs- und Reisekosten und die Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 77). Demnach können von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer beispielsweise bereits durch die Übernahme der Maßnahmekosten einer Weiterbildungsmaßnahme gefördert werden, wenn die Kündigung ausgesprochen und sie freigestellt worden sind. Wenn der Arbeitgeber zustimmt, können von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer frühzeitig die bereits gekündigte oder befristete Stellung verlassen (also z. B. von sich aus nicht-fristgerecht kündigen), um eine gerade beginnende Maßnahme zu besuchen. Die gleichen Möglichkeiten bestehen theoretisch beim nahtlosen Übergang in Strukturanpassungsmaßnahmen, wenn die anderen Bedingungen erfüllt sind (§ 274). Allerdings haben diese Möglichkeiten frühzeitiger Förderung kaum praktische Bedeutung. Denn in aller Regel werden Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder SAM nicht nach dem Ende einer Beschäftigung bewilligt.

Leistungen wie Unterhaltsgeld während einer beruflichen Weiterbildung und Eingliederungszuschüsse (wenn Einarbeitungsbedarf besteht) sind ebenfalls dem Stadium 2 zuzuordnen, weil für den Bezug der Leistungen keine Arbeitslosmeldung notwendig ist, sondern ein direkter Übergang in die Maßnahme möglich ist. Denn solange die Arbeitslosigkeit nicht eingetreten ist, gelten die Beschäftigten als von Arbeitslosigkeit bedroht; allerdings sind diese Maßnahmen nicht im eigentlichen Sinne präventiv. Sozialplanmaßnahmen und Kurzarbeitergeld bei betrieblichen Strukturveränderungen können dagegen den Eintritt der Arbeitslosigkeit verhindern und/oder hinauszögern (vgl. dazu Abschnitt 4.1.4).

Im **Stadium 3**, nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, können ohne Wartezeit Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen gewährt werden. Sofern kein nahtloser Übergang von Beschäftigung in eine der bereits in Stadium 2 möglichen Fördermaßnahmen gelingt, werden diese Maßnahmen in der Praxis häufig in Stadium 3 in Anspruch genommen. Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit kann nach vier Wochen Arbeitslosigkeit, Einstellungszuschüsse bei Neugründungen können nach mindestens drei Monaten Arbeitslosigkeit gewährt werden. In der Regel sind die Einstellungszuschüsse Personen mit Versicherungsschutz vorbehalten; eine Ausnahme besteht für Personen ohne Versicherungsschutz, bei denen eine berufliche Weiterbildung ohne Unterhaltsgeld gefördert wurde.

Im **Stadium 4**, also bei drohender oder bereits eingetretener Langzeitarbeitslosigkeit, werden Leistungen zum Eingliederungsvertrag (mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit, wenn ein Vermittlungerschwernis vorliegt; andernfalls mindestens zwölf Monate), Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer und für Langzeitarbeitslose, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Arbeitnehmerhilfe (mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit) erbracht.

Übersicht 2 fasst zusammen, in welchen Interventionsstadien die Fördermöglichkeiten für Personen mit und ohne Versicherungsschutz frühestens einsetzen können (vgl. auch Übersicht 1).

4.1.4 Instrumente

Die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wurden in Abschnitt 3.2 aufgezählt und können hier nicht im Einzelnen beschrieben werden. Vielmehr sollen die Ergebnisse der bisherigen Evaluierung des deutschen Instrumentariums skizziert und mit Erfahrungen aus anderen Ländern kontrastiert werden, um ggf. Möglichkeiten der Weiterentwicklung aufzuzeigen (vgl. im Folgenden Rabe 2000 sowie die dort angegebene Literatur). Abschließend wird kurz auf Evaluierungsstudien zur Wirkung passiver Arbeitsmarktpolitik (Entgeltersatzleistungen) eingegangen.

Evaluierungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums haben sich – bedingt durch die Verfügbarkeit der entsprechenden Daten – im Wesentlichen mit den Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, beruflicher Weiterbildung und Lohnkostenzuschüssen (verschiedene Formen der Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber) befasst. Die Wirkungen dieser Instrumente auf Aggregatgrößen wie Arbeitslosigkeit, Löhne, und das Übereinstimmen von Arbeitsangebot und -nachfrage (Matching) werden in makroökonomischen Evaluierungsstudien untersucht, die jedoch unter methodischen Gesichtspunkten teilweise noch wenig ausgereift sind und für Deutschland in geringer Zahl vorliegen. Positive Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit lassen sich in diesen Studien nur vereinzelt nachweisen. Diese ernüchternden Ergebnisse lassen sich vermutlich auf – in Deutschland nicht untersuchte – Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte zurückführen. Das Matching konnte in Westdeutschland durch ABM geringfügig verbessert werden, während es durch berufliche Weiterbildung nur bei den Männern verbessert wurde (Prey 1999).

Wenn aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – wie übrigens auch im internationalen Vergleich – keine deutlich positiven Wirkungen auf Aggregatebene zeigt, könnte sie doch dazu beitragen, die Wiederbeschäftigung des Einzelnen im Vergleich zu Personen, die nicht in den Genuss der jeweiligen Förderung gekommen sind, zu verbessern. Dieser Frage widmen sich die in den letzten Jahren zahlreich entstandenen mikroökonomischen Evaluierungsstudien. Allerdings sind auch hier – trotz mittlerweile ausgereifter Methoden – die Ergebnisse teilweise uneindeutig. Aufgrund fehlender Daten für Westdeutschland liegen Evaluierungen zu **ABM und SAM** (die als ein und dieselbe Maßnahme behandelt werden) lediglich für Ostdeutschland vor. Angesichts des ausgesprochen negativen Ansehens, das ABM in der Öffentlichkeit genießt, ist bemerkenswert, dass eine negative Wirkung auf den weiteren Erwerbsverlauf keinesfalls eindeutig belegt ist. Neuere Studien machen sogar langfristig verbesserte Beschäftigungschancen aus (z. B. Eichler/Lechner 1999; Schneider et.al.

2000).⁷ Während der Maßnahme sind die Wechsel in Beschäftigung im Vergleich zu Nichtteilnehmern aber regelmäßig reduziert, da die Teilnehmer offensichtlich in dieser Zeit ihre Suchaktivität vermindern (Locking-in-Effekt). Dieses Phänomen tritt allerdings auch bei anderen Instrumenten auf. Die magere Datenlage lässt keine Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Verbesserung der Praxis von ABM und SAM zu.

Übersicht 2

Förderleistungen für Arbeitslose oder ihre Arbeitgeber nach Versicherungsschutz und Interventionsstadium (frühest mögliche Förderung)		
	Förderleistungen für Arbeitslose mit und ohne Versicherungsschutz (bzw. deren Arbeitgeber)	Förderleistungen nur für Arbeitslose mit Versicherungsschutz (bzw. deren Arbeitgeber)
Stadium 1	Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung Förderung beruflicher Weiterbildung von Personen ohne Berufsabschluss	
Stadium 2	Unterstützung der Beratung und Vermittlung Weiterbildungskosten für die berufliche Weiterbildung Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung und in best. Fällen bei erschwelter Vermittlung	Unterhaltsgeld während einer beruflichen Weiterbildung ¹⁾ Strukturanpassungsmaßnahmen Sozialplanmaßnahmen ²⁾ Kurzarbeitergeld bei betrieblichen Strukturveränderungen ²⁾
Stadium 3	Trainingsmaßnahmen Mobilitätshilfen Einstellungszuschuss bei Neugründungen nach einer durch die Übernahme von Maßnahmekosten geförderten FbW	Überbrückungsgeld Einstellungszuschuss bei Neugründungen
Stadium 4	Eingliederungsvertrag Eingliederungszuschuss für Langzeitarbeitslose und für ältere ArbeitnehmerInnen	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Arbeitnehmerhilfe
<p>1) Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer können aufgrund der sie betreffenden großzügigen Vorfrist-Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen ohne Alg/Alhi-Anspruch Unterhaltsgeld beziehen.</p> <p>2) Auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne ausreichende Anwartschaftszeit auf Alg (wegen kurzer Beschäftigungszeit) können diese Maßnahme in Anspruch nehmen.</p> <p>Quelle: Eigene Zusammenstellung.</p>		

Die Befunde zu der Wirksamkeit **beruflicher Weiterbildung** auf die individuellen Beschäftigungschancen sind gemischt. In Westdeutschland scheinen sich die Beschäftigungschancen der ehemaligen Teilnehmer bis ein Jahr nach der Weiterbildung verbessert zu haben. Langfristig weisen sie jedoch im Vergleich zu Nichtteilnehmern keine verbesserten Beschäftigungschancen auf; mehrere Studien finden gar negative Beschäftigungseffekte (z. B. Prey 1999; Klose/Bender 2000). Auch Studien zu Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland, die nicht danach unterscheiden, ob die

⁷ Allerdings sind die negativen Makroeffekte (z. B. Verdrängungseffekte) gemäß internationalen Erfahrungen bei ABM größer als bei anderen Instrumenten wie berufliche Weiterbildung; dies schränkt die schwach positive Bilanz ein.

Maßnahme als Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik öffentlich oder ob sie privat von den Betrieben finanziert wurden, finden nach uneinheitlichen kurzfristigen Beschäftigungseffekten langfristig keine – weder positive noch negative – Auswirkungen. Berufliche Weiterbildung, die mit Unterhaltsgeld gefördert wurde, wirkte sich in Ostdeutschland kurzfristig negativ auf die Beschäftigungschancen aus, konnte langfristig die Beschäftigungschancen der Teilnehmer im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern aber teilweise leicht verbessern. Auch bei der beruflichen Weiterbildung sind die Ursachen dieser großteils ernüchternden Befunde aufgrund mangelnder Daten nur wenig erforscht. Als vorteilhaft haben sich präventive bzw. frühzeitig einsetzende Weiterbildungsmaßnahmen erwiesen und solche, die eine Dauer bis zu 12 Monate haben – denn bei länger dauernden Maßnahmen kann die Zunahme arbeitsmarktrelevanter Qualifikation offenbar die negativen Effekte verminderter Suchaktivitäten nicht mehr ausgleichen.

Die diversen **Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber** sind bislang keiner systematischen Mikroevaluation mit Kontrollgruppenansatz unterzogen worden.

Positiv wurde in Deutschland – wie auch in vielen anderen Ländern – das **Überbrückungsgeld** zur Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung evaluiert (Pfeiffer/Reize 1998). Dieses Instrument kann offenbar mögliche Nachteile arbeitsloser Existenzgründer kompensieren helfen und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Allerdings ist das Instrument nur für einen vergleichsweise kleinen Personenkreis einsetzbar und lässt damit keine erheblichen Mengeneffekte erwarten.

Auch das **Bundesförderprogramm zur gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung**, mit dem 1994-1996 Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften gefördert wurden, um die Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser zu erleichtern, wurde positiv evaluiert (Almus et al. 1998). Ehemalige Leiharbeiter wurden dabei kurzfristig deutlich häufiger in den ersten Arbeitsmarkt integriert als vergleichbare Arbeitslose, die nicht als Leiharbeiter tätig gewesen waren.

Eine Neuerung des SGB III in Richtung präventiver Arbeitsmarktpolitik ist die Förderung von **Sozialplanmaßnahmen** (§§ 254, 255), die bislang nicht quantitativ evaluiert wurden, hier jedoch etwas ausführlicher behandelt werden sollen. Sozialplanmaßnahmen sehen eine Kombination von Mitteln des Sozialplans und der Bundesanstalt für Arbeit vor, um Beschäftigte zu fördern, die infolge einer Betriebsänderung von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Die Förderung der BA ist daran gebunden, dass die Betriebspartner statt Abfindungen aktive Maßnahmen zu Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vereinbaren, die die Inanspruchnahme anderer Leistungen der aktiven oder passiven Arbeitsmarktpolitik verhindern können. Dementsprechend können pro Person die durchschnittlich in einem Jahr anfallenden Aufwendungen für Arbeitslosengeld gefördert werden. In der Praxis finden überwiegend kurze Maßnahmen von bis zu vier Wochen Dauer während der Kündigungsfrist statt, die u. a. Trennungsbewältigung, Entwicklung neuer beruflicher Ziele und Strategien, Bewerbungstraining und Berufsqualifizierung von geringem Umfang – bei Kosten von durchschnittlich 4.100 DM/Person – zum Inhalt haben (Knuth 2000b). Die Inanspruchnahme der Sozialplanmaßnahmen ist allerdings weit geringer, als zunächst erwartet: Nach zweieinhalb Jahren wurden lediglich 148 Betriebe gefördert. Dies könnte einerseits am Zeitdruck der beteiligten Akteure in der Phase der Abwicklung von Betriebsteilen oder eines Insolvenzverfahrens liegen, der das Entwickeln arbeitsmarktpolitischer Konzepte erschwert (Kirsch et al. 2000). Zweitens liegt ein gewisses Konfliktpotenzial in der Vorschrift, dass die Zuschüsse nur geleistet werden können, wenn den Arbeitnehmern nach den Regeln des Sozialplans kein Wahlrecht zwischen einer Abfindung

und der Eingliederungsmaßnahme eingeräumt wird. Im Prozess der Sozialplanverhandlungen können dadurch Arbeitnehmer, die bereit wären, zugunsten einer Sozialplanmaßnahme auf einen Teil ihrer Abfindung zu verzichten, in Interessenskonflikte mit jüngeren und gut ausgebildeten Arbeitnehmern kommen bzw. mit solchen, die kurz vor der Rente stehen und eine volle Abfindung erhalten möchten.

Schließlich ist die geringe Inanspruchnahme von Sozialplanmaßnahmen offenbar darauf zurückzuführen, dass das Instrument **strukturbedingter Kurzarbeit** (§ 175) häufig als funktionales Äquivalent der Sozialplanmaßnahmen sowohl von den Beschäftigten als auch von den Betrieben präferiert wird. Aus der Sicht der Beschäftigten ist die in strukturbedingter Kurzarbeit angelegte Verlängerung der Beschäftigungszeit sowie die finanzielle Ausgestaltung attraktiv; die Betriebe können mit diesem Instrument ihrerseits betriebsbedingte Kündigungen vermeiden, wodurch sie Kündigungsschutzklagen vorbeugen und sich rascher von Arbeitskräften trennen können, ohne in der Öffentlichkeit an Ansehen zu verlieren. Allerdings besteht bei diesem Instrument aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive die Gefahr, dass es nicht aktiv zur Qualifizierung der Mitarbeiter eingesetzt wird, da dies in den ersten sechs Monaten nicht zwingend vorgeschrieben ist (vgl. Kirsch et al. 2000, S. 67 ff.).

Im **internationalen Vergleich** weisen bestimmte Instrumente in Evaluierungsstudien eine bessere Erfolgsbilanz auf als die deutschen Instrumente. Erfolgreich erscheinen dabei insbesondere solche Instrumente, die unterschiedliche Formen subventionierter Beschäftigung bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern vorsehen – häufig in Verbindung mit Qualifizierung. In der Öffentlichkeit stark beachtete Beispiele hierfür sind die schwedischen Job-Rotationsprogramme sowie die dänischen Stellvertreterregelungen; es existieren jedoch zahlreiche weitere Programme, die Arbeitserfahrung mit Qualifizierung verbinden. Verantwortlich für diesen Erfolg scheint der unmittelbare Kontakt zu Arbeitgebern zu sein, denn ein nicht unerheblicher Anteil der subventioniert Beschäftigten wird anschließend vom selben Arbeitgeber übernommen. Auch das Kennen lernen realer, marktgängiger Arbeitsabläufe scheint die Wirkung dieser Instrumente auszumachen.⁸ Auf dem direkten Kontakt zu potenziellen Arbeitgebern beruhen auch die oben erwähnten Erfolge von Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, und die seit Jahren angemahnte Vergabe von ABM- und SAM-Projekten an Wirtschaftsbetriebe zielt ebenfalls auf diesen Effekt ab. In diesem Maßnahmetypus scheint für Deutschland noch Potenzial zu stecken.

Internationale Erfahrungen zeigen weiterhin, dass **Beratung und Vermittlung** ein Instrument ist, mit dem sich vergleichsweise kostengünstig gute Erfolge erzielen lassen (Fay 1996). Die Erfahrungen mit Aktivierungsstrategien in Dänemark zeigen schließlich die positiven Effekte einer frühzeitigen arbeitsmarktpolitischen Intervention. Die Evaluationsforschung legt aber nahe, bei frühzeitigen arbeitsmarktpolitischen Interventionen auf eine sorgfältige Zielgruppenorientierung zu achten, um Mitnahmeeffekte und locking-in-Effekte zu vermeiden bzw. zu verringern.

Eine intensive öffentliche Diskussion gibt es um die Frage, inwieweit die **passive Arbeitsmarktpolitik**, konkret die Höhe und Dauer von Entgeltersatzleistungen, selbst Arbeitslosigkeit verursacht, indem durch sie entweder mehr Personen in Arbeitslosigkeit zugehen oder weniger Personen aus Arbeitslosigkeit abgehen. Empirische Untersuchungen liegen insbesondere zu der Frage vor, inwieweit Entgeltersatzleistungen die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern (vgl. im Folgenden Hagen/Steiner

⁸ In einigen Studien wird allerdings deutlich, dass Teilnehmer den Arbeitgebern bereits bekannt waren, was auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte hinweist und die positive Bilanz etwas in Zweifel zieht.

2000, S. 169 ff.). Die vorliegenden Studien für Deutschland kommen – wie auch die meisten internationalen Studien – überwiegend zu dem Ergebnis, dass die Höhe der Einkommensersatzleistungen keine nennenswerten Effekte auf die Dauer der Arbeitslosigkeit hat, während längerfristige Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe die Arbeitslosigkeitsdauer zumindest bei den Männern geringfügig verlängern. Bei den Frauen ist dies nicht der Fall. Nach den Ergebnissen einer weiteren Studie hat die zeitliche Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in den achtziger Jahren zu einem Anstieg des Zugangs älterer Männer in Arbeitslosigkeit geführt – vermutlich im Zusammenhang mit Frühverrentungsprogrammen.

4.1.5 Diskussion

An dieser Stelle soll eine ausführliche Diskussion darüber erfolgen, wie sich die dargestellte Regulierung des Übergangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung durch das SGB III auf die Chancen des Einzelnen auswirkt, wie sie im Hinblick auf die im Abschnitt 2 formulierten Anforderungen zu bewerten ist und welche Reformoptionen sich unmittelbar ableiten lassen. Die Diskussion ist somit auch eine Hintergrundfolie für die Beurteilung der im 5. Abschnitt dargestellten Reformvorschläge.

Zu Rechten, Pflichten und Sanktionen und dem Verhältnis aktiver zu passiven Maßnahmen

Die Rangfolge der Leistungen der Arbeitsförderung (Vermittlung vor aktiver Arbeitsförderung, aktive Maßnahmen vor Entgeltersatzleistungen) erscheint sozialpolitisch wie arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Es bleibt kritisch zu fragen, ob sich die gesetzlichen Regelungen des SGB III selbst an diese Rangfolge halten und ob in der Praxis diese Vorgaben eingehalten werden (können). Der Blick auf die Ausgabenstrukturen zeigt, dass der Großteil der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben noch immer in passive Leistungen geht, obwohl seit 1998 ein deutlicher Anstieg der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik verzeichnet werden konnte (vgl. Tabelle 2).

Die Pflichten der arbeitslosen Leistungsempfänger sind weit reichend und wurden in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut. Das SGB III sieht umfangreiche, in der letzten Zeit ebenfalls erweiterte Sanktionsmöglichkeiten für solche Arbeitslose vor, die ihren Pflichten nicht nachkommen. Falls die mitunter geäußerte Diagnose zutrifft, Arbeitslose würden sich auf ihren Lohnersatzleistungen „ausruhen“, so scheinen hierfür nicht fehlende formale Regelungen verantwortlich zu sein, sondern eher die Nutzung der Regelungen durch die Arbeitsämter.

Den Pflichten der Arbeitslosen stehen kaum Rechtsansprüche auf Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Der grundsätzliche Vorrang aktiver vor passiven Maßnahmen kann vom Einzelnen nicht eingeklagt werden. Den in den vergangenen Jahren erhöhten Anforderungen an die Eigenverantwortung stehen somit nicht die nötigen, verlässlich verfügbaren Instrumente gegenüber, mit der Arbeitslose zur Verantwortungsübernahme auch befähigt würden (Rabe/Schmid 1999, S. 21). Die im Rahmen der Aktivierungspolitik propagierte Kombination aus Fordern und Fördern ist daher auf der Seite des Förderns untergewichtet. Eine Stärkung der Ansprüche auf Teilnahme an aktiven Maßnahmen erscheint aus diesem Grunde sinnvoll (vgl. Abschnitt 5.2.4).

Durch die neue, seit 1998 geltende Definition einer zumutbaren Beschäftigung wurde der bisher bestehende befristete Qualifikationsschutz aufgegeben. Dieser Qualifikationsschutz sah vor, dass nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit ein beruflicher Abstieg zumutbar war, jedoch zunächst nur auf die nächstniedrigere Qualifikationsstufe in einem Fünf-Stufen-Schema. Der bisherige Qualifikationsschutz war auch ar-

beitsmarktpolitisch begründet: Zum einen war man der Auffassung, dass eine qualifikationsadäquate einer unterqualifizierten Wiedereingliederung humankapitaltheoretisch vorzuziehen sei, zum anderen sollte ein Verdrängungswettbewerb von oben nach unten vermieden werden (vgl. Sell 1998, S. 536f.). Diese Gründe haben nach wie vor Gültigkeit; in einer „wissensbasierten“ Gesellschaft erscheint ein Qualifikationsschutz sogar besonders wichtig, um vorhandenes Humankapital zu erhalten. Dies gilt insbesondere auch für Erziehende, bei denen der Qualifikationsverfall während des Berufsausstiegs mit den Wirkungen des Strukturwandels kumulieren kann. Insofern erscheint die Wiedereinführung eines Qualifikationsschutzes sinnvoll. Allerdings werden sich u. a. aufgrund des Bedeutungsgewinns sog. „soft Skills“ Qualifikationsstufen künftig möglicherweise weniger an formalen Bildungs-abschlüssen messen lassen als bisher, so dass bei einer Neueinführung eines Stufenschemas neue, qualitative Kriterien zur Messung der Qualifikation – auch nicht zertifizierter Kompetenzen und Fähigkeiten – notwendig erscheinen. Die Forderung nach differenzierteren Indikatoren ist allerdings nicht einfach einzulösen und ihre Erhebung kann kostenintensiv sein.

Ein Verdrängungswettbewerb von oben nach unten droht nicht allein durch die Aufgabe des Qualifikationsschutzes. In diese Richtung wirken auch die Vorschriften zur Auswahl von Teilnehmern an aktiven Maßnahmen durch die Arbeitsämter. Es werden bei der Auswahl weniger förderungsbedürftige Arbeitslose gegenüber den Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungerschwernissen bevorzugt, weil bei ersteren der Eingliederungserfolg wahrscheinlicher erscheint. Das Gesetz legt zwar fest, dass besonders förderungsbedürftige Personengruppen (Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungerschwernissen und Berufsrückkehrer) sowie Frauen an der aktiven Arbeitsförderung gemäß ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen beteiligt werden sollen, doch dadurch wird vom SGB III eben keine Prioritätensetzung in der Förderpolitik vorgenommen. Der in dieser Vorschrift angelegte „Creaming“-Effekt wird auch durch weitere Regelungen des SGB III reproduziert. Ein Beispiel sind die 1997 neu eingeführten Eingliederungsbilanzen, die Arbeitsämtern Anreize zu einem Wettbewerb um Vermittlungserfolge setzen.⁹ Es ist dabei nicht auszuschließen, dass die Arbeitsämter angesichts dieses kurzfristigen Erfolgsnachweises von der erwähnten Möglichkeit absehen, vom Vorrang der Vermittlung vor aktiven Maßnahmen dann abzuweichen, wenn durch die Teilnahme an einer berufsbildenden Maßnahme eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Diese Tendenzen lassen im Hinblick auf die Anforderungen einer flexibilisierten Arbeitswelt befürchten, dass nicht allen Arbeitsuchenden mit Vermittlungs-

⁹ Die zum Monitoring der regionalen Aktivitäten der Arbeitsämter eingeführten Eingliederungsbilanzen werden überwiegend ambivalent bewertet (z. B. Brinkmann 1999). Zwar ist zu begrüßen, dass die Arbeitsämter nun erstmalig systematisch Informationen zum Verbleib von Maßnahmeteilnehmern erheben müssen. Die Verbleibsquote ist dafür als Indikator allerdings wenig geeignet, da sie nur den kurzfristigen Eingliederungserfolg bis sechs Monate nach dem Ende einer Maßnahme ausweist, so dass längerfristige Effekte unberücksichtigt bleiben. Da die Eingliederungsquote als Anteil der nach sechs Monaten nicht mehr als arbeitslos Gemeldeten ermittelt wird, gelten Personen, die neuerlich in arbeitsmarktpolitische Maßnahme zugewiesen wurden oder die sich entmutigt ohne Arbeitslosmeldung in die Stille Reserve zurückgezogen haben, als erfolgreich eingegliedert. Die Konzentration der Erfolgsbeurteilung auf Vermittlungen lässt zudem qualitative Ziele der Arbeitsförderung wie z. B. die Stabilisierung eines Arbeitslosen oder die Vermittlung auf einen qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz außer Acht. Bei den Arbeitsämtern können die jährlichen Eingliederungsbilanzen daher als Anreiz wirken, auf den schnellen Vermittlungserfolg zu setzen und Maßnahmetypen mit nur längerfristigen oder unsicheren Erfolgsaussichten bzw. Eingliederungsbemühungen für Personen, die innerhalb der vorgegebenen Zielgruppe besondere Vermittlungsschwierigkeiten aufweisen, zu unterlassen.

hemmnissen die geeigneten Förderleistungen zur Wiederherstellung und Pflege ihrer Beschäftigungsfähigkeit zuteil werden.

Zu Leistungsansprüchen

Wie dargelegt, haben nicht alle Arbeitslosen Zugang zu allen aktiven Maßnahmen des SGB III. Bei der Zuordnung der Förderleistungen zu Personengruppen sind im SGB III teilweise solche Leistungen Arbeitslosen mit Versicherungsschutz vorbehalten, die dazu beitragen können, die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Beitragszahler von Ausgaben zu entlasten. Durch die Förderung einer kurzfristigen Beschäftigung mit Arbeitnehmerhilfe bzw. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturangepasungsmaßnahmen werden Lohnersatzleistungen (Alg, Alhi) eingespart und zusätzliche Einnahmen für den Staat erzielt (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern). Dadurch werden die Kosten dieser Leistungen teilweise refinanziert und die Zusatzbelastung ist relativ gering. Auch die Konzentration der Förderung von Sozialplanmaßnahmen auf Personen mit Versicherungsschutz folgt dieser Logik, da sie dazu beitragen, den Bezug von Lohnersatzleistungen von vornherein zu verhindern und den Arbeitgeber an den Kosten der Maßnahme zu beteiligen. Das Unterhaltsgeld ersetzt das Arbeitslosengeld beim Besuch einer FbW-Maßnahme und ist als eine Entgeltersatzleistung im Rahmen des Versicherungsschutzes zu betrachten.

Die Leistungen, die an Arbeitslose ohne Versicherungsschutz gewährt werden können, sind dagegen aus der Sicht der Beitragszahler als versicherungsfremde Leistungen anzusehen. So ist z. B. die Finanzierung der Maßnahmekosten für die Weiterbildung auch von Arbeitslosen ohne Versicherungsschutz im Grunde ein Entgegenkommen des Gesetzgebers, das zurzeit zum ganz überwiegenden Teil von den Beitragszahlern finanziert wird. Selbst bezogen auf den Kreis der Versicherten sind die Grenzen zwischen reinen Versicherungsleistungen (Absicherung des individuellen Risikos, unverschuldet arbeitslos zu werden) und darüber hinausgehenden Leistungen zur Beeinflussung von Niveau und Struktur von Arbeitsangebot und -nachfrage allerdings verschwommen und kontinuierlichen Änderungen unterworfen. Diese Aufgaben sind teilweise als gesamtgesellschaftliche Aufgaben anzusehen (vgl. Mackscheidt 1991, S. 26 ff.), wobei eine zweifelsfreie Abgrenzung nicht ohne Weiteres möglich ist.

Der unterschiedliche Zugang Arbeitsloser zu Förderleistungen ist sachlich aus mehreren Gründen zu hinterfragen. Zunächst ist die Zuordnung von Einstellungsbeihilfen zu Personen mit bzw. ohne Versicherungsschutz systematisch nicht nachvollziehbar. Ein Teil der Einstellungsbeihilfen (Eingliederungsvertrag, Eingliederungszuschuss) ist nicht an den Leistungsbezug oder -anspruch gebunden, Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (mit der Ausnahme von Personen, die Weiterbildungskosten gefördert bekommen haben) und das Überbrückungsgeld dagegen schon.

Wichtiger ist, dass eine strenge Anbindung der Leistungen an den Versicherungsschutz vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung von Arbeitsverhältnissen, die teilweise nicht der Versicherungspflicht unterliegen, nicht dem tatsächlichen Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen gerecht wird. Dadurch riskieren bestimmte Gruppen, z. B. Selbstständige und geringfügig Beschäftigte, gänzlich von bestimmten Leistungen des SGB III ausgeschlossen zu sein. Das Gleiche gilt für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und solche Arbeitslose, die nur wegen fehlender Bedürftigkeit keine Arbeitslosenhilfe beziehen. Für dieses Problem gibt es prinzipiell zwei Lösungsansätze. Erstens könnte daran gedacht werden, den versicherten Personenkreis sukzessive auf alle Formen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit auszuweiten, so dass ein größerer Kreis von Personen Ansprüche auf

Lohnersatzleistungen und das gesamte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalte (Erwerbstätigenversicherung). Insbesondere die Einbeziehung Selbstständiger in die Arbeitslosenversicherung ist allerdings problematisch, da der Verlust der selbstständigen Tätigkeit ein schwer zu versicherndes Risiko ist. Selbstständige können ihre Arbeitslosigkeit selbst herbeiführen, entweder freiwillig oder weil sie die Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit für unrentabel halten. Denkbar wäre jedoch, dass Selbstständige zumindest mit einem anteiligen Beitrag Ansprüche auf die Nutzung des Instrumentariums aktiver Arbeitsmarktpolitik – nicht aber auf Lohnersatzleistungen – erwerben könnten und hierfür auch beitragspflichtig gemacht würden. Die geringfügige Beschäftigung außerhalb des Versicherungsschutzes der Arbeitslosenversicherung wird langfristig vermutlich tendenziell abnehmen, da die Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM nicht mehr dynamisiert ist. Allerdings würde die Ausdehnung des versicherten Personenkreises Personen, die aufgrund von längeren Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit (z. B. wegen Familienarbeit oder einer Hochschulbildung) aus dem Versicherungsschutz fallen oder nie erwerbstätig waren (z. B. arbeitslose Jugendliche) keinen Zugang zu aktiven Leistungen eröffnen.

Die zweite Möglichkeit, den Ausschluss einzelner Gruppen von den aktiven Förderleistungen der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden ist, diese Leistungen für alle Arbeitslosen zu öffnen. Voraussetzung wäre hierbei die Steuerfinanzierung mindestens eines Teils der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Ein geregelter Bundeszuschuss zur BA wurde bereits in den 80er Jahren gefordert (Schmid 1986). Für eine Steuerfinanzierung spricht im Zusammenhang mit der Flexibilisierung und dem damit verbundenen gesellschaftlichen Anpassungsbedarf, dass die Anpassung der Arbeitnehmer an veränderte Anforderungen am Arbeitsmarkt über den individuellen Nutzen der „Beschäftigungspflege“ hinaus gesellschaftlichen Nutzen stiftet. Eine Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über Beitragsmittel erscheint deshalb systematisch nicht gerechtfertigt. Bei geregelter Steuerfinanzierung könnte man dann bei der Leistungsgewährung auf die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne Versicherungsschutz verzichten.¹⁰ Tatsächlich zieht sich der Bund allerdings aktuell aus der Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik zurück. So wurde der Bundeszuschuss für 2001 gegenüber den Vorjahren drastisch reduziert und kostenintensive Programme wie z. B. das JUMP-Programm wurden den Beitragszahlern aufgebürdet.

Unabhängig davon, wie man die Frage nach der Einbeziehung bislang nicht Versicherter in die Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik beantwortet: Die Knüpfung der Inanspruchnahme bestimmter aktiver Maßnahmen an den Arbeitslosenhilfebezug erscheint in jedem Fall höchst problematisch. Seit Abschaffung der so genannten originären Arbeitslosenhilfe¹¹ kann Arbeitslosenhilfe als „fürsorgeähnliche Entgeltersatzleistung“ (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000, S. 69) nur noch im Anschluss an das Arbeitslosengeld bezogen werden. Arbeitslosenhilfe wird jedoch nur bei vorliegender Bedürftigkeit gewährt, die sich an der Höhe des wegfallenden Arbeitslosengeldes orientiert und für deren Feststellung auch – soweit vorhanden – das Einkommen des Ehepartners herangezogen wird. Dies führt in der Praxis dazu, dass bei Frauen deutlich häufiger als bei Männern fehlende Bedürftigkeit festgestellt wird, wofür im Wesentlichen zwei Effekte verantwortlich sind: Erstens erzielt der Ehemann in vielen Fällen ein so hohes Einkommen, dass es bei der Bedürftigkeits-

¹⁰ Die Implikationen dieses Vorgehens für die Abgrenzung zu den arbeitsmarktpolitischen Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe werden in der Expertise von Walter Hanesch behandelt.

¹¹ Diese konnten Personen, die mindestens 5 Monate Anwartschaftszeiten oder gleichgestellte Zeiten (z. B. Beamte) erfüllt hatten, auch ohne vorherigen Arbeitslosengeldbezug erhalten. Die originäre Arbeitslosenhilfe wurde im Jahr 2000 mit dem 3. SGB III-Änderungsgesetz abgeschafft.

prüfung angerechnet werden muss. Zweitens ist das Bemessungsentgelt für den Arbeitslosenhilfe-Leistungssatz, der für die Ermittlung der Bedürftigkeit maßgeblich ist, bei Frauen oftmals niedrig, weil sie zum einen aufgrund von Teilzeitarbeit und unterdurchschnittlichen Entgelten, zum anderen aufgrund der Wahl der Steuerklasse 5 ein niedriges Nettoeinkommen erzielen (vgl. Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Landesarbeitsämter Hessen et al. 2000). Bei einem geringen Leistungssatz wird die Grenze, ab der anrechenbares Partnereinkommen zur Ablehnung der Bedürftigkeit führt, früher erreicht. Durch die damit verbundene Verweigerung von arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen wird in dieser Konstellation die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zementiert und die Frau auf das Einkommen des Ehemannes verwiesen. Außerdem kann es unter Umständen vorkommen, dass die Bedürftigkeit verneint wird, obwohl die Familie ergänzende Sozialhilfe bezieht.

Es ist daher zum einen naheliegend, die Bedürftigkeitsprüfung zu reformieren, indem z. B. die Leistungen auf der Grundlage des Bruttoentgelts berechnet werden und so der diskriminierende – durch das Ehegattensplitting motivierte – Steuerklasseneffekt wegfiel. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass der Ausschluss Nicht-Bedürftiger von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III systematisch gerechtfertigt ist, da sich der Arbeitslosenhilfeanspruch aus der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ableitet. Arbeitsmarktpolitisch erscheint diese Regelung in jedem Fall änderungsbedürftig. Denn erstens ist ein hohes Arbeitsangebot eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Arbeitsmarkt. Zweitens ist es nicht effizient, vorhandenes Humankapital ungenutzt zu lassen. Die Nicht-Bedürftigkeit drückt häufig nur einen temporären Zustand aus. Bei späterem Eintreten von Bedürftigkeit (z. B. nach einer Ehescheidung) sind die Anpassungskosten zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt – die innerhalb der Erlöschensfrist dann wieder von der Versichertengemeinschaft getragen werden – entsprechend höher. Schließlich hat der Arbeitsmarkt über die Einkommenserzielung hinaus eine wichtige gesellschaftliche Integrationsfunktion, von der niemand a priori ausgeschlossen werden sollte.

Zu den Interventionsstadien

Auffällig ist bei den im SGB III vorgesehenen Interventionsstadien, dass eine systematisch nicht nachvollziehbare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Möglichkeiten für Eingliederungshilfen an Arbeitgeber (Eingliederungs- bzw. Einstellungszuschuss, Eingliederungsvertrag) vorliegt, die in Stadium 2, 3 und Stadium 4 einsetzen. Dies ist insofern unverständlich, als der Einstellungszuschuss und der Eingliederungsvertrag die Vermittlung in Arbeit unterstützen könnten. Diese Leistungen könnten also den Vorrang der Vermittlung (§ 4) verwirklichen helfen.

Die meisten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung setzen keine langen Fristen der Arbeitslosigkeit voraus. Insgesamt bieten die gesetzlichen Regelungen damit relativ viel Spielraum zu frühzeitigem Eingreifen (Stadium 2 und 3). Sinnvoll wäre aber, auch Überbrückungsgeld, die Einstellungszuschüsse bei Neugründungen, die Förderung durch Eingliederungsverträge und Mobilitätshilfen nahtlos, also in Stadium 2, zu gewähren, um so Zeiten der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob nicht die Möglichkeiten einer präventiven Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit an veränderte Anforderungen oder berufliche Veränderungen erweitert werden sollten. So wäre es denkbar, in gewissen Grenzen auch Anpassungsleistungen Beschäftigter zu fördern, die nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Stadium 1). Hierzu könnten insbesondere auch Maßnahmen während erziehungs- oder pflegebedingten Erwerbsunterbrechungen zählen. Diese Phasen wirken sich erfahrungsgemäß hinsichtlich des Einkommens und der Beschäftigungsstabilität negativ

auf den weiteren Erwerbsverlauf aus (Beblo/Wolf 2000), so dass eine präventive Anpassung besonders notwendig erscheint. Aber auch die präventive Förderung älterer Arbeitnehmer wird zurzeit verstärkt diskutiert. Die am weitesten gehende Variante wäre, allen versicherungspflichtig Beschäftigten nach einer bestimmten Vorbeschäftigungszeit die Möglichkeit einzuräumen, einen Teil ihrer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zur präventiven Verbesserung ihrer Arbeitsmarktlage verwenden zu können (Rabe/Schmid 1999, S. 25). Eine Mittelzuteilung nach dem Versicherungsprinzip, d. h. in strenger Abhängigkeit von der Versicherungsdauer oder den eingezahlten Beiträgen, käme hier aber nicht in Betracht, weil dabei Erwerbsbiografien mit Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, niedrigen Entgelte und häufigen Erwerbsunterbrechungen geringere Chancen eingeräumt würden und sich damit bestehende Ungleichheiten verfestigen würden. Daher wäre zu überlegen, ob ein Teil der Leistungen für diese Gruppen steuerfinanziert werden sollte.

Hinsichtlich der Interventionsstadien lässt sich des Weiteren fragen, inwieweit die vorhandenen Möglichkeiten in der Praxis tatsächlich genutzt werden (können). Es fehlt jedenfalls jede Verpflichtung, nach Entstehen der Arbeitslosigkeit schnell und in Kooperation von Berater und Arbeitslosen eine individuelle Diagnose der Förderbedürftigkeit und daraus ableitend einen Eingliederungsplan zu erstellen. Stattdessen werden in der Praxis aufgrund des Vermittlungsvorrangs erst für einige Wochen und Monate Vermittlungsbemühungen eingeleitet, obwohl die Chancen, dauerhaft wieder eingegliedert zu werden, wegen der geringen Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitslosen möglicherweise von Anfang an sehr gering sind. Dadurch geht wertvolle Zeit verloren. Die mit dem SGB III eingeführte Regelung des § 6 (Eingliederungsplan), wonach „das Arbeitsamt spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zusammen mit dem Arbeitslosen festzustellen (hat), durch welche Maßnahmen (...) eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden kann“, erscheint vom Zeitpunkt der Intervention als viel zu spät, und es ergeben sich keine Folgen daraus. In der Praxis hat der Eingliederungsplan u. a. aufgrund ungenügender Betreuungskapazitäten bis heute keine große Bedeutung. Sinnvoll erscheint eine bindende Verpflichtung für Arbeitsämter und Arbeitslose, gemeinsam frühzeitig auf der Basis einer Problemdiagnose eine für beide Seiten verbindliche Strategie zur Wiedereingliederung zu entwickeln (vgl. Abschnitt 5.2.2.).

Zu Instrumenten

Die vorliegenden Evaluierungsstudien zum Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik kommen zu teilweise sehr ernüchternden Ergebnissen. Leider ist es aufgrund der Datenlage in diesen Studien überwiegend nicht möglich, die Ergebnisse bestimmten Durchführungspraktiken zuzuordnen und Schlussfolgerungen hinsichtlich Erfolg versprechender Projektorganisation und -ausgestaltung abzuleiten. Qualitative Fallstudien könnten vermutlich weitere Anhaltspunkte bringen, können aber in Rahmen dieser Expertise nicht behandelt werden.

Die behandelten Studien zu den neueren präventiven Instrumenten (Sozialplanmaßnahmen und strukturbedingte Kurzarbeit) weisen darauf hin, dass diese Instrumente der Arbeitsförderung Arbeitslosigkeit verhindern oder verkürzen und beide Betriebspartner animieren können, ihre gemeinsame Verantwortung für die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern präventiv wahrzunehmen. Allerdings existiert offenbar Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Abgrenzung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der beiden Instrumente. Um sicherzustellen, dass strukturbedingte Kurzarbeit aktiv zur Qualifizierung der Mitarbeiter eingesetzt wird, könnte die Durchführung einer Weiterbildung zwingend vorgeschrieben werden (§ 175 Abs. 1).

Bei der Förderung von Sozialplanmaßnahmen erscheint es sinnvoll, ein Wahlrecht der Arbeitnehmer zwischen einer Abfindung und einer Eingliederungsmaßnahme (§ 255 Abs. 2 Nr. 3) zuzulassen, um die Sozialplanverhandlungen zu erleichtern und die Inanspruchnahme zu erhöhen.

In Bezug auf die passive Arbeitsmarktpolitik lässt sich festhalten, dass nach den Ergebnissen der vorliegenden Evaluierungsstudien ein Absenken der Lohnersatzleistungen keine nennenswerten Beschäftigungseffekte verursachen würde; die 1997 beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose war jedoch vermutlich sinnvoll, um die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen.

4.2 Absicherung von „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen und Unterstützung bei Übergängen

Im Folgenden wird einerseits die Absicherung von „atypischen“ Beschäftigungsformen durch das Dritte Sozialgesetzbuch untersucht und andererseits analysiert, ob die Bundesanstalt für Arbeit Übergänge von diesen Beschäftigungsverhältnissen sowie weiteren Lebenssituationen (Familienarbeit, Bildungsphase) zu jeweils anderen Beschäftigungsformen erleichtert oder fördert. Unter Absicherung wird die Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung verstanden, die zu Einkommensersatz- und Förderleistungen führen kann, wenn die anspruchsbegründende Beschäftigung beendet wird. Die Förderung von Übergängen wird dahingehend betrachtet, ob nach dem Übergang von der einen in die andere Beschäftigungs- oder Lebensform vorherige Leistungsansprüche (insbesondere Einkommensersatzleistungen, Möglichkeiten der aktiven Förderung wie z. B. Weiterbildung) für eine angemessene Zeit erhalten bleiben (besondere Bestandsschutz- und Bemessungsregeln) und/oder ob die verfügbaren Instrumente diese Übergänge aktiv unterstützen.

4.2.1 Befristete Beschäftigung

Befristete Beschäftigungen sind arbeitsrechtlich durch das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge neu geregelt worden. Sozialversicherungsrechtlich stellen befristete Beschäftigungen grundsätzlich keinen Sonderfall dar: Eine befristet beschäftigte Person ist beitragspflichtig zur Bundesanstalt für Arbeit, wenn ihr Beschäftigungsumfang die Geringfügigkeitsgrenzen (mehr als 15 Stunden pro Woche und monatliches Entgelt über 630 DM) übersteigt.¹² Die Absicherung von befristet beschäftigten Personen entspricht somit grundsätzlich dem aller anderen Versicherten. Bei der Berechnung von Anwartschaftszeiten, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erfüllen, gibt es keine Regelungen, die die nach einer befristeten Beschäftigung arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer bevorzugen.

Es gibt allerdings Bestandsschutzregelungen, nach denen wegen „unbilliger Härte“ der Bemessungszeitraum für das Arbeitslosengeld mit Rücksicht auf frühere berufliche Tätigkeiten, während denen ein höheres Entgelt erzielt worden ist, verlängert werden kann. Davon dürften befristet Beschäftigte besonders profitieren. Das Gleiche gilt für Sonderregelungen, nach denen bei Arbeitnehmern, die innerhalb der letzten drei Jahre Arbeitslosengeld oder -hilfe auf der Basis eines höheren Entgelts erhalten haben, die Lohnersatzleistung nach dem Bemessungsentgelt gezahlt wird, das beim letzten Leistungsbezug der Bemessung zugrunde lag.

Die Abschaffung der so genannten „originären Arbeitslosenhilfe“ (vgl. Fußnote 11), für die eine fünfmonatige Beschäftigung innerhalb des letzten Jahres Voraussetzung

¹² Eine vertraglich auf weniger als 50 Arbeitstage oder zwei Monate befristete Beschäftigung ist beitragspflichtig, wenn sie berufsmäßig ausgeübt wird und ihr monatliches Entgelt 630 DM übersteigt.

war, führt für jene befristet Beschäftigten, die ansonsten keine Anwartschaft begründenden Zeiten nachweisen können, zu Verschlechterungen, da sie nunmehr auf die Sozialhilfe verwiesen und ihnen damit auch ein Teil der Unterstützungsleistungen des SGB III vorenthalten werden.

Hinsichtlich des Übergangs von befristeter Beschäftigung in andere Beschäftigungsformen ist wichtig, dass befristet Beschäftigte als „von Arbeitslosigkeit bedroht“ gelten können, wenn ihr Arbeitsvertrag alsbald ausläuft und sie danach aller Voraussicht nach arbeitslos werden (§ 17 SGB III). Sie profitieren bei bestimmten Leistungen von dieser Einordnung (vgl. Abschnitt 4.1.3., Interventionsstadium 2) und können z. B. nahtlos in Strukturanpassungsmaßnahmen wechseln oder Leistungen zur Förderung der Vermittlung und Beratung (§ 45) erhalten. Die für die Förderung der Weiterbildung mit Bezug von Unterhaltsgeld erforderliche Vorbeschäftigungszeit von zwölf Monaten innerhalb der letzten drei Jahre gilt aber auch für befristet Beschäftigte.

Im SGB III wird von Arbeitslosen die Bereitschaft zur Annahme einer befristeten Beschäftigung gefordert: Um Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen zu können, müssen sie auch für befristete Tätigkeiten verfügbar sein. Eine Befristung macht eine Arbeitsstelle nicht unzumutbar (§ 121 Abs. 5). Der Übergang in eine befristete Tätigkeit wird dabei durch die oben erwähnten Bestandsschutzregeln erleichtert. Durch sie werden die finanziellen Auswirkungen einer erneuten Arbeitslosigkeit gemindert.

Der Übergang von Arbeitslosigkeit in eine befristete Beschäftigung kann allerdings nicht mit Eingliederungs- oder Einstellungszuschüssen (§ 223 Abs. 2 bzw. § 225) gefördert werden; hier muss ein unbefristetes Arbeitsverhältnis begründet werden. Auch der Eingliederungsvertrag zielt auf die Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis, wozu sich der Arbeitgeber vorher im Grundsatz bereit erklären muss. Allerdings werden Eingliederungsverträge auf maximal sechs Monate befristet und es entsteht dadurch zwar ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, jedoch kein Arbeitsverhältnis mit dem Unternehmen (§ 229, § 231 Abs. 3). Lediglich die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen ist stets befristet, wobei die Teilnehmer jederzeit abberufen werden können, um einen zumutbaren Ausbildungs- oder Arbeitsplatz oder eine zumutbare Maßnahme der beruflichen Weiterbildung anzutreten (§ 269, § 278).

4.2.2 Leiharbeit

Leiharbeiter sind beim Träger der Arbeitnehmerüberlassung sozialversicherungspflichtig beschäftigt und genießen den vollen sozialversicherungsrechtlichen Schutz. Es gibt keine Sonderregelungen. Leiharbeiter können die Arbeitsvermittlung und -beratung nutzen, um eine andere Beschäftigung zu erhalten. Eine ungekündigte Anstellung als „Leiharbeiter“ begründet jedoch keinen Anspruch auf finanzielle Förderung durch das Arbeitsamt, die darauf zielt, einen Arbeitsplatz außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung zu erhalten. Auch die Leistungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse werden Leiharbeitern bei ungekündigter Stellung verschlossen bleiben.

Auf der anderen Seite kann die Aufnahme einer Beschäftigung bei einem Arbeitgeber der Arbeitnehmerüberlassung durchaus im Rahmen des SGB III gefördert werden, auch durch Eingliederungszuschüsse.

4.2.3 Teilzeitarbeit

Teilzeitbeschäftigungen, die nicht unter die geringfügige Beschäftigung fallen, sind sozialversicherungspflichtig. Bezüglich der daraus abgeleiteten Ansprüche bestehen

– im Grundsatz – keine Sonderregeln. Allerdings müssen sich ehemals teilzeitbeschäftigte Arbeitslose, wenn kein besonderer Grund vorliegt (z. B. Kindererziehung, Pflege von Angehörigen, Krankheit) nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit auch für Vollzeitbeschäftigungen zur Verfügung stellen, um den Arbeitslosengeldanspruch aufrecht erhalten zu können. Bei der Berechnung der Anwartschaftszeit und der Anspruchsdauer ist unerheblich, welche wöchentliche Arbeitszeit für das versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis galt. Die Höhe der Lohnersatzleistungen richtet sich grundsätzlich nach dem verbeitragten Einkommen.

Der Übergang in Teilzeitarbeit wird durch umfangreiche Bestandsschutzregelungen für die Bemessung des Arbeitslosengeldes gefördert. Sie zielen im Wesentlichen darauf, die Auswirkungen der durch Teilzeitarbeit in Kauf genommenen Einkommenseinbußen auf das Arbeitslosengeld zu mildern oder zu kompensieren. Haben Arbeitslose innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen, richtet sich die Leistungshöhe nach dem jeweils höheren Bemessungsentgelt (§ 133 Abs. 1); das vorherige Bemessungsentgelt wird sogar dynamisiert. Damit besteht für den Leistungsanspruch aufgrund einer vorhergehenden Vollzeitbeschäftigung ein dreijähriger Bestandsschutz. Seit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz wird der Anspruch auch nicht mehr bei Überschreiten des letzten (also des Teilzeit-) Nettoentgelts gekappt. Waren Arbeitslose unmittelbar vor der Arbeitslosmeldung in Teilzeit, innerhalb der letzten dreieinhalb Jahre davor aber mindestens ein halbes Jahr in Vollzeit beschäftigt, bleibt die Zeit der Teilzeitbeschäftigung bei der Ermittlung des Bemessungszeitraums außer Betracht (§ 131 Abs. 2 Nr. 2). Diese sehr großzügige Regelung soll durchgehend Beschäftigte, die von Vollzeit- in Teilzeit gewechselt haben, gegenüber jenen Personen gleichstellen, die innerhalb der letzten drei Jahre Alg/Alhi bezogen haben. Eine weitere Rechtskonstellation betrifft Arbeitslose, die innerhalb von zwei Jahren überwiegend vollzeitbeschäftigt, bei Arbeitslosmeldung aber nur in Teilzeit tätig waren. Bei ihnen kann der Bemessungszeitraum auf zwei Jahre verlängert werden (§ 131 Abs. 1), wodurch auch Vollzeiteinkommen in die Berechnung des Bemessungsentgelts eingehen. Haben Arbeitslose schließlich neben ihrer Teilzeitbeschäftigung eine (Weiter-) Bildungsmaßnahme besucht und Teilunterhaltsgeld oder Teilübergangsgeld erhalten, umfasst das Bemessungsentgelt zusätzlich zum Arbeitsentgelt das Bemessungsentgelt der Teilleistung. Die beschriebenen Konstellationen können sich im Einzelfall überschneiden. In diesem Fall wird die jeweils günstigste Regelung angewandt.

Eine Sonderform der Absicherung von Teilzeitarbeitnehmern ist das mit dem SGB III eingeführte Teil-Arbeitslosengeld, das gezahlt wird, wenn Beschäftigte eine versicherungspflichtige Beschäftigung verloren haben, die sie neben einer weiteren versicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt haben (§ 150 Abs. 2 Nr. 1). Schränkt ein Arbeitnehmer seine Arbeitszeit bei seinem bisherigen Vollzeitarbeitgeber auf dessen Wunsch dauerhaft ein (z. B. weil der Betrieb dauerhaft verkleinert werden soll), kann allerdings kein Teil-Arbeitslosengeld gezahlt werden – und zwar selbst dann nicht, wenn sich der dann Teil-Arbeitslose für eine weitere Teilzeitbeschäftigung zur Verfügung stellt.

Bei der Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung oder der Weiterbildung sind sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte Vollzeitbeschäftigten grundsätzlich gleichgestellt. In der Regel findet eine Förderung also erst nach Eintritt der Arbeitslosigkeit statt; die Einkommensersatzleistungen richten sich nach dem zuletzt erzielten Einkommen, die Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse bei Arbeitsaufnahme richten sich nach dem Einkommen der neuen Stelle. Durch Leistungen an Arbeitgeber kann auch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäfti-

gung gefördert werden, weil dadurch die Arbeitslosigkeit beendet wird. Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, die eine Vollzeitbeschäftigung bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber aufnehmen wollen, können aber nicht durch Leistungen an den Arbeitgeber gefördert werden, da sie bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind und somit nicht als förderungsbedürftig gelten.

Das Arbeitsamt fördert im Bereich der beruflichen Weiterbildung im Grundsatz keine Teilzeitmaßnahmen, sondern nur Vollzeitmaßnahmen. Bei der Förderung mit Unterhaltsgeld werden über die oben genannten Gründe (Kindererziehung, Pflege von Angehörigen) hinaus Ausnahmen gemacht, wenn die Vorbeschäftigungszeit mit einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung erfüllt wurde. In diesem Fall können Arbeitnehmer an einer Teilzeitmaßnahme teilnehmen, und die Weiterbildung muss nicht auf eine Vollzeitbeschäftigung nach Beendigung der Maßnahme zielen. Weiterhin ist Teilunterhaltsgeld auch ohne Aufgabe der Teilzeitbeschäftigung möglich, wenn Teilzeitbeschäftigte eine Maßnahme besuchen, die auf die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zielt, und unter 26 Jahre alt sind oder eine Beschäftigung im Rahmen einer ABM oder SAM ausüben oder die Notwendigkeit der Weiterbildung wegen fehlenden Berufsabschlusses anerkannt ist. Es besteht demnach in der Regel kein Anspruch auf Teilunterhaltsgeld, wenn die Arbeitszeit nur wegen der Teilzeitmaßnahme eingeschränkt wird. Nehmen dagegen ehemals Teilzeitbeschäftigte eine Vollzeitmaßnahme auf – wozu sie im Grundsatz verpflichtet sind, wenn sie die Ausnahmeregeln nicht erfüllen – richtet sich ihr Unterhaltsgeld nach derjenigen Beschäftigung, auf die das Arbeitsamt die Vermittlungsbemühungen zu richten hätte (§ 158 Abs. 2), d. h., es kann als Vollzeitunterhaltsgeld gewährt werden.

Ehemals Vollzeitbeschäftigte werden zwar durch die Bestandsschutzregelungen beim Arbeitslosengeld und durch Leistungen an Arbeitgeber dazu angehalten „notfalls“ auch eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen. Die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung ist dann zumutbar, wenn die Einkommensschutzregelungen (§ 121 Abs. 3) eingehalten werden. Nehmen ehemals vollzeitbeschäftigte Arbeitslose freiwillig eine versicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung auf, können sie aber kein Teil-Arbeitslosengeld erhalten. Sie können sich auch nicht ihrerseits – außerhalb der anerkannten Gründe wie Krankheit, Erziehung, Pflege – entscheiden, künftig nur noch in Teilzeit zu arbeiten. In diesem Fall können sie keine Leistungen (weder Lohnersatzleistungen noch Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) geltend machen, denn jeder Arbeitslose muss seiner Arbeitsfähigkeit entsprechend dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (§ 119 Abs. 2). Deswegen ist auch die Förderung einer Teilzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung ohne die besonderen Voraussetzungen des § 154 nicht möglich. Es steht Maßnahmeteilnehmern aber frei, nach Besuch der Maßnahme und nach Beendigung der Arbeitslosigkeit die Arbeitszeit einzuschränken.

4.2.4 Geringfügige Beschäftigung

Mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung haben die Beschäftigten Zugang zu Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten. Nach wie vor sind geringfügig Beschäftigte jedoch nicht beitragspflichtig zur Arbeitslosenversicherung; die Festschreibung der Geringfügigkeitsgrenze bei 630 DM wird im Zeitablauf aber vermutlich dazu führen, dass immer weniger Beschäftigungsverhältnisse geringfügig sein werden. Eine Beschäftigung ist nach der Definition von Geringfügigkeit (§ 8 SGB IV) auch dann versicherungspflichtig, wenn die Beschäftigung zwar weniger als 15 Stunden pro Woche ausgeübt, damit aber ein Einkommen über 630 DM erzielt wurde. Eine Ausnahme wird für Arbeitslose mit Bezug von Alg oder Alhi gemacht (§

27 Abs. 5 SGB III). Diese sind unabhängig vom Einkommen versicherungsfrei, solange die Beschäftigung weniger als 15 Stunden pro Woche umfasst. Beschäftigungen mit weniger als 15 Stunden beenden die Arbeitslosigkeit nicht. Das erzielte Einkommen wird nach den Regeln des § 141 Abs. 1 auf die Lohnersatzleistung angerechnet, außer wenn die geringfügige Beschäftigung bereits mindestens drei Monate neben der versicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wurde. In diesem Fall bleibt das Einkommen grundsätzlich anrechnungsfrei (§ 141 Abs. 2).

Eine Arbeitslosmeldung ist nach geringfügiger Beschäftigung möglich, und zwar unabhängig davon, wie lange diese Beschäftigung ausgeübt wurde. Der Versicherungsfall tritt aber nur ein, wenn Arbeitslose in der Rahmenfrist von drei Jahren mindestens für ein Jahr eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt oder innerhalb von vier Jahren vor der Arbeitslosmeldung (Erlöschensfrist) Arbeitslosengeld bezogen haben und ein Restanspruch besteht. Bei der Arbeitslosenhilfe besteht ein einjähriger Bestandsschutz (§ 196 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

Geringfügige Beschäftigungen werden bei der Berechnung der Anwartschaftszeit nicht berücksichtigt. Es gibt auch keinerlei Regelungen, die bei der Setzung der Rahmenfrist, des Bemessungszeitraums oder bei den Verfallfristen geringfügige Beschäftigungen berücksichtigen, das Gleiche gilt für Härteregeln bei der Ermittlung des Bemessungsentgelts. Liegt kein bestandsgeschützter Restanspruch vor und wurden in der Rahmenfrist lediglich geringfügige, aber keine versicherungspflichtigen Beschäftigungen ausgeübt, besteht nicht nur kein Anspruch auf Lohnersatzleistungen; auch bestimmte Leistungen der aktiven Arbeitsförderung können nicht wahrgenommen werden (vgl. 4.1.2.). Die Förderung durch einen Eingliederungszuschuss bei einem Arbeitgeber, bei dem der Arbeitslose zuletzt geringfügig beschäftigt war, ist aber nicht ausgeschlossen (§ 223 Abs. 1 Nr. 2). Stellengesuche und -angebote, die sich auf geringfügige Beschäftigungen beziehen, können in die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter einbezogen werden. Insbesondere für Arbeitslose ohne oder mit sehr niedrigem Alg/Alhi-Bezug stellen geringfügige Beschäftigungen eine Möglichkeit dar, eigenes Einkommen zu erzielen. Die Arbeitsämter bemühen sich, anlässlich von Betriebsbesuchen Arbeitgeber zur Umwandlung von geringfügigen in versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu bewegen. Neuerdings können ehemals geringfügig Beschäftigte dabei mit Eingliederungszuschüssen gefördert werden.

4.2.5 Selbstständige Beschäftigung

Personen, die selbstständig sind bzw. mit Werkvertrag oder auf Honorarbasis arbeiten, sind nicht versicherungspflichtig. Um die Absicherung der betroffenen Personen zu verbessern, wurde im Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit von 1999 die Situation von arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen und Scheinselbstständigen geklärt. „Scheinselbstständige“ unterliegen der vollen Sozialversicherungspflicht, weil sie normale Beschäftigte (Arbeitnehmer) sind. Dagegen sind „arbeitnehmerähnliche Selbstständige“ nur rentenversicherungspflichtig und nicht beitragspflichtig zur BA, also weiterhin nicht bei Arbeitslosigkeit versichert. Eine freiwillige Versicherung ist, anders als in der gesetzlichen Renten- oder Krankenversicherung, bei der Bundesanstalt für Arbeit nicht möglich. Dies wird sachlich damit gerechtfertigt, dass der Verlust der selbstständigen Tätigkeit ein schwer zu versicherndes Risiko ist, da der Risikofall durch eigenes Verhalten herbeigeführt werden kann.

Mit selbstständiger Tätigkeit können somit keine Anwartschaften auf Lohnersatzleistungen erworben werden. Wenn keine sonstigen Anspruch begründenden sozial-

versicherungspflichtigen Zeiten innerhalb der Rahmenfrist vorliegen, können ehemals Selbstständige auch dann kein Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie sich künftig für sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten zur Verfügung stellen. Die üblicherweise dreijährige Rahmenfrist kann aber um die Zeit selbstständiger Tätigkeit verlängert werden, allerdings höchstens um zwei Jahre (§ 124 Abs. 3 Nr. 3). Innerhalb dieser maximal auf fünf Jahre verlängerten Rahmenfrist müssen mindestens zwölf Monate versicherungspflichtiger Beschäftigung vorgelegen haben, um Arbeitslosengeld zu erhalten. Ähnlich wirkt die Regelung der Vorfrist bei Arbeitslosenhilfe: Diese kann von einem auf maximal drei Jahre verlängert werden, wenn eine selbstständige Tätigkeit ausgeübt wurde. Innerhalb dieser Vorfrist muss Arbeitslosengeldbezug vorgelegen haben, um Arbeitslosenhilfe erhalten zu können. Ebenso kann – anders als beim Arbeitslosengeld – bei der Arbeitslosenhilfe die Erlöschensfrist von einem Jahr seit letztmaligem Bezug um maximal zwei Jahre der selbstständigen Tätigkeit verlängert werden (§ 196 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2). Bei kurzzeitigen Phasen selbstständiger Tätigkeit können also unter bestimmten Umständen erworbene Anwartschaftszeiten erhalten bleiben.

Wie die Förderung des Übergangs von der Selbstständigkeit zu einer versicherungspflichtigen Beschäftigung im Einzelnen aussieht, hängt davon ab, ob die ehemals Selbstständigen noch Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe haben oder nicht. In Abschnitt 4.1.2. wurde die Zuordnung von Leistungen der BA zu Personen mit und ohne Versicherungsschutz ausgeführt. Bei ehemals Selbstständigen kann zweifelhaft sein, ob sie einzelne Leistungen bekommen, die an weitere Voraussetzungen gebunden sind. So sind Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung sowie Mobilitätshilfen daran geknüpft, dass die Betroffenen die erforderlichen Mittel selbst nicht aufbringen können. Beim Eingliederungszuschuss müssen die Personen einer besonderen Einarbeitung bedürfen. Die Teilnahme an SAM und an ABM wird in der Regel nur finanziert, wenn ehemals Selbstständige noch Versicherungsschutz haben. Sie können aber Nutznießer einer 5 %-Regel für förderungsbedürftige Arbeitnehmer sein (§ 263 Abs. 2).

Ehemals Selbstständige können durch die Übernahme von Weiterbildungskosten gefördert werden. Eine Verpflichtung zur Ausübung einer mindestens drei Jahre langen versicherungspflichtigen Beschäftigung im Anschluss an die Maßnahme ist seit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz nicht mehr nötig. Die durch die Übernahme der Weiterbildungskosten geförderte Person kann somit nach der Maßnahme wieder eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen, ohne Regressansprüche der Bundesanstalt für Arbeit zu riskieren.

Um mit Unterhaltsgeld gefördert zu werden, müssen Selbstständige eine zwölfmonatige Vorbeschäftigungszeit in einem Versicherungspflichtverhältnis innerhalb der drei letzten Jahre vor Beginn der Maßnahme erfüllen. Anders als bei der Rahmenfrist für Anwartschaftszeiten auf Arbeitslosengeld wird diese dreijährige Frist nicht aufgrund von Selbstständigkeit verlängert. Während also für den passiven Leistungsbezug der Bestandsschutz für kurzzeitige Selbstständigkeit verlängert wird, ist dies für aktive Maßnahmen nicht vorgesehen.

Der Übergang von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit zu selbstständiger Tätigkeit wird ebenfalls durch mehrere Maßnahmen gefördert. Zum einen vermittelt der oben erläuterte Bestandsschutz für Ansprüche auf Alg/Alhi eine gewisse Sicherheit beim Übergang in selbstständige Beschäftigung, denn im Falle des Scheiterns der Existenzgründung ist über einem bestimmten Zeitraum der Bezug von Lohnersatzleistungen gewährleistet. Die direkte Förderung der Selbstständigkeit im Rahmen des SGB III findet durch die Gewährung von Überbrückungs-

geld statt. Arbeitnehmer, die durch Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beenden oder vermeiden, können zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Sicherung für sechs Monate ein Überbrückungsgeld in Höhe des Betrags des Arbeitslosengelds bzw. der Arbeitslosenhilfe, die sie zuletzt bezogen haben bzw. bei Arbeitslosigkeit bezogen hätten, und der darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge erhalten (§ 57 Abs. 1, Abs. 4). Voraussetzung ist dafür allerdings der vorherige mindestens vierwöchige Bezug von Arbeitslosengeld, -hilfe oder Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit oder eine mindestens vierwöchige Beschäftigung auf einer ABM- oder SAM-Stelle (§ 57 Abs. 2). Ein direkter Übergang aus einem regulären sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis ist auch für von Arbeitslosigkeit Bedrohte nicht möglich.

Außerdem wird in jungen Unternehmen durch Einstellungszuschüsse bei Neugründungen die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt. Arbeitgeber, die ihre selbstständige Tätigkeit innerhalb der letzten beiden Jahre aufgenommen haben und bislang höchstens fünf Arbeitnehmer beschäftigen, können für die Einstellung eines zuvor arbeitslosen förderungsbedürftigen Arbeitslosen einen Zuschuss von höchstens der Hälfte des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts (einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung) erhalten, und zwar für längstens zwölf Monate. Damit kann die Existenzgründung und Vergrößerung eines jungen Kleinunternehmens unterstützt werden.

4.2.6 Familienarbeit

Durch Erziehungszeiten und Pflege von Angehörigen, die einer der Pflegestufen I bis III (SGB XI) zugeordnet sind, können keine Anwartschaften auf Arbeitslosengeld erworben werden, außer wenn die Leistungen gegen Arbeitsentgelt erbracht werden. Da aber in der Regel kein Arbeitseinkommen fließt, sind diese Zeiten nicht beitragspflichtig und können deshalb auch nicht Grundlage einer Lohnersatzleistung sein. Bei der Ermittlung der Leistungsansprüche führen Zeiten der Kindererziehung und der Pflege Angehöriger aber zu Vergünstigungen. So erhalten Arbeitslose mit mindestens einem Kind eine um sieben Prozentpunkte höhere Lohnersatzleistung, und zwar sowohl beim Arbeitslosen- wie beim Unterhaltsgeld. Bei der Arbeitslosenhilfe ist die Leistung um vier Prozentpunkte höher. Zudem bleiben bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes Zeiten der Beschäftigung außer Betracht, in denen Arbeitslose Erziehungsgeld bezogen (oder nur auf Grund der Überschreitung der Einkommensgrenzen nicht bezogen) haben und wegen der Betreuung ihres Kindes ihre Arbeitszeit verringert haben. Der Bemessungszeitraum wird dementsprechend nach hinten verlängert. Eine solche Regelung besteht nicht für Zeiten der Pflege von Angehörigen. Auf die Nachteile, die Ehepartner im Familienkontext erfahren, wenn wegen fehlender Bedürftigkeit die Arbeitslosenhilfe abgelehnt wird, wurde in Abschnitten 4.1.2 und 4.1.5 eingegangen.

Für Ansprüche, die vor der Kindererziehung oder der Pflege entstanden sind, bestehen verschiedene Bestandsschutzregelungen. So kann die Rahmenfrist, innerhalb der für einen Alg-Anspruch zwölf Monate beitragspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen werden müssen, für Zeiten der Pflege (die mehr als 14 Stunden wöchentlich umfasste) und der Betreuung und Erziehung von Kindern im Alter von bis zu drei Jahren verlängert werden – und zwar im ersten Fall unbegrenzt, im zweiten Fall um maximal drei Jahre (§ 124 Abs. 3 Nr. 1 und 2). Die Vorfrist, innerhalb der ein Tag des Alg-Bezugs vorliegen muss um Arbeitslosenhilfe zu bekommen, kann unter den gleichen Voraussetzungen um maximal zwei Jahre verlängert werden (§ 192 Nr. 3). Schließlich wird unter diesen Voraussetzungen auch die Frist, nach der ein Alhi-

Anspruch seit dem letztenmaligen Bezug von Arbeitslosenhilfe erlischt, von einem Jahr auf maximal drei Jahre verlängert (§ 196 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3). Eine solche Regelung besteht nicht bei der Verlängerung der Verfallfrist bei Arbeitslosengeld, die vier Jahre beträgt (§ 147 Abs. 2) und beim Anspruch auf Teil-Arbeitslosengeld, der ein Jahr nach seiner Entstehung erlischt (§ 150 Abs. 5).

Um den Übergang aus Zeiten der Erziehung oder Pflege in Erwerbsarbeit zu erleichtern, sieht das SGB III zahlreiche Regelungen vor. Zwei grundsätzliche Vorschriften sind zu erwähnen: § 8 verpflichtet die aktive Arbeitsförderung auf die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile. Danach sollen die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung u. a. in ihrer zeitlichen, inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern berücksichtigen, die Erziehungs- oder Pflegearbeit leisten oder danach wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen. Frauen sollen nach § 8 Abs. 2 SGB III entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen an der aktiven Arbeitsförderung gefördert werden.

Von besonderer Bedeutung ist auch der Begriff „Berufsrückkehrer“ (§ 20). Darunter werden Personen verstanden, die wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern (bis 15 Jahre) oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger ihre Erwerbstätigkeit (bzw. ihre Arbeitslosigkeit oder eine betriebliche Berufsausbildung) unterbrochen haben und die Erwerbstätigkeit danach in angemessener Zeit (innerhalb eines Jahres, nachdem die Erziehungs- oder Betreuungsleistung nicht mehr erforderlich war) wieder aufnehmen wollen.

Für Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer gelten insbesondere in zwei Fällen Sonderkonditionen: Für die Gewährung von Unterhaltsgeld muss die Vorbeschäftigungszeit bei Berufsrückkehrern nicht innerhalb von drei Jahren zurückgelegt werden (§ 78 Satz 2), sondern es reicht aus, dass diese Personen vor der Erziehungs- oder Pflegezeit zwölf Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren oder einen Anspruch auf Alg/Alhi hatten. Außerdem haben Berufsrückkehrer nach § 218 Abs. 2 einen Rechtsanspruch auf Förderung durch einen Eingliederungszuschuss, wenn ein besonderer Einarbeitungsbedarf besteht. Dabei kann auch eine Wiederbeschäftigung beim vorherigen Arbeitgeber gefördert werden, wenn das Ausscheiden aus dieser Beschäftigung mindestens vier Jahre zurückliegt. Für Berufsrückkehrer ist der Zugang zum Einstellungszuschuss bei Neugründungen relativ einfach. Eine der Möglichkeiten ist, die Voraussetzungen für Entgeltersatzleistungen bei FbW zu erfüllen (Vorbeschäftigungszeit). Wegen der für Berufsrückkehrer großzügigen Regelung der dafür geltenden Fristen ist dies für viele Betroffene kein Problem (§ 226 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d i. V. m. § 78 Satz 2).

Viele Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer werden grundsätzlich die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme erfüllen. Voraussetzung dafür sind mindestens sechs Monate Arbeitslosigkeit innerhalb der letzten zwölf Monate und die Erfüllung eines Anspruchs auf Alg, Alhi oder Uhg oder Übergangsgeld (für Behinderte). Erziehungs- oder Pflegezeiten bis zu fünf Jahren unterbrechen die Frist zur Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit nicht. In aller Regel können sie wegen der großzügigen Berechnung der Fristen für die Erfüllung der Vorbeschäftigungszeit auch die Voraussetzungen für den Unterhaltsgeldbezug erfüllen. Der Zugang zu Strukturanpassungsmaßnahmen ist für Berufsrückkehrer dagegen schwierig. Da viele von ihnen keine Alg- oder Alhi-Ansprüche haben, können sie erst nach der Teilnahme an einer FbW-Maßnahme in eine SAM zugewiesen werden. Erst dann haben sie evtl. Anspruch auf Anschluss-Unterhaltsgeld (§ 274 Abs. 1 Nr. 2). Das Überbrückungsgeld zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Beschäf-

tigung kann u. a. nur gewährt werden, wenn die Arbeitnehmer vorher vier Wochen des Leistungsbezugs oder in ABM/SAM durchlaufen haben (§ 57 Abs. 2 Nr. 1), was viele Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer nicht erfüllen.

Des Weiteren ist in Zusammenhang mit Erziehenden und Pflegepersonen wichtig, dass jene Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Weiterbildung haben, die zwar über einen Berufsabschluss verfügen, den entsprechenden Beruf aber seit mindestens sechs Jahren nicht mehr ausgeübt und stattdessen an- oder ungelernte Tätigkeiten verrichtet haben (§ 77 Abs. 2 Nr. 2). Dieser Erwerbsverlauf ist typisch für erziehende Frauen, die in dieser Konstellation einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung verwirklichen können. Wichtig ist auch die Regelung, nach der Personen eine Teilzeitmaßnahme der Beruflichen Weiterbildung besuchen und Teil-Unterhaltsgeld erhalten können, wenn eine Vollzeitmaßnahme wegen der Betreuung und Erziehung aufsichtspflichtiger Kinder oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger nicht zumutbar ist. Zudem profitieren Arbeitnehmer, die wegen der Kinderbetreuung oder der Pflege angehöriger Personen vor der Maßnahme teilzeitbeschäftigt waren und nun eine Vollzeitmaßnahme absolvieren, von einer Regelung, nach der das Unterhaltsgeld nach der Beschäftigung bemessen wird, auf die das Arbeitsamt die Vermittlungsbemühungen erstrecken wird (§ 158 Abs. 2). Sie erhalten also ein volles Unterhaltsgeld. Während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung werden Kinderbetreuungskosten bis zu 120 DM (in besonderen Härtefällen bis zu 200 DM) monatlich übernommen.

4.2.7 Aus- und Weiterbildung

Zeiten der Berufsausbildung, in der Auszubildende eine Ausbildungsvergütung erhalten, sind beitragspflichtig. Ist die Ausbildungsvergütung sehr niedrig und liegen die weiteren Voraussetzungen vor, haben Auszubildende Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (§§ 59 ff.). Auszubildende erwerben mit der Zahlung von Beiträgen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Wenn sie nach der Berufsausbildung arbeitslos werden, wird bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes (bei bestandener Prüfung) die Hälfte des tariflichen Arbeitsentgelts derjenigen Beschäftigung zu Grunde gelegt, auf die das Arbeitsamt seine Vermittlungsbemühungen in erster Linie konzentrieren würde (i.d.R. der Ausbildungsberuf), mindestens die Ausbildungsvergütung (§ 134 Abs. 2 Nr. 2). Haben Auszubildende während der Berufsausbildung (vor allem bei Umschulung) Unterhaltsgeld bezogen, wird das Arbeitslosengeld auf der Grundlage des Unterhaltsgelds bemessen, mindestens nach dem Arbeitsentgelt im angestrebten Beruf. Das Überschreiten der sog. „zweiten Schwelle“ von der Ausbildung zu einer Beschäftigung kann im Grundsatz mit allen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung unterstützt werden.

Bei der Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung wurde im Zuge der Überführung des AFG ins SGB III die Möglichkeit beseitigt, sich mit Unterhaltsgeldbezug einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben zu können. Der Unterhaltsgeldbezug ist also seither versicherungspflichtigen Beitragszeiten nicht mehr gleichgestellt. Es wirkt jedoch eine Bestandsschutzregel: Hat der Arbeitslose vor Beginn der Arbeitslosigkeit eine Weiterbildung besucht und Unterhaltsgeld bezogen, wird diese Zeit aus der Berechnung der Rahmenfrist herausgerechnet, innerhalb der mindestens ein Jahr versicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegen haben muss, um einen Alg-Anspruch erworben zu haben. Die Rahmenfrist verlängert sich dementsprechend, längstens aber um zwei Jahre. Ist die Anwartschaft in der verlängerten Rahmenfrist erfüllt, bestehen bei der Bemessung des Arbeitslosengelds in diesem Fall keine Besonderheiten. Der Bemessungszeitraum umfasst die letzten 52 Wochen

mit versicherungspflichtiger Beschäftigung. Wird die Anwartschaft nicht erfüllt, besteht also kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, kann nach Ende der Maßnahme für drei Monate Anschluss-Unterhaltsgeld gezahlt werden (§ 156).¹³

Für Personen, die im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung unterstützt worden sind, gelten besondere Regeln hinsichtlich nachfolgender Leistungen zur Unterstützung des Übergangs in Beschäftigung. Eine erneute Förderung durch eine FbW-Maßnahme ist in der Regel innerhalb von drei Jahren nach der letzten Förderung nur möglich, wenn wegen der besonderen Schwierigkeiten einer beruflichen Eingliederung die Teilnahme an einer weiteren Maßnahme unerlässlich ist (§ 79 Abs. 1 Satz 1). Im AFG galten dafür noch niedrigere Hürden (Wartezeit von drei Jahren). Die Arbeitsaufnahme kann im Anschluss an eine mindestens dreimonatige Maßnahme durch einen Einstellungszuschuss bei Neugründungen gefördert werden, ohne dass eine weitere Wartezeit in Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden muss. Die nahtlose Förderung durch einen Eingliederungszuschuss ist ebenfalls möglich, wenn die anderen Bedingungen erfüllt sind. War die Maßnahme lang genug, ist auch die Förderung durch den Abschluss eines Eingliederungsvertrags möglich: Gefördert werden hier nur Langzeitarbeitslose, wobei die Zeiten der FbW-Maßnahme den Fristlauf nicht unterbrechen (§ 229). Es gibt keine Sonderregeln für die Förderung durch Überbrückungsgeld, so dass nach einer FbW-Maßnahme die übliche vierwöchige Wartezeit der Arbeitslosigkeit erforderlich ist. Teilnehmer, die nach der Maßnahme Alg oder Alhi oder Anschluss-Uhg erhalten, können nahtlos in eine Strukturanpassungsmaßnahme (§ 274 Abs. 1 Nr. 2) übernommen werden. Eine nahtlose Zuweisung in ABM ist möglich, wenn mit Einbeziehung der FbW-Maßnahme die Erfordernis der Langzeitarbeitslosigkeit erfüllt ist (§ 263 Abs. 1 Nr. 1). Im Anschluss an eine FbW-Maßnahme ist somit in vielen Fällen eine nahtlose Anschlussförderung durch andere Instrumente der aktiven Arbeitsförderung möglich.

4.2.8 Diskussion

Aus der Analyse der Absicherung „atypischer“ Beschäftigungsformen, von Familienarbeit und Bildungsphasen und der Unterstützung von Übergängen im SGB III lassen sich mögliche Ansatzpunkte dafür ableiten, wie die Regelungen im Hinblick auf die Förderung von Beschäftigungsmobilität verbessert werden können. So erscheint es sinnvoll, auch kurzzeitig **befristet Beschäftigten** den Zugang zum gesamten Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik zu eröffnen, der ihnen seit Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe verwehrt ist. Da es sozialpolitisch problematisch erscheint, nach nur bis zu fünfmonatiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in unbegrenzter Dauer Entgeltersatzleistungen zu zahlen, wäre es denkbar, einen zeitlich begrenzten Arbeitslosengeldbezug (ohne anschließenden Alhi-Bezug) einzuführen. Alternativ könnte man zumindest den Zugang zu allen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für diesen Personenkreis ermöglichen, wenn nicht ein weit reichenderer Ansatz umgesetzt wird, nach dem generell alle Arbeitslose Zugang zu allen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten. Weiterhin fragt sich, ob Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse nicht auch zur Unterstützung des Übergangs in befristete Beschäftigung zur Verfügung gestellt werden sollten, da sie Arbeitslose immerhin in Kontakt mit privaten Arbeitgebern bringen (§ 223 Abs. 2; § 225). Vermutlich wäre es dann allerdings unumgänglich, weitere Bedingungen (z. B. ungesicherte

¹³ Viele Berufsrückkehrer haben Anspruch auf Uhg, aber nicht auf Alg. Dies liegt an den großzügigen Regeln bezüglich der erforderlichen Vorbeschäftigungszeit bei Uhg für diese Personengruppen.

Auftragslage des Betriebes) zu konkretisieren, um Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu vermeiden.

Im Bereich der Förderung von **Teilzeitarbeit** wäre überlegenswert, Teil-Arbeitslosengeld nicht nur an Beschäftigte zu leisten, die eine von mehreren Teilzeitstellen verlieren (§ 150 Abs. 2 Nr. 1), sondern auch an ehemalige Vollzeitbeschäftigte, die z. B. aufgrund einer Betriebsverkleinerung in Teilzeit arbeiten (müssen) und eine weitere Teilzeitstelle suchen. Teil-Arbeitslosengeld könnte auch übergangsweise an ehemals vollzeitbeschäftigte Arbeitslose gezahlt werden, die keine Vollzeitstelle finden und sich bereit erklären eine geringer bezahlte Teilzeitstelle anzunehmen. Außerdem ist vor dem Hintergrund der Diskussion um die gesellschaftliche Verteilung der Erwerbsarbeit zu fragen, ob es sinnvoll ist, dass sich Arbeitslose – außer bei Vorliegen besonderer Gründe – stets für Vollzeitstellen zur Verfügung stellen und im Hinblick auf Vollzeitstellen weiterbilden müssen. Allerdings bestünde hier bei einer Neuregelung die Gefahr, dass Personen lediglich vorgeben, in Teilzeit arbeiten zu wollen, weil sie damit rechnen, auf dem Arbeitsmarkt keine entsprechende Stelle zu finden und sie somit weiter Arbeitslosengeld beziehen können.

Bei der Förderung des Übergangs in **selbstständige Beschäftigung** wird zwar im Sinne des Bestandsschutzes die Rahmenfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld verlängert, nicht aber der Zeitraum für die notwendige Vorbeschäftigungszeit für den Bezug von Unterhaltsgeld, das während der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung gezahlt wird (§ 78; im Vergleich: § 124 Abs. 3 Nr. 3). Hier ist nicht ersichtlich, warum dem passiven Leistungsbezug der Vorrang gegeben wird; eine Verlängerung des Zeitraums für die Vorbeschäftigungszeit entsprechend des Vorbildes der Rahmenfrist erscheint sinnvoll. Dadurch erhielten ehemals Selbstständige auch die Möglichkeit, mit dem Einstellungszuschuss für Neugründungen gefördert zu werden. Weiterhin ist zu fragen, warum für den Bezug von Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung eine mindestens vierwöchige Arbeitslosigkeit notwendig sein soll (oder alternativ der Bezug von strukturbedingtem Kurzarbeitergeld oder eine mindestens vierwöchige ABM/SAM). Das Überbrückungsgeld wird damit (zeitlich) nachrangig z. B. zu einer Strukturanpassungsmaßnahme behandelt. Arbeitslose ohne Leistungsbezug wie z. B. Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer können oftmals gar nicht in den Genuss von Überbrückungsgeld kommen, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen.

Bei der Berücksichtigung von **Familienarbeit** ist der Tatbestand der Pflege von Angehörigen in den meisten Regelungen der Kindererziehung gleichgestellt. Hat eine Person jedoch wegen der Pflege eines Angehörigen ihre Arbeitszeit verringert, wirkt sich dies – anders als wenn es aufgrund der Kindererziehung geschehen wäre – mindernd auf die Bemessung des Arbeitslosengeldes aus (§ 131 Abs. 2 Nr. 1). Es erscheint sinnvoll, auch in dieser Regelung eine Gleichstellung von Kindererziehung und Pflege herzustellen. Die verschiedenen Fristen, die für den Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. für die Teilnahme an aktiven Maßnahmen erfüllt sein müssen, werden aufgrund von Kindererziehung und Pflege uneinheitlich verlängert. Die Vorfrist auf der einen Seite und die Erlöschensfristen für den Arbeitslosengeld oder -hilfebezug sollten jeweils einheitlich entsprechend der bei der Rahmenfrist geltenden Zeiträume verlängert werden. Für Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer gelten zwar einige Regelungen, die einen bevorzugten Maßnahmenzugang ermöglichen; ein Teil der aktiven Instrumente bleiben dieser Gruppe aber verschlossen, da sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. Hier zeigen sich wiederum die unter 4.1.2 diskutierten Probleme des selektiven Maßnahmenzugangs. Die Übernahme der Kinderbetreuungskosten bei Teilnahme an einer Förderung der beruflichen Weiterbildung in

Höhe von bis zu 120 DM (§ 85) erscheint viel zu niedrig; zudem ist zu fragen, ob die Kosten der Kinderbetreuung nicht auch in anderen Fällen, insbesondere bei der Arbeitsaufnahme zumindest anteilig übernommen werden sollten. Dies wäre zum Beispiel im Rahmen der Mobilitätshilfe (§ 53) für einen begrenzten Zeitraum von beispielsweise einem Jahr durchaus sinnvoll.

Bei der Förderung der **Aus- und Weiterbildung** ist auffällig, dass sich die Bestandsschutz- und Sonderregelungen auf die Berufsausbildung einerseits und die geförderte berufliche Weiterbildung (FbW) andererseits beschränken. Unterbricht eine Person z. B. die Arbeitslosigkeit, um auf eigene Kosten eine Hochschulausbildung aufzunehmen, werden die Ansprüche auf Arbeitslosengeld nicht geschützt, und entsprechend verfällt auch die Berechtigung, Förderleistungen in Anspruch zu nehmen, die Arbeitslosen „mit Versicherungsschutz“ vorbehalten sind. Das Gleiche gilt beispielsweise für die Aufnahme eines Praktikums im In- oder Ausland, das kein Bestandteil einer FbW ist und weitere Aktivitäten, die ein Arbeitsloser ergreifen kann, um seine Beschäftigungschancen zu erhöhen, die aber nicht notwendiger Weise erfolgreich die Arbeitslosigkeit beenden. Hier können die relativ restriktiven Regelungen des SGB III die individuelle Initiative durchaus hemmen, da der Einzelne abwägen muss, ob er/sie den Verlust des Versicherungsschutzes des SGB III riskieren will bzw. kann. Die Aufnahme einer Beschäftigung oder eines Praktikums im Ausland sollte über die engen Grenzen des SGB III (§ 78 Satz 3, erleichterter Unterhaltsgeldbezug nach Berufstätigkeit im Ausland; keine vergleichbare Regelung für Alg/Alhi) hinaus zu Bestandsschutz für vorher erworbene Anwartschaften führen.

Das Beispiel der Behandlung von Bildungsphasen im Arbeitsförderungsrecht weist auf ein grundlegendes Problem bei der Anerkennung und Förderung von Übergangsphasen hin. Wie gezeigt wurde, bestehen bei der geltenden Rechtslage für bestimmte Personengruppen – z. B. Erziehende, ehemals selbstständig tätige Personen oder Teilzeitbeschäftigte – zahlreiche Regelungen, die Bestandsschutz oder erleichterten Zugang zu aktiven und passiven Leistungen ermöglichen. Damit werden Übergänge zwischen verschiedenen Lebenssituationen bzw. Beschäftigungsformen unterstützt. Diese Regelungen könnten im Einzelfall noch verbessert und auf weitere Tatbestände ausgeweitet werden, bei denen die Gewährung von Bestandsschutz und erleichtertem Zugang zu Leistungen aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen gerechtfertigt und wünschenswert erscheint. Entsprechende Vorschläge können beispielsweise darauf abzielen, den Schutz von einmal gezahlten Beiträgen bei Kindererziehenden über das dritte Lebensjahr des Kindes hinaus und bei Selbstständigen um weitere drei Jahre zu verlängern bzw. bei Studenten einen Bestandsschutz von fünf Jahren einzuführen. Es sprechen jedoch mehrere Gründe dafür, von der detailreichen Regulierung einzelner, aus unterschiedlichen Gründen als förderungswürdig angesehenen Tatbestände abzukommen und stattdessen stärker auf pauschalierende Regelungen umzustellen, die von einer Bewertung der unterschiedlichen Tatbestände absehen. Hierdurch könnte einerseits eine größere Offenheit gegenüber der unterschiedlichen Gestaltung von Übergängen zwischen verschiedenen Erwerbs- und Lebensformen, andererseits eine größere Transparenz und bessere Planbarkeit erreicht werden.

Durch eine inhaltliche Definition förderungswürdiger Tatbestände, für die Bestandsschutz- und Sonderregelungen gelten, gibt der Gesetzgeber vor, welche Formen der beruflichen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen Erfolg versprechend bzw. welche persönlichen Lebensumstände gesellschaftlich akzeptiert sind. Insbesondere der unterschiedlichen Berücksichtigung persönlicher Lebensumstände liegen weit reichende normative Wertungen zugrunde. So lässt sich die Frage, ob die

im SGB III anerkannte Pflege von Angehörigen förderungswürdiger ist als die – nicht anerkannte – Pflege von Freunden z. B. nur normativ klären. Normen und Normalitätsvorstellungen liegen auch der Anrechnung von Ehegatteneinkommen bei der Arbeitslosenhilfe sowie der Frage zugrunde, welche Gründe eine Person zur Teilzeitarbeit „berechtigten“ können oder ob bürgerschaftliches Engagement Anwartschaftszeit erhaltend behandelt werden soll, um nur einige Beispiele zu nennen. Wie oben anhand mehrerer Beispiele (Praktika, Auslandsbeschäftigung, Hochschulstudium) gezeigt wurde, birgt die in den Regelungen potenziell enthaltene Steuerung des Arbeitsmarktgeschehens auch das Risiko, dass im Einzelfall aussichtsreiche Anpassungsstrategien am Arbeitsmarkt blockiert werden. Eine allgemeingültige Abgrenzung „guter“ von „schlechten“ Übergangsphasen durch den Gesetzgeber ist dabei dadurch erschwert, dass sich geeignete Berufswege für jeden Einzelnen je nach individueller Situation, individuellen Kenntnissen, Fähigkeiten, Bedürfnissen, Lebensentwürfen und Motivationen unterschiedlich darstellen. Eine positive Wirkung auf die Beschäftigungsstabilität und die Einkommensentwicklung im Erwerbsverlauf lässt sich zudem schwerlich nur bestimmten Aktivitäten zuschreiben. So kann eine Freizeitphase in ihrer arbeitsmarktpolitischen Wirkung einer geförderten Weiterbildung überlegen sein, wenn sie – intentional oder zufällig – z. B. dazu beiträgt, Kreativitätsreserven zu mobilisieren, sich beruflich neu zu orientieren oder eine Selbstständigkeit vorzubereiten. Da sich die Einschätzung über wirksame und weniger wirksame Anpassungsstrategien am Arbeitsmarkt mit den gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen wandelt, müsste der Gesetzgeber die Bewertung von Unterbrechungsgründen kontinuierlich den veränderten Gegebenheiten anpassen – zwangsläufig könnte er der realen Entwicklung immer nur verzögert gerecht werden.

Die Festlegung von Sonder- und Bestandsschutzregelungen für besondere Tatbestände führt außerdem dazu, dass die Regelungen für die Betroffenen ausgesprochen intransparent sind. Handlungsrelevante Anreizwirkungen können von den Regelungen jedoch nur dann ausgehen, wenn die Betroffenen sie kennen und ohne Weiteres durchschauen können. Ziel sollte ja sein, dass die Beschäftigten ihre Mobilitätsentscheidungen am Arbeitsmarkt im Vertrauen darauf treffen können, dass ihnen im Falle des Scheiterns ihrer Eigenbemühungen Lohnersatz- und/oder Förderleistungen zur Verfügung stehen. Hierfür wäre eine einheitliche Regel, die ohne Sonderregelungen für besondere Tatbestände auskommt und einen festen Zeitraum definiert, in dem ein Bestandsschutz für Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und auf die Nutzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gewährt wird, aus den genannten Gründen sinnvoll. Im Einzelnen müsste für eine solche Lösung die Rahmenfrist, innerhalb der mindestens ein Jahr versicherungspflichtige Beschäftigung nachzuweisen ist, um Anspruch auf Arbeitslosengeld zu haben, deutlich verlängert werden. Auch der Zeitraum, innerhalb dessen die Vorbeschäftigungszeit erfüllt werden muss, um bei der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung mit Unterhaltsgeld gefördert werden zu können, müsste erweitert werden. Die Erlösensfristen für alte Restansprüche auf Alg oder Alhi wären ebenfalls auszudehnen. Denn an diese Ansprüche ist auch die Berechtigung zur Teilnahme am gesamten Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik gebunden. Eine derartige zeitliche Ausdehnung der Anknüpfungsmöglichkeit an einmal erworbene Ansprüche bzw. an einmal zurückgelegte Anwartschaftszeiten würde in der Arbeitslosenversicherung allerdings eine weitere Abkehr von einer reinen Risikoversicherung beinhalten, in der das individuelle Risiko versichert wird, unverschuldet eine versicherungspflichtige Beschäftigung zu verlieren. Dagegen würden Leistungsanteile gestärkt, die die Beschäftigungsfähigkeit bei Arbeitslosigkeit im Erwerbsverlauf fördern und erhalten und nur lose an den unmittelbaren Verlust der versicherungspflichtigen Beschäftigung gekoppelt sind.

Eine Folge dieses Vorgehens wäre, dass prinzipiell die Möglichkeiten für Mitnahmeeffekte steigen würden. So könnten sich z. B. ehemals abhängig Beschäftigte im Wissen, dass ihre Anwartschaft auf Arbeitslosengeld erhalten bleibt, selbstständig machen, um den Sozialversicherungsbeiträgen auszuweichen. Diese Ausweichversuche könnten allerdings durch die Erweiterung des Versichertenkreises vermieden werden. Insofern sollte die hier angedeutete Möglichkeit der Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer „Beschäftigungsversicherung“ (vgl. auch Heinrich-Böll-Stiftung 2001, 22), die Leistungen – auch für eine präventive – Beschäftigungs- und Qualifikationssicherung bereitstellt, nicht losgelöst vom versicherten Personenkreis (Stichwort Erwerbstätigenversicherung) bzw. vom Personenkreis, der Ansprüche auf das gesamte Spektrum aktiver Maßnahmen erhalten soll, diskutiert werden. Würden z. B. – bei entsprechender Steuerfinanzierung – die Leistungen der aktiven Arbeitsmarkt für alle Arbeitslosen geöffnet, wäre in Bezug auf die Unterstützung von Übergängen nur noch zu klären, inwieweit und über welchen Zeitraum der Anspruch auf Lohnersatzleistungen geschützt werden sollte.

5. Realisierte Reformen und weiterführende Reformvorschläge

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Reformen des Arbeitsförderungsrechts skizziert, beginnend mit der großen Reform 1997. Da in den vergangenen Abschnitten immer wieder auf wichtige Elemente dieser Reform und ihre Implikationen eingegangen wurde, kann die Beschreibung knapp erfolgen. Anschließend werden zentrale aktuelle Vorschläge zur anstehenden SGB III-Reform, die darauf zielen, die Arbeitsförderung an neue Erwerbsformen sowie flexible Erwerbs- und Lebensverläufe anzupassen, vorgestellt und diskutiert. Im Vordergrund stehen dabei die im Juli 2001 von den Koalitionsfraktionen beschlossenen Eckpunkte für ein JOB-AQTIV-Gesetz (Koalitionsfraktionen 2001), die Grundlage für einen Gesetzentwurf zur Reform der Arbeitsförderung sein sollen, der im September 2001 in den Deutschen Bundestag eingebracht werden soll. Der Zielsetzung dieses Gutachtens entsprechend werden die Eckpunkte in erster Linie daraufhin betrachtet, inwieweit eine verbesserte Absicherung von Übergängen vorgesehen ist, welche Interventionsstadien dabei vorgesehen sind und welche Vorschläge es zu dem Verhältnis von Rechten und Pflichten gibt. In diesem Zusammenhang spielt die Modernisierung der Arbeitsberatung und -vermittlung eine große Rolle, der ein eigener Abschnitt gewidmet wird. Die in den Eckpunkten beschlossenen Reformansätze werden den Vorschlägen in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion gegenübergestellt, welche anhand von Thesenpapieren und Bundestagsinitiativen der politischen Akteure (Parteien, Verbände usw.) sowie Papiere aus dem wissenschaftlichen Raum nachgezeichnet werden. Einzelvorschläge, die sich allgemein auf die arbeitsmarktpolitische Reformdiskussion beziehen – z. B. zur besseren Ausgestaltung von Instrumenten oder zur Effizienzsteigerung und -kontrolle – bleiben dabei außer Acht, da sie nicht im engeren Sinne die Frage betreffen, wie Beschäftigte zu Beschäftigungsmobilität befähigt und dabei abgesichert werden können.

5.1 Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1997

Das Arbeitsförderungsrecht gehört zu den am häufigsten novellierten sozialversicherungsrechtlichen Gesetzeswerken. Das Arbeitsförderungsgesetz trat 1969 in Kraft und wurde bis 1982 bereits zehnmal geändert. Während der konservativ-liberalen Ära wurden über dreißig Eingriffe in das Arbeitsförderungsrecht vorgenommen. Seit

der Deutschen Wiedervereinigung gab es mehrere Novellierungsgesetze¹⁴, die als Kürzungsgesetze zu kennzeichnen sind, das Arbeitsförderungsrecht aber überwiegend nicht strukturell umgestaltet haben. Ein Markstein bildet dagegen das Arbeitsförderungsreformgesetz 1997 (AFRG), dessen Art. 1 das Arbeitsförderungsgesetz in das Dritte Sozialgesetzbuch überführt. Das AFRG ist sowohl Haushaltssanierungs- als auch Reformgesetz. Wie bereits in den Abschnitten 4.1.1 und 4.1.5 ausgeführt, wurde mit diesem Gesetz das Verhältnis von Rechten, Pflichten und Sanktionen grundlegend neu justiert, indem einige Rechte und Leistungen gekürzt, Pflichten und Sanktionen dagegen verstärkt und somit die Eigenverantwortung der Einzelnen für ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt hervorgehoben wurden. Folgende Einzelregelungen der AFRG sind dabei von Bedeutung:

- verschärfte Zumutbarkeitsregeln bei Arbeitsangeboten (kein Qualifikationsschutz mehr; zumutbare Entgeltverschlechterungen nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt; Pendelzeiten bis drei Stunden),
- Pflicht zur Erneuerung der Arbeitslosmeldung alle drei Monate,
- Verschärfung der anspruchslöschenden Wirkung von Sperrzeiten durch Einbeziehung auch kurzer Sperrzeiten,
- Öffnung von Trainingsmaßnahmen für alle Arbeitslosen bei gleichzeitiger Einführung der Sperrzeitfähigkeit von Trainingsmaßnahmen (d. h. sie können nun verstärkt zur Prüfung des Arbeitswillens eingesetzt werden),
- Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld bei Personen über 42 Jahren,
- Kürzung des berücksichtigungsfähigen Entgelts bei ABM-Förderung auf 80%,
- Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung begründet selbst bei Unterhaltsgeldbezug keine neuen Anwartschaften auf Arbeitslosengeld mehr.

Diese Regelungen stärken im Ergebnis die fordernden Elemente bei der Gestaltung des Übergangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Wie in Abschnitt 5.2.4 dargestellt wird, zog diese Neujustierung eine intensive Diskussion nach sich, ob bzw. wie im Gegenzug zur Betonung von Pflichten und Sanktionen die Rechte Arbeitsloser gestärkt werden sollten.

Einige Neuerungen des Arbeitsförderungsreformgesetzes sind als Anpassung der Arbeitsförderung an flexible Erwerbsformen und -biografien anzusehen, da sie darauf zielen, Anwartschaften beim Übergang zwischen unterschiedlichen Erwerbs- und Lebensformen zu erhalten bzw. dabei neue Leistungsarten zu ermöglichen. Allerdings sind in diesem Bereich auch Kürzungen vorgenommen worden. Die entsprechenden Einzelregelungen umfassen:

- Einführung des auf sechs Monate begrenzten Teil-Arbeitslosengelds und des Teilunterhaltsgelds (vgl. Abschnitt 4.2.3)
- Erleichterter Zugang zu ABM durch Einführung einer 5%-Klausel, die auch Personen, die nicht langzeitarbeitslos sind, die Teilnahme an ABM ermöglicht (§ 263 Abs. 2)

¹⁴ Gesetz zur Änderung der Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und in anderen Gesetzen (1993); Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (1993); Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1994); Beschäftigungsförderungsgesetz (1994); Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz (1996); Wachstumsförderungsgesetz (1997).

- Verbesserter Versicherungsschutz für Pflegepersonen, indem Zeiten der Pflege von Angehörigen mit Anspruch aus der Pflegeversicherung nicht in die Rahmenfrist eingerechnet wird und damit Ansprüche auf Arbeitslosengeld auch bei längerer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit geltend gemacht werden können
- Mutterschutz- und Erziehungszeiten sind Versicherungszeiten nicht mehr gleichgestellt und daher nicht mehr anwartschaftsbegründend.

Im Bereich der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz einige Neuerungen eingeführt, die eine stärker präventive Arbeitsmarktpolitik vorsehen (Sozialplanmaßnahmen), den Weg frei machen für eine unkonventionelle, den regionalen Gegebenheiten angepassten, Individualförderung („freie Förderung“ nach § 10 SGB III) und die Zusammenarbeit der Arbeitslosen mit den Arbeitsämtern bei der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit verstärken können (Eingliederungsplan nach § 6 SGB III). Diese Förderoptionen können dazu beitragen, den Übergang von Arbeitslosigkeit oder einem bedrohten Arbeitsplatz in erneute Beschäftigung zu erleichtern.

Bis heute hat es drei SGB III- Änderungsgesetze gegeben. Das 1. SGB III-Änderungsgesetz wurde unter der Regierung Kohl verabschiedet, in seiner Wirkung ähnlich ambivalent wie das Einführungsgesetz des SGB III. Durch dieses Gesetz können auch Arbeitslosengeld-Empfänger (nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit) verpflichtet werden, Saisonbeschäftigungen anzunehmen (unter Zahlung der sog. Arbeitnehmerhilfe). In Einzelpunkten verbessert wurden die Fördermöglichkeiten bei Sozialplanmaßnahmen und bei der sog. Vergabe-ABM. Die rot-grüne Koalition hat zwei Änderungsgesetze verabschiedet. Mit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz nahm sie einige Eingriffe in das Leistungsrecht durch die alte Bundesregierung zurück und verbesserte die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik moderat. Der Übergang u. a. von Selbstständigkeit in abhängige Beschäftigung wurde dadurch erleichtert, dass Personen, die nach der Förderung von Maßnahmekosten für eine berufliche Weiterbildung keine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, nicht mehr in Regress genommen werden. Das Verhältnis von Rechten und Pflichten wurde dadurch moderat verändert, dass die 1997 eingeführte Pflicht zu einer vierteljährlich erneuten Arbeitslosmeldung abgeschafft sowie die Erhöhung der zumutbaren Pendelzeiten wieder zurückgenommen wurden. Schließlich wurden die Möglichkeiten zu einer frühzeitigen arbeitsmarktpolitischen Intervention zugunsten von Arbeitslosen verbessert, indem bei Eingliederungszuschüssen für Ältere sowie bei ABM nur noch sechs statt zwölf Monate Arbeitslosigkeit vorliegen müssen.

Mit dem 3. SGB III-Änderungsgesetz wurde die so genannte originäre Arbeitslosenhilfe abgeschafft, für die eine fünfmonatige Beschäftigung innerhalb des letzten Jahres Voraussetzung war. Für nur kurzzeitig Beschäftigte entfällt mit dem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe auch der Zugang zu einigen der Förderleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. dazu Abschnitt 4.2.1 sowie die Diskussion in Abschnitt 4.2.8). Strategisch zielt die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe möglicherweise auf eine völlige Aufhebung der Trennung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe.

5.2 Aktuelle Reformvorschläge zur Anpassung der Arbeitsförderung an flexible Erwerbs- und Lebensverläufe

5.2.1 Vorschläge für eine verbesserte Absicherung von Übergängen

Die Eckpunkte zu einem JOB-AQTIV-Gesetz (Koalitionsfraktionen 2001) sehen relativ weit reichende Verbesserungen bei der Absicherung des **Übergangs von Famili-**

enarbeit in Beschäftigung vor. So soll der Leistungsanspruch von Frauen in der Mutterschutzzeit sowie von Kindererziehenden auf eine zuverlässige Basis gestellt werden, indem Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld sowie der Betreuung und Erziehung eines Kindes unter drei Jahren schrittweise in die Versicherungspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit einbezogen werden sollen. Unter der Voraussetzung, dass vorher eine versicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegen hat, können die Erziehungspersonen somit einen Anspruch auf Arbeitslosengeld sowie auf die damit verbundenen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erwerben bzw. erhalten, wobei die Beiträge aus allgemeinen Steuergeldern finanziert werden sollen.

Die Eckpunkte nehmen mit der Einführung der Versicherungspflicht für Zeiten des Bezugs von Mutterschafts- und Erziehungsgeld die Maximalforderung z. B. der Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Arbeitsämter Hessen (et al. 2000, S. 10), der BAG Berufliche Perspektiven für Frauen (1999, S. 2) sowie der BAG Arbeit (1999, S. 8) auf. Als weniger weit reichende Vorschläge hatten diese und andere Akteure die einheitliche Gestaltung der verschiedenen Fristen, die zum Bezug von Entgeltersatzleistungen berechtigen, gefordert (vgl. zu den Regelungen Abschnitt 4.2.6). Dabei sollten mindestens die Erlöschensfristen entsprechend der bei der Rahmenfrist geltenden Regelungen einheitlich verlängert werden (§§ 147, 196, 150; vgl. den Gesetzentwurf der PDS 2000); befürwortet wurde dies auch für die Vorfrist, §196 (Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Arbeitsämter Hessen et al. 2000, S. 10 ff.; GFMK 2000, S. 4f.; Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2000, S. 8). Der Deutsche Frauenrat (1996, S. 7) schlug eine Staffelung der Rahmenfrist nach der Kinderzahl vor. Weiter gehende Vorschläge umfassten die (Wieder-)Einführung von Mutterschafts- und Erziehungszeiten als anwartschaftsbegründende Zeiten ohne Versicherungsbeiträge (BAG Arbeit 1999, S. 8). Die nun geplante Einführung einer Versicherungspflicht wurde jedoch stets nicht allein für Kindererziehende, sondern auch für Zeiten der Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen gefordert, teilweise auch für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (GFMK 2000, S. 5; BAG Berufliche Perspektiven für Frauen 1999, S. 7f.).

Um den Zugang von Frauen zu den Leistungen der Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus zu verbessern, halten die Leiterinnen der Referate für Frauenbelange (2000, S. 13) insbesondere die Bedürftigkeitsprüfung bei der Bewilligung von Arbeitslosenhilfe für verbesserungsfähig, die bei Frauen häufig zu einer Ablehnung der Arbeitslosenhilfe wegen fehlender Bedürftigkeit und damit einhergehend zur Verweigerung einiger aktiver Leistungen führt (vgl. dazu Abschnitt 4.1.5). Sie fordern, die Bedürftigkeitsfeststellung generell zu überprüfen, mindestens jedoch die monatlichen Freibeträge sowie die Vermögensfreibeträge für die Alterssicherung zu erhöhen und Lohnersatzleistungen künftig auf der Grundlage des Bruttoentgelts zu berechnen, um den diskriminierenden Steuerklasseneffekt auszuschalten (zum letzten Punkt auch GFMK 2000, S. 4). Darüber hinaus sollen alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, mindestens jedoch ABM und FbW mit Unterhaltsgeld auch Personen ohne Leistungsbezug zugänglich sein (Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Arbeitsämter Hessen et al. 2000, S. 16; BAG Berufliche Perspektiven für Frauen 1999, S. 3). Die Gleichstellungsministerkonferenz empfiehlt, eine Teilnahme an ABM auch dann zu ermöglichen, wenn bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen wegen fehlender Bedürftigkeit keine Arbeitslosenhilfe geleistet wird (GFMK 2000, S. 3). Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2000, S. 7) fordert schließlich aktive Maßnahmen auch für geringfügig Beschäftigte. In den genannten Bereichen sehen die Eckpunkte der Koalitionsfraktionen keine Reformen vor; lediglich wird der Zugang zu ABM erleichtert,

indem die bislang geltende 5%-Quote von Personen ohne Leistungsanspruch, die ausnahmsweise an ABM teilnehmen dürfen, auf 10% erhöht werden soll.

Eine weitere von den Koalitionsfraktionen geplante Verbesserung für den Übergang von Familienarbeit in Beschäftigung ist die Anhebung der Erstattungsbeträge von Kinderbetreuungskosten bei Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Trainingsmaßnahmen von derzeit 120 DM monatlich je Kind auf 250 DM. In diesem Bereich gehen die Pläne – zumindest was den Erstattungsbetrag angeht – über die in der politischen Diskussion erhobene Forderung etwas hinaus, bei der meist von mindestens 200 DM die Rede war. Allerdings wurde hier die ausgeweitete Gewährung dieser Leistung nicht nur bei Teilnahme an einer FbW, sondern auch bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie ABM und SAM – sofern dabei ein geringes Einkommen erzielt wird – (Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Arbeitsämter Hessen et al. 2000, S. 18) bzw. für Arbeitsuchende (Deutscher Frauenrat 1996, S. 6) empfohlen.

Die Förderung von Frauen durch geschlechterdifferenzierende Förderkonditionen bei den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik wird relativ selten vorgeschlagen und ist auch nicht Bestandteil der Eckpunkte. Allerdings fordern Baumann et al. (1999, S. 142) höhere Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen (§ 415 Abs. 3) wenn Frauen eingestellt werden. Schmitthenner/Gerntke (1998, S. 409) empfehlen höhere Zuschüsse für Träger, die einen besonderen Beitrag zur Einbeziehung von Frauen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik leisten.

Der **Übergang von der Arbeitslosigkeit in Leiharbeit** soll den Eckpunkten zufolge für Arbeitslose, bei denen die sofortige Aufnahme einer anderen Beschäftigung nicht zu erwarten ist, durch eine Verlängerung der zulässigen Überlassungsdauer an denselben Entleiher verbessert werden. Damit soll die Arbeitnehmerüberlassung die berufliche Integration schwer vermittelbarer Arbeitsloser verbessern.

Neu in das SGB III eingeführt bzw. verbessert wird die **berufliche Eingliederung Jugendlicher**, also der Übergang zwischen Schulsystem, Berufsvorbereitung, Ausbildung und Beschäftigung. Dabei sollen gemäß JOB-AQTIV bewährte Elemente des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wie z. B. Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche mit Wettbewerbsnachteilen, praxisorientierte berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sowie Kofinanzierung kommunaler Beschäftigungsangebote ab dem Jahr 2004 in die Regelförderung des SGB III übernommen werden. Damit werden in den Eckpunkten Forderungen u. a. des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik (2000, S. 9f.) sowie der Expertenkommission der BAG Arbeit (2000, S. 7) aufgenommen.

Verbessert werden soll auch der **Übergang von Erwerbsunfähigkeit in Beschäftigung**. Da Erwerbsminderungsrenten künftig zunächst nur befristet zuerkannt werden, kann die Situation auftreten, dass ehemals Erwerbsunfähige nach Besserung ihrer Leistungsfähigkeit wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Für diese Personen soll eine Absicherung in der Arbeitslosenversicherung geschaffen werden, indem sie versicherungspflichtig werden und die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung pauschale Beitragszahlungen für sie leisten.

Die Möglichkeiten Arbeitsloser, sich **bürgerschaftlich zu engagieren**, sollen durch JOB-AQTIV ebenfalls verbessert werden. Nach geltendem Recht verlieren ehrenamtlich tätige Alg/Alhi-Empfänger ihren Leistungsanspruch, wenn durch die Tätigkeit ihre Verfügbarkeit und die aktive Arbeitssuche eingeschränkt sind. Künftig soll es Arbeitslosen ermöglicht werden, wie beschäftigte Arbeitnehmer eine ehrenamtliche Tätigkeit

auch in einem Umfang von 15 und mehr Wochenstunden auszuüben, ohne dass der Leistungsanspruch entfällt, solange die berufliche Eingliederung dadurch nicht behindert wird. Diese Regelung soll einerseits das gesellschaftspolitisch erwünschte bürgerschaftliche Engagement stärken, andererseits den Arbeitslosen Chancen eröffnen, sich über diese Tätigkeiten möglicherweise in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

5.2.2 Modernisierung und Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung

Die Modernisierung und Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung wird seit längerem breit diskutiert und wurde im Bündnis für Arbeit als ein Schwerpunkt der anstehenden Reform der Arbeitsförderung vereinbart (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 2001, S. 4). Die in diesem Handlungsbereich geforderten Maßnahmen umfassen die Einführung von so genannten Profiling- und Assessment-Verfahren sowie von Eingliederungsverträgen. Die Anwendung dieser Maßnahmen kann je nach ihrer Ausgestaltung für den Interventionszeitpunkt aktiver Arbeitsmarktpolitik, für die Anknüpfung individueller Rechte der Versicherten hinsichtlich des Leistungszugangs oder aber für die Konzentration der Förderleistungen auf bestimmte Gruppen maßgeblich sein. Die Verfahren zur Verbesserung der Arbeitsberatung und -vermittlung gestalten somit in zentraler Weise den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung.

Bereits heute werden neue Methoden der Abschätzung des individuellen Risikos, langzeitarbeitslos zu werden, und Methoden zur Unterstützung einer auf das Individuum abgestimmten Beratung und Vermittlung entwickelt und in Modellversuchen erprobt. Im Rahmen von **Profiling-Verfahren** sollen durch die Kombination statistischer Risikomerkmale wie z. B. Alter und gesundheitliche Einschränkungen sowie die Einstufung bei weiteren persönlichen Merkmalen durch die Arbeitsvermittler das individuelle Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko ermittelt werden (vgl. Rudolph/Seiffert 2000). In den Niederlanden führt dieses Verfahren zur Einstufung Arbeitsloser in unterschiedliche Risikogruppen, für die dann jeweils andere Maßnahmentypen zur Verfügung gestellt werden. In den deutschen Modellversuchen werden Personen mit einem erhöhten Risiko zur Langzeitarbeitslosigkeit ermittelt, um das so genannte Case-Management präventiv auf diese Gruppe zu konzentrieren. Die Teilnahme ist freiwillig. Das Case-Management bei einem freien Träger umfasst die Analyse der Stärken und Schwächen des Arbeitslosen, Unterstützung bei der Bewerbung sowie bei Problemen, die nicht die Qualifikation betreffen (z. B. Schuldnerberatung). Die Modellversuche werden so durchgeführt, dass nach ihrem Abschluss eine experimentelle Evaluation möglich ist.

Nach den bisherigen Erfahrungen beim Einsatz von Profiling-Verfahren zur Verbesserung der adressatengerechten Arbeitsmarktpolitik zeichnen sich in der Praxis einige Fragen und Probleme ab (Rudolph/Seiffert 2000, S. 319). So scheinen die Arbeitslosen von dem Angebot eines Case-Management wenig Gebrauch zu machen, so dass fraglich ist, ob die in den Modellversuchen praktizierte freiwillige Teilnahme unter Wahrung des Datenschutzes – d. h. ohne drohende Sanktionen durch die Arbeitsämter – sinnvoll ist. Offen ist auch die Frage, zu welchem Zeitpunkt Profiling-Techniken eingesetzt werden sollen. Dabei muss geprüft werden, ob die Vorteile einer frühzeitigen Erhebung und des zeitnahen Eingreifens direkt nach Eintritt der Arbeitslosigkeit die dabei entstehenden erheblichen Kosten und die Gefahr, Personen in Maßnahmen zu binden, die auch ohne Unterstützung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, überwiegen. Schließlich ist noch nicht gesichert, ob mit Hilfe der messbaren Kriterien eine zuverlässige Risikoprognose überhaupt gelingen kann; in Großbritannien ist man offenbar zum gegenteiligen Ergebnis gekommen.

Eine weitere Innovation zur adressatengerechten Betreuung von Arbeitslosen, die Profiling-Verfahren ersetzen oder ergänzen kann, ist die Durchführung von **Assessment-Centern**. Sie werden in den Niederlanden seit einigen Jahren zur Unterstützung des Prozesses der Arbeitsvermittlung und -beratung angewendet und wurden in Kleve im Rahmen eines Modellversuchs auf deutsche Verhältnisse übertragen (vgl. Reisch 1999). Anders als bei den in der Privatwirtschaft üblichen Assessment-Centern zur Besetzung einer vakanten Stelle werden in diesen Verfahren allgemeine Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse festgestellt, um die Vermittlungsfähigkeit eines Arbeitslosen im aktuellen oder einem anderen Beruf zu diagnostizieren und zu ermitteln, wie das nachweisbare Potenzial wirkungsvoll bei der Bewerbung eingesetzt werden kann bzw. ob und für welche berufliche Weiterbildung der Arbeitslose geeignet ist. Während des etwa vierwöchigen Verfahrens sollen die Arbeitslosen Chancen zur Orientierung und Entwicklung erhalten sowie ihre Handlungskompetenz in den Themen berufliche Weiterbildung und Bewerbung erhöhen. Ein abschließendes Gutachten wird den Arbeitsvermittlern und -beratern des Arbeitsamtes als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt. Über die Erfolge des Verfahrens liegen noch keine Evaluierungen vor. Reisch (ebd., S. 66f.) weist darauf hin, dass der niederländische Erfolg mit dem Einsatz von Assessment-Centern u. a. darin begründet liegt, dass sowohl Diagnose und Vermittlung als auch berufliche Qualifizierung in einer Gesellschaft zusammengefasst sind. In Deutschland könne bei getrennten Zuständigkeiten die Gefahr bestehen, dass nach der intensiven diagnostischen Arbeit die intensive Beratungs- und Betreuungsarbeit durch die Arbeitsämter aus personellen Gründen nicht gewährleistet werden könne. Insofern sei zu empfehlen, das Assessment-Center mit einer eigenständig arbeitenden Vermittlungsagentur zu verbinden und eine enge Abstimmung mit den Weiterbildungsträgern herzustellen.

In den Eckpunkten zu JOB-AQTIV ist vorgesehen, dass die Arbeitsämter sofort bei Arbeitslosmeldung verpflichtend ein Profiling-Verfahren durchführen müssen, um festzulegen, ob eine schnelle Vermittlung möglich bzw. wahrscheinlich ist. Führt das Profiling-Verfahren zu keinen eindeutigen Ergebnissen hinsichtlich der Vermittlungsfähigkeit eines Arbeitslosen, so soll unverzüglich ein Assessment-Verfahren, das in der Regel von Dritten durchgeführt wird, klären, für welche berufliche Tätigkeit der Arbeitslose geeignet ist und welche Förderleistungen ggf. notwendig sind, bis eine Vermittlung erreicht werden kann. Die Teilnahme am Assessment-Verfahren soll obligatorisch sein. Die Ergebnisse der Beratung sollen in einer **Eingliederungsvereinbarung** festgehalten werden, die kontinuierlich an veränderte Verhältnisse angepasst und nach ihrem Ablauf fortgeschrieben wird. Diese legt die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes, die Eigenbemühungen des Arbeitslosen sowie ggf. künftige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung fest. Arbeitslose müssen an der Verwirklichung der Eingliederungsvereinbarung mitwirken; Zuwiderhandeln wird mit Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld sanktioniert (vgl. Abschnitt 5.2.4 für Details).

Die rot-grüne Koalition nimmt damit Vorschläge aus einem breiten Spektrum politischer Akteure und wissenschaftlicher Experten auf. Profiling-Verfahren zur Einschätzung des individuellen Risikos, langzeitarbeitslos zu werden, sowie Assessment-Center zur persönlichen Eignungsprüfung und Erarbeitung von Eingliederungsstrategien werden unter anderem von der BAG Arbeit (1999, S. 7), Benchmarking-Gruppe (2000, S. 11), Brinkmann/Kleinhenz (1999, S. 8), Expertenkommission der BAG Arbeit (2000, S. 6), der IAB Autorengemeinschaft (1998, S. 100) und Knuth (2000a, S. 7) empfohlen. Dabei wird teilweise davon ausgegangen, dass das Profiling-Verfahren unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit durchgeführt, teilweise, dass es spätestens nach drei Monaten Arbeitslosigkeit eingesetzt werden soll. Viele Befürworter

von Profiling-Verfahren gehen davon aus, dass ein anschließendes Assessment-Center nur für die Gruppe der Personen mit festgestellten Vermittlungshemmnissen notwendig ist. Eine Einteilung der Arbeitslosen in Risikogruppen wie in den Niederlanden wird hier eher ablehnend beurteilt; die zu ergreifenden Integrationsmaßnahmen sollen vielmehr individuenspezifisch festgelegt werden. Auch das Festhalten der im Profiling- und/oder Assessment-Verfahren gemeinsam zwischen Berater und den Arbeitslosen vereinbarten notwendigen Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wird einhellig begrüßt (ebd. sowie z. B. Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2000, S. 9). Nach den Vorstellungen der meisten Befürworter soll dieser Plan für beide Seiten, d. h. für das Arbeitsamt sowie für den Arbeitslosen verbindlich sein.

In den Eckpunkten ist zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung auch vorgesehen, die Träger von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verstärkt in die Vermittlung der Maßnahmenteilnehmer einzubeziehen, indem sie einen Vermittlungsauftrag erhalten und verpflichtet werden, Eingliederungsbilanzen zu erstellen. Entsprechende Empfehlungen hatte vor allem die Benchmarking-Gruppe (2000, S. 12) ausgesprochen. Bei den Trägern sollen Anreize zur Vermittlung durch mögliche erfolgsorientierte Honorare sowie einen Ausgleich der finanziellen Nachteile bei vorzeitigem Verlassen der Maßnahme aufgrund einer Vermittlung gesetzt werden (vgl. die entsprechenden Empfehlungen der Benchmarking-Gruppe 2000, S. 17; Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2000, S. 15; Rabe/Schmid 1999, S. 26; BAG Arbeit 1999, S. 12).

5.2.3 Stärkung der präventiven und frühzeitig einsetzenden Arbeitsmarktpolitik

Die Durchführung von Profiling- und ggf. Assessment-Verfahren soll nach dem Willen der Koalition dazu führen, dass der Einsatz aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente ohne die Einhaltung von Wartezeiten möglich wird, wenn dies nach dem Ergebnis der Beratung erforderlich ist. Zum Beispiel könnten einige Personen beginnend mit dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit Überbrückungsgeld erhalten oder an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilnehmen, wenn das sinnvoll erscheint; bei den meisten Arbeitslosen würden vorerst nur Vermittlungsbemühungen eingeleitet werden. Dadurch kann bei guter Prognosefähigkeit der entsprechenden Instrumente Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend vermieden werden. Über diesen Ansatz, der auf frühzeitige Intervention bei Arbeitslosigkeit setzt, hinaus ist eine Erweiterung und Verbesserung des Instrumentariums präventiver Arbeitsmarktpolitik geplant, um das Auftreten von Arbeitslosigkeit nach Möglichkeit zu verhindern.

Die Einführung von **Job-Rotationsprogrammen** als Regelinstrument des SGB III wurde bereits im Jahr 2000 im Bündnis für Arbeit beschlossen (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 2000). In JOB-AQTIV ist geplant, während der beruflichen Weiterbildung eines freigestellten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen arbeitslosen Stellvertreter durch das Arbeitsamt mit Lohnkostenzuschüssen zu fördern, wenn für die Dauer der Stellvertretung ein befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis entsteht. Je nach Höhe der Aufwendungen des Arbeitgebers für die Weiterbildung des Freigestellten kann der Lohnkostenzuschuss für den Stellvertreter 50 bis 100 Prozent der Lohnkosten betragen. Weiterhin wird die Vermittlung passender Stellvertreter und Stellvertreterinnen durch Dritte gefördert. Die Einführung des Instruments der Job-Rotation erfährt eine breite Zustimmung nicht nur in den Koalitionsfraktionen und im Bündnis für Arbeit, sondern auch bei der CDU/CSU (2001, S. 2), dem Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2000, S. 14) sowie in der Wissenschaft (z. B. Schömann et al. 1998b), wobei die BAG Arbeit eine Freistellung von Beschäftigten auch für „gesellschaftliche notwendige oder sinnvolle

Tätigkeiten“ fordert (1999, 8). Job-Rotation setzt in gewissem Umfang bei den Arbeitgebern Anreize für die Weiterbildung der Beschäftigten und hat in dem Sinne präventiven Charakter, dass sie nicht an eine akute Gefährdung des Arbeitsplatzes des zur Weiterbildung Freigestellten geknüpft ist.

Zur **Förderung der Weiterbildung ungelernter und gering qualifizierter Beschäftigter** ist in den Eckpunkten vorgesehen, als neues Förderinstrument die Möglichkeit zu schaffen, den Lohn von ungelernten Arbeitnehmern ganz oder teilweise zu erstatten, wenn diese zum Zwecke der Qualifizierung freigestellt werden. Des Weiteren ist vorgesehen, die Möglichkeiten zum Bezug von Teilunterhaltsgeld bei arbeitsplatznaher Qualifizierung mit gleichzeitiger Teilzeitbeschäftigung deutlich zu erweitern. Entsprechende Vorschläge hatte der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2000, S. 14f.) gemacht (ähnlich Knuth 2000a, S. 7). Auch hier geht es um die präventive Qualifizierung Beschäftigter, die nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Eine weitere Maßnahme in diesem Bereich ist die im Bündnis für Arbeit vereinbarte **Qualifizierungsoffensive für ältere Arbeitnehmer**, nach der die berufliche Weiterbildung von über 50-Jährigen befristet auf einen Zeitraum von vier Jahren durch die BA gefördert werden kann. Voraussetzung soll sein, dass die Beschäftigten aus Klein- und Mittelunternehmen mit in der Regel nicht mehr als 100 Beschäftigten bei fortbestehendem Beschäftigungsverhältnis an einer nicht nur kurzfristigen außerbetrieblichen Anpassungsqualifizierung teilnehmen. Mit dieser Maßnahme dürfte der Vorschlag der CDU/CSU (2001, S. 3) vom Januar 2001, die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer durch einen Nachlass der Arbeitgeber bei der Arbeitslosenversicherung zu honorieren, überholt sein.

In den Eckpunkten zum JOB-AQTIV-Gesetz sind schließlich Änderungen bei den **Sozialplanmaßnahmen** und beim **Struktur-Kurzarbeitergeld** enthalten (vgl. Abschnitt 4.1.4), die darauf zielen, diese für von Arbeitslosigkeit Bedrohte vorgesehene Instrumente für alle Beteiligten attraktiver zu machen. Im Einzelnen soll Struktur-Kurzarbeitergeld künftig auch für kleine Betriebe unter 21 Beschäftigten einsetzbar sein; Trainingsmaßnahmen sollen auch für von Arbeitslosigkeit Bedrohte gefördert werden können; bei den Sozialplanmaßnahmen soll ein Wahlrecht für den einzelnen Arbeitnehmer zwischen Abfindung und Eingliederungsmaßnahme zugelassen und damit die Inanspruchnahme erleichtert werden. Letzteres hatten in der Reformdiskussion unter anderen Baumann et al. (1999, S. S. 143) sowie Hagen/Steiner (2000, S. 273) gefordert. Die BAG Arbeit (1999, S. 11) hatte in diesem Handlungsbereich darüber hinaus vorgeschlagen, arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen wie Frühwarnsysteme, Beratungs- und Begleitstrukturen bei betrieblichen Problemen auszubauen und Arbeitsstiftungen zu fördern, die Personalabbau auffangen und begleiten können (ähnlich: SPD 2001; Benchmarking-Gruppe 2000). Nicht aufgegriffen wurden zudem die Empfehlungen, bei strukturbedingter Kurzarbeit eine Qualifizierung zwingend vorzuschreiben Knuth (2000a, S. 7) sowie die Förderung mit Überbrückungsgeld für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte auszudehnen (Benchmarking-Gruppe 2000, S. 15).

5.2.4 Vorschläge zu Rechten, Pflichten und Sanktionen

Obwohl das Thema der **Sanktionierung** nicht kooperierender Arbeitsloser durch den Ausspruch des Bundeskanzlers, Arbeitslose hätten kein Recht auf Faulheit, in die Diskussion gekommen ist, sind bislang keine weit reichenden Vorschläge zu neuen oder erweiterten Sanktionsmechanismen innerhalb des SGB III bekannt geworden. JOB-AQTIV sieht vor, Arbeitslose in Ergänzung der bisherigen Regelungen auch mit

einer zwölfwöchigen Sperrzeit beim Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe zu belegen, wenn sie auf ein Arbeitsangebot des Arbeitsamtes ohne wichtigen Grund nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin vereinbaren, diesen versäumen oder durch ihr Verhalten beim Vorstellungsgespräch die Arbeitsaufnahme vereiteln. Die Weigerung der Teilnahme an der Eignungsfeststellung wird entsprechend der Weigerung der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Eingliederung mit Sperrzeiten sanktioniert werden. Darüber hinaus werden in der politischen Diskussion die Arbeitsämter aufgefordert, die vorhandenen Möglichkeiten stärker auszunutzen, wobei diese wiederum von der Kooperation der Arbeitgeber abhängen, nicht Arbeitswillige zu melden und ggf. bei einem Widerspruchsverfahren als Zeugen aufzutreten.

Neue **Pflichten** der Arbeitslosen ergeben sich aus der Eingliederungsvereinbarung, allerdings gehen diese nicht wesentlich über die schon vorher bestehenden Pflichten (Verfügbarkeit, aktive Arbeitsuche usw., vgl. Abschnitt 4.1.1) hinaus. Auch in der politischen Diskussion wird hier kein erheblicher Reformbedarf gesehen. Allerdings fordert die BDA (2000, S. 7) die Wiedereinführung der vierteljährlichen Arbeitslosmeldung und hält von Beginn der Arbeitslosigkeit an jede Arbeit für zumutbar, die den Lebensstandard entsprechend der Entgeltersatzleistung sichert. Daraus ist abzulesen, dass die BDA auf den temporären Einkommenschutz verzichten will. Dahingegen wird von verschiedener Seite die Wiedereinführung des Qualifikationsschutzes gefordert (z. B. Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2000, S. 21), dem im Zuge der ökonomischen Veränderungen eine gesteigerte Bedeutung zugemessen wird. Diesem Ziel haben sich die Koalitionsfraktionen nicht angeschlossen. Die BAG Arbeit (1999, S. 7) befürwortet darüber hinaus den Aufschub von Vermittlungsbemühungen und somit die Einschränkung der Verfügbarkeitsanforderungen, wenn eine Tätigkeit in sinnvollen bzw. gesellschaftlich notwendigen Bereichen vereinbart wurde. Das in diesem Fall erzielte Einkommen soll durch „Rest-Leistungsansprüche“ aufgestockt werden. Die Expertenkommission der BAG Arbeit (2000, S. 6) befürwortet schließlich abgesicherte Phasen der kreativen Regeneration, um Flexibilitäts- und Mobilitätspotenziale zu erschließen.

Über die **Rechte** der Arbeitslosen gibt es zurzeit die intensivste Diskussion innerhalb dieses Themenbereichs. Die Forderungen beziehen sich teils auf einen individuellen Rechtsanspruch von Leistungsempfängern auf Teilnahme an aktiven Maßnahmen, anstatt des passiven Leistungsbezugs, teils auf einen Rechtsanspruch auch von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf präventive Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten und schließlich auf das Recht aller Arbeitslosen auf Zugang zum gesamten Spektrum der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Bei der ersten Variante des Rechtsanspruchs geht es um ein individuelles Recht auf die Aktivierung passiver Lohnersatzleistungen. In diesem Zusammenhang spricht die BAG Arbeit (1999, S. 7) von einem Initiativrecht der Arbeitslosen gegenüber den Arbeitsämtern, Rabe/Schmid (1999, S. 25) von einem verbindlichen Rechtsanspruch auf aktive arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen bei prinzipieller Deckungsfähigkeit passiver und aktiver Leistungen (ebenso die Expertenkommission der BAG Arbeit 2000, S. 9). Nach den in JOB-AQTIV formulierten Vorstellungen sollen Arbeitslose, die nach sechs Monaten nicht durch das Arbeitsamt vermittelt werden konnten, lediglich das Recht erhalten, sich vermittlerisch von Dritten betreuen zu lassen. Einen individuellen Rechtsanspruch auf aktive Förderung erhalten nur jene Arbeitslose, bei denen das Arbeitsamt die Notwendigkeit der Förderung sieht und diese in der Eingliederungsvereinbarung festhält.

Rabe/Schmid (ebd.) schlagen bezüglich der zweiten Variante eines Rechtsanspruchs nach einer gewissen Versicherungszeit die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines

Teils der eingezahlten Versicherungsbeiträge für präventive Maßnahmen vor, wobei die Leistungen nicht nach einem strengen Äquivalenzprinzip zugeteilt werden sollen, um Personen in niedrig bezahlten und Teilzeitjobs nicht zu benachteiligen. Diese Vorstellung deckt sich mit dem Konzept einer „Beschäftigungsversicherung“, bei der die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Laufe des Erwerbslebens ggf. mehrfach und auch präventiv in Anspruch genommen werden können, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern (vgl. Abschnitt 4.2.8 sowie Projektkommission der Heinrich-Böll-Stiftung 2001). In JOB-AQTIV werden zwar die präventiv ausgerichteten Instrumente für bestimmte Personengruppen gestärkt (vgl. Abschnitt 5.2.3), jedoch ohne dabei einen Rechtsanspruch einzuführen.

Im dritten Bereich geht es schließlich um den Ausbau der Arbeitslosenversicherung entweder zu einer Erwerbstätigenversicherung, bei der alle Erwerbstätigen Leistungsansprüche erwerben und somit im Falle der Arbeitslosigkeit an aktiven Maßnahmen teilnehmen können. Alternativ steht zur Diskussion, die aktiven Instrumente – steuerfinanziert – für alle Arbeitslosen zu öffnen. Die erste Lösung wird von der IAB Autorengemeinschaft (1998, S. 23) und bei der SPD (2001, S. 9) zurzeit vorsichtig angedacht und in völlig anderem Zusammenhang im Rahmen einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung diskutiert, zu der auch Selbstständige Zutritt hätten (Kröger/van Suntum 1999, S. 220f.). Unter anderem, weil die Erwerbstätigenversicherung keine Lösung für Ausstiegsphasen bietet, wird vor allem aus frauenpolitischer Sicht für die zweite Möglichkeit, dem freien Maßnahmenzugang für alle Arbeitslosen, plädiert (Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Arbeitsämter Hessen et al. 2000, S. 16; BAG Berufliche Perspektiven für Frauen 1999, S. 3). Die jetzt in JOB-AQTIV vorgesehene Versicherungspflicht für Erziehende von Kleinkindern, Bezieherinnen von Mutterschaftsgeld und vorübergehend Erwerbsunfähigen, bei der Beiträge durch Dritte geleistet werden, ist ein dritter gangbarer Weg, um den Leistungszugang bestimmter Personengruppen sicherzustellen.

5.2.5 Diskussion

Vorschläge für eine verbesserte Absicherung von Übergängen

JOB-AQTIV sieht zahlreiche und teilweise umfangreiche Reformen bei der Absicherung und Gestaltung einzelner Übergänge vor, auch wenn längst nicht alle in Abschnitt 4.2.8 aufgeführten bzw. von den politischen Akteuren vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten zum Tragen kommen. Dabei setzen die Koalitionsfraktionen weiterhin auf die Strategie, konkrete Übergangsformen zu begünstigen, indem sie für diese Übergänge Sonderkonditionen beim Leistungszugang oder den Einsatz spezifischer Förderinstrumente vorsehen. Wie in Abschnitt 4.2.8 ausgeführt wurde, läuft diese Politik einer spezifischen Begünstigung einzelner Übergangsformen Gefahr, weitere relevante Übergänge zu vernachlässigen und durch die darin enthaltene normative Wertung möglicherweise Lebens- und Erwerbsentscheidungen zu beeinflussen. Neu ist die Förderung des Übergangs von Elternschaft bzw. Invalidität in Beschäftigung durch Einführung einer Versicherungspflicht mit Beitragszahlung durch Dritte. Dieser Ansatz ist ein geeigneter Weg, um mehr Personengruppen als bisher in die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu integrieren.

Im Einzelnen wird die in JOB-AQTIV geplante Versicherungspflicht für Bezieherinnen von Mutterschaftsgeld und für Erziehungspersonen von Kindern unter drei Jahren sicherlich dazu beitragen, den Wiedereinstieg in Beschäftigung für diese Gruppe durch die Verfügbarkeit der aktiven und passiven Maßnahmen zu erleichtern. Es ist aber zu fragen, warum diese Begünstigung allein für Kindererziehende eingeführt

werden soll und nicht – wie in der politischen Diskussion gefordert – für alle Formen bislang anerkannter Familienarbeit, also auch für die Pflege von Familienangehörigen. Des Weiteren erscheint an einer Versicherungspflicht für Kindererziehende problematisch, dass dadurch Anreize zum verlängerten Erwerbsausstieg gegeben werden können, denn prinzipiell reicht ein einziger Monat versicherungspflichtiger Beschäftigung aus, um anschließend durch Kindererziehung Ansprüche auf Arbeitslosengeld zu erwerben. Anders als z. B. bei den in dieser Legislaturperiode beschlossenen Neuregelungen zur Elternzeit (Möglichkeit, bei verkürzter Elternzeit ein erhöhtes Erziehungsgeld zu beziehen) werden hier keine Anreize zur raschen Rückkehr in das Erwerbsleben gegeben. Schließlich ist bei der Verbesserung des Leistungszugangs das Problem der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenhilfe nicht angegangen worden, wodurch arbeitslose Frauen oftmals auf das Einkommen ihrer Ehemänner verwiesen werden, anstatt Zugang zu aktiven Maßnahmen und damit erhöhte Chancen auf einen eigenständigen Unterhalt zu erhalten.

Die geplante Verbesserung der Unterstützung Jugendlicher bei der beruflichen Eingliederung als Regelförderung des SGB III ist sicherlich sinnvoll. Allerdings werden hier Leistungen für eine Personengruppe eingeführt, die häufig noch keine Anwartschaften auf Arbeitslosengeld erworben hat. Diese Leistungen sind insofern als versicherungsfremd anzusehen, sollen jedoch aus allgemeinen Beitragsmitteln finanziert werden. Systematisch sauberer wäre es, Leistungen für Personen ohne Versicherungsschutz aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren (vgl. dazu die Diskussion in Abschnitt 4.1.5).

Vorschläge zur Modernisierung und Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung

Die Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung ist sehr zu begrüßen, da sie sich auch im internationalen Vergleich als sehr wirkungsvolles und relativ kostengünstiges Instrument der Arbeitsförderung erwiesen hat. Profiling-Verfahren können allerdings nicht per se eine individuengerechte Beratung sicherstellen, sondern unterliegen genau wie die bisherige Beratung der Gefahr einer schematisierenden Zuordnung Arbeitsloser zu Maßnahmen, wenn sie nicht mit hohem zeitlichen Aufwand betrieben werden. Eine individuelle umfassende Beratung von monatlich durchschnittlich rund 600.000 Zugängen in Arbeitslosigkeit (Stand 1999) könnten derzeit wohl weder die Arbeitsämter noch die existierenden externen Träger bewältigen.

Die Basierung des Angebots aktiver Förderleistungen auf das Ergebnis von Profiling-Verfahren kann nur dann sinnvoll sein, wenn sichergestellt ist, dass sie tatsächlich in der Lage sind, das individuelle Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit zuverlässig vorauszusagen und damit vorhandene Bedarfe an arbeitsfördernden Maßnahmen rechtzeitig zu entdecken. Wie die Ausführungen in Abschnitt 5.2.2 deutlich gemacht haben, ist die Leistungsfähigkeit von Profiling-Verfahren als Prognoseinstrument jedoch umstritten. Erweisen sich die Verfahren als unzuverlässig, können sie leicht zum Ausschluss Einzelner mit Förderungsbedarf von aktiven Leistungen führen. Letztendlich sind die einzelnen Arbeitslosen dann beim Zugang zu Maßnahmen vom Ergebnis einer – für sie unter Umständen kaum nachvollziehbaren – Diagnosemethode sowie nach wie vor von den Ermessensentscheidungen des Arbeitsamtes abhängig. Auf der anderen Seite könnten sich im Prozess der Aushandlung einer Eingliederungsvereinbarung möglicherweise leichter als in den bisherigen eher obrigkeitstaatlichen Strukturen kooperative Verhältnisse zwischen Arbeitsamt und Arbeitslosen ergeben.

Die Zuordnung von geeigneten Maßnahmen zu Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen auf der Basis von Prognoseinstrumenten wird zwangsläufig die Frage aufwerfen müssen, wie mit Personen umgegangen werden soll, die (vorerst) nicht vermittelbar erscheinen. In den Niederlanden wird in diesem Zusammenhang von einer teilweise stigmatisierenden Wirkung der Einteilung in Risikogruppen berichtet, die je nach Gruppenzugehörigkeit zum Ausschluss von Leistungen wie Vermittlungsbemühungen oder Bildungsmaßnahmen führen kann. Sind Arbeitslose dabei z. B. als nicht vermittelbar eingestuft (Gruppe 4), werden ihnen keine Dienstleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik angeboten, sondern sie werden an soziale Dienste verwiesen (vgl. Rudolph/Seiffert 2000). In Deutschland wird dabei die Frage, welchen Platz jene Personen in der Arbeitswelt zugewiesen bekommen sollen, die den erhöhten Anforderungen an die Mobilität und das lebenslange Lernen nicht gewachsen sind, expliziter als bisher diskutiert werden müssen, wobei es auch um den Stellenwert öffentlich geförderter Beschäftigung gehen muss.

Die im Rahmen von Assessment-Verfahren vorgesehene stärkere Adressatenorientierung der Beratung ist sehr zu begrüßen. Denn bislang wurden die individuellen Wünsche, Pläne und Vorstellungen durch die bloße Zuweisung in Maßnahmen vernachlässigt, wodurch unmittelbar Kosten der Beratung eingespart werden konnten, aber vermutlich die Effizienz teilweise durch eine falsche Maßnahmenwahl beeinträchtigt wurde. Die rechtlichen, bürokratischen und technischen Möglichkeiten setzen bislang der Individualisierung der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten enge Grenzen. Allerdings wird abzuwarten sein, wie groß der Anteil Arbeitsloser sein wird, die infolge des Profiling-Verfahrens anschließend in den Genuss der intensivierten Betreuung durch ein Assessment-Center kommen. Hinzu kommt das in JOB-AQTIV nicht gelöste Problem, dass nach den bisherigen Erfahrungen mit Assessment-Centern bei der „Rücküberweisung“ der Arbeitslosen an die Arbeitsämter ein Teil der gewonnenen Erkenntnisse verloren geht; eine Weiterbetreuung durch die externen Träger wäre zu bevorzugen. So sehr Profiling-Verfahren und Assessment-Center somit als Instrumente zur Intensivierung der Beratung und Vermittlung zu begrüßen sind, weisen sie doch jeweils Probleme im Detail auf und sollten nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.

Auch die Unterzeichnung einer Eingliederungsvereinbarung wird für sich genommen keinen positiven Einfluss auf die Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser ausüben können (Zimmermann/Schmidt 2001, S. 5). Von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass bei Einführung der Eingliederungsvereinbarung im Prinzip die individuellen Leistungsvoraussetzungen, die bislang für die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erfüllt sein müssen (z. B. Alter, Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit, Schwerbehinderung usw.), gänzlich entfallen könnten. Lediglich der vorhandene Versicherungsschutz bliebe bei einigen Maßnahmenteilen als Fördervoraussetzung erhalten. Da die Teilnahme an einer Maßnahme vom Ergebnis der Eingliederungsvereinbarung abhängig gemacht werden soll, ist es sinnvoll, sie zu Beginn der Arbeitslosigkeit aufzustellen, um den Zugang in die Maßnahmen nicht zu verzögern. Damit wird ein bedeutender Schritt in Richtung auf eine frühzeitig aktivierende Arbeitsmarktpolitik gegangen. Wichtig erscheint in jedem Fall, auf die Durchlässigkeit des Verfahrens zu achten und jederzeit einen Widerspruch der Arbeitslosen gegen die vom Arbeitsamt vorgeschlagene Eingliederungsvereinbarung zuzulassen.

Stärkung der präventiven und frühzeitig einsetzenden Arbeitsmarktpolitik

Der frühzeitige Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik für förderbedürftige Personen und auch die Stärkung präventiver Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik erscheint hinsichtlich der Anpassung der Beschäftigten an sich schneller verändernde Anforderungen der Wirtschaft sowie hinsichtlich der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit als ein sinnvoller Weg. Mit der Einführung von Job-Rotation als Regelinstrument des SGB III werden die positiven dänischen und schwedischen Erfahrungen mit der Verbindung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik übernommen; weitere „arbeitgebernahe“ Instrumente könnten folgen. Im Gegensatz zu Dänemark ist der für Deutschland vorgesehene Förderumfang allerdings relativ gering, denn dort wird auch das Entgelt des freigestellten Beschäftigten teilweise subventioniert (Emmerich 1999, S. 13). Insofern wird sich zeigen müssen, ob und in welchen Bereichen bei der gegenwärtig geplanten Ausgestaltung eine hohe Inanspruchnahme erreicht werden kann.

Die befristete Förderung der Weiterbildung gering qualifizierter Beschäftigter sowie der Qualifizierung Älterer im Betrieb ist ein weiterer Schritt in Richtung einer präventiven, vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ansetzenden Arbeitsmarktpolitik. Die Beschränkung der Förderung der Weiterbildung Älterer auf Klein- und Mittelbetriebe erscheint sinnvoll, um Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Ähnlich wie bei der Unterstützung bestimmter Übergangsformen fragt sich allerdings, mit welcher Berechtigung genau diese und keine andere Zielgruppe begünstigt wird. Zwar sehen auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien eine Anpassungsqualifizierung Älterer vor; dennoch sind ältere Arbeitnehmer nicht per se unterqualifiziert oder von Arbeitslosigkeit bedroht. Auf der anderen Seite gibt es weitere Personengruppen wie z. B. Erziehende, bei denen eine Dequalifikation droht, oder „Personen aus anderen Kulturkreisen“, die Sprachkurse benötigen (Knuth 2000a, S. 7) und die daher förderbedürftig sind. So erscheint es z. B. sinnvoll, Beschäftigten und Arbeitslosen während der Elternzeit eine (Teilzeit-)Weiterbildung zu finanzieren (Rabe 2001). Bei arbeitslosen Erziehenden wäre diese Förderung insofern präventiv, als sie zum Zeitpunkt der Weiterbildung dem Arbeitsmarkt noch nicht zur Verfügung stehen müssten.

Hiermit soll weniger die nun beschlossene Förderung in Frage gestellt werden als die Vorstellung, dass ein förderwürdiger Personenkreis stets eindeutig und ohne dabei andere, ebenfalls Förderbedürftige zu benachteiligen, abgegrenzt werden kann (vgl. dazu Abschnitt 4.2.8). Es ist deshalb – wenn man sich für eine präventive Arbeitsmarktpolitik ohne akute Gefährdung des Arbeitsplatzes entscheidet¹⁵ – zu überlegen, ob entweder stärker an der individuellen Situation anknüpfende Förderkriterien (z. B. ein Profiling auch für Beschäftigte) eingesetzt werden könnten oder alternativ die Arbeitslosenversicherung mit einem bestimmten Beitragsanteil generell für alle Beschäftigten auch zur präventiven Pflege der Beschäftigungsfähigkeit geöffnet werden soll. Die letztere Richtungsentscheidung wirft naturgemäß die Frage nach der Finanzierung auf.

Vorschläge zu Rechten, Pflichten und Sanktionen

Die vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten in Deutschland scheinen im Wesentlichen ausreichend zu sein, eher mangelt es an der konsequenten Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten. Bei Einführung von Eingliederungsvereinbarungen und Profiling-

¹⁵ Im Bündnis für Arbeit wurde vereinbart, Arbeitslosigkeit verstärkt vorbeugend zu verhindern (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 2001, 4) und auch im geplanten Wahlprogramm der SPD (2001, 9) ist diese Absicht festgehalten.

bzw. Assessment-Verfahren werden die Arbeitsämter und externen Träger anlässlich des damit verbundenen intensiveren und frühzeitigen Kontakts mit den Arbeitslosen vermutlich mehr Gelegenheit als bisher haben, sich ein Bild über ihre Arbeitsbereitschaft zu machen und ggf. Sanktionen zu verhängen. Auch im Bereich der Pflichten gibt es wenig Anpassungsbedarf; lediglich die Wiedereinführung eines dann modifiziert definierten Qualifikationsschutzes bei den Zumutbarkeitskriterien ist ein Thema, das nach wie vor auf der Agenda bleibt (vgl. Abschnitt 4.1.5).

Die Frage nach den Rechten der Arbeitslosen und Beschäftigten und ihrem Zugang zu aktiver Arbeitsmarktpolitik betrifft dagegen ein zentrales Problem, das sich vermutlich im Zuge der Flexibilisierung der Erwerbs- und Lebensbiografien immer deutlicher zeigen wird. Durch den Wechsel zwischen Beschäftigungsverhältnissen mit und ohne Sozialversicherungspflicht und Phasen der Familienarbeit und Bildung kann die Anzahl der Personen, die zeitweise oder dauerhaft aus dem Versicherungsschutz fallen, zunehmen. Neben den damit verbundenen Sicherungsrisiken wird dadurch potenziell auch die Mobilitätsbereitschaft der Einzelnen und damit die Anpassungsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft gehemmt. Selbst diejenigen Personen, die unter den Versicherungsschutz des SGB III fallen, haben so gut wie keine einklagbaren Rechte auf aktivierende Fördermaßnahmen im Falle der Arbeitslosigkeit bzw. zur präventiven Anpassung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Sie sind damit dem Ermessen der Arbeitsämter bzw. externer beratender Träger „ausgeliefert“. Zu Recht wird daher die Diskussion um die Rechte Arbeitsloser weitergehen, sei es um individuell einklagbare Rechte auf aktivierende Leistungen, sei es um den Anspruch auf präventive Leistungen im Sinne einer Beschäftigungsversicherung oder aber um den Zugang ausnahmslos aller Arbeitslosen zu aktiven Maßnahmen, der entweder über eine weitere Ausdehnung der Versicherungspflicht hin zu einer Erwerbstätigenversicherung und/oder durch entsprechende Steuerfinanzierung eines Teils der Leistungen verwirklicht werden könnte. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf jene Personengruppen gerichtet werden, die erhebliche Schwierigkeiten haben, mit den veränderten Anforderungen einer flexibilisierten Arbeitswelt Schritt zu halten und die möglicherweise erst nach umfangreicher arbeitsmarktpolitischer Intervention vermittelbar sind. Ein individueller Rechtsanspruch auf aktive Förderung könnte es dieser Gruppe ermöglichen, unbehelligt von bestehenden Tendenzen zum „Creaming“ unter den Arbeitslosen ihre individuellen Chancen entfalten zu können. Da einige dieser Vorschläge je nach ihrer Ausgestaltung mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden sein können, wird ihre Realisierung im politischen Prozess u. a. davon abhängen, wie die Kosten zwischen den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und dem Staat aufgeteilt werden können.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und häufiger werdenden Wechseln zwischen unterschiedlichen Beschäftigungs- und Lebensformen im Laufe des Erwerbslebens kommt der Förderung und Absicherung von Übergängen eine erhebliche Bedeutung zu. Bei dem für die Arbeitsmarktpolitik zentralen Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung kommt es darauf an, die Eigenbemühungen der Arbeitslosen durch geeignete Instrumente und Anreizstrukturen zu unterstützen. Die Bestandsaufnahme der geltenden Regelungen hat dabei ein Ungleichgewicht zwischen den relativ umfangreichen Pflichten der Arbeitslosen und einem nur grundsätzlich gegebenen, individuell jedoch nicht einklagbaren, Vorrang für aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht. Bei risikobehafteten Mobilitätsentscheidungen kann sich der/die Einzelne somit nicht darauf verlassen, bei Bedarf mit aktiven Leistungen gefördert zu werden. Seitens der Arbeitsämter

ven Leistungen gefördert zu werden. Seitens der Arbeitsämter geben die bestehenden Regelungen Anreize zur „Bestenauslese“ bei der Förderung mit aktiven Maßnahmen, u. a. indem innerhalb der Gruppe der Förderbedürftigen die Personen mit den besten Vermittlungschancen bevorzugt werden müssen. In diese Richtung wirken auch die 1997 eingeführten Eingliederungsbilanzen in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung. Diese Anreizstrukturen sind insbesondere für Personen mit größeren Anpassungsschwierigkeiten und von wiederholter Arbeitslosigkeit geprägten Erwerbskarrieren problematisch. Kontraproduktiv erscheint schließlich, dass rasche Vermittlungen ungeachtet der Qualifikationsstufe eines Arbeitsplatzes Vorrang haben, obwohl es gerade in einer „wissensbasierten“ Ökonomie wichtig erscheint, Priorität auf qualifikationsadäquate Vermittlungen zu legen.

Der Zugang von Arbeitslosen zu den Förderleistungen des SGB III stellt sich differenziert dar. Bestimmte aktive Maßnahmen sind denen vorbehalten, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben; auch Arbeitslose ohne diese Ansprüche können aber eine Reihe der aktiven Leistungen der Arbeitsförderungen beantragen. Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung von Arbeitsverhältnissen, die teilweise nicht der Versicherungspflicht unterliegen, und der Pluralisierung der persönlichen und familiären Lebensumstände wird die strenge Anbindung einiger Leistungsarten an den Versicherungsschutz nicht dem tatsächlichen Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen gerecht. Auf der anderen Seite finanzieren die Beitragszahlerinnen und -zahler bereits heute Leistungen auch für Personen, die keine Beiträge entrichtet haben. Vorausgesetzt, dass zur Unterstützung von Flexibilität und Sicherheit ein Zugang aller Arbeitslosen zu allen Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik für sinnvoll erachtet wird, erscheinen die Ausweitung des Versichertenkreises oder die steuerfinanzierte Verallgemeinerung des Leistungszugangs sinnvolle Reformoptionen.

In jedem Fall erscheint die Bindung der Leistungsberechtigung an den Bezug der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenhilfe problematisch. Insbesondere bei Frauen führt ein hohes Partnereinkommen in Verbindung mit einem geringen Leistungssatz häufig zur Verneinung der Bedürftigkeit. Durch die damit verbundene Verweigerung von einigen arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen wird in dieser Konstellation die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zementiert und die Frau auf das Einkommen des Ehemannes verwiesen. Die auch angesichts der zunehmenden Instabilität von Ehen erforderliche Individualisierung von Ansprüchen könnte z. B. dadurch verwirklicht werden, dass der Zugang zu allen aktiven Maßnahmen auch für Personen ermöglicht wird, bei denen die Arbeitslosenhilfe allein wegen fehlender Bedürftigkeit nicht gezahlt wird.

Die meisten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung setzen keine langen Fristen der Arbeitslosigkeit voraus. Insgesamt bieten die gesetzlichen Regelungen damit schon jetzt relativ viel Spielraum zu frühzeitigem Eingreifen. Allerdings erscheint es sinnvoll, alle Instrumente vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an in Abhängigkeit von einer individuellen Diagnose der Förderbedürftigkeit zugänglich zu machen und zweitens Mechanismen zu institutionalisieren, die eine tatsächliche Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten in der Praxis sicherstellen. Darüber hinaus scheint für einige Personengruppen eine Erweiterung der Möglichkeiten der präventiven Anpassung an veränderte Anforderungen sinnvoll. Bei den Instrumenten der Arbeitsförderung hat sich in erster Linie das Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit sowie die gemeinnützige Arbeitsnehmerüberlassung bewährt; bei ABM/SAM und FbW gibt es dagegen Verbesserungsbedarf. Erfahrungen anderer Länder weisen dabei auf die hohe Wirksamkeit von Beratung und Vermittlung sowie von Maßnah-

metypen hin, die unterschiedliche Formen der subventionierten Beschäftigung in Verbindung mit Qualifizierung bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern beinhalten.

Bei der Frage, wie die weiteren Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungs- und Lebensformen abgesichert sind, lässt sich feststellen, dass das Arbeitsförderungsrecht bereits stark auf Mobilität eingestellt ist. Insbesondere für die Übergänge in und aus befristeter und selbstständiger Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Familienarbeit und Aus- und Weiterbildungsphasen stehen relativ umfassende, wenn auch wenig transparente, Bestandsschutzregelungen für einmal erworbene Ansprüche zur Verfügung und es existieren teilweise erhebliche Sonderregelungen bei der Bemessung der Entgeltsersatzleistungen und beim Zugang zu Maßnahmen. Einige Instrumente der Arbeitsförderung wie z. B. das Überbrückungsgeld sind explizit zur Förderung dieser Übergänge vorgesehen.

Im Detail gibt es über die bestehenden Möglichkeiten hinaus unter dem Blickwinkel der Förderung und Absicherung von Übergängen noch Verbesserungsmöglichkeiten. So könnte z. B. die Situation kurzzeitig befristet Beschäftigter, die noch keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben haben, durch erleichterten Maßnahmezugang verbessert werden; Teil-Arbeitslosengeld könnte übergangsweise auch an ehemals vollzeitbeschäftigte Arbeitslose gezahlt werden, die keine Vollzeitstelle finden und sich bereit erklären, eine geringer bezahlte Teilzeitstelle anzunehmen; beim Übergang in selbstständige Beschäftigung erscheint u. a. eine Verlängerung der Frist für die Erfüllung der Vorbeschäftigungszeit sinnvoll, um nicht nur den passiven Leistungsbezug, sondern auch die Möglichkeit der Förderung z. B. mit Unterhaltsgeld eine Zeit lang zu schützen; um den Übergang in und aus Familienarbeit zu erleichtern sollten u. a. die Fristen, die für den Bezug von Lohnersatzleistungen und die Inanspruchnahme aktiver Leistungen maßgeblich sind, einheitlich gehandhabt werden; zur Förderung der Aus- und Weiterbildung erscheint es notwendig, Bestandsschutzregelungen nicht nur für geförderte Qualifizierungsmaßnahmen sondern, z. B. auch für die Unterbrechung der Arbeitslosigkeit wegen Aufnahme einer Hochschulausbildung vorzusehen. Andernfalls kann die individuelle Initiative durchaus gehemmt werden, da der/die Einzelne abwägen muss, ob er/sie den Verlust des Versicherungsschutzes des SGB III riskieren kann.

Allerdings ist wegen der diesen Detailregelungen unweigerlich zugrunde liegenden normativen Wertungen und Annahmen über aussichtsreiche Anpassungsstrategien zu fragen, ob nicht stärker pauschalierende Regelungen – d. h. die Definition eines festen Zeitraums, in dem ein Bestandsschutz für Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und auf die Nutzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums garantiert wird – der Ausdifferenzierung von Erwerbs- und Lebensmustern besser gerecht würden. Sie wären nicht nur offener für unterschiedliche Gestaltungsformen von Übergängen, sondern für die Betroffenen auch weitaus transparenter. Ziel sollte sein, dass die Beschäftigten ihre Mobilitätsentscheidungen am Arbeitsmarkt im Wissen darum und im Vertrauen darauf treffen können, dass ihnen im Falle des Scheiterns ihrer Eigenbemühungen Lohnersatz- und/oder Förderleistungen zur Verfügung stehen. Eine zeitliche Ausdehnung der Anknüpfungsmöglichkeit an einmal erworbene Ansprüche und Anwartschaften würde in der Arbeitslosenversicherung eine weitere Abkehr von einer reinen Risikoversicherung beinhalten und Leistungsanteile stärken, die – abgekoppelt vom unmittelbaren Verlust einer versicherungspflichtigen Beschäftigung – der Pflege der Beschäftigungsfähigkeit im Sinne einer „Beschäftigungsversicherung“ dienen.

Seit 1997 ist das Arbeitsförderungsrecht insbesondere durch die Stärkung der Eigenverantwortung Arbeitsloser im Zuge einer Neujustierung ihrer Rechte und Pflichten

sowie durch die Regulierung spezifischer Übergangsformen an die Anforderungen einer flexibilisierten Arbeits- und Lebenswelt angepasst worden. Das einem für September 2001 erwarteten Gesetzentwurf für eine erneute Reform des SGB III zugrunde liegende Eckpunktepapier JOB-AQTIV der Koalitionsfraktionen sieht relativ zahlreiche weitere Anpassungsschritte in diesem Handlungsbereich vor. So sollen spezifische Übergänge besser als bisher gefördert werden; über Maßnahmen für gering qualifizierte Leiharbeiter, Jugendliche und bürgerschaftlich Engagierte hinaus ist hier insbesondere die Einführung einer Versicherungspflicht für Bezieherinnen von Mutterschaftsgeld, von Erziehenden von Kindern unter drei Jahren und für befristet Erwerbsunfähige hervorzuheben. Problematisch erscheint bei der Gestaltung des Übergangs von Familienarbeit in Beschäftigung im Einzelnen, dass die Situation Pfleger und von Personen, die wegen fehlender Bedürftigkeit keine Arbeitslosenhilfe beziehen – in erster Linie verheiratete Frauen –, nicht verbessert werden soll. Insgesamt setzen die Koalitionsfraktionen weiter auf die Strategie, spezifische Übergangsformen zu begünstigen und nehmen das damit verbundene Risiko in Kauf, weitere relevante Übergangsformen zu vernachlässigen und dadurch letztendlich normativ zu bewerten.

Ein zweiter Schwerpunkt der geplanten SGB III-Reform bildet die Intensivierung der Arbeitsvermittlung und -beratung durch den Einsatz von Profiling- und ggf. Assessment-Verfahren sowie den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen. Dieser Reformschwerpunkt ist für die Gestaltung von Arbeitsmarktübergängen von Bedeutung, weil die Ergebnisse der Diagnose- und Beratungsverfahren künftig dafür ausschlaggebend sein werden, welchen Personengruppen welche Arten von Maßnahmen angeboten werden. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die Fragen, wie zuverlässig die Instrumente individuelle Risiken aufzeigen können, wie mit Personen umgegangen wird, die als nicht vermittelbar erscheinen und welche Chancen Einzelne haben, das in der Eingliederungsvereinbarung festzuhaltende Maßnahmenpaket mitzubestimmen. Diese Aspekte müssen bei Einführung der genannten Instrumente sorgfältig im Auge behalten werden. Schließlich bleibt auch festzuhalten, dass der Einsatz von Profiling-Verfahren allein keine nicht-schematisierende Beratung sicherstellt; diese muss durch ausreichende Beratungskapazitäten gewährleistet werden.

Ein Vorteil der individuenbezogenen Eingliederungsvereinbarung ist sicherlich, dass sie die schematisierenden Leistungsvoraussetzungen (z. B. Wartezeiten), die zur Inanspruchnahme der Instrumente bislang erfüllt sein mussten, überflüssig macht. Damit wird u. a. der Weg für einen frühzeitigen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geebnet. In den aktuellen Reformplänen finden sich darüber hinaus weitere Ansätze, die die präventive bzw. frühzeitig einsetzende Arbeitsmarktpolitik stärken. Neue präventive Instrumente umfassen Job-Rotationsprogramme, die Förderung der Weiterbildung gering qualifizierter und von älteren Arbeitnehmern im Betrieb. Bei den Instrumenten für von Arbeitslosigkeit Bedrohte sollen die Regelungen über Sozialplanmaßnahmen und zum Struktur-Kurzarbeitergeld verbessert werden. So sehr die präventive Pflege der Beschäftigungsfähigkeit zu begrüßen ist, fragt sich, ob es sinnvoll ist, in diesem Bereich nur auf bestimmte Zielgruppen abzielen, anstatt z. B. auch bei Beschäftigten auf die – ggf. mit Hilfe von Profiling- oder ähnlichen Verfahren zu diagnostizierende – Förderbedürftigkeit abzustellen.

Beim Thema Pflichten und Sanktionen sind in JOB-AQTIV keine weit reichenden Änderungen vorgesehen. Die politische Debatte zentriert sich einerseits um eine verstärkte Nutzung der bereits bestehenden Sanktionsmöglichkeiten und andererseits um die Frage, ob die Zumutbarkeitskriterien hinsichtlich eines besseren Schutzes der Qualifikationen verändert werden sollten. Am intensivsten wird diskutiert, welche

Rechtsansprüche Arbeitslosen perspektivisch eingeräumt werden sollten. Erstens geht es um einen individuellen Rechtsanspruch auf Aktivierung passiver Leistungen, zweitens um Ansprüche auf präventive Beanspruchung von Leistungen der Arbeitsförderung auch für Beschäftigte und drittens um die Frage, ob auch Arbeitslose ohne Ansprüche auf Lohnersatzleistungen Zugang zu aktiven Maßnahmen bekommen sollten. Während beim ersten Punkt lediglich der allgemeine Vorrang aktiver Maßnahmen individuell und somit auch für die Personen, die bislang bestehenden Tendenzen zur „Bestenauslese“ bei der Förderung zum Opfer fielen, einklagbar würde, beinhaltet der zweite die ansatzweise Verwirklichung des Konzepts einer „Beschäftigungsversicherung“, bei der Erwerbspersonen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Laufe des Erwerbslebens ggf. mehrfach und auch präventiv zum Erhalt und zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit einsetzen können. Der dritte Punkt schließlich würde der im Rahmen der Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse vermutlich zunehmenden Mobilität am besten gerecht, indem über eine Steuerfinanzierung eines Teils der Leistungen bzw. die Etablierung einer Erwerbstätigenversicherung ein allgemeiner bzw. breiter Zugang Arbeitsloser zu den aktiven Fördermaßnahmen der SGB III sichergestellt würde.

Literaturverzeichnis

- Almus, Matthias/Egeln, Jürgen/ Lechner, Michael/Pfeiffer, Friedhelm/Spengler, Hannes (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonomische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. ZEW Discussion Paper Nr. 98-36.
- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2000): Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung, zu beziehen über die IG Metall.
- Baumann, Rolf/Cramer, Ulrich/Kühl, Jürgen/Licht, Renate/Mußler, Monika/Perner, Detlef/Schmachtenberg, Rolf (1999): Memorandum „Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer“, zitiert nach Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 1, S. 142-143.
- Beblo, Miriam/Wolf, Elke (2000): How Much Does a Year off Cost? Estimating the Wage Effects of Employment Breaks and Part-Time Periods. ZEW Discussion Paper No. 00-69.
- Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (2000): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen, abrufbar unter www.buendnis.de.
- Berger, Peter A./Sopp, Peter (1992): Bewegtere Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie Nr. 3, S. 166-185.
- Brinkmann, Christian (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen der Arbeitsförderung, IAB-Werkstattbericht Nr. 2, Nürnberg.
- Brinkmann, Christian/Kleinhenz, Gerhard (1999): Die Zukunft der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik, Diskussionsbeitrag zur Projektgruppe „Zukunft der Arbeit“ beim SPD-Parteivorstand, mimeo.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (2000): Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 6. Spitzengesprächs am 10. Juli 2000, abrufbar unter: www.buendnis.de.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (2001): Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 7. Spitzengesprächs am 4. März 2001, abrufbar unter: www.buendnis.de.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (1999): Thesen und Leitlinien der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Arbeit e.V. für eine Reform des SGB III, abrufbar unter <http://www.bagarbeit.de>.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen (1999): Frauenpolitisches Positionspapier zum SGB III. Bremen, mimeo.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Übersicht über das Sozialrecht. 5. Auflage, Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2000): Eckpunkte der BDA zur SGB III-Reform. Berlin, mimeo.

- CDU/CSU (2001): Beschäftigung älterer Arbeitnehmer durch Qualifizierung sichern – drohendem Arbeitskräftemangel vorbeugen. Entschließungsantrag der Abgeordneten Schnieber-Jastram, Birgit u. a., Bundestagsdrucksache 14/5139.
- Deutscher Frauenrat (1996): Rückschritt für die Frauen. Stellungnahme zum Arbeitsförderungs-Reformgesetz, in: Informationen für die Frauen Nr. 11-12, S. 6-7.
- Eichler, Martin/Lechner, Michael (1999): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. IZA Discussion Paper Nr. 94, Bonn.
- Emmerich, Knut (1999): Der dänische Erfolgsweg zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Reihe „Globalisierung und Gerechtigkeit“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Expertenkommission der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit (2000): Leitlinien, Ziele, Reformansätze und Vorschläge für einen Paradigmenwechsel im Arbeitsförderungsrecht. Memorandum zur SGB III-Reform, abrufbar unter www.bagarbeit.de
- Fay, Robert G. (1996): Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers Nr. 18.
- Forschungsinstitut für Ordnungspolitik (1999), Die Zukunft der Erwerbsarbeit im Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Sicherheit, in: FiO-Brief 1/1999, S. 1-6.
- GFMK (2000): Frauenpolitische Eckpunkte zur Arbeitsmarktpolitik. Beschluss der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und –senatoren der Länder vom 7./8. Juni, mimeo.
- Hagen, Tobias/Steiner, Viktor (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden: Nomos.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2001): Expertise der Projektkommission Arbeit und Soziales der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: mimeo.
- Holst, Elke/ Maier, Friederike (1998): Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3, S. 506-518.
- IAB Autorengemeinschaft (1998): IAB-Agenda '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB Werkstattbericht Nr. 10, Nürnberg.
- Kaiser, Lutz (2001): Unbefristete Vollzeitbeschäftigung nach wie vor dominierende Erwerbsform in Europa, in: DIW Wochenbericht Nr. 9, S. 145-151.
- Kirsch, Johannes/Knuth, Matthias/Krone, Sirikit/Mühge, Gernot (2000): Ein Instrument mit vielen Gesichtern. Zweiter Zwischenbericht zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254 ff. SGB III. IAB Werkstattbericht Nr. 7, Nürnberg.
- Klose, Christoph/Bender, Stefan (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit einer ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3, S. 421-445.
- Knuth, Matthias (2000a): Aktivierung und Qualifizierung. Grundlinien der Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beitrag zum Fachgespräch der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 4. Mai, abrufbar unter www.iatge.de.

- Knuth, Matthias (2000b): Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen. Selten genutzt, zeitlich gestutzt – und dennoch erfolgreich, in: IAB Materialien Nr. 4, S. 12-13.
- Koalitionsfraktionen (2001): Eckpunkte für ein JOB-AQTIV-Gesetz. Zur Reform der Arbeitsförderung, Stand 4.7.2001, abrufbar unter www.gruene-fraktion.de/aktuell/neu/index-arbeitsfoerderung.htm.
- Kröger, Martin/van Suntum, Ulrich (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Leiterinnen der Referate für Frauenbelange der Landesarbeitsämter Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie der Referentin des Referats für Frauenbelange der Bundesanstalt für Arbeit (2000): Reform des SGB III im Jahre 2002. Änderungsvorschläge unter dem Blickwinkel der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Diskussionspapier, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Mackscheidt, Klaus (1991) Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34-35, S. 26-35.
- Mertens, Antje (1999): Job Stability Trends and Labour Market (Re-)Entry in West Germany. Max Planck Institute for Human Development and Humboldt University Berlin, mimeo.
- Mutz, Gerd et al. (1995): Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- OECD (2000): Employment Outlook, Paris.
- Pannenberg, Markus (1998): Zunehmende Selbstständigkeit in Deutschland von 1990 bis 1996. Starke Veränderungen im Bestand, in: DIW Wochenbericht Nr. 38, S. 687-691.
- PDS (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch. Gesetzentwurf der Abgeordneten Christina Schenk u. a., Bundestagsdrucksache 14/3227.
- Pfeiffer, Friedhelm/Reize, Frank (1998): Business Start-ups by the Unemployed – an Econometric Analysis Based on Firm Data. ZEW Discussion Paper Nr. 98-38.
- Prey, Hedwig (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Rabe, Birgitta (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Discussion Paper FS I 00 – 208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rabe, Birgitta (2001): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Chancen und Risiken für Frauenbeschäftigung, in: WSI Mitteilungen 5/2001, S. 323-328
- Rabe, Birgitta/Schmid, Günther (1999): Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37, S. 21-30.
- Rabe, Birgitta/Schmid, Günther (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: WSI Mitteilungen 5, S. 305-313.
- Reisch, Roman (1999): Assessmentcenter in der Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Sozialpolitik Nr. 5-6, S. 63-67.
- Rudolph, Helmut/Seiffert, Ulrich (2000): Profiling: Was ist das? Ein Modellprojekt zur

- frühzeitigen Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, in: Arbeit und Beruf Nr. 11, S. 317-319.
- Schmid, Günther (1986): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit, in: K.-J. Bieback (Hrsg.): Perspektiven der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung. Frankfurt/M.: Campus, S. 256-282.
- Schmid, Günther (1999): Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa, in: Schmähl, Winfried/Rische, Herbert (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos, S. 123-150.
- Schmitthenner, Horst/ Gerntke, Axel (1998): Vier Schritte zu einer besseren Arbeitsmarktpolitik, in: Soziale Sicherheit Nr. 12, S. 405-410.
- Schneider, Hilmar et al. (2000): Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle.
- Schömann, Klaus/Kruppe, Thomas/Oschmiansky, Heidi (1998a): Beschäftigungsdynamik und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union. Discussion Paper FS I 98-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schömann, Klaus/Mytzeck, Ralf/Gülker, Silke (1998b): Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries. Discussion Paper FS I 98-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- SPD (2001): Entwurf zum Leitantrag: Sicherheit im Wandel. Berlin, mimeo.
- Sell, Stefan (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3, S. 532-549.
- Zimmermann, Klaus F./Burda, Michael C./Konrad, Kai/Schneider, Friedrich/von Hagen, Jürgen/Wagner, Gert G. (1998): Petersburger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst Nr. 11, S. 652-653.
- Zimmermann, Klaus F./Schmidt, Christoph M. (2001): Reformziele und Stand der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Eine kritische Bestandsaufnahme. Berlin/Bonn/Heidelberg, 24.Juli 2001, mimeo.

III.4 Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die Alterssicherung

Gerhard Bäcker¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	443
Abkürzungsverzeichnis	445
1. Problemstellung	446
2. Strukturprinzipien der Rentenversicherung und ihre Folgewirkungen.....	447
2.1 Arbeitnehmersversicherung und Vorrang des Äquivalenzprinzips.....	447
2.2 Alterssicherung von Frauen	451
3. Sozialpolitische Regelungen und Erwerbs- und Lebensmuster im Wechselerhältnis.....	453
3.1 Rentenversicherung als Normgeber	453
3.2 Doppelfunktion von Schutz und Gestaltung: Widersprüche und Wertentscheidungen	455
3.3 Beeinflussung von Lebensformen und Erwerbsmustern durch die Rentenversicherung.....	457
4. Flexibilisierung: Umbrüche in der Arbeits- und Lebenswelt und ihre Risiken.....	460
4.1 Gefährdungen von Sicherungsschutz und Sicherungsniveau.....	460
4.2 Verschiebung, aber keine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses	462
4.3 Unsicherheiten traditioneller Lebensformen.....	465
5. Grundsicherung im Alter	466
5.1 Grundsicherungsmodelle	466
5.2 Probleme eines Systemwechsels	468
6. Alterssicherung nach der Rentenstrukturreform – Darstellung und Bewertung.....	470
6.1 Paradigmenwechsel: Absenkung des Rentenniveaus und Förderung der privaten Vorsorge.....	470
6.1.1 Neufassung der Rentenformel.....	470
6.1.2 Förderung der privaten Vorsorge.....	472

¹ Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Fachhochschule Niederrhein/Mönchengladbach.

6.1.3	Stärkung der betrieblichen Altersversorgung.....	473
6.1.4	Niveauabsenkung und private Vorsorge: Eine Antwort auf die Flexibilisierung?	473
6.2	Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau und Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung	477
6.2.1	Kinderbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten	477
6.2.2	Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung	479
6.2.3	Rentensplitting unter Ehegatten.....	480
6.3	Schließung von Beschäftigungslücken.....	481
6.4	Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	481
6.4.1	Die Neuregelung.....	481
6.4.2	Probleme der neuen Grundsicherung.....	482
7.	Handlungs- und Reformbedarf.....	484
7.1	Der Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand.....	484
7.1.1	Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch höhere Altersgrenzen?	484
7.1.2	Arbeitszeit, Lebenszeit und Ruhestandsalter.....	487
7.1.3	Flexible Arbeitszeitgestaltung in lebenszeitlicher Perspektive	488
7.2	Ausweitung des Versichertenkreises	490
7.3	Schließung von Versicherungslücken	492
7.3.1	Pauschale oder gezielte Förderung?	492
7.3.2	Kindererziehungszeiten und Zeiten der Arbeitslosigkeit	494
8.	Ausblick	495
	Literaturverzeichnis	496

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AVID	Altersvorsorge in Deutschland
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BU	Berufsunfähigkeit
EU	Erwerbsunfähigkeit
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GSiG	Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung Alter bei Erwerbsminderung
I-und-K-Technologien	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
RV-Beiträge	Rentenversicherungsbeiträge
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

1. Problemstellung

Nachdem am 11.05.2001 schließlich auch der Bundesrat dem Altersvermögensgesetz zugestimmt hat, wird die seit Jahren so kontrovers diskutierte Rentenreform in ihren wesentlichen Teilen ab 2002 in Kraft treten. Obgleich mit dem gesamten Reformpaket grundlegende Veränderungen hinsichtlich der Zielrichtung, Ausgestaltung und Finanzierung der Alterssicherung in Deutschland verbunden sind und immer wieder die Rede von einer nachhaltigen „Struktur“-Reform war, ist bereits jetzt abzusehen, dass auch dies nicht die letzte Reform gewesen sein wird. Weitere Änderungen in den Systemen der Alterssicherung werden folgen (müssen), da viele Probleme ungelöst geblieben sind. Zu nennen sind hier nur die Folgewirkungen des anstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Besteuerung von Renten. Zugleich erwachsen in einer sich dynamisch entwickelnden Wirtschaft und Gesellschaft neue Herausforderungen und Anforderungen, auf die reagiert muss, soll die Alterssicherung leistungsfähig und finanzierungsfähig bleiben.

Eine grundlegende Herausforderung für das System der sozialen Sicherung allgemein und der Alterssicherung im Besonderen wird die Frage sein, wie der anhaltende Trend von Veränderungen und Ausdifferenzierungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch in den privaten Lebensformen im sozialen Leistungssystem aufgegriffen und berücksichtigt werden kann. Wenn anzunehmen ist, dass die Arbeitswelt flexibler und die privaten Lebensentwürfe und -formen vielfältiger werden, dann hat dieser ökonomische und sozial-strukturelle Wandel Rückwirkungen vor allem auf die Rentenversicherung. Deshalb ist zu überprüfen, in welchem (Wechsel-)Verhältnis Rentenversicherung und Arbeitsmarkt und Lebenswelt zueinander stehen und welcher Anpassungs- bzw. Veränderungsbedarf sich ergibt. Ziel sollte dabei sein, dass auch bei sich wandelnden Rahmenbedingungen in der Arbeits- und Lebenswelt die Einkommens- und Versorgungslage für alle älteren Menschen gesichert bleibt: Nach Erreichen der Altersgrenze bzw. beim Eintritt vorzeitiger Erwerbsminderung soll Armut zuverlässig vermieden und der im Arbeitsleben erreichte Lebensstand weitgehend beibehalten werden können. Im Sinne des Konzepts der „Flexicurity“ sollen also Flexibilität und Sicherheit verknüpft und nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Der hier skizzierten Problemstellung kommt im deutschen System der Alterssicherung deshalb eine bedeutende Rolle zu, da die Rentenversicherung eng mit dem Arbeitsmarkt und dem Erwerbsstatus verknüpft ist. Die Rentenversicherung kann als ein lohnarbeitszentriertes System bezeichnet werden, das sowohl den Umfang des gesicherten Personenkreises als auch die Leistungshöhe und die Finanzierung an die Form, Intensität und Dauer der abhängigen Erwerbstätigkeit koppelt. Normativer und faktischer Bezugspunkt der Rentenversicherung ist das Normalarbeitsverhältnis, dessen grundlegendes Merkmal ein auf Dauer angelegtes, existenzsicherndes Vollzeitbeschäftigungsverhältnis ist, bei dem die Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, soziale Sicherung) kollektivvertraglich und/oder arbeits- sowie sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind (vgl. Bosch 2001, S. 220). Zugleich berücksichtigt die Rentenversicherung im Rahmen der abgeleiteten Sicherungsansprüche die Lebens- und Familienformen; die Eheorientierung ergänzt die Lohnarbeitsorientierung.

Nun wird die Alterssicherung in Deutschland nicht ausschließlich über die Rentenversicherung gewährleistet. Hinzu kommen die Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge. Aber dieses „3-Säulen“-Modell ist ungleichgewichtig. Das absolute Schwergewicht kommt der Rentenversicherung zu. Nahezu 90% der Bevölkerung sind als Versicherte oder Rentenempfänger in den Generationenvertrag der Rentenversicherung eingebunden (BMA 1998, S. 220 f).

85% des Einkommens eines Durchschnittsruheständlers stammen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), 10% aus privater Vorsorge und 5% aus Betriebsrenten (Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 303). Zwar wird in Zukunft der betrieblichen Alterssicherung und der privaten Vorsorge ein wachsendes Gewicht zukommen; gleichwohl werden sich die Anteilsproportionen der Teilsysteme in Bezug auf die Haushaltseinkommen älterer Menschen nur langsam verschieben:

2. Strukturprinzipien der Rentenversicherung und ihre Folgewirkungen

2.1 Arbeitnehmersversicherung und Vorrang des Äquivalenzprinzips

Versicherter Personenkreis

Die Rentenversicherung lässt sich hinsichtlich des geschützten Personenkreises als eine Versicherung *abhängiger* Erwerbstätiger bezeichnen. Pflichtversichert sind alle Arbeiter und Angestellten; eine von der Höhe des Arbeitsentgeltes abhängige Versicherungspflichtgrenze wie in der Kranken- und Pflegeversicherung gibt es nicht (mehr). Der Grundsatz der Versicherungspflicht abhängiger Arbeit wird jedoch bei zwei Beschäftigtengruppen durchbrochen: Versicherungsfrei sind Beamte, die im Sondersystem Beamtenversorgung abgesichert sind, sowie die Beschäftigten in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen².

Selbstständige bleiben – entsprechend der Tradition der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung – von der Mitgliedschaft in der Rentenversicherung ausgeschlossen. Aber auch von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen: Wir kennen eine Fülle von Sonderregelungen, die einzelne Gruppen von Selbstständigen in die Rentenversicherung einbeziehen (z. B. Pflichtversicherung „kleiner“ Selbstständiger wie Handwerker, selbstständige Lehrer und Erzieher, Pflegepersonen, Hebammen, Hausgewerbetreibende, Künstlern und Publizisten) oder die für andere Gruppen von Selbstständigen besondere Systeme vorsehen (z. B. Alterssicherung für Landwirte, Versorgungswerke der freien Berufe für Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten, Steuerberater usw.). Ab 1999 neu in die Pflichtversicherung aufgenommen wurden Selbstständige, die als „arbeitnehmer-ähnliche Selbstständige“³ als besonders schutzwürdig gelten. Davon zu unterscheiden sind die „Scheinselbstständigen“, die als tatsächlich abhängig Beschäftigte in allen Zweigen der Sozialversicherung versicherungspflichtig sind. Durch das Sozialversicherungskorrekturgesetz von 1998⁴ wurden die Abgrenzungskriterien,⁵ nach denen sozialversicherungsrechtlich Scheinselbststän-

² Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse liegen dann vor, wenn das Beschäftigungsverhältnis nicht länger als für 50 Arbeitstage oder 2 Monate im Jahr vereinbart ist (kurzzeitige Beschäftigung; ohne Berücksichtigung von Arbeitszeit und Arbeitsentgelt) oder wenn bei dauerhafter Beschäftigung die Arbeitszeit unterhalb 15 Wochenstunden liegt und das Arbeitseinkommen 630 DM im Monat nicht übersteigt.

³ Ein-Personen-Unternehmen, die im Zusammenhang mit ihrer selbstständigen Tätigkeit keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigten (Familienangehörige gelten als Beschäftigte) und die auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind. Die Versicherungspflicht gilt nur für die Rentenversicherung; die Betroffenen haben den vollen Beitragssatz allein zu tragen.

⁴ Nach anhaltenden Protesten wurden die mit Beginn des Jahres 1999 in Kraft getretenen Regelungen bereits wenige Monate später (Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit von 2000) rückwirkend nachgebessert.

⁵ Scheinselbstständigkeit wird – nach Maßgabe der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien –

digkeit vermutet wird, und die Beweislastregelungen präzisiert, um einen Missbrauch besser bekämpfen zu können.

Charakteristisch für all diese Regelungen ist, dass ein systematischer Umgang mit der Selbstständigkeit nicht sichtbar wird (Bieback 1999, S. 167 ff.). Vor allem die sog. neuen Selbstständigen bleiben bei der im Wesentlichen nach bestimmten Berufen und Tätigkeiten vorgenommenen Zuordnung außen vor (Igl 1998, S. 287 ff.). Eine sozialpolitische Begründung gibt es dafür nicht. Der Umkehrschluss, dass gerade jene Selbstständigen, die keinem Pflichtversicherungsschutz unterliegen, am besten und ehesten in der Lage sind, freiwillig und privat für ihr Alter vorzusorgen, ist jedenfalls unzulässig.

Sicherungsniveau

Für die Höhe des individuellen Sicherungsniveaus ist das Prinzip der Teilhabeäquivalenz maßgeblich: Danach hängt die (relative) Höhe der Lohnersatzleistungen aus der Rentenversicherung unmittelbar von der Höhe des persönlichen versicherungs- und beitragspflichtigen Arbeitsentgelts ab. Ein hohes Arbeitsentgelt führt zu relativ hohen, ein niedriges zu relativ niedrigen Versicherungsleistungen. Konkret berechnen sich die individuellen Renten nach dem lebensdurchschnittlichen Bruttoeinkommen des einzelnen Versicherten im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen aller Versicherten. Die so ermittelten persönlichen Entgeltpunkte werden zur Feststellung der konkreten Rentenhöhe mit dem aktuellen Rentenwert vervielfältigt.⁶ Eine niedrige Rente ist demnach immer Ergebnis von nur wenigen Entgeltpunkten. Die Entgeltpunkte werden nicht danach bemessen und bewertet, in welcher Arbeitszeit das Jahreseinkommen erreicht worden ist. Ein geringes Einkommen im Sinne der Sozialversicherung kann also sowohl das Ergebnis niedriger Stundenlöhne bei Vollzeitarbeit, hoher Stundenlöhne bei Teilzeitarbeit oder niedriger Stundenlöhne und zugleich geringer Arbeitszeiten sein.

Phasen der Beschäftigung mit niedrigem Einkommen schlagen bei den Entgeltpunkten umso stärker negativ zu Buche, je länger diese Phasen dauern und je weniger Beitragszeiten insgesamt vorliegen. Das heißt, dass eine kurzfristige Phase mit Niedrigeinkommen in einem langen Versicherungsverlauf die Rentenhöhe nur unwesentlich mindert, dass aber andersherum langjährige niedrig bezahlte Arbeit zu sehr niedrigen Renten führt. Entsprechende Wirkungen auf die Rentenhöhe entstehen auch durch den Wechsel von Vollzeitarbeit auf Teilzeitarbeit. Da Teilzeitarbeit mit proportionalen Einbußen im Bruttoeinkommen verbunden ist, fallen die späteren Verluste bei der Altersrente umso höher aus, je größer das Gewicht der Teilzeitarbeit im ge-

vermutet, wenn drei von fünf Kriterien erfüllt sind (vgl. Knospe/Marx 2000; S. 5 ff.). Personen gelten als abhängig beschäftigt, die

- regelmäßig keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen,
- auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind,
- für abhängig Beschäftigte typische Arbeitsleistungen erbringen,
- Tätigkeiten ausüben, die typische Merkmale unternehmerischen Handelns nicht erkennen lassen,
- Tätigkeiten ausüben, die der Tätigkeit entspricht, die sie für denselben Auftraggeber zuvor als abhängig Beschäftigte ausgeübt haben.

⁶ Für die Höhe der individuellen Rente ist darüber hinaus entscheidend, wann die Rente bezogen wird. Bei einem Altersrentenbezug vor der Regelaltersgrenze kommt es zu einem Rentenabschlag, der in der Rentenformel als „Zugangsfaktor“ berücksichtigt wird und pro vorgezogenem Monat zu einer Rentenminderung von 0,3% bzw. 3,6% führt. Andererseits erhöht sich die Rente um einen Zuschlag, wenn sie nach Vollendung des 65. Lebensjahres noch nicht in Anspruch genommen wird. Der Zuschlag beläuft sich auf 0,5% pro verlängertem Monat.

samten Versicherungsverlauf ist und je stärker die Arbeitszeit und damit das Bruttoeinkommen gegenüber der Vollzeitnorm reduziert wird.⁷

Aus diesem Prinzip der Einkommens- und Zeitproportionalität folgt, dass sich Erwerbsunterbrechungen oder die Tätigkeit in einem nicht der Versicherungspflicht unterliegenden Beschäftigungsverhältnis besonders nachteilig auf die Rentenhöhe auswirken, da für diese Zeit überhaupt keine Entgeltpunkte erworben werden. Da in der Arbeitsmarktrealität kurze und unterbrochene Versicherungsverläufe mit niedrigen Arbeitsentgelten einhergehen und niedrige versicherungspflichtige Arbeitsentgelte auf der Basis von Teilzeitarbeit wiederum mit niedrigen Lohnsätzen korrelieren, kumulieren die beiden Faktoren, was zu Lasten der Renten vor allem von Frauen geht. Die Erwerbs- und Versicherungsbiografien von Frauen, und hierbei insbesondere von verheirateten Frauen und von Müttern, sind bekanntlich gleichermaßen geprägt sowohl durch diskontinuierliche Versicherungsverläufe als auch durch niedrige Einkommen (Teilzeit wie Vollzeit) (Althammer/Pfaff 1999, S. 48 ff.). Im Ergebnis widerspiegelt die Rentenberechnung also die Hierarchie der Erwerbseinkommen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Entgeltpunkte an der Relation des individuellen zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen orientieren, und damit ein noch größeres Maß an Differenzierung aufweisen als die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer nach Besteuerung.

Die Folgewirkungen von geringen Entgeltpunkten spiegeln sich in der Rentenversicherungsstatistik wider: Betrachtet man die Rentenschichtung, so zeigt sich, dass Ende 1999 in der Arbeiterrentenversicherung/alte Bundesländer 22,5% der Männer und 71,3% der Frauen eine Versichertenrente von weniger als 1.000 DM im Monat erhielten, im Bereich der Angestelltenversicherung betraf dies 11,2% der Männer und 46,7% der Frauen (BMA 2000).⁸ Diese Daten lassen erkennen, wie wenig aussagefähig die in der rentenpolitischen Diskussion bemühte pauschale Größe „Standardrente“ von 2.186 DM im Monat (2000) ist. Für diese Modellrente werden 45 Versicherungsjahre bei einem Durchschnittseinkommen unterstellt, was von der Mehrzahl der Versicherten und hier vor allem von den Frauen nicht erreicht wird.

Wie eng die Grenze zur Sozialhilfeschwelle⁹ gesteckt ist, zeigt folgende Modellrechnung für 1998: Selbst wenn im Rahmen der Versicherungsbiografie 0,75 Entgeltpunkte je Jahr erreicht werden, und damit dauerhafte Teilzeitarbeit mit geringer Stundenzahl und/oder an der 50%-Schwelle bemessene Niedriglöhne ausgeklammert bleiben, müssen immerhin 35 Versicherungsjahre vorliegen, um eine Netto-Rente von 1.167 DM zu erhalten. Im gleichen Jahr lässt sich das Bedarfsniveau der Sozialhilfe für eine alleinstehende Person inklusive durchschnittlicher Mietkosten auf 1.150 DM/ alte Bundesländer beziffern (Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 136).

⁷ Dieser Effekt tritt bei den Sach- und Dienstleistungen, die durch die Sozialversicherung, und zwar in erster Linie durch die Kranken- und Pflegeversicherung, gewährt werden, nicht auf. Das Sachleistungsprinzip zielt auf die Bedarfsdeckung unabhängig von der Höhe des versicherungspflichtigen Entgelts und der Beitragszahlung. Insofern führen Kranken- und Pflegeversicherung zu einer interpersonellen Umverteilung zu Gunsten von Niedrigverdienern und/oder Teilzeitbeschäftigten (vgl. Bäcker 1996, S. 227 f.; Klammer 1998, S. 258 ff.).

⁸ Berücksichtigt man, dass sich unter den Männern mit niedrigen Renten regelmäßig solche Versicherte befinden, deren Versicherungsdauer wegen des Übergangs in eine selbstständige Tätigkeit nur kurz ist, die aber häufig noch über anderweitige Alterssicherungsansprüche verfügen, vergrößern sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede noch.

⁹ Die Rede ist hier vom rechnerischen Einkommensschwellenwert. Der tatsächliche Bezug von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) hängt von noch weiteren Faktoren ab, vgl. weiter unten.

Sozialer Ausgleich

Der äquivalente Zusammenhang von Erwerbsbiografie und Renten wird durch die Leistungen des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung zwar gemildert, aber nicht aufgehoben. Die Rentenversicherung als ein Teil der *Sozialversicherung* gleicht Lücken in den Erwerbsverläufen in bestimmten Situationen aus und greift in Ausnahmefällen zu einer Höherbewertung niedriger Einkommen, so dass die Versicherungsbiografien kein reines Spiegelbild der Erwerbsbiografien darstellen. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Regelungen (die in den skizzierten Rentenschichtungen bereits berücksichtigt sind):

- Die Rente nach Mindesteinkommen sieht, begrenzt auf Versicherungszeiten vor 1992, eine Mindestbewertung niedriger Entgeltpunkte vor, wenn der Durchschnittswert aller Pflichtbeiträge (also nicht nur einzelner Jahre) unter 75% des Durchschnittsverdienstes liegt. Da der Umfang der Arbeitszeit hierbei keine Rolle spielt (weil die Arbeitszeit von den Versicherungsträgern auch gar nicht ermittelt wird), kommt diese Regelung allerdings nicht per se Niedrigeinkommensbeziehern im Sinne niedriger Stundensätze zu Gute, sondern im besonderen Maße Teilzeitbeschäftigten. Um diesen Effekt einer pauschalen Besserstellung bei Teilzeitarbeit zu begrenzen, erfolgt die Aufstockung nicht generell auf 75%, sondern auf das 1,5fache des Durchschnitts bis zu maximal 75%. Bei einem lebensdurchschnittlichen Einkommen von beispielsweise 40% errechnet sich daraus eine Mindestbewertung von 60%.
- Die Entgeltpunkte für die ersten Jahre einer versicherungspflichtigen Beschäftigung (vor Vollendung des 25. Lebensjahres) bzw. für Zeiten einer Berufsausbildung werden für 36 Monate auf maximal 75% des Durchschnittsverdienstes aufgestockt.
- Zeiten der Ausbildung (an weiterführenden Schulen und Hochschulen) werden für drei Jahre anerkannt und im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung angerechnet.
- Zeiten von Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug gelten als Beitragszeiten, die Beitragszahlung übernimmt die Bundesanstalt für Arbeit.
- Zeiten der Kindererziehung gelten als rentenbegründende und -steigernde Zeiten: Je Kind (ab 1992) werden drei Jahre anerkannt (für Kinder, die vor 1992 geboren sind, je ein Jahr) und mit 100% des allgemeinen Durchschnittseinkommens, also mit einem Entgeltpunkt je Jahr, bewertet. Kindererziehungszeiten werden additiv zu den Beiträgen aus Erwerbstätigkeit angerechnet, d. h., sie werden auch in den Fällen zusätzlich gewährt (bis zur Beitragsbemessungsgrenze), in denen bereits Beiträge aus einer zeitgleichen Erwerbstätigkeit an die GRV entrichtet worden sind.
- Vergleichbar geregelt ist die rentenrechtliche Anerkennung von privater, nicht erwerbsförmiger Pflegetätigkeit; je nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit des zu Pflegenden übernimmt die Pflegeversicherung die Beitragszahlungen. Eine zeitliche Begrenzung gibt es nicht.

Verfolgt man das Verhältnis zwischen Äquivalenzprinzip einerseits und sozialem Ausgleich und Bedarfsprinzip andererseits im Verlauf der letzten Jahre und Jahrzehnte lässt sich ein Trend hin zu einer Verstärkung des privatversicherungsförmigen Äquivalenzgedankens feststellen (vgl. Michaelis 2001, S. 178 f.; Döring 1995, S. 27 ff.); während demgegenüber die Berücksichtigung von beitragsfreien Zeiten und die Höherbewertung ungünstiger Einkommenspositionen kontinuierlich zurückge-

nommen worden ist. Dies betrifft insbesondere die Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie von Zeiten der Arbeitslosigkeit.¹⁰ Diesem Trend läuft allerdings die Anerkennung von Kindererziehungszeiten und Zeiten der Pflege als vom Bund bzw. von der Pflegeversicherung finanzierte Beitragszeiten entgegen.

Nun sind Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht die einzige Einkommensquelle im Alter. Hinzu kommen die Leistungen aus ergänzenden, nicht gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorgeformen wie private Vermögensbildung, Abschluss von Lebensversicherungen oder betriebliche Altersversorgung. Aber hier greifen das Ausschluss- und das Äquivalenzprinzip noch schärfer als bei der Rentenversicherung. Durch private Risikovorsorge lassen sich die negativen Folgewirkungen von Niedrigeinkommen, Teilzeitarbeit oder kurzen Erwerbsbiografien auf die Einkommenslage im Alter keinesfalls ausgleichen. So setzen Vermögensbildung wie der Abschluss einer privaten Lebensversicherung sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit zu Konsumverzicht und Sparen voraus. Beides ist aber gerade bei Nicht-Erwerbstätigkeit oder bei prekären Erwerbsformen nicht gegeben. Bei einer privaten Absicherung über eine Lebensversicherung kommt erschwerend hinzu, dass die Prämien im Unterschied zur Gesetzlichen Rentenversicherung nach Risikokalkülen berechnet werden, ohne dabei Rücksicht auf die Einkommenshöhe und die Zahlungsfähigkeit zu nehmen. Vor allem Frauen müssen – aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung – für gleiche Leistungen mit überproportional hohen Prämienzahlungen rechnen. Einen sozialen Ausgleich, der die Belastungen für anerkannte Zeiten der Nichterwerbstätigkeit oder niedriger Einkommen mindert, kennt die private Lebensversicherung nicht. Vielmehr ist eine kontinuierliche Prämienzahlung erforderlich, um den Vertrag zu erfüllen.

Die Sicherungslücken im Alter werden auch nicht durch die betriebliche Altersversorgung geschlossen. Im Gegenteil: Die betrieblichen Altersversorgungssysteme, deren Einrichtung allein von der Entscheidung der Unternehmen abhängt und die weder gesetzlich noch tariflich geregelt sind (außerhalb des öffentlichen Dienstes und der Bauwirtschaft), knüpfen noch stärker als die Gesetzliche Rentenversicherung an die Höhe des Entgelts an und begünstigen die Beschäftigten in hohen beruflichen Positionen und mit einer langen Betriebszugehörigkeit. Beschäftigte mit niedrigen Verdiensten, kurzen und unregelmäßigen Erwerbsbiografien hingegen – dazu zählen in erster Linie Frauen – erhalten, wenn überhaupt, nur äußerst geringe Leistungen (vgl. Klammer u. a. 2000, S. 314 f; Bruno-Latocha 2000, S. 139 ff.).

2.2 Alterssicherung von Frauen

Die skizzierten Daten über die niedrigen Renten, von denen in erster Linie Frauen betroffen sind, könnten zu der Schlussfolgerung verleiten, dass Altersarmut, insbesondere die Altersarmut von Frauen, ein verbreitetes Problem ist. Davon kann jedoch nicht die Rede sein:

¹⁰ Die (vorerst) letzten Verschlechterungen sind durch das Haushaltssanierungsgesetzes von 2000 vorgenommen worden: Die Bemessungsgrundlage der RV-Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfe-Empfänger wurde von 80% des dem Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe zugrunde liegenden Arbeitsentgelts auf den Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe gekürzt. Da der Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe günstigstenfalls nur noch 50% des vormaligen Nettoarbeitsentgelts beträgt, sind vor allem bei Langzeitarbeitslosigkeit spürbare Rentenminderungen zu erwarten. Auch der Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe nach dem 3. SGB III-Änderungsgesetz von 2000 hat negative Konsequenzen für die Absicherung im Alter: Da die Sozialhilfe für die Hilfeempfänger keine Beiträge an die Rentenversicherung zahlt, erwerben die betroffenen Arbeitslosen, wenn sie auf Hilfe zum Lebensunterhalt zurückgreifen müssen, keine Rentenanwartschaften mehr.

- Misst man Einkommensarmut an der Sozialhilfeschwelle, zeigt sich, dass die Sozialhilfebedürftigkeit älterer Menschen eher gering ist. Ende 1999 bezogen 181.515 Personen – darunter zu nahezu 70% Frauen -, die 65 Jahre und älter sind, ergänzende oder ausschließliche Hilfe zum Lebensunterhalt (Statistisches Bundesamt 2001). Dies entspricht einem Anteil an allen Hilfeempfängern von 6,5%. Die Sozialhilfequote bei älteren Menschen errechnet sich für 1998 auf 1,3% und liegt damit deutlich unterhalb der Sozialhilfequote der Gesamtbevölkerung (3,5%) (Haustein 2000, S. 37). Diese Daten über den Sozialhilfebezug werden allerdings dadurch verzerrt, dass ein großer Teil der Leistungsberechtigten von ihrem Leistungsanspruch keinen Gebrauch macht.¹¹
- Misst man Armut nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut – Armut liegt dann vor, wenn das Nettoäquivalenzeinkommen (bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen) weniger als 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens beträgt –, ergibt sich für 1998, dass die Armutsquote für 61- bis 75-Jährige 4,8% und für Über-75-Jährige bei 3,3% beträgt (Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 95). Diese Werte liegen deutlich höher als die Sozialhilfequote – vor allem die hohe Nichtinanspruchnahme kommt in dieser Differenz zum Ausdruck. Im Vergleich zur allgemeinen Armutsquote zeigt sich jedoch auch hier die vergleichsweise günstige Einkommenslage der älteren Generation: Die Armutsquote für die Gesamtbevölkerung erreicht nämlich einen Wert von 9,1%.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Sozialhilfe- und Armutsrisiken in den zurückliegenden Jahren bei der älteren Bevölkerung stark zurückgegangen sind und sich mehr und mehr bei Kindern und Jugendlichen bzw. bei Familien mit Kindern konzentrieren. Damit erweist sich damit die Rentenversicherung als ein Alterssicherungssystem, das Altersarmut – und zwar in den letzten Jahren mit wachsenden Erfolgen – vermeidet. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Einkommens- und Versorgungslagen der Menschen, auch und gerade der älteren Menschen, immer nur auf der Basis der Haushaltseinkommen bewertet werden können. Erst auf der Ebene des *Haushalts* wird sichtbar, ob und in welchem Maße (niedrige) Altersrenten durch weitere persönliche Einkünfte oder durch Einkünfte des Ehepartners ergänzt werden. Gerade der Rückgriff auf das (hauptsächlich vom Einkommen des Mannes gespeiste) Haushaltseinkommen stellt für Ehefrauen, die aufgrund ihrer Erwerbsbiografie nur über niedrige eigenständige Renten verfügen, den Weg dar, Einkommensarmut im Alter zu vermeiden.

Die Eheorientierung kann insofern als ein weiteres zentrales Merkmal der gesetzlichen Rentenversicherung bezeichnet werden: Frauen geraten im Alter dann nicht in Armut, wenn sie verheiratet sind und das (Alters-)Einkommen des Mannes ausreichend hoch ist. Wird die Ehe „durch den Tod geschieden“, übernimmt die Rentenversicherung durch die Zahlung von Hinterbliebenenrenten eine Unterhaltersatzfunktion: Hat die Witwe bzw. der Witwer das 45. Lebensjahr erreicht, besteht Anspruch auf die so genannte „große“ Hinterbliebenenrente in Höhe von 60% der Anwartschaften

¹¹ Unkenntnis aber auch Furcht, Scham und Stolz führen zu einer verbreiteten Nichtinanspruchnahme von Hilfe zum Lebensunterhalt mit dem Ergebnis, dass die Betroffenen mit einem Einkommen unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums leben müssen. Die Nichtinanspruchnahme ist dabei bei älteren Menschen sowie in jenen Fällen besonders hoch, in denen das anzurechnende Einkommen relativ hoch und der Zahlbetrag der ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend niedrig ausfällt. Neuere Berechnungen beziffern die Höhe der Nichtinanspruchnahmequote auf um die 60% (vgl. im Überblick Bäcker 2001). Dies bedeutet, dass auf jeden Hilfeempfänger mehr als eine Person kommt, die von ihrer Leistungsberechtigung keinen Gebrauch macht.

des/der Hinterbliebenen. Da eigenes Einkommen (Erwerbseinkommen oder Lohnersatzleistungen wie Altersrenten) oberhalb eines Freibetrages von 1.283 DM (alte Bundesländer/2000) zuzüglich eines Freibetrages von 272 DM für jedes kindergeldberechtigende Kind zu 40% auf die Hinterbliebenenrente angerechnet wird, liegen die gezahlten Hinterbliebenenrenten umso höher, je niedriger die eigenen Einkommen und je höher die Rentenanwartschaften des/der Verstorbenen ausfallen.

Diese Regelung führt dazu, dass Witwenrenten derzeit keine große Bedeutung haben, da die Erwerbseinkommen der Männer oder ihre Altersrenten im Vergleich zu den Rentenanwartschaften bzw. Renten ihrer verstorbenen Frauen in der Regel hoch liegen. Umgekehrt erhalten Witwen dann eine hohe Witwenrente, wenn ihre Männer hohe Rentenanwartschaften oder Renten vorzuweisen haben, und sie selbst aber keine oder nur niedrige Erwerbseinkommen oder niedrige eigenständige Altersrenten aufweisen. Da Versichertenrenten mit Witwenrenten kumulieren können, sind niedrige eigenständige Renten von Witwen noch kein Armutsindikator. Vielmehr ergeben sich materielle Probleme im Alter hauptsächlich bei geschiedenen oder ledigen Frauen (vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegle 2000, S. 306 ff.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die Schutzwirkung der Rentenversicherung zwei Voraussetzungen grundlegend sind:

- Die Rentenversicherung basiert auf einem Erwerbsmuster, das durch kontinuierliche Vollzeitberufstätigkeit und abhängige Beschäftigung geprägt ist. Abweichungen von der Norm eines sog. „erfüllten Versicherungslebens“ führen zu verminderten Leistungen. Bei Niedrigeinkommen, Teilzeitarbeit, (nicht im Rentenrecht anerkannten) Erwerbsunterbrechungen bzw. bei nur kurzen Erwerbsbiografien und bei selbstständiger Tätigkeit besteht die Gefahr, dass im Alter oder bei Invalidität die eigenständigen Rentenansprüche unzureichend sind oder gar völlig fehlen.
- Obgleich das Rentenversicherungsrecht keine direkten geschlechtsspezifischen Festlegungen (mehr) enthält, basiert die Alterssicherung von Frauen maßgeblich auf dem Modell der Versorgung. Durch die von der Rente bzw. den Rentenanwartschaften des Ehemannes abgeleitete Witwenrente werden Ehefrauen auch dann abgesichert, wenn sie nicht erwerbstätig waren oder ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen haben und/oder auf Teilzeitbasis berufstätig waren. Die Auswirkungen niedriger eigenständiger, auf Erwerbstätigkeit beruhender Rentenansprüche werden durch den „Rettungsanker“ der Hinterbliebenenrente zumindest teilweise aufgefangen.

3. Sozialpolitische Regelungen und Erwerbs- und Lebensmuster im Wechselverhältnis

3.1 Rentenversicherung als Normgeber

Die Fragestellung des Flexicurity-Konzeptes lautet, wie vermieden werden kann, dass die zunehmende Flexibilität von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen sowie die Pluralisierung und Individualisierung der privaten Lebensformen mit sozialer Unsicherheit einhergehen. Diese Gefahr besteht, wenn die skizzierten Vorgaben des Normalarbeitsverhältnisses, die den Maßstab für das Sicherungsziel der Rentenversicherung bestimmen, zu wachsenden Teilen nicht mehr mit der Realität übereinstimmen, das System also nicht oder nur unzureichend auf die veränderten Arbeits- und Lebensformen eingestellt ist. Die Folgen einer solchen, den expliziten und/oder impliziten Vorgaben der Rentenversicherung nicht entsprechenden Veränderung von

Arbeitsverhältnissen und Erwerbsverhalten sind Sicherungslücken und unzureichende Rentenansprüche bis hin zur Altersarmut, dies insbesondere im Gefolge einer Ausweitung von selbstständiger Arbeit, von instabilen, unterbrochenen Erwerbsverläufen, von Teilzeitarbeit oder von Niedrigeinkommensverhältnissen.

Leistungsdefizite sind ebenfalls dann zu erwarten, wenn in den privaten Lebensverhältnissen die Versorgungs- und Sicherungsinstitution „Ehe“ instabil wird und sich die Frauen nicht länger auf die vom Ehemann abgeleitete materielle und soziale Sicherung verlassen können und wollen. In diesen und anderen Fällen käme es darauf an, das Leistungsrecht hinsichtlich des geschützten Personenkreises und der Bemessung der Rentenhöhe so umzugestalten, dass dennoch ausreichende Rentenansprüche entstehen.

Bei der Analyse dieser Zusammenhänge muss nun berücksichtigt werden, dass die Normen und Leistungsprinzipien der Rentenversicherung (wie auch die der vielen anderen Institutionen und Regelungen im System der sozialen Sicherung) zugleich auf den Arbeitsmarkt und die Lebensverhältnisse zurückwirken und Erwerbs- und Lebensmuster beeinflussen. In einem ausgebauten Sozialstaat haben wir es also mit einem höchst komplexen Wechselverhältnis zwischen den einzelnen Sphären zu tun.

Die das Verhalten der Arbeitsmarktakteure tangierenden Einflüsse der Rentenversicherung können zum einen gezielt und *direkt* gesetzt sein. Als zwei zentrale Beispiele gelten

- die Festlegung von Altersgrenzen und
- die gesetzliche¹² Definition des Risikos „Erwerbsminderung“.

In beiden Fällen ist es ganz maßgeblich das Rentenrecht, das bestimmt, wann ältere oder erwerbsgeminderte Beschäftigte aus dem Arbeitsleben ausscheiden können (bzw. müssen),¹³ d. h., ab welchem Lebensalter bzw. bei welchem Grad der Erwerbsminderung Erwerbstätigkeit nicht mehr zugemutet und ein Bezug von Einkommen ohne Arbeit möglich wird. Diese sozialrechtlichen Vorgaben üben einen unmittelbaren Einfluss auf die betriebliche Personalpolitik und auf die Lebensplanung sowie Erwerbsmuster der Menschen aus. Die Institutionalisierung und Dreiteilung des Lebenslaufes und die Herausbildung einer eigenständigen und zeitlich ausgedehnten Lebensphase „Alter“ kann als Ergebnis sozialstaatlicher Regulierung bezeichnet werden (vgl. Backes/Clemens 1998, S. 25 ff.).

Die Verhaltenssteuerung kann zum Zweiten auch *indirekt*, d. h. durch finanzielle Anreize bzw. Sanktionen, erfolgen, die im gesamten Leistungsrecht und im Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung angelegt sind. Die Liste an Beispielen für diese indirekten Rückwirkungen ist lang:

- Der strenge Lohn- und Beitragsbezug der Rentenhöhe („Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit“) setzt einen starken Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit überhaupt sowie zur Erzielung eines existenzsichernden Einkommens und zur Ausweitung bzw. Verlängerung des Arbeitsangebots, dies sowohl in kurzfristiger als auch in lebenszeitlicher Perspektive.
- Infolge des Äquivalenzprinzips bei der Rentenberechnung wird der Übergang zu individuell verkürzten Arbeitszeiten (Teilzeitarbeit) erschwert, da sich die arbeits-

¹² Überlagert durch die Entscheidungen der Rechtsprechung.

¹³ Was nicht heißt, dass durch die Festlegung von rentenrechtlichen Altersgrenzen die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer autonom bestimmt werden kann. Vgl. dazu weiter hinten.

zeitbedingten Einkommensminderungen unmittelbar in einer Verringerung der Rentenanwartschaften niederschlagen.

- Anzunehmen ist, dass die Nicht-Absicherung von selbstständiger Arbeit sowie die geringe Ausprägung von Elementen des sozialen Ausgleichs Übergänge zwischen abhängiger und selbstständiger Arbeit behindert sowie die Möglichkeit und Bereitschaft begrenzt, die Erwerbsbiografie durch Unterbrechungsphasen aufzulockern.
- Für verheiratete Frauen gehen von den Regelungen der Hinterbliebenenversorgung – und ergänzend durch die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie durch das Steuerrecht (Ehegattensteuersplitting, Steuerklassenwahl) – Anreize aus, ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit zu unterbrechen oder zeitlich zu reduzieren (vgl. Bäcker/Stolz-Willig 1994, S. 21 ff.).
- Zugleich ergeben sich für Ehefrauen Anreize, Teilzeiterwerbstätigkeit auf den Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu begrenzen (vgl. Dingeldey 2000a, S. 92 ff.). Dieser Anreiz ist durch die Neuregelung des Gesamtkomplexes der geringfügigen Beschäftigung nicht vermindert, sondern sogar noch verstärkt worden: Durch die Kombination von Sozialversicherungsfreiheit und Steuerfreiheit (wobei bei Ehefrauen das Einkommen des Mannes nicht berücksichtigt wird) erweist sich eine versicherungspflichtige Beschäftigung aus Sicht der Frau als ökonomisch wenig sinnvoll.¹⁴ Bei einem Arbeitsverhältnis mit einem Bruttoeinkommen von 640 DM errechnet (für das Jahr 2000) sich nach Abzug von Steuern (Steuerklasse V) und Sozialversicherungsbeiträgen ein Nettoeinkommen von 384 DM. 631 DM netto werden erst wieder bei einem Bruttoverdienst von 1.170 DM erreicht.
- Schließlich kann die unterschiedliche Absicherung einzelner Beschäftigtengruppen bzw. von bestimmten Arbeitsverhältnissen zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt führen und die Arbeitgeber veranlassen, versicherungspflichtige und teure, weil mit Arbeitgeberbeiträgen belegte Beschäftigungsverhältnisse in nicht versicherungspflichtige und insofern kostengünstigere Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln (so durch ein Ausweichen auf geringfügige oder selbstständige Beschäftigungsverhältnisse). Zu vergleichbaren Ausweichreaktionen können auch die Beschäftigten selbst greifen, wenn sie dadurch ihre Abzüge vom Bruttoentgelt verringern können.

3.2 Doppelfunktion von Schutz und Gestaltung: Widersprüche und Wertentscheidungen

Die Vielgestaltigkeit und Widersprüchlichkeit der hier nur exemplarisch skizzierten Einflüsse lässt erkennen, wie schwer es ist, diese Wechselwirkungen empirisch zu erfassen.¹⁵ Gleichermäßen schwierig ist es, die Wirkungen sozial- und gesellschaftspolitisch zu *bewerten*. Eine solche Bewertung ist aber erforderlich, wenn man nicht der schlichten Logik folgen will, dass alle Veränderungen und Anforderungen des Arbeitsmarktes, wie sie sich im Wettbewerbsprozess herausbilden, per se als positiv

¹⁴ Durch den pauschalen Arbeitgeberbeitrag entstehen ab dem 01.04.1999 immerhin minimale Zuschläge an Entgeltpunkten und Wartezeiten. Die geringfügig Beschäftigten selbst erhalten darüber hinaus die Möglichkeit, durch ergänzende Beitragszahlungen in Höhe der Beitragsdifferenz zu dem gesamten GRV-Beitragssatz den vollen Leistungsanspruch in der GRV zu erwerben. Bei einem Beitragssatz von 19,1% sind dies 7,1% des Bruttolohnes, wobei eine Mindestbemessungsgrundlage von 300 DM/Monat Anwendung findet.

¹⁵ Die vorliegenden Forschungsergebnisse konzentrieren sich im Wesentlichen auf das Erwerbsverhalten von Frauen sowie auf die Stellung älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt.

und förderungswert zu gelten haben und Politik lediglich die Aufgabe hat, diese Entwicklungen arbeits- und sozialrechtlich zu flankieren. In der Konsequenz liefe eine solche Position darauf hinaus, einen uneingeschränkten Primat des Marktes zu akzeptieren (Pfarr 2000, S. 280), das Normalarbeitsverhältnis in seiner normativen Funktion aufzuheben und der Rentenversicherung lediglich die Funktion zuzuweisen, die sozialen Risiken, die ein enthemmter Arbeitsmarkt für die Absicherung im Alter mit sich bringt, nachträglich auszugleichen. In diesem Sinne wären dann die Regelungen der Rentenversicherung, die sich auf das Normalarbeitsverhältnis beziehen, allein als Rigiditäten und Hemmnisse zu interpretieren, die der Entgrenzung der Arbeitswelt entgegenstehen und beseitigt werden müssen, um der Marktdynamik und einer erweiterten Deregulierung nicht im Wege zu stehen.

Dem ist im Folgenden eine differenzierte Betrachtung gegenüber zu stellen, bei der gefragt wird, was im Einzelnen mit „Flexibilisierung“ gemeint und verbunden ist und welche Normen des Normalarbeitsverhältnisses und der Rentenversicherung bewahrt oder verändert werden müssen. Hinsichtlich des normativen Kerns des Normalarbeitsverhältnisses sollte im Verständnis einer sozialstaatlichen Ausgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft das Ziel stabiler Beschäftigungsverhältnisse mit existenzsichernden Individualeinkommen bei Vollzeitarbeit, die einen (begrenzten) Schutz vor den Wechselfällen des Marktes bieten und damit ein Mindestmaß an Verlässlichkeit und Lebensplanung ermöglichen, nicht aufgegeben werden. Im Sinne dieser Wertentscheidung ist beim – empirisch feststellbaren – Auftreten von atypischen, vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Beschäftigungsformen dann politischer Handlungs- und Gestaltungsbedarf auf der Ebene der Arbeitsverhältnisse und -bedingungen gegeben, wenn Atypik zur Prekarität wird (Keller/Seifert 2000, S. 292). Die Position einer Schaffung und Akzeptanz von Arbeit um nahezu jeden Preis („(Fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (Streek/Heinze 1999, S. 159) betrachtet demgegenüber die Qualität des Beschäftigungsverhältnisses als irrelevant und bricht insofern mit einem grundlegenden Element des deutschen Sozialstaatsmodells.

Nun ist offensichtlich, dass die Rentenversicherung *allein* die vorgelagerten Probleme prekärer Beschäftigung nicht lösen kann:

- Bereits ausgeführt wurde, dass niedrige, noch unterhalb des Existenzminimums liegende Arbeitseinkommen, die schon im Erwerbsleben ein Armutsrisiko sind („working poor“), im Alter zu Versorgungslücken führen. Zwar können und sollen die Rentenversicherung und andere Leistungssysteme (Grundsicherung, Sozialhilfe) hier einen Ausgleich anstreben, aber dieser Ausgleich durch Umverteilung bleibt begrenzt, da er nur an den Folgen ansetzt und die eigentlichen, auf der Ebene der Primärverteilung liegenden Ursachen der Einkommensdefizite nicht berührt.
- Ein vergleichbarer Zusammenhang ergibt sich beim Umgang mit den Folgen unsteter, vor allem durch Arbeitslosigkeit unterbrochener Beschäftigung; auch hier sind rentenrechtliche Ausgleichsmaßnahmen geboten, die allerdings das Ziel der Schaffung stetiger Beschäftigung und der Vermeidung von Arbeitslosigkeit nicht erübrigen.

Diese Beispiele demonstrieren, dass die soziale Sicherung einerseits auf die vorfindbaren Verhältnisse und Probleme reagieren muss. Verschließt die Sozialpolitik, deren vorrangiges Ziel es ja ist, sozialen Schutz zu garantieren, die Augen vor der Realität, weil die Verhältnisse nicht in das hergebrachte Leitbild passen, verliert sie ihre Akzeptanz und Legitimation. Andererseits kann aber die soziale Sicherung, wenn am

normativen Kern, d. h. am Schutzgedanken des Normalarbeitsverhältnisses, festgehalten werden soll, ihre auf diese Norm bezogenen Regelungen nicht völlig aufgeben.

Dieser Schritt wäre getan, wenn die lohn- und beitragsbezogene, am Ziel der Lebensstandardsicherung orientierte Rentenversicherung gänzlich abgeschafft und stattdessen eine allgemeine Grundsicherung im Alter eingeführt würde. Eine solche Grundsicherung, die im Alter allen Bürgern voraussetzungslos ein am sozial-kulturellen Existenzminimum orientiertes Einkommen garantiert (vgl. weiter unten), würde Arbeits- und Sozialverhältnis voneinander entkoppeln, von daher einer entgrenzten Arbeitswelt nicht entgegenstehen und die Aufgabe der Lebensstandardsicherung ausschließlich der privaten Vorsorge überantworten.

In dieser Doppelfunktion der Rentenversicherung, nämlich des sozialen Schutzes einerseits und der bewahrenden oder verändernden Gestaltung andererseits, ist ein Dilemma angelegt: Wenn auf die vorfindbaren Verhältnisse einer flexibler und vielfältiger werdenden Arbeits- und Lebenswelt reagiert wird und erweiterte Sicherungsleistungen angeboten werden, verändert sich zugleich der Leitbildcharakter der Rentenversicherung und die Signale für die Gestaltung von Arbeits- und Lebenswelt werden anders gestellt. Dies kann negativ bewertet werden, wenn etwa eine Rentenaufstockung bei niedrigen Entgelten Legitimation für Frauenlohndiskriminierung oder eine allgemeine Niedriglohnstrategie bietet. Dies kann aber auch genauso gut positiv bewertet werden, wenn eine Rentenaufstockung bei niedrigen Einkommen die Voraussetzungen für Arbeitszeitverkürzungen ohne Entgeltausgleich verbessert und Bezug nimmt auf die Lebens- und Arbeitsverhältnisse teilzeitbeschäftigter Frauen mit Kindern.

3.3 Beeinflussung von Lebensformen und Erwerbsmustern durch die Rentenversicherung

Die mit Widersprüchen behaftete Schutz- und Leitbildfunktion hat bei der Rentenversicherung insofern eine besondere Bedeutung, da die Verbindungen zwischen Arbeits- und Lebenswelt einerseits und den Rentenzahlungen andererseits sehr *langfristig* angelegt sind: Die Folgen von veränderten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt zeigen sich bei den konkreten Leistungen der Rentenversicherung erst viele Jahre später, zugleich sind sie – aufgrund der hohen Lebenserwartung und der entsprechend langen Rentenbezugszeiten – von dauerhafter Natur. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Rentenrechts ist insofern immer auch ein Reflex der Arbeitswelt und der Lebensverhältnisse der Vergangenheit. Änderungen im Rentenrecht, beispielsweise im Bereich der Hinterbliebenenversorgung, müssen deshalb – wie es auch verfassungsrechtlich geboten ist – Rücksicht auf das gelebte, und nicht mehr veränderbare Leben nehmen und können nur mit langen Übergangsfristen und Besitzstandsklauseln umgesetzt werden.

Diese in der Rentenversicherung angelegte Langfristigkeit von Entscheidungen und Regelungen wirkt nun immer wieder auf die Gegenwart zurück und setzt damit schnellen Veränderungen von Normen und Leitbildern enge Grenzen. Grundlegende Voraussetzung ist, dass sich die Menschen auf die neuen Maßstäbe noch *einstellen* können. Deshalb muss, wenn etwa eine weitere Anhebung der Altersgrenzen für notwendig erachtet wird, dieser Schritt, der dann in einem Stufenplan umzusetzen ist, bereits frühzeitig angekündigt werden. Aus denselben Gründen kann eine Neuregelung der sozialen Sicherung von (verheirateten) Frauen, die vom traditionellen Modell der abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung Abstand nimmt und eine eigenständige

Alterssicherung auf kontinuierlicher Erwerbstätigkeit aufbauen will, Maßstäbe nur für jüngere Menschen bzw. Paare setzen.

Bei der Analyse der Funktion und der Auswirkungen von Leitbildern, die die Rentenversicherung explizit oder implizit vertritt, ist ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: *Jedes* sozialpolitische Leistungssystem, also auch das bestehende, beruht auf normativen Vorstellungen und transportiert diese in die Arbeits- und Lebenswelt zurück. Die Vorstellung, die Alterssicherung frei von Normen und Leitbildern zu halten und neutral zu gestalten, bleibt eine Illusion:

- Stets muss *definiert* werden, welche individuelle Problemlage überhaupt als ein *soziales* Problem gesellschaftlich anerkannt und mit Ansprüchen auf Sozialleistungen verbunden wird. So zählt die Absicherung der Witwen durch Unterhaltersatzleistungen („Ausfall des Ernährers“) zum Traditionsbestandteil der Rentenversicherung. Demgegenüber ist das Risiko der Einkommensminderung bzw. des Einkommensausfalls wegen Kindererziehung im System der sozialen Sicherung traditionell strukturell unberücksichtigt geblieben. Erst durch die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten ist es hier zu einem Umbruch gekommen.
- Mit den zunächst rein (renten)technisch erscheinenden Regelungen werden immer auch (Leit-)Bilder des Zusammenlebens von Mann und Frau und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern vertreten. Letztlich geht es um die Fragen, wie die Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern gestaltet werden soll, wie Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit zu bewerten sind, welche Art der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt wird und welche Bedeutung für die Existenzsicherung der Ehevertrag haben soll. Diesen grundsätzlichen Fragen kann nicht ausgewichen werden. Eine Nicht-Reform und ein Festhalten am gegenwärtigen Regelungssystem ist nicht etwa leitbildneutral, sondern schreibt das vergangene Leitbild fort und fest.

Diese Wert- und Leitbildgebundenheit rentenrechtlicher Regelungen macht insbesondere Reformen hinsichtlich der eigenständigen Alterssicherung von Frauen so schwer durchsetzbar: Die im Politikprozess beteiligten Akteure aber auch die Öffentlichkeit beziehen geplante Veränderungen z. B. im Hinterbliebenenrecht stets auf den eigenen Lebensentwurf und die persönlich praktizierte Formen des Zusammenlebens von Mann und Frau, und zwar auch dann, wenn die Reformvorstellungen auf die Zukunft zielen und wegen langer Übergangsfristen die persönlichen Lebensformen gar nicht mehr berühren.

Da die Pluralität und Ungleichzeitigkeit der Lebensformen Ausdruck moderner Gesellschaften ist, stehen sich unterschiedliche, ja konträre Positionen gegenüber: Es macht einen gravierenden Unterschied aus, ob die Debatte von Männern geführt wird, die ihr Leben nach dem Modell der Versorgerehe führen und deren Ehefrauen überwiegend nicht erwerbstätig sind, oder ob junge alleinstehende oder in gleichberechtigter Partnerschaft mit Frauen zusammenlebende Männer ihre Position vertreten.

Aber auch die Positionen von Frauen sind keineswegs einheitlich. Dies ist nicht nur eine Frage des Lebensalters (jüngere Frauen, die die Entscheidung „Beruf und Kind“ oder „Beruf oder Kind“ noch nicht getroffen haben, werden ganz andere Vorstellungen als ältere Frauen haben, die ein bestimmtes Lebensmodell – in der Regel das der Hausfrauen- und Versorgerehe – leben bzw. gelebt haben). Die Positionen unterscheiden sich auch und vor allem danach, ob Frauen alleinstehend, alleinerziehend, verheiratet oder geschieden sind, ob sie keine Kinder oder (mehrere) Kinder

haben, ob sie einen gut verdienenden Mann geheiratet haben oder nicht, ob sie eine qualifizierte Ausbildung und eine gut bezahlte berufliche Position haben oder nicht. So kann es nicht verwundern, dass es nicht nur bei den (Ehe-)Männern, sondern auch bei den (Ehe-)Frauen Verteidiger des Modells der (allenfalls modifizierten) Versorgung und der abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung gibt. Denn diese Regelung der materiellen und sozialen Sicherung von Frauen kann einen durchaus akzeptablen Lebensstandard garantieren (der höher liegen kann als das Einkommen und die Sicherungsansprüche aus eigener Erwerbstätigkeit), wenn der Ehemann gut verdient (hat) und solange die Ehe nicht geschieden wird.

Die Norm- und Leitbildfunktion der Rentenversicherung sollte jedoch weder unter-, noch überschätzt werden. Das Rentenrecht stellt nur *ein* Element unter mehreren anderen dar, die auf die Verhaltensweisen und Entscheidungen hinsichtlich der Arbeitsmarktbeteiligung und der Ausgestaltung der privaten Lebensformen einwirken: Der Zeitpunkt des Eintritts in den Arbeitsmarkt, die Annahme eines bestimmten Arbeitsverhältnisses, die Art der Rollenverteilung in Ehe und Familie, eine mögliche Unterbrechung der Berufstätigkeit und deren Dauer sowie die Dauer der Arbeitszeit – diese und andere Entscheidungen werden vor allem bei jüngeren Menschen erst nachrangig durch die Überlegung bestimmt, welche Konsequenzen hinsichtlich der späteren Rentenhöhe zu bedenken sind. Gerade in jüngeren Lebensjahren, d. h. beim Berufsbeginn oder bei Frage, wie junge Mütter Beruf und Kindererziehung miteinander vereinbaren wollen, fehlt häufig die Einsicht(sfähigkeit) in die längerfristigen Folgewirkungen der getroffenen Entscheidungen. Das Verhalten wird vielmehr geprägt durch das Geflecht von ökonomischen Rahmenbedingungen (insbesondere was Niveau und Struktur der Arbeitsnachfrage betrifft), sozialen Verhältnissen, sozial-kulturellen Faktoren (Vorstellungen von Familie und Geschlechtsrollenmuster) und schließlich durch das Set institutioneller Regelungen im Sozialstaat (Steuerrecht, öffentliche Infrastruktur zur Versorgung und Betreuung von Kindern usw.; vgl. Dingeldey 2000b).

In diesem Geflecht unterschiedlicher Faktoren, die sich überlagern und wechselseitig verstärken, aber auch gegenläufig entwickeln können, gewinnt der Aspekt der Rentenansprüche erst mit zunehmendem Lebensalter an Gewicht. Je näher der Rentenbeginn rückt, umso stärker interessiert die Frage, ob die Höhe der Altersrente ausreicht, um davon angemessen leben zu können. So wird die Entscheidung, in einen vorgezogenen Ruhestand zu gehen, ganz wesentlich von der zu erwartenden Rentenhöhe und den Rentenminderungen durch Abschläge bestimmt (vgl. Bäcker 1999a, S. 75 ff.). Gleichzeitig ist aber auch zu sehen, dass die anhaltende Diskussion über die gefährdete Zukunft der Rentenversicherung zu einer deutlichen Sensibilisierung der jüngeren Generation gegenüber dem Thema Alterssicherung geführt hat.

Diese Einschränkungen veranlassen zu der Schlussfolgerung, dass die Rentenversicherung zwar neue Leitbilder aufnehmen kann, dass diese aber nicht im Alleingang von Rentennormen wirkmächtig werden (vgl. die Beiträge in Schmähl/Michaelis 2000). So kann das Ziel einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen nicht ausschließlich durch Neuregelungen im Rentenrecht, sondern nur im Zusammenhang mit der Schaffung von besseren Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durchgesetzt werden. Das neue Leitbild einer wesentlich auf Erwerbstätigkeit basierenden eigenständigen Alterssicherung von Frauen läuft Gefahr weitgehend zu verpuffen, wenn es nicht gleichzeitig zu einem Ausbau der öffentlichen Versorgungsangebote für Kinder aller Altersstufen kommt, im Arbeitsleben mehr Rücksicht auf die besonderen Zeitbedarfe von erwerbstätigen Eltern genommen und die Einkommensposition von Frauen verbessert wird.

4. Flexibilisierung: Umbrüche in der Arbeits- und Lebenswelt und ihre Risiken

4.1 Gefährdungen von Sicherungsschutz und Sicherungsniveau

Die Debatte über die Ausprägungen, Ursachen und Folgen des Trends der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenswelt hat in den letzten Jahren in der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft einen breiten Raum eingenommen. Da es nicht Aufgabe der vorliegenden Expertise sein kann, diese kontroverse Debatte und die ihr zu Grunde liegenden empirischen Trends im Einzelnen noch einmal nachzuzeichnen, soll an dieser Stelle ausschließlich auf jene Veränderungen Bezug genommen werden, die negative Rückwirkungen auf den Rentenversicherungsschutz haben. Für die Absicherung im Alter ist dabei entscheidend, ob es infolge der Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen und der betriebsinternen wie -externen Flexibilisierungsstrategien (vgl. Keller/Seifert 2000, S. 292) dazu kommt, dass keine oder nur wenig Entgeltpunkte gesammelt werden können. Richtet man den Blickwinkel auf dieses Problem, sind bei der Rentenversicherung zwei Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Zwar verletzen Beschäftigungsverhältnisse wie befristete Beschäftigung, Beschäftigung in öffentlich geförderten Beschäftigungs- (ABM, SAM, Arbeit statt Sozialhilfe) und Fortbildungsmaßnahmen, Heimarbeit und Leiharbeit das Stabilitätskriterium des Normalarbeitsverhältnisses. Hinsichtlich ihrer sozialrechtlichen Ansprüche werden die so Beschäftigten jedoch den „normal“ Beschäftigten gleichgestellt (vgl. Rische 1999a, S. 169 ff.).
- Da die Höhe die Rente sich aus dem Verlauf der gesamten Versicherungsbiografie errechnet, kommt es immer darauf an, welche zeitliche Bedeutung die Phasen mit niedrigen oder fehlenden Entgeltpunkten haben. Je länger die Phasen andauern, umso größer sind die Rentenminderungen in absoluter Dimension; die relativen Einbußen im Verhältnis zur Gesamtrente sind umso höher, je größer der Anteil „prekärer“ Phasen im Erwerbs- und Versicherungsverlauf ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich im Wesentlichen folgende Risiken identifizieren:

(1) *Nicht versicherungspflichtige Selbstständigkeit*

Wenn im Zuge der Verbreitung der neuen I-und-K-Technologien und der betrieblichen Outsourcing-Strategien, aber auch infolge neuer, auf Autonomie und Selbstverantwortung zielender Erwerbswünsche junger Menschen gerade jene Gruppen von Selbstständigen, und hier insbesondere von Ein-Personen-Unternehmern im Dienstleistungssektor, an Bedeutung gewinnen, die nicht in den Versicherungs- und Schutzbereich der Rentenversicherung oder von Sondersystemen fallen, dann muss für diesen Kreis in der Zukunft mit Sicherungslücken im Alter gerechnet werden. Zu unterscheiden ist dabei, ob Selbstständigkeit bereits bei Berufsbeginn gewählt wird, oder ob es im Verlauf der Erwerbstätigkeit zu einem Wechsel von einer abhängigen zu einer selbstständigen Beschäftigung kommt und/oder ob zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Arbeit mehrfach gewechselt wird. Es spricht viel dafür, dass in all diesen Fällen nicht nur die objektive, finanzielle Fähigkeit, sondern auch die subjektive Bereitschaft zu einer ausreichenden und kontinuierlichen privaten Vorsorge begrenzt ist.

Gerade im jüngeren Lebensalter und beim Eintritt in das Erwerbsleben fehlt häufig die Einsicht in die längerfristigen Folgewirkungen der getroffenen Entscheidungen. Spätere, noch nicht absehbare Bedarfe nach einer ausreichenden Alterssicherung werden gegenüber aktuellen Zwängen und Bedarfen systematisch mindergewichtet.

Hinzu kommt, dass die Einkommensverläufe bei Selbstständigkeit stärker als bei abhängiger Beschäftigung durch Unsicherheit und Unstetigkeit geprägt sind und gerade bei einer Existenzgründung finanzielle Engpässe an der Tagesordnung sind. Unsicher ist auch, ob das Betriebskapital am Ende der Erwerbstätigkeit ausreicht, um zumindest einen Teil des Einkommensbedarfs im Alter abzudecken.

Gefährdet wird das Absicherungsniveau im Alter im besonderen Maße dann, wenn (häufigere) Wechsel zwischen Phasen abhängiger und nicht versicherter selbstständiger Erwerbstätigkeit auftreten. Solche „Sprungprozessionen“ (Döring 2000, S. 303) zwischen Versicherungspflicht und Nichtversicherungspflicht sind in beiden Systemen, in der Rentenversicherung und in der privaten Vorsorge, nur schwer zu verarbeiten: In der Rentenversicherung mindert sich nicht nur die Summe der Entgeltpunkte, sondern längere Phasen der Nicht-Beitragszahlung gefährden auch den Schutz bei Invalidität. Bei privaten Renten- bzw. Lebensversicherungen wiederum ist es wichtig, dass die Prämien kontinuierlich gezahlt werden.

Ob die neu eingeführte Versicherungspflicht „arbeitnehmerähnlicher“ Selbstständiger sowie die Regelungen zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit zur Lösung dieser Probleme ausreichen, darf bezweifelt werden. Denn wenn es richtig ist, dass die Grenzen zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit immer mehr verwischen, wird es schwierig bis unmöglich, präzise Abgrenzungskriterien zu bestimmen. Auch ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass ein Großteil der betroffenen Selbstständigen bzw. Scheinselbstständigen selber die Neuregelungen nicht als Schutz, sondern als Angriff versteht, dem besser auszuweichen ist (vgl. Reindl 2000).

(2) *Kurze und diskontinuierliche Erwerbsverläufe*

Mit einer Minderung von Entgeltpunkten sind kurze und diskontinuierliche Erwerbs- und Versicherungsbiografien verbunden. Lücken ergeben sich für jene Zeiten, die im Rentenversicherungsrecht nicht als Beitrags-, Anrechnungs- oder Berücksichtigungszeiten anerkannt sind. Betroffen sind neben den Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für eine längere Zeit (über die Kindererziehungszeit hinaus) aussetzen müssen oder wollen, jüngere Menschen, denen nach dem Abschluss ihrer Ausbildung ein dauerhaften Berufseinstieg erst nach längeren bzw. mehrfachen Unterbrechungszeiten gelingt, sowie Arbeitslose, die nicht registriert sind oder keine Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten.

Kurze Versicherungsverläufe und niedrige Rentenanwartschaften sind auch bei Arbeitsmigranten zu befürchten, die im Erwachsenenalter aus Nicht-EU-Ländern in die Bundesrepublik zuwandern und keinen übertragbaren Sicherheitsanspruch mitbringen. Hier ist von einer „nationalstaatlich gestückelten Erwerbsbiografie“ (Döring 2000, S. 302) zu sprechen.

(3) *Teilzeitbeschäftigung*

Ob sich Teilzeitbeschäftigung und eine damit verbundene niedrige Entgeltposition nachteilig auf die Höhe der Rentenanwartschaften niederschlägt, lässt sich entgegen dem ersten Eindruck nicht eindeutig bestimmen. Nachteilige Wirkungen sind dann zu erwarten, wenn als Referenzgröße die Vollzeitarbeit genommen wird, Teilzeitarbeit also Vollzeitarbeit substituiert. Tritt jedoch Teilzeitarbeit an die Stelle von Nicht-Erwerbstätigkeit, kann ein gegenteiliger Effekt eintreten: Teilzeitarbeit führt zum Aufbau und zur Erhöhung eigenständiger Rentenansprüche.

Diese gegenläufigen Effekte haben eine klare geschlechtsspezifische Dimension. Während Teilzeitarbeit von Männern in aller Regel gleichbedeutend ist mit einer Minderung ihrer Rentenansprüche, da ausgehend von Vollzeitarbeit die Stundenzahl verkürzt wird, wird Teilzeitarbeit von einer Mehrzahl der Frauen (in den alten, nicht in den neuen Bundesländern!) gerade deswegen bewusst gewählt, weil nur über diesen Weg der schwierige Spagat zwischen familiären und beruflichen Anforderungen zu bewältigen ist.

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive spricht alles dafür, Teilzeitarbeit nicht nur aus der Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. Stillen Reserve heraus auszuweiten. Angesichts der hartnäckig andauernden Massenarbeitslosigkeit, die sich durch eine wachstumsinduzierte Ausdehnung des nachgefragten Arbeitsvolumens allein nicht beheben lässt, sollte Teilzeitarbeit vorrangig ein Mittel der Umverteilung des Arbeitsvolumens sein (vgl. Bäcker/Stolz-Willig 1995, S. 123). Eine solche substitutive Arbeitszeitstrategie ist dann allerdings zwangsläufig mit Problemen bei der Alterssicherung verbunden.

(4) *Geringfügige Beschäftigung*

Von Teilzeitarbeit auf der Basis eines geringfügigen Haupt-Beschäftigungsverhältnisses können keine Sicherungsansprüche in der Rentenversicherung erworben werden. Insofern ist und bleibt dieses Beschäftigungsverhältnis ein Risiko hinsichtlich des Aufbaus eigenständiger und ausreichender Rentenanwartschaften. Anwartschaften lassen sich bei geringfügiger Beschäftigung nur durch ergänzende Beitragszahlungen¹⁶ aufbauen. Nur sehr wenige Frauen haben bislang davon Gebrauch gemacht (vgl. VDR 2001).¹⁷ Aber auch dann, wenn die Inanspruchnahme dieser Regelung höher wäre, ist festzustellen, dass Entgeltpunkte auf der Basis einer statischen Einkommensgröße von 630 DM zu niedrig ausfallen, als dass sie geeignet wären, die Basis für eine ausreichende Rente oberhalb des Existenzminimums zu bilden.

(5) *Niedrigentgelte*

Bei Niedrigentgelten, deren Ausweitung von Vertretern einer Niedriglohnstrategie als Kernelement einer Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen gilt (vgl. Bäcker 1999b), ist hinsichtlich des Niveaus der aus ihnen ermittelten Rentenanwartschaften ebenfalls entscheidend, wie lange – erwerbsbiografisch betrachtet – die Einordnung in das unterste Einkommenssegment andauert und ob eine Aufwärtsmobilität gelingt.¹⁸ Werden Niedrigentgelte durch Transfers aufgestockt, um Armutslagen zu vermeiden, dann wirken sich nur jene Transferzahlungen positiv auf die Rentenanwartschaften aus, die die Bruttoentgelte erhöhen. Nettolohnbezogene Transfers (wie z. B. das Einstiegsgehalt) oder bedürftigkeitsgeprüfte, am Haushaltseinkommen bemessene Transfers (Aufstockungen durch Sozialhilfe nach dem Modell „Kombieinkommen“), verbessern die Rentenposition nicht (Bäcker 2000a, S. 144 ff.).

4.2 Verschiebung, aber keine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses

Lassen sich die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die die Grundlage für diese Risiken abgeben, empirisch bestätigen? Die Datenlage führt zu den folgenden Befunden:

¹⁶ Vgl. Fußnote 14.

¹⁷ Erschwert wird die Nutzung dieser Regelung durch die Vorgabe, dass die ergänzende Beitragszahlung nur dann möglich ist, wenn sie bereits zu Beginn des geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses beim Rentenversicherungsträger angemeldet wird.

¹⁸ Dafür finden sich keine durchschlagenden Belege (vgl. Bäcker/Hanesch 1998).

- *Selbstständige* Beschäftigungsverhältnisse erhöhen ihr Gewicht an allen Beschäftigungsverhältnissen: Klammert man die weiter rückläufige Zahl der Selbstständigen in der Landwirtschaft aus, so zeigt sich insbesondere ein merklicher Anstieg der Selbstständigen ohne Beschäftigte (Ein-Personen-Unternehmen) (Hoffmann/Walwei 2000). Gerade bei diesem Personenkreis, der in erster Linie im Dienstleistungssektor anzutreffen ist, sind „echte“ Selbstständige, Scheinselbstständige und arbeitnehmerähnliche Selbstständige nur schwer voneinander abzugrenzen. Neuere Daten über die Entwicklung von Scheinselbstständigkeit, die über die IAB-Scheinselbstständigenuntersuchung von 1996 hinausgehen (vgl. Dietrich 1999), liegen nicht vor (zum Saarland vgl. Grewer/Reindl 2000).
- Auch im Bereich *abhängiger* Arbeit signalisieren die vorliegenden Daten einen Bedeutungszugewinn von Nichtnormalarbeitsverhältnissen (Hoffmann/Walwei 1998, S. 416). Von einer Erosion der traditionellen Form kontinuierlicher Vollzeitbeschäftigung auf der Grundlage abhängiger Arbeit kann gleichwohl keine Rede sein. Denn die Anteilsverschiebung ist im Wesentlichen Folge der Ausweitung von sowohl versicherungspflichtiger als auch geringfügiger *Teilzeitarbeit*. Die Teilzeitquote liegt nach den Angaben des Mikrozensus (2000/Gesamtdeutschland) bei knapp 20% aller abhängig Erwerbstätigen.¹⁹ 85% davon sind Frauen, die Frauenteilzeitquote liegt bei gut 38% (Statistisches Bundesamt 2001a). Zwar steigt die Teilzeitquote seit Jahren kontinuierlich an (1991: 14% aller abhängig Erwerbstätigen), wie allerdings ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, bewegt sich die Teilzeitbeschäftigung trotz der hohen Arbeitslosigkeit eher im Mittelfeld und ist sicherlich noch ausbaufähig. Teilzeitarbeit in Deutschland ist der Weg, den Frauen beschreiten, um im Arbeitsmarkt nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung wieder Fuß zu fassen oder aber um Kindererziehung und Berufstätigkeit parallel mit einander verknüpfen zu können. Der Anteil der Männer, die ihre Arbeitszeit und ihr Einkommen individuell reduzieren, ist mit knapp 5% in den letzten Jahren zwar leicht gestiegen, aber letztlich unverändert gering und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Übergangsphasen von der Ausbildung in die Berufstätigkeit und von der Berufstätigkeit in den Ruhestand.²⁰
- Betrachtet man die Proportionen von unbefristeten Vollzeitarbeitsplätzen zu Teilzeitarbeitsplätzen und befristeten Beschäftigungsverhältnissen in absoluten Größen, zeigt sich, dass die Zahl der unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnisse – also der so definierten Normalarbeitsverhältnisse im Wesentlichen unverändert geblieben ist (vgl. Kaiser 2001). Bei insgesamt gestiegenen Beschäftigtenzahlen hat Teilzeitarbeit Vollzeitarbeit demnach nicht verdrängt, sondern ist als typische Beschäftigungsform bislang nicht erwerbstätiger Frauen hinzugekommen (vgl. Wagner 2000, S. 200 ff.). Zu vermerken ist dabei, dass Teilzeitarbeit nicht nur freiwillig gewählt ist²¹: Gut 6% der Teilzeitbeschäftigten Frauen im früheren Bundesgebiet als Begründung für ihre Teilzeitbeschäftigung angaben, keine Vollzeittätigkeit ge-

¹⁹ Die geringfügig Teilzeitbeschäftigten dürften im Mikrozensus immer noch untererfasst sein, so dass die Teilzeitquote tatsächlich höher anzusetzen ist.

²⁰ Die Gründe für diese geringe Bereitschaft der Männer, Teilzeitarbeit anzunehmen, sind vielfältig. Ein Faktor unter vielen (vgl. Bäcker/Stolz-Willig 1995) ist sicherlich die unmittelbare Rückwirkung der teilzeitbedingten Einkommensverluste auf die Rentenanwartschaften. Dies zeigt sich auch daran, dass das Modell der Altersteilzeitarbeit nicht nur mit einem Einkommensausgleich (Aufstockung des Bruttoeinkommens auf mindestens 70% bei halbiertes Arbeitszeit), sondern auch mit einer Aufstockung der Rentenbeiträge auf mindestens 90% verknüpft worden ist, um dessen Akzeptanz bei den männlichen Beschäftigten zu erhöhen (vgl. Bäcker 1999c, S. 234 ff.).

²¹ Auf der anderen Seite zeigen die Untersuchungen über Arbeitszeitwünsche immer wieder, dass viele Vollzeitbeschäftigte ihr Stundenvolumen reduzieren möchten (vgl. Bäcker/Stolz-Willig 1995).

funden zu haben. In den neuen Ländern waren es mehr als die Hälfte (52%). Von den Männern nannten 14% in West- und 33% in Ostdeutschland diesen Grund (Statistisches Bundesamt 2001b).

- Nach den Ergebnissen des SOEP hat die Zahl der geringfügig Alleinbeschäftigten von 1998 bis 2000 um 300.000 Personen auf etwa 4,7 Millionen zugenommen, wobei es sich hier im Wesentlichen um verheiratete Frauen handelt. Auf der anderen Seite ist die Zahl der geringfügig Nebenbeschäftigten um rund 800.000 Personen auf 2,2 Millionen zurückgegangen (Schwarze/Heineck 2001). Das mit der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von 1999 verbundene sozialpolitische Ziel, bei verheirateten Frauen die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung zu erreichen, konnte also nicht erreicht werden (vgl. auch ISG/Kienbaum 1999).
- Schwierig ist die Beantwortung der Frage, wie sich vor dem Hintergrund dieser Befunde die *lebenszeitliche* Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und damit die eigenständigen Renten entwickeln werden. Bei den Frauen (in den alten Bundesländern!)²² gibt es gute Gründe, nicht nur von einer Erhöhung des Deckungsgrades (Anteil der Frauen mit GRV-Versicherungsrenten), sondern auch von einer Steigerung der durchschnittlichen Entgeltpunkte auszugehen. Zu erwarten ist, dass bei den nachrückenden Kohorten die erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechungen immer kürzer werden (aktuell: Engelbrech/Jungkunst 2001) und sich die Jahre der Berufstätigkeit damit insgesamt verlängern. Zudem wird die Gruppe der Frauen größer, die zeitlebens kinderlos bleiben werden. Schon jetzt beträgt dieser Anteil beim Geburtsjahrgang 1960 gut 23% (Engstler 1998, S. 91).
- Auf der anderen Seite – und dies betrifft dann insbesondere die Männer – deutet vieles darauf hin, dass Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnisse insgesamt instabiler werden,²³ dass berufliche, regionale und sektorale Mobilitätsanforderungen wachsen und dass das Muster der kontinuierlichen Beschäftigung durch eine Abfolge von Zeiten der Erwerbstätigkeit mit Zeiten von Aus- und Weiterbildung, Erwerbspausen und beruflichen Neuorientierungen aufgelockert wird. Im Ergebnis dürften sich deshalb die durchschnittlichen Versicherungszeiten der Männer eher rückläufig entwickeln. Allerdings bleibt auch zu berücksichtigen, dass sich im Zuge der Heraufsetzung der Altersgrenzen Berufsaustritt und Rentenbezugsbeginn nach hinten verlagern dürften.
- Die gegenläufige Entwicklung der Beschäftigungs- und Versicherungsdauer von Frauen und Männern signalisiert gleichwohl keine Tendenz zur Angleichung der Rentenanwartschaften: Berechnungen auf der Grundlage der AVID-Daten zeigen, dass selbst in der jüngsten untersuchten Kohorte, den Geburtsjahrgängen 1951 bis 1955, die Männer eine um rund 90% höhere Altersrente als Frauen beziehen werden. Mit niedrigen eigenständigen Ansprüchen müssen vor allem Mütter rechnen. Ob und wie viele Kinder eine Frau erzieht, wirkt sich unmittelbar, aber invers auf ihre Altersbezüge aus (vgl. Klammer 2000, S. 71; Klebula/Bieber 2000, S. 5 ff.; Stegmann 2001, S. 137 ff.).

²² Für die Frauen in den neuen Bundesländern stellt sich hingegen die Frage, ob das hohe Niveau der Erwerbsbeteiligung gehalten werden kann.

²³ Einschränkung weist Bosch auf Ergebnisse des Weltbeschäftigungsberichts der ILO hin: Hiernach hat sich in Deutschland die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit erhöht (Bosch 2001, S. 224).

4.3 Unsicherheiten traditioneller Lebensformen

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass sich die auf den ersten Blick als günstig darstellende Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung, was das Ziel von Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung betrifft, nicht umstandslos in die Zukunft fortschreiben lässt.

Dies gilt insbesondere für die zu erwartenden Rentenansprüche von Frauen, da die Umbrüche in der Arbeitswelt durch die Unsicherheiten traditioneller Lebensformen überlagert werden. Wie skizziert garantiert das Modell von Versorgung und Hinterbliebenenrente Frauen nur dann ein ausreichendes Alterseinkommen, wenn sowohl beim Ehemann die fortdauernde Gültigkeit des Normalarbeitsverhältnisses als auch zugleich die Stabilität des Eheverhältnisses unterstellt werden kann. Die Möglichkeit zur Kompensation niedriger eigener Renten durch private Übertragungen des Partners oder Unterhaltersatzleistungen bei seinem Tod wird aber in Frage gestellt, wenn sich auch bei den Männern vom Normalstandard abweichende Erwerbsmuster und Arbeitsverhältnisse ausweiten und/oder wenn durch Trennung oder Scheidung der bisherige Haushaltskontext aufgelöst wird. Von der Norm eines „erfüllten Versicherungslebens“ abweichende Erwerbs- und Rentenbiografien der Männer begründen damit für nicht- oder nur geringfügig erwerbstätige (Ehe-)Frauen einen Zustand potenzieller oder latenter Armut und Sozialhilfebedürftigkeit, weil nicht absehbar ist, ob auf der Haushaltsebene auf Dauer ein ausreichendes Einkommensniveau sichergestellt ist.

Seit langem ist bekannt, dass der Bestand der Ehe keinesfalls so gesichert ist, wie es das Modell normiert. So muss davon ausgegangen werden, dass von den neu geschlossenen Ehen rund ein Drittel wieder geschieden werden (Engstler 1998, S. 77). Im Fall der Scheidung erfolgt hinsichtlich der Alterssicherungsansprüche zwar ein Versorgungsausgleich. Hat die Frau vor der Ehe oder während der Ehe keine eigenen oder nur sehr geringe Anwartschaften erworben, errechnen sich durch das Splitting-Prinzip aber lediglich Renten, die für beide der ehemaligen Partner sehr schnell unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegen können. Dieses Risiko von Altersarmut in Folge einer Scheidung ist vor allem dann groß, wenn der Mann wenig verdient hat, seine in der Ehezeit ausgebauten Anwartschaften also niedrig liegen und wenn nach der Scheidung keine ergänzenden eigenen Anwartschaften mehr erworben werden können.

Eine möglichst langandauernde und kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Ehefrauen und Müttern erweist sich damit als ein Weg zur Schaffung von Sicherheit angesichts wachsender Unsicherheit traditioneller Lebensformen. Die in den letzten Dekaden deutlich gestiegene Erwerbsquote insbesondere von Müttern ist Ausdruck der gewandelten Bedingungen. Gleichwohl erfolgt (in den alten Bundesländern) keine Anpassung an das männliche Erwerbsmuster: Erwerbstätigkeit von Frauen ist zu einem großen und wachsenden Teil Teilzeitarbeit (vgl. oben) und wird durch Kindererziehungs- und Familienzeiten unterbrochen. Durch die Ausübung einer Teilzeittätigkeit erwerben die Frauen dann zwar keine vollen, aber immerhin kleinere eigenständige Einkommens- und Rentenansprüche, statt völlig abhängig vom Einkommen und der Rente des Mannes bzw. im Hinterbliebenenfall von abgeleiteten Ansprüchen zu sein. Aus der „reinen“ Versorgung wird die „Zuverdiener-Versorgung“. Es kommt zwar nicht zu einer Aufhebung, aber doch zu einer Modifizierung von traditionellem Geschlechtervertrag und Erwerbsmuster (Holst/Maier 1998, S. 506 ff.).

Nun lässt sich der Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und das Streben nach einer eigenständigen Existenzsicherung nicht ausschließlich aus einem

individual-ökonomischen, risikominimierenden Verhaltenskalkül ableiten. Es geht nicht nur um die Höhe und Sicherheit der Einkommenslage im Alter, sondern auch um die Eigenständigkeit des Anspruchs als solche. Der gesellschaftspolitische Gehalt der Forderung nach Eigenständigkeit besteht darin, dass das traditionelle unterhaltsrechtliche Abhängigkeitsverhältnis in der Ehe, jedenfalls soweit es um sozialrechtliche Ansprüche geht, durch ein partnerschaftliches Verhältnis gegenseitiger Unabhängigkeit und die Anerkennung von Eigenwert und Eigenleistung der Frauen ersetzt werden soll (vgl. Bäcker/Ebert 1996, S. 99 ff.).

5. Grundsicherung im Alter

5.1 Grundsicherungsmodelle

Die Fülle der Probleme, die sich aus dem Wechselverhältnis von Arbeits- und Lebenswelt auf der einen Seite und der Alterssicherung auf der anderen Seite ergeben, ließen sich durch eine Grundsicherung oder durch Grundsicherungselemente auf einfache Weise lösen. Wenn als Kernelement einer Grundsicherung Rentenzahlungen verstanden werden, die sich nicht aus dem Äquivalenzprinzip heraus ableiten, sondern die den Älteren ab Erreichen der Altersgrenze in einer bestimmten Höhe unabhängig von ihrer vormaligen Erwerbs- und Einkommensposition sowie ihrer Beitragsleistungen zustehen, dann haben – je nach Ausgestaltung der Grundsicherung – Veränderungen in der Arbeitswelt geringere oder gar keine Rückwirkungen mehr auf das Niveau der Alterssicherung: Erwerbsunterbrechungen, Nicht-Erwerbstätigkeit, Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit, der Übergang zur Selbstständigkeit berühren weder den Anspruch auf Grundsicherung im Alter noch deren Leistungshöhe.

Die Kontroverse um die Grundsicherung allgemein, und die Grundsicherung im Alter im Besonderen, begleitet die theoretische wie politische Debatte um die Reformperspektiven des Sozialstaates bereits seit Mitte der 80er Jahre. Bei einer Betrachtung dieser Debatte wird schnell deutlich, dass es für eine rationale Auseinandersetzung unverzichtbar ist, zunächst zu präzisieren, was mit „Grundsicherung“ überhaupt gemeint ist. Grob gesehen sind bei dem Stichwort „Grundsicherung“ vier Modelltypen zu unterscheiden (vgl. im Überblick u. a.: Hauser 1996; Bäcker/Ebert 1996; Kaltenborn 1998):

- (1) Allgemeine, nicht nur auf die ältere Generation zielende Grundsicherungsmodelle zielen auf die Ersetzung aller steuerfinanzierten Sozialleistungen (einschließlich der Sozialhilfe) und Steuervergünstigungen. Durch die Zahlung eines „Bürgergeldes“ oder einer „Negativsteuer“ soll allen Bürgerinnen und Bürgern das Existenzminimum garantiert werden. Reicht das eigene Einkommen nicht aus, so erfolgt eine automatische Aufstockung. Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung sollen weiter bestehen, allerdings konsequent bereinigt um alle Elemente des sozialen Ausgleichs und der interpersonellen Umverteilung. Die Vielfalt der Grundsicherungsmodelle dieses Typs ist groß, sie unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Variablen „Leistungsniveau“, „Anrechnungsverfahren eigenen Einkommens“, „Individualbezug oder Haushaltsbezug“, „Anrechnung von Vermögen“, „administrative Umsetzung“. Konkrete und durchgerechnete Modelle liegen nicht vor (mit Ausnahme Mitschke 2000).
- (2) Das Modell der Grundrente oder Bürgerrente begrenzt im Unterschied zu den allgemeinen Grundsicherungskonzepten die Grundsicherung auf die Lebensphase des Alters (Miegel/Wahl 1999; Kommission für Zukunftsfragen 1997; Biedenkopf

2000). Plädiert wird eine Kombination von steuerfinanzierter Staatsbürgergrundsicherung, die einkommensunabhängig gezahlt wird, und ergänzender privater Vorsorge, die an die Stelle der lohn- und beitragsbezogenen Rentenversicherung tritt. Damit würde das Ziel aufgegeben, den Lebensstandard bei alters- oder invaliditätsbedingtem Wegfall des Arbeitnehmereinkommens durch ein öffentliches Sicherungssystem zu verstetigen. Dies bleibt Aufgabe der privaten Vorsorge, während sich die öffentlichen Leistungen auf das Ziel der Armutsvermeidung konzentrieren. Die Bürgerrente soll jedem älteren Bürger (nach 25 Jahren Steuerpflicht) ab dem 65. Lebensjahr zustehen und mit einem Leistungsniveau von 55 Prozent des Volkseinkommens je Kopf der Bevölkerung einen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze sichern. Die Leistungshöhe liegt, bezogen auf 2000, bei brutto DM 1.540 im Monat und nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei DM 1.300 im Monat und entspricht damit ziemlich genau dem sozialhilferechtlichen Bedarfsniveau für ältere Menschen (einschließlich Mietkosten).

- (3) Das Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung unterscheidet sich gleich mehrfach von den zwei vorgenannten Konzepten (zu den Details vgl. Hauser 1996; Hauser 2000, S. 187 ff.; Kaltenborn 1998; Bäcker 2000b). Grundlegend ist der Gedanke, das System der Sozialversicherung und seine tragenden Prinzipien unangetastet zu lassen, durch die Grundsicherung aber die Sozialhilfe zu entlasten. In allgemeiner Form ist vorgesehen, bei den Standardrisiken Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Krankheit die Versicherungsleistung durch Bedarfsleistungen zu ergänzen. Die bedarfsorientierte und steuerfinanzierte Aufstockungsleistung soll an die Stelle der Hilfe zum Lebensunterhalt treten, um Armut nicht länger institutionell auszugrenzen, sondern innerhalb der Institutionen zu bekämpfen, die für die Sicherung bei dem betreffenden Risiko bzw. Lebenstatbestand zuständig sind. Jeder Mensch soll also im Alter, bei Invalidität oder bei Arbeitslosigkeit das sozial-kulturell definierte Existenzminimum erreichen. Sind die Versicherungsleistungen zu gering (oder besteht überhaupt kein Anspruch) und liegt kein weiteres Einkommen vor, übernimmt die Grundsicherung die Aufstockung der Lohnersatzleistung bis zum Existenzminimum. Im unteren Einkommenssegment ergänzt also das Bedarfsprinzip das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip, ohne es zu ersetzen. Um problematische Verteilungswirkungen zu vermeiden, sollen wie bei der Sozialhilfe alle Einkommen unabhängig von ihrer Quelle, also aus Erwerbstätigkeit, Sozial(versicherungs)leistungen, Unterhaltsansprüchen, Gewinn und Vermietung, angerechnet werden. Auch das Vermögen, soweit verwertbar, hat Vorrang. Im Unterschied zur Sozialhilfe soll jedoch der Unterhaltsrückgriff begrenzt und auf den bisherigen Rückgriff auf Eltern bzw. volljährige Kinder verzichtet werden. Das Konzept orientiert sich also durchaus an den Grundprinzipien der Hilfe zum Lebensunterhalt, will die Versicherungs- und Grundsicherungsleistung aber durch „eine Hand“ durchführen lassen. Da die Betroffenen nicht länger auf mehrere Leistungen und Behörden verwiesen werden und der Unterhaltsrückgriff auf Kinder bzw. auf Eltern eingeschränkt wird, wird das Problem der Dunkelziffer der Armut bzw. der verschämten Altersarmut entschärft.
- (4) Ein vierter Modelltyp, der mit den Stichworten „Sockelrenten“ oder „Mindestrenten“ zu umschreiben wäre, zielt darauf ab, die Berechnung von Rentenanwartschaften bzw. -ansprüchen in dem Sinne zu modifizieren, dass von dem reinen Beitrags- und Äquivalenzprinzip abgewichen und nach dem Solidarprinzip ausgerichtete Umverteilungselemente deutlich stärker als bislang zum Ausdruck kommen. Statt der bedarfs- und bedürftigkeitsgeprüften Aufstockung niedriger Alterseinkommen erreichen die Renten (ohne Einkommensprüfung!) also von vorn-

herein ein Niveau, das möglichst für alle oberhalb der Armutsgrenze liegt. Dieser rentenversicherungsinterne Modelltyp weicht also vom strengen Äquivalenzdenken ab, das gerade die deutsche Rentenversicherung prägt, und sorgt dafür, dass die Renten für jene Personen angehoben oder auf einen Mindestbetrag gesetzt werden, die eine nur kurze Versicherungsbiografie aufweisen und/oder im Verlauf ihres Erwerbslebens nur unterdurchschnittlich verdient haben. Die weitest gehende Wirkung haben Sockelrenten, auf die im Alter und bei Invalidität ein Anspruch besteht, wenn bestimmte (Mindest-)Versicherungszeiten vorliegen und deren Höhe sich unabhängig von den beitragerworbenen Anwartschaften berechnet (vgl. Deutscher Juristinnenbund 2000; Rust 1999, S. 674 ff.; Hauser 1999, S. 471 ff.). Wenn die Renten einen Grundbetrag erreichen, kann auf die bisherigen Lückenausgleichsregelungen und Höherbewertungen (vgl. vorne Kap. 2.1) verzichtet werden.

5.2 Probleme eines Systemwechsels

Über das Pro und Kontra eines Übergangs zu einem Grundrentensystem nach dem Modell der „Bürgerrente“, das die Rentenversicherung und alle anderen öffentlichen Alterssicherungssysteme vollständig ersetzen soll, ist viel gestritten und geschrieben worden. Die langjährige Debatte hat gezeigt, dass die Bedenken gegenüber einem solchem Radikalschnitt eindeutig überwiegen (vgl. im Überblick u. a.: Bäcker 1998, S. 359 ff.; Krupp/Weeber 1997, S. 205 ff.):

- Die vorliegenden Berechnungen lassen erwarten, dass die Zahlung einer Grundrente – in Höhe des von Biedenkopf/Miegel benannten Niveaus und ohne Anrechnung anderer (Alters)Einkommen und Vermögensbestände – zu einer höheren Belastung der öffentlichen Haushalte führt, da sich die Umstellung von einem System auf das andere nicht durch einen Federstrich lösen lässt. Aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen ist es ein zwingendes Gebot, lange Übergangsfristen einzuhalten. Denn Renten und erworbene Rentenanwartschaften unterliegen dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes und können nicht einfach gestrichen werden, sondern sind auch nach einer Umstellung weiterzuzahlen. In einer bis zu 40-50 Jahre andauernden Umstellungsphase kommt es deshalb zwangsläufig zu einer Doppelbelastung der mittleren Generation: Zum einen sind die Mittel für die Grundrenten aufzubringen, zum anderen müssen jene Renten aus dem alten System befriedigt und finanziert werden, die über das Grundrentenniveau hinausreichen. Die in diesem Zeitraum Erwerbstätigen erwerben aber selbst keine höheren Ansprüche mehr und bleiben auf die Grundrente verwiesen. Sie müssen für ihre zusätzliche Alterssicherung ergänzend privat vorsorgen. In einer Zeit, in der auch bei der Grundrente die demographischen Belastungen wirksam werden, weil sich das Verhältnis zwischen der älteren Bevölkerung und den Steuerzahlern verschiebt, fallen also noch Zusatzbelastungen an – ein offensichtlich widersinniges Ergebnis.
- Es spricht vieles dafür, dass angesichts der Finanzierungsprobleme in der Umstellungsphase die Höhe der Grundrente nicht unberührt bleibt und früher oder später Niveauabsenkungen oder aber Einkommens- und Vermögensanrechnungen (nach dem Vorbild der Grundrentensysteme in England und Australien) durchgesetzt werden. Da die Grundrenten aus den allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht werden müssen und ihnen der Eigentumscharakter fehlt, der bei Rentenrenten durch die Äquivalenz zwischen Beiträgen und späteren Leistungen hergestellt wird, stehen fiskalpolitisch motivierten Eingriffen und den Begehrlichkeiten anderer Ressorts nur wenig Hindernisse entgegen (Schmähl 1997, S. 121 ff.).

Jahr für Jahr müssten in harter politischer Auseinandersetzung und in Konkurrenz zu der Fülle anderer wichtiger Staatsaufgaben die für die Grundrente erforderlichen Einkommen- und Mehrwertsteuereinnahmen erstritten werden; ob dabei noch eine Anpassungsdynamik gewährleistet ist, bleibt zumindest zweifelhaft. Zu übersehen ist auch nicht, dass der Abgabewiderstand bei der Einkommens- wie bei der Mehrwertsteuer deutlich höher ist als bei Sozialversicherungsbeiträgen, die aufgrund des sichtbaren Entsprechungsverhältnisses von Zahlungen und späteren Leistungen weit eher akzeptiert werden.

- Da die Grundrente unabhängig von der Arbeitsmarktbeteiligung und der Höhe des erzielten Arbeitsentgeltes gezahlt wird, sendet sie die Botschaft an den Arbeitsmarkt, sich weitgehend ungehemmt entfalten zu können, da die sozialen Folgen auf einem Mindestniveau ausgeglichen werden. Dies heißt im Umkehrschluss aber auch, dass dieses Sicherungssystem keinerlei monetären Anreize zur Arbeitsmarktintegration und Erwerbseinkommenserzielung setzt. Nicht nur jene, die am Arbeitsmarkt nicht (voll) partizipieren können, sondern auch jene, die dies nicht wollen, erhalten gleichermaßen eine durch die Gesamtheit der Steuerzahler finanzierte Grundsicherung im Alter. Es spricht viel dafür, dass dies zu allokatons- und verteilungspolitischen Fehlsteuerung führt.
- Die Grundrente zielt nicht zuletzt auf die Lebenssituation von Frauen. Die Wirkung ist zwiespältig: Deutlich besser gestellt würden jene Frauen, deren individuelle Rentenansprüche aus dem Sozialversicherungssystem aufgrund ihrer Erwerbsbiografie niedrig liegen und die nun eine höhere eigenständige Grundrente erhalten. Damit wird aber zugleich ein Anreiz gegeben, die Erwerbsbeteiligung einzuschränken. Der Versuch, über diesen Weg arbeitsmarktinterne Positionen in der Familie und im Ehrenamt aufzuwerten und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, entspricht aber weder den Wünschen der Frauen nach einer parallelen Vereinbarkeit von Beruf und Familie, noch den längerfristigen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, der aufgrund des absehbaren demographischen Umbruchs auf die kontinuierliche Erwerbsbeteiligung qualifizierter Frauen angewiesen ist. Käme es zu einem Arbeitsmarktrückzug der Frauen, so würden sich deren Wiedereingliederungsprobleme nach Abschluss der Familienphase verschärfen und – last but not least – die geschlechtsspezifischen Muster der familiären Arbeitsverteilung vertiefen.

Diese Einwände machen deutlich, dass ein solcher Systembruch in der Alterssicherung weder sozialpolitisch empfehlenswert noch durchsetzbar, noch politisch mehrheitsfähig ist. Auch in der Diskussion um die Rentenstrukturreform hat das Modell „Bürgerrente“ praktisch keine Rolle mehr gespielt.

Die Debatte wurde und wird vielmehr um die Frage geführt, inwieweit Grundsicherungselemente in das bestehende System integriert werden können, um über diesen Weg die Folgewirkungen der Flexibilisierung von Arbeitsmarkt und Lebenswelt auszugleichen. Im Mittelpunkt steht dabei die Überlegung, das Modell der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung für die Risiken Alter und Erwerbsminderung umzusetzen (vgl. unten). Das Modell der Sockelrenten hat demgegenüber in der Rentenreformdiskussion nur eine geringe Resonanz erfahren; dies zum einen, weil der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip schroff ausfällt, und zum anderen, weil eine Versicherungspflicht für die gesamte Erwerbsbevölkerung eine unabdingbare Voraussetzung

für die verteilungspolitische Akzeptanz einer solchen Sockelung ist, dieser Schritt aber nicht eingeschlagen worden ist.²⁴

Als eine abgeschwächte Variante von Mindest- oder Sockelrenten lassen sich versicherungsförmige Verfahren der Anerkennung oder Aufwertung von Beitragszeiten interpretieren. Die Stichworte lauten hier „Anerkennung von weiteren Kindererziehungszeiten“, „Aufwertung von Beitragszeiten während der Kindererziehung“ oder „Anerkennung von flexiblen Anwartschaftszeiten“ (vgl. unten). Durch diese Verfahren werden zwar keine pauschalen Mindest-Rentenzahlbeträge garantiert, gleichwohl die Voraussetzungen verbessert, in Korrektur zu den rein erwerbs- und entgeltbezogenen Beitragszahlungen und Rentenberechnungen einen ausreichenden, das Existenzminimum abdeckenden eigenständigen Rentenanspruch zu erwerben.

6. Alterssicherung nach der Rentenstrukturreform – Darstellung und Bewertung

6.1 Paradigmenwechsel: Absenkung des Rentenniveaus und Förderung der privaten Vorsorge

Im Fortgang der Analyse soll nun gefragt werden, inwieweit die Rentenstrukturreform (Altersvermögens-Ergänzungsgesetz und Altersvermögensgesetz) eine Antwort auf die derzeitigen und zukünftig absehbaren Sicherungslücken in der Altersversorgung gibt. Bei der Antwort auf diese Frage kann vorab festgestellt werden, dass das *primäre* Ziel der Strukturreform ein ökonomisches und fiskalisches war, aber kein sozialpolitisches. Es ging nicht vorrangig darum, das Sicherungsnetz anzupassen, um besser und flexibler auf die Veränderungen in der Arbeits- und Lebenswelt reagieren zu können. Im Mittelpunkt stand vielmehr die von der Regierung formulierte Zielsetzung, die Rentenversicherung angesichts des demographischen Umbruchs finanzierbar zu halten und den absehbaren Anstieg der Beitragssätze und damit auch der Lohnnebenkosten und des Bundeszuschusses zu begrenzen. Gleichwohl dürfen die anderen Reformelemente, die ausdrücklich auf die Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenswelt Bezug nehmen, nicht unterbewertet werden. Es handelt sich dabei um

- die Maßnahmen zum Ausbau der eigenständigen Sicherung von Frauen,
- die Änderung der Hinterbliebenenversorgung,
- die Schließung von Beschäftigungslücken sowie um
- die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

6.1.1 Neufassung der Rentenformel

Kernelement der Reform ist die deutliche Absenkung des Rentenniveaus für Bestands- und Zugangsrentner²⁵ gleichermaßen. Die Rentenanpassung wird der Netto-

²⁴ Solange es unterschiedliche Alterssicherungssysteme gibt, sagt eine niedrige Rente in der Rentenversicherung, also nur in einem System, noch nichts über die Gesamtversorgung im Alter aus. Zugespielt: Eine Mindestrente könnte Versicherte begünstigen, die durch ihre frühere Beschäftigung zwar nur niedrige Ansprüche aus der Rentenversicherung erworben haben, aber über andere Alterssicherungssysteme gut abgesichert sind, während andere Versicherte, die durch jahrelange versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit und Beitragszahlungen eine beitragsfundierte Rente knapp oberhalb des Mindestniveaus erhalten, aber über keine weiteren Einkommen aus anderen Systemen und Quellen verfügen, leer ausgehen. Einer solchen verteilungspolitisch fragwürdigen Vergünstigung durch Mindestrenten könnte durch die Festlegung hoher Mindestversicherungszeiten entgegengewirkt werden.

einkommensentwicklung ab 2001 nur noch abgebremst folgen, so dass sich im Ergebnis das Rentenniveau von derzeit etwa 70% auf bis zu 68% vermindern wird. Über diesen Weg soll trotz der zu erwartenden demographischen Belastungen der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 unter 20% und bis zum Jahr 2030 unter 22% gehalten werden.²⁶ Zugleich sollen durch den Aufbau einer privaten, kapitalfundierte Altersvorsorge Ansprüche auf ein zusätzliches Alterseinkommen entstehen, die die Einbußen bei der Rente ausgleichen. Die private Vorsorge bleibt dabei freiwillig, sie wird aber durch Steuerentlastungen und direkte Zulagen gefördert, um eine möglichst hohe Beteiligung zu erreichen.

Insgesamt kommt es also zu einer Gewichtsverschiebung zwischen Rentenversicherung und privater Vorsorge: Die private Vorsorge soll die gesetzlichen Renten nicht mehr ergänzen – wie es der bisherigen sozialpolitischen Philosophie entsprach –, sondern diese teilweise ersetzen. Das mit der Rentenreform von 1957 durchgesetzte Ziel, durch die gesetzliche Rente ein ausreichendes, lebensstandsicherndes Einkommensniveau im Alter zu erreichen, wird relativiert. Es kommt zu einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“, die die Beitragssatzstabilität und die privat zu finanzierende Vorsorge in den Mittelpunkt stellt. Dieser „Paradigmenwechsel“ (Schmähl 2000, S. 464) in der Rentenpolitik, der auch auf die anderen Sozialversicherungszweige ausstrahlen dürfte, hat die sozialpolitische Auseinandersetzung über die Rentenreform dominiert.

Erreicht wird die Absenkung des Rentenniveaus durch zweimalige Änderungen der Rentenanpassungsformel: Die erste Änderung gilt bereits ab 2001 bis 2010, die zweite Änderung, die dann ab 2010 gelten soll, modifiziert die erste Änderung. Grundlage der neuen Formel für den gesamten Zeitraum ist das Prinzip der modifizierten Bruttoanpassung, das an die Stelle der bisherigen Nettoanpassung tritt. Berücksichtigt bei der Bemessung des Anpassungssatzes des aktuellen Rentenwerts wird die durchschnittliche Bruttoentgelterhöhung des Vorjahres, die bereinigt wird um die Steigerung des vollen Beitragssatzes zur Rentenversicherung sowie um den unterstellten Beitragssatz zur privaten Altersvorsorge. Ab 2011 (bei der Rentenanpassung im Jahr 2010 macht sich zum letzten Mal die Steigerung des privaten Vorsorgebeitrags, der ab 2009 seine volle Höhe von 4% erreicht hat, bemerkbar) wird dann die Anpassungsformel insoweit modifiziert, dass die Veränderungsrate nur noch auf der Basis von 90% berechnet werden, was bei steigenden Beitragssätzen zur Rentenversicherung rein rechnerisch zu niedrigeren Anpassungssätzen führt.

Nach den regierungsamtlichen Berechnungen soll über diesen Weg das Rentenniveau bis zum Jahr 2030 auf bis 68% absinken.²⁷ Eine Sicherungsklausel schreibt

²⁵ Die ursprüngliche Absicht, Bestands- und Zugangsrentner ab 2011 über einen „Ausgleichsfaktor“ unterschiedlich zu behandeln, musste die Regierung fallen lassen.

²⁶ Die Begrenzung der Belastungen bezieht sich allein auf die paritätisch finanzierten Beitragssätze zur Rentenversicherung und davon abgeleitet auf die regelgebundenen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung. Die private Vorsorge ist jedoch auch mit Belastungen verbunden: Der Vorsorgesatz von bis zu 4% des Bruttoentgelts, der bereits im Jahr 2008 anfällt, muss allerdings allein von den Versicherten getragen werden. Die Arbeitgeber bleiben also bei der Finanzierung außen vor. Durch die steuerliche Förderung (Zuwendungen oder wahlweise Sonderausgaben) der privaten Vorsorge, die in der Endstufe auf über 20 Mrd. DM beziffert wird, mindern sich die realen Belastungen der Arbeitnehmer (in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe) recht deutlich; dies führt jedoch wiederum dazu, dass die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) gemäß ihrem Anteil an der Einkommensteuer belastet werden. Für den Bund errechnet sich jedoch aus dem Saldo von Steuermindereinnahmen und erspartem Bundeszuschuss ein deutlicher Gewinn.

²⁷ Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Niveau von 68% auf einer unterstellten Belastung der Arbeitnehmer beruht: In die Anpassungsformel eingerechnet wird der private Vorsorgebeitrag von bis zu 4% in der Endstufe unabhängig davon, ob er tatsächlich geleistet wird oder nicht. Die Netto-

dabei vor, dass die Regierung aktiv werden muss, wenn das Niveau unter 67% abzusinken droht. Zugleich gibt es aber auch eine Beitragssatzsicherungsklausel, nach der die Regierung Maßnahmen vorlegen muss, wenn der Beitragssatz über 22% zu steigen droht.

6.1.2 Förderung der privaten Vorsorge

Als Kernelement der Rentenstrukturreform kann die Förderung der privaten, kapitalgedeckten Vorsorge angesehen werden. Die gesetzlichen Regelungen hierzu sind – in Anlehnung an die Kindergeldregelung – im Einkommensteuergesetz als kombinierte Zulagen-/Sonderausgabenregelung verankert. Folgende Eckpunkte sind von besonderer Bedeutung:

- Der geförderte Personenkreis lehnt sich eng an die Regelungen der Rentenversicherung an: Zum Kreis der Begünstigten gehören alle Personen, die Pflichtbeiträge zur GRV zahlen (mit Ausnahme der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst); dies schließt u. a. Versicherte in Kindererziehungszeiten, Pflegepersonen, versicherungspflichtige Selbstständige, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Bezieher von Lohnersatzleistungen ein.
- Die steuerliche Förderung wird nur dann gewährt, wenn die Altersvorsorgeverträge (als Altersvorsorgeprodukte kommen in erster Linie die Angebote von Lebensversicherungen und Investmentfonds/Banksparplänen in Frage²⁸) festgelegten Kriterien – geprüft durch das Bundesamt für das Versicherungswesen als Zertifizierungsbehörde – entsprechen. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Garantie der eingezahlten nominalen Beiträge bei Beginn der Auszahlung und die Zusage laufender monatlicher Zahlungen während der Auszahlungsphase; die Absicherung des biometrischen Risikos (die Anlagen müssen bis zur Vollendung des 60. Lebensjahrs bzw. bis zu Beginn der Altersrente gebunden sein; die Anlageformen müssen ab Auszahlungsbeginn eine lebenslang gleichbleibende oder steigende monatliche Rente zusichern in Form einer Leibrente oder eines Auszahlungsplans mit Restkapitalverrentung); der Schutz der Anlagen in der Ansparphase vor Pfändung sowie Anrechnung bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie das Recht des Vertragnehmers, den Vertrag ruhen zu lassen.
- Die Förderung erfolgt in Form einer Zulage bzw. als Sonderausgabenabzug. Es gilt – in Analogie zum Familienleistungsausgleich – die jeweils günstigste Variante, wobei das Finanzamt die Prüfung vornimmt. Die Anspruchsberechtigten können entweder eine Zulage beantragen, die sich aus einer Grundzulage (in der Endstufe ab 2008: 154 € für eine Einzelperson, 308 € für Ehepaare) und einer Kinderzulage (ab 2008: 185 € je Kind) zusammensetzt oder – wenn sich dies bei höheren Einkommen als günstiger erweist – bis zu 2.100 € (in der Endstufe der Förderung im Veranlagungszeitraum 2008) als private Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben von der Steuer absetzen. Die volle Zulage erhält, wer ab 2002 ein Prozent, ab 2004 zwei Prozent, ab 2006 drei Prozent und ab 2008 vier Prozent seines Vorjahresbruttoeinkommens (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) inve-

entgelte werden also womöglich zu niedrig ausgewiesen, da nicht zu erwarten ist, dass eine flächendeckende private Altersvorsorge betrieben wird. Hain und Tautz (2001, S. 365) formulieren: „Ließe man hingegen bei der Berechnung der Nettoentgelte die Beiträge zur zusätzlichen Altersvorsorge wie bisher unberücksichtigt, ergäbe sich ein deutlich niedrigeres Rentenniveau, nämlich ein Niveau von 64,5% im Jahr 2030.“

²⁸ Der Einbezug des Wohneigentumskaufs („modifiziertes Entnahmemodell“) dürfte unbedeutend bleiben.

tiert. Eigene Sparleistung und staatliche Förderung werden dabei zusammen gerechnet. Durch einen (nach der Berücksichtigung von Kindern gestaffelten) Sockelbetrag als Mindesteigenbeitrag soll sichergestellt werden, dass die Vorsorge nicht nur aus der staatlichen Förderung gespeist wird. Im Ergebnis kommt es im unteren Einkommensbereich und bei mehreren Kindern zu sehr hohen Förderquoten (bei einem verheirateten Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern liegt der Förderanteil bei nahezu zwei Drittel des Gesamtbetrages; im Extrem können bis zu 90% erreicht werden).

- Bei zusammen veranlagten Ehegatten, bei denen nur einer pflichtversichert ist, steht auch dem anderen Ehegatten die volle Zulage zu, wenn der pflichtversicherte Ehepartner seine Mindesteigenbeiträge gezahlt hat.

6.1.3 Stärkung der betrieblichen Altersversorgung

Die steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge gilt auch für die betriebliche Altersversorgung (mit Ausnahme der Durchführungswege Direktzusage/Pensionsrückstellungen und Unterstützungskasse). Durch ein Set von Regelungen²⁹ sind im Wesentlichen folgende Neuerungen durchgesetzt worden:

- Rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer erhalten ab 2002 einen individuellen Rechtsanspruch gegenüber ihrem Arbeitgeber, künftige Entgeltansprüche bis zu einer Höhe von (bereits ab 2002!) 4% der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze für eine betriebliche Altersversorgung verwenden zu können. Bei Tarifentgelten gilt ein Tarifvorrang. Die Entgeltumwandlung kann entweder steuer- und sozialversicherungsfrei erfolgen, dies allerdings zeitlich begrenzt bis 2008, oder aber die steuerliche Förderung kann in Anspruch genommen werden.
- Als fünfter Durchführungsweg werden Pensionsfonds eingeführt. Anwartschaften in den Durchführungswegen Direktzusage und Unterstützungskasse können steuer- und beitragsfrei auf einen Pensionsfonds übertragen werden.
- Neu ist die Möglichkeit, dass Arbeitgeber Aufwendungen, die zusätzlich zum Entgelt aufgebracht werden, bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze steuer- und beitragsfrei an eine Pensionskasse oder einen Pensionsfonds zuführen können. Eine zeitliche Befristung besteht hier nicht.
- Die Unverfallbarkeitsfristen bei arbeitgeberseitigen Zusagen werden auf 5 Jahre Betriebszugehörigkeit und einem Alter ab 30 Jahren beim Ausscheiden gesenkt. Für die durch Entgeltumwandlung (arbeitnehmerseitige Finanzierung) erworbenen Anwartschaften wird die sofortige gesetzliche Unverfallbarkeit eingeführt.

6.1.4 Niveauabsenkung und private Vorsorge: Eine Antwort auf die Flexibilisierung?

Die Frage ist, ob diese Neuregelungen geeignet sind, den skizzierten Anforderungen, die aus der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenswelt erwachsen, gerecht zu werden. Zunächst ist die Senkung des *Rentenniveaus* zu thematisieren:

Die Befürchtung steht im Raum, dass sich die Armuts- bzw. Sozialhilfequote unter den Rentnern erhöhen wird. Wenn keine volle Anpassung der Zugangs- und Bestandsrenten am Nettoeinkommenszuwachs der Aktiven mehr erfolgt, vergrößert sich c. p. der Kreis der älteren Menschen, die trotz jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit und

²⁹ Vgl. zu den (überaus komplexen) Veränderungen Sasdrich/Wirth 2001, S. 16 ff.

Beitragszahlung mit ihrer Rente unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums liegen. Unterstellt wird dabei, dass die Regelsätze des BSHG zumindest der Nettoeinkommensentwicklung folgen. So muss – um eine Anhaltsgröße zu nehmen – bei einem Standardrentenniveau von 64% (dieser Wert entspricht der Niveaumentwicklung ohne Berücksichtigung des privaten Vorsorgebeitrags) ein Durchschnittsverdiener bereits 28 Jahre beitragspflichtig beschäftigt gewesen sein, um eine individuelle Rente oberhalb des Sozialhilfebedarfssatzes (einschließlich Miete und Einmalleistungen) zu erreichen (vgl. Bäcker/Krause/Bäcker 2000, S. 317 ff.). Bei einer niedrigeren Entgeltposition, die für Niedrigverdiener und Teilzeitbeschäftigte angenommen werden kann, ist der Rahmen der Versicherungsdauer, die zur Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit notwendig ist, noch viel weiter gesteckt. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass eine Niveauabsenkung vor allem jene Personen negativ betrifft, die nur eine kurze bzw. unterbrochene Versicherungsdauer und/oder eine niedrige Entgeltposition aufweisen. Darunter befinden sich überwiegend Frauen. Die Niveauabsenkung hat des Weiteren zur Folge, dass auch die Leistungen des Solidarausgleichs (so Kindererziehungszeiten, Höherbewertung von Beitragszeiten) relativ an Wert verlieren.

Allerdings bedeutet die wachsende Überschneidung von Renten und Sozialhilfeniveau infolge der Absenkung des Rentenniveaus noch nicht, dass alle Fälle auch tatsächlich berechtigt sind, aufstockende Sozialhilfe zu erhalten. Im Blickfeld muss die Entwicklung des für die Bedürftigkeitsprüfung maßgebenden gesamten *Haushaltseinkommens* (und verwertbaren Vermögens) im Alter bleiben. In Bezug auf das Haushaltseinkommen können auch gegenläufige Trends auftreten (vgl. oben). Aber insgesamt kann erwartet werden, dass der Kreis der Sozialhilfeberechtigten eher zunehmen wird. In einer Berechnung auf der Basis des Rentenreformgesetzes 1999 (Absenkung des Rentenniveaus auf 64% aufgrund des Blümschen Demographiefaktors) kommen Stubig und Reuter zu dem Ergebnis, dass sich unter sonst gleichen Bedingungen die Zahl der Senioren mit Sozialhilfebezug auf bis auf 360.000 Personen verdoppeln könnte (Stubig/Reuter 1999, S. 17).

Bei dieser Berechnung ist jedoch außer Acht gelassen worden bzw. konnte nicht berücksichtigt werden, dass die Rentenniveauabsenkung einerseits mit weiteren Leistungseinschränkungen kumuliert, dass aber andererseits die gesetzliche Rente im stärkeren Maße als bislang durch private Vorsorgeleistungen („Kapitalrente“) ergänzt wird und dass eine Höherbewertung von Beitragszeiten bei Kindererziehung erfolgt.

Bei den Leistungseinschränkungen sind zu berücksichtigen:

- die Einschnitte bei der Anrechnung von Ausgleichs- und Anrechnungszeiten, die in den zurückliegenden Jahren durchgesetzt worden sind, sowie die Einbußen in den Rentenanwartschaften von Arbeitslosen.
- die versicherungstechnischen Abschläge, um die sich die Rente bei einem vorgezogenen Rentenbeginn dauerhaft mindert. Da der Abschlag je Monat eines vorzeitigen Rentenbezugs 0,3% beträgt, errechnet sich bei einem Rentenbeginn mit 63 Jahren eine dauerhafte Rentenminderung von 10,8%; bei einem Rentenzugang ab 60 Jahren, was für Frauen sowie Arbeitslose und Arbeitnehmer in Altersteilzeit möglich ist, erhöht sich der Abzug auf 18%.
- die Einbußen infolge der Neuregelung der Rente wegen Erwerbsminderung; zum einen entfällt nach einer Übergangsfrist die bisherige Berufsunfähigkeitsrente, zum anderen wird die Vollrente bei Erwerbsminderung durch Abschläge reduziert.

Nun ist es Ziel der Rentenreform, die Niveauabsenkung durch die Förderung der privaten Vorsorge auszugleichen. Die Frage, ob dies flächendeckend gelingt, muss eher negativ beantwortet werden (vgl. Bäcker 2000c). Charakteristikum einer freiwilligen privaten Altersvorsorge ist gerade, dass im Unterschied zur gesetzlichen Rente oder zu einer obligatorischen Regelung der Privatvorsorge Vorsorgelücken kaum zu vermeiden sein werden. Obgleich die öffentliche Förderung als großzügig bezeichnet werden kann,³⁰ ist nicht damit zu rechnen, dass alle anspruchsberechtigten Arbeitnehmer bereit und in der Lage sind, die erforderlichen Eigenbeiträge für diesen Zweck einzusetzen. Bei Menschen im jüngeren Alter ist anzunehmen, dass die freiwillige Vorsorgebereitschaft eher gering ausgeprägt ist; bei Beziehern niedriger Einkommen ist zu befürchten, dass der finanzielle Spielraum fehlt. Erschwerend kommt hinzu, dass bei den Zulagen keine Dynamik vorgesehen ist, so dass bei nominal steigenden Arbeitsentgelten der reale Wert der Förderung kontinuierlich sinken wird.

Zudem wirkt sich negativ aus, dass die private Vorsorge im Unterschied zur Rentenversicherung nicht sozial ausgleichend gestaltet ist, sondern in mehrfacher Hinsicht selektiv wirkt:

- Private Lebensversicherungen wie auch die unterschiedlichen Vermögensanlageformen sind nach dem individuellen Risikokalkül aufgebaut und streng an die von der Arbeitsmarkt- und Entgeltposition abhängige Finanzierungsfähigkeit gebunden; Elemente des Solidarausgleichs, die für die gesetzliche Rentenversicherung typisch sind, kennen sie systembedingt nicht. So werden in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Kindererziehung, der Pflege und der Ausbildung angerechnet, ohne dass die Betroffenen in diesen Phasen eigene Beiträge entrichten müssen. Ein solcher Solidarausgleich ist bei der privaten Vorsorge nicht möglich, entlastend wirkt nur die staatliche Förderung. Unter Umständen muss der Vertrag beitragsfrei gestellt werden, was zu entsprechend geringeren Ansprüchen führt.
- Die Orientierung privater Altersvorsorgeprodukte am Risikokalkül hat Folgen vor allem für Frauen: Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung („Langlebkeitsrisiko“) erhalten sie bei gleichen Einzahlungen niedrigere monatliche Leibrenten als Männer bzw. müssen bei gleichen Leistungen mehr zahlen.
- Bei erwerbstätigen Ehepartnern ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen vorrangig oder gar ausschließlich der Besserverdienende – nämlich der Mann – aus seinem Einkommen Mittel für die private Vorsorge abzweigt, während das niedrige Netto-Einkommen der sog. „mitverdienenden Frau“ unmittelbar für die anfallenden Konsumausgaben verwendet wird bzw. werden muss.³¹ Besonders begünstigt wird von der Zulagenförderung das Modell der Hausfrauenehe: Auch nicht (versicherungspflichtig) erwerbstätige Ehefrauen sind zulageberechtigt, wenn sie einen eigenen Altersvorsorgevertrag abgeschlossen haben. Sie erhalten die Grundzula-

³⁰ Dies allerdings um den Preis fragwürdiger Umverteilungswirkungen: Von der staatlichen Förderung profitieren die Bezieher höherer Einkommen infolge der Progressionswirkung des Sonderausgabenabzugs im besonderen Maße; diese Personen leisten aber ohnedies private Vorsorge (Mitnahmeeffekte) und sind von der Rentenniveauabsenkung weniger stark betroffen, während die Bezieher niedriger Einkommen auf die private Vorsorge und damit auf die Inanspruchnahme der Zulagen häufiger verzichten werden (vgl. Ebert 2001, S. 185 f.).

³¹ Eine Übertragung der Grundzulage von der Ehefrau auf ihren Mann ist allerdings nicht möglich, da diese nur von jedem förderberechtigten Ehepartner gesondert in Anspruch genommen werden kann. Die Kinderzulage steht bei förderberechtigten Eltern grundsätzlich der Mutter zu, es sei denn die Partner beantragen, dass diese dem Vater zugerechnet werden soll.

ge dann auch ohne die Zahlung des Mindesteigenbeitrags bzw. des Sockelbeitrags. Hier kann also die private Vorsorge der Ehefrau *allein* aus der staatlichen Förderung erfolgen. Wird hingegen eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt bzw. aufgenommen, muss der Sockelbetrag geleistet werden und das Erwerbseinkommen mindert sich entsprechend. Dadurch wird ein zusätzlicher Anreiz für Ehefrauen gesetzt, nur eine versicherungsfreie geringfügige Beschäftigung aufzunehmen und auf die Versicherungsfreiheit auch *nicht* zu verzichten.

- Die private Rente ist hinsichtlich Leistungsumfang und Leistungsdynamik nicht mit Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu vergleichen. Nicht zu den Förderkriterien gehört die Dynamisierung der Kapitalrente. Die Nominalwertgarantie der eingezahlten Beiträge bei Auszahlungsbeginn ist demgegenüber nur ein äußerst schwaches Kriterium. Zwar kann erwartet werden, dass die Kapitalverzinsung im Laufe der Jahre über der Inflationsrate liegt und die Erträge im Trend dem Realeinkommenszuwachs entsprechen. Allerdings sind Risiken nicht auszuschließen. So können Schwankungen von Kapitalwert und Verzinsung dazu führen, dass zum Verrentungs- und Auszahlungszeitpunkt die Lage auf den Aktien- und Kapitalmärkten ungünstig ist und die privaten Zusatzrenten eine nur bescheidene Höhe aufweisen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die geförderten Renten nach dem Prinzip der nachgelagerten Besteuerung noch durch Steuerabzüge gemindert werden. Nicht zu den Förderkriterien gehört auch die Absicherung des Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsrisikos. Zwar können entsprechende Verträge abgeschlossen werden, was aber dann die Renditen reduziert.
- Als problematisch ist schließlich anzusehen, dass die Förderung an die Rentenversicherungspflicht gebunden ist. So gehen freiwillig Versicherte und/oder nicht versicherungspflichtige Selbstständige, bei denen der Vorsorgebedarf besonders groß ist, leer aus (vgl. Döring 2001, S. 488).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die private Altersvorsorge wenig geeignet ist, gerade die Absicherung jener Personen zu verbessern, die infolge ihrer ungünstigen bzw. vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Erwerbsposition eine nur niedrige Rente erwarten können und von der Niveauabsenkung besonders betroffen sind (so auch Hauser 2001, S. 350). Die genannten Defizite mindern sich jedoch, wenn statt der individuellen Vorsorgeverträge der Weg der betrieblichen Altersversorgung gewählt wird. Angesichts der beschriebenen Rechtsänderungen – insbesondere infolge des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung oder wahlweise der Begünstigung der Durchführungswege Pensionskasse/Pensionsfonds und Direktversicherung durch die staatliche Förderung oder durch die Steuer- und Beitragsfreistellung zusätzlicher Arbeitgeberaufwendungen in Pensionskassen/Pensionsfonds – wird die betriebliche Altersvorsorge sowohl für die Betriebe wie für die Beschäftigten attraktiv. Da die Entgeltumwandlung sowie die arbeitgeberfinanzierten Zuführungen zu Pensionskassen/Pensionsfonds in der ersten Phase deutlich stärker gefördert werden als die individuelle Vorsorge – die Maximalbeträge werden hier bereits 2002 erreicht –, ist zu erwarten, dass sich der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung dynamisch entwickeln und auch Klein- und Mittelbetriebe erfassen wird.³² Die Gewerkschaften wie die Arbeitgeberverbände haben angekündigt, entsprechende Regelun-

³² Bereits ab 2002 wird sich zeigen, ob sich diese Erwartung erfüllt, oder ob individuelle Vorsorgeprodukte (also die „dritte Säule“) das Übergewicht der privaten Altersvorsorge ausmachen werden (so die Einschätzung von Ebert 2001, S. 184).

gen vereinbaren zu wollen.³³ Erste Tarifverträge sind bereits abgeschlossen, so dass zumindest in einzelnen Branchen damit zu rechnen ist, dass die große Mehrheit der Beschäftigten durch die betriebliche Altersversorgung erfasst werden wird.

Zwar kennen die unterschiedlichen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung allesamt keinen Solidarausgleich; aber in aller Regel wird das Hinterbliebenenrisiko abgesichert und Männer und Frauen werden durch den Abschluss von Gruppenverträgen gleichgestellt. Zudem fallen die Verwaltungskosten deutlich geringer aus als bei individuellen Versicherungsverträgen. Auch entstehen keine Abschlusskosten, die bei der individuellen privaten Vorsorge hohe Beträge erreichen.

Unter dem Aspekt der zunehmenden Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt kommt der Frage eine entscheidende Bedeutung zu, ob die Formen und Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung diesen Verhältnissen gerecht werden, oder sich als Hemmschuh erweisen. Durch die Neufassung der Unverfallbarkeitsfrist von Anwartschaften wird die berufliche und räumliche Mobilität zweifelsohne erleichtert. Es bleibt aber dabei, dass arbeitgeberseitig finanzierte Anwartschaften bei Unterschreiten der (abgesenkten) Beschäftigungszeiten und Altersgrenzen verfallen können. Unter dem Aspekt der Flexibilität wäre es positiv zu bewerten, wenn es zu einem Ausbau überbetrieblicher, branchenbezogener Pensionskassen/Pensionsfonds käme, da diese von einem Arbeitgeberwechsel, soweit er sich im Rahmen derselben Branche bewegt, unberührt bleiben. Gleichwohl bieten auch sie keine Antwort auf über die Branchengrenzen hinausreichende Arbeitsplatzwechsel.

6.2 Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau und Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung

6.2.1 Kinderbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten

Im Unterschied zu der beschriebenen ökonomisch-fiskalisch motivierten Doppelstrategie von Absenkung des Rentenniveaus und Ausbau der privaten Vorsorge beziehen sich die anderen Maßnahmen der Rentenstrukturreform ausdrücklich auf das Ziel, Sicherungslücken zu decken und hierbei insbesondere zu einem Ausbau der *eigenständigen* Alterssicherung von Frauen zu kommen. Ursprüngliche Absicht der Regierungsparteien und der Regierung war es, hinsichtlich der sozialen Absicherung von Frauen eine Umschichtung vorzunehmen: Die aus den Anwartschaften der Ehemänner abgeleitete Hinterbliebenenversorgung sollte deutlich eingeschränkt und auf jene Witwen konzentriert werden, die Kinder erzogen haben, um (finanziellen) Spielraum zu gewinnen für die Aufwertung von niedrigen Entgeltpunkten bei Erwerbstätigkeit während der Zeit der Kindererziehung – für verheiratete Mütter wie für nicht-verheiratete Mütter. Als Leitbild diente eindeutig das Modell der zeitlich parallelen Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung und der Erwerbstätigkeit als Grundlage für die eigenständige Alterssicherung von Frauen; das bislang dominierende Leitbild (vgl. oben) der nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen mit Kindererziehung befassten Familienhausfrau sollte demgegenüber zurückgedrängt und die Zeit der erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechung begrenzt werden. Zugleich war beabsichtigt, bei der Hinterbliebenenversorgung das auf Gleichstellung der Ehepartner

³³ Je nach Entgelthöhe der Beschäftigten und der Tarifstrategie der Gewerkschaften wird es zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen, welcher Durchführungsweg und welche Form der betrieblichen Altersvorsorge gewählt wird. Eine besondere Bedeutung haben dabei die steuer- und beitragsrechtlichen Aspekte.

orientierte Splitting-Modell als Regelfall zu bevorzugen und die bisherige abgeleitete Versorgung als Sonderfall zu behandeln (vgl. Mascher 1997, S. 690 ff.; Riester 2000, S. 1 ff.).

Im parlamentarisch-politischen Prozess der Rentenstrukturreform ist von diesen Vorstellungen jedoch nur wenig übrig geblieben. Schritt für Schritt ist die Regierung auf das alte Leitbild zurückgekehrt, was insbesondere bei der Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung deutlich wird. Die letzte Stufe dieses Rückwärtsgangs ist im Vermittlungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag eingelegt worden.

Welche Regelungen werden gelten? Mütter – auch Väter, wenn sie es sind, die die Kindererziehung übernommen haben – erhalten bei Rentenbeginn ab 2001 höhere Rentenanwartschaften für ihre Pflichtbeitragszeiten während der Erziehung eines Kindes bis zu dessen 10. Lebensjahr. Voraussetzung ist, dass der Verdienst in dieser Zeit unterhalb des Durchschnitts liegt. Das kann infolge von Teilzeitarbeit aber auch infolge einer Niedriglohntätigkeit der Fall sein. Die Verdienste werden rückwirkend für Beitragszeiten ab 1992 um maximal 50%, jedoch höchstens auf das jeweilige Durchschnittseinkommen des betreffenden Jahres aufgewertet, sofern mindestens 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten (also einschließlich der Kinderberücksichtigungszeiten) erreicht werden.³⁴ Diese Höherbewertung gilt gleichermaßen für Beitragszeiten, die während der Betreuung eines pflegebedürftigen Kindes bis zu dessen 18. Lebensjahr, anfallen.

Von dieser an versicherungspflichtige *Erwerbstätigkeit* gebundenen Höherbewertung wird abgegangen, wenn zwei oder mehr Kinder unter 10 Jahren gleichzeitig zu betreuen sind. In diesem Fall erfolgen Leistungen auch bei *Nicht-Erwerbstätigkeit*: Mütter oder Väter, die wegen der Erziehung von zwei oder mehr Kindern unter 10 Jahren nicht erwerbstätig sind, erhalten eine Gutschrift von Entgeltpunkten von einem Drittel des Durchschnittsverdienstes pro Jahr.

Diese Doppelgleisigkeit der kinderbezogenen Förderung hat für die jeweiligen Erwerbs- und Familienmuster unterschiedliche Folgen (vgl. dazu auch Langelüddeke/Rabe 2001):

- Keine Rentenaufstockung erhalten erwerbstätige Mütter, die den Durchschnittsverdienst erreichen oder überschreiten; hier dürfte es sich um vollzeitlich und/oder qualifizierte Beschäftigte handeln. Da keine erziehungsbedingten Sicherungslücken – hier gemessen am Durchschnittseinkommen – auftreten, erscheint eine Förderung weniger notwendig. Ein additives Berechnungsverfahren wie bei den Kindererziehungszeiten erfolgt nicht. Das heißt aber auch, dass es sich für eine Frau hinsichtlich ihrer Rentenansprüche nicht „rechnet“, ihre Arbeitszeit so weit aufzustocken, bis – errechnet aus dem Produkt von Entgeltsatz und Stundenvolumen – der Durchschnittsverdienst erreicht ist. Es besteht ein Anreiz, teilzeitbeschäftigt zu sein oder zu bleiben.
- Die Höherbewertung für teilzeitbeschäftigte Mütter variiert mit der Höhe des Entgelts. Bei einer Teilzeitbeschäftigung mit einem Entgelt von der Hälfte des Durchschnittseinkommens beträgt die Höherbewertung 0,25% Entgeltpunkte. Eine Teilzeitbeschäftigung mit einer Position von 66% des Durchschnittseinkommens stößt an die Grenze der maximale Höherbewertung von 0,33% Entgeltpunkten.

³⁴ Bei der Rente nach Mindesteinkommen (vgl. oben), die nur für Zeiten vor 1992 gilt, werden die Anwartschaften auf maximal 75% erhöht, Voraussetzung sind hier 35 Versicherungsjahre. Allerdings ist die Höherbewertung nicht an die Kindererziehung gebunden.

- Bei Nicht-Erwerbstätigkeit erreicht die Rentenaufstockung *stets* den maximalen Wert von 0,33 Entgeltpunkten. So gesehen ist es vorteilhaft, bei der gleichzeitigen Betreuung von zwei mehr Kindern *nicht* erwerbstätig zu sein. Für Ehefrauen, und nur diese werden sich eine längere Unterbrechungszeit aufgrund des aus den Verdienst des Ehemannes gespeisten Haushaltseinkommens leisten können, bleiben die Signale in Richtung des traditionellen Erwerbs- und Familienmusters gestellt. Faktisch kommt es hier zu einer Verlängerung der Kindererziehungszeiten von 3 auf 10 Jahre, allerdings begrenzt auf 0,33 Entgeltpunkte und nur bei einer gleichzeitigen Betreuung von mehreren Kindern unter 10 Jahren.
- Ob es zu dieser rentenrechtlichen Gleichstellung von nicht erwerbstätigen zu erwerbstätigen Kindererziehenden eine Alternative gegeben hätte, die auch verfassungsrechtlich Bestand hat, ist zu bezweifeln. Zu denken ist in diesem Zusammenhang in der Tat an jene Mütter, die mehrere kleinere Kinder zu versorgen haben und denen Erwerbstätigkeit unter den gegebenen Verhältnissen kaum möglich und zumutbar ist.

6.2.2 Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung

- Die Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung, die naturgemäß ausschließlich für Frauen von Interesse ist, die *verheiratet* sind, knüpft schlussendlich unmittelbar am bisherigen Modell der abgeleiteten Witwen-/Witwerrente an:
- der Versorgungssatz wird um 5 Prozentpunkte bzw. um 8,3% von 60% auf 55% abgesenkt;
- für das erste Kind erfolgt ein Zuschlag von zwei Entgeltpunkten,³⁵ für die weiteren Kinder ein Zuschlag von einem Entgeltpunkt;
- der Freibetrag bleibt weiter dynamisiert,³⁶
- angerechnet auf die Hinterbliebenenrente werden nicht mehr ausschließlich Erwerbs- und Erwerb ersatzeinkommen, sondern zusätzlich sämtliche Einkünfte, so auch Betriebsrenten, Vermögenseinkünfte (mit Ausnahme der staatlich geförderten Kapitalrente) und Mieten;
- die Bezugsdauer der Witwenrente für Frauen, die jünger als 45 Jahre sind („kleine Witwenrente“) und keine Kinder erziehen, wird auf eine Übergangszeit von zwei Jahren befristet. Auch wenn die Übergangs-Hinterbliebenenrente weggefallen ist, erhalten die Betroffenen nach Vollendung ihres 45. Lebensjahres auf Antrag die „große Witwenrente“.

Diese Regelungen gelten dabei nur für Ehepaare, die nach 2001 geheiratet haben oder bei denen beide Ehepartner nach 1961 geboren sind. Nicht betroffen sind also alle laufenden Hinterbliebenenrenten sowie Personen, die vor 2002 geheiratet haben und bei denen mindestens ein Partner vor 1962 geboren ist. Diese langen Übergangsfristen bedeuten, dass das neue Recht im Wesentlichen erst nach 25-30 Jahren Anwendung finden wird.

Im Ergebnis führt die Neuregelung dazu, dass Witwen, die ein Kind erzogen haben, eine annähernd gleiche Hinterbliebenenrente wie nach dem alten Recht erhalten. Bei

³⁵ Im verabschiedeten Altersvermögensergänzungsgesetz war ein Zuschlag von 1 Entgeltpunkt vorgesehen. Im Vermittlungsverfahren ist der Zuschlag für das erste Kind auf 2 Punkte erhöht worden, was eine Änderung des gerade erst beschlossenen Gesetzes notwendig gemacht hat.

³⁶ Im Altersvermögensergänzungsgesetz war ursprünglich eine Festschreibung auf der gegenwärtigen Höhe vorgesehen, auch in diesem Punkt ist es also zu einer Reform der Reform gekommen.

zwei und mehr Kindern erhöht sich die abgeleitete Versorgung deutlich. Die Freibeträge bleiben dynamisiert, aber durch die weitgehende Anrechnung sämtlicher Einkommen, die unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten als durchaus gerechtfertigt angesehen werden muss, kommt es dazu, dass eine ungeschmälerte Witwenrente in erster Linie jenen Frauen zusteht, die als Hausfrauen über keine eigenständigen Erwerbs- und Lohnersatz Einkommen oder Betriebsrenten verfügen. Für die Männer bleibt im Übrigen alles beim Alten: Da sie im Witwerfall auf jeden Fall ihre eigenständigen Ansprüche behalten, gibt es für sie kein Eigeninteresse an der Überwindung des traditionellen Geschlechtervertrags.

Diese Orientierung am Leitbild der Versorgung wird auch dadurch unterstrichen, dass die große Witwenrente unverändert beibehalten wird und in diese weiterhin „hinein gewachsen“ werden kann. Diese Fortschreibung erscheint fragwürdig, weil Zahlungen auch dann erfolgen, wenn noch kein eigener Versicherungsfall wegen Alter oder Invalidität eingetreten ist und von den betroffenen Frauen durchaus noch erwartet werden könnte, ihren Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit zu bestreiten. Begünstigt werden wiederum jene Witwen (unabhängig davon, ob sie Kinder geboren und erzogen haben), deren Männer gut verdient haben und denen deshalb eine recht hohe Witwenrente zur Verfügung steht. Anreize zur Aufnahme oder zur Fortführung von Erwerbstätigkeit werden nicht gesetzt. Auch in Zukunft werden viele Witwenrenten höher liegen als die Renten von Frauen aus eigener Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung. Benachteiligt werden deswegen vor allem jene Frauen, die alleinstehend sind und auf jeden Fall erwerbstätig sein müssen (auch dann wenn sie Kinder zu erziehen haben) und mit ihren Beiträgen faktisch auch die Versorgung der Witwen zu finanzieren haben.

6.2.3 Rentensplitting unter Ehegatten

Das von der Regierung und den Regierungsparteien in den ersten Überlegungen und Plänen einer Rentenstrukturreform noch in den Mittelpunkt gerückte Splitting-Modell, durch das eine partnerschaftliche Gleichstellung von Ehemännern und Ehefrauen im Hinterbliebenenfall erreicht werden sollte (vgl. Klammer 2000, S. 73 ff.), ist zwar nicht aufgegeben, aber an eine randseitige Position gerückt worden. Künftig können Ehepaare, die unter die Neuregelungen des Hinterbliebenenrechts fallen, zwischen der abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung und einem Splitting wählen.³⁷ Wenn sie sich für das Splitting entscheiden, werden die gemeinsam während der Ehezeit erworbenen Anwartschaften je zur Hälfte geteilt. Männer und Frauen werden auf diese Weise in ihrer Ehezeit gleichgestellt. Da es sich bei den gesplitteten Renten um eigenständige Renten handelt, kommt es im Hinterbliebenenfall nicht zur Einkommensanrechnung und auch bei einer Wiederheirat bleibt der Splitting-Vorteil – im Unterschied zu den abgeleiteten Witwenrenten – erhalten.

Modellberechnungen zeigen, dass sich nicht nur Männer, sondern auch Frauen beim Splitting-Modell in aller Regel deutlich schlechter stehen als bei der abgeleiteten Rente.³⁸ Dazu tragen die weitere Dynamik bei den Freibeträgen und nicht zuletzt der Kinderzuschlag bei, den es beim Splitting nicht gibt.

³⁷ Die Wahlentscheidung kann ein Ehepaar treffen, wenn beide Ehegatten Anspruch auf Altersrente haben oder wenn ein Partner den Anspruch hat, der andere aber bereits 65 Jahre alt ist. Anspruch auf das Splitting haben darüber hinaus Ehepaare nur dann, wenn beide Partner mindestens für 25 Jahre rentenrechtliche Zeiten vorweisen können.

³⁸ Vorteilhaft erweist sich das Splitting bei hohen Einkommen beider Ehepartner.

6.3 Schließung von Beschäftigungslücken

Schon im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung angekündigt, im Zuge einer Rentenstrukturreform unstete Erwerbs- und Versicherungsverläufe besser abzusichern. Ergebnis dieser Ankündigung sind (komplizierte) Detailregelungen (vgl. im Einzelnen Stahl 2001, S. 327 ff.), durch die zwar Nachteile ausgeglichen werden, dies aber begrenzt auf Versicherungsbiografien bis zum 25. Lebensjahr. Auch wirken sich die neuen Regelungen nicht direkt rentensteigernd aus, sondern es können Wartezeiten geschlossen und im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung andere beitragsfreie Zeiten besser bewertet werden:

- Bei einem Rentenbeginn ab 2002 werden Zeiten der Krankheit, der Schwangerschaft/Mutterschaft oder der Arbeitslosigkeit zwischen dem 17. und 25. Lebensjahr auch dann als Anrechnungszeiten berücksichtigt, wenn durch sie eine versicherungspflichtige Beschäftigung nicht unterbrochen worden ist. Bislang musste zuvor eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt worden sein. Die zusätzliche Anrechnungszeit wegen Krankheit kommt dabei für jene Krankheitszeiten in Betracht, die mindestens einen Kalendermonat umfassen und nicht ohnehin schon als rentenrechtliche Zeit berücksichtigt werden. Die zusätzlichen Anrechnungszeiten werden nicht direkt bei der Rentenberechnung mit Entgeltpunkten bewertet, sondern fließen nur indirekt in die Rentenberechnung ein.
- Zeiten einer Schul- oder Hochschulausbildung, die nach Vollendung des 17. Lebensjahrs liegen, werden künftig bis zu 8 Jahren als Anrechnungszeit anerkannt. Allerdings werden – wie bislang – nur drei Jahre rentensteigernd berücksichtigt.

6.4 Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

6.4.1 Die Neuregelung

Das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) zählt zu einem weiteren wichtigen Bestandteil der Rentenstrukturreform. Diese Grundsicherung wird durch ein eigenständiges Bundesleistungsgesetz geregelt und ist der Sozialhilfe vorgelagert. Ihr ausdrückliches Ziel ist es, ältere Menschen und dauerhaft Erwerbsgeminderte aus dem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt herauszunehmen. Die Leistungen und Leistungsbedingungen sollen dabei so ausgestaltet werden, dass in Zukunft verdeckte Armut abgebaut bzw. vermieden wird.

Inwieweit ist das Modell der „bedarfsorientierten Grundsicherung“ (vgl. oben) umgesetzt worden? Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung handelt es sich im Einzelnen um folgende Regelungen:

- Die Leistungen der Grundsicherung beziehen sich auf die Absicherung im Alter (Vollendung des 65. Lebensjahres) und bei dauerhafter Erwerbsminderung (volle Erwerbsminderung unabhängig von der Arbeitsmarktlage und ohne Aussicht auf Behebung, ab Vollendung des 18. Lebensjahres). Die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) soll also auch in Zukunft zuständig bleiben für alle anderen Personen, die nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft zu helfen und auch nicht auf anderweitige Unterstützung zurückgreifen können. Dies betrifft u. a. Arbeitslose, Alleinerziehende, Familien mit Kindern.

- Die Ansprüche aus dem eigenständigen Leistungsgesetz sind der Sozialhilfe vorlagert.³⁹ Zuständig für die Durchführung der Leistung (Träger der Grundsicherung) sind aber die kreisfreien Städte und Kreise, d. h. die Träger der Sozialhilfe. Dabei bleibt es den Städten und Kreisen überlassen, wie sie die Durchführung administrieren, etwa über eigenständige Ämter oder aber – was wahrscheinlich sein dürfte – im bestehenden Rahmen der Sozialämter. Daraus folgt, dass das ursprüngliche Essenzial des Konzeptes, Rentenversicherung und Grundsicherung durch eine Hand durchführen zu lassen, nicht erreicht worden ist. Allerdings sind die beiden Institutionen Rentenversicherung und Grundsicherung zur engen Abstimmung verpflichtet: Der Rentenversicherungsträger muss die Versicherten über Leistungsvoraussetzungen und Verfahren der Grundsicherung informieren. Bei niedrigen Renten ist der Information automatisch ein Antragsformular für die Gewährung der Grundsicherung beizufügen.
- Die Leistungen bleiben wie die Sozialhilfe bedürftigkeitsgeprüft. Hinsichtlich des Einsatzes von Einkommen und Vermögen gelten die Regelungen des BSHG: Anspruch besteht nur dann, wenn der Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen⁴⁰ bestritten werden kann. Zu berücksichtigen sind auch Einkommen und Vermögen des nicht getrennt lebenden Ehegatten oder Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft. In Abweichung zur Sozialhilfe bleiben allerdings Unterhaltsansprüche der Berechtigten gegenüber ihren Kindern und Eltern (bis zu einem Einkommen von 200.000 DM im Jahr) unberücksichtigt.
- Die Leistungsansprüche orientieren sich in ihrer Höhe an den Vorgaben des BSHG, dies bezieht sich insbesondere auf die Regelsätze und die Kosten von Unterkunft und Heizung. In Abweichung zum BSHG werden die Einmalleistungen *pauschaliert* und dem Grundsicherungsbetrag zugerechnet. Der Pauschalbetrag errechnet sich aus 15% des Regelsatzes des Haushaltsvorstandes. Das schließt nicht aus, dass die Betroffenen ergänzend einen Antrag auf Einmalleistungen nach dem BSHG stellen können, wenn die Leistungen der Grundsicherung ausgeschöpft sind, aber noch ein unabweisbarer Bedarf besteht. Unberührt von der Grundsicherung ist auch die Inanspruchnahme der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG.
- Die Leistungsbewilligung erfolgt für ein Jahr, in der Regel für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres. Dieser von der Sozialhilfe abweichende Bewilligungszeitraum ergibt sich aus der Überlegung, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Älteren und Erwerbsgeminderten in der Regel für längere Zeit unverändert bleiben.

6.4.2 Probleme der neuen Grundsicherung

Bei einer Bewertung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kann festgehalten werden, dass viele der mit dem Bezug von Sozialhilfe verbundenen Probleme und Defizite gelöst oder zumindest gemindert werden. Wenn also unter sozial- und armutspolitischen Gesichtspunkten das Urteil insgesamt positiv ausfällt, so bleiben doch mit der neuen Regelung eine ganze Reihe von Problemen und offenen Fragen verbunden.

³⁹ In einer ersten Phase des Gesetzgebungsverfahrens war daran gedacht, *innerhalb* des BSHG besondere Regelungen für Ältere und Erwerbsgeminderte einzuführen.

⁴⁰ Anrechnungsfrei bleibt dabei in Zukunft das Kapital einschließlich seiner Erträge, das der zusätzlichen Altersvorsorge dient und dessen Ansammlung staatlich gefördert wurde.

Das größte Problem besteht darin, dass die bedarfsorientierte Grundsicherung auf den Kreis von älteren Menschen und dauerhaft Erwerbsgeminderten beschränkt ist. Sicherlich lässt sich die besondere Position der Älteren begründen: Sie stehen nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und ihre Einkommensverhältnisse verändern sich nicht mehr gravierend. Gleichwohl ist nur schwer nachzuvollziehen, dass Personen, die jünger als 65 Jahre sind, weiter auf die Sozialhilfe verwiesen werden. Wenn die Position richtig ist, Älteren den Gang zum Sozialamt nicht mehr „zumuten“ zu können, dann fragt sich, warum Arbeitslosen, Alleinerziehenden, kinderreichen Familien usw. dieser Gang zumutbar ist (vgl. auch Ruland 1999, S. 480 ff.). Die Ungleichbehandlung bezieht sich dabei weniger auf die zuständige Institution, denn in der Praxis dürften die Sozialämter die Aufgaben der Grundsicherung übernehmen. Wichtiger sind die Unterschiede hinsichtlich der Leistungsbedingungen der bedarfsorientierten Grundsicherung und der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt): Wie lässt sich begründen, warum die Pauschalierung der Einmalleistungen⁴¹ und die Begrenzung des Rückgriffs auf Angehörige nicht auch für die „normalen“ Sozialhilfeempfänger gilt?

Wenn vermieden werden soll, dass durch die Schaffung einer „gehobenen“ sozialen Grundsicherung für ältere Menschen und dauerhaft Erwerbsgeminderte der universelle Charakter des BSHG aufgelöst und der Weg in Richtung einer „Gruppenfürsorge“ eingeschlagen wird, dann muss sichergestellt sein, dass sich die Sozialhilfe durch entsprechende Reformen gleichgerichtet entwickelt und dass das Leistungsniveau in beiden Leistungssystemen weitgehend identisch ist. Konsequenterweise ist letztlich nur der Weg, die soziale Grundsicherung zu verallgemeinern und die Hilfe zum Lebensunterhalt in dieser neuen Grundsicherung aufgehen zu lassen (vgl. dazu auch die Expertise von Hanesch). Soweit die soziale Grundsicherung für ältere Menschen und Erwerbsgeminderte einen ersten Schritt in diese Richtung darstellt, ist das Tor für eine grundsätzliche Reform der Sozialhilfe geöffnet – folgt dem ersten Schritt jedoch keine Ausweitung der Grundsicherung auf weitere Personengruppen, dann ist die Gefahr nicht auszuschließen, dass mit dem neuen „gehobenen“ System der Stellenwert der Sozialhilfe absinkt und die Empfänger der allgemeinen Sozialhilfe abgewertet und stigmatisiert werden.

Problematisch an der neuen Regelung ist des Weiteren, dass die Zuständigkeit für die Grundsicherung einerseits und die Renten andererseits unverändert bei unterschiedlichen Administrationen liegt. Die Betroffenen müssen sich nach wie vor an unterschiedliche Sozialverwaltungen wenden. Allerdings kann der während der langandauernden Diskussion von den Rentenversicherungsträgern vorgebrachte Einwand, dass die Rentenversicherung keine ortsnahe Struktur aufweist, nicht negiert werden.⁴² Die Praxis wird zeigen, ob die Zusammenarbeit zwischen Rentenversicherungsträgern und Grundsicherung so funktioniert, dass die Dunkelziffer abgebaut und die Berechtigten die Leistung im hohen Maße in Anspruch nehmen.

Der traditionellen Kritik an der sozialen Grundsicherung (Ruland 1999, S. 480 ff.), dass durch die Integration einer bedarfsbegründeten und einkommensgeprüften Leistung in die Rentenversicherung die Grenzen zwischen beitragsfinanzierten Versicherungssystem und steuerfinanzierten Sozialhilfesystem verwischt würden, der Zu-

⁴¹ Auf der Grundlage der Experimentierklausel des § 101a BSHG werden im Augenblick in mehreren Kommunen Modellversuche zur Pauschalisierung von Einmalleistungen durchgeführt, um Anhaltspunkte für eine akzeptable Regelung zu finden.

⁴² Die im wissenschaftlichen Beratungsverfahren insbesondere von Hauser vorgebrachte Überlegung, mit der Administration von Grundsicherung und Rente die Bundesknappschaft oder die Versorgungsämter zu beauftragen (Hauser 2000, S. 191), konnte sich nicht durchsetzen.

sammenhang zwischen individueller Vorleistung und späterer Rentenleistung verloren gehe, die Vorsorgebereitschaft erodiere und damit die ganze Sozialversicherung in Gefahr gerate, dürfte durch die vorgesehene Regelung der Boden entzogen sein. Die administrative und finanzielle Trennung beider Bereiche lässt solche „Horrorszenarien“ nicht länger zu.

7. Handlungs- und Reformbedarf

Die vor dem Hintergrund einer zunehmenden Flexibilisierung von Arbeitswelt und Lebenswelt vollzogene Analyse der Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems hat deutlich werden lassen, dass das System durchaus in der Lage ist, auf viele der Herausforderungen, die mit der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenswelt verbunden sind, zu reagieren und zu erwartende Sicherungslücken im Alter abzudecken. Aber offensichtlich wird auch, dass es eine Reihe von grundlegenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in den privaten Lebensformen gibt, auf die die Rentenversicherung *nicht* eingestellt ist. Eine Fort- und Festschreibung aller bestehenden Strukturen, Prinzipien und Leitbilder würde zu Leistungsdefiziten führen, negativ auf wünschenswerte Veränderungen in Arbeits- und Lebenswelt zurückstrahlen und die ohnehin beeinträchtigte Akzeptanz der Rentenversicherung in der Bevölkerung gefährden. Handlungs- und Reformbedarf ist deshalb nicht zu übersehen.

Die Rentenstrukturreform weist hier in einzelnen Regelungen in die richtige Richtung: Die Höherbewertung von Kindererziehungszeiten, die Schließung von Versicherungslücken, die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter – dies sind Fortschritte, die nicht kleingeredet werden sollten und in Zukunft ihre positive Wirkung zeigen werden. Gleichwohl bleiben grundlegende Herausforderungen, insbesondere was den Kreis der Versicherungspflichtigen betrifft, unbeantwortet. Und bei der Alterssicherung von Frauen besteht keine Klarheit über die Leitvorstellungen über die Muster von Erwerbstätigkeit und Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die innerfamiliäre Rollenverteilung. Die Botschaft, die die Rentenversicherung nach der Reform sendet, bleibt im hohen Maße widersprüchlich. Schließlich bleibt die Richtungsentscheidung, die private Vorsorge zu Lasten der gesetzlich-solidarischen Absicherung auszubauen, gerade unter dem Blickwinkel einer Gestaltung der sozialen Sicherung nach dem Konzept der flexicurity fragwürdig. Dieser Schritt, die private Sicherung nicht ergänzend, sondern ersetzend zur Sozialversicherung auszugestalten, wird vor allem jene Personengruppen nicht oder nur unzureichend absichern, die unter den Bedingungen einer sich rasch verändernden Arbeitswelt nur mit geringen Rentenansprüchen rechnen können.

7.1 Der Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand

7.1.1 Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch höhere Altersgrenzen?

Den Bereich der Altersgrenzen in der Rentenversicherung und die Frage nach den Übergangsformen vom Arbeitsleben in den Ruhestand hat die Rentenreform nicht berührt. Die vor Jahren beschlossenen⁴³ und aktuell wirksamen Regelungen zur schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen der Altersrenten für langjährig Versicherte und für Frauen sowie der Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit auf 65 Jahren werden nicht weiter verändert. Das Gleiche gilt für die Anhe-

⁴³ So bereits durch das Rentenreformgesetz von 1992, das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1997, das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand von 1996 und das Rentenreformgesetz 1999.

bung der Altersgrenze für Schwerbehinderte auf 63 Jahre. Im Ergebnis wird damit die Altersgrenze von 65 Jahren für Arbeitslose und nach Altersteilzeit bereits Ende 2001 erreicht sein, bei den Frauen, den langjährig Versicherten und den Schwerbehinderten Ende 2004. In insgesamt doch recht kurzer Zeit werden damit die Altersgrenzen deutlich angehoben, für Arbeitslose und nach Altersteilzeit und für Frauen um 5 Jahre, für langjährig Versicherte um 2 Jahre.

Der Rentenstrukturreform vorgeschaltet wurde die Reform der *Erwerbsminderungsrente*, die Anfang 2001 in Kraft getreten ist und die diesbezüglichen Regelungen des Rentenreformgesetzes 1999 korrigiert:

- Unter Berücksichtigung längerer Übergangsfristen tritt an die Stelle der bisherigen BU-/EU-Renten eine zweistufige Erwerbsminderungsrente (halbe Erwerbsminderungsrente bei einem Restleistungsvermögen von 3 bis unter 6 Stunden täglich; volle Erwerbsminderungsrente bei einem Restleistungsvermögen von unter 3 Stunden täglich).
- Eine volle Erwerbsminderungsrente erhalten jedoch auch teilweise Erwerbsgeminderte, die ihr Restleistungsvermögen wegen Arbeitslosigkeit nicht in Erwerbseinkommen umsetzen können (Beibehaltung der sog. konkreten Betrachtungsweise).
- Maßstab für die Feststellung des Leistungsvermögens ist die Erwerbsfähigkeit des Versicherten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die subjektive Zumutbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Ausbildung und des Status der bisherigen beruflichen Tätigkeit – ein Element der weggefallenen Berufsunfähigkeitsrente – ist ohne Bedeutung.
- Die Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit wird durch Abschläge vermindert. Jeder Monat des Rentenbeginns vor dem 63. Lebensjahr führt zu einer Kürzung um 0,3%, höchstens aber um 10,8%. Als (partieller) Ausgleich wird die Zeit zwischen dem 55. und 60. Lebensjahr in vollem Umfang als sog. Zurechnungszeit angerechnet.

Trotz dieser Neuregelung und der gerade erst wirksam gewordenen Heraufsetzung der Altersgrenzen ist es aktuell zu einer erneuten Debatte um eine weitere Verschiebung des Rentenbeginns nach hinten gekommen. Begründet werden entsprechende Vorstellungen zum einen mit den demographischen Perspektiven: Angesichts der schwächer nachrückenden jüngeren Jahrgänge sind die Betriebe im wachsenden Maße auf ihre älteren Beschäftigten angewiesen – so die These. Zum anderen wird von einer Heraufsetzung des Rentenzugangsalters erhofft, dass durch die Doppelwirkung von kürzerer Rentenlaufdauer und zugleich längerer Beitragszahlung die Rentenfinanzen entlastet werden (vgl. in diese Richtung unter vielen: Sozialbeirat 2001, S. 20). Die Altersgrenze gilt als die wichtigste Stellgröße, um bei einem Rentenniveau von 67% den (gleichsam als „sakrosankt“ gesetzten) Beitragssatz von 22% halten zu können.

Die Debatte um die weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit leidet darunter, dass sie sich zu einseitig auf die rentenversicherungsrechtlichen Regelungen konzentriert, während die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer unzureichend Beachtung finden. Durch die Anhebung von Altersgrenzen verbessert sich weder der Gesundheitszustand noch die Qualifikation älterer Arbeitnehmer noch ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben. Zwar sollen die Älteren länger arbeiten, die Weichen dafür, dass ihnen dies auch tatsächlich möglich ist, sind indes (noch) nicht gestellt worden (Fre-

richs/Naegele 2001). Ein späterer Rentenbeginn ist deshalb nicht mit einem längeren Verbleib im Berufsleben gleichzusetzen, sondern kann auch bedeuten, dass mehr Ältere arbeitslos werden bzw. bleiben oder – um den Preis hoher Rentenabschläge – auf einen vorgezogenen Rentenbeginn ausweichen oder Rente wegen Erwerbsminderung beantragen (müssen).

Wenn es tatsächlich zu einer Umkehr des Trends der „Entberuflichung des Alters“ kommen und die betriebliche Frühausgliederung gestoppt werden soll und die älteren Menschen länger im Berufsleben bleiben sollen, bedarf es weit mehr Maßnahmen als nur das Schrauben an der Stellgröße „Altersgrenze“. Gerade weil demografische Prozesse zunächst kaum sicht- und spürbar sind, sich andererseits aber die Folgen des demographischen Umbruchs zum Zeitpunkt ihres Eintretens nicht mehr beeinflussen lassen, bleibt ein Ausblenden der *Voraussetzungen*, auch bis zum Rentenalter im Erwerbsleben bleiben zu können, kurzsichtig. Um eine spätere, demographisch bedingte „Starrheit“ auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, müsste jetzt Flexibilität gezeigt werden. Auf „Knopfdruck“ kann in 20 oder 30 Jahren eine Verlängerung der Berufstätigkeit und ein längerer Verbleib älterer Beschäftigter in den Betrieben nicht veranlasst werden.

Bislang ist trotz der Heraufsetzung der Altersgrenzen und der Erschwerung betrieblicher Frühausgliederungsaktionen eine Umkehr der Alterserwerbsarbeit nicht in Sicht: Das durchschnittliche Rentenzugangsalter (Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit) liegt in den alten Bundesländern über die gesamten 90er Jahre hinweg nahezu konstant auf einem Niveau von gut 60 Jahren; das Zugangsalter für Altersrentner beträgt dabei (1999) im Durchschnitt 62,5 Jahre, für Erwerbsminderungsrentner 52,1 Jahre (VDR 2000a). Über die Altersgrenze von 65 Jahren hinaus haben 1999 etwa 16.000 Versicherte gearbeitet – bei einem Rentenzugang von 1,435 Mio. Versicherten (VDR 2000b, S. 18). Auch die Erwerbsbeteiligung hat sich nicht verändert. In der Altersgruppe 60 bis 65 Jahre zählen im Jahr 2000 (Gesamtdeutschland) 77,8% zu den Nicht-Erwerbspersonen, 19,9% sind noch erwerbstätig⁴⁴ und 2,3% erwerbslos (Statistisches Bundesamt 2001b).

Das Dilemma einer notwendigerweise langfristig angelegten Strategie zur Förderung der Beschäftigung Älterer liegt darin, dass der Arbeitsmarkt auch auf mittlere Frist noch durch ein massives Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geprägt ist und dass zugleich die Älteren im besonderen Maße – obgleich viele von ihnen den Arbeitsmarkt verlassen haben und in den frühen Ruhestand abgewandert sind – von Arbeitslosigkeit betroffen sind (vgl. Koller 2001). Die Strukturanalyse der Bundesanstalt für Arbeit weist für September 1999 eine Arbeitslosenquote der Älteren (55 bis unter 65 Jahre) von 21% aus. 61,8% der älteren Arbeitslosen gelten als langzeitarbeitslos bzw. 39,1% aller Langzeitarbeitslosen sind älter als 55 Jahre (BA 2000).

Vor dem Hintergrund dieser Verhältnisse erweist sich die Aufgabe einer Lebensarbeitszeitverlängerung in erster Linie als Aufgabe der Arbeits-, Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik. So müssen zum einen die Voraussetzungen dafür verbessert werden, dass ältere Beschäftigte hinsichtlich ihrer gesundheitlichen Konstitution, ihres beruflichen Leistungspotenzials und ihrer qualifikatorischen Fähigkeiten überhaupt in der Lage sind, länger zu arbeiten. Zum anderen muss die Arbeitsnachfrage der Unternehmen sich stärker auf die Älteren ausrichten, statt den bequemen Weg der Frühausgliederung zu beschreiten. Notwendig ist eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die zu den mittel- und längerfristigen demographischen Herausforderungen nicht in Widerspruch gerät. Eine Schlüsselrolle fällt dabei der Arbeitszeitpolitik

⁴⁴ Arbeitnehmer in Altersteilzeit – auch in der Blockphase – gelten als erwerbstätig.

und hier vor allem der Altersteilzeit zu. Zugleich muss die Arbeitsmarktpolitik ihre Qualifizierungs-, Förderungs- und Wiedereingliederungsbemühungen für die Gruppe der Älteren intensivieren (vgl. Frerichs/Naegele 2001).

Altersteilzeit, die im Arbeitsförderungs- und nicht im Rentenrecht geregelt ist und durch Tarifverträge sowie Betriebsvereinbarungen flankiert wird (vgl. Klammer/Weber 2001, S. 102 ff.), beruht auf dem Ansatz, durch die Arbeitszeitverkürzung der Älteren einerseits den Arbeitsmarkt zu entlasten und den Betrieben Möglichkeiten zu geben, Arbeitslose oder Auszubildende einzustellen, andererseits die Älteren aber auch zu veranlassen, insgesamt länger – aber auf Teilzeitbasis – im Betrieb und im Arbeitsleben zu bleiben. Durch die Anhebung der (ungekürzten) Altersgrenze nach Altersteilzeit von 60 Jahren auf nunmehr 65 Jahre hat dabei ein Prozess zur Verlängerung der Altersteilzeitphase nach hinten, bis hin zum 65. Lebensjahr eingesetzt, um die Wirkungen der Abschlüsse zu umgehen.

Zwar liegt mittlerweile die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten recht hoch, für die bei der BA Erstattungsanträge gestellt worden sind,⁴⁵ so dass von daher von einem Erfolg gesprochen werden kann. Ein Misserfolg ist die Regelung aber insofern, da weder von einer „Teilzeitarbeit“ im Alter noch einem „gleitenden Ruhestand“ die Rede sein. Denn weit überwiegend werden Blockmodelle praktiziert, d. h. nach einer Phase der Vollerwerbstätigkeit folgt dann eine Phase der völligen Freistellung (vgl. Bäcker 1999c, S. 260 ff.; Klammer/Weber 2001, S. 102 ff.; Barkholdt/Stackelbeck 2000, S. 42 ff.).

7.1.2 Arbeitszeit, Lebenszeit und Ruhestandsalter

Wenn der Trend zur Frühverrentung als problematisch eingeschätzt wird, dann spielen dafür nicht nur arbeitsmarkt- und rentenfinanzpolitische Gründe eine Rolle. Insbesondere aus der Perspektive der Flexibilisierung der Lebenswelt ist zu kritisieren, dass die frühe Beendigung der Erwerbstätigkeit in einen Widerspruch zum geänderten Lebenszeitverlauf gerät. Der kritische Punkt wird bei der Betrachtung der Lebenserwartung deutlich: So beträgt die Lebenserwartung zum Beispiel für 60-jährige Männer derzeit (1999) 19 Jahre und für 60-jährige Frauen 23 Jahre, und alles spricht dafür, dass ein weiterer Anstieg folgt (Altenbericht 2001, S. 87). Durch das Zusammentreffen von niedrigem Berufsaustrittsalter und Verlängerung der ferneren Lebenserwartung dehnt sich die Altersphase im Lebenslauf zeitlich immer mehr aus. Bei einem Rentenbeginn mit 60 Jahren haben die Betroffenen im statistischen Schnitt noch rund ein Viertel ihrer Lebenszeit vor sich.

Am anderen Ende des Lebenslaufs erfolgt durch die vermehrte Bildungsbeteiligung, die verlängerten Ausbildungsgänge und die sich daran anschließende berufliche Such- und Orientierungsphase der eigentliche Einstieg ins Berufsleben immer später. Das durchschnittliche Berufseintrittsalter betrug 1995/alte Bundesländer bereits 24 Jahre (Rheinberg/Hummel 1999, S. 40). Durch den Doppeleffekt der divergent verlaufenden zeitlichen Verschiebungen an beiden Enden des Lebenslaufs drängt sich die Erwerbsphase auf eine immer kürzer werdende Zeitspanne, in der die Zeitnot zum Alltag zählt. Auf der anderen Seite gewinnt die Altersphase im Vergleich zur Erwerbsphase und zum gesamten Lebenslauf stetig an Gewicht. Das Leben im Ruhestand dürfte heute nahezu die Hälfte des Lebens in der Erwerbsphase ausmachen.

⁴⁵ Es geht um die Aufstockungsleistungen der BA an die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer nach den Bestimmungen des Altersteilzeitgesetzes beschäftigen, wenn die frei gemachten Arbeitsplätze durch Arbeitslose oder Auszubildende wiederbesetzt werden.

Angesichts dieser Lebenszeitstrukturierung kann eine möglichst frühe Berufsaufgabe kein erstrebenswertes Ziel an sich sein. Die „Entberuflichung des Alters“ lässt sich sowohl aus gesellschaftlicher wie aus lebensgeschichtlicher Perspektive des Einzelnen nicht in der Art eines sozialen Konservatismus als „soziale Errungenschaft“ blind verteidigen. Erwerbsarbeit bedeutet ja nicht nur Gefährdungen, Belastungen, Bedrohungen und Risiken, sondern unter adäquaten Bedingungen auch Freude, Befriedigung, Sinnerfüllung und Persönlichkeitsentwicklung. In erwerbswirtschaftlichen Systemen ist und bleibt Arbeit ein zentraler Ort für die Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben. Und es erscheint nicht nur gesellschaftlich wünschenswert, sondern im Interesse aller Altersgruppen auch notwendig, dass die Älteren mit ihrer jeweiligen Erfahrungsperspektive daran beteiligt sein können.

Die von den früh aus dem Arbeitsleben ausscheidenden Arbeitnehmern immer wieder artikulierte Hoffnung auf das Leben nach der Arbeit, auf endlich ausreichende Zeit und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten, wirft zugleich ein Licht auf die vorherrschende starre Strukturierung von Lebenszeit und Arbeitszeit, die die Verfolgung persönlicher Interessen und Bedürfnisse während der Erwerbsphase erschwert; dies gilt insbesondere für den Wunsch, Kindererziehung und Berufstätigkeit parallel miteinander zu vereinbaren. Strukturen der Erwerbsarbeit sind aber prinzipiell ebenso gestaltbar und somit auch darauf bezogene Arbeitnehmereinstellungen beeinflussbar wie die zeitliche Struktur des Lebenszyklus. Es ist also durchaus denkbar, dass bei aktiver betrieblicher Förderung der Beschäftigung Älterer sowie gleichzeitig auch anderer Verteilungsmuster von Arbeitszeit, Freizeit und Reproduktionszeit in der Perspektive der Lebenszeit das Arbeitnehmerinteresse an einer humanen und sinnvollen Berufstätigkeit auch im fortgeschrittenen Alter wieder ansteigt.

7.1.3. Flexible Arbeitszeitgestaltung in lebenszeitlicher Perspektive

Zielrichtung sollte sein, sozialpolitisch abgesicherte Optionen für flexible Übergänge vom Arbeitsleben in die nachberufliche Phase zu eröffnen. Diese müssen eine frühe Berufsaufgabe (zum Beispiel aus Krankheitsgründen, wegen Arbeitslosigkeit) ebenso zulassen wie die Weiterarbeit. Und die Wahlfreiheit muss sich neben der Orientierung auf den *Zeitpunkt* des vollständigen Übergangs auch auf optionale Modelle der *Zeitraumgestaltung* für einen allmählichen Übergang, der Erwerbsarbeit und nachberufliche Phase miteinander verbindet, beziehen.

Der gleitende Ruhestand durch eine Verbindung von Altersteilzeitarbeit und Teilrentenzahlungen könnte ein Beitrag dazu sein. Für dieses Konzept sprechen gerontologische wie sozialpolitische Gründe (vgl. Bäcker/Naegele 1993): Durch die Verkürzung der Arbeitszeit verringern sich die physischen wie psychischen Belastungen und erhöhen sich die Erholzeiten. Auch bereits leistungsgeminderte, gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer haben eine Chance, noch teilzeitig im Beruf zu verbleiben. Gleichzeitig lässt sich durch das schrittweise Hinübergleiten in die nachberufliche Phase die ungewohnte Situation des Lebens ohne Erwerbsarbeit allmählich einüben.

Erste Schritte hin zu einer solch umfassenden Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit sind sichtbar, wie die Diskussionen über Teilzeitarbeit, Wahlarbeitszeiten, Erziehungs- und Pflegeurlaube, Weiterbildungszeiten und Arbeitszeitkonten erkennen lassen (vgl. im Überblick: Lehdorff 2001, S. 140 ff.). Auch im Rentenrecht ist das Modell des gleitenden Übergangs in den Ruhestand durch die Verknüpfung von Al-

tersteilzeit und Teilrentenzahlungen verankert.⁴⁶ Die bisherigen eher negativen Erfahrungen mit diesem Modell (die Inanspruchnahme von Teilrenten ist mit bislang rund 4.000 Fällen außerordentlich gering (VDR 2000b)), dürften vor allem dadurch bedingt sein, dass der Teilrentenbezug erst nach Erreichen der jeweils geltenden gesetzlichen Altersgrenzen möglich ist und damit ausschließlich auf die Förderung der Weiterarbeit jenseits der Altersgrenzen zielt.

Die Chancen zur Inanspruchnahme von Teilrenten hängen insofern ganz maßgeblich von der Bereitschaft der Unternehmen ab, Teilzeitarbeitsplätze in ausreichender Zahl sowie in der gewünschten Struktur bereitzustellen. Dabei geht es um die Möglichkeit, die Arbeitszeit am angestammten oder an einem qualitativ vergleichbaren Arbeitsplatz zu vermindern. Sich zu einer solchen Arbeitszeitpolitik hin zu öffnen, fällt den Betrieben äußerst schwer. Es dominiert das Denken in traditionellen Arbeitszeitstrukturen. Ablehnende Einstellungen finden sich jedoch auch auf der Seite der Älteren selbst; Männer sind kaum bereit, gerade am Ende ihres Berufslebens auf eine als statusgemindert interpretierte Teilzeittätigkeit zu wechseln, auch sie ziehen den „klaren Schnitt“ der frühzeitigen Vollverrentung dem Stufenmodell vor.

Da sich der Bedarf an flexiblen und verkürzten Arbeitszeiten nicht nur auf ältere Beschäftigte beschränkt, wird ein Gesamtkonzept zur Gestaltung von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit erforderlich, und zwar in Ausrichtung an lebenszyklisch unterschiedliche Zeitbedürfnisse und -präferenzen in lebensbiografischer Dimension und nicht allein am Ende der Erwerbsphase. In diesem Rahmen wäre zu fragen, warum sich nicht ein Teil der „Ruhestandsphase“ auf die mittlere Lebensphase, in der die beruflichen und familiären Zeitbelastungen besonders groß sind, vorziehen ließe. Es könnte sinnvoll sein, in der Mitte des Erwerbslebens bezahlte Teilzeitphasen oder/und Familien- oder Qualifikationspausen einzulegen, um die alltägliche Zeitnot zu vermindern, aber dafür dann die Ruhestandsphase ein Stück weit hinauszuschieben. Die starre Vorzeichnung des Lebenslaufs durch die Normalbiografie, d. h. durch die schematische Abfolge der Phasen Kindheit und Jugend, Erwerbstätigkeit und Ruhestand, steht damit in der Kritik. Erforderlich wird die Suche nach einer partiellen Destandardisierung des Lebenslaufs und der Lebensarbeitszeit und nach flexiblen Übergängen und Gestaltungsspielräumen innerhalb und zwischen den Phasen (vgl. Barkholdt 1998).

Eine lebenszeitliche Arbeitszeitflexibilisierung und -verkürzung wäre schließlich eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des gleitenden Ruhestandes. Denn es ist kaum zu erwarten, dass die plötzliche und erstmalige Flexibilisierung der Arbeitszeit am Ende der Erwerbsbiografie auf Akzeptanz stößt, wenn dazu vorher während des gesamten früheren Berufslebens keine Gelegenheit bestand. Bei diesem Konzept, das einen verlängerten Verbleib im Arbeitsleben möglich und sinnvoll macht, kommt es zu einer Andersverteilung des individuell im Lebenszyklus erbrachten Arbeitsvolumens. Das gesamte Lebensarbeitszeitvolumen muss sich deshalb aber nicht erhöhen – es kann im Gegenteil durch die Fortsetzung der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung, die Ermöglichung lebenslagen- und bedarfsspezifischer Teilzeitarbeit und die Einräumung von Freistellungsphasen weiter absinken.

⁴⁶ Seit 1992 haben Versicherte bei Erreichen der Altersgrenze die Möglichkeit, zwischen Vollrente einerseits sowie Teilrente und teilweiser Weiterarbeit andererseits zu wählen. Dabei ist es alternativ möglich, entweder ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der Vollrente zu beziehen. Für die Zeit der Weiterarbeit entstehen zusätzliche Rentenanwartschaften. Für Rentner, die vor Erreichen der Regelaltersgrenze eine Teilrente beantragen, gelten Hinzuverdienstgrenzen. Überschreitet das Einkommen aus Erwerbsarbeit diese Grenzen, so wird die Teilrente entsprechend gekürzt.

Für die Realisierung alternativer Formen der Alterserwerbstätigkeit kommt den Betrieben also die entscheidende Bedeutung zu (vgl. Frerichs 1998). Solange hier kein Perspektivenwechsel in der auf ältere Arbeitnehmer bezogenen betrieblichen Arbeitszeit-, Personal- und Beschäftigungspolitik erfolgt, werden sich nur schwerlich Fortschritte erzielen lassen.⁴⁷ Allerdings kann sich eine alterszentrierte Personalpolitik nicht nur auf die Arbeitszeitproblematik beschränken. Die Einführung spezieller Arbeitszeitformen für Ältere wird nur wenig nutzen, wenn die übrigen risikohaften Bedingungen der Arbeits- und Beschäftigungssituation Älterer unangetastet blieben.

7.2 Ausweitung des Versichertenkreises

Die Aufgabe, den Versichertenkreis im Lichte der Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenswelt neu zu bestimmen, ist im Rahmen der Rentenstrukturreform ausgeklammert worden. Offensichtlich ist, dass die Reform nicht noch durch eine Diskussion belastet werden sollte, die sowohl in Bezug auf die Regelung von Scheinselbstständigkeit und arbeitnehmerähnlichen Selbstständigkeit als auch auf die Neuregelung der 630-DM Beschäftigungsverhältnisse zu massiven Widerständen vor allem von Seiten der Unternehmen geführt hatte. Dennoch: Unsere Analyse weist jedoch gerade bei diesem Thema auf großen Handlungsbedarf hin.

In der wissenschaftlichen Debatte besteht mittlerweile ein breiter Konsens, alle Erwerbstätigen, so auch die *Selbstständigen*, in die Rentenversicherungspflicht einzu beziehen (vgl. u. a. Rische 1999b, S. 382 ff.).⁴⁸ Dies ist kein Ansatz zur Lösung der demographisch bedingten Finanzierungsbelastungen, denn auch die neu aufgenommenen Versicherten werden alt, so dass nach anfänglichen Mehreinnahmen bei den Beiträgen Mehrausgaben bei den Renten folgen.⁴⁹ Ansatzpunkt einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung ist vielmehr in erster Linie der Schutzaspekt. Hinzu tritt das Prinzip des Solidarausgleichs, der auf Dauer nicht nur auf den Kreis der abhängig Beschäftigten beschränkt werden kann. Alle Bürger, zumindest aber alle Erwerbstätigen sollen die sozialpolitische Umverteilung mitbezahlen – und sicherlich auch Ansprüche erhalten.⁵⁰ Ein Weiteres: Wenn bei einem Teil der neuen Selbstständigen im Alter die neuen Grundsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden müssen, da nicht ausreichend privat vorgesorgt worden ist, dann ist es verteilungspolitisch fragwürdig, durch die Finanzierung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter auch jene zu belasten, die eine Vorsorge getroffen haben.

Nun lässt sich argumentieren, dass der soziale Ausgleich in der Rentenversicherung überwiegend durch die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse erfolgt und die Zuschüsse in ihrer Höhe sogar weit über die nicht beitragsgedeckten Leistungen hinaus reichen. Unter diesen Voraussetzungen muss dann eine Benachteiligung der Selbstständigen angenommen werden, da diese in ihrer privaten Alterssicherung von den Bundeszuschüssen nicht profitieren. Auch hinsichtlich der steuerlichen Förderung der privaten Vorsorge kann nicht einleuchten, warum „kleine“ Selbstständige, die z. T. einen geringeren finanziellen Spielraum haben als gut verdienende Angestellte in

⁴⁷ Zu befürchten ist, dass die von den Unternehmen und ihren Verbänden so nachhaltig eingeforderte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu Lasten der Förderung älterer Beschäftigter geht.

⁴⁸ Wagner (Wagner 1998, S. 36) weist darauf hin, dass die Forderung nach einer „Versicherungspflicht für alle“ bereits Anfang der 80er Jahre erhoben worden ist (vgl. Krupp u. a. 1981).

⁴⁹ Die Übergangseffekte, die durch die Einbeziehung von Selbstständigen entstehen, könnten allerdings positiv genutzt werden, so z. B. für eine Absenkung der Beitragssätze. Da ohnedies lange Übergangsfristen vorzusehen sind, lassen sich die Mehreinnahmen in der Aufbauphase der Pflichtversicherung der Selbstständigen zeitlich strecken und auf eine längere Periode verteilen (Ebert 2000, S. 33).

⁵⁰ Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten vgl. Merten 1999, S. 609 ff.

stabilen Beschäftigungsverhältnissen, die steuerlich begünstigten Sonderausgaben bzw. Zulagen nicht geltend machen können.

Aus internationalen Vergleichen ergibt sich, dass die Versicherungspflicht von Selbstständigen zur Normalität in den europäischen Sozialstaaten zählt (vgl. Hauschild 1999, S. 113 ff.). Selbst die deutsche Pflegeversicherung kennt eine allgemeine Versicherungspflicht: Nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung pflichtig oder freiwillig Versicherte müssen Mitglied einer Privatversicherung werden; die private Pflegeversicherung wiederum muss sich hinsichtlich Finanzierung und Leistungsspektrum eng an die gesetzliche Pflegeversicherung anlehnen.

Wie – nach der Fällung einer positiven Grundsatzentscheidung – eine Versicherungspflicht von Selbstständigen im Einzelnen auszugestalten wäre, bleibt zu diskutieren (vgl. Bieback 1999, S. 173 f.; Welti 2001b, S. 223 ff.; SPD-Projektgruppe 2001). Hier bedarf es noch ausführlicher wissenschaftlicher Analysen, bei denen u. a. zu klären ist, ob

- alle Selbstständigen oder nur Teilgruppen der Versicherungspflicht unterliegen;
- Befreiungsmöglichkeiten von der Rentenversicherungspflicht eingeräumt werden, wenn eine anderweitige Sicherung mit ähnlichem Leistungsniveau (Lebensversicherung, Vermögenspläne) vorliegt;
- lediglich auf die Pflicht zu einer privaten Vorsorge abgestellt wird, bei der bestimmte Konditionen eingehalten werden müssen;
- an eine Einbeziehung in die Rentenversicherung zu gleichen oder aber zu modifizierten Bedingungen (hinsichtlich Risiken, Leistungsspektrum usw.) gedacht ist;
- das Gesamteinkommen als Beitragsbemessungs- und Leistungsbezugsgröße dient oder nur bestimmte Einkommenselemente;
- die Finanzierung allein durch die Selbstständigen erfolgt oder durch eine Art Arbeitgeberbeitrag (wie etwa bei der Künstlersozialversicherung) oder durch Steuerzuschüsse ergänzt wird;
- in den anderen Zweigen der Sozialversicherung analoge Regelungen vorzunehmen sind.

Diese schwierigen Fragen wirken dabei auf die Grundstruktur der Rentenversicherung zurück, da das Prinzip der Rentenberechnung und -finanzierung, das sich auf das Entgelt aus abhängiger Arbeit und die paritätische Mittelaufbringung konzentriert, auf jeden Fall stark verwässert wird.

Die Versicherungspflicht für Selbstständige ist noch nicht gleichbedeutend mit einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen. Offen bleibt die Frage, wie mit den Sondersicherungssystemen für Beamte und für Angehörige der freien Berufe umgegangen werden soll. Hier ist gerade aus verfassungsrechtlichen Überlegungen eine Einbeziehung in die Rentenversicherung schwierig. Je universeller das Rentenversicherungssystem aber wird, umso schwieriger wird es, die Sondersysteme zu legitimieren (Welti 2001a, S. 72).

Bei der Versicherungsfreiheit der *geringfügig Beschäftigten* liegt das Problem zum einen im fehlenden Aufbau von Rentenanwartschaften. Zum anderen wird als Ergebnis des Zusammenwirkens von Sozialversicherungs- und Steuerrecht der Arbeitsmarkt parzelliert: Beschäftigungsverhältnisse zwischen 15 und etwa 25 Stunden finden sich faktisch nicht, da sie sich in der Nettobetrachtung gegenüber einem 630

DM/15 Stunden Beschäftigungsverhältnis nicht rechnen. Frauen werden also in ein unteres Stunden-, Einkommens- und Qualifikationssegment des Arbeitsmarktes gedrängt. Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wird gewissermaßen verhindert. Diese Barrieren und Zuweisungen lassen sich nur aufbrechen, wenn die Geringfügigkeitsgrenze – bis auf einen Bagatellbetrag – deutlich abgesenkt wird (vgl. Dingeldey 2000a, S. 92 ff.). In die gegenläufige Richtung weisen die Konzepte, subventionierte Beschäftigungsverhältnisse (vollständige oder partielle Übernahme der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge durch den Staat) als pauschale *Dauerregelungen* bis ins mittlere Einkommens- und Stundensegment hinein auszuweiten. Derartige beschäftigungspolitisch motivierte Lohnkostensubventionen führen indes zu der Gefahr, das Feld von Arbeitsmarktbarrieren sowie Beschäftigungszuweisungen zu verlängern. Zugleich drohen Mitnahme- und Substitutionseffekte (vgl. Bäcker 1999b).

7.3 Schließung von Versicherungslücken

7.3.1 Pauschale oder gezielte Förderung?

Ob die in der Rentenstrukturreform vorgesehenen Maßnahmen zur Schließung von Versicherungslücken ausreichen, um die negativen sozialen Folgen diskontinuierlicher Erwerbsverläufe und von Phasen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu beseitigen, müsste im Einzelnen empirisch überprüft werden. Da die Höherbewertung niedriger Einkommen auf das Kriterium Kindererziehung begrenzt ist, spricht viel dafür, dass eine Reihe von Konstellationen, Lebensphasen und -ereignissen immer noch nicht ausreichend abgesichert ist. Ist dies der Fall und sollen weitere Schritte erfolgen, muss eine Grundsatzentscheidung getroffen werden: Sollen die Lücken pauschal oder nur begrenzt auf bestimmte Lebensphasen und -ereignisse gefüllt werden?

Für die pauschale Lösung plädieren Langenlütdeke/Rabe/Thiede in ihrem Konzept der „flexiblen Anwartschaften und Anwartschaftszeiten“ (Langenlütdeke/Rabe/Thiede 1999, S. 7 ff.): Den Mitgliedern der Rentenversicherung sollen danach in Abhängigkeit von der Dauer der Zugehörigkeit zur Rentenversicherung bzw. der Zahl der Beitragsjahre bis zu fünf Jahre Anwartschaftszeiten gutgeschrieben werden, um mit Lücken verbundene Übergangsphasen im Erwerbsverlauf zu schließen und/oder Zeiten mit unterdurchschnittlichem Verdienst aufzustocken. Auf diese Weise sollen Lücken, die aufgrund von Problemen beim Einstieg oder Wiedereinstieg ins Erwerbsleben, wegen einer erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechung über das dritte Lebensjahr des Kindes hinaus, im Zuge einer beruflichen Neuorientierung, zur Vorbereitung einer Selbstständigkeit oder wegen eines vorzeitigen Rentenbeginns entstanden sind, nicht mehr zu Defiziten in der Alterssicherung führen. Auch Versicherte, die zwar keine Lücken im Versicherungsverlauf aufweisen, aber von Phasen mit geringen (Teilzeit)Verdiensten betroffen sind, könnten die maximal 5 Entgeltpunkte zur Verbesserung ihrer Anwartschaften nutzen. Unabhängig von dem Grund für die Beitragslücke soll diese Zeit so bewertet werden, als ob ein durchschnittlicher Verdienst vorgelegen hätte. Ausdrücklich soll nicht vorgegeben werden, welche Tätigkeiten bzw. Lebensphasen begünstigt werden, um so Kreativität und Umorientierung nicht in vorgefasste Deckschemata zu pressen.

Da die Beitragssätze nicht angehoben werden sollen, lassen sich diese zusätzlichen Rentenanwartschaften kostenneutral nur finanzieren, wenn Einsparungen an anderer Stelle erfolgen. Gedacht wird an eine Veränderung der Rentenformel (Absenkung des aktuellen Rentenwertes) oder an eine Umschichtung von Mitteln, die zur Finanzierung der Hinterbliebenenversorgung aufgewendet werden. Im Ergebnis käme es

damit zu einer Umverteilung von Versicherten mit überdurchschnittlichen Entgelten zu Versicherten mit niedrigen Verdiensten und Lücken in den Erwerbsbiografien.

So überzeugend dieses vorrangig arbeitsmarktpolitisch argumentierende Modell auf den ersten Blick auch ist, so stehen dem jedoch auch Bedenken gegenüber. Letztlich kann es nämlich bei den flexiblen Anwartschaften dazu kommen, dass alle Versicherten versuchen werden, die zusätzlichen Anwartschaften ihrer Rentenbiografie unterzubringen – als Ausgleich für niedrige Verdienste, für verlängerte Ausbildungsphasen, für Zeiten der Berufsunterbrechung, für Zeiten einer ehrenamtlichen Tätigkeit, für nicht abgedeckte Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit, für einen vorgezogenen Rentenbeginn, für verlängerte Kindererziehungszeiten usw. (vgl. Dederer/Stahl 1999, S. 529 ff.). Im Ergebnis entstünde eine zwar „wertfreie“ rentenrechtliche Absicherung von Diskontinuitäten, die keine Kriterien über die Förderwürdigkeit des Grundes für die Lücke oder das niedrige Entgelt anlegt (Rabe/Schmid 2000, S. 309), aber womöglich – nicht zuletzt wegen der begrenzten finanziellen Möglichkeiten – gerade zu Lasten der eigentlichen Problemgruppen mit niedrigen Rentenanswartschaften gehen würde.

Bei einer pauschalen Förderung können also Gerechtigkeitsprobleme entstehen. Dies lässt sich am Beispiel von Niedrigeinkommen und Teilzeitarbeit aufzeigen: Ist eine allgemeine Aufstockung niedriger Einkommen, unabhängig davon in welcher Arbeitszeit sie erzielt worden sind, sinnvoll und akzeptabel? Wenn es sich um Niedrigeinkommen infolge von Teilzeitarbeit handelt, kann dann von den Gründen und Anlässen, die zu einer niedrigen Stundenzahl führen, abstrahiert werden? Die Schwierigkeiten bei der Antwort dieser Fragen resultieren aus der ambivalenten Funktion, die der Teilzeitarbeit zukommt. Sie kann sowohl freiwillig gewählt sein, weil das persönliche und Haushaltseinkommen ausreichend hoch ist, sie wird aber auch aus zwingenden familiären Gründen ausgeübt, weil sie der einzige Weg ist zur Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung ist. Außerdem wird sie immer häufiger aus arbeitsmarktpolitischen Gründen praktiziert, weil Vollzeitverhältnisse nicht angeboten werden oder weil durch einen (phasenweisen) Wechsel auf reduzierte Arbeitszeiten die Beschäftigung gesichert und der Arbeitsmarkt entlastet werden können. Dieses Geflecht von Faktoren lässt es weder zu, den Einkommens- und späteren Rentenverlust durch Teilzeitarbeit als rein privates Problem zu definieren, noch das reduzierte Einkommen aus Teilzeitarbeit bezüglich der Rentenansprüche per se als subventions- und aufstockungsbedürftig anzuerkennen.⁵¹

Eine von der individuell eingesetzten Arbeitszeit und ihren Anlässen losgelöste Betrachtung niedriger Arbeitseinkommen würde an der Situation jener vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer im unteren Lohnsegment vorbeigehen, die trotz längerer Arbeitszeit wegen ihres geringen Stundenlohns kaum mehr verdienen als Teilzeitbeschäftigte mit Stundenlöhnen im mittleren Bereich. Aus diesen Gründen kommt man bei einer Diskussion über einen Einkommens- und Rentenversicherungsausgleich für Teilzeitbeschäftigte wohl nicht daran vorbei, den Anlass für die individuelle Arbeitszeitverkürzung zu berücksichtigen. Dass die dann notwendigen inhaltlichen Bestimmungen und gesetzlichen Festlegungen ausgleichsbedürftiger oder förderungswürdiger Tatbestände schwierig sind (Rabe/Schmid 2000; S. 309), sollte kein Grund sein, darauf grundsätzlich zu verzichten. Mit der Höherbewertung der Kindererziehungszeiten hat die Bundesregierung einen Weg eingeschlagen, die Gewährung zusätzlicher Entgeltpunkte an Kriterien zu binden. Einen Weg dahinter zurück wird und sollte es auch nicht geben. Insofern erscheint das Modell der flexiblen Anwartschaften – zu-

⁵¹ Was bei der Altersteilzeitarbeit, die arbeitsmarktpolitisch begründet wird, der Fall ist.

mindest in seiner weiten Fassung – heute als nur schwer durchsetzungs- und finanzierungsfähig.

Ein weiterer Aspekt, der für alle Elemente eines rentenversicherungsinternen Solidarausgleich zutrifft, ist zu bedenken: Jede zusätzliche Solidaraufgabe, die in die Rentenversicherung hinein genommen und nicht durch entsprechende Steuerzuschüsse ausgeglichen wird, verschlechtert die Renditeposition der GRV gegenüber privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorgeformen, wenn all die Versicherten, die auf die Solidarelemente nicht angewiesen sind, in den Vergleich allein ihr individuelles biometrisches Risiko einbeziehen (zu dieser Systemkonkurrenz zwischen privater und sozialversicherungsrechtlicher Vorsorge Urban 2000, S. 235 ff.).

7.3.2 Kindererziehungszeiten und Zeiten der Arbeitslosigkeit

Kontrovers ist und bleibt, wie die Phase der Kindererziehung rentenrechtlich bewertet werden soll. Gilt das Leitbild der parallelen Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder soll eine Phasenfolge von Berufstätigkeit und Familie gestützt werden? Die neu eingeführte kinderbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten bis zum 10. Lebensjahr des Kindes, die faktisch mit Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes und damit nach der Anerkennung der Kindererziehungszeiten wirksam wird, setzt in der Rentenversicherung zum ersten Mal den Akzent auf die Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern. Gezielt wird auf den großen, für die alten Bundesländer mittlerweile typischen Kreis teilzeiterwerbstätiger Mütter, deren Kinder sich zwischen Kindergarten und Grundschule bewegen. Durch die Begünstigung der auch nicht erwerbstätigen Mütter mit zwei Kindern unter 10 Jahren, und zwar immer mit dem maximalen Betrag der Höherbewertung, wird dieser Akzent jedoch wieder eingeschränkt und beinahe zurückgenommen.

Von der hier vertretenen Zielvorstellung einer parallelen Vereinbarkeit aus, ist diese Widersprüchlichkeit zu bedauern. Analysiert man indes die Forderungen vor allem aus der CDU/CSU, den Familienverbänden und ihnen nahestehender Wissenschaftler (vgl. u. a. Opielka 1998; Leipert/Opielka 1999), so steht hier die Forderung im Mittelpunkt, die Kindererziehungszeiten noch weit über die drei Jahre hinaus zeitlich auszudehnen. Eine derart rentenrechtlich geförderte lange Erwerbsunterbrechung noch über drei Jahre hinaus ist jedoch mit den Vorstellungen und Wünschen jüngerer Frauen nicht vereinbar, zementiert zudem das Modell der Versorgerehe (denn nur verheiratete Frauen, deren Männer ein hohes Erwerbseinkommen haben, können sich lange Unterbrechungszeiten leisten) und sendet schließlich falsche Signale hinsichtlich der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung, da aufgrund des demographischen Wandels und der schnellen technologischen Entwicklung eine hohe und kontinuierliche Berufstätigkeit der Frauen erforderlich ist.

Für eine Förderung von Kindern im Rentenrecht, die über die im Rentenreformgesetz vorgesehene Regelung hinausgeht, ist zwingender Bedarf nicht erkennbar. Der Schwerpunkt der Familienpolitik sollte nicht länger im Rentenrecht und auch nicht beim Familienleistungsausgleich liegen, sondern bei der Aufgabe, die öffentlichen Einrichtungen für Kinder zu verbessern. Die Unterversorgung mit Krippen- und Ganztagskindergartenplätzen sowie mit Hortplätzen erweist sich mittlerweile als das Haupthindernis für eine kontinuierliche Erwerbsbeteiligung von Müttern. Sollen höhere Rentenansprüche erworben werden, dann muss in erster Linie hier etwas geschehen.

Zunehmend schlechter abgesichert sind demgegenüber die Zeiten von Arbeitslosigkeit. Dahinter steht nicht nur ein fiskalisches Argument, sondern auch ein arbeits-

marktpolitisches: Auf die Betroffenen soll durch niedrigere Lohnersatzleistungen und abgesenkte Rentenanwartschaften ein auch materieller Druck ausgeübt werden, möglichst schnell einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Es spricht wenig dafür, dass über diesen Weg, das Arbeitsvolumen vergrößert und die Arbeitslosigkeit verringert werden kann. Größer ist gerade bei Langzeitarbeitslosigkeit das Risiko einer unzureichenden Absicherung im Alter. Wie aktuell diese wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Strategie ist, zeigt sich an den Vorstellungen, die Arbeitslosenhilfe auf kurz oder lang abzuschaffen und in der Sozialhilfe aufgehen zu lassen (vgl. die Expertise von Hanesch). Ein solcher Schritt hätte nicht allein tiefe Einbußen im aktuellen Einkommen für die Großzahl der Langzeitarbeitslosen zur Folge, sondern würde – da die Sozialhilfeträger für ihre Hilfeempfänger keine Beiträge an die Rentenversicherung abführen – den Rentenversicherungsschutz ernsthaft gefährden.

8. Ausblick

Auch nach der Verabschiedung der Rentenstrukturreform besteht weiterer Reformbedarf in den Systemen der Alterssicherung, hier insbesondere in der Rentenversicherung. Die unter dem Stichwort „Flexibilisierung“ fassbaren Veränderungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch in den Lebensformen und Geschlechterrollen stellen das soziale Sicherungssystem vor Anforderungen, die mit den eingeleiteten Neuregelungen lediglich teilweise aufgegriffen worden sind. Unsere Analyse hat gezeigt, dass es dabei keines grundsätzlichen Systemwechsels bedarf. Die notwendigen Reformen lassen sich im Rahmen des bestehenden Rentenversicherungssystems bewältigen, entscheidend kommt es dabei darauf an, die lohn- und beitragsbezogenen Prinzipien der Rentenberechnung durch solche Elemente des Solidarausgleichs und der Mindestsicherung zu ergänzen, die gezielt auf die Abdeckung von Sicherungslücken abstellen. Die ausreichende Absicherung individuell verkürzter Arbeitszeiten (Teilzeitarbeit), von Zeiten der Aus- und Weiterbildung sowie von Phasen der Arbeitslosigkeit werden hierbei im Mittelpunkt stehen müssen.

Die Rentenstrukturreform hat mit der Höherbewertung von Kindererziehungszeiten, der Schließung von Versicherungslücken und der Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter die Weichen in die richtige Richtung gestellt. Hinsichtlich der Alterssicherung der Frauen, was die Hinterbliebenenversorgung betrifft, sind Fortschritte jedoch kaum sichtbar. Nach wie vor beruht die Hinterbliebenenversorgung im Wesentlichen auf traditionellen Leitvorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie über die Rollenverteilung der Ehepartner.

Unbeantwortet lässt die Rentenstrukturreform die Frage nach dem Kreis der Versicherungspflichtigen. Die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt machen jedoch deutlich, dass eine reine Arbeitnehmersversicherung den Verhältnissen nicht mehr gerecht wird. Die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen wird zum Schwerpunkt einer weiteren Reform zählen müssen.

Die mit der Rentenstrukturreform durchgesetzte Entscheidung, das Sicherungsniveau der Rentenversicherung abzusenken und die zu erwartenden Sicherungslücken durch eine staatlich geförderte private Vorsorge auszugleichen, muss unter dem Aspekt der „flexicurity“ mit Fragezeichen versehen werden. Viel spricht dafür, dass durch die private Vorsorge gerade jene Personengruppen nicht oder nur unzureichend abgesichert werden, deren Erwerbsverhalten nicht dem Modell des Normalarbeitsverhältnisses entspricht. Es bleibt abzuwarten, ob nicht doch zu einem Obligatorium gegriffen werden muss, um eine flächendeckende Absicherung zu erreichen. Dies wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es den Tarifvertrags- und Betriebspartei-

en gelingt, die betriebliche Altersversorgung so auszubauen, dass damit auch den Bedingungen von Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen wird.

Literaturverzeichnis

Altenbericht (2001): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft, Bundestagsdrucksache 14/5130.

Althammer, J./Pfaff, A.(1999): Materielle und soziale Sicherung von Frauen in der Perspektive des Lebenslaufs, in: WSI-Mitteilungen 1/1999.

AVID (2000): Altersvorsorge in Deutschland, Studie im Auftrag von VDR und BMA, Bonn 2000.

BA (2000): Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 2000, Nürnberg.

Bäcker, G. (1996): Niedrigeinkommen und soziale Sicherung – Wechselwirkungen zwischen Verteilungs- und Sozialpolitik, in: Pohl, G./Schäfer, C. (Hrsg.): Niedriglöhne, Hamburg.

Bäcker, G. (1998): Zukunft der Arbeit und Herausforderungen für das System der Sozialen Sicherung – Das Beispiel Alterssicherung, in: Bosch, G. (Hrsg.): Zukunft der Erwerbsarbeit – Strategien für Arbeit und Umwelt, Frankfurt a. M.

Bäcker, G. (1999a): Die Arbeitswelt ergraut – Chancen und Risiken, in: Niederfranke, A./Naegele, G./Frahm, E. (Hrsg.): Funkkolleg Altern, Wiesbaden.

Bäcker, G. (1999b): Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose? Darstellung und Bewertung von Einkommens- und Arbeitskostensubventionsmodellen, Eine Expertise im Auftrag der Gewerkschaft HBV/VerDi, Düsseldorf.

Bäcker, G. (1999c): Von der Frühverrentung zur Altersteilzeit: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Naegele, G./Schütz, W. (Hrsg.): Sozialpolitik für ältere Menschen – Gedenkschrift für Margret Dieck, Wiesbaden.

Bäcker, G. (2000a): Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000.

Bäcker, G. (2000b): Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter – Element einer Rentenreform mit Zukunft?, in: Soziale Sicherheit 2/2000.

Bäcker, G. (2000c): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutscher Bundestag/Ausschussdrucksache 14/1080.

Bäcker, G. (2001): Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, erscheint in: Becker, I./Ott, N. (Hrsg.) Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt a. M.

Bäcker, G./Ebert, Th. (1996): Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung, Düsseldorf.

- Bäcker, G./Hanesch, W. (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen, Landessozialbericht Band 7, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Bäcker, G./Klammer, U. (1999): Tariffonds – ein neuer Generationenvertrag?, in: WSI-Mitteilungen 1/1999.
- Bäcker, G./Naegele, G. (1993): Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, Köln.
- Bäcker, G./Stolz-Willig, B. (1994): Vereinbarkeit von Beruf und Familie als eine Zukunftsaufgabe des Sozialstaats, in: Bäcker, G./Stolz-Willig, B. (Hrsg.): Kind, Beruf, Soziale Sicherung, Köln.
- Bäcker, G./Stolz-Willig, B. (1995): Mehr Teilzeitarbeit – aber wie? Zur Diskussion über Förderung und soziale Absicherung optionaler Arbeitszeiten, in: Sozialer Fortschritt 3/1995.
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band II: Gesundheit, Familie, Alter, Soziale Dienste, Wiesbaden.
- Backes, G./Clemens, W. (1998): Lebensphase Alter – eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Altersforschung, Weinheim/München.
- Barkholdt, C.(1998): Destandardisierung der Lebensarbeitszeit, Wiesbaden.
- Barkholdt, C./Stackelbeck, M. (Projektbearbeitung) (2000): Evaluation der betrieblichen Umsetzung von Altersteilzeittarifverträgen in der Metall- und Elektroindustrie am Beispiel der Tarifbezirke Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, Abschlussbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Dortmund.
- Behrens, J./Morschhäuser, M./Viebrock, H./Zimmermann, E. (1999): Länger erwerbstätig – aber wie?, Wiesbaden.
- Bieback, K.-J. (1999): Neue Selbstständigkeit und soziale Sicherheit – Notwendigkeiten einer Neuorientierung, in: Sozialer Fortschritt 7/1999.
- Bieback, K.-J. (2000): Soziale Absicherung neuer Selbstständiger, in: WSI-Mitteilungen 12/2000.
- Biedenkopf, K. (2000): Altersvorsorge durch Grundsicherung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.06.2000.
- BMA (1998): Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1998, Bonn.
- BMA (2000): Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 2000 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn.
- Bosch, G. (2001): Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses, in: WSI-Mitteilungen 4/2001.
- Bruno-Latocha, G. (2000): Betriebliche und private Altersvorsorge in Deutschland. Empirische Befunde und Perspektiven, in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/2000.
- Dederer, R./Stahl, H. (1999): Flexible Anwartschaftszeiten zum Ausgleich bei unsteinen Versicherungsverläufen, in: Deutsche Rentenversicherung 8-9/1999.
- Deutscher Juristinnenbund (2000): DJB-Modell für eine geschlechtergerechte Rentenreform, Manuskript Bonn.

- Dietrich, H. (1999): Empirische Befunde zur selbstständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselfständiger Erwerbsverhältnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/1999.
- Dingeldey, I. (2000a): Das neue 630 DM-Arbeitsverhältnis: Impuls oder Illusion für mehr Beschäftigung?, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000.
- Dingeldey, I. (Hrsg.) (2000b): Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen.
- Döring, D. (1995): Soziale Sicherung in der Defensive, in: Döring, D./Hauser, R. (Hrsg.): Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt a. M.
- Döring, D. (2000): Ansätze zur Umgestaltung der sozialen Sicherung im Hinblick auf Flexibilisierung und Beschäftigungsförderung, in: WSI-Mitteilungen 5/2000.
- Döring, D. (2001): Neue Ausgangslagen und deutsche Sozialstaatsreform – Ein Kommentar zu einigen Entwicklungen, in: WSI-Mitteilungen 8/2001.
- Döring, D./Hauser, R. (Hrsg.) (1995): Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik, Frankfurt a. M.
- Ebert, Th. (2000): Die neuen Dienstleistungsberufe und der Sozialstaat, in: SPW 4/2000.
- Ebert, Th. (2001): Rentenreform 2001: Sozialverträgliche Modernisierung?, in: Sozialer Fortschritt 8/2001.
- Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2001): Erwerbsbeteiligung von Frauen: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, IAB-Kurzbericht 7/2001.
- Engstler, H. (1998): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn.
- Fachinger, U./Oelschläger, A. (2000): Selbstständige und ihre Altersvorsorge, ZeS-Arbeitspapier 3/2000.
- Frerichs, F. (1998): Älterwerden im Betrieb, Beschäftigungschancen und -risiken im demographischen Wandel, Opladen.
- Frerichs, F./Naegele, G. (2001): Anhebung der Altersgrenzen und Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik, in: Barkholdt, C. (Hrsg.): Prekärer Übergang in den Ruhestand – Handlungsbedarf angesichts steigender Altersgrenzen, Wiesbaden.
- Grewer, H./Reindl, J. (2000): Scheinselbstständige im Saarland, Arbeiterkammer des Saarlandes, Saarbrücken.
- Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G. (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek.
- Hauschild, M. (1999): Die soziale Sicherheit Selbstständiger in Europa, in: Deutsche Rentenversicherung 3/1999.
- Hauser, R. (1996): Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung, Baden-Baden.
- Hauser, R. (1999): Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 9/1999.
- Hauser, R. (2000): Bedarfsorientierte Mindestsicherung: Einbau in die Rente?, in: Soziale Sicherheit 6/2000.

- Hauser, R. (2001): Die Rentenreform ist beschlossen – soll man sich darüber freuen?, in: WSI-Mitteilungen 6/2001.
- Haustein, Th. (2000): Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1998, in: Wirtschaft und Statistik 6/2000.
- Hain, W./Tautz, R. (2001): Finanzielle Auswirkungen der Rentenreform, in: Deutsche Rentenversicherung 6-7/2001.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis – ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1998.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (2000): Strukturwandel der Erwerbsarbeit: Was ist eigentlich noch „normal“?, IAB-Kurzbericht 14/2000.
- Holst, E./Maier, F. (1998): Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1998.
- Igl, G. (1998): Neue Arbeitsformen und sozialrechtlicher Veränderungsbedarf, in: Sozialer Fortschritt 7/1998.
- ISG/Kienbaum (1999): Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Endbericht, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW, Düsseldorf.
- Kaiser, L. C. (2001): Unbefristete Vollzeitbeschäftigung nach wie vor dominierende Erwerbsform in Europa, in: DIW-Wochenbericht 9/2001.
- Kaltenborn, B. (1998): Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden.
- Keller, B./Seifert, H. (2000): Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 5/2000.
- Klammer, U. (1998): Gerechtigkeit in der Gesundheitsversorgung – von der Verfehlung des Ziels zur Auflösung der Zielvorstellung?, in: Blasche, S./Döring, D. (Hrsg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Klammer, U. (2000): Die Alterssicherung von Frauen als Aufgabe und Chance der anstehenden Rentenstrukturreform, in: Mezger, E. (Hrsg.): Zukunft der Alterssicherung, Düsseldorf.
- Klammer, U. et al. (2000): WSI – FrauenDatenReport, Berlin.
- Klammer, U./Weber, H. (2001): Flexibel in den Ruhestand? – Ergebnisse und Überlegungen zur Altersteilzeit, in: WSI-Mitteilungen 2/2001.
- Klebula, D./Bieber, U. (2000): Rentenversicherung: Noch Handlungsbedarf für Frauen, in: Bundesarbeitsblatt 12/2000.
- Knospe, A./Marx, St. (2000): Scheinselbstständigkeit: Praktikable Lösungen gefunden, in: Bundesarbeitsblatt 2/2000.
- Koller, B. (2001): Ältere Arbeitnehmer: Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit? Eine Analyse zum Übergang in Renten, zu Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer, in: IAB-Werkstattbericht 7/2001.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn.

- Krupp, H.-J. u. a. (1981): Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt/New York.
- Krupp, H.-J./Weeber, J. (1997): Pro und Kontra Grundrente – eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/1997.
- Langelüddeke, A./Rabe, B. (2001): Rentenreform 2000: Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen?, in: Sozialer Fortschritt 1/2001.
- Langelüddeke, A./Rabe, B./Thiede, R. (1999): Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten, in: Die Angestelltenversicherung 1/1999.
- Lehndorff, St. (2001): Weniger ist mehr. Arbeitszeitverkürzung als Gesellschaftspolitik, Hamburg.
- Leipert, Ch./Opielka, M. (1999): Konzept Erziehungsgehalt 2000, Manuskript, Bonn.
- Mascher, U. (1997): SPD-Modell zur eigenständigen Alterssicherung der Frauen, in: Deutsche Rentenversicherung 11-12/1997.
- Merten, D. (1999): Einbeziehung aller Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 10-11/1999.
- Michaelis, K. (2001): Modifikationen der normativen Prinzipien in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 7/2001.
- Miegel, M./Wahl, St. (1999): Solidarische Grundsicherung, private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, München.
- Mitschke, J. (2000): Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf, Baden-Baden.
- Opielka, M. (1998): Bezahlte Elternschaft. Voraussetzungen und Folgen einer monetären Anerkennung der Erziehungsarbeit durch ein Erziehungsgehalt, in: Netzler, A./Opielka, M. (Hrsg.): Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik, Opladen.
- Pfarr, H. (2000): Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“?, in: WSI-Mitteilungen 5/2000.
- Pfau-Effinger, B./Geissler, B. (1992): Institutionelle und sozio-kulturelle Kontextbedingungen der Entscheidung verheirateter Frauen für Teilzeitarbeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1992.
- Rabe, B./Schmid, G. (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 5/2000.
- Reindl, J. (2000): Über den Schein und Sein der Selbstständigen, in: Frankfurter Rundschau Nr. 99 vom 28.04.01.
- Rheinberg, A./Hummel, M. (1999): Bildung und Beschäftigung im vereinten Deutschland, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 226, Nürnberg.
- Riester, W. (2000): Die Rentenversicherung an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, in: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000.
- Rische, H. (1999a): Auswirkungen von Veränderungen in der Arbeitswelt auf die Alterssicherung., in: Schmähl, W./Rische, H. (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik, Baden-Baden.
- Rische, H. (1999b): Altersvorsorge im Wandel der Arbeitswelt, in: Soziale Sicherheit 12/1999.

- Rolf, G./Wagner, G. (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems“ der Altersvorsorge, in: Sozialer Fortschritt 12/1992.
- Ruland, F. (1999): Contra: Bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 8-9/1999.
- Rust, U. (1999): Rentenmodell des Deutschen Juristinnenbundes für eine geschlechtergerechte Rentenreform, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/1999.
- Sasdrich, W./Wirth, Ch. (2001): Betriebliche Altersversorgung gestärkt, in: Bundesarbeitsblatt 6-7/2001.
- Schmähl, W. (1997): Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines „Umbaus“ des deutschen Sozialstaats, in: Hauser, R. (Hrsg.): Reform des Sozialstaats, Berlin.
- Schmähl, W. (2000): Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zur Reformvorschlägen zur Alterssicherung, in: Wirtschaftsdienst 8/2000.
- Schmähl, W./Michaelis, K. (Hrsg.) (2000): Alterssicherung von Frauen – Leitbilder, gesellschaftlicher Wandel und Reformen, Wiesbaden.
- Schwarze, J./Heineck, G. (2001): Keine dramatischen Effekte nach der Reform der geringfügigen Beschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 21/2001.
- Sozialbeirat (2001): Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform, Bundestagsdrucksache 14/5394.
- SPD-Projektgruppe (2001): Zukunft der Arbeit – Abschlussbericht, Berlin.
- Stahl, H. (2001): Schließung von Beschäftigungslücken, in: Deutsche Rentenversicherung 5/2001.
- Statistisches Bundesamt (2001a): Leben und Arbeiten in Deutschland, Mikrozensus 2000, in: http://www.statistik-bund.de/presse/deutsch/pk/2001/leben_arbeiten.pdf.
- Statistisches Bundesamt (2001b): Statistik der Sozialhilfe, Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31. Dezember 1999, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.
- Stegmann, M. (2001): Die Bedeutung der Kindererziehung und anderer soziodemografischer Merkmale auf die Anwartschaften aus Erwerbstätigkeit der Frauen, in: Deutsche Rentenversicherung 3-4/2001.
- Streek, W./Heinze, R.-G. (1999): Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs, in: Arlt, H.-J./Nehls, S. (Hrsg.): Bündnis für Arbeit – Konstruktion, Karriere, Kritik, Wiesbaden.
- Stubig, H.-J./Reuter, U. (1999): Senioren in der Sozialhilfe – Zum gleichzeitigen Bezug von Rente und Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 1-2/1999.
- VDR (2000a): Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen 2000, Frankfurt.
- VDR (2000b): Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR-Statistik: Rentenzugang des Jahres 1999, Frankfurt.
- VDR (2001): Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Ergänzende Beitragszahlungen bei geringfügiger Beschäftigung, Frankfurt a. M.
- Wagner, G. (1998): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge, in: Hauser, R. (Hrsg.): Reform des Sozialstaats II, Berlin.

III. Flexicurity in Deutschland

Wagner, A. (2000): Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik, Hamburg.

Welti, F. (2001a): Wandel der Arbeit und Reform von Sozialstaat und Sozialrecht, in: Sozialer Fortschritt 3/2001.

Welti, F. (2001b): Sozialversicherung für Selbstständige öffnen – Bedürfnis nach sozialem Schutz wächst, in: Soziale Sicherheit 7/2001.

III.5

Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten Sicherungssystemen der Bundesrepublik Deutschland: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Wie die Analysen zu Flexibilität und Sicherheit in Deutschland deutlich gemacht haben, stehen die Ausgestaltung der sozialen Sicherung und die Flexibilität der Arbeits- und Lebensverhältnisse in einem komplexen Wechselverhältnis. Einerseits stellen Phänomene wie die Ausdifferenzierung von Erwerbsformen, die Zunahme von Erwerbslücken in Form von Arbeitslosigkeit, der steigende Bedarf an Weiterbildung während der Erwerbs(fähigkeits-)phase, ebenso wie die Abnahme des Anteils von „Normfamilien“ zugunsten eines größeren Anteils von Alleinerziehenden etc. die sozialen Sicherungssysteme finanziell und konzeptionell vor neue Herausforderungen. Auf der anderen Seite fungieren die Sicherungssysteme selbst als Normgeber und Anreizsysteme, die zur Akzeptanz und Verbreitung flexibler Arbeits- und Lebensmuster beitragen. So können z. B. die Leistungshöhe der Sozialhilfe, die Zumutbarkeitsbestimmungen in der Arbeitslosensicherung oder die Existenz abgeleiteter (Witwen-) Renten das Arbeitsangebot im Bereich flexibler, geringfügiger und niedrig bezahlter Beschäftigung positiv oder negativ beeinflussen, oder die Festlegung der Altersgrenzen und die Eröffnung von Altersteilzeit- oder Teilrentenoptionen bestimmen Zeitpunkt und Flexibilität des Übergangs von der Erwerbstätigkeit in die Rente mit. Daher muss sich auch eine Analyse eines Sicherungssystems unter der Perspektive einer Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherung immer sowohl der Frage stellen, ob das System adäquat auf zu beobachtende Flexibilisierungstendenzen eingestellt ist bzw. was hier gegebenenfalls zu verbessern wäre, als auch der Frage, wie viel Flexibilität überhaupt aktiv unterstützt werden sollte, bzw. ob es Grenzen der Flexibilität gibt, an deren Setzung und Definition ein bestimmtes System angesichts seines Sicherungsauftrags mitbeteiligt werden sollte.

Dabei zeigen die Analysen zu den drei ausgewählten Sicherungsbereichen – Sozialhilfe, aktive Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung – unterschiedliche Ansatzpunkte auf.

Der Konflikt zwischen den beiden umrissenen Perspektiven ist vor allem im Bereich der **Sozialhilfe** offenbar, wo er sich als Problem des „richtigen“ Abwägens zwischen den beiden zentralen Aufgabenfeldern der Sozialhilfe, der Sicherungs- und der Integrationsfunktion zeigt. Während die Sicherungsfunktion - dem Sozialstaatsauftrag entsprechend - auf die Gewährleistung eines sozio-kulturellen Minimums für Leistungsberechtigte durch monetäre Leistungen abstellt, geht es bei der Integrationsfunktion um Fragen der (Wieder-)Eingliederung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt. Standen früher die passiven monetären Leistungen im Zentrum, hat sich im Zuge der steigenden Sozialhilfeausgaben das Reforminteresse inzwischen stark auf eine Betonung der Integrationsaufgaben der Sozialhilfe verlagert. Wie die Analyse verdeutlicht, birgt diese starke Konzentration auf „aktive Flexibilisierung“ al-

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

lerdings nicht unbeträchtliche Risiken angesichts eines nur beschränkt aufnahmefähigen Arbeitsmarktes. Es wird deutlich, dass gerade vor dem Hintergrund der mit der Flexibilisierung verbundenen neuen Risiken und Diskontinuitäten der Frage der arbeitsvermeidenden Leistungsgestaltung ein besonderes Gewicht zukommt, zumal die Mehrheit der Sozialhilfeberechtigten (z. B. Kinder, Erwerbsunfähige, ältere Menschen) ohnehin nicht aktivierbar und in den Arbeitsmarkt eingliederbar sind.

Bei der Ausgestaltung der Geldleistungen spricht einiges dafür, den veränderten familiären Strukturen und Bindungen durch eine Begrenzung der Familiensubsidarität (wie es inzwischen auch bei der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter geschehen ist) Rechnung zu tragen. Andererseits stärkt die Analyse die Vermutung, dass möglichen Anreizproblemen, die für größere Familien beim Übergang von Sozialhilfe in eine niedrig bezahlte Arbeit existieren, sinnvoll durch eine Veränderung der Leistungsbemessung bzw. des Familienlastenausgleichs bei Familien mit niedrigen Erwerbseinkommen zu begegnen wäre.

Bezüglich der Integrationsfunktion der Sozialhilfe sind in den letzten Jahren in NRW und auch in anderen Bundesländern viele Modellversuche auf kommunaler Ebene gestartet worden, die einen Beitrag zur Wiedereingliederung von Leistungsempfängern leisten können. Eine entsprechende Stärkung der Kompetenzen und Aufgaben der kommunalen Ebene verspricht einen zielgerichteteren, auf die örtlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten abgestimmten Instrumenteneinsatz. Es mangelt allerdings bisher an einer systematischen Evaluation der Programme und Angebote, die einen Vergleich des Programmserfolgs möglich machen würde. Vor allem wäre hierbei die Frage der Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung zu berücksichtigen.

Eine stärkere Pauschalierung von Leistungen könnte – bei angemessener Ausgestaltung und Leistungshöhe – die Verlässlichkeit des Leistungssystems für die Sozialhilfeempfänger verbessern. Vor allem aber könnte eine stärkere Pauschalierung dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand erheblich zu begrenzen und damit Kapazitäten für die intensiviertere, individuelle persönliche Beratung und Betreuung von Leistungsempfängern im Rahmen eines Aktivierungskonzepts freizumachen. Allerdings sprechen auch Gründe gegen eine stärkere Pauschalisierung von Leistungen. Abgesehen von der praktischen Frage, ob davon ausgegangen werden kann, dass die Leistungsempfänger tatsächlich einen Teil der dann höheren Pauschalleistungen für die erforderlichen unregelmäßigen Anschaffungen zurücklegen würden, müsste sichergestellt werden, dass die freiwerdenden Kapazitäten in der Sozialhilfeverwaltung tatsächlich für die intensivere Betreuung der Leistungsbezieher zur Verfügung gestellt würden. Eine Alternative zur stärkeren Pauschalierung wäre auch in einem Konzept zu sehen, in dem Beratung und Leistungsgewährung gezielt im Rahmen individueller Förder- und Eingliederungspläne kombiniert werden. Dies würde allerdings voraussetzen, dass von Seiten der Sozialhilfeträger erhebliche Betreuungs- und Beratungskapazitäten flächendeckend bereitgestellt würden.

Wenn die Sozialhilfeträger im Rahmen eines Aktivierungskonzeptes zunehmend Aufgaben zu übernehmen haben, die dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sind, erschiene es aus systematischen Gründen gerechtfertigt, wenn zumindest ein Teil der hieraus resultierenden Kosten auf den Bund verlagert würde.

Wie die Analysen zu Sozialhilfe und aktiver Arbeitsmarktpolitik deutlich machen, sind beide Sicherungsbereiche in der Tat immer weniger zu trennen. Die (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt als zentrales Ziel aller Maßnahmen **aktiver Arbeitsmarktpolitik** ist eng mit Fragen der Aktivierung und der Pflege der Beschäftigungsfähigkeit verknüpft. Wie der empirische Teil II des Berichts verdeutlicht hat, besteht hier für

bestimmte Gruppen, z. B. Niedrigqualifizierte und ältere Beschäftigte, ein ganz besonderer Bedarf. Flexibler werdende Arbeits- und Lebensverhältnisse sind jedoch nicht nur für diese Gruppen mit einer steigenden Zahl von Übergängen und Diskontinuitäten in der persönlichen (Erwerbs-)Biographie verknüpft. Die aktive wie auch die passive Arbeitsmarktpolitik stehen hier zunehmend vor der Herausforderung, Menschen besser zur aktiven Bewältigung von Übergängen zu befähigen und diese auch durch verlässlich verfügbare Förderleistungen abzusichern. Während im Zuge der vergangenen Reformen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Aspekte des „Forderns“ im SGB III verstärkt wurden, blieb das Pendant, das „Fördern“, bisher hinter dieser Entwicklung zurück. Bei der zukünftigen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss daher das Augenmerk darauf liegen, eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ zu implementieren und den Ansprüchen, die an arbeitslose Leistungsbezieher gestellt werden, adäquate Befähigungsstrategien zur Seite zu stellen. Ziel sollte dabei auch sein, Menschen bei der freiwilligen Übernahme von Mobilitätsrisiken stärker zu unterstützen.

Zwar zeigt die Überprüfung des zur Zeit vorhandenen Instrumentariums, dass für eine Reihe von Übergängen bereits geeignete Regelungen bestehen, die in der letzten Zeit auch weiter ausgebaut wurden. So wird nicht nur der Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung durch eine Reihe von Instrumenten wie z. B. Arbeitsvermittlung, Weiterbildung und Einstellungszuschüsse gefördert; darüber hinaus bestehen zahlreiche Sonderregelungen und Förderinstrumente, die „atypische“ Beschäftigungsformen absichern und Übergänge von diesen Beschäftigungsformen sowie weiteren Lebenssituationen - z. B. Familienarbeit und Bildungsphasen - zu jeweils anderen Beschäftigungsformen erleichtern oder fördern.

Andererseits verdeutlicht die Analyse jedoch auch, dass die bisherige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die neuen Risiken flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Biographien unter mehreren Schwächen leidet.

So setzen die zur Zeit verwandten Evaluierungsverfahren zur Beurteilung der Eingliederungserfolge, vor allem die Eingliederungsbilanzen, für Arbeitsämter starke Anreize zur Bestenauslese. Ein solches „Creaming“ bedeutet, dass Ressourcen gerade da nicht konzentriert werden, wo es am nötigsten wäre, nämlich bei niedrig qualifizierten Arbeitslosen oder anderen Personengruppen mit schlechten Eingliederungschancen. Im Sinne einer Flexicurity-Politik, die vor allem die Abfederung der prekären Seiten der Flexibilisierung im Auge hat, wäre aber gerade dies vonnöten. Problematisch ist auch, dass der Aspekt der qualifikationsadäquaten Vermittlung bisher nicht genügend Gewicht hat. Gerade angesichts der gestiegenen Bedeutung von Humankapital für die weiteren Erwerbschancen ist die Inkaufnahme von Dequalifikation, die Folge unterqualifizierter Beschäftigung ist, bedenklich.

Problematisch erscheint vor allen Dingen der begrenzte Zugang von Arbeitslosen ohne Leistungsbezug zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des SGB III. Dies betrifft überproportional Frauen, die häufig nur aufgrund der im Eheverbund fehlenden Bedürftigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe und somit keinen Zugang zu einigen Förderinstrumenten haben. Angesichts neuer Risikostrukturen und der besonderen Probleme von Langzeitarbeitslosen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erscheint es wichtig, den Zugang bisher nicht leistungsberechtigter Arbeitssuchender zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erweitern. Da es sich hier um eine allgemeingesellschaftliche Aufgabe handelt, wäre die steuerfinanzierte Verallgemeinerung des Leistungszugangs angebracht.

Wichtig wäre angesichts diskontinuierlicher Biographien auch, den Bestandsschutz einmal erworbener Ansprüche weiter zu verbessern. So gilt der Bestandsschutz für Leistungsansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung bisher z. B. bei geförderten Qualifizierungen, nicht aber bei einer Hochschulausbildung. Wo Bestandsschutzregelungen für Leistungsansprüche vorgesehen sind (z. B. bei familienbedingten Erwerbsunterbrechungen), sind diese zudem häufig kompliziert und intransparent.

Verbesserungen sind auch in bezug auf den Zeitaspekt beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angezeigt. Bisher kommen präventive Maßnahmen zur Förderung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit wenig und allenfalls bei direkt von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten zum Einsatz. Eine Reihe von Maßnahmen – wie Eingliederungsverträge oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – setzen sogar drohende oder bereits eingetretene Langzeitarbeitslosigkeit voraus. Vorliegende Daten und Untersuchungen zeigen jedoch deutlich, dass die Vermittlungschancen maßgeblich vom Zeitpunkt abhängig sind, an dem Unterstützung gewährleistet wird. Ist einmal Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten, liegen die Vermittlungschancen wesentlich niedriger als kurz nach Beginn der Arbeitslosigkeit. Zudem stellen sich Lücken in der Erwerbsbiographie nicht nur als aktuelles Sicherungsproblem dar, sondern haben auch Einfluss auf den zukünftigen Berufs- und Einkommensverlauf. Ein vorgezogenes Angebot von Unterstützungsangeboten – bis hin zur präventiven Unterstützung zur Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit - wäre insofern von großer Bedeutung. Als erfolgreich haben sich, auch im internationalen Vergleich, die Kombination von Beratung und Vermittlung sowie subventionierte Beschäftigung in Verbindung mit Qualifizierung bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern erwiesen.

Während der Abfassung der Einzelstudien zum vorliegenden Projektbericht wurde die Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem mehrfach überarbeiteten Entwurf des sog. „Job-AQTIV“- Gesetzes vorangetrieben. Nach Abschluss der im vorliegenden Bericht vorgelegten Studie zur aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde das Gesetz im November 2001 schließlich verabschiedet.

Die endgültige Ausgestaltung des Gesetzes bestätigt die schon auf der Basis von Vorfassungen getroffene Einschätzung, dass das Job-AQTIV Gesetz gerade im Hinblick auf die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit in vielen Punkten in die richtige Richtung weist. Wesentliche Punkte, die im Rahmen der Flexicurity-Analyse als wesentliche Desiderate für eine Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik identifiziert wurden, werden hier angegangen. Hierzu gehören vor allem die Bemühungen, die Arbeitsvermittlung zu beschleunigen, um damit Arbeitslosigkeit zu verkürzen und drohende Dequalifikation zu verhindern; die Stärkung der präventiven Arbeitsmarktpolitik; die stärkere Ausrichtung der Wiedereingliederungsbemühungen am individuellen Profil und Förderbedarf des Arbeitssuchenden; die Möglichkeit, alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente (z. B. ABM) auch ohne Wartezeiten einzusetzen, wenn dies sinnvoll erscheint, sowie die Verbesserung des Leistungszugangs für bestimmte Gruppen (v.a. für Frauen bzw. Eltern, die nun während der Elternzeit versicherungspflichtig bleiben und dadurch Leistungsansprüche erwerben bzw. aufrecht erhalten können). Auf diese Weise werden Lücken in der Erwerbsbiographie abgedeckt und Übergänge (nicht nur von der Familienarbeit, sondern auch von Erwerbsunfähigkeit und von Schule/Ausbildung in Beschäftigung) gefördert. Das Gesetz sieht zudem gezielte Fördermaßnahmen für einige derjenigen Gruppen vor – z. B. Niedrigqualifizierte, ältere Arbeitnehmer, aber auch Jugendliche beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung – die bereits im empirischen Berichtsteil II als Gruppen

mit überdurchschnittlichem Risiko und als potenzielle Verlierer flexibler werdender Arbeitsmärkte identifiziert wurden. Dabei sollen auch neue Instrumente im SGB III verankert werden, z. B. solche, die schon erfolgreich im Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit erprobt wurden oder aber – wie z. B. Jobrotation mit Weiterqualifikation – seit längerem im Ausland erfolgreich praktiziert werden (vgl. hierzu Berichtsteil IV.4). Auch Frauen, Leiharbeiter und andere Gruppen sollen durch das Gesetz gezielt gefördert werden. Dabei soll die Arbeitsförderung durch die Einigung auf beidseitig bindende, individuelle Eingliederungsvereinbarungen eine neue Form von Verbindlichkeit erhalten.

Trotz der überwiegend positiven Einschätzung des Gesetzes aus der Perspektive von Flexicurity lässt das Gesetz an anderen Stellen allerdings noch Lösungsansätze vermissen. Als problematisch einzuschätzen ist z. B., dass keine Verbesserung der Ansprüche auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Pflegende und Personen ohne Arbeitslosenhilfeanspruch vorgesehen ist. Für Personen in Elternzeit u.ä. sind keine Weiterbildungsmöglichkeiten vorgesehen. Zudem soll zwar mit den Eingliederungsplänen die Verbindlichkeit der Eingliederungsbemühungen und die Verpflichtung des Arbeitssuchenden, an seiner Reintegration in den Arbeitsmarkt mitzuwirken, verstärkt werden; einklagbare Rechte auf aktivierende Fördermaßnahmen wurden den Arbeitslosen im Gegenzug allerdings nicht eingeräumt. Zudem wird die Finanzierung des verbesserten Maßnahmezugangs auch für Gruppen wie Jugendliche, die noch keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung geleistet haben, einseitig den Beitragszahlern aufgebürdet - mit der Folge, dass sich die Lohnnebenkosten beschäftigungsfeindlich erhöhen können.

Grundsätzlich sinnvoll erscheinen aus der Perspektive des Unterstützungsbedarfs bei Übergängen die im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes vorgesehenen Profiling-Maßnahmen. Sie können zu einer passgenaueren Hilfe für Arbeitssuchende führen. Allerdings ist zu konstatieren, dass gerade diese Verfahren, wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen, nicht zu unterschätzende Risiken der Schematisierung, Stigmatisierung und Ausgrenzung Arbeitssuchender bergen. Ihr Erfolg wird wesentlich davon abhängen, wie das Profiling tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden kann. Sicher erscheint, dass hier mit einem hohen Zeitaufwand für individuelle Betreuung zu rechnen sein wird, der kaum mit dem hierzu vorgesehenen Personal abzudecken sein wird.

An diesen und einigen anderen Punkten ist, wie aufgezeigt wurde, weiterer Handlungsbedarf abzusehen. Angesichts diskontinuierlicher Erwerbsbiographien und vermehrter Übergänge sind daher Vorschläge zur Einrichtung einer Erwerbstätigenversicherung weiter zu verfolgen. Zu diskutieren wäre auch der Vorschlag, Versicherten zur persönlichen Pflege ihrer Beschäftigungsfähigkeit einen individuellen Anspruch auf präventive Nutzung eines Teils ihrer an die Arbeitslosenversicherung gezahlten Beiträge für Weiterbildungsmaßnahmen etc. einzuräumen („Beschäftigungsversicherung“). Zumindest könnte im Falle bereits eingetretener Arbeitslosigkeit Arbeitslosen die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Teil ihrer passiven Leistungsansprüche für aktive Maßnahmen einzusetzen. Dies könnte zur persönlichen Pflege der Beschäftigungsfähigkeit ermuntern bzw. diese ermöglichen.

Angesichts der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit haben Arbeitsämter und Sozialhilfverwaltungen zunehmend ähnliche Aufgaben bei der Reintegration von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt zu leisten. Aus diesem Grund wird seit längerer Zeit über die Zweckmäßigkeit einer Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe diskutiert. Zudem wird darauf verwiesen, dass die Arbeitslosenhilfe ohnehin eine Zwitterstellung zwischen Arbeitslosengeld und Sozialhilfe innehat, insofern es

sich bei ihr, obgleich der Arbeitslosenversicherung zugeordnet, im Unterschied zum Arbeitslosengeld wie bei der Sozialhilfe um eine steuerfinanzierte, bedürftigkeitsgeprüfte Leistung handelt. Wie die Analyse im Rahmen der Projektstudie zur Sozialhilfe deutlich machte, wäre eine Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aber zumindest dann mit erheblichen Problemen verbunden, wenn das System der Arbeitslosenhilfeleistung einfach gestrichen und die Leistungsempfänger in die Sozialhilfe überführt würden. Zum einen würde ein solches Vorgehen für die Mehrzahl der langzeitarbeitslosen Leistungsempfänger mit erheblichen Anspruchseinbußen bezüglich passiver Lohnersatzleistungen, aber auch aktiver Leistungen der Arbeitsförderung einhergehen. Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass auf die Kommunen erhebliche neue finanzielle und organisatorische Anforderungen zukämen, deren Bewältigung angesichts der heute schon angespannten Situation im Sozialhilfebereich nicht ohne weiteres zu bewältigen sein dürften: Das SGB III würde sich künftig ausschließlich auf die Gruppe der Kurzarbeitslosen konzentrieren, während alle Langzeitarbeitslosen auf die kommunalen Hilfen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG angewiesen wären. Schließlich ist aus der Perspektive des Verhältnisses von Flexibilität und Sicherheit auch auf problematische Folgen für die Sozialversicherungssysteme bzw. die soziale Sicherung der Betroffenen hinzuweisen. So werden für Zeiten des Sozialhilfebezugs – anders als für Zeiten des Arbeitslosenhilfebezugs – keine Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung gezahlt. Die GRV hätte also kurzfristig mit erheblichen Beitragsausfällen zu rechnen, während die entstehenden Versicherungslücken bei den Betroffenen die Gefahr einer unzureichenden Absicherung im Alter vergrößern würden. Obwohl einiges für eine Reform der bisherigen Doppelstruktur von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe mit ihren zur Zeit existierenden, unbefriedigenden Abstimmungsproblemen spricht, verlangt eine solche Umgestaltung daher eine sorgfältige Abwägung. Hierbei gilt es auch zu überprüfen, ob nicht die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung für Arbeitslose in das vorrangig zuständige Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung eine systemkonsistentere Lösung darstellen würde.

Für die **Alterssicherung** ist das Thema „Flexibilität und soziale Sicherung“ von besonderer Relevanz, insofern die prekären Seiten der Flexibilisierung – die Zunahme von nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbsverhältnissen, von Arbeitslosigkeit und anderen „Lücken“ in der Erwerbsbiographie – einerseits Probleme für die Finanzierung der gesetzlichen Altersversicherung schaffen, andererseits bei den Betroffenen zu unzureichenden Alterseinkommen führen können. Dies gilt allerdings nur, sofern neue Beschäftigungsverhältnisse und lückenhafte Erwerbsbiographien an die Stelle von zuvor kontinuierlichen, sozialversicherungspflichtigen Erwerbsbiographien treten. Anders sieht es aus, wo z. B. zuvor nicht erwerbstätige Ehefrauen eine Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigung aufnehmen, oder sich arbeitslos melden. In diesem Fall kann die Aufnahme eines „atypischen“ Arbeitsverhältnisses durchaus die Höhe der eigenständigen Ansprüche im Vergleich zur vorherigen Situation verbessern, auch wenn mit diesem Arbeitsverhältnis allein keine armutsvermeidenden Alterssicherungsansprüche zu erreichen sind. Entscheidend für die Höhe der Alterssicherung ist zudem, anders als im Falle der Arbeitslosenversicherung, die *Dauer* von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitslosigkeitsphasen, Versicherungslücken etc. im Lebensverlauf.

Die Besonderheit einer Untersuchung des Bereichs der Alterssicherung unter dem Blickwinkel von Flexibilität und sozialer Sicherung besteht darin, dass hier gerade erst eine Rentenreform stattgefunden hat, so dass nicht davon auszugehen ist, dass

weitere größere Reformschritte kurzfristig in Angriff genommen werden. Dennoch ist aus der Perspektive von Flexicurity weiterer Handlungsbedarf zu erkennen.

Eine Analyse der jüngst realisierten Reform enthüllt im Hinblick auf die Absicherung flexibler Erwerbs- und Lebensverläufe sowohl Licht als auch Schatten. Positiv ist zu bewerten, dass einige „Lücken“ in der Erwerbsbiographie gezielt gefüllt wurden. Dies war z. B. das explizite Ziel bei der Aufwertung von Teilzeitarbeit kindererziehender Mütter (und gegebenenfalls Väter), ebenso bei der rentenrechtlichen Berücksichtigung von Arbeitslosigkeitsphasen am Übergang zwischen Ausbildung und Berufseintritt. Gerade vor dem Hintergrund neuer Risiken in der Erwerbsbiographie ist auch die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung für Ältere ohne ausreichende Versicherungsansprüche positiv zu bewerten. Die Verbesserung von Mindestsicherungselementen kann nicht nur ex post den Verlierer/innen der Flexibilisierung helfen, sondern auch ex ante die Bereitschaft zur freiwilligen Übernahme von Risiken erhöhen. Der hier eingeführte Verzicht auf einen Unterhaltsrückgriff gegenüber den Kindern trägt den veränderten Familienstrukturen und Vorstellungen von Solidarität Rechnung und kann helfen, die Nichtinanspruchnahme von Leistungen aus Scham oder Nichtwissen zu vermindern.

Probleme für die zukünftigen Sicherungsbedarfe flexibler Erwerbs- und Lebensverläufe sind dagegen im Zusammenhang mit den Verteilungswirkungen der neu eingeführten privaten Vorsorge zu erkennen. Der Aufbau von Sicherungsansprüchen bei schwankenden Einkommen, bei Arbeitslosigkeitsphasen und sonstigen Lücken in der Erwerbsbiographie gestaltet sich in einer Privatvorsorge erheblich schwieriger als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Elemente des Solidarausgleichs für „schwache“ Biographien oder besondere Risiken sind der Privatvorsorge fremd. Schließlich ist trotz der vorgesehenen steuerfinanzierten Unterstützung nicht anzunehmen, dass gerade Personen mit niedrigen GRV-Rentenansprüchen, die eine zusätzliche Absicherung besonders nötig hätten, mehrheitlich bereit oder in der Lage sind, ihre Sicherungslücken durch freiwilliges Sparen zu kompensieren. Einiges spricht für die Vermutung, dass dies nur zu erreichen wäre, wenn die private Vorsorge längerfristig zu einem Obligatorium ausgebaut würde.

Insgesamt erscheint gerade vor dem Hintergrund neuer Risiken bei flexiblen Erwerbsbiographien und diskontinuierlichen Lebensverläufen die weitere Stärkung von Grundsicherungselementen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig zu sein. Dies würde nicht nur helfen, einen Teil der prekären Folgen von Flexibilisierung aufzufangen, sondern könnte auch die Bereitschaft erhöhen, freiwillig solche Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, die – wie befristete Beschäftigung oder Zeitarbeit – mit größeren Risiken verbunden sind oder die – wie Teilzeitarbeit – bislang zu einem nur geringen Aufbau von Ansprüchen führen.

Wie die Analyse deutlich macht, ist eine relative Stärkung schwacher Versicherungspositionen nicht mit einem radikalen Systemwechsel zu einem pauschalen Grundsicherungssystem zu verwechseln. Während letzteres quasi einer Kapitulation vor der Flexibilisierung gleichkäme und die Anreize, eine versicherungspflichtige Erwerbsarbeit aufzunehmen, deutlich heruntersetzen würde, führt eine Verstärkung *mindestsichernder Elemente* zwar zu einer Abschwächung, nicht jedoch zu einer Aufgabe des Äquivalenzprinzips, d.h. der Relation von individuellen Beiträgen und Leistungen. Der stärkere Ausgleich könnte dabei einerseits über einen weiteren gezielten Ausbau der Absicherung bestimmter Lücken (z. B. Phasen der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug, familiär bedingte Erwerbslücken oder –einschränkungen, Weiterbildungsphasen, Phasen mit geringem Einkommen analog zur ehemaligen Regelung der „Rente nach Mindesteinkommen“ etc.) erfolgen. Während inzwischen

die Anerkennung von Kindererziehungszeiten, nicht zuletzt durch die letzte Rentenreform, sehr weit ausgedehnt wurde und an dieser Stelle inzwischen eher die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen (v.a. bei der Kinderbetreuung) als die noch weitergehende Anerkennung von kinderbedingten Unterbrechungen im Rentenrecht angezeigt erscheint, ist der vermehrte Bedarf einer Absicherung bei Arbeitslosigkeit offenbar, insofern trotz steigender Langzeitarbeitslosigkeit dort, wo kein Anspruch auf bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe besteht, von der Arbeitslosenversicherung auch keine Rentenbeiträge mehr an die Rentenversicherungsträger entrichtet werden. Alternativ oder zusätzlich können pauschale Ausgleichsmechanismen implementiert werden, die von der Ursache der Versicherungslücken abstrahieren, wie es z. B. das BfA-Modell der „flexiblen Anwartschaften“ vorsieht.

Bezüglich der Finanzierung einer solchermaßen gestärkten Absicherung gegen die Risiken der Flexibilisierung wäre zu diskutieren, ob hieran nicht diejenigen, die sich ex post als „Gewinner“ der Flexibilisierung erweisen, überproportional beteiligt werden müssten. Dies hieße zum einen, die Beitragsbemessungsgrenzen anzuheben, aber auch, den Entgeltpunkterwerb bei hohen Einkommen bzw. Beiträgen einzuschränken. Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze würde gerade auch dazu führen, den Aufbau von Alterssicherungsansprüchen auch bei schwankenden Einkommen zu verbessern. Zudem wäre angesichts schwankender Einkommen auch daran zu denken, Versicherten in Phasen hoher Einkommen den „Kauf“ von zusätzlichen Entgeltpunkten auf freiwilliger Basis zu ermöglichen.

Nicht mit der nötigen Konsequenz angegangen wurde bisher die Frage nach dem „richtigen“ Kreis der Versicherungspflichtigen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Offensichtlich ist dies vor allem bei den „neuen Selbstständigen“, die häufig nicht mehr dem früheren Typ des Selbstständigen entsprechen, von dem angenommen wurde, dass er keiner paternalistischen Fürsorge bedürfe und seine Alterssicherung selber regeln könne. Diese Überlegungen müssen aus mehreren Gründen revidiert werden. Zum einen ist ein Teil der neuen Selbstständigen aufgrund prekärer Einkommensverhältnisse nicht ohne weiteres zur eigenständigen Vorsorge in der Lage. Zum anderen ist Selbstständigkeit im Zuge diskontinuierlicher werdender Erwerbsverläufe, wie in Teil II des Berichts deutlich wurde, häufig nur eine Zwischenphase im Erwerbsverlauf, die in Bezug auf die Versicherungsbiographie als Lücke auftaucht, oder aber als wiederholter Wechsel zwischen den Systemen. Schon um dies zu vermeiden, erscheint eine durchgängige Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll. Wenn die GRV zunehmend Aufgaben des Solidarausgleichs für die „Verlierer/innen“ der Flexibilisierung übernehmen müssen, stellt sich zudem die Frage, warum nicht auch die gut gestellten Selbstständigen – bis zu einer gewissen Grenze – direkt an diesem System beteiligt sein sollten. Nicht zuletzt die bisher nicht zufriedenstellenden Versuche, Scheinselbstständige und arbeitnehmerähnliche Selbstständige abzugrenzen und diese Gruppen in die Versicherungspflicht einzubeziehen, sprechen für eine allgemeine Versicherungspflicht in der GRV. Das gleiche gilt für den ebenso noch nicht als endgültige Lösung zu betrachtenden Anlauf, geringfügig Beschäftigte in die Versicherungssysteme zu integrieren, der weder die Sicherungsansprüche der Betroffenen maßgeblich verbessert hat, noch für bestimmte Gruppen (v.a. verheiratete Frauen) den Anreiz zur Aufnahme einer entsprechenden Tätigkeit vermindert hat. Auch sind Grundsicherungselementen leichter zu legitimieren, wenn für alle Erwerbstätigen eine Basis-Versicherungspflicht besteht, da beim heutigen, engen Zuschnitt der Versicherungspflicht von einer niedrigen GRV-Rente keineswegs auf niedrige Rentenansprüche insgesamt geschlossen werden kann. d. h. dass eine niedrige GRV-Rente allein keine Ausgleichs- oder Aufstok-

kungsleistungen legitimiert. Die Existenz anderer Sicherungssysteme würde dabei keineswegs überflüssig, sie würden jedoch stärker die Rolle von Zusatzsicherungssystemen zu übernehmen haben. Wenn auch der Bedarf einer Ausdehnung des Versichertenkreises der GRV deutlich ist, besteht bezüglich der konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten (Personenkreis, Beiträge, Leistungen etc.) allerdings noch weiterer Forschungs- und Klärungsbedarf.

Einen aktiven Beitrag zur Flexibilisierung kann das Alterssicherungssystem vor allem durch die Gestaltung des Altersübergangs leisten. Wenn auch Bestrebungen, das gesetzliche Rentenzugangsalter noch weiter herauf zu setzen, mittelfristig durch die allgemeine Arbeitsmarktlage, aber auch durch die Belastungen älterer Arbeitnehmer, vor allem im gewerblichen Bereich, Grenzen gesetzt sein dürften, so erscheint es doch sinnvoll, den Altersübergang weiter zu flexibilisieren – nicht zuletzt um hierüber das (erheblich niedrigere) faktische Renteneintrittsalter zu beeinflussen. Durch den Ausbau von Übergangsvarianten wie Altersteilzeit und Teilrente und neuen Kombinationsmöglichkeiten vor und nach dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenzen kann unterschiedlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer/innen, aber auch der Betriebe besser Rechnung getragen werden. Dabei stellt sich für eine entsprechende flexibilitätsorientierte Politik nicht nur die Aufgabe, den Altersübergang flexibel zu gestalten, sondern es muss allgemein darum gehen, unterschiedliche Zeitbedürfnisse im Lebensverlauf und ihre sozialpolitische Absicherung im Blick zu haben.

Die Analyse der drei ausgewählten Sicherungssysteme Sozialhilfe, aktive Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung vor dem Hintergrund der neuen Risiken und Bedarfe einer flexibleren und vielfältigeren Arbeits- und Lebenswelt hat offenbar gemacht, dass vielfach schon geeignete Absicherungsmechanismen bestehen und diese in einigen Fällen durch die Reformen der letzten Jahre auch weiter verbessert wurden, andererseits in einigen Feldern jedoch noch weiterer Anpassungsbedarf besteht. Während der Erwerbsphase wird dabei der Aufgabe, Menschen besser für eine aktive Bewältigung von Übergängen zu qualifizieren, sie hierbei zu unterstützen und auch materiell abzusichern, eine zentrale Rolle zukommen. Aktivierung in diesem Sinne bedeutet, eine neue Balance zwischen Anforderungen und Unterstützungsmaßnahmen zu finden. Daran werden die Träger der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung bzw. der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunehmend in ähnlicher Weise als Dienstleister beteiligt sein. Gleichzeitig wurde jedoch auch deutlich, dass der Aktivierungsansatz dort seine Grenzen hat, wo Menschen – z. B. wegen ihres Alters oder aufgrund von Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit – nicht aktivierbar sind oder der Arbeitsmarkt sie nicht aufnehmen kann. Hier bleibt die Sicherungsfunktion der vorgesehenen monetären Sozialleistungen zentral. Gerade im Alter, wo eine (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht mehr gesellschaftlich vorgesehen oder auch möglich ist, gewinnt die monetäre Absicherung an Bedeutung. Hierbei erscheint es zwingend, die „prekären“ Seiten der Flexibilisierung durch einen Ausbau ausgleichender, solidarischer Elemente im Alterssicherungssystem abzufedern. Ob dies in Zukunft stärker durch gezielte Ausgleichsmechanismen, die an bestimmte Tatbestände geknüpft sind, erfolgen soll, oder eher pauschal ohne Ansehung von Gründen für vorliegende Sicherungslücken, muss gesellschaftlich ausgehandelt werden.

IV.1

Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Vor der Aufgabe, Flexibilität zu gestalten und soziale Sicherung an den neuen Bedarfen einer „flexiblen“ Arbeits- und Lebenswelt auszurichten, stehen auch unsere europäischen Nachbarländer. Zwar gibt es zu Ausmaß und Bedeutung der Flexibilisierung in Europa, gerade auch bezogen auf die Erwerbssphäre, unterschiedliche Einschätzungen.² Dass aber z.B. die Zunahme von "atypischen" Arbeitsverhältnissen im weiteren Sinne – d.h. von Arbeitsplätzen, bei denen es sich *nicht* um unbefristete, abhängige Vollzeitbeschäftigung handelt - nicht allein von den deutschen institutionellen Gegebenheiten bedingt wird, zeigt sich daran, dass ähnliche Entwicklungen in fast allen westeuropäischen Ländern deutlich zu erkennen sind. So sind in der letzten Dekade in fast allen EU-Ländern die Anteile der befristeten Beschäftigungsverhältnisse sowie der Teilzeitarbeit an allen Erwerbstätigen angestiegen. Allerdings unterscheidet sich das Gewicht der einzelnen Beschäftigungsformen von Land zu Land deutlich (Tabelle 1). Bei den Befristungsquoten liegen Spanien, Finnland, Portugal und Frankreich vorn, bei der Teilzeitbeschäftigung sind es vor allem die Niederlande, gefolgt von Großbritannien, Schweden und Dänemark. Der stark divergierende Anteil der Selbstständigen an den Erwerbstätigen ist vor allem auf das unterschiedliche Gewicht des Agrarsektors zurückzuführen und liegt erwartungsgemäß in den Ländern der EU-Südschiene (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien) am höchsten. In allen EU-Ländern gab es zwischen 1988 und 1998 einen Rückgang des Anteils der in der Landwirtschaft tätigen Personen, der in den meisten Ländern – ähnlich wie in Deutschland – einen Anstieg bei den sonstigen Selbstständigen aufwog oder sogar überkompensierte, so dass der Anteil der Selbstständigen per Saldo zumeist rückläufig war. Insgesamt ist der Anteil der „atypischen“ Erwerbsformen nach den Berechnungen von Hoffmann und Walwei auf der Basis von Eurostat- Daten in den meisten EU-Ländern zwischen 1988 und 1998 deutlich angestiegen; für 1998 errechnen die Autoren Anteile zwischen knapp 20% (Österreich, Italien) und fast 45% (Niederlande) (Hoffmann/Walwei 2000, S. 3).

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

² Während z.B. das European Institute of Social Security (EISS) dem Zusammenhang zwischen sich ändernden Arbeitsverhältnissen und sozialer Sicherung sein Jahrbuch 1999 widmete (Pieters 2000) und einige der Autor/innen die weitreichenden Auswirkungen der Veränderung der Arbeitsverhältnisse darlegen, bemühen sich Walker/Goodwin/Cornwell in eben diesem Band, den „Mythos Flexibilität“ zu relativieren.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

Tabelle 1

„Atypische“ Arbeitsverhältnisse in Europa 1988 und 1998														
Länder	Selbständige und mithelfende Familienangehörige		darunter: Selbständige ohne Beschäftigte				Teilzeitarbeitsverhältnisse		Befristete Arbeitsverhältnisse insgesamt ²⁾		darunter: Befristete Arbeitsverhältnisse bereinigt ³⁾		Atypische Erwerbsformen insgesamt bereinigt um Doppelzählungen ⁴⁾	
			ohne Landwirtschaft		in der Landwirtschaft									
	Anteile an allen Erwerbstätigen in %													
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Belgien	18	17,4	11,7	12,3	2,1	1,3	9,8	15,7	4,5	6,4	3,4	5,5	23,3	31,0
Dänemark	11,0	9,7	2,5	3,1	2,1	1,0	23,7	22,3	10,2	9,1	5,6	5,8	29,1	28,3
Deutschland ¹⁾		11,0		4,3		0,6		18,3		10,9		5,6		26,0
- West-Deutschland	11,5	11,5	3,1	4,5	1,3	0,7	13,2	20,0	10,1	10,0	5,0	5,0	19,7	27,0
- Ost-Deutschland		8,5		3,7		0,1		12,0		17,0		8,5		22,0
Frankreich	16,2	12,5	4,6	4,2	3,6	2,0	12,0	17,3	6,6	12,2	4,6	10,3	19,8	27,7
Griechenland	49,5	43,4	15,4	15,5	14,2	9,7	5,5	6,0	8,8	7,4	8,5	7,0	27,7	26,4
Irland	25,3	20,2	6,7	6,9	10,6	5,8	8,0	16,7	6,8	6,1	5,7	4,7	17,2	24,5
Italien	29,5	28,7	⁵⁾	10,2	⁵⁾	1,8	5,6	7,4	4,1	6,1	3,3	4,2	25,2	19,5
Luxemburg	11,2	9,4	3,9	2,3	2,0	1,2	6,6	9,4	3,3	2,4	2,0	1,2	11,8	12,3
Niederlande	12,1	11,6	4,9	5,5	1,6	1,3	30,2	38,7	7,7	11,2	7,0	11,1	35,9	44,6
Portugal	30,9	28,2	8,7	10,1	14,4	9,4	6,5	11,1	12,6	12,4	12,5	12,0	25,8	30,1
Spanien	29,1	23,0	12,6	11,3	6,5	3,6	5,4	8,1	15,8	25,3	15,3	24,3	31,1	39,6
Verein. Königreich	12,7	12,5	7,8	8,4	0,8	0,6	21,9	24,9	5,2	6,1	5,0	5,8	29,9	34,0
Finnland		14,6		5,6		4,6		11,7		15,1		13,8		26,9
Österreich		13,8		2,1		3,8		15,8		6,8		3,1		19,8
Schweden		11,4		5,4		1,5		23,2		11,4		11,3		32,7
Europäische Union	19,1	16,6	8,6	7,1	3,6	2,0	13,2	17,4	7,8	10,6	6,0	8,5	25,1	29,2

1) West-Deutschland einschl. West-Berlin, Ost-Deutschland einschl. Ost-Berlin; Die Aufteilung der Eurostat-Ergebnisse anhand des Mikrozensus enthält geringe Unschärfen.
 2) Abhängig Beschäftigte einschließlich Auszubildende, Firmenpraktikanten, Assistenten in Forschungsinstituten, usw. - 3) Abhängig Beschäftigte (inkl. Soldaten) ohne Auszubildende, Praktikanten, Assistenten in Forschungsinstituten - 4) Summe: Selbständige ohne Beschäftigte (ohne Landwirtschaft), Teilzeitbeschäftigte und befristet Beschäftigte, bereinigt um Doppelzählungen bei selbständiger oder befristeter Teilzeitbeschäftigung. - 5) Daten vor 1992 nicht vergleichbar mit Daten ab 1992.
 Quelle: Eurostat, Erhebung über Arbeitskräfte, Mikrozensus; Berechnungen des IAB (Hoffmann/Walwei 2000, S. 2, 3).

Verbunden mit der Zunahme von "kleinen" Arbeitsverhältnissen ist auch eine Steigerung der Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die mehrere Erwerbstätigkeiten miteinander kombinieren. Aus den Daten von Eurostat lässt sich für 1999 für Deutschland ein Anteil von 2,7% der männlichen und 2,3% der weiblichen Erwerbstätigen errechnen, die mindestens zwei Erwerbstätigkeiten kombinieren; damit liegen die deutschen Zahlen deutlich unter dem EU-Durchschnitt, bei dem sich für die männlichen Erwerbstätigen ein Anteil von 3,4%, für die weiblichen Erwerbstätigen sogar 3,6% mit Mehrfachjobs errechnet (Eurostat 2000, S. 82 - 83 und S. 144 - 145). Dabei ist insgesamt davon auszugehen, dass die Daten aufgrund der Erfassungsprobleme von Mehrfacharbeitsverhältnissen nicht ganz zuverlässig sind und den Sachverhalt quantitativ eher unterschätzen.

Lückenhaft ist die Lage in bezug auf international vergleichende Längsschnittdaten, die Auskunft über die Veränderung von Erwerbsverläufen, Arbeitslosigkeitsphasen u.v.m. im Lebensverlauf geben könnten. Damit kann zu der wichtigen Frage, ob und bei welchen Bevölkerungsgruppen die prekären oder auch die positiven Seiten der Flexibilisierung kumulieren (vgl. den empirischen deutschen Teil des Berichts), wenig Vergleichendes ausgesagt werden.

Aber auch bei europäischen Querschnittsvergleichen der Entwicklung bestimmter Erwerbsformen ist zu berücksichtigen, dass die Unterschiede zwischen den Ländern in bezug auf die Prekarität der einzelnen Erwerbsform beträchtlich sein können. Dies betrifft nicht nur das Ausmaß an sozialem Schutz, der in unterschiedlichen Ländern an unterschiedliche Arbeitsverhältnisse geknüpft ist, sondern auch die an die jeweiligen Erwerbsformen geknüpften Möglichkeiten, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Exemplarisch zeigt dies ein näherer Blick auf das "Teilzeitprofil" unterschiedlicher Länder. Während z.B. in Großbritannien rund zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten einer Beschäftigung im Umfang von maximal 20 Wochenstunden nachgehen und damit in der Regel - sofern sie nicht mehrere Tätigkeiten kombinieren - auf weitere Einkommensquellen im Haushaltszusammenhang angewiesen bleiben dürften, zeigt das Teilzeitprofil Schwedens eine starke Ballung im oberen Teilzeitbereich. Weit mehr als die Hälfte der schwedischen Teilzeitbeschäftigten arbeitet mindestens 25 Wochenstunden, ein Großteil dieser Beschäftigten dürfte damit weit mehr als einen Zuverdienst im Haushaltskontext erwirtschaften (Eurostat 2000). Ebenso differiert der arbeits- und sozialrechtliche Schutz, der in den unterschiedlichen Ländern an bestimmte Erwerbsformen, z.B. im Falle von Arbeitslosigkeit oder in bezug auf Leistungsansprüche für die Nacherwerbsphase, geknüpft ist. Quantität und Qualität unterschiedlicher Erwerbsformen und -muster stehen in Wechselwirkung mit ihrer gesellschaftlichen Befürwortung oder Ablehnung, ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Unterstützung oder Behinderung.

Im dritten Teil des Berichts wird die Betrachtung des Themas „Flexicurity“ daher auf ausgewählte europäische Nachbarländer ausgedehnt: die folgenden Länderstudien analysieren die Situation in den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark sowie der Schweiz. Die Auswahl folgte zum einen dem Motiv, solche Länder einmal näher zu untersuchen, die in der deutschen Debatte um die Ausgestaltung und Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik immer wieder als Beispiel für „good practice“ dargestellt werden, ohne dass jedoch aus deutscher Perspektive ohne weiteres die Zusammenhänge und Hintergründe der jeweiligen Systeme erkannt und beurteilt werden können. Alle vier Studien wurden aus diesem Grunde von Projekt- Kooperationspartnern in den jeweiligen Ländern in enger Kooperation mit der deutschen Pro-

jektleitung verfasst. Zugleich setzen die Länderstudien – nach kurzen allgemeinen Überblicken über das jeweilige Sozialleistungssystem, über Art und Ausmaß der Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt sowie über die öffentliche Diskussion dieser Entwicklungen – unterschiedliche Schwerpunkte. Die Auswahl der Schwerpunkte erfolgte vor dem Hintergrund der für den deutschen institutionellen Teil ausgewählten Politikfelder, gleichzeitig aber auch in Kenntnis der in den jeweiligen Ländern selbst gesetzten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Prioritäten (Übersicht 1).

Übersicht 1

Übersicht über die Länderberichte und ihre inhaltlichen Untersuchungsschwerpunkte	
Land	Untersuchungsschwerpunkt
1. Niederlande	„Flexicurity“ als umfassender Politikansatz
2. Großbritannien	Sozialhilfe/Übergang in den Arbeitsmarkt
3. Dänemark	Aktive Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung
4. Schweiz	Alterssicherung

Während die niederländische Studie breit angelegt ist und vor allem Erkenntnisse über die Vielfalt der Handlungsfelder vermittelt, die im Hinblick auf eine umfassende Flexicurity-Politik berücksichtigt werden müssten, konzentriert sich die britische Studie auf die Ansätze des New Deal, arbeitslose Sozialleistungsempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und gibt damit Aufschluss über Vor- und Nachteile einer Aktivierungsstrategie, wie sie auch im Rahmen der deutschen Sozialhilfede-batte diskutiert wird. Die dänische Studie hat allgemein die aktive Arbeitsmarktpolitik zum Thema und konzentriert sich in diesem Rahmen auch auf Aspekte der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in einer sich verändernden Erwerbsgesellschaft. Um die Alterssicherung geht es schließlich schwerpunktmäßig in der Schweizer Länderstudie. Gefragt wird hier danach, ob und wie die Absicherung flexibler Erwerbs- und Lebensformen sowie diskontinuierlicher Erwerbsbiographien im Drei-Säulen-System der Schweizer Alterssicherung gelingt.

Die Länderstudien analysieren insofern einerseits die jeweils fokussierten Sicherungsbereiche im Rahmen des Gesamtsystems und der im jeweiligen Land verfolgten Flexibilitäts- und Sicherungspolitik, andererseits ergänzen sie die im vorigen Teil durchgeführte Diskussion der entsprechenden deutschen Sozialpolitikfelder.

Literaturverzeichnis

Eurostat (2000): Europäische Sozialstatistik - Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 1999, Luxembourg.

Hoffmann, E./Walwei, U. (2000): Strukturwandel der Erwerbsarbeit. Was ist eigentlich noch "normal"?, IAB - Kurzbericht 14/2000.

Pieters, D. (Hrsg.) (2000): Changing Work Patterns and Social Security, EISS Yearbook 1999, London/The Hague/Boston.

Walker, R./Goodwin, D./Cornwell, E. (2000): Work Patterns in Europe and Related Social Security Issues: Coping with the Myth of Flexibility, in: Pieters, D. (Hrsg.): Changing Work Patterns and Social Security, EISS Yearbook 1999, London/The Hague/Boston, S. 5 - 43.

IV.2 Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen

Wim van Oorschot¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	519
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	520
Abkürzungsverzeichnis	521
1. Einleitung	523
2. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden	526
2.1 Sozio-ökonomischer Kontext: Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit.....	526
2.2 Soziale Sicherung	528
2.2.1 Politische Entwicklungen	528
2.2.2 Das aktuelle soziale Sicherungssystem der Niederlande im Überblick....	529
2.2.2.1 Volksversicherungen.....	529
2.2.2.2 Arbeitnehmersicherungen	530
2.2.2.3 Sozialhilfe.....	532
2.3 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	532
3. Entwicklungen in der Erwerbs- und Versorgungsarbeit.....	535
3.1 Tendenzen in der flexiblen Arbeit und der Teilzeitarbeit	535
3.1.1 Flex-Arbeit	536
3.1.2 Teilzeitarbeit	538
3.1.3 Internationaler Vergleich	540
3.2 Trends bei den Mustern der Erwerbs- und Versorgungsarbeit in den Niederlanden.....	541
4. Politische Maßnahmen zur Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherung.....	544
4.1 Teilzeitarbeit.....	545
4.1.1 Teilzeitarbeitspolitik	545
4.1.2 Sozialer Schutz der Teilzeitarbeitnehmer	547
4.2 Flex-Arbeit und soziale Sicherung	548
4.2.1 Probleme im Zusammenhang von Flexibilität und sozialer Sicherung.....	549

¹ Prof. Dr. Wim van Oorschot, Universität Tilburg, Niederlande.

4.2.2 Politische Reaktionen?	553
4.3 Flex-Arbeit und das Arbeitsrecht	555
4.3.1 WAADI	556
4.3.2 Flex-Gesetz	557
4.4 Erwerbs- und Versorgungsarbeit	561
4.4.1 Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit: bestehende Maßnahmen	563
4.4.2 Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit: geplante Maßnahmen	567
4.4.3 Kinderbetreuung	568
4.5 Sozialpartner	571
4.5.1 Flexibilisierung der Arbeit	571
4.5.2 Erwerbs- und Versorgungsarbeit	572
5. Zusammenfassung und Fazit	574
Literaturverzeichnis	580

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Beschäftigte Arbeitnehmer nach Art der Arbeitsstelle	1994 und 1999	536
Tabelle 2	Anteil der Flex-Arbeitnehmer an den Beschäftigten insgesamt	1993-1999	537
Tabelle 3	Teilzeitarbeit in den Niederlanden	1986-1999	539
Tabelle 4	Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit nach Geschlecht	1975-1995	542
Tabelle 5	Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit bei Paaren mit und ohne Kinder	1975 und 1995	543
Tabelle 6	Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch Haushalte mit mindestens einem Kind unter vier Jahren	1987 und 1999	569
Abbildung 1	Erwerbspersonen und Beschäftigte	1970-1999	527
Übersicht 1	Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung WW	bis 1987 und seit 1995	531

Abkürzungsverzeichnis

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Allgemeines Erwerbsunfähigkeitsgesetz)
ABW	Algemene Bijstandswet (Allgemeines Sozialhilfegesetz)
ANW	Algemene Nabestaandenwet (Allgemeines Hinterbliebenengesetz)
AOW	Algemene Ouderdomswet (Allgemeines Altersgesetz)
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet (Allgemeines Witwen- und Waisengesetz)
CAO	Collectieve Arbeids Overeenkomsten (Tarifvertrag)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Zentralbüro für Statistik)
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Aufsichtsbehörde der Sozialversicherungen)
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen (Zentrum für Arbeit und Einkommen)
IAO	Internationale Arbeidsorganisation
IT-Branche	Informationstechnologie-Branche
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Nationales Sozialversicherungsinstitut)
NEI	Nederlands Economisch Instituut (Niederländisches Wirtschaftsinstitut)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PEMBA	Premiedifferentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Gesetz über die Beitragsdifferenzierung und den freien Wettbewerb der Erwerbsunfähigkeitsversicherungen)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau (Soziokulturelles Planungsbüro)
SER	Sociaal Economische Raad (Sozialökonomischer Rat)
STAR	Stichting van de Arbeid (Stiftung der Arbeit)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid ((Ministerium für) Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung))
TK	Tweede Kamer (Zweite Kammer (des niederländischen Parlaments))
WAA	Wet Aanpassing Arbeidstijd (Arbeitszeitanpassungsgesetz)
WAADI	Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Gesetz zur Überlassung von Arbeitskräften durch private Vermittler)
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (Gesetz über die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer)
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Erwerbsunfähigkeitsvorsorgegesetz für junge Behinderte)
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz)

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz für Selbstständige)
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Gesetz zur Ausweitung der Entgeltfortzahlungspflicht im Krankheitsfall)
WW	Werkloosheidswet (Arbeitslosenversicherungsgesetz)
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening (Arbeitslosenhilfegesetz)
ZW	Ziektewet (Krankengeldversicherungsgesetz)

1. Einleitung

In den Niederlanden wurden die Flexibilisierung der Arbeit und der soziale Schutz der Flex-Arbeitnehmer sowie die Flexibilisierung der Lebensformen und die damit verbundenen Forderungen nach einer Flexibilisierung von (u. a. auch Standard-)Jobs in den vergangenen 15 Jahren in der Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit diskutiert. In beiden Bereichen wird die Flexibilität als solche inzwischen insbesondere in Anbetracht ihres Potenzials zur Steigerung der Beschäftigung von niederländischen Erwerbspersonen und zur Förderung der Emanzipation und wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen als positiv betrachtet. Da jedoch die sozialen Sicherungsmaßnahmen traditionell auf die herkömmlichen Erwerbsformen und Formen der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ausgerichtet sind, könnte die Absicherung neuer Arten von Arbeitnehmern und Versorgungspersonen problematisch werden, denn Flex-Arbeitnehmer wären möglicherweise unzureichend geschützt und die Entscheidung für eine flexible Form der Erwerbs- und Versorgungsarbeit würde durch die bestehenden Maßnahmen eingeschränkt bzw. wäre aufgrund fehlender Maßnahmen unmöglich.

Entscheidend für den positiven Flexibilisierungsansatz in den Niederlanden ist die Erkenntnis, dass das volle Potenzial der Flexibilisierung nur ausgeschöpft werden kann, wenn durch Regulierung ein angemessener sozialer Schutz der Arbeitnehmer und Versorgungspersonen gewährleistet ist. In der Politik standen die Bemühungen um eine Kombination von Flexibilität und Sicherheit in den letzten Jahren im Mittelpunkt. Mit anderen Worten: Es sollte eine angemessene *Flexicurity* erreicht werden, wie die Verbindung dieser beiden Ziele inzwischen allgemein genannt wird.

In diesem Bericht wird die niederländische Flexicurity-Politik der vergangenen Jahre dargestellt und analysiert, wobei aus Gründen des Umfangs Schwerpunkte gesetzt werden mussten. Der Bericht zeichnet zunächst die Hauptlinien der niederländischen Flexibilisierungsdebatte nach. Dies bedeutet, dass eine Reihe von Themen, die in Deutschland relativ viel Beachtung finden, nicht ausdrücklich behandelt werden. Hierunter fallen z. B. die Auswirkung der Flexibilisierung auf die Rentenansprüche, die Situation der Selbstständigen, sowie Probleme der geringfügigen Beschäftigung. In den Niederlanden haben flexible Arbeitsformen bedeutend weniger Einfluss auf die Rentenansprüche als in Deutschland, da die gesetzliche Rente AOW (Einzelheiten hierzu siehe Abschnitt 2.2) unabhängig von der Beschäftigungsdauer und ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Bürgern gewährt wird, die ihr 65. Lebensjahr vollendet haben. Dies bedeutet, dass alle niederländischen Ruheständler über ein Einkommen verfügen, das mindestens der Höhe des Mindesteinkommens entspricht, selbst wenn ihr Arbeitsleben durch einen flexiblen Verlauf gekennzeichnet ist oder sie gar keiner bezahlten Arbeit nachgegangen sind (wie z. B. Frauen in der traditionellen Hausfrauenrolle). Betriebsrenten (die zweite Säule des niederländischen Systems, durch die etwa 90% aller Arbeitnehmer abgesichert sind) werden in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer gewährt. Es ist bekannt, dass Flex-Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit unterbrochenen Erwerbsverläufen (in der Hauptsache Frauen und (ehemals) Arbeitslose) vergleichsweise niedrige oder gar keine Betriebsrenten erhalten (Nelissen et al. 2000). In Kenntnis dieser Tatsache bat die Regierung die Sozialpartner, dem nachzugehen; aufgrund der Existenz der Grundrente gilt dies jedoch nicht als ein größeres Problem. Dies gilt ebenso für die Lage der Selbstständigen, unter denen es möglicherweise einige gibt, die diesen Status gewählt haben, um der Arbeitslosigkeit zu entkommen oder ihr Arbeitsleben zu „flexibilisieren“. Sie haben nicht nur ab Vollendung ihres 65. Lebensjahres einen Anspruch auf die Grundrente, sondern sind auch während ihres Berufslebens durch die Erwerbsunfähigkeitsvolksversiche-

rung für Selbstständige, die Hinterbliebenenrentenvolksversicherung und das Sozialhilfesystem abgesichert und erhalten einkommensunabhängiges Kindergeld, Mietzuschüsse, Erziehungsbeihilfen für ihre Kinder usw. Darüber hinaus wird die Selbstständigkeit in den Niederlanden offenbar seltener als in Deutschland als ein Mittel zur Flexibilisierung der Arbeit genutzt, da das sonstige Angebot an flexibler Arbeit, einschließlich Teilzeitarbeit, größer ist oder weniger negative Folgen mit sich bringt. Insgesamt ist das soziale Sicherungssystem in den Niederlanden weniger erwerbsarbeitszentriert als in Deutschland (wo sich z. B. auch die Krankenversicherungskosten nach der Erwerbstätigkeit richten, wohingegen die Krankenversicherung in den Niederlanden eine Volksversicherung ist). Infolgedessen wirken sich flexible Jobs und Erwerbsverläufe weniger negativ auf die Sozialleistungsansprüche der Betroffenen aus. Bezüglich der kleinen Teilzeitjobs ist die niederländische Situation offenbar erheblich unproblematischer als die deutsche, da die Regierungspolitik in den letzten zwanzig Jahren auf die Förderung der Teilzeitarbeit ausgerichtet war, so dass alle Unterschiede hinsichtlich der sozialen Absicherung und Ansprüche von Teilzeit- im Gegensatz zu Vollzeitbeschäftigten beseitigt wurden (siehe Abschnitt 4.1). Ferner hat sich die Mehrzahl der Teilzeitarbeitnehmer freiwillig für diesen Status entschieden und wünscht gar keine andere Form der Beschäftigung. Und schließlich kam im Rahmen der niederländischen Debatte vor allem im Zusammenhang mit Jugendlichen und hochqualifizierten Kräften in der IT-Branche zwar der Gedanke vom „Arbeitskraftunternehmer“ auf, aber dieser Arbeitnehmertyp findet inzwischen keine Beachtung mehr, weil er (vielleicht noch) nicht in den Statistiken auftaucht. Mit anderen Worten handelt es sich hier eher um eine theoretische Debatte als um die Realität.

Zum Zweiten bedeutet die Entscheidung, die Situation in den Niederlanden vorzustellen, dass die Länderstudie sich auf die soziale Sicherung, den Arbeitsmarkt und die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit beschränkt, da dies die Bereiche sind, die am stärksten mit den Fragen der Flexibilisierung in Verbindung gebracht werden und wo dementsprechend die wichtigsten Flexicurity-Maßnahmen ergriffen wurden. Der Zusammenhang zwischen Aktivierungspolitik und Flexibilisierung als solcher war in der niederländischen Debatte kein Thema von herausragender Bedeutung. Es gibt eine große Fülle an Aktivierungsmaßnahmen (zu Einzelheiten siehe Van Oorschoot 2000), und natürlich kann die Frage gestellt werden, ob und in welchem Umfang (arbeitslose) Flex- und Teilzeitarbeitnehmer im Vergleich zu anderen (arbeitslosen) Arbeitnehmern einen Anspruch auf diese Aktivierungsmaßnahmen haben und von ihnen profitieren. Nach mehrheitlicher Meinung ergibt sich diesbezüglich jedoch kein spezifisches Problem im Zusammenhang mit der Flexibilität, da im Rahmen der Aktivierungsprogramme die (potenziellen) Teilnehmer nicht nach der Art des (früheren) Arbeitsvertrages und der (früheren) Arbeitszeit unterschieden werden. Was zählt, ist die Frage, ob und seit wann die Betroffenen arbeitslos oder erwerbsbehindert sind und ob sie arbeiten möchten oder könnten.

Zum Dritten verzichtet der Bericht auf die Längsschnittperspektive, d. h. die Betrachtung der Flexibilisierung aus der Sicht flexibler Erwerbsverläufe und Lebensbiografien. Diesbezüglich liegen in den Niederlanden bisher viel zu wenige Daten vor. Zu den Erwerbsverläufen und zu dem Umfang, in dem ein Wechsel von der Erwerbstätigkeit in die Nichterwerbstätigkeit, von einer Vollzeit- in eine Teilzeitstelle, von einem unbefristeten in ein befristetes Arbeitsverhältnis und umgekehrt stattfindet, liegen einige Daten aus dem sozio-ökonomischen Panel (SEP) der Niederlande vor, die verfügbaren Analysen sind jedoch auf die Jahre 1988-1991 und 1991-1995 begrenzt.

Zu den Lebensbiografien liegen gar keine Daten vor (allerdings soll noch in diesem Jahr erstmals die so genannte National Kinship Panel Study durchgeführt werden.²)

Typisch für die Debatte, die in den vergangenen Jahren in den Niederlanden geführt wurde, ist die Ansicht, dass die Flexibilisierung der Arbeits- und die Flexibilisierung der Lebensformen miteinander verknüpft sind. Die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit, Teilzeitjobs, Urlaubsregelungen, flexible Arbeitszeiten usw. werden insbesondere durch die Abkehr von den traditionellen männlichen und weiblichen Rollenmustern immer notwendiger, während sich der Schutz der flexiblen Arbeitnehmer unmittelbar auf die Möglichkeiten auswirkt, die den Betroffenen bei der Wahl zwischen Erwerbs- und Versorgungsarbeit zur Verfügung stehen. Da dieser Zusammenhang erkannt wurde, werden in folgenden vier Bereichen gesetzliche Maßnahmen ergriffen, um Flexicurity zu erreichen:

- Teilzeitarbeit,
- soziale Sicherung,
- Arbeitsrecht,
- Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit.

Der Bericht konzentriert sich auf die in diesen vier Bereichen ergriffene Flexicurity-Politik. Es wird sich zeigen, dass die Regierung insbesondere im Bereich der Teilzeitarbeit diese Strategie der Flexibilisierung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern aktiv gefördert hat. Im Bereich der sozialen Sicherung wurden trotz des Vorhandenseins zahlreicher Probleme, insbesondere für Flex-Arbeitnehmer (nicht für Teilzeitarbeitnehmer als solche) nur wenige substanzielle Verbesserungen vorgenommen. Im Arbeitsrecht wurden wichtige Flexibilitäts- und Sicherheitsmaßnahmen ergriffen, allerdings übernahm die Regierung hier nur zögerlich die Führung, während die Sozialpartner einen starken Einfluss ausübten. Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit bleiben die Niederlande bisher hinter anderen, vergleichbaren europäischen Ländern zurück. Ein neu eingebrachtes Rahmengesetz sieht keine wesentlichen zusätzlichen Ansprüche vor.

Um die Diskussion über Flexicurity in die richtige Perspektive zu rücken, beginnt die Länderstudie mit einer knappen Erörterung der sozio-ökonomischen Entwicklung der Niederlande in den vergangenen drei Jahrzehnten. Anschließend werden kurz die allgemeinen Entwicklungen in der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik vorgestellt. Zum Zweiten werden Zahlen präsentiert, die verdeutlichen, wie sich flexible Arbeit, Teilzeitarbeit und die bei der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zu beobachtenden Muster hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Verteilung entwickelt haben. Wo dies möglich ist, wird die niederländische Situation mit der in anderen europäischen Ländern verglichen. Dadurch wird in groben Zügen verdeutlicht, dass das Ausmaß der flexiblen Arbeit in den Niederlanden eher bescheiden ausfällt, während die Teilzeitarbeit sehr verbreitet ist und bei den hinsichtlich der Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit existierenden traditionellen Rollenmustern ein Wandel eingesetzt hat. Drittens folgt eine Darstellung der Entwicklung der Flexicurity-Politik sowie eine Beschreibung der Ziele und Inhalte der neu eingeführten und geplanten Maßnahmen. Wo immer dies möglich ist, werden Evaluierungen zu bestimmten Maßnahmen vorgestellt. Dabei werden diese Maßnahmen nach den Bereichen Teilzeitarbeit, soziale Sicherung, Arbeitsrecht und Vereinbarkeit von Er-

² Bei dieser Studie, in deren Rahmen Teile der niederländischen Bevölkerung persönlich befragt werden sollen, geht es um die Solidarität innerhalb der Familie. – Anm.d.Ü.

werbs- und Versorgungsarbeit unterschieden. Da die Tarifverträge zwischen den Sozialpartnern für die Flexicurity der Beschäftigten von großer Bedeutung sind, werden diesbezügliche Entwicklungen gesondert dargelegt.

2. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden

Um ein angemessenes Verständnis für die Flexicurity-Politik der Niederlande zu entwickeln, sind gewisse Kenntnisse bezüglich der sozio-ökonomischen Entwicklung der vergangenen 25 Jahre erforderlich. In dieser Phase unterlag das soziale Sicherungssystem wesentlichen Umstrukturierungen, und es wurden zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergriffen. In diesem Kapitel werden die Entwicklungen grob umrissen. Ferner werden die aktuellen sozialen Sicherungssysteme kurz beschrieben.

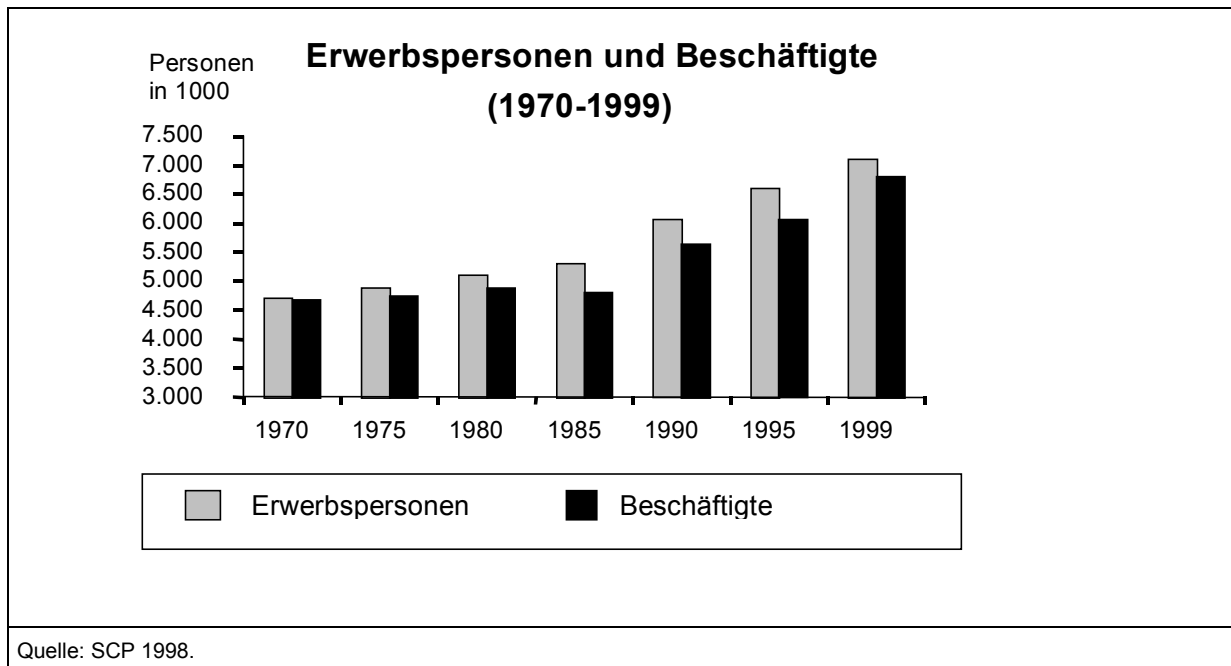
2.1 Sozio-ökonomischer Kontext: Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit

Während der ersten Ölkrise, d. h. um 1973, begann die Arbeitslosenquote in den Niederlanden von etwa 50.000 auf 200.000 zu steigen. Diese Zahl wurde von der damaligen Regierung als „untragbar“ bezeichnet. Infolge der zweiten Ölkrise 1979 verdreifachten sich die Arbeitslosenzahlen innerhalb weniger Jahre und stiegen von 200.000 (1978) auf über 600.000 im Jahr 1982. Zwei Jahre später war mit mehr als 800.000 Arbeitslosen ein historischer Höchststand erreicht. Die Arbeitslosenquote betrug etwa 10%. Von diesem Zeitpunkt an gingen die Zahlen schrittweise zurück, eine dritte Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre hatte jedoch einen erneuten Anstieg zur Folge. In den letzten Jahren gingen die Arbeitslosenzahlen wieder beträchtlich zurück. Derzeit hat die offizielle Arbeitslosenquote mit 2,5% wieder ihren Stand aus der Zeit vor der Rezession erreicht.

Schon als die Arbeitslosenzahlen erstmals anstiegen, hatte die Langzeitarbeitslosigkeit einen entscheidenden Anteil an der Arbeitslosigkeit insgesamt. Während der gesamten Zeit betrug der Anteil der Erwerbspersonen, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos waren, etwa 50% und während all dieser Jahre waren etwa ein Drittel bis die Hälfte der Langzeitarbeitslosen sogar seit drei Jahren oder länger ohne Beschäftigung. In spezifischen Gruppen trat die Arbeitslosigkeit verstärkt auf. Frauen, Jugendliche, ethnische Minderheiten und gering Gebildete waren und sind nach wie vor überdurchschnittlich stark betroffen.

Die Annahme, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit folge lediglich dem wirtschaftlichen Auf und Ab und der daraus resultierenden Nachfrage an Arbeitskräften, wäre unrichtig. Zweifellos war die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung, d. h. des Arbeitskräfteangebotes in den Niederlanden ebenso wichtig. Abbildung 1 stellt die Arbeitskräftenachfrage und das Arbeitskräfteangebot für den Zeitraum 1970 bis 1999 einander gegenüber.

Abbildung 1



Es wird deutlich, dass die Beschäftigtenzahlen in den Niederlanden kontinuierlich gestiegen sind, wobei die 1980er Jahre eine Ausnahme bilden. In dem auf diese Jahre der Rezession folgenden, steilen Anstieg des Arbeitsplatzangebotes manifestiert sich die „niederländische Job-Maschine“ oder das „niederländische Wunder“ (Visser/Hemerijck 1997). Doch trotz dieses „Wunders“ ging die Arbeitslosigkeit nicht zurück, da die Erwerbsbevölkerung sogar noch schneller zunahm als die Zahl der Arbeitsplätze. Dies lag größtenteils an der massiv steigenden Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen. Dieser Ende der 1970er Jahre einsetzende Anstieg stabilisierte sich Anfang der 1980er Jahre, beschleunigte sich dann aber im Anschluss an die Wirtschaftskrise. Die Zahl der männlichen Arbeitskräfte stieg zwischen 1970 und 1997 um 20%, die der weiblichen um 125%. Während desselben Zeitraumes ging die Arbeitsmarktbeteiligung der Männer von etwa 86% auf 79% zurück, während die Beteiligung der Frauen sich von etwa 29% auf 54% erhöhte. Insgesamt stieg die Arbeitsmarktbeteiligung in dieser Zeit von 50% auf 67% (SCP 2000a).

Es ist bekannt, dass der steile Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen und somit der Beschäftigungsanstieg in der Hauptsache durch Teilzeitjobs bedingt ist. Freeman (1998) beschreibt die Niederlande als das Land mit „der ersten Teilzeitwirtschaft der Welt“. In der Vergangenheit gingen etwas weniger als die Hälfte der erwerbstätigen Frauen in den Niederlanden einer Teilzeitbeschäftigung nach, durch die jüngsten Neuzugänge (hauptsächlich Frauen über dreißig mit Kindern) hat sich dieser Anteil jedoch auf annähernd 70% erhöht. Auch bei den niederländischen Männern ist die Teilzeitarbeit seit den 1980er Jahren immer beliebter geworden und hat sich in den 1990er Jahren bei etwa 16% stabilisiert. Derzeit hat etwa ein Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung der Niederlande einen Teilzeitjob.

Insgesamt ging die Zahl der jährlich geleisteten Arbeitsstunden schrittweise von 1.724 Stunden im Jahr 1973 auf 1.530 im Jahr 1983 und 1.372 im Jahr 1996 zurück. Dies ist die niedrigste Stundenzahl in ganz Europa (OECD 1997). Einige sind der Ansicht, dass neben der von der Regierung und den Sozialpartnern betriebenen

strukturellen Niedriglohnpolitik allein dieser Umstand wesentlich zum Erfolg der niederländischen Job-Maschine beigetragen habe (SCP 1998).

Zurzeit herrscht am niederländischen Arbeitsmarkt ein Mangel an Arbeitskräften. Die Zahl der zu besetzenden Stellen stieg von 41.000 im Jahr 1994 auf ungefähr 200.000 im Jahr 2000, was etwa 2,5% der Gesamtbeschäftigung entspricht (SZW 2000a). Ein Vergleich mit den insgesamt 225.000 Arbeitslosen im Jahr 2000 zeigt, dass es eine schwerwiegende Diskrepanz zwischen den von den Arbeitgebern nachgefragten und den von den Arbeitslosen angebotenen Qualifikationen gibt.

Seit den beiden Ölkrisen in den 1970er Jahren steht der niederländische Wohlfahrtsstaat ständig unter Druck. Im folgenden werden (basierend auf Visser/Hemerijck 1997, van Oorschot 1998, SCP 1998, SZW 1998b) die wichtigsten Tendenzen erläutert, die sich seit dieser Zeit in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik feststellen ließen.

2.2 Soziale Sicherung

2.2.1 Politische Entwicklungen

Durch die Wirtschaftskrise wurde deutlich, dass dem niederländischen System der sozialen Sicherung eine Überlastung und letzten Endes der Zusammenbruch drohte. Als erste Reaktion versuchte man, die Sozialausgaben durch eine Verkürzung der Bewilligungsdauer von Versicherungsleistungen und eine Reduzierung der Leistungssätze sowie durch das „Einfrieren“ der Sozialhilfesätze und der Höhe der gesetzlichen Rente zu begrenzen. Diese Reaktion war als so genannte Preispolitik bekannt, da sie in erster Linie darauf ausgerichtet war, die Erschwinglichkeit des Systems auch weiterhin zu gewährleisten. Zwischen 1982 und 1990 stieg jedoch die Zahl der Bezieher von Leistungen aus den Arbeitnehmersicherungen um mehr als 300.000, wodurch der während desselben Zeitraumes zu verzeichnende Rückgang der Sozialhilfeempfänger mehr als ausgeglichen wurde. Im Anschluss daran verlagerte sich der Schwerpunkt auf die so genannte Mengenpolitik, die den Zugang zu den Systemen einschränken und die Zahl der Leistungsempfänger verringern sollte. Zu den ergriffenen Maßnahmen zählten die Verschärfung der in der Arbeitslosenversicherung zu erfüllenden Anforderungen an die Beschäftigungsdauer, eine Begrenzung der Bezugsdauer der entgeltbezogenen Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit, eine strengere Auslegung des Begriffes der Erwerbsunfähigkeit und eine damit verbundene erneute Überprüfung der Erwerbsunfähigkeit bei 400.000 erwerbsbehinderten Arbeitnehmern, eine fast vollständige Privatisierung des Krankengeldes, eine Differenzierung der Arbeitgeberbeiträge zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung und der Ausschluss Jugendlicher aus der Sozialhilfe.

Durch den Umbau der Volksversicherungen wurde auch der gesellschaftliche und kulturelle Wandel der Niederlande deutlich. Einige Änderungen zielten auf eine „Modernisierung“ der Systeme durch ihre Anpassung an die sich wandelnden männlichen und weiblichen Rollenmuster und insbesondere an die stärkere Beteiligung von Frauen am Erwerbsprozess. Während die Modernisierung mit höheren Leistungen einherging und somit dem allgemein angestrebten Ziel, nämlich der Senkung der Sozialausgaben, widersprach, wurden zur Begrenzung der Gesamtausgaben Bedürftigkeitsprüfungen eingeführt. Dies war z. B. bei den Alters- und Hinterbliebenenrenten der Fall. Zu den typischen „Modernisierungsmaßnahmen“ zählten die umfassende Einführung der Gleichbehandlung sowohl von Männern und Frauen als auch von verheirateten und unverheirateten Paaren sowie die Abschaffung des Ernährerprinzips. Letzteres bedeutet, dass Frauen heutzutage keine Leistungen mehr beziehen,

die sich aus dem Status des Partners ableiten (eine Ausnahme bildet die Hinterbliebenenrente).

Es steht außer Frage, dass die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Ausgaben für die soziale Sicherung beigetragen haben (von 20% des BIP im Jahr 1980 auf 13% im Jahr 1999: SCP 2000a, S. 332). Der Zusammenbruch des Systems konnte verhindert werden. Allerdings ist ein weiterer, wesentlicher Rückgang der Leistungsanträge und -ausgaben wegen der sehr hohen Zahl der Erwerbsunfähigkeitsleistungen (annähernd eine Million Anspruchsberechtigte) und der strukturellen Langzeitarbeitslosigkeit unter den Anspruchsberechtigten auf Sozialhilfe zurzeit nicht zu erwarten. Ein weiterer Faktor, der in Zukunft aller Voraussicht nach zu einem erhöhten Ausgabenbedarf im Bereich der sozialen Sicherung (und im Gesundheitswesen) führen wird, ist die Alterung der niederländischen Bevölkerung.

2.2.2 Das aktuelle soziale Sicherungssystem der Niederlande im Überblick

Das niederländische System der sozialen Sicherung umfasst drei Arten von Teilsystemen: Volksversicherungen, Arbeitnehmersicherungen und Sozialhilfe.

2.2.2.1 Volksversicherungen

Die Volksversicherungen sichern alle Bürger gegen folgende Risiken ab:

- Alter (Allgemeines Altersgesetz: *Algemene Ouderdomswet, AOW*),
- Tod des Partners oder eines Elternteiles (Allgemeines Hinterbliebenengesetz: *Algemene Nabestaandenwet, ANW*),
- Erwerbsunfähigkeit bei Selbstständigkeit oder Behinderung in jungen Jahren (Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz für Selbstständige: *Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, WAZ*) (Erwerbsunfähigkeitsvorsorgegesetz für junge Behinderte: *Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten, WAJONG*),
- durch Kinder anfallende Kosten (Kindergeld: *Algemene Kinderbijslagverzekering, AKW*).

Früher wurden die Volksversicherungen über zweckgebundene Beiträge vom Bruttoeinkommen (Arbeitseinkommen und Erträge) finanziert, die Leistungen einkommensunabhängig und zu einem pauschalen Satz in Höhe von 100% des gesetzlichen Mindestlohnes gewährt. Als Reaktion auf die Haushaltszwänge und aufgrund der Forderungen nach der Gleichstellung von Mann und Frau wurden in den 1980er und 1990er Jahren Änderungen an den Systemen vorgenommen. Die Altersrente aus der Volksversicherung ist heute nach wie vor beitragsfinanziert (17,9% des persönlichen Einkommens bis zu einer Grenze von NLG 48.994), jedoch wurde in den 1980er Jahren für den Fall, dass der Partner des Ruheständlers das rentenfähige Alter noch nicht erreicht (d. h. das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet) hat, eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt: Alle Ruheständler erhalten unabhängig vom persönlichen Einkommen eine Rente in Höhe von 50% des Mindestlohnes, eine Aufstockung auf 100% ist aber nur möglich, wenn der Partner kein oder nur ein geringes Einkommen bezieht. Sind beide Partner mindestens 65 Jahre alt, erhalten sie jeweils eine Pauschalleistung in Höhe von 50% des Mindestlohnes (d. h. der Haushalt erhält 100%). Diese Leistungen werden ohne Bedürftigkeitsprüfung bewilligt, so dass sonstiges Einkommen, z. B. entgeltbezogene Betriebsrenten, in keinem Fall angerechnet werden.

Nicht nur für die Altersrente, sondern auch für die beitragsbezogene Hinterbliebenenrente ANW wurde eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt: Leistungsberechtigt sind Witwen und Witwer mit Kindern unter 18 Jahren, die erwerbsbehindert sind bzw. kein oder nur ein geringes Einkommen beziehen. Der Höchstsatz der ANW-Leistung entspricht 100% des Mindestlohnes; die ANW wird über einen 1,25%-igen Beitrag finanziert, der vom persönlichen Einkommen bis zu einer Grenze von NLG 48.994 erhoben wird. Auch die Erwerbsunfähigkeitsleistung für Selbstständige, kurz WAZ, ist beitragsfinanziert (8,8% vom persönlichen Einkommen, das zwischen NLG 29.000 und NLG 84.000 liegt), während die Finanzierung der Erwerbsunfähigkeitsvorsorge WAJONG für junge Behinderte aus allgemeinen Steuermitteln erfolgt. Die Höhe der WAZ- und der WAJONG-Leistung richtet sich nach dem Grad der Erwerbsunfähigkeit, darf aber 100% des Mindestlohnes nicht überschreiten. Mit der WAZ und der WAJONG wurde 1998 das beitragsfinanzierte Allgemeine Erwerbsunfähigkeitsgesetz (*Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, AAW*) abgelöst. Das früher über Beiträge finanzierte Kindergeld wird inzwischen aus allgemeinen Steuermitteln gezahlt.

2.2.2.2 Arbeitnehmersicherungen

Im Rahmen der Arbeitnehmersicherungen sind abhängig Beschäftigte gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit abgesichert.

Arbeitslosigkeit

In den Niederlanden haben Arbeitnehmer Anspruch auf Leistungen laut Arbeitslosenversicherungsgesetz (*Werkloosheidswet, WW*), sobald sie für die Dauer von mindestens fünf Stunden pro Woche unfreiwillig arbeitslos werden oder sich ihre Arbeitszeit um mindestens die Hälfte verkürzt, ihr Einkommen infolgedessen sinkt und sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die Arbeitslosenversicherung wird über Beiträge finanziert. Die Bewilligungsdauer der Leistungen, die sich in der Vergangenheit ausschließlich nach dem früheren Arbeitsentgelt richteten, ist begrenzt.

Wie die anderen Arbeitnehmersicherungen wurde auch die Arbeitslosenversicherung WW seit Mitte der 1980er Jahre drastisch umstrukturiert (vgl. Übersicht 1).

Bis 1987 gab es zwei verschiedene Leistungen, nämlich die Standardleistung während der ersten sechs Monate und daran anschließend eine Erweiterungsleistung, deren Bewilligungsdauer vom Alter des Betroffenen abhing (maximal 5,5 Jahre bei einem Alter von über 60). Beide Leistungen beliefen sich auf 80% des früheren Arbeitsentgelts und in beiden Fällen setzte der Leistungsanspruch eine Beschäftigungsdauer von 130 Tagen während der letzten 12 Monate voraus. Die in den Jahren 1987 und 1995 vorgenommenen Änderungen hatten das derzeitige System mit seinen geringeren Leistungen und strengeren Voraussetzungen in Bezug auf die Beschäftigungsdauer zur Folge. Inzwischen gibt es drei verschiedene Leistungen. Arbeitslose, die während der letzten 39 mindestens 26 Wochen und während der letzten fünf in mindestens vier Jahren erwerbstätig waren, erhalten für die Dauer von sechs Monaten (kurze Beschäftigungsdauer) bis zu fünf Jahren (lange Beschäftigungsdauer) eine Standardleistung in Höhe von 70% des früheren Arbeitsentgelts. Ist der Anspruch auf die Standardleistung ausgeschöpft, wird für die Dauer von längstens zwei weiteren Jahren (bzw. bei einem Arbeitslosen über 57,5 Jahre auch länger) eine Anschlussleistung gewährt, deren Höhe allerdings nur noch 70% des Mindestlohnes entspricht. Wird nur die 26-aus-39-Wochen-Bedingung erfüllt, besteht Anspruch auf eine kurzfristige Leistung, die sich ebenfalls auf 70% des Mindestlohnes beläuft, aber nur für die Dauer von einem halben Jahr gewährt wird. Die Be-

zugsdauer der Arbeitslosenunterstützung hat sich bei einer langen Beschäftigungsdauer verlängert, bei einer kurzen dagegen verkürzt.

Die WW-Leistung wird über Arbeitgeberbeiträge finanziert; diese bestehen aus einem Pauschalsatz in Höhe von 10% der Löhne und Gehälter und einem zusätzlichen Satz, der je nach Wirtschaftssektor zwischen 1% und 3% liegt.

Übersicht 1

Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung WW (bis 1987 und seit 1995)				
Zeitraum	Leistungsart	Erforderliche Beschäftigungsdauer	Leistungshöhe	Bewilligungsdauer
Bis 1987	Standardleistung	130 Tage während der letzten 12 Monate	80% des früheren Arbeitsentgelts	max. 6 Monate
	Erweiterungsleistung	130 Tage während der letzten 12 Monate	80% des früheren Arbeitsentgelts	je nach Alter: 0,5-2 Jahre (max. 5,5 bei Über-60-Jährigen)
Seit 1995	Standardleistung	26 während der letzten 39 Wochen 4 in den letzten 5 Jahren	70% des früheren Arbeitsentgelts	abhängig von der Beschäftigungsdauer: max. 5 Jahre (0,5 Jahre je Beschäftigungsjahr)
	Anschlussleistung	nach Auslaufen der Standardleistung	70% des Mindestlohns	je nach Alter: 2 Jahre falls < 57,5; falls > 57,5 bis zum Alter von 65 Jahren
	kurzfristige Leistung	26 während der letzten 39 Wochen	70% des Mindestlohns	0,5 Jahre

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Krankheit

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, einem kranken Arbeitnehmer mit einem regulären unbefristeten oder befristeten Arbeitsvertrag während des ersten Krankheitsjahres mindestens 70% des Arbeitsentgelts zu zahlen. Im Anschluss an dieses erste Jahr hat der erkrankte Beschäftigte Anspruch auf eine Erwerbsunfähigkeitsleistung (WAO). Ist der Betroffene nicht auf der Grundlage eines regulären Arbeitsvertrages beschäftigt oder gehört er einer speziellen Arbeitnehmerkategorie an, hat er keinen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, ist dafür jedoch im Rahmen des Krankengeldversicherungsgesetzes (*Ziekwet, ZW*) versichert. Das Krankengeld laut ZW beläuft sich auf 70% des Arbeitsentgelts und wird für die Dauer von längstens einem Jahr gezahlt. Danach haben die Betroffenen Anspruch auf eine Erwerbsunfähigkeitsleistung.

Diese aktuelle Situation resultiert aus den (unter Abschnitt 1.2 erwähnten) Maßnahmen, die für die meisten Beschäftigten eine schrittweise Ablösung des gemäß Krankengeldversicherungsgesetz ZW gewährten Schutzes durch den Schutz gemäß des Gesetzes zur Ausweitung der Entgeltfortzahlungspflicht im Krankheitsfall (*Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte, WULBZ*) zur Folge hatten. Die vom WULBZ ausgeschlossenen Kategorien sind relativ klein und umfassen z. B. Arbeit-

nehmer, die nicht auf der Grundlage eines regulären Arbeitsvertrages beschäftigt sind (wie Heimarbeiter, Auszubildende usw.), kranke Arbeitnehmer, deren Vertrag während der Dauer der Krankheit endet, kranke Arbeitslose, Beschäftigte, die wegen einer Schwangerschaft oder der Geburt eines Kindes krank geschrieben sind, sowie Arbeitnehmer, die bei ihrer Einstellung erwerbsbehindert waren und innerhalb der ersten fünf Jahre erkranken.

Eine Volksversicherung für Krankengeldzahlungen an Nichtbeschäftigte oder selbstständig Erwerbstätige gibt es nicht. Diese Personengruppen müssen das Risiko des Einkommensausfalls durch Krankheit privat versichern lassen. Anders sieht es bei der Krankenversicherung aus: Die Niederlande sind das einzige Land mit einem dualen System, das eine gesetzliche Versicherung für Haushalte mit niedrigerem Einkommen und eine private für höhere Einkommen vorsieht.

Erwerbsunfähigkeit

Laut Erwerbsunfähigkeitsversicherungsgesetz (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, WAO*) haben Beschäftigte, die seit über einem Jahr krank sind und als (teilweise) erwerbsbehindert eingestuft werden, Anspruch auf eine entgeltbezogene Leistung. Anhand der Beurteilung sowohl eines Amtsarztes als auch eines Arbeitsexperten wird entschieden, inwieweit der Betroffene nach wie vor in der Lage ist, eine „normalerweise annehmbare Arbeit“ auszuüben. Die Höhe der Leistung richtet sich nach dieser Beurteilung. Der Höchstsatz von 70% des früheren Arbeitsentgelts wird bei einer Erwerbsfähigkeit von weniger als 20%, d. h. bei einem Erwerbsminderungsgrad von über 80% gewährt. Bei einer Erwerbsminderung von bis zu 15% besteht kein Leistungsanspruch. Die Bewilligungsdauer der entgeltbezogenen Leistung richtet sich nach dem Alter des Leistungsbeziehers. Im Anschluss an die maximale Bezugsdauer besteht Anspruch auf eine Anschlussleistung, die sich zum größten Teil nach dem Mindestlohn und nur zu einem geringen Teil nach dem früheren Arbeitsentgelt richtet. Wie bereits in Abschnitt 1.2 erwähnt, unterlag die Erwerbsunfähigkeitsleistung in den vergangenen 15 Jahren zahlreichen Änderungen, durch die sich die Inanspruchnahme dieser Leistung verringern sollte, ohne dass dieses Ziel bislang erreicht wurde (siehe auch Van Oorschot/Boos 2001). Die WAO wird über Arbeitgeberbeiträge finanziert; diese bestehen aus einem Pauschalsatz in Höhe von 6,3% der Löhne und Gehälter und einem zusätzlichen Satz, der je nach der Größe des Unternehmens und der Anzahl der beschäftigten Bezieher einer Erwerbsunfähigkeitsleistung zwischen 1,24% und 5,56% variiert.

2.2.2.3 Sozialhilfe

Im Rahmen der Sozialhilfe (*Algemene Bijstandswet, ABW*) erhalten alle Personen, die kein oder ein zu geringes Einkommen aus einer abhängigen Beschäftigung, einer selbstständigen Tätigkeit oder aus Sozialleistungen beziehen, eine bedürftigkeitsabhängige Leistung, deren maximale Höhe dem Mindestlohn entspricht. Die niederländische ABW dient als Auffangnetz und wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung werden die Mittel des Antragstellers und seines Partners berücksichtigt.

2.3 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Als erste Reaktion auf den anfänglichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1970er Jahren wurde ein keynesianischer Ansatz gewählt, um die Wirtschaft und somit die Arbeitskräftenachfrage zu stimulieren. Es wurden zusätzliche Investitionen z. B. im

Wohnungswesen gefördert, unrentable Branchen erhielten Zuschüsse und die Beschäftigung im (halb)staatlichen Sektor wurde ausgebaut. Als das Haushaltsdefizit weiter anstieg und keine unmittelbaren Auswirkungen der Maßnahmen auf die Arbeitslosigkeit festzustellen waren, entschied man sich bald darauf für eine Strategie, die auf eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes ausgerichtet war. Die Frühverrentung von älteren Arbeitnehmern wurde gefördert, für ältere Arbeitslose entfiel die Pflicht zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit und viele freigesetzte ältere Beschäftigte wurden in den Bezug der damals leicht zugänglichen Erwerbsunfähigkeitsleistung WAO „abgeschoben“.

Angesichts der wirtschaftlichen Folgen der zweiten Ölkrise 1979 erwiesen sich die ergriffenen Maßnahmen jedoch als ungeeignet. In den frühen 1980er Jahren verbreitete sich die Vorstellung, der Keynesianische Ansatz sei Teil des Problems. Er hatte ein steigendes Haushaltsdefizit und wachsende Gesamtausgaben und dadurch bedingt hohe Zinssätze und Lohnkosten zur Folge, durch die eine Gesundung der Wirtschaft und ein Wachstum der Beschäftigung verhindert wurden. Es begann die Zeit der „Preispolitik“ mit größeren Kürzungen sowohl bei den Gesamt- als auch bei den Sozialausgaben. Eine Senkung der Lohnkosten wurde als das wichtigste effektive Mittel zur Förderung der Beschäftigung betrachtet. Die Leistungskürzungen mussten Beitragssenkungen und somit geringere Lohnkosten zur Folge haben, der Schwerpunkt lag jedoch auf einer Lohnzurückhaltung. Angesichts der Androhung seitens der Regierung, einen nationalen „Lohnstopp“ zu verfügen, einigten sich die Sozialpartner 1982 auf gemäßigte Lohnerhöhungen, durch die sich die Rentabilität der einzelnen Wirtschaftszweige wieder verbessern sollte, und im Gegenzug auf eine Verkürzung der Arbeitszeit zugunsten der Arbeitnehmerseite. Das so genannte Abkommen von Wassenaar (*Akkoord van Wassenaar*) hatte trotz seiner Bedeutung für die zukünftige strukturelle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft und somit für den Anstieg der Beschäftigten keine sofortigen Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Erst als sich ab 1985 die weltwirtschaftliche Lage verbesserte, setzte ein Rückgang der Arbeitslosenzahlen ein. Allerdings gingen sie nur langsam zurück, während das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit weiter anhielt. Dadurch kam der Gedanke auf, dass diesem Problem womöglich nicht allein ein Mangel an Arbeitsplätzen zugrunde liege, sondern auch die Eigenschaften und Verhaltensweisen von Arbeitslosen und Arbeitgebern eine Rolle spielten. Angesichts der anhaltenden Lohnzurückhaltung (neue Vereinbarungen in den Jahren 1992 und 1993) verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Regierung von einem nachfrageorientierten, auf die Makroebene ausgerichteten auf einen stärker auf die Mikroebene ausgerichteten Ansatz. Seit diesem Zeitpunkt stand die Einbindung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ganz oben auf der Tagesordnung, wobei verschiedene Mittel angewandt wurden. Einige Maßnahmen zielten darauf ab, die „Attraktivität“ der Arbeitslosen für die Arbeitgeber zu erhöhen, z. B. durch eine Verbesserung ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen oder durch direkte oder indirekte, steuerliche Zuschüsse zu den Lohnkosten. Mit anderen Maßnahmen sollten die Arbeitslosen zur Jobsuche und zur Annahme von Arbeitsangeboten motiviert werden, z. B. durch persönliche „Neuorientierungsgespräche“, ein System aus Prämien und Strafen, niedrigere Leistungen und zusätzliche steuerliche Vergünstigungen für Erwerbstätige. Eine dritte Maßnahmenart bestand in der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für spezielle Gruppen, so z. B. für Langzeitarbeitslose (so genannte Job-Pools) und arbeitslose Jugendliche (Beschäftigungsgarantie für Jugendliche, JWG). Insgesamt erfolgte eine stärkere Verknüpfung zwischen der Aktivierung von Leistungsbeziehern und dem Anspruch auf Sozialleistungen. Als deutlich wurde, dass die Langzeitarbeitslosigkeit weiter anhielt, wurden die Maßnahmen verstärkt. Insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre

wurde in der Arbeitslosen-, in der Kranken- und in der Erwerbsunfähigkeitsversicherung sowie im Rahmen der Sozialhilfe zur Aktivierung der Leistungsbezieher das Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ eingeführt. Nach und nach verbreitete sich die Vorstellung, die Ausübung einer vergüteten Tätigkeit sei ein besserer sozialer Schutz als der Bezug von Sozialleistungen. Trotz des Beschäftigungszuwachses ging jedoch auch diesmal die Langzeitarbeitslosigkeit nicht zurück. Als 1994 Ministerpräsident Kok sein Amt antrat, lautete das zentrale Motto seines Kabinetts „Arbeit, Arbeit, Arbeit“. Damit wurde der Absicht des Kabinetts, den bereits von der Vorgängerregierung gewählten Ansatz noch zu intensivieren, gezielt Ausdruck verliehen. So wurden z. B. die zusätzlichen Arbeitsplätze um so genannte Melkert-Jobs erweitert. Zu den 50.000 Personen, die im Rahmen von Job-Pools und der Beschäftigungsgarantie für Jugendliche beschäftigt waren, kamen weitere 50.000 hinzu. Darüber hinaus sollte die Beschäftigung am „unteren Ende“ des Arbeitsmarktes durch die Einführung von Steuer- und Beitragsermäßigungen für Niedriglöhne gefördert werden. Ferner wurden zahlreiche Maßnahmen zur Förderung flexibler Arbeitsverträge ergriffen.

Bei Betrachtung dieses kurzen geschichtlichen Abrisses können einige wesentliche Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens war die Lohnzurückhaltung ein entscheidendes Element im niederländischen Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Sie wurde und wird noch als eine wesentliche makroökonomische Voraussetzung betrachtet, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stimulieren. Zweitens verlagerte sich der zunächst auf anderen makroökonomischen Strategien (wie Investitionen nach dem Keynesianischen Modell oder Ausbau des öffentlichen Sektors) liegende Schwerpunkt auf solche, die auf die mikroökonomische Ebene ausgerichtet waren und sich auf die Qualifikationen von Arbeitslosen sowie auf das Verhalten und die Motivation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auswirken sollten. Drittens wurde die passive durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik ersetzt. Dies bedeutete, dass nicht mehr die Bewilligung von Sozialleistungen und die Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes in der Gruppe der älteren Arbeitnehmer im Vordergrund standen, sondern die Aktivierung der Leistungsbezieher. Viertens wurden Partizipationspolitik und soziale Sicherung sowohl strukturell als auch administrativ stärker miteinander verknüpft.

Wie sich später noch zeigen wird, setzte die Debatte über Flexibilität und Sicherheit Mitte der 1980er Jahre, d. h. zu einem Zeitpunkt ein, als die Arbeitslosigkeit noch immer hoch war. Damals wurde die Teilzeitarbeit erstmals als ein Mittel zur gerechteren Verteilung der verfügbaren Arbeit auf die Erwerbsbevölkerung betrachtet, während die Flex-Arbeit als ein Beitrag zur Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft galt. Beide Erwerbsformen zusammen wurden als eine Möglichkeit gesehen, die Arbeitsmarkteteiligung der niederländischen Frauen zu verbessern, eine Maßnahme, die als notwendig erachtet wurde, um deren Emanzipation und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu fördern. Im Folgenden wird zunächst die zahlenmäßige Entwicklung im Bereich der Erwerbs- und Versorgungsarbeit dargestellt, im Anschluss daran wird auf die Debatte und die politischen Maßnahmen eingegangen.

3. Entwicklungen in der Erwerbs- und Versorgungsarbeit

3.1 Tendenzen in der flexiblen Arbeit und der Teilzeitarbeit

Vor allem Atkinson (1984) führt an, in den Niederlanden sei eine breite Akzeptanz für flexible Arbeit vorhanden. Eine allgemeine, geläufige Klassifikation, bei der die flexible Arbeit als eine Arbeitgeberstrategie zur Verbesserung ihrer Anpassungsfähigkeit an den wechselnden Arbeitskräftebedarf des Unternehmens verstanden wird, unterscheidet zwischen zwei Dimensionen: interne versus externe und quantitative oder numerische versus qualitative oder funktionale (Baenen/Bosch 1997, Smulders/Klein Hesselink 1997, Remery et al. 1999b). Die interne Flexibilisierung strebt eine Anpassung innerhalb des Betriebes an. Dies kann auf quantitative bzw. numerische Weise geschehen, indem die Dauer und Lage der Arbeitszeit der zum gegebenen Zeitpunkt unbefristet Beschäftigten („Kernmitarbeiter“) an die betrieblichen Erfordernisse angepasst werden (durch Teilzeitarbeit, Überstunden, variable Stundenzahl, Wochenendarbeit, Schichtarbeit, variable Arbeitszeiten usw.). Oder die Anpassung kann qualitativ bzw. funktional durch eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter, Aufgabenrotation und Ähnliches erfolgen. Bei der externen Flexibilisierung geht es um die Anpassung durch Hilfe von außen. In quantitativer Hinsicht umfasst dies die Anstellung von Arbeitnehmern in ein befristetes Arbeitsverhältnis, Zeitarbeit, Abrufarbeit, die Beschäftigung von Heimarbeitern, Contracting Out etc. Die qualitative externe Flexibilisierung bezieht sich auf den Einsatz von freiberuflichen Fachkräften.

Die Flexibilisierung der Arbeit kann jedoch auch eine Strategie der Arbeitnehmer sein, durch die eine Anpassung an ihre Präferenzen und/oder die sich ändernden familiären Bedürfnisse möglich wird. Eine offenbar spezifisch niederländische Strategie ist in dieser Hinsicht die Teilzeitarbeit, die in erster Linie von Frauen, in zunehmendem Maße aber auch von Männern angewandt wird. Zu den weiteren Strategien zählen berufliche Pausen, flexible Renten usw.

Die zur flexiblen Arbeit vorliegenden Zahlen sind weniger umfassend als die herkömmlichen Klassifikationen. Auf nationaler Ebene werden die Tendenzen zur Flexibilisierung der Arbeit durch eine Unterscheidung zwischen unbefristeter Vollzeitbeschäftigung, unbefristeter Teilzeitbeschäftigung und „Flex-Jobs“ bewertet. Letztere umfassen im wesentlichen alle Arbeitsformen, denen kein unbefristeter Arbeitsvertrag zugrunde liegt, die nicht auf einer vertraglichen Festlegung von Lage und/oder Dauer der Arbeitszeit basieren oder bei denen Lage und/oder Dauer der Arbeitszeit variieren (SCP 2000a, Dunnewijk/Lammertsma 1999, Fouarge et al. 1998). Zu den Flex-Jobs zählen z. B.: befristete Arbeit, Zeitarbeit, Arbeit auf Abruf (der Arbeitgeber „ruft“ den Arbeitnehmer nur dann, wenn Arbeit anfällt), Heimarbeit (Produktion von Waren oder Dienstleistungen beim Arbeitnehmer zu Hause, häufig auf der Basis von Stücklöhnen), freie Mitarbeit (kein Arbeitsvertrag). In den Niederlanden herrscht eine gewisse Kontroverse bezüglich der Frage, ob Teilzeitarbeit als Flex-Arbeit zu betrachten ist. Diejenigen, die sich dafür aussprechen, stellen die Tatsache heraus, dass sie vom alten Modell der Vollzeitstelle abweicht (z. B. Plantenga 1997), andere führen allerdings an, die (oftmals selbst gewählte) Teilzeitbeschäftigung sei für viele ebenso dauerhaft und sicher wie für andere der Vollzeitjob (z. B. Fouarge et al. 1998). Unserer Ansicht nach ist diese Frage nicht wirklich relevant. Es steht fest, dass Teilzeitjobs sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern als ein Mittel zur Flexibilisierung genutzt werden, d. h. eine Anpassung der angebotenen bzw. nachgefragten Arbeit an ihre spezifischen Präferenzen ermöglichen. Für Arbeitneh-

mer sind Teilzeitjobs insbesondere im Hinblick auf die Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit von großer Bedeutung.

Tabelle 1 zeigt den Umfang an Vollzeit-, Teilzeit- und Flex-Arbeit in den Jahren 1994 und 1999. In dieser Zeit stieg die Gesamtzahl der Stellen in den Niederlanden explosionsartig an („das niederländische Wunder“): Es wurden etwa 850.000 neue Stellen geschaffen, was einem Zuwachs von circa 16% entspricht. Zwei Drittel dieser neuen Stellen waren „flexibel“, d. h. Teilzeitjobs (50%) und Flex-Jobs (17%). Insgesamt wirkte sich dieser Wandel jedoch kaum auf die Gesamtverteilung aus: Der Anteil der Vollzeitjobs verringerte sich lediglich von 69% auf 64%. Somit gibt es in den Niederlanden einen eindeutigen Trend zur Flexibilisierung der Beschäftigung, der insgesamt betrachtet aber nicht überbewertet werden sollte.

Vergleicht man die Niederlande mit anderen Ländern, ist diese Feststellung nicht außergewöhnlich. Walker et al. (2000) kommen im Gegenteil nach ihrer internationalen Auswertung der Trends zur Flexibilisierung der Arbeit zu folgendem Schluss: „Während bei Führungskräften und Politikgurus die Überzeugung von der zunehmenden Flexibilität der Unternehmen groß ist, muss sich – mit Ausnahme der Teilzeitbeschäftigung – ein größerer Einfluss der eingetretenen Änderungen auf die Gesamtstatistik erst noch zeigen.“ (S. 29).

Tabelle 1

Beschäftigte Arbeitnehmer nach Art der Arbeitsstelle (1984 und 1999, absolut und in %)						
	1994	1999	Differenz 1999-1994	1994	1999	Differenz 1999-1994
	in 1000			in %		
Vollzeit, unbefristet	3.619	3.896	277	69	64	32
Teilzeit, unbefristet	1.178	1.605	428	24	27	50
Flex-Arbeit	425	571	146	8	9	17
Gesamt	5.222	6.072	850	100	100	100
Quelle: SCP 2000a, S. 281. Zahlen des Zentralbüros für Statistik CBS: Nationale Arbeitskräfteerhebung EBB.						

Im Folgenden werden die Entwicklungen und Verteilungen im Bereich der niederländischen Flex- und Teilzeitarbeit näher beleuchtet, wobei die beiden Beschäftigungsformen getrennt voneinander betrachtet werden.

3.1.1 Flex-Arbeit

In den Niederlanden tritt die Flex-Arbeit am häufigsten in Form von Arbeit auf Abruf (etwa ein Drittel), Zeitarbeit (etwa ein Drittel) und befristeter Arbeit (etwa ein Viertel) auf. Der Rest verteilt sich auf erheblich seltenere Beschäftigungsformen wie Heimarbeit und befristete Arbeit auf Abruf (Klein Hesselink et al 1998; SZW 1997a).

Die bereits getroffene Feststellung, das Ausmaß der Flex-Arbeit in den Niederlanden müsse in die richtige Perspektive gerückt werden, wird durch Tabelle 2 bestätigt. Aus der hier dargestellten längerfristigen Perspektive wird anhand von Daten aus branchenübergreifenden Arbeitskräfteerhebungen ersichtlich, dass sich der Trend zur

Flex-Arbeit inzwischen stabilisiert und sogar ein Rückwärtstrend eingesetzt hat. Die Trendumkehr wird durch die Daten des OSA³-Panels zum Arbeitskräfteangebot bestätigt; diese zeigen zwischen 1996 und 1998 einen Rückgang der befristeten Jobs um annähernd 25% (Fouarge et al. 1998).

Tabelle 2

Anteil der Flex-Arbeitnehmer an den Beschäftigten insgesamt (1993-1999, in %)			
1993	1995	1997	1999
7,5	8,9	10,0	9,4
Quelle: SCP 2000a, Remery et al.(1999a. Zahlen des Zentralbüros für Statistik CBS: Nationale Arbeitskräfteerhebung EBB.			

Höchstwahrscheinlich ist diese Verschiebung das Ergebnis einer zunehmenden Knappheit am Arbeitsmarkt – die Zahl der zu besetzenden Stellen stieg von 41.000 im Jahr 1994 auf etwa 200.000 im Jahr 2000 – die den Arbeitnehmern hinsichtlich ihrer Präferenzen für einen sichereren Arbeitsplatz eine bessere Position verschafft. Diese Interpretation wird von Fouarge/Kerkhofs (2000) unterstützt, denn sie weisen darauf hin, dass ein Rückgang der Flex-Arbeit in erster Linie bei den höher gebildeten Beschäftigten zu beobachten ist, die über eine bessere Position am Arbeitsmarkt verfügen, während sie in der Gruppe der am geringsten Gebildeten zunahm.

Es gibt eindeutige Hinweise, dass die Arbeitgeber ihre Flexibilisierungsstrategien unter dem Druck des Arbeitskräftemangels stärker nach innen richten, d. h. auf die funktionale Flexibilität: Job-Rotation, Mehrfachbeschäftigung und Aufgabenwechsel zwischen den Kernmitarbeitern haben in den vergangenen Jahren zugenommen (Fouarge/Kerkhofs 2000).

Die Vermutung, dass sich die Beschäftigten angesichts des derzeitigen Arbeitskräftemangels für dauerhaftere, sicherere Arbeitsplätze entscheiden, gründet sich auf die Annahme, dass sie derartige Jobs der Flex-Arbeit vorziehen. Die aus den Erhebungen bei Flex-Arbeitnehmern vorliegenden Daten zeigen, dass dies in der Regel zutrifft. Lediglich einige wenige Flex-Arbeitnehmer zeigen eine Präferenz für die von ihnen verrichtete befristete Arbeit, Zeitarbeit, Arbeit auf Abruf oder Heimarbeit. Dennoch gibt es eine Ausnahme: Etwa ein Drittel der Arbeitnehmer auf Abruf bzw. der Heimarbeiter ziehen die Art ihres Arbeitsvertrages anderen vor (Fouarge et al. 1998). Die von einigen (z. B. Junggeburdt 1997) geäußerte Vermutung, die flexible Arbeit sei zum Teil eine Reaktion auf die Präferenzen moderner Arbeitnehmer, die ihr Fachwissen frei und flexibel „verkaufen“ wollen, entspricht eindeutig nicht den Tatsachen. Dieselbe Studie von Fouarge et al. (1998) hat ergeben, dass Flex-Arbeitnehmer im Gegenteil versuchen, ihre Präferenzen für mehr Dauerhaftigkeit und Sicherheit durchzusetzen. 43% der Beschäftigten, die 1994 einen Flex-Job ausgeübt hatten, hatten 1996 eine unbefristete Stelle, 32% gingen nach wie vor einer Flex-Arbeit nach und der Rest hatte sich entweder selbstständig gemacht oder war arbeitslos geworden. 90% der Arbeitnehmer, die 1994 eine unbefristete Stelle hatten, waren auch 1996 noch unbefristet beschäftigt. Somit wird deutlich, dass ein unbefristeter Arbeitsvertrag noch immer die Norm ist und von den meisten Arbeitnehmern präferiert wird.

³ Organisation für Strategische Arbeitsmarktforschung.

Was genau an einem Flex-Job missfällt, ist kaum bekannt. Zu den Faktoren, die offenbar eine Rolle spielen, zählen die geringere Arbeitszufriedenheit unter den Flex-Arbeitnehmern (Zant et al. 2000, S. 80), der geringere Status, der den Flex-Jobs zugeschrieben wird (Veenman/Dagevos 1999, S. 114), sowie die Tatsache, dass Flex-Arbeit vergleichsweise schlecht bezahlt wird (Remery et al. 1999a), während die Gefahr der Arbeitslosigkeit größer ist (Steijn 1999).

Um ein richtiges Verständnis für die flexible Arbeit in den Niederlanden zu vermitteln, muss darauf hingewiesen werden, dass sie sich (sehr) ungleichmäßig auf die verschiedenen Wirtschaftszweige und Arbeitnehmerarten verteilt. Flex-Arbeit lässt sich hauptsächlich im Handel sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe beobachten, wo die Produktion von Dienstleistungen in der Regel nicht auf die üblichen Bürozeiten, d. h. auf 9.00 bis 17.00 Uhr begrenzt ist, während sie in der Industrie, im öffentlichen Sektor und im Bildungswesen sehr selten ist (Dunnewijk/Lammertsma 1999). In Bezug auf die Arbeitnehmerarten ist bekannt, dass sie überdurchschnittlich häufig von Frauen, Jugendlichen und geringer Gebildeten ausgeübt wird. Frauen gehen doppelt so häufig einer Flex-Arbeit nach als Männer, bei Jugendlichen (ausgenommen Schüler höherer Schulen, einschließlich Studenten) ist sie sehr stark verbreitet, in der Gruppe der gering Gebildeten ist sie fast doppelt so häufig wie bei den höher Gebildeten (Fouarge et al. 1998) und ethnische Minderheiten haben durchschnittlich zweimal häufiger einen Flex-Job als Niederländer (Veenman/Dagevos 1999). Generell kann daher festgehalten werden, dass die Flex-Arbeit eher für jene Arbeitnehmer typisch ist, die von jeher über eine schlechtere Arbeitsmarktposition verfügten.

Schließlich ist zu erwähnen, dass der Zusammenhang zwischen Teilzeitarbeit und Flex-Jobs stärker ist als der zwischen Teilzeitarbeit und unbefristeten Jobs. Dies gilt sowohl für männliche als auch für weibliche Beschäftigte. Bei den Frauen sind Flex-Jobs zweimal häufiger der Kategorie der „kleinen Teilzeitjobs“ (12 bis 19 Wochenstunden) zuzuordnen als unbefristete Jobs, während der Anteil an Vollzeitstellen bei den Flex-Jobs geringer ist als bei den unbefristeten Jobs. Bei den Männern sind die Unterschiede größer, d. h. es besteht ein noch engerer Zusammenhang zwischen Flex-Arbeit und Teilzeitarbeit (SZW 1998a).

3.1.2 Teilzeitarbeit

Der niederländische Arbeitsmarkt zeichnet sich u. a. durch einen relativ hohen Anteil an Teilzeitarbeit aus. Seit Beginn der 1980er Jahre nahm diese Form der Beschäftigung kontinuierlich zu, wobei sich jetzt allerdings eine Stabilisierung abzeichnet. Es gibt eine ganz deutliche, scharfe Trennung zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten. Tabelle 3 zeigt, dass derzeit etwa 17% der männlichen Beschäftigten eine Teilzeitstelle haben, während es bei den weiblichen Beschäftigten etwa zwei Drittel sind. Insgesamt gehen etwas mehr als ein Drittel der niederländischen Beschäftigten einer Teilzeitarbeit nach.

Von den teilzeitbeschäftigten Männern hat die Mehrheit entweder einen sehr kleinen Teilzeitjob mit einer Arbeitszeit von 1 bis 12 Stunden oder einen großen mit 20 bis 34 Stunden. Die erste Gruppe besteht hauptsächlich aus Studenten, die zweite aus männlichen Beschäftigten mit hohem Bildungsstand. Die männlichen Muster haben sich in den vergangenen zehn Jahren nicht verändert. Von den teilzeitbeschäftigten Frauen haben etwas mehr als die Hälfte einen größeren Teilzeitjob mit 20 bis 34 Wochenstunden. Mittlere und kleine Teilzeitjobs sind etwa gleich häufig (14% und 17%). In den vergangenen zehn Jahren haben die größeren Teilzeitjobs zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies ist nicht unbedingt gleichbedeutend damit, dass die

Frauen mit einer Vollzeitstelle ihre Arbeitszeit reduziert haben. Wahrscheinlicher ist, dass sich die (vielen) Frauen, die in den 1990er Jahren eine Beschäftigung aufnahmen, häufiger für einen größeren Teilzeit- statt für einen Vollzeitjob entschieden (SZW 2000b). Offensichtlich hat die Teilzeitarbeit für Männer eine andere Bedeutung und Funktion als für Frauen. Männer üben nach wie vor nur gelegentlich und über einen begrenzten Zeitraum, meist am Anfang oder Ende ihres Berufslebens, eine Teilzeittätigkeit aus (siehe auch Goul Andersen/Bendix Jensen 2001). Für die niederländischen Frauen hingegen ist die Teilzeitarbeit ein strukturelles, wichtiges Mittel, das ihnen die Teilnahme am Arbeitsmarkt, ein eigenes Einkommen und einen von ihrem Partner unabhängigen Status sowie die Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ermöglicht.

Tabelle 3

Teilzeitarbeit¹ in den Niederlanden (1986-1999, in %²)					
	1986	1990	1995	1998	1999
Männer	13	15	17	18	17
Frauen	55	59	68	68	67
Gesamt					37

1) Weniger als 35 Stunden pro Woche, befristet oder unbefristet.
 2) Anteil in % der Beschäftigten je Kategorie.
 Quelle: SZW 2000b (1986-1998: Daten der *Arbeitskräfteerhebung*, Eurostat); SCP 2000b (Daten der *Arbeitskräfteerhebung EBB*, Niederländisches Zentralbüro für Statistik CBS).

Hiermit in Zusammenhang steht die Tatsache, dass die Teilzeitarbeit in den Niederlanden kaum als ein Indikator für einen schwachen Arbeitsmarkt oder Marginalisierungsprozesse betrachtet wird. Werden sie nach ihren Präferenzen befragt, zeigen sich die Beschäftigten der Niederlande vergleichsweise sehr zufrieden mit ihren Arbeitsverträgen. 76% der männlichen Beschäftigten gaben an, die von ihnen geleisteten Arbeitsstunden entsprächen ihrer Wunscharbeitszeit. Nur ein sehr geringer Anteil von 4% würde gerne länger arbeiten. Dagegen wünscht sich ein recht großer Anteil von 20% kürzere Arbeitszeiten. Insbesondere hegen etwa 12% der Vollzeitbeschäftigten den Wunsch nach einem „großen Teilzeitjob“ mit 25 bis 34 Wochenstunden. Die weiblichen Beschäftigten zeigen etwas mehr Unzufriedenheit als ihre männlichen Kollegen, jedoch ist die Zufriedenheit mit 75% auch hier noch immer groß, während die Präferenzen für kürzere Arbeitszeiten (14%) oder längere (11%) stärker variieren. Wie auch bei den Männern ist der Wunsch nach einer Veränderung unter den Vollzeitbeschäftigten am größten; auch die vollzeitbeschäftigten Frauen ziehen einen großen Teilzeitjob vor (Fouarge et al. 1998).

Laut den Ergebnissen einer Erhebung ist bei den Männern die Präferenz für eine Teilzeitbeschäftigung bei denjenigen am häufigsten, die über einen hohen Bildungsstand verfügen, in einem größeren Unternehmen tätig sind und in deren Haushalt kleine Kinder leben. Zu den wichtigsten Gründen, warum viele ihre Präferenz für Teilzeitarbeit nicht umsetzen, zählt die Tatsache, dass die Unternehmenskultur teilzeitbeschäftigte Männer ablehnt und die Betroffenen daher befürchten, ihre Position und Karrierechancen durch eine Teilzeitbeschäftigung in Gefahr zu bringen (Spaans 1997).

Nicht nur zwischen Geschlecht und wöchentlicher Arbeitszeit lässt sich ein deutlicher Zusammenhang erkennen, sondern auch zwischen wöchentlicher Arbeitszeit, Bildungsstand und Wirtschaftssektor.

Bei den weiblichen Beschäftigten nimmt die wöchentliche Arbeitszeit mit dem Bildungsstand zu. Während 1999 etwa ein Fünftel der Frauen mit niedrigem Bildungsstand einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen, traf dies auf ein Drittel der Frauen mit mittlerem Bildungsstand und auf etwa die Hälfte derjenigen mit hohem Bildungsstand zu. Darüber hinaus war etwa ein Drittel der Frauen mit geringem Bildungsstand weniger als 12 Stunden pro Woche berufstätig, während es bei denjenigen mit dem höchsten Bildungsstand nur 4% waren. Mit anderen Worten haben Frauen mit einer geringeren Bildung durchschnittlich kleinere Jobs, diejenigen mit einer höheren Bildung größere. Dieses Muster ließ sich bereits in den 1990er Jahren beobachten, zeichnete sich jedoch in den vergangenen zehn Jahren immer deutlicher ab. Bei den männlichen Beschäftigten sind die Unterschiede bedeutend geringer, jedoch lässt sich die Tendenz beobachten, dass der kleine Teilzeitjob unter den geringer Gebildeten vorherrscht, während der große Teilzeitjob bei Männern mit einem sehr hohen Bildungsstand beliebter ist. Dies hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre kaum geändert (SZW 2000b).

Am häufigsten ist die Teilzeitarbeit im Gesundheitswesen, wo mehr als die Hälfte aller Beschäftigten eine Teilzeitstelle haben. Auch im Hotel- und Gaststättengewerbe (40%) und im Bildungswesen (38%) ist sie weit verbreitet. Diese Sektoren zeichnen sich durch einen traditionell hohen Anteil an weiblichen Beschäftigten und/oder eine zwangsläufig flexible Arbeitszeit aus. Im Baugewerbe, in der Industrie und im Transportwesen, wo traditionell hauptsächlich Männer beschäftigt sind, ist der Anteil der Teilzeitarbeit besonders gering (Plantenga 1997).

3.1.3 Internationaler Vergleich

Bei einem Vergleich der Niederlande mit anderen europäischen Ländern lässt sich der allgemeine Schluss ziehen, dass die niederländische Situation mehr oder weniger dem Durchschnitt entspricht bzw. hinter diesem zurückbleibt, wenn es um gewisse Aspekte der Flex-Arbeit geht. Im Bereich der Teilzeitarbeit übernehmen die Niederlande dagegen eindeutig die europäische Führung.

Hinsichtlich der Flex-Arbeit zeigen die Ergebnisse der 1999 durchgeführten Zweiten Europäischen Erhebung zu den Arbeitsbedingungen (*Second European Survey on Working Conditions*) der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*), dass niederländische Arbeitnehmer durchschnittlich weniger Überstunden verrichten als ihre Kollegen in anderen europäischen Ländern, seltener einer Zweitbeschäftigung nachgehen, seltener Schichtarbeit leisten und seltener nachts oder an Wochenenden arbeiten. Diese Arten von Flexibilität sind in jedem Job, ob Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, befristete oder unbefristete Stelle möglich. Betrachtet man jedoch die Jobs, denen flexible Arbeitsverträge zugrunde liegen, nämlich befristete Arbeit, Zeitarbeit und Heimarbeit, lassen sich für die Niederlande wiederum keine Besonderheiten feststellen. Der Anteil der befristeten Arbeit liegt etwas über, der Anteil der Zeit- und Heimarbeit etwas unter dem Durchschnitt. Insgesamt machen diese Arten von Flex-Arbeit in den Niederlanden einen Anteil von 21% aus, was dem europäischen Durchschnitt entspricht. Im Vergleich zu ihren deutschen Kollegen leisten niederländische Arbeitnehmer weniger Schichtarbeit, sie arbeiten insbesondere im Vergleich zu ostdeutschen Arbeitnehmern seltener am Wochenende

und in Heimarbeit, gehen jedoch vor allem im Vergleich zu westdeutschen Arbeitnehmern häufiger einer befristeten Beschäftigung nach (Smulders/Klein Hesselink 1997). Dieses allgemeine, auf einer Arbeitnehmerbefragung basierende Bild, bei dem die Niederlande in bezug auf die Flexibilität einen mittleren Rang einnehmen, wird durch die Erkenntnisse untermauert, zu denen Walker et al. (2000) anhand einer Untersuchung gelangt sind, die sie basierend auf den Beschäftigungs- und Arbeitskräftestatistiken der OECD und der Europäischen Kommission zu den europäischen Entwicklungen in der Flexibilisierung der Arbeit durchgeführt haben.

Was die Teilzeitarbeit betrifft, so ist die niederländische Situation einmalig, denn in den Niederlanden ist der Anteil der Teilzeitarbeit sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen am höchsten. Diese Differenz zwischen den Niederlanden und den anderen Ländern ließ sich bereits 1990 beobachten. Bei der Teilzeitquote der Frauen folgt die Schweiz, an dritter Stelle steht das Vereinigte Königreich. In allen europäischen Ländern ist der Anteil der Teilzeitarbeit bei den Frauen größer als bei den Männern, stieg im Laufe der 1990er Jahre aber in beiden Gruppen an. Dänemark, Schweden und Norwegen bilden hier allerdings eine Ausnahme, denn in diesen Ländern ging der Anteil der Teilzeitarbeit bei den Frauen während desselben Zeitraums leicht zurück. In den nordeuropäischen Ländern ist Teilzeitarbeit weiter verbreitet als in Portugal, Griechenland, Spanien und Italien (Goul Andersen/Bendix Jensen 2001).

3.2 Trends bei den Mustern der Erwerbs- und Versorgungsarbeit in den Niederlanden

In den letzten Jahrzehnten, insbesondere jedoch in den 1990er Jahren, hat sich das Leben der niederländischen Bürger grundlegend gewandelt, da sich die Haushaltsstrukturen geändert haben und mehr Frauen am Arbeitsmarkt teilnehmen.

Bezüglich der Haushaltsstrukturen lässt sich die einschneidendste Änderung beim Anteil der Alleinstehenden und der verheirateten Paare mit Kindern beobachten. Der Anteil der Single-Haushalte, der 1960 bei 12% lag, stieg bis 1995 auf 31%. Der Anteil der verheirateten Paare mit Kindern ging während desselben Zeitraums von 56% auf 31% zurück. Bei alleinstehenden Eltern und verheirateten Paaren ohne Kinder blieb der Anteil mit etwa 6% bzw. 23% mehr oder weniger unverändert (SCP 1998). Diese Zahlen zeigen, dass heutzutage mehr Menschen allein leben und ihre Erwerbstätigkeit mit Versorgungsaufgaben zu Hause und in ihrem sozialen Umfeld verbinden müssen. Für erwerbstätige Alleinerziehende stellt dieses Problem eine besondere Herausforderung dar.

Jedoch ist die Vereinbarung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit auch für Paare problematischer geworden, denn in den Niederlanden ist die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen sehr stark gestiegen, nämlich von 20% im Jahr 1970 auf 54% im Jahr 1999 (SCP 2000a). Während 1986 53% der niederländischen Paarhaushalte lediglich über ein Einkommen verfügten (mit dem Mann als Ernährer) und 30% dieser Haushalte zwei Einkommen bezogen, hat sich dieses Verhältnis inzwischen genau umgekehrt. Die meisten Haushalte mit doppeltem Einkommen zählen zu der so genannten Eineinhalb-Einkommen-Kategorie: Der Mann hat eine Vollzeitstelle, die Frau eine Teilzeitstelle (SCP 2000c). Wo die niederländische Hausfrau traditionell fast die gesamte Verantwortung für die Versorgung des Haushaltes, der Familie und der Familienangehörigen übernahm, führt die stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen zu einem starken Druck, Erwerbsarbeit und Versorgungsaufgaben zwischen den Partnern eines Haushaltes zu verteilen. Allgemeiner betrachtet wirkt sie aber auch für Al-

leinstehende und im weiteren gesellschaftlichen Kontext die Frage nach der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit auf.

Wie später ausgiebiger dargestellt wird, hat die niederländische Regierung als Richtschnur und Zukunftsziel ein „Kombinationsszenario“ gewählt. Bei diesem Szenario gehen beide Partner eines Paares mit Kindern wöchentlich jeweils 30 bis 35 Stunden einer Erwerbstätigkeit nach (und sind dadurch wirtschaftlich unabhängig), während sie für die Versorgungsarbeit 20 bis 25 Stunden aufwenden. Unbestreitbar ist diese Situation zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erreicht, aber es hat bereits ein Wandel eingesetzt. Aus den im Folgenden präsentierten Zahlen werden die Tendenzen in der Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ersichtlich.⁴

Aus Tabelle 4 wird ersichtlich, dass der größte Teil der Versorgungsarbeit nach wie vor von den Frauen erledigt wird, während die Männer noch immer in stärkerem Maße für den Broterwerb verantwortlich sind.

Tabelle 4

Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit nach Geschlecht (1975-1995, in Stunden pro Woche, Altersgruppe der 24- bis 65-Jährigen)								
	Männer				Frauen			
	1975	1985	1990	1995	1975	1985	1990	1995
in Stunden pro Woche								
Versorgungsarbeit	17	20	20	21	43	43	39	38
Erwerbsarbeit	27	25	27	29	4	6	8	9
Gesamt	44	45	47	50	47	49	47	47

Quelle: SCP 2000b, Emancipatiemonitor, S. 76-77.

Offenbar hat jedoch ein Wandel eingesetzt, denn die niederländischen Männer wandten 1995 wöchentlich vier Stunden mehr für die Versorgungsarbeit auf als 1975, während sie gleichzeitig zwei Stunden länger erwerbstätig waren. Dagegen verbrachten die niederländischen Frauen fünf Stunden weniger mit Versorgungsarbeit und waren fünf Stunden länger erwerbstätig. Mit anderen Worten haben Frauen in den vergangenen 25 Jahren damit begonnen, mehr Zeit für eine vergütete Tätigkeit aufzuwenden und ihre mit Versorgungsarbeit verbrachte Zeit entsprechend zu verringern (so dass sie weiterhin insgesamt 47 Stunden pro Woche für die Erwerbs- und Versorgungsarbeit aufwenden), während Männer sowohl für die Versorgungsarbeit, als auch für ihren Beruf durchschnittlich mehr Zeit aufbringen (wodurch sich die mit Erwerbs- und Versorgungsarbeit insgesamt verbrachte Zeit von 44 auf 50 Wochen-

⁴ Die zu statistischen Zwecken herangezogene Definition des Begriffes „Versorgungsarbeit“ umfasst die komplette tägliche Haushaltsarbeit, die tägliche Versorgung der Haushaltsmitglieder sowie die Betreuung und Pflege kranker Haushaltsangehöriger. Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit hat sich die Regierung erst kürzlich auf eine umfassendere Betrachtung der Versorgungsarbeit geeinigt, bei der auch die Zeit für die individuelle Erholung und Entwicklung, für ehrenamtliche Tätigkeiten und die Versorgung kranker oder anderweitig bedürftiger Menschen im weiteren sozialen Umfeld Berücksichtigung findet (z. B. TK 1998/1999, 26358). Diese umfassende Betrachtung kommt in etwa einer Definition von „Versorgungsarbeit“ gleich, die sich auf alle Aktivitäten mit Ausnahme der Erwerbsarbeit erstreckt.

stunden erhöht). Alles in allem haben die niederländischen Männer offenbar zusätzlich zu ihrer Erwerbsarbeit (für die sie ebenfalls mehr Zeit aufwenden) einen größeren Teil der Versorgungsaufgaben übernommen, als ihre Frauen eine vergütete Beschäftigung aufnehmen. Es ist sehr naheliegend, dass die starke Präferenz der niederländischen Männer für größere Teilzeit- statt für Vollzeitjobs (Fouarge et al.1998) mit dem höheren Zeitdruck in Zusammenhang steht.

Tabelle 4 zeigt die Gesamtzahlen für alle Personen über 24 Jahre. Durch eine Aufschlüsselung nach Familientypen könnte sich in Abhängigkeit von der Frage, ob in einem Haushalt Kinder leben und wie alt diese sind, ein anderes Bild ergeben. Tabelle 5 zeigt allerdings, dass dies im wesentlichen nicht der Fall ist.

Tabelle 5

Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit bei Paaren mit und ohne Kinder (1975 und 1995, Stunden pro Woche, Altersgruppe der 24- bis 65-Jährigen)				
	Männer		Frauen	
	1975	1995	1975	1995
in Stunden pro Woche				
Paar ohne Kinder				
Versorgungsarbeit	18	22	41	33
Erwerbsarbeit	22	22	4	10
gesamt	40	44	45	43
Paar, jüngstes Kind 0 bis 5 Jahre				
Versorgungsarbeit	18	22	51	51
Erwerbsarbeit	36	39	2	8
gesamt	54	61	53	59
Paar, jüngstes Kind 6 bis 14 Jahre				
Versorgungsarbeit	16	22	46	42
Erwerbsarbeit	30	36	4	11
gesamt	46	58	50	53
Paar, jüngstes Kind älter als 14 Jahre				
Versorgungsarbeit	16	20	45	40
Erwerbsarbeit	29	39	3	9
gesamt	45	59	48	49
Quelle: SCP 2000b, Emancipatiemonitor, S. 76-77.				

Selbst bei Paaren ohne Kinder zeigt sich die Tendenz, dass der Mann im Vergleich zu 1975 (bei unveränderter Arbeitszeit) mehr Zeit für die Versorgungsarbeit aufwendet, während die Frau länger erwerbstätig ist und weniger Zeit mit der Versorgungsarbeit verbringt. Bei Paaren mit Kindern, die das schulpflichtige Alter noch nicht erreicht haben, lässt sich feststellen, dass der Mann heute mehr Versorgungsarbeit leistet und länger erwerbstätig ist, während die Frau ebenfalls länger erwerbstätig ist, allerdings bei unverändertem Zeitaufwand für die Versorgungsarbeit. Das allgemeine Muster, das sich typischerweise bei Paaren mit Kindern über sechs Jahren erkennen lässt, entspricht einem höheren Zeitaufwand sowohl für die Versorgungs- als auch für die Erwerbsarbeit beim Mann und einem geringeren Zeitaufwand für die Versorgungsarbeit bei längerer Erwerbsarbeitszeit bei der Frau. Auffällig ist die Tatsache, dass es hinsichtlich der Zeit, die Männer für die Versorgungsarbeit aufwenden, sowohl 1975 als auch 1995 zwischen den verschiedenen Haushaltstypen kaum Unter-

schiede gibt, wohingegen die Frauen erheblich weniger Zeit für die Versorgungsarbeit aufwenden, wenn sie in einem Haushalt ohne Kinder leben, und erheblich mehr, wenn dem Haushalt Kinder im Vorschulalter angehören. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich der höhere Zeitaufwand für die Versorgungsarbeit bei den Männern weniger darauf zurückführen lässt, dass Kinder vorhanden sind, sondern vielmehr auf die Tatsache, dass ihre Partnerinnen erwerbstätig sind.

Internationaler Vergleich

International vergleichbare Daten über die Verteilung von Erwerbstätigkeit und Versorgungsarbeit zwischen Männern und Frauen sind nur begrenzt verfügbar. Im Rahmen des SCP (2000b) werden einige Daten vorgestellt, die auf den Zeitbudgeterhebungen verschiedener europäischer Länder basieren. Die meisten dieser Daten wurden bereits vor zehn Jahren erhoben, und es ist unklar, inwiefern die Unterschiede, die sie verdeutlichen, heute noch existieren. Die Daten belegen, dass in den meisten europäischen Ländern noch immer das traditionelle Modell vorherrscht: Frauen gehen in geringerem Umfang einer vergüteten Tätigkeit nach als Männer. In Litauen, Schweden und Finnland sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen erheblich geringer als in anderen Ländern. Die Niederlande zählen zu jenen Ländern, in denen der Anteil der von Frauen für eine vergütete Tätigkeit aufgebrauchten Zeit am geringsten ist. Hinsichtlich der von Männern für die Versorgungsarbeit aufgebrauchten Zeit liegen die Niederlande auf einer der mittleren Positionen (hier nimmt Italien den untersten Rang ein). In Bezug auf Personen, in deren Haushalt kleine Kinder leben, nehmen die Niederlande hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der Frauen den untersten, hinsichtlich der Versorgungsarbeit der Männer einen recht hohen Rang ein.

4. Politische Maßnahmen zur Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherung

Thema dieses Abschnitts ist die Politik, die von der niederländischen Regierung in den vergangenen Jahren implementiert wurde, um die Tendenzen zur Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensformen zu beeinflussen und zu fördern. Auch heute noch werden diesbezügliche Maßnahmen entwickelt. Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsverträge werden als positive Elemente der niederländischen Wirtschaft betrachtet, da sie eine flexible, konkurrenzfähige Produktion von Waren und Dienstleistungen ermöglichen. Darüber hinaus fördern sie die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen, indem sie die Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ermöglichen. Da sie ferner die Möglichkeiten der Männer zur Übernahme von Versorgungsaufgaben verbessern, tragen sie zu einer gerechteren Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zwischen Männern und Frauen bei. Sowohl die niederländische Regierung als auch die Sozialpartner sind jedoch überzeugt, dass sich die positiven Potenziale der Teilzeit- und Flex-Arbeit in der Praxis nur dann nutzen lassen, wenn in Bezug auf das Arbeitsrecht, die soziale Sicherung, Urlaubsregelungen, die Gleichbehandlung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten usw. geeignete rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Flexibilität und Sicherheit sollten Hand in Hand gehen. Es wird sich zeigen, dass Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der gesetzlichen Grenzen sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene viel Handlungsspielraum bleibt.

Die Erörterung untergliedert sich in vier Abschnitte: Teilzeitarbeit, Flex-Arbeit und soziale Sicherung, Flex-Arbeit und das Arbeitsrecht sowie Erwerbs- und Versorgungsarbeit.

4.1 Teilzeitarbeit

Es wurde deutlich, dass bei einem Vergleich mit anderen europäischen Ländern die Teilzeitarbeit in den Niederlanden sehr verbreitet ist und etwa ein Drittel der Gesamtbeschäftigung ausmacht. Dieser hohe Anteil an Teilzeitarbeit ist vermutlich die Folge einer typischen Faktorenkombination. Seit den 1960er Jahren kam die Teilzeitarbeit den Interessen der Regierung, der Sozialpartner und der Erwerbstätigen entgegen (Plantenga 1997, Courbier 2000). Sie trug zu mehreren politischen Zielen gleichzeitig bei, nämlich zu einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen und dadurch zu deren Emanzipation und wirtschaftlicher Unabhängigkeit, zu einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit älterer Beschäftigter, zu einer gerechteren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit. Seit Ende der 1970er Jahre wurde die Ausbreitung der Teilzeitarbeit seitens der Regierung aktiv gefördert. Mit der wachsenden Dienstleistungsgesellschaft und dem Beschäftigungsaufschwung in den 1990er Jahren wurde die Teilzeitarbeit zu einem wichtigen Instrument der Arbeitgeber, die eine flexible Produktion von Waren und Dienstleistungen anstreben und offene Stellen möglichst mit weiblichen Arbeitskräften besetzen. Ein wichtiger kultureller Aspekt ist die Tatsache, dass die Berufstätigkeit von Frauen seit den 1970er Jahren moralisch akzeptiert wird. Teilzeitarbeit ist offenbar die Lösung für niederländische Frauen, die ihr eigenes Geld verdienen und einen eigenen Status erwerben wollen, während sie nach wie vor großen Wert darauf legen, ihre Kinder selbst zu versorgen (Knijn 1994). Der bei höher gebildeten Männern und Frauen derzeit zu beobachtende Trend, einen großen Teilzeitjob einer Vollzeitbeschäftigung vorzuziehen, steht offenbar in Zusammenhang mit einem Wandel der Vorstellungen, die hinsichtlich der Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zwischen den Partnern existieren.

Natürlich hat das Phänomen der Teilzeitarbeit auch seine Kritiker (siehe Plantenga 1997, Koopmans/Stavenuiter 1999), die die schlechtere Qualität der Teilzeitjobs (geringere Karrierechancen, unregelmäßigere Arbeitszeiten, häufiger relativ anspruchslose und schmutzige Arbeiten), die geringere Bezahlung und den niedrigeren Status herausstellen. Es wird unterstellt, die Teilzeitarbeit funktioniere als eine neue Spaltung zwischen Arbeitsmarktinsidern (vollzeitbeschäftigte Männer, die eine qualitativ hochwertige Stelle innehaben) und Arbeitsmarktoutsidern (teilzeitbeschäftigte Frauen in qualitativ schlechten Jobs). Nichtsdestotrotz gilt die Teilzeitarbeit in den Niederlanden nicht als eine Form von „atypischer“ Beschäftigung. Anders als in anderen Ländern (siehe Courbier 2000) ist die soziale Sicherung der Teilzeitarbeitnehmer in den Niederlanden bedingt durch den positiven Ansatz, den die Regierung bezüglich der Teilzeitarbeit gewählt hat, der sozialen Sicherung der Vollzeitbeschäftigten gleichgestellt, was eine weitere Erklärung für die starke Ausbreitung der Teilzeitarbeit sein könnte.

4.1.1 Teilzeitarbeitspolitik

Seit Ende der 1970er Jahre zählte die Einführung der Gleichbehandlung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten in der Sozialversicherung, im Arbeitsrecht und bei den Tarifverträgen zu den grundlegenden politischen Zielen. Um 1980 zahlte die Regierung für innovative Arten von Teilzeitarbeit Zuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, während Mitte der 1980er Jahre Arbeitgeberinitiativen für eine umfassendere, be-

triebliche Einführung sowohl von Teilzeitarbeit als auch von Arbeitszeitverkürzungen bezuschusst wurden. Während dieser Zeit wurden auch die für den Zugang zu den Sozialversicherungen erforderlichen Arbeitszeiten und Verdienstgrenzen abgeschafft. Seitdem ist ungeachtet der Arbeitszeit der Arbeitsvertrag ausschlaggebend für den Zugang zur Arbeitslosenversicherung (WW), zur Krankengeldversicherung (ZW), zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (WULBZ) und zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung der Arbeitnehmer (WAO). In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren drängte die Regierung die Sozialpartner wiederholt zu einer Verbesserung der tarifvertraglichen Rechte von Teilzeitarbeitnehmern (z. B. durch ein politisches Papier über Teilzeitarbeit, SZW 1986). Seit 1993 haben alle Teilzeitarbeitnehmer Anspruch auf den (anteiligen) gesetzlichen Mindestlohn und ein entsprechendes Urlaubsgeld. 1996 wurde die Gleichbehandlung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten im Bürgerlichen Gesetzbuch und im Arbeitsrecht kodifiziert, was dazu führte, dass seit dieser Zeit Teilzeitbeschäftigten im Rahmen von Tarifverträgen z. B. in Bezug auf Vereinbarungen über die Lohnhöhe, Lohnzulagen, Kostenerstattungen, Prämien, betriebliche Sozialleistungen und Weiterbildungsmöglichkeiten dieselben Ansprüche einzuräumen sind wie Vollzeitbeschäftigten.⁵ Im Jahr 2000 schließlich trat das Arbeitszeitanpassungsgesetz (*Wet Aanpassing Arbeidstijd, WAA*) in Kraft. Es räumt Arbeitnehmern in Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten das Recht ein, ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit nach oben oder unten anzupassen. Der Arbeitgeber darf diese Arbeitszeitanpassung nur verweigern, wenn sie sich negativ auf wichtige betriebliche Interessen auswirkt. Da dieses Gesetz im Rahmen des größeren Rahmengesetzes zur Erwerbs- und Versorgungsarbeit (*Kaderwet Arbeid en Zorg*) eingeführt wurde, wird es in Abschnitt 4.4 näher erläutert.

Von den niederländischen Sozialpartnern wird die Teilzeitarbeit befürwortet. Schon 1981 trafen sie auf nationaler Ebene eine allgemeine Vereinbarung, nach der Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte gleichwertig zu behandeln sind. Im Rahmen des 1982 zwischen der Regierung und den Sozialpartnern getroffenen Abkommens von Wassenaar wurde nicht nur eine Politik der Lohnzurückhaltung vereinbart. Ebenso wichtig war das Versprechen der Sozialpartner, u. a. durch Teilzeitarbeit (ergänzt durch eine Arbeitszeitverkürzung) eine Umverteilung der Arbeit zu bewirken. Mehrmals sprachen die in der „Stiftung der Arbeit“ (*Stichting van de Arbeid, STAR*⁶) vereinten Sozialpartner Empfehlungen zur Förderung der Teilzeitarbeit und zur Verbesserung der Bedingungen für Teilzeitarbeitnehmer aus. In ihrem 1993 vorgelegten Dokument über die Förderung der Teilzeitarbeit und Differenzierung von Arbeitszeitmodellen (*Bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen*) empfiehlt die Stiftung, dem Antrag eines Arbeitnehmers auf eine Änderung der Arbeitszeit grundsätzlich stattzugeben, es sei denn, dies kann vom Arbeitgeber aufgrund entgegenstehender betrieblicher Interessen vernünftigerweise nicht verlangt werden. Dieser Grundsatz wurde immer häufiger in Tarifverträge aufgenommen, was schließlich zu dem bereits erwähnten Arbeitszeitanpassungsgesetz 2000 führte.

Dieses Gesetz war gleichzeitig eine Reaktion auf die Gesuche um Einführung eines Rechtsanspruchs auf Anpassung der Arbeitszeit, die der Emanzipationsrat (*Emanci-*

⁵ Diese Regelungen gehen über das IAO-Abkommen über Teilzeitarbeit (Nr. 175) und die Richtlinie des Europäischen Rates über Teilzeitarbeit hinaus (Wilthagen/Rogowski 2001).

⁶ Stiftung, in der die Sozialpartner Fragen der Arbeit(sbeziehungen) erörtern, um zu einer Einigung zu gelangen. Die Stiftung empfiehlt ihren Mitgliedern bestimmte Maßnahmen und bietet der Regierung Rat zu allen Fragen, die mit der Arbeit und den Arbeitsbeziehungen in Zusammenhang stehen.

*patieraad*⁷) in seinem 1993 vorgelegten Bericht über den Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit (Emancipatieraad 1993) und die „Kommission zur Strukturierung des Tagesablaufs“ (*Commissie Dagindeling*⁸) in ihrem Bericht „Zeit für Erwerbs- und Versorgungsarbeit“ (Cie. Dagindeling 1998) mit dem Ziel formuliert hatten, niederländischen Männern und Frauen die Vereinbarung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zu erleichtern.

4.1.2 Sozialer Schutz der Teilzeitarbeitnehmer

Wie bereits erwähnt, basieren die Bemühungen der Regierung um eine Förderung der Teilzeitarbeit und die Verbesserung des Schutzes der Teilzeitarbeitnehmer auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung ungeachtet der Arbeitszeit. Dies hat bislang zu folgender Rechtslage geführt (nach Wilthagen/Rogowski 2001):

Vergütung

Bei Verrichtung gleichwertiger Arbeit wird unabhängig von der Arbeitszeit der gleiche (Brutto)Stundenlohn gezahlt. Seit 1993 haben alle Arbeitnehmer Anspruch auf ein proportional zum gesetzlichen Mindestlohn berechnetes Arbeitsentgelt.

Urlaub

Ein Teilzeitarbeitnehmer hat Anspruch auf dieselbe, proportional zur geleisteten Arbeitszeit berechnete Anzahl von Urlaubstagen wie ein Vollzeitbeschäftigter.

Probezeit

Die Probezeit beträgt bei unbefristeten Verträgen längstens zwei Monate und ist bei befristeten Verträgen u. U. kürzer. Dies gilt unabhängig von der Arbeitszeit.

Kündigungsrecht

Ungeachtet der Arbeitszeit findet auf alle Arbeitnehmer dasselbe Kündigungsrecht Anwendung.

Sonderurlaub

Grundsätzlich hat ein Teilzeitarbeitnehmer in denselben Fällen Anspruch auf Sonderurlaub wie ein Vollzeitbeschäftigter. Abweichungen von dieser Regelung können jedoch gerechtfertigt sein, wenn die geplanten Aktivitäten ebenso gut in der Freizeit stattfinden können.

Elternurlaub

Laut Elternurlaubsgesetz haben Arbeitnehmer, die seit mindestens einem Jahr bei ein und demselben Arbeitgeber beschäftigt sind, Anspruch auf einen unbezahlten Teilzeiturlaub bei Elternschaft. Dies gilt ungeachtet der Arbeitszeit.

⁷ Gremium aus Vertretern verschiedener Interessengruppen und unabhängigen Experten, das die Regierung im Hinblick auf die Emanzipation und Gleichstellung von Frauen berät.

⁸ Von der Regierung einberufener, vorübergehender Ausschuss aus Vertretern von Interessengruppen und unabhängigen Experten. Aufgabe dieses Ausschusses ist die Erörterung, Unterbreitung und Erprobung neuer Ideen für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit im Leben der niederländischen Bürgerinnen und Bürger.

Überstunden

Die meisten Tarifverträge enthalten Überstundenregelungen und Bestimmungen zur Überstundenvergütung. Werden Überstunden erst vergütet, wenn die einer Vollzeitstelle entsprechende Stundenzahl überschritten wird, so widerspricht dies nicht dem Arbeitsrecht.

Renten

Seit 1994 dürfen Teilzeitarbeitnehmer nicht länger aus einem betrieblichen Pensionsfonds ausgeschlossen werden. Findet in einem Fonds eine Verdienstgrenze Anwendung, sind die Arbeitsentgelte der Teilzeitbeschäftigten entsprechend einer Vollzeitstelle umzurechnen. Ein Teilzeitbeschäftigter erwirbt Rentenansprüche proportional zur geleisteten Arbeitszeit.

Alle Bürger der Niederlande haben unabhängig von der Beschäftigungsdauer Anspruch auf die gesetzliche Rente (AOW).

Soziale Sicherung

Die Arbeitnehmersicherungen zum Schutz gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sehen hinsichtlich des Zugangs, der Leistungen oder der Beiträge keine Arbeitszeitbeschränkungen oder -bedingungen vor. Voraussetzung für den Zugang zur Versicherung ist der Arbeitsvertrag, die Leistungen und Beiträge richten sich nach dem Arbeitsentgelt.

Krankenversicherung

Für den Anspruch auf Aufnahme in die Krankenpflichtversicherung und auf Leistungen aus dieser Versicherung spielt die Arbeitszeit keine Rolle.

Arbeitsbedingungen

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, bei der Anwendung von Arbeitsschutzvorschriften und -maßnahmen nicht zwischen Teilzeitbeschäftigten und Vollzeitbeschäftigten zu unterscheiden.

Steuern

Das Steuersystem kennt keine speziellen Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit. Da es auf einer progressiven Besteuerung mit höheren Abgaben bei höherem Einkommen basiert, sind die Nettoeinkommensverluste bei Teilzeitarbeit in der Regel geringer als der Unterschied beim Bruttoeinkommen.

4.2 Flex-Arbeit und soziale Sicherung

Anders als im Fall der Teilzeitbeschäftigten ist die soziale Sicherung der Flex-Arbeitnehmer in den Niederlanden mit Problemen verbunden. Der Gedanke, zwischen Flex-Arbeit und sozialer Sicherung könne ein problematischer Zusammenhang bestehen, kam erstmals Mitte der 1980er Jahre auf. Das niederländische soziale Sicherungssystem ist traditionell auf das Modell des Arbeitnehmers ausgerichtet, der in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis steht und langfristig ohne Unterbrechung vollzeitbeschäftigt ist. Das Ministerium für soziale Angelegenheiten hat eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, um mögliche Schwierigkeiten für Flex-Arbeitnehmer selbst und die Versicherungsträger zu erfassen, die Häufigkeit der Probleme zu ermitteln und Vorschläge für politische Lösungen auszuarbeiten. Unter dem Titel „An

der Sicherheit arbeiten“ (*Werken aan Zekerheid*) veröffentlichte die Regierung 1997 ihren Standpunkt zur Zukunft des sozialen Sicherungssystems der Niederlande und widmete sich dabei auch dem Zusammenhang zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung. Während sich die Experten im Rahmen der Studien dahingehend geäußert hatten, dass der Schutz der Flex-Arbeitnehmer mit zahlreichen, ernsthaften Problemen verbunden sein könnte, zeigte sich die Regierung zurückhaltender. Sie legte einige Probleme dar und formulierte entsprechende Lösungsvorschläge. Einige dieser Vorschläge befassen sich mit neuen, u. U. in Zukunft zu ergreifenden gesetzlichen Maßnahmen, in den meisten Fällen geht es jedoch um die Durchführung weiterer Studien. Die Regierungsstandpunkte wurden dem Sozialökonomischen Rat (*Sociaal Economische Raad, SER*⁹) zwecks Stellungnahme vorgelegt. In seinem Gutachten „An der Sicherheit arbeiten“ (*Werken aan Zekerheid*) von 1997 zeigt der Rat weitgehende Übereinstimmung mit den Standpunkten der Regierung. Seitdem sind diesbezüglich keine weiteren wesentlichen Schritte unternommen worden, d. h. der Regierungsbericht und das SER-Gutachten hatten keine konkreten Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung zur Folge. Die Situation für Flex-Arbeitnehmer hat sich dennoch verbessert. Die Verbesserungen wurden allerdings nicht durch eine Anpassung der sozialen Sicherung, sondern hauptsächlich durch Änderungen im Arbeitsrecht erzielt.

Im folgenden Abschnitt werden kurz die Ergebnisse der Bestandsaufnahmen sowie die Standpunkte der Regierung und des Sozialökonomischen Rates vorgestellt. Das richtige Verständnis für die Zusammenhänge setzt einige Kenntnisse über die grundlegende Struktur des sozialen Sicherungssystems der Niederlande voraus, das in Abschnitt 2.2 in groben Zügen dargestellt wurde.

4.2.1 Probleme im Zusammenhang von Flexibilität und sozialer Sicherung

Im Bereich der sozialen Sicherung kann die flexible Arbeit zu Problemen für die verschiedenen beteiligten Akteure führen, so z. B. für Flex-Arbeitnehmer, denen an einer sozialen Absicherung gelegen ist (u. a. durch Hindernisse beim Zugang zu den Systemen), für Sozialleistungsträger (z. B. durch eine zunehmende Komplexität der Aufgaben) und für die politischen Entscheidungsträger (z. B. im Hinblick auf die Frage, ob Flex-Arbeit einen Sicherheitsbedarf hervorruft oder in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeit und Sicherheit zu einer Verhaltensänderung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern führt). Darüber hinaus sind nicht alle denkbaren Schwierigkeiten oder Probleme von gleicher Dringlichkeit oder Bedeutung. In dieser Hinsicht stellen die Häufigkeit, mit der sie tatsächlich auftreten, und die Zahl der betroffenen Anspruchsberechtigten wichtige Kriterien dar. Die zu erläuternden Studien unterscheiden sich diesbezüglich in ihrem Schwerpunkt, kommen jedoch eindeutig alle zu dem Schluss, dass die im Zusammenhang mit der Flex-Arbeit entstehenden Probleme im Bereich der sozialen Sicherung fast ausschließlich in der Arbeitslosen- und in der Krankenversicherung anzutreffen sind. Dies resultiert aus der Tatsache, dass die Volksversicherungen keine erwerbsbezogenen Kriterien für den Leistungsanspruch, die Leistungshöhe und die Bewilligungsdauer kennen. Mit anderen Worten wirken sich flexible Erwerbsmuster nicht auf den Anspruch auf eine Altersrente aus der Volksversicherung AOW, eine Hinterbliebenenrente laut ANW oder auf Erwerbsunfähigkeitsleistungen aus den Volksversicherungen WAZ und WAJONG aus. Dies sieht natürlich im Fall der Erwerbsunfähigkeitsversicherung WAO anders aus, da es sich hier um eine Arbeitnehmersversicherung handelt. Weil die WAO-Leistung aber

⁹ Gremium aus Vertretern der Sozialpartner und unabhängigen Experten, das die Regierung berät.

sowohl im rechtlichen als auch im zeitlichen Sinne dem Krankengeld oder der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (auf die nicht alle Flex-Arbeiter Anspruch haben) nachgeordnet ist, treten mögliche Probleme für Flex-Arbeitnehmer eher zu Beginn einer Krankheit auf. Bei der Beantragung von Sozialhilfe entstehen einem Flex-Arbeitnehmer keine besonderen Probleme, denn hier wird nicht nach Art oder Umfang einer früheren Erwerbstätigkeit unterschieden. Die folgenden Ausführungen werden sich daher hauptsächlich auf die Arbeitslosenunterstützung WW, die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und das Krankengeld ZW beziehen. Dabei werden lediglich die Grundzüge herausgestellt, aber die in manchen Fällen sehr komplexen Details außer Acht gelassen.

Im Rahmen einer ersten, von Vriend/Korpel (1990) durchgeführten Studie erfolgte eine Bestandsaufnahme jener rechtlichen und administrativen Aspekte der damaligen Leistungen der Arbeitslosen- (WW) und Krankengeldversicherung (ZW), die zu Schwierigkeiten in der Verwaltung der Systeme führen konnten, wobei die Probleme im Zusammenhang mit der Beurteilung von Ansprüchen seitens der Träger besondere Berücksichtigung fanden. Die Frage, ob Flex-Arbeitnehmer gegenüber „normalen“ Beschäftigten im Rahmen der Systeme benachteiligt waren, stand eindeutig nicht im Mittelpunkt der Studie, und dennoch wiesen die Ergebnisse bedingt darauf hin.

Die Bestandsaufnahme zeigte, dass die Beurteilung der Ansprüche von (ehemaligen) Flex-Arbeitnehmern sowohl in der Arbeitslosenversicherung WW als auch in der Krankengeldversicherung ZW mit zahlreichen verwaltungstechnischen Problemen verbunden war. Die größten Probleme ergaben sich durch die zentralen Bestimmungen der Systeme. Da WW und ZW Arbeitnehmersicherungen sind, handelt es sich bei den Versicherten um Arbeitnehmer, d. h. um Personen, die auf der Grundlage eines rechtsgültigen Arbeitsvertrages (*arbeidsovereenkomst*) beschäftigt sind oder waren. Das Bürgerliche Gesetzbuch enthält detaillierte Vorschriften zu der Frage, welche Arten von Arbeitsbeziehungen mit einem rechtsgültigen Arbeitsvertrag gleichzusetzen sind. In der Praxis hat sich die Anwendung dieser Vorschriften auf Heimarbeiter, freie Mitarbeiter und Arbeitnehmer auf Abruf (nicht aber auf Leiharbeiter) als schwierig erwiesen. Besondere Probleme ergeben sich in diesen Fällen dadurch, dass die Beurteilung der Frage, ob zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein „Autoritätsverhältnis“ besteht bzw. bestand und der Arbeitnehmer mindestens 40% des Mindestlohns als monatliches Arbeitsentgelt bezieht bzw. bezog, Schwierigkeiten bereiten könnte. Diese beiden Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um von einem rechtsgültigen Arbeitsvertrag sprechen zu können. In der Arbeitslosenversicherung ergeben sich Probleme im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Beschäftigungsdauer. Für Saisonarbeiter gilt in Bezug auf die 26-Wochen-Bedingung (siehe Abschnitt 2.2, Übersicht 1) eine Ausnahme, so dass sie nicht die gesamte Wochenzahl nachweisen müssen. Problematisch wird es, wenn ein Antragsteller auf eine WW-Leistung zwischen Saisonarbeit und saisonunabhängiger Arbeit gewechselt hat. Die 4-in-5-Bedingung (bis 1990 3-in-5) ist problematisch, weil es im Falle eines Flex-Arbeitnehmers u. U. sehr schwierig und häufig sogar unmöglich ist, die erforderlichen Daten bei allen früheren Arbeitgebern abzufragen. Datenbedingte Probleme entstehen ferner, wenn zur Berechnung der richtigen Leistungshöhe die wöchentliche Dauer der Arbeitslosigkeit (mindestens fünf Stunden) und der durchschnittliche Verdienstaufschlag ermittelt werden sollen (dies ist insbesondere bei Akkordlöhnen der Fall). Derartige Schwierigkeiten vervielfachen sich, wenn über einen gewissen Zeitraum ein Einkommen aus Arbeit und gleichzeitig Sozialleistungen bezogen werden, ein regelmäßiger Wechsel der Beschäftigungsart stattfindet, mindestens zwei Beschäftigungen gleichzeitig ausgeübt werden und Ähnliches.

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Schwierigkeiten und problematischen Vorschriften ersannen Vriend/Korpel (1990) eine Reihe von fiktiven Fällen, in denen Flex-Arbeitnehmer Ansprüche geltend machten, und legten sie einer Auswahl von Sachbearbeitern der Arbeitslosenunterstützung und des Krankengeldes zur unabhängigen Entscheidung vor. Die Sachbearbeiter entschieden sehr unterschiedlich. Lediglich in 13% der Fälle, in denen es um die Beantragung von Arbeitslosenunterstützung ging, fielen die Entscheidungen einheitlich aus. Die größten Abweichungen ergaben sich in Bezug auf den Leistungsanspruch, die Bewilligungsdauer der Standardleistung und die Leistungshöhe. Als besonders schwierig erwiesen sich die Fälle, in denen es um Heimarbeiter ging. Beim Krankengeld sah die Situation nicht besser aus, denn nur in 12% der Fälle kamen die Verwalter zu einer einheitlichen Entscheidung, wobei sich die Festsetzung der Leistungshöhe als größte Schwierigkeit erwies. Die voneinander abweichenden Entscheidungen lassen sich mit einer Kombination aus nicht eindeutigen Vorschriften, fehlenden Vorschriften für spezielle Fälle, Ermessensentscheidungen seitens der Sachbearbeiter und Irrtümern begründen.

Vriend/Korpel (1990) kamen zu dem Ergebnis, dass die finanziellen Folgen für einen antragstellenden Flex-Arbeitnehmer sehr schwerwiegend sein können. Zwar war es ihnen nicht möglich, die Häufigkeit zu ermitteln, mit der die verschiedenen Probleme und Schwierigkeiten in der täglichen Praxis tatsächlich auftreten, sie gehen aber dennoch davon aus, dass hier ein schwerwiegendes Problem vorliegt. Hinsichtlich möglicher Lösungen plädieren Vriend/Korpel (1990) für spezifischere Vorschriften für bestimmte Fälle, aber auch für weniger komplexe, eindeutige Bestimmungen. Sie räumen ein, dass zwischen diesen beiden Forderungen ein gewisser Widerspruch besteht und daher ein bestimmter Umfang an Schwierigkeiten und Problemen in der sozialen Sicherung von flexiblen Arbeitnehmern unvermeidbar ist.

Baenen/Bosch (1997) stellen die verschiedenen Aspekte dieses Problems auf der Grundlage von Befragungen und Workshops mit Sozialleistungs- und politischen Entscheidungsträgern ausführlicher dar. Sie unterscheiden die administrativen Schwierigkeiten in der Arbeitslosen- und in der Krankengeldversicherung hinsichtlich der Beurteilung der Ansprüche von Flex-Arbeitnehmern, des Verzichts auf die Geltendmachung von Ansprüchen seitens der Flex-Arbeitnehmer und der Änderungen im Verhalten der Arbeitgeber, die gewisse Risiken auf die Beschäftigten abwälzen.

Was die Schwierigkeiten betrifft, so stimmten die befragten Experten der These zu, dass sich im Falle von Flex-Arbeit u. U. Probleme im Zusammenhang mit der Frage ergeben könnten, ob überhaupt von einem rechtsgültigen Arbeitsvertrag ausgegangen werden kann, wenngleich das Ausmaß dieses Problems nicht bekannt ist. Am häufigsten stellt sich die Frage, ob ein „Autoritätsverhältnis“ vorliegt. Viele Heimarbeiter und freie Mitarbeiter haben keinen Anspruch auf Leistungen laut WW und ZW. Auch die in der Arbeitslosenversicherung nachzuweisende Beschäftigungsdauer gilt als problematisch, denn entweder haben Flex-Arbeitnehmer aufgrund dieser Vorschriften keinen Anspruch auf Leistungen oder die Erhebung dieser Daten ist zu kompliziert. Eine bedeutende Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass der Anspruch auf WW- oder ZW-Leistungen von „Zeitvorschriften“ abhängt, d. h. von Vorschriften bezüglich der Zeiten, die bei der Berechnung und Bewilligung von Leistungen berücksichtigt werden. So sind Flex-Arbeitnehmer z. B. nur an jenen Tagen krankengeldversichert, an denen sie auch tatsächlich arbeiten. Das heißt, dass ein Arbeitnehmer auf Abruf, der zu einem Zeitpunkt erkrankt, zu dem er nicht „abgerufen“ wurde, keinen Anspruch auf Krankengeld hat. Oder im Rahmen der Sozialversicherung wird nur die an maximal fünf Tagen der Woche verrichtete Arbeit berücksichtigt, was sich negativ auf die Ansprüche derjenigen auswirken kann, deren Arbeit

sich auf sechs Wochentage verteilt. Durch die „Zeitvorschriften“ können die Leistungsansprüche bei einer vergleichbaren Anzahl an geleisteten Arbeitsstunden sehr unterschiedlich ausfallen, und darüber hinaus sind sie sehr komplex und problematisch. Da diese Vorschriften bei der Berechnung der Leistungshöhe eine Rolle spielen, fallen vor allem die Leistungen an jene Flex-Arbeitnehmer, die häufig zwischen Phasen der Erwerbstätigkeit und der Nichterwerbstätigkeit wechseln, letzten Endes im Verhältnis zu den geleisteten Arbeitsstunden oftmals zu gering aus. Ein beträchtliches Problem ergibt sich für (teilarbeitslose) Arbeitnehmer auf Abruf, die eine Arbeitslosenunterstützung beziehen. Als Leistungsbezieher müssen sie dem Arbeitsmarkt jederzeit zur Verfügung stehen (sie sind verpflichtet, jede „zumutbare Arbeit“ anzunehmen), während sie sich gleichzeitig laut ihrem Abrufarbeitsvertrag ausschließlich für die Abrufarbeit zur Verfügung halten müssen. Nach Äußerungen der Experten werden (teilarbeitslosen) Arbeitnehmern auf Abruf regelmäßig Leistungen verwehrt, weil sie dem Arbeitsmarkt nicht jederzeit zur Verfügung stehen.

Baenen/Bosch (1997) bringen zwei wichtige neue Aspekte im Zusammenhang mit flexibler Arbeit und sozialer Sicherung ins Spiel. Erstens gibt es ernstzunehmende Hinweise darauf, dass Flex-Arbeitnehmer ihre Ansprüche nicht geltend machen. Nach Schätzungen der befragten Experten trifft dies auf durchschnittlich 5% bis 10% der (teil)arbeitslosen und kranken Flex-Arbeitnehmer zu, wobei ihr Anteil bei den freien Mitarbeitern unter dem Durchschnitt, bei den Arbeitnehmern auf Abruf und den Leiharbeitnehmern über dem Durchschnitt liegt. Die vermuteten Gründe für den Verzicht auf die Geltendmachung von Ansprüchen sind vielfältig: fehlendes Wissen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, komplexe, nicht eindeutige Vorschriften, komplexe Verwaltung und administrative Fehler. Ein häufiges diesbezügliches Problem ist nach Expertenmeinung die Tatsache, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer oftmals irrtümlich annehmen, für die Tage, an denen die Betroffenen nicht tatsächlich arbeiten, bestehe kein Versicherungsschutz. Der zweite neue Aspekt, auf den Baenen/Bosch (1997) hinweisen, ist die Tatsache, dass die Arbeitgeber zu einer Abwälzung der Arbeits- und Sicherungsrisiken auf die Flex-Arbeitnehmer neigen. Der Zugriff auf Flex-Arbeit mit dem Ziel, das Krankengeldrisiko für den Arbeitgeber zu mindern, ist diesbezüglich ein eindeutiges Beispiel, denn nach Einführung des WULBZ wurden vermehrt Leiharbeitnehmer eingestellt (auf diese Gruppe der Flex-Arbeitnehmer findet im Krankheitsfall nicht das WULBZ Anwendung, sondern sie erhalten stattdessen eine Leistung aus der gesetzlichen Krankengeldversicherung). Außerdem ist es mit Hilfe der Flex-Arbeit möglich, strenge Vorschriften bezüglich einer vorübergehenden Entlassung zu umgehen und im Falle neuer Mitarbeiter die Dauer der Arbeit „auf Probe“ zu verlängern.

Wie Vriend/Korpel (1990) konnten auch Baenen/Bosch (1997) nicht beurteilen, inwiefern die festgestellten Schwierigkeiten in der Praxis tatsächlich auftreten. Ihrer Ansicht nach gibt es jedoch weit reichende Gründe, der Anpassung der Sozialversicherungsgesetze an die Erfordernisse der Flexibilisierung ebenso viel Aufmerksamkeit zukommen zu lassen wie der Anpassung des Arbeitsrechts. Als diese Forderungen Mitte der 1990er Jahre erhoben wurden, waren die Vorbereitungen zum Gesetz für Flexibilität und Sicherheit in vollem Gange. Zwar ist das „Flex-Gesetz“ inzwischen in Kraft, aber in der Sozialversicherungsgesetzgebung wurden bislang kaum Maßnahmen ergriffen.

Eine von Klein Hesselink et al. (1998) durchgeführte Studie war explizit auf eine Beurteilung des beim Arbeitslosen- und Krankenschutz der Flex-Arbeitnehmer tatsächlich zu beobachtenden Umfangs an Mängeln ausgerichtet. Zu diesem Zweck befragten sie eine repräsentative Stichprobe von mehr als tausend Flex-Arbeitnehmern und

beurteilten bei denjenigen, die in dem Jahr vor der Befragung erkrankt waren, ob sie die ihnen zustehenden Leistungen auch tatsächlich bezogen hatten. Es zeigte sich, dass 67% Leistungen bezogen hatten, und zwar entweder das vom Arbeitgeber im Krankheitsfall weiterhin zu zahlende Arbeitsentgelt (58%) oder Krankengeld laut ZW (9%), während das verbleibende Drittel keinerlei finanziellen Ersatz für den Einkommensausfall erhalten hatte. Von diesem letzten Drittel hatten 4% einen Krankengeldantrag gestellt, der jedoch abgelehnt worden war, 26% hatten aufgrund der (irrigen) Annahme, sie seien nicht leistungsberechtigt, erst gar keine Leistungen beantragt und 2% konnten sich nicht mehr erinnern. Am häufigsten war die Geltendmachung von Ansprüchen in der Gruppe derjenigen, die auf der Basis eines befristeten Vertrages beschäftigt waren, am geringsten bei Arbeitnehmern auf Abruf. Hinsichtlich der Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit wurde festgestellt, dass 80% aller Flex-Arbeitnehmer zumindest Anspruch auf eine kurzfristige Arbeitslosenunterstützung hätten, da sie die erforderliche Beschäftigungsdauer von 26 während der letzten 39 Wochen (siehe Übersicht 1) nachweisen können, während 60% auch Anspruch auf die Standardleistung hätten, da sie darüber hinaus den Anforderungen entsprechend in vier der letzten fünf Jahre beschäftigt waren. Diese Zahlen lassen vermuten, dass von einem Querschnitt von Flex-Arbeitnehmern 20% im Falle der Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung hätten. Wie auch bei den Leistungen im Krankheitsfall gab es eindeutige Hinweise darauf, dass der Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung nicht geltend gemacht wird: Von denjenigen, die zum Zeitpunkt der Befragung vollzeitarbeitslos waren, bezogen lediglich 25% eine WW-Leistung, etwa 30% waren wegen der Voraussetzungen hinsichtlich der Beschäftigungsdauer nicht anspruchsberechtigt, schätzungsweise 12% bezogen Sozialhilfe und bei etwa einem Drittel musste davon ausgegangen werden, dass sie ihre Ansprüche nicht geltend machten.

Das Fazit lautet, dass der Kranken- und Arbeitslosenschutz der Flex-Arbeitnehmer tatsächlich schwerwiegende Mängel aufweist, denn ein beträchtlicher Teil der Betroffenen ist entweder nicht abgesichert oder macht die bestehenden Ansprüche nicht geltend.

4.2.2 Politische Reaktionen?

Die Regierung räumt in ihrem Papier „An der Sicherheit arbeiten“ (TK 1996/1997, 25 010, S. 20-26) ein, dass die Flexibilisierung der Arbeit zu neuen Arten von Arbeitsverträgen und neuen Beschäftigungsformen führt und eine Modernisierung der Kranken- und Arbeitslosenversicherung erforderlich macht, um den Bedürfnissen der Flex-Arbeitnehmer gerecht zu werden. Ihr Leitprinzip lautet jedoch, dass die Sozialleistungen nicht über das von einem Flex-Arbeitnehmer durch Arbeit erzielte kontinuierliche Einkommen und Existenzminimum hinausgehen sollten. Mit anderen Worten muss hingenommen werden, dass in Fällen, in denen das Einkommen aus einer Flex-Arbeit und die damit verbundene Sicherheit gering bzw. unzureichend sind, auch der Bezug von Sozialleistungen keine Besserung der Situation ermöglicht. Die Höhe der Sozialleistungen sollte sich laut Regierung auch weiterhin nach der (früheren) Erwerbssituation der Betroffenen richten. (Wobei es stets ein Auffangnetz in Form der Sozialhilfe gibt). Ausgehend von diesem Grundsatz befasst sich die Regierung mit der Frage, welche der verbleibenden Probleme ihrer Ansicht nach am dringlichsten sind, und schlägt weitere Schritte für mögliche Lösungen vor, von denen nur einige wenige über das Versprechen hinausgehen, sich näher mit der Angelegenheit zu befassen.

Unter anderem geht es um die Kriterien für den Zugang zum Krankengeld und zur Arbeitslosenunterstützung. Ein Anspruch auf Krankengeld gemäß ZW besteht nur in jenen Wochen, in denen ein Arbeitnehmer auch tatsächlich beschäftigt ist, oder in Zeiten der Arbeitslosigkeit. Die Regierung hat versprochen, die Möglichkeiten für einen verbesserten Zugang zum Krankengeld, z. B. durch eine Änderung der wöchentlichen Absicherung in eine monatliche, zu prüfen. Der Zugang der Flex-Arbeitnehmer zur Arbeitslosenunterstützung ist nach Ansicht der Regierung ausreichend. Dennoch empfiehlt sie, die Möglichkeit zur Einführung eines grundlegend neuen Elements, nämlich des „Ansparens individueller Ansprüche“ innerhalb des WW-Systems zu prüfen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass ein Arbeitnehmer während jeder Beschäftigungsperiode bis zu einem gewissen Umfang einen aus Leistungsansprüchen bestehenden „persönlichen Fonds“ errichtet, aus dem er in Zeiten der Arbeitslosigkeit Leistungen erhält. Zu den Voraussetzungen für ein derartiges neues System zählen die praktische Durchführbarkeit und die Aufrechterhaltung eines gewissen Umfangs an gegenseitiger Solidarität (Verteilung auf gute und schlechte Risiken, hohe und niedrige Einkommen).

Ein weiteres Thema ist die Arbeitsverpflichtung. In der Arbeitslosenversicherung wird vorausgesetzt, dass die Versicherten darum bemüht sind, Arbeitslosigkeit möglichst zu verhindern und für den Fall, dass sie doch arbeitslos werden, versuchen, eine zumutbare Arbeit zu finden. Dabei ist unklar, welche Arbeiten und Arbeitsverträge als „zumutbar“ zu bezeichnen sind. Bei einer weit gefassten Definition dieses Begriffes könnten Arbeitslose dazu verpflichtet werden, sehr unterschiedliche Arten von flexibler Arbeit und Verträgen zu akzeptieren, selbst wenn sie vor Eintritt der Arbeitslosigkeit nicht in einem flexiblen Arbeitsverhältnis standen. Die Regierung hat zugesagt, diese Angelegenheit zu überdenken.

Drittens gewähren die niederländischen Arbeitnehmersicherungen Ersatzleistungen für den Fall, dass Einkommen aus Arbeit wegfällt. Bei einem Flex-Arbeitnehmer ist es oft schwierig, die genaue Höhe des Verdienstaufschlags zu ermitteln, da nicht feststeht, in welchem Umfang die verschiedenen flexiblen Verdienstelemente (z. B. „Unregelmäßigkeitszulagen“) mit zu berücksichtigen sind. Die Regierung hat versprochen, zu diesem Problem einen Vorschlag zu unterbreiten. Außerdem will sie prüfen, ob es möglich ist, für die Berechnung der Arbeitslosenunterstützung nicht mehr das am Tag vor Eintritt der Arbeitslosigkeit gültige Arbeitsentgelt, sondern das Jahresarbeitsentgelt zugrunde zu legen. Dadurch würden sich die Leistungen an Flex-Arbeitnehmer in einigen Fällen verbessern, in anderen könnten jedoch niedrigere Leistungen die Folge sein.

Und schließlich gibt es betriebliche Rentensysteme, in die ausschließlich Beschäftigte aufgenommen werden, die unbefristet und/oder für eine bestimmte Mindestdauer (meist ein Jahr) eingestellt werden. Dadurch bleibt vielen, wenn nicht gar den meisten Flex-Arbeitnehmern der Zugang zu diesen Systemen verwehrt. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre forderte die Regierung die Sozialpartner auf, diese ausgrenzenden Bestimmungen zurückzunehmen, ging jedoch davon aus, dass nicht viel passieren würde. Sie äußerte sich dahingehend, dass sie die Einführung einer Verpflichtung für betriebliche Pensionsfonds in Betracht ziehe, jedem Arbeitnehmer mit einem mindestens dreimonatigen Arbeitsvertrag den Zugang zum Fonds zu gewähren.

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Papiers bat die Regierung den Sozialökonomischen Rat um Stellungnahme. Dieser vertritt den grundsätzlichen Standpunkt, dass sich die Lösungen in den bestehenden gesetzlichen Rahmen integrieren lassen müssen, was die Aufrechterhaltung der gegenseitigen Verantwortung und Solidarität

voraussetzt (SER 1997). Aus diesem Grund lehnt er z. B. im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Einführung von Elementen des individuellen Sparens ab. Bezüglich der Zugangskriterien reagierte der Rat positiv, warnte jedoch vor möglichen ungewollten Auswirkungen auf die damit verbundenen Ansprüche aus der Krankengeldversicherung. Was den Zugang zur Arbeitslosenversicherung betrifft, so schlägt er als mögliche Lösung ein „Eingangs-WW-System“ vor. Dies wäre ein neues System für (Flex-)Arbeitnehmer, die die Voraussetzungen in Bezug auf die Beschäftigungsdauer gemäß WW nicht erfüllen; es würde ihnen den Bezug einer Leistung garantieren, die der Anzahl der tatsächlich geleisteten Arbeitswochen bzw. -stunden entspricht. Im Zusammenhang mit der Arbeitsverpflichtung und dem Konzept der „zumutbaren Arbeit“ gibt es nach Ansicht des Rates kaum Probleme. Hinsichtlich des Zugangs von Flex-Arbeitnehmern zur Rentenvorsorge nimmt er nicht Stellung.

Seit Veröffentlichung der Stellungnahme des Rates im Jahr 1997 hat sich die Regierung kaum bzw. gar nicht zu diesem Thema geäußert. Es fällt auf, dass im Bereich der sozialen Sicherung von „Flexicurity“ in jüngster Zeit nicht die Rede war.

Die Gründe hierfür sind nicht genau bekannt, eine naheliegende Vermutung ist jedoch, dass die Anpassungen des sozialen Sicherungssystems nicht mit den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Regierungsversprechen zu vereinbaren waren, eine breit angelegte Gesellschaftsdebatte über die Zukunft der sozialen Sicherung zu organisieren. Aus verschiedenen Gründen (erwartete Kontroversen innerhalb der Koalition, Verbesserung der Haushaltssituation) wurde diese Diskussion bislang immer wieder verschoben. Tatsache ist, dass sich während der letzten zwei bis drei Jahre inhaltlich sehr wenig am sozialen Sicherungssystem geändert hat (Van Oorschot et al. 2001). Stattdessen standen die Verwaltung der Sozialversicherung und der Aktivierungspolitik weit oben auf der Tagesordnung, so dass in diesem Bereich in Kürze grundlegende Änderungen wirksam werden. Als ein weiterer Faktor ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass die Regierung nicht wirklich von der Schwere der zu lösenden Probleme im Zusammenhang mit Flexibilität und Sicherheit überzeugt ist. Wie bereits deutlich wurde, ist das Regierungspapier „An der Sicherheit arbeiten“ diesbezüglich recht zurückhaltend.

4.3 Flex-Arbeit und das Arbeitsrecht

Während die Regierung im Hinblick auf eine Verbesserung der Sozialversicherungsgesetze zugunsten von Flex-Arbeitnehmern nur zögerlich reagierte, zeigte sie sich in Bezug auf Änderungen des Arbeitsrechts mit dem Ziel, die (Arbeits-)Sicherheit für Flex-Arbeitnehmer zu verbessern und sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern mehr Flexibilität zu ermöglichen, recht energisch. 1998 wurde das Gesetz zur Überlassung von Arbeitskräften durch private Vermittler (*Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs, WAADI*) eingeführt, was eine Aufhebung der strengen Vorschriften für Zeitarbeitsfirmen zur Folge hatte. 1999 folgte das Gesetz für Flexibilität und Sicherheit (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid, Flex-Wet*), das Bestimmungen zu Flex-Verträgen, Kündigungsverfahren, Probezeiten und Ähnlichem enthält.

Wilthagen (2001) weist in seinen Erläuterungen zu den Regierungsaktivitäten in diesem Bereich darauf hin, dass zeitgleich verschiedene Debatten stattfanden, die sich alle über mehrere Jahre erstreckten. Als Erstes wurde seit der Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre die Deregulierung als ein Mittel zur Beseitigung von Arbeitsmarkttrigiditäten befürwortet, die z. B. durch den recht strengen Kündigungsschutz entstanden. Derartige Rigiditäten wurden als ein Hindernis für den Aufschwung der niederländischen Wirtschaft betrachtet. So äußerte sich z. B. die vom Ministerium für

wirtschaftliche Angelegenheiten eingerichtete „Deregulierungskommission“ 1983 äußerst kritisch über die Tatsache, dass Entlassungen vom Direktor des regionalen Arbeitsamtes genehmigt werden mussten. 1984 legten das Ministerium für soziale Angelegenheiten und das Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten dem Parlament einen gemeinsamen Bericht über „Deregulierung, Einkommen und Arbeitsmarkt“ (*Deregulering, Inkomensvorming en Arbeidsmarkt*) vor, der eine ähnliche Kritik enthielt. 1994 stimmte die derzeitige Regierungskoalition in ihrer Antrittserklärung (*Regeer Akkoord*) einer breit angelegten Politik im Bereich „Marktkräfte, Deregulierung und Rechtsqualität“ (*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*) zu. Zum Zweiten geht Wilthagen auf die wachsende Besorgnis über die negativen Folgen ein, die die Flexibilisierung der Arbeit für die Beschäftigten haben könnte. 1986 empfahl z. B. der dem niederländischen Ministerium für Soziale Angelegenheiten unterstellte Arbeitsausschuss für flexible Arbeitsbeziehungen (*Werkgroep Flexibele Arbeidsrelaties*) die Einführung von Vorschriften zur Gewährleistung eines Mindestschutzes für Flex-Arbeitnehmer, um deren schwache Position gegenüber dem Arbeitgeber zu stärken und ihre Abhängigkeit zu verringern. Zum Dritten ist die laufende Rechtsdebatte über die niederländischen Kündigungsvorschriften zu erwähnen, die als unnötig komplex (es gibt zwei Wege für Arbeitgeber, einen bestehenden Arbeitsvertrag zu beenden, nämlich entweder auf gerichtlichem Wege oder über das regionale Arbeitsamt) und als unnötig streng erachtet werden (es ist die Genehmigung entweder eines Richters oder des Direktors des regionalen Arbeitsamtes erforderlich).

In den Vorworten zum WAADI und zum Flex-Gesetz wurden sowohl die Bedürfnisse der Arbeitgeber nach mehr Flexibilität von Arbeitsverträgen als auch die der Arbeitnehmer nach mehr Schutz und Sicherheit unterstrichen. Diese Kombination stand im Mittelpunkt des Papiers, das die Stiftung der Arbeit (STAR) 1993 unter dem Titel „Ein neuer Kurs“ (*Een Nieuwe Koers*) veröffentlichte und mit dem den in der Stiftung vertretenen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften eine Marschroute für die Tarifrunde 1994 an die Hand gegeben wurde. Die Stiftung äußerte sich dahingehend, dass die Parteien darauf achten sollten, ein neues Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen einer flexiblen Produktion im Kontext der Globalisierung und des technischen Fortschritts einerseits und dem Rechtsschutz der Beschäftigten andererseits herzustellen. Angeregt durch die Haltung der Stiftung legte die Regierung 1995 ein Papier über Flexibilität und Sicherheit (*Flexibiliteit en Zekerheid*: SZW 1995) vor, das Vorschläge für Gesetze zu folgenden Punkten enthält: 1) Ausbau der Flexibilität von unbefristet Beschäftigten, 2) Verbesserung des rechtlichen Status und des Schutzes der Flex-Arbeitnehmer sowie 3) Erweiterung der Möglichkeiten, flexible Arbeitsverträge abzuschließen. Als die Regierung eine Stellungnahme der Stiftung erbat, zeigte diese schnell und geschlossen eine positive Reaktion (STAR 1996).

Diese Geschlossenheit war das Zeichen für den Minister für soziale Angelegenheiten, dem Parlament schnellstmöglich Vorschläge zu unterbreiten. Nach einigen Diskussionen traten schließlich das WAADI und das Flex-Gesetz in Kraft.

4.3.1 WAADI

Bevor das WAADI (Gesetz zur Überlassung von Arbeitskräften durch private Vermittler – *Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs*, Juli 1998) in Kraft trat, war laut Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (*Arbeidsvoorzieningswet*) für die Arbeitsvermittlung sowie für die Überlassung von Arbeitskräften an Dritte, wie es bei Zeitarbeitsfirmen der Fall ist, eine Genehmigung erforderlich. Die Genehmigung zur Überlassung von Arbeitskräften unterlag einer Reihe von Einschränkungen. Es durften

keine Arbeitskräfte an Unternehmen abgestellt werden, in denen Arbeitskonflikte herrschten (z. B. in Form von laufenden Streiks) und auch die Überlassung von Arbeitnehmern einer anderen Agentur war nicht zulässig; außerdem war eine Arbeitnehmerüberlassung nur für befristete Einsätze möglich. Darüber hinaus waren Zeitarbeitsfirmen verpflichtet, ausführliche Unterlagen über ihre Geschäftsvorgänge und Dienste zu führen und den Leiharbeitnehmern ein Entgelt zu zahlen, das dem Arbeitseinkommen der unbefristet Beschäftigten am Einsatzort entsprach. Ferner durfte ein Leiharbeitnehmer längstens ein halbes Jahr für ein und dasselbe entleihende Unternehmen tätig sein. Und schließlich war es nicht zulässig, den Leiharbeitnehmer innerhalb eines Zeitraumes von 30 Tagen mehr als einmal bei ein und demselben Unternehmen einzusetzen.

Mit Einführung des WAADI (TK 1996/1997, 25 264) wurden die für die Arbeitskräfteüberlassung erforderliche Genehmigung abgeschafft¹⁰ und in diesem Zusammenhang die meisten der erwähnten Einschränkungen aufgehoben. Heute gelten nur noch zwei der Bedingungen, nämlich (auf Anraten sowohl der Stiftung der Arbeit als auch des Sozialökonomischen Rates) das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung an Unternehmen, in denen Arbeitskonflikte ausgetragen werden, und die Zahlung des gleichen Arbeitsentgelts. Allerdings haben die Sozialpartner des Zeitarbeitssektors die Möglichkeit, im Rahmen von Tarifverträgen Regelungen zu vereinbaren, die von letzterer Bedingung abweichen.

In den Erläuterungen zum WAADI nennt die Regierung sowohl prinzipielle als auch praktische Gründe für die Abschaffung der Genehmigung. Im Zusammenhang mit ersteren verweist sie auf eine allgemeine Deregulierungspolitik, mit der ihr Rückzug aus allen Angelegenheiten angestrebt wird, die nicht unbedingt der staatlichen Regulierung bedürfen. Zu den praktischen Gründen zählen die Beseitigung von Rigiditäten, um die Effizienz des Zeitarbeitsmarktes zu steigern, und die Tatsache, dass bedingt durch Probleme bei der Durchsetzung der Genehmigungspflicht eine Ungleichbehandlung von Zeitarbeitsfirmen, die sich an das Gesetz halten, gegenüber solchen, die dies nicht tun, nicht verhindert werden konnte, während eine strengere Durchsetzung der rechtlichen Vorschriften nicht vertretbare Kosten verursacht hätte. Die Regierung räumt ein, dass sich die Beseitigung von Rigiditäten mit Hilfe des WAADI in gewisser Weise negativ auf die Position von Flex-Arbeitnehmern auswirken könnte, sie vertraut jedoch darauf, dass dies durch die im Rahmen des Flex-Gesetzes neu geschaffenen Rechte verhindert wird.

4.3.2 Flex-Gesetz

In den Erläuterungen zum Flex-Gesetz (Gesetz für Flexibilität und Sicherheit – *Wet Flexibiliteit en Zekerheid, Flex Wet*, Januar 1999; TK 1997/1998, 25 263) führt die Regierung an, dass verschiedene Faktoren sowohl auf der Arbeitsangebots- als auch auf der Arbeitsnachfrageseite zu einer wachsenden Diversität der Arbeitszeiten, -orte, -verträge und Ähnlichem geführt haben. Der internationale Wettbewerb nimmt immer weiter zu, die Produktionszyklen werden kürzer und es lassen sich schnelle technologische Entwicklungen, aber auch ein Wandel im Wesen und Verhalten von Arbeitskräften mit einer damit verbundenen Präferenz für Teilzeit- und Flex-Arbeit beobachten. Es sind neue Vorschriften notwendig, um ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit herzustellen. Daher verbindet das Flex-Gesetz Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsflexibilität mit solchen, die auf eine Verbesserung der Sicherheit für Flex-Arbeitnehmer abzielen. Es wird ausdrücklich erwähnt,

¹⁰ Nicht die Genehmigung zur Arbeitsvermittlung, da dies dem IAO-Abkommen Nr. 96 widerspräche.

dass sich das Flex-Gesetz weder mit dem Sozialversicherungsrecht als solchem befasst, noch mit Tätigkeiten, die nicht im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt werden (z. B. Vertrags- oder Auftragsarbeiten). Was die soziale Sicherung der Flex-Arbeitnehmer betrifft, so sollen mit dem Flex-Gesetz wichtige neue Vorschriften über den rechtlichen Status diverser flexibler Arbeitsverträge festgelegt werden, was an sich hilfreich ist, wenn es um die Frage geht, welche Arten von Flex-Arbeit in der Sozialversicherung Berücksichtigung finden. Auf diese Weise trägt das Flex-Gesetz zur Klärung des problematischen Zusammenhangs zwischen Flexibilität und Sicherheit bei.

Jene Maßnahmen des Flex-Gesetzes, die sich auf die Flexibilität beziehen, befassen sich mit Änderungen der Vorschriften für Probezeiten, befristete Verträge und die Kündigung von Arbeitsverträgen. Die Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit befassen sich mit den Vorschriften zu Arbeitsverträgen, Mindestlöhnen und Arbeitsverträgen mit Zeitarbeitsfirmen.

Flexibilität: Probezeit

Bei relativ kurzfristigen Arbeitsverträgen erscheint die gesetzlich vorgeschriebene, maximale Probezeit von zwei Monaten unverhältnismäßig lang. Mit dem Flex-Gesetz wurde für Verträge mit einer Laufzeit von weniger als zwei Jahren sowie für befristete Verträge, deren Laufzeit nicht festgelegt oder nicht absehbar ist (z. B. bei Folgeprojekten), eine Probezeit von einem Monat festgelegt. Jedoch können Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverträgen eine Verlängerung dieser kürzeren Probezeit auf maximal zwei Monate vereinbaren.

Flexibilität: befristete Verträge

Im Falle eines befristeten Vertrages ergab sich für die Arbeitgeber das Problem, dass es, sollte der Vertrag verlängert werden, aber dennoch befristet bleiben, erheblich schwieriger wurde, dem befristet Beschäftigten (vorzeitig) zu kündigen. Dies steht eindeutig in Widerspruch zu der angestrebten Flexibilität. Durch dieses Problem sahen sich die Arbeitgeber gezwungen, zwischen zwei Extremen zu wählen, nämlich zwischen einer Verlängerung des befristeten Vertrages und somit seiner Umwandlung in einen unbefristeten Vertrag oder der Entlassung einer qualifizierten Arbeitskraft. Infolgedessen wechselten Leiharbeitnehmer häufig die Stelle und waren weniger vor einer Kündigung geschützt als unbefristet Beschäftigte, die genauso lange im Unternehmen tätig waren. Ziel des Flex-Gesetzes ist eine Erweiterung der Möglichkeiten und Rechte sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer für den Fall, dass mehrere befristete Verträge nacheinander abgeschlossen werden.

Das Flex-Gesetz schreibt vor, dass nach drei aufeinander folgenden befristeten Verträgen oder nach drei Jahren, in denen ein Arbeitnehmer auf der Basis eines oder mehrerer befristeter Verträge für ein und denselben Arbeitgeber tätig war, er Anspruch auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag hat. Soll einem befristet Beschäftigten während der Laufzeit der ersten drei befristeten Verträge oder innerhalb der ersten drei Jahre gekündigt werden, bedarf dies nicht der Genehmigung des Direktors des Arbeitsamtes. Unter Umständen klafft jedoch zwischen drei befristeten Verträgen eine zeitliche Lücke. Beträgt diese Lücke weniger als drei Monate, gelten die einzelnen Verträge als aufeinanderfolgend, während sie bei einer Lücke von mehr als drei Monaten als getrennt voneinander zu betrachten sind. Ferner befasst sich das Flex-Gesetz mit Situationen, in denen ein Wechsel des Arbeitgebers stattfindet. Gehören beide Arbeitgeber demselben Unternehmen an, gelten die Verträge als aufeinanderfolgend. Andernfalls sind sie als getrennt voneinander zu betrachten. Wird ein Ar-

beitnehmer von einer Zeitarbeitsfirma für ein bestimmtes Unternehmen abgestellt und kommt zwischen diesem Arbeitnehmer und dem betreffenden Unternehmen ein direkter Arbeitsvertrag zustande, gelten die Verträge als aufeinanderfolgend.

Innerhalb der einzelnen Industrie- und Dienstleistungsbranchen sind Ausnahmen von diesen Regelungen möglich. Sie erfordern jedoch die uneingeschränkte (tarifvertragliche) Zustimmung seitens der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften der betreffenden Branche.

Flexibilität: Kündigung von Arbeitsverträgen

Ein Arbeitgeber kann einen Arbeitsvertrag kündigen, sobald er dies für notwendig hält. In den Niederlanden muss dies jedoch entweder von einem Gericht oder vom Direktor des regionalen Arbeitsamtes genehmigt werden. Das herkömmliche Verfahren unter Beteiligung des Arbeitsamtes war zeitaufwendig und führte bei allen Beteiligten zu Verwirrungen.

Diese Situation konnte mit Hilfe des Flex-Gesetzes verbessert werden. Zum Ersten wurde die Kündigungsfrist, die bislang für beide Parteien zwei bis drei Monate betrug, für Arbeitnehmer auf einen Monat verkürzt, während sie für Arbeitgeber von der Dauer des Arbeitsvertrages abhängt: Während der ersten fünf Beschäftigungsjahre beträgt sie einen Monat und verlängert sich dann je weiteren Zeitraum von fünf Jahren um jeweils einen Monat, bis eine Höchstdauer von vier Monaten erreicht ist. Zum Zweiten wurde der Zeitraum, der dem zuständigen Arbeitsamt für die Prüfung eines Kündigungsantrags zur Verfügung steht, von sechs auf vier Wochen verkürzt. Drittens wird diese Prüfung künftig auch für den Fall fortgesetzt, dass der betroffene Beschäftigte erkrankt; bisher wurde der Prüfvorgang in einem solchen Fall unterbrochen. Viertens musste ein entlassener Arbeitnehmer bislang offiziell beim Arbeitsamt Einspruch gegen seine Entlassung einlegen, um einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu erwerben. In den meisten Fällen war dieser Einspruch eine reine Formsache und mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden. Im Rahmen des Flex-Gesetzes ist kein formaler Einspruch mehr notwendig, sofern die Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen erfolgt (schlechte Finanzsituation, struktureller Produktionsrückgang, notwendige Reorganisation). Und schließlich ist auch bei einer einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses künftig die Zustimmung des Arbeitsamtes nicht mehr notwendig.

Sicherheit: Arbeitsverträge

Ein großes Problem für Flex-Arbeitnehmer besteht darin, dass u. U. Unklarheit über die Frage herrscht, ob sie im Rahmen eines für den Sozialversicherungsschutz erforderlichen rechtsgültigen Arbeitsvertrages beschäftigt sind. Zweifel können insbesondere dann auftreten, wenn die Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht oder nicht eindeutig festgelegt bzw. sehr kurz ist und die Anzahl der zu leistenden Arbeitsstunden nicht eindeutig genannt wird. Das Flex-Gesetz, das um mehr Klarheit bemüht ist, enthält eine Formulierung, nach der von einem rechtsgültigen Arbeitsvertrag auszugehen ist, sobald ein Arbeitnehmer für die Dauer von drei Monaten mindestens 20 Stunden pro Monat für den betreffenden Arbeitgeber tätig ist. Wird dies im konkreten Fall vom Arbeitgeber bestritten, muss dieser objektive Beweise für seine Behauptung vorlegen.

Sicherheit: Mindestvergütung

Wird ein Arbeitnehmer auf der Grundlage eines Abrufarbeitsvertrages bzw. eines normalen Arbeitsvertrages beschäftigt, der eine Abrufarbeitsvereinbarung enthält, wird er u. U. für einen sehr kurzen Arbeitseinsatz abgerufen, was für ihn aber dennoch mit Zeit und Mühe verbunden ist. Um den Arbeitnehmer in einem solchen Fall für den Zeitaufwand und die Mühe zu entschädigen, muss der Arbeitgeber laut Flex-Gesetz mindestens drei Stundenlöhne zahlen, selbst wenn der Arbeitseinsatz kürzer war. Diese Regelung findet keine Anwendung, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorab die Möglichkeit eines Einsatzes von weniger als drei Stunden ausdrücklich vereinbart haben.

Sicherheit: Zeitarbeit

Lange Zeit herrschte Unklarheit über das Verhältnis zwischen Zeitarbeitsunternehmen und Leiharbeitnehmer. War es überhaupt als ein Arbeitsverhältnis zu betrachten oder vielmehr als eine befristete, gegenseitige Vereinbarung? Das Flex-Gesetz liefert eine deutliche Antwort: Ist der Leiharbeitnehmer länger als 26 Wochen für die Zeitarbeitsfirma tätig, geht das Verhältnis rechtswirksam in ein reguläres Arbeitsverhältnis über, d. h. es besteht ein Arbeitsvertrag zwischen Leiharbeitnehmer und Zeitarbeitsfirma. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften können jedoch tarifvertragliche Abweichungen von dieser Regelung vereinbaren.

Genau diese Situation ist tatsächlich eingetreten. Die in der Stiftung der Arbeit vereinten Sozialpartner haben sich für den Zeitraum 1999 bis 2003 verpflichtet, nach dem Grundsatz vorzugehen, dass sich die Intensität des Verhältnisses zwischen Zeitarbeitsfirma und Leiharbeitnehmer nach der Dauer richtet, über die der betreffende Arbeitnehmer für diese Firma tätig ist. Diese Verpflichtung umfasst recht komplizierte Vorschriften. Für den Normalfall sehen diese aber vor, dass der Leiharbeitnehmer Anspruch auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit der Zeitarbeitsfirma hat, sobald er über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren ohne Unterbrechung für diese Firma tätig war (und vier verschiedene, in den Vorschriften spezifizierte Beschäftigungsphasen durchlaufen hat). Der Leiharbeitnehmer wird zu einem regulär Beschäftigten, d. h. er gehört der Belegschaft der Zeitarbeitsfirma an.

Beurteilung des Flex-Gesetzes

In Anbetracht der bisherigen Situation kann sich das Flex-Gesetz in mehrerlei Hinsicht positiv oder negativ auswirken. Positive Wirkung hätte es zum Beispiel, wenn Flex-Arbeitnehmer zukünftig auf der Basis eines rechtsgültigen Arbeitsvertrages beschäftigt oder befristet Beschäftigte in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen würden. Ferner könnten sich die Kündigungsverfahren verkürzen, was insbesondere seitens der Arbeitgeber als ein positiver Aspekt betrachtet wird. Auf der anderen Seite könnte das Flex-Gesetz dazu führen, dass befristete Verträge nicht verlängert werden oder an die Stelle von Arbeitsverträgen Zeitarbeitsverträge treten. Bei Einführung des Flex-Gesetzes verpflichtete sich die Regierung, seine Wirkung anhand von Evaluierungsstudien zu überprüfen.

Im Rahmen einer ersten Studie erfolgte kurz nach der Einführung des Flex-Gesetzes Anfang 1999 eine telefonische Befragung von Arbeitgebern, Zeitarbeitsfirmen, Flex-Arbeitnehmern und Leiharbeitnehmern (Grijpstra et al. 1999). Eine zweite, vergleichbare Studie wurde Mitte 2000 durchgeführt (De Klaver et al. 2000). In quantitativer Hinsicht hat sich die Situation der Arbeitnehmer auf Abruf und der befristet Beschäftigten 1999 im Anschluss an die Einführung des Flex-Gesetzes offenbar verbessert.

Annähernd 27.000 Abrufarbeitsverträge wurden durch Zeitarbeitsverträge ersetzt, knapp 18.000 in befristete Verträge umgewandelt und 48.000 Abrufarbeitsverträge wurden erweitert bzw. verlängert (positive Auswirkungen), während lediglich etwa 25.000 gekündigt wurden (negative Auswirkungen). Bei den befristeten Verträgen wurden 145.000 fortgesetzt und 72.000 in unbefristete Verträge umgewandelt (positive Folgen), während 46.000 gekündigt und 30.000 vorläufig gekündigt wurden (negative Folgen). Im Rahmen der Studien wird jedoch ernsthaft angezweifelt, dass diese Entwicklungen ausschließlich auf die Einführung des Flex-Gesetzes zurückzuführen sind. Es wird angenommen, dass sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer in den Niederlanden durch den starken Wirtschaftsaufschwung und den damit verbundenen Arbeitskräftemangel sehr verbessert hat, so dass die Zahl der Flex-Jobs zurückging, weil die meisten Beschäftigten kontinuierliche, sichere und dauerhafte Jobs und Arbeitszeiten vorziehen. Diese Situation mag ferner auch der Grund für die Tatsache sein, dass die neuen Regelungen bisher keine ernsthaften Streitigkeiten ausgelöst haben.

Bezüglich der Arbeitnehmer auf Abruf war man davon ausgegangen, dass sich ihre Situation aufgrund der Vorschriften, nach denen ein Arbeitsvertrag zu unterstellen und ein Mindestarbeitsentgelt je Einsatz zu zahlen ist, durch das Flex-Gesetz verbessern würde. Ob dies tatsächlich eingetreten ist, muss sich erst noch zeigen. Anhand der Studien wird ersichtlich, dass die Arbeitgeber diese Vorschriften nicht als Anreize, sondern eher als Hemmnisse im Hinblick auf die Entlassung flexibler Arbeitskräfte betrachten und ihnen die finanziellen Konsequenzen missfallen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Beschäftigten nicht immer geneigt sind, ihre Rechte durchzusetzen, da sie Konflikte mit ihrem Arbeitgeber vermeiden wollen. Sollte sich die wirtschaftliche Situation ungünstig entwickeln und die Nachfrage nach Arbeitskräften abnehmen, ist laut den Studien mit einer größeren Kontroverse im Zusammenhang mit Abrufarbeitsverträgen zu rechnen, es sei denn, im konkreten Fall kommt eine tarifvertragliche Einigung zustande. Auch im Bereich der befristeten Arbeit werden mehr Streitigkeiten erwartet als im ersten Jahr nach Einführung des Flex-Gesetzes. Zurzeit sind die Arbeitgeber bereit, sämtliche „Sicherungsvorschriften“ des Flex-Gesetzes einzuhalten, da sie um jede Arbeitskraft verlegen sind. Dies wird sich aber ändern, sobald sich die Wirtschaftslage verschlechtert. Die Verpflichtung der Sozialpartner des Zeitarbeitssektors verdeutlicht, dass das System bisher nur unzureichend funktioniert. Die Verwaltung der Beschäftigungsdaten zur Festlegung der Beschäftigungsphasen stellt eine große Belastung dar.

Alles in allem zeigen sich die Zeitarbeitsfirmen dem neuen System und dem Flex-Gesetz gegenüber eher aufgeschlossen. Im Allgemeinen standen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer dem Flex-Gesetz im zweiten Jahr positiver gegenüber als im ersten. Die Studien legen dies so aus, dass sich beide Seiten langsam an das Flex-Gesetz und dessen Folgen für die Praxis gewöhnen. Da die Sozialpartner jedoch die Möglichkeit haben, einen nicht unerheblichen Teil der Vorschriften des Flex-Gesetzes durch Tarifverträge für ihre Branche näher zu definieren, dies aber bislang noch nicht geschehen ist, kommen die Studien auch zu dem Schluss, dass noch nicht eindeutig abzusehen ist, wie sich das Flex-Gesetz nun tatsächlich auf die niederländischen Arbeitsbeziehungen auswirken wird.

4.4 Erwerbs- und Versorgungsarbeit

Die Förderung der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit wurde erstmals im Plan zur Emanzipationspolitik (*Beleidsplan Emancipatie*: TK 1984/1985, 19 052) aus dem Jahr 1985 als ein explizites Ziel der Regierung genannt. Angestrebt wurde

eine Situation, in der jede erwachsene Person in der Lage ist, sich sowohl wirtschaftlich als auch sozial selbst zu versorgen. Seitdem spielte das Thema der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit in der umfassenderen Emanzipationsdebatte eine herausragende Rolle und wurde Mitte der 1990er Jahre erstmals mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsdebatte in Verbindung gebracht.

1992 wurde die Umverteilung von unbezahlter Arbeit (Versorgungsarbeit) zwischen Männern und Frauen zum zentralen Anliegen der Emanzipationspolitik. Eine 1994 errichtete Kommission, die sich mit Zukunftsszenarien zur Umverteilung von unbezahlter Arbeit befasste (*Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, CTHAO*), stellte in ihrem Abschlussbericht mehrere Szenarien vor, von denen die Regierung das „Kombinationsszenario“ als Ausgangspunkt für die zukünftige Politik im Bereich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit wählte. Dieses Szenario, bei dem die Verteilung der Aufgaben auf die Partner eines Haushaltes mit Kindern im Mittelpunkt steht, beschreibt eine Situation, in der jeder der Partner 30 bis 35 Stunden pro Woche erwerbstätig (und dadurch wirtschaftlich unabhängig) ist, während er 20 bis 25 Stunden pro Woche für Versorgungsaufgaben aufwendet. Wie in Abschnitt 3.2 dargelegt wurde, ist diese Situation bislang eindeutig noch nicht erreicht, die Regierung strebt jedoch ihre Verwirklichung bis zum Jahr 2010 an (TK 1995/1996, 24 406). Im Jahr 1997 gab die Regierung der Debatte eine andere Wendung, als sie verkündete, die Wahl zwischen Erwerbs- und/oder Versorgungsarbeit sei eine rein persönliche Angelegenheit; dies bedeutet, dass Männern und Frauen freie Wahlmöglichkeiten eingeräumt werden sollten und die Aufgabe der Regierung auf die Herstellung der Bedingungen beschränkt sein muss, die zur Umsetzung der jeweils getroffenen Wahl erforderlich sind (SZW 1997b). Wie sich diese reserviertere Haltung in der Praxis äußern soll, bleibt jedoch unklar, denn das Papier enthält außerdem die Empfehlung, eine stärkere Arbeitsverpflichtung für alleinstehende, Sozialhilfe beziehende Eltern einzuführen. Deutlicher werden die Intentionen der Regierung in ihrem 1999 veröffentlichten Papier „Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht zwischen Erwerbs- und Versorgungsarbeit“ (*Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, TK 1998/1999, 26 447). Es enthält Argumente für eine Ausweitung der Gesetze, die sich mit der Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen durch die Vereinfachung einer Kombination ihrer Versorgungsaufgaben mit einer vergüteten Tätigkeit beschäftigen. Weitere Ziele sind die Reduktion der Sozialleistungsabhängigkeit von Haushalten, indem der Bezug eines Zweiteinkommens erleichtert wird, sowie die Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung in Zeiten eines gravierenden Arbeitskräftemangels. Dieses Papier ist eindeutig aus der Perspektive der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und weniger aus dem Blickwinkel einer vermehrten Übernahme von Versorgungsarbeit durch die Männer verfasst. In einem kritischen Ansatz unterstellen Keuzenkamp et al. (2000), die Regierung kehre hiermit dem Kombinationsszenario den Rücken zu. Offenbar bleibt von dem Anliegen, die Erwerbs- und Versorgungsarbeit gerechter zwischen Männern und Frauen zu verteilen, lediglich der Wunsch, die Frauen mögen durch die Aufnahme einer (umfassenderen) Erwerbstätigkeit mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangen. Dennoch reagierten Interessengruppen und Beratungsgremien weitgehend positiv auf besagtes Papier. Mit Ausnahme der in der Stiftung der Arbeit (*Stichting van de Arbeid, STAR*) vertretenen Arbeitgeber sprachen sich die meisten von ihnen für eine Ausweitung der geplanten Maßnahmen aus und warnten, das Kombinationsszenario dürfe nicht zur Folge haben, dass der Schwerpunkt der Politik im Bereich der Erwerbs- und Versorgungsarbeit ausschließlich auf der Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit liege. Die gesellschaftlichen Bedürfnisse in Verbindung mit der Versorgungsarbeit dürften nicht übersehen werden (TK 1999/2000, 27207).

Im Laufe der 1990er Jahre wurden konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zu erleichtern. Zu den erwähnenswertesten zählt die Einrichtung der „Kommission zur Strukturierung des Tagesablaufs“ (*Commissie Dagindeling*) im Jahr 1996, deren Hauptaufgabe es ist, Konzepte für die Zeitstrukturierung öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Geschäfte, Behörden usw.) zu entwickeln, durch die Männer und Frauen bei der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit mehr freie Wahlmöglichkeiten erhalten. Am wichtigsten ist jedoch die Tatsache, dass von der Regierung Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert werden und erst kürzlich ein Vorschlag für ein umfassenderes Rahmengesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit eingebracht wurde, in dem verschiedene bestehende und geplante Maßnahmen zusammengefasst werden. Die meisten Selbstständigen fallen nicht unter dieses Gesetz, da erwartet wird, dass sie selbst geeignete Vorkehrungen treffen.

Im Folgenden wird das Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit ausführlicher vorgestellt, indem zwischen bestehenden und geplanten Maßnahmen unterschieden wird und die Möglichkeiten der Kinderbetreuung analysiert werden.

4.4.1 Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit: bestehende Maßnahmen

Das Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit (*Algemene Wet Arbeid en Zorg, AWAZ, TK 1999/2000, 27 207*) umfasst eine Reihe von bestehenden und enthält gleichzeitig Vorschläge für neue Maßnahmen. In der Präambel zu diesem Gesetzesvorschlag stellt die Regierung deutlich heraus, dass die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit eine gemeinsame Verantwortung der Regierung, der Sozialpartner und der Betroffenen ist. Mit dieser Äußerung rechtfertigt sie die Tatsache, dass viele der bestehenden und geplanten Maßnahmen nicht der Inkraftsetzung von Vorschriften, sondern lediglich der Vereinfachung gewisser Verfahren dienen. Infolgedessen ist der Spielraum für Arbeitgeber und Arbeitnehmer groß.

Die bereits bestehenden Maßnahmen des neuen Gesetzes wurden zum größten Teil in den 1990er Jahren eingeführt und umfassen eine Regelung, nach der Eltern mit kleinen Kindern Anspruch auf einen unbezahlten Teilzeiturlaub haben, sowie Änderungen der sozialen Sicherungssysteme mit dem Ziel, die Hindernisse für die Geltendmachung von unbezahltem Urlaub zu beseitigen, eine Maßnahme, die die Möglichkeit einer begrenzten beruflichen Unterbrechung vorsieht, und ein Gesetz, das eine Arbeitszeitanpassung durch die Beschäftigten ermöglicht.

Elternurlaub

Gemäß Elternurlaubsgesetz (*Wet Ouderschapsverlof*), das 1991 eingeführt wurde, haben beide Elternteile Anspruch auf einen ununterbrochenen, unbezahlten Teilzeiturlaub von sechs Monaten, der bis zur Vollendung des vierten Lebensjahres des Kindes geltend gemacht werden kann. In der Vergangenheit musste die wöchentliche Arbeitszeit während dieses Urlaubs mindestens 20 Stunden betragen. 1997 wurden die Vorgaben des Gesetzes gelockert, was mit einer Erweiterung des Anwendungsbereiches und einer flexibleren Nutzung verbunden war. Seit diesem Zeitpunkt besteht selbst dann ein Anspruch auf Elternurlaub, wenn die Betroffenen weniger als 20 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Die für die Kinder geltende Altersgrenze wurde auf acht Jahre angehoben. Als Gesamtzahl an Urlaubstagen wurde das 13-fache der wöchentlichen Arbeitszeit festgelegt, während die Dauer des Elternurlaubs, sofern er ununterbrochen wahrgenommen wird, auf längstens sechs Monate begrenzt ist. Der Arbeitnehmer kann einen längeren Urlaub oder mehrere

kürzere beantragen. Der Arbeitgeber darf den Urlaubsantrag des Arbeitnehmers nur ablehnen, wenn er dies mit wichtigen betrieblichen Interessen begründen kann.

Das Elternurlaubsgesetz gilt als Mindestvorgabe und kann durch Tarifvereinbarungen oder einzelbetriebliche Regelungen ergänzt werden. Dies traf 1998 in der Tat auf die Hälfte aller Tarifverträge zu, die sich mit dem gesetzlichen Elternurlaubsanspruch befassen, da sie entweder einen insgesamt längeren Urlaub, eine längere wöchentliche Urlaubszeit oder eine Entgeltfortzahlung während des Urlaubs vorsahen (Spijkerman 1999). Seit Januar 2001 wird die Entgeltfortzahlung während des Elternurlaubs steuerlich gefördert, denn der Arbeitgeber kann 50% des gezahlten Arbeitsentgelts (bis zu einer Grenze von 70% des Mindestlohnes) bei der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen in Abzug bringen.

Die Inanspruchnahme des Elternurlaubs ist eher gering und variiert stark in Abhängigkeit von Wirtschaftssektor und Geschlecht. Im staatlichen Sektor und im Bildungswesen, wo das Arbeitsentgelt während des Urlaubs weitergezahlt wird, wird der Anspruch auf Elternurlaub von etwas mehr als der Hälfte aller anspruchsberechtigten Frauen tatsächlich geltend gemacht. Bei den Männern liegt dieser Anteil knapp unter 50%. In anderen Sektoren, in denen eine Entgeltfortzahlung während des Urlaubs meist nicht vorgesehen ist, ist die Inanspruchnahme der Elternurlaubsregelung sogar noch geringer. Hier wird der Urlaub nur von 30% der Frauen und 7% der Männer in Anspruch genommen. Alles in allem verzichten etwa 75% aller Berechtigten auf ihren Elternurlaubsanspruch.

In einer jüngst erschienenen Studie zur Evaluierung des Systems, die sich auf die Jahre 1991 bis 1999 erstreckt, belegen Grootsholte et al. (2000), dass es sich bei den Beschäftigten, die ihren Urlaubsanspruch geltend machen, in der Hauptsache um Frauen, um Personen mit mittlerem oder hohem Bildungsstand, um solche, die sich aufgrund ihres höheren Einkommens einen unbezahlten Urlaub leisten können, sowie um Personen handelt, die teilzeitbeschäftigt sind. Von Männern, die (annähernd) in Vollzeit beschäftigt sind, wird der Elternurlaub kaum in Anspruch genommen. Der Hauptgrund für eine Geltendmachung des Elternurlaubsanspruchs ist der Wunsch, mehr Zeit mit den Kindern zu verbringen. Insbesondere Männer führen als zweiten Grund an, dass sie ihre Partnerin bei der Versorgung der Kinder unterstützen wollen. Der Hauptgrund für den Verzicht auf den Urlaubsanspruch ist die Tatsache, dass die Betroffenen es sich aus finanziellen Gründen nicht leisten können oder wollen, unbezahlten Urlaub zu nehmen.¹¹ Ein zweiter Grund ist das Fehlen ausreichender, qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuungsmöglichkeiten. Außerdem sind viele davon überzeugt, dass sich ein Elternurlaub negativ auf ihre Karriere auswirken würde. Nach Aussagen der meisten Beschäftigten, die auf ihren Urlaubsanspruch verzichteten, hätten sie sich für den Urlaub entschieden, wenn die finanziellen Folgen weniger schwerwiegend gewesen wären, d. h. wenn während des Urlaubs ein (höheres) Arbeitsentgelt gezahlt worden wäre.

Urlaub und soziale Sicherung

1997 trat eine Änderung des sozialen Sicherungssystems in Kraft (*Wijziging van de Ziektewet, de Wao, de WW en enkele andere wetten*: TK 1997/1998, 25 618), die verhindern sollte, dass sich die Geltendmachung von Urlaubsansprüchen negativ auf die soziale Sicherung auswirkt. Gemäß dem diesem Gesetz zugrunde liegenden, wesentlichen Gedanken bleibt während des Urlaubs der Arbeitsvertrag zwischen Ar-

¹¹ Sofern eine Entgeltfortzahlung tarifvertraglich vereinbart ist, wird nur ein geringer Prozentsatz des Arbeitsentgelts weitergezahlt.

beitgeber und Arbeitnehmer als solches bestehen und nur die Entgeltzahlungen werden bis zum Ende des Urlaubs ausgesetzt. Innerhalb der bestehenden Sozialversicherungssysteme wirkt sich dies dahingehend aus, dass ein Arbeitnehmer, der während des Urlaubs erkrankt oder erwerbsunfähig wird, keinen Anspruch auf Krankengeld bzw. eine Erwerbsunfähigkeitsleistung hat, da die Krankheit bzw. die Erwerbsunfähigkeit zu diesem Zeitpunkt keinen Einkommensausfall nach sich zieht. Davon ausgehend, dass die Entgeltzahlungen bei Ablauf des Urlaubs wieder einsetzen, schreibt das Gesetz vor, dass der betroffene Arbeitnehmer mit Ende des Urlaubs Anspruch auf Krankengeld oder eine Erwerbsunfähigkeitsleistung hat, sollte er zu diesem Zeitpunkt nach wie vor krank bzw. erwerbsunfähig sein. Wird ein Arbeitnehmer im Urlaub arbeitslos, hat er Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung. Ferner sieht das Gesetz vor, dass bei der Beurteilung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung und der Festlegung der Leistungshöhe und -dauer auch Zeiten des unbezahlten Urlaubs angerechnet werden. Es findet auf alle Arten des unbezahltem Urlaubs Anwendung, enthält jedoch den ausdrücklichen Hinweis, dass es nicht mit einem gesetzlichen Anspruch auf unbezahlten Urlaub gleichzusetzen ist.

Die Frage, ob während eines (un)bezahlten Urlaubs ein Leistungsanspruch besteht, ist auch im Hinblick auf betriebliche Sicherungssysteme von Bedeutung. Nach Ansicht der Regierung ist dies ein Bereich, für den die Sozialpartner verantwortlich sind, so dass sie hier nicht tätig werden wird.

Berufliche Unterbrechung

Die aus der Erhebung vorliegenden Daten zeigen, dass ein wesentlicher Teil der erwerbstätigen Bevölkerung der Niederlande einen längerfristigen Urlaub wünscht. Etwa 700.000 Beschäftigte ziehen einen Urlaub in Erwägung, 235.000 haben diesbezüglich bereits Schritte unternommen und 117.000 haben in der Vergangenheit bereits einen längerfristigen Urlaub wahrgenommen (Van der Aa et al. 2000).

Mit dem Gesetz zur Finanzierung beruflicher Unterbrechungen von 1998 (*Wet Financiering Loopbaanonderbreking*: TK 1996/1997, 25 477) strebt die Regierung eine Verbesserung der Möglichkeiten für Arbeitnehmer an, sich zwecks Versorgungsarbeit oder Weiterbildung beurlauben zu lassen. Für die Dauer des Urlaubs wird eine monatliche Bruttobeihilfe in Höhe von NLG 978,- gezahlt. Gleichzeitig soll durch diese Regelung die Arbeitsmarktbeteiligung der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen gefördert werden, denn laut Gesetz kann die Beihilfe nur bewilligt werden, wenn die frei gewordene Stelle für eine Dauer von mindestens 18 Wochenstunden mit einem Arbeitslosen oder Erwerbsbehinderten oder mit einer weiblichen Arbeitskraft besetzt wird, die nach langjähriger Kinderbetreuung wieder in den Beruf zurückkehrt. Das Gesetz enthält den ausdrücklichen Hinweis, dass die darin enthaltenen Bestimmungen *nicht* mit einem gesetzlichen Anspruch auf einen längerfristigen Pflege- oder Bildungsurlaub gleichzusetzen sind. Zunächst müssen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber bezüglich des Urlaubs einigen und erst, nachdem eine Vertretung eingestellt wurde, wird die Beihilfe gezahlt. Wird der Urlaub in Anspruch genommen, um einen an einer tödlich verlaufenden Krankheit leidenden Ehepartner oder Elternteil zu versorgen (so genannter Palliativurlaub), ist die Einstellung einer Vertretung nicht erforderlich. Die Mindesturlaubsdauer beträgt zwei, die Höchstdauer sechs Monate. Ziel der Verknüpfung von Urlaubsregelung und Aktivierungsziel ist nicht nur die

(Wieder)Eingliederung der genannten Gruppen in den Arbeitsmarkt, sondern auch eine haushaltsneutrale Finanzierung.¹²

Eine Evaluierung nach dem ersten Jahr seit Inkrafttreten des Gesetzes (Van der Aa et al. 2000) endete mit einer größeren Enttäuschung. Nur eine sehr geringe Zahl von 217 Beschäftigten hatten die Beihilfe in Anspruch genommen, wohingegen die Regierung von etwa 56.000 Nutzern während der ersten fünf Jahre ausgegangen war. Fast alle Beurlaubten waren im Gesundheits- und Sozialwesen beschäftigt und zwischen 35 und 55 Jahre alt. Zwei Drittel von ihnen waren Frauen, von denen die meisten in Teilzeit arbeiteten, über einen hohen Bildungsstand und ein höheres Einkommen verfügten und durch einen Partner mit eigenem Einkommen abgesichert waren. Es wurden lediglich 67 Vertretungen eingestellt (da im Falle des Palliativurlaubs eine Vertretung nicht erforderlich ist). Als Gründe für die sehr geringe Inanspruchnahme werden von den Evaluatoren eine mangelnde Bekanntheit der Maßnahme bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die fehlende Bereitschaft oder Fähigkeit der Beschäftigten, den finanziellen Verlust zu akzeptieren (die Beihilfe fällt in der Regel erheblich niedriger aus als das wegfallende Arbeitsentgelt), die Negativhaltung des durchschnittlichen Arbeitgebers gegenüber einer längerfristigen Beurlaubung seiner Mitarbeiter, die praktischen Probleme in Verbindung mit der Suche nach einer Vertretung sowie der aktuelle Arbeitskräftemangel genannt, der die Arbeitgeber zwingt, jede Kraft einzustellen, die sie bekommen können.

Arbeitszeit

1993 empfahlen die in der Stiftung der Arbeit vereinten Sozialpartner ihren Mitgliedern, den Antrag eines Beschäftigten auf Anpassung seiner Arbeitszeit nur in jenen Fällen abzulehnen, in denen dies aufgrund entgegenstehender betrieblicher Interessen vom Arbeitgeber vernünftigerweise nicht erwartet werden kann. Diese Empfehlung wurde in zunehmendem Maße in Tarifverträge aufgenommen, was schließlich im Jahr 2000 die Einführung des Arbeitszeitanpassungsgesetzes (*Wet Aanpassing Arbeidsduur*, TK 1998/1999, 26 358) zur Folge hatte. Mit diesem Gesetz erhält jeder Arbeitnehmer das Recht, die vereinbarte Wochenarbeitszeit alle zwei Jahre nach oben oder unten anzupassen, sofern er seit mehr als einem Jahr für seinen aktuellen Arbeitgeber tätig ist. Der Arbeitnehmer muss keine besonderen Gründe für seine Entscheidung angeben, während der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet ist, dem Gesuch des Arbeitnehmers stattzugeben. Eine Ablehnung des Gesuchs ist nur möglich, wenn die Arbeitszeitanpassung mit wichtigen betrieblichen Interessen kollidiert, was vom Arbeitgeber objektiv zu beweisen ist.

Mit diesem Gesetz, das auch als „Teilzeitgesetz“ (*deeltijd wet*) bezeichnet wird, beabsichtigt die Regierung eine Förderung und Erleichterung der Teilzeitarbeit, was verschiedene Gründe hat. Die Teilzeitarbeit würde den Präferenzen der erwerbstätigen niederländischen Männer (von denen sich etwa 20% kürzere Arbeitszeiten wünschen) und der niederländischen Frauen (die durchschnittlich gerne länger arbeiten würden) entgegenkommen, eine gerechtere Verteilung von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zwischen Männern und Frauen ermöglichen, eine flexible Produktion erleichtern und nicht zuletzt zu einer größeren Arbeitsmarktbeteiligung beitragen. Die Regierung geht sogar davon aus, dass infolge dieses Gesetzes bis zu 70.000 zusätzliche Stellen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38 Stunden geschaffen

¹² Die für die Beihilfe anfallenden Kosten werden dadurch ausgeglichen, dass die Arbeitslosenunterstützung bzw. Erwerbsunfähigkeitsleistung entfällt.

werden, weil sich voraussichtlich viele Vollzeitbeschäftigte für eine kürzere Arbeitszeit entscheiden und sich somit teilweise vom Arbeitsmarkt zurückziehen werden (TK 1998/1999, 26 358, Nr. 3, S. 13). Fouarge et al. (1998) äußern sich bezüglich dieser Angaben skeptisch. Nach ihren Berechnungen gibt es unter den niederländischen Beschäftigten 980.000, die sich eine Teilzeitstelle wünschen. Ließen sich ihre Präferenzen realisieren, würden etwa 58.000 Vollzeitstellen frei werden, vorausgesetzt die gesamte wegfallende Arbeitszeit würde durch andere (neue) Mitarbeiter kompensiert. Für Fouarge et al. (1998) ist es jedoch fraglich, ob dies tatsächlich der Fall sein wird, und sie zweifeln auch an, dass sich alle Beschäftigten jetzt, da sie durch das neue Gesetz die Möglichkeit dazu haben, tatsächlich um eine Anpassung ihrer Arbeitszeit bemühen werden. Sollte dies wirklich eintreten, würde sich der derzeitige Arbeitskräftemangel am niederländischen Arbeitsmarkt nur noch verschlimmern.

4.4.2 Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit: geplante Maßnahmen

Der Vorschlag für ein Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit bezieht sich nicht nur auf bestehende Maßnahmen, sondern es werden auch Vorschläge für die Formalisierung bestehender Verfahren unterbreitet und neue Maßnahmen eingeführt.

Formalisierung des Mutterschaftsurlaubs

Derzeit wird weiblichen Beschäftigten im Falle einer Schwangerschaft üblicherweise ein Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen gewährt, der jedoch nur im Bildungswesen und im staatlichen Sektor gesetzlich geregelt ist. Arbeitnehmerinnen im Mutterschaftsurlaub erhalten mindestens 70% ihres Arbeitsentgelts aus der Krankenversicherung. Fast alle Tarifverträge sehen eine Aufstockung des gesetzlichen Krankengeldes von 70% auf 100% vor. Die Regierung schlägt vor, allen Arbeitnehmerinnen einen offiziellen Anspruch auf 16 Wochen Mutterschaftsurlaub und Leistungen in Höhe von 100% des Arbeitsentgelts zu gewähren.

Gemäß Bürgerlichem Gesetzbuch (Art. 629b) kann der erwerbstätige Partner einer Schwangeren unmittelbar nach der Geburt des Kindes zwei Tage bezahlten Urlaub geltend machen. 91% aller Tarifverträge enthalten eine dementsprechende Bestimmung, die auf 70% aller Beschäftigten Anwendung findet (Peters et al. 2000). Die Regierung empfiehlt, die Regelung laut Bürgerlichem Gesetzbuch durch einen formalen Anspruch auf einen zweitägigen, bezahlten Urlaub für alle erwerbstätigen Partner zu ersetzen. Während des Urlaubs wird das Arbeitsentgelt vom Arbeitgeber weitergezahlt.

Formalisierung des „Notfallurlaubs“

Laut Bürgerlichem Gesetzbuch (Art. 629b) haben Arbeitnehmer Anspruch auf Zahlung des Arbeitsentgelts während einer kurzen, aber angemessenen Arbeitsunterbrechung, die erforderlich ist, um ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen (z. B. um die Geburt eines Kindes oder den Tod des Partners eintragen zu lassen) oder bei einer „Katastrophe“, z. B. im Fall eines Wasserschadens oder der plötzlichen Erkrankung eines Kindes, entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Diese Regelung ist nicht mit einem gesetzlichen Anspruch auf einen Notfallurlaub gleichzusetzen. Die Regierung schlägt vor, einen solchen gesetzlichen Anspruch zu schaffen, wobei die derzeit übliche Praxis, d. h. eine Arbeitsunterbrechung von wenigen Stunden bis zu maximal einigen Tagen mit Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber, genau so übernommen werden soll.

Kurzfristiger Pflegeurlaub

Im Rahmen der niederländischen Debatte steht der Begriff „kurzfristiger Pflegeurlaub“ für einen Urlaub von wenigen Tagen bis zu etwa zwei Wochen, durch den Berufstätige die Möglichkeit erhalten sollen, im Haushalt lebende Erkrankte zu versorgen. Ein gesetzlicher Anspruch auf einen solchen Urlaub besteht zurzeit nicht. Die tarifvertraglichen Vereinbarungen, die einen Anspruch auf einen kurzfristigen Pflegeurlaub vorsehen, finden auf nur etwa 20% aller Beschäftigten Anwendung (Peters et al. 2000). In den Augen der Regierung steht dies in einem starken Widerspruch zu ihren Bemühungen, das „Kombinationsszenario“ umzusetzen. Während die Regierung einen umfassenden gesetzlichen Anspruch befürwortet, gehen bei den Sozialpartnern in der Stiftung der Arbeit die Meinungen zu diesem Thema stark auseinander. Als Kompromiss schlägt die Regierung einen gesetzlichen Anspruch auf einen jährlichen Pflegeurlaub von bis zu zehn Tagen mit einer 70%-igen Entgeltfortzahlung vor. Dabei kann der Urlaubsanspruch jedoch nur unter der Bedingung geltend gemacht werden, dass er nicht mit wichtigen Arbeitgeberinteressen kollidiert.

„Urlaubssparen“ (verlofsparen)

Um die Inanspruchnahme eines Bildungs- oder Fortbildungsurlaubs bzw. eines Sabbaticals zu fördern, sind steuerliche Maßnahmen in Vorbereitung, die es einem Arbeitnehmer ermöglichen, bis zu 10% seines aktuellen Arbeitsentgelts für die Finanzierung eines zukünftigen Urlaubs von maximal 12 Monaten zurückzulegen. Auf diese Ersparnisse werden erst Steuern erhoben, wenn sie herangezogen werden, um den Entgeltausfall während des Urlaubs zu kompensieren. Der Urlaub, der mit dem Arbeitgeber abzusprechen ist, darf nicht genutzt werden, um vorzeitig in den Ruhestand zu gehen.¹³

Die Präambel zum Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit enthält das Versprechen der Regierung, die Möglichkeiten für einen langfristigen Pflegeurlaub und einen bezahlten Elternurlaub zu prüfen.

4.4.3 Kinderbetreuung

In den Niederlanden setzte die Einführung und Förderung öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen relativ spät ein, so dass es zurzeit noch immer zu wenig solcher Einrichtungen gibt. Diese späte Entwicklung wird dem Einfluss konfessioneller Parteien der Nachkriegsgesellschaft zugeschrieben, die von einer starken Familien- und Mutterschaftsideologie geprägt waren und sich einer umfassenderen staatlichen Regulierung aufgrund des Subsidiaritätsprinzips widersetzen (Esping-Andersen 1990). Ferner wird behauptet, wegen des Zustroms an Gastarbeitern in den 1960er und 1970er Jahren seien niederländische Frauen als Arbeitskräfte nicht gefragt gewesen, so dass kein Anlass zur Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen bestand (Koopmans/Stavenuiter 1999). Als kulturelle Begründung ließe sich anführen, dass die niederländischen Männer und Frauen in einer Kultur sozialisiert wurden, in der die Mutterrolle hochgehalten wird, was zur Folge hat, dass die Erwerbstätigkeit der Frau abgelehnt und ihre Rolle als Hausfrau und Mutter befürwortet wird. Andererseits ist nach wie vor strittig, ob die Präferenz, die die niederländischen Frauen für die Versorgung ihrer Kinder zeigen, ein Grund oder eine Folge der unangemessenen Kinderbetreuungseinrichtungen ist (Knijn 1998).

¹³ Die Regierung beabsichtigt eine Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer.

Anfang der 1990er Jahre setzte sich die Regierung jedoch für die Schaffung neuer öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen ein, indem sie im Rahmen der Fördermaßnahme Kinderbetreuung (*Stimuleringsmaatregel Kinderopvang*) Zuschüsse an die Gemeinden zahlte und dabei nicht nur die Emanzipation und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen im Auge hatte, sondern auch das volle Potenzial der niederländischen Erwerbsbevölkerung nutzen wollte. Die Gemeinden waren (und sind immer noch) für die Schaffung öffentlicher Einrichtungen zur Betreuung von Kindern während und nach der Schule verantwortlich. Die hierfür gewährten Zuschüsse reichen allerdings nicht aus, so dass sie gezwungen sind, auf eigene Haushaltsgelder zuzugreifen, und auch die Eltern müssen (einkommensabhängige) Beiträge zahlen. Unternehmen haben die Möglichkeit, die in subventionierten Tagesbetreuungscentren zur Verfügung stehenden Einrichtungen für ihre Mitarbeiter anzumieten, was in der Praxis sehr häufig genutzt wird: etwa drei Viertel aller bestehenden Einrichtungen wurden von Unternehmen angemietet. Durch die Fördermaßnahme ist die Zahl der Plätze in Tagesbetreuungsstätten von etwa 20.000 im Jahr 1989 auf derzeit circa 100.000 gestiegen. Dennoch ist nach wie vor ein sehr großer Bedarf an weiteren Einrichtungen vorhanden.¹⁴ Noch begrenzter ist das Angebot an außerschulischen Betreuungsmöglichkeiten für ältere Kinder: Diese Art der Betreuung wird von weniger als einem Prozent der Kinder genutzt (den Dulk et al. 1999).

Tabelle 6 zeigt, dass in den Niederlanden die Kinderbetreuung außerhalb der Familie im Allgemeinen zwar zunimmt, aber immer noch begrenzt ist. Bezeichnend für den Zustand des öffentlichen Angebotes ist die Tatsache, dass der größte Zuwachs bei der häuslichen Betreuung durch ein Kindermädchen zu verzeichnen ist, während der Anteil der Haushalte, die von Tagesbetreuungseinrichtungen Gebrauch machen, weiterhin sehr gering ist.

Tabelle 6

Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch Haushalte mit mindestens einem Kind unter vier Jahren (1987 und 1999, in % der infrage kommenden Haushalte)		
Betreuungseinrichtung	1987 in %	1999 in %
Tagesbetreuungseinrichtung	5	14
Gasteltern	5	3
Kindermädchen	9	31
Kindergarten	27	32
Insgesamt ¹	4	64

1) Kleiner als die Summe der Möglichkeiten aufgrund von Überschneidungen.
Quelle: SCP 2000b, Emancipatiemonitor, S. 89.

Als die Fördermaßnahme 1996 auslief, blieb die Verantwortung für die öffentliche Kinderbetreuung vollständig den Gemeinden überlassen. Inzwischen erhalten sie von der Zentralregierung Pauschaletats, die nicht zweckgebunden sind und somit auch für andere Vorhaben eingesetzt werden könnten. Daher ergriff die Regierung zusätzliche Maßnahmen und führte z. B. 1995 eine Steuerermäßigung für Eltern und

¹⁴ 1998 standen z. B. mehr als 27.000 Kinder auf den Wartelisten der kommunalen Tagesbetreuungseinrichtungen (Keuzenkamp et al. 2000).

Arbeitgeber ein, die Kinderbetreuungsstätten nutzen bzw. einrichten. Darüber hinaus sieht das neue niederländische Steuersystem eine (nach oben begrenzte) Steuerermäßigung für Tagesbetreuungscentren vor; ferner sind Kinderbetreuungskosten für Kinder bis zu 13 Jahren demnächst bis zu einer Jahreshöchstgrenze von circa NLG 16.000 steuerlich absetzbar.

Erst seit kurzem erhalten die niederländischen Gemeinden von der Regierung einen weiteren Zuschuss in Höhe von NLG 250 Mio., der als Anreiz gedacht ist, die Zahl der Plätze in Tagesbetreuungsstätten auf 160.000 zu erhöhen. Außerdem kündigte die Regierung in der Koalitionsvereinbarung von 1998 an, sie werde ein Gesetz über eine umfassende Grundversorgung im Bereich der Kinderbetreuung (*Wet Basisvoorziening Kinderopvang*) vorbereiten. Und schließlich wurde 1999 das Programm für die außerschulische Kinderbetreuung (*Buitenschoolse Kinderopvang*) erweitert, das Kinderbetreuungszuschüsse an alleinstehende Eltern vorsieht, die auf der Suche nach Arbeit sind, gerade erst wieder eine Beschäftigung aufgenommen haben oder zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktposition an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen. Der Zuschuss beläuft sich auf 90% bis 100% der Kinderbetreuungskosten, sofern das Einkommen dieser Eltern 130% des Mindestlohnes nicht überschreitet. Die befristete Maßnahme zur Förderung der außerschulischen Kinderbetreuung (*Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Buitenschoolse Opvang*), in deren Rahmen die niederländischen Gemeinden für jeden neu geschaffenen Betreuungsplatz NLG 3.000 erhalten, zielt auf eine Erhöhung der Anzahl von Einrichtungen für die außerschulische Betreuung von Kindern zwischen vier und zwölf Jahren.

Eine internationale Untersuchung der Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Den Dulk et al. 1999) zeigt, dass sich die niederländische Situation durch eine Kombination aus minimaler öffentlicher Kinderbetreuung, einigen wenigen gesetzlichen Urlaubsregelungen (die meist einen unbezahlten und kurzen Urlaub vorsehen) und einen hohen Anteil an Teilzeitarbeit auszeichnet, wobei die Teilzeitarbeit als die wichtigste Strategie niederländischer Paare zur Lösung von Zeitkonflikten gilt. Deutschland wird als ein Land dargestellt, das ebenfalls über relativ wenige öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen verfügt, wo der Elternurlaub aber relativ lang ist. Den Dulk et al. (1999) unterstellen, dass sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland die Einrichtungen (bzw. ihr Fehlen) eine allgemeine Haltung verdeutlichen, nach der für die Kindererziehung, die im günstigsten Fall innerhalb der Familie stattfindet, nicht der Staat, sondern in erster Linie die Eltern verantwortlich sind.

Bezüglich der Elternurlaubsregelungen, die im Rahmen der Politik zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit eine entscheidende Rolle spielen, zeigt ein Mitte der 1990er Jahre durchgeführter Vergleich europäischer Länder, dass sich die Niederlande hinsichtlich der Tatsache, dass der Elternurlaub gesetzlich geregelt ist, nicht von anderen Ländern unterscheiden. Auch dass ein Arbeitnehmer für den Anspruch auf Elternurlaub mindestens ein Jahr bei seinem aktuellen Arbeitgeber beschäftigt sein muss, ist keine Ausnahme, wenngleich die erforderliche Beschäftigungsdauer in den meisten anderen Ländern kürzer ist und in einigen Fällen erst gar keine Mindestdauer vorausgesetzt wird. Wegen der Höchstdauer von sechs Monaten und der Tatsache, dass dieser gesetzlich geregelte Urlaub unbezahlt ist, nehmen die Niederlande allerdings einen der untersten Ränge ein (Emancipatieraad 1996).

Trotz der ergriffenen Maßnahmen überwiegt die Ansicht, in den Niederlanden würden Männer und Frauen durch das Fehlen von Einrichtungen in ihren Möglichkeiten, Erwerbs- und Versorgungsarbeit zu kombinieren, noch immer erheblich eingeschränkt. Kritisiert wird unter anderem, dass es zu wenige Kinderbetreuungseinrichtungen gibt und diese für Familien mit niedrigerem Einkommen zu teuer sind, die

Öffnungszeiten von Krippen, Geschäften und öffentlichen Einrichtungen nicht auf die Arbeitszeiten abgestimmt sind, zu viele Urlaubsvereinbarungen (bzw. wichtige Elemente davon) zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden müssen, zu viele Urlaubsregelungen lediglich einen unbezahlten Urlaub vorsehen, der infolgedessen nur selten wahrgenommen wird, und es zu viele und zu komplizierte gesetzliche und betriebliche Systeme gibt (Koopmans/Stavenuiter 1999, Den Dulk et al. 1999, SZW 1997b). Es wird angenommen, dass sich in der starken Verbreitung der Teilzeitarbeit die Art und Weise der niederländischen Arbeitnehmer äußert, das Fehlen öffentlicher Betreuungseinrichtungen zu kompensieren.

4.5 Sozialpartner

Aus den bisherigen Ausführungen mag bereits deutlich geworden sein, dass die Sozialpartner sowohl hinsichtlich ihrer Stellungnahmen zu Regierungsvorschlägen als auch auf der Ebene der Tarifverträge und der individuellen Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine wichtige Rolle spielen, was die Flexibilitäts- und Sicherheitspolitik betrifft. Zu den Fragen, die tarifvertraglich geregelt werden können, zählen u. a. die Dauer von Probezeiten, die Bestimmungen für die Umwandlung eines befristeten in einen unbefristeten Arbeitsvertrag sowie die Bestimmungen, die für das Verhältnis zwischen Zeitarbeitsfirma und Leiharbeiter maßgeblich sind. Die Geltendmachung von Elternurlaub, eine berufliche Unterbrechung oder eine Arbeitszeitanpassung muss auf direkter Ebene zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart werden. Wie deutlich wurde, ist die Flexibilitäts- und Sicherheitspolitik von den in der Stiftung der Arbeit vereinten Sozialpartnern bislang relativ stark unterstützt worden (d. h. in jenen Fällen, in denen sie keine zu hohen Kosten verursachte), interessant ist jedoch die Frage, ob und inwieweit die Sozialpartner in der Praxis, das heißt auf der untergeordneten Ebene der sektorspezifischen Vereinbarungen, ebenso progressiv sind. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, inwiefern die Tarifverträge, die in den Niederlanden kurz CAO's¹⁵ genannt werden, Bestimmungen zur Erleichterung, zur Förderung und zum Schutz von Teilzeit- und flexibler Arbeit enthalten. Und inwiefern sie Bestimmungen enthalten, die mit den Pflichten der Arbeitnehmer im Bereich der Versorgungsarbeit in Zusammenhang stehen. Die Informationen zu diesen Fragen, die aus den Studien hervorgehen, die von der niederländischen Arbeitsaufsichtsbehörde zu Tarifverträgen durchgeführt wurden, sind begrenzt. Es lässt sich aber dennoch ein Bild daraus ableiten.

4.5.1 Flexibilisierung der Arbeit

Zur Flexibilisierung der Arbeit liegt eine Studie aus dem Jahr 1995 vor, in deren Rahmen 107 Tarifverträge untersucht wurden, die für 75% der niederländischen Arbeitnehmer gelten (De Jong 1996). Infolge des *Akkoord van Wassenaar* aus dem Jahr 1982, als Regierung und Sozialpartner sich nicht nur auf eine Politik der Lohnzurückhaltung, sondern auch auf die Förderung von Arbeitszeitverkürzungen und Teilzeitarbeit einigten, enthalten fast alle dieser CAO's (98%) eine Vereinbarung zur Verkürzung der Arbeitszeit. Im Durchschnitt gewähren niederländische Unternehmen ihren Mitarbeitern jährlich 13 zusätzliche, bezahlte arbeitsfreie Tage als so genannte Arbeitszeitverkürzungstage (*arbeidsduurverkortingsdagen, adv-dagen*). Die meisten CAO's (75%) enthalten keine Bestimmungen, nach denen diese Tage zu bestimmten Zeiten innerhalb einer Woche, eines Monats oder eines Jahres zu nehmen sind, sondern sie sehen eine flexible Inanspruchnahme durch die Beschäftigten vor. Etwa

¹⁵ Für „Collectieve Arbeids Overeenkomsten“ – Anm. d. Ü.

drei Viertel aller CAO's enthalten Bestimmungen zu *Flex-Arbeitszeiten*, die bei einer vorgegebenen minimalen und maximalen Stundenzahl eine Anpassung der wöchentlichen oder täglichen Arbeitszeit an die Produktionserfordernisse erlauben. Im Anschluss an die Empfehlungen, die die Stiftung der Arbeit 1993 bezüglich einer Förderung der Teilzeitarbeit abgegeben hatte (STAR 1993), räumten etwa die Hälfte der 1994 abgeschlossenen CAO's den Beschäftigten das Recht auf eine Anpassung ihrer Arbeitszeit ein. 1998 waren es 67% der CAO's, die auf 62% aller Beschäftigten Anwendung fanden (Peters et al. 2000). Die meisten dieser CAO's sahen ausschließlich eine Verkürzung der Arbeitszeit vor. Dies stellt eine Abweichung von der Empfehlung der Stiftung dar, denn danach sollte den Beschäftigten auch ein Recht auf eine Arbeitszeitverlängerung eingeräumt werden. Meist galt das Recht auf Arbeitszeitverkürzung nur in bestimmten Situationen, z. B. für den Fall, dass ein Teilzeitarbeitnehmer strukturell bedingt Überstunden leistete. Darüber hinaus trug lediglich eine Minderheit der CAO's der Empfehlung der Stiftung Rechnung, den Beschäftigten das Recht auf Anpassung ihrer Arbeitszeit nur unter der Bedingung einzuräumen, dass wichtige Geschäfts- und Produktionsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Eine 1998 durchgeführte Studie zu Teilzeitregelungen in 118 CAO's (Arbeidsinspectie 1999) ergab, dass gegenüber 1991 der Anteil jener CAO's, die sich u. a. auch mit den Rechten von Teilzeitbeschäftigten befassten, zwar gestiegen war, wegen der Ungenauigkeit oder ungünstigen Spezifizierung vieler Bestimmungen allerdings nicht eindeutig festzustellen war, ob sich die Situation der Teilzeitbeschäftigten in der Praxis wesentlich verbessert hatte. Gegenüber der Situation von 1986 ist allerdings ein Fortschritt zu erkennen, denn zum damaligen Zeitpunkt enthielt so gut wie gar kein CAO spezielle Bestimmungen zur Teilzeitarbeit.

4.5.2 Erwerbs- und Versorgungsarbeit

Die CAO-Bestimmungen zu Fragen der Erwerbs- und Versorgungsarbeit lassen sich auf der Grundlage einer Studie von 1998, in deren Rahmen 123 CAO's untersucht wurden (Spijkerman 1999), sowie einer zweiten, ebenfalls aus dem Jahr 1998 stammenden Untersuchung von 132 CAO's darstellen, die auf etwa 90% aller im Jahr 1998 beschäftigten Arbeitnehmer Anwendung fanden (Peters et al. 2000).

Neben dem gesetzlich geregelten Mutterschaftsurlaub sehen nur 5% der CAO's zusätzliche Ansprüche z. B. auf einen (un)bezahlten Urlaub vor, der vor oder nach dem gesetzlichen Mutterschaftsurlaub wahrgenommen werden kann. Sie gelten allerdings für etwa 17% der Beschäftigten. Fast alle CAO's (91%) gewähren (männlichen) Beschäftigten einige freie Tage anlässlich der Geburt eines Kindes. In den meisten Fällen werden ein bis fünf Tage bezahlter Urlaub gewährt, wobei der Durchschnitt bei zwei Tagen liegt. Nur wenige der CAO's sehen die Möglichkeit eines unbezahlten längerfristigen Urlaubs vor. Laut 40% aller CAO's haben die Beschäftigten bei Adoption eines Kindes Anspruch auf einen bezahlten Urlaub, der in den meisten Fällen jedoch auf zwei Tage begrenzt ist. Die Hälfte der CAO's enthalten Bestimmungen, die über den gesetzlichen Anspruch auf den per Elternurlaubsgesetz von 1991 eingeführten Elternurlaub hinausgehen, indem sie entweder einen insgesamt längeren Urlaub, eine längere wöchentliche Urlaubszeit oder höhere Entgeltzahlungen vorsehen. Für den Fall, dass ein Arbeitnehmer unvorhergesehen dringende geschäftliche Angelegenheiten oder Versorgungsaufgaben innerhalb der Familie zu erledigen hat, sehen etwa die Hälfte aller CAO's einen Anspruch auf „Notfallurlaub“ (*calamiteiten verlof*) vor. In den meisten Fällen werden hierfür ein bis zehn Tage bezahlter Urlaub gewährt. Der Pflegeurlaub (*zorgverlof*) für den Fall, dass ein Familienangehöriger krank wird und versorgt werden muss, ist in etwa einem Viertel aller CAO's geregelt.

In 50% der Fälle ist dieser Urlaub unbezahlt. Ein weiteres Fünftel der CAO's enthält Urlaubsregelungen, bei denen nicht klar wird, ob sie nur in Notfällen Anwendung finden oder auch in anderen Situationen, in denen ein Versorgungsbedarf gegeben ist. Alles in allem enthalten etwa zwei Drittel der CAO's Bestimmungen bezüglich eines Notfall- oder sonstigen Pflegeurlaubs. Das Gesetz zur Finanzierung beruflicher Unterbrechungen von 1998 schreibt vor, dass ein Arbeitnehmer, der den Wunsch hat, seine berufliche Laufbahn zu unterbrechen, um Versorgungsaufgaben zu übernehmen oder sich weiterzubilden, ggf. einen Anspruch auf bezahlten Urlaub hat, wenn er durch einen Arbeitslosen oder einen Sozialleistungsbezieher vertreten wird. Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes hatten nur 27% der Beschäftigten einen vergleichbaren, tarifvertraglich geregelten Anspruch auf eine berufliche Unterbrechung. Etwa ein Drittel der CAO's sieht das so genannte Urlaubssparen vor, d. h. die Möglichkeit, über mehrere Jahre auf die Inanspruchnahme der *adv-dagen* zu verzichten, um sie später an einem Stück wahrzunehmen. Was schließlich die Kinderbetreuung betrifft, so finden auf 71% aller Beschäftigten tarifvertragliche Regelungen zu diversen Maßnahmen Anwendung. Ein Viertel der entsprechenden CAO's sieht Kinderbetreuungsmöglichkeiten lediglich für Kinder unter fünf Jahren vor, während andere auch ältere Kinder bis zu 12 Jahren berücksichtigen. In den meisten Fällen geht es um Kindergartenbetreuungseinrichtungen, die ausschließlich von den weiblichen Beschäftigten genutzt werden können.

Gegenüber 1990 hat sich die Situation verbessert (Spijkerman 1999): Die Zahl der CAO's mit Bestimmungen zum Adoptionsurlaub hat sich verdoppelt und die durchschnittliche Anzahl der vorgesehenen Urlaubstage ist gestiegen; die Zahl der CAO's, die Bestimmungen bezüglich eines Notfallurlaubs enthalten, hat sich mehr als verdoppelt; der Prozentsatz an CAO's mit Pflegeurlaubsvereinbarungen ist von 21% auf 28% gestiegen.

Alle Studien zur Erwerbs- und Versorgungsarbeit in CAO's zeigen, dass es zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbranchen große Unterschiede gibt, was die Existenz und den Umfang an Vereinbarungen und Regelungen betrifft. Keuzenkamp et al. (2000) unterscheiden in Abhängigkeit von der Existenz zusätzlicher Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Kinderbetreuung und sonstiger Maßnahmen zur Erleichterung der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit fünf verschiedene Branchengruppen. In der ersten Gruppe sind nur sehr wenige, per CAO oder auf betrieblicher Ebene getroffene Vereinbarungen vorhanden. Hierzu zählen Sektoren mit einem traditionell hohen Anteil an Saisonarbeit und/oder geringfügiger Beschäftigung: Landwirtschaft, der größte Teil des Einzelhandels, Zeitarbeitsfirmen und Reinigungsunternehmen. In der zweiten Gruppe, die fast den gesamten industriellen Sektor abdeckt, erstrecken sich die Zusatzvereinbarungen lediglich auf die Teilzeitarbeit. Die dritte Gruppe ist durch Sonderregelungen in Verbindung mit dem Elternurlaub gekennzeichnet, während die Teilzeitarbeit weniger Beachtung findet. Traditionell gehören hierzu (halb)öffentliche Sektoren, in denen „männliche Arbeit“ verrichtet wird, wie Bahn-, Post- und Energiedienstleister. In einer vierten Gruppe ist die Kinderbetreuung relativ umfassend geregelt. Diese Gruppe setzt sich aus Leichtindustrie und Baugewerbe zusammen. In der fünften Gruppe finden die meisten der verschiedenen Vereinbarungen eine relativ umfassende Berücksichtigung. Zu dieser Gruppe zählen der staatliche Sektor sowie das Bildungs-, das Gesundheits- und das Bankwesen. Ferner ergab die Studie von Keuzenkamp et al. (2000), dass zwischen diesen Branchenarten und der Art der beschäftigten Arbeitnehmer ein eindeutiger Zusammenhang besteht: In der ersten und zweiten Gruppe, wo es die wenigsten Vereinbarungen gibt, werden eher Frauen aus „kleinen Eineinhalb-

Einkommen“-Haushalten beschäftigt (Frauen mit kleinen Teilzeitjobs und Männer mit Vollzeitstellen). In der vierten und fünften Gruppe, wo bessere Möglichkeiten vorhanden sind, werden hingegen eher Personen aus „großen Eineinhalb-Einkommen“-Haushalten (d. h. solche mit größeren Teilzeitjobs) beschäftigt.

Und schließlich wurde deutlich, dass der Anspruch auf Arbeitslosen-, Kranken- oder Erwerbsunfähigkeitsleistungen aus den gesetzlichen Sozialversicherungen seit 1997 durch einen unbezahlten Urlaub nicht unterbrochen wird. Die Frage nach einem sozialen Schutz während eines Urlaubs stellt sich auch im Zusammenhang mit den betrieblichen Systemen der zweiten Säule, die zusätzliche Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, Altersrenten oder Hinterbliebenenrenten gewähren. Nach Ansicht der Regierung ist dies eine Angelegenheit der Sozialpartner, so dass sie diesbezüglich keine Maßnahmen ergreifen wird. Laut den Ergebnissen einer umfassenden Studie, in deren Rahmen Hornstra et al. (2000) betriebliche Pensionsfonds und Tarifverträge untersuchten, die auf 90% aller niederländischen Arbeitnehmer Anwendung finden, haben die Sozialpartner relativ gute Regelungen für eine Absicherung im Urlaub getroffen. Bei 77% aller Beschäftigten wird der Anspruch auf eine betriebliche Alters-, Hinterbliebenen- oder Erwerbsunfähigkeitsrente nicht durch Zeiten eines (un)bezahlten Urlaubs beeinträchtigt. Hinsichtlich der verschiedenen Urlaubsarten gibt es kaum Unterschiede: In 99,7% bleibt der Anspruch auf Elternurlaub durch den Urlaub unberührt, in 76% der Anspruch auf Adoptionsurlaub, in 82% auf Pflegeurlaub, in 81% auf Notfallurlaub und in 76% auf Sabbaticals. Im landwirtschaftlichen Sektor sind diese Fragen weniger umfassend geregelt, während die besten Vereinbarungen im staatlichen Sektor, im Erziehungs-, Gesundheits- und Bankwesen sowie im Sektor der Geschäftsdienstleistungen bestehen. Zu den am wenigsten abgesicherten Gruppen zählen in der Hauptsache Frauen mit kleinen Teilzeitjobs und Flex-Arbeitnehmer.

Zusammenfassend hat sich die tarifvertraglich geregelte Flexicurity im Laufe der 1990er Jahre verbessert. Offenbar sehen viele CAO's für Teilzeitarbeitnehmer, schwangere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Vaterschaftsurlaub relativ umfassende Ansprüche vor. Auch die Kinderbetreuung ist offenbar zu einem Standardthema von CAO's geworden. Etwa die Hälfte aller CAO's sehen zusätzliche Ansprüche auf Elternurlaub und Notfallurlaub vor, jedoch bietet nur etwa ein Viertel Möglichkeiten für einen kurzfristigen Pflegeurlaub. Alles in allem gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen CAO's und den verschiedenen Wirtschaftsbranchen, was gleichbedeutend damit ist, dass viele Beschäftigte noch immer nicht mehr erwarten können, als die eher unzureichenden gesetzlichen Vereinbarungen vorsehen.

5. Zusammenfassung und Fazit

Im vorliegenden Bericht wurden die niederländischen Tendenzen zur Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensformen sowie die entsprechende, von der niederländischen Regierung in den Bereichen Teilzeitarbeit, soziale Sicherung, Arbeitsrecht und Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ergriffene Flexicurity-Politik vorgestellt und analysiert.

Zahlen zur Erwerbs- und Versorgungsarbeit

Der Anteil der flexiblen Arbeit war in den Niederlanden steigend, stabilisierte sich jedoch in den vergangenen Jahren und macht derzeit bescheidene 9% der Gesamtbeschäftigung aus. Aus europäischer Sicht entspricht der Prozentsatz der niederländischen Flex-Arbeit dem Durchschnitt. Ein unbefristeter Arbeitsvertrag ist nach wie vor

die Norm und wird von den meisten Flex-Arbeitnehmern präferiert. Deren Chancen, ihre Präferenzen auch umzusetzen, sind aufgrund des derzeitigen, gravierenden Arbeitskräftemangels am niederländischen Arbeitsmarkt steigend. Nicht in allen Wirtschaftsbranchen ist die Flex-Arbeit gleich stark verbreitet. Im Handel und im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo die Produktion von Dienstleistungen nicht auf die üblichen Bürozeiten beschränkt ist, liegt sie weit über dem Durchschnitt, im Bildungswesen und im staatlichen Sektor ist sie dagegen sehr selten. Ferner lässt sich eine ungleiche Verteilung auf die verschiedenen Arten von Arbeitnehmern feststellen: Bei Frauen ist der Anteil der Flex-Arbeit doppelt so hoch wie bei Männern. Dasselbe gilt für gering Gebildete im Gegensatz zu höher Gebildeten, und bei Jugendlichen bis zu 24 Jahren ist sie sogar viermal häufiger als bei den Über-50-Jährigen.

Auch der Anteil der Teilzeitarbeit ist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen gestiegen. Hier stehen die Niederlande europaweit an der Spitze. Zwei Drittel der weiblichen und fast ein Fünftel der männlichen Beschäftigten arbeiten in Teilzeit. In den Niederlanden ist die Teilzeitarbeit weniger ein Indikator für eine Marginalisierung, denn die meisten Teilzeitbeschäftigten entscheiden sich aus freien Stücken für diese Art der Beschäftigung. Grundsätzlich gelingt es den niederländischen Frauen offenbar auf diese Weise, Erwerbs- und Versorgungsarbeit miteinander zu kombinieren. Für Männer ist die Teilzeitarbeit in erster Linie eine Möglichkeit, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen oder aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Der Großteil der männlichen Teilzeitbeschäftigten ist jünger als 24 oder älter als 55 Jahre. Viele der vollzeitbeschäftigten Männer wünschen sich kürzere Arbeitszeiten; dies steht allerdings immer noch in Widerspruch zu der Unternehmenskultur, so dass Männer negative Folgen für ihre Karriere befürchten. Frauen mit einem kleinen Teilzeitjob würden im Allgemeinen gerne länger arbeiten. Auch ist die Teilzeitarbeit ungleich verteilt. Im Gesundheitswesen und im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo traditionell ein großer Teil der weiblichen Arbeitskräfte beschäftigt ist, ist sie sehr stark verbreitet, während sie in den von Männern dominierten Sektoren, nämlich Industrie, Transportwesen und Baugewerbe sehr selten ist. Frauen mit geringem Bildungsstand haben eine geringere wöchentliche Arbeitszeit als solche mit einer höheren Bildung. Bei den Männern sind die Unterschiede gering.

Was die Muster bei der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit betrifft, spielt es eine wichtige Rolle, dass sich die Arbeitsmarktbeteiligung der niederländischen Frauen in den vergangenen 30 Jahren fast verdoppelt hat, wobei der Zuwachs in den 1990er Jahren besonders stark war. In den vergangenen 15 Jahren hat sich das Verhältnis von Haushalten mit einem zu Haushalten mit zwei Einkommen umgekehrt. Derzeit verfügt etwa ein Drittel der niederländischen Haushalte über nur ein Einkommen, während 55% zwei Einkommen beziehen. Der bei Weitem häufigste Haushaltstyp ist dabei der so genannte Eineinhalb-Einkommen-Haushalt, wo der Mann in Vollzeit beschäftigt ist, während die Frau einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht. Durch diesen Trend ist in den niederländischen Haushalten ein gewisser Druck in Bezug auf die Versorgungsaufgaben entstanden. Im Laufe der vergangenen 25 Jahre hat sich die Zeit, die Männer im Wochendurchschnitt für Versorgungsarbeit aufbringen, um etwa vier Stunden verlängert, wobei gleichzeitig auch ihre wöchentliche Arbeitszeit um zwei Stunden gestiegen ist. Die niederländischen Frauen verbringen hingegen fünf Stunden weniger mit Versorgungsaufgaben und sind dafür fünf Stunden länger erwerbstätig. Somit haben die niederländischen Männer im Durchschnitt offenbar einen Teil der Versorgungsaufgaben übernommen, als ihre Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnahmen. Der ihnen dadurch entstehende größere Zeitdruck könnte eine Erklärung dafür sein, dass viele eine Stelle bevorzugen, in der sie nicht

in Vollzeit beschäftigt sind. Auch die Tatsache, dass sich die Struktur der niederländischen Haushalte drastisch geändert hat, stellt eine äußerst relevante Entwicklung dar. Im Gegensatz zu den 1960er und 1970er Jahren, als sich die meisten Haushalte aus einem verheirateten Paar mit Kindern zusammensetzten, ist die Zahl der Single-Haushalte heute ebenso hoch wie die der Paarhaushalte. Die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit ist nicht nur für Haushalte problematisch, in denen beide Partner erwerbstätig sind, sondern auch für erwerbstätige Singles und allein-stehende Eltern.

Teilzeitarbeitspolitik

Die Teilzeitarbeit ist in den Niederlanden weit verbreitet. In den vergangenen zwanzig Jahren wurde sie von der Regierung und den Sozialpartnern aktiv gefördert. Sie ist sowohl bei der erwerbstätigen Bevölkerung und insbesondere bei den niederländischen Frauen beliebt als auch bei den Arbeitgebern, die eine flexible Produktion von Waren und Dienstleistungen anstreben. Ausgehend von der Gleichbehandlung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten hat die Regierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die zu einer höchst „teilzeitfreundlichen“ Situation sowohl im Bereich der sozialen Sicherung als auch im Arbeitsrecht geführt haben. Mit der jüngsten Maßnahme wurde allen Arbeitnehmern das Recht eingeräumt, ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit nach oben oder unten anzupassen. Ein Arbeitgeber darf dies nur verweigern, wenn die betrieblichen Interessen dadurch in schwerwiegendem Maße beeinträchtigt werden.

Im Bereich der sozialen Sicherung finden auf Teilzeitarbeitnehmer dieselben Versicherungsgrenzen Anwendung wie auf Vollzeitbeschäftigte.

Flex-Arbeit und soziale Sicherung

Für Flex-Arbeitnehmer sieht die Situation anders aus. Im Rahmen mehrerer Studien wurden zahlreiche (administrative) Schwierigkeiten und Probleme im Zusammenhang mit dem sozialen Schutz der Flex-Arbeitnehmer aufgelistet. Schätzungsweise ein Drittel der Flex-Arbeitnehmer ist nicht oder nicht ausreichend gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit und Krankheit abgesichert. Ferner machen sie ihre Leistungsansprüche offenbar sehr häufig nicht geltend, hauptsächlich aus Unwissenheit oder einer Fehlinterpretation der Vorschriften durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Es besteht die Gefahr, dass sich die Arbeitgeber die Flex-Arbeit zunutze machen, um die durch die Sozialversicherungssysteme und das Arbeitsrecht bedingten Kosten und Rigiditäten zu vermeiden. Die Regierung ist sich dieser Probleme bewusst, beschränkt sich jedoch auf eine enge Auswahl von Fragen, die sich auf den Zugang zur Arbeitslosenunterstützung und zum Krankengeld, die Arbeitsverpflichtung für Arbeitslose, die Verdienstgrundlage zur Berechnung der Leistungen und den Zugang zu betrieblichen Pensionsfonds beziehen. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass sie die Probleme für unwesentlich hält, aber weitere Studien zugesagt und einige Lösungsvorschläge unterbreitet hat. Der Sozialökonomische Rat stimmte den meisten Regierungsstandpunkten zu, u. a. auch der Ansicht, die Situation in Bezug auf den sozialen Schutz der Flex-Arbeitnehmer sei relativ akzeptabel. Sowohl die Regierung als auch der Rat weisen auf die positiven Auswirkungen hin, die das Flex-Gesetz auf den Sozialversicherungsschutz der Flex-Arbeitnehmer hat.

Innerhalb der Sozialversicherungssysteme wurden in den vergangenen fünf Jahren keine Änderungen zur Verbesserung des Schutzes der Flex-Arbeitnehmer vorgenommen. Offensichtlich zeigt sich hier eine Art Paradoxon. Wenn eine Verbesserung bedeutet, dass zusätzliche Vorschriften notwendig sind, um die verschiedenen Arten

von flexiblen Verträgen, Beschäftigungszeiten, Arbeitseinkommen etc. berücksichtigen zu können, dann könnte das Ergebnis das genaue Gegenteil des angestrebten Ziels sein. Grund dafür ist die Tatsache, dass relativ viele der oben erwähnten Schwierigkeiten mit der gesetzlichen und administrativen Komplexität der zentralen Begriffe und Kriterien der Sozialversicherungssysteme in Verbindung stehen.

Flex-Arbeit und das Arbeitsrecht

Um ein neues Gleichgewicht zwischen flexibler Produktion von Waren und Dienstleistungen einerseits und dem Schutz und der Sicherheit flexibler Arbeitnehmer andererseits zu finden, wurden zwei neue Gesetze erlassen, nämlich das WAADI und das Flex-Gesetz, die von den in der Stiftung der Arbeit vereinten Sozialpartnern sehr positiv angenommen wurden. Mit Einführung des WAADI wurden die für die Arbeitskräfteüberlassung durch Zeitarbeitsfirmen erforderliche gesetzliche Genehmigung abgeschafft und das Verbot, für eine Dauer von mehr als einem halben Jahr bei ein und demselben entleihenden Unternehmen in Zeitarbeit tätig zu sein, aufgehoben. Mit dem Flex-Gesetz werden die Kündigungsverfahren vereinfacht und verkürzt und die Möglichkeiten für (erfolgreiche) befristete Verträge und Probezeiten erweitert. Gleichzeitig führt es zu einer Verbesserung der sozialen Sicherung der Flex- und Leiharbeitnehmer, indem es die Vorschriften bezüglich der Existenz rechtsgültiger Arbeitsverträge (als Voraussetzung für einen Sozialversicherungsschutz) klarstellt, die Entgeltansprüche von Arbeitnehmern auf Abruf verbessert und klarstellt, dass es sich bei dem Beschäftigungsverhältnis zwischen Leiharbeitnehmer und Zeitarbeitsfirma um einen regulären Arbeitsvertrag handelt (d. h. nach 26-wöchiger Beschäftigung). Das Flex-Gesetz lässt viel Raum für eine weitere Spezifizierung seiner Vorschriften im Rahmen von Tarifverträgen. Gleich zu Anfang einigten sich die Sozialpartner auf zusätzliche Regelungen bezüglich des Arbeitsvertrages zwischen Leiharbeitnehmer und Zeitarbeitsfirma.

Die Studien zur Evaluierung des Flex-Gesetzes lassen darauf schließen, dass sich die Situation für Flex- und Leiharbeitnehmer verbessert hat und die Zahl der Streitigkeiten über die Anwendung neuer Vorschriften in konkreten Situationen bis dato erheblich geringer ausfällt als erwartet. Ferner weisen sie darauf hin, dass dies nicht nur eine Folge des Flex-Gesetzes, sondern auch des gravierenden Arbeitskräftemangels ist, der sich in den vergangenen Jahren am niederländischen Arbeitsmarkt gezeigt hat und die Position der Beschäftigten gegenüber ihren Arbeitgebern erheblich stärkt. Eine abschließend positive Beurteilung des Flex-Gesetzes ist erst möglich, nachdem die Auswirkungen einen wirtschaftlichen Abschwung (der die Position der Beschäftigten schwächen würde) überdauert und die Sozialpartner tarifvertragliche Regelungen vereinbart haben, die über die aktuellen Vorschriften hinausgehen.

Erwerbs- und Versorgungsarbeit

Seit Mitte der 1980er Jahre zählte die Förderung der Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit zu den vorrangigen Zielen der niederländischen Regierung, die damit die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen und eine gerechtere Verteilung der Versorgungsaufgaben zwischen Männern und Frauen anstrebte. Mitte der 1990er Jahre wurde das Kombinationsszenario als politisches Ziel für das kommende Jahrzehnt ausgewählt. Bei diesem Szenario gehen beide Partner eines Haushaltes jeweils 30 bis 35 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nach (und erlangen dadurch wirtschaftliche Unabhängigkeit), während sie jeweils 20 bis 25 Wochenstunden für die Versorgungsarbeit aufwenden. Im Zusammenhang mit einer Freistellung

von der Arbeit, beruflichen Unterbrechungen, der Arbeitszeit und der Kinderbetreuung wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen.

Die Erörterung dieser Maßnahmen führte zu dem Ergebnis, dass die Politik in erster Linie von dem Ziel einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen geleitet wird, damit diese wirtschaftlich unabhängig werden, und weniger von der Absicht, Männer zur Verrichtung von Versorgungsarbeit zu motivieren. Somit findet ausschließlich der Erwerbsarbeitsaspekt des Kombinationsszenarios Berücksichtigung. Bei genauer Betrachtung des neu eingebrachten Gesetzes über Erwerbs- und Versorgungsarbeit, das die Regierung als ihr Kernstück in diesem Bereich präsentierte, kommt man zu dem Schluss, dass es keine grundlegenden Änderungen geben wird. Einige bestehende Praktiken bezüglich des Mutterschafts- und des Notfallurlaubs werden formalisiert, ohne dem allzu viel hinzuzufügen. Der Elternurlaub sowie die Möglichkeiten für eine berufliche Unterbrechung werden kaum in Anspruch genommen, da es sich hier um unbezahlten Urlaub handelt. Selbst in den Sektoren, in denen der Elternurlaub bezahlt ist, wie im staatlichen Sektor und im Bildungswesen, wird er nur zu 50% genutzt. Wenn es um eine beträchtliche Erweiterung von Urlaubsregelungen geht, wie dies beim kurz- und langfristigen Pflegeurlaub der Fall ist, sind die Sozialpartner in der Stiftung der Arbeit sehr geteilter Meinung, so dass die Regierung eine Minimalmaßnahme mit höchstens zehn Tagen pro Jahr vorschlägt (im Fall des kurzfristigen Pflegeurlaubs) oder sich dafür ausspricht, „die Angelegenheit weiter zu prüfen“ (beim langfristigen Pflegeurlaub¹⁶). Offenbar darf die Umsetzung der Regierungsziele nicht allzu kostspielig sein und keinen negativen Einfluss auf das Verhältnis zwischen Regierung und Sozialpartnern haben. Ein weiterer Grund, mit der Begeisterung für das geplante Gesetz über Erwerbs- und Versorgungsarbeit zurückhaltend zu sein, ist die Tatsache, dass der Elternurlaub, eine Arbeitszeitanpassung und berufliche Unterbrechungen insofern der Zustimmung des Arbeitgebers bedürfen, als dieser sie ablehnen kann, wenn sie mit den betrieblichen Interessen kollidieren. Es überrascht nicht, dass die Niederlande bei einem internationalen Vergleich einen der unteren Plätze einnehmen, wenn es um die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Versorgungsarbeit geht. In der Praxis können die aktuellen Vereinbarungen zu vertikalen und horizontalen Spaltungen führen. Vertikal besteht bereits eine Spaltung zwischen den niedrigeren Einkommen, die die Möglichkeiten für einen (unbezahlten) Urlaub wegen der finanziellen Folgen nicht in Anspruch nehmen, und den höheren Einkommen, die sich einen Urlaub eher leisten können. Horizontal könnte sich die Spaltung zwischen Frauen, die sich für Versorgungsaufgaben beurlauben lassen, und Männern, die vor allem für Bildungszwecke einen Urlaub in Anspruch nehmen, verstärken.

Wegen des großen Arbeitskräftemangels stößt eine bedeutende Erweiterung der Urlaubsregelungen zurzeit auf den Widerstand der Arbeitgeber. Diese Haltung könnte sich ändern, sobald der Mangel (durch einen wirtschaftlichen Abschwung, einen weiteren Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen in Form von Vollzeitstellen, oder durch beides) behoben ist.

Sozialpartner

In den Niederlanden spielen die Sozialpartner sowohl hinsichtlich ihrer Stellungnahmen zu Regierungsvorschlägen als auch auf der Ebene der Tarifverträge und der individuellen Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine wichtige Rolle, was die Flexibilitäts- und Sicherheitspolitik betrifft. Zu den Fragen, die tarifver-

¹⁶ Ein Bericht über eine Erhebung, die bezüglich der öffentlichen Nachfrage nach einer solchen Maßnahme durchgeführt wurde, wurde soeben erst veröffentlicht (SCP 2001).

traglich geregelt werden können, zählen u. a. die Dauer von Probezeiten, die Bestimmungen für die Ablösung eines befristeten durch einen unbefristeten Arbeitsvertrag sowie die Bestimmungen, die für das Verhältnis zwischen Zeitarbeitsfirma und Leiharbeitnehmer maßgeblich sind. Die Geltendmachung von Elternurlaub, eine berufliche Unterbrechung oder eine Arbeitszeitanpassung muss auf direkter Ebene zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart werden. Bislang wurde die Flexibilitäts- und Sicherheitspolitik von den in der Stiftung der Arbeit vereinten Sozialpartnern relativ stark unterstützt (d. h. in jenen Fällen, in denen sie keine zu hohen Kosten verursachten), interessant ist jedoch die Frage, ob und inwieweit die Sozialpartner in der Praxis, das heißt auf der untergeordneten Ebene der sektorspezifischen Vereinbarungen, ebenso progressiv sind. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, inwiefern die Tarifverträge bzw. CAO's Bestimmungen zur Erleichterung, zur Förderung und zum Schutz von Teilzeit- und flexibler Arbeit enthalten. Und inwiefern sie Bestimmungen enthalten, die mit den Pflichten der Arbeitnehmer im Bereich der Versorgungsarbeit in Zusammenhang stehen. Mehrere Studien haben gezeigt, dass sich die tarifvertraglich geregelte Flexicurity im Laufe der 1990er Jahre verbessert hat. Es sieht so aus, als sähen viele CAO's für Teilzeitarbeitnehmer, schwangere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Vaterschaftsurlaub relativ umfassende Ansprüche vor. Auch die Kinderbetreuung ist offenbar zu einem Standardthema von CAO's geworden. Etwa die Hälfte aller CAO's sehen zusätzliche Ansprüche auf Elternurlaub und Notfallurlaub vor, jedoch bietet nur etwa ein Viertel Möglichkeiten für einen kurzfristigen Pflegeurlaub. Alles in allem gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen CAO's und den verschiedenen Wirtschaftsbranchen, was gleichbedeutend damit ist, dass viele Beschäftigte noch immer nicht mehr erwarten können, als die eher unzureichenden gesetzlichen Vereinbarungen vorsehen.

Fazit

Alles in allem wurde deutlich, dass die Teilzeitarbeit in den Niederlanden sehr verbreitet ist und im Bereich der sozialen Sicherung relativ starke Berücksichtigung findet. Der Anteil der Flex-Arbeit stabilisiert sich bei bescheidenen 9% aller Jobs. Die Arbeitsmarktposition der Flex-Arbeitnehmer hat sich durch das Flex-Gesetz verbessert, wenngleich davon ausgegangen wird, dass auch der aktuelle Arbeitskräftemangel einen wichtigen Einfluss hatte. Es bestehen nach wie vor ernsthafte Probleme im Zusammenhang mit dem sozialen Schutz der Flex-Arbeitnehmer. Was die Kombination von Erwerbs- und Versorgungsarbeit betrifft, so lässt sich der Schluss ziehen, dass der größte Teil der Versorgungsarbeit noch immer von den Frauen geleistet wird und sie das fehlende Angebot an Betreuungs- und Urlaubsmöglichkeiten in den Niederlanden durch die Annahme von Teilzeitjobs kompensieren. Die geplanten neuen Maßnahmen sehen keine wesentliche Verbesserung der Ansprüche und Einrichtungen vor und lassen einen gewissen Raum für individuelle Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Literaturverzeichnis

- Arbeidsinspectie (1999): Deeltijdarbeid in CAO's, Arbeidsinspectie, Den Haag.
- Atkinson, J. (1984): Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS, Brighton.
- Baenen, N./Bosch, L. (1997): Sociale zekerheid ook voor flexibele arbeidskrachten? Ontwikkelingen op het terrein van flexibilisering en effecten op sociale zekerheid, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, VUGA, Den Haag.
- Cie. Dagindeling (1998): Tijd voor arbeid en zorg, Commissie Dagindeling, Den Haag.
- Courbier, S. (2000): Part-time work in Europe: challenges and outlook, in: Pieters, D (Hrsg.): Changing work patterns and social security, EISS Yearbook 1999, Kluwer Law International, Den Haag, S. 109-132.
- De Jong, F. (1996): Flexibilisering van de arbeid: een onderzoek naar flexibilisering in CAO's, Arbeidsinspectie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- De Klaver, P./Klein Hesselink, D./Miedema, E./Schlangen, C. (2000): Ervaringen met en effecten van de Wet flexibiliteit en zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier, Den Haag.
- Den Dulk, A./van Doorne-Huiskes/Schippers, J. (Hrsg.) (1999): Work-Family arrangements in Europe, Thela Thesis, Amsterdam.
- Dunnewijk, T./Lammertsma, A. (1999): De onstuimige groei van flexibele arbeid, in: ESB, Bd. 84, Nr. 4191, S. 157-159.
- EK (1997/1998a): Wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale verzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof. Gewijzigd voorstel van wet. 25 618, Kamerstukken I, Eerste Kamer.
- EK (1997/1998b): Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en van enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid). Gewijzigd voorstel van wet. 25 263, Kamerstukken I, Eerste Kamer.
- Emancipatieraad (1996): Met zorg naar nieuwe zekerheid: advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsbeleid, Emancipatieraad, Den Haag.
- Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, Polity Press, Cambridge.
- Fouarge, D./Kerkhofs, M./de Voogd, M./Vosse, J.P./de Wolff, C. (1998): Trendrapport Aanbod van Arbeid 1999, OSA publikatie A169, OSA, Tilburg University, Tilburg.
- Fouarge, D./Kerkhofs, M./Vosse, J.P. (2000): Wenstijdwet en krappe arbeidsmarkt, in: Economisch-statistische Berichten ESB, Bd. 85, Nr. 4273, S. 768-770.
- Fouarge, D./Kerkhofs, M. (2000): Krappe markt remt flexibilisering, in: Economisch-statistische Berichten ESB, Bd. 85, Nr. 4240, S. 80-83.
- Freeman, R. (1998): War of the models: which labour market institutions for the 21st century, in: Labour Economics, Nr. 5, S. 1-24.

- Goul Andersen, J./Bendix Jensen, J. (2001): Employment and unemployment in European countries, 1970-2000, in: Goul Andersen, J./Clasen, J./v. Oorschot, W./Halvorsen, K. (Hrsg.): Unemployment and unemployment policies in Europe: a citizenship perspective, The Policy Press, Bristol.
- Grootscholte, M./Bouwmeester, J./de Klaver, P. (2000): Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof: onderzoek onder rechthebbenden en werkgevers: eindrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier, Den Haag.
- Grijpstra, D./Klein Hesselink, D./de Klaver, P./Miedema, E. (1999): Eerste ervaringen met de Wet Flexibiliteit en Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier, Den Haag.
- Hornstra, E./Engelen, M./van der Werf, C. (2000): Verlof en pensioenen: risicodekking en pensioenopbouw tijdens onbetaald verlof, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Junggeburst, H. (1997): Flexibilisering van de arbeidsmarkt: de wisselwerking tussen bedrijf en werknemer van de toekomst', in: Faber, G./Schippers, J. (Hrsg.): Flexibilisering van arbeid, Coutinho, Bussum, S. 137-151.
- Keuzenkamp, S./Hooghiemstra, E./Breedveld, K./Merens, A. (2000): De kunst van het combineren: taakverdeling onder partners, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Klein Hesselink, D./Evers, G./Wevers, C. (1998): De inkomensbescherming van flexwerkers bij ziekte en werkloosheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vuga, Den Haag.
- Knijjn, T. (1994): Social dilemmas in images of motherhood in the Netherlands, in: The European Journal of Women's Studies, Bd. 1, Nr. 2, S. 183-207.
- Knijjn, T. (1998): Social care in the Netherlands, in: Lewis, J. (Hrsg.): Gender, social care and welfare state restructuring, Ashgate, Aldershot, S. 85-110.
- Koopmans, I./Stavenuiter, M. (1999): Meer werken, minder zorgen: arbeid en zorg in wetgeving en cao's, Breukelen, NYFER.
- Nelissen, J./Dagevos, J./Dekker, R./van Groezen, B./Kraamwinkel, M./Meijdam, A./Verbon, H./Vermeulen, H. (2000): Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen en Emancipatie-Effect-Rapportage, Ministerium für soziale Angelegenheiten, Den Haag.
- OECD (1997): Employment Outlook 1997, OECD, Paris.
- Peters, A./de Jong, F./Sardjoe, U. (2000): Arbeid en zorg in CAO's 1998, Arbeidsinspectie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Plantenga, J. (1997): Deeltijdarbeid: tussen intergatie en segmentatie, in: Faber, G./Schippers, J. (Hrsg.): Flexibilisering van arbeid, Coutinho, Bussum, S. 78-92.
- Remery, C./van Stigt, J./van Doorne-Huiskes, A./Schippers, J. (1999a): Flexibele arbeidscontracten: gevolgen voor loopbaan en inkomenspositie, in: Tijdschrift Sociale Wetenschappen, Bd. 42, Nr. 2, S. 66-89.
- Remery, C./van Stigt, J./van Doorne-Huiskes, A./Schippers, J. (1999b): Flexibilisering van arbeids- en inkomenspatronen: de verdeling van lasten en lusten, Onderzoeksschool AWSB, Thela Thesis, Amsterdam.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- SCP (1998): Sociaal en Cultureel Rapport 1998, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2000a): Sociaal en Cultureel Rapport 2000, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2000b): Emancipatiemonitor 2000, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2000c): De kunst van het combineren: taakverdeling onder partners, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2001): Vrij om te helpen: verkenning betaald langdurig zorgverlof, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SER (1997): Werken aan Zekerheid I, Publikatie Nr. 5, Sociaal Economische Raad, Den Haag.
- Smulders, P./Klein Hesselink, D. (1997): Nederland lang geen koploper flexibilisering, in: ESB, Bd. 82, Nr. 4129, S. 888-891.
- Spaans, J. (1997): Tussen wens en realiteit, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Spijkerman, R. (1999): Verlofvormen in CAO's, Arbeidsinspectie, Den Haag.
- STAR (1993): Bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie, in arbeidsduurpatronen, Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- STAR (1996): Nota „Flexibiliteit en Zekerheid“, publikatienr. 2/96, Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- STAR (1997a): Advies arbeid en zorg, publikatienr. 1/97, Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- STAR (1997b): Overwegingen en aanbevelingen inzake de combinatie van arbeid en zorg, publikatienr. 2/97, Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- Steijn, B. (1999): De arbeidsmarktpositie van flexibele werknemers: bewijs van een gesegmenteerde arbeidsmarkt?, in: Tijdschrift Sociale Wetenschappen, Bd. 42, Nr. 2, S. 90-106.
- SZW (1986): Beleidsnota Deeltijd arbeid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (1995): Flexibiliteit en Zekerheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (1997a): Part-time work in The Netherlands, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (1997b): Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (1998a): Jaarboek Emancipatie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (1998b): Sociale Nota 1998, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW (2000a): In goede banen: een aanpak van knelpunten op de arbeidsmarkt, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

- SZW (2000b): Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid: meerjarennota emancipatiebeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- TK (1984/1985): Beleidsplan Emancipatie. 19 052, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1995/1996): Emancipatie in uitvoering: koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995, 24 406, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1996/1997): Regels voor de niet-openbare arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs). 25 264, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1996/1997): Werken aan Zekerheid, 25 010, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1996/1997): Bepalingen inzake de financiering van loopbaanonderbreking (Wet financiering loopbaanonderbreking), 25 477, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1997/1998): Wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale verzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof. 25 618, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1997/1998): Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en van enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid). 25 263 Kamerstukken II, Eerste Kamer.
- TK (1998/1999): Regels inzake het recht op aanpassing van de arbeidsduur (Wet aanpassing arbeidsduur). 26 358, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1998/1999): Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg. 26 447, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (1999/2000): Vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin (Wet arbeid en zorg), Voorstel van Wet, 27 207, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- TK (2000/2001): Meerjarennota emancipatiebeleid, 27 061, Kamerstukken II, Tweede Kamer.
- Van der Aa, R./Gravensteijn, J./Hu, T./Pepping, M. (2000): Vrij baan voor zorg en educatie: eerste evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking: eindrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier, Den Haag.
- Van Oorschot, W. (1998): From solidarity to selectivity: the reconstruction of the Dutch social security system 1980-2000, in: Social Policy Review 10, S. 183-202.
- Van Oorschot, W. (2000): Labour market participation in the Netherlands: a critical review of policies and outcomes, WORC-paper series 00.10.10, WORC/TISSER, Tilburg University, Tilburg.
- Van Oorschot, W./Boos, C. (2001): The battle against numbers: Dutch disability policies 1980-2000, in: European Journal of Social Security, Vol. 2 Nr. 4, S. 343 – 362.
- Van Oorschot, W./Engelfriet, R./Rademaker, L. (2001): The evolution of social protection in the Netherlands 1999-2000, Bericht für die Europäische Kommission, Tilburg University.
- Veenman, J./Dagevos, J. (1999): Allochtonen en de flexibilisering van de arbeidsmarkt, in: Tijdschrift Sociale Wetenschappen, Bd. 42, Nr. 2, S. 106-121.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- Visser, J./Hemerijck, A. (1997): *The Dutch miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Vriend, B./Korpel, J. (1990): *Flexibele arbeidsrelaties in relatie tot social zekerheid*, COSZ report 26, Ministerium für soziale Angelegenheiten, Den Haag.
- Walker, R./Goodwin, D./Cornwell, E. (2000): *Work patterns in Europe and related social security issues: coping with the myth of flexibility*, in: Pieters, D. [Hrsg.]: *Changing work patterns and social security*, EISS Yearbook 1999, Kluwer Law International, Den Haag, S. 5-44.
- Wilthagen, T. (2001): *De transitionele arbeidsmarkt en „flexicurity“*, in: van den Heuvel, N./Holderbeeke, F./Wielers, R. (Hrsg.): *De transitionele arbeidsmarkt: contouren van een actief arbeidsmarktbeleid*, Elsevier/Siswo, Amsterdam (im Erscheinen).
- Wilthagen, T./Rogowski, R. (2001): *The legal regulation of transitional labour markets*, in: Schmid, G./Gazier, B. (Hrsg.): *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham (im Erscheinen).
- Zant, W./Alessie, R./Oostendorp, R./Pradhan, M. (2000): *Flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt: een empirisch onderzoek op basis van OSA-vraag- en aanbodpanels*, OSA publikatie A175, OSA, Tilburg University, Tilburg.

IV.3 Flexibilität und soziale Sicherung in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des „New Deal“

Andreas Cebulla¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	585
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	587
Abkürzungsverzeichnis	588
1. Einleitung.....	589
2. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Großbritannien.....	590
2.1 Der Weg zur Dienstleistungsgesellschaft	590
2.2 Arbeitslosigkeit	592
2.3 Dynamik der Arbeitslosigkeit	595
2.4 Ein flexibler Arbeitsmarkt?	595
2.4.1 Selbstständigkeit.....	596
2.4.2 Befristete Beschäftigung	598
2.4.3 Teilzeitbeschäftigung	598
2.4.4 Flexible Arbeitszeiten.....	598
2.5 Risiken von Flexibilität und Arbeitslosigkeit	599
2.6 Zusammenfassung	600
3. Das System sozialer Sicherung in Großbritannien	601
3.1 Kostenentwicklung der sozialen Sicherung	601
3.2 Die neuen „Sozialabhängigen“	601
3.3 Soziale Sicherung: Arbeitslosigkeit, Rente, Behinderung	601
3.3.1 Arbeitslose – Jobseeker's Allowance.....	602
3.3.2 Jugendliche und jugendliche Arbeitslose	602
3.3.3 Alleinerziehende	603
3.3.4 Ältere Arbeitnehmer/Rentner	603
3.3.5 Kranke und Behinderte	603
3.4 Versorgungsgrad und Versorgungslücken.....	604
3.4.1 Arbeitslose	604
3.4.2 Jugendliche.....	606
3.4.3 Ältere Arbeitnehmer und Rentner	607
3.4.4 Behinderte	608
3.4.5 Alleinerziehende	609
3.5 Zusammenfassung	609

¹ Andreas Cebulla, Assistant Director, Centre for Research in Social Policy, Loughborough University, England.

4. Arbeitsmarkt und Soziallage	610
4.1 Arbeitslosigkeit und Armut	610
4.2 Beschäftigungsdynamik sozialer Gruppen	611
4.2.1 Ältere Arbeitnehmer	611
4.2.2 Jugendliche	612
4.2.3 Kranke und Behinderte	612
4.2.4 Alleinerziehende	613
4.3 Zusammenfassung	613
5. Der New Deal – Eine Beschreibung	614
5.1 Auf dem Weg zum New Deal: Vorläufer	614
5.2 Der New Deal	615
5.2.1 New Deal für Jugendliche (NDYP)	617
5.2.2 New Deal für Langzeitarbeitslose (NDLTU)	618
5.2.3 New Deal für Behinderte (NDDP)	619
5.2.4 New Deal für allein erziehende Eltern (NDLP)	619
5.2.5 New Deal für Partner von Arbeitslosen (NDfP)	619
5.2.6 New Deal für Musiker (NDfM)	619
5.2.7 New Deal für Über-50-Jährige (ND50+)	619
5.3 Flankierende Maßnahmen	619
5.3.1 Steuererleichterungen für erwerbstätige Familien	620
5.3.2 Steuererleichterungen für Behinderte	621
5.3.3 Der nationale Mindestlohn	621
5.4 Zusammenfassung	621
6. Die Effektivität des New Deal	622
6.1 New Deal für Jugendliche	622
6.2 New Deal für Langzeitarbeitslose	623
6.3 New Deal für Behinderte	623
6.4 New Deal für Alleinerziehende	624
6.5 New Deal für Musiker	625
6.6 New Deal für Über-50-Jährige	626
6.7 Sanktionen	626
6.8 Zusammenfassung	627
7. Zusammenfassung und Ausblick: Die Zukunft des Sozialsystems in Großbritannien	629
Anhang	632
Literaturverzeichnis	633

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Beschäftigung nach Industriebereichen – Vereinigtes Königreich	1978-2000	591
Tabelle 2	Entwicklung der Erwerbsquoten – Vereinigtes Königreich	1971-2000	591
Tabelle 3	Frauenerwerbsstatus nach Ehestatus und Alter des jüngsten Kindes – Vereinigtes Königreich	1999	593
Tabelle 4	Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit – Vereinigtes Königreich	1992-2000	594
Tabelle 5	Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen – Vereinigtes Königreich	1992-2000	594
Tabelle 6	Wahrscheinlichkeit der Erwerbsstatusänderung – Vereinigtes Königreich	1985-1994	597
Tabelle 7	Entwicklung der befristeten Beschäftigung – Vereinigtes Königreich	1984-1999	598
Tabelle 8	Anteil der Beschäftigten mit flexibler Arbeitszeit, nach Geschlecht – Großbritannien	2000	599
Tabelle 9	Durchschnittliche Verweildauer auf einer Stelle, nach Geschlecht, Alter und Kindern – Großbritannien	1975 und 1998	600
Tabelle 10	Arbeitslose ohne Anrecht auf Arbeitslosengeld – Großbritannien	2000	605
Tabelle 11	Jugendarbeitslosenquote und Anteil der Emp- fänger von Arbeitslosenunterstützung unter jün- geren Arbeitslosen, nach Alter und Art der Un- terstützung – Großbritannien	2000	607
Tabelle 12	Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunter- stützung unter älteren Arbeitslosen, nach Alter und Art der Unterstützung – Großbritannien	2000	607
Tabelle 13	Erste Destination von Teilnehmern des New Deal für Jugendliche – Großbritannien	1998-2001	622
Tabelle 14	Erste Destination von Teilnehmern des New Deal für Langzeitarbeitslose – Großbritannien	1998-2001	624
Tabelle 15	Erste Destination von ehemaligen Teilnehmern am New Deal für allein erziehende Eltern – Großbritannien	1998-2001	625
Tabelle 16	Sanktionen im Rahmen des New Deal – Großbritannien	1998-2000	628
Tabelle A.1	Höhe der Sozialleistungen – Vereinigtes Königreich	2000/2001	632
Abbildung 1	ILO-Arbeitslosenquote nach Geschlecht – Vereinigtes Königreich	1984-2000	592
Abbildung 2	Sequenzen des New Deal für Jugendliche		618
Übersicht 1	Die wesentlichen Entwicklungen der Unterstüt- zung von Arbeitslosen – Vereinigtes Königreich	1986-2000	615
Übersicht 2	Die Programme des New Deal		616

Abkürzungsverzeichnis

DfEE	Department for Education and Employment
DPTC	Disabled Persons Tax Credit
DSS	Department of Social Security
FC	Family Credit
IB	Incapacity Benefit
ILO	International Labour Organization
IS	Income Support
JSA	Jobseeker's Allowance
JSA-C	Contribution-based Jobseeker's Allowance
JSA-I	Income-based Jobseeker's Allowance
ND50+	New Deal for the 50plus (New Deal für Über-50-Jährige)
NDDP	New Deal for Disabled Persons (New Deal für Behinderte)
NDfP	New Deal for Partners (New Deal für Partner von Arbeitslosen)
NDfM	New Deal for Musicians (New Deal für Musiker)
NDLP	New Deal for Lone Persons (New Deal für allein erziehende Eltern)
NDLTU	New Deal for the Long-term Unemployed (New Deal für Langzeitarbeitslose)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SDA	Severe Disablement Allowance
UB	Unemployment Benefit
WFTC	Working Families Tax Credit

1. Einleitung

Die flexible Gestaltung der Arbeit und die Reform des Sozialstaates sind spätestens seit der Regierungswahl von 1997 wieder Leitthemen britischer Politik. Während in den späten 80er und frühen 90er Jahren die Befürchtung, dass eine „Unterklasse“ von Sozialleistungsabhängigen entstehen könnte, die Politik und auch die Sozialforschung Großbritanniens bestimmte, so hat sich jetzt das Interesse an flexibler und individueller Arbeitsgestaltung an die Stelle dieser Befürchtungen gesetzt. Das heißt allerdings nicht, dass sich Sozialreform und Arbeitsmarktpolitik voneinander abgekoppelt haben. Im Gegenteil, die erneute Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie z. B. die Einführung des *New Deal*, ist weiterhin stark von dem Gedanken geprägt, dass der Staat zwar ein soziales Sicherungsnetz braucht, der Bezug von Sozialleistungen aber nur für eine Minderheit „objektiv“ Arbeitsunfähiger zu rechtfertigen sei. Aktive Arbeitsmarktpolitik und Sozialsystem müssten mit dem Ziel umgebaut werden, Arbeit und Selbstverantwortung zu fördern und soziale Sicherung als letzte Auffangstation zu bewahren. Großbritanniens universales, aber finanziell minimal unterstützendes Sozialsystem bleibt weitgehend in der Bevölkerung und auch unter den „policy makers“ akzeptiert, obwohl Sozial- und Arbeitsmarktreform zur Erosion sozialer Sicherung geführt haben und weiterhin führen.

Der politische Ursprung des *New Deal* ist auf eine ideologische Re-Orientierung der Politik und der Haltung der britischen Bevölkerung in den frühen 90er Jahren zurückgeführt worden, die es akzeptabel machte, den Bezug von Sozialleistungen an „Gegenleistungen“ zu binden und so dem „Welfare-to-work“-Regime die Türen öffnete (Deacon 2000). Als Beispiel aktiver Arbeitsmarktpolitik ist der *New Deal* jedoch auch Ausdruck und Konsequenz der steigenden Sorge und Einsicht, dass es traditionellen Ansätzen der Arbeitsmarktpolitik nicht gelungen war, Arbeitslosigkeit – und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit – effektiv abzubauen oder gar zu verhindern. Dieser ökonomische Ursprung des *New Deal* lässt sich bis in die 80er Jahre zurück verfolgen (Dolowitz 1997). Gleichzeitig wurde das System der sozialen Sicherung in Großbritannien vermehrt als langfristig finanziell untragbar und zusätzlich als Mitverursacher steigender Langzeitarbeitslosigkeit angesehen, da es „Armutfallen“ verursachte, die eine Rückkehr aus dem Sozialleistungsbezug in die bezahlte Arbeit unattraktiv und finanziell riskant machten.

Trotz des offen bekundeten Zusammenhangs zwischen dem *New Deal* und dem System der sozialen Sicherung findet der Beitrag des flexiblen Arbeitsmarktes zur Entstehung und Ausdehnung neuer „Armutfallen“ in der öffentlichen Diskussion und (akademischen) Analyse wenig Beachtung. Lediglich das Problem niedriger Löhne in der britischen Wirtschaft, die mit zur „Armutsfalle“ beitragen, ist mit dem Antritt der Labour-Regierung im Jahre 1997 als Aufgabengebiet und Herausforderung für den Staat anerkannt worden. So sind flankierende Maßnahmen, allen voran die Einführung des Mindestlohnes (*minimum wage*) und eines neuen Steuersystems, das insbesondere niedrigverdienende Haushalte finanziell besser stellen soll (z. B. durch den *Working Families Tax Credit*), zu wesentlichen Stützen der Reformen des sozialen Systems um den *New Deal* geworden.

Der vorliegende Beitrag fasst die Entwicklung des britischen Arbeitsmarktes, der Sozialpolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter dem *New Deal* zusammen. Der in der Vergangenheit politisch determinierte Schwerpunkt unabhängiger und von Regierungsämtern in Auftrag gegebener Studien zum Übergang vom Sozialleistungsempfang in bezahlte Beschäftigung hat dazu geführt, dass es an innovativen Studien zum Einfluss des flexiblen Arbeitsmarktes auf die Fähigkeit des Sozialsystems, ausrei-

chende flächen- und personendeckende Sicherung zu bieten, mangelt. Strukturelle Analysen des Zusammenhanges von Arbeitsmarktstruktur und Sozialer Sicherung fehlen weitgehend. Dieser Bericht versucht diesen Mangel durch eine Kombination verschiedener empirischer Daten und Quellen und durch Extrapolation von Ergebnissen der Armut- und Arbeitsmarktforschung auszugleichen.

Der Bericht bedient sich statistischer Quellen, um Entwicklungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich darzulegen. In den meisten Fällen entstammen die Statistiken der Online-Datenbank des britischen Statistischen Informationsdienstes (*National Statistics Information and Library Service*), „Statbase“.² Die Daten beziehen sich, wo dies möglich war, auf Großbritannien, ansonsten auf das Vereinigte Königreich; sie sind dementsprechend gekennzeichnet.

Der Bericht ist wie folgt strukturiert. Kapitel 2 fasst die wesentlichen Züge des wirtschaftlichen Wandels Großbritanniens zusammen, mit besonderem Schwerpunkt auf den letzten 20 bis 30 Jahren, einschließlich der Entwicklung von Arbeitslosigkeit. Dieses Kapitel untersucht auch, inwieweit in Großbritannien überhaupt von der Präsenz eines flexiblen Arbeitsmarktes gesprochen werden kann. Obwohl das Kapitel damit schließt, dass es wenig Belege gibt für eine Ausweitung des flexiblen Arbeitsmarktes, so zeigt es dennoch, dass die Dynamik der Beschäftigung während der letzten zwei Generationen einen fundamentalen Wandel vollzogen hat.

Das folgende Kapitel beschreibt das britische Sozialsystem, einschließlich der wesentlichen Sozialleistungen für Arbeitslose, Alleinerziehende, ältere Arbeitnehmer und Behinderte, die die Zielgruppen des *New Deal* darstellen. Lücken im Deckungsgrad und Probleme des Ausschlusses von Sozialleistungen werden beschrieben.

Das vierte Kapitel beschreibt die Schwierigkeiten, die sich den verschiedenen sozialen Gruppen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt stellen. Diese Schwierigkeiten haben zu einer steigenden Polarisierung zwischen „an Arbeit reichen“ (*work-rich*) und „an Arbeit armen“ (*work-poor*) Haushalten geführt.

Kapitel 5 bietet eine kurze Beschreibung der verschiedenen Varianten des *New Deal* und anderer flankierender Maßnahmen, die dazu geschaffen worden sind, Arbeitslosen den Übergang vom Sozialleistungsempfang zum unabhängigen Einkommen zu erleichtern.

Kapitel 6 fasst die wesentlichen Ergebnisse bisher veröffentlichter Evaluationen des *New Deal* zusammen, während Kapitel 7, das letzte Kapitel, einen Blick in die Zukunft des britischen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtssystems wagt.

Um den Text lesbar zu halten, werden hier nur männliche Personenbezeichnungen verwendet. Soweit nicht anders vermerkt, beziehen diese sich jedoch sowohl auf Frauen als auch Männer.

2. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Großbritannien

2.1 Der Weg zur Dienstleistungsgesellschaft

Wie andere westliche Industriestaaten, so erlebte auch Großbritannien in der Nachkriegszeit einen Strukturwandel, der das Land von einem im Wesentlichen durch die verarbeitende Industrie geprägten Land in eine Dienstleistungsgesellschaft verwandelte. Während in den frühen Jahren des Jahrhunderts noch drei Viertel aller Be-

² Vgl. <http://www.statistics.gov.uk/statbase/mainmenu.asp>.

schäftigten als Arbeiter (*manual workers*) bezeichnet werden konnten, so fiel deren Zahl am Ende des 20. Jahrhunderts auf ein Drittel. Obwohl sich dieser Wandel schrittweise vollzog, erfolgte ein wesentlicher Einbruch im letzten Drittel des Jahrhunderts. Ähnlich lässt sich der Wandel vom Industriestaat zur Dienstleistungsgesellschaft nachvollziehen. Während der letzten 20 Jahre des 20. Jahrhunderts hat sich der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtbeschäftigung von fast 30% auf fast 16% reduziert (Tabelle 1). Gleichzeitig stieg der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigung um fast die Hälfte von 61% auf 78% an.

Tabelle 1

Beschäftigung nach Industriebereichen (Vereinigtes Königreich 1978-2001, in %)			
Jahr	Verarbeitende Industrie	Baugewerbe	Dienstleistungen
1978	28,6	5,6	60,7
1981	25,4	5,5	64,1
1986	21,9	5,0	69,1
1991	18,6	5,0	73,4
1996	17,5	3,9	76,4
2000	15,6	4,7	77,8

Summen unter 100% wegen Auslassung des land- und des versorgungswirtschaftlichen Sektors. Alle Angaben beziehen sich auf das zweite Jahresquartal.
Quelle: Statbase.

Mit dem Strukturwandel fiel der Anteil der im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigten männlichen Arbeitnehmer um etwa ein Drittel, von 31,6% in 1981 auf 22,4% im Jahre 2000. Der Anteil der im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigten Frauen fiel um die Hälfte von 17,3% auf 8,7%. Im gleichen Zeitraum sank auch die Erwerbsquote der Männer von 91% (1971) auf 84% (1998), während sie für Frauen jedoch von 56% auf 72% anstieg (wobei die Schwelle von 71% bereits 1989 erreicht worden war (Tabelle 2)).

Tabelle 2

Entwicklung der Erwerbsquoten (Vereinigtes Königreich 1971-2000, in %)			
Jahr	Männer¹	Frauen¹	Alle
1971	91	56	74
1976	90	59	75
1981	89	64	77
1986	88	68	78
1991	88	71	80
1996	85	71	78
2000	85	73	79

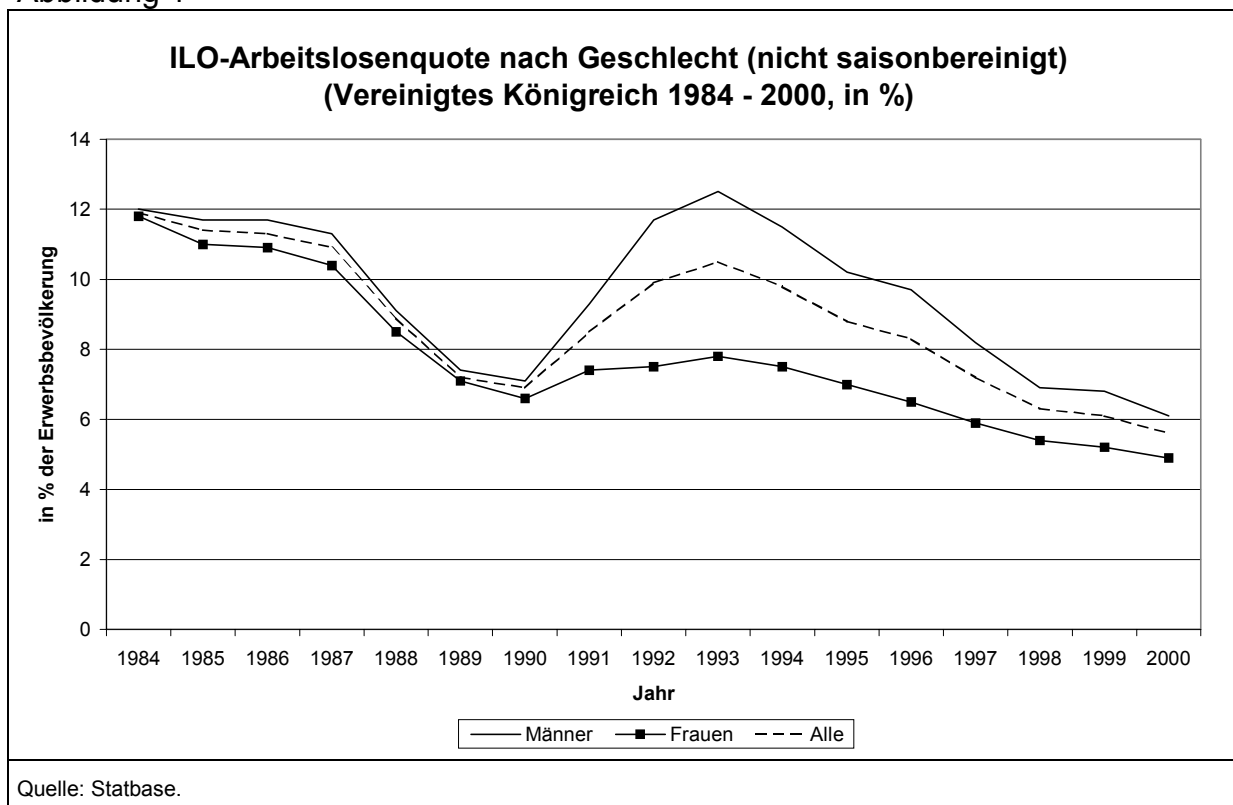
1) Männer zwischen 16 und 64 Jahren; Frauen zwischen 16 und 59 Jahren. Seit 1984 ILO-Definition von Erwerbspersonen, d. h. ohne Militärpersonal.
Quelle: Statbase; Daten für 2000 aus National Statistics 2001b.

Besonders stark fiel die Erwerbsquote unter älteren männlichen Erwerbspersonen, d. h. Männern zwischen 50 und 64 Jahren. Nur etwa 72% aller Männer im Alter zwischen 50 und 64 Jahren nahmen im Jahre 2000 noch am Erwerbsleben teil (National Statistics 2000a), verglichen mit über 90% aller Männer zwischen 25 und 34 Jahren, und 35 und 49 Jahren. Unter älteren Frauen (50-59 Jahren) lag die Erwerbsquote zum gleichen Zeitpunkt bei etwa 66%. Im Gegensatz zur Quote für ältere Männer bedeutete dies jedoch einen Zuwachs von 11 Prozentpunkten seit 1984.

2.2 Arbeitslosigkeit

Mit etwa 5,6% stand die Arbeitslosigkeit in Großbritannien im Frühjahr 2000 auf dem niedrigsten Stand seit dem Beginn der Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre (Abbildung 1). Die Arbeitslosigkeit war bereits Mitte der 70er Jahre rapide gestiegen, erreichte nach kurzem Abflachen aber erst gegen Ende der 80er Jahre und dann wieder Anfang der 90er Jahre ihren Höhepunkt.

Abbildung 1



Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten ist in Großbritannien die Arbeitslosenquote von Frauen wesentlich niedriger als die der Männer, trotz einer im internationalen Vergleich höheren Erwerbsquote. Allerdings variieren die Arbeitslosenquote und die Nichterwerbsquote unter Frauen mit dem Ehestand und dem Alter von Kinder im Haushalt (Tabelle 3). Als Folge verstärkt sich die ungleiche Stellung von Frauen mit unterschiedlichem Familienstand auf dem Arbeitsmarkt.

Tabelle 3

Frauenerwerbsstatus nach Ehestatus und Alter des jüngsten Kindes (Vereinigtes Königreich Frühjahr 1999, in Mio. und in %)							
Jüngstes Kind							
		<5 Jahre	5-10 Jahre	11-15 Jahre	16-18 Jahre¹	Keine	Alle²
Nicht verheiratet/ Kein Partner³	in %						
	Beschäftigt	31	49	64	73	67	62
	Arbeitslos ⁴	7	11	6	-	5	6
	Nicht aktiv	62	39	31	21	28	32
	in Mio.						
	Alle (=100%)	0,7	0,6	0,4	0,1	4,5	6,2
Verheiratet/ Mit Partner	in %						
	Beschäftigt	59	75	79	79	75	72
	Arbeitslos ⁴	3	3	2	-	2	2
	Nicht aktiv	38	22	19	20	23	25
	in Mio.						
	Alle (=100%)	2,3	1,7	1,2	0,5	5,2	10,9
1) In Vollzeitausbildung oder -lehre, Studium. Keine Angaben zur Arbeitslosigkeit vorhanden. 2) 16 bis 59 Jahre 3) Einsch. Singles, Verwitwete, Geschiedene und getrennt Lebende. 4) ILO-Definition: Arbeitslose, die in den letzten vier Wochen eine Stelle gesucht haben und innerhalb von zwei Wochen eine Stelle aufnehmen können, oder die bereits eine Stelle haben, sie jedoch noch nicht angetreten haben. Quelle: Statbase.							

So sind verheiratete oder mit einem Partner lebende Frauen wesentlich häufiger beschäftigt und seltener arbeitslos als unverheiratete Frauen und Frauen ohne Partner. Dieser Unterschied ist besonders groß unter Frauen mit jüngeren Kindern, d. h. Kindern unter 11 Jahren. Während nur 31% aller nicht verheirateten/ohne Partner lebenden Frauen mit Kindern unter fünf Jahren und 49% mit Kindern zwischen fünf und 10 Jahren beschäftigt sind, so steigt der Anteil unter verheirateten/mit Partner lebenden Frauen auf 59% bzw. 75%. Umgekehrt verhält es sich mit der Nichterwerbsquote, die unter nicht verheirateten/ohne Partner lebenden Frauen wesentlich höher ist als unter verheirateten/mit Partner lebenden Frauen.

Die Erwerbsquotenlücke zwischen diesen beiden Gruppen von Frauen schließt sich allerdings rasch mit dem Alter der Kinder, so dass unter Frauen mit Kindern zwischen 16 und 18 Jahren kaum noch signifikante Unterschiede im Erwerbsverhalten festzustellen sind.

Langzeitarbeitslosigkeit

Mit steigender Arbeitslosigkeit zog in den 70er und 80er Jahren auch die Langzeitarbeitslosigkeit an, allerdings hauptsächlich unter Männern, und pendelte sich zwischen 35 und 40% aller Arbeitslosen ein. Seit den 90er Jahren ist die Langzeitarbeitslosigkeit parallel zur allgemeinen Arbeitslosigkeit schrittweise auf gegenwärtig etwa ein Viertel aller Arbeitslosen gesunken (Tabelle 4).

Tabelle 4

Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit (Vereinigtes Königreich 1992-2000, in %)		
Jahr¹	ILO-Arbeitslosenquote	Langzeitarbeitslosenquote
1992	9,9	35,2
1993	10,5	42,2
1994	9,8	44,7
1995	8,8	42,8
1996	8,3	38,9
1997	7,2	37,6
1998	6,3	31,7
1999	6,1	28,4
2000	5,7	26,6

1) Zahlen für 1992-1999: Frühjahr (März/April), Zahlen für 2000: Februar -April.
Langzeitarbeitslosenquote: über 12 Monate arbeitslos.
Quelle: Labour Market Trends März 2001.

Unter Jugendlichen liegt die Arbeitslosenrate beträchtlich über dem nationalen Durchschnitt, die Langzeitarbeitslosenquote jedoch deutlich unter der Gesamtquote (Tabelle 5). Unter 18- bis 24-Jährigen fiel ähnlich wie für die Gesamtbevölkerung die Arbeitslosenrate in den 90er Jahren stetig von ihrem Höchstpunkt von fast 18% im Jahre 1993 auf 11% im Jahre 2000. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit reduzierte sich um etwa die Hälfte auf gegenwärtig 14,6% und liegt damit merklich unter der Rate aller Arbeitslosen (26,6%).

Tabelle 5

Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen (Vereinigtes Königreich 1992-2000, in %)				
Alter 16-17			Alter 18-24	
Jahr¹	ILO- Arbeitslosenquote	Langzeit- arbeitslosenquote	ILO- Arbeitslosenquote	Langzeit- arbeitslosenquote
1992	18,1	k. A. ²	15,8	28,3
1993	19,2	13,0	17,8	34,1
1994	19,9	11,1	16,4	35,1
1995	19,4	8,0	15,4	29,7
1996	20,2	7,2	14,6	28,6
1997	19,5	9,8	13,1	25,7
1998	18,7	k. A.	12,0	19,7
1999	20,0	5,7	11,7	15,6
2000	21,2	5,8	11,1	14,6

1) Daten 1992-1999: Frühjahr (März/April); 2000: Februar -April.
2) Keine Angabe.
Langzeitarbeitslosenquote: über 12 Monate arbeitslos.
Quelle: Labour Market Trends März 2001.

Unter der jüngeren Gruppe von 16- bis 17-Jährigen hingegen lag die Arbeitslosigkeit wesentlich höher nämlich zwischen 18 und 21%. Obwohl die Langzeitarbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe während der 90er Jahre parallel zum wirtschaftlichen Zyklus und der Bewegung der Arbeitslosenrate für andere Gruppen abnahm, blieb die allgemeine Arbeitslosenrate in diesem Zeitraum weitgehend unverändert.

2.3 Dynamik der Arbeitslosigkeit

Zwischen 1985 und 1994 wechselten jeweils 12 bis 15% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (16-59/64 Jahre) ihren Status zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Inaktivität (Beatson 1995). Zum Teil waren diese Bewegungen abhängig vom ökonomischen Zyklus. Tabelle 6 zeigt die Wahrscheinlichkeit des Übergangs zwischen den drei ökonomischen Stellungen von einem Jahr zum nächsten. Sie belegt besonders deutlich die Schwierigkeiten, die Arbeitslose haben, wieder in eine Beschäftigung zu gelangen. Die Hälfte aller Arbeitslosen blieben in dem angegebenen Zeitraum länger als ein Jahr arbeitslos, während nur ein Drittel wieder eine Beschäftigung aufnahm. Zwischen 15 und 17% entzogen sich dem Arbeitsmarkt vollkommen und wurden inaktiv ohne Anspruch auf eine Staatsrente, weil sie offiziell noch im arbeitsfähigen Alter – und unter dem Rentenalter – waren.

Die Tabelle zeigt auch, dass eine Rückkehr aus der Inaktivität besonders schwierig und selten ist. Etwa drei Viertel aller Inaktiven blieben auch nach einem Jahr noch inaktiv. Nur 20% nahmen eine Beschäftigung auf, während weitere 6 bis 8% -- vermutlich nach kurzfristiger Aufnahme einer Beschäftigung – (wieder) arbeitslos wurden.

Es gibt vergleichsweise wenige empirische Untersuchungen, die sich des Themas der langfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeitsdynamik angenommen haben. Eine neuere Studie des britischen Langzeithaushaltspanels (*British Household Panel Survey*), die Daten zum Arbeitsmarktstatus von Befragten über deren gesamtes Arbeitsleben hinweg analysierte, belegte jedoch ein seit den 50er Jahren stetig und substantiell steigendes Risiko des freiwilligen und unfreiwilligen Arbeitsplatzverlustes sowohl für Frauen als auch für Männer (Taylor 2000). So war z. B. das Risiko, dass ein Mann seine – über sein Erwerbsleben hinweg gemessen – fünfte, im Allgemeinen als recht stabil angesehene Beschäftigung durch Entlassung verlieren sollte, etwa 20-mal höher unter Männern, die nach 1980 ihre Schul-, Hochschul- oder Vollzeitberufsausbildung beendet hatten, als unter Männern, die vor 1951 ihre Ausbildung abgeschlossen hatten. Unter gleichen Bedingungen war das Risiko jüngerer Frauen im Vergleich zu älteren Frauen sogar fast 50-mal größer. Für Frauen wie für Männer verdoppelte sich das Risiko von einem Jahrzehnt des Ausbildungsabschlusses zum nächsten. Ähnlich verhielt es sich mit freiwilligen Kündigungen, allerdings stieg deren Risiko für beide Geschlechter, im Vergleich der Abschlussjahrgänge von nach 1981 und vor 1951 nur etwa um das Fünffache.

2.4 Ein flexibler Arbeitsmarkt?

Inwieweit der britische Arbeitsmarkt als flexibel beschrieben werden kann, ist umstritten. Wachsende Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wird generell mit steigender selbstständiger Beschäftigung und einem größeren Anteil von Teilzeit- und befristeter Beschäftigten verbunden. Darüber hinaus können Betriebe interne Flexibilität dadurch erhöhen, dass sie die wöchentliche oder gar jährliche Arbeitszeit von Arbeitnehmern variieren, d. h. „zeit-flexibel“ werden.

2.4.1 Selbstständigkeit

Nach dem britischen *Labour Force Survey* ist seit Ende der 70er Jahre im Vereinigten Königreich die Selbstständigkeit stetig gestiegen. Waren im Jahre 1979 nur 7,3% der Beschäftigten selbstständig, so erhöhte sich deren Anteil auf 13,1% im Jahre 1989, wo er mit leichten Schwankungen über die 90er Jahre auch blieb (Employment Observatory 1998). Männer sind im Schnitt wesentlich häufiger selbstständig als Frauen. Im Jahre 1999 waren 16% aller erwerbstätigen Männer selbstständig, verglichen mit nur 7% aller erwerbstätigen Frauen.

Die Expansion der Selbstständigen in den 80er Jahren, gefördert durch die steigende Tendenz von Auslagerung bisher interner Arbeitsschritte und Dienstleistungen vor allem von größeren Betrieben („Contracting-out“), erhöhte den Anteil Selbstständiger mit niedrigen Einkommen und unsicherer Berufslage. Gleichwohl erhöhte sich auch die Anzahl der Selbstständigen mit hohem Einkommen, relativ gesichertem Arbeitsvolumen, aber unregelmäßiger Arbeitszeit. Der Anstieg der Selbstständigkeit ist daher ein Ausdruck wachsender Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, insofern er teilweise abhängige Beschäftigung durch „eigenverantwortliches Wirtschaften“ ersetzt. Seit den 90er Jahren ist der Anteil der Selbstständigen, die nur Teilzeit arbeiten oder keine Mitarbeiter im Betrieb eingestellt haben, angestiegen (Knight/McKay 2000). Gleichzeitig sind seitdem mehr Selbstständige in technischen Berufen oder in persönlichen Dienstleistungsbereichen und Schutzdiensten tätig, während sie seltener höhere Management- und Verwaltungspositionen einnehmen.

Tabelle 6

Wahrscheinlichkeit der Erwerbsstatusänderung (Vereinigtes Königreich 1985-1994 in %)											
Status im Jahr vor der Erhebung¹ (a)	Status zur Zeit der Erhebung¹ (b)	Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter², Vereinigtes Königreich									
		Übergangswahrscheinlichkeit = (b)/(a)									
		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Beschäftigt	Beschäftigt	93	93	93	94	95	94	93	92	92	93
	Arbeitslos	4	4	4	3	3	3	4	5	4	3
	Inaktiv	3	3	3	3	3	3	3	4	4	3
Arbeitslos	Beschäftigt	31	31	34	39	40	41	36	32	32	34
	Arbeitslos	52	51	49	45	44	44	49	51	52	50
	Inaktiv	17	18	17	17	16	15	15	17	16	16
Inaktiv	Beschäftigt	17	17	18	19	20	20	18	18	16	17
	Arbeitslos	8	8	7	7	6	7	7	6	6	6
	Inaktiv	75	75	74	74	73	74	75	76	78	77

1) Definition der Aktivität zur Zeit der Erhebung basierend auf ILO-Definition; Definition im Jahr davor Selbsteinschätzung
2) Männer: 16-64 Jahre; Frauen: 16-59 Jahre.
Quelle: Beatson 1995, Tabelle 6.1, S. 55.

2.4.2 Befristete Beschäftigung

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern ist der Anteil der Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen über die letzten 20 Jahre hinweg nur leicht gestiegen, nämlich von 5,3% aller Beschäftigten im Jahre 1984 auf 6,9% im Jahre 1999 (1997: 7,5%) (Tabelle 7). Dies gilt allerdings nicht für beide Geschlechter gleichermaßen. Während der Anteil der unbefristet beschäftigten Frauen mit leichten Schwankungen doch relativ unverändert blieb, so erhöhte sich der Anteil der unbefristet beschäftigten Männer stetig von 3,8% aller Beschäftigten im Jahre 1984 auf 6,3% im Jahre 1999.

Tabelle 7

Entwicklung der befristeten Beschäftigung (Vereinigtes Königreich 1984-1999, in % aller Beschäftigten)			
Jahr¹	Männer	Frauen	Alle
1984	3,8	7,2	5,3
1985	3,7	7,4	5,3
1986	3,6	7,6	5,4
1991	3,9	7,0	5,3
1996	6,1	8,2	7,1
1997	6,6	8,5	7,5
1998	6,1	8,3	7,1
1999	6,3	7,6	6,9

1) Frühjahr des angegebenen Jahres.
Quelle: Statbase.

2.4.3 Teilzeitbeschäftigung

Ende der 90er Jahre waren etwa ein Viertel aller Beschäftigten Teilzeit beschäftigt (Hogarth et al. 2000). Großbritannien hat somit eine der höchsten Teilzeitbeschäftigungsraten in allen OECD-Ländern. Teilzeitbeschäftigung ist in Großbritannien in den letzten zwei Dekaden nur langsam, aber stetig gestiegen. So lag der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Jahre 1979 noch bei 16,4%, stieg aber innerhalb von nur vier Jahren, im Verlaufe der Wirtschaftskrise der frühen 80er Jahre, auf 19,4% und von dort auf 23,5% im Jahre 1992 (Dex/McCulloch 1997).

Fast neun von zehn Teilzeitbeschäftigten sind Frauen (Dex/McCulloch 1997); der Anteil der Männer unter den Teilzeitbeschäftigten stieg Mitte der 90er Jahre zwar kurzfristig an, ist jedoch seitdem wieder zurückgefallen. Unter den Männern sind es hauptsächlich ältere Arbeitnehmer, die Teilzeit arbeiten. So war Ende der 90er Jahre etwa ein Drittel der 55- bis 60-jährigen Männer und fast die Hälfte (44%) der 61- bis 65-jährigen Männer teilzeitbeschäftigt.

2.4.4 Flexible Arbeitszeiten

Zeit-Flexibilität ist weiterhin wesentlich auf die traditionellen Formen, wie Schichtarbeit und flexible Wochenarbeitszeiten, beschränkt (Tabelle 8). Die neuesten Formen von Zeit-Flexibilität, wie z. B. Jahresarbeitszeitkonten, sind noch selten vorzufinden; ihr Anteil steigt jedoch.

Mehr und mehr Arbeitnehmer sind allerdings in Industrie- und Dienstleistungsbetrieben, insbesondere Supermärkten, beschäftigt, die 24 Stunden am Tag geöffnet sind oder produzieren und so den Anteil der Schichtarbeit erhöhen. Etwa ein Drittel aller Beschäftigten arbeitet in Betrieben, die sieben Tage in der Woche produzieren oder geöffnet sind. In über der Hälfte der Fälle sind dieselben Unternehmen rund um die Uhr geöffnet, oder produzieren rund um die Uhr (Hogarth et al. 2000).

Tabelle 8

Anteil der Beschäftigten mit flexibler Arbeitszeit, nach Geschlecht (Großbritannien 2000, in % aller Beschäftigten)			
	Männer	Frauen	Alle
Teilzeit (oder reduzierte Zeit) ¹	8	44	25
Flexible Wochenarbeitszeit	23	25	24
Verkürzte Arbeitswoche ²	6	7	6
Jahresarbeitszeitkonten	2	2	2
Schichtarbeit	24	18	21
Beschäftigung während Schulzeiten/ Semesterzeiten	8	16	12
Job-sharing	3	6	4
Absolut (in 1.000)	4.006	3.556	7.562
<small>1) Weniger als 30 Stunden in der Woche. 2) Wochenstunden werden in weniger als konventionell erwarteten Wochentagen erbracht. Quelle: Hogarth et al. 2000, Tabelle 3, S. 14.</small>			

2.5 Risiken von Flexibilität und Arbeitslosigkeit

Steigende Arbeitslosigkeit und anwachsende Flexibilität am Arbeitsplatz, im Wesentlichen der steigende Anteil von Zeitverträgen unter männlichen Arbeitnehmern, haben unweigerlich zu einer Verkürzung der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer von Arbeitnehmern beigetragen, allerdings mit starken Unterschieden zwischen Berufs- und Altersgruppen. Neueste Analysen haben gezeigt, dass sich die durchschnittliche Verweildauer auf einer Arbeitsstelle mit vier Jahren und zehn Monaten im Jahre 1975 auf vier Jahre und neun Monaten im Jahre 1998 reduziert hat (Gregg/Wadsworth 1999). Während diese Verkürzung kaum bemerkenswert erscheint, so haben doch insbesondere ältere Arbeitnehmer eine wesentlich deutlichere Verkürzung ihrer Verweildauer hinnehmen müssen. So ist die Dauer der durchgängigen Beschäftigung unter Männern über 50 Jahren zwischen 1975 und 1995 von im Durchschnitt 15 Jahren und drei Monaten auf 11 Jahre und acht Monate gefallen (Tabelle 9). Der Grund für diesen Rückgang war nicht, dass diese Gruppe freiwillig häufiger den Arbeitsplatz wechselte, sondern dass für diese Altersgruppe – nach Stellenverlust – immer seltener unbefristete Arbeitsstellen zugänglich waren.

Aus ähnlichen Gründen fiel die Verweildauer auch unter jungen Erwachsenen unter 25 Jahren, als in den 80er und 90er Jahren insbesondere unter Berufsanfängern die Kurzzeitbeschäftigung rapide zunahm. Die eigentlichen „Gewinner“ des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Flexibilisierung waren hingegen Frauen, deren Beschäftigungsstabilität auch von der Ausweitung des Anrechts auf Mutterschaftsurlaub im Jahre 1993 profitierte, insofern seitdem Mutterschaft seltener unmittelbar zur Berufsaufgabe führt (Gregg/Wadsworth 1999).

Tabelle 9

Durchschnittliche Verweildauer auf einer Stelle, nach Geschlecht, Alter und Kindern (Großbritannien 1975 und 1998, in Jahren, Monaten)								
	Altersgruppe							
	16-24		25-34		35-49		50-64	
	1975	1998	1975	1998	1975	1998	1975	1998
Alle	1,10	1,0	3,9	3,6	6,4	7,0	11,7	10,9
Männer	1,11	1,2	4,5	4,0	9,7	8,5	15,3	11,8
Frauen ohne Kinder	2,2	1,1	4,1	3,6	6,11	7,2	8,6	9,5
Frauen mit Kindern	1,0	0,10	2,2	3,0	3,5	4,10	-	7,4

Quelle: Gregg/Wadsworth 1999.

Wie die Daten zeigen, ist die Verweildauer weitgehend eine Funktion des Alters. Genauer gesagt sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass jemand eine Stelle freiwillig oder unfreiwillig verlässt, mit der Dauer des bestehenden Arbeitsverhältnisses, zumindest bis die Person das 50. Lebensjahr erreicht. Das bedeutet allerdings, dass das Risiko der Flexibilität und Arbeitslosigkeit sich vermehrt auf einerseits jüngere und andererseits ältere Erwerbspersonen konzentriert (Burgess et al. 2000). Gleichzeitig haben sich in den letzten 20 Jahren die Kosten der Arbeitslosigkeit dadurch erhöht, dass die Löhne und Gehälter ehemaliger Arbeitsloser bei Wiedereinstellung substanziell geringer sind als sie bei fortdauernder, ununterbrochener Beschäftigung gewesen wären (Gregg/Wadsworth 1996; Nickell et al. 2000).

Neben befristet Beschäftigten sind Teilzeitbeschäftigte, die die größte Gruppe von „flexibel“ Beschäftigten ausmachen, besonders benachteiligt. Teilzeitbeschäftigung ist generell von kürzerer Dauer als Vollzeitbeschäftigung, oftmals pro rata geringer bezahlt und mit weniger Zusatzleistungen verbunden, obwohl arbeitsrechtlich Teilzeit- und Vollzeitarbeit mittlerweile gleichgestellt sind. Knapp über die Hälfte (55%) aller Teilzeitarbeitenden ziehen Teilzeit bewusst der Vollzeitarbeit vor (Hogarth et al. 2000). Für die verbleibenden 45% kann der gewünschte Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung lange dauern. Studien des britischen Langzeitpanels (*British Household Panel Study*) haben die Übergangsphase auf zwischen 18 Monaten und 3 1/2 Jahren geschätzt, abhängig von Vertragstypus und Geschlecht der Beschäftigten (Booth et al. 2000). Sobald dieser Übergang jedoch erfolgt ist, verbessern sich die Einkommensaussichten der Betroffenen schnell.

2.6 Zusammenfassung

Flexible Arbeitsformen sind in Großbritannien (noch) nicht die Regel und mit Ausnahme von Teilzeitbeschäftigung (und unter Einschränkungen auch von Selbstständigkeit) betreffen sie nur eine Minderheit von Erwerbstätigen (siehe auch Casey et al. 1999). Sie konzentrieren sich jedoch insbesondere auf Berufsanfänger, ältere und minderqualifizierte Arbeitnehmer, für die sich infolge unsicherer Arbeitsverhältnisse die Verweildauer in Beschäftigungsverhältnissen verkürzt und – auch im Generationenvergleich – das Risiko der Arbeitslosigkeit erhöht hat. Besonders betroffen von diesem Wandel sind männliche Arbeitnehmer, deren Erwerbstätigkeitsquote in den letzten 20 bis 30 Jahren im Gegensatz zu denen der Frauen stetig zurückgegangen ist.

Die Folgen des ökonomischen Wandels spiegeln sich auch in den gezahlten Sozialleistungen und in der veränderten sozialen Zusammensetzung der Gruppe der Empfänger von Sozialleistungen wider.

3. Das System sozialer Sicherung in Großbritannien

3.1 Kostenentwicklung der sozialen Sicherung

Soziale Sicherung ist für etwa ein Drittel der staatlichen Ausgaben Großbritanniens verantwortlich. Im Jahre 1998/99 beliefen sich die Ausgaben für soziale Sicherung auf £99 Milliarden, was einer Verdoppelung der nominalen Ausgaben seit 1977/78 entsprach. Im Unterschied zu Ausgaben im Gesundheitswesen, die relativ gleichmäßig anwuchsen, veränderten sich die Ausgaben zur sozialen Sicherung in den 80er und 90er Jahren zyklisch, das heißt, sie erhöhten sich, als die wirtschaftliche Lage sich verschlechterte – und Arbeitslosigkeit zunahm – und reduzierten sich während des konjunkturellen Aufschwungs.

Rentenzahlungen machen den Großteil aller Sozialausgaben aus, allerdings ist deren Anteil an allen Ausgaben seit 1979/80 von etwa der Hälfte auf ein Drittel gefallen (DSS 1997). Im Haushaltsjahr 1999/2000 beliefen sich die Gesamtausgaben für die ältere Bevölkerung, d. h. hauptsächlich Renten, auf £38.320 Millionen, oder 38% des Sozialhaushalts. Die Ausgaben für Kranke und Behinderte summierten sich auf £19.489 Millionen (19,3%), während sich Gelder zur Unterstützung von Arbeitslosen und Niedrigverdienern auf £3.451 Millionen (3,4%) bzw. £26.437 Millionen (26,2%) summierten (Emmerson/Leicester 2000).

3.2 Die neuen „Sozialabhängigen“

In den letzten 20 Jahren hat sich das Armutrisiko und damit das Risiko, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, langsam, jedoch grundlegend, verschoben. Rentner erfuhren die größte relative Verbesserung ihrer Lage, insofern sich ihr Risiko, unter das untere Fünftel der Einkommensverteilung zu fallen, von 28% in 1973 auf 13% im Jahre 1993 in etwa halbierte (Evans 1998). Erhöht hat sich hingegen das Risiko für Einzelperson im erwerbsfähigen Alter (von 5 auf 9%) und für kinderlose Paare (von 3 auf 5%), während es für Familien mit Kindern zwischen 8 und 10% schwankte. Obwohl das Risiko Alleinerziehender, in die unterste Kategorie der Einkommensverteilung zu fallen, von 25% auf 21% gefallen ist, ist diese Gruppe dennoch am stärksten dem Armutrisiko ausgesetzt. Die „Risikoverteilung“ spiegelt sich auch in dem Bild der Empfänger von Sozialleistungen wider.

3.3 Soziale Sicherung: Arbeitslosigkeit, Rente, Behinderung

In diesem Abschnitt soll das vielschichtige Recht auf Sozialleistungen in Großbritannien in seinen Grundzügen zusammengefasst werden. Die Darstellung unterscheidet zwischen zwei Anspruchskriterien: auf der einen Seite geht es um die Bedingungen von – über längere Zeit zu erbringende – Versicherungsleistungen, auf der anderen Seite geht es um die konkreten Anspruchskonditionen zum Zeitpunkt des Antrages auf Sozialleistungen. Beide Bedingungen können zum Ausfall von Versicherungsansprüchen und zur Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen führen. Diese Bevölkerungsgruppen überschneiden sich zum Teil, aber nicht gänzlich, mit den Zielgruppen des New Deal, deren Ansprüche auf Sozialleistungen anschließend beschrieben werden. Angaben zur Höhe von Sozialleistungen sind im Anhang zu finden.

3.3.1 Arbeitslose – Jobseeker's Allowance

Die *Jobseeker's Allowance* (JSA) entspricht der deutschen Arbeitslosenunterstützung. Im Oktober 1996 ersetzte sie den *Unemployment Benefit* (UB) und *Income Support* (IS). IS wurde bis dahin an Arbeitslose ohne Anrecht auf *Unemployment Benefit* gezahlt und kann als Äquivalent zur deutschen Sozialhilfe weiterhin von erwerbsunfähigen Personen ohne oder mit geringem Einkommen und von Haushalten ohne Einkommen beansprucht werden.

Anspruch auf JSA haben Antragsteller, die weniger als 16 Stunden in der Woche (definiert als Vollzeit) arbeiten. Wie bereits unter den alten Bedingungen des UB und IS müssen Bezieher jederzeit zur Arbeitsaufnahme (ggf. mit höherer Wochenstundenzahl) bereit sein. Im Gegensatz zu IS muss der Bezieher jedoch bereit sein, eine Stelle mit mindestens 40 Wochenstunden anzunehmen (unter IS: 24 Wochenstunden).

Die Einführung des JSA verkürzte den Anspruch auf nicht bedürftigkeitsgeprüfte Unterstützung (*Contribution-based JSA*) während der Arbeitslosigkeit von zwölf Monaten auf sechs Monate und verpflichtete den Arbeitslosen, Maßnahmen aktiver Arbeitssuche und/oder zur Verbesserung der Beschäftigungschancen, z. B. durch Teilnahme an Fortbildungsschulungen, nachweisen zu können.

Contribution-based JSA

Antragsteller haben Anspruch auf JSA, wenn sie in einem der zwei dem Bezugsjahr (*relevant benefit year*) vorhergegangenen Beitragsjahren Versicherungsbeiträge für ein Einkommen, das mindestens dem 25-fachen der in diesem Beitragsjahr gültigen unteren Einkommensschwelle für Versicherungspflichtige (*lower earnings limit*) entspricht, gezahlt haben. Im Jahre 2001/02 sind dies £1.800 (25-mal £72). Anspruch besteht auch, wenn der Antragsteller 25 Grundbeiträge vor dem 6. April 1975 gezahlt hat.

Darüber hinaus müssen Antragsteller in beiden dem Bezugsjahr vorangegangenen Beitragsjahren Beiträge für ein Einkommen, das mindestens dem 50-fachen der unteren Einkommensschwelle entspricht, eingezahlt haben. Allerdings werden in diesem Fall sogenannte „*Credits*“ mitangerechnet, die z. B. im Falle von längerer Krankheit, Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit dem Betroffenen auch ohne eigentliche Beitragszahlung zuerkannt werden.

Income-based JSA

Anspruch auf *Income-based JSA* (JSA-I) haben Arbeitslose ohne – oder mit erloschenem – Anspruch auf *Contribution-based JSA* (JSA-C), solange sie die Bedürftigkeitsprüfung bestehen und sie oder ihr Partner keine Sozialhilfe (*Income Support*) und der Partner auch keine Arbeitslosenhilfe (*Income-based JSA*) beziehen. Der Anspruch auf JSA erlischt, wenn ein im Haushalt lebender Partner mehr als 24 Stunden in der Woche arbeitet. Wenn der Partner weniger als 24 Stunden in der Woche arbeitet, wird der Anspruch auf JSA, abzüglich der ersten £10 des Partnereinkommen, um das Einkommen des Partners reduziert.

3.3.2 Jugendliche und jugendliche Arbeitslose

Jugendliche mussten in den 80er und 90er Jahre vermehrte Einschränkungen in ihren Rechten auf Sozialleistungen hinnehmen. Generell gelten Jugendliche im Vergleich zu Erwachsenen als minder berechtigt, werden jedoch als Steuerzahler gegenüber Erwachsenen gleich behandelt (Jones/Bell 2000). Auf dem Arbeitsmarkt

werden sie hingegen wiederum als unselbstständig und auf strenge Weisung angewiesen behandelt und sind so z. B. zur Teilnahme am *New Deal for Young People* verpflichtet. Der nationale Mindestlohn gilt nicht für Jugendliche unter 18 Jahren und nur als reduzierte Rate für Jugendliche bis zum 22. Lebensjahr (siehe 5.3.3).

16- und 17-Jährige haben prinzipiell keinen Anspruch auf Sozialleistungen, da angenommen wird, sie würden noch in der Familie leben, üblicherweise mit den natürlichen Eltern. Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren hingegen haben ein vermindertes Anrecht auf Sozialleistungen, wobei die Reduzierung wiederum damit begründet wird, dass sie noch von ihren Eltern unterstützt würden.

3.3.3 Alleinerziehende

Alleinerziehende Sozialleistungsempfänger sind gegenwärtig von der Verpflichtung, eine Arbeitsstelle zu suchen, ausgeschlossen, solange das jüngste Kind unter 16 Jahre alt ist. Wo dies der Fall ist, besteht nach Bedürftigkeitsprüfung generell Anrecht auf *Income Support*, nicht aber auf JSA. Im Februar 1996 erhielten 1,06 Millionen Alleinerziehende IS, d. h. etwa 63% aller allein erziehenden Familien (Dex 1999).

3.3.4 Ältere Arbeitnehmer/Rentner

Ältere Arbeitsuchende sind anderen Erwerbslosen gleichgestellt, müssen also gemäß JSA aktiv eine Stelle suchen.

Anspruch auf eine staatliche Grundrente besteht für Frauen ab dem 60. Lebensjahr und Männer ab dem 65. Lebensjahr, jedoch nur solange sie vor dem Ruhestand in einem beliebigen Steuerjahr Beiträge für ein Einkommen, das mindestens dem 52-fachen der unteren Einkommensschwelle für Versicherungspflichtige entspricht, in die staatliche Versicherungskasse gezahlt haben. Dies sind im Jahr 2001/02 £3.744 (52-mal £72). Als zweite Anspruchsbedingung müssen darüber hinaus entsprechende Beiträge für im Durchschnitt 90% der Jahre der Erwerbsfähigkeit geleistet oder – im Falle von Ausfallzeiten, wie z. B. durch Arbeitslosigkeit – angerechnet worden sein. Als Erwerbsfähigkeitsjahre gelten die Jahre zwischen dem 16. Lebensjahr und dem Eintritt der Verrentung. Diese Zeitspanne kann vor dem offiziellen Rentenanspruchsjahr (Alter 60/65 Jahre) enden und Frühverrentung einschließen. Ein Anspruch auf eine Auszahlung der staatlichen Grundrente besteht allerdings erst mit dem Eintritt des offiziellen Rentenalters.

Die Grundrente kann auf der Basis einer proportional niedrigeren Rate gezahlt werden, wenn diese zweite Anspruchsbedingung nicht erfüllt ist. Kein staatlicher Rentenanspruch besteht für diejenigen, die, z. B. aus Gründen niedrigerer Einkommen, unregelmäßiger Beschäftigung oder Inaktivität, für weniger als 25% ihrer Arbeitsjahre Beiträge gezahlt haben. Ausfallzeiten aufgrund von Kindererziehung oder Versorgung von Behinderten, die eine Beschäftigungsaufnahme verhinderten, werden den Jahren der Erwerbsfähigkeit nur zugerechnet, wenn in den jeweiligen Steuerjahren Beiträge für Einkommen mindestens in Höhe des 52-fachen der unteren Einkommensschwelle direkt entrichtet wurden.

Grundrentenbezieher, die Rentenversicherungsbeiträge über die untere Einkommensschwelle hinaus gezahlt haben, haben Anspruch auf eine zusätzliche, einkommensbezogene Zweitrente (*State Earnings-Related Pension Scheme – SERPS*), vorausgesetzt, sie haben keinen Anspruch auf eine Privat- oder Arbeitgeberrente.

3.3.5 Kranke und Behinderte

Kranke und Behinderte können nach 28 Wochen einer Krankheit oder Behinderung *Incapacity Benefit (IB)* beantragen. Vor dieser Zeit erhalten Beschäftigte *Statutory*

Sick Pay (SSP), das im Gegensatz zum IB, das vom Staat ausgezahlt wird, direkt vom Arbeitgeber getragen wird.

Anspruch auf Incapacity Benefit hat nur, wer, wie im Falle von JSA-C, ausreichend Beiträge zur *National Insurance* (NIC) gezahlt hat. Die Bedingungen ausreichender Beiträge gleichen den oben für JSA-C beschriebenen, allerdings in etwas abgeschwächter Form. So reicht es, wenn die erste Bedingung innerhalb von drei anstelle von zwei Jahren, die für JSA-C gelten, erfüllt wird.

Diejenigen, die keinen Anspruch auf *Statutory Sick Pay* haben, weil sie z. B. unzureichende Versicherungsbeiträge geleistet oder einen Kurzzeitvertrag haben, können *short-term Incapacity Benefit at lower rate* (IB-lr) beantragen. Allerdings ist auch dieses Anrecht daran gebunden, dass der Antragsteller genügend Beiträge zur nationalen Versicherung geleistet hat, aber über einen längeren Zeitraum und nicht unmittelbar vor Eintreten der Krankheit. Darüber hinaus muss der Antragsteller prinzipiell fähig sein, einer Beschäftigung nachzugehen, was durch einen medizinischen Test festgestellt wird. Arbeitsunfähige können *Severe Disablement Allowance* (SDA) beziehen.

Seit Oktober 2000 können Behinderte einen Antrag auf *Disabled Person's Tax Credit* (DPTC) stellen, sofern sie mindestens 16 Stunden in der Woche arbeiten.

3.4 Versorgungsgrad und Versorgungslücken

3.4.1 Arbeitslose

Nach Berechnung von Atkinson/Micklewright (1991) erhielten im November 1988 lediglich 26% aller registrierten Arbeitslosen das von Versicherungsbeiträgen abhängige Arbeitslosengeld (*Unemployment Benefit*). Nach den gleichen Berechnungen erhielten ein Drittel (31%) aller Nichtbezieher von Arbeitslosengeld deshalb kein *Unemployment Benefit*, weil sie nicht genügend Beiträge bezahlt hatten. Weitere 49% hatten ihr Arbeitslosengeld bereits für die festgesetzte Maximaldauer bezogen und aus diesem Grund keinen weiteren Anspruch.

Atkinson und Micklewright berechneten ebenfalls, dass zwischen 8% und 10% aller neuen Antragsteller keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erhielten, weil sie ihre vorherige Arbeitsstelle freiwillig verlassen oder infolge eigenverantwortlichen Fehlverhaltens den Arbeitsplatz verloren hatten.

Im November 2000 erhielten 154.000 von rund 961.000 Antragstellern *Contribution-based Jobseeker's Allowance* (JSA-C), d. h. das auf Versicherungsbeiträgen beruhende Arbeitslosengeld (DSS 2001a). D. h. nur etwa 16% aller Antragsteller erhielten JSA-C, wobei der Anteil bei den Frauen mit 17,9% etwas höher lag als bei den Männern (15,4%). Unzureichende Beitragszahlungen waren der hauptsächliche Grund für fehlendes Anrecht auf Arbeitslosengeld (Tabelle 10).

Um im Bezugsjahr 2001/02 Anrecht auf *Contribution-based JSA* zu haben, müsste ein arbeitsloser Antragsteller

- im Steuerjahr 1998/99 Beiträge für ein Einkommen von mindestens £1.600 oder im Steuerjahr 1999/2000 von mindestens £1.650 entrichtet haben, sowie
- im Steuerjahr 1998/99 Beiträge für ein Einkommen von mindestens £3.200 und im Steuerjahr 1999/2000 von mindestens £3.300 entweder direkt entrichtet oder zugeschrieben bekommen haben.

Das Anrecht auf *Contribution-based JSA* hängt also nicht von der vorherigen Beschäftigungszeit ab, sondern von den gezahlten Beiträgen. Dies bevorzugt höher Verdienende und/oder durchgehend Beschäftigte, die diese Beiträge leichter als Niedrigverdiener und nur gelegentlich Beschäftigte entrichten können. Der Anteil der Arbeitnehmer im Vereinigten Königreich mit einem Stundenlohn von maximal £4 wird auf zwischen 13% und 20% der abhängig Beschäftigten geschätzt (Stewart 1999). Verglichen mit ähnlichen Berechnungen für die späten 60er Jahre hat sich der Anteil seit dem etwa verfünffacht. Ein Niedrigverdiener muss demnach mindestens zweieinhalb Monate im Jahr Vollzeit gearbeitet haben, um die erste Anspruchsbedingung erfüllt zu haben, oder fast fünf Monate, um auch die zweite Bedingung zu erfüllen.³ Niedrigverdiener arbeiten jedoch oftmals nur Teilzeit und mit Unterbrechungen, was das Erfüllen dieser Versicherungsbedingungen erschwert.

Tabelle 10

Arbeitslose ohne Anrecht auf Arbeitslosengeld (JSA-C) (Großbritannien November 2000, in %)			
Gründe für fehlendes Anrecht	Alle Antragsteller	Männer	Frauen
Alle ohne Anrecht auf JSA-C	84,0	84,6	82,1
Wartezeit	1,4	1,3	1,6
Anrecht bereits voll beansprucht	14,8	16,4	9,7
Anrecht noch nicht festgestellt	2,1	2,0	2,5
Ungenügende Beitragszahlungen	62,2	61,4	64,8
Sozialleistung entzogen/Sanktionen	2,8	2,8	2,9
Warten auf Entscheidung	0,1	0,1	0,1
Andere	0,7	0,7	0,6

Einschließlich Antragsteller ohne Anrecht wegen zu hoher Einkommen.
Quelle: DSS 2001a.

In den letzten fünf Jahren ist der Anteil der registrierten Arbeitslosen ohne Anrecht auf JSA-C jedoch hauptsächlich infolge der von zwölf auf sechs Monaten verkürzten Anrechtszeit angestiegen. Aufgrund stark schwankender Arbeitslosenzahlen und damit verbundener Variationen im Anteil der Langzeit- und Kurzzeitarbeitslosen ist ein direkter Vergleich der Zahlen von Ansprüchen allerdings nicht immer möglich. Innerhalb des ersten Jahres nach Einführung des JSA im Oktober 1996 fiel jedoch der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld von 16,5% im August 1996 vor der Einführung auf 14,2% im Februar 1997 und schließlich auf 11,6% im November 1997 (DSS 1999).

Im gleichen Zeitraum fiel die Anzahl der weder zu Arbeitslosenhilfe (*Income-based JSA*) noch zu Arbeitslosengeld (*Contribution-based JSA*) berechtigten Beschäftigungssuchenden von 10,9% auf 8,8% im Februar 1997, um sodann allerdings wieder auf 9,5% im November 1997 anzusteigen. Im November 2000 lag der Anteil weiterhin bei 9,6% aller registrierten Arbeitslosen (Männer: 8,6%; Frauen 13%), wobei unzureichende Beiträge (2,5% aller registrierten Arbeitslosen), Unterstützungsentzug und Sanktionen (2,2%) und Aufbrauchen des Anspruches aufgrund wiederholter Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit (2,0%) die wesentlichen Gründe für fehlende Ansprüche darstellten.

³ Allerdings werden hier Krankheitszeiten und Arbeitslosigkeitszeiten mit angerechnet.

Nach einer Untersuchung von McKnight et al. (o. J.) hatten im Jahr 1998/99 19% aller erwerbstätigen Frauen und 5,5% aller erwerbstätigen Männer Einkommen unterhalb der Schwelle, für die sie Versicherungsbeiträge errichten müssten, und hatten somit für jenes Jahr keinen Anspruch auf durch das staatliche Versicherungssystem finanzierte Sozialleistungen, einschließlich Arbeitslosenunterstützung und staatlicher Grundrente. Während 70% der betroffenen Männer unter 25 Jahre alt waren und Niedriglöhne unter der Einkommensschwelle für viele lediglich ein Ausdruck des Ersteintritts in den Arbeitsmarkt darstellten, traf dies nur für knapp ein Drittel der Frauen zu. Selbst in den Altersgruppen von 25-39 Jahren und 40-54 Jahren lagen für 15% der erwerbstätigen Frauen die Einkommen unter der Versicherungsschwelle, verglichen mit nur 1% der erwerbstätigen Männer. Über 90% dieser Frauen und 85% der Männer arbeiteten Teilzeit; viele unter ihnen hatten darüber hinaus nur befristete Arbeitsverträge.

Insbesondere für Frauen sind Niedrigeinkommen oftmals von langer Dauer und werden so zu einem „Normalzustand“. Zwanzig Prozent der Frauen, die 1991 Einkommen unter der Versicherungsschwelle hatten, verdienten auch 1996 zu wenig, um unter den staatlichen Versicherungsschutz zu fallen. Das Gleiche galt nur für 3% aller niedrigverdienenden Männer. Ein Viertel aller im Jahre 1986 30- bis 44-jährigen Frauen zahlten wegen niedriger Einkommen sowohl 1986 als auch in jedem darauffolgenden Jahr bis 1996 keine staatlichen Versicherungsbeiträge. Weitere 44% gaben für 1996 keine Einkommen an. Niedrigeinkommen waren – und es ist anzunehmen: bleiben – daher für viele Frauen ein langfristiger, oder zumindest wiederholter Zustand und somit ein wesentlicher Grund für ein fehlendes Anrecht auf staatliche, durch Versicherung finanzierte Sozialleistungen. Nur wenige der Niedrigverdiener waren und sind in der Lage, durch freiwillige private (Renten-)Versicherungen dieses Risiko auch nur ansatzweise auszugleichen.

3.4.2 Jugendliche

Die längere Verweildauer Jugendlicher in der (Hoch-)Schul- oder Berufsausbildung – und somit verkürzte, beitragszahlende Erwerbstätigkeit, die zur Erfüllung der Bedingungen des Versicherungsanspruchs bei Arbeitslosigkeit beitragen könnte – hat ebenso wie der Trend zu befristeten, unregelmäßigen Arbeitsverhältnissen für Berufsanfänger das Risiko des Ausschlusses von Arbeitslosengeld (JSA-C) erhöht. Dies gilt insbesondere für Jugendliche unter 18 Jahren, aber auch für 18- bis 24-Jährige, von denen im Jahre 2000 nur 9,6% JSA-C (oder JSA-C und JSA-I) erhielten, verglichen mit 16,1% aller Erwachsenen (Tabelle 11).

Tabelle 11

Jugendarbeitslosenquote und Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung unter jüngeren Arbeitslosen, nach Alter und Art der Unterstützung (Großbritannien November 2000, in %)					
Altersgruppe	Arbeitslosenquote (Sept-Nov)	Art des Anspruchs in % der Arbeitslosen			
		JSA (C)	JSA (IB) + JSA (C)	Nur JSA (IB)	Kein Anrecht
Unter 18	21,0	-	-	94,5	5,5
18-24	10,6	8,8	0,8	83,3	7,2
25-29	-	16,1	1,7	76,0	6,2
Alle	5,3	14,1	2,0	74,4	9,6

Quelle: DSS 2001a, Tabelle 5.2; Arbeitslosenquote: Labour Force Survey.

Jugendliche waren jedoch seltener vollkommen ohne Anspruch auf JSA. Zwischen 5,5% und 7,2% aller Jugendlichen erhielten weder JSA-C noch JSA-I, verglichen mit 9,6% aller Arbeitslosen. Der Unterschied ist wahrscheinlich auf die niedrigere Zahl Jugendlicher zurückzuführen, die mit einem beschäftigten Partner im gleichen Haushalt leben, und deren Anspruch so aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung reduziert wird oder ganz entfällt.

3.4.3 Ältere Arbeitnehmer und Rentner

Ähnlich wie Jugendliche erfahren ältere Arbeitnehmer vermehrt, dass ihnen unbefristete Arbeitsverhältnisse immer seltener offen stehen. Dies betrifft insbesondere die Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen, die (oftmals wiederholt) nach kurzer Beschäftigung arbeitslos werden. Dennoch liegt für diese Altersgruppe der Anteil der Arbeitslosen mit Anspruch auf JSA-C (19,1% der 50- bis 54-jährigen Arbeitslosen; 17,7% der 55- bis 59-jährigen Arbeitslosen) kaum über dem nationalen Durchschnitt (Tabelle 12).

Tabelle 12

Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung unter älteren Arbeitslosen, nach Alter und Art der Unterstützung (Großbritannien November 2000, in %)				
Altersgruppe	Art des Anspruchs in % der Arbeitslosen			
	JSA (C)	JSA (IB) + JSA (C)	Nur JSA (IB)	Kein Anrecht
50-54	17,1	2,0	62,4	18,4
55-59	16,1	1,6	60,2	22,1
60-64	44,9	10,6	24,6	19,9
Alle	14,1	2,0	74,4	9,6

Quelle: DSS 2001a, Tabelle 5.2.

Disproportional hoch liegt hingegen bei den älteren Arbeitnehmern der Anteil derjenigen ohne jeglichen Anspruch auf JSA, wiederum wahrscheinlich wegen der Berücksichtigung von Einkommen anderer Familienmitglieder, einschließlich Partnern und Kindern, und von Sparvermögen über £8.000 bei der Bedürftigkeitsprüfung. Dies gilt

auch für die älteste Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen, allerdings ist der Anteil unter ihnen, die keinen Anspruch auf JSA-C haben, vergleichsweise gering.

Wiederholte Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit kann auch zum Verlust des Rentenanspruches führen, wenn es dem Erwerbstätigen nicht gelingt, in mindestens einem Jahr während seines Erwerbslebens den vollständigen Versicherungsbeitrag zu entrichten und/oder über sein gesamtes Arbeitsleben für weniger als die notwendige Anzahl von Jahren Beiträge zu leisten (siehe 3.3.4). Nach Umfragedaten aus den Jahren 1994/95 hatten 85% aller Befragten (im Alter zwischen 16 und 69 Jahren) bereits für ein volles Jahr die notwendigen Klasse-1-Beiträge geleistet (McKay et al. 2000). Die wesentlich schwierigere Hürde bestand insbesondere für Frauen darin, die notwendige Anzahl von Beitragsjahren zu erreichen. Über die Hälfte aller Frauen im Alter von 60 Jahren hatten weniger als 20 Jahre lang ihre Beiträge entrichten können und es war trotz der Anrechnung von Ausfallzeiten durch Hausarbeit und Kindererziehung (*Home Responsibilities Protection*) unwahrscheinlich, dass sie jemals eine volle Rente bekommen würden. Im Gegensatz dazu waren nur 8% aller Männer im Rentenalter in der gleichen Lage. 22% aller Frauen im Rentenalter hatten mehr als 25 Jahre ohne Erwerbstätigkeit verbracht und würden deswegen auch mit Anrechnung von Ausfallzeiten keinen (vollen) Rentenanspruch erhalten. Ausfallzeiten werden angerechnet, wenn Antragsteller während eines gesamten Steuerjahres nach 1978 (a) Kindergeld (Child Benefit) für ein Kind unter 16 Jahren erhielten, (b) regelmäßig mindestens 35 Stunden pro Woche Sorgspflicht für einen Behinderten mit Ausspruch auf staatliche Behindertenleistungen übernommen hatten oder (c) Sozialhilfe (Income Support) erhielten, ohne zur Arbeitssuche verpflichtet gewesen zu sein, da sie die Sorgpflicht für einen Schwerbehinderten angenommen hatten.

3.4.4 Behinderte

Schätzungen zufolge leben etwa 8,6 Millionen Kranke und Behinderte in Großbritannien, über 4 Millionen davon waren im arbeitsfähigen Alter (Craig/Greenslade 1998; Berthoud 1998). Im August 2000 bezogen 2,3 Millionen von ihnen die Erwerbsunfähigkeitsrente *Incapacity Benefit* (DSS 2001b). Die Mehrzahl (1,3 Millionen) erhielt die mit einer höheren Rate ausgezahlte Langzeiterwerbsunfähigkeitsrente (*long-term Incapacity Benefit*), da sie bereits für mehr als ein Jahr krank und erwerbsunfähig gemeldet waren. Die Zahl der Langzeitempfänger ist aufgrund strenger gewordener Erwerbsunfähigkeitstests seit Mitte der 90er Jahre stetig gefallen (Februar 1996: 1,6 Millionen). Fast 780.000 der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrente, die in den vorausgegangenen Jahren nicht genügend Versicherungsbeiträge entrichtet hatten, wurde die Zeit, in der sie krank und erwerbsunfähig waren, lediglich auf ihre Rentenansprüche angerechnet; sie erhielten jedoch keine Sozialleistungen ausgezahlt. Ihre Zahl ist seit Mitte/Ende der 90er Jahre gestiegen (Februar 1996: 580.000).

Schließlich erhielten etwa 370.000 Erwerbsunfähige Schwerbehindertenzuschuss (*Severe Disablement Allowance, SDA*), weil sie keinen Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente haben. Deren Zahl ist seit Mitte der 90er Jahre leicht gestiegen (Februar 96: 345.400).

Der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrente und Schwerbehindertenzuschuss ist an einen medizinischen Arbeitsunfähigkeitstest gebunden. Der Test (ein Fragebogen, der vom Antragsteller ausgefüllt wird) beurteilt die Erwerbsfähigkeit des Antragstellers nach einem Punktesystem. Das System war in der Vergangenheit dahingehend kritisiert worden, dass es Antragsteller strikt und inflexibel entweder als erwerbsunfähig und damit mit IB-/SDA-Anspruch oder als erwerbsfähig und damit ohne Anspruch einstuft, und somit keinen Spielraum für minderbehinderte, aber nicht voll arbeitsfähige

hige Personen einräumte. Die starre Auslegung der Gesetzgebung entspricht nicht der „dynamischen“ Realität von Behinderung (Burchardt 2000).

Die Erwerbsunfähigkeitsrente ist darüber hinaus dahingehend kritisiert worden, dass sie insbesondere unter älteren Arbeitslosen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen als Einstieg in die Frühverrentung genutzt wurde (Rowlingson/Berthoud 1996). Das Leistungsniveau der Erwerbsunfähigkeitsrente ist höher und daher attraktiver als die des JSA, das Arbeitslosen im Normalfalle zustehen würde.

3.4.5 Alleinerziehende

Arbeitslose Alleinerziehende sind in der Mehrzahl auf die allgemein zugängliche Sozialhilfe, *Income Support*, angewiesen. Nur in seltenen Fällen, z. B. im Falle hoher Sparguthaben oder Investmenteinkommen, wird der Anspruch auf *Income Support* gänzlich verweigert. Die Höhe der Sozialhilfe ist allerdings in den letzten Jahren mehrfach infolge von Gesetzesnovellen geändert worden. Diese erfolgten zumeist mit der Begründung, dass der angeblich finanzielle Anreiz, den Sozialleistungen den Alleinerziehenden böten, abgebaut werden sollte. Im Sommer 1998 wurde die Sozialhilfe-Sonderzulage für Alleinerziehende und das höhere Kindergeld für Alleinerziehende (*One Parent Benefit*) abgeschafft, was direkt zu Einkommenseinbußen für diese Personengruppe führte. Zuvor war bereits die Kommunalsteuerpflicht (*Council Tax*) für Alleinerziehende, die zwischen 1992 und 1994 aufgehoben war, wiedereingeführt worden, wenn auch auf reduziertem Niveau.

Seitdem sind jedoch Sozialhilfe, Kindergeld (*Child Benefit*) und Familiengeld (*Family Credit*) erstmals nach langen Jahren über die Inflationsrate hinweg angehoben worden. Der Ersatz des *Family Credit* durch den *Working Families Tax Credit* und die Einführung des *Child Care Tax Credit* (siehe Kapitel 5) sollen Alleinerziehenden, wie anderen Sozialleistungsbeziehern, weitere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bieten (Bradshaw et al. 2000).

3.5 Zusammenfassung

In den letzten 30 Jahren hat sich das Profil der Armutsriskogruppen – und letztendlich der Risikogruppen der Sozialleistungsabhängigen – in Großbritannien von in erster Linie Rentnern und in zweiter Linie Alleinerziehenden in Richtung auf Einzelpersonen im erwerbsfähigen Alter verschoben. Diese Verschiebung ist im Wesentlichen auf die gewachsene Bedeutung der durch Arbeitslosigkeit verursachten Einkommensarmut zurückzuführen.

Die größten Lücken im Deckungsgrad der Sozialleistungen bestehen – wie schon seit Jahren – bei Frauen, die aufgrund eines verkürzten Berufslebens ohne eigenständigen Rentenanspruch verbleiben und wegen einer disproportionalen Abhängigkeit von Niedriglöhnen auch von den anderen sozialen Versicherungsleistungen oftmals ausgeschlossen sind.

Trotz des verzerrenden Einflusses der reduzierten Anspruchszeit auf JSA von 12 auf 6 Monate deutet sich für Männer und Frauen ein Risiko neuer Versorgungslücken an, die sich in einem bislang langsamen Rückgang von Anrechten auf Arbeitslosenleistungen abzeichnen. Dies führt oftmals zu einer Reduzierung der Sozialleistungen, jedoch selten zu einem vollkommenen Verlust. Allerdings ist selbst das finanzielle Ausmaß der Reduzierung schwer zu beurteilen, da es von der Haushaltszusammensetzung abhängt, die bei der Anspruchsberechnung auf JSA-I mit berücksichtigt wird. So können die Lohnersatzraten der Sozialleistungen für kurzzeitig Arbeitslose mit Anspruch auf JSA-C niedriger ausfallen als die Ersatzraten für Langzeitarbeitslose

mit Anspruch auf JSA-I (OECD 1999), solange Kurzarbeitslose keine Ansprüche auf weitere Zahlungen aus der Sozialhilfe haben. Letztere entstehen, wenn eine Bedürftigkeitsprüfung ergibt, dass der Arbeitslosengeldanspruch unter dem berechneten Bedarf für den Gesamthaushalt liegt.

Der volle Umfang der möglichen Sozialleistungseinbußen ist bisher noch nicht berechnet worden. Allerdings zeigt eine Betrachtung der Arbeitsmarktdynamik von Zielgruppen des *New Deal*, dass diese dem Risiko der Einbuße oder gar des vollkommenen Ausschlusses von Sozialleistungen besonders ausgesetzt sind. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöht insbesondere dort das Risiko des Ausschlusses, wo Teilzeitbeschäftigung – die wesentliche Form flexibler Arbeit in Großbritannien – mit Niedriglöhnen einhergeht. Das Sozialsystem verliert zwar dort nicht unbedingt seine „flächendeckende“ Wirkung, solange Sozialhilfeleistungen auch für diejenigen verbleiben, die durch das Sozialversicherungsnetz fallen. Allerdings reduzieren sich die finanziellen Ansprüche, was zu einem erhöhten Armutsrisiko in der Arbeitslosigkeit oder der Verrentung führen kann.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes zeigt sich allerdings auch im steigenden Maße im häufigeren freiwilligen und unfreiwilligen Verlassen und Wechseln des Arbeitsplatzes, wobei insbesondere das unfreiwillige Verlassen von Arbeitsplätzen (Entlassungen) in den letzten Jahrzehnten rapide angestiegen ist. Obwohl etwa ein Drittel aller Arbeitslosen innerhalb eines Jahres wieder eine Beschäftigung innehaben, so sind doch etwa die Hälfte aller Arbeitslosen auch im darauffolgenden noch arbeitslos (siehe oben, Tabelle 6). Arbeitslosigkeit kann unmittelbar zum Ausschluss von Sozialleistungen führen, wenn die Entlassenen unzureichende Sozialversicherungsbeiträge geleistet haben. Darüber hinaus reduziert Arbeitslosigkeit und fehlendes Einkommen auch langfristig den Anspruch auf Sozialleistungen, so z. B. auf die einkommensbemessene zweite Staatsrente (*SERPS*). Das Kernziel des *New Deal* ist es, den Übergang aus der Arbeitslosigkeit zu erleichtern und somit „Sozialabhängigkeit“ zu reduzieren. Dabei unterschieden sich dessen Ziele nach den Teilnehmergruppen. Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Alleinerziehenden soll geholfen werden, der „Wohlfahrtsarmut“ zu entkommen, während älteren Erwerbstätigen sowohl unmittelbar die Rückkehr in den Arbeitsmarkt und damit in bezahlte Beschäftigung als auch längerfristig der Ausbau des Rentenversicherungsanspruches ermöglicht werden soll.

Bevor im Kapitel 5 der *New Deal* näher beschrieben und im darauffolgenden Kapitel evaluiert wird, bietet das folgende Kapitel eine Kurzbeschreibung der sozialen Lage der Zielgruppen des *New Deal*.

4. Arbeitsmarkt und Soziallage

4.1 Arbeitslosigkeit und Armut

Im internationalen Vergleich sind Einkommen in Großbritannien recht ungleich verteilt (Gardiner 1993). Hinzu kommt eine ungleiche Verteilung des Risikos des Arbeitsplatzverlustes, das für ältere Arbeitnehmer und Minderqualifizierte besonders groß ist. Für beide sozialen Gruppen ist es auch oft schwer, eine langfristige Beschäftigung zu finden. Gepaart mit vergleichsweise niedrigen Sozialleistungen, zu-

mindest für Einzelpersonen,⁴ tragen diese Faktoren wesentlich zu Großbritanniens hoher Armutsrate bei, die im Jahre 1996/97 bei 18 Prozent der Bevölkerung lag (gemessen als Einkommen unter 60% des Median) (Adelman/Cebulla, in Bearbeitung).

Arbeitslosigkeit ist nicht der alleinige Grund für Einkommensarmut. Armut ist in der Mehrzahl der Fälle die Folge von Einkommensverlusten, die nicht mit Arbeitslosigkeit einhergehen, sondern die Folge von Lohnsenkungen nach Arbeitsplatzwechsel, von Kurzarbeit oder des (unfreiwilligen) Ersatzes von Vollzeit- durch Teilzeitarbeit sind. Darüber hinaus tragen demografische Ereignisse, wie z. B. die Geburt eines Kindes oder der Verlust eines Einkommens besteuernden Haushaltsmitgliedes zum erhöhten Armutsrisiko bei. In etwa 20% der Haushalte mit Haushaltsvorständen unter 60 Jahren ist Einkommensarmut auf diesen letzten Fall zurückzuführen (Statbase).

Einkommensarmut ist häufig nur temporär. Eine frühe Langzeitstudie zeigte, dass nach zwei Jahren noch etwa ein Drittel aller Erwachsenen im untersten Fünftel der Einkommensverteilung verblieben (Jarvis/Jenkins 1997). Von denen, die es geschafft hatten, aus dem untersten Quintil hervorzutreten, fiel jedoch die Hälfte innerhalb von zwei Jahren wieder ins unterste Quintil zurück. Die Einkommensmobilität war gering, und zumeist auf ein Quintil der Einkommensverteilung beschränkt. Ähnlich ist Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl aller Fälle eher von kurzer Dauer, allerdings gibt es starke gruppenspezifische Unterschiede.

4.2 Beschäftigungsdynamik sozialer Gruppen

Eine Studie der Dynamik der Arbeitslosigkeit vor der Einführung der Jobseeker's Allowance ergab, dass fast ein Drittel aller arbeitslos Gemeldeten innerhalb von sechs Wochen das Arbeitslosenregister wieder verlassen hatte. Die Hälfte war innerhalb von 14 Wochen nicht mehr arbeitslos gemeldet (McKay et al. 1997). Diese Zahlen verdunkeln allerdings die Tatsache, dass nur zwei Drittel der „Abwanderer“ eine Beschäftigung aufgenommen hatten (darunter 80% Vollzeit arbeiteten), der Rest jedoch nicht weiter aktiv am Arbeitsmarkt teilnahm. Daran änderte auch die Einführung der Jobseeker's Allowance, die verstärkten Druck auf Arbeitslose zur Stellensuche ausübt wenig, obwohl die Anzahl und der Anteil der „Abwanderer“ anstieg (McKay et al. 1999).

Andere Studien haben gezeigt, dass die Rückkehr aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung oftmals nur von kurzer Dauer ist. Trickey et al. (1998) z. B. ermittelten, dass zwischen 1995 und 1997 40% aller ehemaliger Empfänger von JSA, die eine Beschäftigung von 16 oder mehr Stunden in der Woche aufgenommen hatten, innerhalb von 10 Monaten wieder arbeitslos waren.

4.2.1 Ältere Arbeitnehmer

Ältere Arbeitnehmer, insbesondere Männer, sind auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligt. Die Wahrscheinlichkeit, nach eingetretener Arbeitslosigkeit wieder eine Beschäftigung zu finden, verringert sich stark mit zunehmendem Alter (McKay/Middleton 1998). Langzeitstudien haben dieses Problem bestätigt. So hatte weniger als ein Viertel aller im September 1990 Arbeitslosen im Alter über 45 Jahren im September 1996 wieder eine Beschäftigung aufgenommen (Campbell 1999).

Die sinkende Beschäftigungsrate unter älteren Menschen ist im Wesentlichen eine Folge höherer ökonomischer Inaktivität, nicht steigender Arbeitslosigkeit (Campbell

⁴ Sozialleistungen steigen mit der Anzahl der vom Antragsteller abhängigen Hausmitglieder ohne selbstständiges Einkommen. Aus diesem Grunde ist die Lohnersatzquote von Sozialleistungen für Mehrpersonenhaushalte oftmals derjenigen anderer europäischer Staaten ähnlich (Martin 1998).

1999). Allerdings ist die Abwanderungsrate in die Inaktivität besonders hoch unter Niedrigverdienern, d. h. Arbeitnehmern im unteren Viertel der Einkommensverteilung. Der industrielle Wandel ist ein wesentlicher Faktor in diesem Prozess, da ältere Arbeitnehmer überproportional in „traditionellen“ Industrien mit sinkender Beschäftigung vorzufinden sind. Auf der einen Seite erhöht dies das Risiko der Entlassung, auf der anderen Seite reduziert es die Chancen der Wiedereinstellung. Dies trifft auch für besser verdienende Arbeitnehmer zu, die ebenfalls infolgedessen häufig frühzeitig in den Ruhestand eintreten. Allerdings sichert ihnen oftmals eine Betriebsrente ein höheres Einkommen nach der Verrentung als dies bei Niedrigverdienern der Fall ist.

4.2.2 Jugendliche

Die wirtschaftliche Lage Jugendlicher hat sich über verschiedene Generationen hinweg verschlechtert. Der *Family and Working Lives Survey* untersuchte die beruflichen Lebensläufe von über 9.000 Personen im Alter zwischen 16 und 69 Jahren. Eine Analyse der Daten ergab, dass nur 15% der 18- bis 24-Jährigen aus den Geburtsjahrgängen 1952-56 vor ihrem 25. Lebensjahr einmal oder mehrfach arbeitslos gewesen waren. Dieser Anteil erhöhte sich aber stetig bis auf 40% in den Geburtsjahrgängen 1967-71 (Stafford et al. 1999). Auch verlängerte sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von 6,8 Monaten auf 17,6 Monaten. Während gleichzeitig der Anteil der zwischen dem 16sten und 25sten Lebensjahr durchgängig beschäftigten Jugendlichen für die gleichen Geburtskohorten von 48% auf 26% fiel, erhöhte sich insbesondere der Anteil der Jugendlichen, die sechsmal oder öfter ihren Erwerbsstatus (beschäftigt, arbeitslos, inaktiv) geändert hatten von 6% auf 16%. Ähnlich, aber in geringerem Maße, erhöhte sich der Anteil Jugendlicher mit vier bis fünf Statuswechseln.

Eine wesentliche Charakteristik Jugendlicher ist in der Tat deren Statusmobilität. Wie bereits die Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit verdeutlichen (Kapitel 2), so zeigen auch diese Statistiken, dass Jugendliche trotz vergleichsweise großer beruflicher Instabilität schnell aus Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsempfang in eine Beschäftigung überwechseln. Die Verweildauer Jugendlicher in einer Beschäftigung hängt weitgehend von ihrer beruflichen Qualifikation ab, so dass Mitte der 90er Jahre ein unqualifizierter Jugendlicher im Durchschnitt etwa 14 Monate, ein Jugendlicher mit Basis-Ausbildung 16 Monate, ein Jugendlicher mit Hochschulabschluss jedoch 19 Monate in ein und derselben Anstellung verbrachte (Walker et al. 1999).

4.2.3 Kranke und Behinderte

Die Arbeitslosigkeit unter Kranken und Behinderten liegt seit Jahren zwei- bis dreifach über dem nationalen Durchschnitt (Berthoud et al. 1993). Studien über Empfänger von Sozialleistungen für Behinderte haben wiederholt gezeigt, dass für viele eine Rückkehr zur (Vollzeit-)Beschäftigung unwahrscheinlich ist, oder eine seltene Ausnahme darstellt. Rowlingson und Berthoud (1996) zeigten, dass zwischen 1992 und 1993 über einen Zeitraum von 18 Monaten nur 2% aller Empfänger solcher Leistungen (damals: *Invalidity Benefit*, *Severe Disablement Allowance* und *Income Support with disability premium*) wieder eine Beschäftigung aufgenommen hatten. Neben der eigentlichen Behinderung und einer vermuteten oder realen Diskriminierung von Behinderten am Arbeitsplatz war der Mangel an geeigneten Stellen der Hauptgrund für die weitere Arbeitslosigkeit.

Im Jahre 1999 waren 40% behinderter Männer und 52% behinderter Frauen nicht weiter erwerbstätig (weder beschäftigt, noch arbeitslos, sondern inaktiv), verglichen

mit einem nationalen Durchschnitt (1998) von 16% aller Männer und 28% aller Frauen.

Die maximal erlaubte wöchentliche Arbeitszeit für behinderte Sozialleistungsempfänger verhindert für viele eine fließende Rückkehr in die Beschäftigung. Daran dürften auch neuerliche Reformen, wie z. B. die Einführung des von Steuererleichterungen für Behinderte (*Disabled Person's Tax Credit*) (siehe Kapitel 5), wenig geändert haben, da in diesem Fall ein Anspruch auf die Steuererleichterungen weiterhin nur besteht, wenn der Antragsteller mehr als 16 Stunden in der Woche arbeitet. Obwohl viele Behinderte gerne 16 oder mehr Stunden in der Woche arbeiten würden, fanden Rowlingson und Berthoud (1996) in ihrer Studie heraus, dass über ein Fünftel aller zum Zeitpunkt Beschäftigten mit Behinderungen weniger als 16 Stunden in der Woche arbeiteten. Für viele fiel das Arbeitsvolumen nach Eintritt einer Krankheit oder Behinderung stark – und auf Dauer weiter – ab und damit auch hinter die eigenen Erwartungen und Wünsche des Betroffenen zurück. Dies reduziert die Einkommen Behinderter und mittelfristig auch deren Ansprüche auf Sozialleistungen.

4.2.4 Alleinerziehende

Die Anzahl Alleinerziehender, oder genauer allein erziehender Mütter, ist in Großbritannien während der 90er Jahre rapide gestiegen und wird zzt. auf etwa 1,7 Millionen geschätzt (Ford/Millar 1997). Fast zwei Drittel aller Alleinerziehenden gelten als arm. Die Armutsrate unter ihnen lag Mitte der 90er Jahre bei 63%, verglichen mit einem nationalen Durchschnitt von 18 bis 20% (Dex 1999). Nur etwa vier von zehn Alleinerziehende im erwerbsfähigen Alter sind beschäftigt (Marsh et al. 1997), die Hälfte von ihnen arbeitet allerdings weniger als 24 Stunden in der Woche. Da Alleinerziehende in Großbritannien (auch im internationalen Vergleich) oftmals jünger sind und wenige berufliche Qualifikationen haben, sind sie im übermäßigen Maße auf Beschäftigungen mit Niedriglöhnen angewiesen. In Kombination mit der vergleichsweise kurzen Wochenarbeitszeit reduziert dies die Einkommensaussichten und beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten dieser Gruppe. Obwohl die Aufnahme einer Beschäftigung das Einkommen Alleinerziehender verdoppeln kann, bleibt dieser Durchschnitt weiterhin unter einem Drittel der Einkommen Verheirateter oder zusammenlebender Partner. Gleichzeitig können für Alleinerziehendenhaushalte Einkommensverluste durch den Verlust von Ansprüchen auf Unterhaltszahlungen und Sozialleistungen entstehen (Ford et al. 1998).

Evaluationen des *Family Credit*, dem Vorläufer des *Working Family Tax Credit* (siehe Kapitel 5), belegten, dass diese Sozialleistung, die an beschäftigte Alleinerziehende gezahlt wurde, um das Haushaltseinkommen anzuheben, zwar den Effekt hatte, die Beschäftigungsrate leicht zu erhöhen. Da jedoch für viele Alleinerziehende kaum finanzielle Aufstiegsmöglichkeiten bestanden, subventionierte der *Family Credit* lediglich Niedriglohnstellen, so dass Alleinerziehende langfristig auf diese Sozialleistung angewiesen blieben (Bryson/Marsh 1996).

4.3 Zusammenfassung

Ungleiche Einkommensverteilung, verminderte Chancen auf Vollzeitbeschäftigung und auf Einkommenskonsolidierung für Minderqualifizierte und wiederholt Arbeitslose haben wesentlich zur Einkommenspolarisierung in Großbritannien beigetragen. Insbesondere ältere Arbeitnehmer und Behinderte sind vermehrt von diesen Risiken betroffen. Beschäftigungsmöglichkeiten bleiben weiterhin reduziert für Alleinerziehende, hauptsächlich aufgrund ihrer im Schnitt geringeren beruflichen Qualifikatio-

nen. Gleichzeitig vermindert der Mangel an Kindertagesstellen usw. die Möglichkeiten Alleinerziehender, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (Bradshaw et al. 2000).

Nach dem britischen *Labour Force Survey* waren im Jahr 1998 20,3% aller Beschäftigten weniger als ein Jahr beschäftigt gewesen (Gregg/Wadsworth 1999). Ihr Anteil war seit 1975 (18,7%) leicht angestiegen. Der Anstieg von befristeten Arbeitsverhältnissen und insbesondere von Teilzeitbeschäftigung hat erheblich zum gestiegenen Risiko von wiederholter Arbeitslosigkeit, Einkommensarmut und verminderten Ansprüchen auf Sozialleistungen beigetragen. Zum einen erschweren diese Verträge es einigen Randgruppen, die für die Arbeitslosenversicherung notwendigen Versicherungsbeiträge zu entrichten. Von langfristiger größerer Bedeutung ist die Tatsache, dass solche Beschäftigungsverhältnisse zum anderen oft synonym mit Niedriglöhnen sind und gleichzeitig die Chancen auf stabilere (Vollzeit-) Beschäftigungsverhältnisse vermindern (White/Forth 1998). Dies gilt allerdings weniger für Jugendliche, deren Eintritt in das Arbeitsleben und deren anschließende Entwicklung (trotz des im Vergleich zu älteren Geburtskohorten erhöhten Risikos der Arbeitslosigkeit) „problemloser“ und fließender erfolgt als für andere soziale Gruppen. Jugendliche sind dennoch die bislang eigentliche und somit größte Zielgruppe des New Deal, der im Folgenden dargestellt und in seinen Auswirkungen analysiert wird.

5. Der New Deal – Eine Beschreibung

5.1 Auf dem Weg zum New Deal: Vorläufer

Der *New Deal* ist der vorerst letzte Schritt in einer Reihe von Reformen der aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Großbritanniens. Ihnen war das Ziel gemeinsam, Arbeitslose stärker an den Arbeitsmarkt zu binden und die Anzahl von Sozialleistungsempfängern zu reduzieren. Die Maßnahmen beinhalteten sowohl die Unterstützung bei der Arbeitssuche als auch verstärkte Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verpflichtung zur aktiven Suche während des Bezugs von Sozialleistungen. Als nächster Schritt wird erwartet, dass verstärkt ehemaligen Arbeitslosen bei der Eingliederung in neue Stellen geholfen wird, um so die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Stellen langfristig besetzt bleiben und eine Rückkehr in die Arbeitslosigkeit und somit den Sozialleistungsbezug verzögert, wenn nicht gar gänzlich verhindert wird.

Die Meilensteine in dieser Entwicklung waren die Einführung von *RESTART*, der *Jobseeker's Allowance* und schließlich des *New Deal* (Übersicht 1). Die Einführung von *RESTART* im Jahre 1986 machte ein Gespräch zwischen dem Arbeitslosen und einem vermittelnden Mitarbeiter des *Employment Service* zur Pflicht und Bedingung für den weiteren Bezug der Arbeitslosenunterstützung (*Unemployment Benefit*) für alle, die schon seit 12 Monaten oder mehr Bezüge waren (für eine Evaluation siehe Dolton/O'Neill 1996). Darüber hinaus wurde gleichzeitig das Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung für diejenigen, die „freiwillig“ ihre Stelle aufgegeben hatten, für 13 Wochen ausgesetzt (zuvor waren es sechs Wochen). Im Jahre 1988 wurde der Zeitraum auf 26 Wochen erhöht.

Die Einführung von *RESTART* markierte auch den Beginn schrittweise verstärkter Anforderungen an Arbeitslose und der Erosion ihrer Anspruchsrechte. Noch im Oktober 1986, gerade drei Monate nach der Einführung, wurde *RESTART* auf alle Arbeitslosen mit mehr als sechs Monaten Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Interviews mit Vermittlern des *Employment Service* mussten nun alle sechs Monate wiederholt werden, jedes Mal unter Androhung des Entzuges der Arbeitslosenunterstützung.

Die *Jobseeker's Allowance* ist bereits ausführlich in früheren Kapiteln beschrieben worden. Neben dem verkürzten Anspruchsrecht auf Arbeitslosengeld, d. h. der auf Versicherungsbeiträgen basierenden Leistung, verstärkte JSA die Kontrolle von Arbeitslosen und von deren Arbeits-Suchbemühungen, und verlangte erstmals, dass nach Arbeitslose nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit Stellen mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen und Lohnzahlungen verglichen mit ihrer vorherigen Stelle annehmen müssen.

Übersicht 1

Die wesentlichen Entwicklungen der Unterstützung von Arbeitslosen (Vereinigtes Königreich 1986-2000)	
1986 RESTART	Auf die Arbeitssuche bezogenes Interview Langzeitarbeitsloser (1 Jahr und länger, ab Oktober 1986: 6 Monate und länger) mit Arbeitsvermittlern (Teilnahmepflicht). Arbeitslosenunterstützung kann bei Nichteinhaltung für bis zu 13 Wochen entzogen werden.
1988	Sozialleistungen können bis zu 26 Wochen entzogen werden.
1989 Social Security Act	Verpflichtung der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (Unemployment Benefit), aktiv nach Arbeit zu suchen; „ungeeignete“ Stellen, die weniger als den üblichen Lohn zahlen, können nicht abgelehnt werden.
1991	Pflichtkurs in Stellensuche für Personen mit über 2-jähriger Arbeitslosigkeit.
1994/95	Strengere Maßnahmen zur Durchsetzung der Verpflichtung, aktiv nach Arbeit zu suchen. Führt zu mehr Sanktionen und Sozialleistungsentzug.
1996 Jobseeker's Allowance	Neuer gesetzlicher Rahmen: Arbeitslos Gemeldete müssen Job-Center mindestens alle zwei Wochen aufsuchen; Kontrolle der aktiven Arbeitssuche per Zufallsverfahren; nach 3 Monaten müssen Arbeitslose ihre Suche auf Stellen ausweiten, die ihrer früheren Stelle bezüglich Bezahlung nicht gleichstehen.
1997	Einführung neuer Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik mit Teilnahmepflicht für Arbeitslose: Workwise, Project Work.
1998 New Deal	New Deal für Jugendliche als erster New Deal eingeführt. Weitere folgen (siehe unten).
2000	Die Labour Partei verkündet, dass der New Deal bei Wiederwahl in der nächsten Legislaturperiode fortgesetzt wird.
Quelle: Verkürzt nach van Reenen 2001.	

5.2 Der New Deal

Die Grundlage des *New Deal* ist die – in Anbetracht niedriger Sozialleistungen zutreffende – Annahme, dass allein Beschäftigung Armut verringern und letztendlich verhindern kann.

Der New Deal richtet sich an Arbeitslose und Sozialleistungsempfänger in sieben Zielgruppen (Übersicht 2):⁵

⁵ Ein weiteres Programm, der *New Deal for Communities*, der durch Integration verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Programme Stadt- und Ortsteilsanierung, wirtschaftliche Regeneration und Stärkung der Sozial- und Dienstleistungsstruktur in (Groß-)Stadtgebieten anstrebt, wird hier nicht weiter behandelt.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- Jugendliche im Alter zwischen 18 und 24 Jahren (*New Deal for Young People*),
- Langzeitarbeitslose über 25 Jahre (*New Deal for the Long-term Unemployed*),
- Behinderte (*New Deal for Disabled Persons*),
- allein erziehende Eltern (*New Deal for Lone Parents*),
- die Partner von Arbeitslosen (*New Deal for Partners*),
- Musiker (*New Deal for Musicians*) und
- Arbeitslose im Alter von 50 Jahren und älter (*New Deal for the 50plus*).

Nur für zwei der sieben *New Deals* ist die Teilnahme Pflicht (Jugendliche und Langzeitarbeitslose), ansonsten ist sie freiwillig (vgl. Übersicht 2). Allerdings überschneiden sich einige freiwillige Programme mit anderen Pflichtprogrammen, wie z. B. der *New Deal for Musicians* und der *New Deal for Young People* sowie auch der *New Deal for the Long-Term Unemployed*, oder auch der *New Deal for Lone Parents* und der *New Deal for Young People*. Folglich ist selbst bei den freiwilligen Programmen für einige Personen die Teilnahme de facto Pflicht.

Übersicht 2

Die Programme des New Deal				
New Deal für...	Einführungsdatum	Zielgruppe	Pflicht/ Freiwillig	Optionen und Bezahlung
Jugendliche (18-24) (Young People)	April 1998	Altersgruppe 18-24; mindestens 6 Monate arbeitslos und Empfänger von JSA	Pflicht	1. „Reguläre“ Beschäftigung: marktüblicher Lohn 2. Subventionierte Arbeit: marktüblicher Lohn; 3. Umwelt-Task-Force: Lohn, wo vorhanden, ansonsten JSA + £400 am Ende von 6 Monaten. 4. Gemeinnützige Arbeit: wie 3. 5. Aus- und Fortbildung: JSA + Kostenerstattung für Bücher und andere relevante Materialien.
Langzeitarbeitslose (25+) (Long-term Unemployed)	Juni 1998	Altersgruppe 25+; mindestens 2 Jahre arbeitslos und Empfänger von JSA	Pflicht	Marktüblicher Lohn in subventionierter Beschäftigung; Anrecht auf soziale Leistungen ¹ für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen.
Behinderte (Disabled Persons)	September/ Oktober 1998	Behinderte	Freiwillig	Pilotphase. Beratung durch persönliche Berater öffentlicher, privater und gemeinnütziger Organisationen (Job Brokers).
Allein erziehende Eltern (Lone Parents)	Oktober 1998	Sozialhilfe beziehende Alleinerziehende (Alleinerziehende im Alter von 18-24 fallen unter den New Deal für Jugendliche)	Freiwillig	Beratung durch persönliche Berater, Finanzhilfe bei der Stellensuche.

(Fortsetzung Übersicht 2)

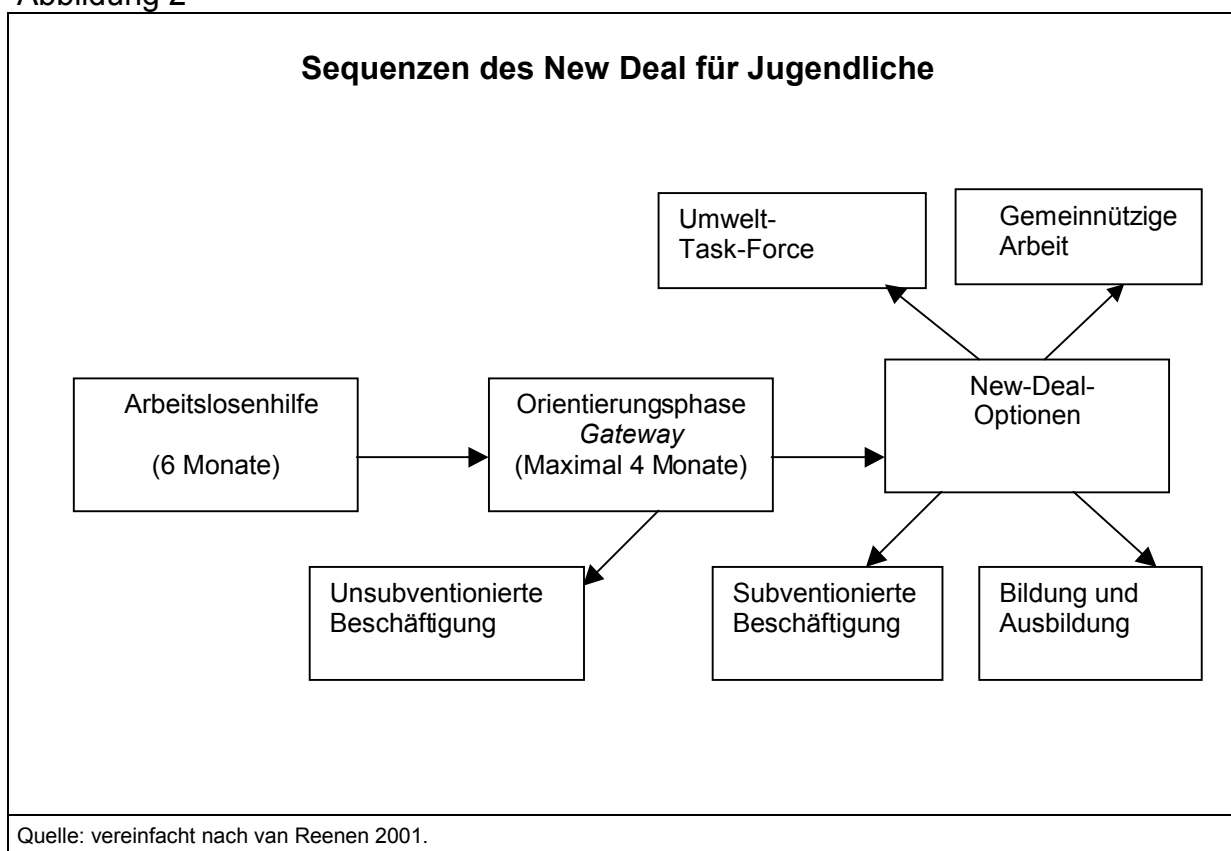
New Deal für...	Einführungsdatum	Zielgruppe	Pflicht/ Freiwillig	Optionen und Bezahlung
Partner von Arbeitslosen (Partners)	Februar 1999 (landesweit April 1999)	18- bis 24-jährige Partner arbeitsloser Bezieher von JSA mit Kindern oder mindestens 25-jährige Partner Arbeitsloser mit oder ohne Kinder (18- bis 24-Jährige ohne Kinder fallen unter den New Deal für Jugendliche)	Freiwillig	Beratung bei der Stellensuche, Ausbildungskurse; finanzielle Unterstützung mit Anfahrtskosten und Kinderbetreuung.
Musiker (Musicians)	August 1999	Junge Musiker, die am New Deal für Jugendliche teilnehmen müssen	Pflicht als Teil des New Deal für Jugendliche; freiwillig als Spezialkategorie für Musiker	Ziel ist berufliche Selbstständigkeit; ansonsten wie New Deal für Jugendliche.
Arbeitslose ab 50 Jahre (50plus)	Oktober 1999 (landesweit April 2000)	Altersgruppe 50+; mindestens 6 Monate arbeitslos und Empfänger von Sozialleistungen, z. B. JSA, Income Support, Incapacity Benefit.	Freiwillig	£60 pro Woche zusätzlich zum Lohn/Gehalt für Vollzeitbeschäftigte, £40 für Teilzeitarbeitnehmer bis zu einem Jahreshöchstinkommen von £9.000 (employment credit). Ausbildungszuschuss von £750.
1) Jobseeker's Allowance, Income Support, Incapacity Benefit and Severe Disablement Benefit. Quelle: Eigene Zusammenstellung.				

5.2.1 New Deal für Jugendliche (NDYP)

Der New Deal für Jugendliche richtet sich an Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren. Die Teilnahme ist Pflicht für alle Jugendlichen, die sechs Monate lang arbeitslos gewesen sind und Sozialleistungen (*Income Support* oder *JSA*) bezogen haben. Als erster New Deal ist dieser gleichzeitig der Prototyp des Programms und das am weitesten entwickelte Modell. Im Gegensatz zu dem zweiten verpflichtenden New Deal für Langzeitarbeitslose besteht für Teilnehmer des New Deal für Jugendliche neben der Aufnahme einer Beschäftigung, einschließlich einer subventionierten Beschäftigung, auch die Möglichkeit, gemeinnützige Arbeit zu verrichten, Umweltaufgaben zu leisten (*Environmental Task Force*) oder eine Vollzeitausbildung anzunehmen. Wel-

chen Weg Teilnehmer einschlagen, hängt vom Ergebnis der Orientierungsphase (*Gateway*) ab, während der den Teilnehmern ein persönlicher Berater (*Personal Adviser*) zugewiesen wird (Abbildung 2). Diese Phase soll feststellen, inwieweit Teilnehmer fähig und bereit sind, einer Beschäftigung nachzugehen. Gleichzeitig soll den Teilnehmern geholfen werden, aus eigener Initiative eine Beschäftigung zu finden. Wo dies nicht möglich ist, kann der persönliche Berater eine subventionierte Stelle anbieten. Wo subventionierte Stellen fehlen oder der Berater und der Teilnehmer eine der anderen Optionen vorziehen, können diese gewählt werden. Programmteilnehmer können Optionen nur bei Gefahr des Verlustes ihres Sozialleistungsanspruches ablehnen. Sollten sie nach Absolvieren des Programms weiterhin keine dauerhafte Beschäftigung haben, besteht weiterhin bzw. wieder Anrecht auf Sozialleistungen, einschließlich JSA. Dies gilt für alle *New-Deal*-Programme.

Abbildung 2



Die Bezahlung der Programmteilnehmer richtet sich nach den gewählten Optionen. Von subventionierten Stellen wird allerdings erwartet, dass sie den marktüblichen Lohn zahlen. Sozialleistungsansprüche bleiben erhalten, wenn Teilnehmer gemeinnützige Arbeit oder Umweltarbeit leisten oder eine Aus- oder Weiterbildung beginnen. Arbeitgeber erhalten zzt. £60 pro Woche für jede subventionierte Vollzeitstelle und £40 pro Woche für Teilzeitstellen. Vom Arbeitgeber wird erwartet, dass Programmteilnehmer einen Tag pro Woche für die berufliche Ausbildung freigestellt werden. Die Ausbildung kann im Betrieb oder extern stattfinden.

5.2.2 New Deal für Langzeitarbeitslose (NDLTU)

Der New Deal für Langzeitarbeitslose richtet sich an alle Erwerbstätigen, die mehr als zwei Jahre arbeitslos sind. Wie der New Deal für Jugendliche, so bietet auch der

NDLTU Programmteilnehmern die Möglichkeit an, eine subventionierte Beschäftigung aufzunehmen, wenn sie keine unsubventionierte Arbeit finden können. Im Gegensatz zum *New Deal* für Jugendliche, stehen Langzeitarbeitslosen unter diesem *New Deal* keine weiteren Optionen, wie z. B. Freiwilligenarbeit, offen.

5.2.3 New Deal für Behinderte (NDDP)

Dieser *New Deal* richtet sich an Behinderte, unter Ausschluss von Beziehern von *JSA*, die zur Teilnahme am *New Deal* für Jugendliche oder dem *New Deal* für Langzeitarbeitslose verpflichtet sind. Der *NDDP* befindet sich noch in der Pilotphase und beschränkt sich zurzeit noch auf die persönliche Beratung von Behinderten, die ihnen helfen soll, eine Beschäftigung zu finden. Im Unterschied zu den anderen *New Deals* wird diese Beratung nicht durch den *Employment Service*, sondern von privaten oder gemeinnützigen Organisationen und Konsortien öffentlicher, privater und/oder gemeinnütziger Organisationen angeboten.

5.2.4 New Deal für allein erziehende Eltern (NDLP)

Die Zielgruppe des *NDLP* sind allein erziehende Eltern im Alter von 25 Jahren und darüber. Jüngere Alleinerziehende fallen unter den *NDYP*. Wie der *NDDP* bietet auch der *NDLP* Beratung und Hilfe zur Beschäftigungssuche an. Zusätzlich können Alleinerziehende auch finanzielle Beratung erhalten, die ihnen helfen soll, die Kosten einer Beschäftigungsaufnahme vorab abzuschätzen, und sie gleichzeitig auf Sozialleistungen für Beschäftigte hinweisen soll, die diese Kosten ausgleichen können.

5.2.5 New Deal für Partner von Arbeitslosen (NDfP)

Unter diesem *New Deal* können Partner arbeitsloser Beziehern der *Jobseeker's Allowance* Beratung bei der Stellensuche und/oder Umschulung erhalten. Der *NDfP* bietet auch Kurzurse zum Auffrischen beruflicher Qualifikationen an.

5.2.6 New Deal für Musiker (NDfM)

Der *NDfM* richtet sich speziell an Arbeitslose, die eine Karriere als Musiker verfolgen möchten. Als einziger *New Deal* zielt der *NDfM* direkt auf die Förderung von beruflicher Selbstständigkeit ab.

5.2.7 New Deal für Über-50-Jährige (ND50+)

Der *ND50+* will ältere Arbeitslose und Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsleistungen (*Incapacity Benefit* oder *Severe Disablement Benefit*) im Alter von 50 Jahre oder älter in den Arbeitsmarkt zurückführen. Unter dem *ND50+* erhalten Programmteilnehmer ein Jahr lang £60 pro Woche (£40 bei Teilzeitarbeit) zusätzlich zum Lohn als Anreiz für die Wiederbeschäftigung (*employment credit*). Dieser Zuschuss ist allerdings auf ein Gesamtjahreseinkommen von £9000 begrenzt. Teilnehmer des *ND50+* haben auch Anspruch auf einen Aus-, Um- oder Weiterbildungszuschuss von £750.

5.3 Flankierende Maßnahmen

Der *New Deal* ist eine von mehreren sozial- und fiskalpolitischen Reformen, die den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung fließender und finanziell attraktiver machen sollen und damit Lösungsansätze für flexibler und diskontinuierlicher werdende (Erwerbs-)Biografien suchen. In vielfältiger Hinsicht baut der *New Deal* auf diese Reformen auf. Das langfristige Ziel der Reformen ist die Integration des Sozial- und Steuersystems Großbritanniens mit der Absicht, Arbeit wieder „lohnend“ zu machen. Der erste Schritt in diese Richtung war die Einführung von Steuer-

erleichterungen, die Sozialleistungszahlungen für Beschäftigte mit Niedrigeinkommen ersetzen. Steuererleichterungen werden den wöchentlichen oder monatlichen Lohn- und Einkommenszahlungen an Leistungsbezieher zugerechnet, anstatt – wie zuvor – neben Löhnen und Gehältern ausgezahlt zu werden. Während zuvor das Sozialleistungsamt (*Benefits Office*) für Sozialleistungszahlungen zuständig war, bearbeitet nun das Steueramt (*Inland Revenue*) diese Leistungen zusammen mit den üblichen Steuerbelangen Verdienender. Diese Verschiebung der Zahlung von Sozialleistungen war von der Überzeugung geprägt, dass dadurch der Bezug von Sozialleistungen auch symbolisch an die Verpflichtung des Sozialleistungsempfängers zur Arbeitsuche gebunden werde (Budget 98 1998). Die zwei bedeutsamsten Steuererleichterungen sind der *Working Families Tax Credit* und der *Disabled Person's Tax Credit*.

5.3.1 Steuererleichterungen für erwerbstätige Familien

Der *Working Families Tax Credit* (WFTC) löste im Oktober 1999 den *Family Credit* (FC) ab. Seit 1988 bot FC niedrigverdienenden, bedürftigen Familien mit Kindern ein zusätzliches Einkommen. Abhängig von der Anzahl der Kinder im Haushalt und von den gearbeiteten Stunden hatte jeder Haushalt im Prinzip ein bedürftigkeitsgeprüftes Anrecht auf FC. Dieses Prinzip wurde auch unter dem neuen *Credit* aufrechterhalten, allerdings ist der WFTC zum Teil „großzügiger“. Zum einen garantiert der WFTC ein Mindestbetrag von zzt. £53,14 für jede Familie, zusätzlich zu einer Steuererleichterung von £25,60 pro Kind (bis zu 16 Jahren) bzw. £26,35 (16-18 Jahre). Eine Steuererleichterung für Kinderbetreuung gleicht bis zu 70% der Kosten anfallender Kinderbetreuung aus (Maximalhöhe: £100 pro Woche pro Familie mit einem Kind; £150 mit zwei oder mehr Kindern). Die Summe dieser den Familienumständen entsprechenden Einzelansprüche ergibt den WFTC-Gesamtanspruch.

Sollte das Nettoeinkommen (ohne WFTC) einer Familie über £91,45 pro Woche liegen, wird der Maximalanspruch an WFTC um £0,55 für jedes Pfund (£) über diesem Einkommen reduziert. Unter dem früheren *Family Credit* wurde der Anspruch noch um £0,75 pro Pfund (£) reduziert und trat schon bei einer niedrigeren Einkommensschwelle ein.

Verschiedene ökonometrische Modelle sind bislang zu dem Schluss gekommen, dass der WFTC wohl genügend Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung bietet, um tatsächlich zu einer höheren Beschäftigungsquote unter Alleinerziehenden und Verheirateten oder Zusammenlebenden mit arbeitslosem Partner zu führen. Insgesamt wird der potenzielle Effekt jedoch als gering angesehen. Schätzungen erwarten, dass etwa 30.000 Arbeitslose aufgrund des WFTC eine Beschäftigung aufnehmen werden (zusammenfassend: Blundell/Reed 2000). Darüber hinaus wird angenommen, dass der Effekt sich auf unterschiedliche Haushaltstypen verschieden auswirken wird. Die Modellkalkulationen stimmen dahingehend miteinander überein, dass sie zeigen, dass Alleinerziehende vom WFTC profitieren werden. Allerdings zeigen einige Modelle auch, dass unter Verheirateten, deren Partner bereits beschäftigt sind, mit einem Rückgang der Beschäftigung (zwischen 0,83% und 0,30%) gerechnet werden muss. Einige Autoren kommen gar zu dem Schluss, dass sich der WFTC wohl als ein sehr effektives Mittel zur sozialen Umverteilung in Richtung der Haushalte im zweiten und dritten unteren Zehntel der Einkommensverteilung erweisen wird. Der Einfluss auf das Arbeitsmarktverhalten wird jedoch als wesentlich geringer eingeschätzt (Dilnot/McCrae 1999).

5.3.2 Steuererleichterungen für Behinderte

Ähnlich dem WFTC erhebt der *Disabled Persons Tax Credit* (DPTC) den Anspruch, das Armutsrisiko und die Armutsfalle unter Behinderten zu reduzieren, und deren Teilnahme auf dem Arbeitsmarkt „lohnender“ zu machen. Um Anspruch auf den DPTC zu haben, müssen die Antragsteller mindestens 16 Stunden in der Woche arbeiten. Im Unterschied zum WFTC liegt der Grundanspruch (£55,15 für Alleinstehende, £84,90 für Paare) höher. In Gegensatz zum WFTC können auch Einzelpersonen (ohne Kinder) DPTC erhalten, solange sie andere mit ihrer Behinderung zusammenhängende und für DPTC „qualifizierende“ Sozialleistungen erhalten.

Eine erste Evaluation des DPTC ist kürzlich in Auftrag gegeben worden.

5.3.3 Der nationale Mindestlohn

Die (Wieder-)Einführung des nationalen Mindestlohnes (*national minimum wage*) im April 1999 ist ein weiterer, nicht zu unterschätzender Bestandteil der Reformprojekte. Mit dem Mindestlohn soll die Einkommensschere zwischen den Sozialleistungen und den Löhnen aus Beschäftigung erweitert werden, und so Arbeit gegenüber Sozialleistungsbezug finanziell attraktiver gemacht werden. Gegenwärtig liegt der Mindestlohn für Arbeiter und Angestellte, die 18 Jahre oder älter sind, bei £3,70 pro Stunde für abhängig Beschäftigte zwischen 18 und 21 Jahren liegt er bei £3,20. Beschäftigte unter 18 Jahren werden von dem Mindestlohngesetz nicht erfasst. Ab Oktober 2001 soll die Rate für Beschäftigte über 22 Jahre auf £4,10 angehoben werden. Spezielle, etwas niedrigere Raten existieren für Beschäftigte, die im Beruf ausgebildet werden.

5.4 Zusammenfassung

Der *New Deal* ist eine von mehreren Maßnahmen, mit denen auf der einen Seite Arbeitslosen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geholfen werden soll, auf der anderen Seite aber auch der Bezug von Sozialleistungen mehr und mehr an Konditionen, wie die aktive Arbeitsplatzsuche, gebunden wird. Flankiert werden diese Maßnahmen durch Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktreformen, die dazu führen sollen, Arbeit „lohnender“ zu machen, d. h. die Schere zwischen Einkommen aus Sozialleistungen und Arbeit zu erweitern.

Allerdings ist die Implementierung des *New Deal* teilweise ambivalent. Mit Ausnahme des Programms für Langzeitarbeitslose, beschränkt sie sich auf der einen Seite auf „sanfte“ Maßnahmen (*New Deal* ist freiwillig und beinhaltet im Wesentlichen Beratung) für Gruppen mit hohem Arbeitslosenrisiko (ältere Arbeitnehmer, Alleinerziehende, Behinderte). Auf der anderen Seite neigt der *New Deal* zu „harten“ Maßnahmen (Teilnahmepflicht bei Androhung des Entzuges von Sozialleistungen) und pro-aktiven Vermittlungshilfen für die Zielgruppe von Jugendlichen mit vergleichsweise niedrigem Arbeitslosigkeitsrisiko.

Diese Ambivalenz ist Folge eines fehlenden sozialen Konsenses darüber, inwieweit es moralisch und praktisch zu vertreten sei, von einzelnen sozialen Gruppen (Alleinerziehende, Behinderte) zu verlangen, einer Beschäftigung nachzugehen (anstelle z. B. Kinder zu betreuen). Für Jugendliche gilt hingegen, dass eine Pflicht zu arbeiten oder einer Aus- oder Fortbildung nachzugehen als akzeptabel und gar notwendig gilt. Dies gilt allerdings nicht im gleichen Maße für allein erziehende Jugendliche, die zuallererst als Alleinerziehende mit Verantwortung für Kinder und erst dann als Jugendliche mit Pflicht zur Berufsausübung betrachtet werden.

Politisch wird die Teilnahmepflicht für Jugendliche auch dadurch gerechtfertigt, dass auf diese Art die Risiken negativer Folgen von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung im späteren Arbeitsleben reduziert werden könnten. Der *New Deal* für Jugendliche ist allerdings auch eine Folge struktureller Mängel in der Berufsausbildung dieser Gruppe als Folge mangelnder Initiative des privaten Sektors, aber auch immer mehr eine Folge der Konzentration staatlicher Politik auf die Förderung und Verlängerung der Schul- und Hochschulausbildung unter Jugendlichen auf Kosten der beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten (Maguire 2001).

6. Die Effektivität des New Deal

Dieses Kapitel fasst die wesentlichen Ergebnisse verschiedener Evaluationen des *New Deal* kurz zusammen. Soweit die relevanten Daten vorhanden sind, wird besonderes Gewicht auf die Beschreibung der bisher erreichten Zielgruppen und der relativen Effektivität des Programms gelegt. Von den sieben Programmen des *New Deal* ist bisher lediglich der New Deal für Partner von Erwerbstätigen nicht evaluiert worden.

6.1 New Deal für Jugendliche

Seit der Einführung des New Deal für Jugendliche im April 1998 und Ende Januar 2001 hatten 543.500 junge Arbeitslose in Großbritannien an der Orientierungsphase („Gateway“) des *New Deal für Jugendliche* (NDYP) teilgenommen und diese beendet (Tabelle 13). Die Mehrzahl der Teilnehmer (72,9%) waren junge Männer. Von ihnen hatten 182.000 (36,7%) eine Beschäftigung angenommen, davon 139.900 (28,2%) eine nicht subventionierte Beschäftigung. Jeweils über 40.000 Teilnehmer (etwa 8%) hatten sich für gemeinnützige Arbeit oder die Umwelt-Task-Force entschlossen. Über 90.000 Jugendlichen besuchten einen Aus- oder Fortbildungslehrgang (18,5%).

Tabelle 13

Erste Destination von Teilnehmern der Orientierungsphase des New Deal für Jugendliche (Großbritannien, April 1998 bis Ende Januar 2001, in 1.000 und in %)		
Gruppe/Destination	in Tausend	in % aller Teilnehmer am New Deal für Jugendliche
Teilnehmer der Orientierungsphase („Gateway“)	543,5	100
Nicht subventionierte Beschäftigung	139,9	25,7
Alle in Optionen	219,5	40,4
- Option: Beschäftigung	42,1	7,7
- Option: Bildung und Ausbildung	91,7	16,9
- Option: gemeinnützige Arbeit	44,0	8,1
- Option: Umwelt-Task-Force	41,7	7,7
Andere	184,2	33,9
- Bezug anderer Sozialleistungen	43,8	8,1
- Ausbildungskurse, Abwanderung ins Ausland, Bezug von JSA nach Verlassen des „Gateway“, andere	49,3	9,1
- Unbekannt	91,1	16,8

Quelle: DfEE 2001a, Tabelle 4a.

Makroökonomischen Modellberechnungen zufolge waren nach den ersten zwei Jahren des NDYP über 200.000 Jugendliche weniger arbeitslos registriert (Riley/Young 2000). Werden die Zu- und Abwanderungen aus dem Arbeitslosenregister mit in Betracht gezogen, so hat der NDYP zu einer Nettoerhöhung der Jugendarbeitslosigkeit um etwa 40.000 und einer Erhöhung der Beschäftigung Jugendlicher auf dem regulären und dem subventionierten Arbeitsmarkt um etwa 15.000 Personen beigetragen. Die makroökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung, die sowohl niedrigere Sozialleistungszahlungen (durch Abwanderungen aus dem Arbeitslosenregister) und höhere Steuereinkommen (durch Arbeitsvermittlung an die Programmteilnehmer) in Rechnung nahm, schätzte die Nettokosten auf ungefähr £150 Millionen pro Jahr, verglichen mit realen und geplanten Brutto-Programmausgaben von £300 bis £630 Millionen.

Allerdings waren nicht alle Komponenten des NDYP gleich effektiv (Bonjour et al. 2001). Die subventionierte Beschäftigung und gemeinnützige Arbeit führten am ehesten zur langfristigen (Wieder-)Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt und zu finanzieller Eigenständigkeit. Aus- und Fortbildung hingegen trugen wenig dazu bei, spätere Beschäftigungschancen der Programmteilnehmer zu erhöhen. Die Umwelt-Task-Force schließlich eröffnete guten Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, aber produzierte weniger Endqualifikationen als Vollzeitbildung oder -ausbildung. Die Stärke der Option subventionierter Beschäftigung lag sowohl in der signifikant größeren Zahl Jugendlicher, für die Arbeitslosigkeit und/oder Sozialleistungsbezug mit Teilnahme am NDYP endete, als auch darin, dass diese Jugendlichen wesentlich schneller eine Beschäftigung aufnahmen als diejenigen, die andere Optionen des NDYP gewählt hatten.

6.2 New Deal für Langzeitarbeitslose

Bis Ende Januar 2001 hatten 287.200 Langzeitarbeitslose am NDLTU in Großbritannien teilgenommen; 241.600 von ihnen hatten das Programm wieder verlassen (Tabelle 14). Von den letzteren waren 37.000, oder 15,3%, in einer nicht subventionierten Beschäftigung. Etwa 136.000 ehemalige Programmteilnehmer, oder 56,25%, bezogen weiterhin JSA und hatten nach Beendigung des Programms keine dauerhafte Vollzeitarbeit angenommen.

Eine Evaluation der Pilotprojekte zum NDLTU ergab, dass Teilnehmer im Nordwesten Englands, Teilnehmer mit Führerschein und bereits beschäftigtem Partner, oder verwitwete, geschiedene und getrennt lebende Teilnehmer signifikant häufiger im Laufe des Programms eine Stelle annahmen als andere Teilnehmer, insbesondere jene über 50 Jahre mit gesundheitlichen Problemen und mit vergleichsweise hohen Lohn- oder Gehaltserwartungen (Lissenburgh 2000). Dieses Ergebnis stimmt mit denen anderer Untersuchungen sozial-ökonomischer und demographischer Faktoren überein, die den Übergang vom Sozialleistungsbezug in die Beschäftigung analysierten (z. B. McKay et al. 1997), und deutet die Grenzen des *New Deal* an, dessen Effektivität an die wirtschaftliche Lage und Lebenssituation der Personen gebunden scheint.

6.3 New Deal für Behinderte

Die Evaluation des *New Deal for Disabled People* (NDDP) beschränkt sich zurzeit auf eine Studie der Rolle und Effektivität des persönlichen Beraters (Arthur et al. 1999). Eine Durchführbarkeitsstudie einer Evaluation der Effektivität des *New Deal* bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen wurde im Mai 2001 vom *Department of Social Security* (jetzt: *Department for Work and Pensions*) in Auftrag gegeben.

Tabelle 14

Erste Destination von Teilnehmern des New Deal für Langzeitarbeitslose (Großbritannien Juni 1998 bis Ende Januar 2001, in 1.000 und in %)		
Gruppe/Destination	in Tausend	in % aller Teilnehmer am New Deal für Langzeitarbeitslose
Alle	287,2	100
Ehemalige Teilnehmer/innen		
- Nicht subventionierte Beschäftigung	37,0	12,9
- Bezug anderer Sozialleistungen	30,2	10,5
- Andere	15,3	5,3
- Unbekannt	23,2	8,1
Gegenwärtige JSA-Bezieher	135,9	47,3
Gegenwärtige Teilnehmer		
- Arbeitgebersubvention	14,4	5,0
- Ausbildung am Arbeitsplatz	23,4	8,1
- Bildung und Ausbildung (mit Bezug von JSA)	7,8	2,7

Quelle: DfEE 2001a.

Die erste Studie verfolgte die ersten 10 Monate der Implementierungsphase des NDDP von September/Oktober 1998 bis Juli 1999 und konzentrierte sich auf die Programmteilnahme und insbesondere die Rolle des persönlichen Beraters, nicht jedoch auf langfristige Programmeffekte. In diesem Zeitraum hatten nur 3% aller Behinderten, die zu einem Einführungsgespräch geladen worden waren, an einem solchen Gespräch teilgenommen. Aus sozio-ökonomischer und gesundheitlicher Sicht standen Programmteilnehmer generell besser dar als Nichtteilnehmer (dies galt auch für freiwillige Teilnehmer, d. h. diejenigen, die nicht direkt zum Einführungsgespräch geladen worden waren). Sie waren im Durchschnitt jünger und besser qualifiziert als Nichtteilnehmer. Zum Zeitpunkt des Programmantritts waren sie für kürzere Zeit krank oder behindert gewesen als Nichtteilnehmer. Im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung waren Teilnehmer und Nichtteilnehmer jedoch klar sozio-ökonomisch benachteiligt. Obwohl Programmteilnehmer z. B. wesentlich häufiger in der Vergangenheit einer Beschäftigung nachgegangen waren (96% aller Teilnehmer), so war doch die Hälfte von ihnen seit mindestens drei Jahren arbeitslos gewesen.

6.4 New Deal für Alleinerziehende

Der *New Deal for Lone Parents* ist der wohl am häufigsten studierte und evaluierte *New Deal*. Die Zahl Alleinerziehender wird gegenwärtig auf etwa 1 Million geschätzt. Bis Ende Januar hatten etwa 212.500 Alleinerziehende am NDLP teilgenommen, 92.000 davon waren Ende Januar 2001 noch am Programm beteiligt.

Von den letzteren erhielten 62% Beratungs- und Weisungsdienste durch den persönlichen Berater, 10% hatten sich in Lern- und Ausbildungskurse eingeschrieben, und 29% waren beschäftigt, aber erhielten weiterhin Beratungs- und Weisungshilfen. Von den letzten erhielten 5% weiterhin Sozialhilfe (*Income Support*).

Über den Gesamtzeitraum bis Ende Januar 2001 hatten etwa 45% der Programmteilnehmer eine Arbeitsstelle gefunden, woraufhin die Mehrzahl von ihnen nicht weiterhin Sozialhilfe bezog (Tabelle 15). Die Zahl schließt eine Minderheit von Alleinerziehenden ein, die im Laufe der Programmteilnahme die Wochenstundenzahl einer

bereits existierenden Beschäftigung so weit erhöhten (über 16 Stunden), dass ihr Anspruch auf Sozialhilfe entfiel.

Tabelle 15

Erste Destination von ehemaligen Teilnehmern am New Deal für allein erziehende Eltern (Großbritannien Oktober 1998 bis Ende Januar 2001, in 1.000 und in %)			
Gruppe/Destination	in Tausend	in % aller weiterhin/ nicht weiter So- zialhilfe Bezie- henden	in % aller Teil- nehmer am New Deal für allein erziehende Eltern
Nicht weiter Sozialhilfe (Income Support) beziehend	57,8	100	50,9
- In Beschäftigung	50,2	86,9	44,2
- Bezug anderer Sozialleistungen	1,4	2,5	1,3
- Ohne Anspruch	6,1	10,6	5,4
Weiterhin Sozialhilfe (Income Support) beziehend	50,8	100	44,7
- In Beschäftigung	0,7	1,3	0,6
- Teilnahme versagt	5,5	10,8	4,8
- Teilnahme aus anderen Gründen versagt	44,7	87,9	39,3
Ziel unbekannt	5,1	k. A. ¹	4,4

1) K. A. = Keine Angabe.
Quelle: DfEE 2001b.

Evaluationen des New Deal für allein erziehende Eltern (NDLP) – zusammengefasst in Hales et al. (2000) – haben bisher gezeigt, dass:

- allein erziehende Sozialhilfeempfänger, die am NDLP teilnahmen, anfänglich schneller ihren Anspruch auf Sozialhilfe aufgaben oder verloren als allein erziehende Sozialhilfeempfänger, dass jedoch der Effekt mit der Zeit abnahm (vgl. Hasluck et al. 2000);
- in den ersten 18 Monaten der Anteil der Alleinerziehenden, die ihren Sozialhilfebezug beendeten, etwa 3,3 Prozentpunkte über dem der Vergleichsgruppe, die nicht am NDLP teilnahm, lag (vgl. Hasluck et al. 2000);
- zwischen Oktober 1998 und Januar 1999 17% der NDLP-Teilnehmer eine Beschäftigung aufnahmen, verglichen mit 18% von Alleinerziehenden in der Vergleichsstudie;
- etwa 20% aller Teilnehmer des NDLP, die im Anschluss eine Arbeitsstelle annahmen, diese Stelle nicht ohne Unterstützung des NDLP erhalten oder gefunden hätten (Zusätzlichkeitsprüfung);
- sich die durchschnittlichen Kosten des Programms pro Teilnehmer mit neuer Arbeitsstelle auf £1.388 beliefen.

6.5 New Deal für Musiker

Die bisher einzige Evaluation des New Deal für Musiker (NDfM) zeigte, dass im Juli und August 2000 83% aller Teilnehmer den New Deal wieder verlassen hatten, während 17 Prozent sich in verschiedenen Phasen des Programms befanden (Kazimirski 2001). 72% aller ehemaligen Programmteilnehmer hatten das Programm beendet,

um eine Beschäftigung aufzunehmen. Zum Vergleich: im New Deal für Jugendliche (18-24) traf dies nur für 56% der ehemaligen Teilnehmer zu. Aber nur 16% der ehemaligen Programmteilnehmer, die eine Beschäftigung aufgenommen hatten, arbeiteten in der Musikbranche. 15% der ehemaligen NDfM-Teilnehmer blieben auch nach Ablauf des Programms arbeitslos. Die Studie zeigte auch, dass das Programm nur ungenügend Hilfestellung für diejenigen Programmteilnehmer bot, die sich selbstständig machen wollten (Thomas et al. 2001).

6.6 New Deal für Über-50-Jährige

Der New Deal für Über-50-Jährige (ND50+), auch *New Deal for Older Workers* genannt, ist bisher nur qualitativ evaluiert worden. Die erste Evaluation des ND50+ untersuchte in Fokusgruppen die Erfahrungen von Teilnehmern der Pilotphase in vier so genannten „Pfadfinder-Projekten“ (Atkinson et al. 2000). Diese Studie wurde im Januar 2000 durchgeführt, das heißt drei Monate nach der Einführung des Programms im Oktober 1999. Sie brachte den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen und Sozialhilfe deutlich zum Vorschein.

Die Teilnehmer des ND50+ drückten ihre Besorgnis über die sie erwartenden niedrigen Löhne aus, die das Aufgeben der Sozialhilfe unattraktiv machten. Dennoch hatte sich die Mehrzahl der Interviewten zur Teilnahme am ND50+ entschlossen, weil sie sich dadurch bessere Chancen erhofften, einen Arbeitsplatz zu finden und langfristig ein besseres Einkommen zu bekommen. Der *Employment Credit*, der jedem vermittelten Programmteilnehmer ein Jahr lang £60 (Vollzeit) bzw. £40 (Teilzeit) pro Woche Lohnzuschlag garantiert (solange das Jahreseinkommen unter £15.000 liegt), war ein besonderer Anreiz. Das *Training Grant* (bis zu £750 für Empfänger des Employment Credit, als Anreiz zur Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen) traf hingegen auf wenig Interesse und war vielen Teilnehmern nicht einmal bekannt. Der *Employment Credit* hingegen wurde als Quasi-Garantie dafür angesehen, dass sich die Arbeit lohnte. Er trug stärker zur Programmteilnahme bei, als die angebotene Hilfe und Unterstützung der persönlichen Berater.

Die Teilnehmer waren bereit, wegen des *Employment Credit* ihre eigenen direkten Lohnansprüche zu reduzieren. Trotz des weiterhin antizipierten finanziellen Nettogewinnes durch Wiedereintritt in die Arbeitswelt waren die Befragten besorgt über die unvorhersehbaren finanziellen Folgen ihres Anspruchverlustes auf Wohngeld (*Housing Benefit*) und andere an Arbeitslosigkeit gebundene Sozialleistungen. Die Teilnehmer fürchteten auch, dass das abrupte Ende des *Employment Credit* nach 12 Monaten zu vorhersehbaren, aber nicht abwendbaren finanziellen Engpässen führen würde, die nur durch schnelle, aber unwahrscheinliche, Lohnerhöhungen ausgeglichen werden könnten. Die Teilnehmer fürchteten auch, dass das abrupte Ende des Employment Credit nach 12 Monaten zu vorhersehbaren, aber nicht abwendbaren finanziellen Engpässen führen würde, die nur durch schnelle, aber unwahrscheinliche Lohnerhöhungen ausgeglichen werden können. Dies war insbesondere in Niedriglohngeländen und Gebieten mit hoher Arbeitslosenquote der Fall (Atkinson et al. 2001). Eine schrittweise Reduktion des Employment Credit wurde vorgezogen. In Gegenden mit hohen Lebenshaltungskosten – insbesondere hohen Hauspreisen – wie z. B. im Südosten Englands bot der Employment Credit wenig oder ungenügend Anreiz zur Teilnahme am ND50+.

6.7 Sanktionen

Seit Programmbeginn im April 1998 bis zum September 2000 waren 36.436 Personen wegen Teilnahmeverweigerung am *New Deal* oder seinen Optionen durch zeit-

weisen Sozialleistungsentzug sanktioniert worden (Tabelle 16). Der Anteil der mit Sanktionen belegten Personen entspricht etwa 12 bis 14% aller Programmteilnehmer.

Die finanziellen Folgen von Sanktionen sind bisher weitgehend unrecherchiert ebenso wie der Effekt von Sanktionen auf das (Anpassungs-) Verhalten der Sanktionierten. Lediglich die Evaluation des New Deal für Jugendliche untersuchte die Auswirkungen von Sanktionen auf die Programmteilnahme sowie die Charakteristika der von Sanktionen betroffenen Jugendlichen (Bonjour et al. 2001).

Die Daten zeigen, dass Jugendliche mit Schreib- und Rechenschwächen, wenig Arbeitserfahrung, schon längerem Bezug von Jobseeker's Allowance und anfänglicher (aber dann verweigerter) Mitarbeit bei der Umwelt-Task-Force, besonders von Sanktionen betroffen waren. Die Gruppe der Sanktionierten umfasste insbesondere ältere, männliche und im Norden Englands lebende Jugendliche. Das Risiko sanktioniert zu werden, war doppelt so groß in denjenigen New Deal- Programmen für Jugendliche, die von privaten Organisationen geleitet wurden als in vom öffentlichen Sektor oder von privat-öffentlichen Organisationen angebotenen Programmen.

Die Sanktionen schienen jedoch wenig Einfluss auf das Arbeitsmarktverhalten der Jugendlichen zu haben, insbesondere auf die Chancen, nicht subventionierte Arbeit aufzunehmen. Im Gegenteil, Sanktionen verlängerten lediglich die Verweildauer der sanktionierten Jugendlichen im New Deal für Jugendliche. Die Gründe hierfür blieben allerdings unklar.

6.8 Zusammenfassung

Die bislang veröffentlichten Evaluationen zeichnen ein gemischtes Bild der Effektivität des *New Deal*. Auf der einen Seite belegen sie, dass der *New Deal* durchaus dazu beigetragen hat, arbeitslosen Sozialleistungsempfängern die Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und die finanziellen Anreize für diesen Schritt zu erhöhen. Auf der anderen Seite zeigen sie, dass im Vergleich zu den Erfahrungen nicht am *New Deal* teilnehmender Kontrollgruppen der Beitrag des *New Deal* oftmals nur als gering einzuschätzen ist. Insbesondere scheint es dem *New Deal* bisher nicht gelungen zu sein, den schwer zu vermittelnden Arbeitslosen die Aufnahme einer Beschäftigung zu ermöglichen. Regionale Unterschiede in der Effektivität deuten auf die wirtschaftliche „Anfälligkeit“ des *New Deal* hin, der zu einer Zeit andauernden ökonomischen Wachstums und sinkender Arbeitslosenzahlen eingeführt wurde.

Darüber hinaus sind seit Anfang 1999 vierteljährlich zwischen 4.000 und 5.000 Jugendliche und Langzeitarbeitslose, die ihre Teilnahme am New Deal verweigert hatten, mit Entzug von Sozialleistungen für zwischen 2 und 26 Wochen bestraft worden. Dies entsprach etwa einem Fünftel bis einem Viertel aller sanktionierten JSA-Bezieher und Antragsteller. Der temporäre oder auch langfristige Verlust von Einkommen aufgrund der Sanktionen dürfte das Risiko der Armut und des sozialen Ausschlusses für diese Gruppe von Teilnahmeverweigerern erhöht haben.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

Tabelle 16

Sanktionen im Rahmen des New Deal (Großbritannien Vierteljahresstatistiken Juli/September 1998-Juli/September 2000, absolut und in %)									
	Juli-Sept. 1998	Okt.-Dez. 1998	Jan.-März 1999	Apr.-Juni 1999	Juli-Sept. 1999	Okt.-Dez. 1999	Jan.-März 2000	Apr.-Juni 2000	Juli-Sept. 2000
Sanktionen und Optionenteilnehmer absolut									
Sanktionen	623	2.695	4.636	5.052	4.542	4.302	5.029	5.157	4.400
Optionenteilnehmer am Ende des Vierteljahres	28.640	46.510	48.570	47.670	45.850	42.880	43.700	38.200	34.600
Sanktionen in % aller Optionenteilnehmer	2	6	10	11	10	10	12	14	13
- in subventionierter Beschäftigung	2	3	4	3	3	3	3	6	6
- in Bildung und Ausbildung	1	5	9	9	7	8	9	9	8
- in gemeinnütziger Arbeit	2	6	10	12	12	12	13	14	15
- in Umwelt-Task-Force	8	14	21	26	26	26	28	31	27
Quelle: Unemployment Unit & Youthaid: News – Februar 2001 (Working Brief 121), http://www.uuy.org.uk/projects/wb/w121/html/newdeal_sanctions.htm .									

7. Zusammenfassung und Ausblick: Die Zukunft des Sozialsystems in Großbritannien

Die wirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens in der Nachkriegszeit hat zu einer Verlagerung der Beschäftigungsstruktur vom dominanten Modell männlicher Arbeit (und so auch männlicher Alleinverdiener im Haushalt) und Vollzeitbeschäftigung zu einem komplexeren Bild mit steigender wirtschaftlicher Aktivität von Frauen sowie wachsender Teilzeitbeschäftigung geführt. Diese Verlagerung brachte sinkende Beschäftigungsmöglichkeiten für Männer mit sich. Betroffen sind insbesondere ältere Männer, die auch im steigenden Maße auf befristete Verträge angewiesen sind. Frauen mit Kindern und Alleinerziehende (einschließlich einer Minderheit allein erziehender Männer) sind ebenfalls – und weiterhin – auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt.

Abgesehen von steigender Teilzeitarbeit und einem Anwachsen der selbstständig Beschäftigten bleiben flexible Arbeitsformen in Großbritannien weiterhin eher die Ausnahme. Sie betreffen allerdings neben Haushalten mit zwei Einkommen insbesondere Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem Minderqualifizierte, Behinderte und Alleinerziehende.

Großbritanniens Sozialleistungen sind in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach reformiert worden, zumeist mit dem Ziel den Zugang durch verschärfte Bedingungen und Kontrollen zu erschweren. Gleichzeitig sollen Reformen der Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik, wie z. B. der *New Deal* und *Tax Credits*, Arbeitslosen die Rückkehr in eine Beschäftigung erleichtern und finanziell attraktiver machen.

Belege dafür, dass der Ausschluss von Sozialleistungen in den letzten Jahren zugenommen hat, gibt es nur ansatzweise. So lässt es sich zeigen, dass der Anteil der zum Arbeitslosengeld Berechtigten seit den frühen 80er Jahren stark gefallen ist. Es fehlt aber an historischen Analysen, durch die sich verlässlich ablesen lässt, inwieweit sich das Risiko des Ausschlusses von anderen sozialen Versicherungsleistungen und aufgrund des flexiblen Arbeitsmarktes – und nicht nur wegen temporär steigender Arbeitslosigkeit – in den vergangenen Jahrzehnten erhöht hat. Die Konzentration der flexiblen Arbeit, einschließlich niedriger Löhne, auf Frauen, Minderqualifizierte und Sondergruppen, wie z. B. Behinderte, und die gleichzeitig höhere Wahrscheinlichkeit dieser Gruppen von Sozialversicherungsleistungen ausgeschlossen zu sein, legen allerdings einen Zusammenhang nahe.

Bislang bieten jedoch auch bei Ausschluss von Leistungen der Sozialversicherung die universale Versorgung der Bevölkerung durch Grundleistungen, wie z. B. der Sozialhilfe, und Sozialleistungen, die zusätzlich zum Arbeitslosen dessen Haushaltsmitglieder abdecken, sekundären Schutz. Allerdings sind diese sekundären Leistungen aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung meist niedriger als auf Versicherung basierende Leistungen, und zwar insbesondere für Einzelpersonen, einschließlich Alleinerziehender, die nicht von Zuschlägen für weitere Familienmitglieder profitieren. Langfristig bleiben auch die Rentenansprüche von Frauen prekär, wozu auch die steigende Teilzeitarbeitsquote unter Frauen, die beschränkte Anrechnung von Ausfallzeiten und – hier nicht näher analysiert – Einschränkungen der Anrechte auf Witwenrente beigetragen haben dürften. Darüber hinaus ist die Anzahl der Sanktionen als Folge der Nichteinhaltung von Bedingungen der Sozialleistungen und des *New Deal* gestiegen.

Der *New Deal* zielt im Wesentlichen darauf ab, (Langzeit-)Arbeitslose in den Arbeitsmarkt wieder einzugliedern. Zweifellos kommt er zum Teil denen zugute, deren

soziale und Erwerbslage sich aufgrund des flexiblen Arbeitsmarktes verschlechtert hat. Inwieweit dies bereits geschehen ist, lässt sich aus den vorhandenen Evaluationen nicht immer ablesen. Doch haben die Evaluationen des *New Deal* für Langzeitarbeitslose und Behinderte gezeigt, dass z. B. jüngere Langzeitarbeitslose und besser qualifizierte Behinderte vom *New Deal* mehr profitieren als ältere und minderqualifizierte Arbeitssuchende. Es sind jedoch genau letztere Gruppen, obwohl nicht ausschließlich, denen der Zugang zu stabilen Beschäftigungsverhältnissen oftmals langfristig verwehrt bleibt. Zwar ziehen einige unter ihnen Nutzen aus dem flexiblen Arbeitsmarkt, der ihnen die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit bietet, doch stehen dem oftmals die Nachteile niedriger Löhne und beschränkter Aufstiegschancen gegenüber. Einkommenszuschüsse durch den *Working Families* und *Disabled Persons Tax Credit* dürften hierbei eine wichtige und – so wird erwartet – positive Rolle spielen. Für Alleinerziehende hängt die erfolgreiche Teilnahme am *New Deal* jedoch auch weiterhin davon ab, dass die Aufsicht ihrer Kinder während der Arbeitszeit gesichert ist. Auch in dieser Hinsicht hängt der Erfolg des *New Deal* von flankierenden Maßnahmen ab, wie z. B. von dem geplanten *Child Tax Credit* (eine Art Kindergeld zum „Kauf“ von Kindertagesplätzen) und Initiativen zur Förderung von Kinderbetreuung in Betrieben.

Inwieweit der *New Deal* schließlich dazu beitragen wird, mittel- und langfristige Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen, insbesondere Arbeitslosengeld und (zweite) Staatsrente, zu sichern, muss dennoch offen bleiben. Die Effektivität des *New Deal* hängt in dieser Hinsicht davon ab, ob er es Programmteilnehmern ermöglicht, *dauerhaft* stabile Beschäftigungsverhältnisse – vorzugsweise mit steigenden Verdienstmöglichkeiten – aufzunehmen. Bisher fehlte dem *New Deal* eine Strategie, die Programmteilnehmer entsprechend zu unterstützen. Sollte die Wiedereingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt mit Chancen auf Einkommensprogression nicht gelingen, wird das Kernproblem des britischen Sozialsystems weiterhin das geringe Niveau der Sozialleistungen bleiben, durch die nur wenige Einzelpersonen und Haushalte über die Armutsschwelle gehoben werden (Behrendt 2000).

In der Zukunft ist zu erwarten, dass die Teilnahme an *New-Deal*-Programmen für weitere Zielgruppen verpflichtend wird, da Studien vielfach gezeigt haben, dass Pflichtprogramme schneller zu einer Abnahme an Sozialleistungsempfängern führen als freiwillige Programme (Lissenburgh 2001). Allerdings bedeutete dies nicht, dass „Abgänger“ eine Beschäftigung gefunden hatten. Viele zogen lediglich ihren Antrag auf Arbeitslosenunterstützung zurück.

Eine Ausweitung der Rolle der persönlichen Berater ist ebenfalls zu erwarten, da vermehrt Gewicht nicht nur auf die Vermittlung von Arbeitsplätzen gelegt wird, sondern auch auf Hilfestellung, die es den Vermittelten erleichtern soll, die neue Beschäftigung auch langfristig zu bewahren. Stabilität und nicht zuletzt Fortentwicklung in der neuen Beschäftigung sollen das Niedriglohnrisiko reduzieren und somit eine baldige Rückkehr in die Arbeitslosigkeit verhindern helfen.

Langfristig ist auch anzunehmen, dass zukünftige Reformen versuchen werden, soziale Sicherung, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung weiter zu integrieren. Aus diesem Grund werden bereits seit Mitte/Ende 1999 in 12 Pilotgebieten unter dem Titel „*ONE*“ drei verschiedene integrierte Versorgungsmodelle getestet, die den *Employment Service* (verantwortlich für Arbeitsvermittlung), die *Benefits Agency* (verantwortlich für soziale Sicherung) und die lokalen und städtischen Gemeinden (verantwortlich für dezentral verwaltete Sozialmittel, insbesondere *Housing Benefit* und *Council Tax Benefit*) zusammenbringen. Die drei Modelle umfassen ein Basismodell, das die drei Organisationen vereint, ein *Call-Centre*-Modell, das Leistungen über das

Telefon vermittelt, und ein *Private/Voluntary-Sector-Modell*, das die Aufgabe und Durchführung der Reorganisation privaten und/oder gemeinnützigen Organisationen übergibt. Wie beim New Deal, so ist auch hier der Anker des neuen Arrangements der persönliche Berater, der Antragsteller auf Sozialleistungen themenübergreifend in Sachen Arbeitsvermittlung und Sozialleistungen berät. Die Zielgruppen der Prototypen sind bislang allein erziehende Eltern, Behinderte und Bezieher von *Jobseeker's Allowance*, *Invalid Care Allowance*, *Widows Benefit*, *Housing Benefit* oder *Council Tax Benefit*. Bis Anfang April 2000 war die Teilnahme an den ONE Pilotprojekten freiwillig, seitdem ist sie jedoch Pflicht.

Somit wird der Bezug von Sozialleistungen immer mehr an die Arbeitsfähigkeit und den Arbeitswillen der Antragsteller und Sozialleistungsbezieher gebunden. Eine ähnlich klare Strategie zur Verbesserung der sozialen Lage derjenigen, die nicht arbeiten können und auf geringe Sozialleistungen angewiesen sind, steht bisher noch aus.

Anhang

Tabelle A.1

Höhe der Sozialleistungen (Vereinigtes Königreich 2000/2001, in £ pro Woche)		
	Antragsteller	in £ pro Woche
Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen		
Sozialhilfe / bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (Income Support/ Income-based Job- seeker's Allowance)	Alter 16-17	31,95
	Alter 18-24	42,00
	Alter 25 +	53,05
	Alleinerziehende unter 18 Jahren	31,95
	Alleinerziehende über 18 Jahren	53,05
	Paare/Partner (beide unter 18 Jahre)	63,35
	Paare/Partner (beide 18 Jahre oder älter)	83,25
Prämien/Sonderzulagen	Familie	14,50
	Alleinerziehende	15,90
	Behindertes Kind	30,00
	Sorgepflichtige/r	24,40
	Rentner (Paar)	57,30
	Rentner (Einzelperson)	39,10
	Behinderte	22,60
Nicht bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen		
Beitragsbasiertes Arbeitslosengeld (Contribution-based JSA)	unter 18 Jahre	31,95
	18-24 Jahre	42,00
	25 Jahre und älter	53,05
Kurzzeit-Erwerbsunfähigkeitsrente (Short-term Incapacity Benefit)	Niedrige Rate	52,60
	Höhere Rate	62,20
Langzeit-Erwerbsunfähigkeitsrente (Long-term Incapacity Benefit)	Standardrate	69,75
	unter 35 Jahre (Alterszuschlag)	14,65
	zwischen 35 und 44 Jahre (Alterszuschlag)	7,35
Staatsrente	Kategorie A	72,50
	Kategorie B für verheiratete Frauen	43,40
	Kategorie B für Verwitwete	72,50
	Kategorie D	43,40
Witwenrente	Standardrate	72,50
Quelle: Eigene Zusammenstellung.		

Literaturverzeichnis

- Adelman, L./Cebulla, A. (in Bearbeitung): The Dynamics of Poverty and Deprivation in Great Britain, in: Aspors, A./Millar, J. (Hrsg.), Comparing social exclusion in Europe: an analysis of Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK.
- Arthur, S./Corden, A./Green, A./Lewis, J./Loumidis, J./Sainsbury, R./Stafford, B./Thornton, P./Walker, R. (1999): New Deal for Disabled People: Early Implementation. DSS Research Report No. 106. Corporate Document Services: Leeds.
- Atkinson, J./Kodz, J./Dewson, S./Eccles, J. (2000): Evaluation of New Deal 50plus – Qualitative evidence from clients: first phase. ESR Report 52. Employment Service: Sheffield.
- Atkinson, A. B./Micklewright, J. (1991): “Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review”, in: Journal of Economic Literature, 24 (Dezember), 1679-1727.
- Beatson, M. (1995): Labour Market Flexibility, Employment Market Research Unit, Employment Department, Research Series No. 48.
- Behrendt, C. (2000): Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective. Vortrag präsentiert auf der International Research Conference on Social Security, International Social Security Association, Helsinki, 25-27 September.
- Berthoud, R. (1998): Disability benefits – a review of the issues and options for reform. York: York Joseph Rowntree Foundation.
- Berthoud, R./Lakey, J./McKay, S. (1993): The economic problems of disabled people. London: Policy Studies Institute
- Blundell, R./Reed, H. (2000): The employment effects of the Working Families Tax Credit. Briefing Note No. 6. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Bonjour, D./Dorsett, R./Knight, G./Lissenburgh, S./Makherjee, A./Payne, J./Range, M./Urwin, P./White, M. (2001): New Deal for Young People: National Survey of participants: Stage 2. Research & Development Report ESR67. Sheffield: Employment Service.
- Booth, A./Francesconi, M./Frank, J. (2000): Temporary jobs: who gets them, what are they worth, and do they lead anywhere?. ISER Working Paper Number 2000-13. Colchester: Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Bradshaw, J./Terum, L.I./Skevik, A. (2000): Lone parenthood in the 1990s: new challenges, new responses? Vortrag gehalten auf der “Year 2000 International research Conference on Social Security” der International Social Security Association, Helsinki 25-27 September.
- Bryson, A./Marsh, A. (1996): Leaving Family Credit. London: HMSO.
- Budget 98 (1998): The modernisation of Britain's tax and benefit system. Number two. Work incentives: a report by Martin Taylor. London: HM Treasury.
- Burchardt, T. (2000): The dynamics of disability. CASEpaper 36. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Burgess, S./Gardiner, K./Jenkins, S./Propper, C. (2000): Measuring Income Risk. CASEpaper 40. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- Campbell, N. (1999): The decline of employment amongst older people in Britain. CASE-paper 19. London: London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Casey, B./Keep, E./Mayhew, K (1999): Flexibility, quality and competitiveness, National Institute Economic Review, April 1999, S. 70-81.
- Craig, P./Greenslade, M. (1998): First findings from the Disability Follow-up to the Family Resources Survey. London: Department of Social Security.
- Deacon, A. (2000): Learning from the US? The influence of American ideas upon "new labour" thinking on welfare reform, in: Policy & Politics, 28, 1, S. 5-18.
- Dex, S. (Hrsg.) (1999): Families and the labour market – trends, pressures and policies. London: Family Policy Studies Centre.
- Dex, S./McCulloch, A. (1997): Flexible Employment – The future of Britain's Jobs, Macmillan.
- DfEE (2001a): New Deal for Young People and Long-term Unemployed People aged 25+: Statistics to January 2001. London: Department for Education and Employment.
- DfEE (2001b): New Deal for Lone Parents: Statistics to January 2001. London: Department for Education and Employment.
- Dilnot, A./McCrae, J. (1999): Family Credit and the Working Families' Tax Credit. Briefing Note No. 3/99. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Dolowitz, D. (1997): British employment policy in the 1980s: learning from the American experience, in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 10, 1, S. 23-42.
- Dolton, P./O'Neill, D. (1996): Unemployment duration and the Restart effect: some experimental evidence, in: The Economic Journal, 106 (März), S. 387-400.
- DSS (1997): Welfare Reform Focus File 01 – Social security overview, <http://www.dss.gov.uk/hq/index.htm>.
- DSS (1999): Social Security Statistics 1998. London: Department of Social Security.
- DSS (2001a): Jobseeker's Allowance – Quarterly Statistical Enquiry, November 2000. London: Department of Social Security.
- DSS (2001b): Social Security Statistics 2000. London: Department of Social Security.
- Emmerson, C./Leicester, A. (2000): A survey of the UK benefit system. Briefing Note No. 13. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Employment Observatory (1998): SYSDem Trends No. 31, Winter. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics.
- Evans, M. (1998): Social security: dismantling the pyramids? In: Glennester, H./Hills, J. (Hrsg.); The state of welfare – the economics of social spending. Oxford: Oxford University Press.
- Ford, R./Marsh, A./Finlayson, L. (1998): What happens to lone parents. DSS Research report No. 77. London: The Stationery Office.
- Ford, R. und Millar, J. (1997) Private lives and public responses: lone parenthood and future policy. Foundations Series. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Gardiner, K. (1993): A Survey of income inequality over the last twenty years – how does the UK compare? Discussion Paper WSP/100. Centre for Economics and Related Disciplines. London: London School of Economics.
- Gregg, P./Wadsworth, J. (1996): More work in fewer households?, in: Hills, J. (Hrsg.); New inequalities – The changing distribution of income and wealth in the United Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregg, P./Wadsworth, J. (1999): Job tenure, 1975-98. In: Gregg, P./Wadsworth, J. (Hrsg.); The state of working Britain. Manchester: Manchester University Press.
- Hales, J./Lessof, C./Roth, W./Gloyer, M./Shaw, A./Millar, J./Barnes, M./Elias, P./Hasluck, C., McKnight, A./Green A. (2000): Evaluation of the New Deal for Lone Parents: Early lessons from the Phase One Prototype – Synthesis Report. DSS Research report No. 108. Corporate Document Services: Leeds.
- Hasluck, C./McKnight, A./Elias, P. (2000): Evaluation of the New Deal for Lone Parents: early lessons from the Phase One prototype – cost-benefit and econometric analyses. DSS Research Report No. 110. Corporate Document Services: Leeds.
- Hogarth, T./Hasluck, C./Pierre, G. unter Mitarbeit von: Winterbotham, M./Vivian, D. (2000): Work-life balance 2000: baseline study of work-life balance practices in Great Britain. Summary report. Warwick: Institute for Employment Research.
- Jarvis, S./Jenkins, S. (1997): Low income dynamics in 1990s Britain. Fiscal Studies, 18.2, 123-42.
- Jones, G./Bell, R. (2000): Balancing acts: youth, parenting and public policy. York: York Publishing Services.
- Kazimirski, A. (2001): New Deal for Musicians: report on programme leavers. Research & Development Report ESR65. Sheffield: Employment Service.
- Knight, G./McKay, S. (2000): Lifetime experiences of self-employment. DSS Research Report No. 120. Leeds: Corporate Document Services.
- Lissenburgh, S. (2000): New Deal for the Long-Term Unemployed: Baseline Report. Research & Development Report, ESR59. Sheffield: Employment Service.
- Lissenburgh, S. (2001): New Deal for the Long-Term Unemployed: a comparison of provision in Pilot and National areas. Research & Development Report, ESR69. Sheffield: Employment Service.
- Maguire, S. (2001): The Evolving Youth Labour Market: A Study of Continuity and Change. Unveröffentlichte Doktorarbeit. University of Warwick.
- Marsh, A./Ford, R./Finlayson, L. (1997): Lone parents, work and benefits. DSS Research Report No. 61. London: The Stationery Office.
- Martin, J. P. (1998): What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. Labour market and social policy occasional paper No. 35. Paris: OECD.
- McKay, S./Heaver, C./Walker, R. (2000): Building up pension rights. Department of Social Security Research report No. 114. Leeds: Corporate Document Services.
- McKay, S./Middleton, S. (1998): Characteristics of older workers. DfEE Research report No. RR45. London: Department for Education and Employment.
- McKay, S./Smith, A./Youngs, R./Walker, R. (1999): Unemployment and jobseeking after the introduction of Jobseeker's Allowance. DSS Research Report No. 99. Leeds: Corporate Document Service.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- McKay, S./Walker, R./Youngs, R. (1997): Unemployment and Jobseeking before Jobseeker's Allowance. DSS Research Report No. 73. London: The Stationery Office.
- McKnight, A./Elias, P./Wilson, R. (o.J.): Low pay and the National Insurance System: A statistical picture. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- National Statistics (2001a): Labour Market Trends, März, Vol. 109, No. 3. Norwich: The Stationery Office.
- National Statistics (2001b): Labour Market Trends, Mai, Vol. 109, No. 5. Norwich: The Stationery Office.
- Nickell, S./Jones, T./Quintini, G. (2000): A picture of job insecurity facing British men. London: Centre for Economic Performance.
- OECD (1999): Benefit systems and work incentives. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Riley, R./Young, G. (2000): The New Deal for Young People: implications for employment and the public finances. Research & Development Report ESR62. Sheffield: Employment Service.
- Rowlingson, K./Berthoud, R. (1996): Disability, benefits and employment. DSS Research Report No. 54. London: The Stationery Office.
- Stafford, B./Heaver, C./Ashworth, K./Bates, C./Walker, R./McLay, S./Trickey, H. (1999): Work and young men. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Stewart, M.B. (1999): Low pay in Britain. In: Gregg, P./Wadsworth, J. (Hrsg.): The state of working Britain. Manchester: Manchester University Press.
- Taylor, M. (2000): Work, non-work, jobs and job mobility, in: Berthoud, R./Gershuny, J. (Hrsg.): Seven Years in the Lives of British Families. Evidence on the dynamics of social change from the British Household Panel Survey. Bristol: Policy Press.
- Thomas, A./Williams, J./Griffiths, R. (2001): New Deal for Musicians: Qualitative Evaluation Phase 2. Research & Development Report ESR66. Sheffield: Employment Service.
- Trickey, H./Kellard, K./Walker, R./Ashworth, K./Smith, A. (1998): Unemployment and Jobseeking: two years on. DSS Research Report 87. London: Stationery Office.
- Van Reenen, J. (2001): No more skivvy schemes? Active labour market policies and the British New Deal for the Young Unemployment in context. Working Paper WP01/09. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Walker, R./Stafford, B./Youngs, R./Ashworth, K. (1999): Young unemployed People: (a) characteristics of the New Deal target group (b) labour market characteristics and outcomes. Research & Development Report ESR19. Sheffield: Employment Service.
- White, M./Forth, J. (1998): Pathways through unemployment: the effects of a flexible labour market. York: York Publishing Service.

IV.4 Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung

Thorsten Braun¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	637
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	638
1. Einleitung.....	639
2. Flexicurity in Dänemark.....	639
2.1 Begriffsklärung: Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse	639
2.2 Präsentation der „Flexicurity-Debatte“ in Dänemark	641
3. Überblick über das System der sozialen Sicherung in Dänemark.....	643
3.1 Das nordische Wohlfahrtsmodell	643
3.2 Kurzdarstellung des dänischen Systems der sozialen Sicherung und Einordnung in das nordische Wohlfahrtsmodell	644
4. Die institutionelle Ausgestaltung des dänischen Arbeitsmarktes.....	649
4.1 Wettbewerbliches Modell	649
4.2 Kooperatives Modell.....	649
4.3 Einordnung des dänischen Arbeitsmarktes in den Modellrahmen und Rahmenbedingungen für die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse.....	650
5. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Dänemark.....	652
6. Darstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und ihres Beitrags zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Lebensverhältnisse	658
6.1 Die historische Entwicklung der dänischen Arbeitsmarktpolitik bis 1993	658
6.2 Die dänische Arbeitsmarktpolitik von 1993 bis 2001	659
6.3 Diskussion des Rechte- und Pflichtenprinzips	663
6.4 Darstellung der verschiedenen aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente	665
6.5 Arbeitsmarktpolitische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf eine zunehmende Flexibilisierung.....	667

¹ Thorsten Braun, Sociologisk Analyse Risskov und Universität Århus, Dänemark.

7. Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Dänemark nach der Weiterbildungsreform von 2000.....	669
7.1 Lebenslanges Lernen.....	670
7.2 Jobrotation	673
8. Die Bedeutung der Alterssicherung zur Absicherung flexibler/ diskontinuierlicher Erwerbsverläufe	674
9. Zusammenfassung: Dänischer Wohlfahrtsstaat und Flexicurity.....	675
Literaturverzeichnis	678

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung von Männern und Frauen	1978-1998	642
Tabelle 2	Deckungsgrad der öffentlichen Kinderbetreuung für verschiedene Altersgruppen der Kinder im internationalen Vergleich	1997	646
Tabelle 3	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	1980-1998	653
Tabelle 4	Bezieher/innen von öffentlichen Leistungen	1993 und 1999	654
Tabelle 5	Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen im Alter von 15-64 Jahren	1999	655
Tabelle 6	Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer/innen zwischen 55-64 Jahren	1999	655
Tabelle 7	Langzeitarbeitslosigkeit	1994 und 1999	656
Tabelle 8	Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen	1999	656
Tabelle 9	Jugendlangzeitarbeitslosigkeit	1994 und 1999	657
Tabelle 10	Arbeitslosigkeit verteilt auf die Herkunftsländer der Betroffenen	1999	657
Tabelle 11	Übersicht über Teilnehmerzahlen an Urlaubsregelungen	2000	663
Tabelle 12	Teilnehmerzahlen an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	2000	666
Tabelle 13	Anteil der Personen, die an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen innerhalb der letzten 4 Wochen teilgenommen haben	1999	671
Tabelle 14	Entwicklung der Teilnehmerzahlen an Jobrotationsverläufen	1997-2000	674
Tabelle 15	Darstellung der einzelnen Bestandteile der Rente in Abhängigkeit vom Einkommen	2001	675
Abbildung 1	Arbeitsmarktmodell		640
Abbildung 2	Die Bestandteile des dänischen Rentensystem		647
Abbildung 3	Jobrotation		673
Übersicht 1	Die wichtigsten Reformen der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik	1993-2001	660

1. Einleitung

Dänemark wird in der Diskussion über die Kombination von Flexibilität und sozialer Sicherheit immer wieder als „Good-Practice“-Beispiel genannt. Die so genannte „Aktivlinie“ in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auf einer Neudefinition der sozialen Rechte und Pflichten beruht und somit zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beiträgt, wurde unter Beibehaltung eines auf Solidarität basierten universellen Wohlfahrtssystems eingeführt.

Inwiefern das soziale Sicherungssystem in Dänemark auf die zunehmende Flexibilität am Arbeitsmarkt und die Vielfalt in den privaten Lebensformen eingestellt ist, wird im Folgenden dargestellt.

Neben dem Schwerpunktbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden auch die Bereiche der Fort- und Weiterbildung, hierbei insbesondere lebenslanges Lernen und Jobrotation, und das Rentensystem auf „Flexicurity-Tauglichkeit“ hin untersucht. Aufgrund fehlender verlässlicher quantitativer Daten zur Flexibilisierung der privaten Lebensformen und diskontinuierlicher Biografien liegt der Schwerpunkt dieser Studie auf der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse. In verschiedenen Abschnitten werden jedoch auf qualitative Aussagen zur Flexibilisierung der privaten Lebensformen und diskontinuierlichen Biografien getroffen.

2. Flexicurity in Dänemark

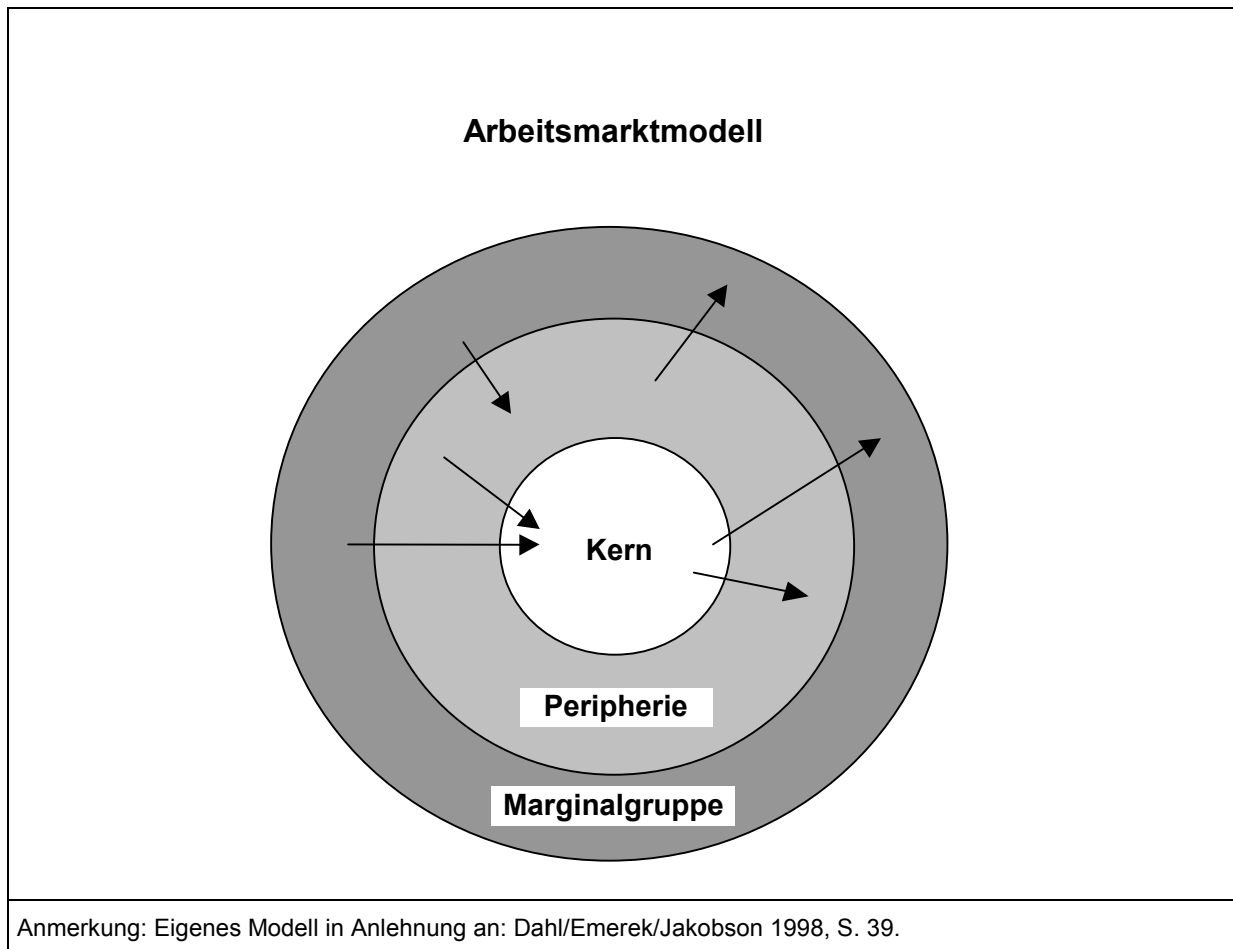
2.1 Begriffsklärung: Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse

Der Begriff „Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse“ wird in der allgemeinen Diskussion mit sehr unterschiedlichen Inhalten gefüllt. So werden unter anderem die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Ausbreitung anderer Erwerbsformen hierunter zusammengefasst.

In einem weiteren Sinne lässt sich der Begriff Flexibilisierung aber auch auf eine hohe Mobilität von arbeitslosen Personen wie auch Beschäftigten ausweiten. Der Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und umgekehrt ist nach dieser Begriffsauffassung bei ausreichender Arbeitsmarktflexibilität relativ leicht möglich. Die Barrieren für den Eintritt in den Arbeitsmarkt werden bei ausreichender Flexibilität deutlich niedriger, und damit wird auch die Insider/Outsider-Problematik auf dem Arbeitsmarkt reduziert.

Arbeitsmarktflexibilität erleichtert zudem den beruflichen Aufstieg, beispielsweise für ungelernte Arbeitskräfte. Bewegungen zwischen verschiedenen Teilarbeitsmärkten, sowohl fachlich als auch geografisch, sind in einem „flexiblen System“ leicht möglich. Ebenso sind in einem „flexiblen System“ die Möglichkeiten, sich durch Fort- und Weiterbildungen zusätzliche Qualifikationen anzueignen, in hohem Masse vorhanden. Das Gesamtsystem Arbeitsmarkt ist bei Sicherstellung der Flexibilität damit sehr durchlässig.

Abbildung 1



Die hohe Durchlässigkeit lässt sich an dem oben abgebildeten Modell verdeutlichen, welches in sehr vereinfachter Form die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt und zwischen den verschiedenen Teilarbeitsmärkten widerspiegelt.

Die Positionen auf dem Arbeitsmarkt können in eine „Kernposition“, eine „Peripherieposition“ und eine „Marginalposition“ unterschieden werden.² Personen im Kern des Arbeitsmarktes haben eine feste Anbindung an den Arbeitsmarkt. Bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigung von mindestens 30 Stunden pro Woche können Personen zum Kern des Arbeitsmarktes gezählt werden. Personen in der Marginalgruppe des Arbeitsmarktes haben eine sehr schwache Anbindung an den Arbeitsmarkt. Alle Personen, die im Laufe des Jahres mindestens 10 Monate arbeitslos waren, können zu dieser Gruppe gerechnet werden. Zwischen diesen beiden äußeren Positionen finden sich Personen, die weder eine schwache noch eine starke Anbindung an den Arbeitsmarkt haben. Diese Gruppe wird als Peripheriegruppe bezeichnet.

Der verwendete Marginalisierungsbegriff soll in diesem Modell als der Prozess aufgefasst werden, in dem eine Person von einer festeren Anbindung zu einer schwächeren Anbindung an den Arbeitsmarkt wechselt. Die Pfeilbewegungen im Modell, die

² Siehe zur ausführlicheren Begriffsdefinition: Jakobsen 2000, S. 20 ff. Die in diesem Modell verwendete Definition der Marginalposition unterscheidet sich von der Definition des Marginalisierungsbegriffs durch das dänische Arbeitsministerium; siehe hierzu Abschnitt 5 sowie Arbeitsministerium 2000, S. 14. Die so genannte Stille Reserve wird im hier dargestellten Modell nicht zur Marginalgruppe gezählt.

vom Kern wegweisen, veranschaulichen diesen Prozess. Je weiter man sich vom Kern des Arbeitsmarktes entfernt, desto instabiler wird damit die Anbindung an den Arbeitsmarkt und je höher wird das Risiko der Marginalisierung.

Arbeitsmarktflexibilität nach dieser oben dargestellten, weiteren Begriffsauffassung lässt sich im Modell an einer hohen Durchlässigkeit des Gesamtsystems anschaulich machen. Es besteht die Möglichkeit für Personen der Marginalgruppe, bis in den Kern des Arbeitsmarktes vorzudringen. Die Barrieren für die Bewegung zwischen den einzelnen Teilarbeitsmärkten oder auch zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sind niedrig.

2.2 Präsentation der „Flexicurity-Debatte“ in Dänemark

Der Begriff „Flexicurity“ wird in der dänischen Debatte nur selten verwendet. Wenn der Begriff dennoch verwendet wird, dann wird er mit anderem Inhalt gefüllt, als dies beispielsweise in Holland der Fall ist.

In Holland fasst man unter Flexicurity insbesondere die Ausweitung der Teilzeitarbeit oder auch der Leiharbeitsverträge, bei einem gleichzeitig relativ hohen Niveau der sozialen Sicherheit zusammen. In der dänischen Debatte wird Flexicurity in erster Linie, wie im obigen Modell aufgezeigt, als eine hohe Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes generell bei gleichzeitiger relativ hoher sozialer Sicherung aufgefasst.

Bei Betrachtung der Kriterien Kündigungsschutz³, Beschränkungen der befristeten Beschäftigung, Leiharbeit und Restriktionen bei der Arbeitszeit gehört der dänische Arbeitsmarkt, zusammen mit den Arbeitsmärkten in Großbritannien und Irland, zu den am flexibelsten gestalteten in Europa. Den Unternehmen steht eine Vielzahl von Möglichkeiten betrieblicher Personalpolitik zur Anpassung an die aktuelle Marktlage zur Verfügung.

Eine Untersuchung der generellen Beweglichkeit und Mobilität der Arbeitskräfte auf dem dänischen Arbeitsmarkt hat ergeben, dass eine umfassende Mobilität vorhanden ist. Unabhängig davon, ob man einen Arbeitsplatz aufgrund einer Entlassung, wegen Personaleinsparungen oder aufgrund anderer Ursachen verlässt, ist das Arbeitslosigkeitsrisiko gleich hoch. Die durchschnittliche Suchzeit nach einer neuen Stelle ist, unabhängig von der Ursache des Stellenwechsels, in etwa gleich lang. Dies zeigt, dass der dänische Arbeitsmarkt von einer relativ reibungslosen Anpassung und Umverteilung der Beschäftigung in verschiedenen Bereichen geprägt ist (Vejrup-Hansen 2000, S. 6).

Es ist nicht eindeutig empirisch nachzuweisen, inwieweit der Umfang des Kündigungsschutzes mit dem Grad der Beschäftigung zusammenhängt. Sicher scheint hingegen, dass zwischen der Arbeitsmarktflexibilität und der Dauer der Arbeitslosigkeit ein Zusammenhang besteht. Eine hohe Flexibilität wirkt Verfestigungstendenzen bei Arbeitslosigkeit entgegen und verbessert die Positionen der Personen in der Marginal- und Peripheriegruppe (Emmerich 1999, S. 7).

Was die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung und anderer flexibler Arbeitsverhältnisse anbetrifft, so ist diese in Dänemark seit dem Beginn der achtziger Jahre in die entgegengesetzte Richtung verlaufen, als dies in vielen anderen europäischen Ländern der Fall ist. Die Teilzeitarbeitsbeschäftigung, insbesondere diejenige der Frauen, weist in der Periode von 1978 bis 1998 einen deutlichen Rückgang auf. Nach Goul Anderson kommt es in Dänemark zu einem langsamen Verschwinden der Teil-

³ Siehe hierzu Abschnitt 4.3.

zeitarbeitsplätze (Anderson, Goul 2000, S. 132). In Tabelle 1 wird deutlich, dass der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen von 47,7% aller erwerbstätigen Frauen in 1978 auf 17,9% im Jahr 1998 zurückgegangen ist. Die Teilzeitquoten für Männer weisen eine umgekehrte Entwicklung auf. Waren 1978 5,4% der erwerbstätigen Männer teilzeitbeschäftigt, so hat sich dieser Anteil bis zum Jahr 1998 auf 10,8% verdoppelt. Dieser Anstieg konnte jedoch den starken Rückgang der teilzeitbeschäftigten Frauen nicht ausgleichen.

Tabelle 1

Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung von Männern und Frauen (1978-1998, in % der Erwerbstätigen und in absoluten Zahlen)				
Jahr	Frauen		Männer	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
1978	461.273	47,7	75.767	5,4
1983	487.029	44,8	89.712	6,7
1984	385.099	34,1	112.899	8,0
1985	383.918	33,2	118.413	8,2
1986	376.607	31,6	125.022	8,4
1987	369.413	30,2	131.155	8,8
1988	363.223	29,3	138.635	9,2
1989	358.911	29,3	149.876	10,2
1990	340.224	27,9	148.163	10,2
1991	337.033	27,8	162.763	11,3
1992	313.617	26,1	157.488	11,0
1993	290332	24,2	154.983	11,0
1994	265.572	22,3	143.901	10,3
1995	248.815	20,9	147.191	10,3
1996	236.305	19,6	150.725	10,4
1997	224.692	18,5	155.887	10,7
1998	220.475	17,9	158.324	10,8

Quelle: Danmark Statistik, Ligestillingsrådet 1999, S. 46.

Eine ähnliche Entwicklung wurde bei einer Untersuchung des dänischen Sozialforschungsinstitutes (SFI) zur Entwicklung von flexiblen Arbeitsverhältnissen ermittelt. Der Anteil der Beschäftigten in flexiblen Arbeitsverhältnissen hat sich demnach von 1990 bis 1995 leicht reduziert (Csonka 1999, S. 7). Der Anteil so genannter traditioneller Arbeitsplätze ist in der betrachteten Periode leicht angestiegen.

Eine weitere Bestätigung dieser Entwicklung auf dem dänischen Arbeitsmarkt ergab ein Ländervergleich Dänemark – Deutschland zur Entwicklung der Normalarbeitsverhältnisse (Hoffmann/Walwei 2000). In Dänemark hat demnach von 1985 bis 1998 „eine Renaissance der Normalarbeitszeit“ stattgefunden. Der Anteil an Erwerbstätigen in Normalarbeitsverhältnissen hat sich von 1985 bis 1998 in Dänemark von 57% auf 62% erhöht. In Deutschland ist dieser Anteil in der gleichen Periode von 68% auf 62% gefallen. Diese gegenläufige Entwicklung in den beiden Ländern wird zum einen durch den Hintergrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen erklärt.

Die Beschäftigung begann in Dänemark bereits Mitte der 90er Jahre zu steigen. Als weitere Erklärung wird auf den institutionellen Rahmen für Normalarbeitsverhältnisse in Dänemark hingewiesen, der durch geringe Sozialabgaben und wenig Regulierung offenbar die Normalarbeit begünstigt.

Eine generelle Übertragung von europäischen Arbeitsmarkttrends auf Dänemark, in diesem Falle des Anstiegs von flexiblen und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen, ist insofern nicht möglich. Der sozialen Absicherung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere in Form von flexiblen oder Teilzeitarbeitsplätzen, kommt demnach in Dänemark im Vergleich zu anderen europäischen Ländern rein quantitativ eine geringere Bedeutung zu. Wichtiger erscheint in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des dänischen Systems der sozialen Sicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik zu sein, deren Beitrag zur Flexibilisierung der Arbeits- und teilweise auch der Lebensverhältnisse einerseits sowie der Absicherung flexibler Arbeits- (und Lebens-)Verhältnisse andererseits im Weiteren analysiert wird.

3. Überblick über das System der sozialen Sicherung in Dänemark

Es folgt eine kurze systematische Darstellung des Systems der sozialen Sicherheit in Dänemark. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Systems der Alterssicherung für die Absicherung flexibler Arbeits- und Lebensverhältnisse bzw. diskontinuierlicher Biografien wird dieser Bereich hier relativ ausführlich dargestellt. Eine Darstellung der Finanzierung und Organisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Weiterbildung erfolgt in den Kapiteln 4, 6 und 7.

Zur Einordnung des dänischen Sozialstaates in die ursprünglich von Esping-Andersen stammenden Klassifizierung der Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990) folgt zunächst eine kurze Darstellung des nordischen Wohlfahrtsstaatsmodells.

3.1 Das nordische Wohlfahrtsmodell

In dem auf dem Einwohnerprinzip basierenden nordischen Wohlfahrtsmodell ist der Staat der entscheidende Akteur zur Sicherung von sozialen (Basis-)Leistungen. Das Ziel hierbei ist nicht nur die Sicherung der Bedürftigen, sondern eine universelle Sicherung der gesamten Bevölkerung. Alle Bürger/innen haben Ansprüche, und alle tragen zur Finanzierung bei. Da die sozialen Leistungen durch den öffentlichen Sektor organisiert sind, ist die Steuerbelastung relativ hoch, die Steuerbemessungsgrundlage breit. Öffentliche Serviceleistungen werden in großem Umfang zur Verfügung gestellt, entweder gratis (z. B. Gesundheitswesen)⁴ oder bezuschusst (z. B. Kinderbetreuung).^{WSI} Das Modell steht und fällt mit einer hohen Erwerbsquote.

Die Zielsetzung der Geschlechteregalität wird verfolgt. Kennzeichen hierfür sind u. a. individuelle Leistungsansprüche für beide Geschlechter. Grundsätzlich besteht nach diesem Modell eine Offenheit gegenüber veränderten Arbeits- und Lebensformen. Die Höhe der sozialen Leistungen ist weitgehend unabhängig von der Form und dem Umfang der Erwerbstätigkeit sowie der privaten Lebensform. Das nordische Wohlfahrtsmodell leistet damit einen aktiven Beitrag zur Vereinbarkeit von Flexibilität und sozialer Sicherheit.

⁴ Teilweise erfolgt die Finanzierung von Leistungen des Gesundheitssystems mit einem Eigenanteil.

3.2 Kurzdarstellung des dänischen Systems der sozialen Sicherung und Einordnung in das nordische Wohlfahrtsmodell

Zur Einordnung des Realtypen des dänischen Wohlfahrtsstaates in dieses Modell erfolgt zunächst eine kurze Betrachtung der historischen Entwicklung des dänischen Systems der sozialen Sicherung. Weiterhin werden die im Hinblick auf die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse wichtigen Kennzeichen des dänischen Systems der sozialen Sicherung dargestellt, zudem wird aufgrund der Bedeutung zur Absicherung flexibler und diskontinuierlicher Biografien ein kurzer Überblick über das dänische System der Alterssicherung gegeben.

Historische Entwicklung

Der Grundstein des dänischen Gesamtsystems der sozialen Sicherung wurde 1891 durch die Einführung eines Systems der Alterssicherung gelegt. In Dänemark wurde bewusst ein anderer Weg als der deutsche (der Bismarcksche) gewählt. Wo Bismarck eine obligatorische Sozialversicherung einführte, die auf Beiträgen von Beschäftigten, Arbeitgeber/innen und einem staatlichen Zuschuss basierte, wählte man in Dänemark den Weg in Richtung eines steuerfinanzierten Universalsystems. Nach der historisch-institutionellen Sichtweise der Wohlfahrtsstaatstheorie und der Genese von Wohlfahrtsstaaten kommt der institutionellen Einrichtung des Systems zu einem bestimmten Zeitpunkt für die Weiterentwicklung aufgrund gewisser Trägheitstendenzen, aber auch der eingebauten Entwicklungsdynamik, eine entscheidende Bedeutung zu. Die Grundsteinlegung des dänischen Systems als steuerfinanziertes Universalsystem ist von daher als eine wichtige Richtungsentscheidung zu sehen.⁵

Zwei wichtige Reformschritte, die den heutigen Sozial- und Wohlfahrtsstaat in Dänemark stark prägen und eine Richtung für die Weiterentwicklung vorgeben, sollen hier gesondert hervorgehoben werden (Andersen 2000, S. 79 ff.):

- Bis zum Beginn der 70er Jahre war die individuelle Bedarfseinschätzung für den Bezug und die Höhe von sozialen Leistungen von entscheidender Bedeutung.⁶ Dieses Prinzip wurde nach und nach durch einen allgemeinen *Rechtsanspruch* auf Leistungen abgelöst.
- Im Jahr 1998 kam es zu einer umfassenden Reform der Sozialgesetzgebung. Die gesamte Sozialgesetzgebung wurde in vier Gesetzen zusammengefasst (Gesetz zur aktiven Sozialpolitik, Gesetz zum sozialen Service, Sozialverwaltungsgesetz, Soziale Pensionen). Ein sehr zentrales Element in dieser Gesetzgebung ist die *engere Verknüpfung von Rechten und Pflichten*. Der Grundgedanke besteht darin, dass nicht nur passive Hilfe geleistet werden soll. Der Bezug von Sozialleistungen soll gleichzeitig mit einem aktiveren Einsatz zur Problemlösung verbunden werden. Das Sozialsystem soll ein Sicherheitsnetz für diejenigen bieten, die sich und ihre Familie nicht auf andere Weise versorgen können, gleichzeitig aber soll es vorbeugend wirken und Hilfe zur Selbsthilfe geben.⁷

⁵ Weitere Theorien zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten werden hier nicht weiter verfolgt, können aber für die Weiterentwicklung von „Flexicurity“ durchaus Erklärungsansätze bieten. Hier seien lediglich der funktionalistische, interessenbasierte oder anarchistische Ansatz genannt. Siehe hierzu u. a. Andersen, G. 2000, S. 114 ff.

⁶ Diese Änderung bezog sich in erster Linie auf den Bereich der Leistungen für die versicherten Arbeitslosen.

⁷ Siehe hierzu auch die ausführlichere Darstellung der Arbeitsmarktreformen mit der Neudefinition der Rechte und Pflichten für Arbeitslose im nächsten Kapitel.

Kennzeichen des dänischen Sozialstaates

Das dänische Wohlfahrtssystem lässt sich grundsätzlich, mit einigen Abweichungen, dem nordischen Wohlfahrtsstaatsmodell zuordnen. Die Begriffe, die man typischerweise mit dem dänischen Sozialstaat verbindet, lauten:⁸

- Universalprinzip,
- auf Einwohnerschaft basierende Rechte,
- gut ausgebaute Sozialleistungen,
- Familien mit zwei Verdienern,
- umfassende, öffentliche soziale Dienstleistungen,
- aktive Arbeitsmarktpolitik,
- Chancengleichheit,
- individualisierte Leistungsansprüche.

Das *Universalprinzip* ist das dominierende Kennzeichen der Organisation der Sozialleistungen in Dänemark. Alle Einwohner mit legalem Wohnsitz oder Aufenthaltsrecht in Dänemark haben Anspruch auf diese Leistungen. Der Wohnsitz in Dänemark ist das entscheidende Kriterium für die sozialen Leistungsansprüche.

Die *Höhe der Sozialleistungen* ist im internationalen Vergleich relativ großzügig. Als Beispiel sei hier das Arbeitslosengeld (*dagpenge*) genannt. Die Höhe des Arbeitslosengeldes beträgt brutto 90% des bisherigen Arbeitseinkommens bei einer oberen Grenze von 2.940 Dkr.⁹ pro Woche (1.1.2001). Diese obere Bezugsgrenze bedeutet, dass nur die unteren Einkommensgruppen diese 90% des letzten Einkommens im Falle von Arbeitslosigkeit erhalten. Für Verdienere mit höheren Einkommen ist der Kompensationsgrad niedriger, im Durchschnitt liegt er bei etwa 65% des vorherigen Lohneinkommens (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 51).

Der dänische Sozialstaat basiert auf der Voraussetzung einer hohen Erwerbsbeteiligung und Vollbeschäftigung. Zum Ausdruck kommt dies in dem *hohen Anteil von Familien mit zwei Verdienern*.¹⁰ Die hohe Einbindung beider Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt hat insbesondere Bedeutung für die Sozialpolitik im Bereich der Kinderbetreuung und Altenpflege. Die *umfassende öffentliche Bereitstellung dieser sozialen Dienstleistungen* sorgt gleichzeitig für die Schaffung von Beschäftigung.

Für die hohe Erwerbsbeteiligung der dänischen Frauen ist vor allem der hohe Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten von zentraler Bedeutung. Der europäische Vergleich zeigt, dass für die drei betrachteten Altersgruppen der Kinder, 0 bis 2 Jahre, 3 bis 5 Jahre und 6 bis 9 Jahre, der öffentliche Versorgungsgrad für Betreuungsmöglichkeiten in Dänemark weit überdurchschnittlich ist. Für die Altersgruppen der Kinder von 0 bis 2 Jahren und von 6 bis 9 Jahren ergaben sich für 1997 Versorgungsgrade mit 48% und 80%, die im europäischen Vergleich die höchsten Werte darstellen. Für Kinder zwischen 3 und 5 Jahren ergab sich ein öffentlicher Versorgungsgrad von 82%, welcher im europäischen Vergleich ebenfalls eine obere Platzierung bedeutete.

⁸ Abrahamson 2001, S. 7.

⁹ Vgl. <http://www.ecb.int>. Der aktuelle Eurokurs betrug am 14.06.2001: 1 Euro = 7,4555 Dkr., d. h. 2.940 Dkr. = 394,34 Euro.

¹⁰ Siehe hierzu auch Kapitel 5 zu den Erwerbsquoten der dänischen Frauen im internationalen Vergleich.

Tabelle 2

Deckungsgrad der öffentlichen Kinderbetreuung für verschiedene Altersgruppen der Kinder im internationalen Vergleich (1997, in %)			
	Deckungsgrad der öffentlichen Kinderbetreuung		
	0-2 Jahre	3-5 Jahre	6-9 Jahre
	in % der in Frage kommenden Kinder		
Belgien	30,0	95,0	k. A. ¹
Dänemark	48,0	82,0	80,0
Finnland	21,0	53,0	65,0
Frankreich	23,0	99,0	30,0
Griechenland	3,0	70,0	6,5
Holland	8,0	71,0	5,0
Irland	2,0	55,0	5,0
Island	k. A.	49,9	k. A.
Italien	6,0	91,0	k. A.
Norwegen	31,0	72,0	31,0
Portugal	12,0	48,0	10,0
Spanien	2,0	84,0	k. A.
Großbritannien	2,0	60,0	5,0
Schweden	33,0	72,0	64,0
Deutschland, West	2,2	85,2	5,1
Österreich	3,0	75,0	6,0

1) k. A. = keine Angabe.
Quelle: Danmark Statistik, Ligestillingsrådet 1999, S. 18.

Vollbeschäftigung soll durch eine *aktive Arbeitsmarktpolitik* gesichert und durch ein auf *Chancengleichheit* basierendes Ausbildungs- und Weiterbildungssystem gestützt werden.¹¹

Was die Ausgestaltung der *sozialen Sicherungsleistungen* anbetrifft, so sind diese zu einem hohen Masse *individualisiert*. Die Leistungen werden nach den Ansprüchen des einzelnen Individuums bemessen und sind in der Regel unabhängig von der Situation der anderen Familienmitglieder (Kvist 2001, S. 24).¹²

Ein weiteres Kriterium des dänischen Modells ist der *hohe Anteil der Steuerfinanzierung der Sozialleistungen*. Die sozialen Leistungen werden überwiegend parlamentarisch festgelegt und nicht von den Arbeitsmarktpartnern ausgehandelt. Kennzeichen der Verwaltungsstruktur ist eine *weitgehende Dezentralisierung*. Ein Großteil der wohlfahrtstaatlichen Leistungen wird durch die kommunale Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt (Abrahamson 2001, S. 8).

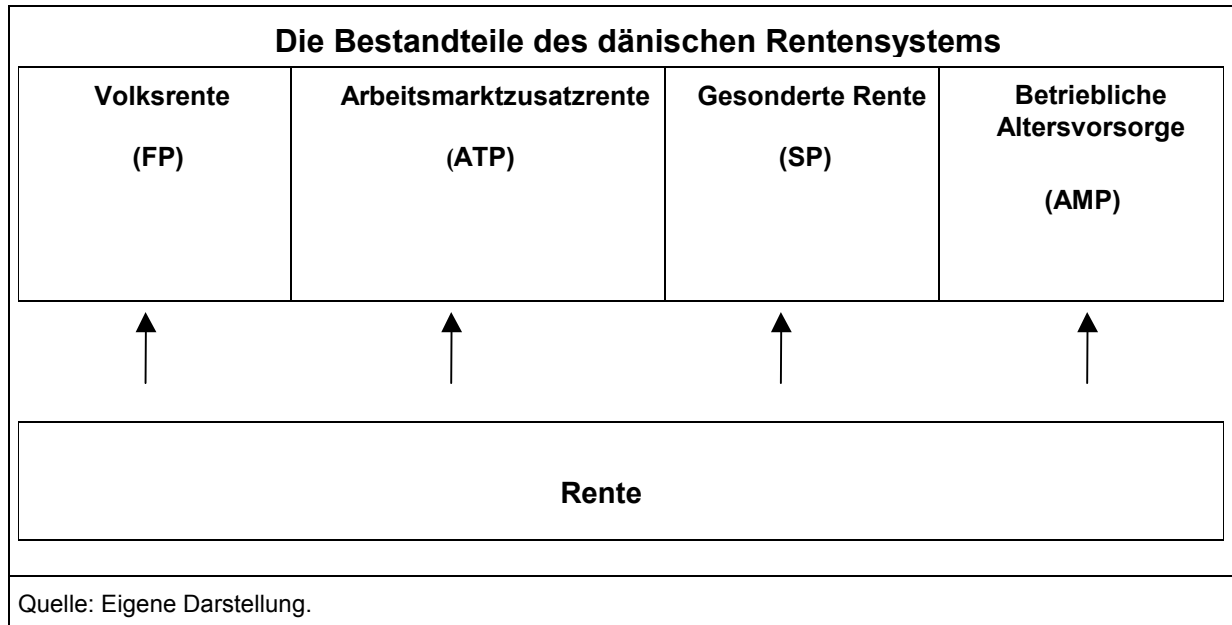
¹¹ Siehe hierzu auch Kapitel 6 und 7.

¹² Ausnahmen hierzu bieten die Sozialhilfe und Leistungen für Familien mit Kindern.

Das System der Alterssicherung

Im Folgenden wird kurz der Aufbau des dänischen Alterssicherungssystems skizziert. Zunächst erfolgt eine kurze Beschreibung der dänischen Grundrente, der „Folkepension“ (FP). Daran schließt sich eine Darstellung der verschiedenen anderen Säulen des Rentensystems an: der Arbeitsmarktzusatzrente (ATP), der gesonderten Rente (SP) und der betrieblichen Altersvorsorge (AMP).¹³ Eine mehr analytische Betrachtung des Systems der Alterssicherung und der Bedeutung in Verbindung mit Flexicurity erfolgt in Kapitel 8 in dieser Studie.

Abbildung 2



Die Volksrente (Folkepension)

In den 60er Jahren wurde das dänische Rentensystem auf eine Steuerfinanzierung umgestellt. Das neue Grundrentensystem sollte universell und abhängig vom Einwohnerprinzip sein, d. h. allein der Wohnsitz in Dänemark ist die Voraussetzung für den Bezug der Leistungen. Die dänische Volksrente (*Folkepension*) ist die grundlegende Rente. Diese ist vom Familieneinkommen abhängig, jedoch nicht von der früheren Anbindung an den Arbeitsmarkt. Annähernd 100% der Personen über 67 Jahren beziehen diese Volksrente. Ab dem Jahr 2004 wird das Renteneintrittsalter auf 65 Jahre herabgesetzt. Für die gegenwärtigen Rentner/innen ist die Volksrente die wesentliche Einkommensquelle. Sie setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag von 49.560 Dkr.¹⁴ jährlich und einem Zuschlag von 49.140 Dkr.¹⁵ für Alleinstehende sowie 22.536 Dkr.¹⁶ für alle anderen.¹⁷ Die Höhe des Grundbetrages ist unabhängig von dem persönlichen Erwerbseinkommen. Darüber hinaus gibt es spezielle individuelle Zulagen für Rentner/innen in speziellen Situationen.

¹³ Die folgende Darstellung basiert in erster Linie auf: Økonomiministeriet, <http://www.oem.dk>.

¹⁴ Entspricht 6.647 Euro.

¹⁵ Entspricht 6.591 Euro.

¹⁶ Entspricht 3.023 Euro.

¹⁷ Das Recht auf den vollen Betrag der Volksrente ist an eine Mindestwohnzeit in Dänemark von 40 Jahren zwischen dem 15. und 67. Lebensjahr geknüpft. Personen, die das Kriterium der Mindestwohnzeit nicht erfüllen, bekommen eine Teilrente ausbezahlt.

Die Arbeitsmarktzusatzrente (Arbejdsmarkedstillægspension, ATP)

ATP ist die Abkürzung für eine zusätzliche Arbeitsmarktrente, die auf einer Beitragsfinanzierung basiert. Alle Erwerbstätigen in Dänemark zwischen 16 und 66 Jahren, die mehr als 9 Stunden pro Woche arbeiten, zahlen zusammen mit dem Arbeitgeber einen Beitrag in dieses System. Arbeitgeber zahlen 1/3 der Beiträge, 2/3 werden vom Beschäftigten selbst eingezahlt. Die Höhe des Beitrags ist nicht von der Lohnhöhe, in gewissem Maße aber von der Arbeitszeit abhängig. Der Beitrag wird von den Arbeitsmarktpartnern beschlossen und danach per Gesetz festgeschrieben.

Im Laufe der 90er Jahre wurde die ATP-Verordnung ausgeweitet, so dass auch die EmpfängerInnen von Lohnersatzleistungen mit in diese Versicherung aufgenommen wurden. Insgesamt umfasst die ATP-Verordnung 4,1 Millionen Mitglieder. Hiervon sind ca. 448.000 RentnerInnen. Die Höhe der ATP-Rente hängt von der Anzahl der Versicherungsjahre ab. Die höchste ATP-Rente betrug im April 2000 ca. 19.000 Dkr.¹⁸ pro Jahr. Da die ATP-Verordnung nun auch arbeitslose Personen umfasst, werden zukünftig ca. 98% der BezieherInnen der Volksrente ATP-Rente beziehen.

Die gesonderte Rentenkasse (Særlige Pensionsordning, SP)

1999 wurde eine weitere Säule im dänischen Rentensystem eingeführt. Etwa 3 Millionen Personen im Alter zwischen 17 und 66 Jahren haben seit 1999 in diese gesonderte Rentenkasse eingezahlt. Die Regelung, die im Rahmen des „pinsepakens“¹⁹ eingeführt wurde, beinhaltet, dass alle Erwerbstätigen, Selbstständige und verschiedene Personengruppen mit Lohnersatzeinkommen 1% ihres Einkommens als Beitrag einbezahlen.

Die betriebliche Altersvorsorge (Arbejdsmarkedspension, AMP)

Die betriebliche Altersvorsorge basiert entweder auf einer Absprache zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden oder dem einzelnen Unternehmen und basiert auf dem Äquivalenzprinzip. Der einzelne Beschäftigte/Arbeitgeber bezahlt laufend einen Beitrag abhängig vom Einkommen als Versicherungsbeitrag ein, die Auszahlung hängt von der Höhe der Einzahlung ab.

Gegenwärtig bezahlen 1,6 Millionen Personen Beiträge für diese Form der Alterssicherung. Es besteht jedoch ein großer Unterschied zwischen den Einkommensanteilen, die die einzelnen Mitglieder einbezahlen. Die meisten Arbeitsmarktbereiche, die von der gewerkschaftlichen Dachorganisation „LO“ abgedeckt werden, haben einen Anstieg der Beiträge auf 9% der Bruttoeinkommen bis zum Jahr 2004 vereinbart. Da sich dieser Zweig des Rentensystems noch in der Aufbauphase befindet und große Unterschiede bezüglich der Einzahlungen und der Mitgliedsdauer bestehen, wird es in der kommenden Zeit zu großen Unterschieden in der Höhe der ausgezahlten Rentenbeträge kommen.

Weiterhin lassen sich folgende andere Formen der Alterssicherung unterscheiden:

Beamtenpension (Tjenestemandspension)

Die Beamtenpension ist eine öffentlich finanzierte Arbeitsmarktpension für Beamte im Staatsdienst oder kommunaler Beschäftigung. Insgesamt befinden sich ca.

¹⁸ Entspricht 2.548 Euro.

¹⁹ Hierbei handelt es sich um ein Reformpaket zu verschiedenen Bereichen, welches Pfingsten 1998 verabschiedet wurde.

170.000 Beschäftigte in einer Beamtenstellung, 95.000 Personen beziehen gegenwärtig eine Beamtenpension. Die Höhe der Pension ist abhängig von der Länge der Beschäftigung sowie der Lohnhöhe und damit stärker äquivalenzorientiert.

Private Vorsorge (Individuelle Rente)

Individuelle Rentenverträge können bei Banken oder auch privaten Versicherungs- oder Renteninstituten eingerichtet werden. Hierbei finden sich verschiedene Rentenmodelle: Kapitalrenten, die als Einmalzahlung, Renten in Raten, die über eine bestimmte Anzahl Jahre gezahlt werden und schließlich Renten, die lebenslang ausgezahlt werden. Etwa 1,1 Millionen Personen sind Mitglied in einer privaten Rentenkasse.

4. Die institutionelle Ausgestaltung des dänischen Arbeitsmarktes

Nach den Broeder lassen sich zwei idealtypische Leitbilder für die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes unterscheiden: Das *wettbewerbliche* sowie das *kooperative* Modell (den Broeder 1996). Beide bilden fiktive Idealtypen, zwischen denen die jeweiligen Realtypen, wie der dänische Arbeitsmarkt, einzuordnen sind. Als Vergleichskriterien zur Unterscheidung dieser beiden Idealtypen kann man unter anderem den Grad der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit heranziehen (den Broeder 1996, Braun 1997).

4.1 Wettbewerbliches Modell

Das wettbewerbliche Modell des Arbeitsmarktes basiert auf einer weitgehenden Flexibilität der eingesetzten Produktionsfaktoren, insbesondere des Faktors Arbeit. Es wird eine optimale Allokationseffizienz angestrebt. Die angestrebte Flexibilität bezieht sich in diesem Modell vor allem auf die Lohnhöhe sowie die Arbeitszeit. Das System der sozialen Sicherung ist diesen idealtypischen Vorstellungen zufolge nur schwach ausgebaut und staatliche Sozialleistungen werden, sofern überhaupt, sehr zielgerichtet eingesetzt. Generöse staatliche Sozialleistungen führen nach dem wettbewerblichen Modell zu Fehlanreizen. Geringe staatliche Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit stellen diesem Ansatz zufolge einen Anreiz zur Arbeitssuche dar.

Diese ausgewählten Vergleichskriterien zeigen die Nähe des wettbewerblichen Modells zur neoklassischen Angebotstheorie. Zentrale Punkte des wettbewerblichen Modellansatzes sind die Stärkung der Marktkräfte und eine Erhöhung der Leistungsanreize. Ebenfalls lässt sich die Nähe zum liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell erkennen (Pätzold 1993, S. 339 ff.).

4.2 Kooperatives Modell

Das kooperative Modell des Arbeitsmarktes ist dadurch gekennzeichnet, dass das soziale Sicherungssystem umfassender ausgebaut ist als im wettbewerblichen Modell. Dieses hohe Niveau an sozialer Sicherheit geht nach den modelltheoretischen Vorstellungen auf Kosten der Flexibilität, welche in diesem Modellansatz deutlich niedriger ist als im wettbewerblichen Modell. So ist z. B. aufgrund einer zentralisierten Verhandlungsstruktur der Tarifverträge eine Anpassung an spezifische Unternehmenssituationen nur unter Anwendung spezieller Öffnungsklauseln möglich. Diese Verhandlungsstruktur führt unter anderem zu einer geringeren Lohnspreizung als dies im wettbewerblichen Modell der Fall ist. Was den gewerkschaftliche Organisati-

onsgrad der Beschäftigten anbetrifft, so ist dieser höher als im wettbewerblichen Modell.

4.3 Einordnung des dänischen Arbeitsmarktes in den Modellrahmen und Rahmenbedingungen für die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse

Bei der Einordnung des Realtypen des dänischen Arbeitsmarktes in diesen Modellrahmen wird deutlich, dass die institutionelle Ausgestaltung des dänischen Arbeitsmarktsystems eine charakteristische Zwischenstellung einnimmt.

Alle zwei Jahre kommt es zu zentralen Verhandlungen über die Löhne und Arbeitsbedingungen. Daneben haben Vereinbarungen auf der betrieblichen Ebene inzwischen stark an Gewicht gewonnen. In Verbindung mit den arbeitsmarktpolitischen Reformmaßnahmen, die eine Dezentralisierungstendenz aufweisen, wurde seit 1993 der Begriff der „dezentralisierten Zentralisierung“²⁰ geprägt. Das Niveau der sozialen Sicherungsleistungen ist vergleichsweise hoch. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten in Dänemark ist mit über 80% der Erwerbstätigen (Arbejdsministeriet 2001a, S. 5) im internationalen Vergleich sehr hoch, die Lohnspreizung im internationalen Vergleich sehr gering, welches typische Eigenschaften des kooperativen Modells sind (Esping-Andersen/Regini 2000, S. 174).²¹

Dennoch weist Dänemark auch charakteristische Elemente des wettbewerblichen Modells auf. Dies sei im folgenden anhand einer Betrachtung derjenigen Rahmenbedingungen aufgezeigt, die die Flexibilität von Arbeitsverhältnissen begünstigen. Die Darstellung konzentriert sich auf die Bereiche Kündigungsregelungen, Gremien der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das System der Arbeitslosenversicherung sowie die Rollenverteilung zwischen Kommunen und der Arbeitsverwaltung bezüglich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Kündigungsregelungen

Der dänische Arbeitsmarkt gilt als einer der flexibelsten in Europa bei gleichzeitiger Sicherung eines vergleichbar hohen sozialen Standards. Die Kündigungsschutzregeln für Beschäftigte sind im internationalen Vergleich sehr schwach ausgebaut. Bis 1989 war es für dänische Arbeitgeber möglich, Beschäftigte ohne jegliche Kompensationszahlung zu entlassen. 1989 wurde dann die gesetzliche Regelung eingeführt, der zufolge Arbeitgeber den ersten Tag der Arbeitslosigkeit für jeden entlassenen versicherten Arbeitslosen zu finanzieren haben. 1993 wurde die Regelung auf die ersten beiden Tage der Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Dieser im internationalen Vergleich geringe Kündigungsschutz, u. a. in Form von Kompensationszahlungen, wurde mit der Notwendigkeit einer flexiblen Anpassung in einer offenen Marktwirtschaft mit einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen begründet. Voraussetzungen für die gewerkschaftliche Akzeptanz dieses geringen Kündigungsschutzes sind die relativ hohen öffentlichen Lohnersatzleistungen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 96).

Die individuellen Kündigungsregeln schreiben vor, dass bei einer nicht-betriebsbedingten Kündigung die gekündigte Person eine schriftliche Begründung des Arbeit-

²⁰ Dieser Begriff wurde in der dänischen Debatte geprägt und beinhaltet einen Trend zu dezentralisierten Tarifabschlüssen bei gleichzeitiger Bewahrung einer zentralisierten Steuerung.

²¹ Siehe hierzu auch die umfassende historisch-soziologische Analyse des dänischen Modells, in Due/Madsen/Strøby 1994.

gebers einfordern kann.²² Diese Regelung gilt für Angestellte, die länger als 9 Monate beschäftigt waren. Die Kündigungsfristen sind nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelt. Bei weniger als sechsmonatiger Betriebszugehörigkeit gilt eine einmonatige Kündigungsfrist, bei einer mehr als neunjährigen Betriebszugehörigkeit gilt eine Kündigungsfrist von 6 Monaten (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 98). Für Arbeiter und Arbeiterinnen gelten diese Kündigungsschutzregelungen nicht.

Paritätisch besetzte Gremien der Arbeitsmarktpolitik

Die dänische Arbeitsmarktpolitik, und damit die Regelungen, die zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beitragen, ist generell durch eine starke Einflussnahme der Sozialpartner geprägt. Dieser Einfluss erfolgt in erster Linie durch die den staatlichen Arbeitsbehörden zugeordneten, drittelparitätisch von Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigung und staatlichen Vertretern besetzten Gremien. Entsprechend sind auch den 14 regionalen Arbeitsbehörden drittelparitätische Gremien zugeordnet.²³ Der paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zusammengesetzte Landesarbeitsrat (LAR) ist dem Minister untergeordnet. Auf regionaler Ebene sind in jeder der 14 Arbeitsmarktregionen regionale Arbeitsmarkträte (RAR) gegründet, die für die regionale Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich sind (Arbejdsministeriet 2001a, S. 11).

Arbeitslosenversicherung

Das dänische System der Arbeitslosenversicherung basiert auf freiwilliger Mitgliedschaft. Neben Finnland, Schweden und Belgien ist Dänemark damit eines der vier EU-Länder mit einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Andersen, J. G. 2000, S. 121). Gegenwärtig wird das Versicherungssystem von 35 unabhängigen „Arbeitslosenkassen“ (A-kasser) verwaltet. Diese sind entsprechend der gewerkschaftlichen Organisationsform teils nach Branchen und Berufsgruppen, teils nach „Status“ (z. B. un- und angelernte Frauen, Akademiker, Selbstständige) organisiert und von dem System der Arbeitsverwaltung getrennt. Nur Mitglieder einer dieser Arbeitslosenkassen haben Ansprüche auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Teilvorruhestand und Vorruhestand. Obwohl die Arbeitslosenkassen von den Gewerkschaften verwaltet werden, ist die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erforderlich. Mitglieder können alle Personen zwischen 18 und 63 Jahren werden, die eine Beschäftigung oder mindestens eine 18-monatige Ausbildung absolviert haben. Auch Selbstständige werden aufgenommen, 2 der 35 Arbeitslosenkassen richten sich an Selbstständige. Gegenwärtig sind ca. 80% der Erwerbstätigen Mitglied in einer Arbeitslosenkasse. Im Unterschied zur deutschen Arbeitslosenversicherung ist die Beitragshöhe einkommensunabhängig, jedoch nach dem Erwerbsstatus gestaffelt. So sind die Beiträge für Arbeitslose oder Teilzeitbeschäftigte geringer als für Vollzeitbeschäftigte. Das System zur Sicherung gegen Arbeitslosigkeit ist formell als Versicherung mit Beiträgen von Arbeitnehmer/innen konzipiert, wobei der Staat jedoch den größten Teil finanziert.

Die Möglichkeit zur Einbeziehung der versicherten Arbeitnehmer in das Arbeitslosenversicherungssystem besteht in Dänemark von der ersten Arbeitsstunde an. Hierbei bestehen jedoch gewisse Einschränkungen, beispielsweise in Verbindung mit Min-

²² Siehe hierzu die genaue Ausgestaltung der Kündigungsregelungen nach dem funktionærlov, <http://www.hk.dk>.

²³ Höcker 1994, S. 19 ff., Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1996, S. 45 ff.

destbeitragszeiten für die Anspruchsberechtigung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Erforderlich für den Bezug von Arbeitslosengeld ist eine Mindestbeschäftigungsdauer von 1.924 Arbeitsstunden, verteilt auf eine Periode von maximal drei Jahren. Dies entspricht dem Arbeitsvolumen einer Vollzeitbeschäftigung über die Periode von einem Jahr.

Die Rollenverteilung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen der Arbeitsverwaltung und den Kommunen

Die Kommunen sind für die soziale Sicherung und Arbeitsmarktintegration der nicht versicherten Arbeitnehmer/innen und Sozialhilfeempfänger verantwortlich.²⁴ Mit dem Gesetz zur aktiven Sozialpolitik von 1998 (<http://www.retsinfo.dk>) wurden den Kommunen verschiedene, teilweise neue arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung gestellt. Hier ist insbesondere auf neue Integrationsinstrumente für Flüchtlinge und Einwanderer hinzuweisen. Diese sind den Instrumenten für versicherte Arbeitslose weitgehend ähnlich, wobei den Kommunen umfangreichere Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Arbeitslosen zur Verfügung gestellt wurden. Bei Nichtteilnahme an obligatorischen Veranstaltungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik sind beispielsweise Kürzungen der Sozialhilfe um bis zu 20% vorgesehen (Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik 2000). Der weitaus größte Teil der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitslosen befindet sich im Arbeitslosenversicherungssystem. Im Jahr 1999 zählten 128.000 Personen zu den versicherten Arbeitslosen, 30.000 Arbeitslose befanden sich im Sozialhilfesystem (Danmark Statistik 2000).

Wie die dargestellten Elemente des dänischen Arbeitsmarktsystems zeigen, findet sich bei Einordnung in den oben aufgezeigten Modellrahmen mit einem wettbewerblichen und einem kooperativen Modell eine Kombination von einem hohen Maß an Flexibilität, das mehr dem wettbewerblichen Modell entspricht, und einem hohen Maß an sozialer Sicherheit, was mehr dem kooperativen Modell entspricht.

5. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Dänemark

Dänemark zählt seit einigen Jahren zu den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern. Bei alleiniger Betrachtung der offiziellen registrierten Arbeitslosenquoten gehört Dänemark im europäischen Vergleich zu den Spitzenreitern.

Nach Jahren der annähernden Vollbeschäftigung in den fünfziger und sechziger Jahren war es mit der Ölkrise zu Beginn der siebziger Jahre zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen, die sich bis Mitte der neunziger Jahre auf hohem Niveau hielt. Seit dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit 1993 kam es dann in den nachfolgenden Jahren zu einer deutlichen Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit. Nachdem die Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 mit über 11% einen Höhepunkt erreichte, sank die Arbeitslosenquote bis Februar 2001 auf 5,4% (Danmark Statistik 2001, S. 4). Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der Periode 1980 bis 1998, aufgeteilt nach Männern und Frauen. Es wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit der

²⁴ Die Sicherungsleistungen für Sozialhilfeempfänger betragen ca. 7.000 Dkr. (= 939 Euro) monatlich, wobei es gesonderte Mietzuschüsse und andere Leistungen gibt. Vgl. Vejledning om Lov om aktiv Socialpolitik 2001, § 25. Anspruchsberechtigt sind alle Personen, die folgende drei Bedingungen erfüllen: 1. Veränderungen der Lebenssituation bspw. durch Krankheit, Scheidung, Arbeitslosigkeit; 2. die Veränderungen verhindern die Möglichkeit zur Selbstversorgung; 3. die Versorgung kann nicht durch andere Leistungen sichergestellt werden. Vgl. Vejledning om Lov om aktiv Socialpolitik 2001, § 11 ff.

Frauen in der gesamten Periode höher lag als die der Männer. Lediglich im Jahr 1981 lag die Arbeitslosenquote mit 9,2% bei beiden Geschlechtern gleich hoch.

Tabelle 3

Entwicklung der Arbeitslosigkeit (1980-1998, in % der Erwerbspersonen)		
Jahr	Frauen	Männer
1980	7,6	6,5
1981	9,2	9,2
1982	10,0	9,7
1983	11,3	9,8
1984	11,7	8,8
1985	11,0	7,5
1986	10,0	6,1
1987	9,7	6,4
1988	10,3	7,3
1989	11,1	8,1
1990	11,3	8,4
1991	12,1	9,2
1992	12,9	10,0
1993	13,7	11,3
1994	13,6	11,0
1995	11,7	9,0
1996	9,9	7,8
1997	8,3	5,8
1998	7,9	5,5

Quelle: Danmark Statistik, Ligestillingsrådet 1999, S. 48, Tabelle 5.9.

Betrachtet man die Arbeitslosenquoten verteilt auf Altersgruppen, so wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit für Frauen in der Altersgruppe 25 – 34 Jahre 1998 mit etwa 10% deutlich über dem Durchschnitt der Arbeitslosigkeit für alle Frauen lag. Da der größte Teil von Geburten bei Frauen dieser Altersgruppe liegt, deutet dies darauf hin, dass es für Frauen schwerer ist, als Mütter kleiner Kinder die Anbindung an den Arbeitsmarkt zu bewahren (Danmark Statistik, Ligestillingsrådet 1999, S. 49, Tabelle 5.10). Dies erklärt einen nicht exakt zu quantifizierenden Teil der Differenz der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen. Eine weitere Erklärung für die Differenz der Arbeitslosenquoten ist das niedrigere Qualifikationsniveau der Frauen. Eine Betrachtung der Ausbildungsabschlüsse ergibt, dass 39,1% der Frauen gegenüber 34,4% der Männer nur eine Grund-Schulbildung²⁵ absolviert haben. Für die längeren akademischen Ausbildungen ergibt sich für Männer ein Anteil von 6,4%, wohingegen nur 3,9% der Frauen eine abgeschlossene akademische Ausbildung vorweisen können (Stand jeweils 1998) (Danmark Statistik, Ligestillingsrådet 1999, S. 35, Tabelle 4.1.).

Tabelle 4 gibt ein detailliertes Bild der Entwicklung am dänischen Arbeitsmarkt. Der deutliche Rückgang der offiziellen Arbeitslosenquoten wird hierdurch relativiert. Es

²⁵ Vergleichbar mit einem deutschen Hauptschulabschluss.

zeigt sich, dass trotz der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt von 1993 bis 1999 der Anteil der Personen, die von öffentlicher Versorgung²⁶ abhängig waren, nur von 29% auf 25% gesunken ist.

Tabelle 4

Bezieher/innen von öffentlichen Leistungen (1993 und 1999)		
	1993	1999
Registrierte Arbeitslose	349.000 (11,4 %)	158.000 (5,4 %)
Versicherte Arbeitslose	294.000	128.000
Nicht versicherte Arbeitslose (Sozialhilfeempfänger)	55.000	30.000
Arbeitslose Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Arbeitslose, die an Ausbildungsmaßnahmen teilnehmen	116.000	78.000
Zeitweilig vom Arbeitsmarkt zurückgezogen	211.000	238.000
Darunter Urlaub (Erziehungs-, Bildungs-, Sabbaturlaub)	5.000	30.000
Darunter Krankengeld	48.000	57.000
Darunter Erziehungsgeld	38.000	37.000
Darunter Erwachsenenbildungsunterstützung für gering Qualifizierte	-	1.000
Darunter Sozialhilfeempfänger die nicht der Arbeitsvermittlung gemeldet sind	120.000	113.000
Dauerhaft vom Arbeitsmarkt zurückgezogen	381.000	450.000
Darunter Vorruhestand	371.000	414.000
Darunter Teilruhestand	6.000	5.000
Darunter Übergangshilfe für 50- bis 59-Jährige	4.000	31.000
Bezieher/innen von öffentlichen Versorgungsleistungen	1.057.000	924.000
Anteil Bezieher/innen von öffentlichen Versorgungsleistungen an der Gesamtbevölkerung	29 %	25 %
Bevölkerung zwischen 15 und 66 Jahren	3.588.000	3.644.000
Quelle: Danmark Statistik 2000.		

Die Anzahl der dauerhaft vom Arbeitsmarkt zurückgezogenen Personen ist in der betrachteten Periode aufgrund des Anstiegs der Bezieher/innen von Vorruhestands- oder Übergangsleistungen von 381.000 auf 450.000 Personen angestiegen.

Die Anzahl der Personen im Erwerbsalter, die sich zeitweilig oder dauerhaft vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, ist in der betrachteten Periode von 592.000 auf 688.000 Personen gestiegen. Der größte relative Anstieg ergab sich bei der Anzahl der Teilnehmer/innen an den drei Urlaubsordnungen (Erziehungs-, Bildungs- und

²⁶ In erster Linie Vorruhestandsleistungen und Sozialhilfe.

Sabbaturlaub)²⁷ ergeben. Hier stieg die Zahl von 5.000 Teilnehmer/innen im Jahr 1993 auf 30.000 Teilnehmer/innen im Jahr 1999.

Die deutlich gestiegene Anzahl von Bezieher/innen „passiver“ Leistungen ist als eine Art „Erblast“ der zu Beginn der Arbeitsmarktreformen 1993 durchgeführten passiven Maßnahmen zu sehen. Dies waren in erster Linie die großzügig ausgestalteten Vorruhestandsregelungen und Übergangshilfen für 50- bis 59-Jährige.²⁸

Die *Erwerbsbeteiligung* in Dänemark ist im europäischen Vergleich sehr hoch. Tabelle 5 zeigt die Erwerbsquoten von Männern und Frauen, die mit 81,2% und 71,6% deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegen. Bereits in den frühen 70er Jahren kam es zu einer deutlichen Ausweitung der Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die Erwerbsquote der Frauen stieg in dieser Periode auf über 50% an, heute zählt sie mit über 70% zu einer der höchsten in Europa.

Tabelle 5

Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen im Alter von 15-64 Jahren (1999, in %)			
	EU-15	DK	D
Männer	71,6	81,2	72,4
Frauen	53,6	71,6	57,1

Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

Auch was die *Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer/innen* zwischen 55 und 64 Jahren anbetrifft, liegt Dänemark im europäischen Vergleich mit einer Erwerbsquote von 54% weit über dem Durchschnitt von 37%. Hierbei fällt erneut die relativ hohe Erwerbsquote von Frauen in dieser Altersgruppe auf. 48% der dänischen Frauen zwischen 55 und 64 Jahren zählen zu den Beschäftigten, wohingegen der Durchschnitt in Europa bei nur 27% liegt (Tabelle 6).

Tabelle 6

Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer/innen zwischen 55 und 64 Jahren (1999, in % der Bevölkerungsgruppen)			
	EU-15	DK	D
Männer	47	60	47
Frauen	27	48	29
Gesamt	37	54	38

Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

Bei einer Analyse der Arbeitslosigkeit lassen sich insbesondere zwei Bereiche hervorheben, in denen sich der dänische Arbeitsmarkt deutlich vom europäischen Durchschnitt unterscheidet. Dies ist zum einen der Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit und zum anderen derjenige Bereich der Jugendarbeitslosigkeit.

²⁷ Hierbei handelte es sich um eine spezielle Urlaubsregelung, mit der man sich bis zu einem Jahr beurlauben lassen konnte. Eine ausführlichere Darstellung der verschiedenen Urlaubsordnungen folgt in Kapitel 6.2.

²⁸ Siehe hierzu auch Kapitel 6.2 über die dänische Arbeitsmarktpolitik von 1993-2001.

Die Entwicklung der *Langzeitarbeitslosigkeit*, d. h. einer ununterbrochenen Arbeitslosigkeit von mindestens 12 Monaten, wird in Tabelle 7 dargestellt. Die Zahlen verdeutlichen, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in Dänemark, ausgehend von einem relativ niedrigen Niveau, von 1994 bis 1999 weiter stark gefallen ist. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Erwerbsbevölkerung ist von 2,5% in 1994 auf 1,1% in 1999 gefallen. In Deutschland lässt sich in derselben Periode ein umgekehrter Trend feststellen, d. h. der Anteil der Langzeitarbeitslosen stieg in der gleichen Periode von 3,8% auf 4,5%.

Tabelle 7

Langzeitarbeitslosigkeit ¹ (1994 und 1999, in % der Erwerbsbevölkerung)			
	EU-15	DK	D
1999	4,2	1,1	4,5
1994	5,3	2,5	3,8

1) Dauer der Arbeitslosigkeit 12 Monate und darüber.
Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

21% der Arbeitslosen in Dänemark gehörten 1999 der Gruppe der Langzeitarbeitslosen an. Dieser Anteil lag deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 45% und noch deutlicher unter dem Wert für Deutschland, der bei 51% lag (Tabelle 8).

Tabelle 8

Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen (1999, in %)			
	EU-15	DK	D
1999	45	21	51

Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

Als besonderer Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark wird häufig die deutliche Reduzierung der *Jugendlangzeitarbeitslosigkeit* angeführt, welche in Tabelle 9 aufgezeigt wird. Die Jugendlangzeitarbeitslosigkeit, die Quote 15- bis 24-Jähriger mit einer ununterbrochenen Arbeitslosigkeit von mehr als 6 Monaten, ist von 3,3% als Anteil aller Erwerbstätigen in dieser Altersgruppe in 1994 auf 1,6% im Jahre 1999 zurückgegangen. Der europäische Durchschnittswert lag mit 9,4% im Jahre 1999 deutlich darüber.

Tabelle 9

Jugendlangzeitarbeitslosigkeit ¹ (1994 und 1999, in % der 15- bis 24-jährigen Erwerbstätigen)			
	EU-15	DK	D
1999	9,4	1,6	4,3
1994	13,9	3,3	4,4

1) Dauer der Arbeitslosigkeit 6 Monate oder darüber.
Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

Deutlich ungünstiger erweist sich die Beschäftigungssituation für Einwanderer und Flüchtlinge in Dänemark (vgl. Tabelle 10). Die Erwerbsquote für Arbeitnehmer/innen aus Ländern außerhalb von Skandinavien, EU, USA und Kanada liegt mit 43,7% weit unter dem Durchschnitt für andere Bevölkerungsgruppen und verdeutlicht die Notwendigkeit eines zielgerichteten Integrationsansatzes.²⁹

Der Integration von Einwanderern und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt kommt auch im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der Regierung eine entscheidende Bedeutung zu. Bis zum Jahr 2010 soll nach ambitionierten Plänen die Anzahl der verfügbaren Arbeitskräfte insgesamt um 100.000 erhöht werden, wobei 25.000 Flüchtlinge und Einwanderer in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen (Arbejdsministeriet 2001b).

Tabelle 10

Arbeitslosigkeit verteilt auf die Herkunftsländer der Betroffenen (1999, in % der jeweiligen Erwerbsbevölkerung)		
Herkunftsland	Arbeitslosigkeit in %	Erwerbsquote in %
Dänemark	4,3	75,7
Skandinavien, EU, USA, Kanada	6,2	62,2
Alle übrigen Länder	17,1	43,7

Quelle: Braun 2000, S. 123.

Der vorangegangene Überblick über die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Dänemark zeigt, dass es offenbar gelungen ist, eine Verminderung der Marginalisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt herbeizuführen. Dies zeigt sich insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern der EU. In absoluten Zahlen ist die Anzahl der marginalisierten Personen, das heißt nach der Definition des Arbeitsministeriums von Personen, die im Laufe der letzten drei Jahre zu mindestens 80% arbeitslos waren, von 1994 bis Ende 1999 von 130.000 auf 51.000 gefallen (Arbejdsministeriet 2000, S. 14). Eine Untersuchung der so genannten Marginalgruppen des Arbeitsmarktes hat ergeben, dass etwa ein Drittel der marginalisierten Personen, nämlich rund 18.400 Personen, in der Periode von Ende 1999 bis September 2000 eine reguläre Beschäftigung gefunden hat (Arbejdsministeriet 2001c).

²⁹ Siehe hierzu Braun 2000, S. 122. Eine detailliertere Übersicht über die Beschäftigungssituation und die Entwicklung von Integrationsmethoden für Einwanderer und Flüchtlinge auf dem dänischen Arbeitsmarkt findet sich in Braun 2000, S. 123.

Trotz der oben angesprochenen, vergleichbar geringen Reduktion des Anteils der Bezieher/innen von öffentlichen Leistungen deuten diese Entwicklungen auf eine relativ hohe Durchlässigkeit des dänischen Arbeitsmarktsystems hin. Es ist insbesondere gelungen, einen größeren Anteil Geringqualifizierter in den Arbeitsmarkt zu integrieren als beispielsweise in Deutschland. In einem deutsch-dänischen Vergleich des Erwerbsstatus nach Qualifikationsstufen im Jahr 1997 wird deutlich, dass in Dänemark 62% der Erwerbsbevölkerung der unteren Qualifikationsstufe erwerbstätig waren. In Deutschland betrug dieser Anteil lediglich 42% (Emmerich 2000, S. 9).

Im nächsten Abschnitt folgt eine nähere Betrachtung der dänischen Arbeitsmarktpolitik, die hierzu einen beträchtlichen, wenn auch nicht exakt zu quantifizierenden Beitrag geleistet hat.

6. Darstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und ihres Beitrags zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Lebensverhältnisse

Das folgende Kapitel beinhaltet eine Übersicht der Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeteilt in die Zeitperioden bis 1993 und von 1993 bis 2001. Hierauf folgt ein Abschnitt über die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, deren Inhalte, Ziele und Zielgruppen. Zum Abschluss erfolgt eine Darstellung der Effekte der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erleichterung von Flexibilisierung bei gleichzeitiger sozialer Sicherung.

6.1 Die historische Entwicklung der dänischen Arbeitsmarktpolitik bis 1993

Bereits seit Ende der 50er Jahre bestand eines der Hauptziele der dänischen Arbeitsmarktpolitik darin, die Mobilität der Arbeitskräfte sowohl zwischen den einzelnen Teilarbeitsmärkten als auch geografisch zu sichern. Aus- und Weiterbildung wurde als eines der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente angesehen (Lind/Hornemann 2001, S. 12 ff.).

Die dänische Nachkriegsökonomie war stark durch den landwirtschaftlichen Sektor geprägt. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Entwicklung sehr stark von landwirtschaftlichen Interessen beeinflusst war. Die industrielle Entwicklung wurde nur zu einem geringen Grade vom Staat reguliert, die Modernisierung der Industrie wurde im europäischen Vergleich erst relativ spät vorangetrieben. Der Bereich der Kleinindustrie hatte im Entwicklungsprozess eine große Bedeutung.

Generell gilt Dänemark als rohstoffarmes Land. Landwirtschaft und Textilindustrie dominierten die dänische Industrie. In den 60er Jahren betrug die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten ca. 4% und die Wirtschaftspolitik war von relativ häufigen Eingriffen aufgrund von Finanzierungsproblemen oder Handelsbilanzdefiziten geprägt, wodurch Steuer- und Zinserhöhungen notwendig wurden. Was die Eigentümerstruktur an den Unternehmen anbetrifft, so war und ist die große Mehrheit der Unternehmen in Familienbesitz (Scharpf/Schmidt 2000, S. 450 ff.).

Die Unternehmensstruktur ist auch heute noch sehr stark durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. Weit über 50 % der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes haben weniger als 20 Beschäftigte. Dies hat weit reichende Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und die institutionelle Ausgestaltung der industriellen Beziehungen. Kleine und mittelgroße Unternehmen haben weniger Möglichkeiten, sich intern an Konjunkturschwankungen anzupassen und sind auch aufgrund der relativ hohen

Lohnkosten in Dänemark auf externe Anpassungsmöglichkeiten, d. h. eine Ausweitung oder Einschränkung der Belegschaft, angewiesen.

Darüber hinaus ist der Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungssektor sehr hoch. Dienstleistungsunternehmen sind ebenfalls zu einem höheren Grad von der Flexibilität des Arbeitskräfteeinsatzes abhängig. Dienstleistungen können nicht auf Lager produziert werden. Es ist daher für kleine und mittlere Unternehmen von entscheidender Bedeutung, inwieweit die Arbeitskosten Fixkostencharakter haben, oder nicht (Emmerich 1999, S. 7).

Die arbeitsmarktpolitischen Reaktionen auf die sich verfestigende Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren bestanden zunächst in:

- einer Verlängerung der Anspruchsperiode auf Arbeitslosengeld,
- Angeboten von öffentlichen Jobtrainingsplätzen, die zu einer Verlängerung der Anspruchsperiode führten,
- einer Reduktion des Arbeitsangebotes u. a. durch großzügige Vorruhestandsregelungen und Urlaubsordnungen (Andersen, Torben M. 2000).

In den 80er Jahren und zu Beginn der 90er Jahre, mit überwiegend konservativen Regierungen, bewegte sich die arbeitsmarktpolitische Debatte in die Richtung, dass das Problem der Arbeitslosigkeit, insbesondere die niedrig qualifizierten Arbeitnehmer, nicht mehr nur als Problem der Beschäftigungsfähigkeit oder der fehlenden Jobangebote gesehen wurde. Insbesondere auf die fehlenden Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung durch den geringen Unterschied zwischen der Arbeitslosenunterstützung und dem Mindestlohn wurde hingewiesen (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 148). Für einen gewissen Anteil der Arbeitslosen führte die Arbeitsaufnahme zu einem Einkommensverlust, was als eines der Hauptprobleme bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angesehen wurde.

6.2 Die dänische Arbeitsmarktpolitik von 1993 bis 2001

Im Jahr 1993 kam es mit dem Regierungswechsel von einer bürgerlichen hin zu einer sozialdemokratischen Regierung zu einschneidenden Reformmaßnahmen und einem Paradigmenwechsel sowohl im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als auch später im Bereich der Sozialpolitik.

Stand vor dieser Richtungsänderung – auch durch die dänische Sozialdemokratie unterstützt – die „passive“ Unterhaltszahlung an die Arbeitslosen und der Rückzug vom Arbeitsmarkt im Vordergrund, so legt der neue Ansatz ein sehr viel größeres Gewicht auf den „aktiven“ Arbeitsmarkteinsatz. Dies trug in der Folgezeit zu einer deutlichen Reduzierung der Maßnahmekarrieren.

Als Hauptanker der sozialdemokratischen Arbeitsmarktpolitik wurde ein relativ hohes Einkommensniveau erhalten. Hier zeigt sich die Tradition der sozialdemokratischen, auf Gleichheit ausgerichteten Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik. Eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit sollte weder durch eine Senkung der Leistungen für Arbeitslose, noch durch eine Senkung der Mindestlöhne herbeigeführt werden. Grundsätzlich kam es jedoch zu einer Umorientierung der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zugunsten eines sehr viel größeren Gewichts auf der individuellen Verantwortung der einzelnen Person und einer schnellen Aktivierung von Arbeitslosen basierend auf dem Rechte-Pflicht-Prinzip. (Green-Pedersen/van Kersbergen/Hemerijck 2001, Giddens 1998).

Es folgt eine kurze Übersicht der dänischen Arbeitsmarktreformen seit 1993 und eine detailliertere Beschreibung der wichtigsten Instrumente und Methoden der Arbeitsmarktpolitik, aufgeteilt in passive und aktive Maßnahmen.

Die dänische Arbeitsmarktreform seit 1993 muss als ein umfassendes, zusammenhängendes Reformpaket mit einem langfristigen Effekt auf den dänischen Arbeitsmarkt gesehen werden. Der generelle Trend besteht in einem mehr zielgerichteten Einsatz, sowohl mit Rücksicht auf den einzelnen Arbeitslosen als auch mit Rücksicht auf die generelle Arbeitsmarktsituation. Der Erfolg soll unter anderem durch den Einsatz individueller Handlungspläne und durch eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik gesichert werden.

Übersicht 1

Die wichtigsten Reformen der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik (1993-2001)
1993: Arbeitsmarktreform <ul style="list-style-type: none">• Abschaffung der Wiedererlangung des Anspruches auf Arbeitslosengeld durch Teilnahme an Beschäftigungsprojekten.• Vorgerückte Aktivierung für Problemgruppen.• Individuelle Handlungspläne für Arbeitslose.• Dezentralisierung des Arbeitsmarkteinsatzes.• Einführung dreier Urlaubsregelungen: Erziehungs-, Bildungs- und Sabbaturlaub
Haushaltspläne 1995-1998 <ul style="list-style-type: none">• Schrittweise Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 4-jähriger Arbeitslosigkeit (1995), später bereits nach 2-jähriger Arbeitslosigkeit (1996).• Stärkung des Einsatzes für jugendliche Arbeitslose, Recht- und Pflichtausbildung nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit.• Verpflichtung zur Annahme einer vermittelten Stelle auch im Laufe einer Ausbildung (1997).• Verpflichtung, nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit eine Stelle außerhalb der eigenen Qualifikation anzunehmen (1998).• Erweiterung des geografischen Gebietes, innerhalb dessen eine Pflicht zur Annahme einer Arbeitsstelle besteht (1998).
Haushaltsplan 1999 <ul style="list-style-type: none">• Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 1-jähriger Arbeitslosigkeit bis 2001.• Gesetz zur Integration von Einwanderern und Flüchtlingen (1999).
2001: Neuer Schritt der Arbeitsmarktreform <ul style="list-style-type: none">• Weitere Zielausrichtung der einzelnen Maßnahmen in enger Abstimmung mit dem individuellen Bedarf ist geplant. Der Begriff „Aktivierung“ soll durch den Begriff „Kompetenzentwicklung“ ersetzt werden, und auf einen ressourcenorientierten Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik hinweisen.¹
<p>1) Siehe hierzu als einen von vielen Diskussionsbeiträgen in dänischen Zeitungen: Weekendavisen 2001. Es handelt sich hier um den Beginn einer Debatte; die Ausgestaltung des endgültigen Reformpaketes bleibt abzuwarten. Quelle: Arbejdsministeriet 1999, Andersen, T. M. 2000.</p>

Jeder Arbeitslose hat einen Anspruch auf die Erstellung eines individuellen Handlungsplanes, der verschiedene Möglichkeiten zum Weg aus der Arbeitslosigkeit unter

Einbeziehung der individuellen Kompetenzen und Motivation aufzeigen soll. Der individuelle Handlungsplan ist ein Grundelement in der aktiven dänischen Arbeitsmarktpolitik. Er wird von den regionalen Arbeitsverwaltungen oder kommunalen Arbeitsbehörden in Zusammenarbeit mit der arbeitslosen Person gemeinsam schriftlich erstellt und unterzeichnet.

Um Facharbeitermangel in einzelnen Branchen vorzubeugen, wurde der präventive Einsatz, u. a. in Form von Jobrotationsverläufen (vgl. Kap. 7.2), verstärkt. Für besondere Zielgruppen, wie beispielsweise Flüchtlinge und Einwanderer sowie Personen mit herabgesetzten Arbeitsfähigkeiten, wurde der Einsatz ebenfalls erweitert. So wurden beispielsweise „Flexjobs“ und „Schonarbeitsplätze“³⁰ eingeführt.

Neben der Ausweitung der Angebote an Arbeitslose, die eine Ausweitung der Rechte des Einzelnen darstellen, wurden gleichzeitig auch die Sanktionen gegenüber Arbeitslosen, beispielsweise bei Ablehnung von Aktivierungs- oder Jobangeboten, verschärft.³¹ Die Rechte der Bürger waren bislang in der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von den Pflichten stärker getrennt. Durch die Einführung der Pflichtaktivierung wurde dieses Prinzip grundlegend geändert, und Rechte zum Bezug von staatlichen Leistungen sollen weitgehend durch Pflichten wiedergespiegelt werden. Die Verschärfung der Verfügbarkeitsregeln für Arbeitslose, sowohl fachlich als auch geografisch, sowie die starke Verkürzung der Anspruchsperiode für Arbeitslosengeld bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen spiegeln diese Entwicklung deutlich wider.

Insgesamt gesehen kam es zu einem Wechsel weg von einem regelgesteuerten Einsatz mit „typischen“ Einsätzen zu festgelegten Zeitpunkten hin zu einem sehr viel flexibleren System mit Schwerpunkt auf Flexibilisierung, Individualisierung und einer mehr zielgerichteten Aktivierung. Ausgangspunkte für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollen nach den durchgeführten Reformen die Wünsche und Voraussetzungen des einzelnen Arbeitslosen auf der einen Seite und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes auf der anderen Seite sein.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll auf diese Weise nach Möglichkeit gleichzeitig zwei Hauptziele verfolgen:

- Die Arbeitgeber sollen die Möglichkeit bekommen, ausgebildete Arbeitskräfte einzustellen.
- Für Arbeitslose soll die Möglichkeit bestehen, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Passive Maßnahmen

Als wichtigste Maßnahmen im Bereich der *passiven Arbeitsmarktpolitik* seien hier die schrittweise Verkürzung der Bezugsperiode von Arbeitslosengeld in der so genann-

³⁰ Hierbei handelt es sich um gesondert geförderte Arbeitsplätze für Personen, die den Anforderungen eines „normalen Arbeitsplatzes“ aufgrund von Behinderung oder anderen Ursachen nicht gewachsen sind.

³¹ Siehe hierzu detailliert die Ausführungen im Abschnitt 6.3.

ten „dagpengeperiode“³² und die Einführung des Erziehungsjahres und des Sabbaticals³³ genannt.

War es vor 1993 möglich, durch „Maßnahmekarrieren“ unbegrenzt Arbeitslosengeld zu beziehen, so wurde mit dem Reformschritt von 1999 die Länge dieser „passiven“ Bezugsperiode (*dagpengeperiode*) letztendlich bis auf ein Jahr verkürzt. Drei weitere Jahre besteht der Anspruch auf Leistungen, allerdings nur bei aktiver Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (*aktivperiode*). Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit besteht demnach für die versicherten Arbeitslosen das Recht und die Pflicht, an einer Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Löhnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit trotz deutlicher Verkürzung der Bezugsperioden im europäischen Vergleich immer noch zu den höchsten gehören.

Die „passiven“ Urlaubsregelungen, der einjährige Erziehungsurlaub und das Sabbatical, waren kurz nach ihrer Einführung 1993 zu einem sehr beliebten Instrument geworden. Diese Regelungen haben zur Absenkung der Arbeitslosenquoten kurz nach der Einleitung der ersten Reformschritte 1993 beigetragen. Seit 1995 sind die Teilnehmerzahlen an diesen Urlaubsregelungen jedoch kontinuierlich gesunken, das Sabbatical wurde im Jahre 1998 schließlich ganz abgeschafft. Die Inanspruchnahme dieser Urlaubsregelungen erreichte Anfang 1996 mit insgesamt ca. 70.000 Teilnehmer einen Höhepunkt und ging dann bis Ende 2000 auf ca. 26.000 Teilnehmer zurück. Wie in Tabelle 11 zu sehen ist, werden die Urlaubsmöglichkeiten in erster Linie von Frauen wahrgenommen. Dies gilt vor allem für den Erziehungsurlaub, der im Jahr 2000 von 17.165 Frauen gegenüber 1.268 Männern wahrgenommen wurde.

Aktive Maßnahmen

Die Teilnehmerzahlen des zu den aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu rechnenden Bildungsurlaubs zeigen ebenfalls ein deutliches Übergewicht an weiblichen Teilnehmer/innen. Die Einführung des einjährigen Bildungsurlaubes erleichterte die Anwendung des mittlerweile auch in Deutschland eingeführten Instrumentes „Jobrotation“. Der direkte arbeitsmarktpolitische Effekt der „Jobrotation“ in Dänemark ist momentan, in einer Situation der annähernden Vollbeschäftigung, jedoch relativ gering. Die Betriebe geben Mitarbeiter/innen nur ungern für Weiterbildungsmaßnahmen frei, der Arbeitsmarkt bietet auch kaum noch geeignete Stellvertreter. Zu diesen Rekrutierungsschwierigkeiten kommen gegenwärtig rechtliche Unsicherheiten hinzu. Ein jüngstes Urteil des EU-Gerichtshofes wirft den Rotationsverläufen Wettbewerbsverzerrung durch Subventionierung von Weiterbildung vor (Jyllands-Posten

³² Die Arbeitslosigkeitsperiode ist in eine Periode des passiven Bezugs von Arbeitslosengeld (*dagpengeperiode*) und eine „Aktivperiode“ aufgeteilt. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist in beiden Perioden identisch. In der letzteren Periode besteht ein Recht auf und die Pflicht zur Teilnahme an beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

³³ Diese Regelung wurde für Beschäftigte über 25 Jahren eingeführt, die Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten. Für diese Personen war es möglich, eine Periode zwischen 13 und 52 Wochen „Sabbaturlaub“ bei Bezug von 80% des maximalen Arbeitslosengeldes zu nehmen. Abgesehen von der Bestimmung, dass die Arbeitgeber verpflichtet waren, für die Zeit des „Sabbaturlaubs“ einen arbeitslosen Stellvertreter einzustellen, wurden keine weiteren Bedingungen zum Verlauf des Urlaubs gestellt. 1997 wurde die Versorgungsgrundlage auf 60% des maximalen Arbeitslosengeldes reduziert, 1998 wurde die Regelung schließlich ganz abgeschafft. (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 54). Die beiden Regelungen Erziehungsurlaub und Sabbatical werden hier den passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugeordnet, da hier der Rückzug vom Arbeitsmarkt im Vordergrund der Betrachtung steht, im Gegensatz bspw. zu gezielten Qualifizierungsmaßnahmen wie dem Bildungsurlaub.

24.01.2001). Längerfristig bietet dieses Instrument jedoch interessante Perspektiven zur Qualifizierung der Belegschaft bei gleichzeitiger Integration von Arbeitslosen.³⁴

Beschäftigte können einen Bildungsurlaub für eine Periode von 1 bis 52 Wochen in Anspruch nehmen. Für arbeitslose Personen wurde 1996 eingeführt, dass sie während der Zeit des Bildungsurlaubs Anspruch auf die volle Höhe des Arbeitslosengeldes haben. Für Beschäftigte setzt die Bewilligung des Bildungsurlaubs die Einwilligung des Arbeitgebers voraus und für Arbeitslose die Zustimmung des Arbeitsamtes, wobei Arbeitslose nur noch 6 Wochen Bildungsurlaub nutzen können. (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 61).

Als weitere aktive Instrumente sind die stark gestiegene Bedeutung des aktiven Einsatzes der Arbeitslosen selbst zur Beibehaltung ihres Anspruches auf Arbeitslosengeld sowie spezielle Programme zur Förderung von arbeitslosen Jugendlichen zu nennen. Seit 1996 besteht für arbeitslose Jugendliche bereits nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit das Recht und die Pflicht, an einer 18-monatigen Beschäftigungsmaßnahme teilzunehmen.

Tabelle 11

Übersicht über Teilnehmerzahlen an Urlaubsregelungen (4. Quartal 2000)			
	Männer	Frauen	Gesamt
Erziehungsurlaub	1.268	17.165	18.433
Bildungsurlaub	1.810	5.964	7.774
Urlaubsordnungen insgesamt	3.078	23.129	26.207
Quelle: Danmark Statistik 2001.			

6.3 Diskussion des Rechte- und Pflichtenprinzips

Das oben beschriebene, verschärfte Pflichtenprinzip, demzufolge Arbeitslose bereits nach einjähriger Arbeitslosigkeit zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verpflichtet sind, wurde und wird in Dänemark von vielen Seiten, u. a. auch von der Gewerkschaftsseite, scharf kritisiert. Als Hauptkritikpunkte in der Diskussion sind hier folgende zu nennen:

- Disziplinierende Wirkung der Aktivierung,
- Entmündigung durch Teilnahmepflicht,
- fehlender sozialer Schutz,
- fehlende Qualität,
- Wettbewerbsverzerrung,
- hohe Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
- geringe Effekte.

Die Teilnahmepflicht hat eine *disziplinierende Wirkung*. Nach Ansicht von Kritikern sollen sich die Teilnehmer/innen hierdurch den Bedingungen der erhöhten Konkur-

³⁴ Siehe hierzu detaillierter Kapitel 7.

renz und dem Globalisierungsdruck anpassen. Die Aktivierungsangebote haben darüber hinaus eine selektive Wirkung. Die besten Effekte werden für die „stärkeren“ Arbeitslosen erzielt, und die Aktivierungsangebote haben einen abschreckenden und mehr kontrollierenden Charakter gegenüber den „schwächeren“ Arbeitslosen (Lind/Hornemann 2001, S. 11 ff.).

Der Teilnahmepflicht führt nach Auffassung anderer Kritiker zu einer weitgehenden *Entmündigung* der Betroffenen. Zwangsmaßnahmen lassen sich nicht mit den Wertvorstellungen einer demokratischen Gesellschaft vereinbaren. Als Alternative wird in diesem Zusammenhang die Einführung von Bürgergeld diskutiert (Christensen 2001).³⁵

Kritisiert werden auch die fehlenden *sozialen Rechte* der Teilnehmer/innen auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die zu geringe Entlohnung dieser „Zwangsarbeit“. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch auf teilweise unsinnige Aktivierungsmaßnahmen hingewiesen, in denen Teilnehmer/innen zur Ausführung sinnloser Arbeit gezwungen werden. *Mangelnde Qualität* in der konkreten Ausgestaltung und bei der Betreuung bei gleichzeitiger Pflicht zur Teilnahme wird als Hauptkritikpunkt angeführt.³⁶

Wettbewerbsverzerrende Wirkungen durch die Subventionierung von geschützten Arbeitsplätzen und ein generell *zu hoher Preis* der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei gleichzeitig nur begrenzten direkten arbeitsmarktpolitischen *Effekten*, werden als weitere Kritikpunkte angeführt.

Unterstützt wird die dänische „Aktivlinie“ durch das Konzept des „dritten Wegs“, welcher als „goldener Mittelweg“ zwischen dem neoliberalen Grundkonzept und der staatszentrierten Politik konzipiert ist. Die zentralen Werte in diesem Konzept, die Bedeutung für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik haben, sind (Blair 1998, Giddens 1998):

- Rechte sollen durch Pflichten wiedergespiegelt werden,
- Chancengleichheit für alle,
- Staat als wichtiger politischer Akteur.

Wie bereits dargestellt, waren die Rechte der Bürger bislang in der dänischen Sozialpolitik von den Pflichten klar getrennt, während die Rechte zum Bezug von staatlichen Leistungen nun weitgehend durch Pflichten wiedergespiegelt werden sollen. Dieses Prinzip liegt auch den Reformen im Bereich der Sozialpolitik zugrunde.

Das umfassende Fort- und Weiterbildungssystem soll eine *Chancengleichheit für alle* sichern, wobei der Staat nach wie vor eine *wichtige Rolle als politischer Akteur* einnimmt. Robert Cox hob in einer Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark hervor, dass die Zielsetzung der Reformen in einer Änderung des sozialen Sicherheitssystems „from safety net to trampoline“ bestand (Cox 1998).

³⁵ Dieser Ansatz ist teilweise mit der diskutierten „negativen Einkommenssteuer“ zu vergleichen.

³⁶ Als eine der schärfsten Kritikerinnen an der „Aktivlinie“ ist hier die Landesvereinigung für Arbeitslose (*Landsforening for ledige*) zu nennen, die sich selbst als Interessenorganisation für die Teilnehmer/innen an Aktivierungsmaßnahmen versteht.

6.4 Darstellung der verschiedenen aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Zur Erfassung des Inhaltes, der Zielgruppen und der Effekte der verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde in Verbindung mit landesweiten Untersuchungen der Aktivierungsmethoden eine umfassende Datenbank erstellt.³⁷ Inhalt dieser Datenbank ist eine Sammlung von sowohl quantitativen als auch qualitativen Daten, die einerseits in Form von Fragebögen, andererseits bei 90 ausgewählten Veranstaltungen auch in Form von (teilweise mehrwöchigen) Feldstudienaufenthalten gewonnen wurden. Diese Datensammlung ermöglicht eine Bewertung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit Hinblick auf ihren Beitrag zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Welche Instrumente sind besser, welche weniger gut geeignet, um zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beizutragen und die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen zu verbessern?

Das Gesetz zur aktiven Arbeitsmarktpolitik³⁸ stellt folgende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung:

- Beratungs- und Bewerbungskurse,
- Jobtraining, sowohl in privater als auch in öffentlicher Regie,
- individuelles Jobtraining,
- individuell gestaltete Ausbildungsverläufe,
- herkömmliche Ausbildungsverläufe,
- Jobrotation.

Beratungs- und Bewerbungskurse sind sehr unterschiedlich gestaltete Angebote für Arbeitslose. Sie unterscheiden sich zunächst in der Dauer, diese variierte bei den in die Untersuchung einbezogenen Angeboten von einwöchigen bis zu halbjährlichen Verläufen. Auch was die inhaltliche Ausgestaltung dieser Art von Angeboten betrifft, ergab die Untersuchung große Unterschiede. In einigen Fällen wurde das Verfassen von Bewerbungsschreiben und das Verhalten in Bewerbungsgesprächen geschult. In anderen Angeboten wurden individuelle Beratungen mit Unterricht in verschiedenen allgemeinbildenden Fächern, in weiteren Fällen auch kurze Praktika in privaten Unternehmen, in den Verlauf mit einbezogen.

Die Angebote für *Jobtraining*, sowohl in privater als auch öffentlicher Regie, finden sich ebenfalls in einer Vielzahl verschiedener Variationen. Eine Gemeinsamkeit aller Jobtrainingsangebote besteht darin, dass arbeitslose Personen für eine begrenzte Zeit, in der Regel sechs oder zwölf Monate, in reguläre Arbeitsplätze integriert werden. Arbeitgeber/innen erhalten einen Lohnkostenzuschuss, sofern es sich um eine reguläre Ausweitung des Personals handelt. Der Lohnkostenzuschuss beträgt in etwa die Hälfte des Mindestlohns (50 Dkr./Stunde)³⁹. Die Arbeitsverhältnisse müssen darüber hinaus den tariflichen Vereinbarungen entsprechen (Hansen 2001, S. 30).

Weiterhin lassen sich *individuelle Jobtrainingsangebote* unterscheiden, die sich in erster Linie an Langzeitarbeitslose oder Personen mit anderen Problemen als Arbeitslosigkeit wenden. Es darf sich hierbei nur um Arbeitsaufgaben handeln, die zusätzlich erfolgen. Teilnehmer/innen erhalten keinen Lohn, sondern einen „Projektbeitrag“,

³⁷ Siehe hierzu: Berg Sørensen et al. 2000, Mik-Meyer/Berg Sørensen 2000, Berg Sørensen 2001.

³⁸ Bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.

³⁹ Entspricht 6,7 Euro.

der die Höhe des maximalen Arbeitslosengeldes nicht übersteigen darf. Die Arbeitszeit wird individuell festgelegt, im übrigen gelten die tariflichen Vereinbarungen.

Individuell gestaltete Ausbildungsangebote als Angebote für Arbeitslose unterscheiden sich von *herkömmlichen Ausbildungsangeboten* durch eine weitaus flexiblere Ausgestaltung.⁴⁰ In den individuellen Ausbildungsangeboten besteht die Möglichkeit, auf die persönlichen Wünsche und die Bedürfnisse der Teilnehmer/innen Rücksicht zu nehmen und individuelle „maßgeschneiderte“ Ausbildungsangebote anzubieten. Diese Angebote sind zum Teil von mehrjähriger Dauer und werden teilweise mit Prüfungen abgeschlossen. Die Teilnehmer/innen erhalten während der Teilnahme Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe.

Das Instrument *Jobrotation* kombiniert die Integration von Arbeitslosen mit der Weiterbildung von Beschäftigten. Die Integration von Arbeitslosen erfolgt in der Regel in Form von Jobtrainingsangeboten. Dieses Instrument wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

Bei den Teilnehmerzahlen wird erneut deutlich, dass eine größere Anzahl Frauen an den betrachteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen als Männer. Insbesondere die Teilnehmerinnenzahlen für Frauen an Ausbildungsaktivitäten liegen mit 23.432 deutlich über denen der Männer mit 11.144 Teilnehmern (4. Quartal 2000, vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12

Teilnehmerzahlen an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (4. Quartal 2000)			
	Männer	Frauen	Gesamt
Jobtraining	7.051	10.018	17.069
Individuelles Jobtraining	8.184	7.331	15.515
Ausbildung	11.144	23.432	34.576
Jobrotation	1.114	504	1.618

Die Werte für Ausbildung beziehen sich sowohl auf individuelle als auch auf herkömmliche Verläufe. Für die Teilnehmerzahlen an Beratungs- und Bewerbungskursen sind keine verlässlichen Daten verfügbar.
Quelle: Danmark Statistik 2000, Danmark Statistik 2001, S. 28, S. 6.

Über diese Instrumenttypen hinausgehend sind auch verschiedene andere Methoden entwickelt worden, die sich insbesondere an die weniger ressourcenstarken oder auch an am Arbeitsmarkt diskriminierte Personen wenden. An individuell ausgerichteten Instrumenten seien hier so genannte *Mentorprojekte* oder auch *Tutorprojekte* genannt, in denen die zu integrierenden Personen eine Kontaktperson an dem jeweiligen Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt bekommen. Diese Kontaktperson, entweder Mentor oder auch „Onkel“ genannt, steht den Teilnehmer/innen für alle Fragen und Probleme zur Verfügung und soll für eine reibungslose Integration am Arbeitsplatz sorgen. Erfolge wurden mit diesem Konzept insbesondere bei der Integration von Einwanderern und Flüchtlingen erzielt (Nielsen 2001).

Als weitere individuelle Instrumente seien hier die Einrichtung von *Flex- und Schonarbeitsplätzen* sowie eine Ausweitung von *Praktika* genannt.

⁴⁰ Alle Arbeitslosen haben prinzipiell Anspruch auf individuell ausgestaltete Ausbildungsangebote.

Für den kommunalen Bereich der Beschäftigungsförderung findet sich ein ähnliches Instrumentarium, wobei hier generell mehr Gewicht auf traditionelle Beschäftigungsprojekte mit Werkstattcharakter gelegt wird. Ausbildungsaktivitäten in Form von Kursen werden in diesem Bereich seltener angewendet.

Eine Analyse der verschiedenen angebotenen Inhalte, der Zielgruppen und auch der arbeitsmarktpolitischen Effekte von über 600 verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat ergeben, dass es zwischen diesen keine eindeutigen systematischen Zusammenhänge gibt. Die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen und die Anwendung von Methoden zur Aktivierung erscheint dieser Untersuchung zufolge unsystematisch, und es ließ sich ein großes Potenzial an Verbesserungsmöglichkeiten erkennen (Braun/Nielsen 2001).

Auch wurde deutlich, dass die Definition von Zielgruppen, an die sich die Veranstaltungen wenden, häufig auf äußeren Kennzeichen der arbeitslosen Personen basierte. So beschrieb ein Großteil der Veranstaltungen ihre Zielgruppe als Frauen, Jugendliche oder Einwanderer und Flüchtlinge, ohne hierbei auf die eigentlichen Barrieren der Teilnehmer/innen, wie beispielsweise mangelnde Qualifikationen, einzugehen. Die Untersuchung zeigte den Bedarf einer Neuausrichtung der Zielgruppenformulierung unter besonderer Berücksichtigung der eigentlichen Integrationsbarrieren auf.

Ein weiteres Untersuchungsergebnis war, dass insbesondere diejenigen Maßnahmen ihre gesetzten Beschäftigungsziele erreichen, die zielgerichtet auf wenige konkrete, wenn möglich quantifizierbare Ziele hinarbeiten. Eine Vermischung von beschäftigungsorientierten Zielen mit Zielen der Persönlichkeitsentwicklung und darüber hinaus verschiedenen Zielgruppen in einer beschäftigungspolitischen Maßnahme zeigte häufig schlechte Resultate. Die besten Vermittlungsergebnisse in reguläre Beschäftigungsverhältnisse waren bei Maßnahmen zu erkennen, die in Form von Jobtraining oder Jobrotation in privaten Unternehmen organisiert waren. Der direkte Kontakt der arbeitslosen Teilnehmer/innen mit privaten Arbeitgeber/innen wurde hierbei sowohl von den Teilnehmer/innen als auch von Angestellten in den Veranstaltungen als ein entscheidender Erfolgsfaktor angesehen.

Die Notwendigkeit einer weiteren zielorientierten Ausrichtung der angebotenen Maßnahmen unter Einbeziehung der Wünsche und Vorstellungen der Teilnehmer/innen ist ein weiteres Hauptergebnis der Untersuchungen (Braun/Nielsen 2001).

6.5 Arbeitsmarktpolitische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf eine zunehmende Flexibilisierung

Die dargestellten Untersuchungen (Braun/Nielsen 2001, Berg Sørensen 2000) der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben eine eindeutige Reduktion der Abhängigkeit der Teilnehmer/innen von öffentlicher Versorgung ergeben. Inwieweit sich diese Effekte auch ohne die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gezeigt hätten, ist allerdings nicht eindeutig zu beantworten.

Folgt man gängigen Methoden zur Effektevaluierung von arbeitsmarktpolitischen Methoden,⁴¹ so hat Jobtraining in privaten Unternehmen offensichtlich die besten Beschäftigungseffekte. Die erzielten Effekte variieren nicht in Abhängigkeit vom Ausbildungsgrad der Teilnehmer/innen. Auch mit Hinblick auf die Nationalität und das Geschlecht der Teilnehmer/innen lassen sich keine Unterschiede feststellen. Dieses er-

⁴¹ Exemplarisch sei die „Fixed-Effect“-Methode genannt; zu den Ergebnissen für Dänemark vgl. Graversen/Weise 2001.

gibt sich auch aus der Untersuchung der Methoden der Aktivierung von versicherten Arbeitslosen. Auch die „marginalen Gruppen“ der versicherten Arbeitslosen profitieren von der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies deutet darauf hin, dass es besondere Aktivierungsmethoden gibt, die auch gegenüber den so genannten „marginalisierten Arbeitslosen“ positive Effekte haben.

Diese Resultate können als eine Bestätigung für die seit 1993 verfolgte „Aktivlinie“ in der dänischen Arbeitsmarktpolitik gesehen werden und zeigen, dass auch die unmittelbar am schwersten zu vermittelnden Arbeitslosen von der aktiven Arbeitsmarktpolitik profitieren. Eine zielgerichtete Abstimmung des Inhaltes, der angewendeten Methoden und der verfolgten Zielsetzungen in den Projekten und Veranstaltungen ist jedoch eine der Grundvoraussetzungen für den weiteren Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Als weiterer Effektindikator der aktiven Arbeitsmarktpolitik lässt sich zum einen die *Zufriedenheit der TeilnehmerInnen* an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen heranziehen, zum anderen ist auch die *Motivation* der Teilnehmer/innen ein wichtiger Indikator. Dies ist zugleich eine der wesentlichen Voraussetzungen für den Erfolg der Aktivierung. Die Vermittlung in eine feste Beschäftigung ist nur mit motivierten Teilnehmer/innen möglich.

In einer jüngst veröffentlichten Studie zu den Effekten der Aktivierung zeigt sich eine überwiegende Zufriedenheit der Teilnehmer/innen. 78% der Teilnehmer/innen gaben zu erkennen, dass sie auch ohne Teilnahmepflicht an dem Angebot teilgenommen hätten (Hansen 2001). Bei den Beschäftigungsveranstaltungen für versicherte Arbeitslose wurde ein hohes Maß an Motivation der Teilnehmer/innen festgestellt (Braun/Nielsen 2001).

Ein weiterer Effekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht in einer Reduzierung der Mismatch-Arbeitslosigkeit. Das größere Angebot an qualifizierter Arbeitskraft hat zu einer Reduzierung der Anzahl unbesetzter Stellen geführt und Engpässe⁴² in bestimmten Branchen sowie daraus resultierende hohe Lohnsteigerungsraten verhindert. Inwieweit sich diese Entwicklung auf die aktive Arbeitsmarktpolitik zurückführen lässt, ist nicht eindeutig zu beantworten. Eindeutig ist jedoch, dass der Einsatz zur Qualifizierung von Arbeitslosen und die Verhinderung der Marginalisierung zu einer erhöhten Flexibilität der Arbeitskräfte geführt haben, so dass offene Stellen relativ schnell mit qualifizierten Arbeitskräften besetzt werden können.

Eine Untersuchung des dänischen Arbeitsministeriums zeigt einen quantitativen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Zahl der unbesetzten Stellen. Die Entwicklung des dänischen Arbeitsmarktes in den letzten 10 Jahren macht deutlich, dass es bei einer deutlichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren nicht zu einem Anstieg der Anzahl der unbesetzten Stellen gekommen ist (Arbejdsministeriet 2000, S. 148).

Generell lassen sich drei Effekte des arbeitsmarktpolitischen Einsatzes unterscheiden:⁴³

- Motivationseffekt,
- Qualifizierungseffekt,
- Festhalteeffekt.

⁴² Facharbeitermangel in bestimmten Branchen.

⁴³ In Anlehnung an Arbejdsministeriet 2000, S. 3 ff.

Der *Motivationseffekt* wird durch die erhöhte Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Arbeitslosensystem bewirkt. Der Motivationseffekt hat Wirkung gezeigt in Verbindung mit dem zeitlich früheren Beginn des Aktivierungseinsatzes, u. a. bei Jugendlichen. Insbesondere für die Gruppe der Arbeitslosen, die von der Veränderung der Aktivierungsregeln betroffen waren, lässt sich eine erhöhte Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit feststellen. Bei der Betrachtung der arbeitsmarktpolitischen Effekte ist es daher wichtig, auch diejenigen Effekte zu betrachten, die allein dadurch entstehen, dass man in Aussicht gestellt bekommt, von der Aktivierung erfasst zu werden. Hierdurch intensivieren viele Arbeitslose ihre Suchaktivität.

Den *Qualifizierungseffekt* hat man zu erfassen versucht in Verbindung mit der Reduktion der öffentlichen Leistungen. Der Vergleich der Höhe der öffentlichen Leistungen für Personen, die aktiviert wurden und Personen, die nicht aktiviert wurden, lässt auf den Einfluss der Aktivierung schließen. Allgemein wurde eine Reduktion von ca. 15% der öffentlichen Leistungen für die Teilnehmer/innen an Aktivierungsmaßnahmen ermittelt. Dieser Qualifizierungseffekt sorgt für eine verbesserte Möglichkeit der Teilnehmer/innen, in Arbeit zu kommen und damit für eine Reduktion der Personen, die von öffentlicher Versorgung abhängig sind.

Die Suchaktivität nimmt während der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen ab. Dieser so genannte *Festhalteeffekt* bewirkt, dass die betroffenen Personen im Vergleich zu einer Nicht-Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen später in Beschäftigung kommen. Dies kann auf einer Reduzierung der Suchaktivität im Laufe der Teilnahme basieren. Die Aktivierung ist im Vergleich zu einer normalen Arbeit attraktiv, oder die Teilnehmer/innen möchten eine eventuelle Ausbildung zunächst abschließen. Das Risiko für dieses Festhalten ist am größten für die so genannten „ressourcenstarken Arbeitslosen“. So kann Aktivierung beispielsweise die Leistungsbezugsperiode für arbeitslose Akademiker verlängern. Diese Gruppe Arbeitslose hätte wohl auch ohne die Teilnahme an Aktivierung relativ gute Chancen, selbst einen Arbeitsplatz zu finden.

Eine Effektevaluierung des dänischen Arbeitsministeriums zeigt jedoch, dass dieser negative Festhalteeffekt bei Weitem durch den Qualifizierungs- und Motivationseffekt der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen überkompensiert wird (Arbejdsministeriet 2000). Die Effektevaluierungen der dänischen Arbeitsmarktpolitik zeigen damit deutlich auf, dass es durch den Einsatz verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu einer Erhöhung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktsystems gekommen ist.

7. Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Dänemark nach der Weiterbildungsreform von 2000

Um eine ausreichende Flexibilität des Arbeitsmarktes sowohl für die „Insider“ auf dem Arbeitsmarkt, als auch für arbeitslose Personen sicherzustellen, sind neben den Angeboten der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene von entscheidender Bedeutung. Der Qualifizierung der Beschäftigten kommt im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zu einer mehr auf Wissen basierenden Gesellschaft eine immer größere Bedeutung zu (Kindsmüller 2001, S. 20).

Da in Dänemark der Anteil der Arbeitnehmer/innen mit einer kurzen Schulbildung im internationalen Vergleich relativ hoch ist,⁴⁴ kommt der Ausbildung und Qualifizierung der Beschäftigten und Arbeitslosen eine besonders große Bedeutung zu. Eine Verbesserung der Qualifikation dieser unqualifizierten Arbeitskräfte erleichtert neben der Integration in den Arbeitsmarkt auch das Erreichen verteilungspolitischer Ziele (Andersen, J. G. 2000, S. 77 ff.).

In Dänemark gibt es eine Tradition für pragmatische Lösungen, die von den Sozialpartnern gemeinsam entwickelt werden. Dies ist auch im Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung der Fall. Beispiele hierfür sind die Entwicklung der Arbeitsmarktausbildungen (*arbejdsmarkedssuddannelser*, AMU), die anfangs in erster Linie als ein Angebot für die ungelernen Arbeitskräfte aus dem landwirtschaftlichen Bereich galten. Heute richten sich diese Kurse an Beschäftigte aus unterschiedlichen Bereichen, aber auch Arbeitslose können an AMU-Kursen teilnehmen. Dieses System ist im internationalen Kontext einzigartig und beruht auf modular aufgebauten beruflichen Aus- und Weiterbildungen, wobei jeder Kurs einzeln zertifiziert wird und landesweit anerkannt ist (Höcker 1994, S. 21).

Die Einrichtung von so genannten Tageshochschulen (*daghøjskoler*) war eine Antwort auf die hohe Arbeitslosigkeit in den 80er und frühen 90er Jahren. Hierdurch sollte die Motivation, aber auch die persönliche Entwicklung der Arbeitslosen gefördert werden.

Mit der umfassenden Reform der Erwachsenen- und Weiterbildung aus dem Jahr 2000 soll versucht werden, eine mehr zielgerichtete und koordinierte Antwort auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft zu geben. Es folgt eine Darstellung der Ansätze „lebenslanges Lernen“ und „Jobrotation“.

7.1 Lebenslanges Lernen

Lebenslanges Lernen ist eine der erklärten Zielsetzungen der Regierung und hängt in Dänemark mit der Volkstradition seit der Mitte des 18. Jahrhunderts zusammen. In Verbindung mit der Hochkonjunktur in den 60er Jahren kam es zu einer Neuausrichtung der Inhalte der Erwachsenenbildung. Neben den allgemeinen und gewerkschaftsbasierten Ausbildungen kam es auch zu einer starken Ausweitung der öffentlich finanzierten und direkt erwerbsorientierten Arbeitsmarktausbildungen, die im Laufe der 60er Jahre stark an Bedeutung gewannen (Höcker 1994, S. 50 ff.). Die technische Entwicklung, die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen und die starke Ausweitung der Erwerbsausbildungen führte zu einem höheren Qualifikationsbedarf der Arbeitskräfte.

Eine entscheidende Basis bei der Reform des Fortbildungssystems aus dem Jahr 2000 bildet die Berufserfahrung der Teilnehmer/innen an den Bildungsmaßnahmen. Die Erfahrungen, die die Arbeitskräfte bereits aus dem Berufsleben mitbringen, sollen bestmöglichst ausgenutzt werden und zu einem kürzeren und auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Weiterbildungsverlauf führen.

In Tabelle 13 wird deutlich, dass sich Dänemark vom Durchschnitt der EU im Hinblick auf die Teilnahme von Personen an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen deutlich unterscheidet.

⁴⁴ Ca. 40% der 25- bis 64-Jährigen haben nur eine Grundschulbildung, dies entspricht einem Hauptschulabschluss in Deutschland; vgl. Andersen 2000, S. 78.

Tabelle 13

Anteil der Personen, die an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen innerhalb der letzten 4 Wochen teilgenommen haben (1999, in % der Erwerbstätigen)			
Alter	EU-15	DK	D
25-64	8	20	6
25-34	14	30	13
35-44	8	21	5
45-54	6	16	3
55-64	3	9	1

Quelle: GD V Beschäftigung und Soziales 2001, S. 16.

Mit einem Anteil von 20% liegt der Wert für Personen zwischen 25 und 64 Jahren, die in den letzten vier Wochen an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, deutlich über dem Durchschnitt in der EU mit 8%, und noch deutlicher über dem Wert für Deutschland, nämlich 6%. Mit steigendem Alter lässt sich eine Abnahme der Teilnahme an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen feststellen. Jedoch liegt die Beteiligung an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen auch bei den älteren Beschäftigten noch erheblich höher als im EU-Durchschnitt und vor allem als in Deutschland.

Die generellen Ziele der Erwachsenenbildungsreform sind folgende:⁴⁵

- Allen Erwachsenen sind unabhängig von ihrer Bildungsstufe relevante Fort- und Weiterbildungsangebote zur Verfügung zu stellen. Die verschiedenen Angebote müssen koordiniert werden.
- Insbesondere die Erwachsenen der niedrigsten Bildungsstufe sind zu berücksichtigen. Hierbei spielen allgemeine Kurse für Erwachsene wie beispielsweise Lesen, Rechtschreibung und Rechnen eine wichtige Rolle.
- Die Ressourcen der Teilnehmer/innen sind besser zu nutzen. Die Arbeits- und Lebenserfahrungen der Erwachsenen sollen berücksichtigt werden, und die einzelnen Fort- und Weiterbildungsverläufe sind flexibel auszugestalten.

Das generelle Bildungs- und Ausbildungsniveau der *jungen Generation* in Dänemark ist im internationalen Vergleich relativ hoch. Heute absolvieren 83% eines Nachwuchsjahrgangs eine altersentsprechende Ausbildung, die entweder eine berufliche Qualifikation oder den Zugang zu Universitäten sichert. 40% eines Jahrgangs absolvieren eine Ausbildung auf Hochschulebene. Von Alterskohorte zu Alterskohorte hat sich damit eine deutliche Erhöhung des Bildungsniveaus ergeben.

Dennoch gilt für mehr als ein Drittel aller Beschäftigten, dass sie nur über eine Grundschulbildung verfügen. Für diese Personengruppe ergibt sich ein hoher Bedarf an elementarer und fachlicher Qualifikation. In Bezug auf Ausbildungen für den Arbeitsmarkt verfügt Dänemark über eine breite Palette an Angeboten. Hierbei handelt es sich sowohl um kürzere als auch längere Ausbildungsverläufe, die auf berufstätige Erwachsene zugeschnitten sind und sich an alle Ausbildungsniveaus wenden. Eine Arbeitsmarktausbildung kann entweder für eine Berufsausbildung qualifizieren oder

⁴⁵ Die folgenden Ausführungen zur Erwachsenen- und Weiterbildung basieren auf: Undervisningsministeriet 2000.

eine anerkannte Kompetenz für bestimmte Arbeitsfunktionen vermitteln, beispielsweise Schweißerkurse oder Gabelstaplerzertifikate. Alle Erwachsenen haben während ihres ganzen Erwerbslebens einen rechtlich gesicherten Anspruch, durch die Teilnahme an einer Arbeitsmarktausbildung zusätzliche Qualifikationen zu erlangen, sofern der Arbeitgeber zustimmt.

Grundsätzlich lässt sich das Erwachsenenbildungssystem in drei Ausbildungsstufen gliedern:

- Vorbereitende Erwachsenenbildung (VEB),
- Grundausbildung für Erwachsene/ Mittelstufe der Erwachsenenbildung/Individuelle Bildungspläne,
- Erwachsenenbildung für Fortgeschrittene.

In einer OECD-Studie aus dem Jahr 2000 wurde ermittelt, dass etwa eine Million der am Arbeitsmarkt tätigen Dänen Lesefähigkeiten besitzen, die den heutigen gesellschaftlichen Anforderungen nicht genügen. Die Angebote der *vorbereitenden Erwachsenenbildung* richten sich daher an alle diejenigen Personen über 18 Jahre, die ihre allgemeinen Fähigkeiten wie Lesen, Schreiben und Rechnen verbessern wollen. Damit steigen auch ihre Chancen, sich im Rahmen des Bildungssystems fortzubilden. Der Unterricht ist so zu gestalten, dass er mit dem Alltagsleben der Teilnehmer/innen zu vereinbaren ist, und findet größtenteils in Verbindung mit dem Arbeitsplatz statt. Frühere Ausbildungen sowie die Berufserfahrung der einzelnen Teilnehmer/innen können durch verschiedene Lehrgänge ergänzt werden.

Die *Grundausbildung* lässt sich flexibel ausgestalten, wobei die konkreten Lehrinhalte auf den einzelnen Teilnehmer abgestimmt werden. Die Erfahrungs- und Qualifikationsgrundlage des Einzelnen wird als Ausgangspunkt für eine weitere Qualifizierung genommen.

Zur Teilnahme an solch einer Grundausbildung ist es erforderlich, zunächst einen *individuellen Bildungsplan* zu erstellen, in dem die TeilnehmerInnen in Zusammenarbeit mit der Schule eine Qualifikationsbeurteilung vornehmen und gemeinsam die Ausbildungslücke ermitteln.

In der *Ausbildungsstufe für Fortgeschrittene* lassen sich wiederum drei Stufen unterscheiden:

- Erwachsenenbildung für Fortgeschrittene, die dem Niveau einer kurzen Ausbildung der Hochschulebene entspricht,
- Diplomausbildung, die einer mittleren Ausbildung der Hochschulebene entspricht,
- Master-Ausbildung, die einer langen Ausbildung im Hochschulsystem entspricht.

Auch diese Ausbildungsgänge für Fortgeschrittene basieren in großem Umfang auf den Lebens- und Berufserfahrungen der Erwachsenen. Die Angebote der Erwachsenenbildung für Fortgeschrittene sind vorrangig als Freizeitunterricht, d. h. als berufsbegleitender Unterricht vorgesehen. Die Finanzierung erfolgt teilweise über Beiträge der Teilnehmer/innen.

Alles in allem bieten diese verschiedenen Ausbildungsangebote einen flexiblen Rahmen für die Fort- und Weiterbildung sowohl der Beschäftigten als auch der Arbeitslosen. Die verschiedenen Module ermöglichen eine schrittweise Erlangung von fachlichen Qualifikationen und damit auch eine Beteiligung von ressourcenschwä-

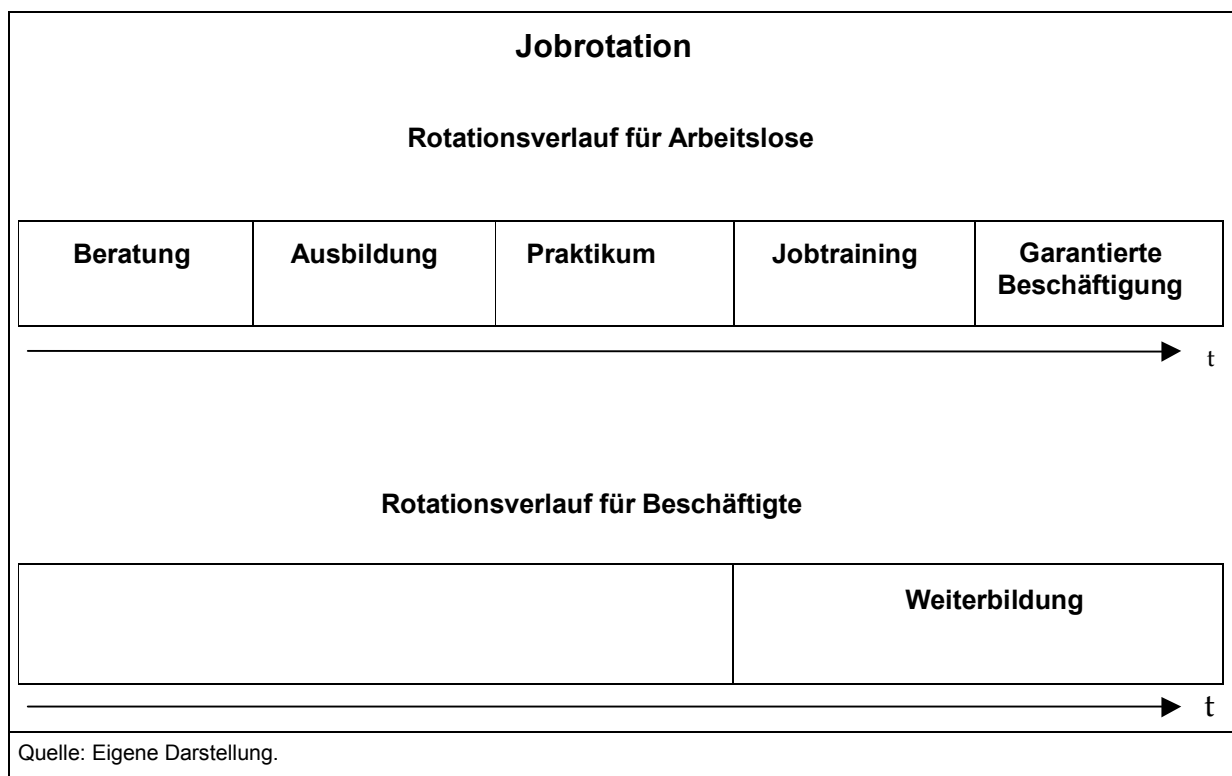
cheren Teilnehmer/innen an Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung. Inwieweit diese Rahmen in der Praxis ausgenutzt werden, wird sich in der Zukunft zeigen.

7.2 Jobrotation

Das Instrument Jobrotation verbindet verschiedene Zielsetzungen miteinander und führt sowohl zu einer Qualifizierung der Beschäftigten als auch einer Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose. Durch diese beiden Effekte kommt es zu einer deutlichen Erhöhung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zwischen verschiedenen Qualifikationsgruppen, aber auch zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen.

Abbildung 3 verdeutlicht die Grundidee der Jobrotation. Diese besteht darin, dass ein Unternehmen zunächst den Qualifizierungsbedarf der Belegschaft ermittelt und einen Qualifizierungsplan erstellt. Gleichzeitig versucht das Unternehmen, eine entsprechende Anzahl Stellvertreter/innen zu rekrutieren, die eine kurze Ausbildung bekommen, um die festangestellten Beschäftigten auf ihren Arbeitsplätzen ersetzen zu können. Es folgt eine kurze Praktikumphase, woraufhin die eigentliche Rotation in Gang gesetzt wird. Der Stellvertreter ersetzt den Beschäftigten auf seinem Arbeitsplatz, während dieser an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt. Die Finanzierung des Stellvertreters erfolgt mit staatlichem Lohnkostenzuschuss. Der Beschäftigte in der Weiterbildungsmaßnahme bekommt neben der Arbeitslosenunterstützung ebenfalls einen Zuschuss, so dass das Einkommen i.d.R. dem Einkommen in Beschäftigung entspricht (Haahr/Ørsted/Hansen/Jensen 1997, S. 58 ff.).

Abbildung 3



Die Effekte des Instrumentes Jobrotation sind für viele der Beteiligten positiv. Die Arbeitslosen bekommen eine Möglichkeit, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die

Beschäftigten bekommen eine Möglichkeit zur Qualifizierung. Gesamtgesellschaftlich kommt es zu Ersparnissen, da die Arbeitslosigkeit reduziert wird. Die Unternehmen profitieren von einer besser qualifizierten Belegschaft und einer Vereinfachung der Rekrutierung von neuen Mitarbeiter/innen (Uhrig 2000). Bei einer Untersuchung von Rotationsprojekten fielen insbesondere die sehr hohen Vermittlungsquoten der arbeitslosen Teilnehmer/innen in reguläre Arbeitsverhältnisse auf, die teilweise bei über 90% lagen (Braun/Nielsen 2001, S. 247).

Trotz der seit 1998 deutlich zurückgegangenen Teilnehmerzahl an Rotationsverläufen in Dänemark und einer momentan recht unsicheren juristischen Situation aufgrund eines Urteils des europäischen Gerichtshofes zur Jobrotation in Dänemark (Jyllands-Posten 2000) kommt dem Instrument inzwischen auch im internationalen Zusammenhang Bedeutung zu. Tabelle 14 zeigt die Entwicklung der Teilnehmer/innen an Jobrotationsverläufen von 1997 bis zum Jahr 2000. Die Teilnehmerzahlen sind differenziert nach Personen, die als arbeitslose Stellvertreter teilnehmen, sowie erwerbstätigen Personen, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. 1998 kam es mit insgesamt über 26.000 Teilnehmer/innen zu einem vorläufigen Höhepunkt der Teilnehmerzahlen an Rotationsverläufen. Im Jahr 2000 nahmen insgesamt nur knapp 8.000 Personen an Rotationsprojekten teil. Dies macht deutlich, dass es sich momentan um ein Instrument mit relativ geringen Teilnehmerzahlen handelt und demnach in erster Linie qualitative Effekte auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden.

Tabelle 14

Entwicklung der Teilnehmerzahlen an Jobrotationsverläufen (1997-2000)							
	Teilnehmende Betriebe			Teilnehmer (arbeitslose Stellvertreter)			Teilnehmer insgesamt (Stellvertreter + Beschäftigte, die an Weiterbildung teil- nahmen)
Jahr	Öffentlich	Privat	Insgesamt	Öffentlich	Privat	Insgesamt	Insgesamt¹⁾
1997	209	238	447	1.519	1.957	3.476	19.080
1998	157	194	351	1.487	3.716	5.203	26.538
1999	246	160	406	1.978	2.566	4.544	24.891
2000	218	78	296	1.226	606	1.832	8.837

1) Pro arbeitsloser Stellvertreter können mehrere Beschäftigte an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, das Verhältnis beträgt von daher nicht 1:1.
Quelle: Arbejdsmarkedsstyrelsen 2001 und eigene Berechnungen.

8. Die Bedeutung der Alterssicherung zur Absicherung flexibler/diskontinuierlicher Erwerbsverläufe

Im Kapitel 3 zur allgemeinen Darstellung des dänischen Sozialstaates wurde bereits das dänische System der Alterssicherung mit den einzelnen Bestandteilen dargestellt. In diesem Kapitel erfolgt eine Bewertung, inwieweit die einzelnen Bausteine des Rentensystems zu einer Absicherung flexibler Arbeits- und Lebensverhältnisse beitragen.

Die Unabhängigkeit der Grundrente von der früheren Erwerbstätigkeit des Einzelnen und eventuellen Beitragslücken in Verbindung mit Arbeitslosigkeit, Ausbildung oder Erziehungsurlaub sorgt dafür, dass im Alter auch bei diskontinuierlichen Erwerbsverläufen keine Sicherungslücken bzgl. der ersten Säule der Alterssicherung entstehen.

Dieses System der Grundrente kann die individuellen Anreize stärken, den Arbeitsmarkt temporär und/oder teilweise zu verlassen und damit positive externe Effekte in Form von Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen. Das Risiko der Altersarmut, insbesondere derjenigen von Frauen aufgrund von langen Jahren in atypischer Beschäftigung, Erziehungsurlaub und/oder Arbeitslosigkeit, ist damit relativ gering.

Gerade im Vergleich zu Deutschland ergibt sich hierdurch eine relativ gute Absicherung flexibler Erwerbsbiografien. Zwar nimmt die Bedeutung der steuerfinanzierten Grundrente nach den Projektionen des Wirtschaftsministeriums bis zum Jahr 2045 im Vergleich zu den anderen Rentenbestandteilen ab (Økonomiministeriet 2001, S. 18), dennoch bleibt weiterhin ein Großteil der ausgezahlten Leistungen unabhängig von der Art und Dauer der Beschäftigung. Tabelle 15 präsentiert einen Vergleich der Rentenauszahlungen für eine alleinstehende Person mit einem Bruttojahreseinkommen von 200.000 Dkr.⁴⁶ und 250.000 Dkr.⁴⁷ in ihrer Verteilung auf die einzelnen Rentensysteme. Die Tabelle macht den umverteilenden Charakter des staatlichen Rentensystems zugunsten von Personen mit niedrigen Erwerbseinkommen deutlich: Erreicht die Person mit einem Einkommen von 200.000 Dkr. eine Ersatzrate von 65% bezogen auf das letzte Erwerbseinkommen, sind es bei Personen mit 250.000 Dkr. lediglich 54%.

Tabelle 15

Darstellung der einzelnen Bestandteile der Rente in Abhängigkeit vom Einkommen (2001)		
Rentenart	Früheres Bruttoeinkommen 200.000 Dkr.	Früheres Bruttoeinkommen 250.000 Dkr.
	in Dkr.	
Volksrente	98.700	98.700
Arbeitsmarktzusatzrente und gesonderte Pension (ATP und SP)	10.000	10.000
Arbeitsmarktpension (AMP)	0	0
Gesamt	108.700	108.700
Einkommen nach Besteuerung	79.900	79.000
Ersatzrate (netto)	65 %	54 %
1 Dkr. = 7,4555 Euro. Quelle: Økonomiministeriet 2001, S. 18.		

9. Zusammenfassung: Dänischer Wohlfahrtsstaat und Flexicurity

Wie in den vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, bietet die Grundkonzeption des dänischen Wohlfahrtsstaates eine weitgehende Offenheit gegenüber veränderten Erwerbs- und Lebensformen. Die Höhe der sozialen Sicherungsansprüche wird durch veränderte Erwerbs- und Lebensformen nur in geringem Masse tangiert. Insbesondere das universelle Prinzip des Leistungsbezugs bietet eine Absicherung bei flexiblen und diskontinuierlichen Erwerbsverläufen. Der überwiegende Teil der Ansprüche besteht zudem individuell, im Gegensatz zur großen Verbreitung abgelei-

⁴⁶ Entspricht 26.825 Euro.

⁴⁷ Entspricht 33.532 Euro.

teter Ansprüche, wie sie beispielsweise im kontinentalen Wohlfahrtsstaatsmodell zu finden ist.

Abschließend soll die Ausgestaltung des dänischen Systems der sozialen Sicherung im Hinblick auf vier wichtige Problemfelder beleuchtet werden, die als „Meilensteine auf dem Weg zur Flexicurity“ betrachtet werden können (Klammer 2000, S. 315 ff.),

- die Absicherung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse,
- die soziale Mindestsicherung,
- die Individualisierung von Leistungen,
- sowie die Absicherung von Arbeitsmarktübergängen.⁴⁸

Die *soziale Absicherung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen* ist eine der Grundvoraussetzungen für die Vereinbarkeit von flexiblen Arbeitsverhältnissen und einem Mindestmaß an sozialer Sicherheit. Es stellt sich die Frage, ob auch Personen mit kleinen Beschäftigungsverhältnissen Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherung haben, oder ob sie von diesen ausgeschlossen bleiben. Die oben beschriebenen Mindestanforderungen für die Erlangung von Bezugsansprüchen von Arbeitslosengeld in Dänemark, die an die Zugehörigkeit zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung anknüpfen, sorgen für eine gewisse Insider/Outsider-Problematik. Diese Zugangskriterien bilden eine gewisse Sicherungslücke die nicht in der Arbeitslosenversicherung versicherten Personen. Das ausgebaute System der kommunalen sozialen Sicherung sorgt jedoch für eine weitgehende Absicherung von Nichtversicherten und auch von geringfügig Beschäftigten, die die Bezugsbedingungen nicht erfüllen. Andere soziale Sicherungssysteme, wie z. B. das Gesundheits- und das Rentensystem, bieten für geringfügig Beschäftigte eine umfassende Absicherung.

Eine *soziale Mindest- oder Grundsicherung*, die nicht an der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt anknüpft, sondern an dem Kriterium Einwohnerschaft, erhöht die Flexibilität bei der Wahl der Erwerbs- und Lebensformen. Eine nahezu bedingungslose Grundsicherung findet sich in Dänemark im Bereich der Krankenversicherung und der Grundrente.⁴⁹ Diese einwohnerweite Grundsicherung erleichtert eindeutig eine Veränderung der Arbeits- und Erwerbsformen. Insbesondere die Ausgestaltung des dänischen Rentensystems, mit einer Grundrente als Basis, ermöglicht die Ausweitung von Nicht-Normarbeitsverhältnissen oder den Wechsel von abhängigen zu selbstständigen Beschäftigungen, ohne dass dies eine Auswirkung auf die Höhe der späteren Grundrente hat.

Abgeleitete Ansprüche im Bereich der Sozialversicherung sorgen tendenziell für Verfestigungerscheinungen und der Bewahrung des Status quo auf dem Arbeitsmarkt und bei den privaten Lebensformen, da eheliche Lebensgemeinschaften gegenüber anderen Lebensformen begünstigt und Anreize zur Aufrechterhaltung der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung gesetzt werden. Die *Individualisierung von sozialen Leistungen* kann hier einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt leisten. In Dänemark bestehen gegenüber den Sozialversicherungen, wie aufgezeigt, überwiegend individuelle Ansprüche. Dies ermöglicht eine weitgehende Flexibilität im Hinblick auf die Wahl der Erwerbs- und Lebensformen und eine weitgehende Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt.

⁴⁸ Zum Konzept der Arbeitsmarktübergänge vgl. Schmid 1993.

⁴⁹ Zum Rentensystem vgl. Kapitel 3 und 8.

Die *Absicherung von Arbeitsmarktübergängen* schließlich ist eine der zentralen Voraussetzungen für die Ermöglichung und Absicherung von Arbeitsmarktflexibilität. Insbesondere die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit (Kapitel 4-6), die Übergänge zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem (Kapitel 7) sowie die Folgen für die Absicherung im Alter (Kapitel 8) wurden ausführlich dargestellt. Eine Analyse des dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialsystems ergab hierbei eine weitgehende aktive Unterstützung dieser Arbeitsmarktübergänge bei gleichzeitiger Sicherung der Flexibilität. Insbesondere der wichtige Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung der Arbeitsmarktübergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, aber auch zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem in Dänemark wurde deutlich.

In einer mehr und mehr auf Wissen basierten Gesellschaft ergeben die aufgezeigten dänischen Instrumente zur Vereinigung von Flexibilität und sozialer Sicherung eine Vielzahl von Möglichkeiten, die auch mit Vorteil auf andere Länder übertragen werden können. Wie diese Implementierung im Einzelnen vorzunehmen ist, ist im Einzelfall zu überprüfen.

Literaturverzeichnis

- Abrahamson, P. (2001): Quo Vadis? Den nordiske velfærdsmodels fremtid, in: Nordisk sosialt arbeid, nordic journal of social work, Nr. 1, S. 7-16.
- Andersen, J. G. (2000): Velfærdens veje i komparativt perspektiv, Centre for Comparative Welfare State Studies (CCWS), Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University, Aalborg.
- Andersen, T. M. (2000): Danmark som velfærdssamfund, København.
- Arbejdsministeriet (1999): Arbejdsmarkedsreformerne – et statusbillede, Arbejdsministeriet, København.
- Arbejdsministeriet (2000): Effekter af aktiveringsindsatsen, Arbejdsministeriet, København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2001): Kvartalsvis produktionsstatistik over AF's indsats i gennemførelse af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik og lov om orlov, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Arbejdsministeriet (2001a): Den danske arbejdsmarkedsmodel og den arbejdsmarkedspolitiske udvikling, Arbejdsministeriet, København.
- Arbejdsministeriet (2001b): Brug for alle – Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked, Arbejdsministeriet, København.
- Arbejdsministeriet (2001c): Marginalgruppen og arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, København.
- Berg Sørensen, T. (2000): Metodebog for projekter – aktivering og forrevalidering, Sociologisk Analyse, Risskov.
- Berg Sørensen, T. et al. (2000): Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse, Sociologisk Analyse, Risskov.
- Bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats (1998): Bekendtgørelse nr. 945 af 16. december, København.
- Blair, T. (1998): The Third Way, London.
- Braun, T. (1997): Änderungen der auf die Arbeitsmärkte wirkenden Institutionen unter dem Einfluss der Beschäftigungskrise: Das niederländische Beispiel, 3 Monats-Arbeit im Rahmen der Prüfung für Diplom-Volkswirte an der Universität Göttingen, Göttingen.
- Braun, T. (2000): Århus, die Stadt mit den am besten ausgebildeten Gemüsehändlern in Dänemark, in: Arbeitsmarkt und Diskriminierung – eine Untersuchung in Dänemark, Deutschland, Österreich und Schweden, Göttingen, S. 114-151.
- Braun, T./Nielsen, A. (2001): Metoder i aktivering af 'svagt stillede' dagpengemodtagere- spørgeskema- og interviewundersøgelse, Sociologisk Analyse, Risskov.
- Cox, R. (1998): From safety net to trampoline: labor market activation in the Netherlands and Denmark, in: Governance 11 (4), S. 397-414.
- Christensen, E. (2001): Borgerløn eller aktivering? En diskussion af forskellige forståelser af 'rettigheder og pligter' i historisk perspektiv, in: Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 1/2001, S. 57-71.
- Csonka, A. (1999): Det fleksible arbejde, Socialforskningsinstituttet, København.

- Dahl, J.E./Jakobsen, V./Emerek, R. (1998): *Indvandrere & arbejdsmarkedet II – marginalisering og integration*, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Danmark Statistik (2000): *Nyt fra Danmarks Statistik, Sammenhængende socialstatistik 1999*, København.
- Danmark Statistik (2001): *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, forskellige Ausgaben: 2001:16, 2001:28*, København.
- Danmark Statistik; Ligestillingsrådet (1999): *Kvinder & Mænd*, København.
- Den Broeder, C. (1996): *Institutions at work. Commitment flexibility on the German and Dutch labour markets*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Due, J./Madsen, J. S./Jensen, C. S. (1994): *Den danske model – en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København.
- Emmerich, K. (1999): *Der dänische Erfolgsweg zum Abbau der Arbeitslosigkeit*, International Policy Analysis Unit der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Emmerich, K./Hoffmann, E./Walwei, U. (2000): *Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark*, IAB Werkstattbericht Nr. 3, Nürnberg.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, G./Regini, M. (Hrsg.) (2000): *Why Deregulate Labour Markets?*, London.
- Funktionærloven: <http://www.hk.dk>.
- Gallie, D./Paugam, S. (Hrsg.) (2000): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, London.
- GD V Beschäftigung und Soziales (2001): *In brief / The social situation in the European Union 2001*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/mar/ssr_2001_inbrief.pdf.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way*, Cambridge.
- Graversen, B. K./Weise, H. (2001): *Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere*, Socialforskningsinstituttet, København.
- Green-Pedersen, C./van Kersbergen, K./Hemerijck, A. (2001): *Neo-liberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands*, in: *Journal of European Public Policy*, April 2001, S. 307-325.
- Haahr, J. H./Ørsted, H./Hansen, H. H./Jensen, P. (1997): *Labour Market Studies*, European Commission, Luxembourg.
- Hansen, H. (2001): *Aktivering i Danmark – effektmålinger*, in: *Tidskrift for arbejdsliv*, nr. 1/2001, S. 29-39.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (2000): *Ländervergleich Dänemark –Deutschland: Erosion oder Renaissance der Normalarbeit?*, IAB Kurzbericht Nr. 16, 6.12.2000, Nürnberg.
- Höcker, H. (1994): *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark*. Discussion Paper FS I 94 – 202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Jakobsen, V. (2000): *Marginalisering og integration – indvandrere på det danske arbejdsmarked 1980-1996*, in: *Tidskrift for arbejdsliv* 2/2000, S. 19-37.
- Jyllands-Posten (2000): *EU torpederer jobrotation*, 24.01.2001.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

- Kindsmüller, W. (2001): Der skandinavische Weg – von der deutschen Politik aus betrachtet, in: SPW 3/01, S. 20-23.
- Klammer, U. (2000): Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, S. 313-321.
- Kvist, J. (2001): Er den nordiske velfærdsmodel bæredygtig?, in: Nordisk sosialt arbeid, nordic journal of social work, Nr. 1, S. 24-37.
- Lind, J./Hornemann Møller, I. (2001): Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse, in: Tidsskrift for arbejdsliv, Nr. 1 2001, S. 11-27.
- Mik-Meyer, N./Berg Sørensen, T. (2000): Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og interview, Sociologisk Analyse, Risskov.
- Nielsen, A./Nielsen, A. (2001): Bedre aktivering – Metodebog, Sociologisk Analyse, Risskov.
- Pätzold, J. (1993): Stabilisierungspolitik, Stuttgart.
- Scharpf, F. W./Schmidt, V. (2000): Welfare and work in the open economy, Vol. 2 – Diverse responses to common challenges, Oxford.
- Schmid, G. (1993): Übergänge in die Vollbeschäftigung – Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS I 93 – 208, Berlin.
- Uhrig, B. (2000): Expertise zur Jobrotation in Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin.
- Undervisningsministeriet (2000): Die neue Struktur: Berufliche Bildung in Dänemark, Undervisningsministeriet, København.
- Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik (2001): <http://www.retsinfo.dk>.
- Vejrup-Hansen, P. (2000): Det fleksible arbejdsmarked – jobomsætning, mobilitet og ledighed, Jurist- og Økonomforbund, København.
- Weekendavisen (2001): Ny arbejdsmarkedsreform på vej, 1. Sektion, 11.04.2001, S. 2.

IV.5 Flexibilität und soziale Sicherung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Alterssicherung

Rudolf Rechsteiner¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	681
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten.....	684
Abkürzungsverzeichnis	685
1. Einleitung.....	686
2. Das schweizerische Sozialversicherungssystem – ein Kurzportrait.....	687
2.1 Sozialpolitik und Staatsrecht	687
2.2 Sozialgesetzgebung im Überblick	687
2.3 Sozialziele der Bundesverfassung	690
2.4 Das Dreisäulenkonzept der Alterssicherung	690
2.5 Gute Noten in der Alterssicherung – keine Weiterentwicklung in anderen Sicherungsbereichen	692
3. Die Elemente des Dreisäulenkonzepts der Alterssicherung	694
3.1 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV 1. Säule)	694
3.1.1 Grundversicherung mit Solidaritätskomponenten	694
3.1.2 Das Splitting der AHV-Ansprüche	695
3.1.3 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften	696
3.1.4 Ergänzungsleistungen	696
3.2 Die berufliche Vorsorge (2. Säule)	698
3.2.1 Struktur der beruflichen Vorsorge	698
3.2.2 Der Koordinationsabzug	698
3.2.3 Freizügigkeit beim Stellenwechsel	699
3.2.4 Administration	700
3.2.5 Leistungen der beruflichen Vorsorge	700
3.2.6 Zusammensetzung der Rentnereinkommen	702
3.3 Die 3. Säule	702
3.3.1 Gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a).....	703
3.3.2 Freie Selbstvorsorge (Säule 3b)	703
3.4 Steuerliche Behandlung der 2. und 3. Säule.....	704
3.5 Das Zusammenspiel der drei Säulen	704

¹ Dr. Rudolf Rechsteiner, Nationalrat, Basel, Schweiz.

4. Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz – Ursachen und Trends	707
4.1 Flexibilisierung der Beschäftigung und wirtschaftspolitisches Umfeld.....	707
4.2 Ungenügender Versicherungsschutz bei diskontinuierlichen Erwerbsbiografien	709
4.3 Verbreitung von flexiblen Arbeitsformen	710
4.4 Zahlenmäßige Entwicklung	711
4.4.1 Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung.....	711
4.4.2 Bedeutung selbstständiger Erwerbstätigkeit.....	712
5. Stellung flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiografien in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) 713	
5.1 Flexible Arbeitsverhältnisse und Beitragspflicht	713
5.1.1 Die Stellung der abhängig Beschäftigten.....	713
5.1.2 Die Stellung der Selbstständigen in der AHV.....	714
5.1.3 Kombination selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit	714
5.1.4 Versicherungspflicht von Nichterwerbstätigen	715
5.1.5 Beitragspflicht im Rentenalter	715
5.1.6 Versicherung bei Arbeitslosigkeit.....	715
5.1.7 Versicherungsschutz bei Auslandsaufenthalt	716
5.1.8 Erwerbsunterbrechungen und fehlende Beitragsjahre	716
5.1.9 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften	717
5.2 AHV-Leistungsseite.....	717
5.2.1 Rentenanspruch	717
5.2.2 Rentenbemessung.....	717
5.3 Beurteilung der 1. Säule der Alterssicherung.....	718
6. Flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiografien in der beruflichen Vorsorge	720
6.1 Die Beitragspflicht in der beruflichen Vorsorge	720
6.1.1 Koordinationsabzug	720
6.1.2 Versicherung von Selbstständigen	720
6.1.3 Beitragsregelung bei befristeten Arbeitsverhältnissen	721
6.1.4 Eigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse	721
6.1.5 Uneigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse.....	721
6.1.6 Parallele Arbeitsverhältnisse.....	722
6.2 Die Leistungen der beruflichen Vorsorge	722
6.2.1 Leistungsansprüche gemäß BVG	722
6.2.2 Leistungsbemessung gemäß BVG	723
6.2.3 Überobligatorische Vorsorge	724
6.3 Der Koordinationsabzug als zentrale Ursache der Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse.....	724
6.3.1 Ursprünge des Koordinationsabzugs.....	724
6.3.2 Auswirkung des Koordinationsabzugs	725
6.3.3 Betroffene in Zahlen	726
6.3.4 Freiwillige Korrekturen des Koordinationsabzugs durch die Vorsorgeeinrichtungen.....	727

6.4	Beurteilung der beruflichen Vorsorge.....	728
6.5	Sicherungslücken der Selbstständigen	729
7.	Reformbestrebungen.....	730
7.1	Wirksamkeit des Dreisäulensystems.....	730
7.2	Reformbestrebungen in der AHV (11. AHV-Revision)	730
7.3	Reformvorschläge in der beruflichen Vorsorge	731
7.4	Beseitigung administrativer Hürden	734
8.	Zusammenfassung.....	735
8.1	Beurteilung der 1. Säule.....	737
8.2	Beurteilung der 2. Säule.....	738
Anhang	741
Literaturverzeichnis	742

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Obligatorische Altersgutschriften pro Jahr nach Altersklassen (BVG Art. 16)		701
Tabelle 2	Drei-Säulen-System: Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	1998	706
Tabelle 3	Entwicklung der Erwerbsquoten in der Schweiz	1970-1998	711
Tabelle 4	Durchschnittliche AHV-Rentenhöhe nach Zivilstand im Jahre 2000	2000	720
Tabelle 5	Einkommensverteilung und vom Koordinationsabzug Betroffene	1997	726
Tabelle 6	Versicherte mit abweichendem Koordinationsabzug	1998	727
Abbildung 1	Gesamtrentenversorgung bei voller Beitragskarriere	2001	693
Abbildung 2	AHV-Rentenpolygon	2001	695
Abbildung 3	Koordinationsabzug und koordinierter (= obligatorisch versicherter) Lohn gemäß BVG	2001	699
Abbildung 4	Einkommensanteil der beruflichen Vorsorge	1976 und 1992	702
Abbildung 5	Gesamtrentenversorgung aus AHV und BVG bei voller Beitragskarriere	2001	705
Abbildung 6	Die Entwicklung der Arbeitslosenquote	1985-2001	707
Abbildung 7	Rentnereinkommen im Verhältnis zum Einkommen der Gesamtbevölkerung nach Dezilen	1992	730
Abbildung 8	Gesamtrentenversorgung mit gleitendem Koordinationsabzug	2001	733
Übersicht 1	Das soziale Sicherungssystem der Schweiz		688
Übersicht 2	Verknüpfung von Versicherungsschutz und Erwerbsarbeit		690
Übersicht 3	Merkmale der schweizerischen Alterssicherung	2001	691
Übersicht 4	Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistungen	2001	697
Übersicht 5	Strukturelle Charakteristika der drei Säulen		706
Übersicht 6	Vor- und Nachteile der 1. Säule und der 2. Säule der Alterssicherung für flexible Arbeitsverhältnisse		736
Übersicht A.1	Das Dreisäulenkonzept im Wortlaut		741

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenen-Versicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BVG	Gesetz über die berufliche Vorsorge
BVV	Verordnung über die berufliche Vorsorge
CHSS	Soziale Sicherheit, Zeitschrift des Bundesamt für Sozialversicherung
EL	Ergänzungsleistungen (zur AHV und IV)
EO	Erwerbsersatzordnung für Militärdienst- und Zivildienstleistende
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
MSV	Mutterschaftsversicherung
PV	Prämienversicherungen zur Krankenversicherung
UVG	Unfallversicherungsgesetz

1. Einleitung

Liberalisierung und Flexibilisierung werden heute in einem Arbeitsmarkt gefordert, der den Ansprüchen an den Weltmarkt genügen soll. Transnationale Unternehmen agieren global und verlegen ihre Betriebe über die Grenzen, wenn dies Kostensenkungen ermöglicht. Das führt tendenziell zu einer Schwächung der nationalen Sozialgesetzgebungen und der sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen. Die Schweiz war allerdings in ihren Wirtschaftsbeziehungen stets stark außenorientiert. Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und der Faktormobilität beinhaltet insofern keine neuen Fakten.

In den 90er Jahren erlebte die Schweiz die bisher größte und längste wirtschaftliche Stagnation seit dem 2. Weltkrieg. Die Arbeitslosigkeit stieg zeitweise auf über 5% (1997), was in diesem Land als außergewöhnlich gilt. Darunter haben die traditionell von Kooperation geprägten Sozialpartnerbeziehungen der Schweiz gelitten. Postulate wie die überfällige Schaffung einer Mutterschaftsversicherung oder die Integration von Niedriglöhnen in die berufliche Altersvorsorge wurden abgelehnt oder blieben blockiert.

Die Krisenerscheinungen führten zur politischen Forderung an die Arbeitnehmer, sich durch vermehrte berufliche, geografische und zeitliche Mobilität den neuen Verhältnissen anzupassen, um auf diesem Wege unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu senken. Die Zunahme flexibler Arbeit bringt – wo sie auf freiwilligen Verträgen und Mobilität beruht – einen zusätzlichen Freiheitsgrad, der dazu beitragen kann, Krisenerscheinungen abzufedern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Mit der Zunahme flexibler Arbeit steigt aber der Bedarf nach sozialen Regelwerken, die den Erfordernissen verstärkter Mobilität Rechnung tragen. Strukturwandel und vermehrte Mobilität sollen nicht der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse Vorschub leisten. Flexibilität und Sicherheit heißt, dass sich die Beschäftigten flexibel verhalten können, ohne eine unzureichende soziale Sicherung riskieren zu müssen.

Der folgende Länderbericht analysiert die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit in der Schweiz. Im Mittelpunkt steht dabei der Bereich der Alterssicherung mit seinem im In- und Ausland viel gelobten Drei-Säulen-System.

Während der Nachkriegszeit wurde die Schweizer Alterssicherung zunächst vorwiegend auf die Sicherheit von männlichen Erwerbspersonen mit nicht erwerbstätigen Ehegattinnen ausgerichtet. Ziel der traditionellen Sozialpolitik war der Abbau der „klassischen“ Armutsrisiken: So sichert sie Alters- und Hinterlassensein, Unfall, Krankheit, Invalidität sowie zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmer mit durchgehender Beitragskarriere. Wie aus der nationalen Armutsstudie hervorgeht, deckte dieses erwerbsbezogene, auf die Normbiografie ausgerichtete Sicherungsmodell neue Armutsrisiken wie Familienlasten sowie Unterstützungspflichten (z. B. von Alleinerziehenden, Alimentepflichtigen), Einkommensschwäche durch Niedriglohn (working poor) und Langzeitarbeitslosigkeit nur sehr begrenzt ab.

In jüngerer Zeit wurde der Stellung der Nichterwerbstätigen und der Teilzeitbeschäftigten in der Sozialversicherung jedoch vermehrte Aufmerksamkeit zuteil, und es wurden mit dem Freizügigkeitsgesetz (1995) sowie dem Rentensplitting und den Erziehungsgutschriften (1997) entscheidende Reformen in der Alterssicherung durchgesetzt, die flexibler Arbeit und diskontinuierlicheren Erwerbsbiografien besser Rechnung tragen. Dem Splitting von Ansprüchen auf Altersrenten zwischen Ehegatten und der Schaffung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften kommt im europäischen Vergleich Pioniercharakter zu.

Allerdings genügen auch die in der Schweiz eingeleiteten Reformen noch nicht. Die Stellung der flexiblen Arbeitsverhältnisse bleibt besonders in der beruflichen Altersvorsorge prekär, und Reformen stehen dort erst am Anfang.

Der folgende Länderbericht Schweiz mit starker Gewichtung der Alterssicherung liefert in Kapitel 2 ein Kurzportrait der schweizerischen Sozialgesetzgebung. In Kapitel 3 wird das Dreisäulenkonzept der Alterssicherung vorgestellt. Kapitel 4 quantifiziert die Entwicklung flexibler Arbeit in der Schweiz. Stärken und Schwächen der AHV (Kapitel 5) und der beruflichen Vorsorge (Kapitel 6) werden danach im Detail erörtert und Reformbestrebungen vorgestellt (Kapitel 7). Kapitel 8 bietet abschließend eine Zusammenfassung der vorangegangenen Analyse.

2. Das schweizerische Sozialversicherungssystem – ein Kurzportrait

2.1 Sozialpolitik und Staatsrecht

Das schweizerische Staatsrecht weist eine Reihe von Besonderheiten auf. Die ausgeprägt föderalistische Verfassung erlaubt es nur dann, bundesweite Regelungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu erlassen, wenn zuerst dem Bund durch einen Verfassungsauftrag die entsprechende Kompetenz erteilt wird. Sämtliche Gesetze oder Gesetzesänderungen sind einem fakultativen Referendum – einer Volksabstimmung, erzwungen durch 50.000 beglaubigte Unterschriften – unterstellt. Verfassungsänderungen, die die Kompetenzen des Bundes definieren, unterstehen einer obligatorischen Volksabstimmung.

Diese direktdemokratischen Mitspracherechte der Bevölkerung bringen es mit sich, dass Neuerungen in der Sozialgesetzgebung zumeist nur im Konsens der tragenden gesellschaftlichen Kräfte (Sozialpartner, Parteien) durchgesetzt werden können, was zu einer Weiterentwicklung in nur kleinen Schritten führt und zuweilen auch Blockierungen Vorschub leistet. Sperrt sich ein wichtiger Teil des politischen Spektrums gegen Neuerungen, kann dies zur Folge haben, dass Lücken (z. B. Mutterschaftsversicherung) oder parallele Sicherungssysteme auf unterschiedlichem Sicherungsniveau (z. B. Versicherungsschutz bei Berufsunfähigkeit) über Jahrzehnte fortbestehen.

Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Ist ein Gesetz verabschiedet und – gegebenenfalls unter Durchführung einer Volksabstimmung – rechtskräftig geworden, kann es vom Bundesgericht nicht als solches umgestoßen werden.

2.2 Sozialgesetzgebung im Überblick

Im Jahre 1848 fand die liberaldemokratische Revolution in der Schweiz statt. Die freiheitliche Verfassung begünstigte eine frühe Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Erste soziale Schutzgesetze entwickelten sich ab ca. 1875, wobei die einzelnen Kantone (Länder) oft eine Pionierrolle übernahmen, lange bevor der Bund zentralstaatliche Einrichtungen schuf.

Die historische Entwicklung verlief sprunghaft, geprägt vom Diktat direktdemokratischer Entscheide. Die schweizerische Unfallversicherung (Verfassungsartikel: 1890) und Krankenversicherung (Gesetz: 1911) entstanden früh, die Alterssicherung blieb indessen lange Zeit Sache der Kantone. Ein Gesetz zur Schaffung einer allgemeinen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wurde erst 1948 wirksam. Die AHV beruht auf dem Umlageverfahren und konnte dank des Lohnanstiegs der Nachkriegsjahre nach ihrer späten Schaffung sehr zügig ausgebaut werden. Mangels des

allgemeinen Versicherungsobligatoriums vor 1948 hatten viele Arbeitgeber in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder schon zuvor betriebliche Wohlfahrtsstiftungen und Fürsorgekassen eingeführt, die die Beschäftigten mittels Kapitaldeckungsverfahren sicherten. Diese Kassen wurden auch nach der Schaffung der staatlichen AHV als ergänzende Alterssicherung weitergeführt.

Übersicht 1

Das soziale Sicherungssystem der Schweiz					
		Bundesgesetz	Rahmengesetz des Bundes	Kompetenz der Kantone	
Sozialrecht auf Bundesebene					
Erwerbsersatzsysteme	Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	X			
	Invalidenversicherung (IV)	X			
	berufliche Vorsorge (BV)	X			
	Arbeitslosenversicherung (ALV)	X			
	Erwerbsersatzordnung (EO)	X			
	Unfallversicherung (UVG)	X			
Kostenersatzsysteme	Krankenversicherung (KV)	X			
	Unfallversicherung (UVG) (Heilbehandlung, Kostenvergütungen)	X			
	Invalidenversicherung (medizin. Maßnahmen)	X			
	Leistung bei Mutterschaft (med. Behandlung)	X			
Sozialhilfe des Bundes	Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	X		(X)	
Sozialrecht der Kantone					
Prämienbeihilfen zur Krankenversicherung	Prämienverbilligungen der Kantone		X	X	
Familienpolitik	Kinderzulagen			X	
	Mutterschaftsschutz	X			
	Leistungen der KV (med. Geburtshilfe)	X			
	Mutterschaftsurlaub	X			
Bedarfsabhängige Sozialleistungen der Kantone und Gemeinden	Sozialhilfe (generell)			X	
Besondere bedarfsabhängige Sozialleistungen	Ausbildungsbeihilfen			X	
	Rechtshilfe			X	
	Opferhilfe		X		
Ergänzende bedarfsabhängige Sozialleistungen	Beihilfen zur AHV, IV und EL			X	
	Arbeitslosenhilfe			X	
	Geburtshilfen, Mutterschaftsbeihilfen, Unterhaltszuschüsse für Familien mit Kindern			X	
	Beihilfen//Zuschüsse für Suchttherapien, bei Krankheit und Hauspflege			X	
	Alimenten-Bevorschussung			X	
	Individuelle Wohnkostenzuschüsse/-beihilfen			X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Kennzeichnend für die schweizerische Sozialgesetzgebung sind gewisse obligatorische Basisversicherungen auf Bundesebene, die die ganze Wohnbevölkerung abdecken und durch private Zusatzversicherungen und (vorwiegend) kantonale Bedarfsleistungen ergänzt werden (Übersicht 1).

Der schweizerische Sozialstaat hat sich im vergangenen Jahrhundert kaum durch revolutionäre Umwälzungen ausgezeichnet. Als bisher größter Schritt kann die Einführung der AHV im Jahre 1948 bezeichnet werden; sie wurde durch die Erfahrungen der Kriegszeit begünstigt. Nach und nach sind weitere Sozialsysteme in Einzelschritten dem Bund übertragen worden. Das so entstandene System erscheint nicht als harmonisch ineinander gefügtes Gebilde. Insbesondere in der Familienpolitik sind bundesrechtliche Lösungen (Mutterschaftsversicherung, Kinderkostenausgleich) nicht verwirklicht.

Getreu dem staatspolitischen Subsidiaritätsgedanken haben die Kantone für das materielle und soziale Wohl ihrer Einwohner zu sorgen, soweit die Aufgabe nicht explizit dem Bund übertragen wurde. Die Kantone sind federführend in der Sozialhilfe, der Familienpolitik (Kinderzulagen, familienexterne Kinderbetreuung), dem Gesundheitswesen und der Bildung. Bundesrechtliche Minimalgarantien im Bereich der Sozialhilfe existieren nur punktuell, namentlich zugunsten betagter und behinderter Personen (einzige Anspruchsgruppe mit einklagbarem, definiertem Rechtsanspruch auf Sozialhilfe) sowie in Form von allgemeinen Obligatorien mit definiertem Leistungskatalog (z. B. Krankenversicherung). Die Durchführung dieser Obligatorien und die soziale Abfederung der höchst unterschiedlichen Kostenbelastungen mittels Beihilfen oder Stipendien usw. ist Sache der Kantone geblieben.

In zentralen Sozialversicherungen des Bundes ist die Mitgliedschaft für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz nicht an die Existenz eines Arbeitsverhältnisses gebunden. Zumeist jedoch weisen die Leistungen starke Bezüge zum (früheren) Erwerbseinkommen auf, wobei für Nichterwerbstätige ein minimaler Schutz, für die übrigen Versicherten die Dauer der Beitragsleistung, die Summe der geleisteten Beiträge und soziale Kriterien wie Familiengröße, Erbringung von Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben bei der Bemessung der Leistungen maßgeblich sind (Übersicht 2).

Einzig die Leistungen der Krankenversicherung und die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV stehen in keinem versicherungsrechtlichen Zusammenhang zur (früheren) Erwerbstätigkeit. Die Arbeitslosenversicherung und die berufliche Vorsorge sind nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch. Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen besitzen formal gesehen häufig die gleiche Mitgliedschaft in bundesrechtlichen Sozialversicherungen wie Personen in „normalen“ Arbeitsverhältnissen.² Ebenso werden Nichterwerbstätige miterfasst.

² Sowohl die Invalidenversicherung als auch das Unfallversicherungs-Gesetz stellen auf die Lohndefinition der AHV ab. Auch Nichterwerbstätige sind versichert. Die Arbeitslosenversicherung orientiert sich ebenfalls an der Definition der AHV-Löhne (Ausnahme: Selbstständige), allerdings bestehen hier Beitragsbemessungsgrenzen nach oben. Nichterwerbstätige sind nicht versichert. In der beruflichen Vorsorge beginnt das Obligatorium erst ab einem Mindesteinkommen von SFr 24.720.

Übersicht 2

Verknüpfung von Versicherungsschutz und Erwerbsarbeit					
	Mitgliedschaft nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch	Leistungen mit hauptsächlichem Bezug auf Erwerbseinkommen	Leistungen mit Bezug auf Erwerbseinkommen und weitere Kriterien	Leistungen unabhängig von (früherem) Erwerbseinkommen	Nicht-erwerbstätige mitversichert
Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV)			X		X
Invalidenversicherung (IV)			X		X
Ergänzungsleistungen (EL)				X	X
Krankenversicherung (KV)				X	X
Militärversicherung (MV)		X			X
Erwerb ersatzordnung für Dienstleistende der Armee und Zivildienst (EO)		X			X
Unfallversicherungsgesetz (UVG)		X			X
Arbeitslosenversicherung	X		X		
Berufliche Vorsorge	X	X			

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Sozialziele der Bundesverfassung

In der Präambel der Bundesverfassung bekennt sich die Schweiz u. a. zu den folgenden Prinzipien:

- zum „Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und zur Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“,
- zur Gewissheit, „dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen“.

Eine übergreifende „Sicherungsphilosophie“ gibt es in der schweizerischen Sozialpolitik nicht. Ansätze zu einem Gesamtsystem sind zwar in der neuen Bundesverfassung (= schweizerisches Grundgesetz) niedergelegt, allerdings ergänzt um den viel-sagenden Zusatz, wonach aus den Sozialzielen „keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden“ können (Art. 41 Abs. 4). Eine Berufung auf die Schutzziele bleibt damit ausgeschlossen. Die Sozialziele machen den Bund vielmehr handlungsfähig; die Rechtssetzung selber ist nicht den Gerichten, sondern dem Parlament vorbehalten.

2.4 Das Dreisäulenkonzept der Alterssicherung

Ein zentraler Bestandteil des Schweizer Sozialsystems ist der im Folgenden näher beleuchtete Bereich des Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenschutzes, der auf der so genannten Dreisäulenkonzeption aufbaut:

- erste Säule: Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Invalidenversicherung (AHV und IV),
- zweite Säule: berufliche Altersvorsorge (BV),

- dritte Säule: private Vorsorge.

Das Dreisäulenkonzept wurde 1972 in der schweizerischen Bundesverfassung verankert. Das Bundesgesetz mit dem Obligatorium für die berufliche Vorsorge trat 1985 in Kraft. Die „Dreisäulenkonzeption“ besteht weniger aus drei gleichberechtigten Säulen, sondern stellt eher eine Pyramide mit drei Ebenen dar (Übersicht A.1 im Anhang):

- Die AHV ist die Grundsicherung. Sie umfasst die gesamte Wohnbevölkerung. Es gibt in der Schweiz keine Sondersysteme für Beamte, Bauern, Selbstständige.
- Die berufliche Vorsorge ist als Pflichtversicherung nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch. Selbstständige haben die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern.
- Die dritte Säule steht allen Bürgerinnen und Bürgern offen und ist keine Sozialversicherung, sondern regelt das steuerbegünstigte Vorsorgesparen.

Übersicht 3

Merkmale der schweizerischen Alterssicherung (2001)		
1. Säule Alters- und Hinterlassenen- versicherung sowie Invalidenversicherung	2. Säule Berufliche Alters-, Hinterlas- senen- und Invalidenversiche- rung (BVG)	3. Säule Individuelle Vorsorge (Steuerbegünstigtes Sparen)
<p>Obligatorium für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner</p> <p>Beitragspflicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbseinkommen • 20% Zuwendung aus öffentlichen Haushalten • Beiträge aus der Mehrwertsteuer <p>Umlageverfahren</p> <p>Sichert Grundbedarf Maximalrente = 2x Minimalrente Rentensplitting bei Ehepaaren</p> <p>Mischindexiert (50% Lohn-, 50% Preisindex)</p>	<p>Obligatorium für abhängig Beschäftigte ab einer bestimmten Lohnhöhe</p> <p>Versichert werden die Lohnbestandteile zwischen SFr. 24.720 und SFr. 74.160</p> <p>Kapitaldeckungsverfahren steuerabzugsfähig</p> <p>Vorsorgeeinrichtungen = selbstständige, vom Unternehmen getrennte Rechtsträger Paritätische Verwaltung</p> <p>Keine Indexierung, nur Mindestverzinsung der Beiträge</p> <p>Insolvenzversicherung</p>	<p>steuerlich abziehbar:</p> <p>Arbeitnehmer mit 2. Säule: Einzahlungen bis SFr. 5.933</p> <p>Selbstständige: Das Vierfache</p> <p>Gebundene Mittel bis zum Rentenalter</p> <p>Keine Einkommens-, Vermögens-, Ertragssteuer; privilegierter Kapitalbezug im Rentenalter</p>
<p>Ergänzungsleistungen</p> <p>Finale Konzeption orientiert an Einkommen, Vermögen und Lebensbedarf, steuerfinanziert</p>	<p>Überobligatorium</p> <p>Für Erwerbstätige sehr große steuerlich privilegierte Einzahlungen möglich (Faustregel: bis zu 20% des Erwerbseinkommens, wenn das Kassenreglement dies vorsieht)</p>	<p>Säule 3b</p> <p>Steuerbegünstigtes individuelles Versicherungssparen</p>
Quelle: Eigene Darstellung.		

Die drei Säulen ergänzen sich in ihren Leistungszielen:

- Die AHV soll den Existenzbedarf sichern. Man versteht darunter einen einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend. Wer aus den erworbenen Rentenansprüchen dieses Leistungsziel nicht erreicht, hat einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen, die sich an den individuellen Ausgaben zur Deckung des Lebensbedarfs³ und den zur Verfügung stehenden Einkünften bemisst, wobei ein Teil des Vermögens („Vermögensverzehr“) als Einnahme anrechenbar ist.
- Mit der beruflichen Vorsorge soll die „Fortsetzung der gewohnten Lebensweise in angemessener Weise“ garantiert werden. Dieses Ziel galt lange offiziell als erfüllt, wenn die Renten aus AHV und BVG zusammen 60% des letzten Einkommens abdecken. Dieses Leistungsziel wurde allerdings revidiert. Inzwischen wird anerkannt, dass für kleine und mittlere Einkommen eine höhere Ersatzquote als 60% notwendig ist (Eidgenössisches Departement des Innern 1995, S. 27).
- Die dritte Säule soll für „weiteren Bedarf“ zur Verfügung stehen. Sie ermöglicht ein steuerbegünstigtes Vorsorgesparen mittels Vorsorgekonto bei einer Bank oder Abschluss einer Vorsorgepolice. Arbeitnehmer und Selbstständige, die einer Pensionskasse angeschlossen sind, können jährlich maximal SFr. 5.933 anlegen. Bei Selbstständigen, die sich keiner Vorsorgeeinrichtung angeschlossen haben, beläuft sich dieser Betrag auf 20% der Einkünfte, höchstens auf SFr. 29.664.

2.5 Gute Noten in der Alterssicherung – keine Weiterentwicklung in anderen Sicherungsbereichen

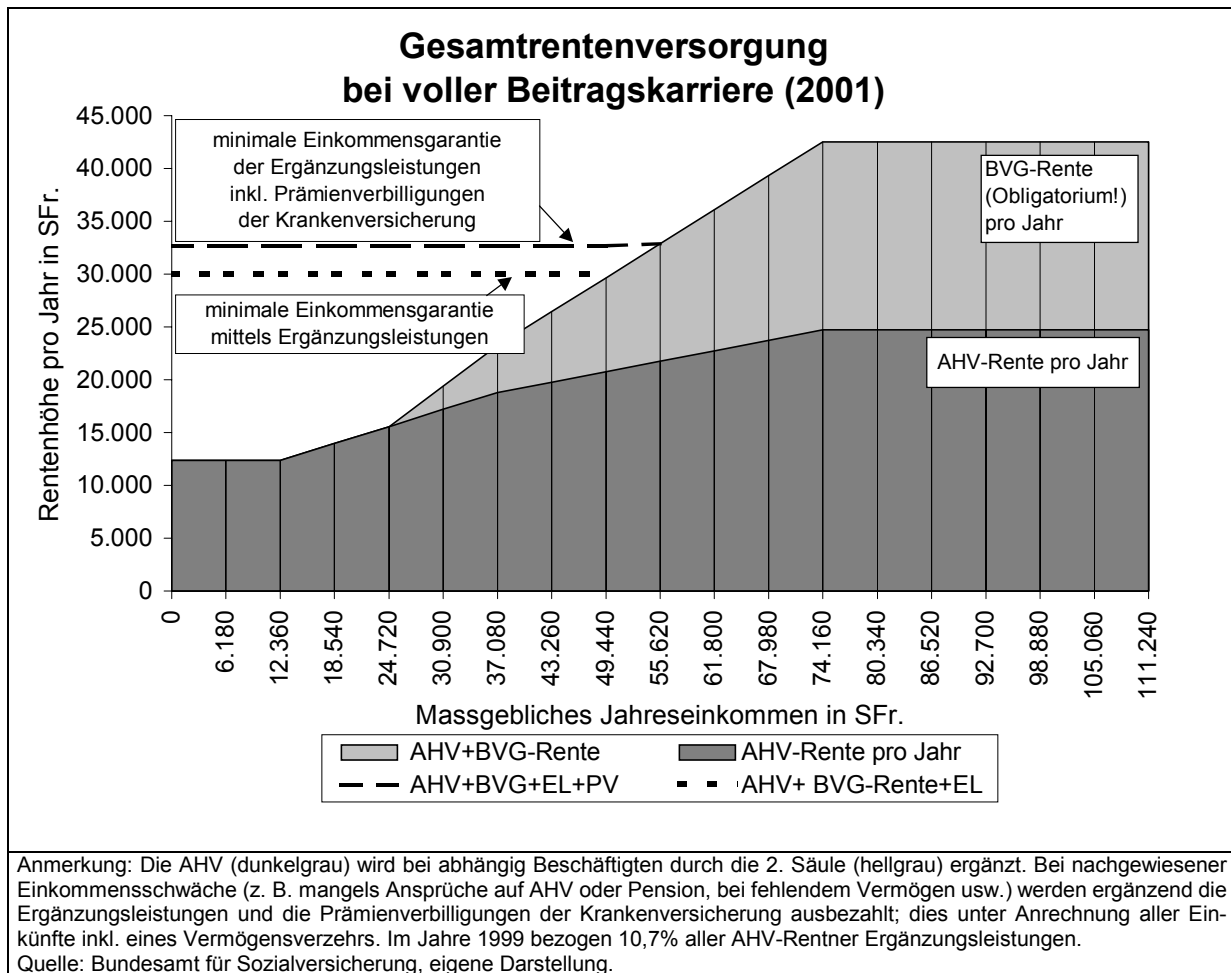
Mit dem Dreisäulenkonzept existiert zumindest für die Altersvorsorge ein anerkanntes Gesamtsystem. Leitend ist die Idee, dass eine ausreichende Grundsicherung durch eine (obligatorische) kollektive und eine (freiwillige) individuelle Selbstvorsorge ergänzt werden soll.

Verschiedenste Studien und Statistiken zeigen, dass dank des Dreisäulenkonzepts die Armut im Alter erfolgreich eingedämmt wird, jedenfalls im Vergleich zur Armut innerhalb der aktiven Generation, namentlich der Familienarmut und den „working poor“ (Leu et al. 1997, S. 320).

Armut ist in der Schweiz trotz bestehender sozialstaatlicher Sicherungssysteme eine Realität. Leu (Leu et al. 1997) kommt in seinem Vergleich der Ergebnisse verschiedener Armutsstudien zu dem Ergebnis, dass bei einer vergleichbaren Untersuchungsanordnung praktisch alle Studien zu einer Armutsquote zwischen 5% und 15% gelangen. Der Trend zur „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, wonach eine Tendenz zur Herausbildung von zwei deutlich voneinander getrennten Bevölkerungsteilen bestehe, kann für die Schweiz nicht klar nachgewiesen werden. Bisher liegen nur für die Stadt Zürich dynamische Armutsstudien vor, die systematisch Auskunft geben über die zeitliche Entwicklung der Armutsquote und von sozialen Mobilitätsprozessen insbesondere über die Armutsschwelle hinweg. Die Studien kommen zum Schluss, dass innerhalb der unterstützten armutsbetroffenen Bevölkerung eine beträchtliche Dynamik im Sinne von Ein- und Austritten in die Sozialhilfe besteht. In den letzten Jahren zeigte sich allerdings ein deutlicher Trend zu einer längeren Unterstützungsdauer, was mit ein Grund ist für die zunehmenden Fallzahlen und die steigenden Kosten. Trotz dieses Trends war bisher die Sozialhilfe keine generelle Sackgasse (Bundesamt für Statistik 1998, S. 121).

³ Eingeschlossen: Miete, Nebenkosten, Gesundheitskosten, medizinische Hilfsmittel usw.

Abbildung 1



Der Armutsbericht identifiziert folgende Problemgruppen, die sich „durch das Vorhandensein überdurchschnittlich vieler Probleme und besonders negativer Lebenslagen“ auszeichnen: „Wirtschaftlich Schwache, Betagte, Ausländer, alleinlebende Frauen, alleinlebende Männer, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, junge Familien, Erwerbslose, Ungelernte, Invalidenrentner, Sozialhilfebezieher“ (Leu et al. 1997, S. 320). Es spricht für das Dreisäulensystem, dass die Betagten innerhalb der von Armut bedrohten Gesellschaftsschichten unterproportional vertreten sind.

Die Verbindung von solidarischer Sicherung des Grundbedarfs durch die AHV mit der Selbstverantwortung durch die zweite und dritte Säule sowie den bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen könnte ein richtungsweisendes System für andere gefährdete Personengruppen sein. Besonders die Familienpolitik wird in der Schweiz kritisch beurteilt. Ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko weisen gemäß Leu (Leu et al. 1997, S. 140) die alleinlebenden Frauen und Männer sowie die Alleinerziehenden auf.

In der Familienpolitik könnte die Anwendung des Dreisäulensystems heißen: Eigenverantwortung durch die Erwerbsarbeit, Basis-Kinderzulage und zusätzlich bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen. Die schweizerische Familienpolitik ist allerdings weit entfernt davon, ein solches System zu konkretisieren. Bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen mit definiertem Leistungsziel für Familien gibt es nicht, die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft ist lückenhaft und die Einführung einer Mutterschaftsversi-

cherung wurde vom Volk bisher dreimal verworfen. Die fehlende Mutterschaftsversicherung ist ein maßgeblicher Faktor, der die Lohndiskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz begünstigt. Die Kinderzulagen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich (Bandbreite 1:4). Dasselbe gilt für die familienexterne Kinderbetreuung. Sie wird in vielen Kantonen an die Gemeinden weiterdelegiert, die das Problem angesichts der höchst unterschiedlichen Finanzkraft auf sehr unterschiedlichem Niveau lösen.

3. Die Elemente des Dreisäulenkonzepts der Alterssicherung

3.1 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV 1. Säule)

3.1.1 Grundversicherung mit Solidaritätskomponenten

Die AHV als erste Säule der Schweizer Alterssicherung, in der die gesamte Bevölkerung unabhängig vom Erwerbsstatus vertreten ist, weist zahlreiche Solidaritätskomponenten auf. Beitragspflichtig in der AHV ist das gesamte Erwerbseinkommen. Es gibt keine Beitragsbemessungsgrenze. Die Leistungen sind dagegen begrenzt. Es gibt eine Maximalrente in der Höhe von SFr. 2.060 pro Monat und eine garantierte Minimalrente von SFr. 1.030. Da Versicherte mit einem hohen Einkommen von einem Teil ihrer Beiträge nicht mehr profitieren können, resultiert hieraus eine Umverteilung von oben nach unten. Der Schnittpunkt zwischen Solidaritätsspendern und –empfängern liegt laut Schlupe bei einem Erwerbseinkommen von SFr. 104.300. „Für 11,8% der gesamten Rentensumme leisteten die Personen mit höherem Einkommen die entsprechenden Beiträge zugunsten der tieferen“ (Schlupe 1999, S. 63). Weitere 17,9% der Rentensumme werden – nach Abzug der Verwaltungskosten – von der öffentlichen Hand getragen.

Die AHV beruht seit 1997 auf einem Individualrentenkonzept. Die Höhe der Renten in der AHV errechnet sich aus der Beitragsdauer, dem durchschnittlichem Jahreseinkommen während des Erwerbslebens sowie den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Fehlende Beitragsjahre führen zu einer Teilrente, wenn, beispielsweise wegen eines Auslandsaufenthaltes, die Mindestbeiträge an die AHV nicht geleistet worden sind. Die Beitragsdauer für eine Vollrente gilt als erfüllt, wenn zwischen der Vollendung des 20. Lebensjahres bis zur Pensionierung ununterbrochen Beiträge gezahlt worden sind. Nur bei Frauen werden bei der Berechnung der Altersrente auch die vor dem 31. Dezember 1996 zurückgelegten beitragslosen Jahre oder die Witwenjahre berücksichtigt.

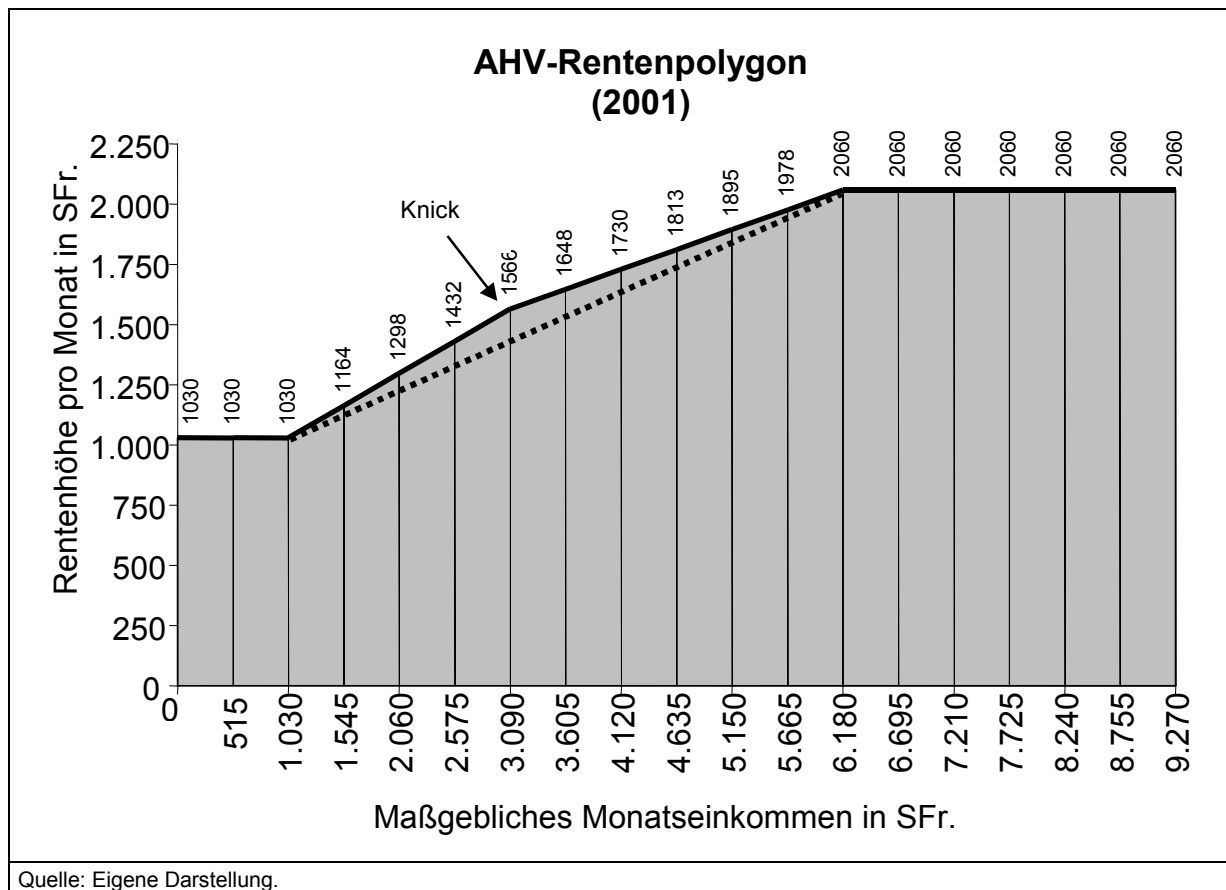
Das maßgebliche durchschnittliche Jahreseinkommen, welches für die Höhe der Vollrente entscheidend ist, ergibt sich aus der Summe der Erwerbseinkommen und den anzurechnenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Für die Nichterwerbstätigen werden die entrichteten Beiträge in ein entsprechendes Jahreseinkommen umgerechnet. Neben den Versicherten tragen auch der Bund und die Kantone zur Finanzierung der AHV bei. 20% der Ausgaben werden aus der allgemeinen Bundeskasse und durch die Kantone getragen. Dazu kommt eine Zuwendung aus der Mehrwertsteuer.⁴

Neben der Minimal- und der Maximalrente beinhaltet die Rentenformel weitere Elemente zur Begünstigung von kleinen und mittleren Einkommen. 1997 wurde der so

⁴ Derzeit 0,83 Mehrwertsteuerprozent.

genannte „Knick“ in der Rentenformel verankert. Die Beiträge von Empfängern kleiner Einkommen begründen höhere Leistungen (Abbildung 2).

Abbildung 2



3.1.2 Das Splitting der AHV-Ansprüche

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der AHV und der IV war ein wichtiges Ziel der 10. AHV-Revision, die im Jahre 1997 in Kraft trat. Die AHV beruhte bis 1997 auf einem traditionellen Familienbild. Der Mann galt als Ernährer der Familie, eine verheiratete Frau konnte in der AHV nur in sehr beschränktem Ausmaß eigene Leistungsansprüche erwerben. Das AHV-Gesetz ging von einer Stabilität der Ehe aus, die von den Scheidungsraten seit langem widerlegt wurde. Folge davon war, dass geschiedene Frauen zu Lebzeiten ihres ehemaligen Mannes ausgesprochen niedrige AHV-Renten hatten und zu rund einem Drittel auf Ergänzungsleistungen angewiesen waren. Auf der anderen Seite wurden verheiratete Personen in der AHV/IV unabhängig von der Dauer der Ehe und dem Vorhandensein von Kindern durch Beitragsbefreiungen und andere Begünstigungen sehr gut gestellt. Wollte man diese Grundmängel des AHV-Systems beheben, so blieb keine andere Möglichkeit als das Leistungssystem auf eine andere Grundlage zu stellen.

An die Stelle der Ehepaarrente trat 1997 ein System mit einer zivilstandsneutralen Rente auf der Grundlage eines Einkommenssplittings, ergänzt durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Beiträge, die der Ehemann und die Ehefrau während der Ehe einbezahlt haben, werden hälftig auf beide AHV-Konten aufgeteilt. Anstelle der früheren Ehepaar-Altersrente erhalten beide Ehepartner je eine Einzelrente. Die-

se wird auf Grund der eigenen Beitragsdauer und des Einkommens festgelegt und nach dem so genannten Splitting-System berechnet. Die Einkünfte, welche beide Personen während der gemeinsamen Ehejahre erzielt haben, werden ihnen je zur Hälfte gutgeschrieben wie auch die Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften. Damit profitiert beispielsweise eine Ehegattin von der hohen Erwerbstätigkeit und den Beitragspflichten ihres Mannes und umgekehrt.

Die Einkommensverteilung wird aber erst vorgenommen, wenn beide Eheleute eine AHV- oder IV-Rente erhalten. Ist vorläufig nur der Ehemann oder die Ehefrau rentenberechtigt, wird die Rente auf Grund des eigenen Einkommens berechnet.⁵ Die beiden Individualrenten (= Ehepaarrente) bleiben zudem stets auf 150% der maximalen Einzelrente begrenzt.

3.1.3 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Erziehungsgutschriften werden für jene Jahre angerechnet, in denen eine versicherte Person eines oder mehrere Kinder unter 16 Jahren erzogen hat. Betreuungsgutschriften erhalten Versicherte, die im gemeinsamen Haushalt pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie, Geschwister oder den Ehegatten betreuen. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht kumuliert werden, werden aber additiv, d.h. unabhängig von dem durch Erwerbstätigkeit erworbenen maßgebenden Einkommen, für die Rentenbildung angerechnet.

Die Gutschriften führen zu fiktiven Zuschlägen zum Erwerbseinkommen, die rentenwirksam sind. Sie werden bei bestehender Erwerbstätigkeit additiv angerechnet. Die Gutschriften entsprechen dem Wert der dreifachen jährlichen Minimalrente zum Zeitpunkt des Renteneintritts und begründen ein Einkommen, das rund 20% unter dem schweizerischen Durchschnittseinkommen liegt. Die Gutschriften werden bei verheirateten Personen während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt.

3.1.4 Ergänzungsleistungen

Die Schweiz kennt keine offiziell anerkannte Armutsgrenze. Dennoch haben sich in der Praxis einige Standards herausgebildet. Eine untere Armutsschwelle beruht auf den Richtsätzen für die Bemessung der Sozialhilfe (Sköf). Die Obergrenze liegt bei der Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, welche großzügigere Einkommensgrenzen kennt.

Laut Bundesverfassung sollen die Leistungen der AHV den Existenzbedarf im Alter angemessen decken. Es gibt jedoch immer wieder Fälle, in denen die Renten der 1. Säule nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu finanzieren. Dies betrifft nicht nur die Mindestrentner, die zuweilen wegen ihrer speziellen Verhältnisse gar keine Ergänzungsleistungen beanspruchen könnten (z. B. Erwerbstätige mit eigenem Hof in der Landwirtschaft, Mönche, vermögende Nichterwerbstätige usw.). Andererseits

⁵ Ein Splitting der Einkommen zum Zeitpunkt des ersten Rentenfalls hätte für den zuerst in Rente gehenden Gatten tendenziell eine Rentenreduktion zur Folge. In der Regel sind die Männer älter als ihre Ehefrauen. Die bestehende Lösung bringt es mit sich, dass die Männer zuerst eher eine hohe Rente und danach die Frauen eine Rente mit Splitting erhalten, während umgekehrt im selteneren Fall die älteren Ehefrauen mit jüngeren Ehegatten niedrigere Renten erhalten, wenn sie weniger als die Hälfte zum gesamten Einkommen der beiden beitragen. Der Gesetzgeber hat in diesem Fall die eher großzügige Variante beschlossen. Da ohnehin mehr als die Hälfte aller AHV-Rentner eine Maximalrente erhalten, sind diese Überlegungen in der Praxis allerdings nur für jene Minderheit der Versicherten relevant, die keine Maximalrente beanspruchen können.

können auch Maximalrentner der AHV Anspruch auf Ergänzungsleistungen erheben, beispielsweise wenn sie in einem Pflegeheim betreut werden.

Ergänzungsleistungen werden beitragsunabhängig gewährt und gelten wegen ihres eindeutig definierten und einklagbaren Rechtsanspruchs als Zwitter zwischen versicherungsähnlicher Leistung und Sozialhilfe.

Es gibt eine erhebliche Zahl Betagter, die von den Ergänzungsleistungen keinen Gebrauch machen und auf einen Antrag verzichten, obschon ein Rechtsanspruch vorhanden wäre (sog. verschämte Arme) und der Staat eine Leistungspflicht hätte (Schweizer 1980, S. 69; Leu 1997, S. 174/187-188).

Entsprechend dem Bedarfscharakter dieser Leistungen muss die Höhe der Ergänzungsleistungen regelmäßig überprüft und den Ausgaben- und Einkommensverhältnissen individuell angepasst werden. Dabei werden alle anrechenbaren Ausgaben einer Person (Lebensbedarf, Versicherungs-Beiträge, Mietkosten, Pflegeaufwand usw.) sämtlichen Einkommen der Person gegenübergestellt (AHV, berufliche Vorsorge, familienrechtliche Unterhaltsleistungen, Vermögen und Vermögensertrag). Die Leistungen sind nach oben begrenzt, allerdings werden Krankheits- und Pflegekosten so weit entrichtet, dass eine einfache und zweckmäßige Behandlung voll finanziert werden kann. Ein Teil des Vermögens – je nach Kanton 10% bis 20% – wird als Einkommen angerechnet. Dies führt zu einem regressiven Vermögensverzehr (Übersicht 4).

Übersicht 4

Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistungen (2001)¹⁾			
Grundprinzip der Leistungsberechnung:			
anerkannte Ausgaben			
- Renteneinnahmen und Vermögensverzehr			

= max. Ergänzungsleistungs-Betrag			

1.) Jahresansätze 2001, Ausgaben (SFr.)			
<u>Alleinstehende Person zu Hause</u>		<u>Ehepaare zu Hause</u>	
Lebensbedarf	16.800	Lebensbedarf	25.200
max. Mietzins	13.200	max. Mietzins	15.000
Summe	30.000	Summe	40.200
Dazu: Krankenpflegekosten, Medikamente usw.			
2.) anrechenbare Einnahmen (SFr.)			
Totale Renteneinnahmen; des Weiteren, falls vorhanden:			
Erwerbseinkommen – 1.000 SFr. Freibetrag			
Vermögensverzehr	10% - 20%		
Liegenschaftsertrag			
Eigenmietwert / Wohnrecht			
3.) Prämienverbilligung der Krankenversicherung			
An alle Personen, deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben nicht überschreiten, wird eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien gewährt. Die Anteile werden von den Kantonen selbstständig festgelegt, allerdings setzt der Bund via Rahmengesetz gewisse Eckwerte.			
1) Die Ergänzungsleistungen werden in der Regel einmal jährlich auf Basis des laufenden Einkommens und der nachweisbaren Ausgaben mittels einer individuellen Abklärung verfügt.			
Quelle: Eigene Darstellung.			

3.2 Die berufliche Vorsorge (2. Säule)

3.2.1 Struktur der beruflichen Vorsorge

Grundlage der beruflichen Vorsorge ist ein Rahmengesetz, das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Dieses Gesetz enthält Minimalvorschriften, welche von Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen erfüllt werden müssen. Darüber hinaus besteht ein großer Spielraum zur Ausgestaltung der betrieblichen Vorsorge. Die berufliche Vorsorge, welche sich auf die Minimalvorschriften beschränkt, gilt als obligatorische Vorsorge. Die überobligatorische Vorsorge geht weiter als vom Gesetz verlangt – gegen 70% der Vorsorgeeinrichtungen sehen überobligatorische Leistungen vor.

Die Vorsorgeeinrichtungen sind rechtlich selbstständig und vom Arbeitgeber unabhängig. Die privatrechtliche und sozialpartnerschaftliche Ausrichtung der beruflichen Vorsorge schafft Raum für flexible Lösungen, welche bei einer staatlichen Versicherung schon aus finanziellen Gründen nicht möglich wären. Andererseits benachteiligt sie häufig Beschäftigte, die nicht zum festen Stamm eines Betriebes gehören.

Das Gesetz über die berufliche Vorsorge orientiert sich an der Grundidee der Äquivalenz. Solidaritäten sind nur in beschränktem Maße gegeben. Es besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Witwenrenten. Bei Ehescheidungen hat jeder Ehegatte für die gemeinsame Ehedauer Anspruch auf die Hälfte der Leistungen des Ehepartners (Schnyder 1999, S. 308).

3.2.2 Der Koordinationsabzug

In der obligatorischen Versicherung ist nicht das ganze Einkommen, sondern nur der so genannte koordinierte Lohn (zwischen unterem und oberem Grenzlohn) versichert. Kleinere Einkommen gelten als durch die AHV genügend abgesichert, eine einseitige und durchaus umstrittene Sicherungsphilosophie (vgl. unten). Der untere Grenzlohn entspricht der einfachen Maximalrente der AHV, der obere Grenzlohn beträgt das Dreifache dieses Betrages (Abbildung 3).

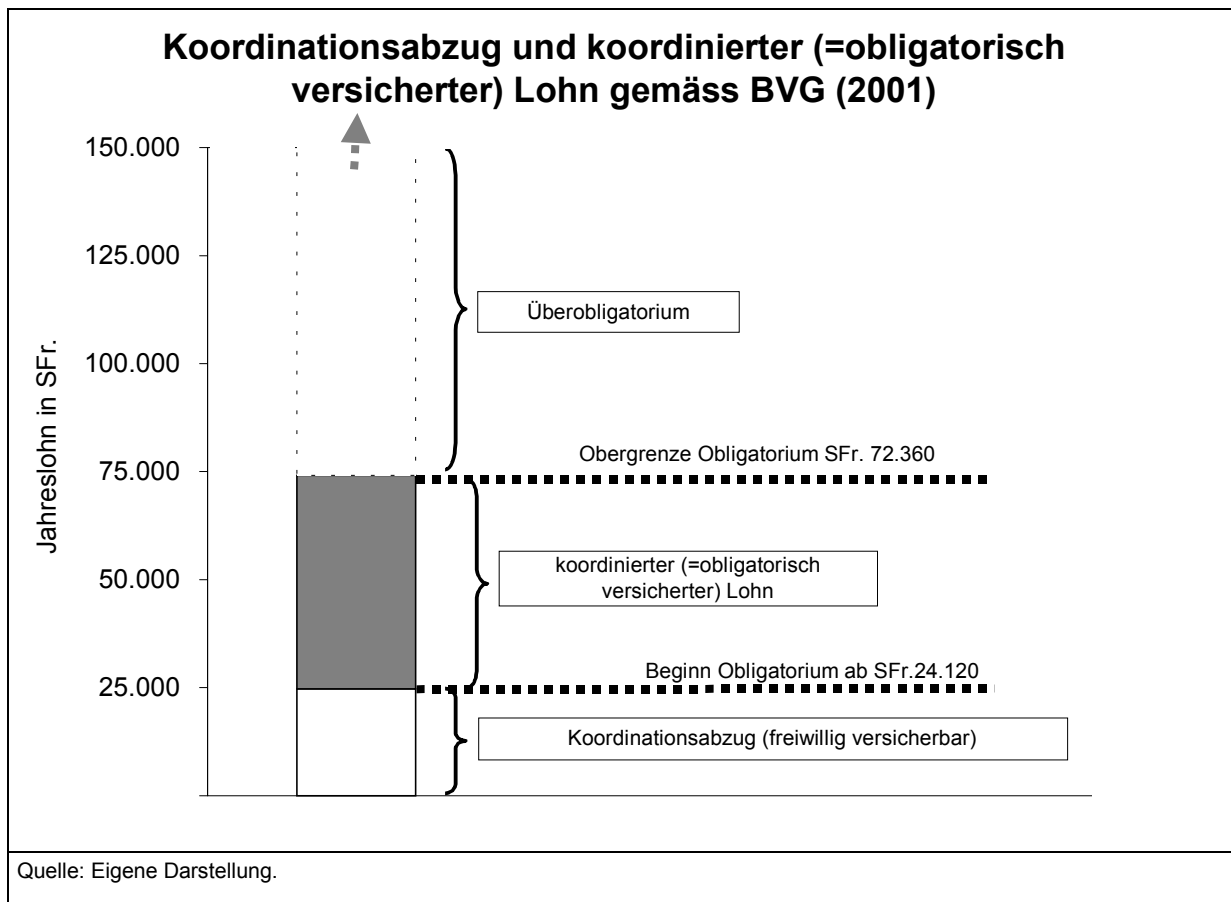
Den in der beruflichen Vorsorge Versicherten wird jährlich ein Betrag gutgeschrieben (Altersgutschriften), der sich in Prozenten des so genannten koordinierten Lohnes bemisst und bei durchschnittlich etwa 12% dieses Lohnanteils liegt. Personen mit weniger als SFr. 24.720 Einkommen sind nicht obligatorisch versichert. Aber auch Personen mit einem leicht höheren Einkommen von beispielsweise SFr. 30.000 oder SFr. 35.000 werden – im Vergleich zu Personen mit höherem Einkommen – nur unterproportional versichert. Der fixe Koordinationsabzug entfaltet seine rentenschmälernde Wirkung weit über den Kreis der Nichtversicherten hinaus.

Erwähnenswert ist, dass die Lohnbestandteile oberhalb des Obligatoriums fast in allen Vorsorgeeinrichtungen mitversichert werden.

Die Versicherungsqualität in der beruflichen Vorsorge, insbesondere die Höhe der Prämien des Arbeitgebers und die Leistungen im „Risikoteil“ der Kassen (Vorsorge bei Tod und Invalidität) hängt häufig mit der Größe des Betriebes oder mit dem Durchschnittslohn der Branche zusammen. „Gute Kassen“ leisten für ihre Beschäftigten Beiträge zwischen 15% und 25% der koordinierten Löhne. Gerade diese leistungsfähigen Vorsorgeeinrichtungen sorgen häufig freiwillig auch dafür, dass die Empfänger kleinerer Löhne entsprechend ihrem vollen Erwerbseinkommen mitversi-

chert werden. Es hat sich eine reichhaltige Praxis entwickelt, wie der offizielle Koordinationsabzug korrigiert wird (vgl. Kapitel 6.3).

Abbildung 3



3.2.3 Freizügigkeit beim Stellenwechsel

Da die 2. Säule auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht, bildet die Mitnahme des Vorsorgekapitals („Altersgutschriften“ und überobligatorisches Deckungskapital) ein wichtiges Element der Leistungssicherheit, besonders im Hinblick auf die zunehmende Mobilität.

Personen, die häufig die Stelle wechselten, hatten bis zum Jahre 1985 mit erheblichen Freizügigkeitsverlusten zu rechnen, denn beim Kassenwechsel durften nur gerade die geleisteten Arbeitnehmerbeiträge juristisch abgesichert an den neuen Arbeitsplatz mitgenommen werden, meistens jedoch gar nicht oder nur zu einem schlechten Zinssatz verzinst (Rechsteiner 1986). Die paritätisch geleisteten Arbeitgeberbeiträge gingen (bei kurzen Arbeitsverhältnissen) ganz oder (bei Betriebszugehörigkeit von über fünf Jahren) zum großen Teil verlustig. Erst bei einer Betriebszugehörigkeit von 30 Jahren konnte der volle Anspruch auf das Deckungskapital rechtlich abgesichert geltend gemacht werden.

Beschäftigte in flexiblen Arbeitsverhältnissen mussten damit rechnen, bei wiederholtem Stellenwechsel gleich mehrmals die Ansprüche auf Arbeitgeberbeiträge zu verlieren. Für flexible Arbeitsformen ist die Freizügigkeitsleistung der häufigste Versicherungsanspruch. Erst mit dem Freizügigkeitsgesetz (1995) wurde die Rechtsstellung dieser Versicherten grundlegend verbessert. In Kassen mit Beitragsprimat (beitragsdefinierte Systeme) ist nun der Anspruch auf das gesamte Deckungskapital inkl.

Mindestverzinsung beim Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung übertragbar. Verloren gehen indessen die über die Mindestverzinsung (4%) hinausgehenden Kapitalerträge oder Kursgewinne auf dem Vorsorgevermögen; sie können bei Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung nicht beansprucht werden.

In den so genannten Leistungsprimat-Kassen (leistungsdefinierte Systeme) mit besonders guten Altersleistungen sind die Benachteiligungen für flexible Arbeitsverhältnisse erheblich größer als in Kassen mit Beitragsprimat. Hier richtet sich der Anspruch auf Arbeitgeberbeiträge nach dem Alter der Versicherten und nach der Höhe der vom Arbeitnehmer geleisteten Versicherungsbeiträge, die nach einem bestimmten Verfahren aufgewertet werden (Freizügigkeitsgesetz Art. 17). Das Vorsorgekapital von jüngeren Beschäftigten wird so nur zu einem kleinen Teil mitgegeben, d.h. es treten nach wie vor erhebliche Verluste bei Stellenwechseln auf. Allerdings ist auch in der Schweiz der Trend zur Umstellung auf beitragsdefinierte Systeme nicht zu übersehen (Bundesamt für Statistik 2000a).

3.2.4 Administration

Die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung bestimmt das Reglement der Kasse, vereinbart das Vorsorgeniveau und beschließt über alle anderen Fragen, namentlich die Durchführungsstelle, die Festlegung des Koordinationsabzuges, die Prämienhöhe, die Anlagestrategie, die Verwendung von freien Reserven, usw. Die Durchführung der beruflichen Vorsorge erfolgt dezentral, durch autonome Pensionskassen (rechtlich selbstständige Rechtsträger) oder bei Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen von Lebensversicherungsgesellschaften oder Gemeinschaftseinrichtungen der Sozialpartner.

Hohe Intransparenz herrscht bei den Verwaltungskosten, obschon ihre Offenlegung und die Information über die Gewinn- und Vermögensverhältnisse vorgeschrieben ist (BVG Art 65 Abs. 3). Es bleibt weitgehend unklar, in welchem Ausmaß die Erträge durch Verwaltungsgebühren geschmälert werden und wie viel Geld schließlich an die Versicherten weitergegeben wird.

3.2.5 Leistungen der berufliche Vorsorge

Die Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule funktionieren nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Während der Beitragszeit wird im anwartschaftlichen Verfahren ein Kapitalstock angespart, der bis zum Rentenalter ein Mehrfaches des letzten Lohnes vor der Pensionierung beträgt. Dieser Kapitalstock wird im Rentenalter wieder aufgezehrt. Der Kapitalstock wächst mit den Zinsen; die Kaufkraft des Deckungskapitals wird aber gleichzeitig durch die Teuerung geschmälert. Die reale Rendite ist ex ante nicht genau bekannt.

Steigt der Lohn während der Erwerbszeit stark an, kann der Sicherungsgrad nur erhalten werden, indem Nachzahlungen zum Ausgleich für fehlende Beiträge geleistet werden. Hohe Erträge auf das Kapital erhöhen umgekehrt die Leistungsfähigkeit der Pensionskassen. Rechtlich gesehen liegt es im Ermessen der Kassenorgane, für welche Zwecke die überschüssigen Zinserträge verwendet werden, namentlich

- für einen Teuerungsausgleich für die laufenden Renten,
- für die Häufung zusätzlicher Kapitalien der Aktiven,
- für die Senkung der Beiträge,
- für die Bildung von freien Reserven.

Obligatorisch für die Altersvorsorge versichert ist der Lohn ab Lebensalter 25 bis Alter 65.⁶ Das BVG sieht vor, dass bei lückenloser Beitragskarriere von 40 Jahren ein Alterskapital von 500% des koordinierten Lohnes angespart wird. Die obligatorischen Gutschriften für die Bildung des Alterskapitals (sog. Altersgutschriften) werden nach Alter gestaffelt. Tabelle 1 zeigt die minimalen Altersgutschriften, bezogen auf den koordinierten Lohn.

Tabelle 1

Obligatorische Altersgutschriften pro Jahr nach Altersklassen (BVG Art. 16)		
Altersgruppe in Jahren		Altersgutschrift pro Jahr in % des koordinierten Lohnes
Männer	Frauen ¹⁾	
25-34	25-32	7
35-44	33-42	10
45-54	43-52	15
55-64	53-63	18

1) Eine Angleichung der Beitragsjahre der Frauen an jene der Männer wird derzeit im dringlichen Verfahren umgesetzt.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Alterssparkapital (Sollgröße 500% des koordinierten Lohnes) wird im Rentenalter mit dem Umwandlungssatz von derzeit 7,2% in eine Mindestrente umgerechnet. Ein Teuerungsausgleich ist nicht vorgeschrieben.

Ein versicherter Reallohn von SFr. 10.000 jährlich führt entsprechend der Goldenen Regel (2% Teuerung, 2% Lohnkarriere, 4% Mindestverzinsung) im Alter 65 zu einem realen Alterskapital von SFr. 50.000; multipliziert mit dem Umwandlungssatz von 7,2% resultiert eine minimale Jahresrente von SFr. 3.600 bzw. SFr. 300 pro Monat.

Die effektive Vorsorge übersteigt in den meisten Kassen die Mindestvorsorge deutlich. Im Einzelnen regelt das jeweilige Kassenreglement die Rentenansprüche. Bei Weitem nicht alle Kassen praktizieren einen gestaffelten Beitragssatz. Viele Kassen, insbesondere jene nach Leistungsprimat, erheben lineare (einheitliche) Beiträge für alle Versicherte, die zwischen 15 und 25% des koordinierten Lohnes liegen, wobei der Arbeitgeber stets mindestens die Hälfte, häufig zwei Drittel oder mehr der Kosten trägt.

Das Kapital der schweizerischen Rentenkassen ist in den letzten 25 Jahren von gut 50 auf ca. 500 Mrd. SFr. angewachsen und übersteigt inzwischen das Bruttoinlandprodukt. Die hohe Sparquote der Schweiz führt zu erheblichen Ungleichgewichten zwischen Ersparnis und Investitionen (Rechsteiner 1998, S. 122-155; Rechsteiner 2000, S. 113-115). Das makroökonomische Gleichgewicht wird über Kapitalexperte hergestellt, die im langjährigen Mittel 6% des Bruttoinlandproduktes erreichen. Die forcierte Kapitalbildung dürfte sich nach dem Jahre 2025 abschwächen, da dann die ganze Eintrittsgeneration das Obligatorium der 2. Säule voll durchlaufen haben wird.

Die heute entrichteten Leistungen der beruflichen Vorsorge sind im Verhältnis zu den laufenden erbrachten Beiträgen noch klein, weil viele der heute Betagten nur während eines Teils ihrer Erwerbskarriere Beiträge leisteten.

⁶ Die Risikoversicherung der Risiken Tod und Invalidität beginnt bereits mit 18 Jahren.

3.2.6 Zusammensetzung der Rentnereinkommen

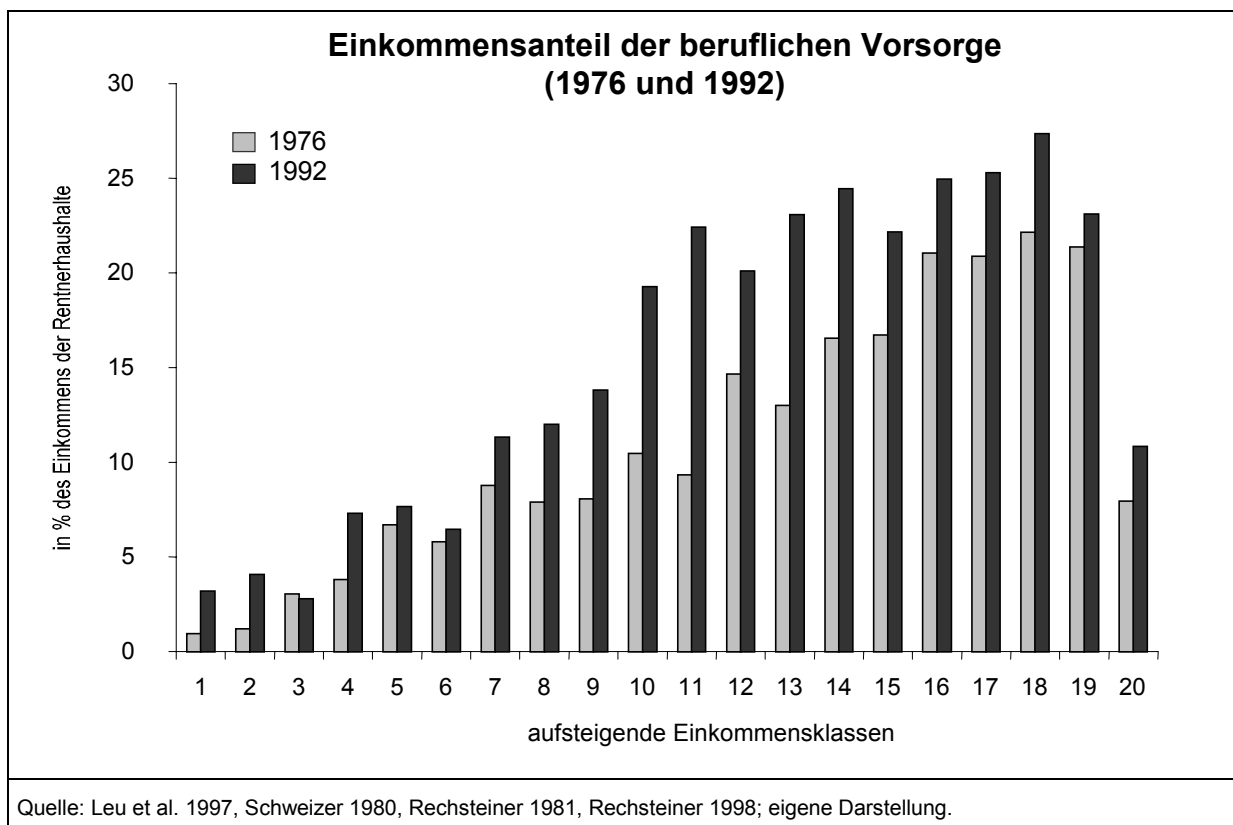
Für die Mehrheit der Rentnerhaushalte ist die AHV die dominante Einkommensquelle und sichert über 50% der Alterseinkommen. Im Durchschnitt aller Rentner beläuft sich die AHV-Rente auf 37% der Alterseinkünfte. Es folgen die Vermögenserträge (30%) und die Pensionen der beruflichen Vorsorge (18%).

Die Bedeutung der AHV gemessen am Gesamteinkommen im Alter ist für die oberen Einkommensschichten zwar rückläufig. Allerdings genießt die AHV wegen der gesetzlichen Indexierung der Leistungen auch bei den Beziehern hoher Einkommen eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.

Erst im Jahre 2025 haben alle dann 65-Jährigen die volle Beitragszeit des BVG-Obligatoriums durchschritten. Erst dann entfaltet die berufliche Vorsorge ihre vollen Leistungen.

Vergleicht man die Einkommen der Rentnerhaushalte aus der beruflichen Vorsorge 1976 und 1992 (Abbildung 4), so zeigt sich, dass trotz Einführung des BVG-Obligatoriums der Anteil der Renten aus der 2. Säule in den untersten Einkommensklassen gering bleibt. Diese Lücke ist teils auf den Koordinationsabzug, teils auf den Effekt der Eintrittsgeneration zurückzuführen. Die 2. Säule in ihrer heutigen Konzeption ist offensichtlich eine Einrichtung für den oberen Mittelstand.

Abbildung 4



3.3 Die 3. Säule

Die 3. Säule ist die individuelle Ergänzung zur 1. (AHV, IV, EL) und zur 2. Säule. Während AHV/IV und berufliche Vorsorge kollektiv und weitgehend obligatorisch ausgestaltet sind, können in der freiwilligen 3. Säule Leistungsziel und Finanzierung

selbstständig bestimmt werden, die Ansprüche sind im Gegensatz zur 2. Säule vererblich.

Die 3. Säule wird daher auch als Selbstvorsorge bezeichnet. Für Selbstständige, die nicht im Rahmen der beruflichen Vorsorge versichert sind, ist sie von grundlegender Bedeutung. Der Bund fördert seit 1985 in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge durch steuerliche Maßnahmen.

Seit dem 1.1.1985 werden innerhalb der dritten Säule zwei grundsätzlich verschiedene Formen der Vorsorge unterschieden: Die gebundene und die freie Selbstvorsorge.

3.3.1 Gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a)

Die gebundene Selbstvorsorge besteht seit 1985. Sie hat entweder die Form eines gebundenen Vorsorgekontos (Banksparen) oder einer gebundenen Vorsorgepolice (Versicherungssparen). Außerdem ist es möglich, Anteilscheine eines Anlagefonds zu erwerben, der den Anlagevorschriften der beruflichen Vorsorge genügt.

Bund und Kantone begünstigen die Säule 3a seit 1987 steuerlich. Dies hat für Bund und Kantone Steuerausfälle in Milliardenhöhe zur Folge. Je nachdem, ob eine Person bei einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge versichert ist oder nicht, sind die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten unterschiedlich hoch.

Vor dem Vorsorgefall (Alter, Invalidität, Versorgertod) gibt es nur wenige Möglichkeiten, über das angesparte Kapital zu verfügen: Die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, die Auswanderung, der Einsatz zur Wohneigentumsfinanzierung inkl. Rückzahlung von Hypotheken sowie der Einkauf in die 2. Säule (Art. 3 BVV3).

Die Säule 3a kann für Selbstständige und Arbeitnehmer, welche nicht in der 2. Säule versichert sind, die berufliche Vorsorge ersetzen. Maximal 20% des Erwerbseinkommens können bis zu einem festen Grenzbetrag (2001: SFr. 29.664) steuerfrei in die Vorsorge fließen. Nicht erwerbstätigen Personen (z. B. Frauen oder Männern mit Erziehungs- und Betreuungspflichten) ist die gebundene Vorsorge jedoch verschlossen.

Über das Guthaben aus der Säule 3a darf frühestens 5 Jahre vor der Altersgrenze verfügt werden oder bei Risikoeintritt (Invalidität/Versorgertod). Bei der Auszahlung werden diese Mittel analog zur beruflichen Vorsorge besteuert. Die in der gebundenen Vorsorge gesparten Mittel machen mehr als 10% der jährlichen Spartätigkeit der privaten Haushalte aus.

Die im Rahmen der Säule 3a für die Vorsorge eingesetzten Mittel stiegen seit 1987 schnell an; 1996 lag das Vermögen der gebundenen Vorsorge bereits bei fast 25 Mrd. SFr. Pro Erwerbstätigem wurden somit rund 1.000 SFr. auf ein Vorsorgekonto bezahlt, wobei vorab die oberen Einkommen von diesem Instrument der Altersvorsorge Gebrauch machen dürften (Bundesamt für Statistik 2000a, S. 183).

Die Zahl der Vorsorgekonten bei Banken und Versicherungen belief sich 1998 auf 1,466 Mio. Mithin hat somit rund jede dritte erwerbstätige Person von der 3. Säule (Säule 3a) schon Gebrauch gemacht. (Queisser/Vittas 2000a, S. 61)

3.3.2 Freie Selbstvorsorge (Säule 3b)

Die freie Selbstvorsorge besteht aus privatem Sparen und Versichern, inkl. Bildung von Wohneigentum. Privates Sparen und Versichern dienen nur teilweise der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Die Ersparnisse können jederzeit zu beliebigen

gen Zwecken aufgelöst werden. Bund und Kantone gewähren bei der Einkommensbesteuerung teilweise Abzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen. Gegenüber der gebundenen Vorsorge genießt die freie Selbstvorsorge jedoch eine geringere steuerliche Begünstigung. Das im Rahmen der freien Vorsorge gesparte Kapital dürfte 1 bis 2 Billionen SFr. ausmachen (Eidgenössisches Departement des Innern 1995, S. 15).

3.4 Steuerliche Behandlung der 2. und 3. Säule

In der Schweiz können die Beiträge für die 2. Säule voll vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, während die Leistungen besteuert werden. Praktisch führt dies vor allem für hohe Einkommen zu Privilegierungen im Rahmen der 2. und der 3. Säule (gebundene Selbstvorsorge), während Personen mit niedrigen Einkommen und diskontinuierlichen Erwerbsbiografien eher wenig begünstigt werden.

Die Vorteile, die aus der 2. und in der 3. Säule im Vergleich zu anderen Vermögen erwachsen, können wie folgt beschrieben werden:

- Zuwendungen an die 2. und die 3. Säule sind vom steuerpflichtigen Einkommen voll abzugsfähig; dies mindert die Steuerprogression in den Erwerbsjahren, besonders bei hohen Einkommen, weil beim Rentenbezug in der Regel niedrigere Einkommen anfallen.
- Kapitalisierte Rentenanwartschaften (2. Säule) und Kapital in der 3. Säule sind über Jahrzehnte von Vermögenssteuern befreit.
- Kursgewinne, Zins und Zinseszinsen aus dem Vorsorgevermögen unterliegen keiner Ertragssteuer.
- Bei der Auszahlung der Vorsorgekapitalien und -renten bestehen unterschiedliche steuerliche Vergünstigungen je nach Wohnkanton. Für höhere Einkommen kann besonders mittels Kapitalauszahlungen zum Sondersatz die steuerliche Belastung signifikant gesenkt werden.

3.5 Das Zusammenspiel der drei Säulen

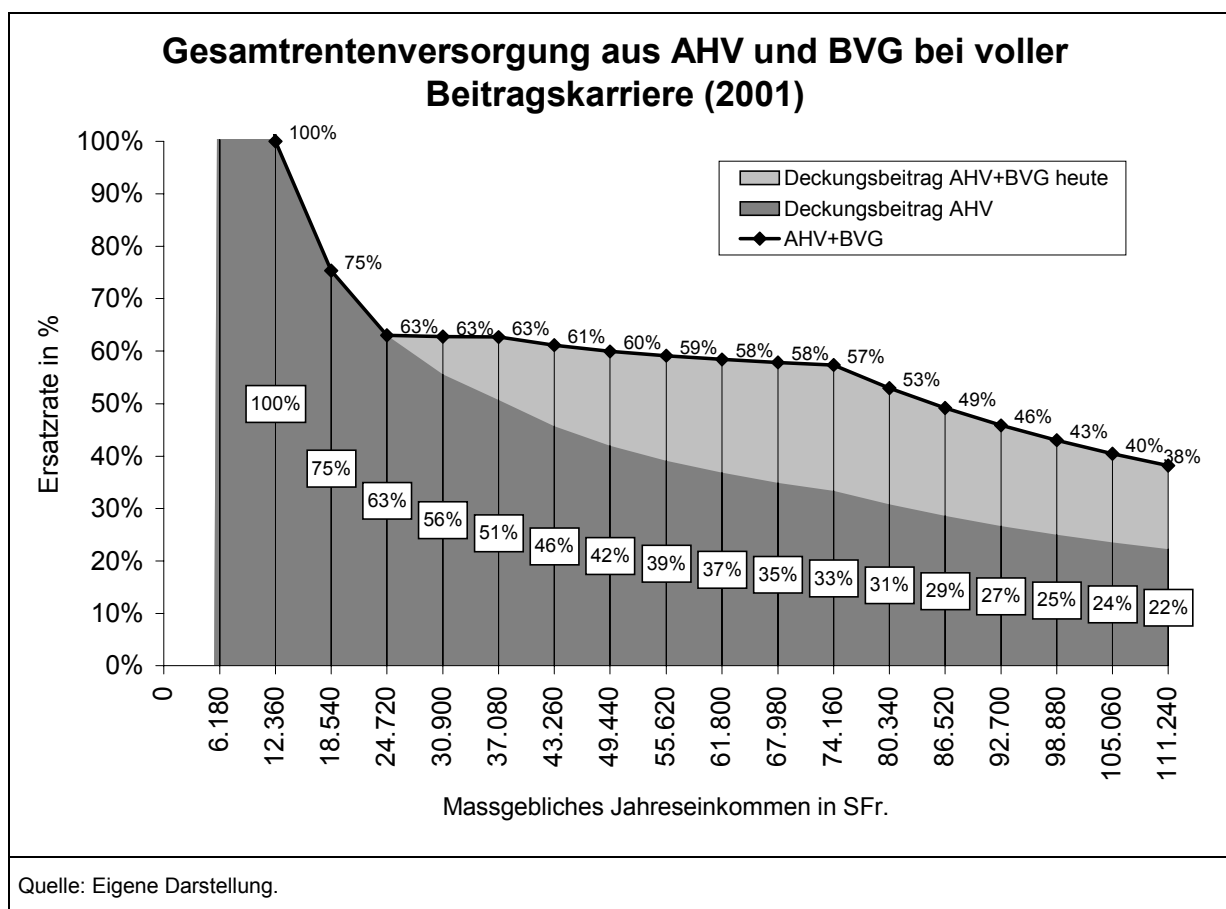
Die Gesamt-Rentenversorgung aus AHV und BVG erreicht heute bei voller Beitragskarriere von 40 Jahren für die unselbstständigen Einkommen zwischen SFr. 24.720 und SFr. 50.000 und damit über 60% des früheren Durchschnittseinkommens (Abbildung 5). Nicht zu übersehen sind indessen gewisse Leistungsschwächen des Systems, die sich in Abweichung von den idealen Modellvorstellungen ergeben:

- Unterbrechungen in der Erwerbsbiografie führen zu einer Schmälerung des Einkommens und damit der BVG-Altersgutschriften und der AHV-Versicherungsansprüche. Zwar kennt die AHV bei Kindererziehung oder Betreuung von Pflegebedürftigen den Mechanismus der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften; in der beruflichen Vorsorge fehlt jedoch eine entsprechende Kompensation fehlender Beitragsjahre.
- Bei Teilzeitarbeit wird der Sicherungsgrad wegen des Koordinationsabzuges überproportional herabgesetzt. Teilt sich ein Paar die unbezahlte Erziehungsarbeit, wird nicht derselbe Sicherungsgrad erreicht wie bei einer Vollzeitbeschäftigung eines der beiden Elternteile.
- Ein Mechanismus, der der individuellen Erwerbskarriere bei Lohnanstieg Rechnung trägt, existiert in der obligatorischen beruflichen Vorsorge nicht. Steigt das

Einkommen dank Lohnerhöhungen, dann stehen diesen individuellen Lohnfortschritten keine Rentenverbesserungen entgegen – außer in Form der Mindestverzinsung der Altersgutschriften. Übersteigt der individuelle nominelle Lohnfortschritt den Mindestzinssatz von 4%, dann sinkt der Sicherungsgrad.

- Die Verteilung von Zinsüberschüssen ist im BVG gesetzlich nicht geregelt. Der Stiftungsrat der Vorsorgeeinrichtung hat zu bestimmen, was mit diesen Mitteln geschieht. Es entsteht ein gewisser Verteilungskampf zwischen dem Teuerungsausgleich für die Altersrenten, einer Erhöhung der individuellen Altersguthaben der Aktiven und den Beitragsreduktionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Abbildung 5



Insgesamt ergänzen sich die drei Säulen: Die im Umlageverfahren finanzierte 1. Säule garantiert ein hohes Maß an Umverteilung und einen gesetzlich garantierten Teuerungsausgleich. Die Umverteilung ist am höchsten bei den Ergänzungsleistungen und bei der Sozialhilfe, gefolgt von der AHV (Suter/Mathey 1997, S. 21). Die 2. Säule stellt ein stark äquivalenzorientiertes Sicherungssystem dar, das zwar keinen garantierten Teuerungsausgleich, dafür aber eine Mindestverzinsung kennt. Die 3. Säule ist stark auf die individuellen Möglichkeiten der Erwerbstätigen ausgerichtet und sichert den Zusatzbedarf, der von Fall zu Fall der Finanzierung einer vorgezogenen Rente, der steuerbegünstigten Finanzierung von Wohneigentum oder der Zusatzvorsorge im Sinne einer „eisernen Reserve“ dient (Übersicht 5).

Übersicht 5

Strukturelle Charakteristika der drei Säulen			
	1. Säule: AHV	2. Säule: berufliche Vorsorge	3. Säule: private Vorsorge
Finanzierungsverfahren	Umlageverfahren	Kapitaldeckungsverfahren mit Obligatorium	Kapitaldeckungsverfahren
Rentenanpassung	Anpassung der Renten an Preise/Löhne kein Problem	Teuerungsausgleich auf Renten nicht garantiert	Teuerungsausgleich auf Renten nicht garantiert
Flexibilität bezüglich neuer sozialer Probleme	Anpassung an neue Bedürfnisse jederzeit möglich	geringe Flexibilität, Übergangszeit von 40 Jahren	geringe Flexibilität, Übergangszeit von 40 Jahren
Langfristige Stabilität	Kein Risiko der Vermögensentwicklung	Möglichkeit der Vermögensvernichtung durch ökonomische Krisen stellt System in Frage	Möglichkeit der Vermögensvernichtung durch ökonomische Krisen stellt System in Frage
Effizienz	Niedrige Verwaltungskosten	Hohe Verwaltungskosten	Hohe Verwaltungs- und Werbekosten
Finanzielle Transparenz	Einfaches und transparentes System	Kompliziert, noch zu wenig transparent	Verwaltungskosten noch sehr undurchsichtig
Einfluss auf Verhältnis Beiträge/Renten	Lebenserwartung Lohnzuwachsrate, Altersstruktur	Lebenserwartung Zinsen	Lebenserwartung Zinsen
Verteilungswirkung	Sozialer Ausgleich	Geringe Umverteilungswirkung	Begünstigung Bessergestellter
Quelle: Eigene Darstellung.			

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das finanzielle Volumen der drei Säulen sehr unterschiedlich ist. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, entfielen im Jahr 1998 über 50% der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge auf die 2. Säule und gut 40% auf die 1. Säule, aber weniger als 10% auf die 3. Säule (Säule 3a).

Tabelle 2

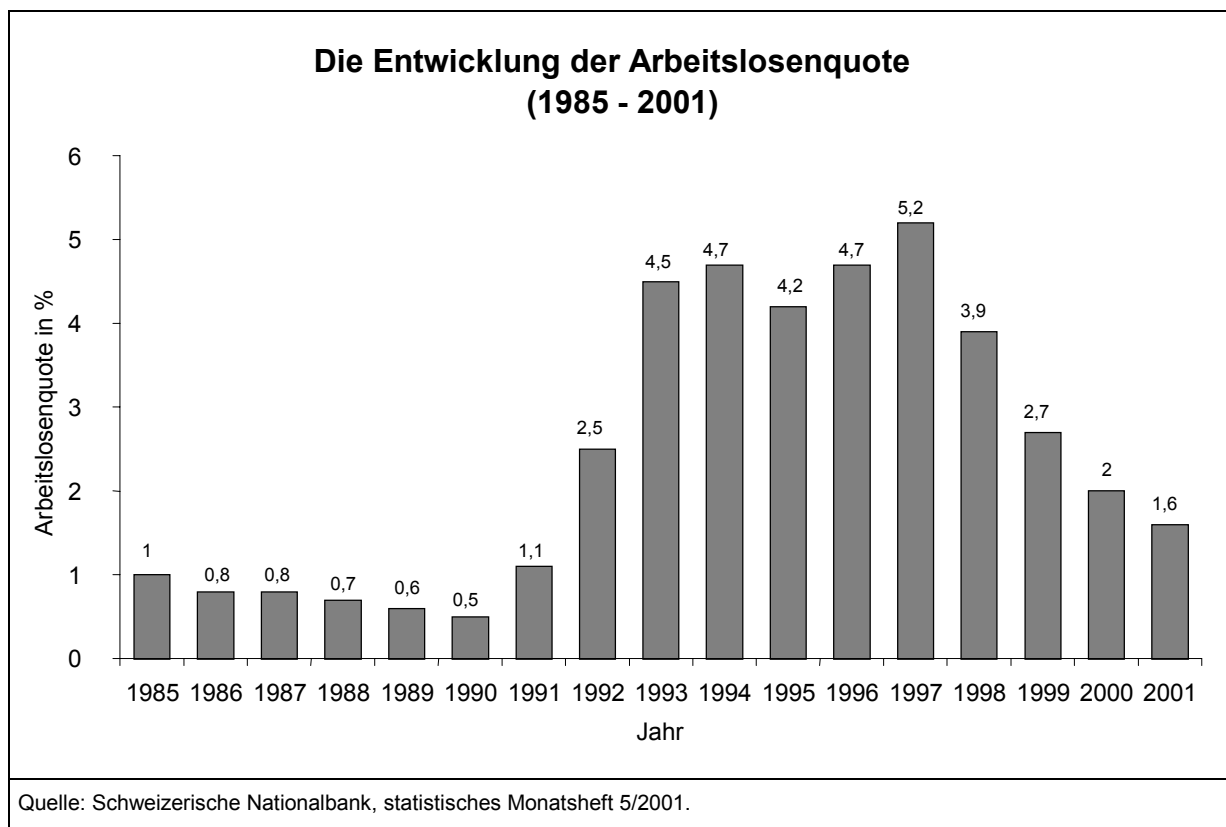
Drei-Säulen-System: Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (1998)		
	Mrd. SFr.	in %
1. Säule	19	40,4
2. Säule	24	51,1
3. Säule (3a, gebundene Vorsorge)	4	8,5
Insgesamt	47	100
Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung 2000; Queisser/Vittas 2000a, S. 61.		

4. Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz – Ursachen und Trends

4.1 Flexibilisierung der Beschäftigung und wirtschaftspolitisches Umfeld

In den 90er Jahren erlebte die Schweiz die bisher größte und längste wirtschaftliche Stagnation seit dem 2. Weltkrieg. Die Arbeitslosigkeit stieg zeitweise auf über 5% (1997), was für die Schweiz als außergewöhnlich gilt. In jüngster Zeit schwächte sich die Arbeitslosenquote wieder auf unter 2% ab (Abbildung 6).

Abbildung 6



Die Konkurrenz neuer Anbieter aus aufstrebenden Industrienationen mit deutlich niedrigeren Löhnen ist auch in der Schweiz spürbar. Der Grundsatz, wonach der wirtschaftliche Wettbewerb möglichst nicht auf der Ebene des Kostenfaktors Arbeit ausgetragen werden soll, ist während der Stagnationsjahre ins Wanken geraten. Die traditionell von Kooperation und Friedensverträgen geprägten Sozialpartnerbeziehungen haben in den 90er-Jahren gelitten.

Es war in manchen Bereichen nicht mehr möglich, soziale Errungenschaften durch ein faires Zusammenwirken der Sozialpartner auf gesetzlichem Wege zu verbessern. Grundlegende Postulate wie die überfällige Schaffung einer Mutterschaftsversicherung oder die Einbeziehung von Niedriglöhnen in die berufliche Vorsorge wurden abgelehnt oder blieben lange Zeit blockiert. Umgekehrt wurden aber auch mehrere Gesetzesänderungen, die das bisherige Leistungsniveau grundlegend in Frage stellten, in Referendumsabstimmungen verworfen. So verweigerte eine Mehrheit der Stimmen ihre Zustimmung zur Kürzung der Invalidenrenten, zu Leistungsreduktionen im Arbeitslosenversicherungsgesetz und zur Deregulierung der Schutzbestimmungen im Arbeitsrecht.

Die Renten für die wachsende ältere Generation konnten dank steigender Produktivität in der Vergangenheit nicht nur problemlos finanziert, sondern kontinuierlich erhöht werden. Steigender Wohlstand hat den Bedarf nach gesetzlich garantierten Sicherungsansprüchen nicht etwa vermindert, sondern vermehrt. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer stetig ansteigenden Lebenserwartung, die in der Schweiz derzeit für Männer auf 76,6, für Frauen auf 82,4 Jahre beziffert wird⁷ (Bundesamt für Statistik 2001, S. 13).

Liberalisierung und Flexibilisierung werden heute in einem Arbeitsmarkt gefordert, der den Ansprüchen an den Weltmarkt genügen soll. Transnationale Unternehmen agieren global und verlegen ihre Betriebe über die Grenzen, wenn dies Kostensenkungen ermöglicht. Das führt tendenziell zu einer Schwächung der nationalen Sozialgesetzgebungen und der sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen. Allerdings war die Schweiz in ihren Wirtschaftsbeziehungen stets stark außenorientiert. Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und der Faktormobilität beinhaltet insofern keine neuen Fakten, die sich völlig von der bisherigen Entwicklung unterscheiden.

Der Produktivitätsfortschritt trug stets Problem und Lösung zugleich in sich. Er machte Arbeit überflüssig und half andererseits, Nichtarbeit wirtschaftlich zu verkraften. Rückbau und Modernisierung der strukturschwachen Branchen (Landwirtschaft, Tourismus, Straßenbau) verbesserten die Wettbewerbsfähigkeit und setzten zusätzliche Arbeitskräfte frei, die in produktiveren Sektoren tätig wurden. Anpassungsprozesse verlaufen aber oft schmerzhaft – mit sektoriellen Krisen und Arbeitslosigkeit.

Die periodischen Krisenerscheinungen führen zur politischen Forderung an die Arbeitnehmer, sich durch vermehrte berufliche, geografische und zeitliche Mobilität den neuen Verhältnissen anzupassen, um auf diesem Wege unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu senken. Die Zunahme flexibler Arbeit bringt – wo sie auf freiwilligen Verträgen und Mobilität beruht – einen zusätzlichen Freiheitsgrad, der dazu beitragen kann, Krisenerscheinungen abzufedern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen.

Mit der Zunahme flexibler Arbeit steigt aber der Bedarf nach sozialen Regelwerken, die den Erfordernissen verstärkter Mobilität Rechnung tragen. Strukturwandel und vermehrte Mobilität sollen nicht der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse Vorschub leisten. Der vorrangige Zweck des Sozialversicherungsrechtes lag schon immer darin, die Arbeitnehmerschaft in eine stärkere Position als Sozialpartner zu versetzen, damit sie nicht auf Gedeih und Verderb den Marktkräften ausgeliefert sind.

Während der Nachkriegszeit wurde die Alterssicherung vorwiegend auf die Sicherheit von männlichen Erwerbspersonen mit nicht erwerbstätigen Ehegattinnen ausgerichtet. Ziel der traditionellen Sozialpolitik war der Abbau der „klassischen“ Armutsrisiken: So sichert sie Alters- und Hinterlassensein, Unfall, Krankheit, Invalidität sowie zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmer mit durchgehender Beitragskarriere. Wie aus der nationalen Armutsstudie hervorgeht, deckt dieses erwerbsbezogene, auf die Normbiografie ausgerichtete Sicherungsmodell neue Armutsrisiken wie Familienlasten sowie Unterstützungspflichten (z. B. Alleinerziehende, Alimentepflichtige), Einkommensschwäche durch Niedriglohn (working poor) und Langzeitarbeitslosigkeit nur sehr begrenzt ab, und Knöpfel (1999, S. 280) hält fest, dass der Anteil der Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien und in flexiblen Arbeitsverhältnissen unter den working poor besonders stark vertreten ist.

⁷ Lebenserwartung bei Geburt, nur in der Schweiz registrierte Todesfälle.

Erst in jüngerer Zeit wird der Stellung der Nichterwerbstätigen und der Teilzeitbeschäftigten vermehrte Aufmerksamkeit zuteil, und es wurden mit dem Freizügigkeitsgesetz (1995) sowie dem Rentensplitting und den Erziehungsgutschriften in der AHV (1997) Bedingungen geschaffen, die flexibleren, diskontinuierlicheren Erwerbsbiografien vermehrt Rechnung tragen.

4.2 Ungenügender Versicherungsschutz bei diskontinuierlichen Erwerbsbiografien

Das herkömmliche Modell einer kontinuierlichen Vollzeitbeschäftigung des Familienvorstands verliert auch in der Schweiz zunehmend an Bedeutung. Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung werden für einen immer größeren Teil der Bevölkerung zur Regel.

Dies ist der Grund, warum der Sozialhilfe als letztem „Auffangnetz“ eine steigende Bedeutung zukommt. Die Sozialhilfe übernimmt immer häufiger die Funktion einer Grundsicherung für Personen, die durch Leistungen im Rahmen des Sozialversicherungssystems nicht oder nur ungenügend abgesichert sind. Die gesellschaftliche Entwicklung zu individuelleren Lebensformen (kleinere Familien, mehr kinderlose Paare, hohe Scheidungsrate, mehr Einelternfamilien und Einpersonenhaushalte) führt tendenziell dazu, dass die familiären Netze schrumpfen. Die geringere Stabilität von Partnerschaften und Familien kann mit einer Zunahme von materiellen Notlagen einhergehen. Von dieser Entwicklung sind insbesondere Personen betroffen, welche schwerem Haus- und Erziehungsarbeit leisten, wie beispielsweise Alleinerziehende. Da Haus- und Erziehungsarbeit immer noch überwiegend von Frauen geleistet wird und die Sozialversicherungen immer noch überwiegend an die Erwerbsarbeit angebunden sind, besteht auch nur ein geringer Anreiz für Männer, vermehrt Hausarbeit auf Kosten von Erwerbsarbeit zu übernehmen. Zudem werden schlecht qualifizierte Arbeitskräfte (oft Frauen) als Teilzeitangestellte oder in unsicheren Stellen beschäftigt, die nur einen geringen Schutz bieten.

Aufgrund der anhaltenden Entwicklungstendenzen auf den Arbeitsmärkten (Flexibilisierung der Arbeitszeit, Zunahme von Teilzeitarbeit, Zunahme von Leistungselementen und verstärkte Segmentierung des Lohnniveaus entlang der beruflichen Qualifikation) werden für verschiedene Bevölkerungsgruppen Risiken entstehen, die im gegenwärtigen Sozialversicherungssystem nicht oder nur ungenügend gesichert sind. Davon sind insbesondere schlecht qualifizierte Erwerbstätige mit geringem Einkommen sowie Langzeitarbeitslose, ausgesteuerte Arbeitslose mit ihren Familien und überproportional Frauen betroffen (Bundesamt für Statistik 1998).

Problematisch ist diese Entwicklung aus verschiedenen Gründen:

- Erstens werden die sozialen Sicherungssysteme auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene als subsidiäre Netze stark belastet.
- Zweitens bieten die Bedarfsleistungen nicht die gleiche Garantie wie Sozialversicherungsleistungen: Jeder Kanton verfügt über ein eigenes Sozialhilfe- bzw. Fürsorgerecht, das auf kommunaler Ebene uneinheitlich vollzogen und organisiert werden kann. Durch fehlende Transparenz und die große Vielfalt an Institutionen entstehen ungleiche Behandlungen gleicher Fälle.
- Drittens besteht eine Hemmschwelle für den Bezug von Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe). Viele alte, verwitwete und invalide Menschen leben bescheiden, doch das Rentensystem (zusammen mit den Ergänzungsleistungen) garantiert ihnen das Existenzminimum. Leistungen, die diesen Menschen eigent-

lich zustehen würden, werden aber vielfach nicht beansprucht (verdeckte Armut, vgl. Kapitel 3.1.4).

- Viertens bedürfen von Armut Betroffene nicht nur materieller Unterstützung, sondern auch zielgruppenspezifischer Verbesserungen und Interventionen in den verschiedensten Lebensbereichen und -bedingungen.

Die gestiegenen Fallzahlen und die veränderten und komplexen Problemzusammenhänge stellen daher neue Anforderungen an die Sozialhilfe, denen sie im Rahmen der heutigen institutionellen Ausgestaltung nur teilweise gerecht werden kann.

4.3 Verbreitung von flexiblen Arbeitsformen

Flexible Arbeitsverhältnisse werfen auch in der Schweiz verschiedene sozialrechtliche Fragen und Probleme auf. Hierzu gehören z. B. die folgenden (vgl. Leuzinger 1998):

- Bei befristeten Arbeitsverhältnissen entsteht die Frage, ob der sozialversicherungsrechtliche Schutz und die Leistungspflicht nach Ablauf des Arbeitsverhältnisses weiterbestehen, und ob es gerechtfertigt ist, Kürzestarbeitsverhältnisse wie längerdauernde abzusichern.
- Bei Teilzeitarbeitsverhältnissen ergibt sich die spezielle sozialversicherungsrechtliche Problematik u. a. aus dem Umstand, dass neben dem betreffenden Arbeitsverhältnis noch andere, häufig unbezahlte Arbeit geleistet wird (Familienphase), die nicht angemessen abgesichert wird.
- Bei „uneigentlichen“ Teilzeitarbeitsverhältnissen (z. B. Arbeit auf Abruf, Job-Sharing) ergeben sich Probleme bei der Erfassung der sozialversicherungsrechtlichen Stellung, soweit die Versicherungspflicht an das Erreichen gewisser zeitlicher oder betragsmäßiger Limits gebunden ist. Ausnahmen von der obligatorischen Sozialversicherung bei Kurzzeit-Arbeitsverhältnissen sind international gesehen in vielen obligatorischen Sozialversicherungen verbreitet (sog. Geringfügigkeitsklauseln, vgl. Talos 1999, S. 426). Sie sollen die Durchführung erleichtern, leisten aber Versicherungslücken besonders dann Vorschub, wenn sich kurzfristige Arbeitsverhältnisse oder solche mit geringer Entlohnung häufen. Soweit sich die Entlohnung nahe der sog. Bagatellgrenzen (versicherungsrechtliche Freigrenzen) bewegt, was bei typischen Arbeiten auf Abruf, etwa im Baugewerbe oder im Kulturbereich (Musik, Theater, Kunst) häufig der Fall ist, wird die gesetzliche Versicherungspflicht häufig ignoriert.
- Wo ein Versicherungsverhältnis an den Bestand eines Arbeitsvertrages anknüpft, wirft auch die Kombination mehrerer paralleler Arbeitsverhältnisse verschiedene sozialversicherungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Unterstellung unter die Versicherung und der Leistungsbemessung auf: Dies betrifft z. B. die Abgrenzung der Einkommen nach Selbstständigkeit/Unselbstständigkeit, die Gültigkeit von Beitragsfreigrenzen im Einzel- und im Wiederholungsfall sowie die Abgrenzung der Leistungspflicht bei Eintreten eines Risikos (z. B. wenn ein Beschäftigter auf dem Arbeitsweg zum nächsten Arbeitgeber einen Unfall erleidet).
- Von ungeschützten Arbeitsverhältnissen ist die Rede, wenn eine Tätigkeit nicht unter die Versicherungspflicht fällt oder gar nicht entschädigt wird (Hausarbeit). In der Schweiz fallen darunter Arbeiten von mitarbeitenden Familienmitgliedern, Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit im Privathaushalt sowie Arbeit unter 6 Stunden pro Woche bzw. bei Selbstständigen unter 20 Stunden pro Woche. In

der AHV ist eine Erwerbstätigkeit, deren Entgelt SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht übersteigt, von der Beitragspflicht ausgenommen. Eine Kumulierung solcher unversicherter Tätigkeiten ist möglich. In der Unfallversicherung muss man während mindestens 12 Stunden pro Woche erwerbstätig sein, um sich gegen Berufs- und Nichtberufsunfälle versichern zu können. In der beruflichen Vorsorge gilt der Koordinationsabzug in Höhe der maximalen einfachen AHV-Altersrente als Eintrittsschwelle.

- Die rechtliche Definition der Selbstständigkeit in der Schweiz ist restriktiv. Aus der Selbstständigkeit erwachsen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Nur wer sein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt, d.h. bedeutende Investitionen für berufliche Zwecke tätigt, über eigene Geschäftsräume verfügt, Personal beschäftigt, eigene Aufträge beschafft, die Unkosten und das Inkassorisiko trägt, wird bei der AHV als Selbstständiger anerkannt. Weiter muss die Arbeit frei und unabhängig organisiert werden, d.h. die Art und Weise der Arbeitserbringung muss der Selbstständige frei bestimmen können, selber die Arbeitszeit festlegen und Aufträge an Dritte weitergeben können. Vertragliche Abmachungen mit dem Auftraggeber, die festhalten, dass jemand als Selbstständiger gilt, sind für die Anerkennung durch die AHV nicht maßgebend.

4.4 Zahlenmäßige Entwicklung

Die Erwerbsquote in der Schweiz ist im internationalen Vergleich traditionell recht hoch. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich vor allem die Erwerbsquote der Frauen erhöht, während jene der Männer leicht rückläufig ist.

Tabelle 3

Entwicklung der Erwerbsquoten in der Schweiz (1970-1998)					
Erwerbsquoten¹⁾	1970	1980	1991	1997	1998
Insgesamt	48,3	47,8	54,0	53,3	53,5
Frauen	32,9	34,1	43,2	43,9	44,6
Männer	64,4	62,2	65,3	63,0	62,8
Ausländer	63,2	55,3	64,9	60,3	61,3
Schweizer	45,5	46,5	51,8	51,6	51,6

1) Erwerbstätige und Erwerbslose in % der Bevölkerung.
Als Erwerbstätige gelten hier Personen mit einer bezahlten Arbeit von mindestens 6 Std./Woche.
Quelle: Bundesamt für Statistik, (http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber03/du0301.htm) 2001.

4.4.1 Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung

Zugenommen haben in der Schweiz in den letzten Jahren vor allem die Teilzeiterwerbstätigkeit und die Selbstständigkeit. Von 1985 bis 1995 stieg die Zahl der Teilzeitbeschäftigten von 579.000 auf 844.000. In jüngster Zeit hat sich gerade bei Männern der Trend zur Teilzeitarbeit verstärkt. Arbeiteten 1991 noch 5,7% der erwerbstätigen Männer und 20,6% der erwerbstätigen Frauen in einem Teilzeitarbeitsverhältnis, waren es 2000 bei den Männern schon 10%, bei den Frauen 57% (Bundesamt für Statistik 2001, Bundesamt für Statistik 2000c, S. 1).

Die Statistik zeigt, dass hauptsächlich Frauen in Teilzeitarbeitsverhältnissen tätig sind:

- Von allen Teilzeitbeschäftigten sind 82,7% Frauen, dagegen nur 17,3% Männer. Das Angebot der Teilzeitarbeit wächst stetig, vor allem auch in qualifizierten Berufen. Dieses Angebot kommt vor allem Frauen entgegen, die aus familiären Gründen keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen wollen oder können. Der Anteil der Teilzeitarbeit bei Frauen ist stark vom Alter abhängig. Bis zum 30. Lebensjahr sind Schweizerinnen mehrheitlich in Vollzeit, danach in Teilzeit erwerbstätig. Bei den teilzeiterwerbstätigen Männern handelt es sich hauptsächlich um Personen in Ausbildung oder solche, die bereits pensioniert sind.
- Von allen Erwerbstätigen arbeiten 19% der Frauen, dagegen nur 5% der Männer in so genannten ungeschützten Arbeitsverhältnissen (als mitarbeitendes Familienmitglied, in Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit im Privathaushalt, Arbeit unter 6 Stunden pro Woche bzw. bei Selbstständigen unter 20 Stunden pro Woche).
- Neben einer vollen Erwerbstätigkeit leisten Frauen wöchentlich 12,7 Stunden und Männer 9,4 Stunden Hausarbeit. Neben einer Teilzeiterwerbstätigkeit leisten Frauen wöchentlich 25,0 Stunden, Männer dagegen ebenfalls nur 9,1 Stunden Hausarbeit. Der Grund für die Verrichtung von Teilzeiterwerbsarbeit liegt insofern bei Frauen darin, dass sie daneben Erziehungs- und Hausarbeit leisten, während bei Männern andere Gründe dafür verantwortlich sind (Bundesamt für Statistik 1996, S. 71/75/159).

Obwohl die Normalbeschäftigung⁸ insgesamt die Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse ausmacht, ist sie doch bei Männern verbreiteter als bei Frauen. Für 95% der Männer und 81% der Frauen gelten so genannte normale Bedingungen. Folglich ist ungefähr eine von fünf weiblichen Erwerbstätigen in einem Nicht-Normalarbeitsverhältnis tätig. (Bundesamt für Statistik 1996, S. 75). Eine Ungleichbehandlung durch die „Eintrittsschwellen“ in die Sozialversicherung wirkt sich somit hauptsächlich zu Ungunsten der Frauen aus.

4.4.2 Bedeutung selbstständiger Erwerbstätigkeit

In der Schweiz ist zudem eine verstärkte Verbreitung von selbstständiger Erwerbstätigkeit zu beobachten. Gemäß den Daten der schweizerischen Arbeitskräfte-Erhebung (SAKE) hat der Anteil der Selbstständigen zwischen 1991 und 1997 von 15,2% auf 18,4% zugenommen (Falter et al. 1998, S. 123). Gegliedert nach Branchen lässt sich feststellen, dass der Anstieg im Wirtschaftszweig „Sonstige Dienstleistungen“ am stärksten war, gefolgt von „Immobilien, Vermietung und Informatik“, „Führungskräfte“ und „Akademische Berufe“. Die Zunahme der Selbstständigen wird zum Teil gerade darauf zurückgeführt, dass ein Teil der für abhängig Beschäftigte obligatorischen Altersvorsorge von den selbstständig Erwerbstätigen umgangen werden kann (Falter et al. 1998, S. 123).

Die selbstständige Erwerbstätigkeit ist von besonderer Relevanz für Fragen der Absicherung flexibler Erwerbsbiografien, weil sich gerade Personen selbstständig machen, die nicht dem Typ des selbstständigen Unternehmers entsprechen. Immer mehr Unternehmen beschäftigen so genannte „freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“, deren soziale Stellung häufig jener von Personen gleicht, die im Rahmen eines

⁸ Als „Normalbeschäftigung“ wird hier vereinfachend betitelt: die vollzeitliche Beschäftigung von Personen im Alter zwischen 18 und 65 gemäss den von den Branchenpartnern vereinbarten Gesamtarbeitsverträgen. In der Regel gilt eine Wochenarbeitszeit zwischen 39 und 44 Stunden.

Arbeitsvertrages im Sinne des Obligationenrechtes⁹ tätig sind. Das Schweizer Sozialversicherungsrecht trifft indessen eine andere Unterscheidung der abhängig Beschäftigten und der Selbstständigen als das Obligationenrecht. Das Sozialversicherungsrecht stellt auf die wirtschaftlichen Verhältnisse ab statt auf das formale Bestehen oder Fehlen eines Arbeitsvertrages im Sinne des Obligationenrechts. Deshalb gelten nicht alle scheinbar Selbstständigen auch im sozialen Versicherungsrecht als solche. Als unselbstständig erwerbstätig ist im Allgemeinen zu betrachten, wer von einem Arbeitgeber in betriebswirtschaftlicher bzw. arbeitsorganisatorischer Hinsicht abhängig ist und kein spezifisches Unternehmerrisiko trägt.

Für Arbeitslose, die keine Chance sehen, eine Stelle zu finden, wurden in der Schweiz spezielle Förderinstrumente geschaffen, die den Schritt in die Selbstständigkeit erleichtern sollen. Gemäß Art. 71a des AVIG können Versicherte, die eine dauernde selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, während der Planungsphase besondere Tagegelder sowie eine Bürgschaft beanspruchen.

5. Stellung flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiografien in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

5.1 Flexible Arbeitsverhältnisse und Beitragspflicht

Grundsätzlich ist die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz, unabhängig von der Art ihrer Einkünfte, versichert und damit gesetzlich beitragspflichtig. Die gesetzlichen Leistungen werden rechtswirksam, wenn die jährlichen Mindestbeiträge während der ganzen Dauer der Beitragspflicht geleistet worden sind. Fehlende Beitragsjahre, in denen nicht einmal die Mindestbeiträge entrichtet werden, führen zu einer Teilrente (gekürzte Rente, *pars pro tempore*).

Für alle Erwerbstätigen beginnt die Beitragspflicht am 1. Januar des Jahres, welches der Vollendung des 17. Lebensjahres folgt und endet erst mit der Aufgabe der Beschäftigung, frühestens aber zum Zeitpunkt des gesetzlichen Rentenalters (derzeit Männer 65, Frauen 64, eine Angleichung des Rentenalters ist im Gange). Auch Nichterwerbstätige sind stets im Umfang des Mindestbeitrags beitragspflichtig. Es besteht keine Beitragsbemessungsgrenze für die Höhe des Erwerbseinkommens.

5.1.1 Die Stellung der abhängig Beschäftigten

Für abhängig Beschäftigte beträgt der Beitragssatz zur AHV 8,4% des gesamten Lohnes, wovon Arbeitgeber und Arbeitnehmer je die Hälfte tragen.

Bei geringfügigen Arbeitsverhältnissen ergeben sich im Vergleich mit „normalen Arbeitsverhältnissen“ folgende Besonderheiten:

- Eine geringfügige Erwerbstätigkeit, deren Entgelt SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht übersteigt, ist von der Beitragspflicht ausgenommen (freiwillige Versicherung auf Verlangen der versicherten Person möglich).
- Entgelte, die einen Nebenerwerb bilden und SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht überschreiten, sind mit Zustimmung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer ebenfalls

⁹ Das schweizerische Obligationenrecht regelt die arbeitsvertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

von der Beitragserhebung ausgenommen. Die beiden Ausnahmen lassen sich in der Praxis kumulieren.

- Für die Berechnung der Beiträge von Angehörigen von Berufsgruppen, bei denen sich die Höhe des maßgeblichen Lohnes in der Regel nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten ermitteln lässt, kann der Bundesrat global Löhne festsetzen und deren Anwendung für verbindlich erklären. Eine solche Globallohnregelung gilt besonders für mitarbeitende Familienmitglieder, die keinen Barlohn erhalten.
- Erwerbstätige, die in einem geringen Ausmaß beschäftigt werden (Jahreslöhne unter SFr. 3.857) und im Kalenderjahr weniger als SFr. 324 AHV-Beiträge entrichten, gelten als Nichterwerbstätige und entrichten den Beitrag für Nichterwerbstätige (s.v.).

5.1.2 Die Stellung der Selbstständigen in der AHV

Die Selbstständigen unterliegen grundsätzlich der gleichen Versicherungspflicht wie die abhängig Beschäftigten. Bei ihnen ist das ganze Erwerbseinkommen beitragspflichtig, aber es existiert eine gestaffelte Beitragsskala für Jahreseinkommen unter dem schweizerischen Durchschnittseinkommen.

Die persönlichen Beiträge aus selbstständiger Erwerbstätigkeit werden von den Steuerbehörden geschätzt und anschließend von den AHV-Ausgleichskassen verrechnet. Um den Niedriglohnverhältnissen, insbesondere der kleinbäuerlichen Berglandwirtschaft Rechnung zu tragen, bestehen Sonderregelungen, die zu einer gewissen Privilegierung von Selbstständigen mit kleinen Einkommen gegenüber abhängig Beschäftigten führen.¹⁰

Die Beiträge der selbstständigen Erwerbstätigkeit werden auf dem durchschnittlichen, reinen Erwerbseinkommen nach der letzten Steuerveranlagung der direkten Bundessteuer berechnet. Der Beitragssatz für die AHV bewegt sich je nach Einkommensklasse zwischen 4,2% und 7,8% und liegt damit mindestens 0,6 Prozentpunkte unter den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für abhängig Beschäftigte.

Bei Einkommen unter SFr. 7.800 wird der Mindestbeitrag von SFr. 390 geschuldet, der für Nichterwerbstätige Anwendung findet. Die niedrigeren Beitragssätze führen nicht zu Rentenkürzungen, denn für die Berechnung der Rentenhöhe ist nicht die Prämiensumme, sondern das Maßgebliche Durchschnittliche Jahreseinkommen (MDJ) entscheidend.

5.1.3 Kombination selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit

Die dezentrale Erhebung der AHV-Beiträge führt dazu, dass bei Beschäftigten mit einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit und einem selbstständigen Nebenerwerb trotz Überschreiten der Einkommengrenze von SFr. 47.800 eine teilweise Beitragsbefreiung bzw. Staffelung der Beitragspflicht für die Einkommen aus Selbstständigkeit zur Anwendung kommt. Somit können auch Unselbstständige unter dem Titel „selbstständige Erwerbstätigkeit“ beitragspflichtig sein, insoweit sie einem selbstständigen Nebenerwerb nachgehen.

¹⁰ Selbstständige sind im Gegenzug nicht Mitglied der Arbeitslosenversicherung.

5.1.4 Versicherungspflicht von Nichterwerbstätigen

Nichterwerbstätige sind grundsätzlich beitragspflichtig. Nichterwerbstätige Ehegatten können aber von der Beitragspflicht befreit werden, sofern der Ehegatte bei der AHV als Erwerbstätiger gilt und mindestens SFr. 780 (doppelter Mindestbeitrag) pro Kalenderjahr entrichtet. Studierende und Versicherte, die aus öffentlichen Mitteln oder von Drittpersonen unterstützt werden, bezahlen den Mindestbeitrag, ebenso wie Personen, die Kinder erziehen.¹¹

Die Beiträge der Nichterwerbstätigen werden aufgrund des Vermögens¹² und des mit 20 multiplizierten jährlichen Renteneinkommens festgesetzt.¹³ Die jährlich an AHV/IV/EO zu bezahlenden Beiträge bewegen sich zwischen SFr. 390 und SFr. 3.434 (Zahlen für das Jahr 2001).

5.1.5 Beitragspflicht im Rentenalter

Für erwerbstätige Rentner besteht eine Beitragspflicht, wobei ein Freibetrag von SFr. 1.400 pro Monat vom Erwerbseinkommen angerechnet wird. Werden gleichzeitig mehrere Beschäftigungen bei verschiedenen Arbeitgebern ausgeübt, so kommt der Freibetrag mehrfach zur Anwendung. Beitragszahlungen nach Erreichen des Rentenalters wirken sich aber auf die Höhe der Rente nicht aus.¹⁴ Eine Weiterarbeit im Rentenalter kann bisher den Versicherungsstatus somit nicht verbessern und führt indirekt zur Diskriminierung jener betagten Beschäftigten, die nicht schon über eine Maximalrente der AHV verfügen.

5.1.6 Versicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Beiträge an die 1. Säule werden bei Arbeitslosigkeit weitergeführt, der Versicherungsschutz bleibt mithin bestehen. Vom Arbeitslosengeld werden automatisch AHV-Beiträge abgezogen. Der Beitragssatz ist gleich hoch wie bei einem „normalen“ Angestelltenverhältnis. Die Arbeitslosenkasse zieht die Hälfte des Beitrages (4,2%) vom Arbeitslosengeld des Arbeitslosen ab und überweist ihn zusammen mit ihrem Anteil (ebenfalls 4,2%) an die Ausgleichskasse. Aufgrund dieser Regelung hat man während der Arbeitslosenzeit keine Beitragslücken und kein starkes Absinken des Sicherungsgrades zu befürchten. Die Reduktion der Beiträge bewegt sich im Rahmen der Differenz zwischen Erwerbseinkommen und Arbeitslosentaggeld; allerdings führt dies nicht zwangsläufig zu Kürzungen der Rentenansprüche, weil mehr als die Hälfte der Versicherten ohnehin eine Maximalrente erhalten.¹⁵

Im Falle von Langzeitarbeitslosen entfällt spätestens nach zwei Jahren der Anspruch auf Arbeitslosenversicherung.¹⁶ In diesen Fällen entrichten die Fürsorgebehörden die gesetzlichen Mindestbeträge an die AHV (Teil der Sozialhilfe), sofern die Arbeitslosen nicht einen Anspruch auf Invalidenrente haben. Die Invalidenrente ist nicht beitragspflichtig, jedoch muss der Mindestbetrag von SFr. 324 wie bei Nichterwerbstätigen entrichtet werden.

¹¹ Erziehungsgutschriften werden zwar rentenbildend angerechnet, entbinden aber nicht von der Leistung des Mindestbeitrags.

¹² Dazu gehören Sparhefte, Wertpapiere, Liegenschaften, ausbezahltes Pensionskassenkapital, Lebensversicherungen.

¹³ Bei verheirateten Personen ist dieses Resultat durch 2 zu teilen.

¹⁴ Die Einführung der Anrechenbarkeit ist mit der 11. AHV-Revision geplant und vom Nationalrat in erster Lesung beschlossen.

¹⁵ Bei den Ehepaaren erhalten 67% die Maximalrente, vgl. Bundesamt für Statistik 2000a, 18.

¹⁶ Der Bundesrat will die gesetzliche Bezugsdauer weiter herabsetzen.

5.1.7 Versicherungsschutz bei Auslandsaufenthalt

Bei einer Wohnsitznahme im Ausland ist man bei der AHV/IV nicht mehr versichert. Unter gewissen Bedingungen kann die Versicherung jedoch weitergeführt werden:

- Wenn der Arbeitgeber die Person für eine Tätigkeit von maximal sechs Jahren in ein Land entsendet, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, bleibt man bei der AHV/IV/EO und ALV versichert und ist von der ausländischen Versicherung befreit.
- Wer im Ausland von einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt wird (Land mit oder ohne Sozialversicherungsabkommen), kann die AHV/IV/EO und ALV weiterführen, falls er unmittelbar vor seiner Ausreise oder nach Ablauf der Entsendedauer während mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren in der AHV versichert war. Dies befreit ihn indessen nicht von der Beitragszahlung im Beschäftigungsland.
- Schweizer Bürger (Selbstständige und abhängig Beschäftigte) können der freiwilligen AHV beitreten, die später die normalen AHV-Leistungen gewährt; die Beiträge sind an die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf zu überweisen. Der Beitritt muss spätestens innerhalb eines Jahres seit Wegfall der Voraussetzungen für die obligatorische Versicherung erklärt werden. Dies befreit indessen nicht von der Beitragsentrichtung im Beschäftigungsland.

5.1.8 Erwerbsunterbrechungen und fehlende Beitragsjahre

Die Berechnung der Renten der AHV beruht auf den Elementen Beitragsdauer und rentenbildendes Durchschnittseinkommen. Das schweizerische Rentensystem ist in 44 so genannten Rentenskalen eingeteilt. Wer ab dem 1. Januar nach dem 20. Geburtstag immer Beiträge bezahlt hat, erhält eine Rente der Skala 44, wer dagegen Beitragslücken hat, erhält lediglich eine Teilrente der Skalen 43-1. Die maßgebliche Beitragsskala entspricht grundsätzlich dem Verhältnis zwischen der individuellen Beitragsdauer einer versicherten Person und der virtuellen vollständigen Beitragsdauer von Personen des gleichen Jahrganges.

Beitragslücken können höchstens während fünf Jahren rückwirkend nachbezahlt werden. Wenn die AHV bei der Rentenberechnung feststellt, dass Beitragsjahre fehlen, bezieht sie zunächst die so genannten „Jugendjahre“ mit ein. Das sind Beiträge, die im Falle einer Erwerbstätigkeit vor dem 20. Altersjahr einbezahlt wurden. Für Beitragslücken vor dem Jahre 1979 erhalten die Versicherten ferner je nach Beitragszeit ein bis drei Beitragsjahre „geschenkt“. Dies geschieht, weil seither der Berechnungsmodus verschärft worden ist; Beitragslücken machen sich jetzt noch stärker negativ bemerkbar.

Beitragslücken sind nicht auf den Status der Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen, da auch dann eine Beitragspflicht gilt. Vielmehr entstehen die Lücken am häufigsten durch Auslandsaufenthalte sowie zuweilen, wenn während Ausbildungsphasen die Mindestbeiträge unterbleiben. Fehlende Beitragsjahre sind generell eine der Hauptursachen dafür, dass ein Teil der Versicherten im Alter eine reduzierte Ersatzquote erhält. Ursache ist in diesem Fall nicht ein zu geringes Leistungsziel der Versicherung an sich, sondern das Fehlen von Beitragsjahren. Sie führen in der AHV zu Teilrenten und in der beruflichen Vorsorge zu reduzierten Leistungen.

5.1.9 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Mit der 10. AHV-Revision im Jahre 1997 wurde die wichtige Aufgabe der Kindererziehung berücksichtigt. Erziehungsgutschriften sind für die Zeit anrechenbar, während welcher die versicherten Personen die elterliche Sorge über eines oder mehrere Kinder ausgeübt und die Kinder das 16. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

Betreuungsgutschriften erhalten zudem Versicherte, die im gemeinsamen Haushalt pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie, Geschwister oder den Ehegatten betreuen. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht kumuliert werden.

5.2 AHV-Leistungsseite¹⁷

5.2.1 Rentenanspruch

Für den Rentenanspruch ist es unerheblich, ob und in welcher Art die versicherte Person zum Zeitpunkt des Erreichens des Rentenalters erwerbstätig ist. Der Beginn des Rentenbezuges kann von der versicherten Person in bestimmtem zeitlichem Umfang aufgeschoben oder aber vorgezogen werden. Die Rente wird grundsätzlich nach versicherungstechnischen Kriterien erhöht bzw. gekürzt. Die Weiterführung oder Reduktion der Erwerbstätigkeit sind nicht Voraussetzungen des Rentenaufschubs bzw. des Vorbezugs.

Das ordentliche Rentenalter beträgt 64 für Frauen und 65 für Männer. Eine Anhebung des Frauenrentenalters auf 65 ist vorgesehen. Die Einführung des flexiblen Rentenalters ist Gegenstand aktueller Beratungen. Vorgesehen ist eine leichte Begünstigung kleiner und mittlerer Renten beim vorgezogenen Rentenbezug im Vergleich zu einer rein versicherungstechnischen Kürzung der Renten. Auch der Anspruch auf Witwen- und Witwerrente ist nicht davon abhängig, ob die hinterbliebene Person ein Erwerbseinkommen hat.

5.2.2 Rentenbemessung

Die Rentenhöhe wird nach Maßgabe des durchschnittlichen Jahreseinkommens der versicherten Person und der Beitragsdauer berechnet. Das durchschnittliche Jahreseinkommen wird ermittelt, indem die (aufgewerteten) Erwerbseinkommen, auf deren Basis Beiträge bezahlt wurden, sowie die Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften durch die Zahl der Beitragsjahre geteilt werden.

Für die Berechnung der Hinterbliebenenrente sind grundsätzlich die Beitragsdauer und das aufgrund der ungeteilten Einkommen der verstorbenen Person sowie ihrer Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften ermittelte durchschnittliche Jahreseinkommen maßgebend.

Der Einfluss des Erwerbseinkommens auf die Rentenhöhe wird durch verschiedene Faktoren gemildert:

- Statuierung einer Mindestrente in Höhe der halben Maximalrente (SFr. 1.030),
- Plafondierung der Maximalrente (SFr. 2.060),

¹⁷ Die folgenden Ausführungen lehnen sich stark an die Formulierungen in Leuzinger (1998) an; Zitate sind nicht markiert.

- Flache Rentenformel mit Rentenknicke (vgl. dazu Abbildung 2). Die Rentenformel ist so angelegt, dass die Beitragsleistungen von Personen mit kleinem Einkommen (deutlich unter dem Durchschnittslohn) stärker rentenbildend angerechnet werden als Beitragsleistungen von Personen mit höheren Einkommen. Maßgeblich dafür sind soziale Motive (Existenzsicherung gemäß Bundesverfassung), aber auch die signifikant niedrigere Lebenserwartung von Beziehern kleiner Einkommen spielt eine Rolle.
- Plafondierung der Ehepaarrente auf der eineinhalbfachen Summe der Einzelrente.
- Da alle Erwerbseinkommen gleichermaßen rentenbildend sind und die Renten auf Basis des langjährigen Durchschnittseinkommens berechnet werden, ist die Rentenhöhe weder abhängig von der Art der Arbeitsverhältnisse, noch vom Einkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt; niedrigere Einkommen aus flexiblen Arbeitsverhältnissen können allenfalls mit höheren Einkommen aus „normalen“ Arbeitsverhältnissen kompensiert werden.
- Mit der Berücksichtigung von rentenbildenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften kann der Nachteil eines infolge der Übernahme von Familienpflichten reduzierten Erwerbseinkommens zumindest teilweise wettgemacht werden. Die Gutschriften entsprechen dem Gegenwert eines Erwerbseinkommens in Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente (3-mal SFr.1.030) zum Zeitpunkt des Renteneintritts und begründen somit ein Einkommen von SFr. 3.090 pro Monat (SFr. 37.080 pro Jahr). Dieses Einkommen liegt rund 20% unter dem schweizerischen Medianeinkommen der Vollzeit-Arbeitnehmer von SFr. 52.320 (Deutsch et al. 1999, S. 12). Das beitragswirksame fiktive Erwerbseinkommen wird zum Maßgeblichen Durchschnittlichen Jahreseinkommen (MDJ) aus tatsächlicher Erwerbstätigkeit hinzugerechnet und führt somit zu einem Anstieg der Anspruchsberechtigung für all jene Personen, die nicht ohnehin aufgrund ihres Erwerbseinkommens eine Maximalrente erhalten würden.
Eine Person, die ihr Einzelkind während 16 Jahren großgezogen hat, erhält also 16-mal die Jahresgutschrift von SFr. 37.080, entsprechend SFr. 593.280 beitragspflichtigem Zusatzeinkommen bzw. bei mehreren Kindern die entsprechend verlängert wirksamen Erziehungs-gutschriften. Die Gutschriften werden bei verheirateten Personen während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt.
- Mit der Einkommensteilung unter Ehegatten (Splitting) wird zudem der Nachteil ungleicher Erwerbseinkommen während einer Ehe ausgeglichen.

5.3 Beurteilung der 1. Säule der Alterssicherung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiografien in der AHV nicht mit versicherungsrechtlichen Nachteilen verbunden sind, sondern im Gegenteil von einer Vielzahl von Solidaritäten von Seiten der übrigen Versicherten und zwischen Ehepartnern profitieren.

Für diskontinuierliche Erwerbsbiografien bestehen in der AHV viele günstige Beitragsregelungen:

- die umfassende Versicherungspflicht für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner: Weil in der AHV auch Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, entstehen bei speziellen Erwerbsverhältnissen oder bei Erwerbsunterbrechungen wie Ausbil-

derung, Studium, Erziehung von Kindern, Haushaltsführung für den Ehegatten, Teilzeitarbeit usw. keine Beitragslücken;¹⁸

- die abgestufte Beitragshöhe für Selbstständige, die nicht zu Rentenverlusten führt;
- die unbeschränkte Beitragspflicht nach oben, die zu einer verstärkten Solidaritätskomponente führt und die Aufwertung der niedrigen Einkommen bei der Rentenberechnung erlaubt, was für kleine Einkommen zu einer hohen Beitragsrendite führt;
- die Begünstigung von im Betrieb mitarbeitenden Familienmitgliedern, die keinen Barlohn beziehen, aber von den Beiträgen des Ehegatten profitieren, insofern die eigenen Beiträge als bezahlt gelten, wenn der Ehegatte mindestens den doppelten Mindestbeitrag entrichtet hat.

Auch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind eine im europäischen Maßstab bemerkenswerte Neuerung im schweizerischen System, die den diskontinuierlich Erwerbstätigen mit Kindern entgegenkommen. Diese Lösung rangierte lange an erster Stelle unter den sozialpolitischen Wünschen von alleinerziehenden Eltern (Husi/Meier 1995, S. 257). Das rentenbildende Einkommen von Personen, die Kinder erziehen oder Verwandte betreuen, wird dadurch maßgeblich erhöht. Üben diese Personen nebenbei noch eine Teilzeitbeschäftigung von 40-50% aus, so können sie in durchschnittlichen Lohnverhältnissen während der Erziehungszeit versicherungstechnisch eine Maximalrente begründen. Die Gutschrift erfolgt zudem für Männer und Frauen gleichermaßen.

Nicht oder nur teilweise erwerbstätige Frauen profitieren von ihren erwerbstätigen Männern während der Ehe davon, dass ihnen die Hälfte des Erwerbseinkommens des Mannes rentenwirksam gutgeschrieben wird, und umgekehrt. Durch das Splitting in der AHV werden die Versicherungsverhältnisse von verheirateten Frauen erheblich verbessert. Davon nicht profitieren können unverheiratete Personen oder solche, die in eheähnlichen Gemeinschaften leben sowie gleichgeschlechtliche Partnerschaften.

Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften haben allerdings nur Auswirkungen auf jene Rentnerinnen und Rentner, die die Maximalrente nicht erreichen. Je niedriger das Erwerbseinkommen einer Person ist, desto größer ist – dank der Rentenformel mit Knick – die rentensteigernde Wirkung dieser Gutschriften. Daher lag im Jahre 2000 die durchschnittliche AHV-Rente mit SFr. 1.710 pro Monat nur 17% unter der gesetzlichen Maximalrente. Vor allem niedrige Frauenrenten werden verbessert, während Personen in gehobenen Einkommensverhältnissen ihre Leistungen nicht steigern können. Auch die „geknickte“ Rentenformel, die planmäßig mittlere und untere Einkommen stärker begünstigt, kommt zu einem großen Teil den Frauen zugute, welche niedrigere Löhne erhalten und häufiger Teilzeit arbeiten als Männer. Insgesamt liegen daher die AHV-Renten von Frauen und Männern in der Schweiz wesentlich näher beieinander, als dies z. B. bei den deutschen GRV-Renten der Fall ist (Tabelle 4).

¹⁸ Teilrenten (reduzierte Renten) sind jedoch häufig im Zusammenhang mit längeren Auslandsaufenthalten anzutreffen, obschon das Gesetz die Möglichkeit offen lässt, die AHV auch im Ausland weiterzuführen.

Tabelle 4

Durchschnittliche AHV-Rentenhöhe nach Zivilstand (2000, in SFr.)						
	Ledig	Verheiratet	Getrennt	Verwitwet	Geschieden	insgesamt
Durchschnittsrente Frauen	1.496	1.168	1.363	1.834	1.652	1.700
Durchschnittsrente Männer	1.489	1.755	1.478	1.837	1.697	1.719
Quelle: Bundesamt für Statistik 2000a, S. 17 ff.						

Man kann darüber hinaus von einer Privilegierung von Selbstständigen in der staatlichen Alterssicherung sprechen. Sie ergibt sich aus

- dem generell niedrigeren Beitragssatz (7,8% statt 8,4%),
- weiteren Beitragsrabatten für Einkommen unter SFr. 47.800 sowie
- der getrennten Verrechnung von unselbstständigen Nebenerwerben und Beitragspflicht aus selbstständiger Erwerbstätigkeit.

Als Benachteiligung von Nicht-Normalarbeitsverhältnissen ist dagegen einzig die fehlende Rentenwirksamkeit von AHV-Beiträgen im Rentenalter zu nennen.

6. Flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiografien in der beruflichen Vorsorge

6.1 Die Beitragspflicht in der beruflichen Vorsorge

6.1.1 Koordinationsabzug

Gestützt auf Art. 113 Abs. 2c Bundesverfassung, wonach der Bund die Arbeitgeber verpflichtet, ihre Arbeitnehmer zu versichern und dafür zu sorgen, dass Selbstständige sich versichern können, bestimmt Art. 2 Abs. 1 BVG, dass Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als SFr. 24.720¹⁹ beziehen, der obligatorischen Versicherung unterstehen.

Die berufliche Vorsorge erfasst also vornehmlich abhängig Beschäftigte und eröffnet Selbstständigen gewisse Möglichkeiten zur freiwilligen Vorsorge.

6.1.2 Versicherung von Selbstständigen

Zwar sind Selbstständige dem Grundsatz nach nicht obligatorisch versichert. Berufsgruppen von Selbstständigen können indessen vom Bundesrat auf Antrag ihrer Berufsverbände der obligatorischen Versicherung allgemein oder für einzelne Risiken unterstellt werden. Voraussetzung ist, dass in den entsprechenden Berufen die Mehrheit der Selbstständigen dem Verband angehören. Im übrigen können sich Selbstständige freiwillig versichern. Dabei gelten die Bestimmungen über die obligatorische Versicherung sinngemäß für die freiwillige Versicherung.

In der Praxis hat diese Klausel eine geringe Bedeutung. Bei der überwiegenden Mehrheit der Selbstständigen ruht die Altersvorsorge im Betriebskapital (Unterneh-

¹⁹ Maßgebend ist das Gehalt der aktuellen Rechnungsperiode. Der Koordinationsabzug entspricht der maximalen einfachen AHV-Altersrente.

men, landwirtschaftlicher Betrieb); kleine und mittlere Unternehmen leiden zudem häufig an Kapitalknappheit (Zugang zu günstigen Bankkrediten), was dazu führt, dass die Neigung zum Abschluss von Vorsorgeverträgen branchenspezifisch sehr unterschiedlich ist. Verbreitet sind wohldotierte Verträge in hochbezahlten Bereichen wie etwa Rechtsanwaltskanzleien, Zahnmedizin, Informatik; weniger verbreitet sind Vorsorgeverträge in der Landwirtschaft sowie in einfachen gewerblichen Berufen.

6.1.3 Beitragsregelung bei befristeten Arbeitsverhältnissen

Der Bundesrat bestimmt, welche Arbeitnehmer aus besonderen Gründen nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt sind. Es sind dies u. a. Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag von höchstens drei Monaten. Dabei kommt es nicht auf die Dauer eines einzelnen Arbeitseinsatzes an, sondern auf die vereinbarte Dauer des Arbeitsverhältnisses (Vorausdeklaration).

Wurde nicht das Enddatum des Vertrages oder seine Dauer vereinbart, sondern der Zweck, mit dessen Erfüllung der Vertrag endigen soll, ist die Ausnahme von der Versicherungspflicht darauf abzustellen, ob mit dem Erreichen des Zwecks innerhalb von drei Monaten fest gerechnet werden kann. Wird das Arbeitsverhältnis über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert, so sind die Arbeitnehmer von dem Zeitpunkt an versichert, in dem die Verlängerung vereinbart wurde. Sie können sich in dessen vom Beginn des Arbeitsverhältnisses an freiwillig versichern lassen – eine Möglichkeit, von der in der Praxis aber nur ganz selten Gebrauch gemacht wird.²⁰

Arbeitnehmer, die in einem auf länger als drei Monate befristeten Arbeitsverhältnis stehen, sind immer erst dann obligatorisch zu versichern, wenn sie einen auf das Jahr umgerechneten Lohn mindestens in der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes erzielen.

6.1.4 Eigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse

Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mindestens SFr. 24.720 beziehen, unterstehen der obligatorischen Versicherung. Das Obligatorium ist somit nicht an ein vollzeitiges Arbeitsverhältnis, sondern an das Erzielen eines Mindestlohnes im Rahmen eines einzelnen Arbeitsverhältnisses geknüpft. Ändern Versicherte ihren Beschäftigungsgrad für die Dauer von mindestens sechs Monaten, so hat die Vorsorgeeinrichtung wie im Freizügigkeitsfall abzurechnen. Eine Reduktion der Arbeitszeit führt damit zum Teilaustritt aus der beruflichen Vorsorge.

6.1.5 Uneigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse

Während bei der eigentlichen Teilzeitarbeit Arbeitszeit und Einkommen vereinbart sind und sich somit ohne Weiteres feststellen lässt, ob die Person den gesetzlichen Mindestlohn erreicht und damit dem Versicherungsobligatorium untersteht, kann dies bei uneigentlicher Teilzeitarbeit (zum Begriff siehe Kapitel 4.3.) Schwierigkeiten bereiten. Die BVV 2 gibt den Vorsorgeeinrichtungen verschiedene Möglichkeiten der administrativ vereinfachten Bestimmung des koordinierten Lohnes bei schwankenden Einkommensverhältnissen.

²⁰ Das Bundesamt für Sozialversicherung nennt 66 Versicherte, die sich bei der Auffangeinrichtung freiwillig versichern lassen (Stand 2000, mündliche Auskunft).

6.1.6 Parallele Arbeitsverhältnisse

Die obligatorische Versicherung setzt voraus, dass Arbeitnehmer den gesetzlichen Mindestlohn im Rahmen eines einzigen Arbeitsverhältnisses erzielen. Arbeitnehmer, die im Dienste mehrerer Arbeitgeber stehen und deren Jahreslohn im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses SFr. 24.720 nicht erreicht, unterstehen dem Versicherungsobligatorium nicht, obschon ihr Gesamterwerbseinkommen die Einkommensgrenze unter Umständen deutlich übersteigt.

Erreichen sie den gesetzlichen Mindestlohn in allen Arbeitsverhältnissen zusammen, können sie sich entweder bei der Auffangeinrichtung oder bei der Vorsorgeeinrichtung, der einer ihrer Arbeitgeber angeschlossen ist, versichern lassen, sofern deren reglementarische Bestimmungen es vorsehen. In der Praxis werden solche freiwilligen Individuallösungen nur selten angewandt.

Erreicht der Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis den gesetzlichen Mindestlohn und ist deshalb bei einer Vorsorgeeinrichtung obligatorisch versichert, kann er sich für den Lohn zusätzlich versichern lassen, den er von den anderen Arbeitgebern erhält. Andererseits sind der obligatorischen Versicherung Arbeitnehmer nicht unterstellt, die nebenberuflich²¹ tätig sind – auch wenn sie in der nebenberuflichen Tätigkeit den gesetzlichen Mindestlohn erzielen – und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben.

Erzielt eine Person in mehreren Arbeitsverhältnissen je den gesetzlichen Mindestlohn und kann nicht eine Tätigkeit als nebenberufliche bezeichnet werden, fragt sich, ob sie in mehreren Arbeitsverhältnissen obligatorisch bei der Vorsorgeeinrichtung der jeweiligen Arbeitgeber versichert ist. Aus den Regelungen der Unterstellung von parallelen Arbeitsverhältnissen ist zu schließen, dass die Gesetzgebung nicht mit einer Versicherung bei mehreren Vorsorgeeinrichtungen rechnet (Leuzinger 1998, S. 127).

6.2 Die Leistungen der beruflichen Vorsorge

6.2.1 Leistungsansprüche gemäß BVG

Die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen gewähren den Versicherten Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- und Freizügigkeitsleistungen. Diese Ansprüche stehen den in flexiblen Arbeitsverhältnissen stehenden Personen oft deshalb nicht zu, weil sie wegen der selektiven Beitragspflicht nicht versichert sind. Diskontinuierliche Erwerbsbiografien führen zu reduzierten Leistungen, sei es, weil Beitragsjahre fehlen oder weil die überdurchschnittliche Zahl von Arbeitsverhältnissen die Freizügigkeitsleistungen überdurchschnittlich schmälert, was insbesondere beim Austritt aus Kassen mit Leistungsprimat der Fall ist.

Abgesehen davon, dass „flexible“ Beschäftigte häufig mit einem viel niedrigeren Lohn versichert sind als die „regulär“ Beschäftigten, führt ein Beitragsfranken einer Person in einem flexiblen Arbeitsverhältnis in der Regel zu den selben Leistungen wie ein Beitragsfranken des regulären Stammpersonals. In den schweizerischen Pensionskassen gilt das Prinzip der Gleichbehandlung gleicher Beschäftigung. Dieses stellt

²¹ Eine gesetzliche Definition der nebenberuflichen Tätigkeit fehlt. Zu möglichen Kriterien vgl. Leuzinger (1998, S. 127). Wenn die Arbeit nur für eine beschränkte Zeitdauer, während dieser Dauer aber zeitlich uneingeschränkt geleistet wird, so liegt nicht eine nebenberufliche Tätigkeit vor, die vom Versicherungsobligatorium ausgenommen ist, sondern ein befristetes Arbeitsverhältnis, das der obligatorischen Versicherung untersteht, wenn es länger als drei Monate dauert.

sicher, dass es in der beruflichen Vorsorge nicht zur Willkür kommt. Werden die Beschäftigten Mitglied einer Pensionskasse, profitieren sie automatisch von den gleichen obligatorischen und überobligatorischen Leistungen, die dem gutgestellten „Stammpersonal“ zustehen.

Der Anspruch auf Altersrente kann mit dem Erreichen eines bestimmten Alters geltend gemacht werden. Er kann vom Bestand eines Arbeitsverhältnisses abhängig sein, insofern die Vorsorgeeinrichtungen vorsehen können, dass der Anspruch auf Altersleistungen schon früher – mit der Beendigung der Erwerbstätigkeit – entsteht, wobei nicht nach der Art des Arbeitsverhältnisses unterschieden wird. Der Anspruch auf Hinterbliebenenleistungen ist dagegen in keiner Weise vom Bestand oder Fehlen eines Arbeitsverhältnisses bei der anspruchsberechtigten Person abhängig.

6.2.2 Leistungsbemessung gemäß BVG

Die Renten der beruflichen Vorsorge belaufen sich auf einen Prozentsatz des Altersguthabens, das aus den kumulierten und verzinsten, in Prozenten des koordinierten Lohnes berechneten Altersgutschriften besteht, und den Altersguthaben samt Zinsen, die von den vorhergehenden Einrichtungen überwiesen und der versicherten Person gutgeschrieben worden sind. Soweit bei parallelen Arbeitsverhältnissen eine freiwillige Versicherung abgeschlossen wurde, werden diese Einkommen bzw. Altersgutschriften bei der Rentenberechnung ebenfalls berücksichtigt.

Für die Bemessung der Invaliden- und Hinterbliebenenrenten besteht das Altersguthaben zusätzlich aus der Summe der Altersgutschriften für die bis zum Rentenalter fehlenden Jahre, die auf dem koordinierten Lohn der versicherten Person während ihres letzten Versicherungsjahres in der Vorsorgeeinrichtung berechnet werden. Die Leistungen der beruflichen Invalidenversicherung gelten auch nach dem gesetzlichen Rentenalter und werden bis zum Tod weitergeführt. Insofern hat die Berechnung der Invalidenrenten auch Auswirkungen auf die Alterssicherung der Betroffenen.

Bei invaliden Personen, die in einem flexiblen Arbeitsverhältnis standen und dadurch ein geringeres Erwerbseinkommen erzielten, wird das reduzierte Einkommen für die ganze Zeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus fortgeschrieben. Gerade weil Einkommen aus flexiblen Arbeitsverhältnissen nicht stabil sind, sondern sich im Laufe der Zeit ändern, ist die Höhe der Leistung – auch wenn ein während eines Jahres erzieltetes Einkommen maßgebend ist – in hohem Maß vom zufälligen Zeitpunkt des Risikoeintritts beeinflusst. So bleibt etwa die Invalidenrente einer Person, die bei Eintritt der Invalidität ihren Beschäftigungsgrad wegen Betreuungspflichten reduziert hatte, unbeeinflusst vom Umstand, dass sie ohne Invalidität den Beschäftigungsgrad später erhöht hätte.

Im Übrigen ist es im Rahmen der beruflichen Vorsorge systemimmanent, dass der invaliditätsbedingte Ausfall einer neben einer Teilerwerbstätigkeit ausgeübten unbezahlten Tätigkeit nicht abgedeckt ist. Um so wichtiger ist der gesetzliche Vorsorgeausgleich im Falle einer Ehescheidung (Art. 22 FZG, Revision des Scheidungsrechts).²²

²² Art 22 Abs. 2 Freizügigkeitsgesetz bestimmt: „Die zu teilende Austrittsleistung eines Ehegatten entspricht der Differenz zwischen der Austrittsleistung zuzüglich allfälliger Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Ehescheidung und der Austrittsleistung zuzüglich allfälliger Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Eheschließung (...). Für diese Berechnung sind die Austrittsleistung und das Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Eheschließung auf den Zeitpunkt der Ehescheidung aufzuzinsen. Barauszahlungen während der Ehedauer werden nicht berücksichtigt.“

6.2.3 Überobligatorische Vorsorge

Die Bestimmungen des BVG über die Leistungen sind Mindestvorschriften. Die Vorsorgeeinrichtungen können weitergehende Leistungen vorsehen. In der überobligatorischen Vorsorge kennen viele Vorsorgeeinrichtungen das Leistungsprimat (leistungsdefinierte Zusagen). Es ist für die Risikoleistungen Tod und Invalidität stärker verbreitet als für die Altersleistungen.

Beim Leistungsprimat wird die Leistungshöhe nicht von den betraglich vorgeschriebenen Beiträgen bzw. Gutschriften abgeleitet, sondern die Höhe der Leistung wird direkt in Abhängigkeit von den laufenden Löhnen festgelegt. So beträgt die Leistung häufig einen Prozentsatz des zuletzt verdienten Einkommens. Damit wird aber ebenfalls keine Rücksicht genommen auf den Umstand, dass die in einem flexiblen oder zeitlich reduzierten Arbeitsverhältnis stehende versicherte Person eventuell früher in einem „normalen“ Arbeitsverhältnis einen höheren Lohn erzielt hatte. Aufgehoben wird hingegen die Reduktion, die sich aus fehlenden Altersgutschriften aufgrund früher fehlender Beitragsjahre ergeben.

Seit einiger Zeit haben Vorsorgeeinrichtungen begonnen, bei den Altersleistungen vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat (mit beitragsdefinierten Zusagen) zu wechseln (Queisser/Vittas 2000a, S. 33). Das Beitragsprimat hat für flexible Arbeitsverhältnisse den Vorteil besserer Freizügigkeitsleistungen beim Stellenwechsel, weil hier im Unterschied zu Kassen mit Leistungsprimat die vollen Arbeitgeberbeiträge (inkl. Zinsen) beim Stellenwechsel transferierbar sind. Im Übrigen führt das Beitragsprimat aber zu niedrigeren Leistungen als das Leistungsprimat, weil die individuelle Lohnentwicklung von der Vorsorgeeinrichtung kaum durch nachträgliche Erhöhungen des Deckungskapitals mitvollzogen wird.

6.3 Der Koordinationsabzug als zentrale Ursache der Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse

6.3.1 Ursprünge des Koordinationsabzugs

Der fixe Koordinationsabzug in Höhe der einfachen maximalen AHV-Rente (derzeit: SFr. 24.720) ist eines der zentralen Elemente, das die Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse in der beruflichen Vorsorge begründet. Er sorgt dafür, dass die kleinen Einkommen systematisch aus der beruflichen Vorsorge ausgesteuert werden. Er trifft aber auch die Einkommensklassen *über* SFr. 24.720, denn diese Einkommen sind nur unterproportional – oft mit lächerlich kleinen Beträgen – versichert. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: An der oberen Schwelle der obligatorischen beruflichen Vorsorge (bei einem Erwerbseinkommen von SFr. 74.160) sind nach Abzug des Koordinationsabzugs von SFr. 24.720 genau SFr. 49.440 oder zwei Drittel des Lohnes beruflich versichert (bei höheren Einkommen sind es wegen der überobligatorischen Versicherung häufig noch mehr). Demgegenüber ist beispielsweise bei einem Lohn von SFr. 30.000, obschon dieser Lohn vom BVG-Obligatorium bereits erfasst wird, nur eine Summe von SFr. 5.280 versichert, d.h. weniger als ein Fünftel des Erwerbseinkommens. Nur auf diesen kleinen versicherten Lohnanteil werden die Arbeitgeberbeiträge entrichtet, während die höheren Einkommen anteilmäßig viel stärker von Arbeitgeberbeiträgen profitieren. Der Gesetzgeber ging ursprünglich davon aus, dass ein Leistungsziel von 60% des früheren Lohnes zur „Fortsetzung der gewohnten Lebensweise“ genüge. Dieses Ziel sei bei kleinen Einkommen allein durch die AHV-Rente garantiert, deshalb müsse der Koordinationsabzug „Überversicherung“ verhindern.

Diese Philosophie ist zu Zeiten entwickelt worden, als die berufliche Vorsorge als Versicherung nach dem Leistungsprimat (mit ergänzender Umlagefinanzierung) konzipiert war.²³ Im parlamentarischen Prozess obsiegte aber ein Modell nach dem Beitragsprimat. Doch dem niedrigeren Leistungsniveau eines Obligatoriums mit Beitragsprimat wurde bei der Bestimmung des Koordinationsabzugs nicht Rechnung getragen.

6.3.2 Auswirkung des Koordinationsabzugs

Unter den veränderten Bedingungen bleibt der angestrebte Versicherungsgrad von 60% unerreicht:

- Der Sicherungsgrad der beruflichen Vorsorge fällt in Realität häufig niedriger aus als im idealen Modell mit „Goldener Regel“ (4% Zins zur Finanzierung von 2% Teuerung und 2% individueller Lohnentwicklung), weil Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung, Teilzeitarbeit, Weiterbildung, Umschulung, Arbeitslosigkeit usw. im Rahmen des Beitragsprimats zu einer unvollständigen Beitragsleistung führen, die nicht wie im Leistungsprimat durch kompensatorische Zuschüsse oder Umlagemechanismen korrigiert wird.
- Beim obligatorischen Beitragsprimat sind keine Nachzahlungen vorgeschrieben, wenn der Lohn stärker steigt als die Verzinsung des Alterskapitals. Das Alterskapital wird zwar verzinst, die Verzinsung vermag aber nicht der effektiven Lohnentwicklung zu folgen. Die Rente ist dann – im Verhältnis zum letzten Lohn – kleiner als nach dem versicherungstechnischen Modell.
- Mit dem hohen Koordinationsabzug entgehen den kleinen Einkommen nicht nur die regulären Arbeitgeberbeiträge, die den besser Verdienenden per Gesetz zustehen. Es entgehen ihnen auch erhebliche freiwillige Leistungen, die von einem namhaften Teil der Arbeitgeber in die Rentenkassen einbezahlt werden.

Hinzu kommt, dass im untersten Lohnbereich (2.000-4.000 SFr./Monat) nicht ein Lebensbedarf von 60%, sondern von mindestens 70% bis 80% des früheren Einkommens besteht. Kleine Einkommen sind insofern unterversichert.

Im federführenden Departement des Innern wurde das Problem des zu niedrigen Sicherungsziels erkannt. Gestützt auf Verbrauchserhebungen kam das Eidgenössische Departement des Innern (1995, S. 27) zu folgendem Schluss:

„In der Nähe des angemessenen Existenzbedarfs ist nicht die Ersatzquote, sondern das absolute Niveau der Renten maßgebend: Liegen die verfügbaren finanziellen Mittel unter dieser Grenze, so muss der Haushalt als einkommenschwach bzw. arm bezeichnet werden. Aber auch bei etwas höheren Einkommen ist eine Ersatzquote von 60% ungenügend. (...) In diesem Bereich (dürfen) die Renten nicht wesentlich tiefer liegen als das Einkommen, ohne dass deutliche Einnahmelücken entstehen. Aus diesem Grund muss bei tieferem Einkommen von einer Ersatzquote von 80% ausgegangen werden.“

Der Koordinationsabzug müsste schon aus diesem Grunde anders festgelegt werden, wie dies in der Realität im Rahmen der freiwilligen Korrekturen vieler Vorsorgeeinrichtungen auch geschieht.

²³ So die ersten Entwürfe des Bundesrates für die Botschaft zum BVG 1972.

6.3.3 Betroffene in Zahlen

Die Benachteiligung ist mithin eine doppelte:

- Der angestrebte Sicherungsgrad wird wegen des Beitragsprimats, wegen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien und fehlender Nachzahlungen häufig nicht erreicht.
- Der angestrebte Sicherungsgrad genügt nicht, um das Ziel der Bundesverfassung, nämlich die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“, mit den Mitteln aus AHV und beruflicher Vorsorge zu bestreiten.

Anhand der Erwerbsstatistik lässt sich abschätzen, in welchem Ausmaß Beschäftigte, differenziert nach Lohnhöhe und Geschlecht, von Versicherungslücken betroffen sind (Tabelle 5).

Tabelle 5

Einkommensverteilung und vom Koordinationsabzug Betroffene (1997)			
	Voll- und Teilzeitbeschäftigte		
	Männer	Frauen	insgesamt
Jahreseinkommen in SFr.	in %		
Über 60.000	34,9	8,0	42,9
36.000 bis unter 60.000	11,3	10,8	22,1
24.000 bis unter 36.000	1,3	5,8	7,1
16.000 bis unter 24.000	0,5	4,0	4,5
12.000 bis unter 16.000	0,2	2,2	2,4
Bis 12.000	8,5	12,5	21,0
Insgesamt	56,7	43,3	100,0
Beschäftigte mit weniger als SFr. 24.000 Erwerbseinkommen ¹⁾	10,5	24,5	35,0

1) Anzahl Beschäftigte insgesamt: 2.077 Mio.
Quelle: Bundesrat 1998, S.64.

- 35% der Voll- und Teilzeitbeschäftigten verdienten 1997 weniger als SFr. 24.000 und wurden nicht vom Obligatorium der beruflichen Vorsorge erfasst.
- Vom fixen Koordinationsabzug am stärksten betroffen sind generell die Frauen. Sie stellen mit 24% mehr als zwei Drittel aller potenziell Unversicherten.
- 7,1% aller Beschäftigten, davon wiederum der Großteil Frauen (5,8%) verdienten zwischen SFr. 24.000 und SFr. 36.000 im Jahr. Sie gehören zu den in der beruflichen Vorsorge schlecht versicherten Personen.
- Insgesamt gehören über 40% aller Erwerbstätigen zur Gruppe der vom Obligatorium nicht oder nur ungenügend erfassten Personen.
- In absoluten Zahlen verdienten über 750.000 Personen unter SFr. 24.000 im Jahr; über 200.000 Personen verdienen zwischen SFr. 24.000 und SFr. 36.000. Die Risikogruppe umfasst somit absolut gesehen etwa eine Million Personen.

6.3.4 Freiwillige Korrekturen des Koordinationsabzugs durch die Vorsorgeeinrichtungen

Viele Kassen haben das Problem des Koordinationsabzugs erkannt, den Koordinationsabzug in ihrem Reglement freiwillig gesenkt oder sie haben – schon vor Inkrafttreten des Obligatoriums – seit jeher auf einen Koordinationsabzug verzichtet.

Von insgesamt 3,1 Mio. Versicherten sind laut Pensionskassenstatistik 62% in Kassen versichert, die den gesetzlichen Koordinationsabzug anwenden, 37% sind in Kassen, die eine vom Gesetz abweichende Regelung kennen (Bundesamt für Statistik 2000b, S. 70). Aber nicht immer bedeutet das Vorhandensein einer überobligatorischen freiwilligen Regelung, dass davon auch Gebrauch gemacht wird. Beispielhaft sei die Pensionskasse der Migros erwähnt, der größten Einzelhandelskette der Schweiz, wo die Versicherungsmöglichkeit auf dem Papier besteht, in der Praxis aber trotzdem nur selten zum Zuge kommt (Morad 2000, S. 999).²⁴

Gemäß Pensionskassenstatistik profitieren 1,4 Millionen oder 37% aller Versicherten von einer reglementarischen Korrektur des Koordinationsabzugs (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Versicherte mit abweichendem Koordinationsabzug (1998)			
Reglementarische Lösung	Koordinationsabzug	Anzahl Versicherte	in % aller Erwerbstätigen
Versicherte in Kassen ohne Koordinationsabzug		316.071	10,07
Reduzierter Koordinationsabzug in SFr.	< 10.000	27.644	0,88
	> 10.000 und < 23.800	168.043	5,35
Koordinationsabzug in % des Lohnes	Bis 10 %	364	0,01
	11 bis 20 %	10.701	0,34
	Über 20 %	51.300	1,63
Andere Lösungen		564.849	17,99
Bei Teilzeitangestellten mit Reduktion		1.204.259	42,65
	Ohne Reduktion	1.619.346	57,35

Quelle: Bundesamt für Statistik 2000b, S. 70.

Über 10% der Versicherten sind Kassen angeschlossen, die gar keinen Koordinationsabzug kennen. Für sie wird der volle AHV-Lohn versichert, zuweilen verbunden mit einer reglementarischen Obergrenze bei einem Erwerbslohn von über SFr. 74.160 (in der Regel endet der versicherte Lohn auf einem Niveau zwischen SFr. 100.000 bis SFr. 150.000 Jahreslohn).

Die Kombination von erweiterter Lohnbasis und reduzierter Prämienhöhe ergibt für die mittleren und hohen Einkommen keine materiellen Änderungen, die ins Gewicht fallen; die kleinen Einkommen sind hingegen automatisch mitversichert und genie-

²⁴ Die Anwendung scheitert bisweilen an den ökonomischen Interessen der Unternehmen, in erster Linie aber am Willen der Mitarbeitenden, welche – aus welchen Gründen auch immer – oft lieber mehr Geld im Portemonnaie wünschen als eine Vorsorgeregung für die Zukunft (Morad 2000, S. 997).

ßen in diesen Kassen alle Vorteile der obligatorischen und – wegen des Gleichbehandlungsgebots – auch der überobligatorischen Versicherung.

Weitere 26% der Versicherten sind in Kassen, die die kleinen Einkommen anders begünstigen – durch einen reduzierten fixen Koordinationsabzug in Franken oder durch einen prozentualen Koordinationsabzug oder eine Kombination von beidem, so dass die Vorsorge dem Lohn oder dem Beschäftigungsgrad eher angepasst ist als bei der rein gesetzlichen Minimallösung. Allerdings handelt es sich teilweise um relementarische Herabsetzungen des Koordinationsabzugs, die in der Praxis nur auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Beschäftigten Anwendung finden. Häufig sind die Versicherten nicht oder ungenügend informiert oder nehmen von der Versicherung aus Kostengründen Abstand.

6.4 Beurteilung der beruflichen Vorsorge

In der 2. Säule bestehen beitragsseitig zahlreiche rechtliche und strukturelle Hürden, die zu einer erheblichen Benachteiligung von flexiblen Arbeitsverhältnissen und diskontinuierlichen Erwerbsbiografien führen. Der Koordinationsabzug führt zur rechtungleichen Behandlung objektiv gleicher Arbeit. Verbunden mit einer starken Orientierung am Äquivalenzprinzip verhindert er, dass die Betroffenen einen Versicherungsanspruch begründen können, der jenen in „normalen Arbeitsverhältnissen“ ebenbürtig ist.

Benachteiligungen ergeben sich in mehrfacher Hinsicht:

- Da die Teilzeiterwerbstätigkeit i. d. R. zu einem gegenüber der Vollzeitwerbstätigkeit niedrigeren Erwerbseinkommen führt, ist das Risiko von Teilzeitbeschäftigten, wegen der kürzeren Arbeitszeit von der obligatorischen Versicherung nicht erfasst zu werden, um ein Vielfaches größer als bei Vollzeitbeschäftigten.
- Für flexible Arbeitsverhältnisse, seien es befristete, parallele oder solche mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen, ergeben sich enorme Abgrenzungsprobleme bei der Versicherungspflicht. Art. 29-31 BVV 2 ermöglichen zwar theoretisch, dass auch bei mehreren parallelen Arbeitsverhältnissen das gesamte Einkommen abzüglich eines Koordinationsabzuges versichert werden kann und dass sich die verschiedenen Arbeitgeber entsprechend den von ihnen gezahlten Löhnen an den Beiträgen beteiligen. Die vielen rechtlichen Unsicherheiten leisten jedoch in der Praxis der Unterversicherung von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub.
- Die administrative Kontrolle der Beitragsleistung durch die Aufsichtsbehörden wird nur anhand der Höhe der AHV-Löhne bzw. der koordinierten Löhne vorgenommen. Diese Art der Kontrolle reicht in der Regel nicht aus, um Arbeitsverträge, die länger als drei Monate dauern, aber befristet sind, auf die Einhaltung der Versicherungspflicht zu kontrollieren. Befristete Arbeitsverhältnisse, die obligatorisch zu versichern wären, sind auf dieser Basis nicht erkennbar und die Versicherung unterbleibt häufig.
- Besonders ungenügend ist die Versicherung von parallelen Erwerbstätigkeiten, da der Koordinationsabzug in jedem Arbeitsverhältnis seine Wirkung von neuem entfaltet. Auch Kettenarbeitsverträge oder solche mit geringen Unterbrechungen können unter den heutigen Verhältnissen der individuellen Vorausdeklaration der einzelnen Arbeitgeber kaum mit vernünftigem Aufwand beaufsichtigt werden. Ohne gesetzliche Erweiterung des Obligatoriums und ohne Zugriff auf die Daten der Zentralen Ausgleichskasse in Genf, die die Summe der Erwerbsverhältnisse erfassen könnte, ist es technisch praktisch nicht möglich, parallele, nachgelagerte

oder vorgelagerte Arbeitsverhältnisse bei mehreren Arbeitgebern adäquat zu versichern. Die Versicherungspflicht kann heute bei mehreren parallelen Teilzeitarbeitsverhältnissen oder bei nachgelagerten Beschäftigungen auch dann kaum beaufsichtigt werden, wo das Obligatorium gesetzlich zweifelsfrei statuiert wird.

- Im Jahre 2000 belief sich der Anteil der Frauen mit Teilzeiterwerbstätigkeit auf 57%, jener der Männer auf 10%. Frauen sind insofern die Hauptbetroffenen der Benachteiligungen durch den Koordinationsabzug. Frauen haben auch signifikant geringere Löhne als Männer, was häufig in diskontinuierlichen Erwerbsbiografien, bedingt durch Erziehungsaufgaben, begründet ist. Auch dieser Faktor wirkt sich wegen des Koordinationsabzugs negativ auf die finanzielle Lage der Frauen im Rentenalter aus.

Weil der Ein- und Austritt von Versicherten in eine Vorsorgeeinrichtung mit administrativem Aufwand verbunden ist, aber auch um Kosten zu senken, tendieren viele Arbeitgeber dazu, die Versicherungspflicht gemäß BVG so weit wie möglich zu umgehen. Es sind aus der Praxis unzählige Beispiele von Arbeitsverhältnissen bekannt, bei denen die Arbeitsverträge von Anfang an so ausgelegt werden, dass ein Versicherungsbeitrag in der 2. Säule entfällt (z. B. Swissair, McDonalds).

Nicht zu vergessen ist, dass mit dem Koordinationsabzug nicht nur die obligatorischen Beiträge des Arbeitgebers ausfallen, sondern auch die namhaften überobligatorischen Leistungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass flexible Arbeitsverhältnisse vor allem durch den Koordinationsabzug und die lückenhafte Beitragspflicht benachteiligt werden. Daneben sind diskontinuierliche Erwerbsbiografien besonders vom strikten Äquivalenzprinzip in der 2. Säule negativ betroffen. Dieses führt generell zu niedrigeren Altersleistungen, weil Ausgleichsmechanismen wie in der AHV (z. B. Erziehungsgutschriften) fehlen, provoziert aber auch Lücken in der beruflichen Invalidenversicherung, etwa dann, wenn eine Invalidität ausgerechnet in einer Zeitspanne ohne oder mit reduzierter Erwerbsarbeit eintritt.

Bei Scheidung besteht zwar inzwischen ein Anspruch auf güterrechtliche Teilung der Ansprüche. Dies kann in manchen Fällen die beruflichen Nachteile der Kindererziehung kompensieren (Lohnausfall, Karriereknick). Nicht davon profitieren können allerdings unverheiratete Paare und Alleinerziehende.

6.5 Sicherungslücken der Selbstständigen

Von wachsender Relevanz ist der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung und Lücken der Alterssicherung bei selbstständiger Erwerbstätigkeit. Das Gesetz sieht kein BVG-Versicherungsobligatorium für Selbstständige vor. Selbstständige sind nur gegen Arbeitslosigkeit versichert, wenn sie in den zwei Jahren vor Geltendmachung des Anspruches während mindestens sechs Monaten eine beitragspflichtige abhängige Beschäftigung ausgeübt haben.

Selbstständigen fehlt durch den fehlenden Schutz bei Arbeitslosigkeit ein Teil der Altersvorsorge, wenn sie in eine Situation mit niedrigem Einkommen oder schlechter Geschäftslage geraten. Die sinkende AHV-Beitragskala – eine Art Beitragsrabatt – vermag einen Teil der durch Einkommensschwäche verursachten Sicherungslücke zu schließen oder zumindest zu erleichtern. Leuzinger (1998, S. 130) stellt aber zu recht die Frage, ob „unter dem Aspekt des Schutzbedürfnisses die Abgrenzung der Versicherungspflicht aufgrund des Kriteriums Selbstständigkeit/Unselbstständigkeit wirklich befriedigt“. Dies betrifft vor allem jene Personen, die in Krisenzeiten eine

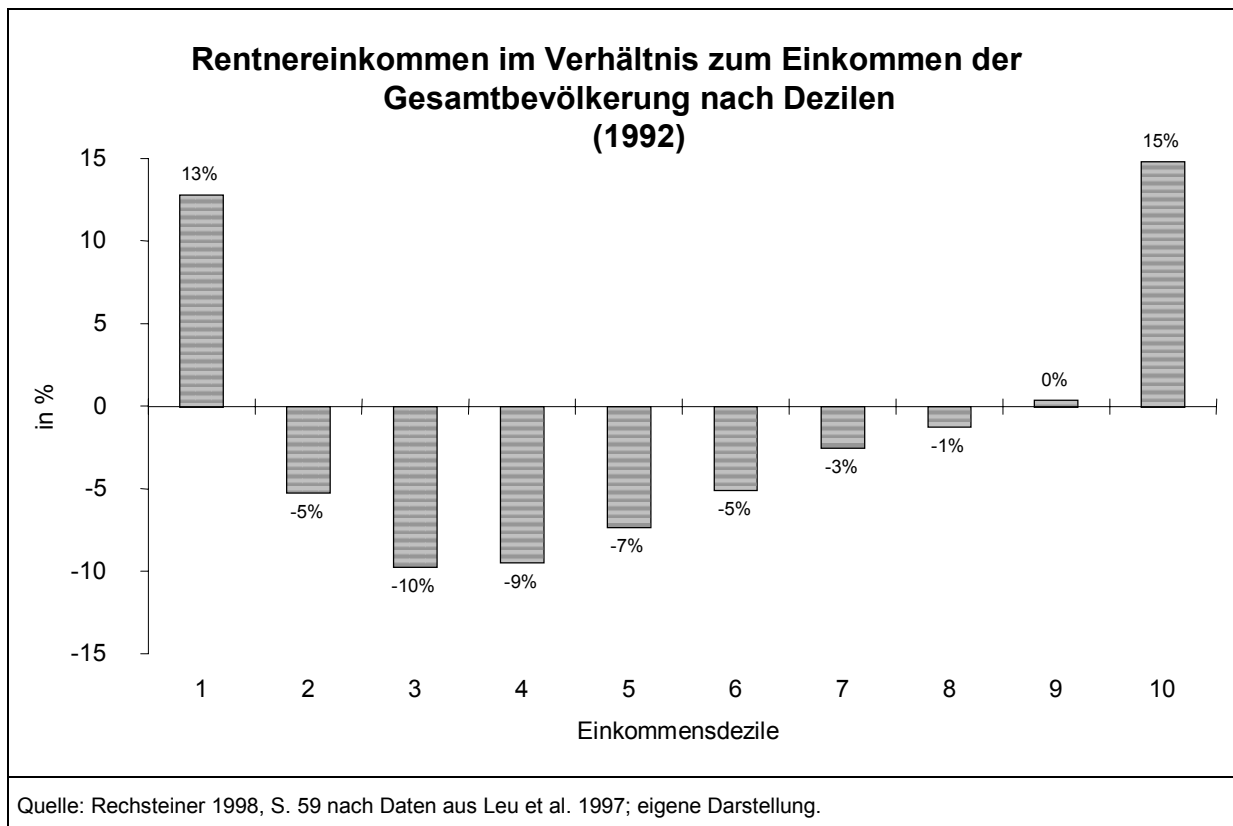
selbstständige Erwerbstätigkeit neu aufnehmen, die nicht dem traditionellen Bild der Selbstständigkeit entspricht.

7. Reformbestrebungen

7.1 Wirksamkeit des Dreisäulensystems

Ein Blick auf die statistische Verteilung der Einkommen zeigt, dass die Rentner und Rentnerinnen im untersten Dezil materiell besser abgesichert sind als das unterste Dezil der Erwerbsbevölkerung (Abbildung 7). Das Verhältnis der Einkommen von Personen im Rentenalter und solchen von jungen Personen wird aber vom zweiten bis zum achten Dezil negativ, was auf eine ungenügende Ersatzquote im unteren bis mittleren Bereich hindeutet (Rechsteiner 1998, S. 58). In den obersten Dezilen werden die Einkommensverhältnisse der Rentner häufig durch Erbschaften stark verbessert; angesichts der angestiegenen Lebenserwartung wird heute ein erheblicher Teil der Erbschaften erst im Rentenalter angetreten.

Abbildung 7



Alle Einkommensklassen haben laut Bundesverfassung ein Recht auf die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“. Damit dieses Ziel – über den reinen Existenzbedarf hinaus – erfüllt werden kann, müssen die Einkommensverhältnisse besonders im unteren Bereich und mittleren Bereich verbessert werden.

7.2 Reformbestrebungen in der AHV (11. AHV-Revision)

Die Veränderung im Bevölkerungsaufbau führt dazu, dass auf die aktive Generation steigende Lasten zukommen werden. Um auch von den Rentnerinnen und Rentnern einen gewissen Beitrag zur Sicherung insbesondere der AHV zu verlangen, wurde

zum Jahresbeginn 1999 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, zweckgebunden zur Finanzierung der AHV/IV, vorgenommen. Weitere Erhöhungen der Mehrwertsteuer sind derzeit Gegenstand der 11. AHV-Revision und sollen die zu erwartende demographische Mehrbelastung ausgleichen. Doch auch bei den Ausgaben soll deutlich gespart werden:

- Die Renten sollen in einem langsameren Rhythmus indexiert werden.
- Die Witwenrenten sollen zeitlich begrenzt und für Witwen ohne Kinder ganz abgeschafft werden.
- Das Rentenalter der Frauen soll von 64 auf 65 erhöht und dem Rentenalter der Männer angepasst werden.

Die Erziehungstätigkeit der Frauen mit Kinder wurde indirekt ausdrücklich anerkannt, indem die beantragte Abschaffung der Witwenrente für diese Frauen inzwischen abgelehnt wurde.²⁵

Für diskontinuierliche Erwerbsbiografien relevant ist der Beschluss des Nationalrats, AHV-Beiträge im Rentenalter (von erwerbstätigen Personen über 65) rentenbildend anzurechnen. Dies hilft jenen Personen, die noch nicht eine Maximalrente erhalten, durch nachträgliche Beiträge ihr Alterseinkommen zu verbessern.

Abgelehnt wurde aus Finanzgründen ein Antrag der sozialdemokratischen Fraktion, die Rentenformel weiter durch eine Verdoppelung des „Rentenknicks“ zu verbessern. Dies hätte die Renten im mittleren Bereich um 5,2% verbessert.²⁶

Insgesamt zeigt sich allerdings, dass in der AHV wenig Reformbedarf zugunsten der flexiblen Arbeitsverhältnisse und der Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien besteht.

7.3 Reformvorschläge in der beruflichen Vorsorge

Für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen resultiert aus der Kombination von nicht existenzsichernder AHV und nicht oder nur teilweise versichertem Einkommen in der beruflichen Vorsorge eine ungenügende Gesamtvorsorge. Eine Verbesserung des Vorsorgeschatzes für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen (Neuregelung des Koordinationsabzugs) wird im Rahmen der 1. BVG-Revision diskutiert.²⁷

Reformvarianten zum Koordinationsabzug

Verschiedene Lösungen zur Neuregelung des Koordinationsabzugs sind vorgeschlagen. Dabei ist zwischen der Senkung des Koordinationsabzugs und der Festlegung einer Eintrittsschwelle zu unterscheiden. So kann man den Koordinationsabzug grundlegend neu definieren und trotzdem eine Eintrittsschwelle von z. B. einer hal-

²⁵ Beschluss des Nationalrats in der Sondersession vom Mai 2001, erste Lesung.

²⁶ Zwei Gründe wurden für diesen Antrag in Feld geführt: Laut Bundesverfassung soll die AHV das Existenzminimum garantieren. Heute kann dieses Ziel bei den niedrigeren Renten der AHV jedoch nicht als erfüllt angesehen werden. Mit der zunehmenden Verlagerung der Finanzierung in Richtung Mehrwertsteuer ist es zudem angebracht, die unteren Renten etwas zu verbessern, denn die kleinen Einkommen tragen proportional mehr zur Finanzierung bei, weil die Mehrwertsteuer regressiver wirkt als die Finanzierung über Lohnprozente (aus dem Votum von Rudolf Rechsteiner).

²⁷ Weitere Reformen befassen sich mit der Versicherteninformation, dem Teuerungsausgleich, dem Rentenalter und der Aufsicht über die Pensionskassen. Sie sind für flexible Arbeitsformen und diskontinuierliche Erwerbsbiografien weniger relevant.

ben oder einer ganzen minimalen AHV-Rente (6.180/12.360 SFr./Jahr) belassen, um die Versicherung von Bagatellbeschäftigungen zu vermeiden.

Im Rahmen der 1. BVG-Revision werden verschiedene Neuregelungen diskutiert:

- **Reduktion des Koordinationsabzugs bei Teilzeitarbeit:** Dies würde das Problem nur für einen Teil der Beschäftigten lösen. Verwaltung und Aufsicht sind sehr kompliziert, da juristisch ein Beschäftigungsgrad fixiert werden müsste, was technisch nicht immer möglich ist. Die Unterversicherung von kleinen Einkommen würde zudem nicht generell beseitigt, sondern nur für die Teilzeitbeschäftigten; das ist nicht unbedingt gerecht.
- **Einfrieren der Lohngrenze:** Beließe man die untere Grenze bei SFr. 24.720, würden die kleinen Einkommen als Folge der Teuerung langsam in die 2. Säule hinein wachsen. Es würde jedoch Jahrzehnte dauern, bis eine deutliche Verbesserung realisiert wäre.
- **Abschaffung des Koordinationsabzugs:** Um Überversicherungen bei dieser „Maximallösung“ zu vermeiden, müsste die Prämienhöhe nach unten korrigiert werden. Alle Löhne unter dem oberen Grenzlohn (SFr. 74.160) würden mehr Rente erhalten. Widerstand wäre von hohen Einkommen zu erwarten, die bei Absenkung des Prämienniveaus auf dem nicht plafondierten Teil des Überobligatoriums Einbußen erfahren würden.
- **Halbierung des Koordinationsabzugs:** Dies würde zwar die Zahl derer verkleinern, die gar nichts erhalten und die Lage der „mittleren Einkommen“ (SFr. 24.000 - 48.000) verbessern. Ein geringer Teil der Beschäftigten bliebe jedoch unversichert, Teilzeitbeschäftigte würden weiter unter subproportionaler Versicherung leiden.
- **Koordinationsabzug höchstens 33% des AHV-Lohns, maximal SFr. 24.720:** Statt einem fixen Abzug in Franken könnte der Koordinationsabzug gleitend definiert werden. Bei allen Löhnen unter dem Versicherungsmaximum (SFr. 74.160) ergäbe sich eine Erweiterung der Lohnbasis auf 66% des Lohnes und eine gewisse Aufstockung der Vorsorge, während die Lage bei den Versicherten mit Löhnen über SFr. 74.160 unverändert bliebe. Diese Lösung würde Teilzeitbeschäftigte und Niedriglöhne gleichermaßen erfassen, und die Lösung wird auch in der Praxis freiwillig bereits praktiziert. Die hohen Einkommen blieben von der neuen Koordination unberührt. Erste Verhandlungen in der zuständigen Parlamentskommission gehen in diese Richtung, doch wurden noch keine Anträge definitiv verabschiedet.²⁸

Ein gleitender Koordinationsabzug böte den Vorteil, dass die kleinen und mittleren Löhne in der beruflichen Vorsorge gleichwertig behandelt werden; die Versicherung der hohen Einkommen bliebe unberührt. Bei Bagatellbeschäftigungen wären angemessene Regelungen möglich. So könnte die Eintrittsschwelle, ab welcher der Lohn obligatorisch versichert werden muss, variiert werden, ohne dass dadurch der Versicherungsgrad der obligatorisch Versicherten beeinträchtigt würde.

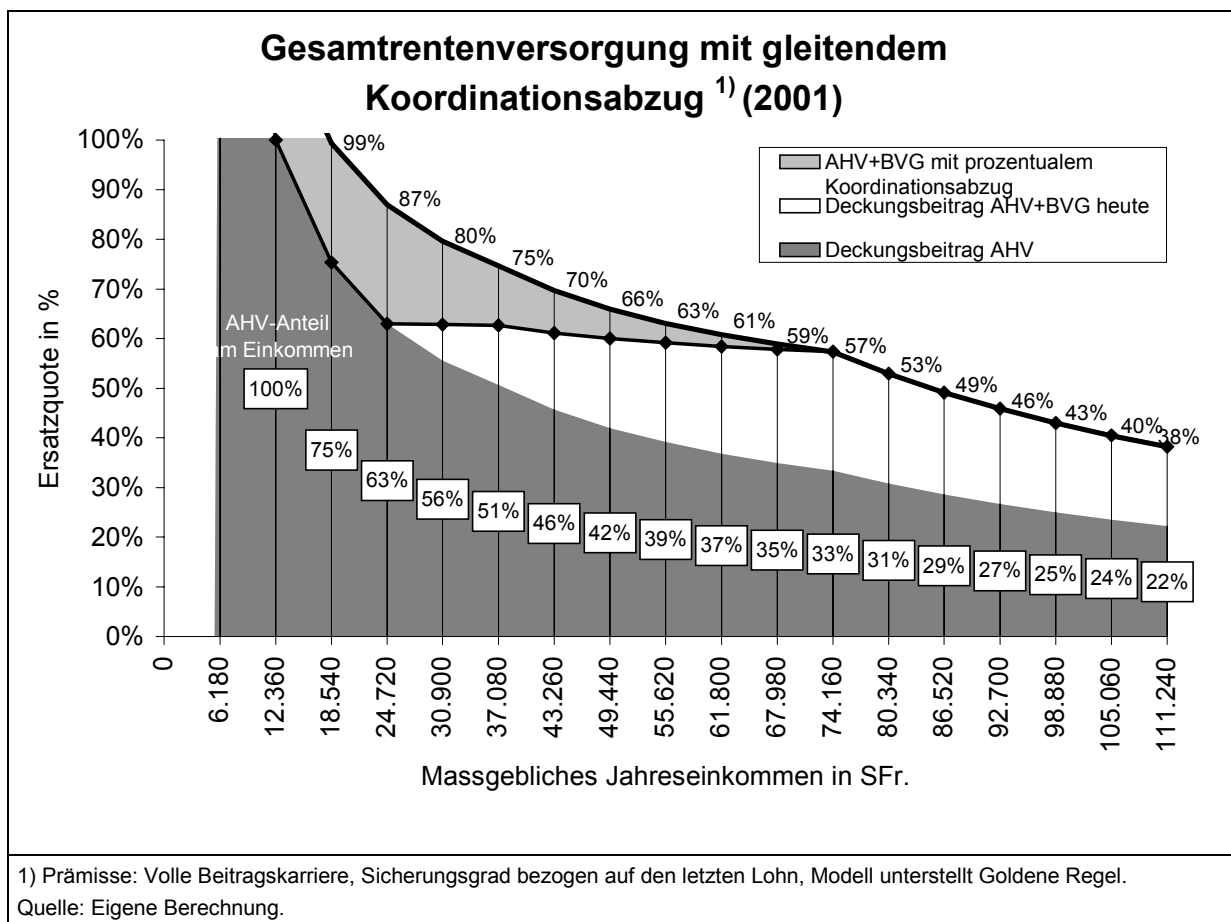
Bei einer Eintrittsschwelle von SFr. 6.060 (halbe AHV-Minimalrente) würde z. B. ein Versicherter mit SFr. 8.000 Jahreslohn die gleichen Beiträge im Verhältnis zum Lohn erhalten wie ein Versicherter mit SFr. 80.000 Jahreslohn. Das System wäre nicht nur

²⁸ Der Autor ist Mitglied der zuständigen Kommission und hat dieses Reformmodell selber beantragt.

administrativ einfach und eindeutig, es würde auch eine Verbesserung des Sicherungsgrades für alle kleinen und mittleren Löhne mit sich bringen.

Der prozentuale Koordinationsabzug würde den kleinen und mittleren Einkommen jenen Versicherungsgrad zwischen 60 und 80% bringen, der zur Fortsetzung der gewohnten Lebensweise gemäß Bundesverfassung notwendig wäre. Dabei muss beachtet werden, dass die komfortable Rentenkurve gemäß Modell (Abbildung 8) nur mit vollständiger Beitragskarriere erreicht wird. In der Realität ist die Ersatzquote wegen Kindererziehung, Teilzeitarbeit, Arbeitslosigkeit, Umschulung usw. häufig niedriger. Die immer wieder geäußerten Befürchtungen einer Überversicherung treffen gerade im unteren Lohnbereich nicht zu.

Abbildung 8



Einer gängigen Auffassung zufolge sind staatliche Transferleistungen nur dann sinnvoll, wenn sie das Ausmaß an Armut verringern. Bei der 2. Säule steht dieses Ziel aber wegen der Arbeitsteilung mit der 1. Säule nicht im Vordergrund. Das Obligatorium sorgt vielmehr dafür, dass alle Beschäftigten eine minimale gleichartige Vorsorge erhalten, die auch bei Stellenwechsel gesichert bleibt. Zudem werden mit dem Obligatorium die Konsumpräferenzen der Beschäftigten beeinflusst. Wegen der gestiegenen Lebenserwartung ist die kollektive Einkommenssicherung für die dritte Lebensphase zu einem eigenständigen, von der Armutsbekämpfung weitgehend losgelösten Bedürfnis geworden (Bichot 1995). Der Zweck der beruflichen Vorsorge besteht gerade darin, die Differenz zwischen dem definierten Existenzbedarf, gesichert durch die AHV, und dem nötigen Einkommen für die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung (Fortsetzung des gewohnten Konsumniveaus) zu finanzieren.

Die Abschaffung des Koordinationsabzuges soll dem gemäß keine neue Umverteilung von Einkommen bewirken, sondern vorhandene Diskriminierungen von flexiblen Arbeitsverhältnissen und diskontinuierlichen Erwerbsbiografien beseitigen oder abschwächen. Neue Armutserscheinungen von Personen mit hohen Unterstützungspflichten und für working poor können mit der Neugestaltung des Koordinationsabzugs denn auch nicht gelöst werden. Der gleitende Koordinationsabzug beugt vielmehr einer strukturellen Diskriminierung bei Nichtnormverträgen vor. Er ist geeignet, die soziale Stellung von Personen mit flexiblen Arbeitsverhältnissen nachhaltig zu verbessern, sofern diese nicht in prekären Verhältnissen leben, sondern über Lohn-einkommen verfügen, die ihren Lebensunterhalt angemessen decken.

In diesem Sinne bewegt sich die skizzierte Reform des Koordinationsabzugs im Rahmen der klassischen Sozialpolitik, die versucht, die Nichtnormverträge den Normverträgen versicherungsrechtlich gleichzustellen. Sie leistet wenig zur Beseitigung von Armut der working poor oder der Unterstützungspflichtigen mit schwachen Einkommen. Diese Probleme müssen anders gelöst werden, beispielsweise

- durch die Einführung von Erziehungsgutschriften auch im BVG, die vielleicht über die AHV zu finanzieren wären,
- über eine Vereinheitlichung und Erhöhung der Kinderzulagen,
- über eine staatliche Förderung der hausexternen Kinderbetreuung, die bisher in der Schweiz als prekär bezeichnet werden kann,
- über die Fixierung von Mindestlöhnen,²⁹
- über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Kinder in prekären Verhältnissen, sowie
- über die skizzierte Neuformulierung der Rentenformel.

Die parlamentarische Beratung während der 11. AHV-Revision hat allerdings gezeigt, dass der Spielraum für diese Neuerungen sehr klein ist.

7.4 Beseitigung administrativer Hürden

Die Administration der obligatorischen Alterssicherung ist geprägt von der föderalen Struktur des Landes und von der traditionell starken Sozialpartnerschaft. Die dezentrale Durchführung in Pensionskassen und Ausgleichskassen hat den Nachteil, dass in der 1. und in der 2. Säule große Koordinationslücken bestehen, die den Benachteiligungen von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub leisten, punktuell aber auch zu Privilegierungen³⁰ führen können.

Mit der Durchführung der AHV und der IV sind rund 100 öffentliche Ausgleichskassen betraut, die vom Bund, den Kantonen und den Verbänden von Arbeitgebern und Selbstständigen errichtet wurden. Die Zentrale Ausgleichskasse in Genf registriert die Einzeldaten sämtlicher Ausgleichskassen und wäre theoretisch in der Lage, eine den effektiven Einkommensverhältnissen angepasste Versicherungspraxis sicherzustellen. Dies würde konkret bedeuten,

²⁹ Erstmals generell ins schweizerische Rechtssystem aufgenommen dank der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union.

³⁰ Privilegiert werden z. B. abhängig Beschäftigte mit selbstständigem Nebenerwerb oder Selbstständige mit kleinem Einkommen, die einem unselbstständigen Nebenerwerb nachgehen.

- dass AHV-Beitragsrabatte für „Doppelverdiener“ mit selbstständigen und un-selbstständigen Erwerbsverhältnissen nicht schematisch, sondern entsprechend der effektiven Einkommensverhältnisse gewährt werden könnten,
- dass bei mehreren gleichzeitig bestehenden Arbeitsverhältnissen die kumulierten Löhne für die Bemessung der BVG-Versicherungspflicht herangezogen werden könnten und
- dass bei zeitlich hintereinander liegenden Arbeitsverhältnissen die jahresweise Veranlagung der BVG-Versicherungspflicht durchgeführt werden könnte.

Damit könnte die beobachtete BVG-Unterversicherung bei flexiblen Erwerbsformen in jenen Fällen eliminiert werden, wo der AHV-Lohn den Koordinationsabzug überschreitet, und eine generelle Versicherungspflicht könnte rechtlich eindeutig verankert und vollzogen werden. Gleichzeitig entfielen der Beitragserlass gutgestellter „Doppelverdiener“ (selbstständig/unselbstständig) in der AHV, was zu Mehreinnahmen führen würde. In concreto besitzt der AHV-Ausgleichsfonds aber nicht die nötigen Kompetenzen für die Kontrolle des Versicherungsobligatoriums und es scheint so, als würde die Angst vor einer Zentralisierung des Beitragswesens und der fehlende politische Wille Lösungen in dieser Richtung verhindern.

8. Zusammenfassung

Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes werden heute von allen Seiten gefordert.

- Die Erwerbsbedürfnisse sind gewachsen, nicht zuletzt, weil das Familieneinkommen bei nur einem erwerbstätigen Elternteil nicht mehr genügt.
- Arbeit geht immer häufiger einher mit Familienpflichten, die Teilzeitbeschäftigung nimmt zu.
- Die Konjunkturausschläge sind stärker als während der Nachkriegszeit und vor hohen Arbeitslosenraten bleibt auch die Schweiz nicht verschont.
- Lebenslanges Lernen wird gefordert, führt jedoch ebenfalls zu Unterbrechungen in der Erwerbsbiografie.

„Flexibilität und Sicherheit“ in der Alterssicherung heißt, dass sich die Beschäftigten flexibel verhalten können, ohne eine unzureichende Alterssicherung riskieren zu müssen. Das bedeutet z. B., dass zwei Teilzeitstellen zur gleichen Rente führen sollten wie dieselbe Arbeitszeit als Vollerwerb. Zudem sind objektiv begründete Diskontinuitäten der Erwerbstätigkeit wie Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Umschulungen usw. durch Maßnahmen zu kompensieren, die den Verlust an Versicherungsansprüchen angemessen begrenzen.

In allen Sozialversicherungszweigen werden Erwerb ersatzleistungen mindestens teilweise auf der Grundlage des von der versicherten Person in einem bestimmten Zeitraum oder zu einem bestimmten Zeitpunkt erzielten Erwerbseinkommens berechnet. Der Umstand, dass in flexiblen Arbeitsverhältnissen häufig niedrigere Einkommen verdient werden, zieht hier gleichsam automatisch geringere Geldleistungen der Sozialversicherungen nach sich.

Die einzelnen Zweige der schweizerischen Alterssicherung behandeln die flexiblen Arbeitsverhältnisse jedoch höchst unterschiedlich. In der 1. Säule kann man berechtigterweise von einer strukturellen Begünstigung von Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen und mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien sprechen, während die

2. Säule diese Beschäftigten deutlich benachteiligt. Übersicht 6 fasst die wichtigsten Begünstigungen und Benachteiligungen noch einmal zusammen:

Übersicht 6

Vor- und Nachteile der 1. Säule und der 2. Säule der Alterssicherung für flexible Arbeitsverhältnisse			
System und Element	Benachteiligt eher flexible Arbeitsformen und diskontinuierliche Erwerbsbiografien	Begünstigt eher flexible Arbeitsformen	Begünstigt speziell diskontinuierliche Erwerbsbiografien
AHV (1. Säule)			
Rentenformel	---	Mindestrente	X
Rentenformel	---	Maximalrente (führt zu hoher Solidarität)	
Rentenformel	---	„Knick“ der Rentenskala zugunsten von kleinen und mittleren Einkommen	X
Beitragspflicht	---	Beitragsrabatte der Selbstständigen	
Beitragspflicht	Beitragspflicht im Rentenalter ohne Renteneffektivität		
Familienlastenausgleich	---	Erziehungsgutschriften	X
Familienlastenausgleich	---	Betreuungsgutschriften	X
Versicherungsanspruch	---	Rentensplitting	X
Versicherungsanspruch	---	Versicherungsmöglichkeiten bei Auslandsaufenthalt	
Berufliche Vorsorge (2. Säule)			
Beitragspflicht	Koordinationsabzug		
Beitragspflicht	Beitragsregelung bei mehreren Arbeitgebern		
Beitragspflicht	Prospektive Veranlagung		
Beitragspflicht	Beitragsregelung bei befristeten Verträgen		
Leistungen bei Invalidität	Berechnung der Invalidenleistung		
Fiskalische Behandlung	Steuervorteile eher größer bei vollem Erwerb / höheren Löhnen		
Leistungen	Freizügigkeit unvollständig (Zinsüberschüsse, Arbeitgeberbeiträge im Leistungsprimat)		
Quelle: Eigene Darstellung.			

8.1 Beurteilung der 1. Säule

Flexible Arbeit und diskontinuierliche Erwerbsbiografien sind in der AHV nicht mit versicherungsrechtlichen Nachteilen, sondern mit einer Vielzahl von Solidaritäten von Seiten der übrigen Versicherten und zwischen Ehepartnern verbunden.

Personen mit Nicht-Normalarbeitsverhältnissen profitieren wegen ihrer häufig niedrigeren Entlohnung von solidarischen Elementen, die im Rahmen der gegebenen Mittel Armut im Alter wirksam verhindern.

Weil in der AHV auch Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, entstehen bei speziellen Erwerbsverhältnissen oder bei Erwerbsunterbrechungen wie Ausbildung, Studium, Erziehung von Kindern, Haushaltsführung für den Ehegatten, Teilzeitarbeit usw. keine Beitragslücken.

Es lässt sich festhalten, dass für untypische Erwerbsbiografien in der AHV viele günstige Beitragsregeln bestehen:

- die umfassende Versicherungspflicht,
- Prämienrabatte für Selbstständige,
- der Rentenknicke (höhere Beitragsrendite von kleinen Einkommen gemäß Rentenformel seit 1997),
- die unbeschränkte Beitragspflicht nach oben mit hoher Solidaritätskomponente,
- die Begünstigung von im Betrieb mitarbeitenden Familienmitgliedern, die keinen Barlohn beziehen, aber von Beiträgen des Ehegatten profitieren,
- die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Einzig die fehlende Rentenwirksamkeit von AHV-Beiträgen im Rentenalter kann als Benachteiligung von Nicht-Normbiografien bezeichnet werden.

Bezüglich der Selbstständigen kann man von einer weiteren Privilegierung in der staatlichen Alterssicherung sprechen: ihr Beitragssatz ist generell niedriger (7,8% statt 8,4%), sie erhalten Beitragsrabatte für Einkommen unter SFr. 47.800. Die Beitragsrabatte sind zudem auch bei einer Kombination mit einer abhängigen Beschäftigung wirksam.

Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind eine auch im europäischen Maßstab bemerkenswerte Neuerung im schweizerischen System, die den diskontinuierlich Erwerbstätigen mit Kindern (vor allem Frauen) entgegenkommen. Das rentenbildende Einkommen von Personen, die Kinder erziehen oder Verwandte betreuen, wird dadurch maßgeblich erhöht.

Nicht oder nur teilweise erwerbstätige Frauen profitieren von ihren erwerbstätigen Männern während der Ehe dadurch, dass ihnen die Hälfte des Erwerbseinkommens des Mannes rentenwirksam gutgeschrieben wird, und umgekehrt. Durch Splitting und Erziehungsgutschriften werden vor allem niedrige Frauenrenten verbessert, während Personen in gehobenen Einkommensverhältnissen ihre Ansprüche dadurch nicht steigern können. Insgesamt ergibt sich ein stark nivellierender Effekt, unter Anerkennung der tatsächlich geleisteten bezahlten und unbezahlten Arbeit.

Dieses teil-kausale Sicherungssystem, das bewusst von einer Einheitsrente absieht, setzt bei den unteren und mittleren Löhnen starke Anreize, den Beitragspflichten nachzukommen. Die Erfüllung der Beitragspflicht (inklusive des Erbringens einer Erziehungs- oder Betreuungsleistung) führt für kleine und mittlere Einkommen zu einer überproportionalen Erhöhung der Rentenleistung. Demgegenüber sind die Anreize

für hohe Einkommen, Beiträge zu entrichten, eher gering. Ab einem bestimmten Niveau (ca. SFr. 75.000 Erwerbseinkommen) führen zusätzliche Beiträge nicht zu einer Erhöhung des Rentenanspruchs; hier wirken die Beitragspflichten wie eine Steuer.³¹

8.2 Beurteilung der 2. Säule

Die 2. Säule bezweckt zusammen mit den Leistungen der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebensweise. In der beruflichen Vorsorge bestehen mehrere Hürden, die eine angemessene Versicherung von flexibel Beschäftigten verhindern.

Als diskriminierender Faktor erweist sich in erster Linie der gesetzliche Koordinationsabzug. Er führt zur rechtsungleichen Behandlung objektiv gleicher Arbeit. Die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung ist dabei nur eine Scheinlösung, werden doch häufig die Arbeitsverhältnisse gerade so angelegt, dass die Versicherungspflicht umgangen werden kann, etwa indem der gesetzliche Mindestlohn im BVG arbeitsvertraglich unterschritten wird.

Benachteiligungen ergeben sich in mehrfacher Hinsicht:

- Da die Teilzeiterwerbstätigkeit i. d. R. zu einem geringeren Erwerbseinkommen führt, ist das Risiko von Teilzeitbeschäftigten, wegen der kürzeren Arbeitszeit von der obligatorischen Versicherung nicht erfasst zu werden, um ein Vielfaches größer als bei Vollzeitbeschäftigten.
- Für flexible Arbeitsverhältnisse, seien es befristete, parallele oder solche mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen, ergeben sich große Abgrenzungsprobleme bei der Versicherungspflicht. Die vielen rechtlichen Unsicherheiten leisten in der Praxis der Unterversicherung von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub.
- Die administrative Kontrolle reicht in der Regel nicht aus, um Arbeitsverträge, die länger als drei Monate dauern, aber befristet sind, auf die Einhaltung der Versicherungspflicht zu kontrollieren. Die Versicherung unterbleibt deshalb häufig auch dann, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben wäre.
- Besonders ungenügend ist die Versicherung von parallelen Erwerbstätigkeiten, da der Koordinationsabzug bei jedem Arbeitsverhältnis seine Wirkung von neuem entfaltet. Ohne gesetzliche Erweiterung des Obligatoriums und ohne Zugriff auf die Daten der Zentralen Ausgleichskasse in Genf, die die Summe der Erwerbsverhältnisse erfassen könnte, ist es technisch praktisch nicht möglich, parallele, nachgelagerte oder vorgelagerte Arbeitsverhältnisse bei mehreren Arbeitgebern adäquat zu versichern.
- Im Jahr 2000 belief sich der Anteil der Frauen mit Teilzeiterwerbstätigkeit auf 57%, jener der Männer auf 10%. Frauen sind insofern die Hauptbetroffenen der Benachteiligungen durch den Koordinationsabzug. Frauen haben auch signifikant geringere Löhne als Männer, was häufig in diskontinuierlichen Erwerbsbiografien, bedingt durch Erziehungsaufgaben, begründet ist. 40% von ihnen erreichen einen Lohn, der niedriger ist als die Eintrittsschwelle des BVG-Obligatoriums. Dies wirkt sich entsprechend negativ auf die finanzielle Lage der Frauen im Rentenalter aus.

³¹ Die Hauptgegner der AHV rekrutieren sich deshalb aus den hohen bis sehr hohen Einkommensklassen. Daneben erwächst der 1. Säule auch aus dem Versicherungs- und Bankengewerbe Opposition, weil die Geschäftsinteressen dieser Branchen eine weitere Aufstockung der 2. und der 3. Säule postulieren.

Aus Kostengründen tendieren viele Arbeitgeber dazu, die Versicherungspflicht gemäß BVG so weit wie möglich zu umgehen. Nicht zu vergessen ist, dass mit dem Koordinationsabzug nicht nur die obligatorischen Beiträge des Arbeitgebers ausfallen, sondern auch die beträchtlichen überobligatorischen Leistungen.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zur Frage der Geschlechterdiskriminierung in Teilzeitanstellungsverhältnissen entschieden, dass ein Unternehmen, das Teilzeitbeschäftigte unabhängig von ihrer Geschlechtszugehörigkeit nicht in die Pensionskasse aufnimmt, sich diskriminierend verhält, sofern es die betriebliche Notwendigkeit dieser Maßnahme nicht belegen kann. In diesem Sinne lässt sich analog festhalten, dass auch das schweizerische Sozialversicherungsrecht diskriminierend angelegt ist, weil die Festsetzung eines Mindestlohnes für die Versicherungspflicht weder einer betrieblichen Notwendigkeit entspricht, noch mit der objektiven Bedarfslage übereinstimmt. Der Ausschluss bestimmter Arbeitnehmer von der Versicherungspflicht und die damit einhergehende rechtungleiche Behandlung ist auch mit der Bundesverfassung nicht zu vereinbaren (Art. 8).

Die fakultative Versicherung bei befristeten Arbeitsverhältnissen, parallelen Teilzeitarbeitsverhältnissen und Arbeitsverhältnissen mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen ist wohl in der Rechtsprechung gelöst, sie vermag aber den Bedürfnissen nach materieller Sicherheit nicht zu entsprechen. Weiter zählt die prospektive Deklaration des versicherten Einkommens zu den Ursachen von Unterversicherung, denn sie begünstigt Versicherungslücken, wenn befristete Arbeitsverhältnisse mehrmals verlängert werden, Teilzeitpensen aufgestockt werden oder der koordinierte Lohn aus anderen Gründen höher ausfällt als vorausgesehen.

Der Koordinationsabzug ist dem Leistungsprimat entlehnt und passt schlecht in eine Zeit, in der immer mehr Beschäftigte einen von der gradlinigen Berufskarriere abweichenden Verlauf ihres Erwerbslebens erleben. Eine diskriminierungsfreie Definition des Koordinationsabzugs würde den Arbeitsverträgen mit flexibler Arbeit die gleichen Versicherungspflichten auferlegen wie den Normalarbeitsverträgen, so dass bei Vorliegen einer oder mehrerer Teilzeitstellen kumuliert ein proportional gleich großer Versicherungsschutz im Verhältnis zum AHV-Lohn bestünde. Im übrigen treffen die einzelnen Reglemente in der Praxis sehr unterschiedliche Regelungen. Schon daraus ist ersichtlich, dass die heutige Gesetzeskonstruktion keineswegs zwingend ist. Weitere Schwächen bestehen hinsichtlich Freizügigkeit beim Stellenwechsel und bei der Sicherung im Falle der Invalidität.

Die dezentrale Administration der beruflichen Vorsorge und der AHV verhindert eine Kontrolle der gesetzeskonformen Sicherung, wird doch jedes Arbeitsverhältnis versicherungsrechtlich autonom abgewickelt. Die Ausgleichskassen und die Aufsichtsbehörden stellen sicher, dass ein Betrieb über eine Vorsorgeeinrichtung verfügt, die den gesetzlichen Bestimmungen genügt. Eine Kontrolle der einzelnen Arbeitsverhältnisse findet jedoch nur in den seltensten Fällen statt. Bei Vorliegen mehrerer Arbeitsverhältnisse ist es den Ausgleichskassen wegen fehlender Information nicht möglich, die Versicherungspflicht zu erkennen, selbst wenn sie eine entsprechende Kontrolle vornehmen wollten. Eine umfassende Lösung ist erst möglich, wenn der Datenaustausch und die Versicherungspflicht gesetzlich durchgesetzt sind.

Als Fazit der Analyse lässt sich festhalten, dass sehr günstigen Regelungen für flexible Erwerbsformen und Lebensverhältnisse in der 1. Säule der Schweizer Alterssicherung eine Reihe von Benachteiligungen in der 2. (und 3.) Säule gegenüberstehen.

IV. Flexicurity in ausgewählten europäischen Ländern

Mit dem Freizügigkeitsgesetz wurde ein erster großer Schritt nach vorn getan. Doch dies genügt nicht. Trotz punktuell fortschrittlicher Lösungen resultiert insgesamt für die kleinen und mittleren Einkommen, im besonderen für die flexiblen Arbeitsverhältnisse, eine lückenhafte Alterssicherung, die mittels einer Korrektur des Koordinationsabzugs in der beruflichen Vorsorge und (in zweiter Priorität) durch eine neue Rentenformel in der AHV stark verbesserungsfähig wäre. Die Anpassung des Sozialversicherungsrechts an das Gebot der Gleichstellung und an die Bedürfnisse flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiografien ist noch lange nicht abgeschlossen.

Anhang

Übersicht A.1

Das Dreisäulenkonzept im Wortlaut
<p>Art. 111 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bund trifft Maßnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge. 2. Der Bund sorgt dafür, dass die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können. 3. Er kann die Kantone verpflichten, Einrichtungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren. 4. Er fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Maßnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.
<p>Art. 112 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bund erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. 2. Er beachtet dabei folgende Grundsätze: <ol style="list-style-type: none"> a. Die Versicherung ist obligatorisch. b. Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken. c. Die Höchstrente beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente. d. Die Renten werden mindestens der Preisentwicklung angepasst. 3. Die Versicherung wird finanziert: <ol style="list-style-type: none"> a. durch Beiträge der Versicherten, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge bezahlen; b. durch Leistungen des Bundes und, wenn das Gesetz es vorsieht, der Kantone. 4. Die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen zusammen höchstens die Hälfte der Ausgaben. 5. Die Leistungen des Bundes werden in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt. 6. Der Bund fördert die Eingliederung Invaliden und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invaliden. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden
<p>Art. 113 Berufliche Vorsorge</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bund erlässt Vorschriften über die berufliche Vorsorge. 2. Er beachtet dabei folgende Grundsätze: <ol style="list-style-type: none"> a. Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise. b. Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. c. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern. d. Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern. e. Für bestimmte Gruppen von Selbstständigerwerbenden kann der Bund die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklären. 3. Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen. 4. Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen; der Bund kann für die Lösung besonderer Aufgaben gesamtschweizerische Maßnahmen vorsehen.
<p>Quelle: Bundesverfassung.</p>

Literaturverzeichnis

- Bichot, J. (1995): Réconcilier la sécurité sociale et le marché, Futuribles Nr. 196, Mars.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1996): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit Nr. 1/96.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1996): Auf dem Weg zur Gleichstellung? - Frauen und Männer in der Schweiz, Zweiter statistischer Bericht des Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1998): Soziale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Einkommen in der Schweiz, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1999): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2000a): AHV-Statistik 2000, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2000b): Pensionskassenstatistik 1998, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2000c): SAKE, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, Nr. 13/2000.
- Bundesamt für Statistik (2001): Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-2060, in Demos r.1+2, Neuchâtel.
- Bundesrat, Schweizerischer (1998): Vernehmlassungsunterlagen des Bundesrates zur 1. BVG-Revision vom 27. August 1998, Bundeskanzlei, Broschüre.
- CHSS, Soziale Sicherheit, Zeitschrift des Bundesamt für Sozialversicherung, div. Jg.
- Deutsch, J./Flückiger, Y./Silber, J. (1999): La population des "bas salaires" et des "working poor" en Suisse, Genf.
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI): Drei-Säulen-Bericht (Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Oktober 1995, Bern.
- Falter, J.-M./Ferro-Luzzi, G./Flückiger, Y. (1998): Teilzeitarbeit und selbstständige Erwerbsarbeit in der Schweiz: einige Fakten und Erklärungen zur Entwicklung der letzten Jahre, in: Soziale Sicherheit, 3/1998.
- Husi, G./Meier, M. (1995): Alleineltern und Eineltern, Zürich.
- Knöpfel, C. (1999): Working poor: Stand des Wissens in der Schweiz, in: Armut verstehen – Armut bekämpfen. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Leu, R. E./Burri, S./Priester, T. (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.
- Leuzinger, S. (1998): Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse im sozialen Versicherungsrecht, in: Soziale Sicherheit 3/1998.
- Lewin, R. (1982): Arbeitsmarkt und Lohnstruktur, Konkurrierende Theorien und ihre Überprüfung am Beispiel der Schweiz, Basel.
- Morad, M. (2000): Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit, in: Schweizer Personalvorsorge Nr. 12/2000 S. 997-1000.

- Queisser, M./Vittas, D. (2000a): Das schweizerische Vorsorgesystem aus der Sicht der Weltbank: Triumph des gesunden Menschenverstands?
- Queisser, M./Vittas, D. (2000b): The Swiss Multi-Pillar Pension System, Triumph of Common Sense?, Development Research Group The World Bank, <http://econ.worldbank.org/docs/1171.pdf>.
- Rechsteiner, R. (1981): Aktuelle Probleme der wirtschaftlichen Alterssicherung in der Schweiz und Vorschläge für die Zukunft, Freie Wissenschaftliche Arbeit, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Basel.
- Rechsteiner, R. (1986): Auswirkungen der obligatorischen 2. Säule aus der Sicht des Versicherten, Eine ökonomische Analyse aktueller Probleme der beruflichen Vorsorge, Basel.
- Rechsteiner, R. (1998): Sozialstaat Schweiz am Ende?, Unionsverlag, Zürich.
- Rechsteiner, R. (2000): Die neoliberalen Konzepte und ihre Folgen, in: CHSS 3/2000, S. 112-118, <http://www.bsv.admin.ch/publikat/chss/d/2000/chss0003sp.pdf>.
- Schlupe, K. (1999): Einkommensbezogene Umverteilungen in der AHV, in: CHSS 2/1999, S. 62-63.
- Schnyder, E. (1999): Das neue Scheidungsrecht und die berufliche Vorsorge, in: CHSS 6/1999, S. 308-311.
- Schweizer, W. (1980): Die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Schweiz, Bern und Stuttgart, 2 Bände.
- Suter, C./Mathey, M.-C. (1997): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, info: social 3:00, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Talos, E. (1999): Atypische Beschäftigung, Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, litdok, Wien.

IV.6

Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Ziel der im Rahmen dieses Forschungsprojekts erstellten vier Länderstudien war es, solche europäische Nachbarländer einmal näher zu untersuchen, die – nicht zuletzt aufgrund ihrer günstigen Arbeitsmarktentwicklung in den 90er Jahren – in der deutschen Diskussion häufig als Beispiele für „good practice“ genannt werden. Zugleich sollten in jedem der Länder – Niederlande, Großbritannien, Dänemark und Schweiz - unterschiedliche Untersuchungsschwerpunkte gesetzt werden. Diese ergaben sich zum einen aus denjenigen sozialpolitischen Handlungsfeldern, die aufgrund ihrer Bedeutung für das Thema „Flexibilität und soziale Sicherung“ für die deutsche institutionelle Analyse ausgesucht worden waren, zum anderen auch aus der Kenntnis der in den Ländern selbst existierenden Schwerpunkten und Strukturen. Um hier zu detaillierteren Erkenntnissen zu gelangen, wurden die vier vorgelegten Studien dabei von Projektkooperationspartnern durchgeführt, die in den jeweiligen Ländern leben und forschen.

Als übergreifende Erkenntnis der vier für das Projekt durchgeführten Länderstudien lässt sich festhalten, dass die „Flexibilisierungsdebatte“ in unterschiedlichen Ländern trotz des zunehmenden Einflusses der gleichen globalen Rahmenbedingungen durchaus unterschiedlich geführt wird. Dies betrifft zum einen das Ausmaß der Aufmerksamkeit, die dem Thema Flexibilisierung überhaupt zugemessen wird, zum anderen aber auch die konkreten Inhalte, die hiermit in Verbindung gebracht und diskutiert werden. Je nach Fokus und Bewertung der Entwicklungen unterscheiden sich auch die ergriffenen und diskutierten politischen Maßnahmen.

So haben bisher lediglich die **Niederlande** eine konsequente, weitreichende und bereichsumfassende Flexicurity-Politik betrieben, die explizit mit diesem Terminus belegt wird und das Ziel verfolgt, zu einer neuen Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung zu kommen. Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wird hier überwiegend positiv eingeschätzt – als Chance, teilweise auch notwendige Voraussetzung für konkurrenzfähige Betriebe, aber ebenso auch als Chance für ArbeitnehmerInnen, deren Möglichkeiten und Bedürfnisse sich zwischen einzelnen Gruppen, aber auch im individuellen Lebensverlauf ausdifferenzieren haben. Konsens ist jedoch auch, dass die neue Flexibilität einer Gestaltung bedarf und Politik durch eine bewusste Gestaltung Art und Ausmaß der Flexibilisierung selbst mit beeinflussen sollte.

Auch in **Dänemark** wird über „Flexicurity“ diskutiert. Wenn diesem Begriff im Sinne eines Konzepts auch nicht die gleiche, umfassende Aufmerksamkeit zuteil zu werden scheint wie in den Niederlanden, so sind doch viele in den letzten Jahren ergriffene Maßnahmen, vor allem im Bereich der aktivierenden, auf (Re-)Integration fokussierten Arbeitsmarktpolitik sowie der Weiterbildung mit den Überlegungen zu einer verbesserten Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit zu vereinbaren, wie sie z. B. in den Niederlanden und im Rahmen des vorliegenden Berichts diskutiert wer-

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

den. Dabei gilt ein vorrangiges Interesse in Dänemark der Frage, wie Arbeitsmarktflexibilität im Sinne einer hohen Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Sektoren des Arbeitsmarktes und unterschiedlich stabilen Beschäftigungsverhältnissen gesichert werden kann. Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung soll hier nicht hinderlich wirken, um Aufwärtsmobilität zu ermöglichen, während die Kehrseite, die Gefahr der Abwärtsmobilität (z. B. in Form von Arbeitslosigkeit durch Entlassung) mit einem hohen Niveau an Leistungen und sozialem Schutz flankiert wird.

In **Großbritannien** finden Fragen nach dem Ausmaß und den sozialen Folgen der Flexibilisierung nach einer ersten Konjunktur des Themas zur Zeit offensichtlich weniger Beachtung in der politischen und akademischen Debatte. Die Politik des New Deal konzentriert sich auf Ansätze der Aktivierung und (Re-)Integration von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt, die in Teilen Parallelen zur dänischen Politik hat sowie auch impulsgebend für aktuell in Deutschland diskutierte Konzepte gewirkt hat. Die detaillierte Untersuchung der britischen Programme des New Deal liegt jedoch nicht nur aufgrund des offensichtlichen Einflusses auf aktuelle deutsche Politikvorschläge nahe. Als Politik, die vorrangig das Ziel verfolgt, Gruppen mit unterschiedlichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen auf diesem Wege eine gesellschaftliche Teilhabe durch Arbeit zu ermöglichen, verkörpert sie einen durchaus weit verbreiteten Denkansatz innerhalb der Debatte um Flexicurity.

Obwohl kein Mitgliedsland der Europäischen Union, ist die **Schweiz** inzwischen ähnlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt wie die betrachteten EU-Länder und konstatiert ebenfalls einen Trend zu unterschiedlichen und unterschiedlich gut gesicherten Erwerbsformen sowie – parallel dazu – eine Ausdifferenzierung von Lebensformen. Ähnlich wie in Deutschland werden diese Entwicklungen zur Zeit offensichtlich überwiegend aus der Perspektive der Prekarisierung wahrgenommen, auch wenn z. B. die Arbeitslosigkeit in der Schweiz bei weitem unter dem deutschen Niveau lag und liegt. Eine Konzentration der Politik auf die Absicherung der negativen Folgen von Flexibilisierung, auf Aktivierung oder (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, ist – zumindest im Vergleich zu Ländern wie Großbritannien und Dänemark – bisher nicht festzustellen. Dennoch bietet vor allem das Schweizer Alterssicherungssystem, wie die Analyse zeigt, eine Reihe von Strukturen und Regelungen, die für eine Absicherung von Personen mit niedrigen Einkommen, diskontinuierlichen Erwerbsbiographien, unbezahlter Familienarbeit etc. sehr geeignet erscheinen.

Die für dieses Forschungsprojekt durchgeführten Länderstudien machen allerdings auch deutlich, dass die Flexibilisierung selbst nicht unbedingt ein überall vergleichbarer und sich kontinuierlich fortsetzender Prozess ist. Dies wird vor allem in bezug auf die in Deutschland besonders stark diskutierte (relative) Zunahme von solchen Arbeitsverhältnissen deutlich, die gegenüber dem sogenannten Normalarbeitsverhältnis durch geringere Stabilität und niedrigeren sozialen Schutz gekennzeichnet sind, wie z.B. kleine Teilzeitarbeitsverhältnisse (geringfügige Beschäftigung) und befristete Beschäftigung. Sowohl in den Niederlanden als auch in Dänemark hat der Anteil solcher Beschäftigungsverhältnisse im Zuge der günstigen Arbeitsmarktentwicklung und des Rückgangs der Arbeitslosenquoten in den letzten Jahren wieder abgenommen. Offensichtlich ist es hier im Rahmen der Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu einer Kräfteverschiebung der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageseite gekommen, in deren Zuge mehr Arbeitnehmer ihren Wunsch nach einem „vollwertigen“ Arbeitsverhältnis realisieren konnten. Dies gilt im übrigen – zumindest in Dänemark - auch für den Bereich der Teilzeitarbeit, obwohl hier die rechtliche Gleichstellung mit Vollzeitarbeit inzwischen in den meisten europäischen Ländern weitgehend

realisiert wurde. Offenbar liegen hier für Arbeitnehmer/innen fortbestehende Defizite eher auf anderen Ebenen (Entgelt, Rahmenbedingungen z. B. im Bereich der Kinderbetreuung), die in Zeiten, in denen sich die Aufmerksamkeit stärker auf die Erschließung brachliegender Humanressourcen konzentriert, offensichtlich entschlossener in Angriff genommen und gelöst werden.

Insgesamt verdeutlicht diese Beobachtung die These, dass eine gute und erfolgreiche allgemeine Arbeitsmarktpolitik einen Teil der negativen Folgen von Flexibilisierung, und damit einen Teil des aktuellen Bedarfs an Flexicurity, von selber löst.

Aus den vier im Rahmen dieses Projektberichts vorgelegten Länderstudien lassen sich jedoch auch konkretere Erkenntnisse für die deutsche Diskussion ableiten.

Deutlich wird, dass Elemente von Flexicurity in unterschiedlichen Bereichen realisiert oder auch aufgespürt werden können. Eine grundsätzliche Orientierung an der Idee von Flexicurity setzt jedoch ein paralleles Agieren auf unterschiedlichen Feldern voraus:

- Wo es um die Gestaltung der Vielfalt neuer, vielfältiger Arbeitsverhältnisse geht, sind vor allem *arbeitsrechtliche* Fragen von zentraler Bedeutung. Vor allem geht es hier darum, einen Konsens bezüglich der Mindestbedingungen solcher Arbeitsverhältnisse auszuhandeln, die Elemente der Prekarität beinhalten. Wichtig erscheint zudem, die Mobilität zwischen den Arbeitsmarktsegmenten zu verbessern, damit sich die entsprechenden Arbeitsverhältnisse selbst dann, wenn sie gesellschaftlich akzeptierten Mindestbedingungen entsprechend gestaltet sind, nicht die Gefahr bergen, sich als Sackgasse zu erweisen. Was als Mindestbedingung (z. B. in Bezug auf Entgelt, arbeits- und sozialrechtlichen Schutz) zu akzeptieren ist, kann nicht unabhängig von der zeitlichen Dimension betrachtet werden: schlecht gesicherte und bezahlte Einstiegsjobs, die jedoch die Chance der Aufwärtsmobilität bieten, sind anders zu bewerten als entsprechende Tätigkeiten, die auf Dauer angelegt sind.
- *Sozialpolitisch* gilt es, die Risiken flexibler Erwerbs- und Lebensformen, vor allem auch Übergänge und problematische Phasen adäquat abzufedern. Hierzu erscheinen Mindestsicherungselemente in unterschiedlichen Formen und Systemen ebenso unverzichtbar wie auf Subsidiarität, d.h. auf die Befähigung zur eigenständigen Bewältigung von Übergängen hin ausgerichtete Angebote. Insofern geht es bei der Gestaltung von Mindestsicherung gerade nicht darum, freiwillig oder unfreiwillig ausgegrenzte Menschen dauerhaft zu subventionieren, sondern das gesellschaftliche Risiko neuer Diskontinuitäten anzuerkennen und ihm hierdurch einen Teil seiner bedrohlichen Seiten zu nehmen. Gleichzeitig wird deutlich, dass es nicht nur darum gehen muss, unfreiwillige Diskontinuitäten (wie Arbeitslosigkeit) abzusichern, sondern auch, Hilfestellung bei freiwilligen Diskontinuitäten (z. B. Übergang von abhängiger in selbständige Beschäftigung; Erwerbsunterbrechungen oder –reduzierungen für Ziele der Familienarbeit oder Weiterbildung) zu gewährleisten. Wie eng oder weit die unterstützungswürdigen Tatbestände gefasst werden und welche Hilfen und welches Ausmaß finanzieller Solidarität jeweils vorgesehen sein soll wird weiterhin – auch, aber nicht nur wegen der finanziellen Dimension unterschiedlicher Antworten – Teil des gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses bleiben müssen.
- Flexicurity als übergreifendes Konzept hat jedoch auch eine *gesellschaftspolitische* Dimension. Dies zeigt sich vor allem, wenn Arbeit in einem umfassenderen Sinne betrachtet wird und sowohl Erwerbs- als auch Sorgearbeit ins Auge gefasst

werden. Solange die „prekäre“ Seite von Flexibilität und Diskontinuität - Lücken in der Erwerbsbiographie aufgrund von unbezahlter Familien- und anderer Versorgungsarbeit, niedrige Bezahlung, unsichere Jobs – stark mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung verbunden bleiben (d.h. überwiegend Frauen betreffen), muss es auch darum gehen, eine Umverteilung von Flexibilität (und von unterschiedlichen Tätigkeiten) durch Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu beeinflussen.

Das Beispiel der **Niederlande** zeigt, wie eine solche multidimensionale Flexicurity-Strategie praktisch angegangen werden kann. Bemerkenswert ist, dass die Niederlande tatsächlich Flexicurity als übergreifenden Ansatz verstehen und parallel Maßnahmen auf allen drei angesprochenen Feldern in Angriff genommen haben. Die entschlossene Aufwertung von Teilzeitarbeit und ihre umfassende rechtliche Gleichstellung mit Vollzeitarbeit hat zu einer massiven Ausweitung dieser Erwerbsform weit über das in Deutschland verbreite Maß geführt. Inzwischen ist Teilzeit in Holland keine Erwerbsform mehr, die im Zusammenhang mit der in Deutschland immer noch negativ konnotierten Debatte um die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ - die ohnehin in den Niederlanden nicht in dieser Form geführt wird – in Verbindung gebracht würde. Eher kann Teilzeitarbeit als eine Form des Normalarbeitsverhältnisses – oder zumindest ein zweites Normalarbeitsverhältnis – betrachtet werden. Zwar ist Teilzeitarbeit auch in den Niederlanden eine Frauendomäne. Die im Vergleich zu Deutschland ebenfalls wesentlich höhere Teilzeitquote von Männern geht nur zu geringen Teilen auf Männer zurück, die mitten im Erwerbsleben, z. B. aufgrund paralleler Familienarbeit, Teilzeitarbeit gewählt haben. Überwiegend handelt es sich einerseits um Studenten oder andere jüngere Männer mit „Einstiegsjobs“, andererseits um Männer rentennaher Jahrgänge mit reduzierter Arbeitszeit. Für Frauen wird die Entscheidung für Teilzeitarbeit aber zumindest durch die rechtliche Gleichstellung von Teilzeit- mit Vollzeitarbeit erleichtert und zudem – anders als in Deutschland – bezüglich der Nacherwerbsphase durch das niederländische Grundrentensystem der ersten Säule (AOW) abgedeckt. Im Haushaltszusammenhang betrachtet hat die Ausweitung von Teilzeitarbeit und die hiermit verbundene Ablösung des Einverdienerhaushalts als vorherrschendem Familienhaushaltstyp durch einen „Anderthalbverdienerhaushalt“ zudem zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens und zur Abfederung der praktizierten Strategie der Lohnzurückhaltung geführt. Allerdings lässt sich dieser einmalige Effekt, der von nicht unerheblichem Einfluss auf die günstige ökonomische Entwicklung Hollands in den 90er Jahren war, nicht beliebig wiederholen.

Auch bei der rechtlichen Absicherung von sogenannten „Flex-Arbeitern“, d.h. vor allem Leih- und Zeitarbeitern, haben die Niederlande durch ihre frühe Entscheidung, diese Erwerbsformen nicht zu blockieren, sondern durch Gestaltung zu befördern, eine Pionierrolle gehabt. Die auf Rahmen- und Mindestregelungen für flexible Arbeitsverhältnisse wie Leiharbeit und Arbeit auf Abruf abzielenden Gesetze (v.a. „Flex-Wet“ und „WAADI“) haben allerdings auch in den Niederlanden keine sozialpolitische Gleichstellung von Personen in Standard- und in flexiblen Arbeitsverhältnissen mit sich gebracht. Selbst angesichts der in Holland existierenden Grundsicherungssysteme bleiben für diese Beschäftigtengruppen bisher Lücken im sozialen Schutz bestehen; dies gilt vor allem für die Bereiche der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung. Es zeigt sich zudem, dass gerade Personen in besonderen, instabilen Erwerbsformen eine besondere Aufklärung über die ihnen zustehenden Ansprüche benötigen, da offensichtlich ein beträchtlicher Teil der Nichtinanspruchnahme von Leistungen auf mangelnde oder Fehlinformation zurückgeht.

Dass die politische Beförderung einer Kombination von Flexibilität und Sicherheit sich nicht nur auf die bessere Absicherung verschiedener Erwerbsformen beschränken kann, sondern das Ganze der bezahlten und unbezahlten Arbeit im Blick haben kann, ist in den Niederlanden zumindest erkannt worden. Das zeitweilig propagierte „Kombinationsszenario“ zielt vor allem auf eine Neu- bzw. gleichmäßigere Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern ab. Auch wenn die propagierte Zielvorstellung – 30 bis 35 Stunden Erwerbsarbeit, 20 bis 25 Stunden Versorgungsarbeit beider Partner in der Woche – weiter geht und konkreter ist als die inzwischen in Deutschland vom Bundesfamilienministerium gestartete Imagekampagne, die Vätern ein vermehrtes Engagement in der Haus- und Familienarbeit schmackhaft machen soll, so ist dennoch zu konstatieren, dass sich auch die Niederlande – z. B. im Vergleich zu den skandinavischen Ländern - bislang nicht gerade durch eine gleichmäßige Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern auszeichnen. Dem vermehrten Engagement von Frauen in der Erwerbsarbeit ist bislang kein adäquater gegenläufiger Anstieg des Engagements der Männer in der unbezahlten Haus- und Familienarbeit gefolgt. Das „Kombinationsszenario“ kann insofern als wichtiger Denkansatz zur Neuverteilung von gesellschaftlicher Arbeit angesehen werden, zeigt aber auch, dass Imagekampagnen wenig Wirkung entfalten, wenn sie nicht durch konkrete Maßnahmen flankiert werden; hier aber ist, z. B. bezüglich der Ausgestaltung des Erziehungsurlaubs, in Deutschland in der letzten Zeit teilweise mehr geschehen als in den Niederlanden.

Schließlich verdeutlicht das niederländische Beispiel, dass neben der politischen Ebene auch die Tarifpartner eine ganz bedeutende Rolle in Bezug auf die Kombination von Flexibilität und Sicherheit übernehmen können und müssen. Dies wird auch in Deutschland bereits weitgehend praktiziert, wie u.a. die Zunahme vieler beschäftigungssichernder Vereinbarungen auf tariflicher und betrieblicher Ebene verdeutlicht, durch die partiell „externe“ Flexibilität (d.h. die Entlassung von Beschäftigten) durch „interne Flexibilität“ (d.h. z. B. die Sicherung von Arbeitsplätzen durch Arbeitszeitverkürzung oder vorübergehende Lohnzurückhaltung) ersetzt wird. In den Niederlanden haben die Tarifpartner in den 90er Jahren zunehmend und ganz beträchtlich zur Absicherung von Flexibilität beigetragen, insofern die vereinbarten Regelungen vielfach (z. B. im Bereich der Teilzeitarbeit, des Elternurlaubs oder der Kinderbetreuung) über die gesetzlichen Regelungen hinaus gingen. Allerdings führte dies auch zu neuen horizontalen Differenzen bezüglich der Flexicurity für die Beschäftigten, insofern nicht in allen Branchen entsprechende Regelungen vereinbart werden konnten. Tarifpolitik kann insofern eine wichtige flankierende Rolle zur Absicherung flexibler Beschäftigungsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien spielen, kann die Ebene allgemeingültiger gesetzlicher Maßnahmen jedoch nicht ersetzen.

Wenn auch in **Großbritannien** - im Unterschied zu den Niederlanden – kaum eine explizite „Flexicurity-Debatte“ geführt wird, ist die Sozialpolitik des „New Deal“ doch stark auf die Flankierung von Übergängen, vor allem die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, konzentriert. Auch in Großbritannien ist „flexible“ Arbeit, sofern es sich um prekäre Erwerbsformen handelt, ungleich verteilt: sie konzentriert sich, wie in zahlreichen anderen Ländern, auf Frauen, Minderqualifizierte und Randgruppen. Zwar federn universelle Sicherungssysteme (z. B. im Bereich der Sozialhilfe, Gesundheitsversorgung, Rente) die finanziellen Folgen für Personen mit niedrigem Einkommen und diskontinuierlichen Biographien ab. Allerdings sind die vorgesehenen Leistungen durchweg so niedrig, dass zwar der potenzielle Anreiz für erwerbsfähige Sozialleistungsbezieher zur Nichterwerbsarbeit niedriger liegen dürfte als in Deutsch-

land, aber auch die Vermeidung von Armut bei Nichterwerbstätigen weniger gesichert ist.

Der New Deal folgt dezidiert einem zielgruppenspezifischen Ansatz. Art und Ausmaß der Aktivierung mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration sind spezifisch auf die in den unterschiedlichen Programmen fokussierten Gruppen, z. B. Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Behinderte, Alleinerziehende etc. ausgerichtet. Eine nicht unerhebliche flankierende Rolle kommt dem neu eingeführten nationalen Mindestlohn sowie weiteren monetären Anreizen zu, z. B. Steuererleichterungen für gering verdienende Erwerbstätigenfamilien.

Die im eigenen Land durchgeführten Evaluationen der Programme kommen zu gemischten Ergebnissen. Einerseits hat der New Deal bzw. die mit ihm verbundene Aktivierungsstrategie offensichtlich zur Verbesserung der Eingliederungschancen von Sozialleistungsempfängern geführt. Die Studien bestätigen auch den gewählten Kurs der zielgruppenspezifischen Programmausrichtung. Allerdings sind die Erfolge sehr unterschiedlich. Vorzeigbaren Integrationsresultaten bei den „weniger schwierigen“ Subgruppen, wie jüngeren Langzeitarbeitslosen oder gut qualifizierten Behinderten, stehen wenig ermutigende Ergebnisse bei „problematischeren“ Gruppen mit Mehrfachhandicaps, wie älteren Langzeitarbeitslosen oder schlecht qualifizierten Behinderten, gegenüber. Bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen haben auch die Maßnahmen des New Deal nicht zu einer deutlichen Verbesserung der Eingliederungschancen geführt. Zudem bestätigt sich auch die Abhängigkeit des Eingliederungserfolgs von der allgemeinen wirtschaftlichen Situation bzw. der Arbeitsmarktlage. Dies zeigt sich sowohl daran, dass sich in den letzten Jahren angesichts der positiven ökonomischen Entwicklung nicht nur die Aussichten der am New Deal teilnehmenden Personen verbesserten, sondern parallel – teilweise mit kaum niedrigeren Eingliederungsquoten – auch diejenigen der nicht teilnehmenden Kontrollgruppen. Zudem fielen die Erfolge des New Deal in Abhängigkeit von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage regional sehr unterschiedlich aus. Als wichtig für den Eingliederungserfolg erwies sich vor allem die intensive Betreuung durch die sogenannten persönlichen Berater. Die geplante weitere Stärkung der Rolle dieser persönlichen Berater in England bestärkt die Vermutung, dass der Ausbau entsprechender Beratungs- und Betreuungskapazitäten auch eine wesentliche Voraussetzung für eine Intensivierung der Aktivierungslinie in Deutschland sein würde. Auch die Bedeutung der monetären Anreize beim Übergang vom Sozialleistungsbezug in Erwerbsarbeit, z. B. durch entsprechende Mehrverdienstmöglichkeiten auch für gering qualifizierte Erwerbstätige und Familien mit Kindern durch entsprechende Mindestlohnregelungen sowie steuerliche Begünstigungen/Zuschüsse, macht das englische Beispiel deutlich. Hierzu zu zählen sind auch flankierende Maßnahmen, die sich auf die gezielte Verbesserung der Kinderbetreuung richten (Geldleistungen zur Abdeckung von Kinderbetreuungskosten, Initiativen zur Förderung der Kinderbetreuung in Betrieben etc.). Bezüglich der Verpflichtung zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen und eventuellen Sanktionen wird eher eine weitere Verschärfung der Regelungen erwartet – allerdings ist in Großbritannien mit Verpflichtungen und Sanktionen bisher auch bei weitem nicht so strikt umgegangen worden wie z. B. in den USA und teilweise auch in Dänemark.

Eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Strategie, die primär auf (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt setzt, kann nur erfolgreich sein, wenn soziale Sicherung, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung zielgerichtet miteinander verzahnt sind. In England sind deshalb gerade in bezug auf dieses Ziel weitere Maßnahmen geplant.

Trotz gewisser Erfolge zeigt das britische Beispiel jedoch auch deutlich die Ambivalenz niedriger monetärer Sozialleistungen. Dem viel beschworenen Vorteil, dass einer Strategie der Erwerbseingliederung vor dem Hintergrund niedrigerer Leistungen leichter Nachdruck verliehen werden kann, insofern die Erwerbstätigkeit für die Betroffenen quasi zur Lebensnotwendigkeit wird, steht das Problem gegenüber, dass gesellschaftliche Integration für diejenigen Menschen umso schwieriger wird, die aufgrund ihrer eigenen Möglichkeiten oder aufgrund der allgemeinen Arbeitsmarktsituation nicht ohne weiteres arbeiten *können*. Es zeigt sich, dass die Konzentration auf Strategien der Befähigung und Aktivierung nur für einen Teil der Leistungsbezieher überhaupt Ansatzpunkte bietet und insofern zwischen verschiedenen Personengruppen differenziert werden muss. An Konzepten zur Verbesserung der sozialen Lage dieser von der prekären Seite der Flexibilisierung besonders bedrohten Personengruppen mangelt es bisher jedoch in Großbritannien.

Auch in **Dänemark** flankieren bevölkerungsweite Grundsicherungssysteme, so z. B. im Bereich der Alterssicherung, die Risiken flexibler Arbeitsverhältnisse und prekärer Lebenslagen. Dabei liegt das Niveau der vorgesehenen Leistungen durchweg höher und kann daher Armut unter den Betroffenen eher vermeiden als in Großbritannien. Deutlich macht die dänische Haltung gegenüber den Risiken und Chancen von Flexibilität, dass ein verlässliches Netz sozialer Sicherung gerade da vonnöten ist, wo Flexibilität gewünscht ist und – mit allen Risiken – unterstützt wird. Dies betrifft vor allem die gewünschte hohe Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, die für den einzelnen die Chance der Aufwärtsmobilität, aber auch die Gefahr der Abwärtsmobilität beinhaltet. So zeichnet sich Dänemark durch eine in Europa einzigartige Kombination von niedrigem Kündigungsschutz und hoher Sicherheit bei Arbeitslosigkeit aus. Der niedrige Kündigungsschutz wird als Tribut an die Ziele einer hohen Anpassungsfähigkeit der Betriebe und einer hohen Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes akzeptiert. Diese Zustimmung ist aber daran gebunden, dass im Falle von Arbeitslosigkeit hohe Leistungen (bis zu 90% des vorherigen Einkommens) gezahlt werden und umfangreiche Wiedereingliederungsangebote bereitstehen. Bei letzteren ergänzen sich die Angebote der (freiwilligen) Arbeitslosenversicherung und diejenigen der Kommunen, die auch für die monetäre Sicherung der Nichtversicherten zuständig sind.

Für die deutsche Diskussion interessant ist vor allem die dänische Auslegung des Verhältnisses von Pflichten und Rechten, dem seit der Umorientierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik in den frühen 90er Jahren (1993) eine besondere Bedeutung zukommt. Die Verpflichtungen der Leistungsempfänger, vor allem zur Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sind seitdem wiederholt erweitert worden. Mehrfach wurde auch der Zeitpunkt des Beginns verpflichtender Aktivierungsmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit vorverlegt – von zunächst vier Jahren (1995) über zwei Jahre (1996) auf ein Jahr (1999). Dies folgte vor allem der Erkenntnis, dass ein früherer Maßnahmenbeginn die Eingliederungschancen erheblich zu verbessern vermag.

Betont werden muss vor allem, dass zu dem dänischen Aktivierungskonzept, das sich zumindest für den dänischen Fall – folgt man den Arbeitslosenzahlen – als erfolgreich erwiesen hat, genauso eine Neudefinition der *Rechte* von Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden gehört. Diese sind nicht nur zur Teilnahme an Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen verpflichtet, sondern haben – anders als bisher in Deutschland - gleichzeitig auch ein *Recht*, entsprechende Maßnahmen und Hilfen angeboten zu bekommen. Dies gilt für Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung wie der kommunalen Sozialhilfeverwaltung gleichermaßen. So hat jeder Arbeitslose einen Anspruch auf die Erstellung eines individuellen Handlungs-

plans, der verschiedene Möglichkeiten zur Überwindung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der persönlichen Möglichkeiten, Interessen und Kompetenzen aufzeigen soll. Deutlich wird hier, dass die Umorientierung auf eine Aktivierungspolitik immer einer Neu-Justierung *beider Seiten* bedarf.

Grundprinzip der dänischen Aktivierungspolitik ist auch der zielgerichtete Einsatz der Instrumente. Dies gilt zum einen bezüglich der Vorkenntnisse und Möglichkeiten der Maßnahmenteilnehmer/innen. Terminologisch zeigt sich diese Ausrichtung auch darin, dass zunehmend von „Kompetenzentwicklung“ statt von „Aktivierung“ gesprochen wird. Allerdings weisen neuere Evaluationsstudien hier auf weiteren Verbesserungsbedarf hin. Der zielgerichtete Instrumenteneinsatz bezieht sich aber auch auf die jeweilige regionale Situation. Letzteres wird durch eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik angestrebt.

Dänemark hat sich in den letzten Jahren jedoch nicht nur reaktiv auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in einen flexiblen Arbeitsmarkt konzentriert. Als vorbildlich können vor allem auch die präventiv orientierten Maßnahmen der Weiterbildung eingeschätzt werden, die sich an breite Bevölkerungskreise auf unterschiedlichen Bildungsniveaus richten und das Ziel verfolgen, eine Anpassung an sich wandelnde Arbeitsmarkterfordernisse zu ermöglichen. In Europa kann Dänemark diesbezüglich als Vorreiter auf dem Feld des „lebenslangen Lernens“ bezeichnet werden. Der Anteil der Personen, die an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt und noch viel deutlicher über den Werten für Deutschland. Dies gilt für alle Altersklassen, gerade aber auch für ältere Erwerbstätige (55-64 Jahre), von denen 1999 nach Zahlen der Europäischen Union in Dänemark 9%, in Deutschland jedoch nur 1% innerhalb der letzten vier Wochen an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hatten. Einzigartig in der berufsbegleitenden Weiterbildung ist dabei vor allem das dänische System der sogenannten Arbeitsmarktausbildungen, modular aufgebauter Aus- und Weiterbildungen, von denen jeder Kurs zertifiziert und landesweit anerkannt wird. Durch die diversen Angebote der Weiterbildung ist es in Dänemark gelungen, das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung – allerdings ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen Niveau – in wenigen Jahrzehnten erheblich zu steigern.

Möglicherweise überschätzt wird dagegen im Ausland die arbeitsmarktpolitische Bedeutung von Sabbaticals und Jobrotation für die dänische Arbeitsmarktentwicklung. Dies gilt zumindest bei quantitativer Betrachtung: Die Teilnehmerzahlen an den Rotationsmodellen haben in Dänemark nie ein quantitativ bedeutendes Ausmaß erreicht und sind seit 1998, nicht zuletzt aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage, die es zunehmend schwieriger gemacht hat, geeignete Stellvertreter/innen zu finden, weiter abgesunken. Im Jahr 2000 waren nur noch wenige tausend Personen – als Beschäftigte oder Stellvertreter/innen - in die Jobrotationsverläufe involviert. Qualitativ schnitten allerdings Jobrotationsmodelle und andere Formen des betriebsnahen Jobtrainings bei Evaluationen besonders gut ab; ein hoher Anteil der arbeitslosen Teilnehmer/innen konnte in reguläre Arbeitsverhältnisse überwechseln.

Ähnlich wie die drei zuvor untersuchten Länder zeichnet sich auch die **Schweiz** durch eine Reihe von einwohnerweiten Sicherungssystemen aus. Im Zentrum des Interesses bezüglich einer Absicherung flexibler, diskontinuierlicher Lebensverläufe – und auch im Zentrum der in diesem Projekt erstellten Studie – steht dabei das Schweizer Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung. Hier wird seit Jahren ein „Alterssicherungsmix“ aus einer staatlich organisierten, die ganze Bevölkerung umfassenden, umlagefinanzierten ersten Säule (AHV/IV), einem obligatorischen, durch Kapi-

taldeckungsverfahren finanzierten Betriebsrentensystem der zweiten Säule sowie einer staatlich subventionierten Privatvorsorge als dritter Säule kombiniert. Einige der mit der aktuellen deutschen Rentenreform angestrebten Ziele, wie eine Neujustierung sowohl im Verhältnis der Alterssicherungssysteme (durch Stärkung betrieblicher und privater Sicherungsformen) als auch im Bereich der Finanzierungsverfahren (durch eine partielle Verlagerung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren im Gesamtsystem der Alterssicherung) sind im Schweizer Alterssicherungssystem realisiert. Im Rahmen des Projekts interessierte vor allem die Frage, inwiefern dieses System Anregungen zur (besseren) Absicherung von Personen mit flexiblen Arbeitsverhältnissen, diskontinuierlichen Biographien oder auch niedrigen Einkommen enthält. Die detaillierte Analyse bestätigte, dass das vielgelobte Schweizer Alterssicherungssystem auf der Ebene der ersten Säule für Personen mit flexiblen Arbeits- und Lebensverhältnissen bzw. „schwachen“ Versicherungsbiographien tatsächlich wesentlich günstigere Sicherungsergebnisse erbringt als das deutsche System. Die Ursache liegt vor allem in zahlreichen Solidarelementen, die dafür sorgen, dass Personen mit Erwerbslücken oder niedrigeren Einkommen mit einer günstigeren Beitrags-Leistungsrelation rechnen können als Personen mit durchgängigen Versicherungsbiographien und hohen Einkommen. Auch Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit oder auch Nichterwerbstätigkeit führen in der ersten Säule nicht zu Versicherungslücken, da es sich um eine umfassende Pflichtversicherung handelt, die z.B. auch Selbstständige und Nichterwerbstätige einschließt. Letzteres kommt vor allem Frauen zugute, die zudem vom (obligatorischen) Splitting der während der Ehezeit erworbenen Ansprüche profitieren, sowie davon, dass Kindererziehung bis zum 16. Lebensjahr (auch parallel zu einer Erwerbstätigkeit) rentensteigernd berücksichtigt wird. Ermöglicht wird die hier vorgenommene Umverteilung vor allem durch den Konsens, dass Besserverdienende – d.h. auch: die Gewinner der Flexibilisierung – diese Leistungen über ihre Beiträge mitfinanzieren. Ausdruck hierfür ist das Fehlen einer Beitragsbemessungsgrenze.

In der zweiten Säule ist der hohe Deckungsgrad der obligatorischen Ausgestaltung zu verdanken. Ob sich in Deutschland die angestrebte Erhöhung des Deckungsgrades betrieblicher/tariflicher/privater Alterssicherung auf *freiwilliger* Basis in ähnlicher Weise realisieren lassen wird, bleibt abzuwarten. Ansonsten leistet das Schweizer Betriebsrentensystem allerdings keinen weiteren Beitrag zur gezielten Absicherung von Personen mit prekären und diskontinuierlichen Erwerbsbiographien. Mehrere Regelungen, allen voran der sogenannte Koordinationsabzug, ein nicht versicherungspflichtiger Freibetrag, der zur unterproportionalen Absicherung von niedrigen Einkommen in der beruflichen Vorsorge führt, benachteiligen Personen mit niedrigen Einkommen und Erwerbslücken deutlich. Zwar sind diese Probleme im Land erkannt worden und es werden Verbesserungsvorschläge diskutiert. Dennoch bestätigt das Schweizer System hier insgesamt die Beobachtung, dass gerade dort, wo kapitalgedeckten, am Äquivalenzprinzip orientierten Systemen der zweiten und dritten Säule eine wichtige Funktion für die *Lebensstandardsicherung* im Alter zukommt, der ersten Säule eine besonders wichtige Funktion im Hinblick auf *Ausgleichs- und Mindestsicherungselemente* zukommt.

Wenn auch rechtliche Rahmenbedingungen zweifellos einer schlichten Übertragung von Elementen des Schweizer Modells auf das deutsche System entgegen stehen, so zeigt die Analyse doch, dass hier für einige derjenigen Fragen, an der auch nach der Rentenreform in Deutschland weitergearbeitet werden muss (z. B. Ausweitung des Versichertenkreises, relative Stärkung schwacher Versicherungspositionen, Bewertung von Nichterwerbsarbeit, Rentensplitting bei Ehepartnern, Ausbau der 2./3.

Säule), Lösungen gefunden wurden. Zudem verdeutlicht das Schweizer System, dass die Verbesserung der Absicherung von Personen mit diskontinuierlichen bzw. prekären Erwerbsbiographien im Alter keineswegs ein pauschales Grundrentensystem voraussetzt. Auch die AHV, die erste Säule des Schweizer Alterssicherungssystems, kennt einen klaren Bezug zwischen den eingezahlten Beiträgen und den beanspruchbaren Leistungen, wenn auch das Äquivalenzprinzip deutlich schwächer ausgeprägt ist als im deutschen System der GRV.

Fazit

Insgesamt verdeutlichen die Länderstudien, dass zu vielen der Themenfelder und Probleme, die in Deutschland hinsichtlich einer Verbesserung der Balance von Flexibilität und Sicherheit anzugehen sind, bereits Ansätze und Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern vorliegen. Für die im Rahmen des vorliegenden Berichts fokussierten Sicherungsbereiche der Sozialhilfereform und der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind dies vorrangig die Ansätze zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Hier haben vor allem die britische und die dänische Studie bestätigt, dass zu den wichtigsten Aufgaben zielgruppenspezifische bzw. individuelle Angebote gehören, die im Sinne einer „Kompetenzentwicklung“ genutzt werden. Dies setzt auch die Bereitschaft voraus, den Personalschlüssel bzw. das Verhältnis von Beratern und zu Beratern entsprechend zu verbessern. Zudem wurde die Bedeutung einer frühzeitigen, möglichst sogar präventiven Unterstützung nochmals deutlich. Unterstrichen wurde vor allem durch die dänische Studie auch die Tatsache, dass eine Neujustierung des Verhältnisses von Rechten und Pflichten, von Fordern und Fördern bedeuten muss, dass parallel zur Festlegung neuer Pflichten für die Leistungsempfänger auch analoge Rechte (z. B. auf Aktivierungs- oder Jobangebote) neu festgelegt werden müssen. Unterschiedlich wird in den verschiedenen Ländern das Verhältnis von Sicherungs- und Integrationsfunktion sozialer Leistungen ausgelegt und gestaltet; hier werden, ungeachtet gewisser paralleler Entwicklungen und Fragestellungen, unterschiedliche sozialstaatliche Traditionen deutlich. Es zeigt sich aber am britischen Beispiel mit seinen niedrigen monetären Sicherungsleistungen, dass zumindest dort, wo eine Arbeitsmarktintegration nicht möglich ist, bisher keine befriedigenden Antworten bezüglich der Absicherung der Betroffenen gefunden wurden.

Für die Sicherung der Nacherwerbsphase sehen alle untersuchten Länder zugunsten von Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und niedrigen Erwerbseinkommen mindestsichernde und umverteilende Elemente vor, die deutlich über das hinausgehen, was im Rahmen der GRV bis vor der aktuellen Rentenreform vorgesehen war. Zwar ist das Problem der fehlenden Mindestsicherung im Alter inzwischen mit der Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung in Angriff genommen worden. Dennoch wird die Frage, wie sich Elemente der solidarischen Absicherung neuer Risiken flexibler Arbeits- und Lebensverhältnisse auch innerhalb der GRV ausgestalten lassen und wie bzw. von wem diese zu finanzieren sind, weiter zu diskutieren sein. Hierzu und zu Ausgestaltung und Verteilungswirkungen unterschiedlicher Alterssicherungsteilsysteme kann das Schweizer Drei-Säulen-System der Alterssicherung wichtige Einsichten vermitteln.

V Ausblick

Ute Klammer, Katja Tillmann¹

Im Rahmen des vorliegenden Projektberichts wurden Zusammenhänge zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung sowohl durch empirische Analysen als auch durch institutionelle Studien beleuchtet und diskutiert. Es wurde deutlich, dass die Thematik vielschichtige Entwicklungen in einer dynamischen Gesellschaft umfasst, die neue Herausforderungen an politische Gestaltung stellen, für die auch in unseren europäischen Nachbarstaaten nach Lösungen gesucht wird.

Zwar zeigten die empirischen Analysen, dass nicht durchgängig von einem Trend zu mehr Flexibilität bei den Arbeitsverhältnissen und Erwerbsbiografien oder einer Zunahme der Mobilität in Form von individuellen Arbeitsmarktübergängen gesprochen werden kann. Zudem wurde deutlich, dass Flexibilität und Mobilität – z. B. in Form von Arbeitsplatz- und Berufswechseln – überwiegend mit Chancen und positiven Entwicklungen für die Betroffenen verbunden und insofern zu begrüßen sind. Gleichzeitig wurde jedoch auch ersichtlich, dass sich unter der Oberfläche einer vergleichsweise geringen Gesamtdynamik erhebliche Veränderungen für bestimmte Gruppen der Bevölkerung verbergen. Von den „prekären“ Seiten der Flexibilisierung überproportional betroffen sind vor allem Niedrigqualifizierte, Teile der neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Kohorten, Menschen in Ostdeutschland, ältere Erwerbslose und Langzeitarbeitslose, teilweise auch Frauen. Arbeitslosigkeit wird einerseits zunehmend zum Teil der „Normalbiografie“, trägt gleichzeitig jedoch dort, wo sie sich verfestigt, zur Polarisierung zwischen den „Gewinner/innen“ und „Verlierer/innen“ der veränderten Erwerbsgesellschaft bei und kann insofern zu Recht als Hauptproblem der gegenwärtigen Arbeitsgesellschaft angesehen werden. Allerdings können flexible Arbeitsverhältnisse auch dort nachhaltige Spuren hinterlassen, wo Brüche und Diskontinuitäten in der Erwerbsbiografie faktisch vermieden werden können und bei einer ex post – Betrachtung das Bild einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie vorherrschend ist. Dies gilt z. B. für potenzielle Auswirkungen befristeter Arbeitsverträge auf das Wohlbefinden der ArbeitnehmerInnen, auf ihre Gesundheit bis hin zur Familien- und Lebensplanung.

Diese Entwicklungen stellen neue Anforderungen an die Ausgestaltung von sozialer Sicherung. Gleichzeitig wirkt die Ausgestaltung sozialer Sicherung jedoch auch auf die Art und Verbreitung unterschiedlicher Erwerbsformen und Lebensverläufe zurück. Diese wechselseitige Beziehung zu beleuchten, war ein Ziel des Forschungsprojekts.

Mit dem in diesem Projektbericht gesetzten Schwerpunkt auf den drei sozialpolitischen Handlungsfeldern der Sozialhilfe/Mindestsicherung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Alterssicherung konnte dabei nur ein kleiner Ausschnitt des Themas behandelt werden. Viele relevante Ebenen wurden nicht oder nur am Rande thematisiert. So kommt unter den sozialpolitischen „Kernbereichen“ in Deutschland vor allem auch der hier nicht behandelten Familienpolitik eine hohe – teilweise auch pro-

¹ Dr. Ute Klammer, Referatsleiterin für Sozialpolitik am WSI und Projektleiterin, Katja Tillmann, wissenschaftliche Projektmitarbeiterin.

blematische - Bedeutung in Bezug auf die Unterstützung und Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsbiografien und Lebensverläufe zu. Vor allem aber wären der Bereich des Arbeitsrechts sowie die tariflichen und betrieblichen Möglichkeiten im Rahmen einer auf die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit orientierten Politik stärker in den Blick zu nehmen, als dies im Rahmen dieses Projektberichts geleistet werden konnte.

Eine auf „Flexicurity“ orientierte Politik setzt insofern einen umfassenden Ansatz voraus. Es geht um einen Denkansatz, der Flexibilität und Pluralität grundsätzlich als Ausdruck einer dynamischen Gesellschaft bejaht, sich gleichzeitig jedoch um die Gestaltung dieses Prozesses bemüht und hierbei das Augenmerk vor allem auf Mindestbedingungen legt, um mögliche prekäre Auswirkungen der Flexibilität abzufedern. Welche Anstrengungen dabei von den einzelnen Akteuren erwartet werden können, und wo alte und neue Risiken kollektiv abzusichern sind, gilt es dabei immer wieder aufs Neue auszuloten und auszuhandeln.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Arbeit und Soziales,
Qualifikation und Technologie
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit
40190 Düsseldorf

Tel.: 0211/8618-4342
Fax: 0211/8618-4444/4397
www.masqt.nrw.de

Ansprechpartner

Abteilung Soziales
Referat Grundsatzfragen Soziales
Sicherungssysteme
Gabriele Schmidt
Tel.: 0211/8618-3562

Umschlaggestaltung

Prof. Uwe Loesch, Düsseldorf

Inhalt

Hans-Böckler-Stiftung
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
Dr. Ute Klammer
Hans-Böckler-Str. 39
40476 Düsseldorf

Druck

toennes satz + druck GmbH, Erkrath

© 2002/MASQT 1106

Weitere Exemplare erhalten Sie unter Angabe der
Veröffentlichungsnummer **1106** bei

GWN GmbH
Schriftenversand
Am Krausenbaum 11
41464 Neuss
Fax: 02131/74502132

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.