

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

48/2010 · 29. November 2010



## Arbeitslosigkeit

*Josef Schmid*

Zum Strukturwandel der Arbeitswelt

*Markus Promberger*

Hartz IV im sechsten Jahr

*Irene Dingeldey*

Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik

*Matthias Knuth · Martin Brüssig*

Zugewanderte und ihre Nachkommen in Hartz IV

*Rosine Schulz*

Freiwilliges Engagement Arbeitsloser

*Karl Brenke*

Aus der Krise zum zweiten Wirtschaftswunder?

## Editorial

Im März 2003 verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder ein umfassendes Reformprogramm für Deutschland: die „Agenda 2010“. Bis zum Jahr 2010 sollte unter anderem der Arbeitsmarkt grundlegend reformiert werden, „um wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung in Europa zu kommen“. In den darauf folgenden zwei Jahren verabschiedete der Bundestag vier Gesetze „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, von denen das vierte als „Hartz IV“ bekannt wurde. Die Bezeichnung ist zum Synonym für das 2005 eingeführte Arbeitslosengeld II geworden, das Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenfasst und den Bezug des Arbeitslosengeldes I auf ein Jahr begrenzt.

Auch im namensgebenden Jahr 2010 ist noch umstritten, wie die Auswirkungen der Agenda zu bewerten sind. Zwar bestätigen zahlreiche Experten den Reformen positive Effekte auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Beschäftigungsquote, gleichzeitig aber – so die Kritiker – habe „Hartz IV“ zu größerer sozialer Kälte geführt, Abstiegsängste verstärkt und die Stigmatisierung von Millionen von Menschen bewirkt, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Heute ist die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen in Deutschland so gering wie zuletzt vor 18 Jahren. Gerade nach der verheerenden Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre erscheint vielen Beobachtern eine Arbeitslosenzahl von unter drei Millionen, wie sie im Oktober verkündet wurde, wie ein Wunder. Entsprechend engagiert wird um die Deutung gerungen, wem der Aufschwung zu verdanken sei. Doch die erfreulichen Zahlen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch knapp drei Millionen registrierte Arbeitslose zu viel sind – und dass mehr als doppelt so viele Menschen „Hartz IV“ beziehen, viele davon trotz Arbeit.

*Johannes Piepenbrink*

Josef Schmid

# Wer soll in Zukunft arbeiten? Zum Strukturwandel der Arbeitswelt

**Z**u den Konstanten der modernen Gesellschaft gehört der permanente Wandel; das Wirtschaftssystem und damit die wichtigen Bereiche Beschäftigung und Arbeit zählen zu den dynamischsten Teilgebieten. Am Beispiel der untergegangenen Berufe lässt sich dieser Veränderungsprozess plastisch nachvollziehen: Der Harzer – so

**Josef Schmid**

Dr. rer. soc., geb. 1956;

Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, Melanchthonstraße 36, 72074 Tübingen.

josef.schmid@uni-tuebingen.de

www.wip-online.org

lautete unlängst die Antwort auf eine Frage in einem bekannten Fernsehquiz – wurde früher gebraucht, um aus dem Wald Baumharz für die Herstellung von Teer und Terpentin zu gewinnen. Im Zeitalter der modernen Chemie werden Material und Tätigkeit nicht mehr gebraucht.<sup>1</sup> Nicht ganz so lange her ist es mit dem Schreibmaschinen- bzw. Büromaschinenmechaniker; doch auch diese Berufe sind durch die flächendeckende Einführung des Computers weitgehend obsolet geworden. Vielen i-Pod-Kids sind die Probleme der komplizierten Mechanik der damaligen Schreibgeräte gänzlich unbekannt.

Der diesen oberflächlichen Erscheinungen zugrunde liegende sozioökonomische Wandel wird oft als Abfolge von Wirtschafts- und Gesellschaftstypen interpretiert. Dabei verändern sich nicht nur die Formen der Produktion und die entsprechenden Tätigkeitsmuster der arbeitenden Menschen, vielmehr strahlt dieser Wechsel auch auf die sozialen und politischen Bereiche aus – von der Sozialstruktur über das Konsumverhalten bis zur sozialen Sicherung. Daher ist das Thema seit jeher immer auch ein politisches Phänomen bzw. eine Aufgabe für staatliche Regulierung, und die künftigen Formen von Arbeit

und Beschäftigung können ebenfalls politisch gestaltet werden und entwickeln sich nicht sachzwanghaft.

## Dienstleistungs-, Wissens- und Arbeitsgesellschaft

In seinem berühmten Buch „Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts“ beschreibt Jean Fourastié die grundlegenden Verschiebungen zwischen den Wirtschaftssektoren und prognostiziert das goldene Zeitalter der Dienstleistungsgesellschaft. Versprochen wird steigender Wohlstand, mehr soziale Sicherheit, Bildung und Kultur sowie qualifiziertere und humanere Arbeit bei Vollbeschäftigung.<sup>2</sup> Die empirischen Daten unterstützen dieses Drei-Stadien-Modell, denn im Jahr 1950 waren noch 24,6 Prozent der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei) und 42,9 Prozent im sekundären (produzierendes Gewerbe) beschäftigt, während es der tertiäre Sektor (Dienstleistungen und übrige Wirtschaftsbereiche) auf 32,5 Prozent brachte. Im Jahr 2009 hingegen betragen die Werte 2,1 Prozent, 24,8 Prozent und 73 Prozent – der Anteil des Dienstleistungssektors hat sich in diesem Zeitraum also mehr als verdoppelt.<sup>3</sup> Deutschland ist dabei im internationalen Vergleich noch relativ stark industrialisiert, insbesondere in den süddeutschen Bundesländern. Hier schlägt sich die Stärke der Automobilindustrie und des Maschinenbaus nieder.

Dieser Wandel wird oft auch als postindustrielle oder Informationsgesellschaft beschrieben; Daniel Bell etwa hat den großen Einfluss der Wissenschaft und der Informations- und Kommunikationstechnologien hervorgehoben; weniger die Verarbeitung von Fabrikationsgütern als die von Information kennzeichnen diese Form von Wirtschaft und

<sup>1</sup> Vgl. Rudi Palla, *Das Lexikon der untergegangenen Berufe*, Frankfurt/M. 1998 mit vielen weiteren interessanten und unterhaltsamen Beispielen.

<sup>2</sup> Vgl. Jean Fourastié, *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln 1954. Kritisch dazu Martin Baethge/Ingrid Wilkens, *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert?*, Opladen 2001.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, *Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, aktualisiert am 6.9.2010, online: [www.destatis.de](http://www.destatis.de) (18.10.2010).

Beschäftigung.<sup>14</sup> Inzwischen ist auch häufig von der Wissensgesellschaft die Rede. Wissen wird hierbei neben Kapital, Arbeit und Boden (-schätzen) zu einer eigenständigen Produktivkraft. Daneben kommt es zur Entwicklung von globalen digitalen Netzwerken – dem bekannten *world wide web* (www). Dadurch entstehen neue Branchen, Berufe und Tätigkeiten, wie etwa der „Screen-Designer“, der „Webdesigner“, der „Multimedia-Kaufmann“ oder der „Online-Redakteur“.

In diesem Sinne nimmt die Europäische Union (EU) die Themen Wissensgesellschaft und die Internetökonomie als politische Programmformel auf und betont: „Das Internet verändert die Welt, in der wir leben. Von seiner Bedeutung her ist dieser Wandel mit der industriellen Revolution im 18. und 19. Jahrhundert vergleichbar. In den letzten beiden Jahrzehnten haben Informationstechnologien und Internet die Art verändert, wie Unternehmen arbeiten, wie Schüler und Studenten lernen, wie Wissenschaftler forschen und wie Behörden ihre Leistungen für den Bürger erbringen.“ Die EU will das Thema offensiv angehen und Europa noch stärker zu einer „digitalen Wirtschaft“ ausbauen.<sup>15</sup>

Ein weiteres Konzept prägt die gesellschaftliche Diskussion von einer anderen Richtung her; nicht Technik und Wirtschaft, sondern Arbeit steht hier im Mittelpunkt: „Mit dem Begriff der Arbeitsgesellschaft werden die charakteristischen Merkmale zusammengefasst, welche die modernen Industriegesellschaften westlicher Prägung seit langer Zeit kennzeichnen: Im Mittelpunkt dieser Gesellschaften steht als konstitutives Element entfremdete Erwerbsarbeit, die von rund 90 Prozent der aktiven Bevölkerung zur Bestreitung des Lebensunterhaltes verrichtet wird.“<sup>16</sup> Hier ist seit den 1980er Jahren ein grundlegender Wandel festgestellt worden, der kontrovers eingeschätzt wird. So wird von Autoren wie Ralf Dahrendorf, Claus Offe oder Meinhard Miegel das Ende der Arbeitsge-

sellschaft prognostiziert. Demnach verliere Arbeit als sozialstrukturprägende Kraft, welche die soziale Stellung, das Sozialprestige der Menschen bzw. deren Einkommens-, Teilhabe- und Lebenschancen bestimmt, zunehmend an Bedeutung. Zudem gehe wegen Rationalisierung und Verlagerung die Arbeit schlicht aus. In einer optimistischen Version führt dies in die Freizeitgesellschaft, in der die Arbeitszeit deutlich reduziert worden ist. Neben dem vermehrten Konsum von Medien- und Erlebnisprodukten (wie etwa Reisen) sollen sich in diesem Szenario Menschen verstärkt ehrenamtlich und in Bürgerarbeit engagieren.

Demgegenüber stehen Überlegungen, die eine deutliche Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens anstreben und als realisierbar ansehen. Den Aktivierungsstrategien in der Beschäftigungspolitik, die in vielen Ländern praktiziert und von der Europäischen Kommission propagiert werden, liegt eine Radikalisierung des älteren Vollbeschäftigungsgedankens zugrunde. Denn das Ziel ist nunmehr (im fast wörtlichen Sinne) „Arbeit für alle“. Galt das früher vor allem für relativ gut qualifizierte Männer (als Ernährer der Familie, was aus feministischer Sicht entsprechend kritisiert wurde), so sind nun alle Menschen, die zumindest teilweise und einfach arbeiten können, beschäftigungsfähig. Entsprechend sah die im Jahr 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie der EU vor, bis 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent, eine Frauenerwerbsquote von über 60 Prozent und eine Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer von 50 Prozent zu erreichen.<sup>17</sup> Damit sind erhebliche Auflockerungen im Verhältnis von Arbeit und Nicht-Arbeit impliziert, Stichworte sind hier etwa Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder die „Verschiebung des Alters-Limes“.<sup>18</sup>

Freilich existieren hierzu auch skeptische Varianten. So sieht Ulrich Beck hinter diesem Wandel der Beschäftigung eine „Politische Ökonomie der Unsicherheit“ am Werk, das heißt, an die Stelle von Vollzeit- und

<sup>14</sup> Vgl. Daniel Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt/M.–New York 1975.

<sup>15</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Presse und Kommunikation, *Auf dem Weg zur europäischen Wissensgesellschaft. Die Informationsgesellschaft in der Europäischen Union*, Brüssel 2002.

<sup>16</sup> Johann Welsch, *Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Ein Blick zurück von Morgen*, in: WSI Mitteilungen, (2000) 10, S. 629–638, hier S. 629.

<sup>17</sup> Vgl. Josef Schmid, *Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik. Lehren für Deutschland aus einem internationalen Trend*, in: Fritz Behrens u. a., *Ausblicke auf den aktivierenden Staat*, Berlin 2005, S. 379–396.

<sup>18</sup> Dieter Otten/Nina Melsheimer, *Lebensentwürfe „50plus“*, in: APuZ, (2009), 41, S. 31–36, S. 31.

Normalarbeit würden immer mehr atypische Beschäftigungsverhältnisse treten. Das Normalarbeitsverhältnis (NAV),<sup>9</sup> das auf dem Engagement der Gewerkschaften, weitreichenden sozialpolitischen Regulierungen und arbeitsrechtlichen Normierungen basiert, erodiere in der Informations- und Wissensgesellschaft zusehends – nicht nur für unqualifizierte Beschäftigte, sondern auch für Hochqualifizierte. Denn die bisherigen räumlichen Strukturen der Produktion würden tendenziell aufgelöst und die Halbwertszeit der Qualifikationen der Beschäftigten nehme infolge der Beschleunigung des technologischen Wandels drastisch ab. Paradigmatisch würden nun die Arbeitsbedingungen der „Dritten Welt“, was Beck auch als „Brasilianisierung“ bezeichnet. Er meint damit „den Einbruch des Prekären, Diskontinuierlichen, Flockigen, Informellen in die westlichen Bastionen der Vollbeschäftigungsgesellschaft. Damit breitet sich im Zentrum des Westens der sozialstrukturelle Flickenteppich aus, will sagen: die Vielfalt, Unübersichtlichkeit und Unsicherheit von Arbeits-, Biografie- und Lebensformen des Südens“.<sup>10</sup>

## Bestimmungsfaktoren und Triebkräfte des Wandels

Dieser tiefgreifende Wandel im Wirtschafts- und Beschäftigungssystem ist durch verschiedene Faktoren ausgelöst worden. In erster Linie ist auf den technischen Fortschritt hinzuweisen, der sowohl die Arbeitsabläufe, die Produkte, die Produktivität, die Entlohnung sowie die Bildungs- und Qualifikationsanforderungen beeinflusst hat. Besonders deutlich wird dies bei der Informations- und

<sup>9</sup> Ein NAV ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: a) unbefristete Dauer der Anstellung; b) Vollzeitbeschäftigung und (8-Stunden-)Tagesarbeit; c) Arbeitnehmer arbeiten unselbständig und kontinuierlich für einen Arbeitgeber, sie unterliegen dabei seiner Weisungsgewalt und sind in die betrieblichen Strukturen integriert; d) Arbeitsplatz und Wohnung sind räumlich (bzw. Arbeit und Freizeit funktional) voneinander getrennt; e) durch die Sozialversicherungspflichtigkeit der Arbeit erfolgt ebenfalls die soziale Absicherung. Vgl. differenziert dazu Gerhard Bosch, Das Normalarbeitsverhältnis in der Informationsgesellschaft, in: Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 2002/2003, Gelsenkirchen 2003, S. 11–24.

<sup>10</sup> Ulrich Beck, *Schöne neue Arbeitswelt. Vision Weltbürgergesellschaft*, Frankfurt/M. 2007, S. 7.

Telekommunikationstechnologie (ITK), die folgende Eigenschaften aufweist:<sup>11</sup>

- **Konvergenz:** ITK lässt Märkte zusammenwachsen, indem der Austausch von Daten über Mobilfunk- und Festnetze erleichtert und verbilligt wird. Die unmittelbare Folge ist ein höherer Wettbewerbsdruck.
- **Ubiquität:** ITK wird allgegenwärtig. Im gewerblichen Bereich sind bereits durchgehend vernetzte Systeme verbreitet, die komplette Wertschöpfungsketten abdecken; Prozess- und Produktinnovationen basieren zunehmend auf ITK, ebenso fast alle Produkte wie Werkzeugmaschinen, Autos – aber auch Konsumgüter enthalten unzählige IT-Komponenten.
- **Flexibilität:** ITK fördert die Anpassungsfähigkeit von Organisationen (Produzenten, Zulieferern, Vertrieb). Diese vernetzen sich zusehends global; es entstehen relativ lose Verbindungen von modularen Funktionen, die voneinander entkoppelt und neu kombiniert werden können.
- **Datennutzbarkeit:** ITK ermöglicht die effektive Nutzung von Informationen und digitalen Inhalten. Die Menge an weltweit gespeicherten Daten wächst exponentiell. Angeheizt wird die Entwicklung durch das Auftreten eines neuen Produzenten – nämlich des Nutzers selbst. Mittels Blogs, Wikis und Podcasts generiert der Konsument große Mengen von Inhalten, die er über Web-Plattformen anderen Nutzern zugänglich macht.

Das bringt neue Güter und neue Berufsfelder hervor. Die Bedeutung des „Humankapitals“ steigt in vielen Fällen, aber das Wissen verfällt auch schneller und zwingt die Menschen zur ständigen Weiterbildung. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat zusätzlich zur technologischen Entwicklung, Globalisierung und Tertiärisierung weitere „Megatrends“ identifiziert.<sup>12</sup> Zum einen ist es die Pluralisierung und Individualisierung

<sup>11</sup> Vgl. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V., *Zukunft digitale Wirtschaft*, Berlin 2007, online: [www.bit-kom.org](http://www.bit-kom.org) (18.10.2010).

<sup>12</sup> Vgl. Stefan Hardege, *Arbeitswelt im Wandel. Wie Unternehmen und Gesellschaft morgen arbeiten werden*, München 2008, online: [www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de) (18.10.2010).

**Tabelle 1: Komponenten der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (Deutschland insgesamt, in 1000 Personen)**

Zeitraum	Demografischer Effekt	Verhaltens-effekt	Migrationseffekt bei Wanderungssaldo 200 000	Gesamteffekt
2004 bis 2020	-4341	974	1989	-1378
2020 bis 2050	-13 856	378	5820	-7658
2004 bis 2050	-18 196	1352	7808	-9036

Quelle: J. Fuchs/K. Dörfler (Anm. 15).

der Lebensentwürfe, die auf den steigenden Wohlstand, die Verkürzung der Arbeitszeit und das gestiegene Bildungsniveau zurückzuführen ist. Flexiblere Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und Teilzeitarbeit gewinnen an Gewicht, was vor allem Frauen neue Berufschancen eröffnet. Allerdings macht es die hohe Dynamik der Arbeitsmärkte auch notwendig, für eine entsprechende Weiterbildung („Lebenslanges Lernen“) und die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) zu sorgen. Der einzelne Arbeitnehmer muss oder will sich als „Arbeitskraftunternehmer“ verhalten; der „flexible Mensch“ ist lernbereit, mobil und in der Lage, sich in der Arbeitswelt durchzuschlagen.<sup>13</sup> Und: „Wenn immer mehr Menschen einer Erwerbsarbeit nachgehen, dann hat diese ‚Professionalisierung der Gesellschaft‘ weitreichende Konsequenzen. Es werden nicht nur mehr Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und Haushaltshilfe nachgefragt, der Service muss auch effizienter, besser und flexibler werden, damit die Menschen Berufs- und Privatleben miteinander vereinbaren können. Unflexible Arrangements wie starre Öffnungszeiten von Läden, Behörden und Betreuungseinrichtungen darf es künftig nicht mehr geben.“<sup>14</sup>

Zum anderen spielt der demografische Wandel eine Rolle; Deutschland zählt weltweit zu den am schnellsten alternden Gesellschaften. Das heißt, die Geburtenzahlen sinken, während die Lebenserwartung steigt (durchschnittlich alle sieben Jahre um ein Jahr). Zugleich schrumpft die Bevölkerung; Prognosen

gehen davon aus, dass sich die Einwohnerzahl in Deutschland von derzeit knapp 82 Millionen auf ungefähr 71 Millionen im Jahr 2050 reduzieren wird. Zudem treten die Deutschen heute später ins Berufsleben ein als vorherige Generationen – im Übrigen auch später als die meisten europäischen Nachbarn. Dies reduziert das Arbeitskräftepotenzial und hat Konsequenzen für die betriebliche Qualifikations- und Personalpolitik, aber auch für die soziale Sicherung, besonders für die Rentensysteme. Die Projektion des Arbeitsangebots bis 2050<sup>15</sup> berücksichtigt unterschiedliche Effekte und kommt zu einem beachtlichen Negativsaldo (*Tabelle 1*).

Das Ziel ist – etwa mit Maßnahmen wie Rente mit 67, aber auch mit entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten –, die Menschen so gut wie möglich in den Arbeitsprozess zu integrieren. „Dabei kommt einerseits der Bildung und andererseits der Wertschätzung von – insbesondere älteren – Arbeitnehmern besondere Bedeutung zu. Das Bildungsniveau in Deutschland ist in vielen Bereichen lediglich noch internationales Mittelmaß. Seit Anfang der 1990er Jahre kam es kaum zu Verbesserungen, während viele andere Länder ihren Humankapitalbestand ausweiten konnten.“<sup>16</sup>

## Problematische Qualität und neue Sozialfiguren der Arbeit

Der skizzierte Wandel von Wirtschaft und Beschäftigung erzeugt freilich auf individueller Ebene Gewinner und Verlierer; die skeptische Einschätzung von Ulrich Beck verweist auf die Problemzonen in der neuen

<sup>13</sup> Vgl. Günter Voß/Wolfgang Pongratz, Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1998) 1, S. 131–158; Richard Sennett, Der flexible Mensch. Die neue Kultur des Kapitalismus, Darmstadt 1998.

<sup>14</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Die Professionalisierung der Gesellschaft. Wie sieht die Arbeitswelt von morgen aus?, München 2008, S. 19, online: [www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de) (18. 10. 2010).

<sup>15</sup> Vgl. Johann Fuchs/Katrin Dörfler, Projektion des Arbeitsangebots bis 2050. Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, IAB Kurzbericht, (2005) 11, S. 3.

<sup>16</sup> S. Hardege (Anm. 12), S. 10.

**Tabelle 2: Atypische Beschäftigungsverhältnisse nach Formen und Bereichen (2006, in Prozent)**

	Soz.vers. Beschäftigte	Teilzeit	Mini- jobs	Befris- tungen	Freie Mitarbeit	Praktika	Zeitarbeit	1-Euro- Jobs
Produzierendes Gewerbe	84	11	6	4	1	1	3	0
Unternehmensnahe Dienstleistungen	74	26	13	7	4	2	1	0
Handel, Verkehr	74	28	15	4	1	2	1	0
Erziehung, Ge- sundheit, Kultur, Verbände	72	41	11	12	3	3	0	4
Öffentliche Verwaltung	63 (sowie Beamte)	27	3	6	1	1	0	3
Personenbezogene Dienstleistungen	57	37	26	8	3	2	0	2

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006.

Arbeitswelt. Die Entwicklung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse und des Niedriglohnssektors scheinen ihn zu bestätigen: Während dieser Bereich zu Beginn der 1990er Jahre noch knapp 20 Prozent der arbeitenden Bevölkerung umfasste, sind es derzeit etwa 37 Prozent. Damit hat sich ein erheblicher Anteil des Job-Wachstums in den EU-Staaten während der zurückliegenden Dekade in diesem ambivalenten Bereich abgespielt.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse beziehen sich auf Arbeitsverträge, die von den im Kern des Arbeitsmarktes üblichen Standards (d.h. dem Normalarbeitsverhältnis) deutlich abweichen. Dazu zählen:

- zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse, die nicht vom allgemeinen Kündigungsschutz erfasst sind;
- Erwerbstätigkeit im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung bzw. Zeitarbeit;
- Arbeit, die außerhalb des allgemein üblichen Sozialversicherungsschutzes ausgeübt wird, wie zum Beispiel Minijobs;
- (Schein-)selbständige Arbeit, bei der es sich um ein Quasi-Beschäftigungsverhältnis handelt, ohne dass entsprechender arbeits- und sozialrechtlicher Schutz vorhanden ist
- Beschäftigung mit einem geringen Monats- oder Stundenlohn.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Werner Eichhorst/Paul Marx/Eric Thode, *Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit*, Gütersloh 2010. Siehe komplementär dazu: *Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Wisso-Diskurs*, Juni 2010.

Atypische Beschäftigung variiert nach Branche und Form, aber auch nach Betroffenheit (Tabelle 2). So befanden sich 2007 rund 38 Prozent der abhängig beschäftigten Frauen in atypischer Beschäftigung, von den Männern nur 14 Prozent. Stark verbreitet ist das Phänomen auch unter jungen Menschen (15 bis 24 Jahre), unter Personen mit keinem oder nur niedrigem Berufsabschluss und unter Nicht-EU-Ausländern.<sup>18</sup>

Niedriglohnbeschäftigung bezieht sich speziell auf die Einkommensdimension dieser Arbeitsverhältnisse, was in Deutschland sechs bis sieben Millionen Menschen betrifft. Sie erhalten weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens; 2006 lag diese Schwelle bei einem Stundenlohn von 9,61 Euro in West- und 6,81 Euro in Ostdeutschland. Auch hier ist die Tendenz steigend: Gegenüber 1995 ist der Niedriglohnanteil in Deutschland um etwa 43 Prozent gestiegen. Unter allen abhängig Beschäftigten liegt der Anteil bei gut 22 Prozent (2006) – das heißt, mehr als jeder Fünfte ist gering bezahlt. Damit gleicht sich Deutschland im internationalen Vergleich eher den liberalen Modellen (wie etwa den USA) an bzw. weicht in dieser Hinsicht von der Gruppe der kontinentalen Staaten ab.<sup>19</sup>

Problematisch ist dabei die geringe Aufstiegsdynamik, was eigentlich die Erwartung

<sup>18</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 2008, S. 15 und 17f.

<sup>19</sup> Vgl. Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, *Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation*, IAQ-Report, (2008) 1.

bei der Formulierung der „Agenda 2010“ und der Verabschiedung der Hartz-Gesetze gewesen ist. Atypische Beschäftigung sollte als eine Art Sprungbrett aus der Arbeitslosigkeit in ein Normalarbeitsverhältnis dienen. Dieses hat sich jedoch nur bedingt erfüllt, denn nur etwa jeder achte Geringverdiener von 1998/1999 erreichte sechs Jahre später einen Lohn oberhalb der Geringverdienerschwelle. Jeder Dritte blieb als Vollzeitbeschäftigter im Niedriglohnbereich hängen.<sup>f<sup>20</sup></sup>

Solche Entwicklungen werden von vielen Beobachtern als Prekarisierung interpretiert, als „Teil einer neuartigen Herrschaftsnorm, die auf die Errichtung einer zum allgemeinen Dauerzustand gewordenen Unsicherheit fußt und das Ziel hat, die Arbeitnehmenden zur Unterwerfung, zur Hinnahme ihrer Ausbeutung zu zwingen“.<sup>f<sup>21</sup></sup>

Das heißt ebenfalls, dass sich Prekarität mehr und mehr zu einer Lebenslage verfestigt, die sich nicht nur durch materiellen Mangel, Unsicherheit, ungünstige Arbeitsbedingungen und Anerkennungsdefizite, sondern vor allem durch schwindende Möglichkeiten einer längerfristigen Lebensplanung auszeichnet. Die Daten zeigen zudem, dass das Phänomen kein sozial randständiges ist, sondern bis in die Mitte der Gesellschaft reicht, wo sich Abstiegsängste und die Furcht vor Statusverlust verbreiten. Auch in biografischer Hinsicht reicht Prekarität weit über die Erwerbsphase in das Rentenalter hinein. Das Risiko der Altersarmut steigt, denn, wie sollen atypisch Beschäftigte mit ihren geringen Löhnen und hohen Beschäftigungsrisiken für ihre Rente vorsorgen? Zugleich existiert eine Minderheit, für die flexible Beschäftigung Freiheitsgewinn bedeutet. Solche Gruppen verfügen über finanzielle Ressourcen und Qualifikationen, die sie von der Sorge um die Existenz dauerhaft entlasten.

Solche Unsicherheitszonen und Deinstitutionalisierungsprozesse müssen ferner sub-

<sup>f<sup>20</sup></sup> Vgl. Thorsten Schank u.a., Niedriglohnbeschäftigung. Sackgasse oder Chance zum Aufstieg?, IAB Kurzbericht, (2008) 8.

<sup>f<sup>21</sup></sup> So Pierre Bourdieu, *Gegenfeuer*, Konstanz 1998, S. 100. Vgl. auch Klaus Dörre, *Prekarisierung contra Flexicurity. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse als arbeitspolitische Herausforderung*, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Berlin 2005, S. 53–72.

jektiv interpretiert und reorganisiert werden. Durch die Zunahme von Projektarbeit, selbständigen Vertragsformen, ergebnisbezogener Koordinierung, individuellen Arbeitszeitregimes und Vergütungsformen ergibt sich für die Beschäftigten sowohl die Notwendigkeit wie auch die Chance, die Arbeit selbst zu strukturieren. Das korrespondiert mit der Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft und mündet in eine „heterogene und ambivalente Syndromatik von Arbeit“.<sup>f<sup>22</sup></sup>

Eine Reihe von typischen Sozialfiguren können das widersprüchliche Phänomen der Arbeit in der Wissens- und Internetökonomie illustrieren:

- Dicht am Negativszenario des Prekariats bleiben die „Sozialfiguren der Abspaltung“; es sind die „Überflüssigen“, die „Abweichenden“ und die „Unsichtbaren“, die aus der Arbeits- und Erwerbsgesellschaft heraus gedrängt werden – sowohl sozialstrukturell als auch in der symbolischen Repräsentation.<sup>f<sup>23</sup></sup>
- Bestenfalls in einer Zwischenlage befindet sich die „Generation Praktikum“. Laut „Spiegel“ ist „San Precario“ ihr Schutzheiliger, „der unterbezahlte Arbeiten verrichtet, oft schwarz beschäftigt ist und einer unsicheren Zukunft entgegenseht“. Das plastische Beispiel gibt der 25-jährige Hochschulabsolvent mit Einser-Diplom ab, der als Dauerpraktikant sein Leben fristet und den Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis nicht schafft.<sup>f<sup>24</sup></sup>
- Ähnlich verhält es sich mit dem Journalisten, der in der Wissensgesellschaft kaum mehr wie früher Spezialwissen benötigt und häufig als *freelancer* arbeitet. Die klas-

<sup>f<sup>22</sup></sup> Nick Kratzer u.a., *Flexibilisierung und Subjektivierung von Arbeit. Sozioökonomische Berichterstattung*, München 2003, online: [www.soeb.de/literatur.php](http://www.soeb.de/literatur.php) (18.10.2010). Vgl. auch Raphael Menez/Josef Schmid/Stefanie Springer, *Arbeitspolitik und industrielle Beziehungen in der Internetökonomie*, in: *Weltrends*, (2005) 47, S. 26–40, insb. S. 35f.

<sup>f<sup>23</sup></sup> Vgl. Stephan Lessenich/Frank Nullmeier, *Deutschland – eine gesplattene Gesellschaft*, Frankfurt 2006, S. 12ff. „Der Spiegel“ (Heft 12/2010) führt den Wechselwilligen, den Projektarbeiter, die Auswanderin, den Kreativen und die Moderne als weitere Beispiele unsicherer Existenz und Erwerbsbiografie auf.

<sup>f<sup>24</sup></sup> Julia Bonstein/Merlind Theile, *Auf Nummer unsicher*, in: *Der Spiegel*, Nr. 31 vom 31.7.2006, S. 44–55, Zitat S. 45.



sischen Sozialfiguren des „Handelsredakteurs“, des „politischen Redakteurs“ und des „Kunstkritikers“ sind selten geworden. Mit dieser Entdifferenzierung der Ressorts und der Redaktionsstrukturen in den Medien geht nicht nur der Qualitätsanspruch verloren, sondern wandelt sich zugleich das Publikum vom Staats- und Bildungsbürger zum Medienkonsumenten.

- Ein weiteres Beispiel künftiger Arbeit und ihrer Funktion liefern die „Kreativen“ bzw. die Vertreter der „digitalen Bohème“. Diese *creative class* (Richard Florida) soll durch ihren Lebensstil und ihre Toleranz das wirtschaftliche Wachstum in den Metropolen hervorbringen. Damit sind Ingenieure, Künstler, Universitätsprofessoren sowie *think tank researcher* gemeint. Freilich kennt die Arbeit in der Kultur- und Kreativwirtschaft nicht wenige instabile berufliche Existenzen. So ist etwa jeder zweite Webdesigner, Illustrator, Kulturprojektmanager, Hörspielproduzent oder Journalist in Berlin selbständig mit einem Jahreseinkommen unter 10 000 Euro.<sup>25</sup>

## Positive Leitbilder und Regulationspotenziale

Der Strukturwandel der Arbeitswelt muss, wenn nicht die Negativszenarien überwiegen sollen, institutionell (d. h. über das Arbeitsrecht und den Sozialstaat) eingebettet werden. Dieses wird derzeit vor allem durch eine Flexicurity-Strategie versucht. Damit wird ein Kompromiss bzw. ein Interessenausgleich zwischen flexiblen Arbeitsmärkten einerseits und einem hohen Grad an Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit andererseits gesucht.<sup>26</sup>

Der Beschäftigungsfähigkeit bzw. *employability*<sup>27</sup> kommt dabei eine wesentliche

<sup>25</sup> Vgl. Alexandra Manske/Janet Merkel, Kreative in Berlin. Eine Untersuchung zum Thema GeisteswissenschaftlerInnen in der Kultur- und Kreativwirtschaft, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper, (2008) SP III 2008-401.

<sup>26</sup> Vgl. etwa K. Dörre (Anm. 21).

<sup>27</sup> Vgl. Susanne Blancke/Christian Roth/Josef Schmid, Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 157, Stuttgart 2000; Katrin Kraus, Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung von Beschäftigungsoptionen?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Wiso-Diskurs, November 2008.

Rolle zu; sie bezeichnet die Fähigkeit, sich selbständig auf den Arbeitsmärkten bewegen und dauerhafte Beschäftigung finden zu können. Das „Managen“ von Veränderungsprozessen wird so zur permanenten Aufgabe im Erwerbsleben der Individuen. Um diese Anforderungen zu bewältigen, muss die Politik fordernde und fördernde Rahmenbedingungen für Individuen und Betriebe ausbauen und hemmende Faktoren von Beschäftigungsoptionen minimieren.

Dazu gehören zum Beispiel eine Qualifizierungs- und Personalpolitik, die sich nicht auf das aktuelle Anforderungsprofil beschränkt, sondern einen „qualifikatorischen Überschuss“ vorsieht, aber auch ein durchlässigeres und flexibleres Bildungssystem sowie adäquate arbeitsmarktpolitische Instrumente. Zugleich gilt es, diese mit einer beschäftigungsfreundlichen Form der hohen sozialen Sicherheit zu verbinden – möglicherweise wie im europäischen Ausland durch Mindestlöhne oder eine Art Prekaritätsprämie für Zeit- und Leiharbeit oder öffentliche Beschäftigung.

*Last but not least* ist es wichtig, Menschen über ihre Arbeit auch eine gewisse Sinnstiftung zu ermöglichen. „Gute Arbeit“ sollte auch unter den Bedingungen der Wissensgesellschaft und der Globalisierung möglich sein. Das Konzept baut zum einen auf die arbeitspolitischen Ansätze der 1970er und 1980er Jahre im Kontext der „Humanisierung der Arbeit“ auf; zum anderen bezieht es sich auf das *decent-work*-Leitbild der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Auch die EU verfolgt Arbeitsplatzqualität als ein wichtiges Ziel im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Dazu gehören Faktoren wie Arbeitsplatzqualität (z. B. Karriere- und Fortbildungsmöglichkeiten), Arbeitszufriedenheit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, Sozialer Dialog und Arbeitnehmerbeteiligung sowie *diversity* und Nichtdiskriminierung bzw. Geschlechtergleichstellung.

Markus Promberger

# Hartz IV im sechsten Jahr

Seit knapp sechs Jahren gibt es in Deutschland ein einheitliches Grundsicherungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige – ein

**Markus Promberger**  
Dr. phil., geb. 1963; Soziologe,  
Leiter des Forschungsbereichs  
„Erwerbslosigkeit und Teilhabe“  
am Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung (IAB),  
Regensburger Straße 104,  
90478 Nürnberg.  
markus.promberger@iab.de

Kernstück der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung. Es bedeutete nicht nur die administrative Zusammenlegung und Vereinheitlichung der beiden vormals getrennten Unterstützungssysteme der

Arbeitslosen- und der Sozialhilfe, sondern, zumindest in der politischen Rhetorik und im Gesetzestext, auch eine stark veränderte Ausrichtung der dahinterstehenden Ziele und Motive. Stellt das neue System aus Grundsicherung und Aktivierung<sup>1</sup> in diesem Sinne einen tiefgreifenden Wandel der Armutsbekämpfung dar?

## Wirkungen von Hartz IV – empirische Befunde

Nach der Systemumstellung am 1. Januar 2005 war für viele Beobachter zunächst überraschend, wie hoch in den ersten drei Monaten der Zuwachs an Hilfebeziehern ausfiel. Selbst nach der Saldierung der Übergänge aus den alten Systemen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und den erwarteten saisonalen Zugängen mit den Abgängen aus dem Hilfebezug durch Fluktuation, durch die Haushaltsveranlagung und die geänderten Freibetragsregelungen blieb ein Zuwachs von rund einer Million neuen Hilfebedürftigen. Die einzige plausible Erklärung hierfür ist eine verstärkte Mobilisierung von Bedürftigen, die bislang ihnen zustehende Sozialleistungen nicht genutzt hatten,<sup>2</sup> was, bei Lichte besehen, einen armutspolitischen Erfolg darstellt. Wer jedoch von der Grundsicherungsreform eine finanzielle Entlastung des Sozialstaats erwartet hatte, musste angesichts dieser Tatsachen enttäuscht sein.

Empirische Analysen belegen empfundene Teilhabedefizite<sup>3</sup> ebenso wie klare Unter-versorgungslagen vor allem im Bereich neuer und besserer Kleidung, Möblierung und Ressourcen für kulturelle und soziale Teilhabe.<sup>4</sup> Qualitative Befunde des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen ebenfalls, dass in betroffenen Familien bei längerdauernder Hilfebedürftigkeit ein schleichender Einschränkungsprozess des materiellen Lebensniveaus wie auch der realisierten sozialen Teilhabe stattfindet.<sup>5</sup>

Die *working poor*, also Menschen, die zusätzlich zu Arbeitseinkommen noch ergänzende Sozialleistungen beziehen, sind durch die Reform verstärkt ins Blickfeld geraten, das gleiche gilt für diejenigen, die zum Arbeitslosengeld I noch Grundsicherungsleistungen beziehen („Aufstocker“).<sup>6</sup> Dahinter ausschließlich eine Wirkung des neuen Systems zu vermuten, wäre

<sup>1</sup> Zur Wirksamkeit der Aktivierungsmaßnahmen in Hartz IV vgl. z. B. die Übersichten in Juliane Achatz/Johanna Dornette/Sandra Popp u. a., Lebenszusammenhänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Kontext der Grundsicherungsreform, in: Joachim Möller/Ulrich Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt, Nürnberg 2009, S. 203–235; Susanne Koch/Peter Kupka/Joß Steinke, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe, Nürnberg 2009; sowie die zusammenfassende Darstellung bei Markus Promberger, Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz, in: WSI-Mitteilungen, (2009) 11, S. 604–611.

<sup>2</sup> Vgl. Markus Promberger, Hartz IV – neue Angebote gefragt, in: Sozialwirtschaft, (2008) 1, S. 6–9; Helmut Rudolph, Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, in: Bundesagentur für Arbeit, Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Jahresbericht 2005, Nürnberg 2006, S. 11–14.

<sup>3</sup> Vgl. Juliane Achatz/Claudia Wenzig, Subjektive Wahrnehmung von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten von Empfängern der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Einführung des SGB II, in: Karl-Siebert Rehberg (Hrsg.), Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Frankfurt/M., 2008, S. 2436–2447.

<sup>4</sup> Vgl. Bernhard Christoph, Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, (2008) 40, S. 7–10.

<sup>5</sup> Vgl. Andreas Hirsland/Philipp Ramos-Lobato, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, IAB-Forschungsbericht, (2010) 3.

<sup>6</sup> Vgl. Kerstin Bruckmeier/Tobias Graf/Helmut Rudolph, Working Poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 4 (2010) 3, S. 201–222.

falsch, denn ergänzenden Sozialhilfebezug gab es schon vorher. Eine Zunahme ist wegen der lückenhaften Datenlage vor 2005 schwer zu belegen, jedoch wegen der Veränderungen im Tarif- und Lohngefüge sowie aufgrund des Wachstums prekärer Beschäftigung<sup>7</sup> zu vermuten. Die Tatsache, dass rund eine Million Menschen in Deutschland Erwerbsarbeit und Leistungsbezug kombinieren müssen, spricht jedenfalls eindrucksvoll gegen das sogenannte Lohnabstandsgebot, das einen zwingenden Mindestabstand zwischen Grundsicherung und Löhnen fordert, weil ansonsten der Arbeitsanreiz für die Betroffenen zu gering sei. So verweisen etliche Befunde darauf, dass Arbeit für die Betroffenen mehr als nur einen Einkommenserwerb darstellt.<sup>8</sup> Auch zeigen sich die meisten Hilfebezieher keineswegs passiv, sondern streben – mit welchen realen Chancen auch immer – eine Arbeitsaufnahme an, für die sie zu vielen Zugeständnissen bereit sind.<sup>9</sup>

Für viele Beobachter ebenfalls überraschend, aus Sicht der Armutsforschung hingegen altbekannt ist die Heterogenität der Hilfebezieher – der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“. Sie bilden keinesfalls eine homogene Gruppe von Exkludierten und Außenseitern, Arbeitsmarktfernen und Langzeitarbeitslosen. Bildungsarme und Migranten sind unter den Hilfeempfängern überrepräsentiert; bei letzteren kombinieren sich mitunter Bildungs- und Qualifikationsnachteile mit mangelnden Sprachkenntnissen. Etliche Leistungsbezieher – vor allem die jüngsten – sind nicht arbeitslos, sondern befinden sich in schulischen und beruflichen Bildungsprozessen und sind wegen der Arbeitslosigkeit eines Familienmitglieds hilfebedürftig geworden. Jugendliche verfügen zwar oft über mehr Unterstützung aus der Familie, aber ihre Anerkennung unter Gleichaltrigen leidet darunter, dass sie nicht ausreichend an den für die Altersgruppe als normal erachteten Konsummustern teilnehmen können.<sup>10</sup> Manche Hilfebedürftige betreuen kleine Kinder, teils ohne Partner, wiederum an-

dere sind krank oder behindert. Einige von ihnen sind zwar nominell drei Stunden pro Tag erwerbsfähig, finden aber bei ihrer stark eingeschränkten Kondition keinen Arbeitsplatz. Wiederum andere sind keineswegs arbeitsmarktf fern, sehnen sich nach Arbeit, haben Minijobs und organisieren ihren Alltag vernünftig.

Altbekannte Befunde aus der Armutsforschung begegnen uns ohnehin auch bei der Analyse des neuen Systems – etwa der Zusammenhang von (persönlicher oder familiärer) Arbeitslosigkeit und Armut, das Risiko der Altersarmut nach längerer Arbeitslosigkeit, die schwierigen Einstiege Jugendlicher und junger Erwachsener aus Leistungsbezieherhaushalten in Berufsausbildung und Erwerbsleben.<sup>11</sup> Auch die erhöhten Arbeitsmarktrisiken von Menschen mit schlechter schulischer Ausbildung und fehlendem Berufsabschluss, die sich teilweise von Eltern auf Kinder „vererben“, sind bekannt. Die Forschung zu Hartz IV wird angesichts des überproportionalen Anteils von „Bildungsverlierern“ unter den Grundsicherungsempfängern von Neuem darauf aufmerksam. Gleiches gilt für Konsumeinschränkungen und das Leiden vor allem von jungen Erwachsenen und Familien mit Kindern darunter, dass man an den üblichen und sozial erwarteten Aktivitäten um Schule und Freizeit nicht mithalten kann.<sup>12</sup>

Weitgehend neu ist das mit der Hartz-IV-Reform und ihren Vorläufern (z. B. „Arbeitsamt 2000“) verbundene Interesse an Betreuung und Aktivierung. Untersuchungen zum Vermittlerhandeln fördern – neben den Einführungs- und Umstellungsschwierigkeiten des neuen Systems<sup>13</sup> – regelmäßig erhöhten, auch von den Vermittlern selbst konstatierten

Studies, 11 (2008) 2, S. 165–191; Brigitte Schels, Jugendarbeitslosigkeit und psychisches Wohlbefinden, IAB-Forschungsbericht, (2007) 13.

<sup>11</sup> Vgl. J. Achatz/C. Wenzig (Anm. 3).

<sup>12</sup> Vgl. Aida Bosch, Konsum und Exklusion. Eine Kultursoziologie der Dinge, Bielefeld 2010.

<sup>13</sup> Vgl. Johanna Dornette/Angela Rauch, Equal rights and equal duties? Activating labour market policy and the participation of people with disabilities after the reform of the German welfare state, in: Journal of Social Policy, 39 (2010) 1, S. 53–70; Peter Bartelheimer, Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt. Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag, in: Zeitschrift für Sozialreform, 54 (2008), S. 11–36.

<sup>7</sup> Vgl. Holger Alda/Martin Baethge/Peter Bartelheimer u. a., Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Wiesbaden 2005.

<sup>8</sup> Vgl. Markus Promberger, Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: APuZ, (2008) 40–41, S. 7–15.

<sup>9</sup> Vgl. A. Hirsland/P. Ramos-Lobato (Anm. 5).

<sup>10</sup> Vgl. Sandra Popp/Brigitte Schels, Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany, in: Journal of Youth

ten Bedarf an professioneller Diagnose- und Betreuungskompetenz jenseits starrer Vorschriften und „naturwüchsiger Pädagogiken“ zutage.<sup>14</sup> Professionalisierung scheint das Gebot der Stunde zu sein.<sup>15</sup> Arbeitsgelegenheiten, die öffentlich viel geschmähten „Ein-Euro-Jobs“, sind bei den Teilnehmern durchaus beliebt. Auch wenn es, anders als geplant, zu keiner stärkeren Bevorzugung von Problemgruppen kommt, zeigen sich doch für manche Betroffenen langfristig positive Effekte auf die Arbeitsaufnahme<sup>16</sup> sowie auf soziale Stabilisierung und Teilhabe.<sup>17</sup> Trainingsmaßnahmen, das zweithäufigste Aktivierungsinstrument des Sozialgesetzbuches II (SGB II), zeigen im Schnitt keine deutlichen Arbeitsmarkteffekte,<sup>18</sup> auch wenn für einige spezifische Trainings die Arbeitsmarkteffekte größer sind.

Die Betreuten selbst reagieren auf die Aktivitäten ihrer Vermittler höchst unterschiedlich, keineswegs werden alle Maßnahmeangebote als echte Chance zur Reintegration in den Arbeitsmarkt wahrgenommen. Das Spektrum reicht von der empfundenen Zumutung über die Wahrnehmung, dass man angesichts der Grundsicherungsleistung zu einer Gegenleistung verpflichtet sei, bis zur Betrachtung der Betreuungsbeziehung als Quasi-Arbeitsverhältnis. Nur ein kleinerer Teil der Betroffenen reagiert so, wie es die Mitwirkung an der Aktivierungsidee erfordern würde.<sup>19</sup> Doch die Mehrheit zeigt sich zufrieden mit der Betreuung durch die Grundsicherungsträger, auch

wenn deren Bemühungen nicht immer große Erfolgchancen zugemessen werden.<sup>20</sup>

Dass es angesichts der tiefgreifenden Systemumstellungen 2005 nicht zu größeren Friktionen in der Grundversorgung von mehreren Millionen Menschen kam, darf bereits als Erfolg per se gelten. Doch der Erfolg der Aktivierungspolitik ist nicht eindeutig belegt. Es scheint, als ob beispielsweise Maßnahmen mit Arbeitscharakter positive Wirkungen eher im Hinblick auf soziale Stabilisierung und soziale Teilhabe zeigen als auf die unmittelbare Arbeitsmarktintegration.<sup>21</sup> Und punktuelle Unterversorgungslagen, insbesondere bei Familien mit Kindern, sind nicht wegzudiskutieren. Aber dies alles erklärt nicht die Heftigkeit, mit der nunmehr seit mehr als fünf Jahren um die Grundsicherung gestritten wird. Der nachfolgende Überblick über die Entwicklung der Armuts- und Sozialpolitik soll zum besseren Verständnis beitragen.

## Armutspolitik zwischen Ausgrenzung, Kontrolle und Unterstützung

Es ist eine Grundtatsache des sozialen Lebens, dass manche Menschen ihren Lebensunterhalt nicht alleine bestreiten können. In bestimmten Lebensphasen ist dies sogar normal, etwa in der Kindheit, im Alter oder bei Krankheit. Ebenso gehört ein kollektives Einstehen hierfür durch Mitmenschen der unmittelbaren Umgebung (Familie, Stamm, Dorf, Kultusgemeinde oder andere soziale Gruppen) zu den Grundstrukturen menschlicher Gemeinschaftsbildung. Doch ebenso kommt es vor, dass diese primären Unterstützungsbeziehungen nicht ausreichen. Deshalb lassen sich seit der Antike institutionalisierte, sekundäre Formen der Unterstützung nachweisen, von den Kornkammern der Pharaonen bis zu den Armenospitälern der mittelalterlichen Städte.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Olaf Behrend/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer/Ariadne Sondermann, Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Opladen 2009.

<sup>15</sup> Vgl. Anne Lenze, Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe, in: WSI-Mitteilungen, (2010) 10, S. 523 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Joachim Wolff/Katrin Hohmeyer, Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht, (2008) 2.

<sup>17</sup> Vgl. M. Promberger (Anm. 8).

<sup>18</sup> Vgl. Martina Hartig/Eva Jozwiak/Joachim Wolff, Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen?, IAB-Forschungsbericht, (2008) 6; Eva Kopf/Joachim Wolff, Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht, (2009) 23.

<sup>19</sup> Vgl. Ulrich Wenzel, Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen. Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform, 54 (2008), S. 57–78.

<sup>20</sup> Vgl. Anita Tisch, Kundenzufriedenheit im SGB II: Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger, IAB-Kurzbericht, (2010) 7.

<sup>21</sup> Vgl. M. Promberger (Anm. 8).

<sup>22</sup> Zur Geschichte von Armut und Armenfürsorge vgl. Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 1.: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929, Stuttgart 1998, 1999; Karl Heinz Metz, Die Geschichte der sozialen Sicherheit, Stuttgart 2008; Bronisław Geremek, Geschichte der Armut, München 1988.

Das Massenelend der Industrialisierung und die genuinen Existenzrisiken der Lohnarbeit führten schließlich zur Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in dem breite und entwickelte „sekundäre Institutionen“ der Sozialpolitik auch die Menschen in Armut unterstützen. Begrifflich und politisch lässt sich dabei ein Übergang von der Armenfrage des Mittelalters über die Soziale Frage des 19. und frühen 20. Jahrhunderts bis zur entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Sozialpolitik seit etwa 1929 bis 1970 aufzeigen, die Armut mehr und mehr verschiedenen Rand- und Problemgruppen zuschreibt, während vormals zentrale Armutsrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) nunmehr durch die flankierenden Institutionen des Normalarbeitsverhältnisses abgedeckt sind.

Schon seit Jahrhunderten ist ein charakteristischer Zwiespalt des gesellschaftlichen Umgangs mit Armut zu beobachten: Armut ruft einerseits Solidarität, Mitleid und Unterstützung hervor, andererseits auch Ablehnung, Irritation und Ausgrenzung, insbesondere wenn sie mit abweichenden Lebensweisen verbunden ist. Letzteres kann von religiöser oder ethnischer Abweichung bis zu Abweichungen von standardisierten Rollenmustern reichen (zum Beispiel Hausfrau, Arbeiter, Staatsbürger, Sesshaftigkeit). Auf diesem Zwiespalt fußt die bekannte Unterscheidung von *deserving* und *undeserving poor* – zwischen den Armen also, die gesellschaftliche Unterstützung „verdienen“, da unverschuldet in Not geraten, und denjenigen, die ihren Anspruch auf die Solidarität der Gesellschaft gleichsam „verwirkt“ haben. Nur so erklärt sich auch, dass Armutsbekämpfung seit ihren Anfängen bis heute zwei Gesichter hat: Das eine ist Versorgung und Unterstützung, das andere ist die „armenpolizeiliche“ Perspektive von Ordnung, Kontrolle, Zwang und Ausgrenzung, die von Bettelverboten über Zwangsarbeit bis zu Armenhäusern und Deportation reichen konnte. So kannte die Bundesrepublik bis 1967 noch die Zwangsunterbringung von armen Menschen mit abweichendem Lebenswandel, wie „Nichtsesshafte“, „unsittliche“ Frauen oder „auffällige“ Jugendliche.<sup>F23</sup>

<sup>F23</sup> Vgl. Matthias Willing, Fürsorge, in: Günther Schulz (Hrsg.), Bewältigung der Kriegsfolgen und Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 3, S. 559–596, Baden-Baden 2005.

Eine zunächst umstrittene, für die weitere Entwicklung jedoch folgenreiche Zäsur war das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954: Mit der Anerkennung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz und des subjektiven Anspruchs auf Unterstützung setzte sich letztlich die in anderen westlichen Demokratien dominante Vorstellung von Sozialleistungen als Bürgerrecht auch in Deutschland durch.<sup>F24</sup> Dieser Grundrechtsgedanke stand später Pate für das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961. Dadurch wurde die „armenpolizeiliche“ Seite der Sozialpolitik weitgehend auf Bedürftigkeitsprüfungen, Mitwirkungspflichten und Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs reduziert. Gleichwohl gibt es immer noch Ausgrenzung – wie die Unterschichtdiskussion des Sommers 2007, die Dekadenzdebatte von 2010, aber auch die anhaltende Auseinandersetzung um soziale Exklusion gezeigt haben.

## Kontinuitäten ...

In der Geschichte der Sozialpolitik stoßen wir bei allen Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik auf erstaunliche strukturelle Kontinuitäten. Diese bestehen aus grundlegenden Widersprüchen und Ambivalenzen – ganz im Sinne eines konflikttheoretischen Gesellschaftsverständnisses.<sup>F25</sup> Ob das Neben- und Miteinander von Versorgung und Kontrolle, die Differenzierung der Armen zwischen *deserving* und *undeserving poor* oder die Frage, ob die Armen zur Gesellschaft gehören oder nicht: Diese Phänomene kennzeichnen die fortbestehende Janusköpfigkeit der Armutspolitik mit Ausgrenzung und Einschließung, Versorgung und Kontrolle, Unterstützung und Gegenleistungserwartung noch immer, auch wenn die Armutspolitik sich mittlerweile einigermaßen konsistent an den staatsbürgerlichen Grundrechten orientiert.

Ein Dauerthema ist auch die Angemessenheit der Grundsicherung. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik ist das Niveau materieller Unterstützungsleistungen umstritten. Dieser

<sup>F24</sup> Vgl. Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 1992.

<sup>F25</sup> Zum Beispiel Karl Marx, Das Manifest der Kommunistischen Partei, 1848; Lewis A. Coser, The Functions of Social Conflict, Glencoe 1954; Ralf Dahrendorf, The Modern Social Conflict, Berkeley–Los Angeles 1988.

Streit bewegt sich im Spannungsfeld zwischen „objektiven“ Grundbedürfnissen (Standardwarenkorb oder soziokulturelles Existenzminimum), dem Lohnabstandsgebot und dem regionalen und lebenslagenabhängigen Differenzierungsbedarf. Entsprechend wechseln sich Forderungen nach einer Anhebung oder Absenkung der materiellen Unterstützungsleistungen ab. Das wissenschaftliche, juristische und politische Pro und Contra<sup>26</sup> umfasst beispielsweise die Berechnung des Regelsatzes, die mit dem SGB II eingeführte Pauschalierung der vorherigen einmaligen Leistungen (§21 BSHG) und den verringerten Regelsatz für Jugendliche im Haushalt der Eltern. Den Schwerpunkt der jüngeren Debatte bildet die Angemessenheit der Regelleistung insbesondere für Familien; eine Frucht dieser Diskussion ist die Anhebung des Sozialgeldes für Kinder im Schulalter seit Juli 2009 sowie die geplante Einführung einer „Bildungskarte“, die Kindern aus Armutshaushalten zusätzliche Bildungsleistungen in bescheidenem Umfang zugänglich machen soll.

Ein wichtiges Ereignis in diesem Zusammenhang ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, das den Berechnungsmodus des Regelsatzes wegen seiner Intransparenz kritisiert. Es sieht jedoch so aus, als ob sich nichts grundsätzlich ändert: Das Statistikmodell bleibt in Kraft, nach dem sich die Grundsicherung an den Lebensverhältnissen desjenigen Fünftels der deutschen Haushalte orientiert, die das geringste Einkommen haben. Die Verfassungsrichter haben die Angemessenheit der Zusammensetzung dieses „untersten Quintils“ in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes bestätigt, den Gesetzgeber jedoch ermahnt, weiterhin Grundsicherungsbezieher und Haushalte unter der Sozialhilfegrenze statistisch aus dieser Referenzgruppe auszuschließen. Ob dies in der Vergangenheit immer konsistent passiert ist, ist umstritten.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Vgl. Irene Becker, Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum, Arbeitspapier zu einer Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt/M. 2006; Friedrich Thießen/Christian Fischer, Die Höhe der sozialen Mindestsicherung. Eine Neuberechnung „bottom up“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 57 (2008) 2, S. 145–173.

<sup>27</sup> Vgl. A. Lenze (Anm. 15); Bundesverfassungsgericht, Leitsätze und Begründung des Urteils zur Angemessenheit der Regelleistung des SGB II, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1–220).

Grundsätzlich findet – wie auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt – die endgültige Festlegung des Regelsatzes immer noch in den Sphären politischer Aushandlung und moralischer Urteile statt, wie die umstrittene Subtraktion der Ausgaben für Alkohol und Zigaretten aus der Grundsicherung und die Zweckbindung der zusätzlichen Bildungsmittel zeigen.

Ebensowenig ändert sich an der ungelösten politischen Spannung zwischen der Deckung des Existenzminimums und der Aufrechterhaltung eines Anreizes zur Arbeitsaufnahme durch das Lohnabstandsgebot, auch wenn dessen Wirkung mittlerweile auch in den Wirtschaftswissenschaften umstritten ist.<sup>28</sup> Überdies dominiert in der deutschen Diskussion der Ansatz, diesen Lohnabstand durch das Anpassen des Regelbetrags der Grundsicherung aufrechtzuerhalten, obwohl auch eine gesetzliche Lohnuntergrenze wie in anderen europäischen Ländern ähnlich wirken würde.<sup>29</sup>

## ... und allmählicher Wandel

Bei aller Konstanz in den Grundzügen unterliegt die deutsche Sozialpolitik jedoch auch vielfältigen Veränderungsprozessen – schon lange vor den Hartz-Reformen. Der Bedeutungsverlust direkter, interpersonaler bzw. klassenübergreifender Schutzverhältnisse (Patriziat, Klientelismus, Patronage) wie der betrieblichen Sozialpolitik, aber auch das erfolgreiche Vordringen des Grundrechtsgedankens in die Armutsbekämpfung, sind bekannt. Auch die Rolle der Mildtätigkeit hat sich geändert. Es gibt sie nach wie vor, sie hat nur eine Abstraktionsbewegung durchlaufen. Man spendet meist (im Abendland) nicht mehr dem persönlich bekannten Armen, sondern Organisationen, die sich, teils ehrenamtlich, teils

<sup>28</sup> Vgl. Friedrich Breyer, Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn: Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (2003) 1, S. 83–93.

<sup>29</sup> Die wirtschaftswissenschaftliche Kontroverse über die Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt hält an. Es mehren sich jedoch Stimmen, die einen moderaten Mindestlohn für weitgehend unschädlich für das Beschäftigungsniveau halten. Vgl. Marion König/Joachim Möller, Standpunkt: Plädoyer für einen moderaten gesetzlichen Mindestlohn, in: IAB-Jahresbericht 2008, Nürnberg 2009, S. 19ff.

professionell, um Armut kümmern oder andere wohlthätige Aufgaben versehen.

Hundert Jahre wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Deutschland zeigen überdies eine deutliche Tendenz zur Vereinheitlichung der öffentlichen Armutsbekämpfung. Dies bedeutete einen Rückbau vor allem statusbezogener Differenzierungen. So unterschied etwa die Fürsorgereform von 1924, wie ihre Vorgänger, noch zwischen Erwerbslosenfürsorge, Armenfürsorge sowie Fürsorge für Kriegsbeschädigte, Sozial- und Kleinrentner, Schwerbeschädigte, Wöchnerinnen und Wanderer. Und sie wies einigen von ihnen die „gehobene Fürsorge“ zu, bei der die „früheren Lebensverhältnisse“ auch in Art und Umfang der Unterstützungsleistungen zu berücksichtigen waren. Ähnliche gruppen- bzw. statusbezogene Differenzierungen wurden noch in den 1950er Jahren diskutiert und teilweise praktiziert, doch Zug um Zug abgebaut – sieht man von den nach wie vor getrennten Regelkreisen für nicht erwerbsfähige Menschen ab.

Der vorläufig letzte Schritt dieser Vereinheitlichung der staatlichen Unterstützung, der erst mit dem SGB II vollzogen wurde, ist der Wegfall der Arbeitslosenhilfe. Sie war anteilmäßig am vormaligen Arbeitsentgelt (53 bzw. 57 Prozent) orientiert, nicht jedoch, wie mitunter angenommen, an der Aufrechterhaltung des vormaligen Lebensstandards. Damit gibt es nun kein an der vorangegangenen Erwerbsbiografie orientiertes Unterstützungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige mehr. Dies ist ein Problem für vormals langjährig Erwerbstätige mit anschließendem Leistungsbezug, nicht nur aufgrund der zum Teil unterschiedlichen Höhe der Transferzahlungen von Arbeitslosenhilfe und Hartz IV, sondern auch, weil die soziale Anerkennung der erwerbsbiografischen Leistung wegfällt.

Für vormalige Sozialhilfeempfänger stellt sich das Problem der Entdifferenzierung etwas anders dar. Sie erhalten mit dem Arbeitslosengeld II nun zwar teilweise einen höheren monatlichen Betrag. Die früheren, an besonderen Bedarfen orientierten Einmalzahlungen der Sozialhilfe sind aber im SGB II rechnerisch in den Pauschalbetrag eingeschlossen; Einmalbedarfe müssten nach diesem Prinzip zunächst „erspart“ werden. Das kommt nach Meinung vieler Experten einem faktischen Wegfall gleich: „Wenn eine Familie mit kleinen Kin-

dern in Hartz IV eine neue Waschmaschine braucht, können wir heute nur noch eine Spende vermitteln“, beschreibt eine verantwortliche Sozialamtsmitarbeiterin die Situation.<sup>f30</sup>

Jenseits der Härte des Schicksals, die dies im Einzelfall bedeutet, lässt sich Hartz IV als Meilenstein einer fortschreitenden Entdifferenzierung oder Egalisierung der Armutsbekämpfung verstehen, die keine Unterscheidungen innerhalb der Hilfebedürftigen vornimmt, zumindest sofern sie erwerbsfähig sind. Die „Versorgungsklasse“<sup>f31</sup> der Armen wird weiter homogenisiert. Doch ist fraglich, ob diese Egalisierung tatsächlich den Endpunkt der Entwicklung darstellt. Denn die Heterogenität der Armutspopulation und ihrer Lebenslagen ist eine unbestreitbare, allmählich auch von der Politik erkannte Konstante.

## Widersprüche und Defizite in der Grundsicherung

In der längerfristigen historischen Perspektive war der versorgende Wohlfahrtsstaat meist auch aktivierend,<sup>f32</sup> und auch der aktivierende Wohlfahrtsstaat muss immer dem Recht seiner Bürger auf eine Unterstützung bei Hilfebedürftigkeit nachkommen. Dieses Grundrecht, das sich seit dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil von 1954 mehr und mehr durchgesetzt hat, lässt sich als wichtiger, allmählich vollzogener Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung sehen, nach dem alle Bürger das Grundrecht auf Fürsorge durch die Gesellschaft besitzen. Hartz IV kann als weiterer Meilenstein auf diesem Weg gelten; sein neuester Ausdruck ist der Begriffswechsel vom „Hilfebedürftigen“ zum „Leistungsberechtigten“ im Entwurfstext der anstehenden SGB II-Novelle.

<sup>f30</sup> Auch die „Bildungskarte“ folgt diesem Muster. Von der kleinen monatlich zustehenden Summe von zehn Euro lässt sich etwa eine Stunde Nachhilfe oder eine halbe Klavierstunde im Monat bezahlen – was von einer kontinuierlichen Bildungsaktivität noch weit entfernt ist. Obiges Zitat entstammt dem Interview-Material des IAB-Projektes „Lebenssituation, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“.

<sup>f31</sup> Max Weber prägte den Begriff der Versorgungsklasse für diejenigen Mitglieder einer Gesellschaft, die von einer gesellschaftlichen Einrichtung versorgt werden: Empfänger von Armenunterstützung, Rentner, Waisen, aber auch Beamte wären solche Versorgungsklassen. Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1985.

<sup>f32</sup> Vgl. M. Promberger (Anm. 1).

Doch es bleiben Widersprüche und Defizite. Der Durchsetzung dieses Grundrechts stehen die Entbiografisierung und Entdifferenzierung der Hilfe gegenüber, gewissermaßen die Entkleidung der Betroffenen von statusbezogenen und biografischen Ansprüchen. Das hat einen Konflikt zweier Gerechtigkeitskonzepte zur Folge: Der Logik der biografisch erworbenen Ansprüche auf Versorgung und Anerkennung als vollwertiger Arbeitsbürger, wie sie der Arbeitslosenhilfe zugrunde lag, steht die Logik der „letzten sozialen Solidarität“ gegenüber. Hierbei muss der Hilfebedürftige erst alle biografischen und statusbezogenen Ansprüche (vom Restvermögen bis zum Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen) ausgeschöpft haben, um in den Genuss der Grundsicherung zu kommen, wie wir sie aus der Sozialhilfe kennen. Diese widerstreitenden Gerechtigkeitslogiken prägten einen Gutteil der bisherigen politischen Auseinandersetzungen um Hartz IV.

Mit der Entdifferenzierung korrespondiert zudem ein gewandeltes Bild vom erwerbsfähigen Hilfeempfänger. Nicht mehr der Fürsorgeempfänger der Armutsbekämpfung vor 1960, nicht mehr der Mensch, der darin unterstützt werden soll, in Würde zu leben und seine Eigenständigkeit wieder zu erlangen, wie er weite Teile des Menschenbildes im BSHG 1961 kennzeichnete, steht im Zentrum der Bemühungen, sondern der vollständig dem Erwerbsparadigma unterworfenen Arbeitsbürger des SGB II, von dem nunmehr der Verhaltenskanon des „normalen“, eigenverantwortlich und rational handelnden, nachindustriellen bürgerlichen Arbeitnehmers erwartet wird.

## Menschenbild vom marktgerechten Arbeitsbürger

Um es zuzuspitzen: Die volle Unterstützung des SGB II wird vor allem denjenigen zuerkannt, die für willens und in der Lage erachtet werden, sich in marktwirtschaftliche Verwertungszusammenhänge oder – bei deren Fehlen – in kompensatorische Einrichtungen einzufügen. Sie sind somit auch Objekt in einem organisierten Kontext. Die Zwangsmaßnahmen des alten Fürsorgerechts (Arbeitszwang, Zwangseinweisung von „Auffälligen“ oder „Arbeitsscheuen“) sind in diesem Modell zwar glücklicherweise vom Tisch. Gleichzeitig wird aber von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im

SGB II erwartet, dass sie über ein hohes Maß an Selbstkontrolle und Selbststeuerung (Zeitstrukturen im Alltag, Selbstpräsentationsfähigkeit und Kommunikationskompetenz bei Behörden und Arbeitgebern), Flexibilität (Zumutbarkeitskriterien bei Jobangeboten), rationaler Lebensführung (z. B. Umgang mit pauschalierten geldförmigen Hilfeleistungen) und Konformität verfügen. Kurz: Das Menschenbild des SGB II ist der marktgerechte Arbeitsbürger. Wo Hilfebedürftige diesem Bild zumindest dem Anschein nach nicht entsprechen, setzen im günstigen Fall professionelle sozialarbeiterische Betreuung und Fallmanagement ein, im schlechten Fall drohen Sanktionen verschiedener Art – von der ungünstigen Auslegung der Vorschriften bis zu Kürzungen der Unterstützungsleistungen.

Bei vielen, allem Anschein nach den meisten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen kann eine weitgehende Entsprechung zu diesem Subjektbild vorausgesetzt werden. Doch das neue Paradigma vom aktivierbaren, weil rationalen und normalen marktgerechten Arbeitsbürger stößt erkennbar an Grenzen. Dies zeigt sich nicht nur bei Hilfeempfängern mit Krankheit und Suchtproblemen, sondern bereits bei der Frage, ob jemand, der gesundheitlich bedingt nur drei Stunden täglich arbeiten kann, auch tatsächlich eine Existenz sichernde Arbeit finden wird. Gleiches gilt bei physischen oder habituellen Abweichungen, abweichenden Handlungs- und Erwerbskompetenzen und schlechten – möglicherweise auch nur im wirtschaftlichen Wandel obsolet gewordenen – Bildungsvoraussetzungen.

Normalitätsvorstellungen sind durchaus „normal“ für menschliche Gesellschaften und ihre Institutionen, und für marktwirtschaftliche Arbeitsgesellschaften ist dies wohl der marktgerechte Arbeitsbürger. Doch ebenso gehört es zum Grundbestand moderner, an den Menschenrechten orientierter Sozialstaatlichkeit, dass nicht alle hilfebedürftigen Gesellschaftsmitglieder diesem Bild entsprechen und trotzdem in den Schutz des Sozialstaatsgebots fallen müssen. Diese Tatsache sollte auch der deutschen Aktivierungspolitik mit ihren veränderten normativen Anforderungen an die Hilfebedürftigen bewusst bleiben, wenn sie sich nicht einen stillschweigenden Fortbestand armenpolizeilicher Traditionen, einen Rückfall in den „punitiven Paternalismus“, wie Stephan Lessenich und Claus



Offe schreiben, oder, so Ralf Dahrendorf, die Rückgewinnung von sozialer Kontrolle durch Arbeit vorwerfen lassen will.<sup>33</sup> Dies gilt im Bundestag genauso wie in der Agentur für Arbeit und dem kommunalen Träger vor Ort.

Die Debatte des Jahres 2010 um die Ermittlung des Regelsatzes lenkt das Augenmerk auf ein weiteres Problem. Eine „objektive“ Ermittlung der Grundbedürfnisse kann es nicht geben, da Leben in Würde mit gesellschaftlich akzeptierten und als angemessen erachteten Formen von Lebenspraxis zusammenhängt. Dies umfasst die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln ebenso wie Wohnen, Kleidung, Sicherheit, die Teilhabe an Gesundheitsversorgung, Bildung, sozialem, kulturellem und politischen Leben. Einen für alle gleichen objektiven, quasi-naturwissenschaftlich ermittelbaren Bedarf gibt es nicht, die Menschenwürde ist eine kulturell-soziale und damit politische Tatsache – und dies gilt auch für Größen, die aus ihr abgeleitet sind, wie den Regelsatz.

Auch gibt es kein Gremium, das über einzigartige Einsichten verfügt, um zu bestimmen, was zu einem Leben in Würde erforderlich ist. Wie alle sozialen Tatsachen muss auch der Regelsatz der Grundsicherung gesellschaftlich definiert und ausgehandelt werden. Dieser Aushandlungsprozess muss wie alle Prozesse in einer Demokratie diskurs-ethischen Standards genügen,<sup>34</sup> die ein Äußerungs- und Verhandlungsrecht aller Betroffenen einschließen. Dieses Recht der Partizipation oder politischen Teilhabe in den konkreten Lebensangelegenheiten kennen wir beispielsweise aus der Betriebsverfassung, aus dem Tarifrecht und aus der Selbstverwaltung der Sozialversicherung, nicht jedoch aus der Grundsicherung.<sup>35</sup> So ist die Festlegung des

<sup>33</sup> Vgl. Stephan Lessenich, *Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“*, in: WSI-Mitteilungen, (2003) 4, S. 214–222; Claus Offe, *Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?*, in: Lutz Wingert/Klaus Günther (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 2001, S. 459–488; Ralf Dahrendorf, *Die globale Klasse und die neue Ungleichheit*, in: *Merkur*, 54 (2000) 619, S. 1057–1068.

<sup>34</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Diskursethik – Notizen zu einem Begründungsprogramm*, in: ders., *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt/M. 1983, S. 53–125.

<sup>35</sup> In Großbritannien mit seiner anderen politischen Tradition finden Diskurse um die Angemessenheit der Grundsicherung durchaus unter Beteiligung der

Regelsatzes gegenwärtig ein Aushandlungsprozess zwischen Experten und Politik, den die Betroffenen nur in den Medien verfolgen oder mit dem Stimmzettel bewerten können. Expertise aus Politik, Medizin, Statistik, Sozialverbänden und Wirtschaft ist wertvoll, kann aber Partizipation nicht ersetzen. Der Urteilspruch des Bundesverfassungsgerichts thematisiert zwar das Verfahren der Regelsatzermittlung, macht dabei aber nur einen halben Schritt nach vorne.

## Fazit

Zunächst ist das SGB II, wie seine Vorgänger, schlichtweg ein wohlfahrtsstaatliches Regelwerk zum Abbau von Armut, die auf gesellschaftliche, wirtschaftliche oder individuelle Ursachen zurückgeht. Den Geboten und Traditionen des Sozialstaats zufolge greift die Gesellschaft ein, wenn einzelne Mitglieder in Not geraten und sich nicht eigenverantwortlich oder durch Hilfe aus ihrem Umfeld daraus befreien können. Die Hartz-IV-Reform bildet einen wichtigen Eckpunkt in einem längerfristigen Entwicklungsprozess hin zu einer den Ansprüchen an ein Grundrecht auf soziale Unterstützung genügenden Grundsicherung.

Die Kehrseite hiervon ist das normative Leitbild des rationalen, funktionierenden Arbeitsbürgers mit entsprechenden Problemen für diejenigen, die diesem Bild nicht entsprechen. Fortbestehende Spannungsfelder sind die Festlegung des Regelsatzes zwischen Grundbedürfnissen und Lohnabstandsgebot, bedürfnis- und einzelfallgerechte versus standardisierte Betreuung und Versorgung sowie die Entkleidung der Betroffenen von statusbezogenen und biografischen Ansprüchen. Zusammen mit einem Defizit an Partizipation für die Betroffenen werden diese Spannungen auch künftig dafür sorgen, dass die Grundsicherung in Deutschland weiteren Reformprozessen und Überarbeitungen entgegengeht.

Betroffenen statt, die etwa von Sozialverbänden oder Forschern gezielt in die Debatte einbezogen werden – oder sich über Initiativen und Bewegungen selbst mit ins Gespräch bringen. Vgl. Donald Hirsch/Norman Smith, *Family values – parents' views on necessities for families with children*, Department for Work and Pensions Research Report, No. 641, London 2010.

Irene Dingeldey

# Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik

**M**ut zum Frieden – Mut zur Veränderung“ – so lautete der Titel der Regierungserklärung, in der Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003

**Irene Dingeldey**  
Dr. rer. soc., geb. 1963; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen, Universitätsallee 21–33, 28359 Bremen.  
dingeldey@iaw.uni-bremen.de

die Agenda 2010 vorstellte. Den Kern dieses Reformprogramms bildeten die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Fortführung der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.<sup>¶</sup> Die

Notwendigkeit dafür wurde im Rahmen des Paradigmas einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik begründet.<sup>¶</sup> Ihre Verwirklichung wird vielfach als Überwindung einer Reformblockade in der deutschen Sozialpolitik sowie als Pfadbruch in Bezug auf das durch das Sozialversicherungsprinzip charakterisierte konservative Wohlfahrtsstaatsmodell interpretiert.<sup>¶</sup>

Bislang wurde jedoch kaum darauf hingewiesen, dass die Politik der Agenda 2010 die Dualisierung des Arbeitsmarktes explizit förderte.<sup>¶</sup> Demnach bleiben die im tradierten Sozialversicherungssystem gewährten privilegierten und statusorientierten sozialen Rechte für die Kernarbeiterschaft (*insider*) weitgehend unangetastet, während die in der postindustriellen Ökonomie vielfach eingeforderte Absenkung der Transferleistungen wie auch die Erhöhung der Flexibilität auf Kosten der beständig wachsenden Gruppe von Arbeitskräften an der Peripherie des Arbeitsmarktes (*outsider*) verwirklicht wird.<sup>¶</sup>

In Deutschland manifestiert sich dies oberflächlich in Form getrennter Rechtskreise. Versicherungsbasierte Leistungen wie unter anderem das Arbeitslosengeld I (ALG I) sind Gegenstand des Sozialgesetzbuches III (SGB III), während die neu eingeführte Grundsicherung für Arbeitslose, auch Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. „Hartz IV“ genannt, im

SGB II geregelt wird. Grundlegend ist, dass damit letztlich zwei weitgehend getrennte Systeme sozialer Sicherung mit stark differierenden sozialen Rechten geschaffen wurden. Die entsprechende Dualisierung zeigt sich bei den kollektiven Mitbestimmungsrechten in den jeweiligen Leistungsverwaltungen, den Differenzen hinsichtlich Höhe und Struktur der Transferleistungen, den Regelungen der Arbeitspflicht und den Formen der Beschäftigungsförderung sowie der Arbeitsmarktintegration. Darüber hinaus setzt sich die Spaltung sowohl in der Familienpolitik wie auch bei den jüngsten Sparbeschlüssen fort.

In der Folge hat ein immer geringerer Teil der Arbeitnehmer Zugang zu den für das konservative Wohlfahrtsmodell als typisch angesehenen statussichernden Leistungen der Arbeitslosenversicherung (oder auch des Elterngeldes), während immer mehr Arbeitnehmer auf den Kreislauf zwischen prekärer Beschäftigung und Grundsicherung bzw. deren Mix verwiesen werden.

<sup>¶</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/32, 14.3.2003.

<sup>¶</sup> Vgl. Irene Dingeldey, Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: APuZ, (2006) 8–9, S. 3–9.

<sup>¶</sup> Vgl. Katrin Mohr, Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden 2007; Frank Oschmiansky/Andreas Mauer/Karin Schulze Buschoff, Arbeitsmarktreformen in Deutschland. Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen, 60 (2007) 6, S. 291–297.

<sup>¶</sup> Die in den 1970er und 1980er Jahren entwickelten Theorien der Segmentierung bzw. der Dualisierung des Arbeitsmarktes bezogen sich primär auf die Strategien der Arbeitgeber. Sie nahmen Art und Niveau der Qualifikation von Arbeitnehmern zum Ausgangspunkt und charakterisierten den Mikrobereich der Arbeitsorganisation in den Unternehmen. So z.B. Suzanne Berger/Michael Piore, Dualism and Discontinuity, Cambridge 1980, oder Werner Sengenberger, Der gespaltene Arbeitsmarkt: Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt/M. 1978. Die dualisierende Wirkung der Sozialpolitik selbst wurde bereits damals nur von wenigen wahrgenommen, wie etwa von Claus Offe/Karl Hinrichs, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle, in: Claus Offe, Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/M. 1984.

<sup>¶</sup> Vgl. Bruno Palier/Kathleen Thelen, Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, in: Politics & Society, (2010) 38, S. 119–148.

## Verwaltungsorganisation und Mitbestimmung

Obleich die Grundzüge der Arbeitslosenversicherung weitgehend erhalten blieben, erfolgten hier bereits Anfang der 2000er Jahre Veränderungen der Organisationsstrukturen, die sich auch in der Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit (BA) ausdrückten. Dabei wurde das bislang für das konservativ korporatistische deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell als charakteristisch geltende Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsprinzip innerhalb der Organisation der Arbeitslosenversicherung geschwächt, allerdings nicht gänzlich aufgegeben. Seitdem wird der Vorstand der BA nicht mehr paritätisch unter Beteiligung der Sozialpartner besetzt, sondern (befristet) hauptamtlich ernannt. Der weiterhin drittelparitätisch zusammengesetzte Verwaltungsrat ist auf Beratungs- und Kontrollfunktionen beschränkt.<sup>16</sup> Bei der paritätischen Finanzierung der Leistungen der BA wird an den zu gleichen Anteilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichteten Beiträgen festgehalten. Allein die Finanzierung eines eventuellen Haushaltsdefizits durch den Bund soll ab 2011 abgeschafft bzw. nur noch in Form von Darlehen gewährt werden.

Mit der im Rahmen der Agenda 2010 realisierten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe (ALH) und Sozialhilfe (SH) wurde eine neue Organisationsstruktur für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB II aufgebaut. Das ursprüngliche Ziel, „Leistungen aus einer Hand“ unter dem Dach der BA zu erbringen, konnte im Rahmen der föderalen Entscheidungsstrukturen nicht erreicht werden. Die entstandenen Organisationsstrukturen zur Förderung von ALG-II-Beziehern zeichnen sich durch eine hohe Fragmentierung aus: Es sind 365 Arbeitsgemeinschaften (ARGEN) als Kooperationsorganisationen der lokalen Agenturen für Arbeit und der kommunalen Träger entstanden. Diese sind intern weiterhin stark arbeitsteilig organisiert, vor allem

<sup>16</sup> Vgl. Tanja Klenk, Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Pfadwechsel in der korporatistischen Arbeitsverwaltung, in: Claudia Bodegan/Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden 2009, S. 205–219.

mit Blick auf Arbeitsförderung und Leistungsverwaltung.<sup>17</sup> Darüber hinaus gibt es derzeit 69 sogenannte Optionskommunen, welche die entsprechenden Aufgaben allein wahrnahmen, sowie 23 Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, das heißt ohne formale Kooperationsvereinbarung.

Die infolge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils bewirkte Verfassungsänderung (Artikel 91e) mit Bezug zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Kommunen hat im Juli 2010 das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung ermöglicht.<sup>18</sup> Demnach bleiben die ARGEN bestehen, und die getrennte Aufgabenwahrnehmung wird in Zukunft nicht mehr zulässig sein. Es wird erwartet, dass sich bis Ende 2012 bis zu 40 weitere Gemeinden für das Optionsmodell und damit die alleinige Aufgabenwahrnehmung entscheiden.<sup>19</sup>

Im Hinblick auf die Gewährung sozialer Rechte ist ausschlaggebend, dass die rechtliche Verankerung des Mitbestimmungsprinzips der Sozialpartner keinen Eingang in die Strukturen fand. Die Mehrheit der genannten Organisationen hat zwar freiwillig „Beiräte“ eingerichtet, in diesen sind jedoch neben den Tarifpartnern unter anderem auch die Wohlfahrtsverbände vertreten.<sup>10</sup> Da letztere auch als Leistungsanbieter, zum Beispiel von Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen, fungieren, haben die Strukturen eher Netzwerkcharakter. Da das Fehlen einer korporatistisch organisierten Interessenvertretung nicht durch andere Partizipationsformen kompensiert wird, sind die Leistungsbezieher des ALG II letztlich vom Recht auf Mitbestimmung über Sozialwahlen, respektive auf eine kollektive Interessenvertretung ausgeschlossen. Im Umkehrschluss gilt damit, dass nur noch eine Minderheit der Arbeitslosen von den in den Sozialversicherungen angesiedelten und den für das konservativ-korporatistische Wohlfahrtsmodell typischen Rechten profitiert.

<sup>17</sup> Vgl. Matthias Knuth, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance, in: C. Bodegan/S. Bothfeld/W. Sesselmeier (Anm. 6), S. 61–78.

<sup>18</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/2188.

<sup>19</sup> So eine Verlautbarung der Bundesregierung vom 9.7.2010.

<sup>10</sup> Vgl. T. Klenk (Anm. 6), S. 205–219.

## Transferleistungen

Das im Nachkriegsdeutschland entwickelte dreistufige System der sozialen Sicherung für Arbeitslose wurde mit dem in der Agenda 2010 anvisierten „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen“ – auch Hartz IV genannt – auf ein zweistufiges reduziert.

Das als beitragsfinanzierte Leistung geregelte *Arbeitslosengeld I* blieb im Zuge der Reformen weitgehend unverändert. Das ALG I ist eine Lohnersatzleistung, die unverändert in Höhe von 60 Prozent des vorangegangenen Nettoeinkommens, respektive 67 Prozent desselben für Arbeitslose mit mindestens einem Kind, für eine Dauer von bis zu zwölf Monaten geleistet wird. Die älteren Arbeitnehmern mit entsprechend langen Beitragszeiten gewährte Verlängerung bis zu 32 Monaten wurde zunächst gekürzt, um dann 2008 für über 58-Jährige erneut bis zu 24 Monate verlängert zu werden. Eingeschränkt wurde jedoch der Zugang, indem die für den Bezug von ALG I vorausgesetzte zwölfmonatige Dauer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nunmehr innerhalb einer Rahmenfrist von zwei anstatt zuvor von drei Jahren erbracht werden muss. Die soweit alles in allem geringfügigen Änderungen machen gleichwohl deutlich, dass mit dem ALG I sowohl am Prinzip der Statussicherung festgehalten wird als auch den sogenannten abgeleiteten sozialen Rechten im Rahmen des Ernährermodells weiterhin Rechnung getragen wird.

Mit der Einführung des *Arbeitslosengeld II* wurden die frühere ALH und die SH in Form einer einheitlichen und unbefristeten Grundsicherungsleistung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen verschmolzen. Das ALG II ist am Niveau der SH angelehnt, ausschließlich steuerfinanziert und am Prinzip der Armutsvermeidung orientiert. 2010 betrug die monatliche Höhe der Grundsicherungsleistung 359 Euro (364 Euro ab 1.1.2011) für Arbeitslose plus Wohn- und Heizkosten („soweit sie angemessen sind“) sowie anteilige Zuschläge in Abhängigkeit von Zahl und Alter weiterer Haushaltsangehöriger. Zugang wie auch Dauer sind bedürftigkeitsgeprüft und entsprechend zeitlich nicht limitiert.

Mit der Abschaffung der ebenfalls bedürftigkeitsgeprüften, aber gleichwohl als Lohn-

ersatzleistung auf niedrigem Niveau konzipierten ALH wurde die Statussicherung für Langzeitarbeitslose aufgegeben. Dies trug vor allem bei Langzeitarbeitslosen, die vor ihrer Arbeitslosigkeit gut verdient hatten, zu einer Verschlechterung ihrer finanziellen Lage bei.<sup>11</sup> Desweiteren werden aufgrund der verschärften Bedürftigkeitsprüfung mehr Langzeitarbeitslose als früher vom Leistungsanspruch ausgeschlossen, weil sie mit erwerbstätigen Partnern zusammenleben – vor allem Frauen.<sup>12</sup> Gering verdienende Arbeitslose bezogen dagegen bereits vor der Reform vielfach aufstockende Sozialhilfe und waren damit auf das Niveau einer Grundsicherungsleistung verwiesen.<sup>13</sup>

Eine Re-Kategorisierung der als „arbeitslos“ definierten Personen bedeutet, dass nunmehr alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft arbeitslos gemeldet sind, sofern sie nicht in Ausbildung sind, Beschäftigungsmaßnahmen wahrnehmen oder aufgrund der Kinderbetreuung oder Pflege von der Erwerbspflicht entbunden sind. Entsprechend zählen jetzt auch nicht erwerbstätige Partnerinnen von ALG-I-Beziehern ohne Kinder unter drei Jahren beim Übergang in ALG II automatisch als arbeitslos.

Innerhalb der Gruppe der als arbeitslos kategorisierten Leistungsempfänger in Deutschland stellten im Jahr 2010 die rund eine Million ALG-I-Bezieher mit 32 Prozent mittlerweile die Minderheit dar. Die Mehrheit der registrierten Arbeitslosen, respektive 2,2 Millionen, bezog ALG II.<sup>14</sup> Es hat somit nur noch eine Minderheit Zugang zum Sozialversicherungssystem und den dort gewährten privilegierten sozialen Rechten – das Resultat eines Prozesses, der auch als Ent-

<sup>11</sup> Vgl. Irene Becker/Richard Hauser, Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin 2006.

<sup>12</sup> Vgl. Sigrid Betzelt, Hartz IV aus Gender-Sicht. Einige Befunde und viele offene Fragen, in: WSI-Mitteilungen, 60 (2007) 6, S. 298–304; Institut Arbeit und Qualifikation, Bewertung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht, Duisburg 2009.

<sup>13</sup> Die Sozialhilfe selbst bleibt als nunmehr residuales Sicherungssystem für nicht erwerbsfähige Personen bestehen.

<sup>14</sup> Vgl. BA, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht August 2010, Nürnberg 2010, S. 13.

wicklung „von Bismarck zu Beveridge“ skizziert wird.<sup>15</sup>

Das ALG II kann dagegen als eine Art universeller *working-age-benefit* betrachtet werden, der neben den als arbeitslos registrierten Personen auch verschiedene aktuell nicht am Arbeitsmarkt verfügbare Gruppen einschließt wie etwa Mütter mit Kindern unter drei Jahren, aber auch Erwerbstätige mit Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze (*working poor*) oder Teilnehmer von Beschäftigungsmaßnahmen. Die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Leistungsempfänger des ALG II lag daher noch deutlich höher, nämlich bei insgesamt knapp 5,4 Millionen im August 2010. Ferner leben weitere knapp zwei Millionen nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige (z.B. Kinder) in Bedarfsgemeinschaften.<sup>16</sup>

## Arbeitspflicht, Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktintegration

Der im Zuge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik geprägte und in der Agenda 2010 vertretene Slogan „fördern und fordern“ wird im Einklang mit der Dualisierung der Transferleistungen ebenfalls stark unterschiedlich umgesetzt. So sieht die Regelung der „Arbeitspflicht“ bei Beziehern des ALG I vor, dass sie in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit „angemessene“ Beschäftigungen akzeptieren. Selbst danach müssen nur solche Beschäftigungen angenommen werden, die mindestens ein Einkommen in

<sup>15</sup> Vgl. Werner Eichhorst u.a., Activation Policies in Germany. From Status Protection to Basic Income Support, in: Werner Eichhorst u.a. (eds.), Bringing the Jobless into Work. Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, Heidelberg 2008, S. 17–68.

<sup>16</sup> Nach sozio-demografischen Merkmalen setzt sich die Gruppe der ALG-II-Bezieher insgesamt sehr stark aus Newcomern und eher arbeitsmarktfernen Gruppen zusammen. 2010 waren 18 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unter 25 Jahre, 25 Prozent zwischen 50 und 65 Jahre (In Relation zum jeweiligen Bevölkerungsanteil entspricht dies allerdings lediglich Quoten von jeweils 10 bzw. 8 %). Besonders stark betroffen sind dagegen Ausländer (20 % der Hilfebedürftigen; 17 % in Relation zur entsprechenden Bevölkerung) und Alleinerziehende (18 % nach dem Typus der Bedarfsgemeinschaften). Vgl. BA (Anm. 14), S. 76.

Höhe des gewährten Arbeitslosengeldes garantieren. Demgegenüber wird von arbeitslosen ALG-II-Empfängern gefordert, dass sie grundsätzlich jede Beschäftigung akzeptieren, selbst wenn die Bezahlung unter dem ortsüblichen Tariflohn liegt.

Im Widerspruch zum Ziel des „Förderns“ steht in Deutschland ein genereller Abbau der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung wie auch der Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung in Form sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seit Mitte der 1990er Jahre. Dies wird letztlich nur bedingt kompensiert durch den Ausbau von eher kurzfristigen Trainingsmaßnahmen sowie von Eingliederungszuschüssen und der Förderung der Selbständigkeit. Eine positive Neuerung im Zuge der Einführung des ALG II bestand darin, dass die Bezieher generell Zugang zu den nach SGB III geregelten Maßnahmen der Beschäftigungsförderung haben sollten – womit die Inklusion der früheren Sozialhilfeempfänger angestrebt wurde.

Bei der Umsetzung zeigt sich jedoch, dass der Anteil der Förderung durch Qualifizierungsmaßnahmen bei den ALG-II-Empfängern im Jahre 2009 deutlich geringer war als bei ALG-I-Empfängern (etwa 23 % zu 51 %). Gleiches gilt für die Förderung durch die erfolgreichen Eingliederungszuschüsse (etwa 15 % zu 39 %). Knapp 40 Prozent der ALG-II-Empfänger wurden – wie zuvor die Sozialhilfeempfänger – durch Beschäftigungsgelegenheiten gefördert.<sup>17</sup> Diese sogenannten Ein-Euro-Jobs (§ 16, SGB II) sind nicht als sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit tariflicher Entlohnung organisiert, sondern es wird lediglich ein Zuschlag zur Transferleistung gewährt. Einige Fallmanager nutzen diese Form der Beschäftigungsförderung auch, um die Arbeitsbereitschaft ihrer Klienten zu testen, so dass bei dieser Maßnahme die dem Aktivierungsparadigma eigene Ambivalenz von Befähigung und Arbeitszwang<sup>18</sup> besonders stark zur Geltung kommt.

<sup>17</sup> Vgl. BA, Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Jahresrückblick 2009, Nürnberg 2010.

<sup>18</sup> Vgl. Irene Dingeldey, Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien, in: Berliner Journal für Soziologie, 17 (2007) 2, S. 189–209.

Insgesamt kann damit konstatiert werden, dass ALG-II-Empfänger in deutlich geringerem Umfang Zugang zu den Maßnahmen haben, die Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig fördern bzw. eine Integration in qualifizierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gewährleisten. Gleichzeitig sind sie einem deutlich stärkeren Druck als ALG-I-Empfänger ausgesetzt, auch sozial prekäre Beschäftigungsverhältnisse einzugehen.

Die Agenda 2010 hat somit dazu beigetragen, dass flexible bzw. prekäre Beschäftigungsverhältnisse stark zugenommen haben. Insbesondere ALG-II-Bezieher gehen häufig parallel zum Leistungsbezug oder im Anschluss daran einer prekären Arbeit nach. Ein direkter Zusammenhang zeigt sich exemplarisch anhand der Deregulierung der Minijobs und der Förderung selbständiger Beschäftigung seit 2003. Erstere hat zu einer massiven Expansion der nicht sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsverhältnisse auf 7,3 Millionen bis Dezember 2009 beigetragen.<sup>19</sup> Ein durchaus bedeutender Teil dieser Jobs, nämlich 670 000, wird von erwerbstätigen Hilfebedürftigen ausgeübt. Dies entspricht einem Anteil von 14 Prozent aller ALG-II-Bezieher, die den Leistungsbezug mit einem Minijob kombinieren und dabei die neu geregelten Freibetragsgrenzen nutzen.<sup>20</sup>

Ein weiteres Element der Prekarisierung von Beschäftigung durch Beschäftigungsförderung ergibt sich über die im Rahmen der „Ich-AG“ bzw. seit 2006 durch den Gründungszuschuss geförderte selbständige Erwerbstätigkeit. Gefördert wurden jährlich bis zu 120 000 Leistungsbezieher, die zu einem hohen Anteil erneut arbeitslos wurden.<sup>21</sup> Ferner bezogen 2008 etwa 100 000 Selbständige aufstockend ALG II (2,1 % der erwerbstätigen Hilfebedürftigen). Beides lässt sich als

Indiz für eine fehlende Nachhaltigkeit der Integration dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt interpretieren.<sup>22</sup>

Die soweit skizzierte Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsmarktes geht mit vergleichsweise wenigen „Übergängen zwischen den Systemen“ einher:

- ALG-I-Bezieher beendeten im Jahre 2008 zu 45 Prozent den Leistungsbezug durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, während dies auf nur 33 Prozent der arbeitslosen ALG-II-Bezieher zutrifft.<sup>23</sup> Obgleich auch Normalarbeitnehmer in Deutschland vielfach einen „Abstieg“ in Hartz IV fürchten, ergeben sich nur zwölf Prozent der Zugänge zum ALG II durch das Ausschöpfen des Leistungsbezugs im ALG I (plus 8 % „Aufstocker“ wegen zu geringer ALG-I-Leistungen).<sup>24</sup>
- Von den ALG-II-Beziehern verbleiben etwa 40 Prozent länger als ein Jahr und rund 20 Prozent sogar länger als drei Jahre im Bezug. Merkmale bzw. Merkmalskombinationen wie alleinerziehend, älter als 50 Jahre, gesundheitliche Einschränkungen, geringe Qualifizierung gehen meist mit einer langen Dauer des Leistungsbezugs einher.<sup>25</sup> Etwa die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften überwindet den SGB-II-Bezug nicht dauerhaft, sondern ist innerhalb der nächsten zwölf Monate erneut bedürftig.

Insgesamt ist damit die Dynamik wie auch die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt bei ALG-I-Empfängern deutlich höher als bei ALG-II-Empfängern. Ferner kann angenommen werden, dass es einen Kreislauf zwischen prekärer bzw. instabiler Beschäftigung und SGB-II-Bezug gibt.<sup>26</sup> Die Gruppe der potenziell vom SGB-II-Bezug Betroffene

<sup>19</sup> Statistik der BA, Zeitreihen.

<sup>20</sup> Vgl. BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung, Bericht der Statistik der BA, Nürnberg 2010.

<sup>21</sup> Vgl. Janine Leschke/Günther Schmid/Dorit Griga, On the Marriage of Flexibility and Security. Lessons from the Hartz-reforms in Germany, in: WZB Discussion Paper, (2006) SP I 2006-108; Karin Schulte Buschoff, Von der Scheinselbständigkeit zur Ich-AG. Neue sozialpolitische Weichenstellungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, (2005) 1, S. 64–93.

<sup>22</sup> Vgl. BA (Anm. 20), S. 20f. und S. 51.

<sup>23</sup> Vgl. BA, Arbeitsmarkt 2008, Nürnberg 2009, S. 45.

<sup>24</sup> Vgl. BA, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Juli 2010, Nürnberg 2010, S. 25.

<sup>25</sup> BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Verweildauern von Hilfebedürftigen, Bericht der Statistik der BA, Nürnberg Februar 2010.

<sup>26</sup> Vgl. Andreas Hirsland/Philipp Ramos Lobato, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, IAB-Forschungsbericht, (2010) 3.

nen muss daher als deutlich größer wahrgenommen werden, als die bereits hohe Zahl der jeweils aktuellen Leistungsbezieher andeutet. Die BA errechnete, dass insgesamt 12,6 Millionen Personen zwischen 2005 und 2008 dauerhaft oder zeitweise hilfebedürftig waren (sogenannte Anwesenheitsgesamtheit). Das entspricht 19,1 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren.<sup>f27</sup> Damit ist mittlerweile jeder Fünfte der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zumindest punktuell auf die eingeschränkten Rechte sozialer Sicherung verwiesen, die häufig von Phasen prekärer Formen der Arbeitsmarktteilhabe abgelöst werden.

Dieser Befund ist umso drastischer, wenn auch die regionale Verteilung berücksichtigt wird. So ist die durchschnittliche Quote der ALG-II-Empfänger (in Relation zur Bevölkerung unter 65 Jahren) im Durchschnitt aller ostdeutschen Bundesländer mit 17 Prozent deutlich höher als im Westen (8,9 %). Bei den entsprechenden Quoten einzelner Bundesländer zeigen sich die größten Disparitäten zwischen Bayern (5 %) und Sachsen-Anhalt bzw. Bremen (ca. 18 %) und Berlin (21,5 %).<sup>f28</sup> Dies geht wiederum mit einer deutlichen Staffelung der mittleren Leistungsdauer nach Regionen von 14 bis 42 Monaten einher.<sup>f29</sup>

## Dualisierung des Familienleitbildes und der Familienpolitik

Die traditionelle Orientierung des deutschen Sozialmodells am männlichen Ernährermodell drückt sich unter anderem durch die abgeleiteten sozialen Rechte in den Sozialversicherungen aus (z. B. Hinterbliebenenrente oder kostenlose Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern und Kindern in der Krankenversicherung).

Beim Arbeitslosengeld spiegelt sich dies für Leistungsempfänger mit Kindern in einer höheren Lohnersatzrate wider. In der Regulierung des ALG II wird an diesem Leitbild einerseits festgehalten, indem Arbeitslose mit erwerbstätigem Partner nach Ausschöpfen des ALG I im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung vom weiteren ALG-II-Bezug – wie

<sup>f27</sup> Vgl. BA (Anm. 25), S. 28.

<sup>f28</sup> Vgl. BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. Statistik August 2010, Nürnberg 2010.

<sup>f29</sup> Vgl. BA (Anm. 25), S. 32.

auch weitgehend von der Beschäftigungsförderung – ausgeschlossen werden, da sie als „versorgt“ gelten, was überwiegend Frauen betrifft.<sup>f30</sup> Andererseits gelten beim Übergang vom ALG-I- zum ALG-II-Bezug bei erwerbsfähigen Partnern unmittelbar beide als arbeitslos, sofern keine Kinder unter drei Jahren im Haushalt leben. Entsprechend tritt dann auch die Arbeitspflicht für beide Partner ein – selbst wenn ein Partner vorher nicht erwerbstätig war. Dies wird als „erzwungene Individualisierung“ interpretiert.<sup>f31</sup>

Die Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich darin, dass beim „Übergang“ ins ALG II immer das Familienleitbild angelegt wird, das eine unmittelbare Kostenminimierung für den Sozialstaat verspricht. Dies drückt sich auch im Rahmen alter und neuer Regelungen familienpolitischer Maßnahmen aus, die für ALG-II-Bezieher jeweils spezifisch wirken: Während das Kindergeld zum ALG I zusätzlich bezogen werden kann, wird es mit den Regelsätzen im ALG II voll verrechnet, so dass es im Sozialgeld aufgeht (Grundsicherungsleistung für die Kinder). Kindergelderhöhungen werden somit für ALG-II-Bezieher letztlich nicht wirksam. Die geplante „Bildungskarte“ verspricht eine bedingt erhöhte Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für die Betroffenen, vertieft aber gleichzeitig über die vorbestimmte Bindung der Leistungen die bereits bestehende Dualisierung sozialer Rechte.

Ferner sind potenzielle Erhöhungen der Leistungen für Kinder vor dem Hintergrund zu bewerten, dass mit dem Bundeshaushalt 2011 im Rahmen des „Sparpakets“ weitere allgemeine Kürzungen beschlossen wurden, von denen ebenfalls viele Familien und Kinder im ALG-II-Bezug betroffen sein werden.<sup>f32</sup> Geradezu symbolisch im Sinne der Dualisierung erscheint die Neuregelung des Elterngeldes: Diese fällt für Erwerbstätige mit der Kürzung der Lohnersatzrate des

<sup>f30</sup> Vgl. Institut Arbeit und Qualifikation (Anm. 12).

<sup>f31</sup> Vgl. M. Knuth (Anm. 7).

<sup>f32</sup> Zu nennen sind die Streichung des befristeten Zuschlags beim Übergang vom ALG I in ALG II wie auch des Heizkostenzuschlags. Die Einstellung der Beitragsüberweisungen für ALG-II-Empfänger an die Rentenversicherung dürfte sich im Sinne einer Minderung der individuellen Renten dagegen kaum bemerkbar machen. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17.9.2010.

früheren Einkommens von 67 auf 65 Prozent vergleichsweise moderat aus, ALG-I-Bezieher erhalten (wie andere nicht Erwerbstätige oder Geringverdiener) weiterhin den Mindestsatz in Höhe von 300 Euro pro Monat (plus Zuschläge für weitere Kinder). Dagegen wird das Elterngeld beim ALG II zukünftig voll angerechnet, womit die Bezieher von der entsprechenden Leistung faktisch ausgeschlossen sind.

## Entwicklungen in Nachbarländern

Der Blick über die Grenzen zeigt unterschiedliche Wege der Integration der Transferleistungssysteme von Arbeitslosen wie auch ihrer Arbeitsmarktaktivierung.<sup>F33</sup> Im Folgenden werden Dänemark und Großbritannien exemplarisch als zwei unterschiedliche „Modelle“ dargestellt.<sup>F34</sup>

Dänemark steht für eine Inklusion der Mehrheit der Arbeitslosen ins Versicherungssystem. Das ALG ist als Lohnersatzleistung reguliert, die für untere Lohngruppen mit bis zu 90 Prozent des vorherigen Lohns vergleichsweise hoch ist. Für höhere Einkommensgruppen wird dagegen eine Lebensstandardsicherung nur bedingt gewährt, da eine Deckelung des Transfers bei etwa 50 Prozent des Durchschnittseinkommens erfolgt. 2006 lag die maximale Höhe des ALG entsprechend bei umgerechnet etwa 23 278 Euro (vor Steuer).<sup>F35</sup>

Das zweite Sicherungssystem in Dänemark, die Sozialhilfe, hat eine deutlich geringere quantitative Bedeutung – 2007 gab es etwa halb so viele Sozialhilfeempfänger wie ALG-Bezieher. Neben Jugendlichen sind primär Migranten, die noch keiner Erwerbstätigkeit unter Einbezug in die Arbeitslosenversicherung nachgegangen sind, darauf verwiesen. Die in der Sozialhilfe im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung noch deutlich härtere Regulierung der Arbeitspflicht in

<sup>F33</sup> Vgl. Jochen Clasen/Daniel Clegg (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to post-industrial Labour Markets in Europe*, 2011 (i. E.).

<sup>F34</sup> Für detaillierte Angaben siehe Irene Dingeldey, *Varianten des Aktivierenden Wohlfahrtsstaates*, Habilitationsschrift, Bremen 2011 (i. E.).

<sup>F35</sup> Vgl. Kongshoj Madsen, Denmark, in: Paul de Beer/Trudie Schils (eds.), *The Labour Market Triangle*, Cheltenham 2009, S. 53.

Form des Nachweises von 300 Stunden Erwerbsarbeit als Voraussetzung für finanzielle Leistungen wird daher vielfach auch als Diskriminierungspolitik kritisiert.

Eine zentrale Voraussetzung für die weiterhin hohe Inklusion der Arbeitslosen in die Arbeitslosenversicherung in Dänemark ist die mittlerweile als universell zu bezeichnende Arbeitsmarktteilhabe. Diese ergibt sich einerseits aufgrund einer sehr geringen Langzeitarbeitslosigkeit (2009: 9 %), andererseits muss die mit 76,5 Prozent extrem hohe Beschäftigungsquote von Müttern hervorgehoben werden, die mit einem vergleichsweise geringen Teilzeitanteil einhergeht und durch das umfassend ausgebaute Kinderbetreuungssystem ermöglicht wird.<sup>F36</sup> Damit ist auch diese Gruppe beim Eintreten sozialer Risikolagen wie Scheidung oder Arbeitslosigkeit individuell sozial abgesichert, so dass Alleinerziehende in Dänemark kein erhöhtes Armutsrisiko tragen. Mit Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes unterliegen Mütter jedoch der Pflicht zur Arbeitsmarktteilhabe.

Das britische System integriert alle Arbeitslosen und Hilfebedürftigen im Rahmen einer einheitlichen Grundsicherung – was einer weitgehenden Aufgabe des Prinzips der Lebensstandardsicherung entspricht. Das „Privileg“ der zuvor erwerbstätigen und versicherten Arbeitslosen (2001 bis 2006 etwa 18 % der Leistungsempfänger) besteht allein darin, dass für die ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit keine Bedürftigkeitsprüfung als Voraussetzung für den Leistungsbezug erfolgt.<sup>F37</sup>

Schwerpunkt der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist hier die unmittelbare Vermittlung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Gleichwohl wird nach drei bis vier Monaten quasi ein Recht auf Aktivierung eingelöst, das für Arbeitslose über 25 Jahren ein intensives Bewerbungstraining und die Vermittlung von Basisqualifikationen oder aber für Jugendliche die Option der Beschäftigung in gemeinnützigen Projekten bzw. der Qualifizierung beinhaltet. Viele Frauen bzw. Al-

<sup>F36</sup> Vgl. OECD, *Employment Outlook. Moving beyond the Jobs Crisis*, Paris 2010; OECD, *Babies and Bosses*, Paris 2007.

<sup>F37</sup> Vgl. Jochen Clasen, The United Kingdom, in: P. de Beer/T. Schils (Anm. 35), S. 74.



leinerziehende werden auch hier lediglich im Rahmen von (geringfügigen) Teilzeittätigkeiten integriert. Zudem bietet der Arbeitsmarkt vor allem für Geringqualifizierte vielfach nur einfache Dienstleistungstätigkeiten im Niedriglohnbereich. Entsprechend ist insbesondere für (Ein-Verdiener-)Haushalte mit Kindern das Risiko hoch, „trotz Arbeit arm“ zu sein.

Um die steigende Einkommensungleichheit zu verringern, wurde bereits 1999 unter der Labour-Regierung ein Mindestlohn eingeführt und kontinuierlich erhöht. Im Oktober 2009 lag dieser für Erwachsene bei etwa neun Euro und für unter 21-Jährige bei rund 6,50 Euro. Dies wurde kombiniert mit dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Einführung der sogenannten *tax credits* (*working tax* sowie *child tax credits*, bei denen auch Kinderbetreuungskosten bei erwerbstätigen Eltern berücksichtigt werden). Das weitgehend in Form einer negativen Einkommenssteuer konzipierte System dient dazu, geringe Erwerbseinkommen durch Transfers „aufzustoßen“, wovon vor allem Haushalte mit Kindern profitieren. Anders als im deutschen System des ALG II ist der Mix aus Erwerbs- und Transfereinkommen so reguliert, dass nur 37 Prozent des Erwerbseinkommens auf die Grundsicherung angerechnet wird, so dass das entsprechende Haushaltseinkommen bei jedem durch Erwerbstätigkeit verdienten Pfund um 63 Pennies steigt. Bereits 2006/2007 profitierten davon gut sechs Millionen Haushalte von Geringverdienern, was gleichwohl mit Kosten in Höhe von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbunden war.<sup>38</sup>

Eine Beurteilung der verschiedenen Systeme in Bezug auf soziale Gleichheit und Erwerbsintegration lässt Dänemark überdurchschnittlich gut abschneiden. Seit Mitte der 1990er Jahre bis Mitte 2005 haben Einkommensungleichheit und Armut<sup>39</sup> nur leicht zugenommen. 2007 war die Armutsquote in Dänemark mit zwölf Prozent eine der niedrigsten in der Europäischen Union und die Arbeitslosenquote war 2009 mit sechs Prozent ebenfalls niedrig.

<sup>38</sup> Vgl. HM Revenue & Custom Analysis Team 2009, *Child Tax Credit and Working Tax Credit. Take-up Rates 2006–07*, London 2009.

<sup>39</sup> Armutsquoten definiert als 60 Prozent des Medianeinkommens, Äquivalenzgewichtung nach OECD-Skala.

In Großbritannien war die soziale Ungleichheit vor den Reformen extrem gestiegen, so dass der Erfolg in der Umkehrung des Entwicklungstrends besteht. Die Armutsquote wie auch die Einkommensungleichheit konnte seit Mitte der 1990er Jahre bis Mitte 2005 stark verringert werden. Gleichwohl lag erstere 2007 weiterhin bei 19 Prozent. Die Arbeitslosenquote erreichte 2009 mit 7,6 Prozent ein mittleres Niveau. Ausschlaggebend für die deutlich höhere Armutsquote in Großbritannien dürfte dabei neben dem – im Vergleich zu Dänemark – generell niedrigeren Lohnniveau unter anderem auch die noch deutlich geringere Erwerbsintegration von Frauen bzw. die stark ausgeprägte Teilzeitarbeit sein. Unter diesen Bedingungen gelingt es beispielsweise (gering qualifizierten) Alleinerziehenden nicht, die Armutsschwelle zu überwinden.

Die deutsche Entwicklung kontrastiert negativ zu beiden Ländern, da der hier bis 2005 dokumentierte Entwicklungstrend einen massiven Anstieg der Einkommensungleichheit und der Armut zeigt, der sich infolge der Agenda-2010-Politik weiter fortsetzt. Während die Arbeitslosenquote 2009 mit 7,5 Prozent vergleichsweise stabil blieb, erreichte die Armutsquote 2007 bereits 15 Prozent.<sup>40</sup> Weder gab es wie in Dänemark eine Umverteilung von Arbeit, die auf eine universelle Arbeitsmarktteilhabe zielt und auf der Basis vergleichsweise kurzer Vollzeit- oder langer Teilzeitarbeit unter anderem auch Mütter nachhaltig integriert, noch hat wie in Großbritannien eine Einkommensumverteilung zur Stützung von Geringverdienern eingesetzt, welche die Integration der peripheren Gruppen am Arbeitsmarkt über die Kombination aus allgemeinem Mindestlohn und stärker erwerbsorientierten Transferleistungen kombiniert.

Werden soziale Gleichheit und Inklusion als Maßstab angelegt, ist die Agenda 2010 abschließend also kritisch zu betrachten, da mit ihr eine verstärkte Dualisierung der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik in Deutschland verbunden ist, welche eine Ausgrenzung der Randgruppen am Arbeitsmarkt vorantreibt.

<sup>40</sup> Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts, 6.5.2010. Zu Trendentwicklungen siehe OECD, *Growing Unequal?*, Paris 2008, S. 286.

## Zugewanderte und ihre Nachkommen in Hartz IV

Spätestens mit der Veröffentlichung des Mikrozensus 2005 ist deutlich geworden, wie stark die Zusammensetzung der Bevölkerung

### Matthias Knuth

Dr. rer. pol., geb. 1949; Professor am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, Leiter der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“, Forsthausweg 2, 47057 Duisburg. matthias.knuth@uni-due.de

### Martin Brussig

Dr. phil., geb. 1967, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAQ der Universität Duisburg-Essen (s. o.). martin.brussig@uni-due.de

Nachdem die Arbeitslosigkeit unter den für konkrete Arbeitsplätze angeworbenen „Gastarbeitern“ in den 1960er Jahren noch niedriger war als unter Herkunftsdeutschen, sind die Arbeitsmarktchancen vieler Zuwanderer und ihrer Nachkommen in Deutschland schon seit langem schlechter als die der übrigen Bevölkerung. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer erreichte bereits 1982 das Anderthalbfache der Quote für Deutsche und stieg seitdem weiter an. Umso erstaunlicher ist, dass in den Diskussionen um die Reformen der Arbeitsmarktpolitik, wie sie in der Hartz-Kommission und in der Vorbereitung der Hartz-Gesetzgebung geführt wurden, Migrantinnen und Migranten und deren Arbeitsmarktprobleme und -potenziale nicht thematisiert wurden. Das Sozialgesetzbuch (SGB) II als das aus diesem Reformprozess hervorgegangene grundsätzlich neue Gesetzeswerk benennt zwar ausdrücklich Jugendliche, Ältere und Behinderte als besonders zu fördernde Personengruppen

und ist dem Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen verpflichtet. Die Dimensionen der Staatsangehörigkeit, regionalen Herkunft oder ethnischen Zugehörigkeit jedoch fanden in diesem Gesetz keine Erwähnung im Zusammenhang mit spezifischen Förderzielen.

Tatsächlich jedoch hatte die vierte Stufe der Hartz-Reformen, die Ablösung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, weitreichende Folgen für die Sichtbarkeit der unzureichenden Erwerbsintegration von Migranten. Erstens führte die Zusammenführung der beiden Vorläufer-Systeme dazu, dass die Leistungsbeziehenden aus beiden Systemen nunmehr in einer Kategorie der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ zusammengefasst sind, die als „Hilfequote“ in Relation zur entsprechenden Bevölkerung gesetzt werden kann und die bis dahin übliche ausschließliche Betrachtung von Arbeitslosenquoten ergänzt. Zweitens wurden bisher inaktive Partnerinnen und Partner von vormals Arbeitslosenhilfe Beziehenden nunmehr – fortdauernde Bedürftigkeit auch nach den neuen Kriterien der Anrechnung von Einkommen und Vermögen vorausgesetzt – selbst zu Leistungsbeziehenden und damit auch zu Arbeitslosen, sofern von den Grundsicherungsstellen bzw. Jobcentern eine aktuelle Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt unterstellt wurde. Das Gleiche galt drittens – unabhängig von der ihnen in der häuslichen Arbeitsteilung zugeschriebenen Rolle – für bis dahin Sozialhilfe Beziehende, die zu erheblichen Anteilen vor der Reform trotz vorhandener Erwerbsfähigkeit nicht arbeitslos gemeldet waren.

Von diesen Änderungen waren Migranten stärker betroffen als Einheimische: zum einen, weil sie sich als „Outsider“ des Arbeitsmarktes zu höheren Anteilen als leistungsbeziehende Einheimische im Bezug von Sozialhilfe statt von Arbeitslosenhilfe befanden und zum anderen, weil unter Migranten traditionelle Rollenmodelle verbreiteter sind und folglich der Anteil der „inaktiven“, bis dahin als Arbeitslose nicht in Erscheinung getretenen Ehefrauen in beiden früheren Leistungssystemen in Migrantenhaushalten

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden 2006.

höher war. Im Ergebnis stieg die Arbeitslosenquote von Ausländern 2005 auf mehr als das Doppelte der Quote von Deutschen und hat diesen Verhältniswert seitdem nicht mehr unterschritten.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahre 2006 eine Untersuchung zur Lebenssituation der Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II) mit Migrationshintergrund, dem Umgang der Jobcenter mit ihnen sowohl in den lokalen Arbeitsmarktstrategien als auch in der täglichen Beratungspraxis sowie zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf diese Personengruppe in Auftrag gegeben. In diesem Beitrag stellen wir ausgewählte Befunde dieser Untersuchung vor.<sup>1</sup>

## Herkunftsregionen und Hilfequoten

Eine erste zentrale Frage in der Diskussion um die Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern und deren Nachkommen ist die Definition von „Migrationshintergrund“. Würde man sich nur auf „Ausländer“ beschränken, also Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, so würden systematisch bestimmte Zuwanderergruppen nicht in die Analyse der Arbeitsmarktchancen von Migranten einbezogen werden, darunter auch Aussiedler und Spätaussiedler, die definitionsgemäß deutsche Staatsbürger sind. Von einem potenziell arbeitsmarktrelevanten Migrationshintergrund gehen wir aus bei (1) Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Ausländer),<sup>1</sup> (2) Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht in Deutschland geboren wur-

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse siehe Matthias Knuth (Hrsg.), Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik, Baden-Baden 2010. Für den vollständigen Forschungsbericht siehe IAQ/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Universität Magdeburg u. a., Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Berlin 2009, online: [www.bmas.de/portal/39960/f395\\_\\_forschungsbericht.html](http://www.bmas.de/portal/39960/f395__forschungsbericht.html) (24. 9. 2010).

<sup>2</sup> Ausländer können ALG II beziehen, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben und ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist – und wenn die übrigen Anspruchsvoraussetzungen (Erwerbsfähigkeit, Hilfebedürftigkeit) zutreffen. Vgl. Dorothee Frings, Grundsicherung für Arbeitsuchende und Migration: Einschlüsse und Ausschlüsse nach der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus, in: M. Knuth (Anm. 2), S. 23–41.

den und die mindestens ein Elternteil haben, der ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde (eingebürgerte Zuwanderer) und (3) in Deutschland geborene Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, der nicht in Deutschland geboren wurde und bei denen eine andere Sprache als Deutsch „erste“ oder „überwiegende“ Familiensprache ist (Zuwanderer der zweiten Generation mit arbeitsmarktrelevantem Migrationshintergrund). Mit dieser Operationalisierung wird bei Nachkommen von Zuwanderern („zweite Generation“) ein Migrationshintergrund nur dann unterstellt, wenn die Migrationserfahrung der Eltern noch so prägend ist, dass zu Hause nicht überwiegend Deutsch gesprochen wird.

Die Konstruktion des SGB II als Leistungssystem für Erwerbsfähige, die mangels für ihre Bedarfsgemeinschaften existenzsichernder Erwerbsintegration oder mangels eines existenzsichernden Leistungsanspruchs an die Arbeitslosenversicherung hilfebedürftig sind, bringt es – aufgrund der ungünstigeren Positionierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt, der Konzentration ihrer Altersstruktur im Erwerbs- und Jugendalter, ihrer im Vergleich zu Einheimischen größeren Familien und ihrer teilweise traditionellen Rollenverteilung in der Familie – geradezu zwangsläufig mit sich, dass sich in diesem System Personen mit Migrationshintergrund konzentrieren. Entsprechend liegen sowohl der Ausländeranteil (18 Prozent) als auch der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund im SGB II (28,6 Prozent) deutlich über den jeweiligen Anteilen in der Bevölkerung. In einigen westdeutschen Großstädten dürfte der Anteil der Migranten an allen ALG-II-Beziehern die 50-Prozent-Marke übersteigen. Knapp die Hälfte der SGB-II-Leistungsempfänger mit Migrationshintergrund kommt aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich der Sowjetunion bzw. ihrer Nachfolgestaaten und einschließlich der Deutschstämmigen aus diesen Regionen), und es ist diese Herkunftsgruppe – und nicht etwa die türkische – welche die höchste Hilfequote<sup>4</sup> aufweist.

<sup>4</sup> Die Hilfequote drückt den Anteil der SGB-II-Leistungsbezieher an der entsprechenden Bevölkerungsgruppe aus. Sie kann mangels entsprechender Daten für (Spät-)Aussiedler und andere Personen aus Mittel- und Osteuropa nicht getrennt ausgewiesen werden.

**Tabelle 1: Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen (in Prozent)**

	ohne MH	mit MH	Türkei	Südeuropa	Aussiedler	MOE/GUS	Übrige Welt
Anteil an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen*	72,4	28,6	6,6	3,1	4,7	8,6	5,5
Anteil an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit MH*	–	100,0	23,0	10,9	16,5	30,2	19,4
Hilfequote**	8,0	19,0	19,0	12,0	28,0		13,0

MH = Migrationshintergrund, Südeuropa = ehemalige südeuropäische Anwerbeländer, MOE/GUS = Mittel- und Osteuropa/GUS.

Quellen: \*Martin Brussig/Vera Dittmar/Matthias Knuth, Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG-II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund, IAQ-Report 2009-08, Duisburg 2009. \*\*Martin Brussig/Bruno Kaltenborn/Nina Wielage, Hartz IV-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund: Definition und Struktur, in: M. Knuth (Anm. 2), S. 54.

## Handlungsorientierungen und Organisationspraxis der Jobcenter

Sowohl die Geschäftsführung als auch die Mitarbeiter der Grundsicherungsstellen sind sich bewusst, dass ein beträchtlicher Teil der SGB-II-Leistungsbezieher einen Migrationshintergrund hat. Als statistische Grundlage für Controllingprozesse steht den Jobcentern aber nur das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ zur Verfügung, mit dem zum Zeitpunkt unserer Untersuchung (2007/2008) mehrheitlich noch nicht systematisch gearbeitet wurde. Für Einschätzungen zur Größe und Struktur der Klientel mit Migrationshintergrund und den Stellenwert der unterschiedlichen Herkunftsregionen bleiben Führungskräfte und Mitarbeiter in den Jobcentern auf Mutmaßungen angewiesen. Selbst die verfügbare Information der Staatsangehörigkeit wurde nicht für Controllingprozesse genutzt, etwa um zu überprüfen, wie sich Angehörige unterschiedlicher Nationalitäten auf die verschiedenen „Betreuungsstufen“ bzw. „Profillagen“ – ein Diagnoseinstrument zur Bewertung der Integrationschancen und des Betreuungsbedarfs – verteilen.

Dieses „Ignorieren“ eines Migrationshintergrundes ist durch die Fach- und Führungskräfte durchaus gewollt und wird offensiv mit dem Ziel der Gleichbehandlung begründet. Gleichbehandlung erwies sich in den Gesprächen mit den Fach- und Führungskräften als ein hoher Wert für die strategische Ausrichtung der Grundsicherungsstellen.

Außerdem ist die Sensibilität für Diskriminierungsvorwürfe durch die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei den Mitarbeitern der Jobcenter sehr ausgeprägt. Zwar werden nach außen hin Professionalität und Gelassenheit demonstriert. Aber dennoch äußerten uns gegenüber mehrere Mitarbeiter eine erhebliche Betroffenheit, wenn sie sich mit Diskriminierungsvorwürfen durch Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund ausgesetzt sahen und vergewisserten sich wiederholt in Gesprächen mit Kollegen und Vorgesetzten der Angemessenheit ihres jeweiligen Vorgehens. Es gibt also sowohl auf der individuellen Ebene der Mitarbeiter als auch auf der organisatorischen Ebene der Jobcenter eine starke Orientierung auf Gleichbehandlung, die aus einer sicher verwurzelten Ablehnung ethnischer Diskriminierung gespeist wird.

Dieses Selbstbild der Führungskräfte und Mitarbeiter von Jobcentern wird im Großen und Ganzen durch die ALG-II-Beziehenden bestätigt. In einer für dieses Forschungsprojekt durchgeführten repräsentativen Befragung unter mehr als 10000 ALG-II-Beziehenden mit und ohne Migrationshintergrund äußerten zwischen knapp zwei Dritteln (ALG-II-Bezieher mit türkischem Migrationshintergrund) und über vier Fünfteln (ALG-II-Bezieher mit einem mittel- und osteuropäischen Migrationshintergrund), dass sie „ebenso wie alle anderen“ im Jobcenter behandelt würden. Allerdings gaben 20 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit türkischem Hintergrund auch an, „schlechter als alle anderen“ behan-

delt zu werden. Unter jenen mit türkischem Migrationshintergrund stehen dem zwar fast ebenso viele gegenüber, dieangaben, mit dem Jobcenter „besser als alle anderen“ zu fahren (17 Prozent). Gleichwohl ist aber ein Gefühl der Benachteiligung am ehesten bei den ALG-II-Beziehern mit türkischem Migrationshintergrund anzutreffen. Die bei weitem überwiegende Mehrheit aller Herkunftsgruppen (einschließlich der Einheimischen) bestätigt jedoch den Eindruck eines pragmatischen Vorgehens der Mitarbeiter in den Jobcentern, das keiner ethnischen Hierarchie folgt.

Dies schließt freilich nicht aus, dass eine prozedural gleiche Behandlung unter ungleichen Voraussetzungen zur Benachteiligung, also zur institutionellen Diskriminierung führt. Ein wichtiges Instrument zur Chancengleichheit bei ungleichen Voraussetzungen wäre eine *diversity strategy*, also Maßnahmen seitens der Organisation zum Umgang mit ethnischer Vielfalt. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verfügt über eine solche *diversity strategy*. Darin heißt es unter anderem „Die BA nimmt ihre gesellschaftliche Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund an und ergreift eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Migranten. (...) Im Rechtskreis SGB II soll dieser Personenkreis in der Berichterstattung über die Grundsicherung berücksichtigt werden. Die Darstellung ist die Basis für gezielte Planung der Arbeitsmarktprogramme und die Förderung bisher unversorgter Kunden.“<sup>15</sup> In den Jobcentern war jedoch zum Zeitpunkt der Befragung sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene dieses Leitbild kaum bekannt. Der Aktivierungsauftrag des SGB II wurde nicht als Bestandteil von „Integrationspolitik in die Einwanderungsgesellschaft“ gesehen.

Ein Beispiel für institutionelle Diskriminierung ist die Einstellungspraxis der Grundsicherungsstellen. Die Anteile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund sind in den Jobcentern

<sup>15</sup> Heinrich Alt, Diversity Strategie der Bundesagentur, in: Nationaler Integrationsplan. Arbeitsgruppe 3, „Gute Bildung und Ausbildung sichern – Arbeitsmarktchancen erhöhen“, Dokumentation des Beratungsprozesses, Berlin 2007, S. 167–169.

ebenso wenig bekannt wie die entsprechenden Anteile unter den Kundinnen und Kunden, liegen aber vermutlich deutlich unter fünf Prozent und damit sowohl weit unterhalb ihres Anteils in der Bevölkerung und erst recht ihres Anteils unter den Leistungsbeziehern. Von einer gezielten *diversity*-Orientierung in der Personalpolitik wurde lediglich in zwei Grundsicherungsstellen (von 16 untersuchten Jobcentern) berichtet.

Insbesondere die ARGen (Jobcenter, die als „Arbeitsgemeinschaften“ von BA und jeweiliger Kommune organisiert sind) verweisen auf ihre fehlenden personalpolitischen Rekrutierungsmöglichkeiten aufgrund der fehlenden Personalhoheit. Dies ist sicherlich zutreffend, jedoch zeigt eine Betrachtung der Werdegänge unserer Gesprächspartner in den Fallstudien, dass eine stärker *diversity*-orientierte Rekrutierungsstrategie durchaus möglich gewesen wäre. So sind ein Viertel unserer Gesprächspartner in den Jobcentern (27 von 105) erst nach 2005 von der BA oder einer Kommune angeworben worden. Unter unseren Gesprächspartnern wurden 18 Personen „von außen“ eingestellt; von diesen haben lediglich drei Mitarbeiter einen Migrationshintergrund. Es bestand also durchaus ein personalpolitisches Fenster zur Diversifizierung des Personals, welches aber nur zufällig und unzureichend genutzt wurde. Wie die gesamte öffentliche Verwaltung stehen auch die Jobcenter vor der Aufgabe, den Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund analog zu ihrem Anteil in der Bevölkerung zu erhöhen.

## Sprachliche Verständigung im Jobcenter

In der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ist die sprachliche Verständigung mit Kunden mit Migrationshintergrund immer wieder eine Herausforderung. Wiederum sind es Hilfebedürftige mit türkischem und osteuropäischem Migrationshintergrund, die diesbezüglich besonders häufig Probleme haben. Nicht selten geht der Erstkontakt mit neuen Kunden mangels Verständigungsmöglichkeit ergebnislos aus, wodurch sich der Beginn der Geldleistung verzögern kann.

Die Verständigungsschwierigkeiten beeinträchtigen den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen Kunden und Integrationsfachkräften.

ten und stellen für letztere einen Belastungsfaktor in ihrer Arbeitssituation dar. Rückgriffsmöglichkeiten auf externe Dolmetscherdienste seitens der Jobcenter sind eine seltene Ausnahme, einschlägige Sprachkenntnisse beim eigenen Fachpersonal nur in geringem Maße verfügbar, und vorhandene Sprachkompetenzen bei Kollegen innerhalb des Jobcenters können nicht ohne Störung des Arbeitsablaufs in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus wird der Einsatz eigener Sprachkenntnisse in manchen Jobcentern aus rechtlichen oder pädagogischen Gründen abgelehnt und nur informell praktiziert. Die Lösung der Verständigungsprobleme wird amtlicherseits von den ALG-II-Beziehenden selbst erwartet.

## Aktivierung durch Jobcenter?

Aufgrund der sprachlichen Verständigungsprobleme ist zu erwarten, dass Migranten weniger aktiviert werden. Ökonometrische Analysen zeigen in der Tat, dass für die Mehrheit der in den Geschäftsdaten der BA identifizierbaren Migranten die Zugangschancen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen,<sup>16</sup> Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie die Vermittlung durch Dritte) schlechter sind als für Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund.<sup>17</sup> Dies gilt insbesondere für ausländische Leistungsbezieher. Bei Eingebürgerten und bei Aussiedlern ist die Benachteiligung im Zugang gegenüber Deutschen ohne Migrationshintergrund auf wenige Maßnahmenteilen beschränkt oder es ist sogar – wie beim Zugang von Aussiedlern zu Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung – eine Bevorzugung zu beobachten. Diese Unterschiede in den Zugangschancen können nicht durch schlechtere Schul- und Qualifikationsabschlüsse der Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund erklärt werden, denn diese individuellen Merkma-

<sup>16</sup> Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen, zur Eignungsfeststellung, zur Überprüfung der Verfügbarkeit sowie Kombinationen davon wurden jeweils separat betrachtet.

<sup>17</sup> Vgl. Stephan Thomsen/Thomas Walter, Der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Vergleich, in: M. Knuth (Anm. 2), S. 161–183; IAQ et al. (Anm. 2), S. 155–182.

le wurden – neben einer Vielzahl weiterer – im Rahmen der ökonometrischen Analyse berücksichtigt.

Untersucht man andererseits die Wirkung der Maßnahmeteilnahme auf eine spätere Integration in Beschäftigung und die Überwindung des Leistungsbezuges, so unterscheiden sich die Resultate zwar nach der Art der Maßnahme, aber nur graduell zwischen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund. Beispielsweise haben „Ein-Euro-Jobs“ eine negative Wirkung auf die Integrationschancen und die Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug zu überwinden; dies gilt aber für ALG-II-Bezieher mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen. Berufsbezogene Weiterbildung hat positive Wirkungen, und dies gilt ebenfalls gleichermaßen für ALG-II-Bezieher mit und ohne Migrationshintergrund. Dieses ist ein wichtiges Ergebnis, denn es bedeutet, dass sich die geringere Zuweisung von Migranten in Maßnahmen nicht durch schlechtere Erfolgsaussichten rechtfertigen lässt.

## Umgang mit ausländischen Qualifikationsabschlüssen

Nach offiziellen Statistiken verfügt die Hälfte aller Personen mit Migrationshintergrund über keine berufliche Ausbildung.<sup>18</sup> Ebenso wie in den Statistiken der BA werden dabei nur Abschlüsse berücksichtigt, die in der Bundesrepublik anerkannt sind, weil sie entweder in Deutschland erworben wurden oder weil in einem Anerkennungsverfahren die Gleichwertigkeit mit den Abschlüssen deutscher Bildungseinrichtungen bescheinigt wurde.

Das Ausmaß der „Ausbildungslosigkeit“ unter Zuwanderern wird dadurch in der amtlichen Statistik überschätzt. Unter Berücksichtigung der im Ausland erworbenen und in Deutschland nicht anerkannten Abschlüsse verringert sich der Anteil der ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund ohne Berufsausbildung erheblich. Wie unsere repräsentative Befragung ergeben hat, sind in

<sup>18</sup> Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006.

**Tabelle 2: Vorliegen und Anerkennung beruflicher Abschlüsse von ALG-II-Beziehern mit Migrationshintergrund (in Prozent, nur Personen ab 25 Jahre)**

	ohne MH	mit MH	Türkei	Südeuropa	Aussiedler	MOE/GUS	Übrige Welt
Ohne Berufsabschluss	23,4	43,2	74,1	58,3	24,3	27,7	37,8
Mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss	–	28,8	8,2	4,3	38,7	45,2	33,0
In Deutschland anerkannter Berufsabschluss	–	11,4	3,5	2,8	15,0	19,8	8,4
In Deutschland erworbener Berufsabschluss	76,6	16,6	14,2	34,6	22,5	7,4	20,9
	100	100	100	100	100	100	100

MH = Migrationshintergrund, Südeuropa = ehemalige südeuropäische Anwerbeländer, MOE/GUS = Mittel- und Osteuropa/GUS.

Quelle: M. Brussig/V. Dittmar/M. Knuth, Verschenkte Potenziale (siehe Tabelle 1).

allen Herkunftsgruppen die meisten der im Ausland erworbenen Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt und damit formal wertlos. Besonders deutlich wirkt sich das bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus, die Aussiedler sind oder aus mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) kommen: Zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dieser Herkunftsgruppen hat einen beruflichen Abschluss, der für den deutschen Arbeitsmarkt nicht anerkannt ist. Umgekehrt verfügt – auch unter Berücksichtigung vorhandener, aber nicht anerkannter Berufsabschlüsse – drei Viertel der türkischen und über die Hälfte der südeuropäischen Leistungsbezieher (jeweils ab 25 Jahre) nicht über einen Berufsabschluss (Tabelle 2).

Wenn ein Berufsabschluss im Ausland erworben wurde, der in Deutschland nicht anerkannt ist, sind die Integrationschancen ebenso schlecht wie die von Personen, die ohne Berufsabschluss sind. Wenn hingegen ein im Ausland erworbener Berufsabschluss in Deutschland anerkannt wurde, sind die Integrationschancen ebenso hoch wie bei Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund, die ihren Abschluss direkt in Deutschland erworben haben. Der deutsche Arbeitsmarkt ist offensichtlich nach wie vor in starkem Maße durch Zertifikate und nicht durch Kompetenzen strukturiert.

Vor diesem Hintergrund sollten sich die politischen Anstrengungen nicht nur darauf

richten, Zuwanderer und ihre Nachkommen besser in das Bildungs- und Ausbildungssystem zu integrieren, sondern ebenso darauf, die bereits vorhandenen beruflichen Kompetenzen besser auszuschöpfen. Doch die Fachkräfte in den Jobcentern verfügen nur in Ausnahmefällen über das notwendige Fachwissen, um die Zuwanderer bei der Anerkennung vorhandener Abschlüsse zu unterstützen. Die IT-Systeme in den Ämtern verfestigen die Nichtberücksichtigung von erworbenen, aber nicht anerkannten Abschlüssen. Erworbene, aber nicht anerkannte Qualifikationen konnten allenfalls in „Beratungsvermerken“ erfasst werden, die bei einem automatisierten Suchlauf nach qualifizierten Arbeitnehmern für eine offene Stelle nicht berücksichtigt werden und folglich nicht zur Einbeziehung der betreffenden Person in die Bewerberauswahl führen konnten. Dadurch wurden Personen mit Migrationshintergrund von Stellenangeboten abgeschnitten, auf die sie von ihrem Kompetenzspektrum her möglicherweise gepasst hätten.

## Fazit und Folgerungen

Die Jobcenter sind auf ihren Integrationsauftrag gegenüber Kunden mit Migrationshintergrund zum großen Teil unzureichend vorbereitet. Um dies zu ändern, bedarf es sowohl der Impulse des Gesetzgebers als auch organisatorischer Innovationen in den Jobcentern.

So sollte die Zielbestimmung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige (§ 1 Abs. 1 SGB II) um eine Aussage zur Integration von Zuwanderern und ihrer Nachkommen ergänzt werden: „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass (...) 6. Nachteile aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache überwunden werden und die Integration dieser Personen unter Beachtung ihrer Qualifikationspotenziale gefördert wird.“ Diese Formulierung vermeidet es, generell alle Personen mit Migrationshintergrund zur Zielgruppe zu erklären und dadurch womöglich einer Etikettierung oder gar Stigmatisierung aufgrund der Abstammung Vorschub zu leisten. Die Bestimmung stellt vielmehr – ähnlich wie die bereits vorhandenen Formulierungen „geschlechtsspezifische Nachteile“ und „behindertenspezifische Nachteile“ – auf konkrete Nachteile ab, die mit einem Migrationshintergrund verbunden sein können, aber nicht zwingend verbunden sein müssen.

Die Grundsicherungsstellen als die wichtigsten Ansprechpartner für einen relevanten Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sollen insoweit einen ausdrücklichen gesellschaftspolitischen Auftrag erhalten. Das schließt ein, dass sie ihren Beitrag dazu leisten, dass aus dem Herkunftsland mitgebrachte, aber in Deutschland formal nicht anerkannte Qualifikationen und Fähigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwertet oder durch ergänzende Qualifizierungen verwertbar gemacht werden. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Anerkennung von Qualifikationen einzuführen, die im Ausland erworben wurden, reicht nicht aus, solange nicht geregelt wird, wie dieser Anspruch geltend gemacht werden kann. Schon heute haben Aussiedler einen Rechtsanspruch auf die Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse, und trotzdem liegt – soweit es die ALG-II-Empfänger unter ihnen betrifft – eine Anerkennung überwiegend nicht vor. Hier kann nur ein auf die Begleitung von Anerkennungsverfahren spezialisiertes Fallmanagement helfen, das gegebenenfalls auch durch die Beauftragung Dritter zu realisieren ist. Entscheidend ist, dass die Jobcenter für die Bemühungen um die Anerkennung von Abschlüssen „ihrer“ Kunden Verantwortung übernehmen.

Auf der organisatorischen Ebene empfehlen wir, in Jobcentern, deren Kundenschaft einen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund von 15 Prozent oder mehr aufweist, eine(n) Integrationsbeauftragte(n) zu bestellen. Ab einem Anteil von 30 Prozent und mehr – also bei einem Migrantenanteil über dem Bundesdurchschnitt – sollte die Bestellung von hauptamtlichen Integrationsbeauftragten gesetzlich verpflichtend sein. Die Integrationsbeauftragten sind an Verfahren zur Personaleinstellung mit dem Auftrag zu beteiligen, bei der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber auf die Berücksichtigung von kulturspezifischem „Humankapital“ zu achten und Möglichkeiten aufzuzeigen, den Anteil von Fachkräften mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Sie können verlangen, dass in Ausschreibungen Personen mit Migrationshintergrund ausdrücklich zur Beteiligung am Bewerbungsverfahren ermutigt werden, die Entwicklung von Fortbildungsprogrammen sowohl im Bereich *diversity*-Kompetenz als auch zur Aufstiegsqualifizierung von Migranten anstoßen und bei der Konzeption von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration für spezielle Zielgruppen mitwirken.

Wir empfehlen weiterhin eine stärkere Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund bei der Rekrutierung des Personals in den Jobcentern. Es fehlt noch weitgehend an der Vorstellung, dass eine angemessene Repräsentanz von Zuwanderern in den öffentlichen Verwaltungen auch eine Frage der Chancengerechtigkeit, der Vorbildfunktion für private Arbeitgeber und der gesellschaftlichen Zugehörigkeit der diesen Verwaltungen gegenüberstehenden Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund ist.

Die im Kontext des in den vergangenen Jahren intensiviert geführten Integrationsdiskurses immer wieder gehörte Aufforderung zur Integration und zum sozialen Aufstieg durch Bildung würde erheblich an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn in qualifizierten Funktionen in den öffentlichen Verwaltungen mehr Vorbilder anzutreffen wären, die durch ihren persönlichen Lebensweg demonstrieren, dass eine solche Strategie erfolgversprechend ist.



# Freiwilliges Engagement Arbeitsloser – Chancen und Herausforderungen

Die seit Sommer dieses Jahres durch die Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Arbeitsmarktdaten weisen auf sinkende Arbeitslosenquoten in Deutschland hin. Der konjunkturelle Aufschwung erreicht jedoch nicht alle erwerbswilligen Menschen, denn 33 Prozent der derzeit gemeldeten Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Arbeit; gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich ihr Anteil an allen Arbeitslosen sogar um zwei Prozentpunkte.<sup>1</sup> Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) begegnet dieser Herausforderung aktuell unter anderem mit der geplanten Einführung der Bürgerarbeit, um Langzeitarbeitslose über die Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Teilhabe und Integration in unserer Gesellschaft noch ausschließlich über Erwerbsarbeit funktionieren. Arbeitslose zeigen auch die Bereitschaft zu freiwilligem Engagement, worüber ebenfalls eine bedeutende gesellschaftliche Leistung erzielbar wäre.<sup>3</sup> In diesem Beitrag werden Entwicklungstrends am Arbeitsmarkt sowie im Nonprofit-Sektor<sup>4</sup> vorgestellt und die gesellschaftliche Integrationsfähigkeit Arbeitsloser über verschiedene Handlungsalternativen betrachtet.

## Rosine Schulz

Dr. phil., Dipl. Oec., geb. 1969; Dozentin an verschiedenen Hochschulen und Beraterin im Nonprofit-Sektor; von 1998 bis 2004 internationale sowie leitende Tätigkeit innerhalb der Robert Bosch GmbH; Richard-Wagner-Straße 24, 71638 Ludwigsburg. rosine.schulz@t-online.de

die folgenden Erfahrungsmerkmale der Erwerbsarbeit begründen, von denen diejenigen, die einer Arbeit nachgehen, profitieren: Wahrnehmung einer sinnvollen Aufgabe und Erfahrung einer Tagesstruktur, Einbindung in soziale Netzwerke, Kompetenzerwerb, Identitäts- und Statusbezug sowie Einkommensbezug und soziale Absicherung.

Der deutsche Arbeitsmarkt unterliegt jedoch einem gravierenden Strukturwandel: Die wichtigsten Veränderungen quantitativer Art zeigen sich in einer Reduktion sozialversicherungsrechtlich abgesicherter Arbeitsplätze sowie in einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse,<sup>5</sup> die wichtigsten Veränderungen qualitativer Art wirken sich auf das Anspruchsniveau der Arbeitsplätze aus. Trends zur weiteren Globalisierung, Tertiärisierung und Informatisierung auf den Arbeitsmärkten verschlechtern die Beschäftigungschancen der Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Bildungsabschluss.<sup>6</sup> Die Spezialisierung Deutschlands auf die Herstellung wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen, die rasante Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die damit einhergehenden, sich rasch ändernden Arbeitsprozesse verweisen immer eindringlicher auf die wachsende Bedeutung lebenslangen Lernens. Insbesondere geringer qualifizierte Personen sehen sich deshalb einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in prekäre Arbeitsverhältnisse abgedrängt zu werden, die

<sup>1</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik. Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Oktober 2010.

<sup>2</sup> Vgl. BMAS, „Bürgerarbeit ist konsequentes Fördern und Fordern“, Pressemitteilung vom 9.7.2010.

<sup>3</sup> Vgl. das zweite Freiwilligensurvey: Thomas Gensicke/Sibylle Picot/Sabine Geiss (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004*. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement, Wiesbaden 2006.

<sup>4</sup> Gemeint ist ein breites Spektrum gemeinnütziger und zivilgesellschaftlicher Organisationen, in denen freiwilliges bzw. bürgerschaftliches Engagement stattfindet.

<sup>5</sup> Vgl. Heidi Oschmiansky, *Der Wandel der Erwerbsformen und der Beitrag der Hartz-Reformen*. Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, WZB Discussion Paper, (2007) SP I 2007-104; sowie den Beitrag von Josef Schmid in diesem Heft.

<sup>6</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland*. Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln 2008.

## Erfahrungsmerkmale der Erwerbsarbeit

Eine erwerbszentrierte Integration in unsere Gesellschaft lässt sich insbesondere über

erst recht zu einem Ressourcenverschleiß und erhöhtem Arbeitslosigkeitsrisiko führen.<sup>7</sup> Die integrierende Funktion der Erwerbsarbeit geht für diesen Personenkreis verloren, denn sowohl Erwerbslosen als auch Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen bieten sich kaum Möglichkeiten an, von den oben genannten Erfahrungsmerkmalen zu profitieren.

## Erfahrungsmerkmale des freiwilligen Engagements

Mit Bezug auf die repräsentative Trenderhebung des Freiwilligensurveys ist freiwilliges Engagement hier definiert als eine freiwillige, gemeinwohlorientierte, öffentliche, nicht auf materiellen Gewinn gerichtete und gemeinschaftlich ausgeübte Tätigkeit, die sich in Organisationen des Nonprofit-Sektors entfaltet.<sup>8</sup>

Den Ergebnissen des Freiwilligensurveys zufolge wird deutlich, dass Arbeitslose und geringer qualifizierte Personen innerhalb des freiwilligen Engagements unterrepräsentiert sind.<sup>9</sup> Berücksichtigt man jedoch bei den noch nicht freiwillig engagierten Personen deren Bereitschaft zum Engagement, so zeigt sich, dass dieses „externe“ Engagementpotenzial überwiegend durch die Gruppe der Arbeitslosen getragen wird. In den alten wie in den neuen Bundesländern wären 2004 jeweils 48 Prozent der noch nicht engagierten Arbeitslosen bereit gewesen, sich freiwillig zu engagieren. Die Gründe dafür blieben offen, weshalb ich in einer eigenen empirischen Studie den folgenden drei Fragen nachgegangen bin: Welche Auswirkungen hat freiwilliges Engagement speziell auf die Gruppe der

Arbeitslosen? Gibt es einen Zusammenhang zwischen den gegenwärtigen Engagementsstrukturen innerhalb der Organisationen des Nonprofit-Sektors und der Unterrepräsentanz Arbeitsloser innerhalb des freiwilligen Engagements? Wie kann das freiwillige Engagement Arbeitsloser gefördert werden?<sup>10</sup>

Folgende Erfahrungsmerkmale freiwilligen Engagements habe ich dabei herausgearbeitet:

- Freiwilliges Engagement bietet den Engagierten eine sinnvolle Aufgabe und eine Strukturierungsmöglichkeit ihres Alltags, die für die Gruppe der Arbeitslosen unter den Freiwilligen eine Orientierungs- und Ankerfunktion übernimmt.
- Für Menschen, die aus sozialen Netzwerken herausgefallen sind, wird das Knüpfen neuer sozialer Kontakte erleichtert.
- Freiwilliges Engagement ermöglicht die Erhaltung und Erweiterung der sozialen und fachlichen Kompetenzen über gezielte Qualifizierungen sowie über informelle Lernprozesse, die einen beträchtlichen Beitrag dazu leisten, den wachsenden Herausforderungen eines lebenslangen Kompetenzerwerbs begegnen zu können.
- Innerhalb der Organisationen des Nonprofit-Sektors, die eine gezielte Anerkennungskultur für ihre Freiwilligen etabliert haben, erfahren auch Arbeitslose für ihren Einsatz Wertschätzung und Anerkennung. Dies fördert ein neues, selbstbewusstes Auftreten und stärkt ihre Persönlichkeit.
- Situationsbezogen werden auch Aufwandsentschädigungen und geringfügige

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Dörre, *Prekäre Arbeit und soziale Desintegration*, in: APuZ, (2006) 40–41, S. 7–14; Wolfgang Biersack/Anja Kettner/Alexander Reinberg/Franziska Schreyer, *Gut positioniert, gefragt und bald sehr knapp. Akademiker/innen auf dem Arbeitsmarkt*, IAB-Kurzbericht, (2008) 18.

<sup>8</sup> Vgl. T. Gensicke/S. Picot/S. Geiss (Anm. 3), S. 34 ff.; BMFSFJ (Hrsg.), *Monitor Engagement. Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004–2009*, Kurzbericht des 3. Freiwilligensurveys, Berlin 2010.

<sup>9</sup> Tatsächlich waren im Jahr 2004 40 Prozent aller Erwerbstätigen freiwillig engagiert, 27 Prozent aller Arbeitslosen und 20 Prozent aller ungelernten Arbeiter. Die Angaben zum freiwilligen Engagement Arbeitsloser im Erhebungsjahr 2009 können dem Gesamtbericht des 3. Freiwilligensurveys entnommen werden, der vor der Publikation dieses Beitrages noch nicht öffentlich zugänglich war.

<sup>10</sup> Zur Beantwortung dieser Fragen wurden 15 leitfadengestützte Experteninterviews in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Hessen und Berlin geführt. Befragt wurden Sachverständige innerhalb unterschiedlicher Organisationen des Nonprofit-Sektors, bei denen sowohl ein Kontakt zu arbeitslosen Freiwilligen als auch zu den übrigen Freiwilligen innerhalb der Organisationen vorausgesetzt werden konnte, um auf diese Weise vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. Bei der Fallauswahl wurde die regionale, institutionale sowie konditionale Heterogenität berücksichtigt. Die empirische Erhebung wurde auf der individuellen Ebene durch ein Gruppeninterview mit vier langzeitarbeitslosen Frauen, die sich freiwillig engagierten, ergänzt. Vgl. Rosine Schulz, *Kompetenz-Engagement. Ein Weg zur Integration Arbeitsloser in die Gesellschaft*, Wiesbaden 2010.

ge finanzielle Pauschalen angeboten, die bedürftigen Personen eine Freiwilligentätigkeit ermöglichen, die sie sich ohne diesen materiellen Rahmen nicht leisten können.

Diese Ergebnisse führen zu folgender These: Freiwilliges Engagement bietet den Engagierten insbesondere immaterielle Vorteile, die Parallelen zu den Erfahrungsmerkmalen der Erwerbsarbeit aufweisen.

Alle Freiwilligen profitieren von diesen Engagementvorteilen – für die Arbeitslosen unter ihnen stellen sich die Möglichkeiten zur Qualifizierung, Neuorientierung und Persönlichkeitsstärkung sogar als wichtige Schlüsselkomponenten heraus. Für eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt und die Erfüllung des dortigen Anforderungsprofils können sie eine Brückenfunktion übernehmen, die sich konkret in der Kompetenzerhaltung und -erweiterung ausdrückt. Aus diesem Grund habe ich, speziell für ein freiwilliges Engagement Arbeitsloser, den Begriff „Kompetenz-Engagement“ eingeführt.

## Freiwilliges Engagement Arbeitsloser als Chance

Vielfältiger empirischer Befunde<sup>11</sup> zufolge sehen sich insbesondere Langzeitarbeitslose auf der Verliererseite der Gesellschaft. Sie haben generell viel Vertrauen in die Gesellschaft verloren, ziehen sich in die Isolation zurück und zeigen sich politisch desinteressiert. Eine Tendenz zur gesellschaftlichen Exklusion Langzeitarbeitsloser macht sich bemerkbar.

<sup>11</sup> Vgl. Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung über „Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten“, 2008, online: [www.fes.de/inhalt/Dokumente\\_2008/Zusammenfassung\\_Studie\\_GPI.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente_2008/Zusammenfassung_Studie_GPI.pdf) (15.8.2008); Petra Böhnke/Dietmar Dathe, Rückzug der Armen. Der Umfang freiwilligen Engagements hängt von der materiellen Lage ab – und von Bildung, in: WZB Mitteilungen, (2010) 128; Heinz Bude/Ernst-Dieter Lantermann, Vertrauen, Kompetenzen und gesellschaftliche Exklusion in prekären Zeiten, in: Positionen. Beiträge zur Beratung in der Arbeitswelt, (2010) 1, S. 2–8; Heinrich W. Grosse, Menschen in Armut und freiwilliges Engagement. Erfahrungen in Kirchengemeinden, in: BBE-Newsletter, (2010) 4.

Die Parallelen zwischen den Erfahrungsmerkmalen der Erwerbsarbeit und des freiwilligen Engagements eröffnen Chancen einer gesellschaftlichen Integration Arbeitsloser – auch außerhalb der Erwerbsarbeit –, die bisher vernachlässigt worden sind. Es bedarf jedoch einer gezielten „Zuwendungsstrategie“, sofern Arbeitslosen ein nachhaltiger Zugang zum freiwilligen Engagement eröffnet werden soll. Viele Menschen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und unter den damit einhergehenden psychischen Belastungen leiden, haben in der Regel noch keine Erfahrungen im Bereich des freiwilligen Engagements gemacht. Diese Personen bedürfen zur Aufnahme ihrer ersten Freiwilligentätigkeit der gezielten „Zuwendung“, die konkret einen Abhol-, Begleitungs- und Nachhaltigkeitsprozess innerhalb der Organisationen des Nonprofit-Sektors voraussetzt.<sup>12</sup>

Ein „Abholprozess“ lässt sich in der Praxis jedoch nur in Ausnahmefällen vorfinden. Organisationen, in denen Arbeitslose bewusst als Zielgruppe in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden, nehmen in der Regel an einem öffentlich geförderten Programm teil, dessen Auftrag speziell auf die Einbeziehung benachteiligter Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist. Hier zeigt sich noch allgemeiner Handlungsbedarf.

Zu den Rahmenbedingungen eines „Begleitungsprozesses“ gehört die Verfügbarkeit von Koordinatoren für die fachliche Einarbeitung der neuen Freiwilligen und von Ansprechpartnern für den Fall, dass sich Schwierigkeiten ergeben. Von hoher Bedeutung sind auch die Etablierung einer Anerkennungskultur, die Definition von Mitbestimmungsrechten, die Organisation von Qualifizierungsmöglichkeiten, ein Versicherungsschutz sowie, je nach Bedarf, eine materielle Aufwandsentschädigung.

Mit „Nachhaltigkeitsprozess“ ist die Begleitung ehemals arbeitsloser Freiwilliger auch nach der (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gemeint, mit dem Ziel, einen Engagementabbruch zu verhindern. Personen mit erhöhtem Risiko, wiederholt erwerbslos zu werden, sollten ihr Kompetenz-Engagement in einem reduzierten zeitlichen

<sup>12</sup> Vgl. R. Schulz (Anm. 10), Kapitel 6.4.2 bis 6.4.4.

Umfang weiterführen können. Ein komplexeres Verhältnis von Erwerbsarbeit und Engagement hat nicht nur individuelle, sondern auch gesamtgesellschaftliche Vorteile. Die Etablierung der erforderlichen Prozesse bedeutet für die Organisationen des Non-profit-Sektors allerdings einen erheblichen Ressourcenaufwand sowie Unterstützungsbedarf auf Länder- und Bundesebene.

## Bürgerarbeit als arbeitsmarktpolitischer Integrationsansatz?

Fördermittel zur Integration Arbeitsloser fließen derzeit vonseiten der Bundesregierung in das Modellprojekt Bürgerarbeit. Das seit 2006 in Sachsen-Anhalt und Thüringen erprobte Konzept soll ab 2011 auf alle Bundesländer ausgeweitet werden, wofür zunächst 1,3 Milliarden Euro aus Eingliederungsmitteln der Bundesagentur für Arbeit und dem Europäischen Sozialfonds des Bundes zur Verfügung gestellt werden.<sup>13</sup>

197 Jobcenter beteiligen sich an diesem vierstufigen Konzept. Hartz-IV-Empfänger, denen nach der sechsmonatigen Aktivierungsphase der ersten drei Stufen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt, werden in der vierten Stufe zur Bürgerarbeit verpflichtet. Was sich wie eine Freiwilligentätigkeit anhört, stellt sich als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich heraus, die zwischen 20 und 30 Wochenstunden umfasst und mit 720 bis 1080 Euro vergütet wird. Nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verbleibt den Beschäftigten nicht mehr, als sie als Hartz-IV-Regelsatz einschließlich Unterhaltskosten erhalten hätten. Bei Pflichtverletzung drohen den Bürgerarbeitern allerdings Sanktionen, die von Leistungskürzungen bis zum gänzlichen Wegfall des Arbeitslosengeldes führen können.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Ausführungen der Bundesagentur für Arbeit, 2010, online: [www.arbeitsagentur.de/nn\\_29406/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/Konzept-Buergerarbeit.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_29406/Dienststellen/RD-SAT/RD-SAT/A04-Vermittlung/Allgemein/Konzept-Buergerarbeit.html) (10.9.2010).

<sup>14</sup> Vgl. BMAS, Modellprojekt „Bürgerarbeit“ – Fragen und Antworten, 2010, online: [www.bmas.de/portal/46778/property=pdf/2010\\_\\_07\\_\\_09\\_\\_buergerarbeit\\_\\_faq.pdf](http://www.bmas.de/portal/46778/property=pdf/2010__07__09__buergerarbeit__faq.pdf) (10.9.2010).

Mit dem Konzept der Bürgerarbeit wird für Langzeitarbeitslose die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr um jeden Preis verfolgt. Während Qualifizierungsmaßnahmen nur in den drei vorhergehenden Stufen vorgesehen sind, beinhaltet die vierte Stufe ein begleitendes Coaching, welches Problemlösungsangebote am jeweiligen Bürgerarbeitsplatz vorsieht. Die Übergänge aus der Bürgerarbeit in eine reguläre Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sind entsprechend gering.<sup>15</sup> Da Bürgerarbeit für einen befristeten Zeitraum von drei Jahren finanziert wird und durch dieses Förderinstrument keine neuen Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erwerbbar sind, werden Bürgerarbeiter danach erneut zu Hartz-IV-Empfängern. Dieser wiederholte Statuswechsel in Hartz-IV wirkt sich nachteilig auf die weitere Motivation, das Selbstwertgefühl und die nachhaltige gesellschaftliche Integration Langzeitarbeitsloser aus.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund bezeichnet Bürgerarbeit als „Niedriglohnarbeit“ und steht dem Konzept aufgrund seines sanktionsbegleiteten Verpflichtungscharakters kritisch gegenüber.<sup>16</sup> Der Deutsche Städte- und Gemeindebund dagegen befürwortet die flächendeckende Einführung der Bürgerarbeit. Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen,<sup>17</sup> der geplante Wegfall des Zivildienstes und die vermehrt übertragenen Sozillasten durch Bund und Länder gefährden die kommunale Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden, so dass soziale, infrastrukturelle sowie kulturelle Aufgaben nicht mehr zufriedenstellend wahrgenommen werden.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Christine Steiner/Friedrich Hauss/Sabine Böttcher/Burkart Lutz, Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg, Endbericht, Halle/S. 2008.

<sup>16</sup> Vgl. DGB Bundesvorstand (Hrsg.), „Bürgerarbeit“ – öffentlich geförderte Beschäftigung oder Pflichtarbeit?, in: Arbeitsmarkt Aktuell, (2010) 3.

<sup>17</sup> 2010 erwarten die Kommunen bundesweit ein Finanzierungsdefizit von über zehn Milliarden Euro.

<sup>18</sup> Vgl. Interview mit Gerd Landsberg im Deutschlandfunk, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes, 10.3.2010, online: [www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/1140720/\(10.9.2010\);](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1140720/(10.9.2010);) Gerd Landsberg, Statement zur Einführung eines sozialen Pflichtjahres, in: BBE-Newsletter, (2010) 18; Stephan Articus, Städte als Verlierer im Casino Föderal. Editorial, in: Der Städtetag, (2010) 4.

Gerade vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass Bürgerarbeit zur Teillösung dieser angespannten kommunalpolitischen Problemlage instrumentalisiert wird. Bei der Auswahl der Bürgerarbeitsplätze sollen zwar die Jobcenter mit den Kommunen und den Unternehmen vor Ort gemeinsam definieren, welche Art von Arbeit „zusätzlich“ ist und im öffentlichen Interesse liegt. Die Erfüllung dieses Anspruchs impliziert jedoch die Wahrnehmung von Ermessensspielräumen, was angesichts der oben geschilderten Lage das Risiko einer Aushöhlung des eigentlichen Konzeptes der Bürgerarbeit bei dessen praktischer Umsetzung in sich birgt. Dabei droht sowohl die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze und originärer Engagementfelder als auch eine ungewollte Ausnutzung der misslichen Lage Langzeitarbeitsloser.

## Priorität des Freiwilligkeitsprinzips

Einen ganz anderen Ansatz verfolgte das vom Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) geförderte Modellprogramm „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“ (GÜF). Die Strukturen des dazugehörigen Projektes in Sachsen – organisiert durch die Paritätischen Freiwilligendienste Sachsen – wurden mit dem Ziel etabliert, insbesondere den Bedürfnissen Langzeitarbeitsloser zu entsprechen, mit dem Ergebnis, dass unter den Freiwilligen über 80 Prozent Langzeitarbeitslose engagiert waren.

Diese Art von Freiwilligendiensten ermöglichen insbesondere den Erwerb sozialer, personaler und instrumenteller Kompetenzen und sind durch die folgenden fünf Merkmale geprägt: vereinbarter Zeitumfang, gewährleistete Qualifizierungs- und Partizipationsmöglichkeiten, Verbindlichkeit für die Beteiligten sowie Passfähigkeit zwischen den Freiwilligen und deren Tätigkeit. Obwohl die Freiwilligen insgesamt gesehen durchschnittlich einen hohen Bildungsgrad aufweisen, ist es aufgrund der Merkmale des GÜF-Programms auch gelungen, Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss den Zugang zu ermöglichen. Der Anteil der geringer Qualifizierten war in der Gruppe der Arbeitslosen deutlich höher als bei den übrigen Freiwilligen. Beachtlich ist, dass 46 Prozent von ihnen über ih-

ren Freiwilligendienst einen Weg zurück ins Erwerbsleben fanden.<sup>19</sup>

Aufgrund seines empirisch nachgewiesenen Erfolgs wird das Modell des GÜF im erweiterten Programm „Freiwilligendienste aller Generationen“ (FDaG) bundesweit fortgeführt. Diese Engagementform wird ebenfalls durch das BMFSFJ gefördert und ist seit 2009 gesetzlich verankert. Neu ist die verstärkte Fokussierung auf die kommunale Ebene,<sup>20</sup> denn die Erschließung neuer Engagementfelder soll sich in enger Kooperation mit den Kommunen und den regionalen Unternehmen vollziehen. Mit der Etablierung der Bürgerarbeit ab 2011 sind Kommunen und Unternehmen jedoch auch aufgefordert, Bürgerarbeitsplätze mit gemeinnützigem Charakter zu definieren. Langzeitarbeitslose haben demzufolge nicht mehr die Freiheit, eine Freiwilligentätigkeit nach dem FDaG-Modell zu wählen, sondern werden in ihrer Kommune zur Bürgerarbeit verpflichtet. Hier stellt sich die Frage, ob solch ein Automatismus Integrationschancen nicht eher verhindert als fördert.

Dass sich Arbeitslose bisher so zahlreich für einen Freiwilligendienst entschieden haben, liegt an seinem spezifischen Strukturrahmen. Freiwilliges Engagement kann seine integrierende Wirkung in Bezug auf die Gruppe Arbeitsloser vor allem dann nachhaltig entfalten, wenn dabei auf eine Abgrenzung zu den sanktionsgebundenen Maßnahmen der Arbeitsagenturen und auf die unbedingte Einhaltung des Freiwilligkeitsprinzips geachtet wird.

Das Projekt „Dritte Chance“ der Freiwilligenagentur Nordharzregion in Sachsen-Anhalt sowie die Vorgehensweise des Freiwilligenzentrums Offenbach während seiner aktiven Einbeziehung im Programm „Chance 50plus“ dienen als weitere Beispiele für eine Umsetzung der beschriebenen Zuwendungsstrategie, die Einhaltung des Freiwilligkeitsprinzips sowie

<sup>19</sup> Vgl. Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (ZZE), Die wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprogramms Generationsübergreifende Freiwilligendienste. Abschlussbericht, durchgeführt im Auftrag des BMFSFJ, Freiburg/Br. 2008, S. 34, S. 42, S. 81 und S. 107 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Niklas Alt/Hans-Joachim Lincke, Freiwilligendienste aller Generationen. Brücken bauen in Kommunen – erste Erfahrungen, in: BBE-Newsletter, (2010) 10; ZZE (Anm. 19), S. 87 ff.

für die Erzielung eines hohen Anteils an Arbeitslosen unter den Freiwilligen. In beiden Praxisbeispielen können erfolgreiche Übergänge arbeitsloser Freiwilliger in den regulären Arbeitsmarkt nachgewiesen werden.<sup>21</sup>

## Gesamtgesellschaftliche Herausforderungen

Bei der Begegnung der Herausforderung einer gesellschaftlichen Integration Arbeitsloser wurde den Potenzialen der Bürgergesellschaft bisher wenig Vertrauen geschenkt, denn die Akteure der Zivilgesellschaft wurden bei der Etablierung des Konzeptes Bürgerarbeit bisher übergangen. Während ein sektorenübergreifender Aushandlungsprozess noch aussteht, werden an dieser Stelle einige diskussionsleitende Vorschläge unterbreitet:

- Langzeitarbeitslose sollten die freie Wahl haben, eine Beschäftigung nach dem Modell der Bürgerarbeit auszuüben oder eine zivilgesellschaftliche Tätigkeit aufzunehmen – in Abhängigkeit vom jeweiligen regionalen Angebotsspektrum. Auch Bürgerarbeit zeigt vorteilhafte Aspekte, wie Befragungen der Bürgerarbeiter in den bisherigen Modellstandorten zeigen.<sup>22</sup> Entwürdigend wirken jedoch die sanktionsbehaftete Verpflichtung und die zeitliche Befristung des Konzepts.
- Zur Stärkung einer Leistungsgesellschaft mit solidarischem Charakter bedarf es mehr Anreiz- und Motivationsmechanismen. So sind die jeweiligen Strukturen der unterschiedlichen Konzepte zwar individuell gestaltbar, müssten jedoch auf die Bedürfnisse der Zielgruppe Langzeitarbeitsloser ausgerichtet werden. Hier zeigt sich auch Handlungsbedarf innerhalb der Bürgergesellschaft, denn die generelle Unterrepräsentanz Arbeitsloser ist auf die ungenügende Umsetzung der erforderlichen Zuwendungsstrategien zurückzuführen.
- Sowohl Bürgerarbeit als auch die Freiwilligentätigkeiten sollten zeitlich unbefristet

<sup>21</sup> „Chance 50plus“ (ebenfalls BMAS-gefördert) hat das Ziel, die Beschäftigungschancen älterer Langzeitarbeitsloser über freiwillige, gemeinnützige Tätigkeiten zu steigern. Vgl. R. Schulz (Anm. 10), S. 156f., S. 160f. sowie Kapitel 6.4. Dort auch weitere Beispiele aus der Praxis.

<sup>22</sup> Vgl. C. Steiner/F. Hauss/S. Böttcher/B. Lutz (Anm. 15), Punkt 3.2.1.

angeboten werden können. Erzwungene Abbrüche beeinträchtigen die nachhaltigen Inklusionschancen derjenigen Personen, die sich bereits aus dem regulären Arbeitsmarkt als ausgeschlossen betrachten. Bei unvermeidbaren Unterbrechungen sollten entsprechende Begleitungsprozesse etabliert werden.

- Sowohl die Organisationen des Nonprofit-Sektors als auch die Kommunen als die konkreten Orte, an denen die erläuterten Konzepte umgesetzt werden, leiden unter eklatantem Ressourcenmangel und bedürfen unterstützender Fördermittel. Hier wäre verstärkte ressortübergreifende Zusammenarbeit wünschenswert. Vertreter der Arbeitsmarktpolitik sind von den nachhaltigen positiven Effekten eines Kompetenz-Engagements Arbeitsloser noch zu überzeugen, damit Ressourcen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch zur Etablierung der notwendigen Engagement-Infrastruktur eingesetzt werden können.

Die Erwerbsarbeit verliert angesichts ihres Strukturwandels ihr gesellschaftsintegrierendes Alleinstellungsmerkmal. Kompetenz-Engagement hat das Potenzial zur Förderung des sozialen Zusammenhalts einer Gesellschaft sowie zur Generierung von Synergievorteilen im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung und politische Partizipation, sofern die dafür notwendigen Strukturbedingungen etabliert werden. Der Sozialstaat der Zukunft wird immer stärker geprägt sein durch einen neuen Wohlfahrtspluralismus. Damit die Bürgergesellschaft ihre effiziente Wirkungsweise darin entfalten kann, sind die Konkretisierung und die Umsetzung der am 6. Oktober 2010 im Bundeskabinett beschlossenen „Nationalen Engagementstrategie“ sowie die Inkraftsetzung eines Engagementförderungsgesetzes unerlässlich.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Vgl. Gerhard Igl, Fördermöglichkeiten des Bundes bei lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des BMFSFJ, Kiel 2010; Ansgar Klein, Nachhaltige Engagementinfrastrukturen: Kommentar zum Rechtsgutachten von Prof. Igl, in: BBE-Newsletter, (2010) 17; Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung, 6.10.2010, online: [www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/10/Nationale%20Engagementstrategie\\_10-10-06.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/10/Nationale%20Engagementstrategie_10-10-06.pdf) (22.10.2010).

Karl Brenke

## Aus der Krise zum zweiten Wirtschaftswunder?

So plötzlich, wie die jüngste Wirtschaftskrise kam, so unverhofft scheint sie auch wieder überwunden zu sein. Und gewiss nicht geringer als die Schwankungen im Wirtschaftsver-

**Karl Brenke**

Dipl.-Soz., geb. 1952; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit den Forschungsschwerpunkten Arbeitsmarktpolitik sowie Arbeitsmarktentwicklung und Konjunktur, Mohrenstraße 58, 10117 Berlin.  
kbrenke@diw.de

lauf waren jene bei den Stimmungen: Wurde vor gerade einmal ein- einhalb Jahren noch eine tiefe Depression erwartet, hat sich nunmehr Optimismus breit gemacht, und es ist von einem „zweiten Wunder“<sup>1</sup> oder einem „Super Jobwunder“<sup>2</sup> die Rede.

### Wider alle Erwartungen: Krise und Aufschwung

All das lässt sich besonders plastisch anhand der in den Medien viel beachteten Konjunkturprognosen nachzeichnen. So hatte im Sommer 2008 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung noch erklärt, dass trotz deutlicher Abschwächung bei der Produktion von einer Krise wenig zu sehen sei und der Konjunkturaufschwung in eine Verlängerung gehen würde.<sup>3</sup> Kurze Zeit später, nach dem Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers und den Kursstürzen auf den Aktienmärkten, hatte sich die Stimmung schon merklich eingetrübt, und man sprach von der Gefahr einer Rezession. Nach der Gemeinschaftsdiagnose führender Wirtschaftsforschungsinstitute vom Oktober 2008 sollte im Jahr 2009 die Wirtschaftsleistung um 0,8 Prozent geringer ausfallen.<sup>4</sup> Das sei aber nur die pessimistische Variante der Prognose; wahrscheinlicher wäre ein leichter Zuwachs bei der Produktion. Als dann die Wirtschaftsleistung immer mehr abnahm, wurden auch die Prognosen immer düsterer. Im April 2009 kam die Gemeinschaftsprog-

nose dann auf einen Produktionsrückgang von sechs Prozent.<sup>5</sup>

Wie sich am Ende jenes Jahres herausstellte, schrumpfte die Wirtschaftsleistung tatsächlich um fünf Prozent. Aber nicht nur der Abschwung wurde falsch eingeschätzt, sondern auch der Aufschwung. Natürlich ließen sich die Prognostiker unter anderem davon leiten, wie sich zur Zeit ihrer Vorhersage die Wirtschaft gerade entwickelte. So wurde im April 2009, als der Abschwung in voller Fahrt war, für das Jahr 2010 ein weiterer Rückgang der Wirtschaftsleistung von 0,5 Prozent prophezeit.<sup>6</sup> Im April 2010, als dann für jedermann sichtbar der Aufschwung bereits im Gange war, wurde ein Wachstum von 1,5 Prozent vorausgesagt.<sup>7</sup> Tatsächlich wird aber wohl die Wirtschaftsleistung in diesem Jahr um 3,5 Prozent zulegen. Die deutsche Konjunkturforschung hat sich in der jüngsten Krise also gründlich blamiert.

Aber nicht nur hinsichtlich der Wirtschaftsleistung gingen die Prognosen völlig in die Irre, sondern auch mit Blick auf die Arbeitslosigkeit. Man mag diesen Befund als eine simple Erkenntnis abtun, denn wenn die Entwicklung der Wertschöpfung falsch eingeschätzt wurde, ergibt sich zwangsläufig auch eine Fehlprognose für den Arbeitsmarkt. So einfach lagen die Dinge aber nicht. Zwar ging natürlich mit der Wirtschaftsleistung auch die Zahl der Beschäftigten zurück, und die Arbeitslosigkeit wuchs. Aber es zeigte sich, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Beschäftigung längst nicht so eng war wie zuvor angenommen. Als die Produktion einbrach, stieg die Arbeitslosigkeit nur wenig – was die Prognostiker zu der Einschätzung trieb, dass der Arbeitsmarkt erst

<sup>1</sup> Der Spiegel vom 19.7.2010.

<sup>2</sup> Das Handelsblatt vom 28.9.2010.

<sup>3</sup> Vgl. Arbeitskreis Konjunktur, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2008/2009: Aufschwung geht in die Verlängerung, in: Wochenbericht des DIW Berlin, (2008) 27–28.

<sup>4</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Deutschland am Rande einer Rezession. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008, Essen 2008.

<sup>5</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen 2009.

<sup>6</sup> Vgl. ebd.

<sup>7</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Die Erholung setzt sich fort. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010, Essen 2010.

mit einem Zeitverzug auf die Krise reagieren würde, dann aber heftig. Beispielsweise schloss Anfang Mai 2009 einer Reuters-Meldung zufolge der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit nicht aus, dass die Zahl der Arbeitslosen bis Ende 2010 auf fünf Millionen steigen könne, und mit dieser Prognose stand Frank-Jürgen Weise damals nicht allein. Aber nichts dergleichen geschah. Die Arbeitslosigkeit stieg nach dieser Ankündigung saisonbereinigt überhaupt nicht mehr, und schon drei Monate später folgte eine stetige Abnahme. Statt der angekündigten mehr als fünf Millionen Arbeitslosen werden es Ende dieses Jahres wohl nur etwas mehr als drei Millionen sein. Eine solche Abkopplung der Entwicklungen im Beschäftigungssektor von der Wirtschaftsleistung hatte es in früheren Krisen nicht gegeben.

Damit nicht genug. Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre bis 2005 hinkte die Bundesrepublik beim Wirtschaftswachstum gegenüber dem Durchschnitt der EU-Staaten und erst recht hinter den USA hinterher. Man sprach vom „kranken Mann in Europa“.<sup>18</sup> Erst danach konnte für kurze Zeit der Anschluss gefunden werden. Im Krisenjahr 2009 brach dann in Deutschland die Produktion stärker ein als in der übrigen EU und in Nordamerika. Aber die Bundesrepublik kam rasant wieder aus der Krise heraus und war in den vergangenen Monaten unter den Industriestaaten sogar Spitzenreiter beim Wirtschaftswachstum. So fiel die Wertschöpfung im zweiten Quartal dieses Jahres um fast vier Prozent höher aus als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. In manch anderen Ländern stagniert die Produktion noch – oder ist sogar rückläufig. Auch steht Deutschland mit Blick auf den Arbeitsmarkt besser da als viele andere Staaten.

## Anatomie der Krise

Was war geschehen, dass die Wirtschaftsleistung einbrach? Eigentlich nichts Ungewöhnliches, denn es war nur wieder einmal eine Spekulationsblase geplatzt. Solche Ereignisse ziehen sich wie ein roter Faden durch die Wirtschaftsgeschichte. Dieses Mal war es der Immobilienmarkt in den USA, dem viel hei-

<sup>18</sup> So unter anderem das Wall Street Journal vom 19. 9. 2005.

ße Luft entwich. Einige Jahre zuvor ging es um Technologieaktien. In den 1990er Jahren gab es Überspekulationskrisen in Russland und in Südostasien, davor in Japan. Was bei der jüngsten Krise allerdings besonders ins Auge fällt, ist ihre rasche Verbreitung über den Erdball. Zum einen war die Blase wohl besonders groß, zum anderen machte sich die immer engere Verzahnung der internationalen Märkte bemerkbar.

Auslöser waren wachsende Probleme bei der Finanzierung von Eigenheimen einkommensschwacher Haushalte in den USA. Um nach dem Platzen der „Internet“- bzw. „dot-com-Blase“ um die Jahrtausendwende die Wirtschaft wieder anzukurbeln, senkte die amerikanische Zentralbank kräftig die Leitzinsen und ließ sie lange Zeit auf einem niedrigen Niveau. Das billige Geld zeigte rasch Wirkung. Insbesondere kam es zu einem Bauboom. Dabei wurden auch zunehmend Personen mit einem geringen Einkommen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen angeregt, sich Wohneigentum zuzulegen. Weil die Immobilienpreise stetig stiegen, schien es für die Kreditgeber risikolos zu sein, das Wohneigentum zu beleihen. Und die steigenden Immobilienpreise verführten nicht wenige US-Bürger dazu, die Hypotheken auf ihre Eigenheime aufzustocken, um auf diese Weise zusätzlichen Konsum zu finanzieren. Der Anteil der Ersparnisse am verfügbaren Einkommen hatte zeitweilig sogar ein negatives Vorzeichen; die privaten Haushalte lebten also im Durchschnitt auf Pump. Angeheizt wurde der Boom durch Finanzmarktinnovationen – die Forderungen wurden gebündelt, tranchiert, neu zusammengestellt und wiederum zu neuen Wertpapieren zusammengestellt. Es entstanden wahre Verbriefungsketten, bis zuletzt nicht mehr überschaubar war, welche Kredite den Verbriefungen überhaupt zugrunde lagen. Auf diese Weise wurde ein Apparat geschaffen, von dem man glaubte, dass er wie ein *Perpetuum mobile* den Reichtum aus sich selbst heraus vermehren würde.

Als konjunkturelle Überhitzungen immer deutlicher zutage traten, musste die US-Zentralbank die Leitzinsen anheben. Dadurch stiegen die Zinsbelastungen der Hypothekenschuldner, und so kamen zuerst jene in Schwierigkeiten, die schon bei den zuvor geringen Zinssätzen gerade über die Runden kamen. Es mehrten sich die Zwangsverkäufe,



und dadurch stieg das Angebot an Immobilien – und die Nachfrage danach wurde durch die anziehenden Zinsen gedrückt. Wenn in einem Segment des Marktes die Preise ins Rutschen kommen, wirkt sich das auch auf andere Segmente aus. Zeitweilig versuchte die US-Regierung mit Konjunkturprogrammen dagegen zu halten, die sich aber als Strohfeuer erweisen mussten. Es wurde immer offenkundiger, dass die gehandelten Verbriefungen, hübsch mit einem Gütestempel der Rating-Agenturen garniert, Wertpapiere ohne Wert waren. Das Desaster kulminierte dann im Bankrott der Lehman-Bank, der zur Folge hatte, dass innerhalb des Finanzsektors das gegenseitige Vertrauen zerbrach, so dass kaum noch jemand bereit war, im Handel unter den Banken Kredite zu vergeben.

Aber nicht nur in den USA hatten sich Blasen gebildet; auch in Ländern wie Spanien, Großbritannien oder Irland haben die Immobilienmärkte übermäßig expandiert. Da die Banken nun vorsichtiger agieren mussten, weil sie selbst unter Druck standen, endete der Boom abrupt und die Preise verfielen. Schlimm traf es auch einige der aufholenden Wirtschaften in Osteuropa, da sich das Wirtschaftswachstum dort vor allem auf den Zustrom ausländischen Kapitals gründete, und sich eine enorme Verschuldung auch im Privatsektor aufgebaut hatte.

Nach der Pleite von Lehman Brothers breitete sich die Krise des Finanzmarktes wie ein Tsunami weltweit aus und erfasste rasch auch die Realwirtschaft. Güternachfrage und -produktion brachen ein. Um einen Zusammenbruch des gesamten Finanzsektors zu verhindern, griffen die Regierungen und Notenbanken der Industrieländer mit massiven Stützungsmaßnahmen ein. Dadurch konnte zwar ein völliger Kollaps vermieden werden, zu einem starken Rückgang der Wirtschaftsleistung in den meisten Industriestaaten kam es aber dennoch. In den Schwellenländern wurde das Produktionswachstum gedämpft.

Die Krise machte sich in den einzelnen Ländern unterschiedlich bemerkbar. In denjenigen Staaten, in denen Immobilienblasen platzten, ging besonders stark die Nachfrage aus dem Inland zurück. Die Bautätigkeit und damit zusammenhängende Produktionen wurden gedrosselt. Hinzu kam, dass sich mit dem Platzen der Immobilienblase auch Ver-

mögensillusionen in Luft auflösten, die zuvor den privaten Konsum kräftig stimuliert hatten. Und weil von der Inlandsnachfrage der größte Teil der Beschäftigung abhängt, kam es zu einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der zusätzlich die Möglichkeiten und die Bereitschaft zum Konsum einschränkte.

In Deutschland hatte es jedoch keine Immobilienblase gegeben. Auch sind keine Vermögensillusionen in Schall und Rauch aufgegangen, wie es auch hierzulande beim Platzen der „dotcom-Blase“ und dem Kursverfall auf den Aktienmärkten in den Jahren 2000 und 2001 der Fall war. In der Bundesrepublik ging die Wirtschaftsleistung deshalb stark zurück, weil die Nachfrage aus dem Ausland einbrach. Denn in Deutschland hängt die Wirtschaftsleistung wie in kaum einem anderen Land maßgeblich vom Export ab. Zeitweilig fielen die Ausfuhren um 20 Prozent, im gesamten Jahr 2009 betrug die Abnahme 14 Prozent. Angesichts der rückläufigen Exporte sank auch die Binnennachfrage nach Ausrüstungsgütern. Denn welcher Unternehmer schafft sich schon neue Maschinen oder Lastkraftwagen an, wenn sich die Absatzaussichten trüben? Die deutsche Wirtschaft wurde also im Wesentlichen indirekt von der Krise getroffen, denn über die Transmission sinkender Nachfrage im Ausland kam es zu Produktionseinschränkungen. Erste Anzeichen davon waren schon im Frühjahr 2008 zu sehen; scharf bergab ging es aber erst im Herbst jenes Jahres, als weltweit und schlagartig die Güternachfrage einbrach.

## Politische Reaktionen auf die Krise

Abgesehen von massiven Interventionen zur Stabilisierung der Kapitalmärkte wurden rund um den Globus Konjunkturprogramme aufgelegt, um den Produktionseinbrüchen entgegenzuwirken. Hinzu kam eine extreme Lockerung der Geldpolitik – dies sollte einerseits den Banken helfen, andererseits sollten durch niedrige Leitzinsen auch die Investitionstätigkeit von Unternehmen und privaten Haushalten sowie der Konsum stimuliert werden.

In der Bundesrepublik wurde im November 2008 das erste Konjunkturprogramm aufgelegt. Weil man zu diesem Zeitpunkt noch einen nur mäßigen Rückgang der Wirt-

schaftsleistung erwartete, war es vom Mittelvolumen her nicht sehr umfangreich; soweit die Kosten zu beziffern sind, waren es elf bis zwölf Milliarden Euro. Das Paket setzte sich aus einer Palette unterschiedlicher Maßnahmen zusammen: Zu nennen sind etwa die KFZ-Steuerbefreiung bei neuen, schadstoffarmen PKW, die höhere steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen, steuerliche Investitionsanreize für Unternehmen oder erhöhte Investitionsausgaben des Bundes für die Infrastruktur. Hinzu kamen Veränderungen bei den Kurzarbeitsregelungen wie die Verlängerung der Zahlung von Kurzarbeitergeld von zuvor sechs Monaten auf 24 Monate.

Als sich die Krise als viel schwerwiegender erwies, wurde rasch ein zweites Konjunkturpaket mit einem Volumen von 45 bis 50 Milliarden Euro geschnürt. Der größte Posten war ein Programm zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Hinzu kam die „Abwrackprämie“ bei dem Kauf eines neuen PKW, eine Verringerung der Einkommensteuer, die Erhöhung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung, mit der ein ansonsten fälliger Beitragsanstieg aufgefangen wurde, ein einmaliger Kinderbonus für Familien und Mittel zur Innovationsförderung für Unternehmen. Nicht direkt den Konjunkturpaketen zuzurechnen sind weitere Maßnahmen, die aber die Einkommen und somit wohl auch die Nachfrage gestützt haben. Dazu zählt eine übermäßige Anhebung der Renten, daran gekoppelt war eine entsprechende Anhebung der Leistungen für Hartz-IV-Empfänger. Hinzu kamen Maßnahmen, die ohnehin ergriffen werden mussten, weil sie vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben oder weil sie schon vor der Krise vom Bundestag beschlossen worden waren – wie die Erhöhung des Kinderfreibetrages bzw. des Kindergeldes, die Wiedereinführung der Pendlerpauschale oder die Verringerung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung. Ob und in welchem Maße die einzelnen Maßnahmen gewirkt haben, ist unbekannt.

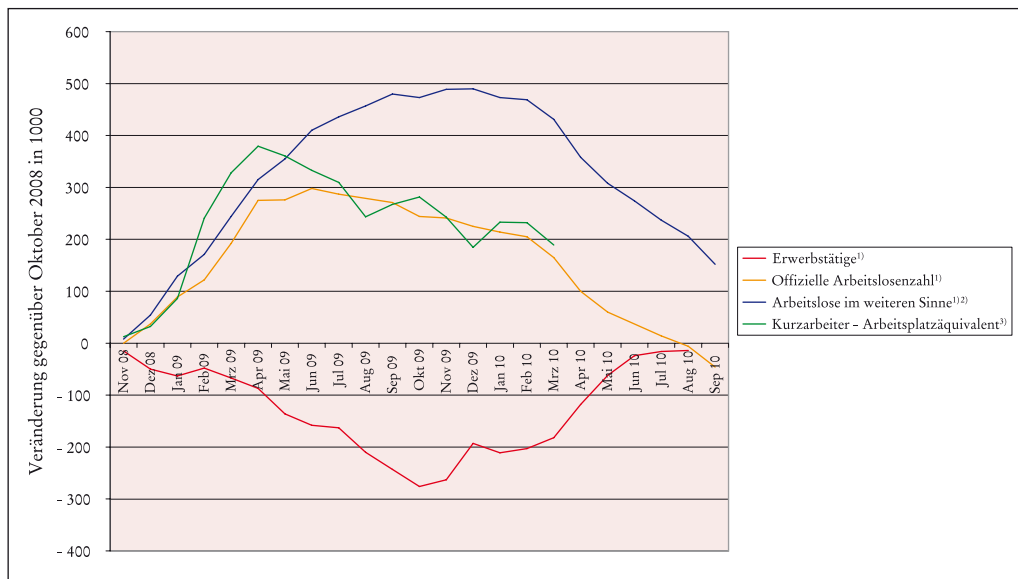
## Rascher Wechsel von der Krise zum Wachstum

In Deutschland endete der Abschwung Mitte des vergangenen Jahres, und ab Ende 2009 zog die Wirtschaftsleistung mit zunehmen-

der Geschwindigkeit an. Das Produktionsniveau aus der Zeit vor der Krise ist aber noch nicht erreicht – im zweiten Quartal 2010 lag es noch um reichlich zwei Prozent darunter. Die entscheidenden Impulse für den Aufschwung kamen vom Export, sie sind also nicht den deutschen Konjunkturprogrammen zuzurechnen. Wohl aber könnten die weltweiten Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung der deutschen Wirtschaft geholfen haben – wie andererseits die von Deutschland ergriffenen Maßnahmen andere Länder unterstützt haben könnten. Vor allem haben die deutschen Exporteure davon profitiert, dass die Schwellenländer, darunter insbesondere China, vergleichsweise wenig von der Krise betroffen waren. Hier wurde lediglich das Wachstumstempo gemindert, nicht aber die Produktion zurückgefahren. Zudem kamen auch hier Konjunkturprogramme zum Einsatz. China ist inzwischen das siebtwichtigste Land für deutsche Ausfuhren. Und weil sich die deutschen Unternehmen auf dem Markt dort recht gut etablieren konnten, wurden Nachfrageausfälle aus anderen Staaten aufgefangen. Die Globalisierung und der wirtschaftliche Aufholprozess in den Schwellenländern hat das Ausmaß früherer wirtschaftlicher Abhängigkeiten verringert – insbesondere ist es nicht mehr so, dass bei einem Schnupfen der USA alle übrigen Industriestaaten gleich eine Grippe bekommen.

Da sich auf den Wachstumsmärkten die Absatzperspektiven verbessert haben, sind die Unternehmen hierzulande nun auch wieder bereit, vermehrt zu investieren, so dass auch die Inlandsnachfrage die Auftragsbücher der Hersteller von Maschinen und Anlagen füllt. Zugenommen hat ebenfalls die Investitionstätigkeit des Staates, wobei sich zeigt, dass die investiven Konjunkturprogramme erst dann ihre Wirkung entfalten, wenn der Aufschwung bereits im vollen Gange ist. Das war zu erwarten, denn im Wesentlichen ging es um Bauinvestitionen, und diese brauchen einen längeren Vorlauf für die Planung und Umsetzung. Recht gut entwickeln sich auch die staatlichen Konsumausgaben. Schwach ist dagegen der Konsum der privaten Haushalte. In der Krise ist er zwar nicht gesunken und erwies sich somit als ein stabilisierendes Element – zumal von ihm mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Bundesrepublik abhängt –, aber danach entwickelte er sich ebenfalls mehr schlecht als recht. Das liegt vor

Abbildung: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen, Erwerbstätigen und der Kurzarbeit seit Oktober 2008



<sup>1)</sup> Saisonbereinigt; <sup>2)</sup> Einschließlich Erwerbslose, die nicht als Arbeitslose gelten, weil ihre Arbeitsvermittlung von privaten Trägern übernommen wird; <sup>3)</sup> Durch konjunkturbedingte Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit auf Arbeitsplätze umgerechnet.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und teilweise eigene Schätzungen.

allein an der schwachen Entwicklung bei den Löhnen. Der private Verbrauch kommt allerdings schon seit Anfang der 2000er Jahre in Deutschland kaum voran.

Im Vergleich zu anderen Ländern, die langsamer aus der Krise herausgekommen sind oder noch immer in ihr stecken, war der Abschwung in Deutschland weitgehend auf den Exportsektor beschränkt. Es gab keine Verwerfungen bei der Inlandsnachfrage etwa durch massive Einbrüche bei der Bauproduktion sowie durch eine Reduzierung der privaten Konsumausgaben. Die Nachfrage in diesen Segmenten war nicht aufgebläht, sondern entwickelte sich schon seit Jahren nur schwach. Es ist deshalb insofern überhaupt kein Wunder, dass die deutsche Wirtschaft rasch aus der Krise kam, als die Exportnachfrage wieder anzog.

## Gab es ein „Wunder“ auf dem deutschen Arbeitsmarkt?

Auf den ersten Blick scheint der deutsche Arbeitsmarkt kaum von der Krise berührt

worden zu sein. Dieses Phänomen soll näher beleuchtet werden. Der Höhepunkt des Aufschwungs vor der Krise wurde im ersten Quartal 2008 erreicht; danach ging es saisonbereinigt mit der Wirtschaftsleistung bergab – wenn auch zunächst nur wenig. Auf dem Arbeitsmarkt war über mehrere Monate von der konjunkturellen Eintrübung nichts zu spüren. Im Gegenteil: Bis Oktober 2008 stieg die Zahl der Erwerbstätigen, und erst danach, also zu Beginn der drastischen Produktionseinschränkungen, sank sie, und die Schere bei der Entwicklung der Erwerbstätigen einerseits und der Arbeitslosen andererseits öffnete sich: Nahezu in gleichem Maße, wie die Zahl der Arbeitsplätze abnahm, nahm die Zahl der Arbeitslosen zu (*Abbildung*). Groß war die Scherenbildung aber nicht. Es hätte viel schlimmer kommen können, wenn nicht viele Unternehmen auf Kurzarbeit zurückgegriffen hätten. Denn anderenfalls wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen bis etwa Mitte 2009 doppelt so stark gestiegen, wie es tatsächlich der Fall war.

Recht bald schon kam es zur Trendwende. Ab Herbst 2009 nahm die Zahl der Er-

Tabelle: Entwicklung und Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum 1. Vierteljahr 2008 (in 1000)

	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Bergbau, Energie, Wasser	Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	Öffentliche und private Dienstleister
Tatsächliche Zahl der Erwerbstätigen <sup>1)</sup>								
2. Vj. 2008	121	-2	36	-6	-2	4	46	44
3. Vj. 2008	205	1	43	-9	-4	15	67	92
4. Vj. 2008	232	4	21	-9	-6	28	40	154
1. Vj. 2009	190	2	-54	-1	-9	39	-6	218
2. Vj. 2009	135	2	-158	3	-9	41	-34	290
3. Vj. 2009	115	1	-251	8	-9	31	-34	369
4. Vj. 2009	101	-1	-335	10	-8	10	1	424
1. Vj. 2010	116	-3	-377	4	-9	-21	56	466
2. Vj. 2010	203	-1	-387	10	-11	-27	114	506
Zahl der Erwerbstätigen <sup>1)</sup> bei unterstellter unveränderter Arbeitszeit je Erwerbstätigen								
2. Vj. 2008	-72	0	-61	-11	-3	10	0	-7
3. Vj. 2008	-251	-2	-163	-15	-2	-27	-16	-26
4. Vj. 2008	-714	-8	-463	-7	-5	-98	-63	-70
1. Vj. 2009	-1135	-12	-633	-30	-5	-210	-115	-130
2. Vj. 2009	-1304	-16	-757	-36	2	-244	-130	-124
3. Vj. 2009	-1392	-21	-786	-47	-9	-262	-134	-133
4. Vj. 2009	-1104	-18	-628	-55	-8	-211	-89	-95
1. Vj. 2010	-663	-12	-467	-23	-4	-108	-37	-11
2. Vj. 2010	-599	-16	-351	-25	-1	-122	-28	-57
Zahl der Erwerbstätigen <sup>1)</sup> bei unterstellter unveränderter Wertschöpfung <sup>2)</sup> je Stunde								
2. Vj. 2008	-67	-16	-71	0	-38	48	-30	39
3. Vj. 2008	-354	-8	-298	-33	-62	22	-49	72
4. Vj. 2008	-553	3	-459	-26	-119	-42	6	85
1. Vj. 2009	-1164	64	-1055	-26	150	-427	35	95
2. Vj. 2009	-1040	81	-866	-29	-59	-354	72	116
3. Vj. 2009	-963	91	-799	-23	-20	-402	79	112
4. Vj. 2009	-1009	99	-748	-53	45	-453	3	98
1. Vj. 2010	-739	64	-446	-51	129	-430	-41	36
2. Vj. 2010	-395	74	-201	4	10	-254	-83	55
Zahl der Erwerbstätigen <sup>1)</sup> bei unterstellter unveränderter Arbeitszeit und Wertschöpfung <sup>2)</sup> je Stunde								
2. Vj. 2008	-18	-18	-96	-17	-44	62	17	76
3. Vj. 2008	-400	-9	-417	-56	-67	10	2	138
4. Vj. 2008	-1035	-1	-901	-42	-130	-112	-17	169
1. Vj. 2009	-2109	54	-1742	-57	136	-599	-86	183
2. Vj. 2009	-2210	67	-1781	-62	-66	-557	-93	282
3. Vj. 2009	-2240	71	-1836	-62	-38	-633	-90	347
4. Vj. 2009	-2012	80	-1711	-98	29	-654	-85	427
1. Vj. 2010	-1286	49	-1290	-70	116	-559	-23	492
2. Vj. 2010	-791	57	-938	-11	-2	-402	3	504
Nachrichtlich: 2. Vj. 2010 gegenüber 1. Vj. 2008 in %	-1,9	6,4	-11,8	-0,5	-1,0	-4,0	0,0	4,2

<sup>1)</sup> Saison- und kalenderbereinigt; <sup>2)</sup> Preisbereinigt (in Preisen von 2000).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

werbstätigen saisonbereinigt zu, und inzwischen hat sie schon wieder das Niveau der Zeit erreicht, bevor sich die Krise auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machte. Auch die in Arbeitsplätze umgerechnete Kurzarbeit ist stark auf dem Rückmarsch. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist inzwischen sogar geringer als im Herbst 2008. Dabei ist allerdings eine Umstellung bei der Arbeitslosenstatistik zu beachten, denn seit Anfang 2009 werden Erwerbslose, deren Arbeitsvermittlung in die Hände privater Träger gelegt wurde, nicht mehr als Arbeitslose in den Registern der Bundesagentur für Arbeit geführt. Lässt man diesen Sondereffekt außer Acht, gab es zuletzt noch 150 000 mehr Erwerbslose als im Herbst 2008. Gleichwohl ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt keineswegs schlecht.

Für eine tiefergehende Analyse lohnt sich ein Blick auf den saisonbereinigten Beschäftigungsverlauf in den einzelnen Wirtschaftssektoren. Auch die Veränderungen bei der je Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit sowie bei der Stundenproduktivität, also bei der je Stunde erbrachten Wirtschaftsleistung, sind aufschlussreich. Die zeitliche Messlatte ist das erste Vierteljahr 2008 – das Quartal, ab dem die Wirtschaftsleistung in Deutschland abnahm.

Ins Auge fällt, dass sich die Beschäftigung in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich entwickelte. Eine deutliche Zunahme – von etwa einer halben Million Erwerbstätigen – gab es seit dem ersten Vierteljahr 2008 im Sektor „Öffentliche und private Dienstleister“ (*Tabelle*). Dies ist ein recht heterogen zusammengesetzter Bereich; dazu zählen die öffentliche Verwaltung, das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die Kirchen und Verbände, Kultur, Sport, Unterhaltung, aber auch die Abfallwirtschaft. Gewachsen ist die Beschäftigung vor allem in den Bereichen „Erziehung und Bildung“ und noch mehr im Gesundheits- und Sozialwesen, wo die Zahl der Arbeitsplätze nicht zuletzt wegen der Nachfrage aufgrund des demografischen Wandels schon seit vielen Jahren stetig zunimmt. Am anderen Ende der Skala steht das verarbeitende Gewerbe (oder salopp formuliert: die Industrie), wo die Zahl der Erwerbstätigen stark geschrumpft ist und der Arbeitsplatzabbau bis zuletzt – wenn auch mit gebrem-

tem Tempo – angehalten hat. In anderen Wirtschaftszweigen sind die Entwicklungen weniger auffällig. Im konsumnahen Bereich „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“ ist erst in diesem Jahr die Beschäftigung etwas gesunken; und bei den Unternehmensdienstleistern stieg in den jüngsten Quartalen die Zahl der Arbeitsplätze, was vor allem an der wieder wachsenden Beschäftigung von Leiharbeitern liegt.

Deutlich ungünstiger sähe die Entwicklung nach dem hier verwendeten Rechenmodell aus, wenn seit dem ersten Vierteljahr 2008 die Arbeitszeit je Erwerbstätigen nicht gesunken wäre. Das gilt vor allem für die Industrie; ohne Arbeitszeitverkürzungen wäre zur Zeit der tiefsten Krise der Personalabbau viermal so hoch ausgefallen wie er tatsächlich war. Die vermehrte Einführung von Kurzarbeit hat aber nur einen Teil zur Verringerung der Arbeitszeit beigetragen; hinzu kamen der Abbau von Überstunden und Arbeitszeitkonten sowie andere Formen der Arbeitszeitverkürzung. In allen Wirtschaftsbereichen wurde die Arbeitszeit ebenfalls vermindert und auf diese Weise die Wirkung der Krise abgepuffert. Im Zuge des Ende 2009 einsetzenden Produktionsaufschwungs wächst die Pro-Kopf-Arbeitszeit aber wieder. Sie ist jedoch immer noch geringer als vor der Krise – der Umfang der Arbeitszeitminderung beläuft sich auf etwa 600 000 Arbeitsplätze.

Neben der Verringerung der Arbeitszeit wurde ein potenzieller Beschäftigungsabbau dadurch vermieden, dass die Stundenproduktivität abnahm. Auch in dieser Hinsicht wurde vor allem in der Industrie Beschäftigung gehalten. In erheblichem Maße sank die Stundenproduktivität auch im Bereich „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“. Im Sektor „Öffentliche und private Dienstleister“ hat sie dagegen zugenommen. Und wie die Arbeitszeit nimmt branchenübergreifend auch die Produktivität seit Beginn des Aufschwungs wieder zu; sie ist aber ebenfalls noch spürbar geringer als vor der Krise.

Alles in allem: Nach der hier vorgestellten Modellrechnung wäre die Zahl der Arbeitsplätze ohne die Reduzierung der Arbeitszeit und ohne die Verringerung der Produktivität Mitte dieses Jahres um etwa 750 000 geringer, als sie es in Wirklichkeit war. Dabei

ist zusätzlich eine sektorale Verschiebung der Struktur der Arbeitsplätze in Rechnung zu stellen – wodurch sich das Gewicht von der relativ produktiven Industrie hin zu weniger produktiven Dienstleistungssektoren verschoben hat. Berücksichtigt man auch diesen Effekt, dann ist die Zahl der Arbeitsplätze rechnerisch etwa um eine Million niedriger als vor der Krise.

## Fazit

Deutschland kam deshalb glimpflich durch die Krise, weil ihre Auswirkungen weitgehend auf einige Sektoren begrenzt blieben und ein erheblicher Teil der Wirtschaft nicht oder kaum infiziert wurde. Das hat mehrere Ursachen. Anders als in den USA oder manchen EU-Staaten entstand die Krise nicht von innen heraus durch das Platzen von Immobilienblasen und Vermögensillusionen, wodurch rasch über Konsumeinschränkungen und die Reduzierung übermäßiger Produktionskapazitäten insbesondere im Bausektor der gesamte Wirtschaftskreislauf in Mitleidenschaft gezogen wurde. Im Falle Deutschlands wurde die Krise durch den Rückgang der Nachfrage aus dem Ausland importiert. Das traf vor allem die Exportwirtschaft – also große Teile der Industrie, manche Unternehmensdienstleister wie die Zeitarbeit, die in starkem Maße Personal an die Industrie ausleiht, Teile des Verkehrsgewerbes und den Außenhandel.

Dass von diesen Wirtschaftszweigen die Krise nicht auf alle überschwappte, liegt daran, dass die Unternehmen in starkem Maße Personal gehalten haben, so dass die Arbeitslosigkeit nur wenig wuchs und somit die Konsumneigung der Verbraucher nicht mehr gedrückt wurde, als es ohnehin schon seit Jahren der Fall war. Dass sich der Abbau von Personal in Grenzen hielt, ist auch darauf zurückzuführen, dass seitens der Politik die Rahmenbedingungen für die Kurzarbeit attraktiver gestaltet wurden.<sup>19</sup> Mindestens genauso wichtig war es, dass die Tarifpartner sich am bewährten deutschen Modell der kooperativen industriellen Beziehungen

<sup>19</sup> Vgl. Karl Brenke/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann, Kurzarbeit – nützlich in der Krise, nun aber den Ausstieg einleiten, in: Wochenbericht des DIW Berlin, (2010) 16, S. 2–13.

orientiert haben und für eine Zeit lang der Arbeitsplatzsicherung Vorrang vor Lohnanhebungen einräumten. Wenn man mag, kann man in dieser Hinsicht von einem „Beschäftigungswunder“ sprechen; es ist aber erklärbar. Wahrscheinlich haben auch die Konjunkturpakete und andere Maßnahmen der Politik den Abschwung gedämpft; genau lässt sich das aber nicht umreißen.

Weil das Exportgeschäft angesprungen ist, befindet sich die deutsche Wirtschaft wieder in einem kräftigen Aufschwung. Das rasche Umschalten von der konjunkturellen Talfahrt auf die Bergfahrt wurde gewiss dadurch begünstigt, dass in erheblichem Maße Entlassungen vermieden wurden, so dass nicht erst angesichts der verbesserten Auftragslage Personal gesucht und eingestellt werden musste. Überdies hat sich gezeigt, dass die deutschen Unternehmen auf den internationalen Märkten eine starke Wettbewerbsposition haben und sie offenkundig stärker als andere von einer wachsenden Nachfrage Nutzen ziehen können. Schwäche ist das gewiss nicht, wie das Gerede über den „kranken Mann in Europa“ suggeriert. „Exportweltmeister“ wird man wohl kaum als Fußkranker. Die wirtschaftlichen Probleme Deutschlands liegen nicht im Export, sondern auf dem Binnenmarkt. Die große Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage ist gewiss nicht beruhigend – zumal sie mit einer im internationalen Vergleich sehr schwachen Lohnentwicklung einhergeht.

Es bleibt abzuwarten, wie lange der Aufschwung anhält. Verfehlt wäre es, nun in Euphorie zu verfallen und ein zweites Wirtschaftswunder auszurufen. Immerhin sind die Krisenfolgen noch nicht bewältigt. Die Wirtschaftsleistung befindet sich immer noch unterhalb des schon mal erreichten Niveaus, dasselbe gilt für die geleistete Arbeitszeit und die Stundenproduktivität. Die Situation auf dem Güter- und auf dem Arbeitsmarkt sieht zwar nicht mehr düster aus, aber sie erscheint besser als sie tatsächlich ist. Vor allem aber: Das erste Wirtschaftswunder der Bundesrepublik basierte auf einer expandierenden Binnennachfrage – und davon ist derzeit wie schon seit vielen Jahren wenig zu sehen. Das aber ist ein anderes Thema.

# APuZ

Nächste Ausgabe 49/2010 · 6. Dezember 2010

## Großbritannien

*Holger Ebling*

Uneiniges Königreich

*Paul Webb*

Unterhauswahl 2010

*Diane Reay*

Gesellschaftliche Spaltungen, Geschlecht und Ethnizität im Bildungssystem

*Brigitte Schumann*

Nordirlands Bildungspolitik und die politische Lage

*Ralph Rotte · Christoph Schwarz*

*Still Special?* Britische Sicherheitspolitik und die USA

*Charlie Jeffery*

Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs?

*Yvonne Esterhazy*

Großbritannien und die Finanzkrise

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
19. November 2010

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

*Aus Politik und Zeitgeschichte* wird  
mit der Wochenzeitung *Das Parlament*  
ausgeliefert.  
Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung *Das Parlament*  
Societäts-Verlag  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Josef Schmid*  
3–9 **Zum Strukturwandel der Arbeitswelt**  
Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Globalisierung der Wirtschaft sowie der soziale und demografische Wandel erzeugen neue Formen und Probleme in der Arbeitswelt. Nach der Frage vom Ende der Arbeitsgesellschaft werden nun die atypische Beschäftigung und die Prekarität diskutiert.
- Markus Promberger*  
10–17 **Hartz IV im sechsten Jahr**  
Hartz IV ist nicht „Armut per Gesetz“, sondern ein leidlich funktionierendes, gleichwohl unvollkommenes und umstrittenes System der Bekämpfung von Armut. Wo steht Hartz IV heute und im längeren historischen Kontext? Welche Probleme und Spannungen werden auch in Zukunft fortbestehen?
- Irene Dingeldey*  
18–25 **Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik**  
Mit der Agenda 2010 hat Bundeskanzler Gerhard Schröder 2003 die Reform der Arbeitsmarktpolitik vorangetrieben. Deren Folgen zeichnen sich heute als Dualisierung sozialer Rechte ab – sowohl hinsichtlich des Niveaus von Transferleistungen als auch der Qualität der Integration in den Arbeitsmarkt.
- Matthias Knuth · Martin Brussig*  
26–32 **Zugewanderte und ihre Nachkommen in Hartz IV**  
Über ein Viertel aller ALG-II-Beziehenden hat einen Migrationshintergrund. Bislang haben die Jobcenter zu wenig getan, um sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Ein besonderes Problem ist die vielfach fehlende formale Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen.
- Rosine Schulz*  
33–38 **Freiwilliges Engagement Arbeitsloser**  
Die Erwerbsarbeit verliert infolge des Strukturwandels ihr gesellschaftsintegrierendes Alleinstellungsmerkmal. Die integrativen Potenziale des freiwilligen gesellschaftlichen Engagements werden derzeit noch unterschätzt und bedürfen zu ihrer vollen Entfaltung einer nachhaltigen Strukturförderung.
- Karl Brenke*  
39–46 **Aus der Krise zum zweiten Wirtschaftswunder?**  
Die deutsche Wirtschaft kam nur deshalb so rasch aus der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, weil in großem Maße Personal durch Arbeitszeitverkürzungen bei gleichzeitiger Verringerung der Produktivität gehalten wurde. So gelang es, einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden.