

Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ

**Gutachten für das
Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie**

**Prof. Dr. Gerhard Bäcker
Prof. Dr. Gerhard Bosch
Dr. Claudia Weinkopf**

Duisburg, im Januar 2011

Inhaltsübersicht

1. Einleitung und Aufbau des Gutachtens

2. Die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre: Rückblick und Bewertung

2.1 Grundannahmen und Ziele der Hartz-Gesetze

2.2 Maßnahmen und Instrumente im Einzelnen: Darstellung, Erfahrungen, Bewertung

2.2.1 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Grundsicherung für Arbeitsuchende

2.2.2 Leistungsrechtliche Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung

2.2.3 Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung, Wegfall der geförderten Altersteilzeit

2.2.4 Deregulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse

2.2.4.1 Mini- und Midijobs

2.2.4.2 Leiharbeit

2.2.4.3 Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung

2.2.5 Arbeitsmarktpolitische Instrumente

2.2.6 Eckpunkte einer Gesamtbewertung

3. Neue Herausforderungen und Chancen

3.1 Unsichere ökonomische Rahmenbedingungen

3.2 Demografischer Umbruch: Wandel der Altersstruktur der Beschäftigten

3.3 Verstärkung regionaler Disparitäten durch die Binnenwanderung

3.4 Stärkere Verflechtung der Arbeitsmärkte in der EU

3.5 Weiter steigende Qualifikationsanforderungen

3.6 Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt

3.7 Gefahren von gesellschaftlicher Spaltung und sozialer Desintegration

4. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik

- 4.1 Grundannahmen für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten Jahre
- 4.2 Umorientierungen in der Arbeitsförderung
 - 4.2.1 Förderung beruflicher Weiterbildung
 - 4.2.2 Arbeitsförderung Jugendlicher aus einer Hand und Ausbildungsgarantie
- 4.3 Neugestaltung der Übergänge zwischen den Leistungssystemen und bei der Einmündung in Arbeit
 - 4.3.1 Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit
 - 4.3.2 Verhinderung der Einmündung in unterwertige und prekäre Arbeit
 - 4.3.3 Übergänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand
- 4.4 Re-Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns
 - 4.4.1 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse: Minijobs und Midijobs
 - 4.4.2 Leiharbeit
 - 4.4.3 Gesetzlicher Mindestlohn und Stärkung des Tarifsystems

Literatur

1. Einleitung und Aufbau des Gutachtens

Kaum ein Politikfeld unterlag in den letzten Jahrzehnten so starken Veränderungen wie die Arbeitsmarktpolitik. So zählen wir seit Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 bis zum Jahre 2009 39 Gesetzesänderungen des AFG und seiner Nachfolgegesetze (Bothfeld u.a. 2009; Steffen 2008). Gänzlich neu konzipiert und organisiert wurde die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Hinzu gekommen sind Kursänderungen über Verordnungen oder Budgetentscheidungen, die oft ähnlich starke Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik wie Gesetzesnovellen hatten. Aber auch die Umorientierungen im Arbeits- und Sozialrecht, dies insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen und die Übergangsbedingungen und -zeitpunkte in den Ruhestand, führen direkt und indirekt zu Rückwirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Auch hier ist es ebenfalls zu einer Fülle von Gesetzesänderungen gekommen.

Diese hohe Schlagzahl von Gesetzesänderungen überrascht nicht, da die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch mehrere Faktoren bestimmt wird:

- Erstens ändert sich der Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktpolitik muss nicht nur auf kurzfristige saisonale und konjunkturelle Entwicklungen, sondern gleichzeitig auch auf langfristige strukturelle Herausforderungen reagieren, die sich in den letzten Jahrzehnten wiederholt gewandelt haben.
- Zweitens haben sich die vorherrschenden Grundannahmen über die Funktionsweise von Arbeitsmärkten und die Leitvorstellungen zu einer angemessenen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sowohl in der Wissenschaft als auch bei den wichtigsten internationalen und nationalen arbeitsmarktpolitischen Akteur/innen mehrfach verschoben.
- Drittens wurde der Arbeitsmarktpolitik wiederholt eine herausragende Rolle bei der Bewältigung unerwarteten Strukturbrüchen wie der Wiedervereinigung oder der Finanzkrise zugewiesen, auf die man nicht mit Standardantworten reagieren konnte.
- Viertens reagieren die Budgets der Arbeitsmarktpolitik und hier insbesondere die Ausgaben nicht nur sehr hochsensibel auf Konjunkturveränderungen, sondern auch auf Verhaltensänderung der Arbeitslosen, Beschäftigten und Betriebe. Man denke nur an die überraschend hohe Bildungsbereitschaft der Arbeitslosen und Beschäftigten nach dem Ausbau der beruflichen Weiterbildung im Jahre 1969 oder die Nutzung des Vorruhestands. Durch die hohen Ausschläge bei den Ausgaben gerät die Arbeitsmarktpolitik schnell ins Visier bei Haushaltskonsolidierun-

gen. Viele Eingriffe in die Arbeitsmarktpolitik dienten jenseits aller arbeitsmarktpolitischen Begründungsliteratur vorrangig der Haushaltskonsolidierung durch Einpassung der Leistungen und Instrumente in einen angestrebten Budgetrahmen.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Veränderungsdynamik auf dem Arbeitsmarkt im nächsten Jahrzehnt nachlassen wird. Durch die Folgen der Finanzkrise und die Schuldenbremse wird der finanzielle und politische Handlungsspielraum aber sehr eingeschränkt bleiben. Die Arbeitsmarktpolitik, die zwischen 2000 und 2010 im Unterschied zu den 1980er und 1990er Jahren von Budgetkürzungen verschont blieb, gerät wieder stärker in den Blickwinkel des Finanzministers, der ambitionierte Sparziele realisieren will. Es ist nicht sicher, ob die Folgen der Finanzkrise tatsächlich bereits bewältigt sind oder ob die gleichzeitige Haushaltskonsolidierung in Europa zu einer nachhaltigen Wachstumsschwäche oder sogar zu einem erneuten wirtschaftlichen Einbruch („double dip“) führen wird. Falls Letzteres eintritt, kann noch einmal der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gefordert sein. Die paradoxe Situation, dass durch zu starkes Sparen die Ausgaben wieder steigen, gehört zu den realistischen Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa.

Gleichzeitig ist absehbar, dass sich der Arbeitsmarkt durch die demografische Entwicklung, veränderte Erwerbsmuster, die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Märkte, die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen und die erforderliche Integration von Migranten und Migrantinnen sowie weiter steigende Qualifikationsanforderungen wandeln wird. Die Erfahrungen der Finanzkrise haben zudem das Vertrauen in unregulierte Märkte und kurzfristiges Handeln von Unternehmen und Staat erschüttert. Dies verändert auch die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Probleme und der Wirkungsweise von Instrumenten bei vielen Analytiker/innen und Akteur/innen. Die positiven Erfahrungen mit der Stabilisierung der Beschäftigung durch Kurzarbeit und anderen Arbeitszeitinstrumente in der Krise haben die Potenziale einer Politik der Arbeitsumverteilung verdeutlicht, die lange aus dem Instrumentenkasten verbannt war.

Die langfristigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt lassen sich nicht mit einer Arbeitsmarktpolitik bewältigen, die nur auf kurzfristige Wirkungen orientiert ist. Daher befasst man sich heute zunehmend wieder mit den mittel- und langfristigen Folgen von Interventionen in den Arbeitsmarkt und sieht sie aufgrund des erwarteten hohen Fachkräftebedarfs wieder im Zusammenhang mit der Bildungs-, Wachstums- und Innovationspolitik. Es besteht zunehmend Einigkeit, dass der Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit aus einer Lebenslaufperspektive angegangen werden muss. Staatliche Interventionen können hier positive oder negative kumulative Auswirkungen im Lebenslauf haben. Was kurzfristig vielleicht positive Beschäftigungswirkungen mit sich bringt, schützt langfristig nicht unbedingt vor Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt oder Altersarmut. Aus einem längerfristigen Blickwinkel kann

sich die Beurteilung einzelner Maßnahmen auf einmal völlig ändern. In solchen Umbruchphasen von Sichtweisen ist es notwendig, die Grundannahmen, die hinter den Maßnahmen und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sowie dem Regulierungsrahmen auf dem Arbeitsmarkt stehen, sorgfältig zu überprüfen.

Die Autorin und die Autoren dieses Gutachtens wurden vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie beauftragt, unter Vernachlässigung kurzfristiger Budgetzwänge einen Blick nach vorne zu werfen und Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischen Handelns für die nächsten zehn Jahre herauszuarbeiten. Solche Schwerpunkte lassen sich nur angemessen definieren, wenn man einerseits aus den Erfahrungen der letzten Arbeitsmarktreformen lernt und andererseits die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren einigermaßen treffsicher antizipiert. Das Gutachten sollte daher die Grundannahme der Arbeitsmarktreformen, die in den Jahren nach 2000 durchgesetzt worden sind und in deren Mittelpunkt die sogenannten Hartz-Gesetze stehen, skizzieren und die Erfahrungen mit den Reformen bilanzieren (Kapitel 2). Danach sollten die wichtigsten Veränderungen und Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und in Thüringen in diesem Jahrzehnt herausgearbeitet werden (Kapitel 3). Auf dieser Basis sollten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik formuliert werden (Kapitel 4). Die Vorschläge sollten sich auf Wunsch des Auftraggebers auf folgende Handlungsfelder konzentrieren: Umorientierungen in der beruflichen Weiterbildung und in der Arbeitsförderung Jugendlicher, die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit, die Übergänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand, die Einweisung in Arbeit sowie die Regulierung von Leiharbeit und Minijobs. Andere Themen – wie etwa die Organisation der Trägerschaft des SGB II, die Neubemessung von Niveau und Struktur der Regelleistungen nach dem SGB II oder Beschäftigungsmöglichkeiten für nicht auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbare Arbeitskräfte – sollten nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein.

2. Die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre: Erfahrungen und Bewertung

Die Hartz-Gesetze wurden allgemein als ein Bruch mit der Ausrichtung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik sowie mit den bisherigen Regulationsnormen des Arbeitsmarktes, die sich in Deutschland seit den 1960er Jahren herausgebildet hatten, ausgegeben. Mit der Chiffre „Hartz-Gesetze“ lassen sich unterschiedliche Maßnahmen und Regelungen charakterisieren. Die Unterschiede beziehen sich u. a. auf die Regelungsebene, die Instrumente, die Reichweite, den Betroffenenkreis, die organisatorische und finanzielle Dimension sowie die praktische Umsetzung der Gesetze. Es handelt sich um eine umfassende, über die engere Arbeitsmarktpolitik hinaus reichende Umorientierung von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen, der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der sozialpolitischen Trans-

fer- und Versicherungsleistungen. Nicht alle diese Aspekte finden sich dabei in den insgesamt vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt selber.

Insofern ist es notwendig, zunächst einmal die Leitvorstellungen der Arbeitsmarktpolitik vor den Hartz-Gesetzen zu skizzieren, um den Bruch besser nachvollziehen zu können (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die zentralen Strukturreformen und neuen Instrumente dargestellt und auf der Basis vorliegender wissenschaftlicher Untersuchungsergebnisse bewertet (2.2).

2.1 Grundannahmen und Ziele der Hartz-Gesetze

Viele Leitideen der Hartz-Gesetze wie etwa die verstärkte Aktivierung, die Philosophie des Fördern und Forderns, die Deregulierung der Leiharbeit oder auch die Verschärfung der Zumutbarkeit hatten schon frühere Gesetzesnovellen geprägt – vor allem in den Jahren nach dem Ersatz des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) von 1998. Die Hartz-Gesetze beschleunigten diesen Wandel, haben ihn aber nicht alleine hervorgebracht. Die folgende Skizze des Wandels kann daher nur idealtypisch gehalten sein.

Die im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 kodifizierte Arbeitsförderung wurde als ein Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik konzipiert. Dabei wurde davon ausgegangen, dass durch eine aktive Wachstums- und Konjunkturpolitik, die im Stabilitätsgesetz verankert war, die notwendige gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage geschaffen wird. Die Arbeitsnachfrage wurde in keynesianischer Denktradition als aus der Güternachfrage abgeleitete Größe gesehen, die durch angebotsseitige Maßnahmen nicht wesentlich erhöht werden kann. Die Arbeitsmarktpolitik sollte die makroökonomische Wachstums- und Konjunkturpolitik mikroökonomisch unterfüttern. Vor allem sollte sie durch vorausschauende Information und Beratung sowie eine aktive Qualifizierungspolitik Fachkräfteengpässe in der Gesamtwirtschaft und auf regionaler Ebene vermeiden. Der Qualifikationsschutz in den Zumutbarkeitsbedingungen sollte Qualifikationen erhalten und eine qualifikationsgerechte Vermittlung in den Vordergrund rücken. Die sozialpolitische Komponente sollte durch die Ziele der Vermeidung negativer Folgen von technologischem und wirtschaftlichem Strukturwandel und der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung für den Einzelnen sicher gestellt werden. Die Arbeitslosenunterstützung (die Versicherungsleistungen ebenso wie die Arbeitslosenhilfe) folgte zudem dem auch in anderen Sozialversicherungszweigen dominanten Prinzip der Lebensstandardsicherung und war einkommensabhängig gestaltet. Unterschreitungen der ortsüblichen Löhne galten als nicht zumutbar, was die Tarifbindung stärkte. Damit sollten auch der Lohnabstand zur Arbeitslosenunterstützung sichergestellt und Arbeitsanreize gesichert werden. Bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse ging es darum, hochwertige, qualifikationsangemessene Arbeitsplätze zu schaffen, die eine Stabilität von Beschäftigung und damit Lebensplanung

ermöglichen, ein Einkommen oberhalb der Armutsschwelle garantieren und zugleich zu einer vollen Integration in das System der sozialen Sicherung führen.

Arbeitsmarktpolitik wurde durch ihre präventive Ausrichtung auf eine Vermeidung von qualifikatorischen Engpässen zunächst vor allem als Beitrag zur Wachstumspolitik verstanden (Lampert 1989). Mit der stufenweise Zunahme der Massenarbeitslosigkeit nach der ersten Ölkrise verschoben sich die Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik jedoch zunehmend auf arbeitsplatzzerhaltende Maßnahmen wie Kurzarbeit, kurative Maßnahmen wie die Schaffung von Ersatzbeschäftigung und eine Politik der Verminderung des Arbeitsangebots durch den Vorruhestand. Vor allem nach der Wiedervereinigung wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – darunter selbst Weiterbildung – in großem Maßstab als Ersatzbeschäftigung oft ohne große Perspektive angeboten. Sicherlich gab es aus sozialpolitischen Gründen kaum eine Alternative zu dieser Politik. Gleichwohl führte der für große Teile der Bevölkerung erkennbare „Aufbewahrungscharakter“ vieler Maßnahmen zusammen mit einer extensiven Praxis des Personalabbaus über Frühpensionierungen auf Kosten öffentlicher Kassen zu einem bis heute nachwirkenden Reputationsverlust der Arbeitsmarktpolitik. Hinzu kam noch das offensichtliche Scheitern der Politik, Langzeitarbeitslosigkeit deutlich zu vermindern.

Der investive und wachstumsfördernde Anteil der Arbeitsmarktpolitik vor allem in der Förderung der Weiterbildung wurde damals kaum noch zur Kenntnis genommen. Dabei hat die damalige Bundesanstalt für Arbeit mit ihren massiven Investitionen in Weiterbildung und ihrer starken Orientierung auf die Vermittlung neuer Kenntnisse in neuen Technologien dazu beigetragen, dass die Einführung dieser Technologien (wie zum Beispiel der Mikroelektronik) nicht an Fachkräftemangel scheiterte. Die Arbeitsmarktwirkungen der einstmals fast ungefragt positiv eingeschätzten Weiterbildungsmaßnahmen, die in mehreren Qualifikationsoffensiven bevorzugtes Kriseninstrument gewesen waren, wurden in mehreren Evaluationen negativ bewertet und galten zunehmend als teuer und ineffektiv. Dass diese Evaluationen von Weiterbildungsmaßnahmen für Ostdeutschland wegen des genannten Aufbewahrungscharakters teilweise negativ ausfielen, überrascht nicht. Die Evaluationen für Westdeutschland waren anfangs auch nicht ermutigend, zeigten aber bald aufgrund verbesserter Datenzugänge und einer Analyse des Integrationserfolgs in den ersten Arbeitsmarkt auch über eine mittlere und längere Frist sehr positive Wirkungen. Problematisch bleibt der einseitige Focus vieler Evaluierungen auf die schnelle Vermittlung. So wurden die Wachstumseffekte von Weiterbildungsmaßnahmen und die Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf den sozialen Zusammenhalt bislang nicht ausreichend gewürdigt.

Mitte der 1990er Jahre wurden die beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wie ABM und SAM zurückgefahren. Durch einen Ausbau marktnäherer Instrumente wie etwa Eingliederungszuschüsse wurde versucht, die Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt wieder zu stärken (Oschmiansky/Ebach 2009). In diese Zeit fielen auch die ersten Ansätze einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Sie bekamen Rückenwind durch ermutigende kommunalpolitische Modellprojekte der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen und das damals wegweisende gemeinsame Papier von Schröder/Blair (1999). Hier wurde u. a. die Zielsetzung formuliert, das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein „Sprungbrett in die Eigenverantwortung umzuwandeln“. Neu war der massive Einfluss wissenschaftlicher Evaluationen mit ihren negativen Signalen. Dies war der Hintergrund, der neben dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Standortdebatte einen Bruch mit der bisherigen Arbeitsmarktpolitik auf der Basis neuer Grundannahmen und Zielvorstellungen begünstigte. Diese lassen sich nicht so einfach umreißen, da Gesetzesänderungen immer komplexe politische Willensbildungsprozesse und Aushandlungsprozesse durchlaufen, an denen Akteure mit unterschiedlichen, teilweise sogar konträren Zielsetzungen und Grundannahmen beteiligt sind. Dies gilt in ganz besonderem Maße für Großprojekte wie die Hartz-Gesetze, die im Abstimmungsverfahren mit dem Bundesrat mehrfach einschneidend verändert wurden. Es ist zu vermuten, dass sich nicht alle Beteiligten am Ende des Entscheidungsprozesses mit dem Ergebnis voll identifizieren konnten.

Die Grundannahmen, die von unterschiedlicher Seite in die Entscheidungsprozesse und die Umsetzung der Hartz-Gesetze einfließen¹, lassen sich so zusammenfassen:

1. *Arbeitslosigkeit kann auch ohne makroökonomische Flankierung deutlich und schnell verringert werden. Massenarbeitslosigkeit und vor allem verhärtete Langzeitarbeitslosigkeit sind nicht Folge unzureichender Arbeitskraftnachfrage, sondern unzureichender Aktivierung der Arbeitslosen.*

Die Gründe für hohe Arbeitslosigkeit wurden vor allem auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes verortet. Massenarbeitslosigkeit galt als die Summe der Erwerbslosigkeit Einzelner. Als Ursachen für die Entstehung und Verhärtung der Arbeitslosigkeit wurden ökonomische Fehlanreize durch die Sozialleistungen, zu starre Lohnstrukturen auf dem Arbeitsmarkt, ein ausgeprägtes Besitzstandsdenken, eine unzureichende Stärkung der Eigeninitiative sowie der Verzicht auf aktive Gegenleistung für öffentliche Transferleistungen angesehen. Die bisherige Arbeits-

1) Wir stützen uns hierbei auf den Bericht der Hartz-Kommission (2002), aber auch auf Positionspapiere aus Wissenschaft und Politik, die den politischen Entscheidungsprozess beeinflussten, wie etwa folgende Veröffentlichungen: Scharpf (1997); Klös (1997); Fels u.a. (1999); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002); Sinn (2003); Zimmermann (2003); Breyer u.a. (2004); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006).

marktpolitik stand unter dem Vorwurf, vor den Problemen der Langzeitarbeitslosigkeit resigniert zu haben. Die Hartz-Gesetze waren von einem hohen Gestaltungsoptimismus geprägt. Es wurde versprochen, allein mit den im Hartz-Bericht genannten Instrumenten (d. h. ohne zusätzliche makroökonomische Flankierung), die Arbeitslosigkeit bis Ende 2005 um 2 Millionen zu verringern. Der Hinweis auf die notwendige Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Konjunktur- und Wachstumspolitik, die das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 geprägt hatte, galt als hinfällig – ja fast schon als Ausrede, sich nicht ernsthaft um die Integration von Arbeitslosen bemühen zu wollen.

2. *Der Arbeitsumverteilung von Alt auf Jung liegt ein statisches Verteilungsgedanken zugrunde, das die öffentlichen Kassen belastet, ohne die Beschäftigungschancen Jüngerer zu verbessern.*

Eine Erhöhung des Arbeitsangebots durch eine Abschaffung der Frühpensionierungspolitik und eine Aktivierung der Arbeitslosen wurde nicht als Problem gesehen. Man ging davon aus, dass es genug Arbeit gebe und sich zudem ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot seine Nachfrage selber schaffen werde. Durch die Ausgliederung vor allem älterer Beschäftigter, so die Auffassung, werde hingegen wichtiges Beschäftigungs- und Erfahrungspotenzial stillgelegt, das Wachstumspunkte kostete. Wichtiger als theoretische Debatten über die Beschäftigungswirkungen von Arbeitsumverteilungen waren aber sicherlich budgetäre Erwägungen. Der Personalabbau älterer Beschäftigter über Frühpensionierungen als Geschäft der Sozialpartner auf Kosten Dritter belastete vor allem die ohnehin strapazierten Budgets der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung. Das wurde aufgrund der demografischen Entwicklung als nicht nachhaltig und daher immer kritischer gesehen. Das in den 1980er Jahren formulierte Ziel der Verkürzung der Lebensarbeitszeit wurde aufgegeben und stattdessen eine Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer angestrebt. Länder, die eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und von Älteren mit einer niedrigeren Arbeitslosigkeit verbinden, galten als vorbildhaft.

3. *Beschäftigungswachstum findet vor allem im Dienstleistungsbereich statt. In den arbeitsintensiven Dienstleistungsbereichen sind Löhne der entscheidende Treiber des Beschäftigungswachstums.*

Im Vergleich zu den skandinavischen Ländern und auch den USA hatte Deutschland einen hohen Rückstand im Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung und dabei insbesondere in den arbeitsintensiven sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen. Es wurde darauf hingewiesen, dass diese Dienstleistungen unter der sogenannten „Kostenkrankheit“ leiden, da die Nachfrage nach diesen

Dienstleistungen preiselastisch ist. Wenn die Lohnsteigerungen im Dienstleistungsbereich denen in der Industrie mit ihren hohen Produktivitätssteigerungen folgen, schränkt dies die Beschäftigungsexpansion ein. Der skandinavische Weg der Beschleunigung der Dienstleistungsbeschäftigung durch hohe Steuern und öffentliche oder öffentlich finanzierte Angebote wurde als Zukunftspfad für Deutschland ausgeschlossen. Damit blieb nur der angelsächsische Weg der Verbilligung der Dienstleistungen durch eine zunehmende Lohndifferenzierung. Im traditionellen deutschen Tarifmodell galt bis dahin so etwas wie ein Geleitzugprinzip. Die starken Industriegewerkschaften orientierten sich in ihrer Lohnpolitik weniger an den hohen Produktivitätsfortschritten im eigenen Bereich als an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszunahme. Die Dienstleistungsgewerkschaften wiederum orientierten sich an den Lohnabschlüssen in der Industrie. Sie konnten damit den Lohnabstand zu den Industrielöhnen einigermaßen wahren. Damit verbilligten sich Industriegüter in Relation zur allgemeinen Preisentwicklung, während arbeitsintensive Dienstleistungen etwas teuer wurden. Erst dieses Tarifmodell ermöglichte den von Ehrhard geforderten „Wohlstand für alle“. Eine Lohndifferenzierung erforderte hingegen die Auflösung des traditionellen Geleitzugs und eine Abkopplung der sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen von der allgemeinen Lohnentwicklung und eine Auffächerung der Lohnstruktur nach unten. Einer Revitalisierung der deutschen Industrie mit hohen Ausstrahleffekten auf die Dienstleistungsnachfrage wurde Anfang des Jahrtausends keine große Bedeutung beigegeben. Die Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher vom industriepolitischen Paradigma lösen und in den Dienst der Entwicklung des Dienstleistungssektors mit geringer bezahlten Arbeitsplätzen stellen.

4. *Arbeitsmarktpolitik muss sich in erster Linie auf die möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausrichten. Die Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit der Arbeitslosen kann nur verbessert werden, wenn man sich an den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts orientiert.*

Beschäftigungssichernde oder -schaffende Maßnahmen wurden wegen der geringen Wiedereingliederungseffekte in den ersten Arbeitsmarkt als überflüssig angesehen. Die Gründe für ihre geringen Integrationswirkungen wurden in der Fehlorientierung auf „geschützte“ Arbeitsverhältnisse gesehen, die nicht den realen Beschäftigungsbedingungen im ersten Arbeitsmarkt entsprechen, die die Arbeitssuche einschränken („lock-in-Effekt“) und damit die Integration eher behindern als fördern. Nur für Ostdeutschland wurde wegen des Strukturbruchs übergangsweise noch ein zweiter Arbeitsmarkt für notwendig gehalten. Die Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt war eine deutliche Absage an Vorschläge vieler Arbeitsmarktpolitiker/innen vor allem aus dem kirchlichen Bereich, den „zweiten“ Ar-

beitsmarkt dauerhaft auszubauen. Diese Absage gründete sich auf den Glauben an die potenzielle Beschäftigungsfähigkeit des größten Teils der Langzeitarbeitslosen und den Optimismus, sie vermitteln zu können, wenn die Rahmenbedingungen (siehe Punkte 5, 6 und 7) nur stimmen.

5. *Die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser scheitert vor allem an zu hohen Löhnen, die die geringe Leistungsfähigkeit dieser Arbeitskräfte übersteigen. Die Lösung liegt in der Schaffung eines Niedriglohnsektors.*

Die Arbeitslosenquoten nach Qualifikation haben sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr auseinander entwickelt. Die Arbeitslosenquoten der gering Qualifizierten sind seit Anfang der 1980er Jahre überproportional auf über 20% angewachsen (Reinberg/Hummel 2005), während beruflich gut Qualifizierte selbst in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit noch vergleichsweise gute Arbeitsmarktchancen hatten. Besonders unter den Langzeitarbeitslosen ist mit wachsender Arbeitslosigkeit auch der Anteil der gering Qualifizierten gestiegen. Mit den traditionellen Förderinstrumenten war es nicht gelungen, die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten erkennbar zu verringern. Die geringe Leistungsfähigkeit der gering Qualifizierten wurde als größtes Beschäftigungshemmnis genannt. Bislang hatte man die Arbeitslosen in einer nach Qualifikation geordneten Warteschlange gesehen, an deren Ende die gering Qualifizierten wegen ihrer relativ geringeren Produktivität im Vergleich zu den höher Qualifizierten standen. Bei allgemeiner Arbeitskräfteknappheit werden nur die Arbeitslosen aus den vorderen Reihen eingestellt, so dass die Arbeitslosen am Ende der Warteschlange übrig bleiben (Thurow 1975). In dem Marktmodell des Arbeitsmarktes, das den Hartz-Gesetzen zugrunde lag, sah man die Chance, durch niedrigere, der Produktivität der gering Qualifizierten angepasste Löhne den Markt zu räumen und Langzeitarbeitslosigkeit zu beseitigen. Die Produktivität der Arbeitslosen wurde zudem als weitgehend feststehende Eigenschaft der Einzelnen gesehen. Erst diese Annahme rechtfertigt die Priorisierung von niedrigen Löhnen für diese Gruppe und die Vernachlässigung von Bildungs- und anderen Fördermaßnahmen, die auf eine Erhöhung der Produktivität zielen.

6. *Das Niveau der sozialen Absicherung von Arbeitslosen darf sich nicht länger als beschäftigungshemmend auswirken und die Aufnahme von Arbeit muss attraktiv gemacht werden.*

Beschäftigungshemmende Wirkungen, so die Auffassung, gehen nicht alleine von tariflichen Mindestbedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt aus, sondern auch von der am Lebensstandard orientierten Arbeitslosenunterstützung. Das Prinzip der Lebensstandardsicherung gilt als rückwärtsgewandt, während eine aktivie-

rende Arbeitsmarktpolitik nicht mehr eine Lebensleistung belohnt, sondern die Vermittlung beschleunigen soll, sich also an der Zukunft orientiert. Hohe Lohnersatzleistungen können vor allem gering Qualifizierte mit geringen künftigen Lohn-erwartungen veranlassen, sich in der Arbeitslosigkeit einzurichten. Bei den Versicherungsleistungen wurde die Orientierung am Lebensstandard im Prinzip nicht in Frage gestellt, aber ihre zeitliche Beschränkung vor allem für Ältere gefordert. Für Arbeitslose ohne Versicherungsansprüche sollte nur noch die vermittlungsfördernde Grundsicherung gezahlt werden. Die Vermittlung in niedrig bezahlte Arbeit sollte zudem durch Zuzahlungen, sogenannte Kombilöhne, dauerhaft attraktiv gestaltet werden. Es wurde angenommen, dass solche Kombilöhne nach dem Vorbild angelsächsischer „in-work-benefits“ zudem für den Staat günstiger als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit sind. Durch dauerhaft gezahlte Kombilöhne wird implizit auch das Lohnabstandsgebot als Leitlinie der Arbeitsmarktpolitik aufgegeben.

7. *Der Förderung der Arbeitslosen soll eine Gegenleistung in Form von nachweisbaren Bemühungen um die Verbesserung der eigenen Erwerbs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie Eigeninitiative bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz gegenüber stehen.*

Eine schnelle Vermittlung kann nur gelingen, wenn die Arbeitslosen einen eigenen Beitrag leisten, ihre Erwerbsfähigkeit zu verbessern und ihre Hilfsbedürftigkeit zu verringern. Arbeitsmarktpolitik soll dazu beitragen, diese Eigeninitiative zu mobilisieren. Die Arbeitsagenturen und JobCenter haben die Pflicht, durch geeignete an der individuellen Lebenslage und am Potenzial der Einzelnen orientierte Maßnahmen die Erwerbsfähigkeit der Betroffenen zu erhalten, zu verbessern oder wieder herzustellen, sollen aber auch von den Hilfsbedürftigen die Teilnahme an den vorgeschlagenen Maßnahmen einfordern können. Vor allem sollen die eigenen Bemühungen um einen Arbeitsplatz gestärkt werden. Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist eine Aufgabe, die nicht mehr an die Arbeitsvermittler delegiert werden kann, sondern zur Pflicht der Arbeitslosen wird. Eine effektive Politik des „Fordern und Fördern“ erfordert eine höhere Betreuungsdichte durch die Arbeitsbehörden, die in der Vergangenheit nicht zuletzt durch eine zu geringe Zahl von Vermittlungskräften vor der Masse der Arbeitslosen resigniert hatten.

8. *Ein Großteil der Langzeitarbeitslosen hat allenfalls die Chance auf einfache Arbeitsplätze. Die Vermittlung auf solche Arbeitsplätze scheitert an teilweise zu hohen Erwartungen hinsichtlich der Lohnhöhe und die Qualität der Arbeit. Arbeitsvermittlung ist nur bei realistischen Erwartungen an den künftigen Arbeitsplatz möglich.*

Lang andauernde Arbeitslosigkeit führt nicht nur zum Verlust von Einkommen und gesellschaftlicher Anerkennung, sondern schädigt auf Dauer das Selbstbewusstsein der Arbeitslosen, führt zur Auflösung ihrer Zeitstrukturen und entwertet Qualifikationen. Sie wird begleitet vom Zerfall des sozialen Beziehungsnetzes und hat weitreichende Auswirkungen auf andere Familienmitglieder. Arbeitslosigkeit kann zu Beeinträchtigungen führen, die es erschweren, wieder eine Arbeit zu bekommen. Unterwertige im Vergleich zu höherwertiger Arbeit sei zwar auch mit Risiken belastet, die aber geringer wiegen als die Folgen der Arbeitslosigkeit. Der eigentliche Skandal seien nicht Arbeitsplätze mit ungünstigen Bedingungen, sondern die Arbeitslosigkeit. Es hieß daher: „Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch ein Recht. (Fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (Streeck/Heinze 2000: 35). Da die negativen Folgen von Arbeitslosigkeit mit ihrer Dauer zunehmen, wurde das Ziel der „Vermeidung unterwertiger Arbeit“ im SGB II aufgeben. Orientiert wird bei diesem Personenkreis auf „Jobs“, nicht länger auf berufliche Tätigkeiten mit einer zeitlichen und qualifikatorischen Perspektive.

9. *Das Angebot der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sollte einfach und für den Arbeitslosen transparent sein. Ähnlich wie in modernen Verwaltungen sollte eine einheitliche Anlaufstelle (one-stop-center) geschaffen werden:*

Zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Erhöhung der Transparenz sowie zur Verbesserung der Abstimmung und Verantwortlichkeit soll jeder Arbeitslose nur noch von einer Stelle betreut werden. Neben den bisherigen Dienstleistungen der BA sollen die Jobcenter auch die arbeitsmarktrelevante Beratung und Betreuung des Sozialamtes, des Jugendamtes, des Wohnungsamtes, der Sucht- und Schuldnerberatung koordinieren. Durch eine Bündelung der Kompetenzen soll gleichzeitig der bisherige Verschiebebahnhof in der Arbeitsmarktpolitik beseitigt werden: Durch die Aufteilung der Verantwortlichkeiten für Langzeitarbeitslose auf Kommunen (Sozialhilfe) und Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosenhilfe) kam es zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die nicht vorrangig der Integration in Beschäftigung, sondern der Verlagerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf ein anderes Budget dienten. Außerdem wurde die Verantwortung für die Integration der Langzeitarbeit hin und hergeschoben, was die Konzipierung und Durchführung sinnvoller Ansätze behinderte.

10. *Unter den Bedingungen einer zunehmend flexibler werdenden Nachfrage nicht nur nach Dienstleistungen sondern auch nach industriellen Gütern sowie veränderten Produkten und Produktionskonzepten soll es den Unternehmen ermöglicht werden, auch die Personalpolitik zu flexibilisieren.*

Dies betrifft zum einen die von den Tarifpartnern einvernehmlich geregelte flexiblere Festlegung von Dauer, Lage und Verteilung von Arbeitszeiten, die vor allem die interne Flexibilität fördert. Zum anderen ging es aber im Unterschied zur traditionellen Stärkung interner Flexibilität auch um die Erleichterung der externen Flexibilität, also der Erleichterung von Einstellungen und Trennungen von Arbeitskräften. Einstellungen sollten durch Ausdünnung von arbeitsrechtlichen Regulierungen, die einen später nötig werdenden Abbau von Beschäftigung erschweren, erleichtert werden. Zudem sollte die Vermittlung in flexible Beschäftigungsformen wie Leiharbeit und befristete Beschäftigungsverhältnisse, deren Beendigung ohne Kosten möglich ist, aktiv gefördert werden.

Diese Grundannahmen sind in sich durchaus nicht widerspruchsfrei. Ein Teil geht davon aus, dass sich die Arbeitsmärkte grundlegend verändert haben und Beschäftigungspotenziale nur mit weniger Regulierung, geringeren Lohnersatzleistungen und einer Absenkung des Anspruchsniveaus der Arbeitslosen erschlossen werden können. Arbeitsmarktpolitik kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, die Arbeitslosen in diese veränderte Arbeitswelt mit positiven aber auch negativen Sanktionen zu vermitteln. Ein anderer Teil der Grundannahmen trifft sich in der Kritik der bisherigen Arbeitsmarktpolitik, der eine unzureichende Förderung des Einzelnen, eine ineffektive Zersplitterung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen und eine Resignation vor der Langzeitarbeitslosigkeit unter Vernachlässigung der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt vorgeworfen wurden. Diese doppelte Botschaft, einerseits das Versprechen der Verbesserung der Vermittlung und Förderung von Arbeitslosen und andererseits die Verschärfung des ökonomischen Drucks mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit, prägen bis heute die Konflikte um die Hartz-Gesetze. Dabei geht es immer um die Frage nach einer arbeitsmarktpolitisch nachhaltigen, gleichzeitig aber auch als gerecht empfundenen Balance von Fordern und Fördern.

2.2 Umorientierungen, Maßnahmen und Instrumente im Einzelnen

Angesichts der Vielzahl von Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik werden wir uns auf zentrale Felder konzentrieren. Wir übersehen dabei nicht, dass nicht alle Veränderungen eindeutig und ungebrochen den skizzierten Leitbildern der Umorientierung zuzuordnen sind. Auch rückblickend lässt sich nicht behaupten, es sei eine Reformpolitik „aus einem Guss“ erfolgt. Es finden sich Inkonsistenzen und Widersprüchlichkeiten, wozu nicht zuletzt der Kompromisszwang zwischen Bundesregierung, Bun-

destag und Bundesrat bzw. zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien beitragen hat. Dabei sind abweichend von der ursprünglichen Orientierung, die Empfehlungen der Hartz-Kommission „eins zu eins“ umzusetzen, mehrere Vorschläge nicht nur oder erheblich verändert umgesetzt worden. Zugleich hat es im Verlauf der Jahre nach 2005 mehrfache Revisionen der ursprünglichen Regelungen gegeben, durch die auch von der Hartz-Kommission als besonders wichtig bezeichnete Instrumente wieder abgeschafft worden sind.

In unserer Darstellung und Bewertung beziehen wir uns im Folgenden auf

- (1) die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV/SGB II),
- (2) die leistungsrechtlichen Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung,
- (3) die Veränderungen insbesondere im Rentenrecht hinsichtlich des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand,
- (4) die Deregulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Mini- und Midijobs sowie der Leiharbeit,
- (5) den Einsatz neuer Instrumente bzw. die Prioritätensetzungen in der Arbeitsförderung.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber behandeln wir im Rahmen dieses Gutachtens nicht die Neuberechnung von Niveau und Struktur der Bedarfssätze im SGB II und die Organisationsreform im SGB II, die beide durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts angestoßen worden sind. Die Organisationsreform wurde mittlerweile auf eine verfassungsgemäße Basis gestellt und über die Neubemessung der Regelsätze muss noch im Vermittlungsausschuss eine Einigung erzielt werden.

2.2.1 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II kann zweifelsohne als eine der größten Sozialreformen in der Geschichte der Bundesrepublik bezeichnet werden. In kürzester Zeit wurden zwei historisch gewachsene, getrennte Sozialsysteme mit Zuständigkeit und Finanzverantwortung jeweils des Bundes und der Kommunen in ein neues, einheitliches Organisations-, Leistungs- und Finanzierungssystem überführt. Unmittelbar betroffen waren über 6 Millionen Leistungsbeziehende (das sind mehr als 10% der Bevölkerung unter 65 Jahren), sämtliche Kommunen und Landkreise sowie die Arbeitsagenturen auf der kommunalen, regionalen und zentralen Ebene. Auf der finanziellen Ebene ging es um ein Ausgabevolumen (direkte Kosten des Leistungsrechts) von etwa 40 Milliarden €.

Diesem Kraftakt lagen die negativen Erfahrungen eines Neben- und häufig Gegen-einanders von Arbeitslosenhilfe (als Bestandteil des SGB III) und Sozialhilfe (Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG) zu Grunde, die sich im Zuge einer von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise aufbauenden Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, zunehmend verschärften:

- Die Zweigleisigkeit bei der Absicherung von Langzeitarbeitslosen führte zu einer Doppelung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Parallel zu den Instrumenten der Arbeitsförderung nach dem SGB III wurden auf der Grundlage des Sozialhilfegesetzes Maßnahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Die Folge waren Doppelarbeit und Doppelbürokratie in den Arbeits- und Sozialverwaltungen und ungeklärte Zuständigkeiten.
- Die getrennte Finanzierungsverantwortung Bund und Kommunen führte zu wechselseitigen Kostenverschiebungen („Verschiebebahnhöfe“) mit der Folge, dass es keine einheitliche Orientierung in Richtung einer vorrangigen, organisatorisch, personell und instrumentell unterstützten Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen gab. Schwer vermittelbare Personengruppen am Arbeitsmarkt wurden zu Dauerleistungsempfängern, einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern, so insbesondere Alleinerziehende, hatten keinen Zugang zu den Maßnahmen der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Da die Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsorientiert ausgerichtet war, hatte ein (allerdings kleinerer) Teil der Empfänger/innen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Die Betroffenen wurden mit zwei Leistungsgesetzen und zwei Verwaltungen konfrontiert. Infolge dieser administrativen Strukturen, aber auch als Ergebnis von Informationsmängeln und Stigmatisierungsängsten kam es dazu, dass viele Arbeitslosenhilfebeziehende von ihrem Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe keinen Gebrauch machten (Dunkelziffer der Armut).

Die Grundprinzipien und -strukturen des neu gestalteten SGB II lassen sich demgegenüber wie folgt charakterisieren (vgl. u. a. Bäcker 2008: 32ff; Knuth 2009: 61ff):

- Es handelt sich um ein Sozialleistungssystem, das sich am modifizierten Fürsorgeprinzip ausrichtet und sich damit grundsätzlich vom Lohnersatzprinzip, das für die alte Arbeitslosenhilfe noch grundlegend war, abwendet. Der vormalige Status im Erwerbsleben ist daher ohne Bedeutung. Durch die Regelleistungen und die Übernahme der Kosten der Unterkunft soll, differenziert nach der Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften, das sozial-kulturelle Existenzminimum garantiert werden. Anspruch auf Leistung besteht, wenn Hilfebedürftigkeit vorliegt. Insofern lässt sich auch formulieren, dass mit dem SGB II die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und mehr oder minder in der Sozialhilfe aufgegangen ist.

- Leistungsberechtigt sind alle Hilfebedürftigen, die als erwerbsfähig gelten. Anders als bei der vormaligen Arbeitslosenhilfe und den Regelungen des SGB III begrenzt sich der Empfängerkreis also nicht nur auf (registrierte) Arbeitslose, sondern eingeschlossen sind auch Erwerbstätige (Arbeitnehmer/innen wie Selbstständige) sowie jene, die zwar erwerbsfähig, aber nur eingeschränkt verfügbar sind, oder denen Erwerbstätigkeit (z. B. wegen der Betreuung von Kleinkindern) nicht zugemutet wird. Das neue System ist also – in Abweichung vom Namen des Gesetzes – keinesfalls nur auf Arbeitsuchende beschränkt, sondern umfasst alle Erwerbsfähigen und ihre Angehörigen, soweit sie bedürftig sind.
- Bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit gilt das Nachrangprinzip. Der Einsatz von Einkommen und Vermögen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ist vorrangig. Hinsichtlich von Altersvorsorgevermögen gelten jedoch Befreiungen bzw. besonders hohe Freibeträge. Die Freibeträge bei der Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit liegen etwas höher als bei der vormaligen Sozialhilfe (jedoch nicht höher als bei der Arbeitslosenhilfe, insbesondere nicht beim Partnereinkommen), um Anreize zu schaffen, aus dem Leistungsbezug heraus eine auch niedrig bezahlte Beschäftigung aufzunehmen. Erwerbstätige Hilfebeziehende stehen sich dadurch in ihrem Gesamteinkommen immer etwas besser als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger/innen.
- Die Leistungen sind streng nachrangig und bedürftigkeitsgeprüft. Hilfesuchende müssen bereit sein, jede Arbeit, soweit sie nicht gegen Gesetz oder die guten Sitten verstößt, aufzunehmen. Zumutbar sind deshalb auch Arbeiten, deren Entlohnung unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts liegt, oder bei denen aufgrund niedriger Lohnsätze oder geringer Arbeitszeit das erzielte Einkommen das Grundsicherungsniveau unterschreitet (z. B. bei Minijobs), oder die im Rahmen von Eingliederungsleistungen als „Arbeitsgelegenheiten“ angeboten werden.
- Vorrang vor der Geldleistung hat die Eingliederung in Arbeit. Mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen soll eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden, die die erforderlichen Fördermaßnahmen benennt. Dazu zählen das Spektrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsleistungen des SGB III sowie ggf. erforderliche ergänzende persönliche Hilfen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychologische Betreuung. Kann keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt gefunden werden, sollen Arbeitsgelegenheiten angeboten werden. Vom Job-Center betreut werden sollen auch jene Erwerbsfähigen, die wegen fehlender Bedürftigkeit keine Leistungen erhalten oder denen Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist bzw. die nur eingeschränkt vermittelt werden können.

- Bei Verstößen gegen die Verpflichtungen des SGB II greifen Sanktionen, die bis hin zum völligen Wegfall der Leistungen führen. Zu den Sanktionen kommt es, wenn sich Erwerbsfähige weigern, eine angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, oder wenn sie eine zumutbare Arbeit bzw. Ausbildung ablehnen. Dies gilt insbesondere für Jugendliche bzw. junge Erwachsene.
- Die Grundsicherung wird in geteilter Trägerschaft erbracht. Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit für die Umsetzung des SGB II zuständig. Verantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die psychologische Betreuung, die Schuldner- und Suchtberatung, die Kinderbetreuungsleistungen und die Übernahme von einmaligen Bedarfen tragen jedoch die kommunalen Träger (kreisfreie Städte und Landkreise). Für alle übrigen Leistungen der Grundsicherung, insbesondere für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit liegt die Zuständigkeit bei der BA. Um die einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben sicherzustellen, sollen die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger in Arbeitsgemeinschaften zusammen arbeiten. Den Kommunen wird die Option eingeräumt, anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben nach dem SGB II wahrzunehmen („Optionsmodell“). Entscheiden sich die Kommunen für die Alleinzuständigkeit, gelten die Vorschriften über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften nicht.

Erfahrungen/Bewertung

Mehr als fünf Jahre nach der Reform und nach bereits vielfachen Änderungen des SGB II, zuletzt hinsichtlich der Neuorganisation der Trägerschaft, stellt sich die Frage, ob die oben skizzierten Probleme durch die Neuregelung gelöst worden sind. Sind durch die Zusammenführung der zwei Leistungssysteme, die Entwicklung neuer institutionell-administrativer Strukturen, durch die Neuausrichtung der Arbeitsmarktdienstleistungen, die Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente und ihre Verknüpfung mit kommunalen sozialen Diensten, durch die Aufstockung der personellen Kapazitäten und durch die Qualitätsverbesserung im Bereich von Vermittlung und Beratung tatsächlich die Bedingungen für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessert worden? Ist es insbesondere gelungen, eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration von schwer Vermittelbaren und Langzeitarbeitslosen zu erreichen? Hat die enge Verknüpfung von Fördermaßnahmen mit dem Leistungsrecht und den entsprechenden Sanktionsnormen zu einem schnelleren Ausstieg aus dem Leistungsbezug geführt?

Die Auswahl dieser Fragen lässt erkennen, dass es eine einfache Gesamtbewertung des SGB II nicht geben kann. Weder der Slogan „Weg mit Hartz IV“ noch die Auffassung „Hartz IV – eine Erfolgsgeschichte“ erweisen sich in ihrer Pauschalität als hilf-

reich. Erforderlich ist vielmehr eine differenzierte Einschätzung, die von den mittlerweile gewachsenen Strukturen ausgeht und nicht außer Augen lässt, dass sich das neue Leistungssystem allein angesichts seiner Größenordnung und der Vielfalt des betroffenen Personenkreises als äußerst komplex darstellt. Zu den erwerbsfähigen Leistungsempfänger/innen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II zählen eben

- nicht nur Arbeitslose,
- sondern auch Erwerbstätige, die aufgrund ihres nicht bedarfsdeckenden Lohnes aufstockende Leistungen erhalten,
- sowie Hilfebedürftige, die zwar erwerbsfähig aber nicht arbeitslos sind, da sie sich in Ausbildung befinden, an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit teilnehmen, oder weil ihnen wegen der Betreuung von Kleinkindern eine Erwerbstätigkeit nicht möglich ist. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die große Gruppe der Alleinerziehenden im SGB II; vor allem das unzureichende Angebot an Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren verhindert die Wiederaufnahme der Berufstätigkeit.

Hinzu kommen die nicht erwerbsfähigen Angehörigen der Hilfebedürftigen mit Anspruch auf Sozialgeld. Insgesamt machen die registrierten Arbeitslosen nur knapp die Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. Das SGB II stellt sich insofern als ein Sammelbecken heterogener Personen dar, die unterschiedliche Lebenslagen aufweisen und auf die entsprechend unterschiedlich reagiert werden muss. In der Summe handelt es sich (August 2010) um 6,7 Millionen Menschen oder um 10,3% der Bevölkerung in Deutschland im Alter bis zum 65. Lebensjahr (Bundesagentur für Arbeit 2010a). Diese Quote hat sich seit 2005 kaum verändert. Massive Abweichungen zeigen sich jedoch in regionaler Hinsicht: Die Quote der Hilfebedürftigen schwankt auf Länderebene zwischen 21,4% in Berlin und 4,9% in Bayern und auf der Ebene der Städte und Landkreise zwischen 23,7% in Bremerhaven und 1,5% im Kreis Freising/Bayern. Der Freistaat Thüringen weist von den neuen Bundesländern mit 12,9% der Bevölkerung den niedrigsten Anteilswert auf; aber auch hier schwanken die Quoten zwischen den Extremen von 19,2% in Gera und 7,8% im Kreis Hildburghausen.

Wenn wir im Folgenden die aus unserer Sicht zentralen Schwachstellen und Probleme des SGB II benennen, so ist dabei zu berücksichtigen, dass in Folge der äußerst kurzfristig vorgenommenen Umstellung der Leistungssysteme sowie der Organisations- und Verwaltungsstrukturen vielfältige Schwierigkeiten aufgetreten sind, die von den Akteuren erst im Verlauf der nachfolgenden Jahre zu bewältigen waren. Zu unterscheiden ist also zwischen den Umstellungs- und Umsetzungsdefiziten der An-

fangsjahre des SGB II und der Frage, ob denn davon ausgegangen werden kann, ob die o. g. Ziele mittlerweile erreicht worden sind.

(1) Die Errichtung des neuen Leistungssystems hat zwar manche der früheren Defizite, die durch die Zweigleisigkeit von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bedingt waren, beseitigt. Der Preis des eingeschlagenen Wegs, das System eng nach der Logik der alten Sozialhilfe auszugestalten und vom SGB III abzugrenzen, ist jedoch, dass es nunmehr zu einer strengen Unterscheidung zwischen den besser gestellten Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung einerseits und den schlechter gestellten Arbeitslosen im Fürsorgesystem SGB II kommt. Diese Aufspaltung bezieht sich nicht nur auf die materielle Unterstützung und die soziale Absicherung, sondern auch auf den Zugang in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf die Chancen auf eine nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Mittlerweile befinden sich fast 70% aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II.² Bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II handelt es sich zum einen um Langzeitarbeitslose, deren Anspruch auf ALG I ausgelaufen ist (nahezu 90% aller Langzeitarbeitslosen finden sich im Rechtskreis des SGB II). Zum anderen sind viele Arbeitslose (bei Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft) aber auch deswegen im Bereich des SGB II, da sie wegen kurzer Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungszeiten die Anwartschaftszeit oder die Rahmenfrist des SGB III nicht erfüllen und keine Ansprüche auf die Versicherungsleistung ALG I haben (mehr als die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II sind nicht langzeitarbeitslos). Es zeigt sich also, dass dem SGB II hinsichtlich der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit eine (quantitativ) erheblich größere Bedeutung zukommt als dem SGB III. Betrachtet man die Zuordnung der Arbeitslosen nicht nur zu einem Zeitpunkt, sondern im Verlauf eines Jahres, wechselt also von der Querschnitts- in die Längsschnittbetrachtung, fällt dieser Befund weniger deutlich aus, da ein Teil der Leistungsbeziehenden im SGB II nach dem Eintritt der Arbeitslosigkeit zunächst das System des SGB III passiert hat.

Die alten Doppelstrukturen sind also durch neue Doppelstrukturen abgelöst worden. Verstärkt wird diese Spaltung durch die nunmehr dauerhaft etablierte Zweiteilung der organisatorischen Struktur der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II, nämlich zwischen den gemeinsamen Einrichtungen (früher Arbeitsgemeinschaften) einerseits und den Optionskommunen andererseits, die in Zukunft bis zu einem Viertel aller Grundsicherungsstellen ausmachen können.

2) Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III leicht angestiegen, da die Mehrzahl der neu zugehenden Arbeitslosen Ansprüche auf Arbeitslosengeld I hatte. Seit Anfang des Jahres 2010 läuft dieser Effekt jedoch aus.

(2) Versucht man die Erfolge der Eingliederungsleistungen nach dem SGB II zu ermitteln, ergibt sich ein eher ernüchterndes Bild (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010b). Die Integrationsquote (Integration von SGB II-„Kund/innen“ in eine ungeforderte Beschäftigung) lag im Jahresdurchschnitt 2009 bei nur 17,7%. Auch die Zahl der Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II erreichte Ende 2009 mit etwa 800.000 Personen nur ein wenig zureichendes Niveau, das sich seit 2005 nicht verändert hat. Dem entspricht eine Aktivierungsquote von 24,8% im Jahr 2009 (Grad der Aktivierung in Bezug auf alle im SGB II arbeitsuchend Gemeldeten). Die Aktivierungsquote ist seit 2005 zunächst angestiegen von 16,5% bis auf 25,6% im Jahr 2008, ist aber seitdem wieder gesunken.

Der überwiegende Teil der Eingliederungsleistungen nach dem SGB II konzentriert sich auf die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (1-€-Jobs) (Bundesagentur für Arbeit 2010b). Gut 38% aller eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II beziehen sich im Jahresdurchschnitt 2009 auf diese stark kurzfristig ausgerichtete Maßnahme, die zwar zur sozialen Reintegration beitragen kann, aber kaum zur beruflichen Eingliederung führt. Hingegen können Qualifizierungsmaßnahmen (im Sinne der beruflichen Weiterbildung) nur von knapp 12% der Personen im Rechtskreis des SGB II genutzt werden. Dass sich in den letzten Jahren die Gewichte leicht verschoben haben und der Anteil der im Bereich der beruflichen Weiterbildung Geförderten steigt, ist erfreulich, aber die Umorientierung erfolgt nur langsam.

Zugleich ist ein Drehtüreffekt zu erkennen: Gut 52% der Zugänge in den Leistungsbezug des SGB II haben in einem Zeitraum von bis zu 12 Monaten zuvor bereits Arbeitslosengeld II bezogen. Und 27,2% derjenigen, die aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind, befinden sich drei Monate später erneut im Leistungsbezug. Erfasst sind hier alle Leistungsempfänger/innen, nicht nur die arbeitslosen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010b).

Die Betreuungsrelationen im Bereich des SGB II (Vermittlungs- und Beratungsfachkraft je Arbeitslosen) haben sich beachtlich verbessert³, aber von der Zielvorstellung der Hartz-Kommission (1:75) ist man noch weit entfernt. Und auch im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende konnte eine verbindliche Festlegung auf einen Betreuungsschlüssel von 1:75 bei Jugendlichen und von 1:150 bei Erwachsenen nicht

3) Vor allem im SGB III sind bei den durchschnittlichen Betreuungsschlüsseln zwischen 2005 und 2010 deutliche Fortschritte erzielt worden. Die Zahl der betreuten Arbeitslosen pro Fachkraft sank von 288 auf 132. Im SGB II fällt die Verbesserung etwas schwächer aus: Hier haben sich der Betreuungsschlüssel bei den über 25-Jährigen (von 191 auf 157) erhöht. Der Betreuungsschlüssel bei den unter 25-Jährigen schwankte in den letzten Jahren zwischen 75 und 99 und lag zuletzt bei 85 (Personalhaushalt der BA, Personalmonitoring SGB II bis 2008; ARGE – ORP ab 2009).

erreicht werden. Es handelt sich nach wie vor um Soll-Größen, die unter dem Finanzierungsvorbehalt stehen.

- (3) Auch die Befunde der Evaluation der (vormaligen) Experimentierklausel nach § 6c SGB II bieten hinsichtlich der Intensität und Qualität der Aktivierung kein zufriedenstellendes Bild: Bei der telefonischen Befragung gaben Ende 2006 bis Anfang 2007 etwa ein Drittel der Befragten an, in den letzten sechs Monaten kein Beratungsgespräch gehabt zu haben. Und nur knapp die Hälfte hatte eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Als gering erweisen sich auch die Interventionsquoten bei sozialen Problemen und bei Problemen mit der Kinderbetreuung (Forschungsverbund ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008; Knuth 2010). Ob sich die Verhältnisse seitdem verändert haben, lässt sich nicht beurteilen – neuere empirisch fundierte Untersuchungen liegen nicht vor.
- (4) Unter den Leistungsbeziehenden des SGB II befindet sich ein Kern dauerhafter Arbeitsloser, die aufgrund ihrer begrenzten Erwerbs- und Beschäftigungsfähigkeit und trotz des Einsatzes von Eingliederungsinstrumenten keine Chance auf eine nachhaltige Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben (Graf/Rudolf 2009). Es muss offen bleiben, wie groß dieser Kreis ist, da das Einstellungsverhalten der Unternehmen und ihre Bereitschaft, Konzessionen bei den Leistungsanforderungen bzw. -erwartungen zu machen, maßgeblich von der konkreten Arbeitsmarktlage abhängt. Je geringer das verfügbare Angebot an qualifizierten und jüngeren Arbeitskräften ist, um so mehr muss auf das Potenzial an Langzeitarbeitslosen, auch schwer vermittelbaren, zurückgegriffen werden. Gleichwohl kann auch bei einer günstigen Beschäftigungsentwicklung nicht damit gerechnet werden, dass sich das Problem von selbst löst.

Zweifelhaft erscheint vor allem, ob die aus dem Rentenversicherungsrecht (§ 43 SGB VI) abgeleitete Definition von Erwerbsfähigkeit (Fähigkeit, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein zu können) im Rahmen des SGB II sinnvoll ist. Denn in den Kreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen fallen damit auch jene gesundheitlich stark eingeschränkten Personen, die im Sinne des SGB VI teilerwerbsgemindert sind (Restleistungsvermögen zwischen drei und sechs Stunden täglich), aber tatsächlich keinen Teilzeitarbeitsplatz finden.⁴ Die halbe Erwerbsminderungsrente (Rentenartfaktor 0,5) fällt dabei so niedrig aus, dass sich damit und ohne ergänzendes Arbeitseinkommen Hilfebedürftigkeit (im Haushaltskontext) nicht vermeiden lässt. Voraussetzung für die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung ist darüber hinaus, dass die Betroffenen die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente überhaupt

4) Gilt der Teilzeitarbeitsmarkt für bestimmte teilerwerbsgeminderte Personen als „verschlossen“, kann nach der sog. konkreten Betrachtungsweise auch eine arbeitsmarktbedingte volle Erwerbsminderungsrente bewilligt werden.

erfüllen (i. d. R. Wartezeit von 60 Monaten, drei Pflichtbeiträge in den letzten 5 Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung). Dies dürfte nur teilweise der Fall sein. Erschwerend kommt hinzu, dass seit Anfang 2011 für ALG II-Beziehende keine Pflichtbeiträge mehr zur Rentenversicherung entrichtet werden; es können danach während des Bezugs von ALG II auch keine Ansprüche auf eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung erworben werden.

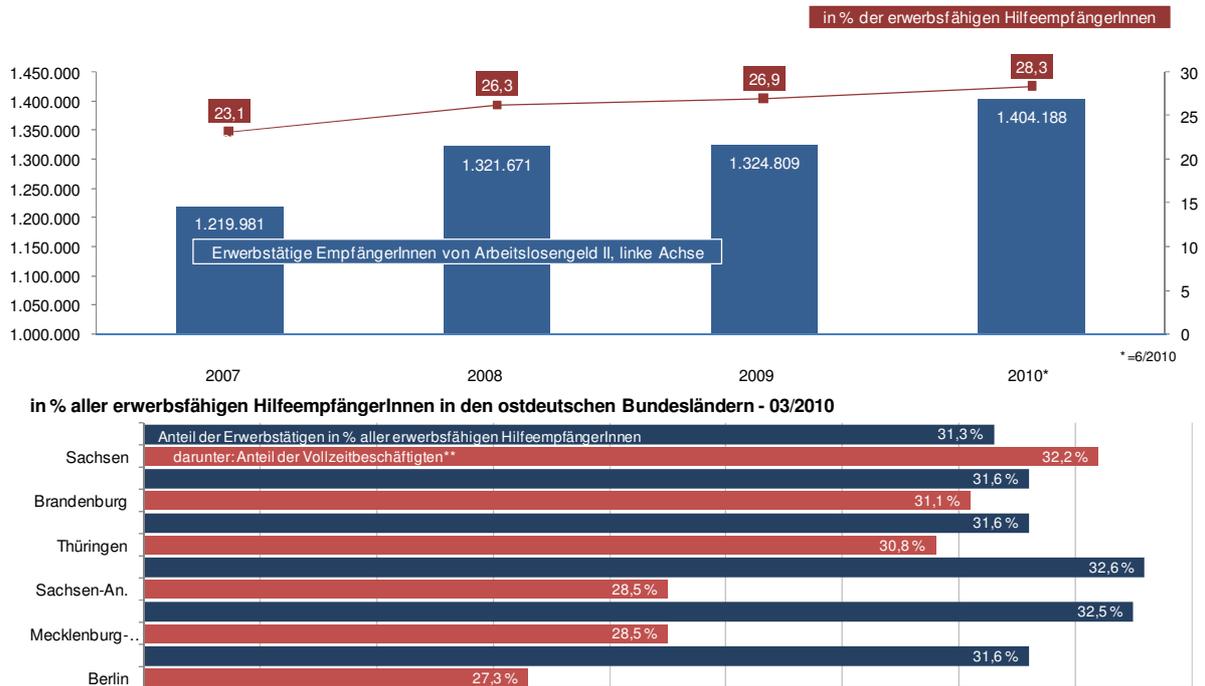
- (5) Von den Empfänger/innen des Arbeitslosengelds II ist ein wachsender Kreis erwerbstätig. Im Juni 2010 waren dies gut 1,4 Millionen Personen bzw. 28,3% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, deren Arbeitseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, abzudecken. Gegenüber 2005 zeigt sich ein Anstieg um nahezu 50% (Bundesagentur für Arbeit 2010c). Ersichtlich wird damit dreierlei: Zum ersten ist die Bereitschaft der Leistungsbeziehenden groß, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, auch wenn diese nicht existenzsichernd ist (Dietz u. a. 2009). Zum zweiten haben die Erwerbstätigenfreibeträge bei der Einkommensanrechnung zwingend zur Folge, dass bei Erwerbstätigkeit das verfügbare Einkommen immer höher liegt als bei einem Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit. Die populäre Behauptung, Arbeit lohne sich infolge der „überhöhten“ Leistungssätze des SGB II nicht, ist schlicht falsch (Engels 2009). Zum dritten hat sich das SGB II damit zu einem Instrument eines bedürftigkeitsgeprüften Kombilohnes entwickelt, mit dem mittlerweile in breitem Maße Niedriglöhne subventioniert werden. Die Kosten hierfür lagen in den letzten Jahren bei über 50 Milliarden €.

Die Aufstockungsleistungen betreffen dabei nicht nur Beschäftigte in Minijobs. Im Juni 2010 waren im Bundesdurchschnitt 45% der abhängig erwerbstätigen Hilfeempfänger/innen versicherungspflichtig beschäftigt, zu 17,9% in einer Teilzeittätigkeit und zu 27,2% in einer Vollzeittätigkeit. In den neuen Bundesländern liegen die Anteile noch deutlich höher: So betrug in Thüringen der Anteil der Vollzeitbeschäftigten 30,8%.

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Erwerbstätigenfreibeträge begünstigt allerdings die Aufnahme von Minijobs im besonderen Maße (Bruckmeier u. a. 2007), obgleich offensichtlich ist, dass gerade diese Beschäftigten nur sehr geringe Chancen haben, in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis zu wechseln und damit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

Abbildung 1:

Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II, 2007 - 2010



** in % der erwerbstätigen Hilfebedürftigen in abhängiger Tätigkeit
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010), SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche

2.2.2 Leistungsrechtliche Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung

Parallel zur Einführung des SGB sind auch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung empfindlich gekürzt worden: Der Anspruch auf Arbeitslosengeldzahlung wurde auf maximal zwölf Monate (bei Personen über 55 Jahre auf 18 Monate) verringert. Die für den ALG-Anspruch erforderliche Anwartschaftszeit von zwölf Monaten muss nunmehr innerhalb einer Rahmenfrist von zwei statt wie zuvor drei Jahren erfüllt werden. Mit Wirkung ab 2008 wurde die Begrenzung der Bezugsdauer, nicht aber der Rahmenfrist, teilweise wieder rückgängig gemacht. In Abhängigkeit von Lebensalter und Vorversicherungszeit verlängert sich die Bezugsdauer ab einem Alter von 50 Jahren auf 15 Monate, ab 55 Jahren auf 18 Monate und ab 58 Jahren auf 24 Monate. Die vor 2005 möglichen maximalen Bezugsdauern (so u. a. von bis zu 32 Monaten ab einem Alter von 57 Jahren) werden jedoch nicht wieder erreicht.

Begründet wurde die Verkürzung von Rahmenfrist und Bezugsdauer neben den fiskalischen Motiven insbesondere mit der These, das am Lohnersatzprinzip ausgerichtete und durch eingeschränkte Zumutbarkeitsanforderungen charakterisierte Arbeitslosengeld erweise sich als „beschäftigungshemmend“, da eine lange Bezugsdauer keinen ausreichenden Anreiz zur Aufnahme einer auch schlechter bezahlten Arbeit biete. Eine überzeugende empirische Bestätigung für diese Annahme existiert aller-

dings nicht (Neubauer/Bäcker 2003). Darüber hinaus ging es darüber hinaus auch um die Flankierung der Absicht, die Frühausgliederungspraxis älterer Arbeitnehmer/innen in den Unternehmen zu beenden.

Erfahrungen/Bewertung

Die Ausdünnung der Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung lässt sich in Verbindung mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende als ein Paradigmenwechsel der Arbeitsmarktpolitik bezeichnen: Für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitslosen, nämlich für fast 70%, ist von vornherein (ab Eintritt der Arbeitslosigkeit) oder aber im Anschluss an einen Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld die Grundsicherung zuständig. Die Arbeitslosenversicherung begrenzt sich damit auf den besser gestellten, anteilig aber immer kleiner werdenden Kreis der Arbeitslosen, die die Anwartschaftszeit und Rahmenfrist erfüllen und die ihre Arbeitslosigkeit zügig beenden. Das Versicherungsprinzip verliert an Bedeutung, das Fürsorge- und damit verbunden auch das Kommunalisierungsprinzip gewinnen an Gewicht (Neubauer/Bäcker 2008).

Die Auswirkungen dieses Umbruchs lassen sich nicht übersehen: Das deutsche Sozialstaatsmodell, das durch den Grundsatz des Einkommens- und Statusschutzes bis weit in die Mittelschichten der Gesellschaft hinein Akzeptanz gefunden hat, weil es – wenn auch im begrenzten Maße – für Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis soziale Sicherheit im Lebensverlauf gewährleistete und eine längerfristige Lebensplanung ermöglichte, wird schrittweise durch ein Fürsorgemodell abgelöst, das demjenigen in den marktliberalen angelsächsischen Ländern ähnelt. Für Arbeitnehmer/innen bedeutet dies, dass bei längerer Arbeitslosigkeit der Absturz auf das Existenzminimum droht: Unabhängig von der Dauer der vorherigen Beschäftigung und Beitragszahlung müssen die Betroffenen (mit Ausnahme der Älteren) bereits nach 12 Monaten erfolgloser Arbeitsplatzsuche damit rechnen, ihren erarbeiteten Lebenszuschnitt aufzugeben sowie Bedürftigkeitsprüfungen und strengen Zumutbarkeitskriterien sowie Sanktionsnormen zu unterliegen. Arbeitnehmer/innen, die nach langer vorheriger Beschäftigung und Beitragszahlung ihren Arbeitsplatz verlieren und keinen neuen finden, werden mit jenen gleichgestellt, die bereits vor Berufseintritt arbeitslos werden und überhaupt noch keine Beiträge gezahlt haben. Die befristeten Zuschläge nach dem SGB II konnten diesen Absturz etwas abmildern. Sie sind durch das Haushausbegleitgesetz 2011 ersatzlos abgeschafft worden, so dass sich zukünftig die Situation der Betroffenen als noch schlechter darstellt.

2.2.3. Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung, Wegfall der geförderten Altersteilzeit

Auch die in den zurückliegenden Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Frühausgliederungs- und Frühverrentungspraxis haben starke Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik. Allerdings sind die ersten Schritte zur Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen sowie zur Einführung versicherungstechnischer Abschläge bei einer Frühverrentung schon um die Jahrtausendwende eingeleitet worden, stehen also nicht in unmittelbarer Verbindung mit den Hartz-Reformen. Sie wurden in erster Linie mit fiskalischen Argumenten begründet: Angesichts steigender Lebenserwartung und längerer Rentenlaufzeiten seien die Belastungen in den Systemen der Alterssicherung immer schwerer zu finanzieren; durch eine Verlängerung der Beschäftigungszeit und ein späteres Renteneintrittsalter ließen sich Mehreinnahmen und Minderausgaben realisieren. Ziel ist aber auch, in Erfüllung der sogenannten Lissabon- und Stockholm-Beschlüsse der EU die Erwerbsbeteiligung im Alter von Männern wie Frauen deutlich anzuheben, um Wachstumspotenziale besser ausschöpfen und den demografisch bedingten Rückgang der nachwachsenden jüngeren Kohorten ausgleichen zu können. Zu den zentralen gesetzgeberischen Schritten zur Erreichung dieser Ziele zählen die Entscheidungen, dass

- die noch vorhandenen Möglichkeiten eines vorzeitigen Rentenbezugs nur noch mit Abschlägen in Anspruch genommen werden können. Die derzeitige Regelaltersgrenze von 65 Jahren ist dabei das Referenzalter: Wer also mit 60 Jahren eine vorzeitige Frauenaltersrente oder mit 63 Jahren eine Rente wegen Arbeitslosigkeit bezieht (bzw. beziehen will oder muss), muss über die gesamte Laufzeit mit Abschlägen von 18% bzw. 10,8% rechnen;
- auch Renten wegen teilweiser oder voller Erwerbsminderung durch einen Abschlag gemindert werden, wenn sie vor dem 63. Lebensjahr bezogen werden (um maximal 10,8%);
- die geförderte Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz über das Jahr 2009 hinaus nicht mehr verlängert worden ist;
- ab 2012 bis 2029 die Regelaltersgrenze schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben wird, betroffen sind die Geburtsjahrgänge ab 1947. Zugleich werden die vorgezogenen Altersgrenzen wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit sowie für Frauen ab 2012 entfallen – mit Wirkung für die Geburtsjahrgänge ab 1952. Bei den Altersrenten wegen Schwerbehinderung und bei den Erwerbsminderungsrenten wird die Referenzgröße für die Bemessung der Abschläge auf 65 Jahre angehoben, die Referenzgröße bei den Altersrenten für langjährig Versicherte erhöht sich auf 67 Jahre.

Erfahrungen/Bewertung

Angesichts der steigenden Lebenserwartung kann nicht ernsthaft bestritten werden, dass sich eine Politik von Frühausgliederung und Frühverrentung nicht weiterführen lässt. Wenn es gelingt, einen längeren Verbleib im Arbeitsleben und ein späteres Rentenzugangsalter zu ermöglichen, werden damit gleichermaßen arbeitsmarkt- und rentenfinanzpolitische Ziele erfüllt und bessere Bedingungen für die Bewältigung des demografischen Wandel geschaffen.

Das Problem ist jedoch, dass die Anhebung von Altersgrenzen in der Rentenversicherung keinesfalls gleichzusetzen ist mit einer tatsächlich verlängerten Berufstätigkeit. Im Kern geht es um die Frage, ob für diejenigen, die durch die Erhöhung des Regelrentenalters länger arbeiten müssen, auch ausreichend – qualitativen Mindestanforderungen entsprechende – Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Nur dann kann sich im Sinne einer notwendigen, aber längst nicht hinreichenden Bedingung die Erwartung erfüllen, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters auch tatsächlich dazu führt, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch länger auf ihrem Arbeitsplatz verbleiben bzw. die Chance haben, auch im höheren Alter – als Arbeitslose oder als Berufswiedereinsteiger/innen – einen neuen Arbeitsplatz zu erhalten. Trifft diese Annahme einer weitgehenden Identität von Renteneintritts- und Berufsaustrittsalter nicht zu, dann führt eine Anhebung der Regelaltersgrenze, die nicht von einer entsprechenden Verlängerung der Erwerbstätigkeit begleitet wird, zu gravierenden arbeitsmarktpolitischen Problemen sowie zu negativen sozialen Folgewirkungen (Bäcker u. a. 2009).

In der Tendenz entsteht eine soziale Polarisierung des Altersübergangs: Denn nur ein Teil der älteren Arbeitnehmer/innen dürfte bruchlos von ihrem Arbeitsverhältnis in den hinausgeschobenen Ruhestand wechseln und damit über die längere Zeit der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit auch höhere Rentenanwartschaften erwerben. Dabei wird es sich vornehmlich um die höher qualifizierten Beschäftigten im oberen Einkommenssegment handeln, an deren Weiterbeschäftigung die Unternehmen interessiert sind und deren Gesundheitslage eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit auch zulässt. Ein anderer Teil hingegen wird den Arbeitsplatz vorzeitig verlieren bzw. die Erwerbstätigkeit aufgeben und dem hohen Risiko unterliegen, arbeitslos zu werden und längerfristig zu bleiben. Die Daten zeigen, dass der Anteil der Älteren (55 bis unter 65 Jahre) an allen Arbeitslosen seit 2005 kontinuierlich steigt. Ende 2010 sind es 17,7%; darunter befinden sich im steigenden Maße ältere Langzeitarbeitslose im Rechtskreis SGB II.⁵ Der Verweis auf den Bezug von ALG II hat aber

5) Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist auch, dass infolge der ausgelaufenen sog. „58er Regelung“ (§ 428 SGB III) nicht mehr die Möglichkeit besteht, Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen zu beziehen und infolgedessen nunmehr auch als arbeitslos registriert werden. Auf der anderen Seite führt die Regelung des § 53a SGB II dazu, dass ALG II-Beziehende, die länger als ein

nicht nur ein Leben an der Armutsgrenze zur Folge, sondern erhöht auch das Risiko der Altersarmut, da die Rentenansprüche für diese Zeit äußerst niedrig ausfallen. Die Betroffenen werden damit gedrängt, die verbliebenen Möglichkeiten eines vorzeitigen Rentenbezugs unter Inkaufnahme von Abschlägen wahrzunehmen zu wollen bzw. zu müssen. Die Folge sind erhebliche Kürzungen bei den Renten über die gesamte Phase des Ruhestandes hinweg.

Wenig zufriedenstellend ist darüber hinaus auch die Pauschalität der Altersgrenzenanhebung. Die implizite Annahme, mit der Erhöhung der Lebenserwartung verbessere und verlängere sich gleichzeitig auch die physische und psychische Leistungsfähigkeit über alle Tätigkeitsfelder und Berufe hinweg, hält einer kritischen Prüfung nicht stand. Auch heute gibt es belastende Berufe und Tätigkeiten, bei denen körperliche und – immer wichtiger werdend – auch psychische Beeinträchtigungen bereits frühzeitig, in der Regel deutlich vor dem 65. oder gar 67. Lebensjahr eintreten (Bäcker u. a. 2009). Diese Personen werden zukünftig vermehrt auf Erwerbsminderungsrenten zurück greifen müssen, eingebunden in ein schwieriges und langwieriges Antrags- und Bewilligungsverfahren und bestraft durch Rentenabschläge.

Diese Probleme relativieren sich auch dann nicht, wenn man auf die Entwicklung der Alterserwerbstätigkeit in den letzten Jahren blickt. Zwar steigt über alle Altersjahrgänge hinweg für Männer wie für Frauen die Erwerbsbeteiligung. Insbesondere die Erwerbstätigkeit von älteren Frauen nimmt zu: Die nachrückenden Frauenjahrgänge weisen eine höhere Erwerbsbeteiligung auf und „wachsen“ in die höheren Altersgruppen hinein (Brussig 2010). Gleichwohl gibt es keinen Anlass zur Euphorie. In der Altersgruppe zwischen 60 und 65 Jahren, die ja für die Beurteilung der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre entscheidend ist, waren 2008 nur 41,6% der Männer und gerade einmal 25,1% der Frauen erwerbstätig. Diese Durchschnittszahlen verdecken darüber hinaus, dass in den rentennahen Altersgruppen 63 und 64 Jahre die „Luft dünner wird“. Männer und Frauen in diesem Lebensalter weisen nur noch eine Erwerbstätigenquote von 30,3% und 19,5% bzw. 28% und 14,5% auf (Statistisches Bundesamt 2010). Auch wäre es zu kurz gegriffen, die gegenwärtige Situation älterer Arbeitnehmer/innen allein mit der statistischen Kategorie „Erwerbstätigkeit“ beschreiben zu wollen, wird darunter doch jede Form der Erwerbsbeteiligung verstanden.

Aussagefähiger, weil entscheidend für die Einkommenshöhe und das Ausmaß der sozialen Absicherung, sind die Daten über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den oberen Altersgruppen. Analysiert man die vorliegenden Daten aus diesem Blickwinkel, ist unübersehbar, dass die Zahl und Quote von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zur Erwerbstätigkeit allgemein deutlich

Jahr ohne Beschäftigung sind und kein Arbeitsangebot erhalten haben, nicht mehr als arbeitslos registriert werden.

niedriger ausfallen (Bundesagentur für Arbeit 2010d): So sind in der Altersgruppe zwischen 60 und 65 Jahren Ende 2009 noch etwa eine Millionen Personen versicherungspflichtig beschäftigt. Dies entspricht einer Beschäftigtenquote von knapp 25%. Außerdem handelt es sich hierbei um Durchschnittswerte. In den Altersgruppen 63 und 64 Jahre, die in der Nähe der Regelaltersgrenze liegen, stürzt die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geradezu ab. Nur noch etwa 124.000 und 77.000 Arbeitnehmer/innen lassen sich zu diesen beiden Altersgruppen zählen, davon fast zu einem Drittel in Teilzeit. Die Vollzeitbeschäftigtenquote liegt bei nur 12,5% (63 Jahre) bzw. 5,7% (64 Jahre), mitgezählt sind dabei auch die Beschäftigten in der Passivphase nach dem Blockmodell der Altersteilzeit.

Unsere Schlussfolgerung lautet, dass Arbeitsmarkt- wie Rentenpolitik nicht einfach darauf vertrauen können, dass sich in Zukunft die Berufsaustrittsgrenze gleichsam automatisch an die Regelaltersgrenze anpasst. Zwar hat sich die Bereitschaft der Unternehmen sichtbar erhöht, über 55-Jährige weiter zu beschäftigen. Dies gilt aber nicht für Beschäftigte in den rentennahen Jahrgängen und erst recht nicht für die Bereitschaft, ältere Arbeitslose aus der Arbeitslosigkeit heraus einzustellen (Brussig 2009).

2.2.4. Deregulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung

Die in den Jahren vorgenommenen Maßnahmen zur Deregulierung von atypischer Beschäftigung werden in der öffentlichen Diskussion zwar oft unter der Rubrik „Hartz-Gesetze“ gefasst. Tatsächlich waren die Vorschläge der Hartz-Kommission in diesem Bereich allerdings wesentlich weniger umfassend als in der späteren tatsächlichen gesetzlichen Umsetzung. So bezogen sich die Empfehlungen im Bereich der Minijobs ausschließlich auf Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten⁶ und zielten vor allem darauf ab, in diesem Bereich Schwarzarbeit zurückzudrängen und mehr legale Beschäftigung zu schaffen. Bezogen auf die Leiharbeit konzentrierten sich die Vorschläge der Kommission vor allem auf die Personal-Service-Agenturen als „Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit“ (Hartz-Kommission 2002: 148). Allerdings legte die Kommission nahe, dass dieser Ansatz nur effektiv funktionieren könne, wenn Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufgehoben würden. Ein Verweis auf die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung findet sich im Kommissionsbericht nur in Form eines kleinen Einschubs, der mit den Worten „wie Zeitarbeitsfirmen auch“ die auf die PSA bezogene Feststellung, dass Beschränkungen aufzuheben seien, auf die Gesamtbranche erweitert.

6) Im Bericht der Kommission heißt es hierzu: „Bei positiven Arbeitsmarktwirkungen kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Ausweitung auf andere Tätigkeitsgruppen in Erwägung gezogen werden.“ (Hartz-Kommission 2002: 170)

Die Hartz-Kommission hat sich in ihren Zielsetzungen und Vorschlägen nicht ausdrücklich für eine Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung ausgesprochen (anders als etwa die sogenannte „Wissenschaftlergruppe Benchmarking“ im Rahmen des Bündnis für Arbeit einige Jahre zuvor – vgl. Fels u. a. 1999 – sowie diverse weitere), aber an vielen Stellen ihres Berichtes ist zumindest zwischen den Zeilen zu lesen, dass dies als eine wichtige Strategie für mehr Beschäftigung angesehen wird. So heißt es z. B. auf S. 41 des Kommissionsberichtes: „Private Dienstleistungen werden in größerem Umfang und legaler Form jedoch nur nachgefragt, wenn die Kosten in einem verträglichen Verhältnis zu dem verfügbaren Einkommen stehen. Dies ist heute oftmals nicht der Fall.“ An anderer Stelle wird im Kontext der Minijobs eine stufenweise Reduzierung der Sozialabgaben im Einkommensbereich zwischen 501 und 1.000 € angesprochen, „um Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor zu fördern“ (Hartz-Kommission 2002: 170).

2.2.4.1 Mini- und Midijobs

Die Hartz-Kommission hatte empfohlen, die Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigungen in Privathaushalten auf 500 € pro Monat anzuheben, den Beitragseinzug für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu vereinfachen und eine steuerliche Förderung von Dienstleistungen in Privathaushalten einzuführen. Tatsächlich wurde die geringfügige Beschäftigung durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ jedoch insgesamt neu gestaltet. Zentrale Veränderungen betrafen die Erhöhung der Einkommensgrenze von zuvor 325 € auf 400 € brutto pro Monat und die ersatzlose Aufhebung der vorherigen Arbeitszeitgrenze von 15 Stunden pro Woche. Außerdem wurde die erst 1999 eingeführte Steuer- und Abgabepflicht für Minijobs, die als Nebenjobs ausgeübt werden, wieder abgeschafft.⁷ Eingeführt wurde außerdem eine Gleitzone für den Einkommensbereich zwischen 400,01 € und 800 €, in der die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung schrittweise von 4% auf den normalen Satz von ca. 21% steigen („Midijobs“). In diesen Punkten folgte die Neuregelung weitgehend dem Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz), das die CDU/CSU-Fraktion im November 2002 in den Bundestag eingebracht hatte (Deutscher Bundestag 2002).⁸

Um legale Arbeit in Privathaushalten stärker zu fördern, wurden außerdem – den Vorschlägen der Hartz-Kommission folgend – für diesen Bereich einige Sonderregelungen eingeführt. Zum einen müssen Privathaushalte als Arbeitgeber eine verringerte Pauschalabgabe für Minijobs leisten (12% statt zunächst 25%, jetzt 30% in allen anderen Branchen). Zum anderen wurde die steuerliche Abzugsfähigkeit eines Teils

7) Bei einem Minijob als Nebenjob gilt dies für *ein* solches Beschäftigungsverhältnis.

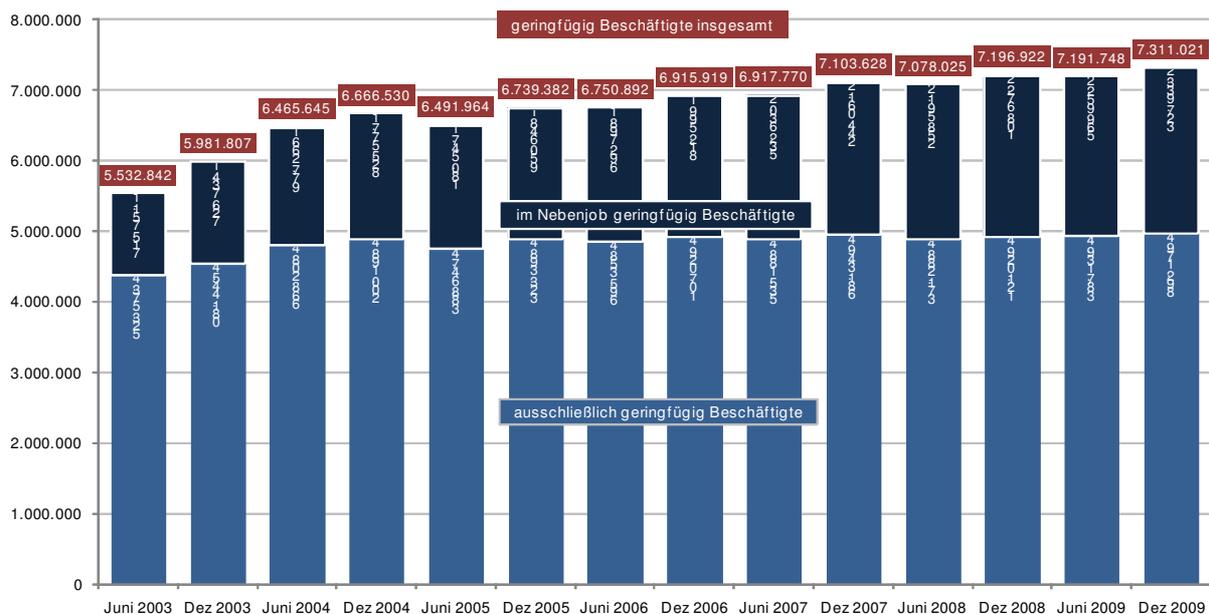
8) Hierin war allerdings vorgesehen, bei Arbeitgebern statt einer pauschalen Beitragszahlung an die Sozialversicherung eine Pauschalsteuer in Höhe von 20 % zu erheben.

der Kosten für angemeldete Arbeitsverhältnisse (Minijobs und regulär sozialversicherungspflichtige Stellen) sowie auch für die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen, die von Ich-AG's oder Dienstleistungsagenturen in privaten Haushalten erbracht werden, eingeführt bzw. erweitert.

Erfahrungen/Bewertung

In der Folge der gesetzlichen Änderungen ist die Zahl der Minijobs erheblich gestiegen – von gut 5,5 Millionen Ende März 2003 auf über 7,3 Millionen Ende 2009 (Bundesagentur für Arbeit 2010e). Der größte Teil der Zunahme entfiel dabei auf Minijobs als Nebenbeschäftigungen – ihre Zahl hat sich zwischen März 2003 und Ende 2009 von knapp 1,16 auf gut 2,3 Millionen verdoppelt.

Abbildung 2:
Beschäftigte in Minijobs 2003 - 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik

In manchen Branchen war die Zunahme der Minijobs noch erheblich ausgeprägter: Im Hotel- und Gastgewerbe hat sich die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zwischen 2000 und Ende 2008 insgesamt fast verdoppelt und die Steigerungsrate bei den Nebenjobs lag sogar bei 474%. Fast jeder zweite Arbeitsplatz in der Gastronomie ist inzwischen ein Minijob. Eine ähnliche Relation gibt es auch in der Gebäudereinigung.

Eine aktuelle Auswertung der Hans-Böckler-Stiftung auf Basis der Datenbank „Atypische Beschäftigung“ (Herzog-Stein 2010) zeigt, dass inzwischen mehr als jedes fünf-

te Arbeitsverhältnis ein Minijobs ist (20,6%). Deutliche Unterschiede sind im Ost-West-Vergleich erkennbar. In den ostdeutschen Bundesländern liegt der Anteil der Minijobs mit durchgängig unter 15% deutlich niedriger als in Westdeutschland. In Thüringen sind 14,5% der Jobs geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Bei den Frauen liegt der Anteil der Minijobs bezogen auf Deutschland insgesamt bei 26,6% (Männer 14,7%). In einigen westdeutschen Landkreisen im ländlichen Raum ist sogar fast jedes zweite Arbeitsverhältnis von Frauen ein Minijob (z. B. Landkreis Trier-Saarburg: 42,2%).

Die Einführung der sogenannten Gleitzone im Einkommensbereich oberhalb der Minijobs bis zu 800 € zielte darauf ab, Übergänge aus geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu fördern, die zuvor aufgrund der hohen Abgabenlast beim Übergang unattraktiv waren. Ende 2009 gab es knapp 1,3 Millionen Midijobs, was 4,7% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entsprach. Von diesen betrafen nach Angaben der BA aber nur 57,9% die „Gleitzone“, während die übrigen als „Mischfälle“ bezeichnet werden. Hierbei handelt es sich um Arbeitsverhältnisse, bei denen das Arbeitsentgelt im Jahresverlauf teilweise über der Gleitzonengrenze lag. Insgesamt ist schwierig zu beurteilen, ob diese Arbeitsverhältnisse ursächlich mit der Neuregelung zu tun haben oder aber durch kurze Arbeitszeiten bzw. niedrige Entlohnung zustande gekommen sind. Für die Annahme, dass geringe Stundenlöhne hierbei eine wichtige Rolle spielen, spricht, dass Ende 2009 nicht weniger als 37,6% der Midijobs Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse waren, deren Stundenlohn (brutto) rechnerisch bei unter 5 € liegt. In Ostdeutschland betrifft dies sogar 44,8% der Midijobs (Bundesagentur für Arbeit 2010e).

Für den Bereich der Privathaushalte, auf den sich die Vorschläge der Hartz-Kommission ursprünglich konzentriert hatten, fällt die Bilanz etwas positiver aus. Durch die deutlich geringeren Abgaben, die erleichterte Anmeldung und Abwicklung von Minijobs über das Haushaltsscheck-Verfahren und die steuerliche Abzugsfähigkeit eines Teils der Kosten ist die Zahl der gemeldeten Minijobs in Privathaushalten von unter 30.000 Anfang 2003 bis März 2010 auf über 200.000 gestiegen. Im Vergleich zu den etwa 4 Millionen Haushalten, die im SOEP in den letzten Jahren angegeben haben, regelmäßig oder gelegentlich eine Haushaltshilfe zu haben, ist dies allerdings mit etwa 5% nach wie vor nur ein sehr kleiner Anteil.

Ein wichtiges Problem besteht bei den Minijobs darin, dass das im Teilzeit- und Befristungsgesetz enthaltene Diskriminierungsverbot für geringfügig Beschäftigte in der Praxis vielfach unterlaufen wird, ohne dass dies Sanktionen nach sich zieht. Dies gilt insbesondere für die Löhne, die oftmals deutlich niedriger liegen als für vergleichbare andere Beschäftigte, aber auch für sonstige Arbeitnehmerrechte, die geringfügig Beschäftigten häufig vorenthalten werden. Die Beschäftigten wissen vielfach nicht, wel-

che Ansprüche sie haben, oder sie trauen sich nicht, diese einzufordern. Eine qualitative Studie im sächsischen Einzelhandel hat gezeigt, dass geringfügig Beschäftigte zum Teil nur die Hälfte des Tariflohns bekommen. Sie erhalten üblicherweise kein Urlaubsgeld oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, sind kaum in Weiterbildung einbezogen und arbeiten im Wesentlichen auf Abruf bzw. werden nach kurzen Arbeitseinsätzen vorzeitig auch wieder nach Hause geschickt (Benkhoff/Hermet 2008). Zwar haben diese Benachteiligungen nicht erst mit der Neuregelung der Minijobs im Jahr 2003 begonnen, aber vor allem die Bezahlung sehr geringer Stundenlöhne scheint durch die Aufhebung der Arbeitszeitgrenze von zuvor 15 Wochenstunden begünstigt worden zu sein.

Umstritten ist bezogen auf die Neuregelungen der geringfügigen Beschäftigung, ob die Zunahme dieser Beschäftigungsformen zu einem Aufbau von zusätzlicher Beschäftigung geführt hat. Obwohl die Zahl der Minijobs nach der Reform im Jahr 2003 deutlich zugenommen hat, ist offen, ob dies tatsächlich zusätzliche Beschäftigung ist. Die Evaluationsstudie (Modul 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“) weist darauf hin, dass zumindest teilweise reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert worden ist (RWI/ISG 2006). Auch die erhoffte Brückenfunktion funktioniert nur selten, wie auch das BMAS konstatiert: „Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings für Arbeitslose nicht als Brücke in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: V).

Minijobs wirken durch die hohen marginalen Belastungen sowohl für Beschäftigte als für Unternehmen eher als Niedriglohnfalle denn als Brücke. Beschäftigte – vor allem „hinzuverdienende“ Ehefrauen – haben hohe marginale Entzugsraten dann, wenn sie in der Steuerklasse V eingestuft sind und mit dem Übergang in die Gleitzone neben den Sozialversicherungsbeiträgen durch hohe Steuerabzüge belastet sind. In diesem Fall wird ein Nettoeinkommen von 400 € erst wieder erreicht, wenn mehr als 540 € verdient werden. Die hohen marginalen Kosten von Unternehmen ergeben sich vor allem dadurch, dass die (unrechtmäßigen) Einsparungen bei Tariflöhnen, Urlaub sowie Krankheit und Feiertagen entfallen, wenn statt Minijobber/innen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eingestellt werden.

2.2.4.2 Leiharbeit

Die gesetzlichen Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz folgten im Wesentlichen den langjährigen Forderungen der Branche nach rechtlichen Lockerungen. Abgeschafft wurden das Wiedereinstellungs- und Synchronisationsverbot⁹ sowie die zeitliche Begrenzung von Verleiheinsätzen im selben Entleihbetrieb, die bis 1982 drei und zuletzt 24 Monate umfasst hatte. Als eine Art Kompensation für diese Lockerungen wurden die Grundsätze des „Equal Pay“ und „Equal Treatment“ für Leiharbeitskräfte gesetzlich verankert. Allerdings räumt das Gesetz die Möglichkeit ein, durch Anwendung von für die Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Tarifverträgen vom Gleichbehandlungsgrundsatz abzuweichen. Diese Ausnahmeklausel hat dazu geführt, dass im Jahr 2003 mehrere Tarifverträge für die Branche abgeschlossen wurden und Leiharbeitskräfte in der Praxis i.d.R. in Anlehnung an eine dieser Tarifvereinbarungen entlohnt werden.

Die DGB-Gewerkschaften stimmten dieser Regelung in der Annahme zu, dass sie in der Lage wären, angemessene Tariflöhne auszuhandeln. Nachdem eine Christliche Gewerkschaft und ein kleiner Arbeitgeberverband rasch einen ersten Tarifvertrag mit sehr niedrigen Löhnen abgeschlossen hatten, waren die Chancen der DGB-Gewerkschaften, mit den Arbeitgeberverbänden BZA und iGZ Tariflöhne zu vereinbaren, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz eher entsprochen hätten, jedoch gering. Entsprechend lagen die Einstiegsgehälter auch in den mit den DGB-Gewerkschaften verhandelten Tarifverträgen auf einem sehr niedrigen Niveau (wenn auch über dem Niveau der „Christen-Tarifverträge“). Erst im Jahr 2010 wurde eine Annäherung der Tariflöhne in den verschiedenen Tarifverträgen für die Leiharbeitsbranche erreicht. Mit aktuellen tariflichen Einstiegsgehältern von 7,60 € pro Stunde in Westdeutschland und 6,65 € in Ostdeutschland liegen sie aber nach wie vor deutlich unter den tariflichen Gehältern in Branchen des Produzierenden Gewerbes, die Leiharbeit besonders stark nutzen.

Erfahrungen/Bewertung

Leiharbeit hat sich in den vergangenen Jahren besonders dynamisch entwickelt. Vor der Krise wurde mit 823.101 Zeitarbeitskräften im Juli 2008 bundesweit der bisherige Höchststand erreicht. Dies waren weit mehr als doppelt so viele wie noch Mitte 2003 (327.331) (Bundesagentur für Arbeit 2009). Gemessen am Anteil der Leiharbeitskräfte an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt wies Thüringen im Jahr 2008 im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt (2,5%) mit 3,5% eine besonders hohe Leiharbeitsquote auf. Nur in Bremen lag diese Quote noch etwas

9) Das Synchronisationsverbot besagte, dass ein Arbeitsvertrag mit einem Leiharbeitsunternehmen nicht auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristet werden durfte.

höher (3,7%), während Schleswig-Holstein und Brandenburg mit nur 1,7% am unteren Ende des Bundesländervergleichs lagen (Herzog-Stein 2009).¹⁰

Im Zuge der Wirtschaftskrise sind viele Leiharbeitskräfte entlassen bzw. befristete Arbeitsverträge in der Leiharbeitsbranche nicht verlängert worden, so dass sich ihre Zahl innerhalb weniger Monate auf 580.092 im April 2009 reduziert hatte. Im November 2009 lag die Zahl dann bereits wieder bei 672.152. Angaben der BA für 2010 sind noch nicht veröffentlicht, aber Informationen aus der Zeitarbeitsbranche zufolge hat die betriebliche Nachfrage nach Leiharbeit in den letzten Monaten bereits wieder deutlich angezogen. Nach dem IW-Zeitarbeitsindex lag die Zahl der Leiharbeitskräfte im Oktober 2010 bereits bei über 900.000 (BZA/IW 2010) – und damit sogar deutlich über dem Niveau des bisherigen Höchststandes vor der Krise. Im Vergleich zum Vorjahresmonat lag der Zuwachs der Zahl der Leiharbeitskräfte in Thüringen mit +43,6% hinter Baden-Württemberg am zweihöchsten. Bundesweit stammt derzeit überdies mehr als jede dritte offene Stelle, die der BA gemeldet ist, aus der Leiharbeit und es wird davon ausgegangen, dass sich die Nutzung weiter intensivieren wird.

Die zentralen Folgen der Deregulierung der Leiharbeit lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Die fast flächendeckende Tarifierung der Branche hat nicht zur Angleichung der Löhne von Leiharbeitskräften und Stammbeschäftigten geführt, sondern evtl. sogar eher zu noch größeren Abständen – jedenfalls in gewerblichen Branchen mit einem überdurchschnittlichen Lohnniveau. Das Statistische Bundesamt (2009a) hat die durchschnittlichen Stundenlöhne von Normalarbeitnehmer/innen und atypisch Beschäftigten im Jahr 2006 ermittelt. Während Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen (hier definiert als unbefristete Vollzeittätigkeit außerhalb der Leiharbeit) im Durchschnitt 18,04 € brutto pro Stunde verdienten, lag der durchschnittliche Stundenlohn von Leiharbeitskräften mit 9,71 € um fast die Hälfte niedriger. Mehr als zwei Drittel (67,2%) der Leiharbeitskräfte bundesweit sind von Niedriglöhnen betroffen; bei Frauen und in Ostdeutschland sind es sogar jeweils mehr als drei Viertel (Statistisches Bundesamt 2009a: 18). Das geringe Lohnniveau in der Leiharbeit führt offenbar nicht selten auch dazu, dass ergänzende Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch genommen werden müssen: Hiervon sind nach vorliegenden Informationen etwa 12% aller Leiharbeitskräfte in Deutschland betroffen, was im Vergleich zum Durchschnitt fünfmal höher liegt. Die Kosten für solche aufstockenden Leistungen an Leiharbeitskräfte lagen zwischen Juni 2008 und Mai 2009 bei 531 Millionen €.

10) Unter den zehn Städten und Landkreisen mit den höchsten Anteilen von Leiharbeitskräften an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bundesweit finden sich mit Gera (8,8%) und Eisenach (8,3%) zwei Städte in Thüringen auf den Plätzen 4 und 6 (Herzog-Stein 2009: 6).

- Die Aufhebung der Höchstüberlassungsdauer in einem Entleihbetrieb hat Praktiken begünstigt, die Leiharbeit zum Unterlaufen von tariflichen Standards nutzen. Zum einen wird Leiharbeit inzwischen zunehmend strategisch (und oft dauerhaft) eingesetzt und zum anderen sind nicht wenige Betriebe dazu übergegangen, betriebsinterne Verleiheinheiten zu gründen, um Personalkosten zu senken. Verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit wird diesen Tendenzen erst seit Ende 2009 gewidmet, nachdem Schlecker dies in großem Stil zur Verringerung von Lohnstandards nutzen wollte. Ähnliche Tendenzen finden sich aber auch in vielen anderen Bereichen – darunter auch im Gesundheitswesen (z. B. Klinikum Essen) und bei den Wohlfahrtsverbänden. Nach Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung 2007 verfügten damals bereits 7,1% der Betriebe, die Leiharbeit nutzen, über eine solche „eigene Verleihfirma“. Überdurchschnittlich hoch war die Verbreitung dieser Praxis vor allem in den Bereichen Kredit/Versicherungen (9,3%) und Sonstige Dienstleistungen (12,9%) (Seifert/Brehmer 2008: 338) – und damit in Branchen, in denen Leiharbeit ansonsten eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.
- Auch die Brückenfunktion der Leiharbeit in reguläre Beschäftigung hat sich als weitaus geringer erwiesen, als von der Hartz-Kommission und der Bundesregierung erhofft. Bezogen auf die damals eingeführten Personal-Service-Agenturen wurden sogar Übergänge von 50% und mehr erwartet. Tatsächlich wird die Chance von Leiharbeitskräften, von einem Entleihbetrieb übernommen zu werden, vom IAB aber nur auf ca. 7% beziffert. Und auch bezogen auf den Brückeneffekt – also die Frage, inwieweit es Leiharbeitskräften gelingt, nach Ausscheiden aus der Leiharbeit in eine reguläre Beschäftigung zu kommen – sind die Ergebnisse ernüchternd. Crimmann u.a. (2009: 131) stellen hierzu fest, „dass Leiharbeit weniger als Brücke in reguläre Beschäftigung dient, sondern eher der Start für eine dauerhafte ‚Zeitarbeitskarriere‘ ist. Zwei Drittel der Personen, die 2004 ein Leiharbeitsverhältnis eingingen, schafften in den beiden darauffolgenden Jahren nicht den Sprung in nachhaltige Beschäftigung, sondern fassen lediglich Fuß in der Arbeitnehmerüberlassung. Mit 80 Prozent verbleibt sogar der Großteil derjenigen, die bereits einmal in der Arbeitnehmerüberlassung tätig waren, in dieser Branche.“ Diese Entwicklung überrascht nicht, da die Anreize für Entleihunternehmen, Leiharbeitskräfte zu übernehmen, durch die Aufhebung der Höchstdauer des Verleihs und die vergleichsweise niedrigeren Löhne deutlich gesunken sind.

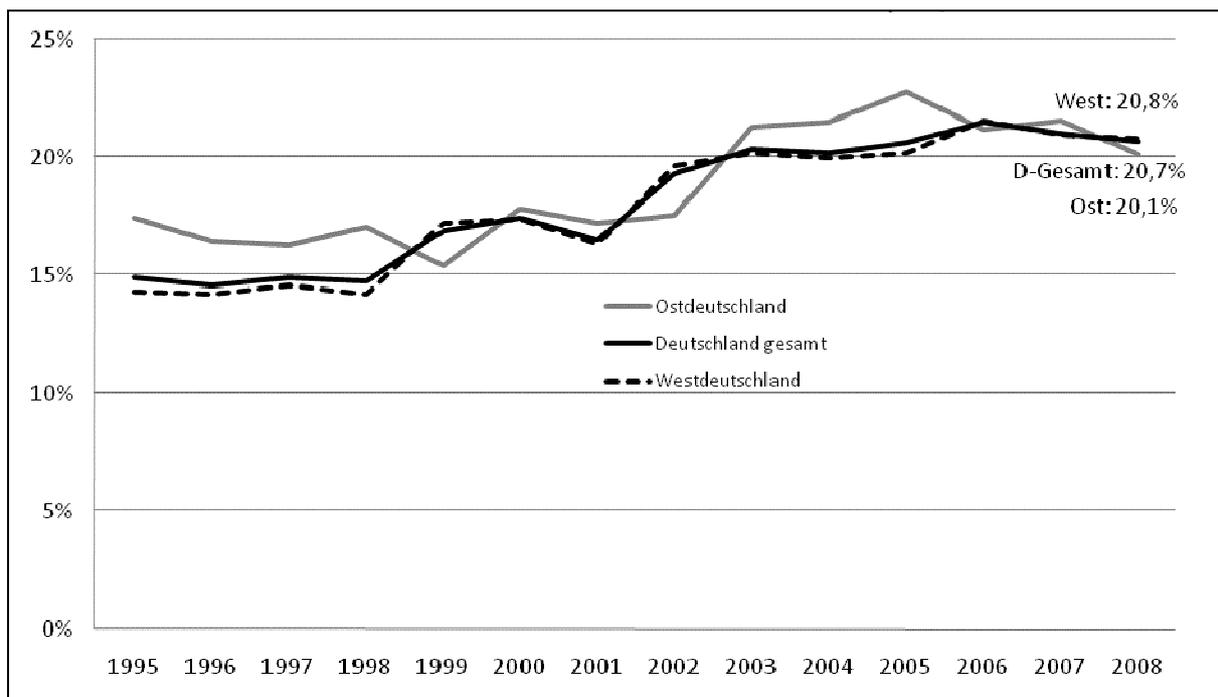
2.2.4.3 Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung

Die Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland hat bereits in den 1990er Jahren begonnen, aber es spricht einiges dafür, dass die Arbeitsmarktreformen diesen Trend weiter verstärkt und beschleunigt haben. So ist zum einen vor al-

lem zwischen 2003 und 2006 ein besonders deutlicher Anstieg des Niedriglohnanteils zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1). Zum anderen ist bemerkenswert, dass selbst in den Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs zwischen 2004 und 2008 weder die Niedriglohnschwellen noch die durchschnittlichen Löhne der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland gestiegen sind. Im Gegenteil: Die Niedriglohnschwellen haben sich in diesem Zeitraum kaum verändert und die durchschnittlichen Löhne im Niedriglohnsektor lagen 2008 in West- und Ostdeutschland nominal noch unter dem Wert von 2004. Inflationbereinigt lagen die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor 2008 in beiden Landesteilen sogar deutlich niedriger (um rund 0,40 €) als noch 1995 (Kalina/Weinkopf 2010).

Abbildung 3:

Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter abhängig Beschäftigten – differenzierte Niedriglohnschwellen für Ost- und Westdeutschland (inklusive Teilzeit und Minijobs, in %)



Quelle: Kalina/Weinkopf 2010 (SOEP 2008, IAQ-Berechnungen).

Während in den meisten EU-Ländern gesetzliche Mindestlöhne der Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten Grenzen setzen, ist dies in Deutschland (abgesehen von den wenigen Branchen, in denen branchenbezogene Mindestlöhne gelten) bislang nicht der Fall. Daher können hierzulande Niedrigstlöhne auch weit unterhalb der Niedriglohnschwellen gezahlt werden, die in vielen anderen Ländern unzulässig sind, weil es durch gesetzliche Mindestlöhne verbindliche Lohnuntergrenzen gibt, die legal nicht unterschritten werden dürfen.

Dies verdeutlicht auch eine Auswertung der Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich nach Stundenlohnstufen (Tabelle **Tabelle 1**), die sich auf Haupt- und Nebenbeschäftigte (einschließlich Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen) bezieht. Mehr als 5% der Beschäftigten (immerhin gut 1,8 Millionen) verdienten im Jahr 2008 weniger als 5 € brutto pro Stunde und mehr als 3,3 Millionen weniger als 6 €. Dies entspricht fast 10% aller Beschäftigten. Für weniger als 8,50 € arbeiteten 2008 bundesweit fast 7,9 Millionen Beschäftigte (23%). Eine weitere Auswertung, die sich nur auf die Hauptbeschäftigten bezieht, hat deutlich gemacht, dass mehr als jede/r dritte Beschäftigte (35%) in Ostdeutschland für einen Stundenlohn von weniger als 8,50 € brutto arbeiten, während der Anteil in Westdeutschland bei 15% liegt (Kalina/Weinkopf 2010: 8).

Tabelle 1:

Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich, Deutschland 2008 (abhängig Beschäftigte, inkl. Teilzeit und Minijobs)

Stundenlohn	Absolut	Anteil
unter 5 €	1.817.227	5,3%
unter 6 €	3.312.401	9,7%
unter 7 €	4.859.434	14,2%
unter 8 €	6.714.846	19,6%
unter 8,50 €	7.865.209	23,0%
8,50 € und mehr	25.889.439	81,6%

Quelle: Kalina/Weinkopf 2010 (SOEP 2008, IAQ-Berechnungen).

Die weit verbreitete Behauptung, dass vor allem gering Qualifizierte von einer Ausweitung des Niedriglohnsektors profitieren, hat sich als unzutreffend erwiesen: Der Anteil der gering Qualifizierten im Niedriglohnsektor ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2008 hatten fast 80% der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss. Die deutliche Ausweitung des Niedriglohnsektors hat demnach gering Qualifizierten nicht geholfen, sondern vor allem die Verdienstchancen von gut Qualifizierten deutlich verschlechtert.

Das ist eine Verschwendung von Qualifikationen und Kompetenzen, die Deutschland sich in Zeiten eines zunehmenden Fachkräftebedarfs immer weniger leisten kann. Eine Anhebung der unteren Löhne in Deutschland könnte nicht nur die Einnahmen bei der Lohnsteuer und in der Sozialversicherung deutlich erhöhen, sondern auch dazu beitragen, die enormen Kosten für aufstockende Leistungen (also Arbeitslosengeld II, das ergänzend zu eigenem Erwerbseinkommen bezahlt wird), deutlich zu reduzieren. Diese Kosten beliefen sich nach Angaben der Bundesregierung im Jahr

2009 auf knapp 11 Milliarden € (Deutscher Bundestag 2010) und eine Studie des IAB hat deutlich gemacht, dass hierbei niedrige Löhne eine wichtige Rolle spielen: Knapp 30% der westdeutschen und knapp 40% der ostdeutschen Aufstocker/innen verdienten weniger als 5 € brutto pro Stunde. Weniger als 7,50 € pro Stunde erhielten sogar knapp 58% der westdeutschen und deutlich mehr als drei Viertel der ostdeutschen erwerbstätigen Hilfebedürftigen. Die durchschnittlichen Stundenlöhne der Aufstocker/innen lagen bei etwa 7 € in West- bzw. 6 € in Ostdeutschland (Deutschland gesamt: 6,60 € – jeweils brutto) (Dietz u. a. 2009: 3).

2.2.5 Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Im Zuge der vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente neu eingeführt und bei zahlreichen anderen Maßnahmen die Rahmenbedingungen und Förderregelungen verändert. Auch in der Folge wurden zahlreiche weitere Veränderungen vorgenommen – u. a. im Rahmen des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das überwiegend seit Anfang 2009 in Kraft getreten ist. Manche der neuen Instrumente sind zwischenzeitlich auch bereits wieder abgeschafft worden. Im Folgenden wird kein Überblick zu allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gegeben, sondern vor allem auf neu eingeführte Instrumente – insbesondere die sogenannte „Ich-AG“ und die Personal-Service-Agenturen – sowie auf die Weiterbildungsmaßnahmen (einschließlich Bildungsgutscheine) eingegangen.

Mit der „Ich-AG“ bzw. dem „Existenzgründungszuschuss“, wie das Förderinstrument im SGB III bezeichnet wurde, sollten insbesondere „kleine“ Existenzgründungen im eher gering qualifizierten Bereich zusätzlich zu der bereits bestehenden Fördermöglichkeit durch das Überbrückungsgeld gefördert werden. Diese Förderung, auf die ein Rechtsanspruch bestand, stieß auf sehr großes Interesse. Zwischen Anfang 2003 und Mitte 2006 wurden mit dem Existenzgründungszuschuss mehr als 400.000 vormals Arbeitslose bei der Gründung eines Unternehmens gefördert. Die Evaluation hat gezeigt, dass damit insbesondere auch Zielgruppen erreicht wurden, die im Gründungsgeschehen zuvor unterrepräsentiert waren. Vor allem der Frauenanteil war hier deutlich höher, was damit zusammenhängen dürfte, dass auch die Förderung von Existenzgründungen in Teilzeit möglich war (Caliendo u. a. 2009). Trotz der hohen Inanspruchnahme des Existenzgründungszuschusses oder vielleicht auch gerade deswegen (Missbrauchsverdacht und hohe Kosten)¹¹ ist die Förderung seit August 2006 zusammen mit dem Überbrückungsgeld abgeschafft und durch den Gründungszuschuss ersetzt worden. Diese Entscheidung wurde vielfach kritisiert. So

11) Dies bezieht sich vor allem auf Arbeitslose, die beim Übergang zum SGB II aufgrund des Haushaltseinkommens keinen Anspruch mehr auf die vorherige Arbeitslosenhilfe hatten und durch Gründung einer Ich-AG den Anspruch auf materielle Leistungen verlängern konnten (vgl. z.B. CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2006).

sprechen z.B. die an der Evaluation Beteiligten bezogen auf Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld von einer „Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende“ (Caliendo u.a. 2009) und verweisen auf überdurchschnittlich hohe Integrationswirkungen: Zwischen 57 und 63% der mit dem Existenzgründungszuschuss geförderten Gründer/innen waren fünf Jahre nach Beginn der Förderung noch selbständig tätig und weitere 16,5 bis 21% waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Seit Einführung des SGB II hatten ALG II-Beziehende keinen Zugang zur Förderung als Ich-AG mehr; diese stand nur im SGB III noch bis Mitte 2006 zur Verfügung. Im SGB II können Existenzgründungen durch das sogenannte „Einstiegsgeld“ gefördert werden. Allerdings handelt es sich hierbei um eine Ermessensleistung, die zudem offenbar eher selten genutzt wird: Im Jahr 2009 gab es insgesamt nur 19.942 Zugänge und damit 21,7% weniger als noch 2008.

Ein weiteres Herzstück der Vorschläge der Hartz-Kommission waren die *Personal-Service-Agenturen* (PSA), von denen sowohl von der Kommission selbst auch von der damaligen Bundesregierung wahre Wunderwirkungen beim Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet wurden. Der Ansatz hat sich allerdings als wenig erfolgreich erwiesen. Zwar wurde zunächst in jedem Agenturbezirk bis Sommer 2003 mindestens eine PSA errichtet (die Vergabe erfolgte über ein wettbewerbliches Vergabeverfahren), aber die angestrebten Teilnehmerzahlen – 1% der Arbeitslosen bzw. der von der BA für Ende 2003 vorgesehene Bestand von 50.000 Teilnehmer/innen – wurden nicht annähernd erreicht. Ende 2003 gab es 27.000 Teilnehmer/innen und im Verlauf des Jahres 2004 konnte dieses Niveau in etwa gehalten werden (Hess u. a. 2006: 13f). Auch die Eingliederungseffekte blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem erwies sich das Instrument nach Einschätzung an der Evaluation Beteiligten als vergleichsweise teuer: „Der Einsatz in einer PSA verlängert im Vergleich zur Kontrollgruppe den Übergang in eine reguläre Beschäftigung um fast einen Monat; gleichzeitig liegen die monatlichen Maßnahmekosten in den Jahren 2003 und 2004 deutlich über den ansonsten entstandenen Transferleistungen. So wie die PSA bis Mitte 2005 aufgestellt waren, sind sie weder effektiv noch effizient.“ (Hess u. a. 2006: 29)

Nachdem es bereits im Februar 2004 anlässlich des Konkurses des größten Betreibers von PSA (Maatwerk) Unruhe gegeben hatte, wurde die PSA-Förderung deutlich zurückgefahren. Seit Januar 2006 stand es den Arbeitsagenturen frei, ob sie PSA fördern, und mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden die Personal-Service-Agenturen Anfang 2009 abgeschafft.

Ein drittes Instrument, das allerdings nicht explizit von der Hartz-Kommission ange-regt worden war, sind die in Abschnitt 2.1 bereits angesprochenen *Arbeitsgelegenheiten*, die zuvor vor allem im kommunalen Bereich bereits genutzt worden waren, und deutlich ausgebaut worden sind. Im SGB II sind sie zur quantitativ bedeutsams-

ten Maßnahme geworden, obwohl sie der priorisierten vorrangigen Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt nicht entsprechen. Ihre starke Nutzung ist aber wohl auch ein Ausdruck dafür, dass sich der Arbeitsmarkt als weniger aufnahmefähig erwiesen hat, als ursprünglich erhofft. Um die Aktivierung nicht ins Leere laufen zu lassen, braucht man zeitweilige Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt auch für diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen als eher „arbeitsmarktfern“ anzusehen sind. Im Vergleich zu Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen handelt es sich hierbei nicht um Arbeitsverhältnisse und mit Ausnahme der „Entgeltvariante“, die aber in der Praxis nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt, wird nur eine eher symbolische „Mehraufwandsentschädigung“ gezahlt, die diesem Instrument den Namen „1-€-Job“ eingebracht hat. Dem Jahresbericht der BA zufolge waren im Jahresdurchschnitt 2009 321.639 Personen in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt, davon 86,7% in der Mehraufwandsvariante. Die Gesamtzahl der Zugänge bzw. Bewilligungen in Arbeitsgelegenheiten lag mit 806.212 noch deutlich höher (darunter 88,4% mit Mehraufwandsentschädigung) (Bundesagentur für Arbeit 2010b: 66).

Bei der *Förderung der beruflichen Weiterbildung* haben die Hartz-Reformen insofern zu einschneidenden Veränderungen geführt, als die zuvor übliche Zuweisung von Personen in bestimmte Maßnahmen ab Anfang 2003 durch die Vergabe eines Bildungsgutscheins abgelöst wurde, der lediglich Angaben zu Bildungsziel und Kursdauer enthält. Ziel war, die Eigenverantwortung der Arbeitslosen zu stärken und mehr Markt im Weiterbildungsbereich zu schaffen. Durch die veränderte Geschäftspolitik der BA haben sich erhebliche Marktveränderungen ergeben. Die Ausgabe des Bildungsgutscheins hat der BA nahezu jegliche Steuerungsmöglichkeit genommen. Dies führt z.T. zu ungünstigen Teilnehmerzusammensetzungen in den Gruppen, die auch von den Teilnehmenden selbst kritisiert werden. Als zentraler Nachteil des Bildungsgutscheins wird die harte Kundenselektion gesehen. Vor allem die leistungsstärkeren Gruppen am Arbeitsmarkt kommen mit dem Bildungsgutschein relativ gut zurecht, während weniger qualifizierte Personen und Behinderte sowie Personen mit Sprachschwierigkeiten tendenziell überfordert sind.

Die von der BA-Zentrale formulierte Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote von 70% für die Zulassung von Maßnahmen hat dem Bilanzbericht des BMAS (2006: XII) zufolge „zu einer Bestenauswahl (Creaming) geführt“. Mit dem im Dezember 2008 verabschiedeten Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das u.a. darauf abzielte, die Qualifizierungsmöglichkeiten zu verbessern, wurde u.a. diese Vorgabe wieder aufgehoben.

Quantitativ ist die Zahl der Teilnehmer/innen an einer geförderten Weiterbildung stark gesunken, was bereits vor den Hartz-Gesetzen eingesetzt hatte: Zwischen 2000 und

2005 ging sie von 523.000 Zugängen auf 135.000 zurück. Erst 2006 erhöhte sich die Zahl der Zugänge wieder auf 247.000 (Bernhard u. a. 2008: 27). Innerhalb der Weiterbildungsmaßnahmen haben Angebote, die zu einem beruflichen Abschluss führen, zwischen 2000 und 2006 erheblich an Bedeutung verloren (von 96.000 auf 17.000 Eintritte).

Im Jahr 2009 lag die Zahl der Zugänge in berufliche Weiterbildung den Eingliederungsbilanzen der BA zufolge wieder auf deutlich höherem Niveau: Insgesamt gab es im SGB II und SGB III zusammen 618.176 Zugänge, von denen 62,7% auf das SGB III entfielen. Im SGB II hatten sich die Zugänge im Vergleich zu 2008 um 8,1% erhöht, während gleichzeitig die Zahl der Eintritte in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen um 59,2% deutlich gesunken war (von 627.739 auf 256.149) (Bundesagentur für Arbeit 2010b: 65).

Es ist nicht ganz klar, warum die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen auch nach 2004 zunächst weiter zurückgefahren wurde. Ein Grund kann die Aufteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf zwei Rechtskreise mit unterschiedlichen Steuerungslogiken und Denkweisen sein. Mit ihrem einjährigen Planungshorizont konzentrierte sich die BA zunehmend auf kurzfristige Maßnahmen. Bildungsmaßnahmen „rechnen“ sich für sie nur, wenn sie innerhalb eines Jahres den Gesamtaufwand pro Arbeitslosem verringern. Die Grundsicherungsstellen im Rechtskreis des SGB II betreuen die weiterbildungsferneren Arbeitslosen. Ihr Planungshorizont ist nicht durch eine Jahresperspektive begrenzt (Bosch 2009). Allerdings konzentrierten sie sich wegen des höheren Anteils an bildungsferneren Arbeitslosen zunehmend auf andere Maßnahmen wie die Förderung von Arbeitsgelegenheiten.

Ein zweiter Grund für die deutliche Reduzierung der Teilnehmerzahlen bereits seit 2000 kann in der negativen Bewertung von Weiterbildung und hierbei insbesondere von längerfristigen Weiterbildungen liegen. Die Ergebnisse der Wirkungsforschung zur beruflichen Weiterbildung sind uneinheitlich, was auch daran liegt, dass mittel- und langfristige Effekte oft nicht einbezogen werden. Kurzfristig führt der sogenannte „Lock-in-Effekt“ dazu, dass Teilnehmer/innen an Weiterbildung im Vergleich zu einer Kontrollgruppe etwas länger arbeitslos sind. Eine erfolgreiche zweijährige Weiterbildung wird statistisch mit zweijähriger Arbeitslosigkeit gleichgesetzt. Dies ist aber zwangsläufig, wenn nicht steigende Abbrüche in Kauf genommen werden sollen. Vor allem wegen dieses Lock-in-Effektes erscheint die Wirkung von Weiterbildung bezüglich des Ausstiegs aus der Arbeitslosigkeit etwas geringer als in einer Vergleichsgruppe. Diese Betrachtung berücksichtigt aber nicht die strukturverbessernden Wirkungen der Weiterbildung und es fehlen mittel- und längerfristige Betrachtungen. Die erste Generation Evaluationsstudien in den 1990er Jahre lieferte die politische Munition zur Einschränkung nicht nur des Niveaus der Weiterbildungsförderung, sondern

auch zur überproportionalen Einschränkung der längerfristigen abschlussbezogenen Maßnahmen. Dabei wurde kaum beachtet, dass zum einen die Datenbasis dieser Studien unzureichend war und wegen der geringen Fallzahlen keine ausreichende Differenzierung zwischen Maßnahmentearten zuließ. Zum anderen war der Untersuchungszeitraum oft nur sehr kurz und Langfristeffekte wurden nicht berücksichtigt.

Die jüngste Generation von Evaluationsuntersuchungen konnte auf einer erheblich verbesserten Datenbasis aufbauen (siehe im Einzelnen hierzu Biewen u. a. 2006: 371ff). Sie konnte wegen größerer Fallzahlen nicht nur genauer zwischen den unterschiedlichen Weiterbildungsmaßnahmen unterscheiden, sondern nahm auch Mittel- und Langfristwirkungen in den Blick. Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungs politik der Bundesanstalt für Arbeit in den 1990er Jahren und dabei insbesondere die vielfach geschmähten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein Lock-in-Effekt diagnostiziert. Mittel- (1-3 Jahre) und langfristig (4-6 Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen. In Ostdeutschland fielen die Lock-in-Effekte etwas stärker und die positiven Wirkungen etwas schwächer aus (Biewen u. a. 2006: 380). Angesichts der Sondersituation nach dem dortigen Strukturbruch, in der Arbeitsmarktpolitik auch eine Auffangrolle spielte, verwundert dies nicht weiter und kann sicherlich nicht für Weiterbildung im „Normalgeschäft“ verallgemeinert werden. Fitzenberger (2008) stellt sich mit Blick auf seine Daten die Frage, ob die starke Reduktion von beruflicher Fort- und Weiterbildung vor allem in Westdeutschland nicht ein Fehler gewesen sein könnte.

Auch in anderen Ländern haben längerfristige Untersuchungen die Bewertung von beruflicher Weiterbildung verändert. Neuere schwedische Langfriststudien zeigen signifikant positive Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen auf Beschäftigung und auf Löhne sogar zehn Jahre und mehr nach Abschluss der Maßnahmen (Olsson/Storrie 2007; Strandh/Norlund 2008). Die genannten deutschen und schwedischen Evaluationsstudien untersuchen die Reintegration von Absolvent/innen beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unter ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Die Wirkungen könnten noch positiver sein bei Arbeitskräftemangel und Fachkräftemangel. Zudem war der Beitrag beruflicher Bildung zum wirtschaftlichen Wachstum durch Vermeidung von Fachkräftemangel bislang noch nicht Thema der auf Einzelpersonen konzentrierten Evaluationsforschung. So ist bis heute nicht untersucht worden, in welchem Umfang die erheblichen Investitionen der BA in die berufliche Weiterbildung im Bereich neuer Technologien (z. B. Informationstechnologien in den 1990er Jahren) Fachkräftengpässe vermieden haben.

Erfahrungen/Bewertung

Trotz der recht umfassenden und aufwändigen Evaluation der Arbeitsmarktreformen, die vom BMAS vergeben und betreut worden ist, sowie zahlreicher weiterer Studien liegen zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente bislang oftmals keine gesicherten Erkenntnisse vor. Dies liegt zum einen daran, dass die Evaluation der Hartz I bis III-Gesetze bereits Ende 2006 abgeschlossen sein musste und sich daher nur auf einen kurzen Zeitraum beziehen konnte. Viele Wirkungen stellen sich aber erst mittel- und langfristig ein. Die Forschung zum SGB II wird im Wesentlichen – mit Ausnahme der beiden Querschnittsstudien zu Wirkungen auf Personen mit Migrationshintergrund und aus gleichstellungspolitischer Sicht – vom IAB durchgeführt und läuft noch. Zum anderen sind die Wirkungszusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik komplex, so dass sie nur in Teilen mit dem verfügbaren methodischen Instrumentarium und den vorhandenen Daten abbilden und bewerten lassen. In vielen Bereichen gibt es zudem konkurrierende Zielsetzungen und die Bewertung von Befunden und Ergebnissen wird maßgeblich dadurch beeinflusst, an welchen Zielen diese gemessen werden.

Von den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten werden bezogen auf ihre Integrationswirkungen arbeitsmarktnahe Instrumente – insbesondere Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen – vom IAB positiv bewertet („ähnlich gute Wirkungen (..) wie im SGB III“ – Möller u. a. 2010: 5). Außerdem wird konstatiert, dass auch die Ergebnisse zur Förderung beruflicher Weiterbildung verdeutlichen, dass diese durchaus effektiv sind. Im Rahmen der vom BMAS beauftragten Evaluationen wurden den meisten Maßnahmen hingegen „unklare Wirkungen“ bescheinigt oder auch – vereinzelt – sogar negative Effekte. Letzteres betraf z.B. die PSA.

Die bislang vorliegenden Studien zu Arbeitsgelegenheiten kommen zu unterschiedlichen und teils auch widersprüchlichen Ergebnissen. Während ihnen früher Verdrängungseffekte vor allem in Ostdeutschland zugeschrieben wurden (Hohendanner 2007), konstatiert Hohendanner (2009) nun, dass sich eine Substitution regulärer Beschäftigung nicht nachweisen lasse. Popp u. a. (2010) verweisen überdies darauf, dass die Arbeitsgelegenheiten gerade für jüngere Leistungsbeziehende mit wenigen Ausnahmen eher negativ wirken. Auch die Integrationswirkungen fallen offenbar eher bescheiden aus, was allerdings bei einem Instrument für eher arbeitsmarktferne Arbeitslose wenig verwunderlich ist. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass Arbeitsgelegenheiten nicht auf diese Gruppe beschränkt sind, sondern in der Praxis offenbar durchaus auch für andere (arbeitsmarktnähere) Gruppen eingesetzt werden, was u. a. vom Bundesrechnungshof mehrfach bemängelt worden ist.

2.2.6 Eckpunkte einer Gesamtbewertung

Wir haben unsere Analyse und Bewertung der Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahren auf zentrale Felder konzentriert: (1) die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV/SGB II), (2) leistungsrechtliche Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung, (3) Veränderungen insbesondere im Rentenrecht hinsichtlich des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand, (4) Deregulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Mini- und Midijobs sowie der Leiharbeit sowie (5) Einsatz neuer Instrumente bzw. die Prioritätensetzungen in der Arbeitsförderung.

Bei einer Gesamtbewertung sind die unterschiedlichen Bausteine in ihrem Zusammenwirken und ihren Wechselwirkungen zu betrachten, die weit über unmittelbare Veränderungen durch konkrete rechtliche Änderungen hinausgehen. Eine solche Gesamtbewertung erhebt allerdings nicht den Anspruch, umfassend zu sein und bei allen, durchaus unterschiedlichen Zielen, die mit der Arbeitsmarktpolitik verknüpft sind, zwischen Soll und Ist eine Bilanz zu ziehen. Eine solch umfassende Bilanzierung würde auch voraussetzen, die Maßstäbe bzw. die Kriterien, die als Richtgröße für die Bewertung gelten, selbst kritisch zu hinterfragen und zu überprüfen. Unser Ansatz ist bescheidener. Es geht in der Zusammenfassung der einzelnen Bewertungen darum, Eckpunkte zu benennen, die den Rahmen für eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik abstecken. Bewusst stellen wir dabei die kritischen Elemente in den Mittelpunkt. Damit ist allerdings nicht gemeint, die Umorientierungen, Maßnahmen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in ihrer Gesamtheit negativ zu bewerten.

Das zentrale Ziel der mit dem Etikett „Hartz-Reformen“ belegten Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik bestand zweifelsohne darin, das hohe Maß an Arbeitslosigkeit und hier insbesondere die verhärtete Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Der Effekt einer von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise sich erhöhenden Sockelarbeitslosigkeit sollte gebrochen und umgekehrt werden. Gemessen an diesem Ziel scheinen auf den ersten Blick die Erfolge nicht zu übersehen sein. Seit 2005 hat sich – mit einem insgesamt vergleichsweise schwachen Wiederanstieg im Zuge der Weltfinanz- und -wirtschaftskrise – die Arbeitslosigkeit insgesamt verringert. Auch ist es zu einer Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit gekommen: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (bisherige Dauer) an allen Arbeitslosen ist gesunken, liegt aber (im Jahresdurchschnitt 2009) immer noch bei gut 33%.

So erfreulich diese Entwicklungen sind, so bleibt doch fraglich, ob dafür im Kern die Neuausrichtung der Arbeitsförderung im SGB II sowie Deregulierungen im Bereich atypischer Beschäftigung verantwortlich sind. Die Frage, die sich hier stellt, lautet, ob

es in den letzten Jahren einen Nettoaufbau von Arbeitsplätzen gegeben hat, der kausal der Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen ist.

Dabei ist es wichtig, allein die gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekte zu berücksichtigen, da der Blick auf Einstellungen allgemein und von Arbeitslosen im Besonderen leicht zu Fehlinterpretationen führen kann. Deshalb müssen Substitutionseffekte ausgeklammert werden, die immer dann entstehen, wenn bisherige Arbeitskräfte verdrängt werden. Diese Verdrängung vollzieht sich nicht nur innerhalb eines Unternehmens, wenn beispielsweise (teure) sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in regulären Arbeitsverhältnissen durch (preiswertere) geringfügig Beschäftigte oder Leiharbeitskräfte ersetzt werden. Es kann auch dazu kommen, dass Betriebe, die in ihrer Personalpolitik bewusst auf den Einsatz von geringfügig Beschäftigten setzen, andere Betriebe, die diesen Prozess nicht nachvollziehen und damit von den Personalkosten her weniger wettbewerbsfähig werden, vom Markt verdrängen.

Die Analysen haben gezeigt, dass derartige Substitutionseffekten im Bereich der geringfügigen Beschäftigung und der Leiharbeit auftreten. Auch wenn nicht bezifferbar ist, von welchen Größenordnungen dabei ausgegangen werden kann, so bieten doch die in diesen Segmenten verbreiteten Niedriglöhne sowie das Unterlaufen von arbeits- und tarifrechtlichen Standards einen strukturellen Anreiz für die Betriebe, reguläre Beschäftigungsverhältnisse abzubauen oder aber – im Fall einer konjunkturellen Ausdehnung der Güter- und Dienstleistungserstellung – auf die Einstellung von regulär Beschäftigten zu verzichten.

Von besonderem (politischen) Interesse ist die Frage nach den Beschäftigungswirkungen des SGB II. Die vorliegenden ökonomischen Analysen und Daten weisen ganz eindeutig darauf hin, dass es sich sowohl bei der Zunahme der Arbeitsnachfrage und des Beschäftigungsvolumens als auch beim Rückgang von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung um gesamtwirtschaftliche Niveaueffekte handelt, die zu einem großen Teil aus den Exporterfolgen gespeist sind. (vgl. Horn u. a. 2007; Bofinger 2008: 352; Krämer 2010; Herzog-Stein u. a. 2010). Zugleich haben auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes die demografische Entwicklung sowie die in den letzten 18 Monaten intensiv praktizierten Formen von Arbeitszeitverkürzung (über Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten und temporäre Absenkung der vereinbarten Arbeitszeiten) entlastend gewirkt.

Die Vermutung, dass durch das SGB II neue, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden sind, lässt sich demgegenüber weder theoretisch noch empirisch fundieren. Wenn das IAB der Bundesagentur für Arbeit hier zu einer positiven Einschätzung kommt („der Arbeitsmarkt hat profitiert“ – Möller u. a. 2010), so bleiben doch die Nachweise für die These mager: Nachzuweisen wäre, dass sich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage ohne die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhil-

fe und ohne die Anwendung der neuen Regelungen und Instrumente anders entwickelt hätten. Belastbare kausalanalytische Befunde darüber liegen aber nicht vor (so auch konzediert von Möller u. a. 2009: 2). Der Aufschwung war im Wesentlichen von der Zunahme des Exports aus dem verarbeitenden Gewerbe getragen, der sich vor allem auf die Entwicklung innovativer Produkte, die hohe Lieferzuverlässigkeit und Fertigqualität, im Kern also auf Erfolge in der Innovations- und Qualifizierungspolitik und nicht auf niedrige Löhne, zurückführen lassen.

Es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass sich in den letzten Jahren das Verhältnis von offenen Stellen und Arbeitslosen günstiger entwickelt hat. Wiederum zweifelhaft ist jedoch, ob und inwieweit die verschärften Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen im SGB II oder die zeitliche Begrenzung des Bezugs von Arbeitslosengeld dafür verantwortlich waren (Niemeier 2010: 321). Denn auch die These, dass der Verbleib in Arbeitslosigkeit durch das Verhalten von Arbeitslosen verursacht sei, da keine ausreichende Bereitschaft bestehe, Arbeit aufzunehmen oder da es sich finanziell nicht zu arbeiten lohne, lässt sich empirisch nicht bestätigen (Bäcker/Neubauer 2008). Arbeitslosigkeit ist und bleibt im Kern die Folge eines unzureichenden Angebots an freien Arbeitsplätzen. Die beträchtlichen regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosen erklären sich deshalb auch nicht aus regional abweichenden Verhaltensmustern der Arbeitslosen, sondern aus der regionalen Wirtschaftsstruktur. Auch Sanktionen können in der Regel erst auf die Weigerung gegenüber einem konkreten Vermittlungs- oder Eingliederungsangebot erfolgen.

Unstrittig ist, dass seit der Einführung des SGB II insgesamt der Druck gestiegen ist, eine Arbeit zu den auch schlechtesten Konditionen anzunehmen – im Bereich von Niedriglöhnen, Leiharbeit, befristeter Beschäftigung, Teilzeittätigkeiten oder Minijobs (Kettner/Rebien 2007; Achatz/Trappmann 2009; Bender u. a. 2007). Der Prozess der Ausweitung von Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen ist durch Hartz IV verstärkt und beschleunigt worden. Bei diesen Beschäftigungsverhältnissen kann von einer nachhaltigen Eingliederung nicht gesprochen werden, da häufig bereits nach kurzer Zeit eine Rückkehr in die Arbeitslosigkeit und den Leistungsbezug erfolgt oder da weiterhin (aufstockendes) Arbeitslosengeld II bezogen werden muss, weil die Löhne nicht zur Bedarfsdeckung ausreichen.

Die gestiegene Konzessionsbereitschaft bezieht sich dabei nicht nur auf die Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II, sondern reicht weit darüber hinaus auch in den Kreis der „regulär“ Beschäftigten hinein. Die tatsächliche oder empfundene Gefahr, bei Verlust des Arbeitsplatzes sehr schnell auf das Niveau der existenzminimalen Grundsicherung und auf Bedürftigkeitsprüfungen verwiesen zu werden, hat zu einer hohen Unsicherheit der Arbeitnehmer/innen insgesamt geführt (Erlinghagen 2010). Die berechtigte oder nur gefühlte Angst, bei Arbeitslosigkeit den sozialen Schutz zu

verlieren und einen sozialen Absturz zu erleiden, hat bislang kaum vorstellbare „Zutmungen“ hinsichtlich Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen möglich gemacht bzw. erzwungen. Die Zerteilung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit in ein kleines Versicherungssegment, das nur noch wenige Arbeitslose umfasst und auch nur für eine kurze Zeit einen begrenzten Statusschutz garantiert, und in ein großes Fürsorge-segment, bei dem die vormalige berufliche Position keine Berücksichtigung findet, widerspricht dabei den Gerechtigkeitsvorstellungen gerade jener Bevölkerungs- und Arbeitnehmergruppen, die traditionell den Mitglieder- und Wählerkern von Sozialdemokratie und Gewerkschaften darstellen.

Wenn insofern in Folge der Hartz-Gesetze die Ausdehnung von „bad jobs“ gefördert und beschleunigt worden ist, und dies verbunden mit zunehmenden Lohnsubventionen, dann ist der politische und soziale Preis dafür sehr hoch gewesen. Gleichermäßen schwer wiegt die Einschätzung, dass damit die Voraussetzungen zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt eher gefährdet werden. Die einseitige Kurzfristorientierung bei den eingesetzten Instrumenten, die Rückführung der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und deren Qualitätseinbußen, die Vermittlung auch in unterwertige Beschäftigung – all dies steht im Widerspruch zu einer zukunftsorientierten Strategie einer nachhaltigen und investiven Arbeitsmarktpolitik, die die Veränderungen bei den Qualifikationsbedarfen und die Folgewirkungen des demografischen Umbruchs in den Mittelpunkt stellen muss.

3. Neue Herausforderungen und Chancen

Die von uns skizzierten Defizite und Mängel in der Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre wiegen schwer. Wenngleich keinesfalls alle Maßnahmen und Instrumente negativ zu bewerten sind, so überwiegt doch die Einschätzung, dass die Grundausrichtung der Gestaltung des Arbeitsmarktes allgemein und der Arbeitsmarktpolitik im Besonderen, die dahinter stehenden Annahmen und Begründungen sowie die durchgeführten Umbrüche und Deregulierungen nicht geeignet waren und sind, zur Lösung der drängenden arbeitsmarktpolitischen Probleme beizutragen. Teilweise sind auch erst neue Probleme geschaffen worden.

Es geht hier aber nicht primär um einen kritischen Rückblick. Viel wichtiger ist die Frage, welche Anforderungen im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends auf die Bundesrepublik Deutschland zukommen und welche Auswirkungen auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Gesellschaft absehbar sind. Erst nach einer Beantwortung dieser Fragen lässt sich entwickeln, wie die Politik auf die Herausforderungen zu reagieren hat und welche konkreten Reformschritte in der Arbeitsmarktpolitik einzuschlagen sind, um die in diesen Zukunftsherausforderungen liegenden Probleme zu bewältigen, vor allem aber auch um die sich daraus ergebenden Chancen zu nutzen.

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass sich der deutsche und der Thüringer Arbeitsmarkt in den kommenden zehn Jahren gravierend ändern werden. Die wichtigsten Herausforderungen ergeben sich aus unserer Sicht aus Entwicklungen, die wir im Folgenden näher analysieren werden:

- *Unsichere ökonomische Rahmenbedingungen:* Mehr denn je hängen die wirtschaftliche Lage und die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage in Deutschland von der Entwicklung auf den Weltmärkten, insbesondere auf den Finanz- und Kapitalmärkten ab.
- *Demografischer Wandel:* Als Folge der anhaltend niedrigen Geburtenziffern sowie der Verlängerung von Lebenserwartung und Lebensarbeitszeit wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung insgesamt und der Erwerbsbevölkerung im Besonderen verschieben;
- *Verstärkte Binnenwanderung:* Der demografische Umbruch wird überlagert von alters- und qualifikationsselektiven Binnenwanderungen, die vor allem Regionen belasten, die unter strukturellen Umbrüchen zu leiden hatten.
- *Migration und grenzüberschreitende Arbeitsaufnahme:* Die Migration und zugleich die grenzüberschreitende Arbeitsaufnahme vor allem aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU werden zunehmen;
- *Steigende Qualifikationsanforderungen:* Die Unternehmen in Deutschland konzentrieren sich auf höherwertige Produkte und Dienstleistungen. In der Folge wird der Arbeitskräftebedarf vermehrt durch steigende Qualifikationsanforderungen geprägt, auch bei einfachen Arbeiten wachsen die Anforderungen an allgemeine Qualifikationen und Kompetenzen.
- *Geschlechterrollenwandel:* Die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, insbesondere von Müttern, wird sich weiter erhöhen; das traditionelle, vor allem für Westdeutschland charakteristische Modell von Versorgung und Zuverdienst durch die Ehefrauen gerät an seine Grenzen und wird zu einem Problem.
- *Drohende Verschärfung von gesellschaftlicher Spaltung:* Die Strukturbrüche auf dem Arbeitsmarkt und die Polarisierung der Einkommensverteilung drohen die Prozesse von Armut, Ausgrenzung und gesellschaftlicher Desintegration zu verstärken. Dies betrifft besonders stark die Situation der gering Qualifizierten und hierbei in erster Linie die zweite und dritte Generation der Zugewanderten.

3.1 Unsichere ökonomische Rahmenbedingungen

Wenn die Trends auf dem deutschen Arbeitsmarkt beurteilt werden sollen, dann müssen an erster Stelle die zu erwartenden makroökonomischen Rahmenbedingungen ins Blickfeld genommen werden. Ohne eine ausreichende Nachfrage nach Ar-

beitskräften ist ein Arbeitsmarktausgleich unerreichbar. Die beste Arbeitsmarktpolitik stößt an Grenzen, wenn sie nicht durch eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsstrategie flankiert und unterstützt wird. Es bleibt dabei, dass fehlende Arbeitsplätze nicht oder zumindest nicht dauerhaft durch Maßnahmen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden können.

Wir können und wollen an dieser Stelle keine Prognose zur künftigen mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung und der sich daraus ableitenden Arbeitskräftenachfrage vorlegen. Ursächlich dafür sind die makroökonomischen Zusammenhänge. Denn das gesamtwirtschaftliche Niveau der Arbeitskräftenachfrage, d. h. das Arbeitsvolumen, wird durch die Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsproduktivität bestimmt. Mittel- oder gar längerfristige Projektionen über die zu erwartenden Wachstumsraten, die einen einigermaßen verlässlichen Blick in die Zukunft erlauben, liegen jedoch nicht vor. Dies ist die Folge der großen ökonomischen und auch politischen wie ökologischen Unsicherheiten, die die globalisierte Welt und Ökonomie prägen. Die Stichworte sind bekannt: Weltfinanz- und -wirtschaftskrise, ökologische Katastrophen, Kriege, Energieknappheit – um nur einige zu nennen. Deshalb ist es höchst fraglich, ob man einfach mit Annahmen von durchschnittlich zu erwartenden Wachstumsraten des BIP ausgehen und daraus dann die Entwicklung der Arbeitsnachfrage ableiten kann. So blenden derartige Projektionen das Problem sowohl von konjunkturellen Schwankungen als auch das Risiko von neuen weltwirtschaftlichen Einbrüchen völlig aus. Vernachlässigt werden auch die Risiken, die von dem deutschen einseitig auf Exporte und Exportüberschüsse ausgerichteten Wachstumsmodell ausgehen. Die Vernachlässigung der privaten Binnennachfrage und der öffentlichen Investitionen machen dieses Modell in einem hohen Maße abhängig von der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Zugleich besteht die große Gefahr, dass dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse die Stabilität des Euro-Raums gefährden, was wiederum negative Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Situation in Deutschland haben würde.

Die reine Betrachtung der Makro-Aggregate leidet naturgemäß auch darunter, dass nicht ausreichend differenziert wird. So sind Nachfrage wie Angebot auf dem Arbeitsmarkt keinesfalls homogen, vielmehr verhindern vielfältige Mismatch-Probleme den Arbeitsmarktausgleich. So lassen sich jüngere Arbeitskräfte nicht einfach durch ältere, hoch qualifizierte Beschäftigte nicht gegen gering qualifizierte austauschen. Schließlich werden auch die regionalen Disparitäten in den Makro-Größen nicht abgebildet. Die Entwicklungsrichtung der regionalen Arbeitskräftenachfrage hängt vielmehr zentral von den längerfristigen Verschiebungen in der regionalen Wirtschaftsstruktur, aber auch von Branchenkonjunkturen und den Erfolgen der regionalen Wirtschaftspolitik ab (vgl. Ebert u. a. 2007). Es muss dabei offen bleiben, ob es den ostdeutschen Bundesländern, und hier insbesondere dem Freistaat Thüringen gelingt, den eingeleiteten wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber dem Durchschnitt der

westdeutschen Länder fortzuführen und zumindest mittelfristig zu einer Angleichung zu kommen. Die vorliegenden Berechnungen kommen bezogen auf Perspektiven von Arbeitsmarkt und Arbeitnehmereinkommen zu einem eher negativen Ergebnis (Bäcker/Jansen 2009; IAB-Betriebspanel 2010).

Verfolgt man die öffentlich-politische Debatte über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, so ist offensichtlich, dass die Einschätzungen weniger durch die ökonomischen Fakten, sondern mehr denn je durch tagesaktuelle Eindrücke und politisch-mediale Strategien geprägt sind: Den pessimistischen Prognosen, die auf die Gefahr einer längerfristigen weltwirtschaftlichen Stagnations- und Depressionsphase hingewiesen haben, folgen hoch optimistische Annahmen. Für Deutschland werden eine endgültige Überwindung der Krise, hohe exportgestützte Wachstumsraten, eine entsprechend hohe Arbeitskräftenachfrage sowie ein allgemeiner Fachkräftemangel vorhergesagt. Derartige „Wechselbäder“ verunsichern aber nur und sind keine verlässliche Grundlage für politische Orientierungen.

In Erinnerung zu rufen ist demgegenüber, dass in Deutschland die registrierte Arbeitslosigkeit immer noch auf einem Niveau von jahresdurchschnittlich 3,2 Millionen (Jahresdurchschnitt 2010) liegt, was einer Arbeitslosenquote (zivile Erwerbspersonen) von 7,7% entspricht. Die von der BA gemessene Unterbeschäftigung weist ein Niveau von über 4 Millionen Personen auf, wobei hierin die Stille Reserve noch nicht einmal berücksichtigt ist. Trotz der Belebung des Arbeitsmarktes in den letzten Monaten und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit (wobei über die Qualität der neuen Beschäftigungsverhältnisse noch keine Aussage getroffen worden ist) ist also eine nachhaltige Entspannung auf dem Arbeitsmarkt noch nicht in Sicht. Dies gilt erst recht dann, wenn die Unterschiede auf den regionalen Arbeitsmärkten einbezogen werden.

Wenngleich sich die Arbeitsmarktlage in Thüringen gemessen an den anderen neuen Ländern sehr positiv darstellt (die Arbeitslosenquote ist seit 2005 von 17,1% auf 9,8% im Jahresdurchschnitt 2010) gesunken, so ist dennoch die Situation keinesfalls zufriedenstellend. Erschwerend kommt hinzu, dass in Thüringen fast ein Drittel (31,9% im Juni 2010) der Arbeitslosen ununterbrochen länger als ein Jahr arbeitslos sind, also zu den Langzeitarbeitslosen zählen. Und auch hier verdecken die Durchschnittszahlen, dass in regionaler Hinsicht die Arbeitslosenquoten in Thüringen zwischen 6,8% (Sonneberg) und 13,6% (Kyffhäuserkreis) differieren.

Es ist also Zurückhaltung geboten, wenn überzogener Optimismus verbreitet wird. Nicht zu übersehen ist gleichwohl, dass die Entwicklungen in den letzten Jahren signalisieren, dass sich die ökonomischen Rahmenbedingungen für einen weiteren Aufbau von Beschäftigung und eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit merklich verbessert haben:

- Zum einen wird der Arbeitskräftebedarf maßgeblich durch die Entwicklung der Produktivität begünstigt. Zentral beeinflusst durch die Veränderung der Wirtschaftsstruktur in Richtung personalintensiver Dienstleistungen lässt sich eine Abschwächung des Anstiegs der Durchschnittsproduktivität je Erwerbstätigenstunde erkennen. Dies führt zu einer Absenkung der Beschäftigungsschwelle: Eine schon geringe Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion generiert mittlerweile Beschäftigung. Dahinter steht auch, allerdings beschränkt auf den Sektor der Exportindustrie, eine veränderte Personal- und Beschäftigungspolitik der Unternehmen. Auftrags- und Produktionsschwankungen werden nicht mehr unmittelbar in einen Personalabbau umgesetzt; Fachkräfte werden gehalten, auch wenn ihr direkter produktiver Einsatz kurzfristig nicht möglich ist. Bei unveränderten Arbeitszeiten sinkt dadurch die Produktivität je Erwerbstätigen und Erwerbstätigenstunde.
- Zum anderen ist wieder ins Bewusstsein gerückt, dass ein bestimmtes Arbeitsvolumen (gemessen in Arbeitsstunden im Jahr) durch eine Verringerung der individuellen Arbeitszeiten auf mehr Personen verteilt werden kann. Zwar gibt es kein mechanisches Verhältnis zwischen Arbeitsvolumen, Arbeitszeit je Beschäftigten und Zahl der Beschäftigten, da es zu Rückkopplungseffekten kommen kann. Doch im Grundsatz lässt sich durch unterschiedliche an Branchen sowie an die Interessen der Beschäftigten angepasste Formen der Verringerung überlanger Arbeitszeiten (z. B. von Überstunden) ein Beschäftigungszuwachs erreichen und durch temporäre Arbeitszeitverkürzungen ein Personal- bzw. Beschäftigungsabbau in Krisenzeiten verhindern. Allerdings zeigt die Praxis, dass sich derartige Formen einer beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung vornehmlich in Wirtschaftszweigen und Unternehmen realisieren lassen, die – wie die exportorientierten Branchen – noch weitgehend durch Vollzeitverhältnisse charakterisiert sind und ein insgesamt hohes Lohnniveau aufweisen. Auf Branchen mit vielen Teilzeit- und Minijobs und einem niedrigeren Lohnniveau wie den Einzelhandel oder das Hotel- und Gaststättengewerbe lassen sich diese Anpassungsmuster nicht übertragen.

3.2 Demografischer Umbruch: Wandel der Altersstruktur der Beschäftigten

Die drei entscheidenden demografischen Faktoren, die die Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung bestimmen, nämlich Geburtenziffer, mittlere Lebenserwartung und Nettozuwanderung, werden in schon wenigen Jahren ihre volle Wirksamkeit entfalten. Folgt man den letzten Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes so wird (je nach Annahmevarianten) die Zahl der Bevölkerung in Deutschland zunächst schwach, aber ab 2025 dann stärker sinken (Statistisches Bundesamt 2009b). Auch die unterstellte Zuwanderung von 200.000 Personen jahresdurchschnittlich

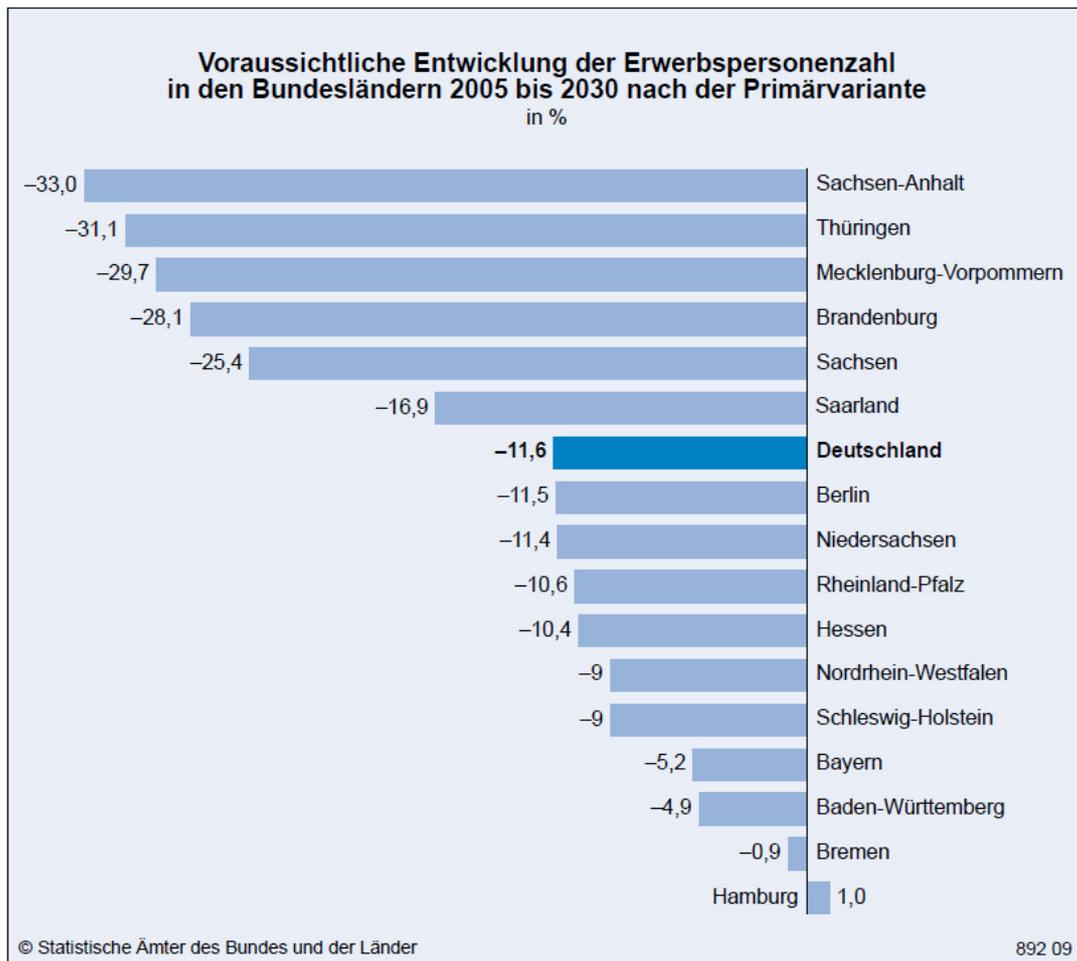
kann diesen Trend nicht aufhalten. Im Jahr 2050 (so die Variante „mittlere Bevölkerung/Obergrenze“) werden in Deutschland insgesamt noch 73,6 Millionen Menschen leben. Gegenüber gut 82 Millionen im Jahr 2009 ist dies zwar ein beachtlicher Rückgang, aber damit wird immer noch der Stand des Bevölkerungsniveaus des Jahres 1960 (BRD und DDR zusammen) überschritten.

Viel gravierender als der absolute Rückgang der Bevölkerungszahl ist demgegenüber der Umbruch in der Alterszusammensetzung der Bevölkerung: Während Zahl und Anteil der Bevölkerung im Rentenalter (über 65 Jahre) steigen werden, verringern sich Zahl und Quote sowohl der jüngeren Bevölkerung als auch der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (hier definiert als Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahren). Gerade in den Jahren bis etwa 2025/30 wechseln die sog. geburtenstarken Jahrgänge, die jetzt noch in der Endphase ihres Erwerbslebens stehen (die Kohorten der Geburtsjahrgänge 1955 bis 1965 sind besonders groß) von der Erwerbstätigkeit in die Rentenphase, während die nachrückenden jüngeren Kohorten deutlich schwächer besetzt sind.

Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes macht sich insofern, alle anderen Faktoren einmal ausgeklammert, eine Entlastung bemerkbar. Mit der Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird – in der Größenordnung stark abhängig von den Annahmen über die alters- und geschlechtsspezifische Erwerbsbeteiligung – auch die Zahl der Erwerbspersonen verringern. So rechnen die Statistischen Ämter in ihrer sogenannten Primärvariante (moderater Anstieg der Erwerbsquote von Frauen und Älteren) mit einem Rückgang der Erwerbspersonenzahl (Erwerbstätige plus Arbeitslose) um 3,7% bis 2020 und um 11,6% bis 2030. Diese bundesdurchschnittlichen Zahlen differenzieren sich ganz erheblich nach Regionen. So wird auf der Grundlage der demografischen Strukturen in Thüringen mit einem Rückgang der Erwerbspersonen um 31,1% gerechnet.

Abbildung 4:

Voraussichtliche Entwicklung der Erwerbspersonenzahl in den Bundesländern 2005 bis 2030 (Primärvariante), in %



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009: 13).

Zugleich wird insbesondere der Anteil der über 50-Jährigen an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose) an Bedeutung gewinnen: Er steigt von derzeit (2005) rund einem Viertel der Beschäftigten bis 2020/2030 auf über ein Drittel. In Thüringen wird der entsprechende Anteil nach den Vorausberechnungen sogar 38,1 bzw. 34,7% betragen (Tabelle 2).

Für die Arbeitskräfte nachfragenden Unternehmen wird es merklich schwieriger werden, ausscheidende Arbeitskräfte durch jüngere zu ersetzen, dies gilt insbesondere dann, wenn es um adäquat qualifizierte Beschäftigte geht. Dieser Effekt macht sich derzeit bereits sehr deutlich auf dem Ausbildungsstellenmarkt bemerkbar. Die Zahl der jungen Menschen, die einen Ausbildungsplatz nachfragen, geht zurück. In den nächsten Jahren wird sich dieser Trend verschärfen. Dies gilt auch und gerade für Thüringen (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2009).

Tabelle 2:
Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 50 Jahren und älter an allen Erwerbspersonen
in den Bundesländern

Bundesland	Erwerbspersonen im Alter von 50 und mehr Jahren an allen Erwerbspersonen						
	Basisjahr 2005	Status-Quo-Variante		Primärvariante		Maximalvariante	
		2020	2030	2020	2030	2020	2030
%							
Baden-Württemberg	25,8	35,1	32,6	35,4	33,4	36,3	35,3
Bayern	25,3	34,2	31,7	34,5	32,7	35,4	34,4
Berlin	24,6	32,0	31,2	32,4	32,1	33,1	33,7
Brandenburg	26,4	40,8	36,9	41,4	38,1	42,5	40,2
Bremen	27,1	31,4	27,8	31,7	28,7	32,2	29,8
Hamburg	23,5	30,1	30,0	30,3	30,9	31,3	32,9
Hessen	25,9	34,6	32,2	35,0	33,2	35,9	35,0
Mecklenburg-Vorpommern	25,3	36,6	30,8	37,3	32,0	38,4	34,1
Niedersachsen	26,0	35,9	31,9	36,3	33,0	37,1	34,7
Nordrhein-Westfalen	25,4	34,0	30,6	34,4	31,6	35,3	33,3
Rheinland-Pfalz	26,1	35,6	31,7	36,0	32,7	36,9	34,6
Saarland	26,2	34,7	29,3	35,2	30,5	36,1	32,0
Sachsen	27,8	36,0	33,2	36,6	34,3	37,7	36,1
Sachsen-Anhalt	27,0	37,3	31,8	38,0	33,1	38,9	34,9
Schleswig-Holstein	27,0	36,6	33,8	36,9	34,8	37,8	36,6
Thüringen	27,1	37,4	33,5	38,1	34,7	39,1	36,6
Deutschland	25,8	34,9	31,8	35,3	32,8	36,2	34,6

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009: 14).

Ob und in welchem Maße dieser Rückgang des Arbeitskräfteangebotes zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren führen wird, kann nicht zuverlässig beantwortet werden, da eine der Angebotsentwicklung vergleichbare Vorausberechnung der Nachfrageentwicklung aus den oben genannten Gründen nicht möglich ist. Auch ist aus den demografischen Vorausberechnungen der statistischen Ämter nicht ersichtlich, wie hoch unter den Erwerbspersonen der Anteil der Arbeitslosen eingeschätzt wird.

Offen bleiben muss an dieser Stelle ebenfalls die Frage, in welchen Berufen, Wirtschaftszweigen und Regionen es in absehbarer Zeit zu einem empfindlichen Mangel an Fachkräften kommen könnte. Hinweise in diese Richtung liegen vor, die vor allem für die ostdeutschen Länder einen raschen Umschlag von einem massiven Nachwuchsüberschuss zu einer zunehmenden Fachkräfteknappheit prognostizieren (Lutz u. a. 2010; Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2008b).

Auf jeden Fall aber verbessern sich die Bedingungen für eine Reduktion der Unterbeschäftigung. Und es deutet alles darauf hin, dass sich für die betriebliche Personalstruktur und Personalpolitik neue Anforderungen ergeben. Eine Abkehr von der bisher dominanten altersselektiven, d. h. jugendzentrierten Orientierung ist zwingend erforderlich. Denn nur noch einem kleinen Kreis von („privilegierten“) Unternehmen

wird es möglich sein, sich dem demografischen Umbruch zu entziehen und auf die (Weiter-)Beschäftigung von älteren Beschäftigten grundsätzlich zu verzichten und statt dessen auf die weniger werdenden qualifizierten jüngeren Bewerber/innen zurück zu greifen. Zwar kann auch für die Zukunft keinesfalls ausgeschlossen werden, dass Betriebe, die aufgrund von Branchenkrisen und spezifischen betrieblichen Problemen vor der Notwendigkeit eines deutlichen Personalabbaus stehen, nach wie vor versuchen, sich über „sozialverträgliche“ Ausgliederungsformen vor allem von älteren Beschäftigten zu trennen. Und offen bleibt auch, wie groß der Kreis der Beschäftigten ist, der aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen frühzeitig ausscheiden muss. Insgesamt aber wird sich das Durchschnittsalter der Belegschaften deutlich nach oben verschieben. Durch den Kohorteneffekt der Baby-Boomer-Generation werden sich in den Jahren bis 2015/2020 sogar besonders viele Beschäftigte in den Altersgruppen 60 bis 65 Jahre befinden.

Diese gleichsam „automatische“ Alterung wird durch die Heraufsetzung der Altersgrenzen noch verstärkt. Die Erschwerung bei der Inanspruchnahme von vorgezogenen Altersrenten durch die Erhebung von Rentenabschläge und die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre ab 2012 (und parallel dazu die weitgehende Abschaffung der Möglichkeiten eines Rentenbezugs vor Vollendung des 63. Lebensjahres), haben zur Folge, dass die Beschäftigten länger im Betrieb bleiben wollen bzw. müssen, wenn sie die empfindlichen Renteneinbußen nicht hinnehmen können oder wollen.

Wenn allerdings die „Rente mit 67“ in dem Sinne realisiert werden soll, dass möglichst viele ältere Arbeitnehmer/innen auch tatsächlich bis hin zum neuen Bezugsalter der abschlagsfreien Regelaltersgrenze ihr Beschäftigungsverhältnis aufrecht erhalten oder eine neue Beschäftigung aufnehmen können, dann stellen sich gleich mehrere Herausforderungen, die sich zu Fragen verdichten lassen (Bäcker u. a. 2009):

- Sind die rentennahen Altersjahrgänge und die nachrückenden jüngeren hinsichtlich ihrer physischen und psychischen Konstitution tatsächlich in der Lage, auch länger auf ihrem Arbeitsplatz zu verbleiben? Welche Anforderungen an die Arbeitsplatzgestaltung, an die gesundheitlichen Beanspruchungen und Belastungen sowie an Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen stellen sich in eher kurzfristiger Sicht kompensatorisch und in längerfristiger Sicht präventiv?
- Welche Beschäftigungsperspektiven haben vor allem die Beschäftigten mit einem niedrigeren Qualifikationsniveau, die sich auf die eher einfachen und schlecht bezahlten Tätigkeiten konzentrieren und die im Verlauf ihres Arbeitslebens mit hohen körperlichen und psychischen Belastungen konfrontiert waren? Welche Lösungen bieten sich an, wenn die Leistungsfähigkeit frühzeitig einge-

schränkt ist und/oder wenn die qualifikatorischen Voraussetzungen für andere, weniger belastende Tätigkeit nicht gegeben sind?

- Wie lässt sich erreichen, dass ältere Arbeitslose noch eine Chance auf Wiedereinstellung haben, und dies auch dann, wenn das (heraufgesetzte) Rentenalter nur noch einige Jahre entfernt, also die betriebliche Beschäftigungsdauer absehbar begrenzt ist?

3.3 Verstärkung regionaler Disparitäten durch die Binnenwanderung

Die Rückwirkungen des demografischen Wandels auf das Arbeitskräfteangebot werden auf regionaler Ebene durch Prozesse der Binnenwanderung verstärkt oder relativiert. Bei der interregionalen Migration kann zwischen Bildungs- bzw. Ausbildungswanderungen (in erster Linie von jungen Menschen), der Berufs- und Arbeitsmarktwanderung sowie der Pendelwanderung (in beiden Fällen in erster Linie von Menschen im Erwerbssalter bzw. von bereits Berufstätigen) und der Seniorenwanderung (nach dem Erreichen des Rentenalters) unterschieden werden. Fallen Bildungs- und Arbeitsmarktwanderung in einer Region bzw. in einem Bundesland über längere Zeit negativ aus, so verschärfen sich die quantitativen wie die qualitativen Probleme auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Die Erfahrungen aus den zurückliegenden Jahren zeigen, dass die Binnenabwanderung in erster Linie die ostdeutschen Länder (mit Ausnahme von Brandenburg) betroffen hat und noch betrifft. Dies ist Folge der massiven Umbrüche seit der deutschen Einigung, der immer noch überproportional hohen Arbeitslosigkeit und nicht zuletzt auch der Einkommensunterschiede, die insbesondere zwischen den süddeutschen und den ostdeutschen Bundesländern aufklaffen.

Denn in aller Regel konzentriert sich die Abwanderung auf die besser qualifizierten und motivierten Personen im jüngeren und mittleren Alter. Entwicklungs- und Wachstumspotenziale in der abgebenden Region werden dauerhaft begrenzt. Zugespitzt kann man formulieren, dass auf der einen Seite (zukünftige) Fachkräfte gesucht werden, die aber zu einem großen Teil abgewandert sind. Auf der anderen Seite werden Stellen für An- und Ungelernte abgebaut. Für die Betroffenen jedoch bietet sich ein Umzug nicht an, da ihre Beschäftigungsperspektiven auch anderswo kaum besser sind und die Umzugskosten sowie die höheren zu erwartenden Mieten in einem ungünstigen Verhältnis zu den Einkommensperspektiven stehen.

3.4 Stärkere Verflechtung der Arbeitsmärkte in der EU

Die Zuwanderung hat sich in den letzten Jahren stark rückläufig entwickelt. Von der Annahme einer jahresdurchschnittlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen, wie das Statistische Bundesamt in einer der Vorausberechnungsvarianten unterstellt, sind wir derzeit weit entfernt. In den Jahren 2008 und 2009 ist es sogar zu Nettoab-

wanderungen gekommen. Dennoch spricht viel dafür, dass es auf mittlere Sicht zu einer Trendumkehr kommt. Mit Blick auf die Auswirkungen am Arbeitsmarkt darf dabei allerdings nicht allein auf die individuelle Zuwanderung geschaut werden, die sich angesichts der restriktiven Einwanderungspolitik auf die Zuwanderung aus den Staaten der EU konzentrieren wird. Gleichmaßen von Bedeutung sind die Entsendung von Arbeitskräften im Rahmen von Werkverträgen oder Arbeitnehmerverleih und grenzüberschreitende Dienstleistungen, deren Expansion durch die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erleichtert wird.

Im Mai 2011 laufen die von Deutschland genutzten Übergangsbestimmungen hinsichtlich der 2004 bzw. 2007 neu hinzu gekommenen zwölf mittel- bzw. südosteuropäischen Mitgliedsstaaten endgültig aus und der deutsche Arbeitsmarkt ist offen für Entsendungen, Arbeitnehmerverleih und individuelle Migration. Für Deutschland, insbesondere für die grenznahen Bundesländer wie Thüringen, ergeben sich durch die Dienstleistungsfreiheit zwar neue Chancen des Exports von Dienstleistungen. Angesichts der räumlichen Nähe Deutschlands zu vielen dieser Länder und des nach wie vor eklatanten Lohngefälles zwischen der Bundesrepublik und den neuen EU-Staaten ist damit zu rechnen, dass eine Wanderungsdynamik einsetzen wird. Die Dimensionen der Zuwanderungen dürften sich nach neueren Schätzungen in Grenzen halten (Baas/Brücker 2010). Da durch Migration zudem Fachkräfteengpässe gemildert werden, ist diese Zuwanderung grundsätzlich positiv zu beurteilen. Problematischer sind der Verleih oder Entsendungen von Arbeitskräften sowie die Ausführung von Dienstleistungen mit eigenen Arbeitskräften, die alle zu den Löhnen des Herkunftslandes erfolgen können. Durch die hohen Lohnunterschiede in der EU kann es hier zu beträchtlichen Lohnunterbietungen kommen. Wenn dieser Wettbewerb vorrangig durch die niedrigeren Lohnkosten in anderen osteuropäischen EU-Ländern bestimmt wird, ohne dass es verbindliche Untergrenzen gibt, werden Arbeitsplätze in Deutschland verloren gehen. Es ist auch nicht mehr davon auszugehen, dass nur noch Arbeitskräfte mit geringem Qualifikationsniveau verliehen oder entsendet werden und dass nur noch einfache Dienstleistungen angeboten werden. Zwar wird es zunächst vor allem im Bereich einfacher Dienstleistungs- und Handwerkertätigkeiten zu einer verschärften Konkurrenzsituation kommen. Es ist aber zu erwarten, dass viele Nachbarländer sich durch eine gezielte Wirtschaftsförderung und Qualifizierungspolitik auch den Zugang zu höherwertigen Tätigkeiten und Produktmärkten erschließen werden.

Solange es keine flächendeckenden und im Niveau ausreichend hohen Mindestlöhne in Deutschland gibt, wird sich dieser Prozess der Lohnunterbietung verstärken. Die bisher vereinbarten Mindestlöhne im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes lösen dieses Problem nur unzureichend, da sie lediglich wenige Branchen erfassten. In anderen Zielbranchen für Entsendungen oder Dienstleistungsangebote liegen die

Voraussetzungen für die Vereinbarung von Mindestlohntarifverträgen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (bundesweite Tarifverträge und Tarifbindung über 50%) oft nicht vor. Sie sind einem Lohnunterbietungswettbewerb schutzlos ausgeliefert.

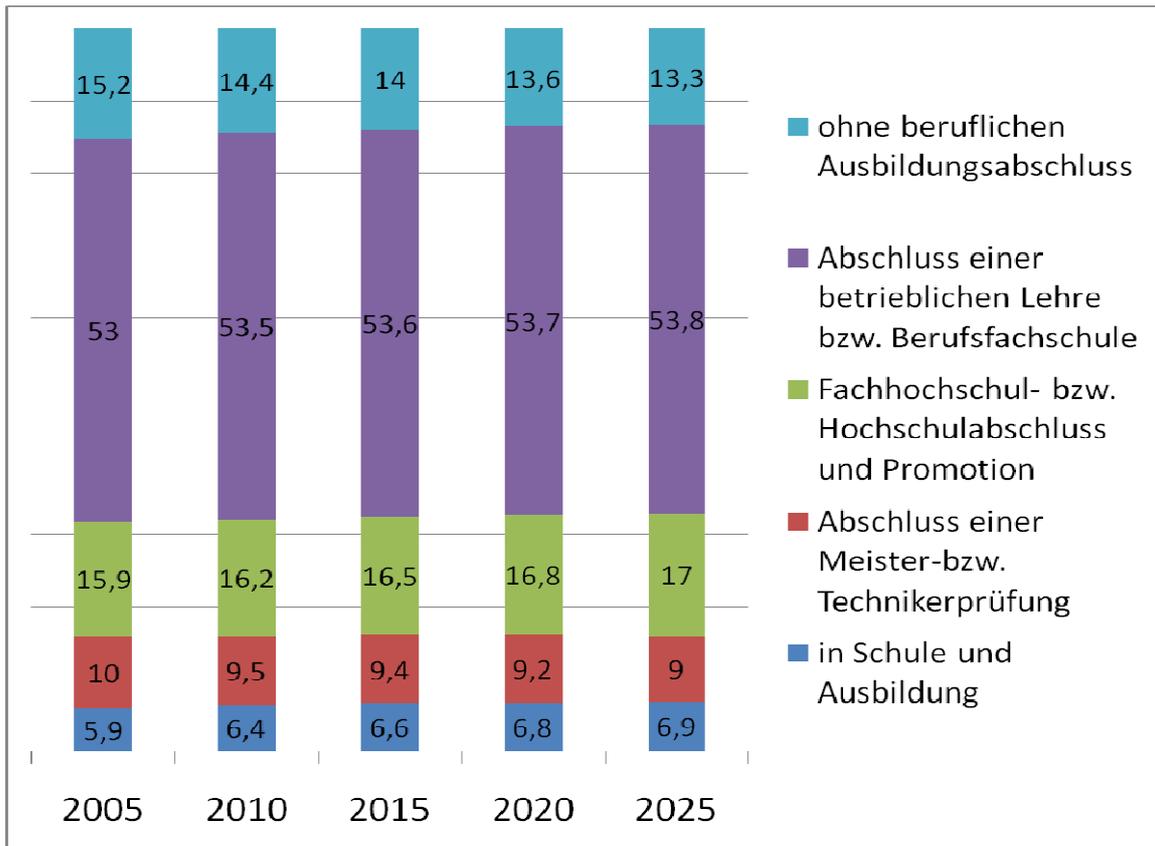
3.5 Weiter steigende Qualifikationsanforderungen

Für das Verhältnis von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot sind nicht allein die quantitativen Dimensionen entscheidend. Es kommt verstärkt auch darauf an, dass sich Qualifikationsbedarfe und das qualifikatorische Potenzial der Beschäftigten, auch und gerade der nachrückenden Jüngeren, miteinander decken. Nach allen Prognosen wird in den nächsten 15 Jahren der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften weiter steigen. Abbildung 3 fasst die neueste bis 2025 reichende Prognose des IAB zur Arbeitskraftnachfrage nach Qualifikationen zusammen (Hummel u. a. 2010). Die größten Veränderungen betreffen das Segment der Personen ohne beruflichen Abschluss. Die prognostizierte Abnahme des Anteils von Arbeitsplätzen für Personen ohne Berufsabschluss an allen Erwerbstätigen um 1,9 Prozentpunkte auf 13,3% entspricht in absoluten Zahlen einem Rückgang um ca. 600.000 Personen. Beruflich Qualifizierte werden weiterhin den größten Teil der Beschäftigten ausmachen. Der Anteilzuwachs von 0,9% dieser Qualifikationsgruppe entspricht einer absoluten Zunahme der Nachfrage um rund 650.000. Das Wachstum der Nachfrage nach Hochschulabsolvent/innen wird zum Teil auf Kosten der Absolvent/innen einer Meister-, Techniker- oder Fachwirte-Fortbildung gehen, von denen einige durch den Bachelor verdrängt werden.

Der deutsche Arbeitsmarkt wird also noch ausgeprägter als heute ein Fachkräftearbeitsmarkt sein – umso mehr, als wegen des hohen Anteils Jugendlicher ohne Berufsausbildung das Angebot an gering Qualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161). Die Verschiebung der Beschäftigung in den Dienstleistungssektor verstärkt entgegen früheren Annahmen (siehe Kapitel 1) diese Entwicklung sogar noch. Wachsen werden vor allem Tätigkeiten, für die eine Berufsausbildung gefordert wird. Hierzu kommt ein „Qualifikationseffekt“. Bislang von angelernten Arbeitskräften ausgeübte Tätigkeiten werden „verberuflicht“, damit diese Arbeitskräfte breitere Aufgabenfelder übernehmen können.

Abbildung 3:

Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen – Anteile in %



Quelle: Hummel u. a. 2010

Die Ergebnisse dieser Makroprognose werden durch zahlreiche Branchen- und Unternehmensstudien gestützt. Sie zeigen z.B., dass sich im verarbeitenden Gewerbe deutsche Unternehmen zunehmend auf hochwertige Qualitätsprodukte konzentriert haben und die damit verbundene hohe funktionale Flexibilität durch den Einsatz von Fachkräften sowohl im verarbeitenden Gewerbe als im Dienstleistungssektor bereitgestellt wird. Mehrere Autoren sehen einen wesentlichen Grund für das Widererstarren der deutschen Industrie neben der hohen Innovationsfähigkeit in der durch Facharbeiter/innen gewährleisteten hohen Fertigungsqualität und -flexibilität (Schumann 2002; Bosch 2010b). Die starke Zunahme der Nachfrage nach deutschen Industriegütern im letzten Aufschwung führte in einigen Regionen und Berufen zu einem Fachkräftemangel. Die Bedeutung von Facharbeit ist auch in Dienstleistungsbranchen wie etwa dem Einzelhandel gestiegen, in dem in anderen Ländern Personen ohne Berufsabschluss dominieren. Die deutsche Berufsausbildung ermöglicht die Übernahme von Funktionen, die ansonsten von Vorgesetzten übernommen werden müssten (wie z. B. Warenbestellung) (Voss-Dahm 2009).

Die Arbeitsmarktsituation von Personen ohne Berufsabschluss wird damit in den nächsten 15 Jahren weiterhin prekär bleiben, umso mehr, als wegen des hohen Anteils Jugendlicher ohne Berufsausbildung das Angebot an gering Qualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161). Zu berücksichtigen bleibt weiter, dass ein wachsender Anteil der meisten sogenannten einfachen Tätigkeiten im Dienstleistungssektor hohe Anforderungen an die Fähigkeit, zu schreiben und zu lesen, den Umgang mit abstrakten Symbolen sowie die Kommunikation mit Kund/innen stellt. Da diese Fähigkeiten in der Berufsbildung erworben werden, gilt eine abgeschlossene Lehre für viele einfache Tätigkeiten als Einstellungsvoraussetzung (Hieming u. a. 2005).

Eine abgeschlossene Berufsausbildung ist somit auch in Zukunft das wichtigste Eintrittsticket in den Arbeitsmarkt. Die Qualifikationsprognosen werden aber nur eintreffen, wenn der künftige Bedarf nicht nur quantitativ, sondern auch qualifikatorisch gedeckt wird. Ansonsten kommt es zu unerwünschten Anpassungsreaktionen wie Produktionsverlagerungen, Zunahme von Überstunden bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit oder einem schleichenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit.

Bis 2010 werden etwa die Hälfte der mehr als 20 Millionen Erwerbspersonen mit einer Berufsausbildung ausscheiden (Hummel u. a. 2010: 113). Den hohen Ersatz- und Neubedarf kann man nicht alleine durch die Berufsausbildung Jüngerer decken. Notwendig ist gleichermaßen die berufliche Nachqualifizierung eines Teils der vielen Jugendlichen, die in den letzten Jahren keinen Ausbildungsplatz bekommen haben. Weiterhin muss das Qualifikationsreservoir von Arbeitslosen entwickelt werden, da die Unterbeschäftigung bis 2025 aufgrund der abnehmenden Größe der nachwachsenden Kohorten auf ein Viertel des heutigen Niveaus zurückgehen wird (Helmrich/Zika 2010: 15).

Ähnliche Entwicklungen sind auch in Thüringen zu erwarten. Die Fachkräftestudie 2010 des Thüringer Wirtschaftsministeriums zeigt, dass bis 2020 in Thüringen fast ein Viertel aller Beschäftigten – das sind insgesamt rund 180.000 Arbeitskräfte – ausscheiden und viele neue Fachkräfte benötigt werden. Die Nachfrage nach gering Qualifizierten wird sich weiter verringern. Der quantitativ größte Bedarf wird im Bereich der beruflich Qualifizierten erwartet (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2010). Allerdings bestehen gute Chancen, einen Fachkräftemangel zu vermeiden, wenn durch ein aktives Zusammenwirken aller Akteure die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen organisiert werden. Thüringen verfügt insgesamt noch über ein erhebliches Beschäftigungspotenzial, mit dem der neu entstehende Arbeitskräftebedarf auch im Umfeld der sich verändernden demographischen Voraussetzungen weitgehend gedeckt werden könnte (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2010).

Der hohe Überhang von Personen ohne Berufsausbildung ist ein wichtiges Reservoir zur Deckung der erwarteten Fachkräftelücken. Die Arbeitsmarktpolitik muss daher in den kommenden Jahren eine ihrer wesentlichen Aufgaben in der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und der abschlussbezogenen beruflichen Nachqualifizierung und Umschulung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten sehen.

3.6 Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt

Der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere von Frauen mit Kindern, wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Eine Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ist damit jedoch noch längst nicht erreicht. Denn die horizontale, wie die vertikale geschlechtsspezifische Segregation, erweisen sich als äußerst zählebig: Die Beschäftigung von Frauen konzentriert sich nach wie vor auf bestimmte Wirtschaftszweige und Berufe, die häufig eher schlecht bezahlt sind. Fast jede dritte Frau in Deutschland arbeitet für einen Niedriglohn, während es unter den Männern mit etwa 12% deutlich weniger sind (Kalina/Weinkopf 2010).¹² Außerdem sind Frauen in hochqualifizierten und Führungspositionen deutlich unterrepräsentiert.

Bei einem tiefergehenden Blick in die Strukturen des Arbeitsmarktes wird zugleich sichtbar, dass sich der Zuwachs der Frauenbeschäftigung nahezu ausschließlich auf die Teilzeitarbeit und hierbei vor allem auch auf die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse konzentriert. Das Arbeitsvolumen von Frauen insgesamt ist konstant geblieben, die individuellen Arbeitszeiten haben sich entsprechend verringert. Damit wird aber ein Geschlechterrollenmodell fort- und festgeschrieben, das die Erwerbstätigkeit von (vor allem verheirateten) Frauen auf einen „Zuverdienst“ ausrichtet. Eine eigenständige Lebensführung sowie eine eigenständige soziale Absicherung werden nicht erreicht. Dieses Modell der sogenannten „modifizierten Versorgerehe“ ist vor allem in Westdeutschland noch weit verbreitet, obwohl es nur noch begrenzt den Wünschen der Frauen (und auch der Männer) entspricht. Alle vorliegenden Erhebungen über Arbeitszeitwünsche signalisieren, dass Frauen zu großen Teilen ihre Arbeitszeiten ausdehnen möchten (Holst 2007). Und auch aus ökonomischer und arbeitsmarktpolitischer Sicht erweist es sich gerade im Hinblick auf die längerfristigen demografischen und qualifikatorischen Herausforderungen als kontraproduktiv, die zunehmend besser ausgebildeten Frauen einem insgesamt benachteiligten Arbeitsmarktsegment zuzuweisen.

In Thüringen arbeiteten 2008 knapp 30% der Frauen in Teilzeit, während es bei den Männern 4,5% waren. Teilzeitarbeit wird in Ostdeutschland häufig unfreiwillig ausge-

12) In Ostdeutschland sind die Unterschiede der Niedriglohnquoten nach Geschlecht allerdings weniger ausgeprägt.

übt. Fast zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten in Ostdeutschland (64%) würden lieber Vollzeit arbeiten, während es in Westdeutschland nur 17% sind. Familiäre Gründe spielen in Ostdeutschland demgegenüber nur bei 14% der Teilzeitbeschäftigten eine Rolle und damit weitaus seltener als in Westdeutschland (57%) (Dietrich/Fritzsche 2009).

Wenn diese Strukturen eines geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes aufgebrochen werden sollen, dann sind Appelle an Bewusstseins- und Verhaltensänderungen nicht ausreichend, denn es sind vorrangig die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, die die geschlechtsspezifischen Erwerbsmuster prägen: Auf der einen Seite gibt es vielfache monetäre Anreize, die eine Zuverdienerrolle für verheiratete Frauen als lohnend erscheinen lassen. Zu nennen sind hier u. a. Ehegattensteuersplitting, Steuerklassenwahl, Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Hinterbliebenenversorgung und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Auf der anderen Seite sind (vor allem in den alten Bundesländern) die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung unverändert schlecht, da es an einem bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Angebot an Ganztags-Kinderbetreuungsangeboten mangelt. Dies betrifft in besonderem Maße, aber nicht nur ländliche Regionen.

Die Situation in Ostdeutschland verweist allerdings darauf, dass diese Erklärungsmuster alleine zu kurz greifen. Obwohl hier auch Frauen nach wie vor eine starke Vollzeitorientierung aufweisen, ist ihr Teilzeitanteil in Thüringen zwischen 2003 und 2008 um mehr als 5 Prozentpunkte gewachsen (Dietrich/Fritzsche 2009). Dies spricht dafür, dass auch die betrieblichen Nachfragestrategien eine bedeutsame Rolle spielen. Gerade im Dienstleistungssektor, in dem der Großteil der Frauen tätig ist, gibt es Branchen, in denen Vollzeitarbeitsplätze kaum noch angeboten werden (z. B. Gebäudereinigung, Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe). Dies wirft die Frage auf, wie das Angebot von Vollzeitarbeitsplätzen künftig wieder gestärkt werden kann.

Der demografische Wandel setzt einen noch weiteren Aspekt der Vereinbarkeitsproblematik auf die Tagesordnung: Die niedrige Geburtenhäufigkeit geht einher mit einer Verlängerung der Lebenserwartung. Anzahl und Anteil der älteren und mit steigendem Alter zunehmend pflegebedürftigen Menschen werden steigen, während die Zahl der Angehörigen im mittleren Lebensalter zurückgehen wird. Auch hier ist die traditionelle Lösung, dass die familiäre Pflege von nicht erwerbstätigen, oder nur auf Teilzeitbasis bzw. Minijob-Basis beschäftigten Töchtern oder Schwiegertöchtern übernommen wird, nicht zukunftsfähig. Freistellungen für die Pflege von Angehörigen ohne Entgeltfortzahlung oder die Zahlung von Pflegegeld bei familiärer Pflege setzen

die falschen Anreize, da sie allein auf eine Erwerbsunterbrechung oder Arbeitszeitreduktion abstellen und damit faktisch vor allem auf die Frauen ausgerichtet sind.

3.7 Gefahren von gesellschaftlicher Spaltung und sozialer Desintegration

Die Bundesrepublik Deutschland durchläuft seit einigen Jahren einen Prozess der sozialen Ausdifferenzierung. Lebenslagen, Einkommensbedingungen und sozialer Status spalten sich immer mehr auf. Von dem Idealtypus einer „nivellierten Mittelschichtgesellschaft“, wie er in der Nachkriegs- und Wirtschaftswunderzeit proklamiert wurde, kann keine Rede mehr sein. Natürlich hat es eine Nivellierung in den alten Bundesländern nie gegeben. Aber neu ist doch, dass das Gefälle zwischen „oben und unten“ dramatisch zugenommen hat. So zeigt sich auf der Verteilung der pro Kopf verfügbaren Haushaltseinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen), dass auf der einen Seite die Armutrisikoquote kontinuierlich zunimmt, während am anderen Ende der Einkommenspyramide die Gruppe der Personen (absolut und relativ) wächst, die als „reich“ angesehen werden können (Goebel u. a. 2010; Schäfer 2009; Grabka/Frick 2008). Auf der Ebene der Vermögensverteilung zeigt sich diese Auseinanderentwicklung noch stärker. Im Ergebnis hat sich in Deutschland die Mittelschicht verkleinert.

Das Risiko, in Folge von kritischen Lebensereignissen aus einer vormals als gesichert angesehenen Position in der Mittelschicht sehr schnell in eine Lebenslage abzurutschen, die durch Armut und soziale Ausgrenzung charakterisiert ist, hat deutlich zugenommen. Eine Fülle von Faktoren hat diesen sozialen Erosionsprozess ausgelöst, beeinflusst und beschleunigt. Im Mittelpunkt stehen dabei zweifelsfrei die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen, die den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsrisiken flankieren. Die Diagnosen sind bekannt:

- Vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit verharrt auf einem hohen Niveau. Die Gesellschaft ist mit einer Gruppe von Menschen konfrontiert, denen trotz aller Bemühungen und trotz einer verschärften Disziplinierung und Sanktionierung keine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. Dabei handelt es sich nicht nur um ältere Arbeitslose, die durch ihre schlechten Arbeitsmarktchancen faktisch gezwungen sind, auf das Renteneintrittsalter zu warten, sondern zunehmend auch um jüngere Menschen. Zentral ist in allen Fällen das Merkmal, dass mehrheitlich eine schulische oder berufliche Ausbildung fehlt oder Qualifikationen veraltet und entwertet sind. Durch das Merkmal „Migrationshintergrund“ werden diese Probleme noch verschärft. Die Beschäftigungschancen verschlechtern sich in der zweiten und dritten Generation der Zugewanderten noch einmal dramatisch, soweit keine schulischen und beruflichen Abschlüsse vorliegen. Hinzu kommt, dass vielfach im Ausland erworbene Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht anerkannt werden.

- Im Unterschied zum „alten“ Gesellschafts- und Sozialstaatsmodell der Bundesrepublik Deutschland sind aber auch Erwerbstätigkeit und Integration in den Arbeitsmarkt keine Garantie mehr für eine gesellschaftliche Integration und soziale Teilhabe. Die Aufspaltung des Arbeitsmarktes in Sektoren mit unterschiedlichen Arbeits- und Einkommensverhältnissen sowie Arbeitsbedingungen und sozialen Schutzrechten schreitet voran. Von der Ausweitung von Niedriglöhnen und prekären Arbeitsverhältnisse ist eine wachsende Zahl von Beschäftigten betroffen. Die oben skizzierten Umorientierungen in der Arbeitsmarktpolitik, die Deregulierungsmaßnahmen und auch die Ausgestaltung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II haben dazu beigetragen.

Es ist zu befürchten, dass sich diese Prozesse fortsetzen und vertiefen werden. Auch hier ist es erforderlich zu differenzieren, da sich die Risiken von Arbeitslosigkeit, Verarmung und sozialer Ausgrenzung in bestimmten benachteiligte Regionen, Städten und Stadtteilen kumulieren. Insgesamt ist damit nicht nur eine soziale Problemlage angesprochen, die offensichtlich im Widerspruch zum verfassungsrechtlich normierten Sozialstaatsgebot steht. Denn auch die Bedingungen für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung verschlechtern sich. Sozialer Ausgleich und soziale Stabilität auf der einen Seite sowie Innovation und nachhaltiges Wachstum der Wirtschaft auf der anderen Seite sind keine Gegensätze, sondern bedingen sich wechselseitig.

4. Vorschläge zu Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarktpolitik – verstanden im umfassenden Sinne als Politik der Arbeitsförderung, der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit und der Gestaltung der Arbeitsmarktordnung – fällt im neuen Jahrzehnt angesichts vielfältiger neuer Herausforderungen, aber auch ungelöster alter Probleme eine zentrale Rolle zu. Um auf diese Herausforderungen angemessen zu reagieren, muss man einerseits den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen und andererseits aus den Erfahrungen mit den Hartz-Gesetzen lernen.

Wir haben gezeigt, dass mit den Hartz-Gesetzen sehr unterschiedliche, zum Teil sogar gegensätzliche Zielsetzungen verfolgt wurden und die einzelnen Instrumente sich auch ganz unterschiedlich bewährt haben. Dies erfordert eine differenzierte, auf empirischen Ergebnissen gründende Neujustierung der Grundannahmen und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik unter Weiterentwicklung der erfolgreichen Reformansätze. Wir werden im Folgenden zunächst unsere Grundannahmen für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten zehn Jahre darstellen, die die notwendige Basis für konsistente Vorschläge auf der instrumentellen Ebene sind.

4.1 Grundannahmen für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten Jahre

Unsere Grundannahmen für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten zehn Jahre lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1. Arbeitslosigkeit kann nur durch ein Zusammenspiel von aktiver makroökonomischer Politik mit Instrumenten der Beschäftigungspolitik, wie vor allem der Arbeitsmarkt-, Tarif-, Innovations- und Bildungspolitik verringert werden.*

Der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitsangebotes alleine ist noch keine Garantie für ein Arbeitsmarktgleichgewicht, da keineswegs gesichert ist, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften stabil bleibt. Massenarbeitslosigkeit ist aber kein unabwendbarer Zustand, sondern kann eingegrenzt und überwunden werden. Allerdings lässt sich das Ziel eines nachhaltigen Abbaus von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nicht ohne eine makroökonomische Flankierung erreichen. Erforderlich sind auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene eine Erhöhung und Verstetigung der Arbeitsnachfrage und deren regionaler Ausgleich. Die Erfahrungen in der Finanzkrise haben gezeigt, dass man mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Verbindung mit tarifpolitischen Instrumenten vorübergehende Beschäftigungseinbrüche infolge von Konjunktur- und Strukturkrisen überbrücken kann. Durch eine Umverteilung von Arbeit (Kurzarbeit, tariflich vereinbarte Arbeitszeitkonten und temporäre Arbeitszeitverkürzungen) kann das reduzierte Arbeitsvolumen auf viele Köpfe verteilt, ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit verhin-

dert und das Beschäftigungsniveau stabilisiert werden. Bei (steigendem) Fachkräftebedarf erhöht sich die Akzeptanz dieser Instrumente und Maßnahmen, da die Unternehmen ihre gut qualifizierten Kräfte nicht verlieren wollen.

- 2. Im neuen Jahrzehnt wird der Fachkräftebedarf weiter zunehmen. Die Arbeitsmarktpolitik muss einen eigenständigen Beitrag zur Verringerung von Fachkräftengpässen leisten und stärker investiv ausgerichtet sein.*

Der Beschäftigungszuwachs wird vorrangig im Bereich mittlerer und höherer Qualifikationen stattfinden. Treiber für Wirtschaftswachstum und ein steigendes Beschäftigungsniveau sind nicht niedrige Löhne, sondern ein Angebot gut aus- und weitergebildeter Arbeitskräfte. Angesichts des demografischen Umbruchs und der qualifikatorischen Anforderungen der Arbeitsnachfrage ist eine Vermittlung in unterwertige Arbeit nicht nachhaltig und zukunftsfähig. Bei der Besetzung von Arbeitsplätzen muss der Prozess des *downgrading* durch einen Prozess des *upgrading* abgelöst werden. Dazu gehören auch Investitionen in längerfristige und auf anerkannte berufliche Abschlüsse orientierte Weiterbildungsmaßnahmen. Die Integration von gering Qualifizierten scheitert häufig an unzureichenden Grundqualifikationen. Das Nachholen von Schulabschlüssen und berufliche Bildungsbausteine erhöhen die Integrationschancen. Durch den Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung sollen nach oben gerichtete Mobilitätsketten geschaffen werden, von denen auch die geringer Qualifizierten profitieren können.

- 3. Arbeitsmarktpolitik muss einen aktiven Beitrag beim Abbau der sozialen Spaltung unserer Gesellschaft leisten und sich an sozialen Mindeststandards orientieren.*

Die Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland hat weder die Beschäftigung insgesamt erhöht, noch die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten verbessert. Auch haben sich die Hoffnungen nicht erfüllt, dass Niedriglohnbeschäftigung ein Sprungbrett auf eine besser bezahlte Tätigkeit ist. Stattdessen ist das soziale Gleichgewicht erschüttert und das Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen verletzt worden. Durch den Druck auf Arbeitslose, auch gering bezahlte Tätigkeiten anzunehmen, ist es zu einer Übertonung des „Forderns“ gekommen, das die Akzeptanz der Arbeitsmarktpolitik beeinträchtigt hat. Der Ausdehnung des Sektors von Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen muss gestoppt und umgekehrt werden. Durch koordinierte Maßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik sowie durch Reformen im Arbeitsrecht müssen verbindliche soziale Mindeststandards geschaffen und ihre praktische Umsetzung überwacht werden.

4. *Die Balance zwischen Fordern und Fördern muss wiederhergestellt werden. Die Arbeitslosigkeit von Langzeitarbeitslosen lässt sich allein durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen nicht abbauen. Der Schlüssel zur Arbeitsmarkteingliederung liegt in der Aktivierung und individuellen Förderung der Betroffenen.*

Die Erfolgchancen bei der Arbeitsmarktintegration vor allem von Langzeitarbeitslosen hängen nachweisbar von der Qualität der Betreuung und der Betreuungsdichte ab. Ein verbesserter Betreuungsschlüssel muss verbindlich geregelt werden. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass die ergänzenden persönlichen und sozialen Hilfen und Dienste von den Kommunen tatsächlich bedarfsgerecht bereitgestellt werden. Eine Bedingungslosigkeit bei der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen kann es jedoch nicht geben. Eine solche Orientierung ist beschäftigungs- wie sozialpolitisch verantwortungslos. Sie wäre gleichbedeutend mit einer Daueralimentation von Arbeitslosigkeit und einer Verschärfung der negativen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit. Die gesellschaftliche Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems wäre nicht mehr gewährleistet. Der Förderung von Arbeitslosen muss eine Gegenleistung in Form von nachweisbaren Bemühungen um die Verbesserung der eigenen Erwerbs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie Eigeninitiativen bei der Weiterbildung und/oder der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz gegenüber stehen.

5. *Arbeitsmarktpolitik muss vorrangig auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sein. Die Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit kann nur verbessert werden, wenn man sich an den Anforderungen des regulären Arbeitsmarktes orientiert.*

In Zeiten besonders hoher Arbeitslosigkeit und geringer Vermittlungschancen bleibt der Arbeitsmarktpolitik oft keine andere Möglichkeit, auch für im Prinzip voll beschäftigungsfähige Arbeitslose Ersatzbeschäftigungen anzubieten. Sobald sich jedoch die Vermittlungschancen verbessern, müssen diese Maßnahmen zügig zugunsten von Maßnahmen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt abgebaut werden. Für die nicht unbeträchtlich große Gruppe von Arbeitslosen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine oder nicht unmittelbar eine realistische Chance haben, sind hingegen befristete Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt unverzichtbar.

6. *Eine Senkung der Standards in der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit verbessert die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt nicht.*

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen möchte arbeiten und dabei soweit wie möglich auch die erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten einsetzen. Eine bessere soziale Absicherung verbessert die Suchmöglichkeiten nach einer

der eigenen Qualifikation angemessenen Beschäftigung, erhält Qualifikationen, verhindert den sozialen Absturz und stärkt somit den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

- 7. Eine Verlängerung der tatsächlichen Lebensarbeitszeit ist mittelfristig aus demografischen Gründen unverzichtbar. Durch eine allein rentenrechtliche Regelung lässt sich dieses Ziel aber nicht erreichen.*

Die Beschäftigungsfähigkeit Älterer muss durch eine Politik der alters- und altersgerechten Qualifizierung, Gesundheitsförderung und Arbeitsgestaltung, sowie durch den Abbau der Diskriminierung Älterer auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden. Solange es nicht gelingt, über solche Maßnahmen die Beschäftigung im rentennahen Alter nachhaltig zu erhöhen, wirkt sich die Anhebung der Regelaltersgrenze für viele Arbeitnehmer/innen wie eine Renten Kürzung aus.

- 8. Die anhaltende Orientierung der Erwerbstätigkeit von Frauen auf ein Segment von (geringfügiger) Teilzeitarbeit und auf die Rolle eines Zuverdienstes widerspricht nicht nur dem Ziel der Gleichstellung, sondern auch den arbeitsmarktpolitischen und demografischen Herausforderungen.*

Deutschland gehört zu den wenigen Ländern, in denen die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten in den letzten Jahren aufgrund der Zunahme kurzer Teilzeit und Minijobs nur geringfügig angestiegen ist. Aufgrund weiterhin unterschiedlicher Erwerbsorientierung der Frauen in West- und Ostdeutschland ist diese Entwicklung ausgeprägter in den alten Bundesländern. Es macht keinen Sinn, auf der einen Seite die Lebensarbeitszeit zu verlängern und auf der anderen Seite sozial-, steuer- und gesellschaftspolitische Anreize für Frauen beizubehalten, nur geringfügig tätig zu sein und zu tolerieren, dass Unternehmen mit Minijobs Kostenvorteile realisieren und diese in manchen Dienstleistungsbereichen inzwischen die typische Beschäftigungsform sind. Die vielfältigen Anreize, die dieses Erwerbsmuster unterstützen, müssen abgeschafft und durch Fördermaßnahmen abgelöst werden. Nur so lassen sich die horizontale wie die vertikale geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt abbauen.

Aus der Darstellung, Analyse und Bewertung der bisherigen Politik sowie der zukünftigen Herausforderungen lassen sich Handlungsanforderungen ableiten und Reformvorschläge entwickeln. An dieser Stelle beschränken wir uns – gemäß dem Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie – auf einige Felder, die aus unserer Sicht eine grundlegende Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik und soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit haben. Diese Selektivität bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass wir andere Bereiche (wie etwa die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für nicht auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbare Ar-

beitskräfte) für nachrangig oder gar unwichtig erachten. Einige Themen – etwa die Organisation der Trägerschaft des SGB II oder die Neubemessung von Niveau und Struktur der Regelleistungen nach dem SGB II – sind in diesem Gutachten bewusst ausgeklammert worden. Unsere Empfehlungen beziehen sich auf drei zentrale Handlungsfelder: Umorientierungen in der Arbeitsförderung, eine Neugestaltung der Übergänge zwischen den Leistungssystemen und bei der Einweisung in Arbeit sowie eine Re-Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

4.2 Umorientierungen in der Arbeitsförderung

4.2.1 Förderung beruflicher Weiterbildung

Die Deckung des steigenden Fachkräftebedarfs wird eines der dominierenden Themen des nächsten Jahrzehnts sein. Die unterschiedlichen Prognosen kommen trotz zum Teil unterschiedlicher Annahmen und methodischer Ansätze alle zum gleichen Ergebnis: Anders als in den letzten 20 Jahren wird künftig nicht mehr allein in Regionen mit hohem Wachstum wie vor allem Baden-Württemberg oder Bayern eine wachsende Zahl von Fachkräften benötigt, sondern auch in Regionen, die zuvor viele Jahre eher unter einem Überangebot an Arbeitskräften und starker Abwanderung zu leiden hatten, wie etwa Thüringen.

Ein unzureichendes Angebot an Fachkräften beeinträchtigt nicht nur die Expansionschancen existierender Unternehmen, sondern erschwert auch Neuansiedlungen und Neugründungen von Unternehmen und kann insgesamt die Wachstumschancen von Regionen nachhaltig gefährden. Die Vermeidung von Fachkräftemangel gehört somit zu den vorrangigen Zielen einer aktiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Dies kann nur gelingen, wenn man an den in den Prognosen fortgeschriebenen Trends etwas ändert, also deutlich mehr als bisher in berufliche Ausbildung, Hochschulausbildung und Weiterbildung investiert.

Die Arbeitsmarktpolitik ist angesichts der beträchtlichen Investitionen des Staates in Schulen und Hochschulen und der Investitionen von Unternehmen in die Erstausbildung und Weiterbildung nur eines unter mehreren Handlungsfeldern. Die Vermeidung von Fachkräftemangel kann nur durch gemeinsame Anstrengungen aller verantwortlichen Akteure und die Bündelung ganz unterschiedlicher Ressourcen gelingen. Die Unternehmen sind für die berufliche Ausbildung im dualen System und die Weiterbildung ihrer Beschäftigten verantwortlich und müssen hier mittel- und langfristig vorsorgen. Der Staat muss mit seiner Verantwortung für die Allgemeinbildung die Ausbildungsfähigkeit von Schulabgänger/innen sicher stellen und in der Hochschulpolitik für eine ausreichende Zahl von Hochschulabsolvent/innen in Engpassbereichen sorgen. Die Arbeitsmarktpolitik hat Schlüsselfunktionen in der Berufsberatung,

der Berufsvorbereitung von Jugendlichen, der Weiterbildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohter und der möglichst passgenauen, aber auch qualifikationsadäquaten Vermittlung. Dabei wachsen die Anforderungen an die Koordination unter den Akteuren, nicht zuletzt um Warteschleifen zu vermeiden, Übergänge zu erleichtern oder Kosten durch Kooperation zu reduzieren.

Es ist unübersehbar, dass in Deutschland kein System der „zweiten Chance“ – also der Förderung des Nachholens von Schul- und Berufsabschlüssen im Erwachsenenalter oder der abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung für Arbeitslose – besteht. Die Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2004) hat in Anlehnung an skandinavische Erfahrungen die Einführung eines Erwachsenen-BAföG's vorgeschlagen, das durch eine zweite Bildungschance in der Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden müsste.

Unüberhörbar sind auch skeptische Stimmen, dass man bildungsferne Arbeitslose – vor allem unter den SGB II-Beziehenden – mit einer abschlussbezogenen Weiterbildung überfordern würde und sie daher allenfalls auf Bildungsbausteine orientieren sollte. Ebenso prägend für die Bewertung der künftigen Rolle der Arbeitsmarktpolitik in der Weiterbildung sind Erinnerungen an oft nicht am Bedarf des Arbeitsmarktes orientierte Weiterbildungsmaßnahmen mit zudem unzureichender Qualität. Diese auf praktischen Erfahrungen vor allem in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung beruhenden skeptischen Stimmen sind ernst zu nehmen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass trotz dieser Probleme nach den Ergebnissen der neueren Evaluationen die abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen mittel- und langfristig die Integrationschancen der Teilnehmer/innen nachhaltig verbessert haben.

Es bestehen gute Möglichkeiten, den aktiveren Teil der Arbeitslosen, die durch Strukturwandel arbeitslos geworden sind, deren Qualifikation durch längere Tätigkeit in unterwertiger Beschäftigung nicht mehr den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen oder die aus persönlichen (z. B. gesundheitlichen) Gründen eine Tätigkeit im erlernten Beruf nicht mehr ausüben können, abschlussbezogen weiter zu qualifizieren. Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, nicht an die hohen Zahlen abschlussbezogener Weiterbildung der 1980er und 1990er Jahre (pro Jahr deutlich über 200.000 Teilnehmer/innen) anzuknüpfen, sondern nach dem Grundsatz „weniger aber besser“ auf höhere Qualität, dies aber in verlässlicher Größenordnung zu setzen. Dazu wird es auch notwendig sein, die Anreize für eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen zu erhöhen.

Im nächsten Jahrzehnt steigen durch die Verknappung von Fachkräften die Chancen eines berufsadäquaten Einsatzes der aus- und weitergebildeten Fachkräfte. Damit kann der ungleiche Wettbewerb zwischen An- und Ungelernten auf der einen und Fachkräften auf der anderen Seite um einfache Arbeitsplätze, der einer der Gründe

für die hohe Arbeitslosenquote der An- und Ungelernten ist, deutlich abgeschwächt werden. Durch diese „Aufwärtsmobilität“ werden einfache Arbeitsplätze frei, auf denen auch Teilqualifikationen gefragt sind. Solche „Mobilitätsketten“ sind auch ein geeigneter Ausgangspunkt, um den möglichen Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Verringerung der Fachkräftelücke genauer zu bestimmen.

Inzwischen ist eine vorsichtige Öffnung der Weiterbildungspolitik für eine Förderung abschlussbezogener Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten und auch Arbeitslosen zu erkennen. Für Arbeitslose hat die BA das Programm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlas) aufgelegt. In der Geschäftsanweisung zu diesem Programm wird explizit auf den demografischen Wandel und den künftigen Fachkräftebedarf Bezug genommen. Es wird angestrebt, den Strukturwandel auch durch „längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen“ zu unterstützen. Gefördert werden Umschulungen, Lehrgänge zur Vorbereitung auf eine Externenprüfung sowie zertifizierte Teilqualifikationen, die an geregelte Berufsbilder anschlussfähig bzw. anrechenbar sind. Für IFlaS stellt die BA Programmmittel bereit, die jenseits der üblichen Steuerungslogik genutzt werden können, also nicht dem maximal einjährigen Planungshorizont der Arbeitsagenturen unterliegen.

Trotz dieser neuen und innovativen Ansätze in der Förderung der beruflichen Weiterbildung bleiben einige Probleme ungelöst:

- Die Finanzierung abschlussbezogener Weiterbildung von Arbeitslosen bleibt instabil, solange die Förderung aus Sondermitteln erfolgt und nicht gesetzlich verankert ist.
- Die Förderung bleibt im Umfang zu gering, um einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs zu leisten.
- Durch die unzureichende Förderung der Weiterbildung des bildungsinteressierten und -fähigen Teils der Arbeitslosen entstehen zu wenig Mobilitätsketten, durch die auch geringer Qualifizierte wieder in Arbeit kommen könnten.
- Die starke Orientierung auf die Vermittlung von Teilmodulen ist für bestimmte bildungsferne Gruppen von Arbeitslosen als Einstieg in eine Berufsausbildung sicherlich sinnvoll. Solange aber die Vermittlung nach Abschluss einer Teilqualifizierung im Vordergrund steht, fehlen vielfach Anschlüsse zu einer vollwertigen Berufsausbildung.
- Langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Beschäftigte werden mit dem Instrument der Bildungsgutscheine nur unzureichend erreicht.

Unsere Vorschläge

Wegen der stark sinkenden Nachfrage nach gering qualifizierten Beschäftigten, dem hohen Anteil jüngerer Beschäftigter ohne eine berufliche Ausbildung und dem absehbar zunehmenden Fachkräftebedarf schlagen wir vor, die Rolle der abschlussbezogenen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik im nächsten Jahrzehnt deutlich zu stärken.

Dazu erscheint uns eine Qualifizierungsoffensive zur Bekämpfung von Fachkräftengpässen und zur Verbesserung der Integrationsfähigkeit der Arbeitslosen unverzichtbar. Die Zahl der Teilnehmer/innen (Bestand pro Jahr) an beruflicher Weiterbildung sollte auf rund 300.000 Personen aufgestockt werden. Davon sollten rund 100.000 Teilnehmer/innen in abschlussbezogenen Maßnahmen in anerkannten Berufen, vorrangig in Kernberufen mit breitem Einsatzfeld, weitergebildet werden.

Die Teilnahme und Bildungsbereitschaft sollte zudem durch folgende Maßnahmen erhöht werden:

- Gewährung eines Zuschlags bei längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. in Höhe von 5-10% auf das Arbeitslosengeld) und einer Prämie für einen erfolgreichen Abschluss (z. B. 2.000 €), um den Anreiz der Investition in die eigene Qualifikation zu erhöhen;
- Wiedereinführung von Auftragsmaßnahmen bei der Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten, um deren Teilnahme zu erhöhen;
- Entwicklung von Modernisierungs- bzw. Auffrischungsmodulen für Arbeitslose, die ihren Beruf vor längerer Zeit erlernt und nach der Modernisierung der Berufsbilder den Anschluss verloren haben.

4.2.2 Berufsorientierung, -vorbereitung und Ausbildung Jugendlicher aus einer Hand und Ausbildungsgarantie

Die Beseitigung behördlicher Schnittstellen war eines der wichtigsten Ziele der Hartz-Kommission. Dies ist besonders wichtig bei der Unterstützung eines erfolgreichen Übergangs von der Schule in eine Berufsausbildung. Im letzten Jahrzehnt ist ein wenig koordiniertes Übergangssystem für Jugendliche ohne einen Ausbildungsplatz mit unnötigen Warteschleifen entstanden. Im nächsten Jahrzehnt wird es zur Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit der Jugendlichen und des hohen künftigen Fachkräftebedarfs eine zentrale Aufgabe aller Akteure aus Wirtschaft und Politik sein, die Übergänge in eine Berufsausbildung wieder zu beschleunigen und den Anteil der Jugendlichen, die den Arbeitsmarkt ohne eine Ausbildung betreten, deutlich

zu verringern. Dazu ist es erforderlich, dass alle Jugendliche einen Ausbildungsplatzangebot erhalten und die Hilfeleistungen vor Ort aus einer Hand erfolgen und sich an den individuellen Problemlagen der Jugendliche orientieren.

Die Arbeitsmarktreformen haben nicht zu einer bessern Koordination der Hilfeleistungen für Jugendliche insbesondere im Hinblick auf die Berufsausbildung beigetragen. Seit Inkrafttreten des SGB II sind für die Betreuung Jugendlicher unter 25 Jahren drei Sozialleistungsträger zuständig: Agenturen für Arbeit, Grundsicherungsstellen sowie die Träger der Jugendhilfe. Die Schnittstellen scheinen wenig einsichtig. So müssen etwa Jugendliche, die von Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen beraten und betreut werden, bei berufsvorbereitenden Maßnahmen, Bildungs- und Berufsausbildungsbeihilfen an die Agenturen verwiesen werden, die diese Aufgabe generell aus Beitragsmitteln zu finanzieren hat.

Die Zuweisung Jugendlicher in diese drei Systeme erfolgt auf der Basis ihrer finanziellen Lage bzw. der ihres Elternhauses, nicht aber ihrer individuellen Fähigkeiten und Bedürfnisse. Zugleich wechselt die Zuständigkeit, wenn sich – etwa durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile – die Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft ändert. Doppelungen aktiver Maßnahmen, etwa in der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung, machen wenig Sinn und können auch diskriminierend wirken. Bei Jugendlichen im Rechtskreis des SGB II hat Ausbildung oft keine Priorität. Sie werden deutlich häufiger in 1-€-Jobs vermittelt und sind durch unzureichende Qualifikationen langfristig besonders gefährdet.

Das Problem der komplexen Schnittstellen ist erkannt und mehrfach beschrieben worden (z. B. FES/DGB 2007; DGB 2005). Zur Verringerung der Schnittstellen ist die Ausbildungsvermittlung, die in beiden Rechtskreisen angeboten werden kann, inzwischen von vielen Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften (in rund 100 Fällen) an die Arbeitsagenturen zurück übertragen worden. In Thüringen haben die zwei Optionskommunen und 9 von 18 ARGEN die Ausbildungsvermittlung auf die Agentur für Arbeit übertragen.

Ein zweiter – noch weitergehender – Ansatz liegt in der regionalen Bündelung von über mehrere Träger verteilten Ressourcen. Durch regionale Kooperation sollen diese Ressourcen sinnvoll miteinander verknüpft werden und ganzheitliche Angebote für Jugendlichen an den Schnittstellen SGB II, SGB III und SGB VIII einschließlich der Ausbildungsvermittlung zur Verfügung gestellt werden (Bundesagentur für Arbeit o. J.). Einzelheiten sollen durch regionale Kooperationsvereinbarungen geregelt werden. Ziel ist es, an ausgewählten Orten Pilotprojekte zu „Leuchtturmprojekten“ auszubauen und dann an möglichst vielen Standorten entsprechende Servicezentren entstehen zu lassen. Mittlerweile sind an mehreren Orten (z. B. Bielefeld, Leverkusen oder Siegen) solche Pilotprojekte („Ein-Topf-Projekte“) entstanden. Im Jahr 2011 sol-

len weitere Grundsicherungsstellen einbezogen werden, in denen ein geringer Kooperationsgrad bei gleichzeitiger Bereitschaft zur Weiterentwicklung festzustellen ist. Eine Erweiterung auf das Bundesgebiet soll ab 2012 erfolgen. Ziel dieser Servicezentren sollte neben der Vermeidung von Doppelzuständigkeiten und Warteschleifen auch die stärkere Orientierung auf eine Berufsausbildung sein. Der neueste nationale Bildungsbericht zeigt, dass die Trendwende schon begonnen hat und seit 2006 erstmalig nach vielen Jahren die direkte Vermittlung in eine Berufsausbildung wieder zugenommen hat, während die Vermittlungen ins Übergangssystem zurückgegangen sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 96).

Der Übergang in eine Ausbildung kann allerdings nur gelingen, wenn sich auch die Wirtschaft stärker bei der Integration von Jugendlichen auch der mit schwächeren Schulabschlüssen und bei der Dualisierung der Berufsvorbereitung engagiert. Eine Berufsvorbereitung mit betrieblichem Praxisbezug ist die beste Alternative zu mit Qualifikationselementen angereicherten Tätigkeiten im zweiten Arbeitsmarkt, in denen die Jugendlichen schnell den Bezug zu den Anforderungen des Wirtschaftslebens verlieren. Jedem ausbildungsreifen Jugendlichen sollte ein Ausbildungsplatz garantiert werden. Die staatlichen Auffangmaßnahmen (Vollzeitschulische Berufsausbildung mit Praxisanteilen) sollte „wirklich“ benachteiligten Jugendlichen vorbehalten bleiben.

Unsere Vorschläge

In den nächsten Jahren verbessern sich wegen der abnehmender Anzahl von Jugendlichen die Chancen auch der Jugendlichen aus dem SGB II-System auf eine Berufsausbildung, so dass es immer weniger Sinn macht, über die Finanzierung von Warteschleifen Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Wir schlagen vor,

- die Ausbildungsvermittlung generell an die Arbeitsagenturen zu übertragen;
- mittelfristig die Einrichtung von Servicezentren für Jugendliche mit Leistungen im Bereich der Berufsorientierung, -vorbereitung und Ausbildung aus einer Hand unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Pilotphase flächendeckend verbindlich zu machen;
- die Vermittlung in Ausbildung in den Vordergrund zu stellen und schulischen Übergangsmaßnahmen zugunsten einer dualen Berufsvorbereitung deutlich zurückzufahren;
- gemeinsam mit der Wirtschaft allen ausbildungsfähigen Jugendlichen eine Ausbildungsgarantie zu geben.

4.3 Neugestaltung der Übergänge zwischen den Leistungssystemen und bei der Einmündung in Arbeit

4.3.1 Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Einführung des SGB II und die leistungsrechtlichen Veränderungen im SGB III haben für viele Arbeitslose zu einer Verschlechterung der sozialen Absicherung geführt. Dies betrifft insbesondere:

- die zeitliche Begrenzung der individuellen Versicherungsleistung Arbeitslosengeld;
- der stufenlose Übergang in das fürsorgeförmige, auf die Einkommens- und Bedarfslage des Haushaltes/der Bedarfsgemeinschaft abstellende Grundsicherungssystem;
- die Begrenzung der Grundsicherung auf ein Leistungsniveau, das allein das sozial-kulturelle Existenzminimum abdeckt und keinen Bezug mehr auf das vormalige Arbeitsentgelt und den vormaligen Lebensstandard nimmt;
- die Leistungsberechtigung nur nach strenger Bedürftigkeitsprüfung (Einkommens- und Vermögensanrechnung).

Hinzu kommen die verschärften Zumutbarkeitsregelungen und die mittelbaren Wirkungen auf (noch) Beschäftigte bzw. Kurzarbeitslose, die befürchten, in das Grundsicherungssystem abzurutschen. Ausdrücklich geht es uns hier nicht darum, die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wieder rückgängig machen zu wollen, waren doch die Schwächen des alten Systems unübersehbar. Außerdem hat die Zusammenführung dazu beigetragen, verdeckte Armut zu verringern und bestimmten Gruppen Zugang zu arbeitsmarktpolitischer Förderung zu eröffnen, die diesen zuvor nicht hatten oder jedenfalls nur begrenzt nutzten. Auszugehen bei unseren Vorschlägen ist also von den mittlerweile gewachsenen Grundstrukturen des SGB II.

Die meisten Arbeitslosen möchten arbeiten und dabei soweit wie möglich auch die erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten einsetzen. Eine gute soziale Absicherung verbessert die Chancen, eine der eigenen Qualifikation angemessene Beschäftigung zu suchen, erhält Qualifikationen, verhindert den sozialen Absturz und stärkt somit den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

Reformen innerhalb des SGB II und im Verhältnis von SGB II und SGB III, die die Verbesserung der Absicherung bei Arbeitslosigkeit zum Ziel haben, müssen nach unserer Auffassung zentral darauf abstellen, den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung wieder auszuweiten. Zwar ist die Arbeitslosenversicherung kein Sparbuch, bei dem sich Einzahlungen und Auszahlungen entsprechen, sondern eine Versicherung, die beim Risikoeintritt zahlt. Insofern ist das Argument einer Verknüpfung der

Dauer der Beitragszahlung und der Dauer des versicherungsrechtlichen Leistungsanspruchs auch kritisch zu hinterfragen. Wenn aber Arbeitslosigkeit schon nach einer Frist von 12 Monaten zum Verweis auf die Grundsicherung führt (und dies auch nach langen Jahren von Beschäftigung und Beitragszahlung), erwachsen daraus grundlegende Gerechtigkeits- und Akzeptanzdefizite in Sozialstaat und Gesellschaft. Ebenfalls problematisch wirkt die Verkürzung der Rahmenfrist, da dadurch ein Großteil jener Beschäftigten, deren Erwerbsleben durch unstete bzw. befristete und prekäre Beschäftigungsverhältnisse geprägt ist, vom Anspruch auf Arbeitslosengeld faktisch ausgeschlossen werden.

Dem Argument, das Existenz, Höhe und Dauer eines Lohnersatzbezogenen Arbeitsgeldanspruchs selbst Ursachen für die Persistenz von Arbeitslosigkeit seien, da Anreize zur Arbeitsaufnahme fehlen, können wir nicht folgen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Niveau, Struktur und Dauer von Arbeitslosigkeit einerseits und der materiellen und sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit andererseits lässt sich empirisch – auch in internationalen Vergleichen – nicht nachweisen. Er lässt sich theoretisch nur begründen, wenn Arbeitslosigkeit neoklassisch bzw. mikroökonomisch als Folge eines fehlorientierten Arbeitsangebots erklärt wird.

Unsere Vorschläge.

Reformen, die die Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit zum Ziel haben, sollten zentral darauf abstellen, den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung wieder auszuweiten. Das trägt auch dazu bei, dass die Arbeitsagenturen bei der Bemessung ihrer Leistungsbilanzen die Zeitperspektive ausweiten und im Betreuungs- und Vermittlungsprozess stärker als derzeit auch die längerfristig Arbeitslosen ins Blickfeld nehmen.

Wir schlagen bei der Arbeitslosenversicherung/SGB III vor,

- die Rahmenfrist, in der die Anwartschaftszeit auf das ALG erfüllt sein muss, von zwei auf drei Jahre zu erweitern, um Beschäftigte mit unstetigen und nur kurzfristigen Arbeitsverhältnissen besser abzusichern;
- die bis Mitte 2012 befristete Regelung einer verkürzten Anwartschaftszeit von sechs Monaten für saisonal Beschäftigte dauerhaft einzuführen,
- den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verlängern: Die derzeitige maximalen Anspruchszeiten sollten jeweils um sechs Monate aufgestockt werden; der Leistungssatz sollte in dieser Zeit allerdings abgesenkt werden. Durch dieses gestufte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld wird der Übergang zum ALG II abgedeckt und der Wegfall des befristeten Zuschlags im SGB II gemildert. Zugleich erhalten auch jene länger eine Absicherung bei Arbeitslosigkeit, die

wegen fehlender Bedürftigkeit im Haushaltskontext (dies trifft auf viele arbeitslose Ehefrauen zu) überhaupt keinen Anspruch auf ALG II haben.

- Die Staffelung der maximalen Bezugsdauer nach Lebensjahren bleibt erhalten. Denn es geht primär darum, das mit dem Lebensalter eng korrelierende Risiko, langzeitarbeitslos zu werden und zu bleiben, besser abzusichern. Da ältere Arbeitslose in aller Regel eine längere Beitragsdauer aufweisen, wird mit dieser Staffelung allerdings auch dem Gedanken Rechnung getragen, ein gewisses Entsprechungsverhältnis zwischen Beitrags- und Bezugsdauer herzustellen.

4.3.2 Verhinderung der Einmündung in unterwertige und prekäre Arbeit

Mit der Einführung des SGB II und den leistungsrechtlichen Veränderungen im SGB III ist insgesamt der Druck auf Arbeitslose gestiegen, eine Arbeit auch zu besonders schlechten Konditionen anzunehmen – z. B. im Bereich von Niedriglöhnen, Leiharbeit, befristeter Beschäftigung, Teilzeittätigkeiten oder Minijobs. Der Prozess der Ausweitung von Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen ist durch die Arbeitsmarktreformen verstärkt und beschleunigt worden. Neben den bereits zuvor in Abschnitt II.1 angesprochenen materiellen Verschlechterungen für einen größeren Teil der Betroffenen sind hierbei weitere Faktoren bzw. Regelungen maßgeblich:

- die Anforderung, jede Arbeit, soweit sie nicht gegen Gesetz oder die guten Sitten verstößt, aufzunehmen, wodurch auch Arbeiten zumutbar sind, deren Entlohnung unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts liegt, oder bei denen aufgrund niedriger Lohnsätze oder geringer Arbeitszeit das erzielte Einkommen das Grundsicherungsniveau unterschreitet (z. B. bei Minijobs), oder die im Rahmen von Eingliederungsleistungen als „Arbeitsgelegenheiten“ angeboten werden;
- die Normierung und auch Durchsetzung von strengen Sanktionsmechanismen.

Da auf dem Arbeitsmarkt die Bindekraft und Flächendeckung von Tarifverträgen zunehmend nachlässt, Mindestlöhne bislang nur in wenigen Branchen existieren und eine Deregulierung im Bereich atypischer Beschäftigung eingeleitet worden ist, ist dieser Prozess der Einweisung und Einmündung in unterwertige und häufig prekäre Arbeit von zwei Seiten her, gleichsam in einer Art Zangenbewegung, beschleunigt worden. Bei diesen Beschäftigungsverhältnissen kann aber von einer nachhaltigen Eingliederung nicht gesprochen werden, da häufig bereits nach kurzer Zeit eine Rückkehr in die Arbeitslosigkeit und den Leistungsbezug erfolgt und/oder weiterhin (aufstockendes) Arbeitslosengeld II bezogen werden muss, weil die Löhne nicht zur Bedarfsdeckung ausreichen.

Die gegenwärtigen Freibeträge bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen sollen Anreize setzen, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, da bei voller Einkommensanrechnung immer das Problem besteht, dass sich Erwerbstätigkeit mit einem Nettoeinkommen unterhalb der Bedarfsschwelle nicht „lohnt“. Da aber (unbefristete) Einkommensfreibeträge wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung für alle gelten, also auch für bereits Beschäftigte, führen sie zu einer Dynamik von Lohnaufstockung und Lohnsubventionen bei Niedriglöhnen (bzw. von Niedrigeinkommen im Haushaltskontext). Je stärker nun die Löhne abgesenkt werden und der Niedriglohnsektor ausgeweitet wird und je höher die Freibeträge angesetzt werden, umso größer wird der Überschneidungsbereich zwischen Löhnen und Grundsicherungsniveau. Die Zahl der Empfänger/innen von Aufstockungsleistungen und entsprechend der finanzielle Aufwand nehmen zu.

Wir befürchten, dass durch diese Entwicklung die Voraussetzungen zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt gefährdet werden. Die einseitige Kurzfristorientierung bei vielen der eingesetzten Instrumente, die Rückführung der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und deren Qualitätseinbußen, die Vermittlung auch in unterwertige Beschäftigung, die Subventionierung von Niedriglöhnen – all dies steht im Widerspruch zu einer zukunftsorientierten Strategie einer nachhaltigen und investiven Arbeitsmarktpolitik, die die Veränderungen bei den Qualifikationsbedarfen und die Folgewirkungen des demografischen Umbruchs in den Mittelpunkt stellen muss.

Die strengen Zumutbarkeitsregelungen im SGB II (in Kombination mit geschäftspolitischen Zielvorgaben) nehmen bislang wenig Rücksicht darauf, ob eine kurzfristige Arbeitsaufnahme die Beschäftigungsfähigkeit und künftigen Integrationschancen in eine angemessene Erwerbstätigkeit erhöht oder nicht ggf. sogar mindert. Als Zumutbarkeitsgrenze wirkt allenfalls die Sittenwidrigkeit, die nach geltender Rechtsprechung anzunehmen ist, wenn die Entlohnung mehr als 30% unter tariflichen oder ortsüblichen Löhnen liegt. Abgesehen davon, dass dieser Nachweis in jedem Einzelfall zu erbringen ist und vor allem ortsübliche Löhne schwierig zu ermitteln sind, verbindet sich hiermit ein Mechanismus, der die Ausweitung von Niedrigstlöhnen weiter verschärft. Je mehr Beschäftigte gezwungen sind, unterhalb tariflicher oder ortsüblicher Löhne zu arbeiten, desto weiter sinkt zwangsläufig das zur Bestimmung der Sittenwidrigkeitsgrenze heranzuziehende Vergleichsniveau. Um diese Abwärtsspirale zu stoppen, erscheint auch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes als verbindliche Lohnuntergrenze unabdingbar (vgl. 4.4.3).

Die Aufnahme unterwertiger Beschäftigung führt zudem zu einem Prozess des downgradings, in dessen Folge die Unqualifizierten überhaupt keine Beschäftigungschancen mehr haben. Dies ist in einer Situation, in der die beruflichen Qualifikations-

und Leistungsanforderungen steigen, kontraproduktiv. Die geringer werdende Zahl von Einfacharbeitsarbeitsplätzen sollte nicht durch Personen blockiert werden, die – gefördert durch Qualifizierungsmaßnahmen – dazu beitragen können, den steigenden Bedarf an Fachkräftebedarf zu decken. Der Grundsatz muss lauten: „*upgrading* statt *downgrading*“.

Auch deshalb weist die starke Konzentration der Fördermaßnahmen nach dem SGB II auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in die falsche Richtung. Die Eingliederungsbilanz dieser Maßnahmen ist schlecht, die Verknüpfung mit Qualifizierungselementen ist unzureichend und Verdrängungseffekte zu Lasten regulärer Beschäftigung sind nur schwer zu vermeiden. Zweifelsohne ist das Interesse der Einrichtungen und Anbieter im Bereich von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden groß, das Instrument der Arbeitsgelegenheiten noch auszuweiten, dies auch vor dem Hintergrund eines zukünftig entfallenden Zivildienstes. Aber diese ökonomisch-fiskalischen Interessen können nicht Maßstab einer auf Nachhaltigkeit setzenden Arbeitsmarktpolitik sein.

Zwar ist zu erwarten, dass es ab 2011 in Folge der Einschnitte bei den Etatansätzen für Eingliederungsleistungen zu einer Verringerung der Zahl der Arbeitsgelegenheiten kommt. Da aber die Mittelansätze für andere Eingliederungsleistungen, insbesondere für Qualifizierungsmaßnahmen nicht entsprechend erhöht worden sind, besteht die Gefahr, dass sich die Aussichten für die soziale und berufliche Reintegration sogar noch weiter verschlechtern.

Unsere Vorschläge

Um den Druck zur Aufnahme unterwertiger und wenig nachhaltiger Beschäftigung zu verringern, schlagen wir vor,

- die Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen an das Kriterium der Zahlung von tariflichen oder ortsüblichen Löhnen zu binden und einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen;
- bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung und Integration der Nachhaltigkeit mehr Beachtung zu schenken (statt einer vorrangigen Orientierung auf eine rasche, aber oft wenig nachhaltige Reduzierung des Hilfebedarfs);
- die Nutzung des Instruments der Arbeitsgelegenheiten deutlich einzuschränken, diese nicht mehr als Sanktions- und Abschreckungsmittel einzusetzen und gezielt nur den Arbeitslosen anzubieten, die einer besonderen Unterstützung und Förderung bedürfen;
- stattdessen auch und gerade im Bereich des SGB II die Qualifizierungsmaßnahmen auszuweiten.

4.3.3 Übergänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand

Die in den zurückliegenden Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Frühausgliederungs- und Frühverrentungspraxis und zur Anhebung der Regelaltersgrenze sind in erster Linie rentenpolitisch begründet gewesen. Solange aber nicht die Beschäftigung im rentennahen Alter nachhaltig erhöht wird, wirkt sich die Anhebung der Regelaltersgrenze für viele Arbeitnehmer/innen wie eine Rentenkürzung aus. Dabei droht eine soziale Polarisierung des Altersübergangs:

Wie die vorliegenden Daten über den Zusammenhang von Alterserwerbstätigkeit, Qualifikation und Einkommen zeigen, wird es sich bei der Gruppe der älteren Arbeitnehmer/innen, die bruchlos von ihrem Arbeitsverhältnis in den hinausgeschobenen Ruhestand wechseln und damit über die längere Zeit der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit auch höhere Rentenanwartschaften erwerben, vornehmlich um die höher qualifizierten Fachkräfte im oberen Einkommenssegment handeln. Diese Beschäftigtengruppe verfügt zugleich über einen auch im Alter noch guten Gesundheitszustand und arbeitet unter Arbeitsbedingungen, die eine längere Lebensarbeitszeit erlauben.

Das Problem für den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik ist also, dass die Anhebung von Altersgrenzen in der Rentenversicherung nicht gleichzusetzen ist mit einer tatsächlich verlängerten Erwerbstätigkeit für alle. Im Kern geht es um die Frage,

ob und wie die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können, dass für die älteren Beschäftigten quantitativ ausreichend und qualitativen Mindestanforderungen entsprechende sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Wenn dies nicht sichergestellt ist, führt die Anhebung der Altersgrenzen zu verstärkter Langzeitarbeitslosigkeit und/oder für einen Großteil der Betroffenen infolge der Abschläge zu einer faktischen Rentenkürzung.

Die Folgewirkungen der Heraufsetzung der Altersgrenzen werden aus arbeitsmarktpolitischer Sicht neben dem Problem der unzureichenden Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes auch durch die Frage bestimmt, wie mit denjenigen Beschäftigten umgegangen werden soll, deren berufliche Leistungsfähigkeit eine Weiterarbeit nicht zulässt. Immer noch gibt es belastende Berufe und Tätigkeiten, bei denen körperliche und – zunehmend wichtiger – auch psychische Beeinträchtigungen bereits frühzeitig, in der Regel deutlich vor dem 65. oder gar 67. Lebensjahr eintreten. Diese Personen werden zukünftig vermehrt auf Erwerbsminderungsrenten zurückgreifen müssen. Der Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung ist aber eingebunden in ein schwieriges und häufig langwieriges Antrags- und Bewilligungsverfahren. Zudem ist die Rentenhöhe niedrig, da auch hier Rentenabschläge anfallen und die Zurechnungszeiten diese Verluste nicht ausgleichen.

Die notwendige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer muss durch eine Politik der alters- und altermngerechten Qualifizierung und Arbeitsgestaltung sowie durch den Abbau der Diskriminierung Älterer auf dem Arbeitsmarkt flankiert werden.

Unsere Vorschläge

Hinsichtlich des Altersübergangs schlagen wir vor,

- die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von der konkreten Arbeitsmarktlage der rentennahen Jahrgänge abhängig zu machen und insofern die Überprüfungsklausel des Gesetzes ernst zu nehmen;
- die Politik der Anhebung des Berufsaustritts- und Renteneintrittsalters durch eine langfristig konzipierte Qualifizierungsstrategie zu flankieren (siehe Abschnitt I.1). Der demografische Wandel wie die Umbrüche im Tätigkeits- und Qualifikationsprofil erfordern besondere Anstrengungen bei der Qualifizierung – sowohl bei der schulischen und beruflichen Erstausbildung als auch bei der Fortbildung;
- für Beschäftigte, die in ihrem Beruf langandauernd mit hohen gesundheitlichen Belastungen konfrontiert waren, bei der Regelaltersgrenze mit 65 Jahren zu bleiben. Hierfür eindeutige Kriterien festzulegen ist zweifelsohne schwierig,

aber – wie die in Österreich geltende Schwerarbeitsliste verdeutlicht – nicht unmöglich;

- den Bezug einer vollen Erwerbsminderungsrente zu erleichtern und die Rentenabschläge bei dieser Rentenart abzuschaffen;
- Optionen für einen flexiblen Altersrentenbezug auch schon vor dem 63. Lebensjahr zu eröffnen, etwa durch die Verbindung des Anspruchs auf eine Teilrente mit einer Teilzeitarbeit im Sinne eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand. Durch eine Abkehr vom Blockmodell der Altersteilzeit, das die Arbeitsbedingungen unverändert lässt, soll hierdurch auch eine neue Kultur flexibler Altersübergänge mit veränderten Arbeitszeiten gefördert werden.

4.4 Re-Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Das zentrale Problem der Neuregelungen der Minijobs wie auch der Leiharbeit im Zuge der Hartz-Gesetze besteht darin, dass solche Arbeitsverhältnisse in der Praxis mit geringeren Mindeststandards verbunden sind. Dies bietet Anreize für Arbeitgeber, die Zahl und den Anteil solcher Beschäftigungsverhältnisse zulasten regulärer Beschäftigung zu steigern.

Aus der Zunahme atypischer Beschäftigung resultieren eine Reihe von Problemen und Risiken, die bei den Minijobs von der Aushöhlung der Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme über die mangelnde soziale Absicherung der Beschäftigten (keine eigenständigen Ansprüche) bis hin zur Verfestigung tradierter geschlechtsspezifischer Rollenzuschreibungen reichen, die nachhaltige Fortschritte hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft verhindern.

Bei der Leiharbeit besteht zum einen das Problem, dass ein angemessenes Schutzniveau der Beschäftigten nicht gewährleistet ist, und zum anderen hat die Deregulierung betriebliche Praktiken begünstigt, die im Ergebnis dazu führen, dass tarifliche Mindeststandards unterlaufen und besser bezahlte Stammbeschäftigte durch schlechter bezahlte Leiharbeitskräfte ersetzt werden.

Unsere Vorschläge zielen daher vor allem darauf, solche Praktiken einzudämmen und reguläre Beschäftigung (wieder) zu stärken. Im Mittelpunkt steht hierbei, Ungleichbehandlungen von verschiedenen Beschäftigtengruppen abzubauen, die zu Fehlanreizen führen und das Lohnsystem insgesamt zu stabilisieren. Hierfür erscheinen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und eine Stärkung des Tarifsystems unabdingbar.

4.4.1 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse: Minijobs und Midijobs

In manchen Branchen wie etwa dem Hotel- und Gaststättengewerbe, der Gebäudereinigung oder auch dem Einzelhandel ist es inzwischen überaus schwierig, eine sozialversicherungspflichtige Stelle zu erhalten. In der Praxis hat sich mit der großen Zahl von Minijobs (Ende 2009: gut 7,3 Millionen) ein beachtlicher Bereich des Arbeitsmarktes mehr oder weniger den üblichen Standards entzogen, obwohl dies dem Diskriminierungsverbot im Teilzeit- und Befristungsgesetz eindeutig widerspricht. Die ungerechtfertigte Vorzugsbehandlung von Minijobs als Nebenjobs muss aufgehoben und die Missbrauchsmöglichkeiten von Minijobs müssen eingedämmt werden.

Minijobs werden nach wie vor häufig vor allem als Möglichkeit des Zuverdienstes für verheiratete Frauen angesehen, die über ihren Ehemann abgesichert sind. Tatsächlich lebt aber Angaben des Statistischen Bundesamtes (2009a) zufolge nur noch die Hälfte der geringfügig Beschäftigten in einem Haushalt, in dem es eine andere Person mit einem Normalarbeitsverhältnis gibt. Das Armutsrisiko von geringfügig Beschäftigten ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen; viele sind auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Die erhoffte Brückenfunktion in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfüllen Minijobs i. d. R. nicht. Besonders in Ostdeutschland werden Minijobs oft aus Mangel an Alternativen am Arbeitsmarkt ausgeübt.

Die anhaltende Orientierung der Erwerbstätigkeit von Frauen auf ein Segment von (geringfügiger) Teilzeitarbeit und auf die Rolle einer Zuverdienerin widerspricht nicht nur dem Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch arbeitsmarktpolitischen und demografischen Herausforderungen. Die vielfältigen sozial-, steuer- und gesellschaftspolitischen Anreize, die dieses Erwerbsmuster unterstützen, müssen abgebaut und durch Fördermaßnahmen abgelöst werden. Nur so lassen sich die horizontale wie die vertikale geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt abbauen. Eine Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze, wie sie von der Bundesregierung erwogen wird, wäre ein völlig falscher Schritt.

Wir empfehlen, dem Vorschlag des *Deutschen Juristentages* 2010 zu folgen, die Sonderbehandlung der Minijobs grundsätzlich aufzuheben, weil diese zu Fehlanreizen auf Seiten der Arbeitgeber wie auch der Beschäftigten führt: „Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird unter dem Strich durch die Abgabenprivilegierung geringfügig entlohnter Beschäftigung konterkariert, weil sie Anreize setzt, gerade nicht in einem Normalarbeitsverhältnis tätig zu werden. (...) Die geringfügige Beschäftigung hat dabei inzwischen einen Dimension erreicht, welche mit *Grundkonzeptionen der geltenden Rechtsordnung im Privatrecht und im Sozialrecht nicht mehr im Einklang steht* und die zu ho-

hen, aus dem Steueraufkommen zu bewältigenden Belastungen führt.“ (Waltermann 2010: 28ff; Hervorhebung im Original)

Eine Reform der geringfügigen Beschäftigung muss darauf abzielen, die Anreize zur Aufspaltung von regulärer Beschäftigung in kleine Arbeitsverhältnisse zu beseitigen. Eine Herausforderung besteht dabei darin, dass Minijobs – jedenfalls im Prinzip – aufgrund der höheren Abgabenbelastung für Arbeitgeber schon heute unattraktiv sein müssten. Dass dies nicht der Fall ist, verweist klar darauf, dass die erhöhten Kosten auf die Beschäftigten abgewälzt werden, die sich ihrerseits jedoch – zumindest in Teilen – der Illusion hingeben, sie verdienen „brutto für netto“ und machen damit ein „gutes Geschäft“. Diese Beschäftigten wird man – bildlich gesprochen – nur ins Boot holen können, wenn die Abgabenbelastung, die bei einer Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze zwangsläufig auftritt, durch andere Maßnahmen kompensiert wird. In erster Linie ist hier an eine Erhöhung der Bruttostundenverdienste zu denken – durch eine effektive Umsetzung des Equal Pay-Grundsatzes und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der ohne jeden Abzug *allen abhängig Beschäftigten* zusteht (vgl. 4.4.3).

Unsere Vorschläge

Grundsätzlich erscheint aus unserer Sicht *eine gänzliche Abschaffung der Sonderregelungen für Minijobs* zwingend erforderlich, wie sie auch vom Deutschen Juristentag (Waltermann 2010), dem Deutschen Frauenrat (2010) und dem Sachverständigenrat (2009) gefordert worden ist. Aus der Beschäftigtenperspektive erweisen sich Minijobs mangels Durchlässigkeit zum Segment sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung häufig als biografische Sackgasse, die individuelle Entwicklungsmöglichkeiten vor allem von Frauen beschneidet und damit das Ziel einer Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt konterkariert. Auch um die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme künftig zu gewährleisten, erscheint es unabdingbar, Ausnahmen aufzuheben. Durch die starke Zunahme der Minijobs in den vergangenen Jahren hat sich der Kostendruck, der auf den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten lastet, deutlich erhöht. Ziel muss sein, alle Arbeitsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen.

Um die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung unmittelbar zu begrenzen, empfehlen wir *kurzfristig* folgende Maßnahmen:

- Abschaffung der Minijobs als Nebentätigkeit, weil es in keiner Weise gerechtfertigt erscheint, dass die Beschäftigten hierfür weder Steuern noch Sozialabgaben abführen müssen (Ungleichbehandlung zu Mehrarbeit im Hauptjob);

- deutliche Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze für ausschließlich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf z. B. 200 €;
- effektivere Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes vor allem bezogen auf die Entlohnung und Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards, die grundsätzlich für alle Arbeitnehmer/innen gelten (bezahlter Urlaub und bezahlte Feiertage, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Kündigungsschutz). Zielführend wären hierbei neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der für alle Beschäftigtengruppen eine verbindliche Lohnuntergrenze zieht, folgende Maßnahmen: zum einen eine obligatorische Information der Minijobber/innen über ihre Rechte durch das einstellende Unternehmen sowie zum anderen öffentliche Kampagnen z. B. von Seiten des Bundes, der Länder und der Minijob-Zentrale.

4.4.2 Leiharbeit

Auch bezogen auf die Leiharbeit geht es vor allem darum, ungerechtfertigte Lohnunterschiede zwischen Leiharbeitskräften und den Stammbeslegschaften der Entleihbetriebe zu unterbinden und den Einsatz von Leiharbeit wieder stärker auf ihre Kernfunktion – die Abdeckung von Schwankungen des Arbeitsanfalls im Zeitverlauf – zu konzentrieren. Da Leiharbeit typischerweise instabiler ist als andere Formen der Beschäftigung und sich dies allenfalls in begrenztem Maße beeinflussen lässt, ist die Entlohnung als der zentrale Ansatzpunkt anzusehen, um ein „angemessenes Schutzniveau“ für die Betroffenen zu gewährleisten, wie es sowohl im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz als auch in der betreffenden EU-Richtlinie gefordert wird (vgl. auch Waltermann 2010: 40).

Hiervon würden nicht nur die Leiharbeitskräfte selbst, sondern auch die Stammbeslegschaften profitieren, weil die beiden Beschäftigtengruppen nicht mehr gegeneinander ausgespielt werden könnten. Durch eine Verteuerung der Leiharbeit könnte überdies auch die Brückenfunktion der Leiharbeit in reguläre Dauerbeschäftigung gestärkt werden, weil es sich für Betriebe dann wieder eher rentiert, Leiharbeitskräfte in die eigene Belegschaft zu übernehmen, wenn sie für mehr als kurze Phasen benötigt werden. Nicht zuletzt würde der Gleichbehandlungsgrundsatz auch betrieblichen Praktiken den Boden entziehen, über die Gründung von internen Verleiheinheiten bestehende tarifliche Standards auf Dauer zu unterlaufen. Darüber hinaus besteht eine zentrale Herausforderung darin, die Brückenfunktion der Leiharbeit gezielt zu stärken. In diesem Kontext kommt auch der Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle zu.

Unsere Vorschläge

Bezogen auf die Regulierung der Leiharbeit schlagen wir vor,

- Equal-Pay für Leiharbeiter/innen im Entleihbetrieb ohne Tarifvorbehalt vorzuschreiben;
- dem Antrag der Sozialpartner zu folgen, die Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen und die tariflich vereinbarten Mindestlöhne als verbindliche Lohnuntergrenze zu verankern, die in keinem Fall unterschritten werden darf. Diese Regelung würde insbesondere in verleihfreien Zeiten greifen sowie beim Einsatz in Tätigkeitsbereichen mit einem Lohnniveau, das unter den Mindestentgelten in der Zeitarbeitsbranche liegt;
- die Dauer des Verleihs an einen Entleihbetrieb wieder zu begrenzen (z. B. auf 12 Monate), um die Übernahme in ein Arbeitsverhältnis beim Entleiher zusätzlich zu fördern;
- die Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertretungen in den Entleihbetrieben hinsichtlich des Einsatzes von Leiharbeitskräften und deren Arbeitsbedingungen auszuweiten;
- die Übergänge von Leiharbeitskräften in reguläre Beschäftigung gezielt zu unterstützen, z. B. indem ihr Zugang zu betrieblichen und öffentlich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen, die über die reine Einarbeitung für meist zeitlich befristete Einsätze in Entleihbetrieben deutlich hinausgehen, erleichtert wird.

4.4.3 Gesetzlicher Mindestlohn und Stärkung des Tarifsystems

Deutschland hat inzwischen im internationalen Vergleich nicht nur einen der höchsten Niedriglohnanteile überhaupt, sondern auch eine beispiellose Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten. Mit der Möglichkeit, niedrige Erwerbseinkommen durch Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzustocken, übernimmt der Staat die Ausfallbürgschaft und lädt Unternehmen dazu ein, dies für Lohndumping zu missbrauchen. Inzwischen wendet der Staat pro Jahr rund 11 Milliarden € für solche aufstockenden Leistungen auf, was nicht nur auf kurze Arbeitszeiten oder große Bedarfsgemeinschaften, sondern auch auf teilweise extrem niedrige Stundenlöhne von unter 5 € brutto zurückzuführen ist.

Durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und den finanziellen Druck auf Arbeitslose, auch gering bezahlte Stellen anzunehmen, um nicht in das Grundsicherungssystem zu rutschen, ist die Konzessionsbereitschaft bei der Arbeitsaufnahme deutlich gestiegen. Dies kann in gewissem Maße arbeitsmarktpolitisch durchaus

sinnvoll sein, soweit sich hierdurch Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden oder verkürzen lässt. Ohne eine verbindliche Lohnuntergrenze besteht jedoch die Gefahr eines andauernden bzw. sich verschärfenden Lohndumpings einerseits und einer Verschwendung von Humankapital andererseits, was umso weniger nachhaltig ist, je größer die Schwierigkeiten werden, Fachkräfte für qualifizierte Tätigkeiten zu finden.

Der Verfall der Löhne am unteren Rand ist auch deswegen arbeitsmarkt- und bildungspolitisch hochproblematisch, weil die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen akademischen Abschluss verfügt. Wenn sich dies auf dem Arbeitsmarkt zunehmend häufiger nicht mehr in besserer Entlohnung niederschlägt, sinken auch die Motivation für Bildungsanstrengungen und der Glaube daran, dass Bildung die sozialen Aufstiegschancen verbessert.

Die neuere empirische Forschung vor allem in den USA und Großbritannien hat eindrucksvoll bestätigt, dass Mindestlöhne – wenn sie nicht zu hoch angesetzt sind – der Beschäftigung nicht schaden (Bosch u. a. 2009). Zu beachten ist weiterhin, dass mit dem Wegfall der Übergangsbestimmungen zur Zuwanderung und Entsendung von Arbeitskräften aus den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der EU im Mai 2011 ohne Mindestlohn die Gefahr besteht, dass heimische Arbeitsplätze an ausländische Werkvertragsunternehmen verloren gehen.

Unsere Vorschläge

Zur Stabilisierung des Lohnsystems schlagen wir vor,

- einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, der für alle Branchen, Tätigkeiten und Beschäftigtengruppen eine verbindliche Lohnuntergrenze einzieht, die legal nicht unterschritten werden darf;
- den Sozialpartnern weiterhin die Möglichkeit zu bieten, auf der Branchenebene (höhere) tarifliche Mindestlöhne zu vereinbaren, die über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auch für ausländische Konkurrenz, die auf dem deutschen Markt tätig wird, verbindlich sind;
- das gesamte Tarifsysteem wieder zu stärken, das in den vergangenen Jahren u. a. durch OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden, Öffnungsklauseln und Gewerkschaftskonkurrenz geschwächt worden ist. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür sind Allgemeinverbindlicherklärungen und Tariftreuegesetze.

Literatur

Achatz, Juliane / Trappmann, Mark (2009): Wege aus der Grundsicherung. IAB-Kurzbericht 28. Nürnberg.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Berlin.

Baas Timo / Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Bäcker, Gerhard (2008): SGB II: Grundlagen und Bestandsaufnahme. In: Kotlenga, Sandra / Klute, Jürgen (Hrsg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz: Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven. Göttingen: Universitätsverlag.

Bäcker, Gerhard / Brussig, Martin / Jansen, Andreas / Knuth, Matthias / Nordhause-Janz, Jürgen (2009): Ältere Arbeitnehmer – Erwerbstätigkeit und soziale Sicherheit im Alter. Wiesbaden: VS-Verlag.

Bäcker, Gerhard / Jansen, Andreas (2009): Analyse zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter in Ost- und Westdeutschland. In: DRV-Schriften Band 84. Berlin.

Bäcker, Gerhard / Kistler, Ernst / Trischler, Falco (2009): Rente mit 67 – für viele Beschäftigte unerreichbar! Dritter Monitoring-Bericht des Netzwerks für eine gerechte Rente. Berlin.

Baethge-Kinsky, Volker / Bartelheimer, Peter / Wagner, Alexandra (2010): Die „Hartz-Gesetze“, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung. Abschlussbericht. HBS. Düsseldorf.

Bender, Stefan / Koch, Susanne / Messmann, Susanne / Walwei, Ulrich (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II Empfängern. In: Sozialer Fortschritt 3.

Bender, Stefan / Koch, Susanne / Mosthaf, Alexander / Walwei, Ulrich (2009): Aktivierung ist auch in der Krise sinnvoll. IAB-Kurzbericht 19. Nürnberg.

Benkhoff, Birgit / Hermet, Vicky (2008): Zur Verbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigung im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten. In: Industrielle Beziehungen 1: 5-31.

Bernhard, Sarah / Hohmeyer, Katrin / Jozwiak, Eva / Koch, Susanne / Kruppe, Thomas / Stephan, Gesine / Wolff, Joachim (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht 2. Nürnberg.

BiBB (2006): Jugendliche mit besonderem Förderungsbedarf. In: BWP 1: 18.

Biewen, Martin / Fitzenberger, Bernd / Osikominu, Aderonke / Völter, Robert / Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/4: 365-390.

Bosch, Gerhard (2009): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Hrsg.): 94-111.

Bosch, Gerhard (2010a): Wandel des deutschen Arbeitsmarktes durch die europäische Integration. In: Wirtschaftsdienst 90, Sonderheft „Europäischer Wettbewerb und der Binnenmarkt in Deutschland“: 19-25.

Bosch, Gerhard (2010b): Zur Zukunft der dualen Berufsausbildung in Deutschland. In: Bosch, Gerhard / Krone, Sirikit / Langer, Dirk (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland: aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden: VS: 37-61.

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Kalina, Thorsten (2009): Mindestlöhne in Deutschland: Expertise. Bonn: FES. Wiso Diskurs; Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik; Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung. Dezember 2009.

Bofinger, Peter (2007): Minderheitsvotum. In: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2007/2008: Das Erreichte nicht verspielen. Wiesbaden.

Bothfeld, Silke / Sesselmeier, Werner / Bogedan, Claudia (Hrsg.) (2009): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS.

Breyer, Friedrich / Franz, Wolfgang / Homburg, Stefan / Schnabel, Reinhold / Wille, Eberhard (Hrsg.) (2004): Reform der sozialen Sicherung. Berlin: Springer.

Bruckmeier, Kerstin / Graf, Tobias / Rudolph, Helmut (2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22. Nürnberg.

Brussig, Martin (2009): Neueinstellungen von Älteren: keine Ausnahme, aber auch noch keine Normalität. Anhaltende Altersungleichheit bei Neueinstellungen trotz zunehmender Beschäftigungsquoten Älterer. Altersübergangs-Report 2009-01. Gelsenkirchen.

Brussig, Martin (2010): Anhaltende Ungleichheiten in der Erwerbsbeteiligung Älterer. Altersübergangs-Report 2010-03. Duisburg.

Bundesagentur für Arbeit (o. J.): Grobkonzept der BA zur Erprobung und Einführung von lokalen „Arbeitsbündnissen Jugend und Beruf“. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010a): Arbeitsmarktstatistik. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010b): SGB II – Jahresbericht 2009. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010c): Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010d): Beschäftigungsstatistik. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010e): Beschäftigung Ende Dezember 2009 in Deutschland. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Kurzfassung der Ergebnisse. Berlin.

BZA / IW (2010): IW Zeitarbeitsindex. BZA-Umfrage November 2010 (Welle 40) – IW-Fortschreibung. Köln.

Caliendo, Marco / Künn, Steffen / Wießner, Frank (2009): Ich-AG und Überbrückungsgeld – Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende. IAB-Kurzbericht Nr. 3. Nürnberg.

CDU/CSU-Bundesfraktion (2006): 2002 – 2005: 3 Jahre Hartz-Reformen vom „großen Wurf“ zur großen Enttäuschung. Eine Bilanz. Berlin.

Crimmann, Andreas / Ziegler, Kerstin / Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne / Lehmer, Florian (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29. Mai 2009. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 397). Nürnberg: IAB.

Deutscher Bundestag (2002): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz). Drucksache 15/23 vom 5. November 2002. Berlin.

Deutscher Bundestag (2006a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – Wirkung der unbegrenzten Entleihdauer. Drucksache 16/1926. 22. Juni 2006. Berlin. Drucksache 16/1777.

Deutscher Bundestag (2006b): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/505 vom 1. Februar 2006. Berlin.

Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/1316 – Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die Notwendigkeit eines gesetzlichen Mindestlohns. Drucksache 17/1316. Berlin.

Deutscher Frauenrat (2010): Minijobs – Wege in die Armut. Kann sich unsere Gesellschaft Minijobs leisten? Positionspapier des Deutschen Frauenrates zu Minijobs beschlossen auf der Mitgliederversammlung 2010. Berlin.

DGB-Bundesvorstand (2005): Neue Schnittstellen von SGB II und SGB III erschweren einheitliche Arbeitsförderung. Berlin.

Dietrich, Ingrid / Fritzsche, Birgit (2009): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen in Thüringen. IAB-Regional Sachsen-Anhalt-Thüringen 05/2009.

Dietz, Martin / Müller, Gerrit / Trappmann, Mark (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 19. Nürnberg.

Ebert, Andreas / Kistler, Ernst / Trischler, Falko (2007): Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen. Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Engels, Dietrich (2009): Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. ISG Working Paper No. 7. Köln.

Erlinghagen, Marcel (2010): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz – Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland. IAQ-Report 2010-02. Duisburg.

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2004): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld, Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6.

Fels, Gerhard / Heinze, Rolf G. / Pfarr, Heide / Streck, Wolfgang (1999): Bericht der Wissenschaftlergruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer (Online-Version). November 1999.

FES / DGB (2007): Jugendarbeitslosigkeit: Jugendliche und Hartz IV: Was macht das Fördern? Berlin.

Fitzenberger, Bernd (2008): „Perspektiven aktiver Arbeitsmarktpolitik“ – Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion – Die durch die BA geförderte berufliche Weiterbildung.

Forschungsverbund ZEW/IAQ/TNS Emnid (2008): Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Berlin.

Freistaat Thüringen (2010): Ministerium für Arbeit, Wirtschaft und Technologie, Arbeitsmarkt in Thüringen Juni 2010. Erfurt.

Goebel, Jan / Gornig, Jan / Häußermann, Hartmut (2010): Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. In: DIW-Wochenbericht Nr. 24.

Grabka, Markus / Frick, Joachim (2008): Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? In: DIW-Wochenbericht 10.

Graf, Tobias / Rudolph, Helmut (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007 – Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5. Nürnberg.

Hartz-Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

Helmrich, Robert / Zika Gerd (Hg.) (2010): Beruf und Qualifikation. BiBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025. Bielefeld.

Herzog-Stein, Alexander (2009): Leiharbeit nach Regionen im Jahr 2008. Eine Auswertung der regionalen Datenbank „Atypische Beschäftigung“ des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Herzog-Stein, Alexander (2010): WSI-Datenbank „Atypische Beschäftigung“. Auswertungen zu Minijobs. Düsseldorf.

Herzog-Stein, Alexander / Lindner, Fabian / Sturn, Simon / van Treeck, Till (2010): Vom Krisenherd zum Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel. IMK Report 56. Düsseldorf

Hess, Doris / Kaps, Petra / Mosley, Hugh (2006): Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 3: 9-31.

Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen: Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation 550. Berlin.

Hohendanner, Christian (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB-Discussion Paper No. 8/2007. Nürnberg.

Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. IAB-Kurzbericht 24. Nürnberg.

Holst, Elke (2007): Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern liegen näher beieinander als tatsächliche Arbeitszeiten. In: DIW-Wochenbericht 14-15. Berlin.

Horn, Gustav / Logeay, Camille / Stapff, Diego (2007): Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkungen. In: IMK-Report Nr. 20.

Hummel, Markus / Thein Angela / Zika, Gerd (2010); Der Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen, Berufen und Qualifikationen bis 2025. In: Helmrich/Zika (Hg.): 81-101.

IAB-Betriebspanel (2010): Ergebnisse der 14. Welle 2009 – Länderbericht Thüringen. In: Freistaat Thüringen, Reihe Forschungsberichte, Berlin.

Kalina, Thorsten / Weinkopf Claudia (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. IAQ-Report Nr. 2010-06. Duisburg.

Kalinowski Michael / Quinke, Hermann (2010): Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2025 nach Qualifikationsstufen und Berufsfeldern. In: Helmrich/Zika (Hg.): 103-123.

Kettner, Anja / Rebien, Martina (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 19. Nürnberg.

Klös, Hans Peter (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. iw-trends 3.

Knuth, Matthias (2006): Hartz IV – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In: Sozialer Fortschritt 7: 160-168.

- Knuth, Matthias** (2009): Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Hrsg.): 61-75.
- Knuth, Matthias** (2010): Fünf Jahre Hartz IV: Zwischenbilanz und Reformbedarf. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 123.
- Krämer, Ralf** (2010): Aufschwung und Krise 2000 bis 2009: Eine Bilanz der Beschäftigungsentwicklung. In: Soziale Sicherheit 6-7.
- Kümmerling, Angelika / Jansen, Andreas / Lehndorff, Steffen** (2008): Immer mehr Frauen sind erwerbstätig – aber mit kürzeren Wochenarbeitszeiten. IAQ-Report Nr. 2008-04. Gelsenkirchen.
- Lampert, Heinz** (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: MittAB 2: 173-186.
- Lehmer, Florian / Ziegler, Kerstin** (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht 13. Nürnberg.
- Lutz, Burkart / Grünert, Holle / Ketzmerick / Wiekert, Ingo** (2010): Fachkräftemangel in Ostdeutschland. Konsequenzen für Beschäftigung und Interessenvertretung. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. Frankfurt.
- Möller, Joachim** (2010): Die deutschen Arbeitsmarktreformen: Nicht perfekt, aber unter dem Strich positiv. In: WSI-Mitteilungen 6: 324-326.
- Möller, Joachim / Walwei, Ulrich / Koch, Susanne / Kupka, Peter / Steinke, Joß** (2009): Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht 29. Nürnberg.
- Neubauer, Jennifer / Bäcker, Gerhard** (2003): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung? In: Sozialer Fortschritt 9: 233-239.
- Neubauer, Jennifer / Bäcker, Gerhard** (2008): Soziale Sicherung und Arbeitsförderung bei Armut durch Arbeitslosigkeit. In: Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS: 501-522.
- Niemeier, Ernst** (2010): Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert? In: WSI-Mitteilungen 6: 320-323.
- Ohlsson, Henry / Storrie, Donald** (2007): Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, No 2007:19. Working paper series from Uppsala University, Department of Economics.
- Oschmiansky, Frank / Ebach, Mareike** (2009), Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Hrsg.): 79-93.
- Popp, Sandra / Wolff, Joachim / Zabel, Cordula** (2010): Ein-Euro-Jobs – Sprungbrett oder Falle für hilfebedürftige Jugendliche? In: WSI-Mitteilungen 1.
- Promberger, Markus** (2009): Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz. In: WSI-Mitteilungen 11: 604-611.
- Reinberg, Alexander / Hummel, Markus** (2005): Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht Nr. 9. Nürnberg.
- RWI / ISG** (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht 2006.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2002): Zwanzig Punkte für Wachstum und Beschäftigung. Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt? (Ziffern 513 bis 530). Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/2009. Wiesbaden: 301-311.

Schäfer, Claus (2009): Aus der Krise in die Krise? WSI-Verteilungsbericht 2009. In: WSI-Mitteilungen 12.

Scharpf, Fritz W. (1997): Beschäftigungsfreundlich und sozial: ein Widerspruch? In: Die Mitbestimmung 4: 36-39.

Schröder, Gerhard / Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten.

Schumann, Michael (2002): Struktureller Wandel und Entwicklung der Qualifikationsanforderungen In: SoFi-Mitteilungen 31: 105–112.

Seifert, Hartmut / Brehmer, Wolfgang (2008): Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform. In: WSI-Mitteilungen 6: 335-341.

Sinn, Hans-Werner (2003): Ist Deutschland noch zu retten? Berlin.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009): Demografischer Wandel in Deutschland – Auswirkungen auf die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009a): Niedriglohneinkommen und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009b): 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010): Erwerbsstatistik Fachserie 1, Reihe 4.1.1. Wiesbaden.

Steffen, Johannes (2008): Sozialpolitische Chronik. Arbeitslosenversicherung (seit 1969). Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.

Streeck, Wolfgang / Heinze, Rolf G. (2000): Wende am Arbeitsmarkt durch Erneuerung des deutschen Modells, in: SOWI 29(1).

Strandh, Mattias / Nordlund, Madelene (2008): Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study, Jnl.Soc.Pol, No 37 (3): 357-382.

Thurow, Lester C. (1975): Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy. New York: Basic Books.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2008a): Entwicklung des Fachkräftebedarfs in Thüringen. Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle. Halle.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2008b): Entwicklung des Fachkräftebedarfs bis 2015. Fortschreibung Jahr 2008. Erfurt.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2009): Berufliche Aus- und Weiterbildung in Thüringen – Berufsbildungsbericht 2009. Erfurt.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2010): Fachkräfteperspektive – Chancen nutzen – Potentiale erschließen. Ergebnisse der Thüringer Fachkräftestudie. Zusammenfassung für die ESF-Jahreskonferenz 2010. SÖSTRA.

Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (2009): Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland? Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 182.
http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_182.pdf

Voss-Dahm, Dorothea (2009): Über die Stabilität sozialer Ungleichheit im Betrieb: Verkaufsarbeit im Einzelhandel. Berlin: edition sigma.

Waltermann, Raimund (2010): Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? Gutachten für der 68. Deutschen Juristentag. Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Der deutsche Arbeitsmarkt im Zeichen globalisierter Märkte. Forschungsbericht 554 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin.

Zimmermann, Klaus (2003): Reformen - jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts, Wiesbaden: Gabler.