

Den sozialstaatlichen Pfad wieder finden:

Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern

Anmerkungen zu einem Vorschlag von Günther Schmid

Von Felix Welti, Eva Kocher, Christian Paschke, Ghazaleh Nassibi, Johanna Wenckebach, Barbara Zimmer

Übergänge von Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, Wechsel zwischen verschiedenen Berufen und Erwerbsformen sowie Ausstiege aus und (Wieder-)Einstiege ins Erwerbsleben wegen Kindererziehung, Pflege oder gesundheitlichen Handicaps kommen heute immer häufiger vor. Neue Risiken im Erwerbsleben erfordern neue Vorsorge- und Sicherungsmechanismen im Arbeits- und Sozialrecht. In der Rechts- und Sozialwissenschaft wird seit längerem kontrovers darüber diskutiert. Günther Schmid¹, hat mit seiner in Buchform veröffentlichten Studie *»Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern«* (siehe Kasten unten) einen neuen wesentlichen Beitrag zu der von ihm seit langem mitgestalteten Debatte zur Entwicklung von der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung geleistet. Nicht nur der Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit soll gesichert, sondern es soll Vorsorge für risikobehaftete Übergänge geleistet werden. Damit formuliert Schmid politische Konsequenzen aus der von ihm geprägten Theorie der Übergangsarbeitsmärkte. Hier werden die zentralen Thesen und Vorschläge seines Buches zusammengefasst und besprochen.²

Bisher wurde zumeist nur der Übergang von Arbeit in die Arbeitslosigkeit als kritisches Ereignis im Erwerbsleben angesehen und nur dieser wird in der Regel durch die Arbeitslosenversicherung abgesichert. Die Risiken, die bei anderen Übergängen entstehen – etwa von der Erwerbsarbeit in die (Aus-)Bildung, Kindererziehung oder Pflegearbeit und zurück, müssen vielfach von den Betroffenen alleine getragen werden. Übergänge, die schon früher »normal« für die meisten Frauen und für viele Männer waren, werden heute gesellschaftlich immer mehr als Normalität erkannt und anerkannt. Dies setzt die bestehenden Regelungen und Institutionen unter Anpassungsdruck.

In der sozialwissenschaftlichen (Lebenslauf- und Arbeitsmarktforschung), sozialpolitischen (Flexicurity) und rechtswissenschaftlichen Literatur (Diskussion um das Normalarbeitsverhältnis, Supiot-Bericht³) wird seit längerem kontrovers darüber diskutiert, ob und wie die (neuen) Risiken im Erwerbsleben abgesichert werden können. Günther Schmid hat zu dieser Diskussion wesentlich beigetragen – auch mit seinem jüngsten Buch *»Übergänge am Arbeitsmarkt«*.

Das besprochene Buch:

Günther Schmid:

Übergänge am Arbeitsmarkt

Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern

Berlin: edition sigma 2011, 175 Seiten, 16,90 Euro

Alle Erwerbsformen sollen in Arbeitslosenversicherung einbezogen werden

Eine Prämisse fasst Schmid prägnant zusammen: *»Übergänge: Ein Paradigma der Moderne«*. Er sieht Übergänge nicht als zu vermeidendes notwendiges Übel, sondern versucht, Risiken und Chancen gleichermaßen zu würdigen. Im Mittelpunkt steht dabei zunächst die Arbeitslosenversicherung. Sie soll den Beschäftigten Sicherheit vermitteln und helfen, Innovationspotenziale freizusetzen und Wandel durch soziale Sicherung zu unterstützen. Zugleich soll – so jedenfalls der Grundtenor der letzten arbeitsmarktpolitischen Reformen – stets das moralische Risiko mitbedacht werden, das entsteht, weil Arbeitslosigkeit auch eine Folge eigener Entscheidungen sein kann. Die Balance zwischen diesen beiden Polen ist das erklärte Ziel der Studie. Zu sehr, so Schmid, stehe derzeit die Zählung des moralischen Risikos im Vordergrund, während die Ermunterung zum innovativen Risiko stark in den Hintergrund geraten sei (S. 10). Erforderlich sei daher eine grundlegende Neustrukturierung des Sozialrechts in seiner Beziehung zum Arbeitsmarkt. Alle Erwerbsformen müssten in die solidarische Arbeitsversicherung einbezogen werden. Weiterhin sei das Risiko der Arbeitsförderung über die Arbeitslosigkeit hinaus neu zu definieren (S. 11). Diese Kernthesen werden von Schmid näher entfaltet.

1 Er ist Professor emeritus für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus der Abteilung »Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

2 Der Beitrag ist entstanden im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts »Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf« (SozRA) an der Europa-Universität Viadrina in Fankfurt/Oder, der Universität Kassel und im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

3 Ein Bericht über den Wandel des Arbeitsrechts und die Zukunft der Arbeitsgesetzgebung in Europa, der unter dem Vorsitz von Alain Supiot, Juraprofessor an der Universität Nantes, ausgearbeitet und 1998 der EU-Kommission vorgelegt wurde. Diese detaillierte Studie (s. auch Fn. 7) lieferte den Rahmen für spätere Diskussionen. Supiot behauptete, dass ein Großteil der Arbeitsgesetzgebung auf dem idealisierten Musterbeispiel einer Arbeitsbeziehung in einem Unternehmen basiere, das in zunehmendem Maße gar nicht mehr mit der Realität übereinstimmt.

Beginnend mit der ersten kritischen Übergangsphase von der Ausbildung in den Beruf setzt sich Schmid mit verschiedenen Übergängen (zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen; zwischen Beschäftigung und Familie; zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit; von Beschäftigung in Invalidität oder Rente) und ihren Risiken auseinander. Er verdeutlicht, dass Arbeitslosigkeit nicht das einzige Risiko eines Übergangs ist. Vor allem Frauen, Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer sind bei Übergängen von Einkommens-, Qualifikations- und Gesundheitsrisiken bedroht, die wiederum das Risiko von Arbeitslosigkeit vergrößern (S. 37).

Ausgehend von den theoretischen Grundlagen sozialer Risikopolitik plädiert Schmid für einen Mittelweg zwischen den Forderungen nach immer mehr eigenem Risiko (»Eigenverantwortung«) und nach einem starken kompensierenden Sozialstaat. Erforderlich sei ein soziales Risikomanagement, das Betroffene zu Akteuren mache (S. 41). Schmid geht auf die sozialphilosophische Debatte über gerechte Verantwortungsteilung ein und zieht die Ansätze der *rationalen Vertragstheorie* (von John Rawls⁴), der *Theorie der Gerechtigkeit als Ressourcengleichheit* (von Roland Dworkin⁵) und der *Theorie der Befähigungsgerechtigkeit* (von Amartya Kumar Sen⁶) heran (S. 47).

Insbesondere die letzten beiden Theorien unterlegt Schmid seinen Positionen zum sozialen Risikomanagement: Sens Theorie von der Befähigungsgerechtigkeit sehe zu Recht materielle Gleichheit allenfalls als notwendige, nicht aber als hinreichende Bedingung für eine gerechte Verteilung von Lebenschancen an, da die Einzelnen auch die Fähigkeit benötigen, selbstgesetzte Ziele und eigene Lebenspläne zu verwirklichen. Hierfür seien gleiche Bildungschancen und ein funktionierender Arbeitsmarkt unabdingbar (S. 51), damit das Leben auch in existenziellen Situationen für die Einzelnen planbar ist. Nicht nur die Menschen müssten für den Arbeitsmarkt fit gemacht werden, sondern der Arbeitsmarkt müsse auch den Bedürfnissen der Erwerbwilligen angepasst werden (S. 57). Schmid verdeutlicht, dass die moderne Sozialphilosophie eine aktive Arbeitsmarktpolitik stützt und begründet.

Psychologische und kognitive Grundlagen der Risikowahrnehmung und des Risikoverhaltens beleuchtet Schmid mit dem Ziel, Gestaltung und Wirkmacht arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu verbessern. Er verweist zunächst mit Erkenntnissen der Verhaltensökonomie darauf, dass ökonomische Rationalität als Entscheidungsgrundlage für Beschäftigte, aber auch für Arbeitgeber begrenzt ist (S. 59). Dagegen liegt den arbeitsmarktpolitischen und sozialrechtlichen Instrumenten oft das Bild einer bestimmten ökonomischen Rationalität zu Grunde, mit der die realen Entscheidungen vieler Menschen nicht erklärt werden können, etwa wenn es darum geht, welche Arbeitsplätze als zumutbar empfunden werden. Die Gründe hierfür liegen u. a. in der Knappheit von Information, den Kosten der Informationsbeschaffung, der Unterschätzung künftiger Risiken und eingewurzelten Besitzstands- und Gerechtigkeitsvorstellungen, denen gegenüber das geltende Recht bisweilen als Umerziehungsinstrument erscheint.

Schmid schließt daraus, dass Risikopolitik verhaltenssensibler werden muss (S. 72). Um den negativen Folgen einer asymmetrischen Risikowahrnehmung entgegenzuwirken, schlägt Schmid – durchaus im Einklang mit dem Ansatz einer »Erziehung zum Risiko« – unter anderem vor, die Aktivlast für Instrumente umzukehren, um so unterschätzten Risiken entgegenzuwirken. So könnte beispielsweise, um massenhafter Unterversicherung im Alter vorzubeugen, die Riester-Versicherung zunächst standardmäßig mit dem Arbeitsvertrag verbunden sein und nur bei ausdrücklichem Widerspruch des Arbeitnehmers nicht zur Geltung kommen (S. 74).

Man könnte sich allerdings auch ganz schlicht erinnern, dass die Pflichtversicherung eine 130 Jahre alte Antwort auf das Problem unterschätzter sozialer Risiken ist.

Dazu fordert er die Gelegenheitsstrukturen, die der Tendenz der Risikoaversion entgegenwirken. Ein Mittel hierzu seien soziale Rechte, die über marktbestimmte Tätigkeiten hinausgehen, wie das Recht auf Weiterbildung, Auszeiten (Sabbaticals) oder Arbeitszeitvariationen. Mit Blick auf die Verlustaversion vieler Arbeitnehmer sollten Übergänge finanziell abgesichert und reversibel gestaltet sein. Auch die Aufrechterhaltung von Leistungsansprüchen – z. B. aus der Arbeitslosenversicherung bei riskanten Übergängen in die Selbstständigkeit – benennt Schmid als Handlungsoption (S. 77).

Vier Prinzipien für eine »verhaltensensible Arbeitsmarktpolitik«

Seine Grundsätze für eine verhaltensensible Arbeitsmarktpolitik fasst Schmid in vier Prinzipien zusammen (S. 80):

- Zeitlich soll das Prinzip der Vorsorge vor Arbeitslosigkeit gelten.
- Das Prinzip der Freiheit spricht für Gelegenheitsstrukturen anstelle von Arbeitspflichten.
- In sozialer Hinsicht soll das Prinzip der Inklusion in soziale Sicherungssysteme gelten. Alle Formen von, wie sie Schmid nennt, sozial verpflichtender Arbeit – gemeint sind wohl neben Erwerbsarbeit auch familiäre Sorgearbeit und freiwillig gemeinnützige Tätigkeiten – sowie alle Einkommensrisiken sollen in eine Arbeitsversicherung einbezogen werden.
- Schließlich müsse rechtlich das Prinzip der Gewährleistung (einklagbare Rechtsansprüche, Schutz vor Diskriminierungen) beachtet werden.

4 Der US-amerikanische Philosoph hat 1971 mit »A Theory of Justice« (»Eine Theorie der Gerechtigkeit«) ein vielbeachtetes Buch herausgebracht. Es bildete u. a. die Grundlage für die weiteren Arbeiten (und Theorien) von Roland Dworkin und Amartya Kumar Sen.

5 Der US-amerikanische Rechtsphilosoph meint, dass in einer Gesellschaft moralisch ungerechtfertigte Ungleichheiten ausgeglichen werden müssen. Dieser müsse auf der Ebene der Ressourcen erfolgen, denn diese bestimmen, was der Mensch aus seinem Leben machen kann. Ein Verteilungssystem behandle die Menschen dann als Gleiche, wenn es so lange verteilt oder umverteilt, bis keine weitere Umverteilung ihren jeweiligen Anteil an Ressourcen gleicher machen könnte.

6 Der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph ist der Meinung, dass Staat und Gesellschaft die individuellen Verwirklichungschancen zu erweitern haben, damit Grundlagen für ein eigenverantwortliches Handeln geschaffen werden können.

Diese Prinzipien, hier begründet als »verhaltenssensible Arbeitsmarktpolitik«, bringen den sozialen Rechtsstaat auf den Punkt – neu sind sie glücklicherweise nicht. Doch beschreiben sie den Entwicklungspfad einer sozialstaatlichen Politik, von dem Europa und Deutschland in den letzten Jahren gelegentlich abzurufen drohten, der sich jedoch in der Sozialpolitik und im geltenden Recht noch immer gut auffinden lässt.

Schmid sieht die Abirrung allerdings nicht ohne Grund als so stark an, dass er in diesen Prinzipien einen »Perspektivenwechsel« von der Arbeitslosenpolitik hin zur risikosensiblen Arbeitsförderung sieht (S. 81). Im Hinblick auf die sozialpolitische Diskussion rund um die »Hartz-Gesetze« ist ihm dabei recht zu geben. Denn selbst bei deren Kritikern sind die durchaus fortbestehenden Regulierungsmuster des Arbeits- und Sozialrechts gefährlich in den Hintergrund geraten. Den Entwicklungspfad einer vorsorgenden und verhaltenssensiblen – man könnte auch sagen: rechtbasierten – Arbeitsmarktpolitik wiederzufinden, stellt auch neue Anforderungen an die wissenschaftliche Risikoanalyse. Die Informationsbasis muss insbesondere durch einen Ausbau der empirischen Risikoforschung verbessert werden, arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen speziell im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Erwerbsverläufe evaluiert werden.

Schmid identifiziert fünf zentrale Risiken im Erwerbsverlauf. Zu ihnen zählen:

- mangelnde Bildung,
- unstete oder nicht existenzsichernde Einkommen,
- reduzierte Einkommen wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit,
- zeitweise Einkommensausfälle durch Arbeitslosigkeit und
- dauerhafte Einkommensausfälle wegen Erwerbsminderung oder Rente (S. 92).

Schmid analysiert das bestehende Risikomanagement und entwickelt Reformvorschläge. So verweist er darauf, dass die tradierte Arbeitslosenversicherung bei Risiken *unsteter Einkommen im Erwerbsverlauf* momentan zu kurz greift. Zu wenig wird die mangelnde soziale Sicherung bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen berücksichtigt.

Dreigeteilte »Arbeitsversicherung«

Als Lösungsansatz schlägt Schmid die Nutzung individueller Sparkonten vor, die steuerlich begünstigt und mit Bildungsdarlehen bzw. Steuerkrediten für Erziehungs- und Elternzeiten kombiniert werden sollten. Insbesondere für ältere Beschäftigte sollte mehr in Bildung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit investiert werden. Bei einer an Übergangsarbeitsmärkten ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik müsste sich nicht nur Arbeit, sondern es müssten sich auch Übergänge lohnen (S. 96). Schmid schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Arbeitslosenversicherung

zu einer »Arbeitsversicherung« weiterzuentwickeln und in drei Teile aufzuteilen:

- Die erste Säule könne aus einer universellen bedürftigkeitsabhängigen steuerfinanzierten Grundsicherung bestehen, die allerdings armutsfester als das derzeitige Arbeitslosengeld II auszugestalten sei, was Schmid nicht näher erläutert.
- Die zweite Säule wäre eine lohnbezogene Einkommenssicherung und entspräche von ihrer Zielsetzung weitgehend dem Arbeitslosengeld. Diese zweite Säule will Schmid restriktiv ausgestalten, indem die Leistungen degressiv und ohne bedarfsabhängige Elemente – etwa für Personen mit Unterhaltspflichten – ausgestaltet werden. Es sollen auch Selbstständige und Beamte einbezogen werden, wobei es schwer werden dürfte, die Einbeziehung von Beamten in ein System zu begründen, das sie nicht benötigen.
- Die dritte Säule wäre die proaktive Arbeitsmarktpolitik, deren Gestaltungsraum weit über die heutige aktive Arbeitsmarktpolitik hinausreichen soll. Über die Arbeitsvermittlung hinaus sollen auch Dienstleistungen angeboten werden, die die Nachhaltigkeit von Erwerbskarrieren fördern und die Personalpolitik insbesondere der Klein- und Mittelbetriebe unterstützen soll. Durch Förderung von Übergangsbeschäftigung mit Weiterbildung und Lohnergänzungen soll die Arbeitsmarktpolitik mit einer Beschäftigungspolitik koordiniert werden, die insgesamt durch Übergänge das Beschäftigungsvolumen ausweitet. Schließlich soll eine »Arbeitslebenspolitik« implementiert werden, die riskante Übergänge in der Arbeitswelt und zwischen Arbeits- und Lebenswelt in ihrem Einkommensrisiko sichert (S. 97).

Dieses Modell ist nicht neu, sondern entwickelt die Dreiteilung von SGB II, Versicherungsleistungen nach dem SGB III und Arbeitsförderungsleistungen nach dem SGB III weiter. Ob es allerdings sinnvoll oder notwendig ist, Elemente des sozialen Schutzes, wie das höhere Arbeitslosengeld für Eltern, einer vermeintlichen systematischen Klarheit zu opfern, wäre zu diskutieren, gerade im Sinne der von Schmid geforderten »verhaltenssensiblen Arbeitsmarktpolitik«. Dass Arbeitslosigkeit für Eltern noch bedrohlicher ist als für Kinderlose und von ihnen erst recht so empfunden wird, sollte nicht unberücksichtigt bleiben.

Als ein zentrales Instrument dieser proaktiven Arbeitsmarktpolitik benennt Schmid individuelle »Ziehungsrechte«. Der Begriff der »social drawing rights« wurde im so genannten Supiot-Bericht⁷ geprägt, wo er Rechte zur Freiheit wahrnehmung in Abgrenzung zu Rechten auf Risikosicherung bezeichnen sollte. Dabei ist impliziert, dass für die Rechteinhaber jeweils individuell begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen. Der Begriff ist seitdem vereinzelt auch in Deutschland aufgegriffen, wenn auch nicht konkretisiert worden. Schmid bereichert die Diskussion mit dem konkreten Vorschlag der Errichtung eines Weiterbildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten (S. 99). Mittels der individuellen Ziehungsrechte sollen die Beschäftigten selbstbestimmte Investitionsentscheidungen in ihre Beschäftigungsfähigkeit treffen können. Um die

7 Alain Supiot: Beyond Employment – Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford 2001

Finanzierung abzusichern, soll ein Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung (Schmid schlägt einen Prozentpunkt vor) in einem Weiterbildungsfonds angelegt und durch Steuermittel ergänzt werden. Insbesondere bei Geringverdienern bedürfe es einer externen Aufstockung des Kontos. An den angesammelten Beträgen sollen keine Eigentumsrechte entstehen, bei Nichtnutzung verfallende angesammelte Betrag.

Die Realisierung von sozialversicherungsrechtlichen Weiterbildungskonten könnte vielfältige positive Effekte am Arbeitsmarkt auslösen. So könnte nicht nur ein Beitrag zur Stärkung von Autonomie und Freiheit der Beschäftigten geleistet, sondern auch deren Beschäftigungssicherheit erhöht werden. Zudem könnten die Handlungsspielräume der betrieblichen Akteure ausgeweitet und die Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft forciert werden. Berufliche Kenntnisse müssen permanent erneuert und erweitert werden können, um nicht entwertet zu werden.

Etlche offene Fragen

Doch lässt Schmid auch Fragen offen: Worin besteht der qualitative Unterschied zu individuellen Sozialversicherungsansprüchen, wie sie bereits heute im Rahmen des SGB III realisiert werden können? Entscheidend wäre die Frage nach den Anspruchsvoraussetzungen, unter denen die Weiterbildungsansprüche »gezogen« werden können. Schmid bleibt hier ungenau und verlangt nur eine »Abstimmung mit den Betriebsleitungen«. Damit würde der bisher in § 81 SGB III⁸ beim Weiterbildungsanspruch gesetzte Schwerpunkt auf Überwindung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit verschoben auf betrieblich veranlasste Qualifikation. Ob die »Abstimmung mit den Betriebsleitungen« dann zu übergangsförderlichen Entscheidungen führen würde, wäre näher zu diskutieren. Klarer definiert werden könnte außerdem, was unter »Abstimmung« zu verstehen ist. Muss die Betriebsleitung der Maßnahme zustimmen, kann sie die Auswahl beeinflussen oder hat sie nur in Ausnahmefällen (etwa bei gewichtigen betrieblichen Gründen) ein Widerspruchsrecht?

Von der Beantwortung dieser Fragen hängt entscheidend die Wirkkraft des Konzeptes ab. Denn vielfach werden Arbeitnehmer, die sich in einer beruflichen Sackgasse befinden, eine grundlegende Weiterbildung anstreben. Ob sich dieses Bestreben mit den Interessen des Arbeitgebers trifft (zum Beispiel, wenn der Arbeitgeber keinen Arbeitsplatz entsprechend der neuen Qualifikation anbieten kann), ist vielfach fraglich. Auch den naheliegenden Einwand des »moralischen Risikos« einer bloßen Verlagerung innerbetrieblicher Aufwendungen diskutiert Schmid nicht. Seine Auseinandersetzung mit den bestehenden Weiterbildungsregelungen im SGB III sollte aufgegriffen und um die Frage erweitert werden, inwieweit durch einen Ausbau dieser Regelung auf einfacherem Wege ein effektives soziales Risikomanagement realisiert werden könnte.

Ebenso wäre zu diskutieren, ob sich das »Ziehungsrecht« auf einen individuell gleichen Geldbetrag beziehen soll, mit dem dann die Kosten des Lebensunterhalts oder

einer Bildungsdienstleistung getragen werden können, oder ob es sich um Ansprüche auf Dienstleistungen und unterhaltssichernde Leistungen handeln soll. Im Fall eines individuell zu ziehenden Geldbetrags bestünde die Gefahr, dass die soziale Komponente einer gezielten Förderung von Personen mit unzureichender oder verfallender Qualifikation und von Personen mit der Kumulation riskanter Übergänge zu kurz käme, während in anderen Fällen vor allem ein bequemer Mitnahmeeffekt für Beschäftigte und ihre Arbeitgeber gezogen werden könnte.

Bei dem von Schmid genannten Volumen wird man sich hier entscheiden müssen: Eine neue Ausbildung oder ein Studium zu finanzieren, könnte für manche Menschen hilfreich sein, um Übergänge zu bewältigen. Die heutigen Voraussetzungen in § 81 ff. SGB III sind zu restriktiv, aber mit der Gießkanne eines gleichen Ziehungsrechts wird man auch keine effiziente und gerechte Verteilung bewirken. Oder wäre es sinnvoll und gerecht, wenn jeder einen gleich hohen Betrag aus dem Gesundheitsfonds für Präventionsleistungen ziehen könnte, ohne Ansehen der Risikofaktoren? Schmid wendet sich selbst gegen die Annahme, aus einer Risikoversicherung müsse man auch etwas herausbekommen (S. 160); die vorgeschlagene Ausgestaltung könnte aber diesem Denken zu stark entgegenkommen.

Richtig ist sicher auch, dass die heute von der Bundesagentur für Arbeit finanzierten Leistungen vielfach weder den individuellen Bedürfnissen noch denen des Arbeitsmarktes entsprechen. Schmid erhofft sich daher von Ziehungsrechten und individuellen Entscheidungen eine höhere Effizienz (S. 160). Doch könnte dem durch eine konsequentere Nutzung des sozialrechtlichen Wunsch- und Wahlrechts und eine Abkehr von Billig-Maßnahmen vielleicht besser entsprochen werden, zumal es auf dem Markt für Bildungsdienstleistungen an Transparenz und Qualitätssicherung vielfach fehlt.

Kurz angesprochen wird von Schmid zudem die Möglichkeit der Nutzung von individuellen Spar- bzw. Zeitwertkonten. Bei Zeitwertkonten handelt es sich um Arbeitszeitkonten, in die Beschäftigte Arbeitsentgelt oder Arbeitszeit einbringen können, um damit längerfristig eine bezahlte Freistellung zu finanzieren. Neben der Flankierung tariflicher Freistellungsansprüche können Zeitwertkonten auch zur finanziellen Absicherung von gesetzlicher Eltern- und Pflegezeit sowie von Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden. Darüber hinaus können sie auch der Finanzierung persönlicher Auszeiten wie Sabbaticals oder selbstgesetzter Familienzeiten dienen. Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten lassen Zeitwertkonten auf den ersten Blick als eine interessante Form der Ausgestaltung von Ziehungsrechten erscheinen. Allerdings wirkt ein Blick auf den tatsächlichen Nutzungsgrad ernüchternd.

Als ein weiteres Zukunftsmodell propagiert Schmid »lernende Gemeinschaften« (S. 105). Unter den Stichworten »Lernen durch Überwachung« und »flexible Verträge« erläutert Schmid die Vorteile offener Vereinbarungen, an

8 § 77 SGB III in der bis zum 31.3.2012 geltenden Fassung; vgl. dazu auch Gerd Heyer: Was sich ab April bei den Arbeitsmarktgesetzen ändert, in: SozSich 2/2012, S. 52 ff.

denen mehrere Akteure zur Realisierung gemeinsamer Ziele mitwirken, wobei die konkreten Maßnahmen vielfach zu Beginn nicht feststehen, sondern schrittweise gemeinsam entwickelt werden, etwa durch betriebsübergreifende Fachkräftepools (S. 111).

Im sechsten Kapitel werden gute Praktiken des Managements von Übergangsrisiken vorgestellt. In Bezug auf die Risiken unsteter Erwerbseinkommen wird auf das Modell der Volksrenten verwiesen (S. 121). Dieses Modell ermögliche es, die soziale Grundsicherung teilweise vom Erwerbs- und Einkommensverlauf abzukoppeln. Das stimmt allerdings nur bei einer allgemeinen Sicherung auf hohem Niveau, mit der die Auswirkungen von Übergängen tatsächlich effektiv »geglättet« werden. Dagegen hat die höhere Gewichtung von betrieblicher und privater Altersvorsorge in den letzten Jahren die negativen Auswirkungen von Übergängen auf die Alterssicherung verstärkt, weil hier Ansprüche oft beim Übergang verloren gehen.

Schmid verdeutlicht, dass Mindestlöhne nicht nur das Individuum schützen, sondern auch zur besseren Strukturierung des Arbeitsmarkts beitragen (S. 122). Ergänzend schlägt er vor, einen finanziellen Bestandsschutz beim Arbeitsplatzwechsel als Lohnversicherung auszugestalten, um nötige Übergänge in schlechter bezahlte Arbeit – etwa aus Gründen der Gesundheit oder von Sorgepflichten – erträglich zu machen (S. 129). Schmid lenkt hier den Blick auf die Schweiz, wo Arbeitslosen, die eine Beschäftigung mit einem unter dem Arbeitslosengeld liegenden Lohn annehmen, für bis zu ein Jahr ein finanzieller Ausgleich gezahlt wird (Zwischenverdienst). Schmid geht in diesem Zusammenhang auch auf die strukturell ähnliche Regelung zur Entgeltssicherung für ältere Arbeitnehmer in § 421 j SGB III a. F. ein, die Ende März 2012 ausgelaufen ist.⁹ Er erklärt die mangelnde Nutzung dieses Instrumentes mit den bestehenden Restriktionen (anspruchsberechtigt waren nur Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet und noch einen Arbeitslosengeldanspruch von mindestens 120 Tage hatten).

Beim Risiko reduzierter Einkommen wegen eingeschränkter Erwerbstätigkeit betrachtet Schmid die unbezahlte Erziehungs- und Pflegearbeit (S. 132) und fordert den Ausbau der Infrastruktur von Kinderbetreuungseinrichtungen. Dazu kommen Möglichkeiten der Lohnfortzahlung und Lohnergänzung als risikomildernde Instrumente. Interessant ist hier der Verweis auf die partielle Entgeltfortzahlung im Pflegefall in Schweden. Dort wird den Beschäftigten ein Kontingent von 60 Pflagetagen pro Jahr mit einer Lohnersatzrate von 80 % gewährt. Genauere rechtsvergleichende Studien sollten durch Schmid's Hinweise angeregt werden.

Besonderes Augenmerk legt Schmid auf die Frage, wie Brücken zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung gebaut werden können (S. 136). Eine gute Sicherung zu Beginn unfreiwilliger Arbeitslosigkeit trägt nicht nur dazu bei, Ängste zu vermeiden, sie begünstigt auch eine nachhaltigere Vermittlung in neue Arbeitsverhältnisse. Zur Untermauerung verweist er auf empirische Erkenntnisse,

wonach Arbeitslose in Ländern mit generöser Arbeitslosenversicherung zwar länger arbeitslos sind, dafür aber bei Wiederbeschäftigung einen relativ höheren Lohn erzielen, einen stabileren Arbeitsplatz finden und seltener den Beruf wechseln. Eine großzügige Arbeitslosenversicherung in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit kann somit dazu beitragen, das Humankapital der Arbeitslosen zu erhalten und den ganzen Arbeitsmarkt zu stabilisieren.

Als weitere Brücken identifiziert Schmid die Kurzarbeit (S. 145) und die Förderung von Selbstständigkeit für Arbeitslose (S. 145) und thematisiert die Schwächen und Vorteile der aktuellen Regelungen in diesem Bereich. Zum Abschluss des sechsten Kapitels werden Anreize zu flexiblen Übergängen im Alter vorgestellt (S. 147). Hier zeigt sich, dass die Investition in Weiterbildung ein zentraler Schlüssel ist, um ältere Beschäftigte im Erwerbsleben zu halten. Die Regelung zur Weiterbildungsförderung für Ältere nach § 82 SGB III n. F.¹⁰ ist daher zumindest ein Schritt in die richtige Richtung. Flexible Rentenanwartschaften, flexible Arbeitsorganisation und verschiedene Formen der Übergangsbeschäftigung nennt Schmid als weitere Handlungsfelder.

Fazit

Schmid skizziert prägnant die Risiken und Potenziale von Übergangsarbeitsmärkten. Die von ihm unterbreiteten Lösungsansätze, die er griffig unter dem Schlagwort »von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung« zusammenfasst, sind in sich schlüssig und kohärent. Die Grundidee, Flexibilität und Sicherheit zusammenzuführen, durchzieht das Buch wie ein roter Faden und wird gedankenreich auf die einzelnen Übergangssituationen gespiegelt. Schmid's Essay lädt alle wissenschaftlich und politisch am Arbeitsmarkt Interessierten zu Kritik und Konkretisierung ein. Dabei geht es im Kern nicht darum, öffentliche Arbeitsförderung und Sozialversicherung zu ersetzen, als vielmehr ihre in den letzten zwei Jahrzehnten regulativ verschütteten und diskursiv verschatteten Entwicklungspfade wiederzufinden. Soziale Sicherung ist keine Kompensation für einen effizienten Arbeitsmarkt, sondern eine seiner wesentlichen Bedingungen. ■

Die Autoren:

Prof. Dr. Felix Welti ist Professor am Fachbereich Humanwissenschaften der Universität Kassel. Prof. Dr. Eva Kocher ist Professorin und Dr. Christian Paschke, Dr. Ghazaleh Nassibi und Johanna Wenckebach sind oder waren wissenschaftliche Mitarbeiter/innen an der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Barbara Zimmer ist Stipendiatin beim WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Alle arbeiten im Projekt »Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf – Für ein soziales Recht der Arbeit«, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird.

⁹ vgl. Gerd Heyer, a. a. O., S. 54

¹⁰ § 417 SGB III a. F.; vgl. Gerd Heyer, a. a. O., S. 53 f.