

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

16/2005 · 18. April 2005



## Arbeitsmarktreformen

*Klaus Zimmermann*

Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt

*Wolfgang Engler*

Der Herbst der guten Arbeit

*Susanne Koch · Ulrich Walwei*

Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?

*Harmut Seifert*

Was bringen die Hartz-Gesetze?

*Johannes Giesecke · Martin Groß*

Arbeitsmarktreformen und Ungleichheit

*Markus Gangl*

Beschäftigungschancen Arbeitsloser – Internationaler Vergleich

## Editorial

Hartz IV zum Trotz nimmt die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht ab. Nach Inkrafttreten des vierten Gesetzes des nach dem VW-Manager Peter Hartz benannten Arbeitsmarktreformpakets im Januar 2005 ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland sogar über die historische Marke von fünf Millionen geklettert. Verantwortlich für den abrupten Anstieg ist die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Dessen ungeachtet ist die befürchtete Radikalisierung ausgeblieben. Zumindest ein Teil der Betroffenen scheint sich mit den neuen gesetzlichen Bedingungen zu arrangieren.

Durch „Fördern und Fordern“ – so die Zielrichtung der Hartz-IV-Gesetze – soll eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt erfolgen. Nach dem Motto „Ein schlechter Job ist besser als keiner“ sind Arbeitslose nun gesetzlich verpflichtet, jede zumutbare Arbeit anzunehmen, unabhängig davon, ob diese unter Tarif bezahlt wird. Hierunter fallen auch Mini-Jobs oder Tätigkeiten, die dem Niveau der Ausbildung oder der früheren Beschäftigung nicht entsprechen. Art und Vergütung der Jobs dürfen nicht „sittenwidrig“ sein. Demgegenüber sind Tätigkeiten in gemeinnützigen und kommunalen Einrichtungen zu akzeptieren, auch wenn diese nur mit einem Zuverdienst von ein bis zwei Euro pro Stunde vergütet werden.

Die Reaktionen auf die Arbeitsmarktreformen, insbesondere auf Hartz IV, gehen weit auseinander: Während die einen die Hartz-Gesetze als Durchbruch einer Reformblockade begrüßen, sehen andere darin den Anfang vom Ende des deutschen Sozialstaats. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Länder erscheint diese Bewertung zu pessimistisch.

*Katharina Belwe*

Klaus F. Zimmermann

# Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt

## Essay

Auf der Reformbaustelle Arbeitsmarkt kehrt keine Ruhe ein. Zu Beginn des Jahres 2005 stieg die nach deutschen Standards gemessene Zahl der Arbeitslosen nochmals auf deutlich über 5,2 Millionen an. Dabei interessiert leider niemanden, dass dieser Anstieg weitgehend durch die im Zuge der Hartz IV-Reform

**Klaus F. Zimmermann**

Dr. rer. pol. habil., geb. 1952; Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn; Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn, Postfach 7240, 53072 Bonn.  
Zimmermann@iza.org  
www.iza.org

neu erfolgte Erfassung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern in der Arbeitslosenstatistik entstand, also ein messungsbedingtes Scheinprodukt ist. Panikartige Reaktionen in Öffentlichkeit und Politik tragen zu einem verwirrenden Schauspiel bei, das mehr von den Bedürfnissen der Mediengesellschaft geprägt ist denn von Sachzwängen und Weitblick. Emotionen kochen hoch, und Gesinnung ist offenbar wieder mehr gefragt als kühler Verstand. Die einen fordern mehr und einschneidendere Veränderungen, die anderen eine Rücknahme des Reformprozesses. Deshalb sind Einsichten und Überblick gefragt, um auch in Zukunft die aus arbeitsmarktpolitischer Sicht „richtigen“ Entscheidungen zu treffen.

Es stimmt, dass zu spät zu wenig geschehen ist. Seit den siebziger Jahren stieg der Sockel der Arbeitslosigkeit von Konjunkturtief zu Konjunkturtief. Dabei ist es schon als großer Fortschritt zu werten, dass sich dieser Anstieg nach den drei Stagnationsjahren 2001 bis 2004 derzeit nicht weiter fortsetzt. Anders als in den meisten anderen Industrieländern war in Deutschland der Rückgang der Arbeitslo-

sigkeit in einer Phase konjunktureller Erholung jedoch schwächer als ihr Anstieg in der konjunkturellen Krise zuvor. Mehr noch: Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist nicht gleichmäßig verteilt. Es trifft in erster Linie gering Qualifizierte und Ältere. Dabei bedeutet arbeitslos zu werden allzu häufig auch, dauerhaft arbeitslos zu bleiben.

Arbeitslosigkeit entsteht weltweit durch Strukturwandel, indem durch technologische Veränderungen und durch eine Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung gering qualifizierte Arbeitskräfte freigesetzt werden. Auch konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit kann sich strukturell verfestigen: In der Wirtschaftskrise werden eher gering Qualifizierte arbeitslos. Ohne Arbeit nimmt der Wert ihres Humankapitals rasch ab, die Menschen werden demotiviert, ihre Zuversicht schwindet und sie haben Schwierigkeiten, wieder einen regulären Job zu finden.

Die wesentlichen Quellen der Strukturprobleme sind Fehlanreize, die von den Institutionen des Arbeitsmarktes ausgehen. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates hat zu Zeiten hohen Wirtschaftswachstums und geringer Arbeitslosigkeit in gut gemeinter Absicht zahlreiche Schutzrechte geschaffen. Dabei wurde es jedoch häufig versäumt sicherzustellen, dass die am Arbeitsmarkt beteiligten Akteure – Arbeitnehmer, Arbeitslose, Unternehmen, Gewerkschaften und Politik – Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls treffen. So kann die Forderung nach mehr Beschäftigung der Älteren nichts fruchten, wenn der Staat durch Programme zur Frühverrentung die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus den Betrieben fördert. Arbeitsplätze im Niedriglohnssektor können nicht entstehen, wenn die soziale Absicherung für gering Qualifizierte finanziell attraktiver als eine legale Erwerbstätigkeit ist. Mäßige Lohnsteigerungen unterbleiben, wenn der Staat bereit ist, die negativen Beschäftigungsfolgen einer überzogenen Lohnpolitik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufzufangen.

Paradox mag erscheinen, dass der Arbeitsmarkt neben der hartnäckigen Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten durch einen gleichzeitigen Fachkräftemangel gekennzeichnet ist. Dafür ist die mangelhafte Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte an die stei-

genden Qualifikationsanforderungen verantwortlich. Die modernen Arbeitsmärkte und Produktionsabläufe verlangen nach einem intensiven Einsatz von Humankapital, das sich immer mehr als wichtigster Produktionsfaktor etabliert. Als Folge sehen sich die gering Qualifizierten einer weiter schrumpfenden Zahl von Arbeitsplätzen gegenüber, während die hoch Qualifizierten zum knappen Faktor werden. In der sich öffnenden Schere für die Lebenschancen der Bürgerinnen und Bürger liegt höchste gesellschaftspolitische Brisanz.

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland war über viele Jahrzehnte hinweg – getragen von allen politischen Kräften – vor allem Sozialpolitik. Es ging dabei, vor und nach der Vereinigung, um die Absicherung erreichter Lebensstandards oder um die Heranführung an die Standards in Westdeutschland. Bei geringer Arbeitslosigkeit und hohem Wirtschaftswachstum war dies wirtschaftlich unerheblich. Angesichts einer anhaltenden Wachstumskrise und der aufgrund immer größerer Arbeitslosenzahlen ausufernden Finanzbelastungen wurde ein Umdenken unvermeidlich. In der Arbeitsmarktpolitik musste die Aufnahme von Arbeit in den Mittelpunkt aller Überlegungen gestellt werden. Zielgerichtet Arbeit fördern und fordern wurde zur neuen arbeitsmarktpolitischen Leitlinie. Gerecht ist, was dem Einzelnen ermöglicht, einen Job zu finden und anzunehmen. Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich seitdem auf die drei Schlüsselthemen: Verstärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme, Verbesserung der Vermittlungsbemühungen und Schaffung neuer Jobs. Die nötigen Jobs entstehen dabei dauerhaft nur in einer dynamischen, innovativen Gesamtwirtschaft mit einem sich entwickelnden Niedriglohnsektor.

Bereits mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen „Job-AQTIV-Gesetz“ (AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) wurde erstmals die Bereitschaft zur Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik deutlich. Die zentralen Bestandteile des Gesetzes – Verbesserung der Qualität der Arbeitsvermittlung, Erstellung von Bewerberprofilen, aktive Einbindung des Arbeitslosen in den Vermittlungsprozess, Stärkung der beruflichen Weiterbildung für Ungelernte und Ältere – gaben eine vielversprechende Richtung vor. Die überfällige Abwendung von der bloß reagierenden Ver-

waltung der Arbeitslosigkeit hin zur Vermittlungs-Dienstleistung mit präventivem Charakter sollte damit eingeleitet werden. Das vom Gesetz postulierte Prinzip des „Förderns und Forderns“ sollte Einzug in die aktive Arbeitsmarktpolitik halten. Durch eine frühzeitigere und intensivere Betreuung und Beratung von Arbeitslosen sollten die Arbeitsämter nicht nur die Chancen auf raschere Vermittlung vergrößern, sondern zugleich auch eine Aktivierung der Arbeitslosen erreichen. Hierzu sollte eine „Eingliederungsvereinbarung“ zwischen Arbeitsamt und dem Arbeitslosen dienen, die im Sinne eines Vertrages die konkreten Angebote des Arbeitsamtes und die Pflichten des Arbeitslosen fixiert und die auch Erwartungen an die Eigeninitiative des Stellensuchenden festschreibt. Darüber hinaus ist die Erarbeitung eines individuellen Profils von Stärken, Schwächen und Arbeitsmarktchancen vorgesehen. Wichtig und richtig ist dabei der Grundsatz, dieses „Profiling“ bereits unmittelbar nach Beginn der Arbeitslosigkeit vorzunehmen, um eine schnellstmögliche Reintegration in den Arbeitsmarkt zu gestatten. Implizit wurde damit eingestanden, dass infolge der bis dahin gültigen Praxis diesbezüglich viel wertvolle Zeit verstrichen ist und es offenkundig neuer gesetzlicher Vorschriften bedurfte, um die Arbeitsverwaltung zum Handeln zu bringen.

Nach der Bundestagswahl 2002 wurden in raschen Schritten weitgehende Vorschläge einer Reformkommission (Hartz-Vorschläge) in Gesetzesform gebracht, die die Gedanken des „Förderns und Forderns“ weiter konkretisierten. Zu den ersten Maßnahmen zum Januar 2003 (Hartz I und Hartz II) gehörten die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen zur Unterstützung der Arbeitsämter, die eine raschere Vermittlung erzwingen sollten, die Aufwertung der Leiharbeit, die Freisetzung von Restriktionen für geringfügige Beschäftigung, die Förderung von Selbständigkeit aus der Arbeitslosigkeit sowie die Erweiterung von Möglichkeiten zur individuellen Kürzung der Arbeitslosenunterstützung, sofern angebotene Arbeit nicht aufgenommen wird. Hartz III regelte zum Jahresbeginn 2004 den Umbau der Arbeitsverwaltung zur Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsvermittlung sollte zum Service am Kunden werden und den Charakter eines bürokratischen Aktes verlieren, die Vermittlung von Arbeit in den Mittelpunkt gestellt werden.

Der weitgehendste und schwierigste Reformschritt vollzog sich mit Hartz IV zum Jahresbeginn 2005, wobei sich die Bezugszeit des Arbeitslosengeldes von bis zu 32 Monaten auf 12 Monate (bei älteren Arbeitnehmern 18 Monate) reduzierte. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengezogen, das in der Regel geringere Leistungen als die alte Arbeitslosenhilfe bietet. Durch die Reform sollte das ineffiziente und teure Nebeneinander bundeseigener Arbeitsagenturen und der kommunalen Sozialämter zugunsten einer intensiveren Beratung der Arbeitssuchenden durch persönliche Fallmanager aufgegeben werden. Arbeitssuchende sollen nun von einem Job-Center, einer Arbeitsgemeinschaft von Kommune und Arbeitsagentur, oder von einem der bundesweit 69 zugelassenen kommunalen Träger eine individuell passende Strategie für die Jobsuche vermittelt bekommen.

Tatsächlich handelt es sich bei diesen Reformschritten, insbesondere aber bei Hartz IV, um nichts weniger als um eine „Revolution in Raten“. Die solidarische Unterstützung der Gesellschaft bei Arbeitslosigkeit und sozialer Bedürftigkeit von Arbeitsfähigen wird mit der Verpflichtung verknüpft, für diese Hilfe soweit möglich auch zu arbeiten. Damit wurde Abschied von einer Praxis genommen, die nicht nur immer weniger finanzierbar war, sondern die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern auch zu wenig Anreize für die Übernahme einer Beschäftigung bot. Zuvor wurden Langzeitarbeitslose primär als Opfer gesehen. Ihre Ausgrenzung begann die Gesellschaft zu spalten. Jetzt tragen Gesellschaft und Arbeitslose gemeinsam Verantwortung für die Problemlösung. Wer hier leichtfertig von sozialer Kälte spricht, sollte sich vergegenwärtigen, dass die Unterstützungsleistungen immer primär vom „kleinen Mann“ finanziert werden und die aus ihnen folgenden hohen Lohnnebenkosten über den sie verursachenden Arbeitskräfteabbau weiteres soziales Leid herbeiführen.

Damit sind eine große Anzahl von Reformansätzen auf den Weg in die Bewährung geschickt worden. Ganz gleich, ob einzelne Elemente dieses großen Reformpaketes sich als weniger erfolgreich erweisen werden, die Grundkonzeption der neuen Arbeitsmarktpolitik ist unvermeidbar und richtig. Allerdings muss der Kurs von den sie tragenden

Institutionen angenommen und konsequent umgesetzt werden. Daran mangelt es noch immer. Es fehlt aber auch noch an dem Verständnis, dass solche weitgehenden Veränderungen auf der operativen Ebene einen erheblich längeren Weg benötigen als auf der legislativen Ebene. Deshalb kann nicht zu früh mit durchschlagenden Erfolgen beim Abbau der Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Das Ausbleiben von Erfolgen kann aber auch nicht zum Anlass genommen werden, schon bald wieder zum Rückzug von diesem Reformkurs zu blasen. Den Instrumenten muss eine Chance gegeben werden, ihre Wirksamkeit zu belegen und zu entfalten. Zum ersten Mal jedenfalls in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik wird der Maßnahmenereinsatz umfassend durch verschiedene Wissenschaftlergruppen mithilfe moderner Evaluationsmethoden unabhängig untersucht. Auch dies ist ein gewaltiger Fortschritt, der mithilfe wird, die Effektivität der gewählten Instrumente dauerhaft und solide zu ermitteln.

Seit Jahresbeginn werden arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik registriert; dies hat zu einer Aufblähung der Zahl der Arbeitslosen geführt. Die dadurch ausgelösten aufgeregten und scheinheiligen Debatten haben den Arbeitsmarktreformen geschadet, da so vorsehnlich ihre Wirksamkeit in Zweifel gezogen wurde. Die Sozialhilfeempfänger waren auch vor der Statistikbereinigung schon erfasst, nur eben nicht als Arbeitslose. Daneben ist wahrscheinlich, dass ein Gutteil der übernommenen Sozialhilfeempfänger gar nicht arbeitsfähig ist. Im öffentlichen Getöse ging dagegen die Einführung einer anderen neuen Statistik unter: Die Zahl der Arbeitslosen, gemessen nach den Standards des Internationalen Arbeitsamtes, die seit Februar vom Statistischen Bundesamt monatlich vorgelegt wird, liegt danach bei knapp vier Millionen. Dabei fallen Arbeitslose aus der Statistik, die erwerbstätig sind oder dem Arbeitsmarkt gar nicht kurzfristig zur Verfügung stehen. Hinzu kommen Arbeitswillige aus der Stillen Reserve. Es würde dem Ansehen Deutschlands in der Welt nutzen, wenn wir uns mehr an dieser Abgrenzung orientieren würden.

Wolfgang Engler

# Der Herbst der guten Arbeit und der Osten Deutschlands

Essay

**A**uch in wirtschaftlich fortgeschrittenen Gesellschaften bilden Menschen ohne Arbeit seit Jahrzehnten einen eigenen sozialen Stand, aus dem Einzelne nur um den Preis

**Wolfgang Engler**

Dr. sc. phil., geb. 1952; Professor für Kultursoziologie und Ästhetik an der Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“ Berlin, Schnellerstr. 104, 12439 Berlin.  
wengler@compuserve.com

auszutreten scheinen, dass andere in ihn eintreten. Die statistische Größe dieser sozialstrukturellen Gruppe variiert von Zeit zu Zeit und von Land zu Land, was zu allerlei Ausflüchten Anlass gibt. Noch immer ver-

schließt sich der Alltagsverstand, verschließt sich insbesondere die herrschende ökonomische Lehre dem zwingenden Zusammenhang von Produktivitätsfortschritt und freigesetzter Arbeit. Die versammelte Gelehrsamkeit eines Landes mit hoher, sich als Arbeitslosigkeit äußernder Freisetzungsrates preist Regierungen wie Regierenden Verhältnisse aus solchen Staaten an, die sich der Lösung dieses Notstands rühmen. Im Einzelnen ist dabei viel zu lernen. Aber man täusche sich nicht: Der genannte Zusammenhang besteht, auch dann, wenn er verschleiert, versteckt, verschoben wird.

In Deutschland wird die Krise des Erwerbssystems seit vielen Jahren verschleiert – trotz des an sich schon beunruhigenden Ausmaßes allein der offiziell eingeräumten Beschäftigungsmisere: Die Verschleierung erfolgt etwa auf dem Wege der Herabsetzung der Kriterien der staatlich anerkannten Arbeitslosigkeit; der Verabschiedung älterer Erwerbspersonen in den Ruhestand; von Be-

schäftigungstherapien, die weit öfter in die verhasste Untätigkeit zurück-, als aus dieser herausführen; der resignierten Abkehr vom Arbeitsmarkt bei gleichzeitigem Eintauchen in die Sphäre familiärer oder partnerschaftlicher Abhängigkeiten; des Hinausschiebens des kritischen Moments des Eintritts in den Arbeitsmarkt, durch Studieren ohne Ziel und Leidenschaft, getrieben einzig von der vagen Hoffnung auf den Tauschwert gehobener Bildungspatente.

Die bezeichnenderweise unter dem Namen eines Wirtschaftsmanagers, des Personalchefs der Volkswagen AG Peter Hartz, firmierenden Arbeitsmarktreformen tragen das Versprechen in sich, all diese Misstände zu beseitigen, auch wenn von der Halbierung des Arbeitslosenkontingents niemand mehr ernstlich spricht. Mittels durchgreifender Effektivierung der Arbeitsvermittlung im technisch-organisatorischen Sinn – durch *Fördern und Fordern* der als arbeitsfähig erkannten Arbeitslosen – soll jeder und jedem die Möglichkeit (zurück)gegeben werden, ihr Leben auf Erwerbsarbeit zu gründen.

## Fordern und Fördern

Das *Fördern* konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Altersgruppen: die unter 25-Jährigen sowie die über 55-Jährigen. Was für die Jüngeren eine sinnvolle, obschon schwer zu realisierende Zielstellung ist, dürfte sich für die Mehrzahl der Älteren in der Praxis als eine Art „sozialer Sterbehilfe“ erweisen. Lehrstellen kommen für sie so wenig in Frage wie Praktika, die auf das Berufsleben vorbereiten. Sie durch gezielte Weiterbildung bzw. Umschulung kurz vor der Grenze zum Rentenalter doch noch in reguläre und auskömmliche Arbeitsplätze zu vermitteln scheidet sowohl an der fortbestehenden Diskriminierung des Alters als auch am eklatanten Mangel solcher guten Arbeit. Bleibt die an sich zutiefst betrübliche Aussicht auf das Ausdünnen der jüngeren Jahrgänge, auf die Verknappung des Arbeitsangebots und folglich auf die „Alten“, ohne die es in der Wirtschaft künftig nicht mehr geht.

*Die hier skizzierten Gedanken sind in einem neuen Buch des Verfassers ausführlicher entwickelt. Unter dem Titel „Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Umgestaltung der Gesellschaft“ ist es soeben im Aufbau-Verlag erschienen.*



Die Hoffnung auf den „demographischen Faktor“ als letzten Anker zur Rettung der Erwerbsarbeitsgesellschaft war schon zu Beginn der achtziger Jahre umstritten; man sollte sie heute nicht wieder beleben. Zu vieles spricht gegen sie. So wirkt die Aussicht auf weniger Nachkommen und damit weniger potenzielle Erwerbstätige als kräftiger Anreiz für Produktivitätssteigerungen: Arbeitskräfte werden prophylaktisch freigesetzt, noch ehe sich das Arbeitsangebot verknappt. Weniger Nachkommen führen zugleich zu einer Verringerung des Bedarfs an Plätzen in Kinderkrippen und Kindertagesstätten; das gilt auch für Schulen und weiterführende Bildungseinrichtungen, für Leistungen des öffentlichen Dienstes generell. Es wird weniger Nahrung, Kleidung, Wohnraum nachgefragt, was in der Konsequenz zur Auskämmung all jener Berufe in diesen Bereichen führt. Der dadurch bedingte Einkommensschwund setzt sich gleich einer Kettenreaktion durch die Gesellschaft fort, mit der Folge einer harten Auslese unter den noch Beschäftigten.

Weniger Nachwuchs bedeutet auch, dass die Gesellschaft altert, was überdies mit einschneidenden Veränderungen im individuellen Alterungsprozess einhergeht. Wer heute aus dem Erwerbsleben ausscheidet, blickt zumeist auf eine kontinuierliche Erwerbsbiographie zurück und – dank der dadurch erworbenen Renten- bzw. Pensionsansprüche – auf eine von materiellen Sorgen freie Zukunft.

Die Senioren von morgen werden sich angesichts der zunehmenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in einer weniger komfortablen Situation befinden. Die beruhigende Kumulation von „Altersanteilsscheinen“ am gesellschaftlichen Reichtum wird es in dieser Form nicht mehr geben. Sie werden mit erheblich geschmälernten gesetzlichen Bezügen in den Ruhestand eintreten als vergleichbare Altersgruppen vor ihnen. Um die Verluste partiell auszugleichen, müssen sie in der Zeit des Erwerbslebens zeitig private Vorsorge treffen. Sie sparen doppelt für ihr Alter und ziehen daraus – in der Regel und am Status quo gemessen – doch nur eine magere Dividende. Das wirkt sich nachteilig auf ihre Konsumkraft als Beschäftigte *und* als Ruhestandler aus, führt insgesamt zu einer Reduzierung der Nachfrage und damit zu einer Verschlechterung der Binnenkonjunktur so-

wie einem Rückgang künftiger Beschäftigung. Auf allen Pfaden gelangen wir zum Ausgangspunkt zurück, zu der trügerischen Hoffnung auf einen positiven demographischen Effekt.

Die ostdeutschen Erfahrungen seit dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruch von 1989/90 sind in dieser Hinsicht äußerst aufschlussreich. Massive Abwanderung und drastisch sinkende Geburtenraten ließen die Bevölkerung rapide schrumpfen und noch rapider altern. Doch die Zurückgebliebenen konnten daraus keinen Vorteil ziehen. Schneller noch als die Bevölkerungszahl sich verringerte, sank die Anzahl der Erwerbspersonen, und in wiederum höherem Ausmaß reduzierte sich der Umfang der effektiv Beschäftigten. Da half kein Fördern und kein Druck. Es fehlte schlicht an „ordentlichen“ Stellen.

Was aber kann man fordern, wenn die „gute Arbeit“ stockt? Es wird gefordert, dass sich die Menschen unter „zumutbare“ Arbeit beugen: Arbeit, die sozial unsicher und inhaltlich anspruchslos ist sowie spärlich entlohnt wird. „Jede Arbeit ist besser als keine Arbeit!“, lautet der Wahlspruch einer Politik, die der bürgerlichen Form der Lohnarbeit als Normalzumutung abgeschworen hat.

Es gab eine Zeit, da „gehörte“ der arbeitsfähige Arme der Gemeinde bzw. dem Sprengel, von dem er Unterhalt bezog. Als Gegenleistung hatte er sich in demonstrativer Bescheidenheit zu üben und allzeit verfügbar zu sein. Ähnliche „Tugenden“ werden dem arbeitsfähigen Armen im heutigen Deutschland auferlegt, mit dem markanten Unterschied, dass er die vormalige Gemeindeknechtschaft gegen die Marktgängigkeit eingetauscht hat. Ihm ist so gut wie jede Arbeit zumutbar, jene eingerechnet, die kein eigenes Leben trägt und ihn zudem aus seiner vertrauten Umwelt reißt: Hörigkeit am Laufband der neuen Flexibilität.

Dass man diese herumgestoßenen Menschen „Kunden“ nennt, gehört zum zynischen *Newspeak* der Hartz-Ideologie. Der erwartbare, schon eingetretene Effekt des aufgenötigten Nomadentums zeigt sich im massierten Vordringen von Beziehern von Mindestlöhnen in reguläre Beschäftigungs-

verhältnisse. Nun könnten sich sogar mehrere eine Arbeit teilen, die bislang mit tariflichem Gütesiegel versehen und von einer Arbeitskraft verrichtet wurde. Formell träte dadurch ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ein. Reell wäre das Arbeitsvolumen gleich geblieben, und gesamtgesellschaftlich gesehen stünde sogar ein Minus vor dem Saldo.

Sofern die Bezieher von Mindestlöhnen überhaupt etwas zum allgemeinen Steuer- und Abgabenaufkommen beitragen, geschieht dies in weit geringerem Maße als unter dem Kommando guter Arbeit. Die Finanzierungsnot von Staat, Ländern und Gemeinden schreitet weiter voran. Die neue Arbeit ist auch deshalb schlecht, weil sie dazu führt, dass öffentliche Güter (welche die Bezieher geringer Einkommen am wenigsten entbehren können) weiter schrumpfen.

## Gemeinnützige Arbeit

Wer weder gefördert noch gefordert wird, wem es also nicht gelingt, eine Stelle im Erwerbssystem zu erobern, soll zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden. In Gemeinnutz umbenannt, der den Empfängerinnen und Empfängern des Arbeitslosengeldes II ein wenig Zuverdienst in Aussicht stellt, tritt sie wieder auf den Plan – die gute alte Gemeindehörigkeit. Und mit ihr kehren alle Nöte und alle Widersprüche wieder, die an dieses historisch überlebte Institut gebunden sind.

Als Cardinal Armand Jean du Plessis Richelieu und Jean Baptiste Colbert im Frankreich des siebzehnten Jahrhunderts erstmals die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors erwogen, erhoben die Zünfte umgehend Einspruch. Die seinerzeit vorgebrachten Argumente (unliebsame Konkurrenz, überfüllte Märkte, Absatzstockung, Preis- und Lohnverfall), haben seither nichts an Überzeugungskraft eingebüßt. Um sie wirksam zu widerlegen, müsste man das Kunststück fertig bringen, Arbeiten, die anzubieten und zu leisten noch niemandem eingefallen ist, gänzlich neu zu kreieren, eine zweite Arbeitswelt neben die erste setzen.

Lässt sich dieses Wunder nicht vollbringen, werden bestehende Arbeitsverhältnisse unter den Druck künstlich geschaffener geraten, die

sachlich mit diesen mehr oder weniger identisch sind, und tendenziell durch sie ersetzt. Entweder verschwinden die derzeit am Markt operierenden Unternehmen oder sie stellen sich auf die neue Lage ein, entlassen ihre Mitarbeiter und rekrutieren solche, die den Großteil ihrer Bezüge schon in der Tasche haben. In dieselbe Richtung weist die Praxis, Vollzeitstellen zeitlich zu befristen und für den Rest des Tages subventionierte Arbeitskräfte anzuheuern. Die Gewinner dieses Substitutionsprozesses stehen fest, bevor das Spiel beginnt. Es sind gemeinnützige Unternehmen auf kommerzieller Basis, Wohlfahrtsorganisationen, soziale Dienste, Träger von Beschäftigungsprogrammen. Sie sparen Lohnkosten und dürfen obendrein Regiemittel in Anspruch nehmen und nach eigenem Gutdünken verwenden. Der öffentliche Dienst will da nicht abseits stehen: Auch Kindertagesstätten, Jugendklubs, Bibliotheken und Schulen setzen verstärkt auf Aushilfskräfte aus dem Pool der Arbeitslosen. Das Ehrenamt kommt zu zweifelhaften Ehren und pervertiert zum Jobkiller.

Das geht, wie stets in solchen Fällen, zu Lasten der bürgerlichen Lohnarbeit: zu Lasten jener Stellen, die ihren Inhabern eine materiell unabhängige und sozial geachtete Stellung im Gesellschaftsganzen sichern.

## Probleme der Arbeitsvermittlung

Auch mit dem Hinzuverdienst hat es seine Tücken, größere zudem als vor der Einführung des Arbeitslosengeldes II. Im Grunde handelt es sich um eine bloße Abfindung, die in keinem äquivalenten Verhältnis zum effektiven Aufwand steht und die man doch nur schwer entbehren kann, soll das Leben ökonomisch halbwegs glücken. Unrecht widerfährt besonders jenen, die sich selber eine kleine Nische im Marktgeschehen suchen. Verdienen sie dort nominell 200 Euro, so verbleiben ihnen davon nunmehr ganze 30 Euro – ein armseliger Selbstbehalt. Schwarzarbeit bleibt letztes Auskunftsmittel des Bedürfnisses nach einem Leben, dem der Glanz nicht ganz versagt ist. Wer wartet, bis der Staat ihn oder sie ausdrücklich zur Arbeit ruft, darf deutlich mehr hinzuverdienen. Wer selber nach Gelegenheiten Ausschau hält, wird systematisch entmutigt.



Die Arbeitslosen sollen ihre Arbeit so lange vom Markt zurückhalten, bis dieser reagiert und Stellen schafft, die zwar noch immer billig, aber versicherungspflichtig sind, 400-Euro-Jobs, zumindest. Dann gilt der Arbeitslose als regulär Beschäftigter. Die Arbeitsagentur ist aus der Pflicht, was jetzt noch anfällt, sind nur mehr Mietzuschüsse. Ein eigenständiges Leben springt dabei nicht heraus. Vergrößert wird auf diese Weise nur das Heer der *working poor*. Aber der Staat spart Kosten, und das allein ist Zweck der ganzen Übung. Tatsächlich dämpft der Spartrieb den Konsum, die Binnenkonjunktur, den Reiz zur Produktion, reproduziert er, was verhindert werden sollte: Arbeitslosigkeit.

## Hartz IV in Ostdeutschland

Alle Resthoffnung versammelt sich somit auf die Effektivierung der Arbeitsvermittlung, das heißt auf eine Schimäre. Speziell im Osten Deutschlands steht die Reform auf hoffnungslos verlorenem Posten. Das gigantische Missverhältnis zwischen Arbeitsangebot und Arbeits hunger lässt alle Träume von einer Wiederkehr der Lohnarbeitsgesellschaft platzen, von Vollbeschäftigung zumal. Die Hartz-Gesetze treffen Ostdeutschland, die Ostdeutschen noch in anderer Hinsicht mit großer Härte.

Die ostdeutsche Gesellschaft war eine „arbeiterliche Gesellschaft“, ein soziopolitisches Konstrukt, in dem Arbeit die einzig legitime Form der Existenzgewinnung darstellte. Weder verfügten die Ostdeutschen über Grundbesitz noch über Kapital und Aktien, und größere Geldvorräte blieben das Privileg einer verschwindenden Minderheit. Konsequenterweise begründete so gut wie jeder und jede ihr Leben durch Arbeit (im Arbeits- oder Angestelltenverhältnis).

Das änderte sich nach dem Vollzug der Einheit jäh und unerwartet und warf aufs Neue die bereits gelöst geglaubte Frage nach der Existenzsicherung auf. Sie fand ihre Antwort im rechtlich-sozialen Rahmen der neuen, bundesrepublikanischen Selbstverständlichkeiten. Menschen, die alle schon einmal gearbeitet hatten, ihr ganzes bisheriges Leben, nach der Wende aber in großer Zahl ihre Arbeit verloren und keine neue fanden, bezogen erst Arbeitslosengeld und anschließend, zeitlich un-

befristet, Arbeitslosenhilfe. Mit Hartz IV wurde dieser Anspruch annulliert. Seine Arbeit verloren zu haben war schmerzlicher genug. Ohne größere Umstände jenen gleichgestellt zu werden, die noch nie gearbeitet hatten, kränkte das Selbstwertgefühl von Menschen, die Arbeit als Kern ihrer persönlichen wie sozialen Identität begreifen gelernt hatten, über die Maßen. Gerade der rationale Kern der neuen Regelung, mit herkömmlichen Unterscheidungen und Abstufungen aufzuräumen und den tatsächlichen Umfang der Arbeitslosigkeit annähernd sichtbar zu machen, bedeutet für die Mehrheit der Ostdeutschen eine unerträgliche Zumutung.

## Menschliche Würde

Arbeitslosengeld II – das sind 345 Euro, in den neuen Bundesländern 331 Euro pro Monat. Wenn beide Partner volljährig sind, bekommen beide je 90 Prozent der Regelleistung (311 Euro alte Bundesländer; 298 Euro neue Bundesländer). Hiervon sind alle Ausgaben des täglichen Lebens – wie Lebensmittel, Kleidung, Telefon oder Strom – zu bezahlen. Hinzu kommen etwaige einmalige Leistungen und Zuschläge bei Mehrbedarf.

Das Arbeitslosengeld II ist explizit kein Grundeinkommen, schon gar kein bedingungsloses. Es stellt eine prekäre Mindestsicherung dar, deren Gewährung sich an eine ganze Reihe zum Teil höchst entwürdigender Bedingungen knüpft. Es schweift die bisherigen Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Stand der Arbeitslosen zusammen – jenseits des Verhungerns, aber diesseits der Entbehrung und der Demütigung. Der Zwang zur ökonomischen Entblößung und zur beinahe beliebigen Markthörigkeit lastet schwer auf Menschen, die andere Begriffe von sozialer Würde hatten. Er lastet auf ihnen umso unerträglicher, als sich die Gesetzgeber selbst notorisch von der Offenlegung ihrer pekuniären Lebensumstände und Nebeneinkünfte ausnehmen, wie zum Beweis der alten Wahrheit, dass Macht in der Chance besteht, Regeln, die man anderen auferlegt, selbst missachten zu können.

# Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeit- arbeitslose?

Zahl – die Kommunen, im Folgenden „optimierende Kommunen“ genannt, selbst.

## Elemente der Reform

Nach einer kurzen Beschreibung der einzelnen Reformelemente wird im Folgenden gefragt, ob die Neuregelungen die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen erhöhen helfen und eine Konzentration auf die tatsächlich Förderbedürftigen gelingt. Schließlich werden die gesamtwirtschaftlichen und verteilungspolitischen Auswirkungen diskutiert.

Mit dem vierten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) wurde ein Reformgebäude, dessen Grundstein mit der Einberufung der Hartz-Kommission im Frühjahr 2002 gelegt wurde, zumindest vorläufig vollendet. Hartz

### Susanne Koch

Dr. rer. pol., geb. 1968; Referentin beim Vizedirektor, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.  
susanne.koch@iab.de  
www.iab.de

### Ulrich Walwei

Dr. rer. pol., geb. 1958; Vizedirektor, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.  
ulrich.walwei@iab.de  
www.iab.de

IV beinhaltet in diesem Rahmen vorrangig die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen. Dabei wird auf eine Kombination von fordernden und fördernden Elementen gesetzt.

Wichtigste Bestandteile des Gesetzes sind eine weniger großzügige Ausgestaltung der Transferleistungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

zur neuen Grundsicherung Arbeitslosengeld II („ALG II“), eine verschärfte Bedürftigkeitsprüfung und weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen.

Außerdem wurden die finanziellen Anreize zur Beschäftigungsaufnahme unter anderem durch das Einstiegsgeld verbessert und als „ultima ratio“ die gemeinnützige Beschäftigung im Gesetz verankert. Auf der organisatorischen Ebene ist besonders hervorzuheben, dass erwerbsfähige Arbeitslose nun alle Leistungen aus einer Hand erhalten sollen. Gemäß dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss sind im Regelfall entweder Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen zuständig oder – in begrenzter

## Transferleistungen

Die durch Hartz IV vollzogene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und damit die Einführung der pauschalierten Grundsicherung hat bei den Langzeitarbeitslosen geringere Transferleistungen zur Folge. Zunächst wird die Bedürftigkeitsprüfung strenger, insbesondere weil Einkommen von Partnern und anderen Mitgliedern der „Bedarfsgemeinschaft“ stärker als bisher berücksichtigt werden. Dadurch wird der Anteil der Leistungsempfänger unter den Erwerbslosen abnehmen.

Auch die Anspruchsvoraussetzungen wurden verschärft. Für die Empfänger der Grundsicherung ist jetzt jede Arbeit zumutbar – auch unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts. Bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung oder einer Eingliederungsmaßnahme werden die Leistungen empfindlich gekürzt. Vor allem für Empfänger des Arbeitslosengeldes II unter 25 Jahren gelten seit dem 1. Januar 2005 strengere Anspruchsvoraussetzungen. Der Personenkreis erhält ein verbindliches Angebot (z. B. Ausbildungsplatz oder Beschäftigung). Im Falle einer Ablehnung drohen im Vergleich zu älteren Hilfeempfängern (über 25 Jahre) härtere Sanktionen.

Weiterhin wird das ALG II durch die vorgesehene Pauschalierung tendenziell niedriger sein als die Arbeitslosenhilfe. Anders als diese wird es sich zudem durch den befristeten Zuschlag degressiv entwickeln. Die Grundsicherung beträgt in Westdeutschland 345, in Ostdeutschland 331 Euro. Hinzu kommt ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag, der sich aus der Differenz von Arbeitslosengeld und ALG II ergibt und für Alleinstehende im ersten

Jahr im Höchstfall 160 Euro beträgt. Nach einem Jahr wird der Zuschlag halbiert, und er entfällt am Ende des zweiten Jahres des ALG II-Bezugs. Nicht erwerbsfähige Arbeitslose, die mit dem erwerbsfähigen ALG II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Zusätzlich zu diesen pauschalierten Leistungen werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen sowie weitere Kosten und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Nimmt man alle diese Leistungen zusammen, so ergeben sich aus Pauschale, Unterkunftskosten und gegebenenfalls befristetem Zuschlag bei Mehrpersonenhaushalten Beträge zwischen 1 090 und 2 014 Euro. Um ein solches Nettoeinkommen zu erzielen, müssten bei einer Vollzeittätigkeit mit 40 Wochenstunden Nettostundenlöhne von rund 4,60 bis 8,20 Euro (Brutto 7,50 – 10,40 Euro) erreicht werden. Dies könnte schon an der Obergrenze dessen liegen, was momentan auf Einstiegspositionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erzielt werden kann (vgl. die *Tabelle*).

**Tabelle: Relative Einkommensposition von Beziehern von Arbeitslosengeld II (in Euro)**

	<i>Arbeitslosengeld II (einschl. Sozialgeld für weitere Haushaltsmitglieder und Unterkunftskosten) ALG II plus befristeter Zuschlag*</i>	<i>Nettostundenlohn** bei 40 Stunden/Woche (ALG II – ALG II plus Zus.)</i>
Alleinstehend	662–822	3,80 – 4,70
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1 090–1 310	4,60 – 5,60
Verheirateter Alleinverdiener	1 034–1 354	6,00 – 7,80
Verheirateter Alleinverdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1 574–2 014	5,70 – 8,20

\* Die obere Grenze des ALG II-Anspruchs enthält den maximalen befristeten Zuschlag im ersten Jahr des Bezugs der Grundsicherung  
 \*\* Bei der Berechnung des Nettolohns ist das Kindergeld und der Kinderzuschlag berücksichtigt worden, nicht aber das Wohngeld; Angabe von auf 10 Cent gerundeten Beträgen  
 Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA); eigene Berechnungen.

Die Konstruktion der neuen Grundsicherung bringt es mit sich, dass Arbeitslosenhilfehaushalte mit einem geringen Erwerbseinkommen vor der Arbeitslosigkeit und ehe-

malige Sozialhilfeempfänger von der Reform profitieren, während Haushalte mit vorher höherem Einkommen sich in den meisten Fällen schlechter stellen. Zu den Verlierern der Reform – zumindest, was das Niveau der Transferleistung angeht – gehören häufig auch Paare, vor allem, weil das Einkommen eines nicht arbeitslosen Partners auf das ALG II angerechnet wird. Dies gilt auch für Paare mit Kindern und in Ostdeutschland mehr als im Westen, weil dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Dagegen profitieren Alleinerziehende überwiegend von der Reform, etwa 70 Prozent von ihnen erhalten höhere Transferleistungen.<sup>1</sup> Im Ergebnis verliert die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitiert hat und sich nun stärker in Richtung kulturelles Existenzminimum bewegt.

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Denn hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer können einerseits zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und -aufnahme führen. Gesamtwirtschaftlich kann daraus ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit resultieren. Andererseits stellt eine großzügige soziale Absicherung auch so etwas wie einen „automatischen Stabilisator“ dar, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene den Konsum stützt. Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erste beste Angebot annehmen zu müssen.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit hat als das Niveau der Transferleistung. Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Hartz-Reformen) durch die lange

<sup>1</sup> Vgl. Jan Schulte, Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV, Volkswirtschaftliche Reihe, Diskussionspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 29/2004.

Bezugsdauer von Arbeitslosengeld durch ältere Arbeitslose und die bisher unbefristete Arbeitslosenhilfe im internationalen Vergleich relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnerersatzrate von Kurzfristigen nicht über der vergleichbarer Industrieländer.<sup>12</sup>

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird neben Höhe und Dauer vor allem durch die Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst. Dazu gehört die Definition der für Arbeitslose „zumutbaren“ Beschäftigung. Dabei ist aus arbeitsökonomischer Sicht ein Zielkonflikt zu beachten. Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig „zugemutet“, ist für Arbeitslose der Druck geringer, Ausstiegsmöglichkeiten aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei Durchsetzung einer eher weit gefassten Zumutbarkeit, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten in Frage kommt. Für einen geringeren Qualifikationsschutz spricht auch, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus der Langzeitarbeitslosigkeit bestreiten müssen. Dieser ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört zudem, dass die Verfügbarkeit von Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt – gemäß der Vorschriften und vor allem in der Praxis – überprüft wird. Dabei geht es u. a. um Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen oder – im Falle der Ablehnung von Stellenangeboten – auch um Sanktionen, aber auch um Fördermaßnahmen. Je mehr den Arbeitslosen in dieser Hinsicht abverlangt wird, desto intensiver wird deren Suche. Dies steht in engem Zusammenhang mit der Definition der zumutbaren Beschäftigung. Ist der Qualifikationsschutz gering, werden sich die Suchaktivitäten auch und gerade in Richtung Niedriglohnbeschäftigung verstärken.

<sup>12</sup> Vgl. Werner Eichhorst/Stefan Profit/ Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking der Bertelsmann Stiftung, Berlin–Heidelberg–New York 2001, und Werner Eichhorst/Eric Thode/Frank Winter, Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Bertelsmann Stiftung, Berlin–Heidelberg–New York 2004.

Insgesamt erhöht sich durch die Reform der Druck auf Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies gilt zunächst direkt für die betroffenen Langzeitarbeitslosen, also die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Es gilt aber auch indirekt für Kurzfristigen, die beim Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit mit schlechteren Konditionen rechnen müssen. Erste Hinweise hierfür liefert das jüngst wachsende Interesse von Arbeitslosen an einer Beschäftigung in Zeitarbeit. Es ist davon auszugehen, dass durch die verstärkten Suchbemühungen von Arbeitslosen der Wettbewerb am Arbeitsmarkt, vor allem am unteren Ende der Lohnskala, zunimmt. Verantwortlich hierfür ist auch der in vielen Fällen wachsende Abstand zwischen dem Lohn einerseits und der Transferleistung andererseits.

## Zuverdienstmöglichkeiten

Ein gravierendes Anreizproblem im getrennten System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestand in der Vergangenheit darin, dass die Möglichkeiten des Zuverdienens für Erwerbslose stark beschränkt waren.<sup>13</sup> Die Arbeitslosenhilfe sah zwar einen Freibetrag für hinzuverdienendes Einkommen vor. Sie ermöglichte aber nur einen maximalen Hinzuverdienst durch Erwerbseinkommen in Höhe von 165 Euro. Bei der Sozialhilfe gab es komplizierte Anrechnungsregeln, die im Regelfall höchstens 148 Euro Einkommen anrechnungsfrei ließen. Für die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stellten die begrenzten Möglichkeiten des Zuverdienens somit eine zusätzliche Bremse zur (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbsarbeit dar.

Die seit dem 1. Januar 2005 geltenden Neuregelungen im Sozialgesetzbuch II (SGB II)<sup>14</sup> enthalten leicht verbesserte finanzielle Anreize für die Aufnahme oder Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit von Empfängern der Grundsicherung. Zunächst können z. B. Versicherungsbeiträge und Werbungskosten vom anzurechnenden Einkommen abgezogen werden. Darüber hinaus gelten drei Einkommensstufen. Bei einem Bruttoeinkommen unter 400 Euro werden 15 Prozent des Net-

<sup>13</sup> Vgl. W. Eichhorst/E. Thode/F. Winter, ebd.

<sup>14</sup> Das Sozialgesetzbuch II (SGB II) regelt die Leistungen von Empfängern des Arbeitslosengeldes II und die Bedingungen für den Einsatz von Maßnahmen zu deren Wiedereingliederung.

toeinkommens nicht auf die Transferleistung angerechnet. Zwischen 400 und 900 Euro bleiben 30 Prozent anrechnungsfrei und in der Spanne von 900 bis 1 500 Euro sinkt der beim Leistungsempfänger verbleibende Teil des Einkommens wieder auf 15 Prozent. Erst bei monatlichen Bruttolöhnen oberhalb von 1 500 Euro wird die im alten System bereits bei deutlich niedrigeren Einkommen wirksame einhundertprozentige Transferentzugsrate erreicht. Dennoch verbleibt vom Zusatzverdienst immer noch relativ wenig beim Hilfeempfänger. Besonders problematisch ist der hohe Anrechnungssatz von 85 Prozent bei Minijobs, die sich möglicherweise als Einstieg in den Arbeitsmarkt nutzen lassen. Hier bleiben je nach Höhe der vom Einkommen abzugsbaren Beträge nur ca. 50 Euro anrechnungsfrei. Es gilt abzuwarten, ob die etwas stärkeren finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme greifen werden.

Eine aus Anreizgründen sinnvolle weitere Absenkung der Transferentzugsraten würde zu Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte führen. Sie entstehen deshalb, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Niedrigverdiener ebenfalls Sozialtransfers beziehen könnten. Die zur Kompensation der Mehrbelastung benötigten Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand würden zu kontraktiven Effekten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und damit zu Einbußen bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führen.

Doch selbst die isolierten Arbeitsmarkteffekte großzügigerer Anrechnungsvorschriften sollten nicht überschätzt werden. Zwar erhöht sich durch bessere Möglichkeiten des Zusatzverdienstes für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Hilfeempfänger) der Arbeitsanreiz. Bei anderen – von Sozialtransfers bisher nicht begünstigten Personen und Haushalten – ist dagegen von einem Rückgang des Arbeitsangebotes auszugehen.

Freilich änderte sich die Beurteilung, wenn großzügigere Anrechnungsvorschriften mit einer generellen Absenkung des Existenzminimums, also des Niveaus der Grundsicherung, verknüpft würden. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger dann noch mehr erhöhen und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen

frei. Da der Angebotsdruck aber aller Voraussicht nach nicht ausreichen dürfte, um eine ausreichend große Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, müssten bei dieser Variante wachsende Armutsriskanten in Kauf genommen werden. Ein Ausweg aus diesem Dilemma sind befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wie das unten besprochene Einstiegsgehd.

## Eingliederungsleistungen

Das neue SGB II sieht einige Maßnahmen zur intensiven Betreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger vor. Dazu gehört, dass jedem Antragsteller ein persönlicher Ansprechpartner zur Seite gestellt wird. Voraussetzung dafür ist eine Verringerung der Relation von Beratern bzw. Fallmanagern zu betreuten Arbeitssuchenden. Langfristig wird ein Verhältnis von 1 zu 75 angestrebt. Kurzfristig wird dies wohl nur bei Jugendlichen erreicht werden. Internationale Erfahrungen wie in den „Jobcentre Plus“ in Großbritannien zeigen, dass durch intensive Betreuung über Fallmanager die Vermittlungsquote merklich erhöht werden kann – zum einen, weil häufiger eine Beschäftigungsaufnahme erreicht werden konnte, zum anderen, weil sich Arbeitslose mit geringer Suchintensität tendenziell vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Die Verbindlichkeit der Anstrengungen auf beiden Seiten wird durch Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen erhöht, die jeweils nach sechs Monaten erneuert werden. In diesen wird festgelegt, welche Eingliederungsleistungen der Arbeitssuchende erhält, aber auch, welche Eigenbemühungen er selber zu erbringen hat. Evaluationsstudien zu verbindlichen Eingliederungsvereinbarungen in anderen Ländern zeigen, dass sich die Effekte der intensiven Betreuung durch solche Vereinbarungen noch verstärken.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen steht den Arbeitslosen auch ein großer Teil der Instrumente des Sozialgesetzbuches III<sup>6</sup> offen. Hierzu gehören neben den Leistungen zu Vermittlung und Beratung

<sup>5</sup> Vgl. John P. Martin, What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, in: OECD Economic Studies, 30 (2000), S. 79–113.

<sup>6</sup> Das Sozialgesetzbuch III (SGB III) regelt die Leistungen von Empfängern des Arbeitslosengeldes I und



(z. B. Personalservice-Agenturen/PSA) auch die Eingliederungszuschüsse und alle Leistungen an Arbeitnehmer bis auf die Hilfen zur Existenzgründung. Diese können aber über das Einstiegsgeld gefördert werden. Hinzu kommt die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI).

Für die Wirksamkeit dieser Instrumente bei Empfängern des Arbeitslosengelds II wird es darauf ankommen, dass eine sorgfältige Zuordnung der Teilnehmer zu den Maßnahmen erfolgt. Sie sind dort sinnvoll, wo durch ihren Einsatz tatsächlich die Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erhöht werden. Im Kontext des Sozialgesetzbuches II könnte dies bedeuten, dass vor allem die arbeitsmarktnäheren unter den Arbeitssuchenden Kandidaten für eine SGB III-Maßnahme wären.

Zum Instrumentarium für eine intensive Betreuung der „SGB II-Kunden“ gehören weiterhin Maßnahmen, die vorwiegend dazu dienen, überhaupt erst die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass es zu einem Fördern und Fordern kommen kann (§ 16, Abs. 2). Dazu zählen zunächst alle Leistungen, die im psychosozialen Bereich ansetzen, wie Schuldner- und Suchtberatung. Weiterhin kann über § 16 auch die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen gefördert werden, wenn ansonsten die Aufnahme einer Erwerbsarbeit nicht möglich ist. Schließlich ist hier mit dem Einstiegsgeld eine Leistung aufgeführt, welche die materiellen Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich verbessern soll, sowie die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

## Einstiegsgeld

Das „Einstiegsgeld“ des SGB II war in ähnlicher Ausgestaltung bereits Bestandteil des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Mit diesem Instrument kann die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbstständigkeit durch einen zeitlich auf sechs bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss gefördert werden. Höhe und Gewährung des Einstiegsgeldes liegen im Ermessen des in der

die Bedingungen für den Einsatz von Maßnahmen zu deren Wiedereingliederung.

Arbeitsgemeinschaft bzw. in der optierenden Kommune tätigen Fallmanagers. Dabei kann die Höhe vor allem in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Größe der Bedarfsgemeinschaft variieren. Um gerade in größeren Familien noch zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, wurde zusätzlich der – allerdings im Bundeskindergeldgesetz geregelte – neue Kinderzuschlag geschaffen, der gewährt werden kann, wenn die Bedürftigkeit allein deswegen entsteht, weil minderjährige Kinder im Haushalt leben.

Zu den Wirkungen von Arbeitnehmerzuschüssen liegen Ergebnisse aus Modellversuchen in verschiedenen Regionen Baden-Württembergs vor. Dort durften die Arbeitssuchenden für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten bis zu 50 Prozent des zusätzlich verdienten Erwerbseinkommens behalten. Die Resultate eines Vergleichs zwischen den Teilnehmern am Modellversuch und einer passenden Kontrollgruppe zeigen, dass positive Eingliederungseffekte (im Sinne einer zusätzlichen Aufnahme von Beschäftigung seitens der Programmteilnehmer) realisiert werden konnten.<sup>17</sup>

Jedoch sind befristet gewährte Niedriglohnsbeihilfen keine Alternative zu einer flächendeckenden Förderung von Niedriglohnbeschäftigung, z. B. in Form von Abgabensenkungen für Geringverdienende. Sie sind ähnlich wie andere auf Wiedereingliederung zielende Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine mögliche Einstiegshilfe. Die Mittel dafür wären gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmerinnen und -nehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs „geförderten“ Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien könnten. Dies setzt aber im Verlauf Einkommenssteigerungen (etwa durch höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) für die Betroffenen voraus. Auch durch „learning-on-the-job“ würde der Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensiert werden. Dass diese Aufwärtsmobilität in Deutschland bisher nicht ganz leicht zu erreichen war, belegen in-

<sup>17</sup> Vgl. Sabine Dann/Andrea Kirchmann/Alexander Spermann/Jürgen Volkert, Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht, hrsg. v. Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 2002.



ternationale Vergleichsstudien.<sup>18</sup> Die anstehenden Evaluationen der Neuregelung werden letztlich zeigen, ob sich dieses Bild wandelt und geförderte Arbeitnehmerinnen und -nehmer eine Perspektive auf eine dauerhafte, existenzsichernde Beschäftigung haben.

## „Ein-Euro-Jobs“

Befristete Arbeitsgelegenheiten, wie sie das SGB II in § 16 mit den sogenannten „Ein-Euro-Jobs“ vorsieht, sind für solche Empfängerinnen und Empfänger von ALG II gedacht, die nicht in reguläre Beschäftigung oder Ausbildung vermittelt werden und auch keine Eingliederungsmaßnahme (mehr) durchlaufen können. Bei den Arbeitsgelegenheiten handelt es sich um im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten, für die der Arbeitslose entweder eine dem Marktlohnsatz entsprechende Entlohnung erhält (Entgeltvariante) oder eine Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Grundsicherung.

Zum einen sollen dadurch schwer vermittelbare Personengruppen (wieder) an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, zum anderen lässt sich durch das Angebot von Arbeitsgelegenheiten prüfen, ob Arbeitslose tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dies gilt vor allem dann, wenn Stellenangebote nicht in größerer Zahl gemacht werden können. Befristete Arbeitsgelegenheiten komplettieren somit die Strategie des „Förderns“ und „Forderns“.

Die Arbeitsgelegenheiten nach Sozialgesetzbuch II ersetzen im Wesentlichen die „Hilfe zur Arbeit“ aus dem Bundessozialhilfegesetz. Von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) unterscheiden sie sich vor allem dadurch, dass deren Vergütung sich an der entrichteten Tätigkeit orientiert, während für Arbeitsgelegenheiten lediglich eine Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt wird. Ähnlich ist bei beiden Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung, dass die durchgeführten Arbeiten im öffentlichem Interesse liegen müssen und „zusätzlich“ geleistet werden. Auch der Einsatz als „ultima ratio“ zur Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt und zur Über-

prüfung der Verfügbarkeit ist beiden Ansätzen gemein.

Zwar sind befristete Arbeitsgelegenheiten ähnlich wie ABM für diese Zwecke geeignet, aber auch sie sind mit einer ganzen Reihe von Problemen behaftet: So besteht für die an solchen Maßnahmen Teilnehmenden die Gefahr der Stigmatisierung als „leistungsschwach“, wie es bei den AB-Maßnahmen zu beobachten war. Damit ergeben sich unter Umständen nur geringe Übergangschancen in den ersten Arbeitsmarkt; „Maßnahmekarrieren“ könnten die Folge sein. Vor allem, wenn die Maßnahmen in großem Stil durchgeführt würden, wäre eine Verdrängung regulärer Beschäftigung zu befürchten: Öffentliche Pflichtaufgaben könnten zurückgehen und private Initiativen gehemmt werden.

Arbeitsgelegenheiten können also durchaus ein sinnvoller Bestandteil eines „Aktivierungsbündels“ sein, wenn die Personen richtig ausgewählt werden und vorrangig die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen angestrebt wird. Hierzu könnte im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten auch ein gewisser Zeiteinsatz für (tätigkeitsnahe) Qualifizierung vorgesehen werden. Um Lock-in-Effekte zu vermeiden und die Verfügbarkeit möglichst vieler Personen überprüfen zu können, ist sicherzustellen, dass die Maßnahmen aber nicht zu lang dauern. Die Suche nach einer regulären Beschäftigung sollte immer im Vordergrund stehen.

Schließlich ist es wichtig, mit der Höhe der Entlohnung die richtigen Anreize zu setzen: Ist diese zu hoch, verringern sich für die Teilnehmenden die Anreize zur Suche einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Bei einer Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro je Stunde müssten Alleinverdiener in Mehrpersonenhaushalten auf dem ersten Arbeitsmarkt immerhin schon Nettostundenlöhne von bis zu 9 Euro erzielen, um auf ein Einkommen zu kommen, welches der Lohnersatzleistung plus Mehraufwandsentschädigung entspricht. Andererseits darf die Entlohnung aber auch nicht zu niedrig sein, da sonst die Gefahr von Verdrängungseffekten steigt: Je niedriger die Kosten bei den Trägern der Maßnahme sind, desto größer sind die Anreize, auch solche Tätigkeiten durchführen zu lassen, die zu den öffentlichen Pflichtaufgaben gehören. Dies wird dadurch begünstigt.

<sup>18</sup> Vgl. European Commission, Employment in Europe 2004, Luxemburg 2004.

tigt, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit sehr weit gefasst ist. Durch die Einrichtung von Beiräten, denen auch Vertreter von Wirtschaft und Handwerk angehören, sollen die Verdrängungseffekte möglichst gering gehalten werden. Ob und inwieweit dies gelingt, kann aber letztlich erst durch eine sorgfältige Evaluation der Effekte überprüft werden.

## Organisatorische Umsetzung

Über die dargestellten Neuregelungen hinaus beinhalten die gesetzlichen Regelungen zum Arbeitslosengeld II auch eine Reihe organisatorischer Änderungen, welche die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen können. Zu nennen ist hier insbesondere das zunächst bis 2008 befristete Optionsmodell zur Zusammenarbeit von Kommunen und Agenturen für Arbeit. Danach konnte eine begrenzte Anzahl von Kommunen (69) sich dafür entscheiden, die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen alleine zu übernehmen. In einigen wenigen Kommunen gibt es eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch Agenturen für Arbeit und Kommunen. Überall sonst wurden Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Agenturen für Arbeit gegründet. In optierenden Kommunen wie Arbeitsgemeinschaften wird derzeit am Aufbau organisatorischer Strukturen gearbeitet. Daher können die Auswirkungen der unterschiedlichen Organisationsformen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Bis zum Jahre 2008 soll in umfangreichen Evaluationsstudien ermittelt werden, welches Organisationsmodell besser für die Betreuung der Arbeitsuchenden geeignet ist. Dabei ist zum einen zu beachten, dass die Wahl der Organisationsform nicht unabhängig von den lokalen Bedingungen erfolgt ist. Zum anderen ist für den „Erfolg“ des gewählten Organisationsmodells auch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt ausschlaggebend.

## Aussteuerungsbetrag

Das Sozialgesetzbuch II fügt mit dem Aussteuerungsbetrag eine neue Dimension in die Steuerungslogik der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein. Diesen hat die Bundesagentur für Arbeit dem Bund für diejenigen Personen zu erstatten, die nach Erschöpfung ihrer Ansprüche aus dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Bezug von Arbeitslosengeld II überwechseln.

Der Aussteuerungsbetrag beeinflusst die Anreize, Anstrengungen zur Aktivierung und Vermittlung von Arbeitslosengeld I-Empfängern zu unternehmen und hat somit direkte Rückwirkungen auf den Einsatz von Maßnahmen für diesen Personenkreis. Jedoch ergeben sich für die aus Beitragszahlermitteln finanzierten Leistungen und Maßnahmen für Bezieher des Arbeitslosengelds I unterschiedliche Auswirkungen. Insbesondere steigen die Anreize, mit dem Maßeinsatz möglichst früh zu beginnen und eher kostengünstige Maßnahmen zu verwenden. Gleichzeitig nehmen jene ab, aktivierende Maßnahmen einzusetzen, je kürzer die noch verbleibende Anspruchsdauer ist. Ebenso könnten Arbeitssuchende mit einem hohen Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, leer ausgehen. Für Betreuungskunden und „schwierige“ Beratungskunden wäre es deshalb sinnvoll, wenn SGB III- und SGB II-Träger von Anfang an eng zusammenarbeiten würden, um einen übergreifenden Aktionsplan für die jeweilige Person zu erstellen.

## Schlussfolgerungen

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist zu erwarten, dass die konsequente Aktivierung zu einem Rückgang der Erwerbslosigkeit beiträgt. Hierzu gibt es fünf mögliche Ansatzpunkte:

**Erstens:** Durch die strengeren Anspruchsvoraussetzungen könnten sich Leistungsempfänger mit geringer Erwerbsneigung vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

**Zweitens:** Weil durch die Neuregelungen die Suchintensität und die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen positiv beeinflusst werden, bestehen zudem Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen. Zudem könnten „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Besetzungsproblemen verringern oder auch das deshalb erforderliche Überstundenvolumen reduzieren.

**Drittens:** Die insgesamt weniger großzügigen Transferleistungen werden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen insgesamt erhöhen. Auf dem Arbeitsmarkt würde sich aber ein Zusatzeffekt nur dann einstellen, wenn weder ein regionales noch ein qualifikatorisches „Mismatch“ aufträte und Lohnanpassungsprozesse stattfinden (könnten).

Letztere könnten zunächst vor allem in den nicht tarifgebundenen Betrieben greifen.

**Viertens:** Selbst wenn es durch Aktivierung nicht zu mehr Beschäftigung käme, könnte die registrierte Arbeitslosigkeit dennoch sinken. Denn „Aktivierte“ könnten die Stille Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige in der „Bewerberschlange“ zumindest teilweise zurückdrängen.

**Fünftens:** Weniger großzügige Transferleistungen haben Minderausgaben des Staates zur Folge. Insbesondere wenn der Staat im Sinne einer Umschichtung die eingesparten Mittel für produktive Investitionen verwendet, wäre unter dem Strich ein positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Insgesamt ist mit der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein großer Schritt in die richtige Richtung getan worden. Dies gilt besonders deshalb, weil eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (im Sinne eines Förderns und Forderns) zum einen Druck in Richtung Flexibilität erzeugen und zum anderen höhere individuelle Beschäftigungsrisiken durch passgenaue Förderung flankieren kann.

Über das ökonomische Kalkül hinaus sollte jedoch beachtet werden, dass die Höhe der Lohnersatzleistungen auch verteilungspolitischen Zielen dient. Sie definieren das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z. B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage auf Dauer oder vorübergehend keine Erwerbsarbeit ausüben können. Dabei hätte eine drastischere allgemeine Kürzung der Hilfeleistungen wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene. Armutserscheinungen wie Ganttobildung, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft der Individuen müssten bei dieser scheinbar „einfachen“ Lösung in Kauf genommen werden. Dennoch wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert. Aktuelle und zukünftige Reformen werden also diesbezüglich immer eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen haben.

Hartmut Seifert

## Was bringen die Hartz-Gesetze?

Die vier so genannten Hartz-Gesetze stehen für mehr als nur eine Reform der Arbeitsmarktpolitik. Sie sind zugleich Symbol für die Reformfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialsystems schlechthin. So nimmt es auch nicht Wunder, dass sie wie kaum ein anderes Reformprojekt die Gesellschaft spalten. Die einen begrüßen die Reformpakete als längst überfälligen Durchbruch zu einer lange Zeit blockiert erscheinenden Reformpolitik. Andere sehen in ihnen den Beginn vom Ende des Sozialstaates.

### Hartmut Seifert

Prof. Dr. rer. pol., geb. 1944; Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf. [Hartmut-Seifert@boeckler.de](mailto:Hartmut-Seifert@boeckler.de)

Wohl selten zuvor war ein arbeitsmarktpolitisches Reformprogramm so umfassend angelegt und so zügig auf den Weg gebracht worden wie die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, im Folgenden kurz Hartz-Gesetze genannt. Zu diesem Reformpaket gehört auch das zum Jahresbeginn 2004 in Kraft getretene „1. Gesetz zur Reform des Arbeitsmarktes“. Angelehnt an die Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission<sup>1</sup>, enthalten sie einen breiten Mix an unterschiedlichen Maßnahmen, von denen sich der Gesetzgeber weitreichende Wirkungen für den Arbeitsmarkt erhofft. Sie sollen endlich die mit jedem Konjunkturzyklus sprunghaft in die Höhe gegangenen Arbeitslosenzahlen spürbar senken, die hartnäckigen Strukturprobleme aufbrechen und Beschäftigung stimulieren. Für eine empirisch fundierte Gesamtbilanz der Reformen ist es sicherlich noch zu früh. Die Bundesregierung hat eine Evaluierung zentraler Reformelemente der

<sup>1</sup> Offiziell firmiert die im Februar 2002 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission unter dem Namen: „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“. Vgl. Peter Hartz u. a., Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin 2002.

Hartz-Gesetze initiiert, deren Ergebnisse noch ausstehen.<sup>12</sup> Zudem ist das mit Hartz IV zunächst letzte Reformpaket erst zum Jahresbeginn 2005 in Kraft getreten und wird seine Wirkungen erst im Laufe der Zeit voll entfalten.<sup>13</sup> Gleichwohl zeichnen sich für einzelne Maßnahmen erste Wirkungen ab, die nachfolgend in einer Art Zwischenbilanz referiert und bewertet werden. Diese muss selektiv bleiben, da die Hartz-Gesetze insgesamt eine zu reichhaltige Palette an Einzelmaßnahmen umfassen, deren Diskussion den hier zur Verfügung stehenden Rahmen sprengen würde.

In einer ersten Einschätzung wird die These vertreten, dass die Hartz-Gesetze eine Wegscheide in der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Konzeption markieren. Sie ist weniger durch die zu erwartenden quantitativen Arbeitsmarkteffekte begründet als durch die qualitativen Wirkungen: Die Reformschritte fördern den Umbau des Arbeitsmarktes in Richtung atypischer Beschäftigungsformen und verlangen den Arbeitssuchenden ein erhöhtes Maß an Eigenverantwortung ab, ohne gleichzeitig die gestiegenen sozialen Risiken durch verbesserte Beschäftigungschancen im Bereich der versicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnisse kompensieren zu können.

## Die vier Hartz-Gesetze

Das Tempo der jüngsten Arbeitsmarktreformen ist beachtlich. Mit Jahresbeginn 2003 sind die beiden ersten Hartz-Gesetze in Kraft getreten, Hartz III folgte zum Jahresbeginn 2004 und Hartz IV ein Jahr später. Mit diesen Gesetzen sind nicht nur bestehende arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Rege-

<sup>12</sup> Vgl. Michael Fertig/Jochen Kluge/Christoph M. Schmidt/Helmut Apel/Werner Friedrich/Helmut Hägele, Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik, Berlin 2004; Bruno Kaltenborn/Petra Knerr/Sylvia Kuth-Laatsch, Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27, Berlin 2004.

<sup>13</sup> Zunächst hat die mit dem SGB II vollzogene Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II einen statistischen Effekt ausgelöst: Etwa 350 000 erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger wurden im Januar/Februar auf Veranlassung der Sozialämter als arbeitslos registriert. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Presse-Information Nr. 9 und 15, Nürnberg 2005 (Bundesagentur für Arbeit = BA).

lungen und institutionelle Strukturen einschneidend modifiziert sowie gänzlich neue Instrumente eingeführt worden. Sie haben auch das bereits mit dem 2001 verabschiedeten Job-AQTIV-Gesetz eingeschlagene Konzept der „Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ fortgeführt und fundiert. Mehr Eigenverantwortung der Arbeitssuchenden lautet die Schlüsselbotschaft. Weiter in den Hintergrund gerät der bei Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969 verankerte Grundgedanke der aktiven und präventiven Arbeitsmarktpolitik, der in der arbeitsmarktpolitischen Praxis ohnehin seit geraumer Zeit vernachlässigt schien.<sup>14</sup>

Inhaltlich umfassen die bisherigen Reformschritte eine breite Palette heterogener Maßnahmen, deren wichtigste Elemente sich wie folgt gruppieren lassen.

1. *Umbau der Bundesanstalt zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen Bundesagentur für Arbeit (BA)*: Hierunter fallen eine neue Steuerungsphilosophie der BA (Wirtschaftlichkeit und prognostizierte Wirkungen); Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitslosen; die Einführung von Bildungsgutscheinen und die Zulassung von Weiterbildungssträgern durch „Zertifizierungsagenturen“.

2. *Leistungsrecht: Fordern und Fördern*: Hierzu gehört die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von maximal 32 auf maximal 12 bzw. 18 Monate für Arbeitslose ab 55 Jahre; die Verschärfung der Zumutbarkeit;<sup>15</sup> die Umkehrung der Beweispflicht;<sup>16</sup> die Abschaffung des Anschluss-Unterhaltsgeldes bei Weiterbildungsmaßnahmen; die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II; die Einbeziehung

<sup>14</sup> Vgl. Berndt Keller/Hartmut Seifert, Chancen und Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Hartmut Seifert (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik, Köln 1995, S. 11–34.

<sup>15</sup> Jüngeren Personen ohne familiäre Verpflichtungen wird eine größere regionale Mobilität zugemutet. Bezüher des Arbeitslosengeldes II müssen nach einjähriger Arbeitslosigkeit jede Form der Beschäftigung, auch versicherungsfreie und untertariflich entlohnte, annehmen.

<sup>16</sup> Der Arbeitslose muss nun nachweisen, dass er die Arbeitslosigkeit nicht selbst verschuldet bzw. die Aufnahme einer Tätigkeit nicht schuldhaft verhindert hat.



erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger und die frühzeitige Meldepflicht unmittelbar nach Kündigung.

3. *Förderung atypischer und selbständiger Beschäftigung/Flexibilisierung*: Hierunter fallen die Ich-AG;<sup>17</sup> die Mini- und Midi-Jobs;<sup>18</sup> die Leiharbeit im Rahmen der Personalser-vice-Agenturen (PSA);<sup>19</sup> und die Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs).<sup>110</sup>

4. *Reform der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik*: Hierzu zählen die Zusammenlegung von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen und die Ablösung der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und Struktur-Kurzarbeitergeld durch Transfermaßnahmen und Transfer-Kurzarbeitergeld.

Von der Verknüpfung dieser vielfältigen Reformelemente aktiver wie passiver Arbeitsmarktpolitik werden Beschäftigung fördernde Impulse erhofft:<sup>111</sup> Offene Stellen sollen zügiger besetzt, „unechte“ Arbeitslose durch die aktivierenden Maßnahmen aus dem Bestand ausgesondert werden („Bestandsbereinigung“), und die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden soll für zusätzliche Beschäftigung vor allem im Niedriglohnbereich sorgen.

<sup>17</sup> Existenzgründer erhalten einen degressiv gestaffelten Zuschuss für max. drei Jahre, wenn ihr Jahreseinkommen 25 000 € nicht übersteigt.

<sup>18</sup> Für Arbeitnehmer sind die Mini-Jobs abgabenfrei, der Arbeitgeber hat 23 % des Arbeitsentgelts als Beitrag an die Renten- (12 %) und Krankenversicherung (11 %) sowie 2 % Lohnsteuer zu zahlen. Bei den Midi-Jobs zahlen die Arbeitnehmer einen gestaffelten Beitrag zu den Sozialversicherungen, der bei 800 € den vollen Satz von 21 % erreicht. Arbeitgeber zahlen die üblichen Anteile an den Beiträgen.

<sup>19</sup> Sie sollen Arbeitslosen zunächst temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten bei Entleihunternehmen bieten mit dem Ziel, sie längerfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren („Klebeffekt“).

<sup>110</sup> Nach § 16 Abs. 3 SGB II können für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein müssen. Hierbei handelt es sich nicht um Arbeitsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Für die Tätigkeiten wird eine Entschädigung von 1 bis 2 € pro Stunde geleistet.

<sup>111</sup> Vgl. Susanne Koch/Ulrich Walwei, Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen. Partitur im Probenraum, in: IABFORUM, 1 (2005) 1, Nürnberg, S. 5–13. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag der Autoren in diesem Heft.

Die Hartz-Gesetze stärken den Gedanken der Eigenverantwortung, betonen das Konzept der Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und orientieren die Aktivitäten stärker an dem Verhältnis von prognostizierten Wirkungen (Wirksamkeit) und dem dafür erforderlichen finanziellen Aufwand (Wirtschaftlichkeit).<sup>112</sup> Mit dieser Grundorientierung folgt die Arbeitsmarktpolitik dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates, das als Leitgedanke die Reformansätze in sämtlichen Bereichen der Sozialpolitik ebenso durchzieht wie auch in Überlegungen zur Reform der beruflichen Weiterbildung.<sup>113</sup> Die Grundidee besteht darin, durch staatliche Maßnahmen die Handlungsautonomie der Betroffenen, der arbeitsmarktpolitischen Adressaten, zu vergrößern, ihre „Marktfähigkeit“ zu stärken – und zwar hinsichtlich ihrer erforderlichen kognitiven Fähigkeiten sowie ihrer Motivation.<sup>114</sup>

So positiv die Politik der Aktivierung der Arbeitslosen sowie die Unterstützung der Eigeninitiative im Grundsatz zu sehen sind, so problematisch ist das im Rahmen der Reformgesetze eingeschlagene Konzept in seiner konkreten Form und Umsetzung zu bewerten. Die Aktivierungsstrategie, die Arbeitslose motivieren soll, mehr Verantwortung bei den Reintegrationsversuchen zu übernehmen, konterkariert diese Ansätze durch Begrenzungen der Handlungsautonomie und dürfte zudem die Problemgruppen des Arbeitsmarktes überfordern.<sup>115</sup> In letzter Konsequenz schließt das Konzept des Fordern und Förderns die Exklusion aus dem System der sozialen Sicherheit nicht aus.<sup>116</sup> Neue Spaltungen am Arbeitsmarkt drohen.

<sup>112</sup> Vgl. BA, Presse-Information Nr. 1, Nürnberg 2005, S. 4.

<sup>113</sup> Vgl. Adalbert Evers/Claus Leggewie, Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50 (1999) 6, S. 332 – 340; Erika Mezger/Klaus West, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg 2000.

<sup>114</sup> Vgl. Carsten G. Ullrich, Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie, in: Soziale Welt, 55 (2004) 2, S. 145 – 158.

<sup>115</sup> Vgl. Silke Bothfeld/Sigrid Gronbach/Kai Seibel, Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier Nr. 134, Düsseldorf 2005.

<sup>116</sup> Vgl. Achim Trube, Überfordern und Hinausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme Aktivie-

Versucht man zu bilanzieren, in welchem Verhältnis die Reformschritte das Prinzip des Forderns und Förderns realisieren, dann schlagen die intensivierten Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten positiv auf der Seite der Förderaktivitäten zu Buche. Zwar entspricht das derzeitige Verhältnis von Beratern bzw. Fallmanagern und zu betreuenden Arbeitsuchenden noch nicht der angestrebten Relation von eins zu 75 bis 150 (bisher eins zu 350 bis 800). Grundsätzlich lässt die intensivere Betreuung aber eine gezieltere Vermittlung erwarten. Hierzu dürften auch die zwischen Fallmanager und Arbeitslosen zu treffenden Eingliederungsvereinbarungen beitragen. Sie legen Schritte fest, mit denen die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll. Grundlage hierfür bildet eine Eignungsfeststellung (*Profiling*), bei der die Merkmale und Fähigkeiten der Arbeitslosen erfasst werden.

Außer Frage dürfte stehen, dass diese Aktivierungsbemühungen die bislang eher bescheidene Rolle der Bundesagentur für Arbeit (BA) im gesamten Prozess der Arbeitsvermittlung stärken,<sup>17</sup> die Vermittlung offener Stellen beschleunigen und „Mismatch“ verringern dürften. Wenn 2004 die durchschnittliche Vakanzzeit – die Zeit, in der ein Arbeitsplatz zu besetzen war – deutlich um 12 auf 39 Tage gesunken ist, dann ist noch unklar, ob dies den intensivierten Vermittlungsaktivitäten oder der verschlechterten Arbeitsmarktlage zuzuschreiben ist. Verkürzte Vakanzzeiten sind sicherlich ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg. Sie beheben aber nicht das defizitäre Angebot an offenen Stellen. Im Januar 2005 kamen auf eine offene Stelle etwa 20 Arbeitslose, in Ostdeutschland sogar mehr als 44. Selbst wenn man die nicht offiziell registrierten Stellenangebote hinzurechnet und von insgesamt etwa 800 000 ausgeht, verbleibt auch bei der dann auf eins zu sechs verbesserten Angebots-Nachfrage-Relation eine gewaltige Nachfrangelücke.<sup>18</sup>

render Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 52 (2003) 11–12, S. 301 – 305.

<sup>17</sup> Nur jede achte Stellenvermittlung wird von der BA eingefädelt. Vgl. Harald Bielenski/Josef Hartmann/Andreas Mauer/Hartmut Seifert, Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: WSI-Mitteilungen, 55 (2002) 8, S. 442 – 450.

<sup>18</sup> Die BA schätzt die bei ihr registrierten offenen Stellen auf etwa 35 Prozent des gesamten Stellenangebots. Vgl. BA (Anm. 3). Entsprechend müsste man zu

Dieser generelle Arbeitsplatzmangel ist auch nicht durch die an die Arbeitslosen herangetragene Forderung nach höherer Konzessionsbereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu beheben. Die Strategie des Forderns verfügt über mehrere Hebel: die gekürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Abschaffung der im Vergleich zum Arbeitslosengeld II (in Abhängigkeit vom früheren Einkommen) teilweise deutlich höheren Arbeitslosenhilfe, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und die Umkehr der Beweislast zuungunsten der Arbeitsuchenden. In diesen Maßnahmen klingt die Auffassung durch, Arbeitslosigkeit sei vorrangig ein Problem mangelnder Arbeitsmotivation. Die verschärften Sanktionen sollen entweder bisherige Leistungsempfänger mit nur geringer Erwerbsneigung zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt bewegen („Bestandsbereinigung“)<sup>19</sup> oder den Weg in den Niedriglohnssektor ebnen. Zweifel sind angebracht, ob es angesichts der sich abzeichnenden Trends am Arbeitsmarkt (alterndes und schrumpfendes Erwerbspersonenpotential bei gleichzeitig steigenden Qualifikationsanforderungen) eine problemadäquate Politik ist, durch verschärfte Sanktionen ohnehin bestehende Verdrängungs- und Dequalifizierungsprozesse zu intensivieren, den Sektor für gering qualifizierte auszubauen und gleichzeitig die Weiterbildungsförderung drastisch zu beschneiden. Sobald sich die Arbeitskräftenachfrage konjunkturell wieder belebt, dürfte diese Politik zu Engpässen bei qualifizierten Arbeitskräften führen.

Schließlich ist die in der Arbeitsmarktpolitik eingeschlagene Strategie der vermehrten Eigenverantwortung nicht isoliert zu sehen, sondern im Kontext der gesamten sozial- und bildungspolitischen Reformen zu bewerten. Denn erst die Gesamtschau offenbart, dass sich für einen nicht unerheblichen Teil der Erwerbspersonen die Risiken mehren, schlichtweg überfordert zu werden. So läuft die Politik, den Beschäftigten einen höheren Eigenbeitrag bei der Altersvorsorge abzuverlangen,

den registrierten Arbeitslosen auch die Arbeitssuchenden der Stillen Reserve hinzurechnen, die auf insgesamt gut 2,5 Millionen geschätzt wird. Vgl. Autorengruppe, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2003 und 2004, in: MittAB 36 (2003) 1, S. 35 (MittAB = Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

<sup>19</sup> Vgl. S. Koch/U. Walwei (Anm. 11), S. 11.



ins Leere, wenn gleichzeitig beim Arbeitslosengeld II die Anspruchskriterien nur vergleichsweise bescheidene Vermögensfreibeträge zulassen. In dem Maße, wie zukünftig Erwerbsbiographien häufiger durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen werden, schwinden die Möglichkeiten, die geforderte höhere Eigenvorsorge treffen und größere Sparguthaben bilden zu können. Das Risiko der Altersarmut wächst. Verstärkt wird es durch die arbeitsmarktpolitisch intensivierte Förderung geringfügiger Beschäftigung oder des Niedriglohnbereichs. So sind die Mini-Jobs nicht nur nicht gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichert. Die im Rahmen dieser Beschäftigungsverhältnisse entstehenden Ansprüche auf Alterssicherung sichern ebenso wenig den späteren Lebensunterhalt. Erst recht nicht dürfte eine auf den Prinzipien der umfassenden Eigenverantwortung basierende Politik ihr Ziel erreichen, wenn, wie jüngst von der Kommission „Finanzierung des Lebenslangen Lernens“ vorgeschlagen, die Beschäftigten außerdem für ihre berufliche Weiterbildung eigenverantwortlich Vorsorge treffen und entsprechende Bildungssparguthaben bilden sollen.<sup>120</sup> Die in allen sozialen Risikobereichen auf vermehrte Eigenverantwortung setzenden Politikansätze sind untereinander inkonsistent und schließen sich teilweise sogar aus. Finanziell überfordern sie gerade diejenigen, die öffentliche Hilfe am nötigsten hätten. Die wachsenden Gruppen der Geringverdiener, Langzeitarbeitslosen oder Beschäftigten mit unsteten Erwerbsbiographien werden kaum Eigenvorsorge treffen können; sie sind vielmehr in steigendem Maße auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen.

Neben finanziellen Ressourcen setzt das auf vermehrte Eigenverantwortung abzielende Prinzip des Forderns und Förderns bei den Adressaten außerdem Marktcompetenz und die Fähigkeit zu autonomen Handeln voraus.<sup>121</sup> Gemeint ist die Fähigkeit, Informationen beschaffen und bewerten sowie mit Anbietern (Weiterbildungsbereich) verhandeln zu können. Gerade diese Fähigkeiten dürften bei Adressatengruppen mit schwa-

<sup>120</sup> Vgl. Unabhängige Expertenkommission, Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung des Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Gütersloh 2004.

<sup>121</sup> Vgl. C. G. Ullrich (Anm. 14), S. 152.

cher Marktposition, wie Langzeitarbeitslosen, gering Qualifizierten und in Teilbereichen auch bei Ausländern, allenfalls rudimentär vorhanden sein. Das auf Eigenverantwortung basierende Prinzip des Forderns und Förderns läuft damit auf eine Art Bestenauslese hinaus. Ein Teil der Arbeitslosen dürfte schlichtweg überfordert sein, sofern nicht eine umfassende, inhaltlich weit über die bloße Arbeitsvermittlung hinausgehende Information und Beratung erfolgt.

## Verdrängungseffekte

Verschiedene Regelungen weiten die Möglichkeiten flexibler Beschäftigungsformen aus. Hierzu zählen vor allem die mit Hartz II eingeführten Mini- und Midi-Jobs mit Verdienstgrenzen bis 400 Euro bzw. zwischen 401 und 800 Euro, welche die ursprüngliche Form der geringfügigen Beschäftigung (bis 325 Euro) ersetzen, sowie Leiharbeit im Rahmen der PSA und der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG). Die an diese Beschäftigungsformen geknüpften Erwartungen waren von Beginn an hoch spekulativ. Allein die neuen Formen der Leiharbeit im Rahmen der PSA sollten innerhalb von drei Jahren bis zu 500 000 Arbeitslose übernehmen.<sup>122</sup> Diesen optimistischen Hoffnungen stehen Befürchtungen gegenüber, die neuen Flexi-Formen könnten Beschäftigung auf Basis der (sozialversicherungspflichtigen) Normalarbeitsverhältnisse substituieren.<sup>123</sup> Sie sind, wie erste Hinweise zeigen, nicht unbegründet. In dem Maße aber, wie die neuen Erwerbsformen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen, geraten auch die Sozialsysteme unter Druck.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass einzelne der durch die Reformen geförderten Beschäftigungsformen kräftig zugelegt haben.

– Den stärksten Zuwachs verzeichnen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die zwischen September 2003 und September 2004 um knapp eine Million oder 17 Prozent

<sup>122</sup> Vgl. Peter Hartz u. a. (Anm. 1).

<sup>123</sup> Vgl. Jürgen Schupp/Elisabeth Birkner, Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigten?, in: DIW-Wochenbericht, 71 (2004) 34, 2004, S. 487 – 497; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2003/04, Berlin 2003, S. 156.

auf 6,873 Millionen zugenommen haben.<sup>124</sup> Außerdem zählte die BA Ende Dezember 2003 rund 669 000 Midi-Jobs.<sup>125</sup>

– Einen Existenzgründungszuschuss für eine Ich-AG haben 2004 knapp 176 000 Arbeitslose erhalten, im Jahresdurchschnitt waren es 154 000.

– Die Mitte des Jahres 2003 eingeführten PSA stellten im Laufe des Jahres 2004 insgesamt 57 800 Arbeitslose ein, im Jahresdurchschnitt waren es 27 800.

Die bei diesen Beschäftigungsformen durch die Hartz-Gesetze ausgelösten Impulse haben nach Einschätzung der BA wesentlich dazu beigetragen, die in den Vorjahren rückläufige Entwicklung der Beschäftigung zu stoppen und in einen leichten Zuwachs von jahresdurchschnittlich 128 000 Erwerbstätigen oder 0,3 Prozent umzukehren.<sup>126</sup> Es gibt jedoch starke Indizien dafür, dass ein Gutteil dieser Entwicklung auf Verdrängungseffekte zurückzuführen ist. Gegenläufig zu der gestiegenen Erwerbstätigenzahl ist die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten kräftig (bis Juni minus 431 000 oder 1,6 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat) geschrumpft. Dieses Entwicklungsmuster ist in den Hochburgen geringfügiger Beschäftigung, in den Bereichen Gastgewerbe, Handel sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, besonders ausgeprägt.

Neben dem Substitutionseffekt wird der arbeitsmarktpolitische Effekt der Mini-Jobs ferner dadurch relativiert, dass der kräftige Zuwachs dieser Beschäftigungsform zu fast 60 Prozent auf das Konto von geringfügig Nebenerwerbstätigen geht, die für diese Tätigkeit keine Beiträge zur Sozialversicherung zahlen, da sie bereits im Rahmen ihrer Hauptbeschäftigung sozialversichert sind. Bei der arbeitsmarktpolitischen Bewertung ist außerdem in Rechnung zu stellen, dass Rentner

<sup>124</sup> Diese Daten beruhen auf den Angaben der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft. Sie sind aktueller als die nach einer 6-monatigen Wartezeit erstellten Stichtagsdaten der BA, berücksichtigen aber nicht Stornierungen, verspätete Meldungen und Berichtigungen und fallen deshalb höher aus. Vgl. BA, Mini- und Midi-Jobs in Deutschland, Sonderbericht, Nürnberg 2004, S. 5.

<sup>125</sup> Vgl. ebd.

<sup>126</sup> Vgl. BA (Anm. 12), S. 5.

sowie Schüler und Studenten ein gutes Viertel dieser Beschäftigungsgruppe ausmachen.<sup>127</sup> Weder die zusätzliche Beschäftigung dieser Beschäftigtengruppen noch die der Nebenerwerbstätigen schafft Entlastung bei den registrierten Arbeitslosen.

Inwieweit es durch die im Rahmen von PSA beschäftigten Leiharbeitnehmer zu ähnlichen Verdrängungseffekten kommt, lässt sich angesichts der ausstehenden Evaluierungsergebnisse noch nicht sagen. Kommerzielle Zeitarbeitsunternehmen sowie der Bundesverband Zeitarbeit gehen jedenfalls von Verdrängungseffekten aus.<sup>128</sup>

## Rückwirkungen auf die Sicherungssysteme

Die skizzierten Verdrängungsprozesse schmälern nicht nur die Arbeitsmarktbilanz. Sie beeinträchtigen auch die Bilanzen der Sozialversicherungen. In dem Maße, wie speziell Mini- und Midi-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen, entgehen den Sozialversicherungen Einnahmen. Die Renten- und die Krankenversicherungen erhalten nicht den vollen Beitragssatz, obwohl Anspruch auf volle Leistungen bei der Krankenversicherung besteht. Die Arbeitslosenversicherung geht bei den Mini-Jobs sogar leer aus.

Verdrängungseffekte wirken sich auch auf die Ausgabenseite der Sozialversicherungen aus. Werden die zusätzlichen Mini- und Midi-Jobs als Nebentätigkeiten oder von primär nicht erwerbstätigen Personen (Schülern, Studenten, Rentnern) ausgeübt, bleibt die Zahl der registrierten Arbeitslosen unverändert. Entlastungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte bleiben aus, während gleichzeitig die Einnahmeseite geschwächt wird. Steigende Beiträge bei den Sozialversicherungen können die Folge sein.<sup>129</sup> Diese Wirkungszusammenhänge gelten analog auch für den Einsatz der Ein-Euro-Jobs. Fundierte Bewertungen erscheinen nach der erst kurzen Einführungsphase sicherlich noch verfrüht. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass im kommunalen Bereich Ein-Euro-Jobs auch dazu dienen könnten, die durch natürliche

<sup>127</sup> Vgl. Michael Fertig/Jochen Kluge/Markus Scheuer, Aspekte der Entwicklung der Minijobs, Abschlussbericht, RWI Essen, 2004.

<sup>128</sup> randstad politikbrief, Ausgabe 01, Eschborn 2004.

<sup>129</sup> Vgl. SVR (Anm. 23), S. 156.

Fluktuation entstehenden Personallücken zumindest teilweise auszugleichen.

## Prekäre Inklusion

Erweitert man die arbeitsmarktpolitische Perspektive über die kurzfristigen Beschäftigungseffekte atypischer Beschäftigungsformen hinaus und bezieht die Nacherwerbsphase in die Betrachtungen ein, dann sind langfristige soziale Probleme nicht auszuschließen. Mit der der Förderpolitik implizit zugrunde liegenden Formel, jede Arbeit sei besser als keine, macht man es sich leicht, da die Inklusion in den Arbeitsmarkt nicht automatisch das Risiko eines sozialer Abstiegs beseitigt. Nicht von der Hand zu weisen sind soziale Risiken bei geringfügig Beschäftigten und abgemildert auch bei der neuen Form der Selbstständigkeit im Rahmen der Ich-AG.

Die neuen Mini-Jobs bedeuten für Personen, die sie ausschließlich ausüben und nicht anderweitig Ansprüche an die Sozialversicherungen erwerben, trotz der Integration in den Arbeitsmarkt keine sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung mit Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis. Die Rente erreicht aufgrund der geringen Beiträge kein Subsistenz bzw. den Lebensunterhalt sicherndes Niveau,<sup>30</sup> eigenständige Ansprüche an die Krankenversicherung werden nicht erworben. Die Integration in die Arbeitslosenversicherung erfolgt erst für die Midi-Jobs (ab 401 Euro) und ist auch dort nicht ausreichend. Dieses Kriterium würde erst erfüllt, wenn mehrere Mini-Jobs kumuliert würden, was aber nur bei acht Prozent der geringfügig Beschäftigten der Fall ist.<sup>31</sup> Schließlich kranken geringfügige Beschäftigungsverhältnisse daran, dass sie kaum in die betriebliche Weiterbildung einbezogen sind.<sup>32</sup> Für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) haben die Beschäftigten selbst in Eigenverantwortung zu sorgen. Im Unterschied hierzu sollen die PSA den dort beschäftigten Leiharbeitnehmern immerhin Möglichkeiten bieten,

<sup>30</sup> Dies gilt selbst dann, wenn die Beschäftigten die Möglichkeit nutzen, die geminderten Beiträge zur Rentenversicherung auf den vollen Satz aufzustocken, was aber nur etwa 10 % tun. Vgl. M. Fertig u. a., (Anm. 27).

<sup>31</sup> Vgl. ebd., S. 92.

<sup>32</sup> Vgl. Unabhängige Expertenkommission (Anm. 20), S. 120.

in vermittlungsschwachen Phasen an geförderter Weiterbildung teilzunehmen.

Zu vernachlässigen sind die sozialen Risiken von Mini- und Midi-Jobs, soweit diese Beschäftigungsformen als Brücke in sozialversicherungspflichtige Normalarbeitsverhältnisse dienen oder nur phasenweise oder als Nebentätigkeiten ausgeübt werden.<sup>33</sup> In dem Maße aber, wie ihr (akkumulierter) Anteil am gesamten Erwerbsleben steigt, wächst das Risiko, im Alter nicht über eine eigenständige soziale Sicherung zu verfügen.

## An den Problemgruppen vorbei

Mit der Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit haben sich auch die Strukturprobleme verhärtet. Fast zwei Fünftel (38,9 Prozent) aller im Bestand registrierten Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Alle bisherigen Lösungsversuche sind gescheitert. Auch die Hartz-Gesetze zeigen bislang keine positiven Wirkungen. Im Jahr 2004 ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland deutlich weiter gestiegen, in Ostdeutschland um 3,7 Prozentpunkte auf 43,6 Prozent und in Westdeutschland um 3,7 Prozentpunkte auf 35,3 Prozent.<sup>34</sup> Offensichtlich greifen die neuen bzw. modifizierten Instrumente (noch) nicht. Skepsis besteht, ob sie generell tauglich sind, die Verhärtung der Arbeitslosigkeit aufzubrechen. Zu vermuten ist vielmehr, dass einige der Reformmaßnahmen eher in die Gegenrichtung wirken und die Arbeitsmarktpolitik die Problemgruppen des Arbeitsmarktes weiter aus den Augen verliert. Zwei Beispiele sprechen für diese Vermutung:

So definiert der von der BA verfolgte Vorrang der beschleunigten Vermittlung sicherlich ein im Grundsatz richtiges Leitprinzip. Je konsequenter dieses Anwendung findet, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es auf eine Bestenauslese hinausläuft. Als vermittlungsschwach eingestufte Arbeitslose dürften bei einem insgesamt defizitären Angebot an offenen Stellen nur geringe Chancen auf ein Angebot durch die Arbeitsagenturen haben. Der bereits vor den Hartz-Gesetzen

<sup>33</sup> Die geringfügig Beschäftigten sehen Mini-Jobs nur selten als eine mögliche Brücke in den regulären Arbeitsmarkt an. Vgl. M. Fertig u. a. (Anm. 27), S. 93.

<sup>34</sup> Vgl. BA (Anm. 12), S. 9.

bestehende Selektionsprozess der Arbeitsvermittlung, der sich vor allem an der mit fortschreitendem Alter abnehmenden Wahrscheinlichkeit auf ein Stellenangebot vom Arbeitsamt ablesen ließ, würde sich verstärken.<sup>135</sup> Weiteren Vorschub erhält dieser Selektionsprozess durch den Wegfall der Zielgruppenorientierung aus der Weiterbildungsförderung. Völlig offen ist schließlich, wie sich der Übergang von Arbeitslosen von den Arbeitsagenturen zu den die Empfänger von Arbeitslosengeld II betreuenden Arbeitsgemeinschaften auswirken wird.

Ähnliche Selektionsmechanismen sind von der Ausgabe von Bildungsgutscheinen an Arbeitslose zu befürchten. Auf Bildungsgutscheine besteht kein Rechtsanspruch. Über die Zuteilung entscheidet der zuständige Arbeitsberater bzw. Fallmanager. Gefördert werden nur noch Maßnahmen, die eine Verbleibsquote von 70 Prozent versprechen. Problematisch ist dieser Maßstab, weil er nicht den durch die Maßnahme bewirkten Eingliederungserfolg auf dem Arbeitsmarkt misst, sondern nur den Anteil der Personen, die sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind.<sup>136</sup> Wegen der geforderten Verbleibsquote werden die Bildungsträger nur Erfolg versprechende Kurse zulassen und sich vorrangig auf gut vermittelbare Arbeitslose konzentrieren. Die Weiterbildungschancen für schwer Vermittelbare wie Langzeitarbeitslose, gering Qualifizierte oder Ältere sinken. Intensive sozialpädagogische Betreuung als flankierende Hilfe dürfte weitgehend entfallen, da diese nicht öffentlich gefördert wird.<sup>137</sup>

Das drohende Dilemma, dass arbeitsmarktpolitische Problemgruppenorientierung kurzfristiger Effizienzorientierung zum Opfer fällt, ließe sich durch eine eher an langfristiger Effizienz orientierte Politik auflösen. Dabei wären die sozialen Kosten, die langfristig durch Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt entstehen, ebenso in das Kalkül einzubeziehen, wie die möglichen politischen Folgen aufgrund veränderter Einstellungen bei wachsenden Gruppen, die sich als von der Gesellschaft vernachlässigt empfinden.

Die mit den Hartz-Gesetzen vollzogenen Arbeitsmarktreformen werden die anhaltende Misere am Arbeitsmarkt nicht grundlegend abstellen können. Solange sie nicht in eine Beschäftigung fördernde Makropolitik eingebettet sind, werden die sich abzeichnenden Beschäftigungseffekte primär auf Substitutionseffekten beruhen. Ein höheres Wirtschaftswachstum und eine steigende Beschäftigungsentwicklung sind von einer koordinierten makroökonomischen Politik zu erwarten. Sie setzt eine expansive Geld- und Finanzpolitik ebenso voraus wie eine Lohnpolitik, die sich am langfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank orientiert.<sup>138</sup>

Die Hartz-Gesetze erweitern die Flexibilität am Arbeitsmarkt, ohne die dadurch geminderte soziale Sicherung zu kompensieren. Die sich abzeichnenden Substitutionseffekte destabilisieren zudem die Sozialversicherungen und könnten aufgrund drohender Beitragserhöhungen oder veränderter Beitragssenkungen sogar das Wachstum belasten. Alternativ hierzu bieten Überlegungen zu einem Konzept der „Flexicurity“<sup>139</sup> Ansätze, auch bei gesteigerter Beschäftigungsflexibilität die soziale Sicherheit aufrechtzuerhalten. Sie setzen vorrangig auf Formen interner Flexibilität auf Basis des versicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnisses, die Betrieben bei schwankendem Arbeitsbedarf Anpassungsmöglichkeiten durch die Arbeitszeit bieten. Die sozialen Risiken atypischer Beschäftigungsformen vor allem in der Nacherwerbsphase versuchen sie durch Konzepte der Grundsicherung abzumildern.

<sup>138</sup> Vgl. Klaus Bartsch/Eckhard Hein/Dierk Hirschel/Bernd Mülhaupt/Achim Truger, WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation!, in: WSI-Mitteilungen, 56 (2003) 12, S. 695 – 711.

<sup>139</sup> Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren, in: MittAB, 35 (2002) 1, S. 90 – 106.

<sup>135</sup> Vgl. H. Bielski u. a. (Anm. 17), S. 449.

<sup>136</sup> Vgl. SVR (Anm. 23), S. 149.

<sup>137</sup> Vgl. Silke Bothfeld u. a. (Anm. 15), S. 22.



# Arbeitsmarkt- reformen und Ungleichheit

**H**artz IV sorgt für erheblichen Wirbel, haben doch die unter diesem Titel zusammengefassten Gesetzesänderungen weitreichende Konsequenzen für Langzeitarbeitslose. So wurden nicht nur wohlfahrtsstaatliche Zuwendungen in vielen Fällen stark abgesenkt, wenn nicht gar ganz gestrichen, sondern auch die Zumutbarkeitsregeln für die Aufnahme einer Arbeit erheblich verschärft.

## Johannes Giesecke

Dipl.-Soz., geb. 1973; Mitarbeiter am Lehrbereich für Empirische Sozialforschung, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. johannes.giesecke@rz.hu-berlin.de

## Martin Groß

Dr. rer. soc., geb. 1962; Mitarbeiter am Lehrbereich für Empirische Sozialforschung, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin. martin.gross@rz.hu-berlin.de

losgigkeit zu bekämpfen.<sup>1</sup> Die Hartz-Reformen betreffen jedoch nicht nur die Arbeitslosen, sondern auch die Erwerbstätigen: Die Struktur des deutschen Arbeitsmarktes könnte sich in der Folge insgesamt erheblich verändern.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland lässt sich in seiner jetzigen Form durch drei Eckpunkte charakterisieren: *Erstens* zeichnet er sich durch einen im internationalen Vergleich sehr hohen Grad der *Beschäftigungssicherheit* aus. Nach wie vor orientiert sich die arbeitsmarktpolitische Debatte am unbefristeten, auf Lebenszeit angelegten Beschäftigungsverhältnis.

Eine Folge kann der Zwang zur Aufnahme einer Arbeit zu nominellen Geringstlöhnen – zur Aufnahme eines „Ein-Euro-Jobs“ – sein.

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) ist nur der (vorläufige?) Schlussstein einer ganzen Reihe von Arbeitsmarktreformen, mit denen im Wesentlichen das Ziel verfolgt wird, die anhaltend hohe Arbeits-

Gesetzlicher Kündigungsschutz, Sozialauswahl, Beschäftigungssicherungsabkommen und betriebliche Mitbestimmung sorgen für eine hohe Stabilität des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“.<sup>2</sup> Gleichzeitig verhinderten flankierende gesetzliche Regelungen wie das Teilzeit- und Befristungsgesetz oder das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, dass diese Schutzregeln unterlaufen werden konnten. So sind etwa befristete Arbeitsverhältnisse oder Leiharbeitsverhältnisse, welche die Beschäftigungssicherheit wesentlich herabsetzen, nur unter klar definierten Voraussetzungen zulässig. *Zweitens* werden Arbeitsbeziehungen in einem hohen Ausmaße *kollektivvertraglich* geregelt. Das betrifft zum einen die Verhandlungsführung über die Inhalte der Arbeitsbeziehungen, die zwischen kollektiven Akteuren, in erster Linie Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, ausgehandelt werden. Zum anderen besitzen die Verhandlungsergebnisse hohe Geltungskraft: Tarifliche Vereinbarungen beziehen sich in der Regel auf ganze Branchen, wobei so genannte Pilotabschlüsse häufig auf zeitlich nachfolgende Tarifverhandlungen ausstrahlen und so zu einer Kollektivierung der Verhandlungsergebnisse (sogar über Branchen hinweg) beitragen.<sup>3</sup> Individuelle Vereinbarungen zwischen einzelnen ArbeitnehmerInnen und ihren ArbeitgeberInnen spielen demgegenüber eine deutlich untergeordnete Rolle. *Drittens* sind Erwerbstätige in hohem Maße durch *wohlfahrtsstaatliche Regelungen* abgesichert: Transferzahlungen bei längerer Krankheit oder Arbeitslosigkeit sichern den sozialen Status der Arbeitnehmer.

<sup>1</sup> Neben den ersten drei „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I–III) ist hier etwa an das „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ (in Kraft seit Januar 2004) zu denken, das u. a. die Anwendungsschwelle des Kündigungsschutzes erhöhte.

<sup>2</sup> Zum Thema „Normalarbeitsverhältnis“ vgl. z. B. Ulrich Mückenberger, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1985) 7, S. 415–434 und (1985) 8, 457–475, oder Alexandra Wagner, Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? Über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung, in: Claus Schäfer (Hrsg.), Geringe Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000, S. 200–246.

<sup>3</sup> So waren im Jahr 2003 67 Prozent aller Beschäftigten in einem Betrieb mit Tarifvertrag tätig, weitere 17 Prozent arbeiteten in Betrieben, die sich an Branchentarifen orientierten (Daten vom WSI, www.boeckler.de).

Diese Trias aus Beschäftigungssicherheit, kollektiven Regelungen der Arbeitsbeziehungen und wohlfahrtsstaatlicher Absicherung hat weitreichende Folgen sowohl für die einzelnen Arbeitnehmer als auch für das System sozialer Ungleichheit insgesamt.

Auf *individueller* Ebene verringert sie die Abhängigkeit der Erwerbstätigen vom Arbeitsmarkt („Dekommodifikation“)<sup>14</sup> und sichert ihnen eine hohe Kontrolle über ihre Arbeitssituation. Da Entlassungen für Unternehmen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen in der Regel kostenintensiv sind und gleichzeitig das individuelle Risiko Arbeitslosigkeit mittels wohlfahrtsstaatlicher Transfers bisher stark abgedeckt wurde, verfügten ArbeitnehmerInnen über ein recht hohes Verweigerungspotenzial gegen aus ihrer Sicht unzumutbare Arbeitsbedingungen wie etwa unerwünschte Arbeitszeiten, unpassende Tätigkeiten, unbezahlte Überstunden usw. Aus Arbeitnehmerperspektive ergibt sich so ein weit reichender Schutz gegen Ausbeutungsversuche der Arbeitgeber. Aus Sicht der Arbeitgeber sowie der Befürworter radikaler Arbeitsmarktreformen führen diese Schutzmaßnahmen allerdings zu Ineffizienzen, da sie Rigiditäten im Arbeitsmarkt schaffen, welche die Produktivität der Arbeitnehmer erheblich einschränken.<sup>15</sup>

Auf *gesellschaftlicher* Ebene führt die Trias zu vergleichsweise geringer und insbesondere gruppenstrukturierter Ungleichheit. Dies resultiert *erstens* daraus, dass die ArbeitnehmerInnen beziehungsweise ihre Vertretungen aufgrund relativ sicherer Beschäftigung und wohlfahrtsstaatlicher Absicherung eine nicht unerhebliche Stärkung ihrer Machtposition in der Auseinandersetzung mit den Arbeitgebern erfahren. Somit wird das Verhältnis von Lohnsumme zu Kapitalerträgen zugunsten der ArbeitnehmerInnen beeinflusst. *Zweitens* sind die Löhne nach unten stark begrenzt, da der bisherige Sozialhilfesatz einen Quasimindestlohn darstellte, jedoch dürften Arbeitslosengeld und andere wohlfahrtsstaatliche Leistun-

gen den Reservationslohn noch erheblich höher ausfallen lassen. *Drittens* führt die stark an Gerechtigkeitsüberlegungen ausgerichtete gewerkschaftliche Lohnpolitik dazu, dass die Lohnabstände zwischen gewerkschaftlich vertretenen Berufsgruppen nicht allzu stark ausfallen. Die Ungleichheit ist *gruppenstrukturiert*, da sich die Lohnabschlüsse nach der Zugehörigkeit zu Branchen, Berufs- und Qualifikationsgruppen richten, während individuelle Leistungen Einzelner bei der Entlohnung nur eine marginale Rolle spielen.

Die bundesrepublikanische Arbeitsmarktstruktur ist für ArbeitnehmerInnen also als relativ günstig einzuschätzen, insoweit diese in verhältnismäßig angenehmen Arbeitssituationen relativ hohe Löhne erhalten.<sup>16</sup> Allerdings sind nicht alle Erwerbstätigen gleichermaßen stark begünstigt. Es profitieren insbesondere die eher schlecht Qualifizierten und wenig Leistungsbereiten (so sie denn eine Stelle finden), denn selbst bei gering qualifizierten Tätigkeiten und persönlichen Minderleistungen garantiert der eher rigide und „geschlossene“ deutsche Arbeitsmarkt gute Löhne. Das erklärt sich unter anderem daraus, dass Konkurrenz durch fähigere arbeitslose Mitbewerber oder gar ein Unterbieten der Löhne durch Arbeitslose nicht zu befürchten ist. Hoch Qualifizierte hingegen könnten in einer offeneren und flexibleren Arbeitsmarktsituation möglicherweise bessere Umsetzungsmöglichkeiten für ihr Humankapital finden. Nicht umsonst ziehen viele hoch Qualifizierte die besser bezahlte, aber unsichere Arbeit in der Privatwirtschaft dem besonders abgesicherten öffentlichen Dienst vor.

Erst recht benachteiligt werden die Arbeitslosen. Der Faktor Arbeit ist aus den genannten Gründen vergleichsweise teuer und zudem nicht flexibel genug einsetzbar. Beides zusammen verhindert die Einstellung von zusätzlichen Arbeitskräften bei moderaten konjunkturellen Aufschwüngen: Da die teure Ar-

<sup>14</sup> Vgl. z. B. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

<sup>15</sup> Vgl. z. B. Horst Siebert, *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997) 3, S. 37–54; Rüdiger Soltwedel, *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Tübingen 1986.

<sup>16</sup> Das gilt in wesentlich geringerem Ausmaß für den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Hier sind Standards der Beschäftigungssicherheit und kollektiver Regelungen der Arbeitsbeziehungen bereits deutlich schwächer ausgeprägt. Insofern lässt sich sogar vermuten, dass die Konsequenzen der Arbeitsmarktreformen, die wir in diesem Artikel hervorheben, in den alten Bundesländern noch stärker zu spüren sein werden als in den neuen Bundesländern.



beitskraft auch dann bezahlt werden muss, wenn die Konjunktur wieder abflaut, stellen die Betriebe erst bei sehr kräftigen oder mutmaßlich langfristigen Aufschwüngen wieder ein. Beides hat sich schon länger nicht mehr ereignet, weshalb der Arbeitslosenstand ein sehr hohes Niveau erreicht hat und – ohne weitergehende Interventionen – wohl auch auf diesem verharren wird. Will man Arbeitslosigkeit aktiv bekämpfen, so müssen sich auch die Arbeitsmarktstrukturen ändern. Hier setzen die jüngsten Reformen an.

## Intendierte Folgen der Reformen

Neben der Absicht, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wird mit den Arbeitsmarktreformen auch das Ziel verfolgt, die wohlfahrtsstaatlichen Systeme zu entlasten. Dabei lassen sich die getroffenen Maßnahmen in drei Gruppen einteilen:

*Erstens* sollen – vor allem durch die Senkung der Lohnnebenkosten – die *Arbeitskosten* verringert werden. Änderungen im Kranken- und Rentenversicherungswesen im Rahmen der Gesundheitsreform, aber auch die weitere Erleichterung der Einrichtung so genannter „Minijobs“ (Hartz II) zielen direkt darauf, den Faktor Arbeit billiger zu machen.

*Zweitens* sollen die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, Arbeit *flexibler* einsetzen zu können. Die Erleichterung der Befristung von Arbeitsverhältnissen, die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die zusammen mit der Einrichtung der Personalserviceagenturen (PSA) die Nutzung so genannter Zeit- oder Leiharbeit wesentlich einfacher macht (Hartz I), und die Verringerung des Kündigungsschutzes (Gesetz zur Reform am Arbeitsmarkt) zielen in diese Richtung. Die Unterstützung von Existenzgründungen und entsprechende Änderungen der Handwerksordnung können ebenfalls als Flexibilisierungsmaßnahmen verstanden werden.

*Drittens* schließlich soll der *Vermittlungsprozess* von Arbeitslosen zu Arbeitsstellen beschleunigt bzw. optimiert werden. Dazu wurde zum einen die Verwaltungsstruktur der Arbeitsagentur geändert (Hartz III). Zum anderen ist durch die Verschärfung der so genannten Zumutbarkeitsregeln sowie durch die Absenkung beziehungsweise Streichung von

wohlfahrtsstaatlichen Leistungen der Druck auf Arbeitslose massiv verstärkt worden.

Letzteres ist vor allem Gegenstand von Hartz IV: Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe beziehungsweise deren Abschmelzung zum Arbeitslosengeld II (ALG II), die weitere Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln und die Möglichkeit des Zwangs zu einer Aufnahme äußerst gering bezahlter Tätigkeiten („Ein-Euro-Jobs“) dürfte den Anreiz zur Aufnahme einer angebotenen Arbeit enorm verstärken. Ist mit früheren Reformen gewissermaßen versucht worden, durch Änderungen der Arbeitsmarktstrukturen neue Arbeitsgelegenheiten zu schaffen, scheint Hartz IV vor allem dafür sorgen zu sollen, dass diese auch angenommen werden.

Ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich das Ausmaß der Arbeitslosigkeit verringern können, wird die Zukunft zeigen. Jede Äußerung über den möglichen Erfolg solcher Maßnahmen ist derzeit reine Spekulation. Allerdings ist zu vermuten, dass die Reformen weitere Konsequenzen auch für die Erwerbstätigen haben können, die wahrscheinlich nicht intendiert waren.

## Nicht intendierte Folgen

Die Folgen der Arbeitsmarktreformen für die Erwerbstätigen und damit für das System sozialer Ungleichheit sind nicht unerheblich. Sie betreffen auf individueller Ebene sowohl das Ausmaß an relativer Stattsicherheit als auch das Machtverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern; auf gesellschaftlicher Ebene nehmen sie Einfluss auf das Ausmaß und die Struktur sozialer Ungleichheit.

Zunächst ist zu konstatieren, dass die relative *Stattsicherheit* stark beeinträchtigt wird. Das resultiert zum einen aus der sinkenden Beschäftigungssicherheit, die mit der Ausbreitung unsicherer Beschäftigungsverhältnisse wie befristete Beschäftigung oder Leiharbeit, vor allem aber auch mit der Lockerung des Kündigungsschutzes einhergeht. Insgesamt steigt damit das individuelle Risiko, arbeitslos zu werden. Zum anderen resultiert die Verringerung der Stattsicherheit aus dem Wegbrechen der sozialstaatlichen Absicherung im Falle einer aktuell eintretenden Arbeitslosigkeit. Die Kürzung oder Streichung

wohlfahrtsstaatlicher Leistungen macht die Arbeitslosigkeit erst zum statusbedrohenden Ereignis.

Die sinkende Beschäftigungssicherheit betrifft objektiv zwar nur einen geringen Teil der Arbeitnehmerschaft, allerdings in wachsendem Ausmaß. Sie sinkt nicht erst seit Beginn der Arbeitsmarktreformen, die Zunahme unsicherer Beschäftigungsverhältnisse ist schon seit geraumer Zeit zu beobachten. Die Arbeitsmarktreformen dürften diesen Prozess jedoch noch einmal erheblich beschleunigen. Hinzu kommt, dass die Betriebe durch den im Zuge der Globalisierung steigenden internationalen Konkurrenzdruck fortwährend rationalisieren, was häufig entweder mit einem Beschäftigungsabbau (Betriebsverlagerungen ins Ausland, Arbeitsplatzabbau im Zuge von Fusionen) oder mit einer Substitution sicherer Arbeitsplätze durch unsichere (besonders bei Outsourcing) verbunden ist. All diese Prozesse dürften dazu führen, dass das objektive Risiko eines Arbeitsplatzverlustes zumindest moderat gestiegen ist. Inwieweit die subjektive Wahrnehmung eines Verlustrisikos die objektive Bedrohung noch einmal übersteigt, wurde unseres Wissens nicht untersucht. Gleichwohl ist aber davon auszugehen, dass die subjektiv wahrgenommene Unsicherheit der Beschäftigung das objektive Risiko noch weit übertrifft.

Die Reformen beeinflussen nicht nur die tatsächliche oder wahrgenommene Beschäftigungsunsicherheit, sondern verstärken explizit und uneingeschränkt auch die Folgen eines aktuellen Arbeitsplatzverlustes. Die Dramatisierung der Statusfolgen einer drohenden Arbeitslosigkeit ist ja gerade eines der ausdrücklichen Ziele des Streichens sozialstaatlicher Leistungen, um auf diesem Wege Anreize zur Arbeitsplatzaufnahme zu schaffen. Gleichwohl untergraben die Reformen damit objektiv auch die Statussicherheit der (jetzt noch) Arbeitenden, deren Arbeitssituation sich damit erheblich ändert.

Denn mit der Statussicherheit schmilzt auf individueller Ebene das *Verweigerungspotenzial* der Arbeitnehmer gegen unerwünschte Arbeitsbedingungen. Um das Risiko eines Statusverlustes zu minimieren, sind sie in der Folge bereit, auch ungünstige Arbeitszeiten, Arbeitsverdichtungen, unbezahlte

Überstunden usw. zu akzeptieren.<sup>17</sup> Insgesamt kommt es somit zu einer steigenden Arbeitsleistung bei nicht proportional steigenden Löhnen, was sich in realen Einkommensverlusten niederschlägt.

Auf gesellschaftlicher Ebene ist damit aber sowohl eine *Verschärfung* als auch eine *Entstrukturierung* sozialer Ungleichheit zu erwarten. Verschärfung bedeutet zum einen, dass der Abstand zwischen Kapitalerträgen und Löhnen zunimmt. Die Schwächung der individuellen Position der Arbeitnehmer und der erhöhte Akzeptanzdruck hinsichtlich unerwünschter Arbeitsbedingungen kumulieren sich zu einer Schwächung der Gewerkschaften und Betriebsräte als Arbeitnehmervertretungen. In der Folge ist mit einem *generellen (relativen) Sinken* der Löhne zu rechnen.<sup>18</sup> Zugleich wird sich aber auch der Einkommensabstand zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen vergrößern. Denn die generelle Lohnsenkung betrifft nicht alle Arbeitnehmer gleichermaßen. Vielmehr dürften vor allem jene am stärksten betroffen sein, die vom rigiden Arbeitsmarkt am meisten profitierten: die gering Qualifizierten beziehungsweise Arbeitnehmer in Branchen mit überwiegend geringen Qualifikationsanforderungen. Das führt dazu, dass eine *gruppenspezifische Lohnspreizung* zu beobachten sein wird, insofern die Lohndifferenzen zwischen Berufsgruppen, Qualifikationsgruppen und Branchen steigen, da vor allem gering qualifizierte im Dienstleistungssektor zur Akzeptanz auch niedriger Löhne gedrängt werden. Zudem ist die Gefahr der Substitution regulärer Beschäftigung durch die „Ein-Euro-Jobs“ hier besonders groß und wird das ihrige zur Lohnspreizung beitragen. Hoch qualifizierte ArbeitnehmerInnen in marktstarken Branchen hingegen können möglicherweise ihre Einkommen sogar steigern.

Darüber hinaus ist auch mit *individuellen Lohndifferenzierungen* zu rechnen, was letztendlich zu einer Entstrukturierung der Ungleichheit führt. Je unsicherer die Beschäfti-

<sup>17</sup> Sinkende Krankenstände mögen hierfür als Indiz gelten (vgl. z. B. [www.bmgs.de](http://www.bmgs.de)).

<sup>18</sup> Das muss nicht bedeuten, dass die Löhne absolut geringer werden – obwohl dies zurzeit in einigen Abkommen „Beschäftigungssicherung gegen Lohnverzicht“ zu beobachten ist. Gemeint ist vielmehr zunächst einmal, dass die Löhne langsamer steigen als die Kapitalerträge.

gung ist, desto stärker wird sich die individuelle Leistung in der Entlohnung widerspiegeln. Dies liegt zum einen daran, dass eher unproduktive Arbeitnehmer leichter durch produktivere Mitbewerber ersetzt werden können und vermutlich nur noch eine niedriger bezahlte Tätigkeit erhalten. Zum anderen haben leistungsfähigere Arbeitskräfte bessere Chancen, ihrerseits um anspruchsvollere und besser entlohnte Positionen zu konkurrieren. Dann aber entkoppelt sich die Lohn-determination von strukturellen Faktoren, so dass die Variation in den Einkommen nicht nur generell ansteigt, sondern auch immer weniger durch herkömmliche Einflussgrößen wie berufsstrukturelle Gegebenheiten oder Branchen- und Bildungsmerkmale zu erklären ist.

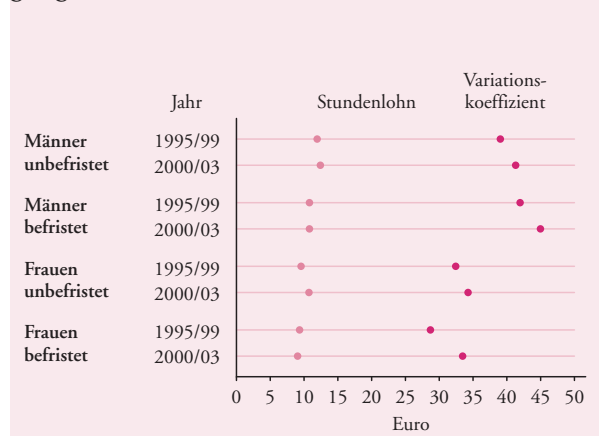
## Empirische Evidenzen

Die vermuteten Auswirkungen der derzeitigen Arbeitsmarktreformen sind empirisch direkt noch nicht belegbar – die Folgen werden sich wohl eher mittel- bis langfristig zeigen. Will man dennoch empirisch basierte Aussagen über die möglichen Konsequenzen der aktuellen Arbeitsmarktreformen treffen, ist es sinnvoll, bereits bestehende flexible Beschäftigungsverhältnisse hinsichtlich ihrer sozio-ökonomischen Effekte zu untersuchen. In dem hier skizzierten Kontext interessieren vor allem solche Flexibilisierungsmaßnahmen, welche die Beschäftigungssicherheit untergraben und so die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer schwächen. Ein besonders geeignetes Beispiel für solche unsicheren Arbeitsverhältnisse ist in der befristeten Beschäftigung zu finden. Beschäftigte in solchen Stellen unterliegen aufgrund des fehlenden Kündigungsschutzes dem erhöhten Risiko eines Statusverlustes und haben wegen der eher kurzen Beschäftigungsdauer überproportional häufig keine oder nur reduzierte Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Absicherungen.<sup>19</sup> Im Vergleich zu unbefristet beschäftigten ArbeitnehmerInnen ist ihr Verweigerungspotenzial gegenüber Forderungen seitens der Arbeitgeber dementsprechend geringer ausgeprägt. Die vermuteten Folgen der jetzigen Arbeitsmarktreformen – durch-

<sup>19</sup> Nach den Daten des Mikrozensus 2000 hatten knapp 60 Prozent der befristet Beschäftigten Vertragslaufzeiten von weniger als 18 Monaten (befristete Ausbildungsverhältnisse wurden hier nicht mitgezählt).

schnittliche Lohnverringering und höhere individuelle Lohnvariation – sollten sich demnach auch für befristete Beschäftigungsverhältnisse, die sozusagen eine Art Vorreiter der jetzt stattfindenden Arbeitsmarktflexibilisierung darstellen könnten, finden lassen.

**Abbildung 1: Mittelwert und Variationskoeffizient der Stundenlöhne (brutto, inflationsbereinigt) westdeutscher ArbeitnehmerInnen in Vollzeitbeschäftigung**



Variationskoeffizient: Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), eigene Berechnungen.

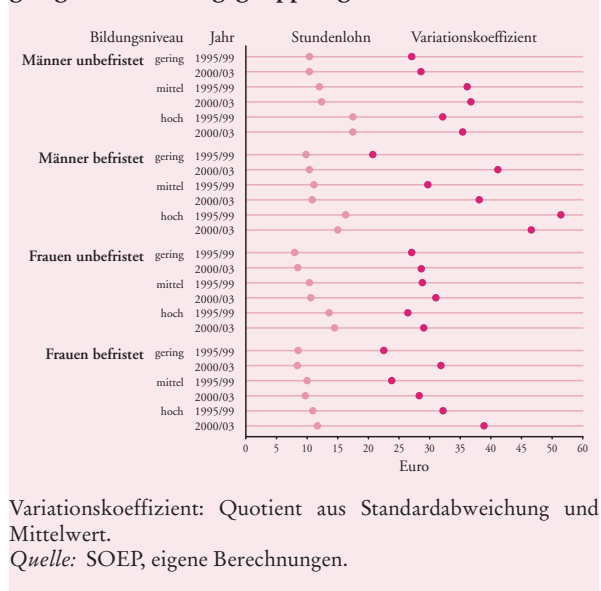
Die Vermutung, dass sich Arbeitslöhne in unsicherer Beschäftigung von denen in sicherer Beschäftigung bezüglich ihrer Höhe sowie ihrer Variation unterscheiden, lässt sich klar belegen. *Abbildung 1* stellt sowohl die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne als auch deren durchschnittliche Streuung für unbefristet sowie befristet beschäftigte westdeutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in abhängiger Vollzeitbeschäftigung für den Zeitraum 1995 bis 1999 bzw. 2000 bis 2003 dar.<sup>10</sup> Zu erkennen ist *erstens*, dass die Löhne befristet Beschäftigter deutlich unter denen unbefristet beschäftigter ArbeitnehmerInnen liegen: Gemittelt über den gesamten Beobachtungszeitraum erhielten unbefristet beschäftigte Männer einen um elf Prozent höheren durchschnittlichen Stundenlohn als befristet Beschäftigte; bei den Frauen betrug

<sup>10</sup> Um eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den beiden Beschäftigungsgruppen zu gewährleisten, wurden hier nur Beschäftigte mit weniger als sechs Jahren Betriebszugehörigkeit betrachtet.

die entsprechende Differenz ca. sieben Prozent. *Zweitens* zeigt sich, dass gleichzeitig die am Durchschnitt normierte Streuung der Löhne (Variationskoeffizient) zumindest für die männlichen befristet Beschäftigten höher ausfiel als die vergleichbaren Streuungen der unbefristet Beschäftigten. Es scheint zunächst also einiges darauf hin zu deuten, dass unsichere Beschäftigungsverhältnisse nicht nur mit Lohnabschlägen, sondern auch mit einer erhöhten Lohnspreizung verbunden sind. Weiterhin lässt sich aus der *Abbildung 1* erkennen, dass die Lohnentwicklung für befristet Beschäftigte keineswegs parallel zur Lohnentwicklung unbefristet beschäftigter ArbeitnehmerInnen verlief: Während die (inflationbereinigten) Bruttostundenlöhne für die unbefristet Beschäftigten zwischen den beiden Beobachtungszeiträumen leicht anstiegen, wiesen die Löhne befristet Beschäftigter sogar eine rückläufige Entwicklung auf. Insgesamt werden zwei scheinbar simultan verlaufende Entwicklungsprozesse in dem Sinne sichtbar, dass sich zeitgleich einerseits die Lohndifferenz zwischen befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen erhöhte, es andererseits auch zu einer überproportionalen Zunahme der Spreizung bei den Arbeitslöhnen in befristeten Stellen kam. Die Entstrukturierung der Lohn-determination scheint bei permanent angespannter Arbeitsmarktlage und damit einhergehender sich verschärfender Statusbedrohung voranzuschreiten.

Um nun zu überprüfen, ob und inwieweit sich diese Befunde zwischen einzelnen Bildungsgruppen unterscheiden, sind in *Abbildung 2* die Durchschnittslöhne bzw. die Lohnstreuungen getrennt nach dem Bildungsniveau der Beschäftigten dargestellt. Dabei wird zunächst deutlich, dass über alle Bildungsgruppen hinweg die Löhne für befristet Beschäftigte durchschnittlich geringer ausfallen als für unbefristet Beschäftigte, auch wenn sich diese Differenz zwischen den Bildungsgruppen ein wenig unterscheidet. Insofern kann der Lohnabschlag bei befristeten Stellen nur bedingt durch das Bildungsniveau der Beschäftigten erklärt werden. Weiterhin zeigt sich, dass die Zunahme der Lohnstreuung bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen insbesondere durch die angestiegene Lohnspreizung für befristet beschäftigte ArbeitnehmerInnen mit niedriger Bildung hervorgerufen wurde. Für die anderen Bil-

**Abbildung 2: Mittelwert und Variationskoeffizient der Stundenlöhne (brutto, inflationsbereinigt) westdeutscher ArbeitnehmerInnen in Vollzeitbeschäftigung nach Bildungsgruppen getrennt**



dingsgruppen ist (mit Ausnahme der hoch qualifizierten Männer) ebenfalls eine Zunahme der Lohnstreuung zu beobachten, der Zuwachs bei den niedrig Qualifizierten fällt jedoch insgesamt überproportional aus.

Sind die dargestellten Lohnunterschiede nun tatsächlich auf die geringere Beschäftigungssicherheit befristeter Stellen zurückzuführen, oder ist nicht vielmehr die spezifische Zusammensetzung der Gruppe der befristet Beschäftigten dafür verantwortlich? Zahlreiche Studien machen deutlich, dass der Unterschied im Lohnniveau nicht etwa dadurch erklärt werden kann, dass befristet Beschäftigte weniger qualifiziert sind als unbefristet Beschäftigte oder dass sich befristete Stellen auf bestimmte Branchen beziehungsweise Arbeitsmarktsektoren konzentrieren.<sup>11</sup> Viel-

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Johannes Giesecke/Martin Groß, External Labour Market Flexibility and Social Inequality, in: *European Societies*, 6 (2004) 3, S. 347–382; Tobias Hagen, Do Temporary Workers Receive Risk Premiums? Assessing the Wage Effects of Fixed-Term Contracts in West Germany by a Matching Estimator Compared with Parametric Approaches, in: *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 16 (2002) 4, S. 667–705; Antje Mertens/Frances McGinnity, Wages and Wage Growth of Fixed-Term Workers in East and West Germany, in: *Applied Economics Quarterly*, 50 (2004) 2, S. 139–163.

mehr deuten Modelle, die eine Vielzahl ein-kommensrelevanter Merkmale kontrollieren, darauf hin, dass die Minderverdienste in befristeter Beschäftigung zu einem erheblichen Teil auf die Unsicherheit dieser Beschäftigungsverhältnisse zurückgeführt werden können. So verdienen nach den Daten des SOEP befristet beschäftigte ArbeitnehmerInnen im Durchschnitt ca. fünf bis zehn Prozent weniger als unbefristet Beschäftigte, unabhängig von ihrem Bildungsniveau, der Branche, der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit oder anderen für das Einkommen relevanten Merkmalen.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die individuellen Unterschiede der Arbeitnehmer in befristeter Beschäftigung stärker in den Löhnen reflektiert werden als bei den unbefristet Beschäftigten. Dies wird in den Einkommensmodellen dadurch sichtbar, dass die Determinationskraft der herkömmlichen in diesen Modellen verwendeten soziostrukturellen Merkmale für befristete Beschäftigungsverhältnisse deutlich geringer ausfällt (vgl. die *Tabelle*).

**Tabelle: Anteil der erklärten Variation in den Stundenlöhnen, Modelle kontrollieren nach individuellen (z. B. Bildung, Alter) und arbeitsplatzbezogenen (z. B. Branche, Betriebsgröße) Merkmalen**

	Männer		Frauen	
	Unbefristet	Befristet	Unbefristet	Befristet
R <sup>2</sup>	0.38	0.30	0.36	0.29
Anzahl der Personen	5 965	899	2 989	508

R<sup>2</sup>: Anteil der durch das Modell erklärten Variation.  
*Quelle:* SOEP 1995–2003, eigene Berechnungen.

So können beispielsweise bei den deutschen Männern mit unbefristeten Arbeitsverträgen ca. 38 Prozent der Variation in den Stundenlöhnen durch die beobachteten Merkmale erklärt werden, während es für die befristet beschäftigten Männer nur 30 Prozent sind.<sup>12</sup> Ein vergleichbares Ergebnis findet sich auch bei den Modellen für die deut-

<sup>12</sup> Streng genommen sind die erklärten Variationen nicht direkt miteinander vergleichbar, da die befristet und unbefristet Beschäftigten sich in der Struktur der verwendeten Merkmale unterscheiden. Eine Neuberechnung des R<sup>2</sup> deutet aber darauf hin, dass die Er-

klärungskraft des Modells für befristet Beschäftigte mit ca. 28 Prozent noch geringer ausfiele, wenn die beiden Gruppen die gleiche Merkmalsstruktur aufweisen würden.

## Zusammenfassung und Ausblick

Wir betrachten Hartz IV nur als vorläufigen Schlusspunkt einer Reihe von Arbeitsmarkt-reformen, die der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit durch Senkung der Arbeitskosten, Verbesserung der Vermittlungsprozesse in Arbeit und vor allem durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes begegnen wollen. Ob die getroffenen Maßnahmen den gewünschten Zweck erreichen, wird die Zukunft zeigen. Jedoch lässt sich vermuten, dass auch die Erwerbstätigen in erheblichem Ausmaß von den Reformen betroffen sein werden.

Durch die zunehmende Beschäftigungsunsicherheit und den gleichzeitigen Abbau wohlfahrtsstaatlicher Absicherungen erhöht sich das Risiko eines sozialen Abstiegs erheblich. In der Folge sinkt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerschaft im Lohnfindungsprozess. Es ist daher zu erwarten, dass die Ungleichheit der Einkommen ansteigen wird. So öffnet sich nicht nur die Schere zwischen Kapitalerträgen und Löhnen, sondern auch die Distanzen zwischen Arbeitnehmergruppen werden eher größer. Gleichzeitig werden individuelle Leistungsunterschiede zwischen den ArbeitnehmerInnen stärker in den Löhnen reflektiert.

Wir haben versucht, solche Konsequenzen empirisch am Beispiel der befristeten Beschäftigung zu veranschaulichen. Die hier präsentierten Befunde deuten darauf hin, dass die jüngsten Arbeitsmarkt-reformen die schon länger zu beobachtenden Konsequenzen zunehmender Statusunsicherheiten noch einmal erheblich verschärfen werden.

klärungskraft des Modells für befristet Beschäftigte mit ca. 28 Prozent noch geringer ausfiele, wenn die beiden Gruppen die gleiche Merkmalsstruktur aufweisen würden.



Markus Gangl

# Beschäftigungschancen von Arbeitslosen im internationalen Vergleich

Das Problem der Arbeitslosigkeit berührt in vielfältiger Weise unser Verständnis und unsere Wertvorstellungen über die Funktionsweise moderner Gesellschaften, ihrer Arbeitsmärkte und

**Markus Gangl**

Dr. rer. pol., geb. 1972; Professor für Methoden der empirischen Sozialforschung und angewandte Soziologie an der Universität Mannheim, Fakultät für Sozialwissenschaften, Postfach 10 34 62, 68131 Mannheim. [mgangl@sowi.uni-mannheim.de](mailto:mgangl@sowi.uni-mannheim.de)  
[www.sowi.uni-mannheim.de/lesas](http://www.sowi.uni-mannheim.de/lesas)

Erwerbssysteme, aber auch der gesellschaftlichen Solidarität und der gerechten Verteilung von Lebenschancen. Arbeitslosigkeit bedeutet für die unmittelbar Betroffenen und ihre Familien zunächst den Verlust bisheriger Sicherheit und eines geregelten Erwerbseinkommens. Damit gehen nicht selten anhaltende psychische und familiäre Probleme einher, die aus dieser Situation der Unsicherheit resultieren. Es handelt sich jedoch nicht nur um ein individuelles, sondern potenziell immer auch um ein soziales Problem. Aus volkswirtschaftlicher Sicht signalisiert Arbeitslosigkeit das Brachliegen individuellen Humankapitals und damit ungenutzten volkswirtschaftlichen Potenzials, gesellschaftspolitisch stellt sich unmittelbar das Problem des angemessenen sozialen Ausgleichs sowie der Vermeidung des erwerbsgesellschaftlichen Teufelskreises von hoher Arbeitslosigkeit und fehlender sozialer Integration.

Aus diesen gänzlich unterschiedlichen Motivlagen ergibt sich das Ziel der – individuell und kollektiv – möglichst raschen und nachhaltigen Bewältigung von Arbeitslosigkeit als praktisch unstrittiges arbeitsmarkt- und ge-

sellschaftspolitisches Ziel. Der Vielfalt der Perspektiven entspricht, dass ebenso vielfältige arbeitsmarkt-, wirtschafts- oder sozialpolitische Lösungsstrategien angeboten werden, deren Ausrichtung und Umfang, aber auch prinzipielle Möglichkeit, Notwendigkeit oder gar Wünschbarkeit jeweils kontrovers diskutiert werden.

Zu selten gerät dabei in den Blick, dass die realen Arbeitsmärkte in den verschiedenen Industrienationen aus historischen Gründen recht unterschiedlich politisch reguliert sind und sich beispielsweise im Hinblick auf Stärke und Umfang von Arbeitsmarktregulierung, im Ausmaß der sozialstaatlichen Absicherung von Arbeitslosigkeit oder auch im Hinblick auf die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheiden. Die Erfahrungen, die in anders verfassten Arbeitsmärkten mit der Bewältigung von Arbeitslosigkeit gemacht werden, können also idealerweise dazu beitragen, die politische Debatte zu versachlichen, indem Grenzen und Chancen alternativer politischer Gestaltungsmöglichkeiten in der Realität ausgelotet werden.

In diesem Sinne werden im Beitrag einige empirische Ergebnisse zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, in den USA, sowie in Dänemark diskutiert. Die Analysen konzentrieren sich dabei auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitisch bedeutsame Frage nach den Beschäftigungschancen von Arbeitslosen im Sinne einer sowohl raschen wie nachhaltigen Überwindung von Beschäftigungslosigkeit. Dabei wird sich zeigen, dass die Bewältigung von Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Ländern unterschiedlich gut gelingt, jedoch gerade in der Bundesrepublik ein ausgesprochen großes Problem darstellt. Aus den arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen der erfolgreicherer Länder lassen sich somit wichtige Rückschlüsse für die Überwindung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ziehen.

## Arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen

Vor Betrachtung der empirischen Daten ist allerdings die Frage zu beantworten, welche theoretischen Argumente dafür angeführt werden können, dass bzw. in welche Richtung die Beschäftigungschancen von Arbeits-

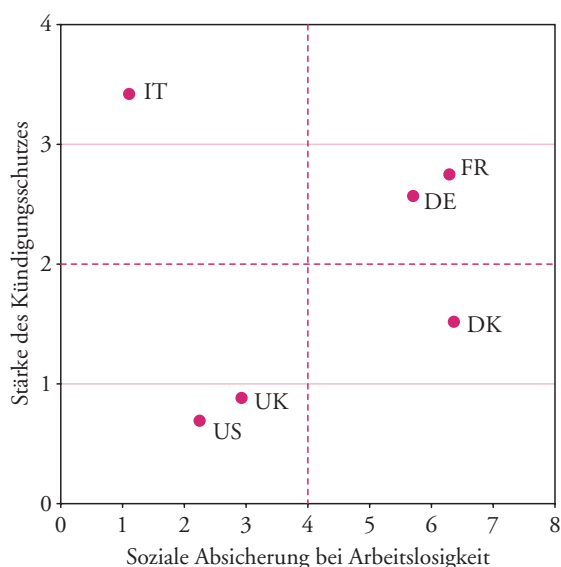
losen durch arbeitsmarktpolitische Interventionen beeinflusst werden. Aus ökonomischer Sicht treten Personen, die durch Arbeitsplatzverlust arbeitslos geworden sind, zunächst in Konkurrenz zu anderen Gruppen als Arbeitssuchende im externen Arbeitsmarkt auf. Ihre Aussichten, die Arbeitsuche durch Einmündung in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu beenden, sind dabei nach der ökonomischen Suchtheorie im Wesentlichen von drei Faktoren abhängig:<sup>1</sup> erstens der Arbeitsangebotsrate, d. h. der Häufigkeit, mit der Stellenangebote von Firmen in den Markt gelangen; zweitens den realen Arbeitsanreizen, d. h. der Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose sich durch Annahme vorhandener Stellenangebote subjektiv besser stellen als durch den Verbleib in der Arbeitslosigkeit, sowie drittens der relativen Sucheffektivität (bestimmter Gruppen) von Arbeitslosen, d. h. von der Wahrscheinlichkeit, vorhandene Stellen auch tatsächlich angeboten zu bekommen, im Vergleich zu anderen Bewerbergruppen wie etwa Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die sich aus einer bestehenden Beschäftigung heraus beruflich verändern möchten, Berufseinsteigern oder aus der Erziehungspause wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Müttern und Vätern.

Offensichtlich sind diese Größen in vielfältiger Weise und durch verschiedenste Instrumente potenziell politisch beeinflussbar, wenn auch sicher nicht determiniert. Es ist beispielsweise leicht vorstellbar, dass die Arbeitsangebotsrate im externen Arbeitsmarkt direkt von der konjunkturellen Lage abhängt und damit von geeigneten fiskal- oder industriepolitischen Maßnahmen beeinflusst werden kann. Im Folgenden soll allerdings der

<sup>1</sup> Die im Beitrag vorgestellten empirischen Arbeiten beruhen auf Daten des amerikanischen Survey of Income and Program Participation sowie des European Community Household Panel Survey. Diese Datensätze wurden freundlicherweise durch das Bureau of the Census, Washington D.C., bzw. durch Eurostat zur Verfügung gestellt. Beide Institutionen tragen selbstverständlich keine inhaltliche Verantwortung für die hier vorgestellten Analysen und Ergebnisse. Der Beitrag entstand im Rahmen des vom Autor geleiteten ESF-DFG-Projektes Human Capital Effects of the Welfare State. Vgl. z. B. Christopher A. Pissarides, Job search and the functioning of labour markets, in: Derek Carline u. a. (Hrsg.), Labour Economics, London 1985, zu einer ausführlicheren Darstellung der ökonomischen Suchtheorie und verwandter Modelle des Arbeitsmarktes.

gesamte Bereich makroökonomischer Politik zugunsten der Frage nach den geeigneten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen im engeren Sinn zurückgestellt werden. Diese stellen zum einen selbst ein sehr wichtiges originäres Feld der öffentlichen wie wissenschaftlichen Debatte dar, zum anderen erlauben die in dieser ländervergleichenden Studie zur Verfügung stehenden Daten vergleichsweise informativere Aufschlüsse über den empirischen Zusammenhang zwischen den Beschäftigungschancen von Arbeitslosen einerseits und den arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen von Arbeitsmärkten andererseits.

**Abbildung 1: Arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen in fünf europäischen Ländern und den USA, ca. 1995**



Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit: Produkt des Deckungsgrades der Arbeitslosenversicherung (berechnet aus dem Survey of Income and Program Participation, Panel 1996 [USA] bzw. dem European Community Household Panel [UDB; europäische Länder]) und der Bruttolohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung (vgl. OECD, Benefit Systems and Work Incentives, Paris 2002, Daten für 1997).

Quelle: Stärke des Kündigungsschutzes: Index aus OECD, Employment Protection and Labour Market Performance, in: OECD Employment Outlook, Paris 1999, Tab. 2.5, Version 2.

Wie *Abbildung 1* anhand der Länderunterschiede in der sozialen Absicherung der Arbeitslosen sowie der Stärke des Kündigungsschutzes zeigt, lassen sich allein innerhalb der Länder der Europäischen Union vier grund-

sätzlich verschiedene Strategien der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung des Arbeitsmarktgeschehens ausmachen.<sup>12</sup> Für die Bundesrepublik ist kennzeichnend, dass Arbeitnehmer nach wie vor auf beide Schutzmechanismen vertrauen können: Trotz einiger Lockerungen seit Mitte der achtziger Jahre genießen (vor allem unbefristet) Beschäftigte im internationalen Vergleich relativ weitgehende Schutzrechte vor Entlassungen bzw. greifen relativ großzügige Abfindungs- und Sozialplanregelungen im Falle einer eventuellen betriebsbedingten Kündigung. Im Falle des Arbeitsplatzverlustes sichert vor allem das Arbeitslosengeld für die weit überwiegende Mehrheit der Betroffenen für einen – im internationalen Vergleich – ebenfalls großzügig bemessenen Zeitraum den materiellen Lebensstandard zumindest hinreichend ab.

Innerhalb der Europäischen Union ist diese Form des Arbeitnehmerschutzes sowohl im Arbeitsrecht als auch durch eine adäquate soziale Absicherung vor allem in den kontinentaleuropäischen Ländern verbreitet, neben der Bundesrepublik etwa in Frankreich. Im Unterschied dazu verfügen die skandinavischen Länder – in der Grafik und in der unten folgenden Analyse durch Dänemark vertreten – zwar über ein mindestens ähnlich umfassendes System der sozialen Absicherung von Arbeitslosen, dieses existiert aber im Rahmen eines deutlich flexibleren, d. h. rechtlich weniger stark regulierten Arbeitsmarktes.

Genau das entgegengesetzte Modell des Arbeitnehmerschutzes verfolgen die meisten südeuropäischen Staaten, in denen die sozialstaatliche Absicherung von Arbeitslosen nur rudimentär, Arbeitnehmerschutzrechte dagegen sehr stark ausgebaut sind. In *Abbildung 1* ist Italien ein Beispiel eines Arbeitsmarktes, in dem Kernbelegschaften noch einmal stärker vor Entlassung geschützt sind als etwa in der Bundesrepublik, in dem atypische Erwerbsformen, etwa befristete Verträge oder Zeitarbeit, nur sehr beschränkt möglich sind, wo aber gleichzeitig eine adäquate soziale Absicherung der Arbeitslosen praktisch völlig fehlt.

<sup>12</sup> Vgl. dazu z. B. Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999.

Ein viertes und letztes Regulierungsmodell wird schließlich in den angelsächsischen Ländern umgesetzt, in denen Arbeitnehmerschutz – in den USA traditionell, in Großbritannien seit den marktliberalen Reformen ab den achtziger Jahren – weder in Form arbeitsrechtlicher Regelungen noch durch eine adäquate sozialstaatliche Absicherung einen politischen Ausdruck erfährt, sondern das Arbeitsmarktgeschehen relativ weitgehend dem Spiel der Marktkräfte überlassen wird.

Hinter diesen unterschiedlichen Regulierungsmodellen stehen durchaus unterschiedliche Annahmen darüber, welche institutionellen Rahmenbedingungen der Überwindung von Arbeitslosigkeit zuträglich sind. Oder anders ausgedrückt: Es lassen sich theoretische Gründe dafür anführen, dass infolge der jeweiligen Rahmenbedingungen die Anreizstrukturen im Arbeitsmarkt im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen gesetzt werden. Im Hinblick auf die Rolle der Arbeitslosenversicherung betont die ökonomische Theorie beispielsweise, dass Anreize zur (schnellen) Arbeitsuche durch Transferzahlungen verändert werden: Bei finanzieller Unterstützung der Arbeitslosen werden diese nur selektiv nach einer mehr oder minder adäquaten Wiederbeschäftigung suchen, wodurch sich gleichzeitig auch die Dauer der Arbeitslosigkeit tendenziell verlängert.<sup>13</sup>

Die soziale Absicherung von Arbeitslosen kann individuell wie volkswirtschaftlich positive oder negative Effekte haben. Welcher Effekt eintritt, hängt entscheidend davon ab, ob dabei die relative Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer oder die besseren Ergebnisse einer selektiven Arbeitsplatzsuche den für die erfolgreiche Überwindung von Arbeitslosigkeit *empirisch* entscheidenden Effekt darstellt.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. etwa Anthony B. Atkinson/John Micklewright, *Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review*, in: *Journal of Economic Literature*, 24 (1991) 4, S. 1679–1727.

<sup>14</sup> Vgl. zur Diskussion etwa Daron Acemoglu, *Good Jobs versus Bad Jobs*, in: *Journal of Labor Economics*, 19 (2001) 1, S. 1–21; zum Nachweis positiver Suche effekte der Arbeitslosenunterstützung siehe Markus Gangl, *Welfare states and the scar effects of unemployment*, in: *American Journal of Sociology*, 109 (2004) 6, S. 1319–1364.

Theoretisch ähnlich ambivalent sind potenzielle Effekte der Arbeitsmarktregulierung zu sehen. Ein stärker ausgeprägter Kündigungsschutz führt zunächst einmal sowohl zu einer Reduzierung als auch zu einer Umverteilung des Risikos von Arbeitsplatzverlusten: Bei einem institutionell starken Schutz der Kernbelegschaften verringert sich deren Arbeitslosigkeitsrisiko, gleichzeitig zeigen Ergebnisse empirischer Studien, dass Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Unsicherheit dann in der Regel verstärkt auf periphere Gruppen im Arbeitsmarkt – etwa auf Berufseinsteiger – abgewälzt werden.<sup>15</sup> Verteilungspolitisch könnte dies sogar bis zu einem gewissen Grad sinnvoll sein, wenn dadurch Arbeitslosigkeit vor allem auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konzentriert würde, die diese relativ leicht überwinden können. Negativer ist dabei allerdings, dass mit einem stärkeren Kündigungsschutz auch eine insgesamt geringere Arbeitsmarktdynamik sowie ein eher risikoarmes Einstellungsverhalten von Arbeitgebern einhergeht, wodurch sich die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen jeweils tendenziell verschlechtern würden.<sup>16</sup>

Sowohl für die Rolle der Arbeitsmarktregulierung als auch für die Auswirkungen der sozialen Sicherung lässt sich Folgendes feststellen: Weder die Relevanz der unterschiedlichen und zum Teil konträren Effekte arbeitsmarktpolitischer Instrumente noch ihre schlussendliche Nettowirkung oder gar die Folgen des Zusammenwirkens unterschiedlicher Institutionen lassen sich einfach theoretisch erschließen. Sie können nur durch eine empirische Analyse der ganz realen Schwierigkeiten von Arbeitslosen, diesen Zustand unter unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen nachhaltig wieder zu überwinden, geklärt werden. Dabei sollte gerade der internationale Vergleich zwischen

institutionell sehr unterschiedlich verfassten Arbeitsmärkten Aufschluss darüber geben, welche *Kombination* arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Instrumente am ehesten einer raschen wie nachhaltigen Überwindung von Arbeitslosigkeit zuträglich ist.

## Internationaler Vergleich

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden einige empirische Ergebnisse zu den Beschäftigungschancen von Arbeitslosen in der Bundesrepublik, in Dänemark und den USA in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vorgestellt. Die folgenden Analysen beruhen auf Erwerbsverlaufdaten des Europäischen Haushaltspanels (European Community Household Panel, ECHP) bzw. des amerikanischen Survey of Income and Program Participation (SIPP). Insgesamt wurden Angaben von etwa 1 250 Arbeitslosen in der Bundesrepublik, knapp 2 450 Arbeitslosen in den USA sowie knapp 500 britischen und dänischen Arbeitslosen ausgewertet. Hierbei wurden jeweils nur Frauen und Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren berücksichtigt, die einen Arbeitsplatz verloren hatten, d. h. vor der Arbeitslosigkeit jeweils beschäftigt waren. Bei den hier betrachteten Arbeitslosen handelt es sich also typischerweise weder um Berufseinsteiger oder -rückkehrerinnen noch um Personen in mehr oder minder verkappter Frühverrentung; vielmehr geht es um die Überwindung von Arbeitslosigkeit durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mitten im Erwerbsleben stehen.

Wenn im Folgenden von den Beschäftigungschancen dieser Arbeitslosen die Rede ist, dann ist damit die Wahrscheinlichkeit gemeint, zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder einer bezahlten Tätigkeit – im Sinne der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation – nachzugehen. Es wird dabei nicht weiter zwischen abhängigen oder selbständigen Tätigkeiten, zwischen befristeten oder unbefristeten Vertragsverhältnissen oder nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung differenziert. Stattdessen werden wir die Entwicklung der Beschäftigungschancen über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach Arbeitsplatzverlust betrachten. Unser Ziel besteht darin, zu ermitteln, wie stark individuelle Beschäftigungschancen in unterschiedlichen Ländern durch eine Arbeitslosigkeit beeinträchtigt

<sup>15</sup> Vgl. etwa Gøsta Esping-Andersen, Who is harmed by labour market regulations?, in: ders./Mario Regini (Hrsg.) Why deregulate labour markets?, Oxford 2000.

<sup>16</sup> Vgl. zum Zusammenhang von Arbeitsmarktregulierung und Arbeitsmarktdynamik z. B. OECD, Employment Protection and Labour Market Performance, in: OECD Employment Outlook, Paris 1999, S. 49–132; zum Zusammenhang von Arbeitsmarktregulierung und Einstellungschancen von Arbeitslosen z. B. Markus Gangl, Institutions and the structure of labour market matching in the United States and West Germany, in: European Sociological Review, 20 (2004) 3, S. 171–187.

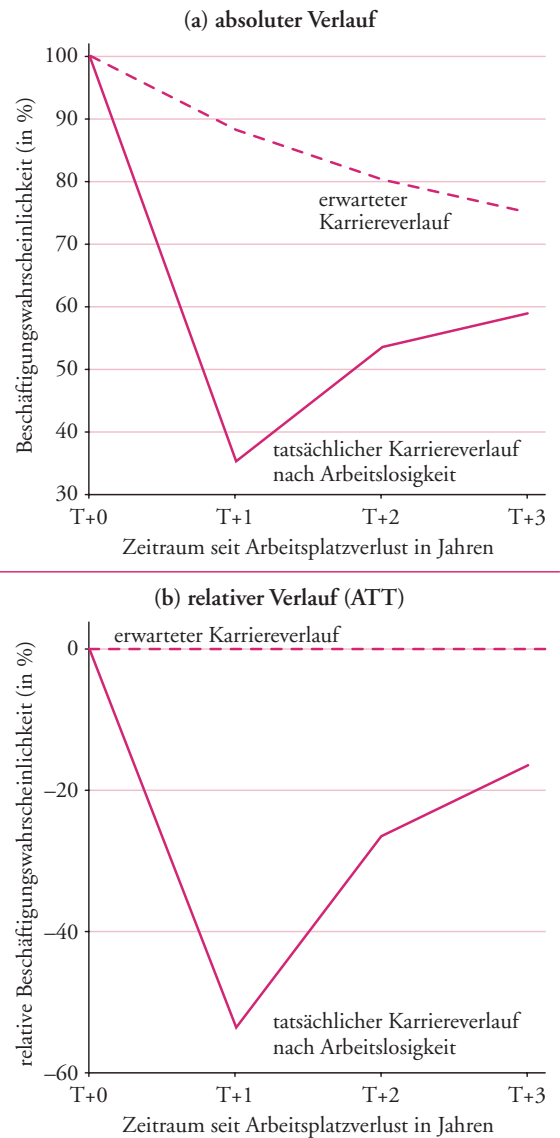
werden, aber auch ob und wie rasch wieder eine Angleichung an einen „normalen“ Karriereverlauf erfolgt.

Abbildung 2 zeigt die entsprechenden Ergebnisse für die Bundesrepublik. Betrachten wir zunächst den absoluten Verlauf: Hier wird zu vier Zeitpunkten T+0, T+1, T+2 und T+3 Jahre die Beschäftigungsquote von Arbeitslosen in der Bundesrepublik abgetragen. Der Zeitpunkt T+0 liegt unmittelbar vor dem Arbeitsplatzverlust, d. h., alle zukünftigen Arbeitslosen sind noch beschäftigt. Zwischen den beiden Zeitpunkten T+0 und T+1 tritt die Arbeitslosigkeit ein und die rot durchgezogene Linie gibt den Verlauf der tatsächlichen Beschäftigungschancen der Arbeitslosen über die nächsten etwa drei Jahre an. Zum Zeitpunkt T+1, d. h. im Durchschnitt etwa ein halbes Jahr nach Arbeitsplatzverlust, liegt die Beschäftigungsquote nur bei knapp 33 Prozent – die meisten Betroffenen sind also noch arbeitslos, und nur etwa ein Drittel hat bereits wieder eine Beschäftigung gefunden.

Über die Zeit nehmen die Beschäftigungschancen der Betroffenen dann allerdings sukzessive zu. Zum Zeitpunkt T+2 beträgt die Beschäftigungsquote bereits wieder über 50 Prozent und liegt zum Zeitpunkt T+3, d. h. etwa zweieinhalb Jahre nach Arbeitsplatzverlust, knapp unter 60 Prozent. Trotz des allmählichen Anstiegs der Beschäftigungsquote hat ein relativ hoher Anteil der Arbeitslosen in der Bundesrepublik aber offenbar erhebliche Schwierigkeiten, wieder eine Beschäftigung zu erhalten – auch nach fast drei Jahren ist fast 40 Prozent der Arbeitslosen der Wiedereinstieg nicht geglückt (oder, soweit er bereits einmal geglückt war, sind die Betroffenen bereits zum wiederholten Mal arbeitslos geworden).

Abbildung 2 zeigt auch, dass dieser tatsächlich beobachtete Beschäftigungsverlauf in keiner Weise dem Karriereverlauf entspricht, den die von Arbeitslosigkeit Betroffenen ohne den Arbeitsplatzverlust eigentlich zu erwarten gehabt hätten. Durch einen statistischen Kontrollgruppenvergleich wurde dazu ermittelt, welche Beschäftigungschancen ansonsten vergleichbare Beschäftigte hatten, die jedoch bis zum Zeitpunkt T+1 nicht arbeitslos geworden waren.<sup>17</sup> Die ohne eine Arbeits-

**Abbildung 2: Auswirkungen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit auf die weiteren Beschäftigungschancen in der Bundesrepublik, ca. 1995–2000**



ATT = Differenz zwischen dem beobachteten und dem statistisch erwarteten durchschnittlichen Erwerbsverlauf von Arbeitslosen. Quelle: European Community Household Panel (UDB), Luxemburg 2003; eigene Berechnungen.

losigkeit zu erwartenden Beschäftigungschancen werden in Abbildung 2 durch die gestrichelte Linie „erwarteter Karriereverlauf“

ployment: a cross-national comparison, Mannheim 2004.

<sup>17</sup> Vgl. zu den statistischen Details die ausführlichere Darstellung in: Markus Gangl, Scar effects of unem-

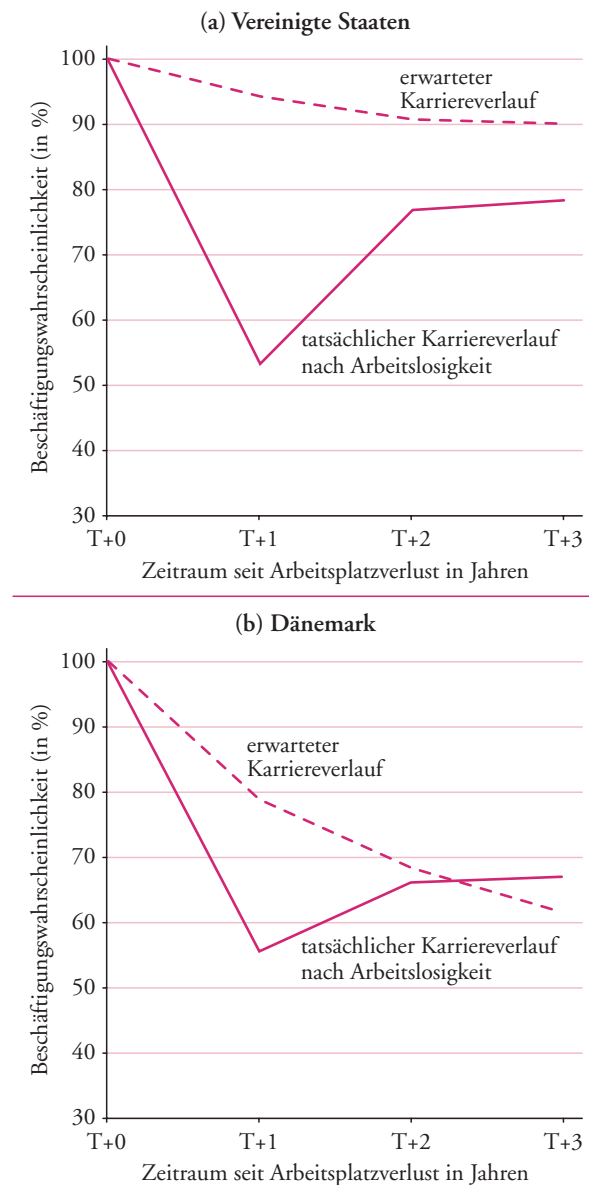


dargestellt. Dabei zeigt sich, dass es wohl auch ohne Arbeitsplatzverlust zwischen T+0 und T+1 vermutlich zu der einen oder anderen Erwerbsunterbrechung gekommen wäre – etwa aufgrund von Kinderbetreuung, wegen Aufnahme eines Studiums, aufgrund von Sabbaticals, Frühverrentung oder einfach aufgrund des Arbeitsplatzverlustes zu einem späteren Zeitpunkt (d. h. bei T+2 oder T+3). Allerdings liegt die Beschäftigungsquote der zunächst nicht von Arbeitslosigkeit Betroffenen zu allen drei Zeitpunkten deutlich über der Quote der (ehemals) Arbeitslosen, deren Beschäftigungschancen durch den Arbeitsplatzverlust also sowohl kurz- als auch mittelfristig beeinträchtigt wurden.

Der Grad der Beeinträchtigung der Erwerbschancen wird am besten in der relativen Betrachtung in *Teil b der Abbildung 2* deutlich. Gemessen am zu erwartenden Karriereverlauf ohne Arbeitsplatzverlust liegt die Beschäftigungsquote der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zum Zeitpunkt T+1 um gut 55 Prozentpunkte, zum Zeitpunkt T+2 um 27, und bei T+3 um immerhin noch 17 Prozentpunkte unter dem Erwerbspotenzial vergleichbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Anhand dieser Differenz zwischen tatsächlichem und erwartetem Erwerbsverlauf – des so genannten statistischen *average treatment effect on the treated (ATT)* – sehen wir also eine deutliche und nachhaltige Beeinträchtigung der Beschäftigungschancen durch Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik.

Wie stark diese Beeinträchtigung der Erwerbschancen in der Bundesrepublik tatsächlich ausfällt, wird allerdings erst im Vergleich mit der Überwindung von Arbeitslosigkeit in anderen Ländern augenfällig. In *Abbildung 3* sind die entsprechenden Ergebnisse für die USA und für Dänemark wiedergegeben. Für beide – arbeitsmarktpolitisch sehr unterschiedlich zu verortende – Länder zeigt sich, dass Arbeitslose wesentlich schneller als in der Bundesrepublik wieder eine Beschäftigung aufnehmen. Zum Zeitpunkt T+1, also etwa sechs Monate nach Arbeitsplatzverlust, sind in beiden Ländern bereits etwa 55 Prozent der Betroffenen wieder in Arbeit – ein Wert, der in der Bundesrepublik gerade mal ein ganzes Jahr später, erst zum Zeitpunkt T+2, erreicht wird (siehe *Abbildung 2/Teil a*).

**Abbildung 3: Auswirkungen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit auf die weiteren Beschäftigungschancen in den USA und in Dänemark, ca. 1995–2000**



Quelle: USA: Survey of Income and Program Participation, Panel 1996, Washington, D. C. 2003; Dänemark: European Community Household Panel (UDB), Luxemburg 2003; eigene Berechnungen.

Anhand von *Abbildung 3* wird allerdings ebenfalls der Sinn der relativen Betrachtungsweise deutlich. Obwohl die Entwicklung der absoluten Beschäftigungschancen in den USA und in Dänemark weitgehend ähnlich verläuft, fällt die durch Arbeitsplatzverlust aus-

gelöste *Beeinträchtigung* der Erwerbschancen in den USA wesentlich nachhaltiger aus als in Dänemark. Im außergewöhnlich positiven konjunkturellen Klima in den USA der späten neunziger Jahre wäre nämlich ohne den Arbeitsplatzverlust eine weitgehend durchgängige Vollbeschäftigung zu erwarten gewesen (Linie „erwarteter Karriereverlauf“). Infolgedessen ähnelt die Karrierewirkung des Arbeitsplatzverlustes in den USA durchaus dem deutschen Muster, während in Dänemark die Beschäftigungschancen bereits etwa ein- und einhalb Jahre nach Arbeitsplatzverlust wieder ein „normales“ Niveau erreicht haben.<sup>18</sup>

## Diskussion der Ergebnisse

Welche Rückschlüsse lassen sich aus diesem Ländervergleich für die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik ziehen? Nun, sicherlich hat eine moderne Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht allein auf das Ziel einer möglichst erfolgreichen Überwindung von Arbeitslosigkeit ausgerichtet zu sein. Dennoch scheint das Ergebnis, dass die Bewältigung von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik offenkundig besonders schlecht gelingt, im Hinblick auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Bedeutung derselben doch bedenkenenswert.

Die vorliegenden Ergebnisse sollten allerdings auch nicht als arbeitsmarkt- und sozialpolitisch determiniert missverstanden werden. Tiefer gehende Analysen zeigen, dass sich Beschäftigungschancen von Arbeitslosen immer aus dem *Zusammenspiel* wirtschaftlicher und institutioneller Rahmenbedingungen ergeben: Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit gelingt leichter in Zeiten (und Ländern) mit höherem wirtschaftlichen Wachstum und schwächerem wirtschaftlichen Strukturwandel – aber eben auch unter bestimmten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen. Die Entwicklung einer geeigneten makroökonomischen Politik wie einer adä-

<sup>18</sup> Es sollte angemerkt werden, dass sich trotz ähnlicher Gesamtergebnisse die dahinter liegenden Prozesse zwischen den USA und der Bundesrepublik unterscheiden. In der Bundesrepublik dürfte sich hier vor allem die hohe Langzeitarbeitslosigkeit wieder spiegeln, für die USA dagegen vor allem die nachhaltigen Schwierigkeiten, prekäre Beschäftigungssituationen zu vermeiden.

quaten Arbeitsmarktpolitik sind somit keine unvereinbaren Gegensätze, sondern können sich in ihren Wirkungen sinnvoll ergänzen und potenziell sogar verstärken.<sup>19</sup>

Wie aber sähen geeignete arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen zur raschen wie nachhaltigen Überwindung von Arbeitslosigkeit aus? Nach den hier vorgestellten Ergebnissen sind die skandinavischen Länder besonders erfolgreich, weil sie auf eine angemessene Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt setzen. Im Rahmen einer sozial abgesicherter Flexibilität gelingt offenbar die Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels vergleichsweise besser als im angelsächsischen Modell weitgehend fehlenden Arbeitnehmerschutzes einerseits, aber eben auch im kontinentaleuropäischen Modell des stark regulativen wie sozialpolitischen Schutzes der Arbeitnehmer andererseits.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Hartz-Reformen der Bundesregierung damit insgesamt als verdienstvoll, um die Notwendigkeit von arbeitsmarktpolitischen Reformen zu signalisieren und insbesondere durch verstärktes „Fordern und Fördern“ verbesserte Anreize zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit zu schaffen. Wenn nach der entsprechenden Neugestaltung der sozialen Absicherung nun auch noch in der nächsten Zeit eine entsprechende Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundesagentur gelingt, dann dürfte ein erhebliches Maß arbeitsmarktpolitischer Reformarbeit geleistet worden sein, ohne dass dadurch die soziale Absicherung von Arbeitslosen wesentlich beeinträchtigt wird. Die Ergebnisse der hier vorgestellten Studie legen aber gleichzeitig nahe, dass die nächste Aufgabe der Bundesregierung lauten muss, nach Möglichkeit nun auch die zweite Seite der Medaille in den Blick zu nehmen: die Ausgestaltung eines modernisierten und vereinfachten Kündigungsschutzes, der Arbeitnehmerschutz unter den Bedingungen einer sich wandelnden Wirtschaft realisieren kann, ohne einerseits diese Wandlungsprozesse zu behindern oder andererseits legitime Schutzrechte der Arbeitnehmer aufzugeben.

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch Günther Schmid, *Wege in eine neue Vollbeschäftigung*, Frankfurt 2002.

# APuZ

Nächste Ausgabe 17/2005 · 25. April 2005

## 50 Jahre Souveränität

*Hans Jürgen Küster*

Von der beschränkten zur vollen Souveränität Deutschlands

*Siegfried Schwarz*

Pariser Verträge – Besiegelung deutscher Zweistaatlichkeit

*William Glenn Gray*

Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?

*Astrid M. Eckert*

Bundesdeutsche Souveränität durch Aktenrückgabe

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Hans G. Bauer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für *APuZ* zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Arbeitsmarktreformen APuZ 16/2005

*Klaus F. Zimmermann*

## 3-5 **Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt**

Zielgerichtet Arbeit fördern und fordern ist die neue arbeitsmarktpolitische Leitlinie. Konsequenterweise wird so die verfestigte Arbeitslosigkeit abgebaut und Vollbeschäftigung sichergestellt.

*Wolfgang Engler*

## 6-9 **Der Herbst der guten Arbeit und der Osten Deutschlands**

Die jüngsten Arbeitsmarktgesetze in Deutschland kombinieren eine soziale Mindestsicherung auf unterem Niveau mit einem System der Zwangsbewirtschaftung der Arbeit. Es wird eine Politik der billigen Arbeit verfolgt, die voller Widersprüche ist und Arbeitslosigkeit ungewollt reproduziert.

*Susanne Koch · Ulrich Walwei*

## 10-17 **Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?**

Hartz IV komplettiert die Arbeitsmarktreformen und setzt seinen Schwerpunkt bei der Aktivierung der Langzeitarbeitslosen. Es wird gefragt, ob die einzelnen Elemente des Gesetzes dazu geeignet sind, deren Beschäftigungschancen zu erhöhen und einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten.

*Hartmut Seifert*

## 17-24 **Was bringen die Hartz-Gesetze?**

Die bisherigen Beschäftigungseffekte der Hartz-Reformen sind eher enttäuschend. Die neuen Instrumente bewirken zwar einen beachtlichen Aufschwung, aber dieser geht zumindest zum Teil auf Kosten versicherungspflichtiger Normalarbeitsverhältnisse. Die Reformen fördern den Umbau des Arbeitsmarktes in Richtung atypischer, sozial weniger abgesicherter Beschäftigungsformen.

*Johannes Giesecke · Martin Groß*

## 25-31 **Arbeitsmarktreform und Ungleichheit**

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen betreffen nicht nur die Arbeitslosen, sondern verringern auch die Machtbasis der Erwerbstätigen. Daher ist davon auszugehen, dass sich sowohl das Ausmaß als auch die Struktur der sozialen Ungleichheit durch die Reformen nachhaltig verändern wird.

*Markus Gangl*

## 32-38 **Beschäftigungschancen Arbeitsloser – Internationaler Vergleich**

Im internationalen Vergleich führen Arbeitsplatzverluste in der Bundesrepublik zu besonders nachhaltigen Beschäftigungsproblemen. Anhand empirischer Analysen illustriert der Beitrag die Vorzüge des skandinavischen Modells einer ausgeglichenen Balance von Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt.