

IZA DP No. 3194

## Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Zwischen Strukturreformen und sozialpolitischem Reflex

Werner Eichhorst

November 2007

# **Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Zwischen Strukturreformen und sozialpolitischem Reflex**

**Werner Eichhorst**  
*IZA*

Discussion Paper No. 3194  
November 2007

IZA

P.O. Box 7240  
53072 Bonn  
Germany

Phone: +49-228-3894-0  
Fax: +49-228-3894-180  
E-mail: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

## **ABSTRACT**

### **Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Zwischen Strukturreformen und sozialpolitischem Reflex**

Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre haben die strukturellen Anpassungsprobleme des deutschen Beschäftigungsmodells zum Teil gelindert – allerdings sind noch längst nicht alle Schwierigkeiten überwunden. Für die Zukunft besteht die zentrale Herausforderung darin, eine beschäftigungspolitisch sinnvolle Kombination von Flexibilität und Sicherheit zu finden und dabei der Prävention von Arbeitslosigkeit durch Aus- und Weiterbildung klare Priorität gegenüber der passiven Kompensation von Arbeitslosigkeit zu geben. Die aktuelle politische Diskussion vernachlässigt dies. Erfolg versprechender als eine Rückkehr zur sozialpolitischen Abfederung von Anpassungsprozessen ist eine klare Priorität auf eine ausreichende Grundqualifikation aller Erwerbspersonen sowie auf einen Umbau der Regulierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik, um flexible und sichere Übergänge auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten und über Weiterbildung die Anpassung an veränderte Anforderungen zu erleichtern.

JEL Classification: J68, I28, J28

Keywords: labor market reforms, unemployment protection, activation, Germany

Corresponding author:

Werner Eichhorst  
IZA  
P.O. Box 7240  
D-53072 Bonn  
Germany  
E-mail: [eichhorst@iza.org](mailto:eichhorst@iza.org)

## 1 Einleitung

Angesichts eines immer intensiver werdenden globalen Wettbewerbs und eines beschleunigten technologischen Wandels steht der deutsche Arbeitsmarkt vor großen Herausforderungen. Beschäftigung in Deutschland muss in einem dynamischen Umfeld nicht primär stabilisiert oder verteidigt, sondern ständig neu geschaffen werden. Anpassungsfähigkeit an sich rapide verändernde internationale Produktionsabläufe und Wettbewerbsfähigkeit in der Konkurrenz um die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie auf den Absatzmärkten sind zu zentralen Maximen für die Entwicklung der Unternehmen in einer offenen Volkswirtschaft geworden und damit mittelbar auch für die Erwerbstätigen.

Der internationale Vergleich entwickelter Marktwirtschaften und Sozialstaaten in Europa und den USA zeigt jedoch, dass es nach wie vor alternative Modelle der Organisation von Arbeitsmärkten und sozialstaatlichen Regelungen gibt, die mit unterschiedlichen Kosten und Erträgen, Verteilungswirkungen und Entwicklungsperspektiven auf kurze und lange Sicht verbunden sind.

Der Beitrag zeigt diese grundsätzlichen Alternativen auf, zeichnet den Pfad der Anpassung des deutschen Beschäftigungssystems über die letzten Jahre nach und bewertet die Situation Deutschlands nach den jüngsten Arbeitsmarktreformen. Obwohl über die Jahre hinweg die Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes gestiegen ist, besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die institutionellen Rahmenbedingungen für Beschäftigung in Deutschland zu verbessern. Angesichts der gegenwärtigen Diskussion, die auf eine Revision der Arbeitsmarktreformen und eine erneute Stärkung der kompensierenden Sozialpolitik hinausläuft, weist die Studie auf alternative Handlungsoptionen – Aus- und Weiterbildung, Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes und konsequente Aktivierung - hin, die für die Zukunft Erfolg versprechender sein dürften.

## **2 Arbeitsmärkte im internationalen Vergleich: Unterschiedliche Modelle von Flexibilität und Sicherheit**

Im globalen Wettbewerb hängt die Entwicklung des Arbeitsmarktes entscheidend davon ab, wie sich Unternehmen und Erwerbspersonen auf rasch veränderte Anforderungen einstellen können und welche Formen der Anpassungsfähigkeit oder Flexibilität von den institutionellen Rahmenbedingungen des Beschäftigungssystems ermöglicht werden. Im internationalen Vergleich zeigen sich verschiedene Formen der Kombination von Flexibilität und Sicherheit, die sich bestimmten Modellen von Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat zuordnen lassen. Diese unterscheiden sich in der Verknüpfung verschiedener Mechanismen zur Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken wie den Verlust von Arbeitsplatz und Einkommen, welche mittelbar auch die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes beeinflussen. Dabei handelt es sich um Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung), die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei der Wiedereingliederung in Beschäftigung, die Regulierung des Arbeitsmarktes, also den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, sowie die Lohn- und Tarifpolitik. Nicht zuletzt spielt die Qualifikation der Erwerbspersonen durch Aus- und Weiterbildung eine wichtige Rolle (Freeman/Schettkat 2001).

Je nach Ausgestaltung der Sicherungs- bzw. Flexibilitätsmechanismen kommt es zu spezifischen Mustern der Anpassungsfähigkeit mit einer unterschiedlichen Verteilung von Chancen und Zumutungen für einzelne Gruppen innerhalb des Arbeitsmarktes. In Anlehnung an etablierte Typologien der Wirtschaftssysteme, Sozialstaaten und Modelle des Übergangs zur Dienstleistungsökonomie (Iversen/Wren 1998) lassen sich in Europa zwei Varianten von Arbeitsmärkten mit hohem Beschäftigungsniveau, aber unterschiedlichen Verteilungswirkungen, und eine Gruppe von Ländern mit weniger beeindruckender Arbeitsmarktbilanz unterscheiden (OECD 2006a). Unter Einbezug der Aus- und Weiterbildung, die bei

internationalen Arbeitsmarktvergleichen oft vernachlässigt wird, ergeben sich folgende drei Modelle, die mehr oder weniger realen Beispielen entsprechen:

1. Im angelsächsisch-liberalen Arrangement führen moderate Mindestlöhne, eine wenig koordinierte Lohnpolitik und karge Sozialtransfers zu hoher Lohn- und Einkommensungleichheit, die durch Transferleistungen und Kombilöhne für Geringverdiener nur begrenzt ausgeglichen werden. Die Ungleichheit der Löhne entspricht dabei den Abweichungen im Qualifikationsniveau aufgrund der starken Ausdifferenzierung im Bildungssystem. Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt in diesem Modell keine bedeutende Rolle. Auch die arbeitsrechtliche Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse ist vergleichsweise gering. Der insgesamt flexible Arbeitsmarkt mit einer niedrigen Steuer- und Abgabenbelastung bietet relativ gute Einstiegsmöglichkeiten in Beschäftigung, auch für Personen mit geringer Qualifikation. Dies wird jedoch aufgrund der insgesamt begrenzten Rolle des Staates mit hoher Ungleichheit und Armut erkauft. Die Anpassung findet im Wesentlichen über den Marktmechanismus statt.
2. Das Gegenbeispiel findet sich in den skandinavischen Staaten, die wesentlich größeres Gewicht auf eine öffentliche Bildungspolitik legen und gleichzeitig wesentlich mehr Ressourcen in aktive Arbeitsmarktpolitik investieren. Einer höheren Abgabenbelastung stehen also entsprechende öffentliche Dienstleistungen für Kinderbetreuung oder Bildung und ein ausgebautes System von Sozialtransfers gegenüber. Diese werden jedoch dem Prinzip der Aktivierung unterworfen. Die stärkere Rolle des Staates im Bildungsbereich und in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stellt sicher, dass Einkommensunterschiede begrenzt bleiben, aber dennoch ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht werden kann.
3. Das kontinentaleuropäische Arrangement basiert demgegenüber auf einer Betonung von Status erhaltenden Sozialleistungen und einer starken gesetzlichen und tarifvertraglichen Regulierung des Arbeitsmarktes, allerdings um den Preis einer Segmentierung zwischen Kern und Rand des

Beschäftigungssystem. Anpassungsfähigkeit wird hier im Wesentlichen innerhalb der Betriebe - was dank qualifizierter Erwerbspersonen auch gelingt -, durch die Nutzung flexibler Erwerbsformen und die sozialpolitische Abfederung mit Mitteln der insgesamt eher passiven Arbeitsmarktpolitik und der Transferleistungen erreicht – allerdings um den Preis eines strukturell niedrigeren Niveaus der Beschäftigung und einer hohen Abgabenbelastung.

### **TABELLE 1 HIER**

Die skizzierten Modelle der Organisation von Beschäftigung lassen sich durchaus in den Strukturdaten ausgewählter Volkswirtschaften mehr oder minder deutlich wieder finden, wobei nicht zuletzt Probleme der Verfügbarkeit vergleichbarer Daten im Bereich Bildung bestehen. Tabelle 2 bietet einen Überblick über zentrale Indikatoren zur Beschreibung der institutionellen Regelungen der Arbeitsmärkte in Kontinentaleuropa (Deutschland und Frankreich), in zwei liberal-angelsächsischen Ländern (USA und Großbritannien), in Schweden und Dänemark als Vertretern des skandinavischen Typs sowie den Niederlanden, welche zwischen diesen anzusiedeln sind (Eichhorst/Konle-Seidl 2006), während Tabelle 3 aktuelle Daten zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Verteilung darstellt.

### **TABELLE 2 HIER**

### **TABELLE 3 HIER**

Wichtig ist die Beobachtung, dass auch angesichts der globalen ökonomischen Verflechtung nach wie vor unterschiedliche institutionelle Arrangements bestehen, was mit der „Pfadabhängigkeit“ nationaler Beschäftigungssysteme und ihrer jeweiligen Anpassungsprozesse zu erklären ist. Gleichzeitig ist es jedoch auch so, dass es keineswegs nur ein einziges funktionsfähiges Modell von Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt gibt (OECD 2006a). Die dargestellten Indikatoren zeigen, dass sowohl der liberal-angelsächsische Weg vergleichsweise geringer staatlicher Intervention recht gute Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt hervorbringt als auch der skandinavische und verschiedene „hybride“ Konstellationen wie der Arbeitsmarkt der Niederlanden nach einer Sequenz intensiver Reformen. Allerdings belegen die vorliegenden Daten auch, dass ein hohes Beschäftigungsniveau bei niedriger Arbeitslosigkeit nur zu erreichen ist, wenn auf dem Arbeitsmarkt genügend Flexibilitätsspielräume gewährleistet werden. Bei niedrigen Sozialleistungen, geringer Regulierung des Arbeitsmarktes und wenig koordinierten Lohnverhandlungen besteht die Flexibilität des Arbeitsmarktes vor allem in raschen Übergängen in andere Beschäftigung und hoher Lohnspreizung sowie Ungleichheit (angelsächsisch-liberales Modell).

Möchte man die Ungleichverteilung aber wirksam begrenzen und gleichzeitig ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen, so gelingt dies nur, wenn über eine breit angelegte Aus- und Weiterbildung sowie eine intensive Arbeitsmarktpolitik eine hinreichende Ausgeglichenheit der Qualifikationen erreicht wird – bei einem hohen Beschäftigungsstand ist dann auch ein umfassendes soziales Sicherungsnetz nachhaltig finanzierbar, sofern es dem Prinzip der Aktivierung folgt, also mit geeigneten Mitteln versucht wird, den Bezug von Transferleistungen möglichst kurz zu halten (skandinavisches Modell).

Zwar kann man auch – wie im kontinentaleuropäischen Ansatz – versuchen, durch eine striktere Regulierung des Arbeitsmarktes Arbeitsplätze zu stabilisieren und über eine primär auf Transferleistungen ausgerichtete Sozialpolitik sowie eine eher passive Arbeitsmarktpolitik und öffentlich subventionierte Beschäftigung Einkommen umzuverteilen, doch geht dies mit einem unterdurchschnittlichen Niveau der Beschäftigung und einer Spaltung des Arbeitsmarktes einher. Regulie-

rung und Subventionierung helfen auf Dauer also nicht weiter, da dies mit erheblichen Finanzierungslasten für den Sozialstaat bei gleichzeitig fortbestehenden Einstiegsbarrieren in den Arbeitsmarkt einhergeht.

Sollen ausgeprägte Ungleichheiten wie verhindert und dennoch ein hohes Maß an Arbeitsmarktintegration erreicht werden, so bedeutet dies also eine Betonung investiver, nicht kompensierender öffentlicher Ausgaben. Dies impliziert eine Verlagerung der Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken weg vom Bestandsschutz für vorhandene Arbeitsverhältnisse und langfristig gewährte, recht großzügige Transferleistungen hin zur Absicherung über eine dank breiter Ausbildung, intensiver Weiterbildung und qualifikationsorientierter Arbeitsmarktpolitik gegebene „Beschäftigungsfähigkeit“. Dies erleichtert nicht nur die Anpassung an gewandelte Anforderungen auf einem vorhandenen Arbeitsplatz, sondern auch Wechsel auf andere Arbeitsplätze, ohne erhebliche Lohnspreizung in Kauf nehmen zu müssen. Die Arbeitsmarktpolitik muss in einem solchen Arrangement auch dem Prinzip der Aktivierung folgen und möglichst rasche Übergänge in Beschäftigung nahe legen, also als eine Art „Trampolin“ verstanden werden (Cox 1998).

Großzügige Absicherung ist nur auf Dauer tragfähig, wenn Wiedereinstiege in Beschäftigung bzw. Abgänge aus dem Transferbezug durch fördernde und fordernde Interventionen beschleunigt werden. Die Arbeitslosenversicherung hat auch nur für einen begrenzten Zeitraum positive Wirkungen auf die Sicherung der beruflichen Qualifikation. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso mehr entwerten sich beruflich nutzbare Kenntnisse und umso eher müssen niedrigere Löhne in Kauf genommen werden. Ein flexibler Arbeitsmarkt erleichtert dabei die Mobilität zwischen Jobs und zwischen Phasen der Arbeitslosigkeit und neuen Beschäftigungsverhältnissen. Von daher ist es plausibel, eine Neujustierung von Flexibilität und Sicherheit auf den europäischen Arbeitsmärkten gemäß dem Leitmotiv der „flexicurity“ anzustreben, wobei die Pfadabhängigkeit nationaler Beschäftigungssysteme für jeweils eigenständige Fortentwicklungen spricht (European Commission 2007).

Dabei stehen die Länder, die bislang auf einen regulierten Arbeitsmarkt und umfangreiche Transfersysteme gesetzt haben, vor der besonderen Herausforderung, die Chancen des internationalen Wettbewerbs durch einen flexibleren Arbeitsmarkt nutzen zu können und gleichzeitig in die Qualifikation der Erwerbspersonen zu investieren (Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck 2002). Dies hat zwei Gründe: Investitionen in Bildung sind für eine produktive und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb entscheidend, soweit man nicht eine Strategie niedriger Arbeitskosten und Löhne einschlagen möchte. Zum anderen lassen sich die Risiken von sozialer Exklusion, Armut und Einkommensungleichheit in einem sich dynamisch wandelnden Arbeitsmarkt eher über eine ausreichend homogene Qualifikationsstruktur begrenzen als über eine Alimentierung und Subventionierung von Personen, die aufgrund zu geringer Qualifikationen nicht mehr am Arbeitsmarkt teilhaben können.

### **3 Das deutsche Beschäftigungsmodell**

#### 3.1 Die goldenen Jahre und deren Verschwinden

Deutschland kann als ein Musterbeispiel eines kontinentaleuropäischen Beschäftigungssystems angesehen werden. Dieses spiegelt sich in den über lange Zeit etablierten strukturellen Merkmalen des deutschen Arbeitsmarktes wider:

1. einer starken arbeitsrechtlichen Regulierung des Kündigungsschutzes
2. einer zentralen Rolle der Tarifparteien bei der Bestimmung von Löhnen, Arbeitszeiten und anderen Arbeitsbedingungen
3. einem ausgebauten System der dualen Berufsausbildung
4. einer primär auf Stuserhalt ausgerichteten sozialen Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit

5. in Verbindung mit einer ressourcenintensiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Schwerpunkt auf Qualifizierungsmaßnahmen und verschiedenen Formen der subventionierten Beschäftigung.

Die Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken basierte in diesem Modell im Kern auf einer guten beruflichen Erstausbildung, stabilen, arbeitsrechtlich und tarifvertraglich regulierten und auskömmlich entlohten „Normalarbeitsverhältnissen“ und einer staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die im Wesentlichen der Sicherung eines einmal erworbenen Einkommens- und Berufsstatus diente, insbesondere durch das einkommensbezogene Arbeitslosengeld, den Qualifikationschutz bei der Wahl von Stellenangeboten und eine groß angelegte Qualifizierungspolitik für Arbeitslose. Anpassung sollte über interne Flexibilität qualifizierter und langfristig beschäftigter Arbeitskräfte und über die öffentlich geförderte berufliche Weiterqualifizierung mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik gelingen (Estevez-Abe/Iversen/Soskice 2001). Seit den achtziger Jahren boten verschiedene Frühverrentungsmöglichkeiten eine Option zur „sozialverträglichen“ Anpassung der betrieblichen Personalpolitik an strukturellen und technologischen Wandel. Anstatt in die Weiterbildung der Belegschaften zu investieren wurde auf ihre Verjüngung gesetzt, während die älteren, vom Kündigungsschutz erfassten Mitarbeiter mit komfortablen Abfindungen und Sozialleistungen aus dem Arbeitsmarkt verabschiedet wurden.

Das „klassische“ deutsche Modell der Organisation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt hat eine überaus beeindruckende Erfolgsbilanz vorzuweisen. Was die Entwicklung der Beschäftigung angeht, so gilt dies allerdings nur für den Kern des Arbeitsmarktes, also für Entlohnung, Beschäftigungsstabilität und soziale Absicherung im so genannten „Normalarbeitsverhältnis“. Die Stabilität des Kernarbeitsmarktes ging einher mit einem insgesamt mäßigen Beschäftigungsniveau und einer erheblichen Segmentierung des Arbeitsmarktes zu Lasten jener Gruppen, die nach Phasen der Nichterwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollten. Dies galt für Frauen ebenso wie für Langzeitarbeitslose und Personen mit geringer Qualifikation. Bei einer relativ hohen Gleichheit innerhalb des Arbeitsmarktes wurde insgesamt nur ein beschei-

denes Niveau der Erwerbstätigkeit erreicht. Zugespitzt kann argumentiert werden, dass der hoch produktive und hoch entlohnte Kern der Beschäftigten die Ressourcen erwirtschaftete, die für die materielle Unterstützung der Transferbezieher und der Personen benötigt wurden, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hatten. Dies führte zu einer wachsenden Belastung der beitragsfinanzierten Sozialsysteme und einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit im Strukturwandel und über konjunkturelle Zyklen hinweg.

Angesichts eines dynamischen ökonomischen Umfelds und des gesellschaftlichen Wandels hin zu stärkerer Erwerbsneigung der Frauen konzentrierte sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darauf, bei weitgehender Stabilität der Regulierung und Absicherung des Kernarbeitsmarktes flexible Beschäftigungsformen wie befristete Beschäftigung und Zeitarbeit schrittweise zu liberalisieren. Parallel hierzu entwickelte sich ein bedeutendes Segment der Teilzeitarbeit und der geringfügigen Beschäftigung. Niedriglohnbeschäftigung wurde damit überwiegend an den Rändern des Arbeitsmarktes angesiedelt, das sich über die Zeit verschärfende Problem der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen im Wesentlichen sozialpolitisch über Transferleistungen und öffentlich geförderte Beschäftigung aufgefangen. Diese Problembearbeitungsroutine wurde auch zur Bewältigung der Wiedervereinigung eingesetzt (Manow/Seils 2000). Wer einmal aus dem Kernarbeitsmarkt heraus gefallen war oder nie Zugang zu ihm hatte, wurde im Grunde auf Transferleistungen oder Beschäftigung in den Randbereichen verwiesen. In dem Maße allerdings wie die flexibleren Beschäftigungsverhältnisse an Gewicht gewannen, gab dies auch Anlass zu Versuchen einer stärkeren Regulierung, um eine schleichende Verdrängung oder Aufweichung des „Normalarbeitsverhältnisses“ durch befristete Beschäftigung, geringfügige Teilzeit oder „Scheinselbstständigkeit“ zu verhindern.

Spätestens Ende der neunziger Jahre wurden jedoch die strukturellen Probleme ebenso deutlich wie die schleichende Auflösung des etablierten Arrangements (Streeck/Trampusch 2006). Unter dem Eindruck verschärften internationalen Wettbewerbs kam es zu einer weitreichenden Flexibilisierung von Tarifverträgen durch Öffnungsklauseln und Arbeitszeitverlängerungen. Der Strukturwandel hin

zum privaten Dienstleistungssektor führte zu einem Wachstum des tarifvertragsfreien Bereichs. Massive Finanzierungsprobleme in den beitragsfinanzierten Sozialsystemen resultierten in Leistungskürzungen, welche einen schrittweisen Übergang von Statussicherung zu Grundsicherung in der Sozialversicherung einleiteten (v.a. in der Renten- und Krankenversicherung), wie auch einen zögerlichen Abschied von der Strategie der Frühverrentung.

Struktur und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurden jedoch zunächst ebenso wenig verändert wie die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung, wengleich erste Schritte hin zu einer Strategie der Aktivierung unternommen wurden und der Qualifikationsschutz von Arbeitslosen abgeschwächt wurde. Angesichts der weiter steigenden Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten und einer hohen Gesamtarbeitslosigkeit wurden Modellprojekte zu verschiedenen Formen der subventionierten Integration in den Arbeitsmarkt erprobt, auf strukturelle Veränderungen aber verzichtet. Arbeitsmarktpolitik vor den Hartz-Reformen bestand im Wesentlichen in öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen, breit angelegten Qualifizierungsmaßnahmen und langfristigen, einkommensbezogenen Transferleistungen, die kaum zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt beitrugen, aber Arbeitslosigkeit sozialpolitisch abfederten.

### 3.2 Pfadabhängigkeit und Strukturbruch: Hartz-Reformen und Agenda 2010

Das im Zeitablauf bedeutendste Bündel an institutionellen Reformen stellen die vier Gesetze zur Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission vom Sommer 2002 in Verbindung mit den ergänzenden Reformen der Agenda 2010 vom Frühjahr 2003 dar. Während es sich im Bereich der Regulierung des Arbeitsmarktes im Wesentlichen um eine Fortführung der Strategie handelte, die Regulierung am Rand des Arbeitsmarktes zu lockern und flexible Arbeitsverhältnisse zu fördern, handelte es sich bei der Reform der Transferleistungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik um einen veritablen Strukturbruch, der durch die vorangehenden Reformschritte nur in Ansätzen vorbereitet worden war.

Basierend auf der Anerkennung bestimmter Wirkungsmängel der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Anreizprobleme in den Transfersystemen markierten die Hartz-Reformen zusammen mit der Agenda 2010 eine klare Kehrtwende gegenüber der passiven, primär sozialpolitischen Ausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik während der letzten Jahrzehnte. Die vor etwas mehr als fünf Jahren mit der Vorlage des Berichts der Hartz-Kommission initiierten Arbeitsmarktreformen verkörpern das wichtigste Bündel von Veränderungen an den rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und insbesondere an der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland während der letzten Jahrzehnte. Das Reformpaket von Hartz, ergänzt durch die Agenda 2010, umfasste drei wesentliche Bausteine (Jacobi/Kluve 2007):

1. eine weitere begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Aufhebung von Restriktionen bei der Zeitarbeit, bei den Minijobs und selbstständigen Tätigkeiten sowie eine begrenzte Lockerung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben; mit den Reformen wurde die öffentliche Förderung der Selbstständigkeit massiv ausgeweitet, die handwerksrechtlichen Beschränkungen in Teilen abgeschafft und die zwischenzeitlich restriktiveren Bestimmungen zur „Scheinselbstständigkeit“ entschärft; die weitgehende Liberalisierung der Zeitarbeit wurde durch das neu eingeführte Prinzip der gleichen Arbeitsbedingungen flankiert, was mittelbar zur erstmaligen Durchdringung dieses Sektors mit Tarifverträgen führte; schließlich wurde die geringfügige Beschäftigung in Gestalt der Minijobs als abgabenrechtlich begünstigtes Segment des Arbeitsmarktes nach einer zwischenzeitlich restriktiveren Regelung erneut erweitert.
2. einen grundlegenden Umbau der Arbeitsvermittlung und der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, was sich einerseits in der fundamentalen Reorganisation von Strukturen und Prozessen der Bundesagentur für Arbeit unter Zurückdrängung der Sozialpartner sowie der stärkeren Nutzung externer Dienstleister sowie ziel- und wirkungsorientierter Steuerung niederschlug und andererseits das Repertoire der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weitreichenden Veränderungen unterwarf; von größerer struktu-

- reller Bedeutung waren vor allem die Einführung des Vermittlungsgutscheins zur Einschaltung privater Vermittlung, die gezielte, erfolgsorientierte Vergabe von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung über den Bildungsgutschein und die starke Ausweitung der geförderten selbstständigen Erwerbstätigkeit („Ich-AG“).
3. den Übergang von einer auf Absicherung über Transferleistungen gegründeten Strategie hin zum Prinzip des „Förderns und Forderns“; dies umfasste vor allem die Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für Ältere von 32 auf 18 Monate, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II und die stärkere Aktivierung der Leistungsbezieher, vor allem der Langzeitarbeitslosen.

### 3.3 Die günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes – Effekt der Reformen?

Die Arbeitslosigkeit liegt derzeit um mehr als 1,5 Millionen Personen niedriger als Anfang 2005, als auf Grund der erstmaligen statistischen Erfassung erwerbsfähiger Sozialhilfebezieher im Zuge der Umsetzung von Hartz IV die registrierte Arbeitslosigkeit kurzfristig mehr als fünf Millionen betrug. Die Zahl der Erwerbstätigen liegt derzeit um etwa eine Million höher als Mitte 2005. Sie hat im September 2007 mit 40 Millionen Personen einen historischen Höchststand erreicht. Im Gegensatz zur Entwicklung bis 2005 kann auch nicht mehr generell davon gesprochen werden, dass überwiegend „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs zunehmen und sozialversicherungspflichtige Arbeitsverträge tendenziell verdrängt werden. Gegenüber August 2006 hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis August 2007 wieder um knapp 600.000 zugenommen, davon zur Hälfte um Vollzeitstellen. Der Verlust von etwa 1,7 Millionen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen zwischen 2001 und 2005 wird 2006 und 2007 mit einem Zuwachs um 650.000 zu einem nennenswerten Teil wieder aufgeholt.

Nach wie vor aber besteht trotz gewisser Verbesserungen ein gravierendes Problem im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit: im Oktober 2007 waren 70% der registrierten Arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II. Während es beim Arbeitslosengeld I binnen Jahresfrist einen Rückgang der Bezieherzahl um 27% gab, fiel dieser beim Arbeitslosengeld II mit lediglich 10% weniger stark aus, zumal die Aufnahme von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie „Ein-Euro-Jobs“ hier besonders in Gewicht fällt. Langzeitarbeitslose tragen nach wie vor die Hauptlast der Arbeitslosigkeit. Bezieher von Arbeitslosengeld II profitieren nur sehr eingeschränkt vom derzeitigen Aufschwung. Offenbar bestehen erhebliche strukturelle Hemmnisse, die eine Integration von Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen, Qualifikationsdefiziten und dem Stigma längerer Arbeitslosigkeit behindern.

### **ABBILDUNG 1 HIER**

Nicht ganz einfach zu beantworten ist die Frage, welche Rolle die Hartz-Reformen im gegenwärtigen Aufschwung für die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spielen. Es ist jedoch plausibel zu argumentieren, dass bessere Vermittlung, eine stärkere Aktivierung von Transferbeziehern und flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten die Arbeitsplatzintensität des Aufschwungs gesteigert und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben, indem Stellensuche und Stellenbesetzung beschleunigt wurden. Auch zeigt sich trotz Rückgang der Arbeitslosigkeit kein wesentlicher Auftrieb bei der Inflation, während sich die Relation zwischen Arbeitslosigkeit und offenen Stellen, die so genannte Beveridge-Kurve, verbessert (Gartner/Klinger 2007). Der überraschend starke Abbau der Arbeitslosigkeit, der bedeutende Zuwachs der Beschäftigung, auch im Kern des Arbeitsmarktes, sowie die recht starke Expansion des Arbeitsvolumens weisen auf strukturelle Verbesserungen hin, so dass im Vergleich zu früheren Aufschwungphasen von einer größeren Beschäftigungsintensität aufgrund eines insgesamt flexibleren Arbeitsmarktes gesprochen werden kann. 1999/2000 hatte

der Aufschwung überwiegend Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung geschaffen, 2006/2007 wächst die Zahl der Vollzeitstellen stärker (Bach et al. 2007, Grömling/Plünnecke/Scharnagel 2007).

Es dauert erfahrungsgemäß einige Zeit, bis sich die Akteure an die veränderten institutionellen Regeln anpassen und die Reformen im Sinne eines Beitrags zu einer positiveren Entwicklung des Arbeitsmarktes wirksam werden können. Aber im gegenwärtigen Aufschwung kommen die Potenziale der Hartz-Reformen mit ihrer Betonung auf Flexibilisierung, beschleunigter Vermittlung und Aktivierung deutlicher zur Geltung als in der davor liegenden Phase stagnierender oder rückläufiger Wirtschaftsaktivität. Die zunehmende Flexibilität des Arbeitsmarktes dürfte im Gegensatz zur früheren Situation die Schwelle zur Schaffung neuer sozialversicherungspflichtiger Stellen gesenkt haben. Die gegenwärtige „Renaissance“ des Normalarbeitsverhältnisses kann auf die hinzugewonnene Attraktivität dieser Beschäftigungsoption aufgrund einer mehrere Jahre durchgehaltenen moderaten Lohnentwicklung in den Tarifverträgen, zusätzlicher Arbeitszeitflexibilität und den Lockerungen im Bereich der Regulierung von Kündigungsschutz und Zeitarbeit begünstigt worden sein. Daneben wurden mit den Reformen der letzten Jahre, insbesondere mit dem Bündel der Hartz-Gesetze, auch flexible Arbeitsformen gefördert und gleichzeitig die Anreize so gesetzt, dass Arbeitsuchende rascher solche Beschäftigungsverhältnisse annehmen, die sie früher nicht aufgenommen hätten. Hartz IV signalisiert, dass langer Transferbezug weniger attraktiv geworden ist, Stellensuchende sich schneller um einen Job bemühen müssen und Zugeständnisse bei den Lohnerwartungen machen (Kettner/Rebien 2007).

Mittlerweile ist es auch möglich, die Hartz-Reformen im Bereich der Arbeitsvermittlung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage wissenschaftlicher Evaluation zu bewerten. Die vorliegenden Studien sprechen für ein im Grunde positives Urteil über die Reform der Arbeitsvermittlung und die Wirksamkeit einiger neuer oder veränderter arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Allerdings war der Zeitraum der Evaluation bislang zu kurz für die verlässliche Einschätzung und Bewertung der Langzeitwirkungen. Neben der Reform der Bundesagentur

zeigten vor allem vier Instrumente positive Wirkungen auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung:

1. der Vermittlungsgutschein, welcher die Einschaltung privater Vermittlungsdienstleister ermöglicht
2. die geförderte berufliche Fort- und Weiterbildung, welche gegenüber der Situation vor den Reformen im Zuge der Einführung des Bildungsgutscheins auch wesentlich selektiver gewährt wird (IZA/DIW/Infas 2006)
3. die Förderung der Selbstständigkeit durch Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) und
4. die verschiedenen Eingliederungszuschüsse.

Diese Programme haben sich im Vergleich von Maßnahmenteilnehmern und Nichtteilnehmern auf der individuellen Ebene bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Beschäftigung als relativ erfolgreich erwiesen – im Gegensatz etwa zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder der mit hohen Erwartungen verbundenen Zeitarbeit für Arbeitslose in Gestalt der Personal-Service-Agenturen. Allerdings sind die Effekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung weniger eindeutig als jene auf die individuellen Chancen. Dies kann mit teilweise erheblichen Mitnahmeeffekten erklärt werden und spricht gegen eine stärkere Ausweitung der Maßnahmen (Eichhorst/Zimmermann 2007).

### 3.4 Mehr Beschäftigung – aber weniger soziale Gerechtigkeit?

Die Arbeitsmarktreformen dürften die Situation auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben – aber gelang dies nur um den Preis größerer sozialer Ungleichgewichte? Wenngleich die Hartz-Reformen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes offenbar verbessert haben, ist die öffentliche Wahrnehmung der Veränderungen im deutschen Beschäftigungssystem weniger positiv. Hierbei gilt es, zwei Punkte zu unterscheiden: zum einen die Wahrnehmung der institutionellen Reformen und

zum anderen die tatsächlichen Veränderungen bei zentralen Indikatoren der Ungleichheit.

Mit den Hartz-Reformen und der Agenda 2010 wurde die Reichweite einkommensbezogener Transferleistungen durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung des Arbeitslosengeldes I für Ältere beschnitten, während die strikter bedürftigkeitsabhängige und einheitliche Grundsicherung an Bedeutung gewann (Eichhorst/Grienberger-Zingerle/Konle-Seidl 2006). Gleichzeitig wurde die Arbeitsmarktpolitik stärker auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung ausgerichtet, wobei Zumutbarkeitskriterien verschärft und die individuelle Stellensuche stärker eingefordert und überwacht wurden. Diese Elemente waren zwar in der früheren Rechtslage bereits angelegt, sind aber nun formal und praktisch stärker hervorgetreten. Verschärfte Zumutbarkeitskriterien im Gesetz und in der Handhabung vor Ort betreffen jedoch nicht nur die Arbeitslosen, sondern haben auch mittelbare Wirkungen auf die Wahrnehmung potenziell von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen – und dieser Kreis geht weit über die tatsächlich von Arbeitslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen hinaus.

Mit den Arbeitsmarktreformen war die Erwartung stärkerer Eigenaktivitäten und Selbstverantwortung der Arbeitssuchenden verbunden. Was früher an Anpassungslasten über die Gewährung von Transferleistungen und fördernden Maßnahmen abgefedert worden war, wurde nun zu einem größeren Teil auf die Individuen überwältigt. Dies ging einher mit einer deutlichen Beschneidung der Qualifikationsmaßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik, die in der Vergangenheit zwar keine besonders gute Bilanz bei der Wiedereingliederung in Beschäftigung aufgewiesen, aber einen Pfeiler einer statussichernden Arbeitsmarktpolitik dargestellt hatten. Die von vielen erwartete Notwendigkeit, im Zweifelsfall auch niedriger entlohnte Tätigkeiten ohne besondere Qualifikationsanforderungen, Minijobs oder Zeitarbeit annehmen zu müssen, wurde als Bruch mit der auf Statussicherung ausgerichteten Gewährung von Transferleistungen und Fördermaßnahmen und folglich mit dem deutschen Beschäftigungs- und Sozialstaatsmodell insgesamt wahrgenommen.

Dies führte zu besonderer Beunruhigung, da eine ganze Sequenz von Veränderungen in sehr kurzer Zeit umgesetzt wurde, die einen fundamentalen Umbau der Arbeitsmarktpolitik und der Sicherungssysteme in Gang setzten. Im Vergleich mit anderen Staaten ist besonders bemerkenswert, dass mit den Hartz-Reformen eine sehr ambitionierte Ausweitung der Zielgruppe der Aktivierung erfolgte. Ein Ausweichen in andere Transfersysteme wie Erwerbsunfähigkeitsrenten, die in den Niederlanden oder Großbritannien noch immer eine bedeutende Rolle spielen, oder Vorruhestand war damit nicht mehr möglich (Konle-Seidl/Lang 2006).

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung und verbreiteter „Abstiegsängste“ hat Hartz IV aber weder Armut noch Ungleichheit in Deutschland nicht signifikant verschärft. Vielmehr ergaben sich für manche Gruppen der Transferbezieher wie frühere Sozialhilfebezieher, Jüngere oder Alleinerziehende materielle Verbesserungen (Becker/Hauser 2006). Auch ist der Grad der solidarischen Umverteilung in einem System, das sich als allgemeine Grundsicherung versteht, größer als in einem statusorientierten System.

Abgesehen davon ist zu konstatieren, dass die Ausfächerung der Lohnstruktur in Deutschland im Zeitablauf sowohl nach unten als auch nach oben hin zugenommen hat. Dies gilt für die Löhne von Männern in Vollzeit in Westdeutschland (Dustmann/Ludsteck/Schönberg 2007), aber auch für die Lohnstruktur insgesamt, d.h. unter Berücksichtigung von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung (Brenke 2007, OECD 2007a). Unabhängig von Hartz IV ist es richtig, dass Armut und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zunehmend chronisch werden, da bestimmte Gruppen aufgrund von Qualifikationsdefiziten keinen Zugang mehr zu einem Arbeitsmarkt im dynamischen Strukturwandel finden. Bei einem insgesamt relativ stabilen Niveau der Armut ist eine Verfestigung zu Lasten bestimmter Gruppen zu beobachten (Groh-Samberg 2007).

Hierin drückt sich eine Tendenz zur Ausdifferenzierung und Polarisierung des Arbeitsmarktes aus, die mittelbar auf den weiter fortschreitenden technologischen Wandel und den wachsenden Konkurrenzdruck im Bereich gering qualifizierter Arbeit zurückgeführt werden kann (Reinberg/Hummel 2007). Wenngleich

diese Trends hin zu einer größeren Ungleichheit der Einkommen nicht unmittelbar mit den Arbeitsmarktreformen in Verbindung stehen, bleibt festzuhalten, dass die Verteilung der Löhne, Einkommen und Lebenschancen in Deutschland ungleicher geworden ist und dass dies für den gesellschaftlichen Diskurs mit der Betonung von sozialer Gerechtigkeit ein neues Phänomen darstellt.

#### **4 Der sozialpolitische Reflex**

Der generelle Eindruck größerer Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt entspricht der Wahrnehmung vermehrter Unsicherheit und stärkeren Zumutungen für Beschäftigte, tatsächlich oder vermeintlich von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen und die Stellensuchenden selbst. Was aus Sicht der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes als notwendig und sinnvoll erscheint, geht in der gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung mit erheblicher Verunsicherung einher.

Angesichts tatsächlicher oder vermeintlicher sozialer „Verwerfungen“ kommt ein „sozialpolitischer Reflex“ zum Ausdruck. Umfragen zeigen regelmäßig eine starke Präferenz für „soziale Gerechtigkeit“, Absicherung und die Begrenzung von Einkommensungleichheiten in Deutschland, wobei die Verantwortung im Wesentlichen dem Staat zugewiesen wird. So waren im August 2007 72% der Teilnehmer einer Umfrage der Zeit der Ansicht, dass die Bundesregierung zu wenig für die soziale Gerechtigkeit unternahme, 68% waren für die Einführung von Mindestlöhnen, 82% für die Abschaffung der Rente mit 67. Dies entspricht dem noch immer verbreiteten skeptischen Urteil über die Arbeitsmarktreformen und die enorme Popularität von Maßnahmen, die der sozialpolitischen Abfederung von Anpassungsprozessen dienen sowie manche Härten und Zumutungen des Arbeitsmarktes nach den Reformen abschwächen sollen.

Die jüngsten Ankündigungen und Entscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik haben sich auf dieser Grundlage vom Pfad der Hartz-Reformen auf bemerkenswerte Art und Weise wieder verabschiedet. Sie bedeuten eine schrittweise Revision

der Arbeitsmarktreformen und können in letzter Konsequenz zu einer Rückkehr in den Zustand vor Hartz und „Agenda 2010“ führen, also zurück zu einem starken sozialpolitischen Sicherungsversprechen. Ohne dass die Möglichkeiten der Aktivierung bereits ausgeschöpft wären, droht nun eine Abkehr von diesem Weg. Dies ist besonders tragisch angesichts der Tatsache, dass die Reformen einen Beitrag zur verbesserten Situation auf dem Arbeitsmarkt im gegenwärtigen Aufschwung geleistet haben und damit im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eigentlich öffentliche Mittel frei werden könnten für eine mittel- und langfristig investivere Politik, also etwa für den grundlegenden Ausbau von frühkindlicher Bildung sowie schulischer Ausbildung und beruflicher Weiterbildung.

Am deutlichsten wird dies bei den Elementen eines „Dritten Arbeitsmarktes“, der langfristige oder dauerhaft angelegte Beschäftigungsangebote für Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen verkörpert. Dies gilt für die auf zwei Jahre angelegten Eingliederungszuschüsse für Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, den so genannten „Kommunal-Kombilohn“ oder die neuen Formen subventionierter Beschäftigung für Jugendliche. Hierbei haben auch die Modelle der „Bürgerarbeit“ in Sachsen-Anhalt und Thüringen Pate gestanden. Diese Instrumente zielen nicht mehr primär darauf ab, eine Integration in reguläre Beschäftigung zu erreichen, sondern sollen Personen mit geringen Chancen dauerhafte Ersatzbeschäftigung im öffentlichen Sektor bieten. Dies bedeutet die Renaissance der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Tatsache, dass die Entlohnung nicht allein auf die Zahlung der Transferleistung beschränkt ist, sondern sich an tariflichen oder ortsüblichen Löhnen orientiert, impliziert, dass für diesen Personenkreis die auf dem normalen Arbeitsmarkt erzielbaren Löhne teilweise übertroffen werden. So wird ein verbindlicher Mindestlohn auf dem Niveau der ortsüblichen oder tariflichen Arbeitsentgelte fixiert.

Mit der öffentlichen Beschäftigung für Langzeitarbeitslose wird der mühsame und konfliktbeladene Weg des Förderns und Forderns zugunsten der vermeintlich „sozialeren“ Strategie der Ausweitung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen verlassen und gleichzeitig kurzfristig die Arbeitslosenstatistik verschönert, da definitionsgemäß Personen im zweiten und dritten Arbeitsmarkt als Beschäftigte

gezählt werden. Die massive Subventionierung des „sozialen Arbeitsmarktes“ dürfte jedoch zu einer schrittweisen Ausweitung verführen und auch für Personen attraktiv werden, die durchaus noch Chancen auf dem regulären, unsubventionierten Arbeitsmarkt hätten. Damit wird ein falsches Signal gesetzt: Wenn jemand darauf hoffen kann, nach einer Phase der Arbeitslosigkeit dauerhaft auf einen tariflich entlohnten Job im öffentlichen Bereich zu wechseln, wird er sich nicht mehr um andere, im Einzelfall auch geringer entlohnte Stellen bemühen. Diese Strategie läuft darauf hinaus, über staatliche Subventionierung (Lohnzuschüsse) und Regulierung (Mindestlohn) Verdienste auf einem Niveau stabilisieren zu wollen, das eigentlich nicht durch Qualifikation und Produktivität gedeckt ist. Die zugrunde liegenden Probleme werden damit in die Zukunft verlängert.

Wie die neu geschaffenen Optionen öffentlich geförderter Beschäftigung implizit einen untersten Referenzlohn auch für Langzeitarbeitslose festzuschreiben, so wird gegenwärtig auch angestrebt, explizit verbindliche Mindestlöhne zu fixieren, um die Spreizung der Löhne nach unten zu begrenzen und Existenz sichernde Arbeitsentgelte auch in den Bereichen zu fixieren, in denen tarifliche oder übliche Entgelte als nicht ausreichend angesehen werden. Dabei sollen zunehmend Branchen von Mindestlöhnen auf der Basis von Tarifverträgen erfasst werden, die über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemein verbindlich erklärt werden sollen, etwa im Bereich der Briefträger oder der Zeitarbeit.

Hauptargument ist dabei der Verweis auf Befunde zur wachsenden Lohnspreizung einerseits und auf nicht Existenz sichernde Löhne der so genannten „Aufstocker“ im Arbeitslosengeld II andererseits. Dabei handelt es sich jedoch zum überwiegenden Teil um Teilzeitbeschäftigte und größere Bedarfsgemeinschaften. Von den derzeit etwa 1,2 Mio. Aufstockern übt die Hälfte einen Minijob aus, die andere Hälfte eine sozialversicherte Tätigkeit mit mehr als 15 Stunden in der Woche, auch darunter sind also einige Teilzeitbeschäftigte. Teilzeitarbeit ist dabei eine plausible Anpassung an die geltenden Hinzuverdienstregeln, Vollzeittätige in großen Bedarfsgemeinschaften würden auch nach Einführung eines Mindestlohnes auf staatliche Hilfe angewiesen bleiben (Brenke/Eichhorst 2007). Ziel muss es hier vor allem sein, einen vollwertigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu

ermöglichen und einzufordern. Dies bedeutet eine Reform der Hinzuverdienstregeln einerseits, Bemühungen um eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit andererseits, insbesondere durch Qualifikationserwerb und andere flankierende Hilfen. Hohe Einstiegshürden in Gestalt von Mindestlöhnen können hingegen den Zugang von Geringqualifizierten oder Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt erschweren. Die Stabilisierung der Lohnstruktur und höhere Entgelte für Arbeitnehmer, die in Beschäftigung bleiben, werden dann mit höherer Arbeitslosigkeit erkaufte.

Ein weiteres Element der Rückkehr zu einer sozialpolitischen Agenda stellt die beschlossene Verlängerung des Arbeitslosengeldes I für Ältere dar, was im Kern die erneute Stärkung des Elements der Statussicherung gegenüber der Grundsicherung des Arbeitslosengeldes II bedeutet. Angesichts der Tatsache, dass sich die Beschäftigungssituation der älteren Erwerbspersonen in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark verbessert hat (Bundesagentur für Arbeit 2007), besteht kein sachlicher Grund, das Arbeitslosengeld I nun erneut zu verlängern. Ohne Revisionen dieser Art ist in Anbetracht des demographischen Wandels im Grunde mit einer weiteren Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer zu rechnen, so dass es allmählich zu einer „Normalisierung“ des Niveaus der Erwerbstätigkeit von über 50-Jährigen kommen würde, das in den letzten Jahrzehnten gezielt durch vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben niedrig gehalten wurde.

Auch bedeutet eine längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I keineswegs mehr Sicherheit, sondern erhöht das Risiko der Entwertung beruflicher Qualifikationen, so dass Wiedereinstiege in Beschäftigung schwieriger werden und ggf. auch niedriger entlohnte Stellen aufgenommen werden müssen. Es sind hier Mehrausgaben von ein bis drei Mrd. Euro zu erwarten, die besser in andere öffentliche Leistungen wie Aus- und Weiterbildung investiert würden. Auch weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Ältere werden daran nichts Substanzielles ändern. Die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I wird in der Praxis die Möglichkeiten einer Aktivierung von älteren Erwerbspersonen vermindern und die derzeit zu beobachtende Entwicklung hemmen, Älteren auf dem Arbeitsmarkt

wieder eine Chance zu geben. Nicht zuletzt bedeutet ein längerer Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ein strukturelles Hemmnis für den Aufbau von intensiveren betrieblichen und individuellen Weiterbildungsaktivitäten, die unter der lange andauernden Politik der Frühverrentung gelitten haben.

Längeres Arbeitslosengeld I, ein möglicherweise substanziell höheres Arbeitslosengeld II, Mindestlöhne und mehr öffentliche Ersatzbeschäftigung bedeuten also eine schleichende Abkehr von den mühsam durchgesetzten und allmählich wirkenden Arbeitsmarktreformen. Arbeitsmarktpolitik wird damit wieder zu Sozialpolitik, da der Staat suggeriert, die Risiken des Arbeitsmarktes abfedern zu können. Aber wer Leistungen signifikant ausweiten und einen Mindestlohn einführen will, der braucht dann öffentliche Beschäftigungsmodelle, um die resultierende hohe Arbeitslosigkeit zu kaschieren. Denn damit wird der Arbeitsmarkt nach unten hin abgeriegelt, nicht jeder Arbeitslose wird und will dann noch den Einstieg schaffen. Solange aber im Bildungsbereich große Probleme bestehen, können keine hohen Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt gesetzt werden.

Während durch die Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors und subventionierter Arbeitsplätze sowie die schrittweise Einführung von Mindestlöhnen in einer wachsenden Anzahl von Wirtschaftszweigen versucht wird, Löhne und Einkommen auch bei geringer Qualifikation oder nach Langzeitarbeitslosigkeit zu stabilisieren, werden Bemühungen um die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten nur halbherzig vorangetrieben. Es gibt zwar bei Jugendlichen in der subventionierten Beschäftigung Elemente der Qualifikation, deutlich vernachlässigt wird jedoch das Feld der beruflichen Weiterbildung. Hier werden nur zaghaft kleinteilige Modelle des Weiterbildungssparens (Dohmen/de Hesselle/Himpele 2007, Rürup/Kohlmeier 2007) entwickelt, die haushaltsneutral ausgestaltet sein sollen. Dies steht in starkem Kontrast zu den mittel- und langfristig zu erwartenden positiven Effekten einer besseren Weiterbildung und auch zur ausgeprägten Ausgabenbereitschaft der Arbeitsmarktpolitiker im Bereich des „sozialen“ Arbeitsmarktes und bei den Sozialleistungen, für deren Ausweitung mehrere Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt werden. Da der Bildungsbereich strukturell unterfinanziert ist und Investitionen in Weiterbildung ebenfalls hinter

den Notwendigkeiten zurückbleiben, besteht die Gefahr, dass die Weichen in Richtung von Mehrausgaben für subventionierte Beschäftigung und Transferleistungen gestellt werden, die dann wiederum im Bildungsbereich fehlen werden. Die sich andeutende Strategie schwächt nicht nur Anreize zur Aus- und Weiterbildung, sondern schafft auch mittel- und langfristige Ausgabenverpflichtungen, die ein Umsteuern in Richtung Bildungsinvestitionen erschweren.

## **5 Schritte hin zu einem zukunftsfähigen Arbeitsmarkt**

Das gegenwärtig günstige konjunkturelle Umfeld darf nicht über fortbestehende Strukturprobleme hinwegtäuschen. Zwar hat sich der deutsche Arbeitsmarkt dank der Veränderungen innerhalb und außerhalb der Tarifpolitik sowie der Sequenz von Hartz-Reformen und Agenda 2010 klar zu mehr Flexibilität hin bewegt – aber gleichzeitig besteht erheblicher Reformbedarf für die Zukunft. Die zentrale Herausforderung liegt in der Stärkung der Anpassungsfähigkeit an die weltwirtschaftliche Integration und den technologischen Wandel bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeitsmarktintegration. Dies setzt voraus, dass drei Elemente miteinander verbunden werden:

1. mehr Investitionen in Aus- und Weiterbildung,
2. die Aktivierung von Leistungsbeziehern, um die Transfersysteme zu entlasten und Ressourcen für den Bildungsbereich zu gewinnen und
3. mehr Mobilität auf dem Arbeitsmarkt durch die Neuregulierung des Arbeitsmarktes und Anreize zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit.

### **5.1 Die Entdeckung der Bildungspolitik als Sozialpolitik**

Während die Hartz-Reformen eine fundamentale Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik bewirkten und die Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit tenden-

ziell weniger großzügig machen, stand der Bereich der Bildungspolitik bis zur Vorlage der PISA-Studie im Jahr 2001 (OECD 2001, 2006b) wesentlich weniger im Mittelpunkt der politischen Diskussion und Gestaltung. Erst seit kurzem verbreitet sich die Erkenntnis, dass der Zugang zu Bildung sozial selektiv ausgestaltet ist und ein erheblicher Teil auch der jüngeren Kohorten nicht die für die Teilhabe am Arbeitsmarkt notwendigen Kompetenzen erwerben. Noch immer verlässt etwa ein Siebtel der Jugendlichen das deutsche Schul- und Ausbildungssystem ohne qualifizierenden Abschluss und läuft somit Gefahr, im Arbeitsmarkt keinen Anschluss zu finden. Die Bildungsexpansion ist hierzulande zum Erliegen gekommen. Die je nach familiärem Hintergrund unterschiedlichen Bildungschancen bedeuten nicht zuletzt, dass nicht jedes Talent angemessen gefördert wird. Das deutsche Bildungssystem reproduziert damit die ungleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und trägt dazu bei, dass auch in Zukunft eine größere Gruppe von Schulabgängern als Geringqualifizierte nur niedrig entlohnte Beschäftigung finden kann oder langfristige Transferabhängigkeit die einzige Lebensperspektive darstellt. Somit trägt es zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen bei.

Aus Sicht des Arbeitsmarktes, aber auch aus Sicht der Gesellschaft und der Einzelnen, ist es deshalb essenziell, durch eine massive bildungspolitische Anstrengung dafür zu sorgen, dass jeder Schulabgänger einen qualifizierenden Abschluss erwirbt, der ihn dazu befähigt, oberhalb prekärer und niedrig entlohnter Beschäftigung in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Unter dem Aspekt der Wirksamkeit und Kosteneffizienz kommt dabei der Investition in frühkindliche Bildung, die in Deutschland lange Zeit nicht als Teil der Bildungspolitik, sondern allenfalls als Einrichtung der Kinderbetreuung wahrgenommen worden ist, eine Schlüsselrolle zu. Hier muss durch vorschulische Förderung erreicht werden, dass alle Kinder ein ausreichendes Ausgangsniveau für eine erfolgreiche Teilnahme am Schulunterricht erlangen (Heckman/Masterov 2007, Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck 2002). Aber auch im weiteren Verlauf der Ausbildung muss dafür gesorgt werden, dass sowohl in der Spitze als auch bei den Schwächeren das jeweils bestmögliche Qualifikationsniveau erzielt wird. Dabei darf keine zu frühe Selektion stattfinden.

### 5.3 Wie weiter mit dem „Fördern und Fordern“?

Parallel dazu bleibt die Aktivierung der Transferbezieher, auch gerade der Langzeitarbeitslosen, auf der Agenda. Die möglichst rasche Vermittlung in Beschäftigung über das Prinzip des Förderns und Forderns bleibt ein zentraler Mechanismus, um ein insgesamt nach wie vor großzügiges Sozialleistungssystem auf Dauer stabilisieren und die Verdrängung von Bildungsausgaben durch Sozialausgaben verhindern zu können. Die Grundsicherung kann auf dem derzeitigen Niveau nur erhalten werden, wenn sie nicht überfordert wird. Deshalb ist es wichtig, am Grundsatz der Aktivierung festzuhalten. Trotz aller Kritik weist das Prinzip des „Förderns und Forderns“, welches das Leitmotiv der Hartz-Reformen ist, in die richtige Richtung.

Anstatt der Versuchung nachzugeben, die Arbeitsmarktreformen nach und nach zu revidieren und sozialpolitisch zu überformen, sollten die noch längst nicht ausgeschöpften Potenziale insbesondere von Hartz IV konsequent mobilisiert werden. Dies bedeutet vor allem eine frühzeitige Aktivierung auch der Arbeitslosen, die Gefahr laufen, zu Langzeitarbeitslosen zu werden, was nur durch eine sinnvolle Abstimmung der Finanzierungs- und Organisationsstruktur von Arbeitslosengeld I und II und klare fiskalische Anreize für die Maßnahmenträger gelingen kann.

Fördern und Fordern umfasst das Einfordern der Bereitschaft zur Aufnahme gering entlohnter Stellen auf Vollzeitbasis ohne weitere Subventionierung (Bonin/Falk/Schneider 2007). Diese Strategie konsequenter Aktivierung in Richtung Vollzeitarbeit wird auch das Phänomen sehr niedriger Löhne in Teilzeit entschärfen. Der Übergang in Erwerbstätigkeit mit größerem Stundenumfang, auch solche mit niedriger Bezahlung, ist der beste Weg aus dem Armutsrisiko und bietet bessere Chancen auf einen Aufstieg in höhere Lohnstufen. Bereits damit wird ein deutlicher Zugewinn an Lebenszufriedenheit gegenüber dem Verbleib im Transferbezug erreicht. Dabei können begleitende Qualifizierungsmaßnahmen helfen, die Stabilität der Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Gleichzeitig muss angesichts be-

stehender Langzeitarbeitslosigkeit und Qualifikationsdefizite der Arbeitsmarkt so weit offen stehen, dass Personen mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus, auch Personen mit heute geringer Qualifikation, Zugang finden. Der Bedarf an größerer Lohnspreizung kann nur gemindert werden, wenn größere Homogenität bei der Bildung erreicht wird, nicht aber mittels Mindestlöhnen und öffentlichen Auffangarbeitsplätzen. Gleichzeitig zeigt eine solche Politik der Aktivierung klar auf, wie wichtig es ist, in Qualifikation zu investieren und die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten anstatt auf eine starke Subventionierung aus öffentlichen Mitteln zu vertrauen.

Im Rahmen der Aktivierung wird es jedoch einen Teil der Langzeitarbeitslosen geben, der nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt unterkommen wird. Für diese ist auf längere Sicht eine öffentliche Arbeitsgelegenheit als Gegenleistung zum Bezug der Transferleistung ohne zusätzliches Entgelt erforderlich. Durch eine systematische, vorgelagerte Aktivierung durch Prüfung der Verfügbarkeit, Vermittlung und Qualifizierung muss dieser Kreis jedoch so klein wie möglich gehalten werden. Er dürfte nach vorliegenden Schätzungen ungefähr 300.000 bis 500.000 Personen umfassen. Dies entspricht etwa dem derzeitigen Niveau öffentlicher Arbeitsgelegenheiten.

## 5.2 Flexible und sichere Übergänge auf dem Arbeitsmarkt

Wenn die Sorge um eine ausreichende Qualifikation der Berufseinsteiger die erste zentrale Baustelle auf dem Arbeitsmarkt ist und die Aktivierung der Transferbezieher die zweite, so ist die institutionelle Flankierung von Übergängen auf dem Arbeitsmarkt im weiteren Verlauf des Erwerbslebens das dritte Element einer Reformagenda. Bislang ist es etwa so, dass Normalarbeitsverhältnisse zwar vom Kündigungsschutz erfasst werden und bei Kündigungen in der Regel Abfindungszahlungen anstehen, deren Höhe mit der Betriebszugehörigkeit zunimmt. Erwerbstätige aber profitieren mit höherem Lebensalter kaum von betrieblicher, arbeitgeberfinanzierter Weiterbildung. Bei insgesamt bescheidener Weiterbil-

dungsbeteiligung konzentriert sich diese in Deutschland vor allem auf höher qualifizierte und jüngere Erwerbspersonen.

Auf einen Arbeitgeberwechsel im weiteren Verlauf des Erwerbslebens sind Arbeitnehmer in Deutschland also relativ schlecht vorbereitet: auf der einen Seite segmentiert der Kündigungsschutz den Arbeitsmarkt und erschwert Wiedereinstiege, auf der anderen Seite erzeugt die Vernachlässigung der Weiterbildung mit der Zeit erhebliche Qualifikationsdefizite, welche die Arbeitsmarktchancen weiter schmälern. Abfindungen und Zahlungen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere bei längerer Bezugsdauer für Ältere, suggerieren, dass eine rasche Rückkehr in Beschäftigung weniger dringlich ist – längere Arbeitslosigkeit aber verschärft den Mangel an Beschäftigungsfähigkeit noch zusätzlich.

Hier steht eine Reform an, die auf der einen Seite den Arbeitsmarkt durchlässiger macht und auf der anderen Seite für eine angemessene Pflege und Anpassung der beruflich nutzbaren Qualifikationen sorgt. Gleichzeitig sollten die sozialen Sicherungssysteme weniger zur Verlängerung der Arbeitslosigkeit beitragen, sondern als Trampolin wirken.

Diese Ziele legen es nahe, vom Bestandsprinzip des Kündigungsschutzes abzurücken und stattdessen die sonst anfallenden Abfindungszahlungen bzw. Rückstellungen zum Aufbau eines Guthabens für die Finanzierung von Weiterbildung zu verwenden, welches dazu dient, die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitnehmers zu erhalten. Damit würden diese Ressourcen von einer primär kompensierenden zu einer präventiven Verwendung verschoben. Auch in der Arbeitslosenversicherung würde ein solches Kontenmodell Sinn machen (Boss/Brown/Snowder 2007). Entnahmen wären dabei aber nicht nur für den Einkommensersatz in Phasen der Arbeitslosigkeit sinnvoll, sondern auch zur Teilfinanzierung von Weiterbildung während der Erwerbstätigkeit und für den Lohnausgleich bei Wiedereinstieg in eine geringer entlohnte Arbeit wie dies etwa beim wirksamen Modell des „Zwischenverdienstes“ von Arbeitslosen in der Schweiz oder bei der Entgeltsicherung von älteren Arbeitnehmern in Deutschland der Fall ist.

Wird Arbeitslosigkeit durch ausreichende Qualifikation und Anpassungsfähigkeit im Erwerbsverlauf vermieden, so könnte ein Teil des Guthabens als private Altersvorsorge in den Ruhestand übertragen werden, wie dies etwa bei der „Abfertigung Neu“, dem umlagenfinanzierten Abfindungsmodell in Österreich möglich ist. Die Logik des Guthabens setzt Anreize, Entnahmen für Phasen der Arbeitslosigkeit möglichst gering zu halten und im Zweifelsfall eher eine Teilzeittätigkeit oder eine gering entlohnte Tätigkeit aufzunehmen. Bei Personen mit geringer Qualifikation, dementsprechend niedrigerem Verdienst und weniger stetigen Erwerbsverläufen kommt eine öffentliche Förderung zur Finanzierung von Weiterbildung im Sinne von Einzahlungen auf das Konto in Betracht, da diesen Investitionen später geringere Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützung entsprechen werden. Damit wäre eine gemeinsame Finanzierung von Weiterbildungsinvestitionen durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Hand gesichert.

Dieses Modell würde klare Anreize setzen, mehr in Weiterbildung zu investieren und Phasen der Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten. Wenn es damit gelingt, die Beschäftigungsfähigkeit im Sinne eines guten und aktuellen Qualifikationsprofils im Erwerbsverlauf zu erhalten, dann wird die Zumutung eines Wiedereinstiegs zu schlechteren Bedingungen weniger notwendig sein.

## **6 Ausblick: Von der Kompensation zur Prävention: Mindestbildung statt Mindestlohn**

Angesichts der Globalisierung und eines rapiden technologischen Wandels besteht die Gefahr, dass die Spreizung von Einkommen und Lebenschancen deutlich zunimmt und sich gesellschaftliche Spaltungstendenzen verschärfen. Die derzeit zu beobachtende Zunahme von Lohnspreizung, verfestigter Armut und erheblichen Integrationsproblemen von Geringqualifizierten deutet in diese Richtung und stellt das deutsche Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsmodell mit einer starken Präferenz für eine ausgeglichene Einkommensstruktur vor eine Zerreißprobe.

Im internationalen Vergleich gibt es zwei Wege, damit umzugehen: a) die weitgehende Marktorientierung angelsächsischen Typs mit einer begrenzten Korrektur der Einkommensverteilung über das Steuer- und Transfersystem und b) eine stärkere Rolle des Staates bei der Schaffung relativ guter Basisqualifikationen aller Erwerbspersonen in Verbindung mit einem stark umverteilenden Steuer- und Transfersystem.

Deutschland bewegt sich zwischen diesen beiden Alternativen. Die Präferenz für eine Begrenzung von Ungleichheiten wird jedoch nicht primär auf die Bildungspolitik und auf eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bezogen, die ein möglichst großes Maß an Integration in Beschäftigung anstrebt, sondern in erster Linie auf das Transfersystem. Über eine kompensierende Sozialpolitik wird eine Lösung für die „Gerechtigkeitslücke“ angestrebt, deren Gründe im Bereich der Verteilung von Qualifikationen und Zugangschancen auf dem Arbeitsmarkt liegen.

Marktmechanismen lassen sich jedoch durch Regulierung nicht ohne unerwünschte Nebenwirkungen in Gestalt von höherer Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit beschränken. Aus Sicht des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung spricht vieles dafür, die Dynamik des Marktprozesses sich entfalten zu lassen und einen flexiblen Arbeitsmarkt mit einer Bildungspolitik zu verbinden, die für eine hinreichende Homogenität der Qualifikationen und handlungsfähige Erwerbspersonen sorgt, die sich im Arbeitsmarkt der Zukunft behaupten können. Dies wird es am ehesten erlauben, eine Polarisierung der Einkommens- und Lebenschancen zu vermeiden. Damit wird Bildungspolitik zur zentralen Säule der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine zweite Säule ist ein flexibler Arbeitsmarkt mit einem aktivierenden Sozialsystem, das weniger kompensierend wirkt als vielmehr die verlässliche Rückkehr in Beschäftigung erreicht und Bildungsanreize stärkt.

Auf längere Sicht verspricht eine Strategie der Prävention von Geringqualifizierung und Erwerbslosigkeit für die Individuen, die Gesellschaft und die Volkswirtschaft zwar größeren Ertrag und weniger strukturelle Anpassungsprobleme als eine Strategie, die im Wesentlichen über die Gewährung von Transferleistungen,

subventionierter Beschäftigung und die Durchsetzung von Mindestlöhnen versucht, Ungleichheiten auszugleichen.

Mittel- und langfristig ist es essenziell, das Problem geringer Qualifikation von Berufseinsteigern und der Entwertung von Bildung im weiteren Verlauf des Erwerbslebens zu lindern. Es geht darum, das Bildungssystem weniger selektiv zu machen. Dies bedeutet zum einen, klare Signale in Richtung stärkerer Anreize zu Bildungsbeteiligung auszusenden und nicht über subventionierte und öffentliche Beschäftigung zu suggerieren, dass man auch mit wenig Bildung über die Runden kommt. Zum anderen muss gleichzeitig der Zugang aller zu Aus- und Weiterbildung eröffnet werden, insbesondere auch für Kinder und Erwachsene mit schwierigen Ausgangsbedingungen. Vorschulische Förderung ist hier essenziell. Vor allem bei Jugendlichen muss durch starkes Fordern auf den Erwerb von Qualifikationen gedrungen werden, um Übergänge in Transferbezug und „Maßnahmenkarrieren“ zu vermeiden. Lebenslanges Lernen durch Weiterbildung muss für Personen mit unterschiedlicher Stellung im Beruf und Lebensalter selbstverständlich werden und darf nicht das Privileg jüngerer und gut ausgebildeter Erwerbstätiger sein. Dies muss durch gemeinsame Anstrengungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern - in Kombination mit gezielter staatlicher Förderung - Realität werden. Für Bildung, also die Prävention von Ausgrenzung und Armut, müssen mehr Mittel als für kompensierende Arbeitsmarktpolitik aufgebracht werden.

Doch die praktische Politik läuft derzeit erneut in eine andere Richtung. Der Hauptgrund dafür liegt sicher darin, dass die Rückkehr zu einer sozialpolitischen Abfederung der Arbeitslosigkeit über subventionierte Beschäftigung, Verlängerung des Arbeitslosengeldes I oder Entschärfung von Hartz IV sowie die stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes über Mindestlöhne eine auf kurze Sicht nutzbare Option darstellen, um akut wahrgenommene soziale Ungleichgewichte zu lindern. Dies entspricht den etablierten Problemlösungsroutinen im deutschen Sozialstaat. Es gelingt nur schwer, in dieser Situation eine klare Priorität auf Bildungsinvestitionen zu legen, die ja dafür sorgen würden, dass Geringqualifizierung, Niedriglohnbeschäftigung und Armut auf längere Sicht weniger gravierend

wären. Der Bildungsbereich zeichnet sich in Deutschland aber durch eine starke institutionelle Fragmentierung der Zuständigkeit je nach Bildungsphase - Kinderbetreuung und Vorschule, Schule, duale Berufsausbildung, Universitäten, Weiterbildung - aus. Im Gegensatz dazu ist die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eine Bundeskompetenz. Auch ist die Bildungs- von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland klar getrennt, so dass es nicht gelingt, Bildungspolitik konzeptionell als langfristig bessere Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verstehen. Der Kern des Problems liegt aber darin, dass hier langfristige und kurzfristige Politikstrategien und -ziele miteinander konkurrieren, wobei die kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten als dringender wahrgenommen werden als die langfristige Umsteuerung. Gleichzeitig wird es aber so sein, dass durch die gegenwärtigen Schritte in die sozialpolitische Richtung Signale gesetzt und Ausgabenverpflichtungen eingegangen werden, welche einer langfristigen Bildungsstrategie entgegen stehen und künftig zu weiter verfestigten sozialpolitischen Problemlagen führen werden. Wenn heute nichts gegen Geringqualifikation und Langzeitarbeitslosigkeit unternommen wird, werden diese Probleme auf Dauer festgeschrieben.

Deshalb ist es wichtig, in der gegenwärtigen Situation bei der Expansion sozialpolitischer Ansprüche sehr zurückhaltend zu sein. Das Umsteuern in der Verteilung knapper öffentlicher Ressourcen von der kompensierenden hin zur präventiven Politik darf nicht auf später verschoben werden. Allenfalls spricht dies für eine abgestufte Strategie, bei der die Gewichte von Kompensation und Prävention je nach Kohorten unterschiedlich ausgeprägt sind. Wenn schon längere Transferleistungen für Ältere unvermeidlich sind, so sollte dies für die ältere Kohorte nur befristet gelten, zeitlich parallel mit einer immer konsequenteren Aktivierung auch von älteren Arbeitskräften vollzogen werden und mit einer strikten Evaluation verbunden sein. Jüngere Kohorten müssen und können sich in stärkerem Maße über Aus- und Weiterbildung an die Dynamik des Arbeitsmarktes anpassen. Dabei hilft der rechtzeitige Auf- und Ausbau geeigneter Bildungs- und Anreizstrukturen.

Je mehr die Politik ihrer Verantwortung gerecht wird, die Ungleichheit der Chancen beim Zugang zu qualifizierter schulischer und beruflicher Aus- und Weiterbil-

derung zu überwinden, umso mehr wird sich auch das Problem von Geringqualifikation und Langzeitarbeitslosigkeit entschärfen. Mit Aus- und Weiterbildung wird ein solides Fundament für Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit gelegt. Das Recht auf gute Ausbildung geht aber auch mit der Pflicht einher, diese Angebote anzunehmen. Unzureichende Bildung kann nicht vollständig mit Sozialpolitik kompensiert werden, denn der Einzelne muss bereit sein, sich den wandelnden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu stellen und ein ausreichendes Maß an Anpassungsbereitschaft zu zeigen. Während eine gute Ausbildung die „erste Chance“ darstellt, ist Aktivierung eine „zweite Chance“. Wer eine Chance erhält, muss diese auch nutzen. Was an Homogenität der Qualifikationen im Bildungsbereich nicht erreicht wird, lässt sich aber nicht über Mindestlöhne erzwingen oder dauerhaft über öffentliche Beschäftigung abfedern. Dies hätte langfristig hohe Ausgaben zur Folge, die besser in Bildung investiert werden. Je besser qualifiziert auch die Schwächsten sind, um so weniger besteht Bedarf an Lohnspreizung oder Mindestlöhnen. In diesem Sinne gilt: Mindestbildung statt Mindestlohn.

## **7 Literaturverzeichnis**

Bach, Hans-Uwe et al. (2007): Arbeitsmarkt 2007/2008: Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht. IAB Kurzbericht 15/2007. Nürnberg: IAB.

Becker, Irene/Hauser, Richard (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform: Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin: Edition Sigma.

Bonin, Holger/Falk, Armin/Schneider, Hilmar (2007): Workfare: praktikabel und gerecht. Ifo Schnelldienst 60 (4), 33-37.

Boss, Alfred/Brown, Alessio J.G./Snower, Dennis J. (2007): Beschäftigungskonten für Deutschland. Kieler Arbeitspapier 1325. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Brenke, Karl (2007): Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland. DIW Wochenbericht 74 (6), 73-79.

- Brenke, Karl/Eichhorst, Werner (2007): Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. DIW Wochenbericht 74 (9), 121-131.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Situation von Älteren am Arbeitsmarkt. Sonderbericht Oktober 2007. Nürnberg: Bundesagentur.
- Cox, Robert H. (1998): From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark WIP Occasional Paper. Universität Tübingen.
- Dohmen, Dieter/de Hesselle, Vera/Himpele, Klemens (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Bonn: BMBF.
- Dustmann, Christian/Ludsteck, Johannes/Schönberg, Uta (2007): Revisiting the German Wage Structure. IZA Discussion Paper 2685. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina (2006): The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform. Comparative Labor Law & Policy Journal 28 (1), 1-42.
- Eichhorst, Werner/Grienberger-Zingerle, Maria/Konle-Seidl, Regina (2006): Activation Policy in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IZA Discussion Paper 2514. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2007): And then there were four ... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need? Applied Economics Quarterly 53 (3), 243-272.
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton (2002): Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita/Iversen, Torben/Soskice, David (2001): Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In: Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 145-183.

- European Commission (2007): Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security. Communication COM (2007) 359.
- Freeman, Richard B./Schettkat, Ronald (2001): Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany vs the US. Oxford Economic Papers 53 (3), 582-603.
- Gartner, Hermann/Klinger, Sabine (2007): Aufschwung am Arbeitsmarkt – Trendwende oder Strohfeuer? Wirtschaftsdienst 87 (9), 613-619.
- Groh-Samberg, Olaf (2007): Armut in Deutschland verfestigt sich. DIW Wochenbericht 74 (12), 177-182.
- Grömling, Michael/Plünnecke, Axel/Scharnagel, Benjamin (2007): Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei? IW Trends 34 (3), xxx.
- Heckman, James J./Masterov, Dimitriy V. (2007): The Productivity Argument for Investing in Young Children. IZA Discussion Paper 2725. Bonn: IZA.
- Iversen, Torben/Wren, Anne (1998): Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. World Politics 50 (4), 507-546.
- IZA/DIW/Infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1d: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Juni 2006. Bonn: IZA.
- Jacobi, Lena/Kluve, Jochen (2007): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 40 (1), 45-64.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB Kurzbericht 19/2007. Nürnberg: IAB.
- Konle-Seidl, Regina/Lang, Kristina (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. IAB Forschungsbericht 15/2006. Nürnberg: IAB.

Manow, Philip/Seils, Eric (2000): Adjusting Badly? Adjusting Badly. The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, 264-307.

OECD (2001): *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD.

OECD (2005): *Promoting Adult Learning*. Paris: OECD.

OECD (2006a): *OECD Employment Outlook 2006*. Paris: OECD.

OECD (2006b): *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD (2007a): *OECD Employment Outlook 2007*. Paris: OECD.

OECD (2007b): *OECD Education at a Glance*. Paris: OECD.

Reinberg, Alexander/Hummel, Markus (2007): *Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos*. IAB Kurzbericht 18/2007. Nürnberg: IAB.

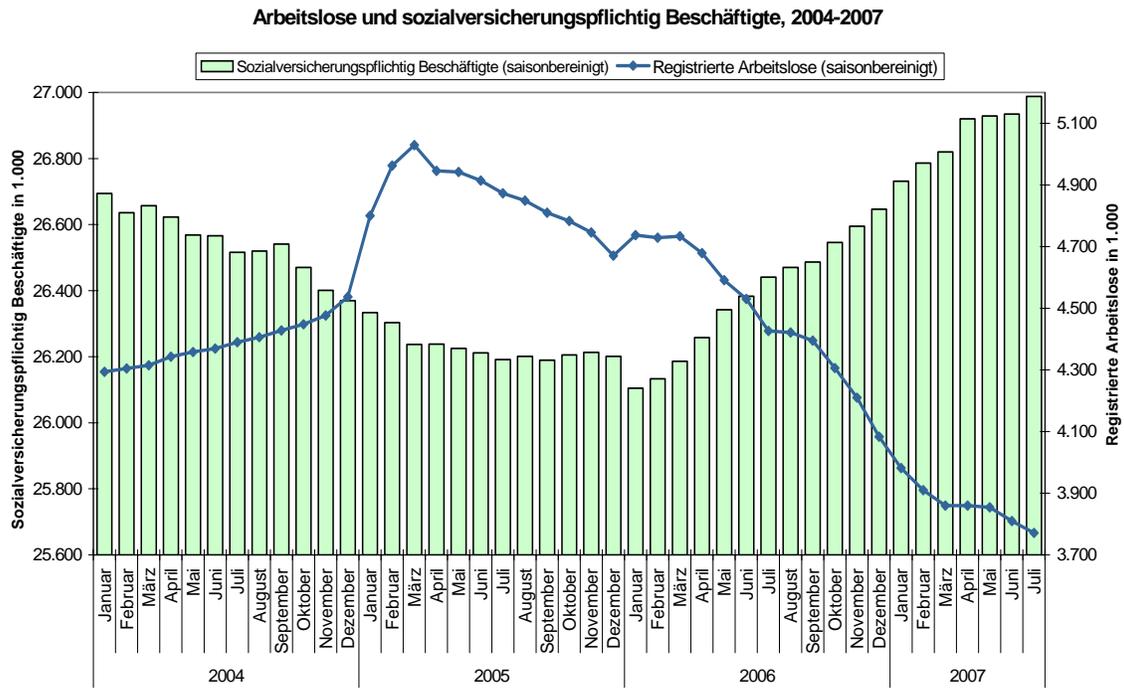
Rürup, Bert/Kohlmeier, Anabell (2007): *Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens*. Bonn: BMBF.

Streeck, Wolfgang/Trampusch, Christine (2005): *Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State*. In: Dyson, Kenneth/Padgett, Stephen (Eds.): *The Politics of Economic Reform in Germany*. London: Routledge, 60-81.

Stichworte: Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildung, Arbeitslosenunterstützung, Hartz-Reformen

## Anhang

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.



Tabelle 1: Idealtypische Beschäftigungssysteme

|   | Angelsäch-<br>sisch-liberal | Skandina-<br>visch | Kontinental-<br>europäisch |
|---|-----------------------------|--------------------|----------------------------|
| <b>Transferleistungen</b>               | ▼                           | ▲                  | ▲                          |
| <b>Aktive Arbeits-<br/>marktpolitik</b> | ▼                           | ▲                  | ▲                          |
| <b>Bildung</b>                          | ▶                           | ▲                  | ▶                          |
| <b>Regulierung</b>                      | ▼                           | ▶                  | ▲                          |
| <b>Koordination der<br/>Lohnbildung</b> | ▼                           | ▲                  | ▶                          |
| <b>Abgaben</b>                          | ▼                           | ▲                  | ▲                          |
| <b>Beschäftigung</b>                    | ▲                           | ▲                  | ▼                          |
| <b>Ungleichheit</b>                     | ▲                           | ▼                  | ▶                          |

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an OECD (2006).

Tabelle 2: Wichtige Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes im Vergleich

|  | Deutsch-land | Frank-reich  | Groß-britannien | USA          | Schwe-den    | Däne-mark    | Nieder-lande |
|--|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Arbeitsmarkt und Sozialpolitik</i>  |              |              |                 |              |              |              |              |
| <b>Nettosozialausgaben in % des BIP, 2003</b>  | 30,8         | 32,2         | 28,2            | 27,0         | 30,9         | 25,2         | 26,0         |
| <b>Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP, 2005</b>   | 2,35         | 1,62         | 0,19            | 0,24         | 1,20         | 2,51         | 2,02         |
| <b>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP, 2005</b>  | 0,97         | 0,90         | 0,49            | 0,13         | 1,32         | 1,74         | 1,33         |
| <b>Nettolohnersatzrate des allein stehenden Durchschnittsverdieners, 1. (und 60.) Monat der Arbeitslosigkeit, 2004</b> | 61<br>(60)   | 73<br>(40)   | 45<br>(45)      | 62<br>(7)    | 77<br>(52)   | 61<br>(59)   | 71<br>(61)   |
| <b>Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners, 2006</b>  | 52,5         | 50,2         | 33,9            | 28,9         | 47,9         | 41,3         | 44,4         |
| <i>Bildungspolitik</i>   |              |              |                 |              |              |              |              |
| <b>Öffentliche (und private) Bildungsausgaben in % des BIP, 2004</b>   | 4,3<br>(0,9) | 5,7<br>(0,4) | 5,0<br>(1,0)    | 5,1<br>(2,3) | 6,5<br>(0,2) | 6,9<br>(0,3) | 4,6<br>(0,5) |
| <b>Anteil der Erwachsenen (25-64 J.) mit qualifiziertem Schul- oder Berufsabschluss, 2005</b>                          | 83           | 66           | 67              | 86           | 84           | 81           | 72           |
| <b>15-24-Jährige mit qualifiziertem Schul- oder Berufsabschluss, 2006</b>  | 71,6         | 82,1         | 78,8            | n.v.         | 86,5         | 77,4         | 74,7         |
| <b>Teilnahme 25-64-Jähriger an beruflicher Weiterbildung, 2006</b>   | 7,5          | 7,5          | 26,6            | n.v.         | 32,1         | 29,2         | 15,6         |
| <i>Regulierung des Arbeitsmarktes</i>  |              |              |                 |              |              |              |              |
| <b>Regulierung des Kündigungsschutzes, 2003</b>  | 2,7          | 2,5          | 1,1             | 0,2          | 2,9          | 1,5          | 3,1          |
| <b>Regulierung flexibler Beschäftigung, 2003</b>   | 2,0          | 3,6          | 0,4             | 0,3          | 1,6          | 1,4          | 1,2          |
| <b>Indexwert Zentralisierung und Koordination der Lohnbildung, ca. 2000-2003</b>                                       | 3,0<br>4,0   | 2,0<br>2,0   | 1,0<br>1,0      | 1,0<br>1,0   | 3,0<br>3,0   | 2,0<br>4,0   | 3,0<br>4,0   |

Quellen: OECD Employment Outlook 2007, OECD Taxing Wages 2007, OECD Education at a Glance 2007, OECD Benefits and Wages 2004, OECD Online-Datenbank, Eurostat Strukturindikatoren.

**Tabelle 3: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit**

|  | <b>Deutsch-<br/>land</b> | <b>Frank-<br/>reich</b> | <b>Groß-<br/>britannien</b> | <b>USA</b>   | <b>Schwe-<br/>den</b> | <b>Däne-<br/>mark</b> | <b>Nieder-<br/>lande</b> |
|--|--------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>Beschäftigungsquote (15-64 J.) (2006)</i>   | 67,2                     | 62,3                    | 72,5                        | 72,0         | 74,5                  | 76,9                  | 72,4                     |
| <i>Beschäftigungsquote der Ge-<br/>ringqualifizierten (2005)</i>   | 51,6                     | 57,8                    | 52,1                        | 57,2         | 66,1                  | 60,4                  | 59,5                     |
| <i>Standardisierte Arbeitslosenquo-<br/>te (2006)</i>  | 8,4                      | 9,4                     | 5,3                         | 4,6          | 7,0                   | 3,9                   | 3,9                      |
| <i>Anteil der Lang-zeitarbeitslosen<br/>(mehr als 12 Monate) (2006)</i>  | 57,2                     | 44,0                    | 22,1                        | 10,0         | 14,2                  | 20,4                  | 45,2                     |
| <i>Lohnspreizung zwischen 1. und<br/>9. Dezil, 2005</i>  | 3,13                     | 3,10                    | 3,51                        | 4,86         | 2,33                  | 2,64                  | 2,91                     |
| <i>Ungleichheit des verfügbaren<br/>Äquivalenzeinkommens zwi-<br/>schen 2. und 8. Dezil, 2005</i>  | 4,1                      | 4,0                     | 5,5                         | n.v.         | 3,3                   | 3,5                   | 4,0                      |
| <i>Anteil armutsgefährdeter Perso-<br/>nen nach Sozialtransfers in %<br/>(60% des Medianäqui-<br/>valenzeinkommens), 2005<br/>(2000)</i> | 13<br>(13)               | 13<br>(14)              | 18<br>(21)                  | n.v.<br>(24) | 9<br>(12)             | 12<br>(13)            | 11<br>(11)               |

Quelle: OECD 2007a; Eurostat Strukturindikatoren, Luxembourg Income Study Key Figures.