

**AUSZUG:**

**Die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre und die Hartz-Gesetze:  
Rückblick und Bewertung**

**Aus:**

**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 unerwarteter 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 Haushaltskonsolidierungen. Viele Eingriffe in die Arbeitsmarktpolitik dienten jenseits aller arbeitsmarktpo-

litischen Begründungslyrik 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 einfließen<sup>1</sup>, 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 Verteilungsdanken 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 koste. 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 aufgeben 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 aufgegeben. 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 zu 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 werden. 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 Arbeitssuchende 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 erreichen? Hat die enge Verknüpfung von Fördermaßnahmen mit dem Leistungsrecht und den entsprechenden Sanktionsnormen zu einer 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 zu 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.<sup>2</sup> 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 verbessert<sup>3</sup>, 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

---

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).

nicht 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, zurück gegriffen 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.<sup>4</sup> 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.

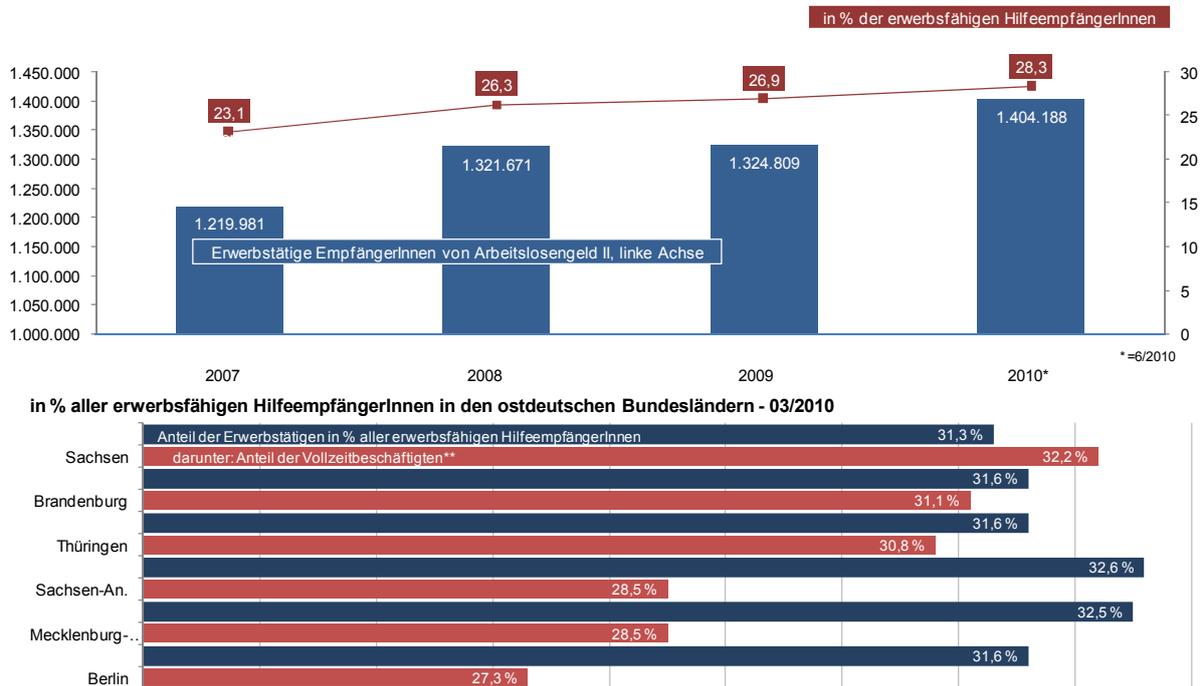
- (5) Von den Empfänger/innen des Arbeitslosengelds II ist ein wachsender Kreis erwerbstätig. Im Juni 2010 waren dies gut 1,4 Millionen Personen bzw. 28,3% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, deren Arbeitseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, 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 Annahme des Ansatzes 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.<sup>5</sup> 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 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 Privathaushalten<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup>

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.

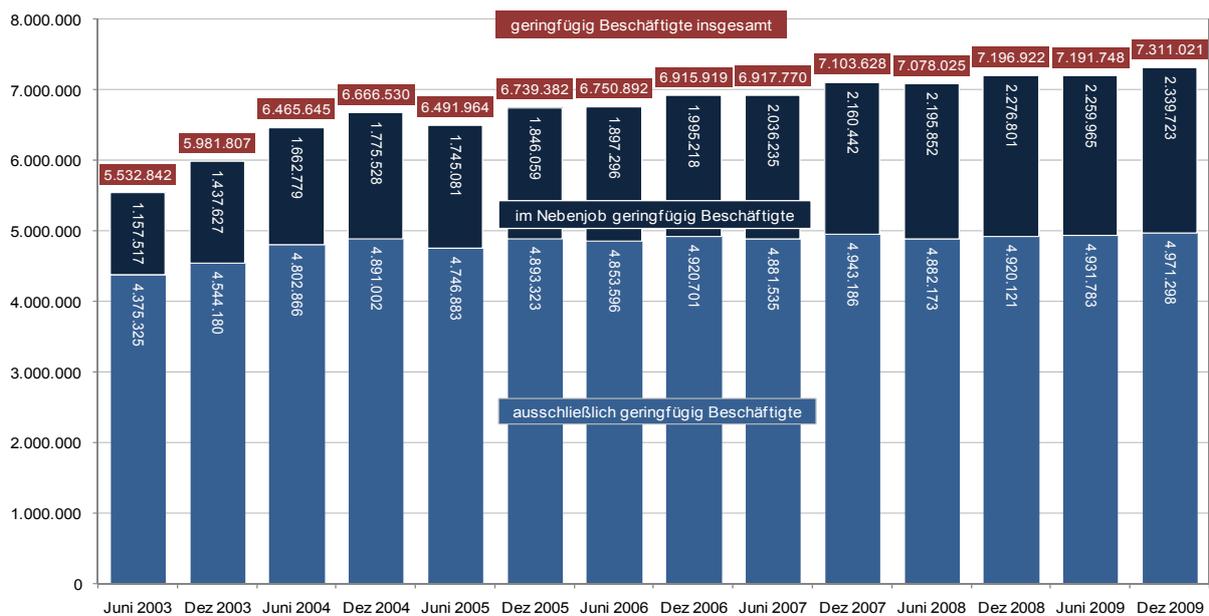
8) Hierin war allerdings vorgesehen, bei Arbeitgebern statt einer pauschalen Beitragszahlung an die Sozialversicherung eine Pauschalsteuer in Höhe von 20 % zu erheben.

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 Synchronisationsverbot<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup>

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.

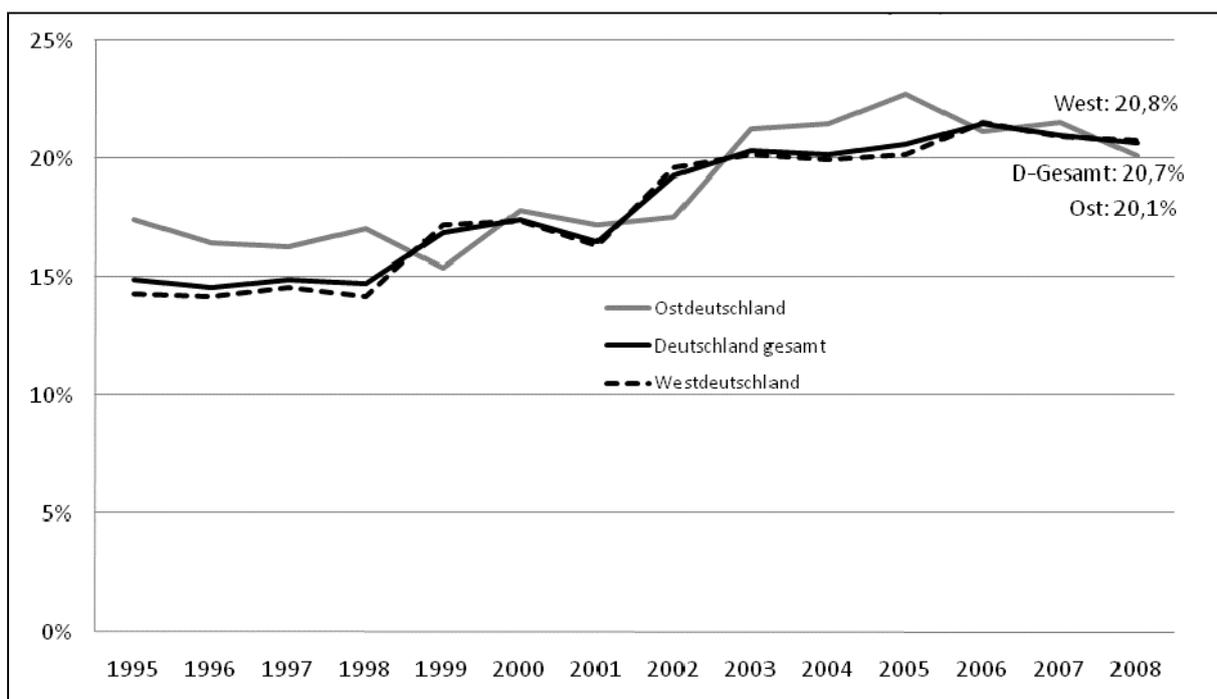
#### **2.2.4.3 Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung**

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 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) verdienen 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)<sup>11</sup> ist die Förderung seit August 2006 zusammen mit dem Überbrückungsgeld abgeschafft und durch den Gründungszuschuss ersetzt worden. Diese Entscheidung wurde vielfach kritisiert. So sprechen z.B. die an der Evaluation Beteiligten bezogen auf Existenzgründungszu-

---

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).

schuss 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 angeregt 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 bedeutsamsten 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 Weiterbildungspolitik 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 „Zu-mutungen“ hinsichtlich Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen möglich gemacht bzw. erzwungen. Die Zerteilung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit in ein klei-nes Versicherungssegment, das nur noch wenige Arbeitslose umfasst und auch nur für eine kurze Zeit einen begrenzten Statusschutz garantiert, und in ein großes Für-sorgesegment, bei dem die vormalige berufliche Position keine Berücksichtigung fin-det, widerspricht dabei den Gerechtigkeitsvorstellungen gerade jener Bevölkerungs-und Arbeitnehmergruppen, die traditionell den Mitglieder- und Wählerkern von Sozi-aldemokratie 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 Lohnsubventio-nen, dann ist der politische und soziale Preis dafür sehr hoch gewesen. Gleicherma-ßen schwer wiegt die Einschätzung, dass damit die Voraussetzungen zur Bewälti-gung der zukünftigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt eher gefährdet wer-den. Die einseitige Kurzfristorientierung bei den eingesetzten Instrumenten, die Rückführung der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und deren Qualitätsein-bußen, die Vermittlung auch in unterwertige Beschäftigung – all dies steht im Wider-spruch zu einer zukunftsorientierten Strategie einer nachhaltigen und investiven Ar-beitsmarktpolitik, die die Veränderungen bei den Qualifikationsbedarfen und die Fol-gewirkungen des demografischen Umbruchs in den Mittelpunkt stellen muss.

## 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 de-mografischen 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 mit-tel- 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“. Enderbericht 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? Arbeitsmarkt-reformen 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 Arbeitsmarkt-reformen: 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.

**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.