

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

27/2009 · 29. Juni 2009



Arbeitsmarktpolitik

Josef Schmid

Entwicklung der Arbeitsförderung

Werner Sesselmeier · Gabriele Somaggio

Funktionswandel der Arbeitsmarktpolitik

Frank Oschmiansky · Mareike Ebach

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel

Hans-Peter Klös · Benjamin Scharnagel

Arbeitsmarktpolitik seit 2003

Ulrich Walwei

Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung

Tanja Klenk

Die korporatistische Arbeitsverwaltung

Berndt Keller · Hartmut Seifert

Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Editorial

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gehört in Deutschland zu den zentralen und wichtigsten Politikfeldern. Dadurch, dass die Anzahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen nach der Wiedervereinigung bis heute konstant hoch geblieben ist – für das nächste Jahr wird sogar wieder ein Anstieg auf über fünf Millionen prognostiziert –, hat sie immer weiter an Bedeutung gewonnen. Die Arbeitslosenzahlen sind längst zu Kennzahlen für die Regierenden geworden: Ob eine Regierungszeit als erfolgreich bewertet wird oder nicht, hängt maßgeblich von den Fort- und Rückschritten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ab.

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben sich im Laufe der Jahre ständig gewandelt. Eine wichtige Wegmarke stellt das sogenannte „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG) dar, das vor genau 40 Jahren (25. Juni 1969) vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde. Durch dieses erfuhr die „aktive“ gegenüber der „passiven Arbeitsmarktpolitik“ eine erhebliche Aufwertung. Das AFG legte den Schwerpunkt weniger auf die Lohnersatzleistungen für Erwerbslose, als auf zahlreiche begleitende Maßnahmen, um diese (wieder) in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Die jüngste Vergangenheit ist vor allem durch die vier Gesetze „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ geprägt worden – die sogenannten „Hartz-Gesetze“. Sie traten ab 2003 nach und nach mit dem Ziel in Kraft, das Prinzip „Fördern und Fordern“ zu stärken (das letzte zum 1. Januar 2005) – ihre Wirkung bleibt jedoch umstritten. So gilt zum Beispiel „Hartz IV“, womit die nach dem vierten „Hartz-Gesetz“ verschmolzene Arbeitslosen- und Sozialhilfe gemeint ist, vielen inzwischen als Synonym für sozialen Abstieg.

Johannes Piepenbrink

Entwicklung der Arbeitsförderung

Arbeit und Beschäftigung sind für die meisten Menschen von existenzieller Bedeutung. Über den Arbeitsmarkt vollzieht sich in modernen Gesellschaften ein wesentliches Element der gesellschaftlichen Teilhabe und des Erwerbs von Einkommen. Insofern gehört es zu den zentralen Aufgaben der Politik, möglichst viele Menschen in Arbeit zu bringen. Entsprechend genießt die Arbeitsmarktpolitik einen hohen Stellenwert. So

Josef Schmid

Dr. rer. soc., geb. 1956; Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen. josef.schmid@uni-tuebingen.de www.wip-online.org

versprechen alle Parteien Arbeit und Beschäftigung, und umgekehrt spielt dieses Thema eine wichtige Rolle bei der Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger. Zugleich ist die Materie äußerst komplex, da die Ursachen der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsentwicklung vielfältig sind, die Lösungen komplex und sich schließlich über die Art der politischen Problembearbeitung heftige Kontroversen entwickelt haben.

Arbeitsförderung im deutschen Sozialstaatsmodell

Inhaltlich werden im Sozialgesetzbuch III (SGB III) die Ziele der Arbeitsförderung folgendermaßen benannt (§ 1):

- Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen.
- Dabei ist insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen.

- Die Arbeitsförderung soll dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht.

Diese rechtliche Definition entspricht weitgehend dem Verständnis der politischen Ökonomie von *aktiver Arbeitsmarktpolitik*. Darunter werden insbesondere Maßnahmen verstanden, die darauf zielen, eine Eingliederung von Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung zu erreichen: Fort- und Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung, Strukturanpassungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, Kurzarbeitergeld, die Förderung von Existenzgründungen und beruflicher Mobilität, Betreuung und Beratung sowie die Vermittlung von Arbeitslosen. In der Bundesrepublik sind dafür vor allem die Bundesagentur für Arbeit (BA), aber auch die Länder und die Kommunen sowie zunehmend auch die Europäische Union (EU) zuständig. Daneben existieren noch zwei weitere, eng damit verbundene Handlungsfelder, nämlich die *Arbeitsmarktordnungspolitik*, welche auf die Gestaltung der Arbeitsmärkte und ihrer Rahmenbedingungen zielt, sowie die *passive beziehungsweise kompensatorische Arbeitsmarktpolitik*, mit der sich die Zahlung von Lohnersatzleistungen verbindet, um damit den Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit zu sichern.

Dabei weist Deutschland auf diesem Gebiet eine bemerkenswerte institutionelle Konfiguration auf, was den analytischen Fokus dieses Beitrags ausmachen soll: Zum einen ist auf die hohe Kontinuität („history matters“) und zum anderen auf die Spezifik der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung („institutions matter“) zu verweisen.

Bereits mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) wurde im Jahr 1927 ein Entwicklungspfad eingeschlagen, der bis heute das Handlungsfeld prägt. Zu den wesentlichen Elementen dieses „Politikerbes“¹ gehört a) die Organisation als Sozialversicherung in

¹ Vgl. Tobias Ostheim/Manfred G. Schmidt, Die Lehre vom Politikerbe, in: Manfred G. Schmidt, Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Heidelberg 2007.

Form einer Reichs- beziehungsweise später Bundesanstalt, b) die weitgehende Finanzierung über Beiträge, aus denen c) wiederum die Leistungsansprüche nach Art und Höhe abgeleitet werden, sowie d) die Beteiligung der Sozialpartner an der Leitung. Hieraus ergibt sich dann nicht nur die organisatorische Komplexität einer großen Bürokratie, sondern auch eine institutionelle Verzerrung¹² zugunsten der passiven Maßnahmen beziehungsweise – umgekehrt – eine Vernachlässigung makroökonomischer Steuerungsformen sowie die generelle Tendenz zu einer Problemverschiebung und Fehlallokationen zwischen politischen Ebenen und Feldern. So gibt es Hinweise darauf, dass im deutschen Föderalismus ein Hang zu einer regional ausgeglichenen, „proportionalen“ Verteilung der Ressourcen besteht und zwischen dem Problemdruck und der Mittelverteilung der BA kein nennenswerter statistischer Zusammenhang besteht.¹³ Diese institutionellen Rahmenbedingungen prägen die Einstellungen der politischen Akteure und die öffentlichen Diskurse, in denen die Arbeitslosenquote in den Mittelpunkt gerückt wird. Folglich ist auch dieser Blick erheblich verzerrt.¹⁴

Neuerdings treten die politisch-institutionellen Zufälligkeiten der Mehrebenenpolitik verstärkt zutage: Arbeit und Beschäftigung sind zwar vorwiegend im Zuständigkeitsbereich des Bundes angesiedelt (Art. 74 Nr. 12 GG), aber inzwischen haben sich die Bundesländer einige interessante Nischen erobert; ferner befindet sich das Politikfeld seit einigen Jahren im Prozess der Europäisierung.

¹² Das heißt, es wird davon ausgegangen, dass institutionelle Arrangements den Charakter von „Vorabfestlegungen“ oder „Vorwegentscheidungen“ haben. Vgl. Günther Schmid/Bernd Reissert, Machen Institutionen einen Unterschied?, in: Manfred G. Schmidt, Staatsstätigkeit, Opladen 1988, S. 284–305.

¹³ Vgl. Josef Schmid u. a., Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik?, Münster 2004; Marco Caliendo/Viktor Steiner, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Berlin 2005.

¹⁴ Um die Probleme des Arbeitsmarktes bzw. die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik angemessen beurteilen zu können, wäre ergänzend zur Arbeitslosenquote die Entwicklung der Problemgruppen am Arbeitsmarkt (Jugendliche, Ältere, Frauen, Migranten) sowie die Erwerbsquote zu betrachten. Vgl. Bertelsmann Stiftung/Josef Schmid, Die Bundesländer im Focus – Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Gütersloh 2007.

Die ersten Ansätze zur Etablierung einer umfassenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik gab es schon in der Zeit der Weimarer Republik – „nach den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs, der Novemberrevolution, der Demobilmachung und der Hyperinflation“.¹⁵ Mit der Verabschiedung des AVAVG¹⁶ wurde 1927 der Pfad in der Logik des Bismarck’schen Sozialpolitik-Modells gelegt: „Betrachtet man (...) den Zeitabschnitt von der Verabschiedung des Arbeitsnachweisgesetzes im Jahre 1922 bis zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929/30, lässt die Zeit von der Endphase der Weimarer Republik bis zur Währungsreform von 1948 einmal außer acht und nimmt dann wieder die 1950er Jahre in den Blick, so zeichnet sich ein relativ hohes Maß an Kontinuität, ja sogar Pfadabhängigkeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ab. Von der Anlage, der Zielstellung und dem Instrumentarium her knüpfte die Arbeitsmarktpolitik in der frühen Bundesrepublik an die Entwicklung der Weimarer Republik an, die 1933 abrupt unterbrochen worden war. Dies wird schon allein daran deutlich, dass das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosengesetzgebung (AVAVG) von 1927 zur Grundlage des Auf- und Ausbaus der neuen Bundesanstalt ab 1952 wurde.“¹⁷ Auch das Nebeneinander von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge beziehungsweise Sozialhilfe wurde wieder aufgenommen.

Mit Beginn des „Wirtschaftswunders“ in der jungen Bundesrepublik wurden die Probleme am Arbeitsmarkt und die entsprechenden staatlichen Aktivitäten erheblich verringert. Nach ersten Wachstumseinbrüchen kam es 1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zu Neuregelungen, die in der Folgezeit das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik prägen. Zwar bewegte es sich insge-

¹⁵ Hans-Walter Schmuhl, Zur Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Sozioökonomische Berichterstattung/Werkstattgespräch 2: „Regulierung des Umbruchs – Umbruch der Regulierung?“, Göttingen, 9./10. März 2006, S. 3.

¹⁶ Vgl. ders., Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, Nürnberg 2003, S. 135 ff.

¹⁷ Ders. (Anm. 5), S. 3 f.

samt weitgehend in den vorgefundenen Bahnen,¹⁸ aber dennoch dominierte in der Öffentlichkeit eine Rhetorik der Neuerung, die sich durch Stichworte wie „Steuerungsoptimismus“, „aktive Gesellschaft“ und „der Dritte Weg“ charakterisieren lässt.¹⁹ Hinzu trat eine keynesianische Komponente in der Begründung der Arbeitsmarktpolitik, derzufolge die (passiven) Lohnersatzleistungen die Nachfrage stabilisieren. Zugleich gewannen Qualifizierungsmaßnahmen an Bedeutung, um den sich abzeichnenden Herausforderungen der „Automatisierung, Rationalisierung und Konzentration in der Wirtschaft“ Rechnung zu tragen.

Freilich gilt einschränkend, dass das AFG darauf ausgerichtet war, unter den Bedingungen der Voll- oder gar Überbeschäftigung die Feinsteuerung der Allokationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren. Und so zeigten die „ökonomischen Veränderungen der 1970er Jahre (...) der Arbeitsmarktpolitik bald ihre Grenzen auf. Die Hoffnung, Vollbeschäftigung durch staatliches Handeln herstellen und sichern zu können, blieb letztlich eine Illusion.“¹⁰ Immer wieder stieg die Arbeitslosigkeit ebenso an wie die Kosten; vor allem die aktiven Maßnahmen fielen dabei immer wieder fiskalischen Überlegungen zum Opfer: „Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte (...) die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den ‚Luxus‘ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft.“¹¹

Ein weiterer großer Einschnitt in die Arbeitsmarktpolitik stellt die deutsche Wiedervereinigung dar; aber auch hier wurde durch

¹⁸ Vgl. die Beiträge von Günther Schmid mit verschiedenen Ko-Autoren in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)/Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Baden-Baden 2001–2008.

¹⁹ Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1966–1974*, in: BMAS/Bundesarchiv (Anm. 8), Bd. 5, S. 334.

¹⁰ H. W. Schmuhl (Anm. 6), S. 255.

¹¹ Ders. (Anm. 5), S. 8.

den schnellen „Institutionentransfer“¹² die Kontinuität des etablierten Modells gewahrt; allerdings bei enormen materiellen Herausforderungen und fiskalischen Folgen. Denn im Zuge der wirtschaftlichen Transformation kam es in den neuen Bundesländern zu massenhafter Arbeitslosigkeit, die in manchen Regionen die 20-Prozent-Marke übersteigt. Die Bundesregierung und die Arbeitsverwaltung reagierten mit einem bislang ungekannten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente: Kurzarbeit sollte die Arbeit strecken und den Anstieg der Arbeitslosigkeit eindämmen, ältere Arbeitnehmer sollten durch Frühverrentung dem Arbeitsmarkt entzogen werden, und ein Teil der Arbeitslosen sollte auf einem zweiten Arbeitsmarkt – in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Mega-ABM, ABS-Gesellschaften oder produktiver Arbeitsförderung Ost nach Paragraf 249 h AFG (Strukturanpassungsmaßnahmen) – Arbeit finden. Ferner nahmen zeitweilig mehr als 500 000 Arbeitslose in Ostdeutschland an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teil. „Das war – und ist – angesichts des sozialen Sprengstoffs, der in der um sich greifenden Massenarbeitslosigkeit lag, nicht gering zu schätzen.“¹³

Seit dem Ende der 1990er Jahre – beginnend mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ der rot-grünen Koalition – bildet „Aktivierung“ ein neues Strategieelement der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Damit ist zum einen das Prinzip von „Fördern und Fordern“ gemeint, das heißt, dass die Berechtigung zum Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen an die Bedingung einer aktiven Arbeitssuche, die Teilnahme an (Qualifizierungs-) Maßnahmen oder die Annahme einer subventionierten Beschäftigung im Niedriglohnsektor (z. B. Ein-Euro-Job) geknüpft ist. Zum anderen ist das damit verbundene Ziel nicht mehr nur die Verringerung der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Steigerung der Erwerbs- beziehungsweise Beschäftigungsquote (besonders bei Frauen und Älteren). Auf diese Weise sollen aus passiven Empfängern staatlicher Leistungen aktive Erwerbstätige werden.¹⁴

¹² Vgl. Gerhard Lehmbuch, *Institutionentransfer im Prozess der Vereinigung*, in: Arthur Benz u. a., *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*, Baden-Baden 1993, S. 41–66.

¹³ H.-W. Schmuhl (Anm. 5), S. 6.

¹⁴ Vgl. Susanne Blancke/Josef Schmid, *Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik*

Damit geht das Aktivierungskonzept über die traditionelle wohlfahrtsstaatliche Vollbeschäftigungspolitik hinaus, ja es zeichnet sich in der Stoßrichtung durch einen „Arbeitszwang“ aus – und erfordert ergänzende Infrastruktur, wie etwa bei der Kinderbetreuung. Zudem ruft diese neue Strategie erhebliche Veränderungen im korporatistisch-bürokratischen Umsetzungsnetzwerk hervor, da hier mehr Flexibilität und individuelles Fall-Management gefordert sind. Diese Aktivierungsstrategie muss freilich nicht zwingend als neoliberale Politik interpretiert werden. Konzentrierte man sich früher vor allem auf relativ gut qualifizierte Männer beziehungsweise auf die gewerkschaftlich organisierten Kernbelegschaften und deren Normalarbeitsverhältnisse, so werden nun alle Menschen, die zumindest teilweise und einfach arbeiten können, zur Zielgruppe.

Inhalt und Bedeutung der „Hartz-Reformen“

Die Umsetzung der Aktivierungsstrategie in Deutschland ist zentral mit den Vorschlägen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ verbunden, die ihre Ergebnisse im August 2002 vorgestellt hat.¹⁵ Durch die vier gleichnamigen Gesetze („Hartz-Gesetze“) wurden die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsvermittlung grundlegend umstrukturiert und mit neuen Instrumenten versehen, um sie durchgreifend zu verbessern; ja, es war sogar von einer „Zeitenwende am Arbeitsmarkt“ die Rede. Die BA sollte zum kundenorientierten, modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt werden, und das traditionelle Nebeneinander zweier Leistungen für Langzeitarbeitslose (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) wurde durch die einheitliche Grundsicherung für Arbeitsuchende ersetzt.

Allerdings hat die Gesetzgebung eine Reihe von zähen Verhandlungen innerhalb Koalition sowie zwischen Bundestag und Bundesrat hervorgerufen. So waren zum Beispiel bei „Hartz II“ die Regelungen zu den subventio-

1998–2002, in: Christoph Egle u. a., *Das rot-grüne Projekt*, Wiesbaden 2003, 215–238.

¹⁵ Vgl. ebd.; Kathrin Mohr, *Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 50 (2004) 3, S. 283–311; Jochen Clasen, *Großbritannien – die gelungene Reform?*, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen*, (2004) 3, S. 37–44.

nierten Mini-Jobs und zur untertariflichen Entlohnung der Leiharbeiter umstritten; ähnlich strittig war bei „Hartz IV“ die Beteiligung der Kommunen an der Arbeitsvermittlung durch eine „Experimentierklausel“. Dass im Vermittlungsausschuss letztlich doch noch Kompromisse gefunden wurden, interpretierte Christine Trampusch als Zeichen einer „informelle(n) Große Koalition“ in der Arbeitsmarktpolitik.¹⁶ Unter solchen Verhandlungen leidet jedoch die Effizienz und Effektivität von Beschlüssen, beziehungsweise der technisch-administrative Tiefgang geht verloren – weil sie entweder nicht operational definiert werden oder schlicht die Zeit für die Feinheiten fehlt. Zugleich haben der Politikstil und wichtige Governance-Institutionen in der Ära Schröder erhebliche Veränderungen erfahren: Staatliche Interventionen und (paradoxa) zugleich ein Mehr an Markt gehen zu Lasten von korporatistischen Aushandlungsmustern zwischen Staat und Verbänden.¹⁷

Vor allem mit den als „Hartz IV“ bekannt gewordenen Maßnahmen hat sich eine kritische öffentliche Resonanz und ein Widerstand der Betroffenen ergeben. Besonders die Gewerkschaften kritisieren eine übermäßige Belastung kleiner und mittlerer Einkommen, den drohenden Verlust des Lebensstandards bei längerer Arbeitslosigkeit sowie den Mangel an Förderern im Verhältnis zum durchgesetzten Fördern. Man kann dieses in Anlehnung an Habermas als Legitimations- und Motivationskrise interpretieren. Vor allem die Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II), das nicht mehr lohn- und beitragsunabhängig ist, wird als Wechsel des Sozialstaatsmodells und als Verlust des Ziels der Lebensstandardsicherung wahrgenommen und steht den aus dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip abgeleiteten normativen Erwartungen entgegen. Die Überlegung, dass damit bei den „Outsidern“ – den ehemaligen Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen – die Integrationschancen beziehungsweise ihre Leistungen erhöht werden und zugleich ein Ein-

¹⁶ Christine Trampusch, *Sozialpolitik in Post-Hartz-Germany*, in: *WeltTrends*, (2005) 47, S. 77–90; Josef Schmid, *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Große Reform mit kleiner Wirkung?*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Bilanz der Regierung Schröder*, Wiesbaden 2007, S. 271–294.

¹⁷ Vgl. Roland Czada, *Zwischen Stagnation und Umbruch*, in: Werner Süß (Hrsg.), *Deutschland in den neunziger Jahren*, Opladen 2002, 203–225.

stieg in eine am Bürgerstatus orientierte Grundversorgung eingeleitet wird, hat sich nicht öffentlichkeitswirksam durchgesetzt.

Rolle der Länder und der EU

Obwohl der Bund (mit der BA) in der Arbeitsmarktpolitik die zentrale Rolle spielt, ist er nicht der einzige Akteur im Feld. Die Bundesländer spielen hier ebenfalls eine spezifische Rolle. Bei einer genaueren Betrachtung der Finanzen wird erkennbar, dass der Bund beziehungsweise die BA rund 80 Prozent der Ausgaben tätigt. Die Bundesländer haben aber mit ihren freiwilligen Aktivitäten sowohl in finanzieller als auch in konzeptioneller Hinsicht enorm an Bedeutung gewonnen.

Der Blick auf diese beiden Ebenen der Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass die Länder hier einige Stärken entwickelt haben beziehungsweise der Bund einige typische Schwächen aufweist: Für die Bundesländer spricht zum einen die kontinuierliche Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, während die BA und der Bund sich eher prozyklisch verhalten haben. Zum anderen – und das ist noch wichtiger – können die Länder bei der Gestaltung ihrer Maßnahmen mehr Flexibilität zeigen und sind darüber hinaus auch innovativer.¹⁸ Dabei spielt sicherlich auch eine Rolle, dass sich die Organisation, die Interessenvermittlung und die Kultur dieser Politikdomäne auf beiden Ebenen unterscheiden: Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist korporatistisch und als Sozialversicherung aufgebaut; hieraus resultieren erhebliche Zentralisierungs- und Unitarisierungsimpulse – auch gefördert durch die Tarifparteien, die im Rahmen der Selbstverwaltung der BA einflussreich sind.¹⁹ Ein solcher Korporatismus ist in den Ländern kaum anzutreffen; hier dominieren die Ministerialbürokratie und freie Träger im Bereich Qualifizierung; regionale Koordinierungsstellen werden erst in der Implementationsphase eingebunden.

Diese Unterschiede zwischen Bund und Ländern ließen sich funktionalistisch als eine Form der Arbeitsteilung zusammenfassen, die in der Praxis allerdings einige Tücken im Detail aufweist. Denn zu den mikropoliti-

schen Merkmalen der deutschen Arbeitsmarktpolitik gehört auch, dass die Akteure aus Bund und Ländern wenig Kooperationsbereitschaft an den Tag legen. Auch unterscheidet sich das implizite Verständnis von Arbeitsmarktpolitik erheblich: Vertreter des Bundes tendieren zum Beispiel dazu, die Aktivitäten der Länder – aus der Logik der BA-Statistiken – als „Sonstiges“ abzuwerten. Umgekehrt befürchten die Akteure aus den Ländern, dass sich der Bund einfach die „Rosinen herauspicks“ und die erfolgreichen Innovationen übernimmt – und sie sich dann im Land neu profilieren müssen.

Auch die EU spielt eine immer wichtigere Rolle: Seit den 1990er Jahren hat sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von einem Rand- zu einem Kernbereich der Brüsseler Politik entwickelt. „Beschränkte sich die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) anfänglich eher auf Einzelmaßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, so zielt sie heute auf umfassende Beschäftigungsförderung.“²⁰ Der Hintergrund und die Motive dieser Europäisierung eines Politikfeldes sind vielfältig: Zum einen spielen die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen eine Rolle, zum anderen erfordern Binnenmarkt- und Erweiterungspolitik entsprechende Anpassungen und Abfederungen bei den Beschäftigungssystemen. Und schließlich kann dieses neue Element eines sozialen Europa Legitimation für die EU und ihre Institutionen schaffen. So konstatiert die Europäische Kommission: „Letztendlich steht und fällt die Zukunft Europas damit, inwieweit es uns gelingt, all unseren arbeitswilligen Bürgern angemessene und entsprechend bezahlte Arbeitsplätze zu bieten.“²¹

Dabei existieren erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern beziehungsweise den Typen des Wohlfahrtsstaats: Aktive wie passive Maßnahmen werden in den sozialdemokratischen Typen beziehungsweise den skandinavischen Ländern auf einem sehr hohen

¹⁸ Vgl. S. Blancke/J. Schmid (Anm. 14).

¹⁹ *Anm. d. Redaktion:* Zur Selbstverwaltung siehe auch den Beitrag von Tanja Klenk in diesem Heft.

²⁰ Deutsche Bank Research, EU-Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 2008, S. 1.

²¹ Zit. nach: Antje Stephan, Die Beschäftigungspolitik der EU, Baden-Baden 2008, S. 19; vgl. auch Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in der EU, Baden-Baden 2000; Josef Schmid, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, in: Siegfried Frech u.a. (Hrsg.), Handbuch Europapolitik, Stuttgart 2009, S. 82–98.

Niveau durchgeführt, konservative Modelle wie die Bundesrepublik Deutschland oder Frankreich entwickeln ein mittleres Niveau an Staatsaktivität und betonen stark die passiven Elemente, während die rudimentären Typen des Wohlfahrtsstaats, das heißt die Mittelmeerländer und postsozialistischen Länder kaum Arbeitsmarktpolitik betreiben.¹²²

Trotz ihrer gewachsenen Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, verfügt die EU weder über eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz noch über finanzielle Ressourcen jenseits der begrenzten Möglichkeiten im Rahmen der EU-Strukturfonds. Es gibt daher eine Tendenz zur regulativen Politik beziehungsweise weichen Steuerung. Das heißt, es wird nicht mit Geld oder Macht, sondern mit Wissen und Überzeugung operiert. Dieses Vorgehen wird auch Offene Methode der Koordinierung (OMK) genannt, die charakteristisch für die Politikgestaltung und -steuerung der EU in einem heterogenen Mehrebenensystem ist. Bei der OMK handelt es sich um ein mehrstufiges Verfahren der gemeinschaftlichen Definition von Zielen sowie der Förderung ihrer Umsetzung in den Mitgliedsländern. Das Ziel ist es, nationale Reformprozesse sowie die Qualität und Kompatibilität der beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategien der Mitgliedstaaten zu fördern. Dazu sollen die EU-Länder in einen permanenten Informations- und Erfahrungsaustausch treten, Aktionspläne erlassen und Indikatoren entwickeln, mit denen Fortschritte bewertet und bewährte Verfahren mit Vorbildfunktion identifiziert werden können. Es ist allerdings umstritten, inwieweit die OMK tatsächlich als Reformmotor in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gewirkt hat. Erst neuere Untersuchungen bescheinigen der OMK eine gewisse Wirkkraft, wobei unter anderem die Hartz-IV Reform in Deutschland als Beleg angeführt wird. Damit ist die EU durchaus zu einer strategischen Ressource bei den nationalen Konflikten um politische Konzepte geworden. Dies gilt ganz besonders für die Bundesländer, denen dadurch neue Möglichkeiten und Finanzmittel zur Verfügung stehen, was zur Expansion und Ausdifferenzierung der Länderarbeitsmarktpolitiken bei-

getragen und eine gewisse Autonomie vom Regime der BA ermöglicht hat.

Fazit und aktueller Bezug

Gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise gewinnt das Thema Arbeit und Beschäftigung an Bedeutung. Angesichts der bemerkenswerten Kontinuität in über 80 Jahren sowie der Bedeutung der spezifischen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und entsprechender diskursiver Begründungsmuster in der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung ist es nicht verwunderlich, dass gegenwärtig das Kurzarbeitergeld – eine einkommens- und statusstabilisierende Leistung – eine herausgehobene Stellung unter den Maßnahmen genießt. Denn dies erlaubt die weitere Orientierung am etablierten System des deutschen Sozialstaats und des Normalarbeitsverhältnisses und befriedigt die Interessen der einflussreichen Klientel.

Allerdings hat sich dieses Modell immer wieder als anpassungs- und belastungsfähig erwiesen; Pfadabhängigkeit und Politikerbebeuten keinesfalls Konstanz. Sowohl die Ausweitung des Instrumentariums im Zuge des AFG, die Umorientierung in Richtung Aktivierung oder der massive Ressourceneinsatz zur Bewältigung der Folgen der deutschen Wiedervereinigung belegen dies eindrücklich. Allerdings bestehen strukturelle Probleme, die eine Behebung der Marktdefizite durch Arbeitsmarktpolitik erschweren – gerade unter den Bedingungen der Globalisierung, der Wissensgesellschaft und des technischen Wandels. Gleichwohl geht es hier gerade aus der Sicht der Betroffenen um wichtige und unverzichtbare Leistungen sowie aus der Sicht der Gesellschaft um soziale und ökonomische Stabilisierung.

Dringt man zu dem normativen und institutionellen Kern vor (wie der Beitragsäquivalenz – das heißt, dass die Höhe der Leistungen der Höhe der Beiträge entspricht – als Gerechtigkeitsnorm), dann wird die Grenze der Veränderbarkeit erreicht, wie die heftigen Reaktionen auf „Hartz IV“ gezeigt haben. Gut gemeint – so eine wohl meinende Interpretation der Reform – kommt eben nicht immer gut an.

¹²² *Anm. d. Redaktion:* Zu den Typen des Wohlfahrtsstaats siehe auch den Beitrag von Werner Sesselmeier/Gabrielle Somaggio in diesem Heft.

Werner Sesselmeier ·
Gabriele Somaggio

Funktionswandel der Arbeitsmarkt- politik

Die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen 40 Jahre war durch sich stetig verändernde wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen geprägt. Insbesondere der sozioökonomische Strukturwandel, gekennzeichnet durch den Wegfall einfacher Tätigkeiten vorwiegend im Industriesektor, verschärfte die strukturelle Arbeitslosigkeit.¹ In dessen Folge war die an der Nachfrage orientierte Wirtschaftspolitik nicht mehr adäquat, um die Beschäftigungssituation zu verbessern. Ein am Angebot orientierter Ansatz mit Fokus auf die arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde erforderlich. Hierzu empfahl zum Beispiel die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1994 neben Deregulierung auch eine Effizienzsteigerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.² In der Europäischen Union (EU) soll die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) den wohlfahrtsstaatlichen Unterschieden der Mitgliedsländer Rechnung tragen und einen Rahmen für Reformen bieten, die auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation abzielen. In jüngerer Zeit konkretisiert sich dies in der sogenannten „Flexicurity-Strategie“, die eine Kombination von Flexibilität (*flexibility*) und sozialer Sicherung (*security*) vorsieht. Kernelement dieser Strategie ist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, worunter ein Bündel an Maßnahmen verstanden wird, das unterstützend beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt wirken soll.³

Werner Sesselmeier

Dr. rer. pol., geb. 1960; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Koblenz-Landau, Abteilung Wirtschaftswissenschaft, August-Croissant-Straße 5, 76829 Landau. sesselmeier@uni-landau.de

Gabriele Somaggio

Dr. rer. pol., geb. 1979; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Koblenz-Landau, Abteilung Wirtschaftswissenschaft (s. o.). somaggio@uni-landau.de

Im vorliegenden Beitrag sollen Stellung und Bedeutungswandel der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Wirtschaftspolitik beschrieben werden. Um die verschiedenen Ausgangssituationen und die uneinheitliche Umsetzung der Reformen in den einzelnen Mitgliedstaaten erklären zu können, werden wir zunächst die Kriterien zur Einteilung in die Wohlfahrtsstaatstypologie sowie das Zusammenspiel der einzelnen Politikbereiche darlegen. Anschließend wird der Bedeutungswandel der Arbeitsmarktpolitik ländervergleichend skizziert.

Wirtschafts- und Sozialpolitik der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Ein Staat wird als Wohlfahrtsstaat bezeichnet, wenn dieser die soziale Verantwortung zum Erhalt eines gewissen Mindestniveaus an Wohlfahrt übernimmt. Im Allgemeinen zeichnen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch ein ausgeprägtes, aber auch sehr unterschiedliches soziales Sicherungssystem aus. Dies ist auf verschiedene Hintergründe und institutionelle Rahmenbedingungen in anderen Politikbereichen zurückzuführen, welche unterschiedliche Pfade für Reformen vorgeben und zugleich eine Erklärungsgrundlage für die diversen Ausgangspositionen der Reformvorhaben bilden.

Grundsätzlich sind drei verschiedene Wohlfahrtsstaatstypologien identifizierbar: der liberale, der konservative und der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatentyp.⁴ Diese Einteilung geht auf Gösta Esping-Andersen zurück, der die Wohlfahrtsstaaten anhand der Ausprägung einzelstaatlicher Sozialsysteme

¹ Vgl. Nick Adnett/Stephen Hardy, *The European Social Model. Modernisation or Evolution*, Cheltenham 2005; Werner Sesselmeier, *Sozio-ökonomischer Wandel: Ein Überblick*, in: Lothar Funk (Hrsg.), *Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und neue Politische Ökonomie*, Marburg 2008.

² Vgl. OECD, *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations Part 1*, Paris 1994.

³ Vgl. Werner Eichhorst u. a., *Bringing the Jobless into work? An Introduction to Activation Policies*, in: Werner Eichhorst/Otto Kaufmann/Regina Konle-Seidl (eds.), *Bringing the Jobless into work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin 2008.

⁴ Häufig werden diese drei Typen auch um eine süd-europäische und – neuerdings – eine osteuropäische Variante ergänzt.

nach dem Grad der Dekommodifizierung und der Destratifizierung gruppiert.¹⁵ Unter *Dekommodifizierung* wird die relative Entkoppelung von Risiken und Zwängen kapitalistischer Märkte im Falle des Eintritts eines Arbeitsmarktrisikos verstanden. So ist es in einem dekommodifizierenden Wohlfahrtsstaat möglich, sich unabhängig von Marktmechanismen mit Hilfe staatlicher Institutionen einen gewissen Lebensstandard zu sichern. *Destratifizierung* beschreibt dagegen die Struktur und die Durchlässigkeit sozialer Sicherungssysteme in Bezug auf Lebenslagen und Solidaritätsbeziehungen. In diesem Kontext werden insbesondere die Aus- und Rückwirkungen sozialpolitischer Einkommensleistungen auf die Sozialstruktur der Gesellschaft und die Ausprägungen beziehungsweise Reduzierung sozialer Ungleichheiten betrachtet. Damit implizieren die Wohlfahrtsstaatstypologien eine unterschiedliche Funktion der Sozialpolitik. Entsprechend weisen die Wohlfahrtsstaaten unterschiedliche Merkmale auf.¹⁶

Der liberale Wohlfahrtsstaat, wie zum Beispiel Großbritannien, ist durch einen geringen Grad an Dekommodifizierung und Stratifizierung gekennzeichnet. Die einzelne Bürgerin beziehungsweise der einzelne Bürger ist nicht unabhängig von Marktmechanismen, denn der Staat beschränkt sich auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Die Marktmechanismen erfüllen eine selbstregulierende Funktion und die Arbeitsmarktinstitutionen sind schwach ausgeprägt. Dies geht mit einer geringen finanziellen staatlichen Unterstützung einher, die aber mindestensichernde Leistungen für alle Betroffenen garantiert. Wohlfahrtsstaatliche Elemente finden sich in der Unterstützung und Förderung von privaten Absicherungssystemen gegen Arbeitsmarktrisiken. Eine unterstützende Funktion für den Wiedereintritt ins Erwerbsleben kann der Arbeitsmarktpolitik nicht zugeschrieben werden.

Das konservative Regime, wie es zum Beispiel in Deutschland besteht, charakterisiert die enge Koordination zwischen Staat, Ge-

werkschaften und Industrieverbänden, die einen hohen Grad an Dekommodifizierung impliziert. Die hohen Lohnersatzleistungen innerhalb der passiven Arbeitsmarktpolitik sind nur für sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige bestimmt. Demgemäß ist die soziale Sicherung vor allem durch Beiträge finanziert, was zu hohen Lohnnebenkosten führt. Aufgrund der einkommensabhängigen Leistungen der Sozialpolitik werden die vom Markt herbeigeführten Statusunterschiede reproduziert, wodurch der Arbeitsmarkt segmentiert wird. Dies fördert die Ungleichheit, was einen geringen Grad an Destratifizierung impliziert. Daraus resultiert ein eher rigider Arbeitsmarkt, bei dem die aktive Arbeitsmarktpolitik eine untergeordnete Rolle spielt.

Das sozialdemokratische Regime der skandinavischen Länder ist durch einen universalistischen Staat gekennzeichnet, der durch weitreichende Destratifizierung die Herstellung von Gleichheit anstrebt. Dies erfordert eine starke Präsenz des Staates, der die Verteilungsprozesse koordiniert. Die marktunabhängige Existenzsicherung impliziert zudem ein hohes Dekommodifizierungsniveau. Die materielle Absicherung wird vorwiegend aus Steuern finanziert. Neben Regulierung sind auch liberale Elemente zu erkennen. Der niedrige Kündigungsschutz fördert die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Um diese Flexibilität bei hohen Lohnersatzleistungen zu garantieren, agiert eine aktiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik unterstützend beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig weist die Arbeitsmarktpolitik hohe Sanktionsmaßnahmen auf. Insgesamt ist die Sozialpolitik auf Vollbeschäftigung ausgerichtet.

Zur Verbesserung der Beschäftigungssituation ist es daher sowohl aus qualitativer als auch aus quantitativer Sicht notwendig, einen hohen Grad an Kommodifizierung und an Destratifizierung zu erreichen. Dies kann durch Aktivierungsstrategien erreicht werden, die aber im Einklang mit anderen Politikbereichen stehen müssen.

Rolle unterschiedlicher Politikbereiche

Trotz der Annäherung durch ähnliche politische Rahmenbedingungen sind weiterhin nationale wirtschaftspolitische Strategien mit unterschiedlichen Interaktionen zwischen

¹⁵ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Capitalism*, Cambridge 1990.

¹⁶ Vgl. Werner Sesselmeier, *Soziale Inklusion in Europa: Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Schlussfolgerungen*, in: Böckler Forschungsmonitoring Nr. 6, Düsseldorf 2008.

den Politikbereichen zu erkennen.¹⁷ Koordinationsprobleme, die sich aus dieser Komplementarität ergeben, müssen bei Reformvorhaben berücksichtigt werden.¹⁸ Dies wird bei der Betrachtung der verschiedenen Flexibilitätsarten ersichtlich, deren Ausprägungen unterschiedlicher Abstimmung zwischen den Politikbereichen bedürfen. Die *externe Flexibilität* spiegelt sich in der Höhe der Einstellungen beziehungsweise Entlassungen wider. Im Gegensatz hierzu steht die *interne Flexibilität*, bei der die Arbeitsnachfrage durch Arbeitszeitänderungen angepasst wird (Überstundenauf- bzw. -abbau, Kurzarbeit etc.). Bei *funktionaler Flexibilität* können die Arbeitskräfte unterschiedliche Aufgaben übernehmen und demnach innerhalb des Unternehmens an verschiedenen Stellen der Arbeitsprozesse flexibel eingesetzt werden. Liegt *Lohnflexibilität* vor, werden Arbeitsnachfrageschwankungen mit Lohnanpassungen kompensiert.

Das liberale Wohlfahrtsstaatenregime ist durch flexible Märkte charakterisiert. Güter- und Finanzmarkt sind kaum reguliert, der Preismechanismus koordiniert wirtschaftliche Aktivitäten, was eine hohe Lohnflexibilität zur Folge hat. Die externe Flexibilität erfordert „allgemeines Humankapital“, um die Arbeitskräfte beliebig einsetzen zu können. Im Gegensatz hierzu prägt die konservativen Wohlfahrtsstaaten ein regulierter Arbeitsmarkt, was auch andere Marktbereiche betrifft. Güter- und Finanzmarkt sind einem koordinierten Wettbewerb unterworfen. Die Produktmarktstrategie verlangt „spezifisches Humankapital“, dessen Bildung durch den Staat unterstützt wird und das die externe Flexibilität einschränkt. Zugleich sind interne und funktionale Flexibilität als Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen stark ausgeprägt. Eine Mischform stellt der sozialdemokratische Typus dar. Die externe Flexibilität des Arbeitsmarkts steht relativ rigiden Güter- und Finanzmärkten gegenüber, die durch staatliche Institutionen koordiniert werden. Der Wettbewerb wird wegen der hohen sozialen Absicherung dennoch nicht eingeschränkt.

¹⁷ Vgl. Bruno Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, New York 2003.

¹⁸ Vgl. Erik Klär/Ulrich Fritsche, *Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?*, in: *Wirtschaftsdienst*, (2008) 7, S. 451–460.

Durch die Integration in die Europäische Währungsunion (EWU) und den damit einhergehenden Wegfall nationaler Geldpolitik sowie wirksam werdender fiskalpolitischer Restriktionen ist die Notwendigkeit entstanden, die damit verbundenen Flexibilitätseinbußen zu kompensieren. Dies hat die Relevanz der Arbeitsmarktpolitik erhöht.

Wandel der Stellung der Arbeitsmarktpolitik

Vor dem Hintergrund der zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit empfahl die OECD in ihrer *Jobs Study 1994* eine Ausrichtung der Reformen auf die externe Flexibilität.¹⁹ Auch die EU drängt(e) die Wohlfahrtsstaaten zu Reformen. Unter Berücksichtigung der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen werden diese im Rahmen der EBS vor dem Hintergrund der Flexicurity vorangetrieben. Wie oben erwähnt, werden dabei zwei Ziele verfolgt: die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts (wobei alle Arten von Flexibilität gemeint sind) und die Herstellung größerer sozialer Sicherheit.¹⁰ Es eröffnen sich damit diverse Ansatzpunkte für Reformen.

Die Arbeitsmarktpolitik der einzelnen Wohlfahrtsstaaten setzt verschiedene Instrumente ein, die unterschiedlich auf die Arbeitsmarktflexibilität wirken: Beim Lohnbildungsprozess beeinflussen die Gewerkschaften die Lohn- und die externe Flexibilität, was sich aber nicht nachteilig auf die Beschäftigung auswirken muss. Sowohl zentralisierte als auch stark dezentralisierte Gewerkschaften fordern moderate Lohnsteigerungen, weil sie die makroökonomischen beziehungsweise unternehmerischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Der Lohn im unteren Bereich reagiert jedoch unabhängig vom Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften nicht flexibel; Arbeitslosen, deren Produktivität unterhalb des Lohnes liegt, wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erschwert. Ein geringer Beschäftigungsschutz erleichtert Entlassungen beziehungsweise Einstellungen und fördert so die externe Flexibilität. Bei hohem Beschäfti-

¹⁹ Vgl. OECD (Anm. 2).

¹⁰ Vgl. EC, *Employment in Europe 2007*, Brüssel 2007.

gungsschutz gewinnen alternative Reaktionsmöglichkeiten, wie die interne oder die funktionale Flexibilität an Bedeutung. Liegt eine Finanzierung durch Beiträge vor, erhöht dies den Abgabenkeil.¹¹ Wegen des erhöhten Arbeitgeberlohns reduziert sich der Anreiz für rasche Stellenbesetzungen. Ferner steigt mit wachsendem Abgabenkeil der tariflich auszuhandelnde Lohn, was die Lohnflexibilität reduziert. Schließlich schränkt die passive Arbeitsmarktpolitik,¹² worunter die Höhe und die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu subsumieren sind, die externe Flexibilität ein. Lohnersatzleistungen fördern einerseits das *job-matching* (das Finden eines *passenden* Arbeitsplatzes), reduzieren aber auch Anreize für einen schnellen Wiedereinstieg. Andererseits erhöhen sie den Lohn und verringern Neueinstellungen. Dagegen wirken Bildungsmaßnahmen, wie Umschulungen, Fort- und Weiterbildungen sowie die aktive Unterstützung bei der Arbeitssuche und Lohnsubventionen für Arbeitgeber als Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch ihre unterstützende Funktion bei der Arbeitssuche flexibilisierend. Sie fördern die Arbeitskräftemobilität und -anpassung sowie die adäquate Besetzung freier Arbeitsplätze.

Diese Vielzahl an Einsatzmöglichkeiten der arbeitsmarktpolitischen Instrumente scheint auch die Arbeitsmarktindikatoren zu beeinflussen, wie die unterschiedlichen Arbeitslosen- oder Beschäftigungsquoten in den jeweiligen Wohlfahrtsstaaten aufzeigen. Ein Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktindikatoren und den institutionellen Rahmenbedingungen drängt sich auf, wobei Regulierungen stärker auf die Betroffenheit von bestimmten Personengruppen als auf die Höhe der Arbeitslosigkeit an sich wirken. Infolgedessen erhöht sich das Risiko von Arbeitslosigkeit und deren Dauer für Problemgruppen. Die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Wiedereingliederung dieser Gruppen erfolgt in den Wohlfahrtsstaaten auf unterschiedliche Weise.

¹¹ Dieser errechnet sich aus der Differenz zwischen dem Arbeitgeberlohn, also den gesamten Arbeitskosten, die den Unternehmen pro Arbeitskraft entstehen, und dem Nettolohn der Arbeitnehmer.

¹² Vgl. Regina Konle-Seidl/Werner Eichhorst, *Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Bonn 2008.

Auf der Grundlage der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Wirkungen auf die Arbeitsmarktflexibilität erfolgt nun eine kursorische Einordnung der jeweiligen nationalen Arbeitsmarktpolitik in den Wohlfahrtsstaaten. Hierzu werden Länder gewählt, die repräsentativ für jeweils einen Wohlfahrtsstaatentyp und für Arbeitsmarktreformen unterschiedlicher Intensität stehen. So wird die Entwicklung von Großbritannien (liberaler Wohlfahrtsstaat), Dänemark (eher sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat, aber vor allem Vorbild bei der Umsetzung der Flexicurity-Strategie) und Deutschland (konservativer Wohlfahrtsstaat) skizziert.

Lange wurden die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik auf die Rahmenbedingungen der anderen Politikbereiche abgestimmt, um die Arbeitsmarktrisiken zu minimieren. Die Arbeitsmarktpolitik reagierte vielmehr, als dass sie vorbeugte und war daher eher als ein Hilfsinstrument der Konjunktur- und Wachstumspolitik zu betrachten. Marktmechanismen wurden unterstützt oder zumindest nicht behindert. Bis in die 1990er Jahre hinein wurden zur Reduktion von Arbeitsmarktrisiken vor allem fiskal- und geldpolitische Instrumente eingesetzt; die Dämpfung konjunktureller Schwankungen hatte Vorrang. Nahezu in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten waren durch die Arbeitsmarktpolitik wenig Anreize gegeben, schnell wieder in Beschäftigung zu gelangen. Im Gegenteil: Zwischen 1970 und 1990 wurden die Lohnersatzleistungssysteme großzügiger ausgestaltet, der Abgabenkeil größer und die Anreize für eine Frühverrentung erhöht. Auf diese Weise wurde über die Senkung des Erwerbstatigenpotenzials die Arbeitslosenquote reduziert. Zudem sollten, beispielsweise in Deutschland, moderate Lohnforderungen die Arbeitslosenquote senken.

Die Arbeitsmarktpolitik flankierte damit die makroökonomische Nachfragepolitik: Sowohl in den konservativen als auch in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten wurde die passive Arbeitsmarktpolitik ausgebaut, was sich in hohen Lohnersatzleistungen niederschlug. Diese finanzierte sich in den konservativen Wohlfahrtsstaaten vor allem aus Beiträgen, welche proportional zum Einkommen festgelegt wurden. Dies förderte die Ar-

beitsmarktsegmentation und schränkte die externe Arbeitsmarktflexibilität ein, welche durch den rigiden Kündigungsschutz noch verstärkt wurde. Funktionale und interne Flexibilität konnten konjunkturelle Schwankungen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Obwohl im liberalen Wohlfahrtsstaat die externe Flexibilität durch mindestensichere soziale Leistungen hoch war, wurde diese durch die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht unterstützt. Einen Bedeutungsgewinn erlebte die aktive Arbeitsmarktpolitik 1979 mit arbeitgeberorientierten Bildungsmaßnahmen. Zudem wurden Arbeitnehmern Steuergutschriften im unteren Lohnbereich gewährt. Dagegen führten die Wirtschaftskrisen in den 1970er und 1980er Jahren zu einer Steigerung der externen Flexibilität durch Verringerungen der passiven Arbeitsmarktpolitik in den konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten.

Auch hinsichtlich der Lohnflexibilität gab es Unterschiede zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten. Diese war insbesondere während der 1970er Jahre durch die Macht der Gewerkschaften eingeschränkt, die hohe Lohnsteigerungen forderten und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigten. In Dänemark wurden deshalb bereits nach den Ölkrisen in den 1970er und 1980er Jahren Reformen verabschiedet, die zum Beispiel durch die Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungssektors und die Fokussierung auf die Aktivierung Langzeitarbeitsloser den Arbeitsmarkt flexibilisierten. Die Arbeitsmarktflexibilität wurde durch die Existenz eines Mindestlohns zwar nicht reduziert, aber starke Gewerkschaften begünstigten die Beschäftigten, was für Arbeitsuchende die Hürden für eine Wiederbeschäftigung erhöhte. Dagegen herrschte in den liberalen Wohlfahrtsstaaten eine relativ hohe Lohnflexibilität vor, die durch die Machtbeschränkung der Gewerkschaften noch verstärkt wurde.

Trotz der Notwendigkeit von Anpassungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente an die wirtschaftliche Situation wurden in den Wohlfahrtsstaaten weitreichende arbeitsmarktpolitische Reformen zunächst umgangen. Durch die sich verfestigende Arbeitslosigkeit rückte die Arbeitsmarktpolitik jedoch unweigerlich ins Zentrum der Politikgestaltung, womit sich deren Funktion und darüber hinaus auch der ökonomische Blickwinkel

veränderten. Es wurde schließlich anerkannt, dass die anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen kein adäquates Mittel gegen die steigende Arbeitslosigkeit waren und ein Wandel von der nachfrageorientierten Wirtschaftshin zur angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik überfällig war.

Basierend auf der EBS, die mit der Schaffung der EWU in Kraft trat und die Empfehlungen der OECD in Forderungen auf europäischer Ebene „übersetzte“, wurden die Reformen – abhängig vom Wohlfahrtsstaatentyp und dessen institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen – in den einzelnen Staaten auf unterschiedliche Weise realisiert. Den Rahmen setzt in einem zweiten Schritt das Konzept der Flexicurity, welches den wohlfahrtsstaatlichen Unterschieden der Länder Rechnung trägt. Es vollzieht sich dadurch ein Wandel hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, welche den Fokus auf Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und Arbeitslosen legt. Arbeitsmarktpolitische Instrumente, welche aktivierend wirken sollen, basieren auf der Grundlage des Mottos „make work pay“ („Arbeit muss sich lohnen“). In Großbritannien sind die Reformvorhaben als „Dritter Weg“ bekannt, weil sie einen Kompromiss zwischen sozialdemokratischem und marktliberalem Kurs darstellen.

Am meisten entspricht das Ergebnis der dänischen Reformen dem Konzept der Flexicurity. Die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist als „goldenes Dreieck“ bekannt, welches durch einen flexiblen Arbeitsmarkt (geringer Kündigungsschutz), hohe soziale Sicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik charakterisiert ist. Die konservativen Wohlfahrtsstaaten setzten die Reformen zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik unterschiedlich um. Während die Niederlande die Inanspruchnahme von Bildungsmaßnahmen und Vermittlungsunterstützung für Leistungsansprüche voraussetzen, werden die Leistungen in Deutschland seit den Hartz-Reformen bei mangelnder Kooperation gekürzt. Zudem wurden diese Ersatzleistungen mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II reduziert, was die Arbeitsanreize erhöhen sollte. Damit vollzog sich eine Verschiebung von der Status- zur Bedarfsorientierung und zur Grundsicherung. Darüber hinaus ist in den konservativen Wohlfahrtsstaaten der Arbeits-

markt durch verstärkte Arbeitszeitflexibilisierungen gekennzeichnet. Dagegen verringern starke Gewerkschaften (z. B. in Dänemark oder Deutschland) sowie die Existenz von Mindestlöhnen (z. B. in den Niederlanden oder für bestimmte Branchen auch in Deutschland) die Lohnflexibilität.

Somit fokussieren auch die Reformen in Deutschland auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die bereits in einem frühen Stadium der Erwerbslosigkeit ansetzt (bzw. schon bei deren Absehbarkeit). Dies verdeutlicht den Funktionswandel von der reparierenden, unterstützenden hin zur vorbeugenden Politik. Damit gewinnt die Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung, weil sie als Anpassungsinstrument mit der Schaffung der EWU auf Nachfragestörungen reagieren muss. Deutschland nähert sich hierbei mehr an die liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten an als umgekehrt.¹³

Fazit

Aufgrund steigender struktureller Arbeitslosigkeit empfahl die OECD 1994 den Arbeitsmarkt durch Deregulierung und Effizienzsteigerung zu flexibilisieren. Mit der Schaffung der EWU setzte die EU diese Empfehlungen in Forderungen unter Berücksichtigung der wohlfahrtsstaatlichen Merkmale um, womit sie ein Intermediär zwischen OECD und den europäischen Wohlfahrtsstaaten darstellt.¹⁴ Anders als von der OECD empfohlen, verlangt das Konzept der Flexicurity als Reformgrundlage keine ausschließliche Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt.¹⁵ Vielmehr soll die Flexibilisierung zusammen mit sozialer Absicherung erreicht werden. Obwohl sich die Reformen innerhalb der wohlfahrtsstaatlichen pfadabhängigen Kom-

¹³ Siehe Werner Sesselmeier/Gabriele Somaggio, Arbeitsmarktpolitik im wohlfahrtsstaatlichen Vergleich, in: Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden 2009, i. E.

¹⁴ Vgl. Klaus Armingeon, OECD and national Welfare State Development, in: Klaus Armingeon/Michelle Beyeler (eds.), The OECD European Welfare States, Cheltenham 2004.

¹⁵ Vgl. Werner Eichhorst/Anton Hemerijck, Welfare and Employment: A European Dilemma?, in: IZA Discussion Paper, (2008) 3870.

bination der beiden Komponenten vollziehen, ist eine ähnliche Grundtendenz in der Arbeitsmarktpolitik zu erkennen. So verschob sich in Deutschland der Fokus von der Statussicherung hin zur Unterstützung der Problemgruppen. Dies führte zu einer Verschiebung von einer passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik mit aktivierenden Komponenten, wodurch sich auch der deutsche Arbeitsmarkt flexibilisierte. Jedoch ging dies mit einer Zunahme an befristeten und Zeitarbeitsverträgen einher, die de facto die externe Flexibilität erhöhen. Zudem wurde durch Arbeitszeitregelungen die interne Flexibilität erhöht.

Welchen Einfluss diese Maßnahmen langfristig auf die Arbeitslosenzahl haben werden, bleibt abzuwarten. Das sozialdemokratische Modell scheint bisher am besten abzuschneiden und den *trade-off* zwischen Sozialausgaben und Wettbewerbsfähigkeit überwunden zu haben.¹⁶ Kritiker sind aber skeptisch, was die Nachhaltigkeit dieser Ausrichtung angeht, denn gerade in Dänemark existiert eine hohe verdeckte Arbeitslosigkeit, welche bei jedem weiteren wirtschaftlichen Abschwung stärker zu Tage tritt.¹⁷ Ebenso geht die Flexibilität am Arbeitsmarkt nicht im Gleichgewicht mit der sozialen Sicherung einher.¹⁸ Vielmehr besteht ein negativer Zusammenhang zwischen beiden Komponenten. Dies deutet darauf hin, dass ein handfester Beweis für die Tauglichkeit des Flexicurity-Konzeptes noch aussteht.

¹⁶ Vgl. Paul De Grauwe/Magdalena Polan, Globalisation and Social Spending, in: CESifo Working Paper, (2003) 885.

¹⁷ Vgl. Christoffer Green-Pedersen/Anders Lindbom, Employment and Unemployment in Denmark and Sweden: Success or Failure for the Universal Welfare Model?, in: Uwe Becker/Herman Schwartz (eds.), Employment 'Miracles'. A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases versus Germany and the US, Amsterdam 2005.

¹⁸ Vgl. Hartmut Seifert/Andranik Tangian, Flexicurity – Gibt es ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit?, in: WSI-Mitteilungen, (2008) 11+12, S. 627–635.

Frank Oschmiansky ·
Mareike Ebach

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel

Im „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG) von 1969 war von Beginn an ein breites Spektrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angelegt. Die vielfältigen Ziele zeugten von den hohen Erwartungen, die man an das Gesetz hatte. So waren die Maßnahmen darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur und Qualifikation insbesondere auch der Erwerbstätigen ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert würde. Zur Realisierung dieser Ziele sah das AFG ein Ensemble von Maßnahmen vor, die auch heute noch überwiegend zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium gehören, aber schrittweise erheblich verändert und durch eine Vielzahl zusätzlicher Maßnahmen ergänzt wurden.

Frank Oschmiansky

Geb. 1964; 1999 bis 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung; Sigmaringer Straße 34, 10713 Berlin.
f.oschmiansky@gmx.de

Mareike Ebach

Geb. 1981; Studentin der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin; studentische Mitarbeiterin am WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin.
ebach@wzb.eu

Auch hat sich die Zielrichtung der Arbeitsförderung grundlegend verändert. Mit dem Übergang in das Sozialgesetzbuch III (SGB III) 1998 war zwischenzeitlich der ausführliche Zielkanon komplett eliminiert worden, da – so die Begründung der damaligen Bundesregierung – „ein solcher Katalog nicht erfüllbare Erwartungen und Forderungen an die Arbeitsförderung auslöst“. Die „Kernnorm“ des Arbeitsförderungsrechts war auf das Ziel Unterstützung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt durch zügige Stellenbesetzung zurechtge-

stutzt worden. Mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ 2001 kehrte erneut ein ausdifferenzierter Zielkanon ein, der nun auch wieder Ziele aktiver Arbeitsförderung enthielt, insbesondere die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen und Fähigkeiten, ohne dass dies allerdings praxisrelevant wurde.

Rein „passiv“ war die Arbeitsmarktpolitik aber auch vor dem AFG nicht. Mit dem Kurzarbeitergeld, den beruflichen Bildungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüssen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft waren diverse „aktive“ Arbeitsförderinstrumente vorhanden. Selbst eine Überbrückungsbeihilfe zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit hatte das „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) von 1927 bereits vorgesehen, auch wenn diese nur in Ausnahmefällen gewährt werden sollte. Eine größere Bedeutung erlangte nur die Winterbauförderung, während beispielsweise berufliche Bildungsmaßnahmen allenfalls in Ansätzen verwirklicht wurden. Insbesondere Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften standen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und vor allem einer Finanzierung solcher Maßnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen sehr kritisch gegenüber.

Arbeitsförderungsgesetz

Betrachten wir nur die Arbeitsförderinstrumente, so würde man aus heutiger Sicht das AFG allenfalls als ein „Reförmchen“ bezeichnen, da der Instrumentenkasten des AVAVG praktisch unverändert übernommen wurde. Gleichwohl kam es im Detail zu erheblichen Verbesserungen bei den Fördervoraussetzungen und -konditionen. Zudem veränderte sich die Zielrichtung der Arbeitsförderung deutlich. Den aktiven Arbeitsförderinstrumenten kam nunmehr im Rahmen der Globalsteuerung die Rolle der flankierenden Feinsteuierung zu, insbesondere die Zuführung qualifizierter Arbeitskräfte bei der Wachstumsförderung und beim regionalpolitischen Ausgleich. Der entscheidende Unterschied gegenüber dem AVAVG war außerdem, dass auf die vormals als Kann-Leistungen definierten

Bildungshilfen unter bestimmten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch bestand. Dieser beinhaltete vor allem die Sicherung des Lebensunterhaltes der Arbeitnehmer während der Bildungsmaßnahme über ein Unterhaltsgeld. Durch die Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung, dem „Herzstück“ der reformierten Arbeitsförderung, sollte Arbeitslosigkeit präventiv begegnet werden. Vor der Zahlung von Arbeitslosengeld und -hilfe, die nur als letztes Mittel zur Sicherung der Existenz bei Arbeitslosigkeit greifen sollten, stand die Vermittlung von Arbeit und die Förderung der beruflichen Bildung.

Die Reform der Förderbedingungen bei beruflichen Bildungsmaßnahmen führte zu einem erheblichen Anstieg der Teilnehmerzahlen und zu einer grundlegenden Verschiebung der Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Fortbildung und Umschulung wurden zu Beginn der 1970er Jahre vom finanziellen Aufwand her das gewichtigste Tätigkeitsgebiet der BA. Im Jahr 1971 übertrafen die Ausgaben für berufliche Bildungsmaßnahmen jene für das Arbeitslosengeld um fast das Doppelte.

Im Zeichen der Beschäftigungskrise

Mit dem Einsetzen der Massenarbeitslosigkeit in Folge der ersten Ölpreiskrise 1973/74 gingen auch Akzentverschiebungen beim Einsatz der Arbeitsfördermaßnahmen einher. Während die Teilnehmerzahlen bei beruflichen Bildungsmaßnahmen sanken, sind in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die bislang kaum relevanten Lohnkostenzuschüsse stark aufgewertet worden. In den Jahren 1977/78 wurde mehr als jede zwölfte Arbeitsvermittlung mit Lohnkostenzuschüssen subventioniert, während es 1973 nur jede 200. gewesen war. Aber auch hier wurde, da eine Evaluation erhebliche Mitnahme- und Verdrängungseffekte diagnostizierte,¹ schnell die Reißleine gezogen und eine Nachbeschäftigungspflicht eingeführt, der für eine Förderung in Frage kommende Personenkreis sowie die Höhe und Dauer der Förderung eingeschränkt. Erst im Jahr 1986 wurde

¹ Vgl. Günther Schmid/Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik. Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980.

mit der Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Überbrückungsgeld) ein neues Instrument ins AFG aufgenommen (wobei es auch dieses in Ansätzen bereits im AVAVG gegeben hatte).

Im Zeichen der deutschen Vereinigung

Nach der deutschen Vereinigung wurde das AFG grundsätzlich auf die neuen Bundesländer übertragen. Lediglich für eine Übergangszeit galten einige Sonderregelungen, insbesondere erweiterte Regelungen zum Kurzarbeitergeld, großzügigere Vorruhestands-, ABM- sowie Fortbildungs- und Umschulungsregelungen. So kamen die bekannten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zügig, in großer Anzahl und verbunden mit einem beispiellosen Mittelaufwand zur Anwendung. Die Nebenwirkungen waren sinkende Effizienz und für Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Imageschaden, da der Arbeitsmarktpolitik die Hauptlast zur Lösung der anpassungsbedingten Beschäftigungskrise in Ostdeutschland aufgebürdet worden war.

Die quantitative Ausweitung beruflicher Bildungsmaßnahmen lockte zahlreiche Bildungsträger an, die ohne ausreichende Gegenleistung eine „schnelle Mark“ verdienen wollten, von den noch unerfahrenen Arbeitsämtern profitierten und dadurch Weiterbildungsmaßnahmen diskreditierten. Bei über einer halben Million Zugängen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) 1991 waren Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte in großem Umfang nicht zu vermeiden. Eine Zielgruppenorientierung war bei insgesamt fast drei Millionen Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im selbem Jahr gar nicht möglich. Instrumente wie „Kurzarbeit Null“² hatten im Grunde keine positive arbeitsmarktpolitische Funktion, sondern dienten der statistischen Verringerung der Arbeitslosenzahl und der sozialpolitischen Abfederung.

Nachdem die Sonderregelungen für Ostdeutschland überwiegend ausgelaufen waren, kam es bei verschiedenen Instrumenten bundeseinheitlich zu starken Restriktionen. 1994 wurde das Unterhaltsgeld bei beruflicher Weiterbildung auf die Höhe des Arbeitslosengeldes abgesenkt und in eine Ermessensleistung in Abhängigkeit von der Haushaltslage umgewandelt. Das ursprüngliche Ziel, mit der Förderung von Fortbildung und Umschulung über die Verbesserung indi-

² Bei Kurzarbeit arbeiten Arbeitnehmer über einen gewissen Zeitraum hinweg weniger. Der dadurch entstehende Verdienstaufschlag wird durch Kurzarbeitergeld der BA in gewisser Höhe ausgeglichen. Bei „Kurzarbeit Null“ wird die Arbeitszeit auf null reduziert.

vidueller Arbeitsmarktchancen hinaus auch strukturwirksam zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung beizutragen, wurde mit diesen Änderungen endgültig aufgegeben. Auch die Teilnehmerstrukturen in beruflichen Bildungsmaßnahmen veränderten sich erheblich. Während 1973 nicht einmal 6 Prozent der neu eingetretenen Teilnehmer zu den Arbeitslosen zählten, waren es 1975 schon über 31 Prozent und Mitte der 1990er Jahre etwa 95 Prozent.

Die anhaltend extrem hohe Arbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland intensivierte eine bis heute währende Diskussion über die Möglichkeit, „passive“ Leistungen in Mittel zur aktiven Beschäftigungsförderung umzuwandeln. In deren Folge wurde 1993 die „Produktive Arbeitsförderung Ost“, ein „Zwitterinstrument“ aus ABM und Lohnkostenzuschuss, eingeführt. Grundgedanke war, statt Arbeitslosigkeit gesellschaftlich notwendige Arbeit in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe kostenneutral zu finanzieren. Das Instrument war zunächst auf Ostdeutschland begrenzt, wurde später aber in ähnlicher Form auf Westdeutschland ausgeweitet. Es waren mit ihm zunächst große Hoffnungen verbunden, und es wurde bis 1999 offensiv angewandt (mit über 270 000 Zugängen im Rekordjahr 1998). Umbenannt in „Strukturanpassungsmaßnahmen“ (SAM) wurde es allerdings rasch zu einem Nischeninstrument (Zugänge 2003: 38 000), das zu Beginn des Jahres 2004 in den reformierten ABM aufging. Mit der „Produktiven Arbeitsförderung“ und der befristeten Aufnahme eines Sonderprogramms des Bundes für Langzeitarbeitslose ins AFG wurde 1993 erstmals als Ergänzung der Förderung von Einzelmaßnahmen eine Projektförderung ermöglicht, die sich nach Evaluation des Sonderprogramms „als eindeutig sinnvoll bestätigt“ hatte.¹³

Einordnung der Arbeitsförderung in das Sozialgesetzbuch

Mit der Einordnung des AFG in das Sozialgesetzbuch als SGB III (1997/98) ist die Philosophie der öffentlichen Arbeitsförderung grundlegend geändert worden. In den Vordergrund rückte der Arbeitsmarktausgleich, und der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde ausdrücklich aufgegeben, „die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen nicht zu gefährden“. Gleichzeitig erhielt die Palette der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erheblichen Zuwachs.¹⁴ Zudem

¹³ Alfons Schmid u. a., Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose, Berlin 1994.

¹⁴ Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose, Einstellungszuschuss bei Neugründungen, Beauftragung Dritter mit vermittlungunterstützenden Dienstleistungen, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen.

wurde bei einer Vielzahl der Instrumente die Terminologie geändert. Eine wichtige Neuerung war, dass die örtlichen Arbeitsämter durch die Einführung eines Eingliederungstitels¹⁵ größere Gestaltungsspielräume beim Einsatz der Instrumente erhielten. In die gleiche Richtung zielte eine wirkliche Innovation: die Einführung einer „Freien Förderung“. Die Arbeitsämter konnten danach bis zu zehn Prozent ihres Eingliederungstitels für neuartige Förderansätze und Modellversuche einsetzen. Im Laufe des Jahres 1998 ging zunächst auch die bereits erwähnte Projektförderung in der Freien Förderung auf. Die Zentrale der BA schloss jedoch 2003 mit einer Geschäftsanweisung Projektförderungen ausdrücklich aus. Dem innovativen Charakter des Instrumentes waren damit die Flügel gestutzt.

Job-AQTIV-Gesetz

Weit mehr als eine erneute Ergänzung um zusätzliche Instrumente setzte 2001 mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“¹⁶ ein. Es war einerseits der Beginn einer Phase des „Reformfiebers“ und lässt sich andererseits als Übergang von der aktiven zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik interpretieren. Zum einen taucht der Aktivierungsbegriff bereits im Titel auf, zum anderen wird in der Gesetzesbegründung auf das typische Begriffspaar der Aktivierungsphilosophie „Fördern und Fordern“ verwiesen. Aktivierende Instrumente sollten insbesondere schriftliche Eingliederungsvereinbarungen, frühzeitigere Profilanalysen (*profiling*) und schärfere Sanktionsregeln sein. Außerdem wurden drei neue Instrumente eingeführt: die Möglichkeit zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung von Arbeitsuchenden, Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (ein den SAM ähnliches Instrument) sowie ein Einstellungszuschuss bei Vertretung („Job-Rotation“).¹⁷ Im März

¹⁵ Im Eingliederungstitel sind die dem jeweiligen örtlichen Arbeitsamt zur Verfügung stehenden Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zusammengefasst.

¹⁶ AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln.

¹⁷ Job-Rotation hatte sich in Dänemark als höchst erfolgreich erwiesen. Betriebe, die ihren Beschäftigten die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ermöglichen und für diese Zeit Arbeitslose als Vertretung einstellen, erhalten einen Zuschuss in Höhe von 50 bis 100 % des Arbeitsentgelts der Vertreter. In

2002 kam außerdem der „Vermittlungsgutschein“ hinzu, der Arbeitslosen die Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers ermöglicht. Mit der gleichzeitigen Abschaffung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung und der Möglichkeit, Vermittlungsverträge zwischen privaten Vermittlern und Arbeitssuchenden abzuschließen, wurde der Markt für private Arbeitsvermittlung bzw. Personaldienstleistung nahezu vollständig dereguliert.

„Hartz-Reformen“

In Fortführung der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ band die „Hartz-Kommission“ 2002 einen bunten Strauß neuer Instrumente, von denen folgende eingeführt wurden: Entgeltssicherung für ältere Arbeitnehmer (ein Kombi-Lohn-Modell), ein Lohnkostenzuschuss für Betriebe bei Einstellung Älterer in Form der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung (Beitragsbonus), ein Existenzgründungszuschuss (die „Ich-AG“ als Pflichtleistung der Arbeitsagenturen), Personal-Service-Agenturen (PSA) als integrationsorientierte Zeitarbeitsgesellschaften, die zunächst in jeder Agentur einzurichten waren, die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen sowie ein „Job-Floater“, der kleinen und mittleren Unternehmen, die einen Arbeitslosen einstellen, günstige Darlehen ermöglichte.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zum 1. Januar 2005 wurde der arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkatalog des SGB III im Wesentlichen auch auf das SGB II übertragen. Zusätzlich können im SGB II sozialintegrative Leistungen zur Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder sowie zur Pflege von Angehörigen, Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosoziale Betreuung gewährt werden. Außerdem sind ein Einstiegsgeld und Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz möglich. Darüber hinaus konnten bis Ende 2008 „Weitere Leistungen“ erbracht werden, welche die Fördersumme von Leistungen des SGB III wie zum Beispiel Einstellungszuschüsse allerdings nicht aufstocken durften. Die unter-

Deutschland konnte sich das Instrument allerdings nicht etablieren. Die höchsten Zugangszahlen gab es im Jahr 2004 mit bundesweit lediglich 1831 Personen.

schiedliche Interpretation, welche „Weiteren Leistungen“ zulässig sind, führte zu heftigen Auseinandersetzungen.¹⁸

Das am stärksten diskutierte und kritisierte, aber am häufigsten genutzte arbeitsmarktpolitische Instrument sind die „Arbeitsgelegenheiten“ (AGH oder „Ein-Euro-Jobs“) des SGB II. Dieses Instrument ist nicht neu, sondern wurde bereits in großem Umfang im Rahmen des Bundessozialhilferechts eingesetzt. Eine Entlohnung findet nicht statt, lediglich der Mehraufwand (Fahrtkosten, Arbeitskleidung etc.) wird durch eine Aufwandsentschädigung ersetzt.

Ergänzt wurde das Instrumentarium des SGB II 2007 durch einen Beschäftigungszuschuss. Diesen können Arbeitgeber erhalten, die einen langzeitarbeitslosen SGB-II-Empfänger einstellen, der mehrere Vermittlungshemmnisse aufweist und absehbar in den nächsten 24 Monaten auch bei Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumenten nicht in ein Beschäftigungsverhältnis integriert werden kann.

Neuausrichtung der Instrumente

Mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (überwiegend in Kraft seit dem 1. Januar 2009) sind diese erneut erheblich überarbeitet worden. Einige Instrumente wurden abgeschafft,¹⁹ andere in dem neuen Paragraph 46 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) gebündelt. Neben einer Betreuung und Unterstützung durch Dritte bei der Arbeits- und Ausbildungssuche sind zum Beispiel auch Bewerbungstrainings, Arbeitnehmerüberlassungen mit dem Ziel der Vermittlung oder ganzheitliche Maßnahmen zur Erreichung von Integrationsfortschritten möglich.

Ein weiteres zentrales neues Instrument ist das Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III), in dem alle bisherigen Leistungen bei der Anbahnung und Aufnahme eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses zusammengeführt sind. So gehen alle Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Mobilitätshilfen, Einzelfallhilfen im Rahmen der Freien Förderung sowie

¹⁸ Vgl. Fachhochschule Frankfurt/M./infas/WZB, Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Endbericht an das BMAS, S. 36 f.

¹⁹ Zum Beispiel Förderung von Job-Rotation, Einstellungszuschuss bei Neugründungen, Beitragsbonus für Arbeitgeber bei Beschäftigung Älterer, Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung sowie einige Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung.

Einzelfallhilfen als „Weitere Leistungen“ im Vermittlungsbudget auf. Was künftig konkret aus dem Budget geleistet wird, entscheidet der Vermittler oder Fallmanager. Weitere wichtige Änderungen betreffen die Freie Förderung im SGB III, die auf ein Prozent des Eingliederungstitels reduziert wurde und von den Agenturen für Arbeit auf die Zentrale in Nürnberg übergang, und die „Weiteren Leistungen“ im SGB II, die in Freie Förderung umbenannt und auf zehn Prozent des Eingliederungstitels beschränkt wurden.

Verteilung der Ausgaben auf die Instrumente

Bis Ende der 1980er Jahre wurden in der Regel etwa 90 Prozent der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die „klassischen“ Instrumente berufliche Bildungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft verwendet (*Abbildung*). Dabei standen bis zum Einsetzen der Beschäftigungskrise 1974 berufliche Bildungsmaßnahmen und Maßnahmen für die Bauwirtschaft im Vordergrund.¹⁰

Mit dem Einsetzen der Massenarbeitslosigkeit gewannen das Kurzarbeitergeld und ABM stark an Bedeutung. Der Anteil für diese beiden Maßnahmen summierte sich 1983 auf 47 Prozent und 1991 auf 50 Prozent an allen Ausgaben. Insbesondere in den 1990er Jahren hatten „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ einen Anteil von in der Regel einem Drittel an den Gesamtausgaben der hier betrachteten Arbeitsfördermaßnahmen. Das Kurzarbeitergeld wurde in den Krisenjahren 1974/75, 1982/83 sowie im ostdeutschen Transformationsprozess 1991 stark eingesetzt; in den jüngeren Krisen (1993, 1996/97 und 2003) dagegen kaum noch.¹¹ Der sprunghafte Anstieg des Anteils der „Sonstigen Ausgaben“ ab 1988 gründet sich auf der Übertragung von Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern in den Finanzierungsbereich der BA. Im „Rekordjahr“ 1990 kamen knapp 400 000 Aussiedler in die Bun-

¹⁰ Vgl. die Beiträge von Günther Schmid/Frank Oschmiansky in: BMAS/Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Baden-Baden 2001–2008.

¹¹ Die aktuelle Weltwirtschaftskrise beschert dem Kurzarbeitergeld allerdings ein Comeback.

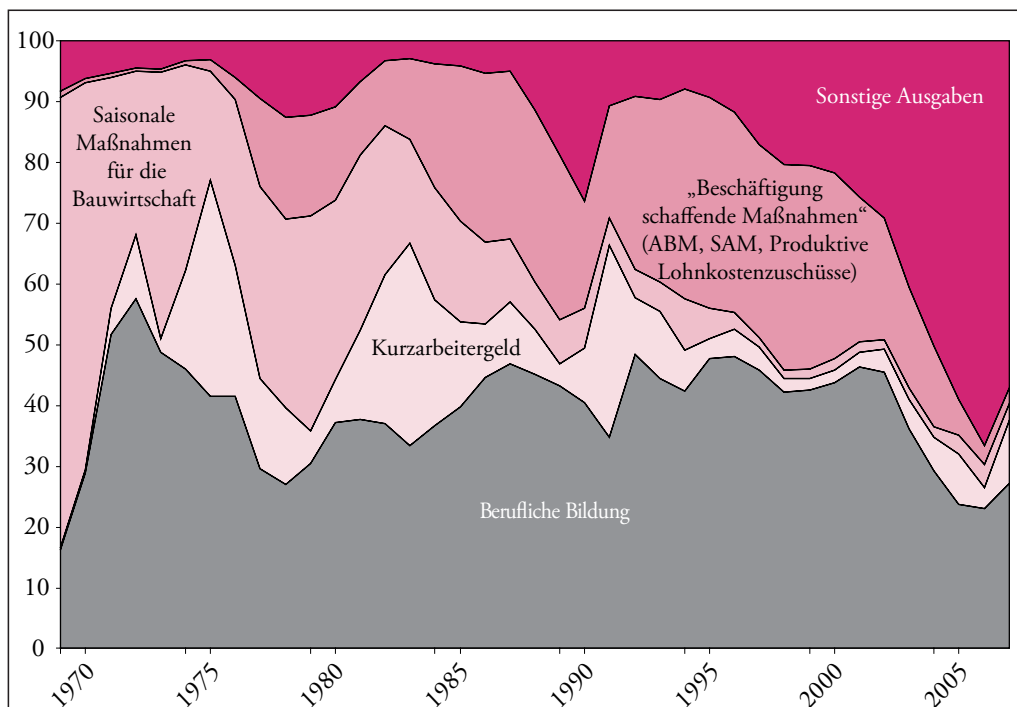
desrepublik, und die BA wendete allein vier Milliarden DM für spezielle Maßnahmen für diese Gruppe auf.

Die exorbitante Zunahme der „Sonstigen Ausgaben“ ab 2003 hat unterschiedliche Gründe. Zum einen sanken die Gesamtausgaben für die hier betrachteten Instrumente, vor allem für Bildungs- und „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“. Gleichzeitig wurden diverse neue (hier unter Sonstiges fallende) Instrumente eingeführt. Hauptursache waren aber starke Ausgabenverlagerungen in den Bereich der Förderung der Selbständigkeit, deren Anteil von sechs Prozent im Jahr 2002 auf 44 Prozent im Jahr 2006 anstieg. Darüber hinaus wurde hinsichtlich der Struktur des Mitteleinsatzes umgesteuert. Machten die im Eingliederungstitel festgelegten Mittel für Ermessensleistungen im Jahr 1999 noch 66 Prozent aller für aktive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel aus, sank dieser Anteil auf unter 50 Prozent im Jahr 2004. Auch zeigt sich, dass der Anteil für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Ausgaben insgesamt seit Jahren stark sinkt. Nur noch etwa ein Fünftel der Mittel wird darauf verwendet. Besonders eklatant ist das Verhältnis im Rahmen des SGB II. Hier wird nur etwa jeder achte Euro für aktive Maßnahmen verwendet.

Fazit

Es ist deutlich geworden, dass das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium einen erheblichen Wandlungsprozess durchlaufen hat. Mit dem AFG wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewertet. Zielsetzung war, zur Feinsteuerung auf dem Arbeitsmarkt beizutragen, unterwertige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu verhüten. Mit dem Einsetzen der Beschäftigungskrise wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium jedoch zum Kürzungsposten öffentlicher Ausgaben. Einen Bedeutungszuwachs erhielten die Arbeitsförderinstrumente durch die deutsche Vereinigung. Einerseits wurden die Instrumente in einem zuvor nicht gekannten Ausmaß eingesetzt. Andererseits diente der Einsatz der Arbeitsförderinstrumente in Ostdeutschland häufig in erster Linie der sozialpolitischen Abfederung der dortigen Beschäftigungskatastrophe. Innovative neue Instrumente kamen kaum zur Anwendung.

Abbildung: Prozentuale Verteilung der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung (ohne SGB II)



Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt/-agentur für Arbeit 1969–2007; BMAS, Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band West, Bonn 1999; eigene Berechnungen. Ohne Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Förderung der Berufsausbildung und Vorruhestands- und Altersteilzeitregelungen. Unter „Sonstiges“ wurde u. a. zusammengefasst: Lohnkostenzuschüsse, PSA, Beauftragung Dritter, Vermittlungsgutschein, Mobilitätshilfen, Förderung der Selbständigkeit, Freie Förderung und Trainingsmaßnahmen.

Dagegen waren die vergangenen Jahre von einer fortwährenden Implementierung neuer Instrumente geprägt. Allerdings zeigte sich in umfangreichen Evaluationsstudien,¹² dass kaum eines dieser neuen Instrumente erfolgreich ist. Gerade die meisten der durch die „Hartz-Gesetze“ implementierten Instrumente erwiesen sich als regelrechter „Flop“. Außerhalb des neuen Paragraphen 46 SGB III ist kein einziges dieser Instrumente mehr in Kraft. Zeigt dies, dass die „Klassiker“ ausreichen? Brauchen wir überhaupt Innovationen auf der Instrumentenebene? Aus unserer Sicht braucht die aktive Arbeitsmarktpolitik einen deutlich weniger normierten Rechtsrahmen, der Möglichkeiten bietet, schnell auf qualitativ hochwertige und individuell zugeschnittene Maßnahmen zuzugreifen. Hier ist mit dem neuen Paragraph 46 SGB III ein Anfang gemacht, der aber durch die gleichzeitige

starke Beschränkung einer Freien Förderung im SGB II und III in sich widersprüchlich ist.

Der Ansatz der Reformen der vergangenen Jahre, Maßnahmen der Arbeitsvermittlung ins Zentrum der neuen Förderphilosophie zu stellen, bleibt bei der gegebenen Angebots- und Nachfragerelation für das SGB III zumindest fragwürdig, im SGB II ist er aber zweifellos ein Irrweg. Die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Jahresbeginn 2009 darf daher nicht als vorläufiger Schlusspunkt arbeitsmarktpolitischer Reformgesetze verstanden werden. Die Diskussion, wie eine zukunftsfähige aktive Arbeitsmarktpolitik ausgestaltet sein sollte, hat gerade erst begonnen.

¹² Vgl. BMAS, Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin 2006.

Hans-Peter Klös ·
Benjamin Scharnagel

Arbeitsmarkt- politik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf

Bis November 2008 sank die Zahl der Arbeitslosen unter die Drei-Millionen-Grenze. Gegenüber dem Höchststand von knapp 5,3 Millionen im Februar 2005 ging sie um rund 45 Prozent zurück. Die Erwerbstätigkeit erreichte im Jahr 2008 mit nahezu 40,3

Hans-Peter Klös

Dr. rer. pol., geb. 1959; Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln; ab 17. August 2009: Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln.
kloes@iwkoeln.de

Benjamin Scharnagel

Dr. rer. pol., geb. 1971; Referent für allgemeine Wirtschaftspolitik am IW Köln (s. o.).
scharnagel@iwkoeln.de

Millionen Menschen ebenso ihr Allzeithoch wie das geleistete Arbeitsvolumen. Doch die Finanzmarktkrise hat inzwischen die Realwirtschaft voll erfasst. Allein im ersten Quartal 2009 war bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) für rund 1,6 Millionen Beschäftigte Kurzarbeit angezeigt. Gleichzeitig wechselten 600 000 Personen mehr aus der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit als umgekehrt. Im April 2009 lag die Arbeitslosenquote mit 8,6 Prozent wieder deutlich über dem Vorjahresniveau. Im Verlauf des Jahres 2009 wird die Arbeitslosigkeit weiter steigen, für das Jahr 2010 können erneut fünf Millionen Arbeitslose nicht mehr ausgeschlossen werden.

Herausforderungen durch Megatrends

Dieser konjunkturelle Einbruch sollte indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch strukturelle Faktoren weiterhin auf das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeit wirken. Die mittel- bis langfristige Entwicklung

des Arbeitsmarktes hängt daher auch entscheidend davon ab, wie sich Politik, Tarifparteien, Unternehmen und Beschäftigte auf die folgenden Megatrends einstellen:¹

Globalisierung: Innerhalb der vergangenen 20 Jahre hat sich das weltweite Angebot an – größtenteils gering qualifizierten – Arbeitskräften vervierfacht. Trotz des erstmaligen Rückgangs des Welthandelsvolumens verlangsamt sich die zunehmende internationale Arbeitsteilung nur vorübergehend. Auch die Liberalisierung des Welthandels und der technische Fortschritt sorgen dafür, dass Güter und Dienstleistungen nicht mehr dort produziert werden müssen, wo sie verkauft werden. Stattdessen bestimmen die Produktionskosten immer mehr die Standortwahl. Deutschland hat sich auf die Herstellung wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen spezialisiert, während einfache Arbeiten andersorts verrichtet werden.

Tertiärisierung: Mittlerweile sind mehr als 70 Prozent der Beschäftigten in Deutschland im Dienstleistungssektor tätig, während nur 19 Prozent im Verarbeitenden Gewerbe arbeiten. Der Anteil der Dienstleistungen an der Bruttowertschöpfung liegt bei 69, jener der Industrie bei 24 Prozent. Während die Zahl der Erwerbstätigen in der Industrie seit 1991 um mehr als drei Millionen beziehungsweise rund 30 Prozent gesunken ist, gibt es im Dienstleistungssektor 5,3 Millionen beziehungsweise 23 Prozent mehr Beschäftigte.

Informatisierung: 84 Prozent aller Unternehmen in Deutschland setzen inzwischen Computer ein, mehr als die Hälfte der Beschäftigten geht täglich mit Informations- und Kommunikationstechnologien um. Ihre zunehmende Verwendung flexibilisiert Produktion und Arbeitsabläufe. Zudem wird die betriebliche Qualifikationsstruktur zugunsten hoch qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verändert: Seit 1991 ist die Zahl der Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss um rund 40 Prozent gestiegen, jene ohne beruflichen Abschluss um 5 Prozent gesunken.

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland. Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln 2008.

Demographischer Wandel: Seit 2002 schrumpft hierzulande die Bevölkerung. Im Jahr 2050 werden rund 71 Millionen Menschen in Deutschland leben – etwa 11 Millionen weniger als heute. Das Durchschnittsalter wird von derzeit 42,6 auf 51,4 Jahre steigen, das Erwerbspersonenpotenzial von 44,6 Millionen Personen im Jahr 2004 auf 31,5 Millionen beziehungsweise 35,5 Millionen Personen im Jahr 2050 sinken (bei einem unterstellten jährlichen positiven Wanderungssaldo von 100 000 bzw. 200 000 Zuwanderern und Rückkehrern). Im Jahr 2001 entfielen auf 100 ältere Akademiker 111 junge, im Jahr 2050 werden es nur noch 86 sein.

Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit und geringe Aufwärtsmobilität

Die genannten Trends setzen vor allem weniger Qualifizierte unter Druck. Sie gehören seltener zu den Stammbeschafteten, haben ein höheres Risiko, dauerhaft erwerbslos zu sein, und schlechtere Einkommensperspektiven. Bei Geringqualifizierten weist Deutschland im OECD-Vergleich nach wie vor die höchste Arbeitslosenquote und eine der niedrigsten Erwerbstätigenquoten auf. Zudem gehört der Anteil der Langzeitarbeitslosen hierzulande zu den höchsten.

Diese Befunde charakterisieren die zentralen Herausforderungen an eine Arbeitsmarktpolitik, welche die individuellen Risiken systematisch abbauen und stärker als bisher deren Effekte auf die Einkommensperspektiven weiter Teile der Bevölkerung berücksichtigen sollte, statt lediglich die (materiellen) Folgen der Arbeitslosigkeit abzufedern. Eine solche systematische Förderkulisse kann sich auf neuere Auswertungen von Mikrodaten stützen, die Aufschluss über die unterschiedlichen Beschäftigungsperspektiven einzelner Bevölkerungsgruppen geben:¹²

- Die *Struktur der Haushalte* hat sich kontinuierlich zugunsten der Einpersonenhaus-

¹² Vgl. Nicola Hülskamp/Christoph Schröder, Soziodemografie und Verteilung: Einkommensungleichheit und -armut in der Bevölkerung; Holger Schäfer/Jörg Schmidt, Einkommensmobilität in Deutschland. Struktur und Einflussfaktoren, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Deutschland nach der Krise – Wachstumspotenziale und Verteilungseffizienz, Köln 2009, in Vorbereitung.

halte geändert: Im Jahr 2007 lebte jeder Fünfte alleine, 1996 waren es erst 17 Prozent der Bevölkerung. Gleichzeitig ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 19 Prozent im Jahr 1996 auf 23 Prozent im Jahr 2007 gestiegen.

- Besonders schlechte Aufstiegschancen haben *Arbeitslose*. Der tendenzielle Rückgang der Aufstiegsmobilität konzentrierte sich stark auf jene Personen, die fortgesetzt arbeitslos waren. Dagegen konnten sieben von zehn Personen das unterste Verdienst-Fünftel verlassen, wenn sie aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wechselten.
- Das *Bildungsniveau* verbessert die Aufstiegsmöglichkeiten erheblich. So sind die Aufstiegschancen umso größer und die Abstiegsrisiken umso geringer, je höher der Bildungsabschluss ist. Die Aufstiegsmobilität aus dem niedrigsten Einkommens-Fünftel ist für Geringqualifizierte deutlich niedriger als für Personen mit Berufsausbildung.
- *Migranten* haben geringere Aufstiegschancen und höhere Abstiegsrisiken. Personen mit Migrationshintergrund leben doppelt so oft in relativer Einkommensarmut wie Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte.

Bilanz der Arbeitsmarktreformen

Die Arbeitsmarktpolitik gehört neben der Sozialpolitik sowie der Steuer- und Finanzpolitik zu den wichtigsten Aktionsfeldern auf der Bundesebene. Effektive Reformen basieren auf einem breit angelegten, in sich konsistenten Ansatz, der Beschäftigung mobilisiert, Investitionen stimuliert und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte konsolidiert.¹³ Daher wird die Bilanz der Arbeitsmarktreformen in den allgemeinen reformpolitischen Kontext eingebettet. Wie das IW-Reformbarometer belegt, haben sich seit 2003 die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt verbessert. Dabei war die rot-grüne Bundesregierung erfolgreicher als die Große Koalition, welche das Rad teilweise wieder zurückgedreht hat (*Abbildung, dunkle Kurve*).¹⁴

¹³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

¹⁴ Mit dem Reformbarometer beurteilt das IW Köln seit September 2002, inwiefern die Bundespolitik die Voraussetzungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland verändert. Als Bewertungsgrundlage dienen Kabinettsbeschlüsse, Gesetzentwürfe und verabschiedete Gesetze. Die monatliche Politikfolgenabschätzung erfasst die drei Teilindikatoren „Arbeitsmarktpolitik“, „Sozialpolitik“ sowie „Steuer- und Finanzpolitik“. Diese setzen sich aus einer Vielzahl von Kriterien zusammen, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem ökonomisch und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an. Die Methodik wird ausführlich erläutert in: Benjamin Scharnagel/Jörg Mahlich/Alex Beck, Das D A CH-Re-

Bislang lassen sich die 15. und 16. Legislaturperiode in sechs Phasen mit unterschiedlicher Reformintensität und -richtung aufteilen: (1) Kurzfristige Steuererhöhungen und sozialpolitische Notoperationen charakterisieren den Start der zweiten Kanzlerschaft Gerhard Schröders (SPD) nach seiner Wiederwahl im September 2002; das Reformbarometer sank zwischenzeitlich von 100 auf 90,7 Punkte. (2) Mit der Agenda 2010 vollzog Rot-Grün im März 2003 eine reformpolitische Wende. Die Gesundheitsreform 2003, die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel führten dazu, dass das Reformbarometer bis April 2005 auf 112,6 Zähler anstieg. (3) Während des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes und der Regierungsneubildung stagnierte das Reformbarometer bei 107,3 Punkten, nachdem es um nicht mehr umgesetzte Vorhaben bereinigt worden war. (4) Die Große Koalition verfolgte zunächst eine „Politik der kleinen Schritte“,¹⁵ zu deren Verdiensten die Föderalismusreform I, die stufenweise Einführung der „Rente mit 67“ zwischen 2012 und 2029, die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung, der Abbau von Steuerausnahmen, die zeitweise Konsolidierung des Bundeshaushalts und – bereits mit Abstrichen – die Unternehmenssteuerreform 2008 zählen. Negativ ins Gewicht fielen hingegen die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer, die Gesundheitsreform 2007 mit Gesundheitsfonds und einheitlichem Krankenkassenbeitrag sowie die höhere Substanzbesteuerung der Unternehmen. Dennoch stieg das Reformbarometer bis April 2007 per Saldo auf seinen bisherigen Höchststand von 113,6 Punkten. (5) Einen reformpolitischen Rückschritt bedeuteten im Sommer 2007 der Beschluss über die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und die Reform der sozialen Pflegeversicherung (höhere Beiträge, größeres Leistungsspektrum und mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzierung). Auch die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) sowie die außerplanmäßige Rentenerhöhung in den Jahren

formbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Köln 2006.

¹⁵ Angela Merkel, Regierungserklärung vom 30. 11. 2005 vor dem deutschen Bundestag, in: www.bundesregierung.de (28. 4. 2009).

2008 und 2009 trugen dazu bei, dass das Reformbarometer bis Oktober 2008 auf 105,4 Punkte zurückging. (6) Das Krisenmanagement der Bundesregierung zur Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftskrise ließ das Reformbarometer vorläufig wieder auf 108,8 Punkte ansteigen (April 2009). Das zweite Konjunkturpaket erhöht im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik die öffentlichen Investitionen und senkt die Steuer- und Abgabenbelastung. Kontraproduktiv sind hingegen neue Ausnahmen bei der Einkommensteuer sowie sektorspezifische Subventionen. Zudem ist der Anstieg der gesamtstaatlichen Neuverschuldung ein hoher Preis für die aktuelle Stabilisierungspolitik.

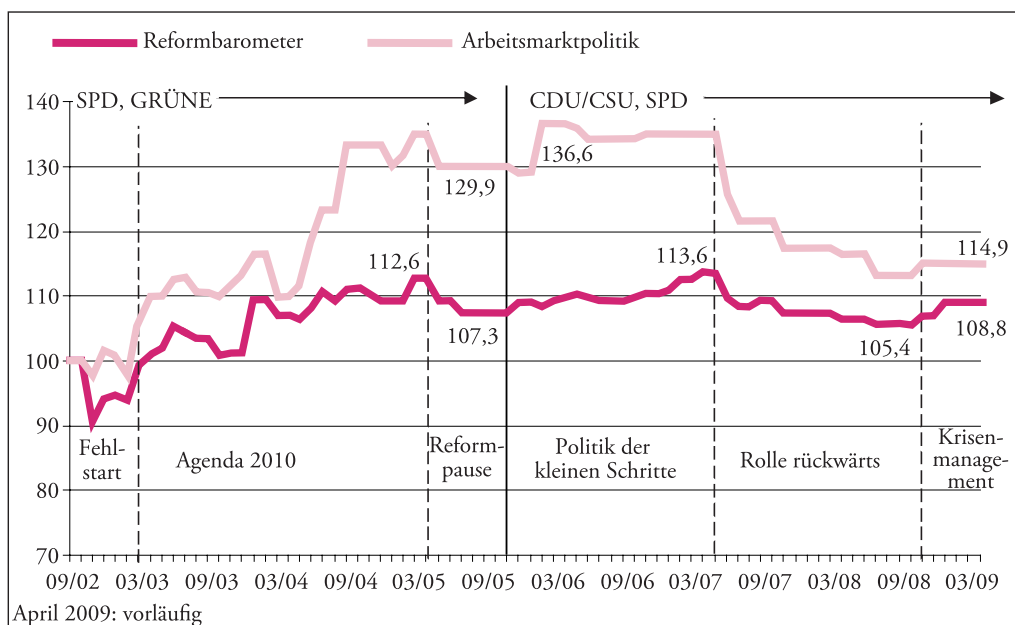
Während der zweiten Amtszeit von Gerhard Schröder war der Arbeitsmarkt die reformpolitische Großbaustelle.¹⁶ Entsprechend erhöhte sich der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ des IW-Reformbarometers bis zum Ende der 15. Wahlperiode auf 129,9 Punkte (*Abbildung*, helle Kurve). Die Große Koalition unter Angela Merkel (CDU) behielt diesen Kurs zunächst bei, so dass der Arbeitsmarktindex im Frühjahr 2006 auf seinen bisherigen Höchstwert von 136,6 Zählern anstieg. Nach längerem Stillstand begab er sich allerdings im Sommer 2007 auf Talfahrt und konnte sich erst Ende 2008 wieder leicht auf knapp 115 Zähler erholen. Im Einzelnen:

Der rot-grünen Bundesregierung gelang es teilweise, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, die Beschäftigungsanreize für die Unternehmen zu verbessern und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern (*Übersicht*). Der umstrittenste Teil der Agenda 2010 ist nach wie vor die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche die vormalig getrennten, bedürftigkeitsorientierten Transferleistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose beziehungsweise erwerbsfähige Hilfeempfänger vereint. Mittlerweile gibt es die staatliche Arbeitslosenunterstützung aus einer Hand.¹⁷

¹⁶ Vgl. Michael Hüther/Benjamin Scharnagel, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: APuZ, (2005) 32–33, S. 23–30.

¹⁷ Mit Ausnahme der 69 Optionskommunen, welche die Langzeitarbeitslosen in Eigenregie betreuen, und jenen Job-Centern, die allein von der Bundesagentur für Arbeit (BA) betrieben werden, sind die Job-Center Gemeinschaftseinrichtungen von BA und kommu-

Abbildung: Das IW-Reformbarometer und der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“
 September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Gleichzeitig wurden die Zumutbarkeit verschärft und strengere Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsplatzangebotes oder Verletzung von Mitwirkungspflichten eingeführt. Die weiterhin teils erhebliche Ablehnung von „Hartz IV“ liegt nicht nur an der Einschränkung lang gewährter Besitzstände sowie der unzureichenden Erklärung und Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Ein Großteil der mangelnden Akzeptanz geht auch auf fehlerhafte gesetzliche Vorgaben und ihre mangelhafte Anwendung zurück: So kritisierte der Bundesrechnungshof die geringe Kontakthäufigkeit zwischen Fallmanagern und Arbeitsuchenden ebenso wie gravierende Mängel in allen Phasen des Vermittlungsprozesses.¹⁸ Die Aufteilung der

nalen Trägern. Diese Arbeitsgemeinschaften widersprechen laut Bundesverfassungsgericht dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und der Verantwortungsklarheit (BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20. 12. 2007). Die derzeitige Mischverwaltung von Kommunen und Bund ist längstens bis zum 31. 12. 2010 zulässig. Eine grundgesetzkonforme Neuregelung noch in dieser Legislaturperiode, auf die sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Landesarbeitsminister geeinigt hatten, scheiterte im Frühjahr 2009 am Widerstand der Unionsfraktion im Bundestag.

¹⁸ Vgl. Bundesrechnungshof, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche

Entscheidungskompetenzen sowie unterschiedliche Kulturen von Kommunal- und Bundesverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften oder Unterschiede beim Status, den Rechten und der Entlohnung der Mitarbeiter beeinträchtigt die reibungslose Betreuung der Arbeitsuchenden.¹⁹ Auch das Versprechen, die Zahl der Arbeitsvermittler deutlich aufzustocken, um Arbeitslose individuell zu betreuen, löst die Politik nur zögerlich ein.

Die Große Koalition hielt zu Beginn ihrer Amtszeit zunächst am Kurs der Vorgängerregierung fest. Überdies senkte sie mehrfach den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf schließlich 2,8 Prozent und entlastete dadurch Beschäftigte und Unternehmen.¹⁰ Zu den arbeitsmarktpolitischen

Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Bonn 2006.

¹⁹ Vgl. Holger Schäfer, Die soziale Grundsicherung in Deutschland. Status quo, Reformmodelle und Handlungsoptionen, Köln 2008.

¹⁰ Allerdings stiegen die Beitragssätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Per Saldo sind die paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge seit Antritt der Großen Koalition lediglich von 41,0 auf 38,65 Prozent (ab Juli 2009) gesunken.

Übersicht: Rot-grüne und schwarz-rote Arbeitsmarktreformen

Maßnahmen	Wirkung
SPD, Bündnis 90/GRÜNE	
<ul style="list-style-type: none"> „Hartz-Reformen“, u. a.: Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II/Sozialgeld); Verschärfung der Zumutbarkeit und Stärkung des Prinzips „Fördern und Fordern“. ALG I: Kürzung der maximalen Bezugsdauer auf generell zwölf Monate und auf 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahre. 	Bessere Arbeitsanreize
<ul style="list-style-type: none"> Kündigungsschutz: Erhöhung des Schwellenwerts von fünf auf zehn Mitarbeiter bei Neueinstellungen; Begrenzung der Kriterien der Sozialauswahl (Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Familienstand und Behinderung); erleichterte Möglichkeit, abweichend von der Sozialauswahl Leistungsträger im Unternehmen zu halten. Befristete Beschäftigung: Lockerung für Existenzgründer (vier statt zwei Jahre sachgrundlose Befristung) und bei älteren Arbeitnehmern.* 	Bessere Beschäftigungsanreize
<ul style="list-style-type: none"> Handwerksnovelle, u. a.: Aufhebung des Meisterzwangs in 53 von 94 Handwerken; Erlaubnis für berufserfahrene Gesellen, sich auch in den übrigen Handwerken selbständig zu machen. Tagesbetreuungsausbaugesetz: Ausbau der Kinderbetreuung bis 2010. Zuwanderungsgesetz: erleichterte Zuwanderung für qualifizierte ausländische Arbeitnehmer und Selbständige.** 	Besserer Marktzutritt
CDU/CSU, SPD	
<ul style="list-style-type: none"> Arbeitslosenversicherung: Senkung des Beitrags von 6,5 % (2006) auf 4,2 % (2007), 3,3 % (2008) und schließlich 2,8 % (2009). 	Bessere Arbeits- und Beschäftigungsanreize
<ul style="list-style-type: none"> Einführung des Elterngeldes. Weiterer Ausbau der Kinderbetreuung. 	Besserer Marktzutritt
<ul style="list-style-type: none"> ALG I: Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose über 57 Jahren auf maximal 24 Monate. Arbeitsmarktprogramme: „Job-Bonus“ und „Qualifizierungskombi“ für jüngere Arbeitslose, „Job-Perspektive“ und „Kommunal-Kombi“ für Langzeitarbeitslose. 	Schlechtere Arbeitsanreize
<ul style="list-style-type: none"> Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungengesetz: Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne. 	Schlechtere Beschäftigungsanreize und Marktzutritt

* Die rot-grüne Neuregelung der sachgrundlosen Begrenzung ohne zeitliche Befristung bei Neueinstellungen von Arbeitnehmern, die 52 Jahre oder älter sind, verstieß nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes gegen die Anti-Diskriminierungsrichtlinien. Schwarz-Rot hat in einer EU-konformen Regelung den maximalen sachgrundlosen Befristungszeitraum auf fünf Jahre begrenzt.

** Die Große Koalition hat den Zuzug qualifizierter Ausländer durch die Senkung der Mindestverdienstgrenzen weiter erleichtert.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Errungenschaften zählt neben dem Elterngeld auch der weitere Ausbau der Kinderbetreuung, der bis 2013 die Versorgung von 35 Prozent aller Kinder unter drei Jahren gewährleisten soll. Für Kleinkinder gibt es dann auch einen Rechtsanspruch auf Betreuung. Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert die Erwerbstätigkeit junger Eltern; ihre Fähigkeiten und Qualifikationen können am Arbeitsmarkt besser genutzt werden.

Mit dem Beschluss, die Bezugsdauer des ALG I zu verlängern, machte die Große Koalition die noch von der rot-grünen Regierung beschlossene und erst ab 2005 wirksame Kürzung auf höchstens zwölf Monate für Versicherte bis 55 Jahre und 18 Monate für über 55-jährige rückgängig; Seit dem 1. Januar 2008 erhalten ältere Arbeitslose ab 57 Jahren wieder bis zu 24 Monate lang ALG I. Diese Verlängerung schmälert den Anreiz für ältere Ar-

beitslose, sich um eine neue Beschäftigung zu bemühen, und belastet die Beitragszahler. Zudem wird das mit der „Rente mit 67“ verfolgte Ziel konterkariert, älteren Arbeitnehmern ein längeres Berufsleben beziehungsweise einen leichteren Wiedereinstieg zu ermöglichen. Mit verschiedenen, nacheinander aufgelegten Zuschussprogrammen („Job-Bonus“ und „Qualifizierungskombi“ für junge Arbeitslose; „Job-Perspektive“ und „Kommunal-Kombi“ für Langzeitarbeitslose) wird auch das Ziel der Hartz-Reformen konterkariert, (Langzeit-)Arbeitslose rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den 1990er Jahren ist nicht auszuschließen, dass sich die Arbeitsmarktchancen der Programmteilnehmer größtenteils verschlechtern werden.

Den schwerwiegendsten Eingriff in die Arbeitsmarktordnung stellt jedoch die weitere Einführung branchen-

spezifischer Mindestlöhne dar. Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sind Mindestlöhne in Branchen mit einer Tarifbindung von wenigstens 50 Prozent, nach dem novellierten Mindestarbeitsbedingungengesetz bei einer Tarifbindung von weniger als der Hälfte der Arbeitnehmer möglich. Neben dem Baugewerbe, dem Gebäudereinigerhandwerk sowie den im Dezember 2007 einbezogenen Briefdienstleistungen wurden mittlerweile sechs weitere Branchen in das Entsendegesetz aufgenommen. Grundsätzlich können nicht nur regional- und branchenverschiedene Mindestentgelte festgelegt, sondern diese auch nach Qualifikation und Art der Tätigkeit differenziert werden. Gesetzlich protegierte Mindestlöhne und Lohngitter greifen massiv in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ein und entlassen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aus ihrer Verantwortung, sich auf beschäftigungssichernde Löhne zu einigen. Da künftig auch Bundesregierung und Landesregierungen ein Vorschlagsrecht für Lohnuntergrenzen haben, steigt die Wahrscheinlichkeit politischer Einflussnahme. Wie bereits im Post-Gewerbe geschehen, können wegen zu hoher Mindestentgelte Beschäftigte entlassen und Konkurrenzunternehmen aus dem Markt gedrängt werden.

Investive Arbeitsmarktpolitik: Arbeit, Bildung und Integration

Aus den makro- und mikroökonomischen Treibern der Arbeitsmarktentwicklung können drei wesentliche Schlüsse für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik gezogen werden:

Erstens: Der Mitteleinsatz sollte primär auf die *Anbahnung von Erwerbsarbeit* ausgerichtet werden, die der zentrale Schlüssel zur Vermeidung von Einkommensarmut ist. Mit zunehmender Erwerbstätigkeit steigt das Einkommen und das Armutsrisiko sinkt. Wenn der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt die notwendige Bedingung für Aufwärtsmobilität darstellt, dann ist jede Form bezahlter Erwerbstätigkeit dem Bezug von Transferleistungen vorzuziehen. Folgende Ansatzpunkte sind denkbar:

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende enthält bisher noch zu wenig Aus- und Aufstiegsanreize. Fast vier von fünf Beziehern von Leistungen erhalten diese länger als ein Jahr. Deshalb sollte es statt des bereits sehr früh ein-

setzenden und unterschiedlich hohen Transferentzugs einen über alle bisherigen Einkommensklassen hinweg einheitlichen Tarif bei der Anrechnung von Hinzuverdiensten geben, um die Anreize zu einer Vollzeitbeschäftigung zu erhöhen. Ferner sollten der befristete Zuschlag nach Paragraph 24 SGB II und der Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende nach Paragraph 21 (3) SGB II abgeschafft oder gesenkt werden. Darüber hinaus bedarf es einer verfassungsfesten Reorganisation der Jobcenter, die sicherstellt, dass auf einer föderalen Ebene das Geld einer anderen Ebene sparsam verwendet wird (Wahrung der Ausführungskonnexität).

Kritisch zu sehen wäre hingegen eine weitere Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I und die Aufstockung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Angesichts der befristeten Verlängerung der Kurzarbeit auf 24 Monate hat sich der faktische Höchstbezug von Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung bereits deutlich auf 36 beziehungsweise 48 Monate (für Ältere) verlängert. Es ist nicht auszuschließen, dass die aus konjunktureller Not heraus derzeit erforderliche Ausdehnung der Kurzarbeit und die damit verbundene faktische Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu mehr Langzeitarbeitslosigkeit und einer Wiederbelebung der Frühverrentung führen.

Zweitens: Die Arbeitsmarktpolitik sollte besser mit der *Bildungspolitik* verschränkt werden. Bildung kann wie eine Versicherung gegen sozialen Abstieg wirken und gleichzeitig die Chancen auf höher entlohnte Jobs vergrößern. Es ist deshalb zu begrüßen, dass inzwischen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik zunehmend auch präventive Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsreife und der erweiterten Förderung einer vertieften Berufsorientierung nach Paragraph 33 SGB III finanziert werden. Dieser präventive Ansatz sollte systematisiert werden, indem die derzeitigen Maßnahmen im Bereich der Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildungsförderung und Integrationshilfen, die zu direkten Kosten in Höhe von rund 5,6 Milliarden Euro pro Jahr führen, gebündelt und zudem quantifizierte Zielvereinbarungen getroffen werden.¹¹

Darüber hinaus dürften die neuen geschaffenen Möglichkeiten zur Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung zu einem weiteren Anstieg bei Weiterbildungsmaßnahmen führen. Schon vor diesem Programm hatte sich die Zahl der Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen der BA zwischen 2005 und 2008 auf zuletzt 415 000 verdreifacht. Angesichts dieser starken Expansion ist auf Qualitätssicherung zu achten. Die Qualifizie-

¹¹ Vgl. Dirk Werner/Michael Neumann/Jörg Schmidt, Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, Gütersloh 2008.

rung sollte betriebsnah und so weit wie möglich „on the job“ organisiert werden. Deshalb sollte der neu geschaffene Ansatz so ausgebaut werden, dass Qualifizierungen auch im eigenen Unternehmen für das eigene Personal immer dann stattfinden können, wenn mehrere Unternehmen im Verbund Qualifizierung anbieten und insoweit die Zertifizierungsvorschriften nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) nicht bindend sind.

Drittens: Die Verminderung der bisher oft nachteiligen Folgen eines *Migrationshintergrundes* auf Ausbildung, Beschäftigung und Einkommen ist in den Mittelpunkt arbeitsmarktpolitischer Anstrengungen zu stellen. Fast jeder fünfte Einwohner Deutschlands hat einen Migrationshintergrund, bei den unter 25-Jährigen ist es schon mehr als jeder vierte. Nach PISA müssen 40 Prozent der jugendlichen Zuwanderer der zweiten Generation als bildungsarm bezeichnet werden. Daher ist eine bessere Integration von Migranten unerlässlich. Dazu bieten sich folgende Maßnahmen an:

- Bereits im Kindergarten ist Defiziten durch mehr individuelle Förderung und eine bessere Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher entgegenzuwirken. Ganztagschulen müssen diesen Ansatz weiterführen.
- Ausreichende Deutschkenntnisse sind der Schlüssel zur beruflichen und sozialen Integration. Daher sind die seit 2005 eingeführten und zum Teil verpflichtenden Integrationskurse zielgruppenspezifisch auszubauen.
- Der Ausbau der beruflichen Integrationsberatung und der Nachqualifizierungsangebote für erwachsene Einwanderer mit niedrigen oder fehlenden Abschlüssen erhöht ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt.
- Notwendig sind auch einheitliche und übergreifende Anerkennungsregelungen für ausländische Qualifikationsnachweise.

Ulrich Walwei

Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung

Historischer Ausgangspunkt für die heutige Arbeitslosenversicherung war die nach dem Ersten Weltkrieg eingeführte staatliche Erwerbslosenfürsorge, die in den 1920er Jahren zu einer beitragsfinanzierten Versicherung weiterentwickelt wurde. Sie besteht in den Grundzügen noch heute. Das Leistungsniveau der Arbeitslosenversicherung und die Bedingungen für deren Inanspruchnahme unterlagen jedoch einem stetigen Wandel: In wirtschaftlichen Schwächephasen wurden Leistungen tendenziell gekürzt und in Aufschwungphasen eher ausgebaut. Eine wichtige arbeitsmarktpolitische Weichenstellung erfolgte durch das 1969 vom Bundestag verabschiedete „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG). Es war nicht nur durch seine in Teilen präventive Ausrichtung umfassender als seine gesetzlichen Vorgänger, sondern auch, weil es sich mit seinen vielfältigen Weiterbildungsangeboten nicht nur an Arbeitslose wandte. Mit dem seit dem 1. April 1998 wirksamen Sozialgesetzbuch III (SGB III) wurde der hohe Anspruch des AFG aufgegeben. Seither ist die Funktionalität der Arbeitslosenversicherung wieder stärker in den Fokus der Diskussion gerückt.

Die Arbeitslosenversicherung ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. Da temporäre Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit gewährt werden, rechnet man sie gemeinhin der passiven Arbeitsmarktpolitik zu. Dagegen werden Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet. Die Arbeitslosenversicherung hat zwei wesentliche Funktionen. Zum einen trägt sie temporär zur Einkommenssicherung

Ulrich Walwei

Dr. rer. pol., geb. 1958; Vize-
direktor des Instituts für
Arbeitsmarkt- und Berufs-
forschung (IAB), Weddigen-
straße 20–22, 90478 Nürnberg.
ulrich.walwei@iab.de

von Personen bei, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Damit hat sie eine verteilungspolitische Dimension, der in wirtschaftlichen Schwächephasen auch ein Beitrag zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zugemessen werden kann. Zum anderen soll die Arbeitslosenversicherung eine effiziente Suche ermöglichen und damit die Zuweisung von Arbeitskräften (Allokation) am Arbeitsmarkt verbessern. Dabei stehen die Anreizeffekte der Lohnersatzleistung im Vordergrund. Beide Funktionen können sich widersprechen, weil ein relativ hoher Lohnersatz zwar den materiellen Status des Arbeitslosen weitgehend wahrt, aber den Suchprozess und damit die Arbeitslosigkeit verlängern kann. Wenn somit beiden Funktionen der Arbeitslosenversicherung eine Berechtigung zukommt, sie sich aber auch widersprechen können, ist danach zu fragen, wie großzügig die Arbeitslosenversicherung sein sollte und sein darf.

Ökonomische Funktionen

In nahezu allen OECD-Ländern existiert eine mehr oder weniger öffentliche Arbeitslosenversicherung, die für Arbeitnehmer in aller Regel obligatorisch ist. Dagegen gibt es so gut wie keine privaten Angebote zur Absicherung des Einkommensausfalls im Falle der Arbeitslosigkeit. Dafür gibt es mehrere Ursachen.¹ Erstens sind private Versicherungsverträge für die Arbeitnehmer keine attraktive Option, wenn die öffentliche Absicherung bereits für einen gewissen Schutz sorgt. Zweitens haben Menschen mit einem geringen Arbeitslosigkeitsrisiko keinen Anreiz, sich privat zu versichern. Dies hätte zur Folge, dass bei einer privatwirtschaftlichen Organisation der Arbeitslosenversicherung die Beiträge für andere Versicherungsnehmer steigen müssten. Drittens droht ohne eine Pflichtversicherung eine Überforderung der Grundsicherung. Ihre Existenz macht eine eigene Vorsorge in Höhe der Grundsicherung überflüssig. Viertens ist das Arbeitsplatzrisiko nur bedingt „versicherbar“, weil Arbeitslosigkeit immer auch konjunkturelle und strukturelle Ursachen hat und damit ähnlich wie eine Naturkatastrophe viele Versicherungsnehmer gleichzeitig betreffen kann. Fünftens ist der Versicherungsmarkt durch ein gewisses Maß an

¹ Vgl. Friedrich Breyer/Wolfgang Buchholz, *Ökonomie des Sozialstaats*, Berlin u. a. 2007.

asymmetrischen Informationen gekennzeichnet, so dass der Versicherungsnehmer sein individuelles Risiko oftmals besser einschätzen kann als der Versicherer. Sechstens fehlt es an privaten Angeboten, weil der Markt durch ein nicht unbeträchtliches Verhaltensrisiko (*moral hazard*) gekennzeichnet ist. Dabei wird unterstellt, dass der Arbeitnehmer das Risiko selbst beeinflussen und die Versicherung das Verhalten weder beobachten noch nachweisen kann. Eine solche Konstellation könnten privat Versicherte zu einem insgesamt riskanteren Verhalten veranlassen.

Die Bedeutung der öffentlichen Arbeitslosenversicherung für den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage lässt sich am besten auf der Basis suchtheoretischer Ansätze verdeutlichen.² Im Suchprozess maximiert der Arbeitslose seinen Nutzen, indem er die Kosten und Erträge von faktischen und potentiellen Stellenangeboten bewertet. Wird ein über dem Niveau der Transferleistungen liegendes Angebot abgelehnt, sind damit Kosten verbunden. Der potentielle Ertrag eines abgelehnten Stellenangebots besteht darin, dass bei einer späteren Offerte möglicherweise ein höherer Nutzen realisiert werden kann. Ein zentraler Parameter sind die zu erwartenden Verdienstmöglichkeiten. Eine besondere Rolle spielt dabei der „Reservations- oder Anspruchslohn“, der dem Lohnsatz entspricht, zu dem der Arbeitssuchende bereit ist, eine angebotene Tätigkeit aufzunehmen. Tendenziell gehen hohe Suchkosten mit einem eher niedrigen Reservationslohnniveau einher, niedrige Suchkosten mit einem hohen. Je höher der Reservationslohn ist, desto höher ist – unter sonst gleichen Bedingungen – die Zahl der Suchschritte und damit bei einer Suche aus der Arbeitslosigkeit auch deren Dauer.³ Dem Arbeitslosengeld kommt im Suchprozess eine spezifische Rolle zu. Der Einkommensstrom aus der Lohnersatzrate

² Vgl. Wolfgang Franz, *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin u. a. 2003.

³ Diese statische Betrachtung ist gerade mit Blick auf die Situation von Arbeitslosen notwendiger Weise um eine dynamische Perspektive zu ergänzen. Je länger Transferleistungen in Anspruch genommen werden, desto stärker entwertet sich das „Humankapital“. Fachliche und soziale Qualifikationen gehen verloren, wodurch das Risiko einer „Transferkarriere“ wächst. Darüber hinaus kann die Aufnahme eines niedrig entlohnten Arbeitsverhältnisses auch als „Sprungbrett“ genutzt werden.

beeinflusst das Suchverhalten, denn je höher sie ausfällt, desto niedriger sind die Suchkosten. Damit sinkt bei einer großzügigen Arbeitslosenunterstützung aus suchtheoretischer Perspektive die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung, und die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert sich tendenziell.

Die Ausgestaltung des Arbeitslosengelds beeinflusst auch die Akteure des Arbeitsmarkts. So können großzügige Transferleistungen die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stärken und damit die Lohnsetzung beeinflussen. Werden Löhne durchgesetzt, die oberhalb des Wertschöpfungsbeitrags der Arbeitskraft liegen, kommt es zu Arbeitsplatzverlusten. Allerdings ist der Zusammenhang nicht eindeutig, weil es nicht nur eine positive Beziehung zwischen gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht und Arbeitslosigkeit gibt, sondern auch einen negativen Zusammenhang zwischen Lohnniveau und vorheriger Arbeitslosigkeit. Denn das Gewerkschaftsverhalten wird auch von der Höhe der Arbeitslosigkeit beeinflusst.⁴ Die Arbeitgeber können das Arbeitslosengeld nutzen, indem sie die Kosten zeitweiliger Unterauslastung zumindest teilweise auf die Arbeitslosenversicherung überwälzen. So können Teile der Belegschaft vorübergehend freigestellt und dann im Sinne eines *recalls* wieder eingestellt werden. Diese Praxis konnte für die USA nachgewiesen werden, ist aber in Deutschland aufgrund der bestehenden Kündigungsschutzregelungen nicht so leicht praktikierbar.⁵

Darüber hinaus muss eine weitgehende Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit immer auch finanzierbar sein. Entweder geht es dabei um zusätzliche Steuermittel oder materielle Ressourcen der Arbeitslosenversicherung. Im Falle Deutschlands bedeutet eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung längerfristig höher ausfallen müsste, was dauerhaft Wachstum und Arbeitsplätze kostet. Dies alles sind Argumente, die eine eher kritische

⁴ Vgl. Roman Lutz, Geht die Arbeitslosenversicherung in Rente?, Bielefeld 2009.

⁵ Vgl. Hilmar Schneider u. a., Reform der Arbeitslosenversicherung, Gütersloh 2004.

Aktuelle Regelungen der Arbeitslosenversicherung (Stand 1. 1. 2009)

- Obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer.
- Zeitlich befristete, entgeltbezogene Leistung.
- Grundsicherung bei Bedürftigkeit, insbesondere das wenn das Arbeitslosengeld erschöpft ist.
- Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern: 2,8 Prozent.
- Beitragsbemessungsgrenze: 5 300 Euro in den alten Bundesländern, 4 500 Euro im Osten.
- Versichert sind Arbeitnehmer, deren Entgelt die Geringfügigkeitsgrenze übersteigt.
- Anwartschaft durch beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens 12 Monaten innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit.
- Bemessung: Maßgeblich ist das durchschnittliche Arbeitsentgelt der letzten 52 Wochen vor Entstehen des Anspruchs.
- Höhe des Arbeitslosengelds: 60 Prozent des Nettolohns für Personen ohne Kinder, 67 Prozent für Personen mit Kindern.
- Dauer der Leistung: maximal 12 Monate (bei Älteren bis zu 24 Monate).
- Sanktionen: bei Eigenkündigung (einschl. Aufhebungsverträgen) ohne wichtigen Grund oder bei vertragswidrigem Verhalten (z. B. Ablehnung eines zumutbaren Angebots oder Nicht-Teilnahme an Maßnahme. Sperrzeit: bis zu 12 Wochen).

Sicht auf die Arbeitslosenversicherung unterstützen. Dem stehen jedoch aus ökonomischer Sicht auch positive Aspekte gegenüber. Zu nennen ist hier zuallererst die eingangs erwähnte Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung, die eine verteilungspolitische Dimension besitzt und zumindest potentiell den sozialen Frie-

den stärkt. Ohne eine solche Absicherung wäre der mit einem Prozess der kreativen Zerstörung einhergehende strukturelle Wandel der Volkswirtschaft noch schwerer zu bewältigen, denn die davon betroffenen Arbeitnehmer hätten bei einem Arbeitsplatzverlust noch mehr zu verlieren und würden deshalb gegebenenfalls mit allen Mitteln um den Erhalt ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten kämpfen.

Eng verbunden mit der Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ist die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arbeitslosengelds als Nachfragekomponente. Die Lohnersatzleistung ist in diesem Zusammenhang als ein automatischer Stabilisator zu sehen, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und insbesondere in Krisenzeiten auf der Mikro- und Makroebene Nachfrageausfällen entgegenwirkt und damit die Konjunktur stützt. Schließlich unterstützt ein „angemessenes“, und damit am vorherigen Status orientiertes, befristetes Arbeitslosengeld das *matching* (die Abstimmung) zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und damit die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Denn durch eine solche Suchsubvention sieht sich der Arbeitslose nicht veranlasst, schnell das erstbeste Angebot anzunehmen zu müssen.

Gestaltungsparameter

Höhe der Lohnersatzleistung: Eine Reihe von empirischen Untersuchungen zeigt, dass der Einfluss der Höhe von Transferleistungen auf das Arbeitslosigkeitsniveau weder überschätzt, noch unterschätzt werden sollte. Dennoch weisen die Ergebnisse eine eindeutige Wirkungsrichtung aus. Früheren Untersuchungen zufolge wäre eine Absenkung der Lohnersatzrate um 10 Prozent notwendig, um die Arbeitslosenquote um 1 bis 1,5 Prozent zu verringern.¹⁶ Neuere Untersuchungen im Kontext der österreichischen Arbeitsmarktreformen bestätigen den positiven Zusammenhang zwischen einer

¹⁶ Vgl. Stefano Scarpetta, *Reassessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross Country Study*, in: OECD Economic Studies, 26 (1996) 1; Richard Jackman/Richard Layard/Stephen Nickell, *Structural Aspects of OECD Unemployment*, Paris 1996.

Senkung der Lohnersatzrate und der Dauer der Arbeitslosigkeit.¹⁷

Bezugsdauer der Unterstützungsleistung: Den vorliegenden wissenschaftlichen Befunden zufolge hat die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen stärkeren Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit als das Niveau der Transferleistung.¹⁸ Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil internationale Vergleiche zeigen, dass die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Arbeitsmarktreformen) durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die vormals unbefristete Arbeitslosenhilfe hierzulande lange relativ hoch ausfiel. Eine lange Bezugsdauer führt zu einem relativ langsamen Absinken des Reservationslohns, zu höheren Übergangsraten in Arbeitslosigkeit, zu geringeren Abgängen von Arbeitslosen in Beschäftigung und damit insgesamt zu einer länger andauernden Arbeitslosigkeit.¹⁹ Damit kann eine zunehmende Stigmatisierung des Arbeitslosen einhergehen, weil Unternehmen eine längere Arbeitslosigkeit als Signal für geringe Produktivität sehen.¹⁰ Frühere Ergebnisse für die USA zeigen weiter, dass *on-the-job*-Suche erfolgreicher ist als Suche bei Arbeitslosigkeit.¹¹ Darüber hinaus entwertet sich im Zuge einer Arbeitslosigkeitsepisode das individuelle „Humankapital“.

Anwartschaftszeiten: Anwartschaften entstehen durch Beschäftigungszeiten und können höhere oder geringere Anforderungen an den Leistungsbezug stellen. Sie sind insofern

¹⁷ Vgl. Rafael Lalive/Jan van Ours/Josef Zweimüller, *How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment*, in: *Review of Economic Studies*, 73 (2006) 4, S. 1009–1038.

¹⁸ Vgl. Richard Layard/Stephen Nickell/Richard Jackman, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford 1991; Giulia Faggio/Stephen Nickell, *Inactivity among Prime Age Men in the UK*, CEP Discussion Paper, (2005) 673.

¹⁹ Vgl. Viktor Steiner, *Employment Effects of Social Security Reforms in Germany*, Frankfurt/M. 2000; Eva Müller/Ralf Wilke/Philipp Zahn, *Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer*, ZEW Discussion Paper, (2006) 06–021.

¹⁰ Vgl. Tara Vishwanath, *Job Search, Stigma Effect, and Escape Rate from Unemployment*, in: *Journal of Labour Economics*, 7 (1989) 4, S. 487–502.

¹¹ Vgl. David Blau/Philip Robins, *Job Search Outcomes for the Employed and Unemployed*, in: *Journal of Political Economy*, 98 (1990) 3, S. 637–655.

ein Element, das zur relativen Großzügigkeit des Arbeitslosenversicherungssystems beiträgt. Höhere Anforderungen an die Anwartschaftszeiten fördern zwar tendenziell die Beschäftigungsstabilität, können aber in Krisenzeiten dazu führen, dass die dann häufiger freigesetzten Personen in stärkerem Maße auf die Grundsicherung angewiesen sind. Eine wichtige Frage bei der Ausgestaltung der Anwartschaften ist die Anrechnung von Maßnahmezeiten¹² auf den Arbeitslosengeldanspruch. Je weniger Maßnahmezeiten auf den Leistungsanspruch angerechnet werden, desto höher sind die Anreize zur Arbeitsaufnahme.

Zumutbarkeit: Aus arbeitsökonomischer Sicht ist bei der Frage der Zumutbarkeit ein Zielkonflikt zu konstatieren. Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig „zugezählt“, ist der Druck für sie geringer, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen kann zu viel Druck (durch die Durchsetzung einer weit gefassten Zumutbarkeit) in einem frühen Stadium des Transferbezugs dafür sorgen, dass Arbeitslose die erstbeste Stelle annehmen müssen und dadurch die Allokation am Arbeitsmarkt beeinträchtigt wird.

Verfügbarkeit: Eine wichtige Voraussetzung für den Leistungsbezug ist die Verfügbarkeit der Arbeitslosen. Hierzu trägt eine Vielzahl von Faktoren bei, die hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Darunter lassen sich die erweiterte Meldepflicht, Eingliederungsvereinbarungen, Sanktionen im Falle der Ablehnung von Stellenangeboten oder auch die Verpflichtung zur Teilnahme an Fördermaßnahmen subsumieren. Je mehr den Arbeitslosen in dieser Hinsicht abverlangt wird, desto geringer ist der Reservationslohn und desto früher beginnt und intensiver verläuft die Suche. Generell besteht ein enger Zusammenhang mit der Definition von zumutbarer Beschäftigung. Scharfe Sanktionen führen zu einem stärker versicherungskonformen Verhalten, weil sie von den Betroffenen antizipiert werden. Verschiedene empirische Untersuchungen zeigen zudem, dass durch vollzogene Sanktionen die Abgangswahr-

¹² Gemeint sind damit die Zeiten, in denen sich Arbeitslose in einer Fördermaßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden.

scheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit von sanktionierten Personen beträchtlich ansteigt.¹³

Bedürftigkeitsabhängige Leistungen: Schließlich ist auch die Ausgestaltung bedürftigkeitsabhängiger Leistungen relevant für die Arbeitslosenversicherung. Dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit ihren weitgehenden Implikationen erste Spuren hinterlassen hat, zeigen Ergebnisse aus einer repräsentativen Betriebsbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.¹⁴ Danach hat sich das in den Jahren 2005 und 2006 beobachtete Angebotsverhalten der Bewerber aus Sicht der Betriebe geändert. Betriebe konnten ihre Stellen tendenziell leichter besetzen, weil ihnen mehr Initiativbewerbungen vorlagen und sich insbesondere arbeitslose Bewerber häufiger als früher um inadäquate Arbeitsplätze bemühten. Die Konzessionsbereitschaft im Hinblick auf Lohnhöhe, Arbeitsbedingungen und Qualifikationsniveau ist aus Sicht eines Teils der Betriebe gestiegen.

Reformvorschläge

Zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung sind in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe von Reformvorschlägen zur Diskussion gestellt worden, die von eher marginalen, systemimmanenten Veränderungen bis hin zu einem fundamentalen Systemwechsel reichen. Nachfolgend sollen drei weitergehende und grundlegend verschiedene Reformtypen in ihren Grundzügen kurz dargestellt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile gegenüber dem bestehenden System geprüft werden.

Um zu vermeiden, dass Arbeitgeber Beschäftigungsrisiken über Gebühr auf die Ar-

¹³ Vgl. Rafael Lalive/Jan van Ours/Josef Zweimüller, The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment, IZA Discussion Paper, (2002) 469; Gerard van den Berg/Bas van der Klaauw/Jan van Ours, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, in: Journal of Labour Economics, 22 (2004) 1, S. 211–241; Jaap Abbring/Gerard van den Berg/Jan van Ours, The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment into employment, in: Economic Journal, 115 (2005) 505, S. 602–630.

¹⁴ Vgl. Anja Kettner/Martina Rebien, Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht, (2007) 19.

beitslosenversicherung verlagern, wird häufig das aus den USA bekannte sogenannte *experience rating* ins Spiel gebracht.¹⁵ So könnte der Arbeitgeberbeitrag wie in der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung in „Schadensklassen“ eingeteilt und seine Höhe davon abhängig gemacht werden, wie oft der „Schadensfall“ (Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung) eintritt. Die Vorteile des Ansatzes liegen in einer stärkeren Internalisierung der Risiken auf betrieblicher Seite und dem damit verbundenen noch größeren Anreiz zur Qualifizierung von Mitarbeitern. Dem stehen jedoch gravierende Nachteile gegenüber. Zusätzliche Belastungen durch höhere Versicherungsbeiträge nach Freisetzung können Unternehmenskrisen weiter verstärken. Dazu kommt, dass innovative, stärker auf Risiko setzende Unternehmen besonders stark betroffen sein dürften. Bestehende Strukturen würden somit tendenziell konserviert. Zwar mag die durch den Ansatz bewirkte höhere Beschäftigungsstabilität den Stammbeschafteten zugute kommen, sie senkt aber die Eintrittschancen für Arbeitslose. Die genannten Pro- und Contra-Argumente für ein *experience rating* gelten in noch stärkerem Maße für Ansätze, die wie der sogenannte „Hamburger Dreisprung“ das Arbeitslosenversicherungssystem vollständig durch eine Lohnfortzahlung der Arbeitgeber ablösen wollen.¹⁶

Eine Abkehr von der öffentlichen Sozialversicherung und damit ein radikaler Systemwechsel ginge mit sogenannten „Kontenmodellen“ einher.¹⁷ Kerngedanke dieses Vorschlags ist eine Selbstversicherung des Arbeitnehmers in Form obligatorischer Sparverträge. Etwaige Guthaben würden am Ende des Arbeitslebens gutgeschrieben. Wären die Sparkonten durch Arbeitslosigkeitsepisoden erschöpft, erhielten freigesetzte Personen die Grundsicherung. Der Vorteil des Ansatzes besteht darin, dass dem der Arbeitslosenver-

sicherung innewohnenden subjektiven Verhaltensrisiko (*moral hazard*) entgegengewirkt wird. Durch das Sparkonto würde das Arbeitslosigkeitsrisiko stärker internalisiert und damit ein Anreiz zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit geschaffen. Dagegen sprechen jedoch distributive und allokativen Argumente. So sind soziale Härten zu erwarten: Zum einen zu Beginn des Erwerbslebens, weil die Konten der Betroffenen dann noch nicht gefüllt sind, zum anderen können Probleme bei Personen auftreten, deren Konten nach längerer Arbeitslosigkeit überzogen sind. Sie würden bei neuerlicher Arbeitslosigkeit mit einem schnellen Absturz in die Grundsicherung hohen sozialen Risiken ausgesetzt. Aus allokativer Sicht ist bedenklich, dass durch das „Zwangssparen“ Kapital in hohem Maße gebunden würde und nicht für andere Zwecke zur Verfügung stünde. Bei Personen, deren Konten ausgeschöpft wären, könnte zudem der hohe Arbeitsangebotsdruck ein ineffizientes *matching* zur Folge haben. Die genannten Argumente gelten in verstärktem Maße für solche Ansätze, die auf eine vollständige Privatisierung der Risiken setzen, etwa in Form eines freiwilligen Sparens für alle Wechselfälle des Lebens.¹⁸

In eine ganz andere Richtung geht der dritte hier dargestellte Ansatz, nämlich die Arbeitslosenversicherung in eine „Beschäftigungs(fähigkeits)versicherung“ zu überführen. Hierzu liegt ein umfassender Vorschlag von Günther Schmid in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung vor.¹⁹ Sein Leitgedanke besteht darin, die Arbeitsmarktpolitik und auch andere Institutionen stärker an die aktuell erkennbar und zukünftig absehbaren Risiken und Erfordernisse von Erwerbs- und Lebensverläufen anzupassen. Er schlägt in seinem Gutachten ein ganzes Bündel von Maßnahmen vor: die konsequente Unterstützung von Bildung und lebenslangem Lernen, die Förderung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit nach Familienphasen, die stärkere Akzeptanz und Absicherung flexibler Arbeitsverhältnisse durch sogenannte „Flexicurity-Institutionen“, die Flankierung von Berufs- und Wohnortwechseln durch entsprechende Anreize, ein reichhaltiges Angebot an

¹⁵ Vgl. Michael Holz/Hans-Eduard Hauser, Analyse eines Vorschlags zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung, Bonn 2000.

¹⁶ Vgl. Thomas Straubhaar, Abschaffung der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 85 (2005) 7, S. 406–407; Handelskammer Hamburg, Mehr Markt für den Arbeitsmarkt, Hamburg 2002.

¹⁷ Vgl. Holger Schäfer, Reform der Arbeitslosenversicherung, Köln 2003; Hans Glismann/Klaus Schrader, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland, Berlin u. a. 2005.

¹⁸ Vgl. Friedrich Breyer u. a., Reform der sozialen Sicherung, Heidelberg 2004.

¹⁹ Vgl. Günther Schmid, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, Berlin 2008.

Arbeitsmarktdienstleistungen zur Beratung, Betreuung und zum betrieblichen *change management* sowie der teilweise Umbau der Arbeitslosenversicherung in Richtung der Förderung von Übergangsbeschäftigungen, lohnergänzenden Leistungen sowie Entwicklungskonten. Die Stärke des Ansatzes besteht in der Entwicklung eines ganzen Sets an präventiven Elementen. Die Menschen würden dadurch im Vergleich zum Status quo in viel stärkerem Maße zur notwendigen Flexibilität befähigt. Viele der Vorschläge implizieren jedoch eine vergleichsweise starke staatliche Intervention und unter sonst gleichen Bedingungen einen beträchtlichen Finanzbedarf für die beteiligten Institutionen. Zusätzlich stellt sich ein ordnungspolitisches Problem: Den Menschen würden in nennenswertem Umfang auch Lebensrisiken abgenommen, woraus eine nicht intendierte „Vollkaskotalität“ und „Staatsorientierung“ entstehen kann.

Fazit

Generell wird bei der Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen oft nur die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Dabei wird jedoch nicht selten die Rolle der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung erheblich unterschätzt. Sie ist ein wirksames und mit Blick auf die Ausgestaltung bestimmter Elemente vergleichsweise kostengünstiges Instrument zur Beeinflussung des Suchverhaltens. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben in dieser Hinsicht eine ganz Reihe von systemimmanenten Änderungen mit sich gebracht: frühzeitige Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen, striktere Kriterien für zumutbare Beschäftigung, schärfere Sanktionen, die Einführung des Arbeitslosengelds II sowie die Verkürzung der Bezugsdauer. Die Reformen folgten den vorliegenden wissenschaftlichen Befunden. Sie erhöhten die Arbeitsanreize und leisteten einen Beitrag, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gleichzeitig wurden jedoch die Arbeitnehmer stärker in die Verantwortung genommen. Sie tragen nun einen noch größeren Teil des Beschäftigungsrisikos.

Generell ist die Ausgestaltung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung aber nicht allein eine Effizienz-, sondern auch eine normative Frage. Es ist über das ökonomische Kalkül

hinaus zu berücksichtigen, dass die Großzügigkeit der Lohnersatzleistungen auch verteilungspolitischen Zielen dient. Sie definieren das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus unterschiedlichen Gründen länger oder vorübergehend keine Erwerbstätigkeit ausüben. Dennoch wird sich die Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob das einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Niveau von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt und den Wertevorstellungen korrespondiert. Dabei sollte bedacht werden, dass eine drastische allgemeine Kürzung wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene hätte. Armutserscheinungen, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft müssten bei einem solchen Schritt in Kauf genommen werden. Vor weiteren Reformen ist also immer eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen.

Die Diskussion weitgehender Vorschläge zur Veränderung des Arbeitslosenversicherungssystems hat verdeutlicht, dass keiner der Ansätze den trilateralen Zielkonflikt zwischen Anreizkompatibilität, sozialer Verträglichkeit und Finanzierbarkeit besser lösen kann als das bestehende System. Das heißt aber noch nicht, dass die Stoßrichtung der Ansätze ganz und gar abzulehnen ist. Dies gilt vor allem, wenn diese nicht als fundamentaler Systemwechsel verstanden werden. So könnte ein partielles *experience rating* genauso ein stärker versicherungskonformes Verhalten unterstützen wie „symbolische Ansparkonten“ als eine Kapitalversicherungskomponente in einem insgesamt als Risikoversicherung ausgestalteten System der Arbeitslosenversicherung. Unabhängig davon ist dem im Beschäftigungsversicherungsansatz stark gemachten Aspekt der Prävention größere Bedeutung beizumessen. Hier kann es jedoch nicht um so etwas wie eine „Vollversicherung“ gehen, sondern um ein System mit intelligenten Anreizen zur Stützung und Befähigung von Eigenverantwortung. Letzteres könnte sich als ein wesentliches Element zur längerfristigen Stützung der richtigerweise vollzogenen Arbeitsmarktreformen erweisen.

Tanja Klenk

Die korporatistische Arbeitsverwaltung

Die Arbeitslosenversicherung wird in Deutschland von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gemeinsam

verwaltet. Die Beteiligung von Interessensverbänden an Politik und Verwaltung, insbesondere die Beteiligung der Sozialpartner, gilt als konstitutiv für das deutsche Gesellschaftsmodell. In der Arbeitsver-

Tanja Klenk

Dr. rer. pol., geb. 1974; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Parkallee 39, 28209 Bremen.
tklenk@zes.uni-bremen.de

waltung wird die Einbindung der Tarifparteien in die Verwaltung arbeitsmarktpolitischer Leistungen durch die Selbstverwaltung gewährleistet: Die Träger der Arbeitsverwaltung haben Selbstverwaltungsorgane, die tripartistisch mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der „öffentlichen Hand“ besetzt sind. Die Strukturen dieser „korporatistischen“ Verwaltung, was etwa die Besetzung der Gremien oder ihre Kompetenzen betrifft, gaben von Beginn an Anlass zu Auseinandersetzungen zwischen den Arbeitsmarktakteuren. Alle wichtigen Arbeitsmarktreformen in der Geschichte der Bundesrepublik wie zum Beispiel das Errichtungsgesetz von 1952, das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 oder das AFG-Reformgesetz von 1996 waren immer auch mit einer Reform der korporatistischen Selbstverwaltung verbunden. Diese Reformen haben das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden, zwischen Haupt- und Ehrenamt, zwischen zentraler, regionaler und lokaler Ebene jeweils verändert – aber sie haben das korporatistische Selbstverwaltungsmodell nicht *prinzipiell* in Frage gestellt.

Und wie verhält es sich mit den jüngsten Arbeitsmarktreformen in Folge der Empfehlungen der Hartz-Kommission ab 2002? Die vier Gesetze „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Gesetze“) werden als ein Pfadwechsel in der deutschen Arbeits-

marktpolitik gewertet – gilt dies auch für die korporatistische Selbstverwaltung? Die Antwort lautet: Ja und nein. Um die Arbeitsverwaltung zu einem modernen Dienstleister weiterzuentwickeln, wurden die Träger der Arbeitsverwaltung mit „modernen Leitungsstrukturen“ ausgestattet.¹ Auch das korporatistische Selbstverwaltungsmodell wurde dabei reformiert, es blieb jedoch im Grundsatz erhalten. Dennoch ist ein Kontinuitätsbruch zu konstatieren: Denn seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) werden die Mittel für den Großteil der als *erwerbsfähig* betrachteten Leistungsempfänger *nicht* im Rahmen der korporatistischen Selbstverwaltung verwaltet. Seit dem 1. Januar 2005 gibt es in der Arbeitslosenversicherung zwei unterschiedliche rechtliche Regelungskreise (Sozialgesetzbuch II und III) mit jeweils unterschiedlichen Trägerstrukturen (Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen und die Bundesanstalt für Arbeit) und unterschiedlichen Formen der Interessenrepräsentation.

Es wird hier der Frage nachgegangen, ob und inwieweit der Wandel der Selbstverwaltungsstrukturen in der Arbeitsmarktpolitik als Indikator für ein verändertes Verhältnis der arbeitsmarktpolitischen Interessengruppen verstanden werden kann. Dazu werden zunächst die wichtigsten Stationen der Entwicklung der korporatistischen Arbeitsverwaltung nachgezeichnet. Diese sind:

- das Ringen der Tarifverbände für eine „staatsferne“ bi-paritätische Arbeitsverwaltung in der unmittelbaren Nachkriegszeit;
- die konsensorientierte, tripartistische Verwaltung sowohl im „goldenen“ als auch in den ersten Jahren des „nach-goldenen“ Zeitalters der Wohlfahrtsstaatspolitik;
- die mit zunehmender Dauer der ökonomischen und arbeitsmarktlichen Anpassungsprobleme steigende Konfliktintensität zwischen den Arbeitsmarktakteuren in den späten 1980er Jahren und die Überlagerung dieser Konflikte durch den partei- und ver-

¹ Vgl. Stefan Marx/Rolf Schmachtenberg, Reform der Arbeitsverwaltung. Mehr Wettbewerb und moderne Leitungsstrukturen, in: Bundesarbeitsblatt, (2002) 4, S. 5–9.

bandsübergreifenden Konsens anlässlich der deutschen Wiedervereinigung;

- der Versuch der konservativ-liberalen Regierung in den 1990er Jahren, die Einbindung der Verbände in der Arbeitsverwaltung zurückzudrängen, der schließlich erst unter Rot-Grün und mit den Hartz-Reformen in aller Konsequenz vollzogen wurde: Im Verwaltungsmodell der neuen Träger des Sozialgesetzbuches II (SGB II) sind die Sozialpartner nur noch als eine Interessengruppe unter vielen vertreten.

Verwaltung der Arbeitslosenversicherung als korporatistisches Arrangement

Selbstverwaltung kann ganz allgemein definiert werden als die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, die aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliedert sind und zur Erledigung an eigenständige, öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte übertragen werden. Die verselbstständigten Träger haben das Recht der eigenverantwortlichen Aufgabewahrnehmung und der eigenen Rechtsetzung. Sie haben damit – innerhalb eines gesetzlich definierten Rahmens – die Möglichkeit der *politischen* Gestaltung ihrer Aufgabe.

Zur Wahrnehmung der Selbstverwaltungsrechte haben die Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg wie auch die Agenturen für Arbeit auf lokaler Ebene Selbstverwaltungsorgane.¹² Die Selbstverwaltungsgremien der Träger sind drittelparitätisch mit Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften besetzt. Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane werden durch ein Berufungssystem bestellt; vorschlagsberechtigt für die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sind die tarifschließenden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die eine „wesentliche“ Bedeutung haben. Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften werden von der Bundesregierung, dem Bundesrat und den Spitzenvereinigungen der kommunalen Körperschaften vorgeschlagen (§ 379 SGB III).

Selbstverwaltete Institutionen gibt es in Deutschland in vielen verschiedenen Politikfel-

¹² Bis 2004 gab es auch Selbstverwaltungsorgane auf regionaler Ebene. Diese wurden jedoch mit Inkrafttreten des dritten Hartz-Gesetzes abgeschafft.

dern; so haben im Bereich der Sozialpolitik zum Beispiel auch die Träger der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung Selbstverwaltungsorgane. Die Selbstverwaltung unterscheidet sich von anderen Formen der dezentralen Verwaltungsorganisation dadurch, dass sie Interessengruppen, die von der spezifischen Aufgabe betroffen sind, institutionalisierte Mitwirkungsrechte garantiert. Sie ist vom Ansatz her ein partizipatives Verwaltungsmodell. Aufgrund ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrer Funktionen hat aber die Selbstverwaltung in den sozialpolitischen Institutionen nur wenig mit Ideen einer pluralistischen Verwaltungspartizipation zu tun, bei der eine Vielzahl von verschiedenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen(-Verbänden) gleichberechtigt an offenen Aushandlungsprozessen teilhaben kann.¹³ Selbstverwaltung ist vielmehr eine Variante der korporatistischen Interessenvermittlung. Starke, zentralisierte Verbände werden mit dem Ziel der Konfliktreduktion an der Ausführung politischer Entscheidungen beteiligt. Das Recht zur Partizipation ist begrenzt und wird in der Arbeitsverwaltung vorrangig (bis zu den Hartz-Reformen und der Einführung des SGB-II-Regimes: ausschließlich) den tariffähigen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zugesprochen.

Selbstverwaltung ist keine staatsfreie Verwaltung, sondern eine Verwaltung unter staatlicher Aufsicht: In der Arbeitsverwaltung (anders bei den übrigen Sozialversicherungsträgern)¹⁴ wirken staatliche Vertreter sogar direkt in den Selbstverwaltungsgremien mit. Darüber hinaus kann der Haushalt der BA auch gegen den Willen der Selbstverwaltungsorgane der BA durch die Bundesregierung in Kraft gesetzt werden (§ 71a SGB IV). Schließlich unterliegt die BA nicht nur der Rechtsaufsicht durch das Bundesarbeitsministerium (§ 393 Abs. 1 SGB III), sondern in Teilbereichen auch der Fachaufsicht.¹⁵ Kurzum: Die

¹³ Zum Unterschied von korporatistischer Selbstverwaltung und pluralistischer Verwaltungsdemokratie vgl. Frank Nullmeier, Vom Korporatismus zur Verwaltungsdemokratie, in: Claus Leggewie/Christoph Sachße (Hrsg.), Soziale Demokratie, Zivilgesellschaft und Bürgertugenden, Frankfurt/M. 2008.

¹⁴ Vgl. Bernard Braun/Tanja Klenk u. a., Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, Baden-Baden 2008.

¹⁵ Das Ministerium verfügt in der Arbeitsverwaltung auch über Weisungsrechte und führt die Fachaufsicht z. B. bei der Arbeitsmarktstatistik (§ 283 Abs. 2 SGB

Arbeitsverwaltung hat nicht nur einen korporatistischen, sondern auch einen stark „an-staltlichen“ Charakter.¹⁶

Entwicklung der korporatistischen Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung

Just jener anstaltliche Charakter der Arbeitsverwaltung war bei ihrer Wiedererrichtung nach dem Zweiten Weltkrieg höchst umstritten. Die Tarifparteien hatten sich in den „Hattenheimer Grundsätzen“ von 1950 auf eine biparitätische Selbstverwaltung verständigt. Der Gesetzentwurf des Bundesarbeitsministeriums knüpfte demgegenüber an die Strukturen der ehemaligen Reichsanstalt der Weimarer Republik an und sah eine drittelparitätische Gremienstruktur auf allen Verwaltungsebenen vor. Lediglich in Fragen der aus Beiträgen finanzierten Arbeitslosenversicherung sollten die Vertreter der öffentlichen Körperschaften kein Stimmrecht haben. Von den Tarifparteien wurde dieses als „unecht“ bezeichnete Selbstverwaltungsmodell strikt abgelehnt – sie konnten sich jedoch nicht durchsetzen.¹⁷

In den folgenden Jahren entwickelte sich die Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung zu einer wichtigen Säule der korporatistischen Interessenvermittlung – ungeachtet der massiven Konflikte zwischen Staat und Verbänden beim Errichtungsgesetz und vor allem ungeachtet der Tatsache, dass die Möglichkeiten zur staatlichen Intervention in den Folgejahren beständig ausgeweitet wurden. Besonders deutlich wird dies im AFG von 1969. Die darin enthaltenen Selbstverwaltungsreformen lassen das Leitbild eines interventionistischen Staats deutlich werden, der sich nicht auf die Rechtsaufsicht beschränkt, sondern auch die Arbeitsverwaltung inhaltlich mitgestalten will. Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften

III) und der Ausländerbeschäftigung (§ 288 Abs. 2 SGB III).

¹⁶ Vgl. Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober, *Verwaltungsrecht*, Bd. 3., München 2004, hier: § 88 VII.

¹⁷ Vgl. Walter Henkelmann, *Die Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1 (1950) 4, S. 170–172; Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957*, Stuttgart 1980.

erhielten nun auch in Fragen der Arbeitslosenversicherung volles Stimmrecht (§ 192 AFG). Darüber hinaus konnte der Bundesarbeitsminister von nun an bei Fragen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (§ 6 AFG), der Auslandsvermittlung (§ 18 AFG) und der Arbeitserlaubnis von Ausländern (§ 19 AFG) Weisungen erlassen, und auch bei der Vermögensverwaltung wurden die Rechte der Selbstverwaltung begrenzt. Dass die Sozialpartner die tripartistische Selbstverwaltung und die sukzessive Einschränkung der korporativen Autonomie der BA akzeptierten, ist auf den von allen Arbeitsmarktakteuren geteilten Konsens zurückzuführen, die Mittel der BA zur sozialverträglichen Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels nutzen. Die Verwendung der finanziellen Ressourcen der Arbeitslosenversicherung zur Lösung von betrieblichen Problemen war im Interesse beider Tarifparteien und führte angesichts eines insgesamt positiven Wirtschaftsklimas nicht zu unüberbrückbaren Konflikten zwischen Vertretern verschiedener Wirtschaftszweige beziehungsweise verschiedener Arbeitnehmergruppen.¹⁸

Die wirtschaftlichen Bedingungen, auf die das Instrumentarium des AFG abgestimmt war, veränderten sich bald: Bereits Mitte der 1970er Jahre endete das „goldene Zeitalter“ staatlicher Wohlfahrtspolitik. Die Notwendigkeit zur andauernden Krisenpolitik ließ den Konsens zwischen den Arbeitsmarktakteuren, dass der wirtschaftliche Strukturwandel vor allem durch die Sozialversicherung zu bewältigen sei, immer brüchiger werden. Die gestiegene Konfliktintensität in der Arbeitsverwaltung im Verlauf der 1980er Jahre, die sich zum Beispiel bei der Frage der Höhe der Lohnnebenkosten äußerte, wurde jedoch durch den Fall der Mauer und die von allen Arbeitsmarktakteuren einvernehmlich getroffene Entscheidung, die deutsche Einheit mit den finanziellen Mitteln der BA zu finanzieren, zunächst überdeckt. Sie trat dann aber 1992 vor dem Hintergrund der immer weiter steigenden Kosten für Arbeitsbeschaffung (ABM) und Fortbildung und Umschulung (FuU) in den ostdeutschen Bundesländern umso stärker zu Tage. Konflikte über die adä-

¹⁸ Vgl. Christine Trampusch, *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik*, Köln 2005.

quate arbeitsmarktpolitische Strategie gab es sowohl zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, zwischen den Sozialpartnern und der öffentlichen Bank, aber auch innerhalb der öffentlichen Bank zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Um die immensen Kosten für die ABM- und FuU-Maßnahmen zu finanzieren, setzte die hauptamtliche Selbstverwaltung der BA (mit Unterstützung der ehrenamtlichen Gremien) strategisch auf die Defizithaftung des Bundes und überzog den Haushalt. Diese Strategie hatte allerdings einen ungewollten Nebeneffekt: Auf Druck des Bundesfinanzministeriums wurde 1993 das Haushaltsrecht der BA verändert. Der Bund erhielt das Recht, den Haushalt der BA auch gegen das Votum der Selbstverwaltungsorgane in Kraft zu setzen und machte davon noch im selben Jahr Gebrauch.⁹

Mit dem AFG-Reformgesetz von 1998 (AFRG) ist knapp 30 Jahre nach Verabschiedung des AFG erneut eine Kurskorrektur vollzogen worden: Statt umfassender Bildung wurden nun die Aktivierung der Leistungsbezieher und die Effizienz der Maßnahmen betont. Der Übergang von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kam auch in (Selbst-) Verwaltungsreformen zum Ausdruck. Um die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik institutionell zu verankern, sollten vor allem die lokalen Arbeitsämter gestärkt werden, da diese am dichtesten an den „Betroffenen“, das heißt den Unternehmen und den (potentiell) Arbeitslosen, dran sind. Eine Stärkung der dezentralen Dienststellen traf auch auf die Zustimmung der Sozialpartner, hatten diese doch mit ihren jeweiligen Fort- und Weiterbildungseinrichtungen auf der lokalen Ebene ganz eigene Interessen. Vorstand und Verwaltungsrat der BA forderten darüber hinaus eine Stärkung der mittleren und oberen Instanzen der Selbstverwaltung, insbesondere was das Haushaltsrecht der Selbstverwaltungsgremien betraf,¹⁰ konnten hier jedoch keine Veränderungen erzielen.¹¹

⁹ Vgl. Hans-Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg 2003, S. 577–578.

¹⁰ Vgl. Ulrike Kress, Informationsmappe AFG-Reform, Nürnberg 1996, siehe D 15, D 16.

¹¹ Vgl. Christine Trampusch, Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien

und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999, Göttingen 2000, S. 356–370.

Die vier auf der Grundlage der Hartz-Kommission verabschiedeten Gesetze brachten den nächsten größeren Einschnitt in die Selbstverwaltungsstrukturen der Arbeitsverwaltung. Unmittelbar nach Bekanntwerden des vom Bundesrechnungshof aufgedeckten „Vermittlungsskandals“ wurden „Sofortmaßnahmen“ eingeleitet und die BA (ab nun: Bundesagentur) erhielt „moderne Führungsstrukturen“.¹² Auf der zentralen Ebene der BA wurde die bisherige dreistufige Leitungsstruktur (Präsident, Vorstand, Verwaltungsrat) abgeschafft. Die BA wird seither von einem hauptamtlichen Vorstand und einem ehrenamtlichen Verwaltungsrat geleitet. Der neue dreiköpfige Vorstand, dessen Mitglieder auf Zeit von der Bundesregierung berufen werden, hat die Aufgaben des ehemaligen Vorstands sowie des Präsidenten übernommen. Aufgabe des Verwaltungsrats, des einzigen noch verbliebenen Selbstverwaltungsorgans auf zentraler Ebene, ist die Beratung und Kontrolle der Tätigkeit des Vorstands (§§ 371 und 381 SGB III). Die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats wurde zudem von 51 auf 21 verringert. Nicht nur quantitativ durch den Wegfall eines Organs und die reduzierte Zahl der Akteure, auch qualitativ wurden die Selbstverwaltungsrechte verändert. Die Informationsrechte des Verwaltungsrats wurden zwar erweitert, die Exekutivfunktion hingegen erneut beschnitten: Die Bundesregierung hat nun das Letztentscheidungsrecht bei der Benennung der Vorstandsmitglieder, und auch die Entlassung von Vorstandsmitgliedern ist nur mit ihrer Zustimmung möglich.

Es sind aber nicht die veränderten Leitungsstrukturen der BA, die den Strukturbruch in der korporatistischen Arbeitsverwaltung bewirkten. Zur Abkehr vom tradierten Steuerungsmodell kam es vielmehr durch die Einführung des SGB II – obgleich dieses keine Regelungen enthält, welche die Selbstverwaltungsstrukturen der Bundesagentur unmittelbar betreffen. Seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) werden die Leistungen eines Großteils der *erwerbsfähigen* Maßnahmenempfänger – politisch gewollt – außerhalb der korporatistischen Selbstverwaltung verwaltet. Die BA setzt das mit dem vierten Hartz-Gesetz eingeführte

und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999, Göttingen 2000, S. 356–370.

¹² Vgl. S. Marx/R. Schmachtenberg (Anm. 1).

steuerfinanzierte ALG II als Auftragsangelegenheit des Bundes um und handelt dabei ohne Selbstverwaltung. Die Leistungen nach Hartz IV werden in den meisten Fällen¹³ in geteilter Aufgabenwahrnehmung von der BA und den Kommunen verwaltet, die hierfür privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge abschließen und Arbeitsgemeinschaften (Argen) gründen. Die Gestaltung der Leitungsstrukturen der Argen lässt das SGB II offen. Vorgeschrieben ist lediglich, dass die jeweilige Agentur für Arbeit mit der Kommune einen Geschäftsführer für die Verwaltungsführung der Träger der SGB II-Leistungen bestimmt (§ 44b SGB II).

Das SGB II hat – trotz rechtlich getrennter Regelkreise – direkte Auswirkungen auf die Arbeit der Selbstverwaltungsgremien im SGB III-Regime. Zwischen den beiden Regelkreisen gibt es viele Schnittstellen: Sollen beispielsweise Bezieher des zwölfmonatigen Arbeitslosengeldes I an zweijährigen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können, wenn sich inmitten der Maßnahme die organisatorische Zuständigkeit für die- oder denjenigen verändert? Wer entscheidet über die Regelung solcher Fälle – die BA oder die Argen?¹⁴

Wenig Beachtung fand in der Literatur bislang, dass mit der Einführung des SGB II nicht nur zwei unterschiedliche Verwaltungsregime entstanden sind, sondern auch zwei unterschiedliche Regime der korporatistischen Interessenvermittlung. Anders als bei den Trägern des SGB III sieht das SGB II keine institutionell abgesicherte Beteiligung von Interessenverbänden vor. Es sollen die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden

¹³ Mit Ausnahme der 69 Optionskommunen, in denen Kommunen im Rahmen einer Experimentierklausel nach § 6a SGB II die Gewährung des ALG II in eigener Zuständigkeit verwalten, und der Landkreise und der kreisfreien Städte, in denen die Aufgaben nach dem SGB II getrennt wahrgenommen werden. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2007 hat die Trägerschaft durch die Argen allerdings als verfassungswidrig eingestuft und gab dem Gesetzgeber bis Ende 2010 Zeit zur Neuordnung der Umsetzung des SGB II. Bund und Länder befinden sich darüber zurzeit im Abstimmungsverfahren.

¹⁴ Vgl. Wilhelm Adamy, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung?, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, (2006) 3, S. 175–189, hier S. 183.

(§ 44b, 1 SGB II). Ob aber eine Trägerversammlung oder andere Gremien gebildet werden und eine umfassende Einbindung von Interessenverbänden angestrebt wird, obliegt den Entscheidungen der beiden Trägerinstitutionen. Bei den meisten SGB-II-Trägern wurden jedoch, wie die Evaluationsergebnisse der Hartz-Reformen zeigen, Beiräte gebildet, in denen auch die Sozialpartner vertreten sind. Allerdings werden neben den Tarifparteien auch die Sozial- und Wohlfahrtsverbände in die Beiräte berufen.¹⁵

Nun sind die Sozial- und Wohlfahrtsverbände freilich keine neuen Akteure in der Arbeitsmarktpolitik. Im Gegenteil: Ebenso wie die Tarifparteien sind auch die Sozial- und Wohlfahrtsverbände in Deutschland fest in die staatliche Sozialpolitik eingebunden. Die Wohlfahrtsverbände übernehmen vor allem als Produzenten und Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wichtige Funktionen. In der Arbeitsmarktpolitik waren sie bislang insbesondere als Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen und sozialen Dienstleistungen präsent, während die Mitwirkung in den Selbstverwaltungsgremien die Domäne der Sozialpartner war. Im neuen SGB-II-Regime wurde die Position der Sozialpartner insofern relativiert, als sie nun in den Gremien nur noch ein Akteur unter mehreren sind. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben das Verhältnis zwischen den an der Arbeitsmarktpolitik beteiligten Verbänden, insbesondere zwischen Gewerkschaften und den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, neu justiert.

Darüber hinaus haben die Reformen auch die institutionelle Grenzziehung zwischen „Arbeitsmarktinsidern“ und „-outsidern“ verschärft. Die Interessen der ersten Gruppe werden in den Selbstverwaltungsgremien des SGB-III-Regimes verhandelt. Während diese immer noch über vergleichsweise weitreichende Mitwirkungsrechte verfügen, bleibt die Interessenvertretung des SGB-II-Klientels schwach. Denn zum einen sind die entsprechenden Partizipationsgremien mit geringeren Kompetenzen ausgestattet, und zum anderen können die in den Gremien vertretenen Verbände nur bedingt als originäre Interessenvertreter der Hartz-IV-

¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 16/11488 vom 18. 12. 2008, S. 52.

Empfänger betrachtet werden: Die Wohlfahrtsverbände verstehen sich zwar als Interessenvertreter der sozialpolitischen Klientel; aber sie stellen gleichzeitig soziale Dienstleistungen bereit und vertreten daher auch Anbieter- und Arbeitgeberinteressen.

Wenig plausibel ist auch, dass sich Gewerkschaften langfristig als starke Interessenvertreter der Hartz-IV-Empfänger positionieren werden. Hier kommen die Interessengegensätze zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen in Zeiten einer prekären Arbeitsmarktsituation zum Tragen: Während für „Arbeitsmarktoutsider“ eine integrationsorientierte Arbeitsmarktpolitik von Vorteil wäre, ist den „Arbeitsmarktinsidern“, der eigentlichen Klientel der Gewerkschaften, eine statuserhaltende Arbeitsmarktpolitik wichtiger. Die Interessen der Insider und die ihrer Repräsentanten sind daher in erster Linie auf den Schutz der bestehenden Arbeitsplätze und Beschäftigungsbedingungen ausgerichtet, indem beispielsweise durch Frühverrentungsprogramme das Arbeitskräfteangebot sozialverträglich verknappt wird oder durch ein vergleichsweise rigides Kündigungsrecht der rechtliche Schutz des Arbeitsplatzes erhalten bleibt – auch wenn sich dadurch die Eintrittsbarrieren für Outsider erhöhen.

Resümee: Kontinuität und Wandel

Die Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung gehört, so kann festgestellt werden, zum institutionellen Kern des bundesdeutschen Korporatismus.¹⁶ Die korporatistische Arbeitsverwaltung wurde im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik allerdings mehrfach reformiert. Die Selbstverwaltungsstrukturen spiegeln das sich verändernde Verhältnis der arbeitsmarktpolitischen Akteure wider: Im Laufe der Zeit lässt sich ein Bedeutungsverlust der Selbstverwaltungsorgane (insbesondere auf der zentralen Ebene) zugunsten einer stärkeren Einflussnahme der Bundesinstitutionen konstatieren. Durch Veränderungen im Organisationsrecht der BA, die vor allem das Budgetrecht und das Recht zur untergesetzlichen Normsetzung betreffen, hat der „anstaltliche“ Charakter der

Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung eine deutliche Verstärkung erfahren.

Die Reformen veränderten die Struktur der tripartistischen Selbstverwaltung, sie stellten aber das korporatistische Arrangement nicht grundsätzlich in Frage. Erst mit der Einführung von Hartz IV ist es zu einem Bruch mit dem tradierten Selbstverwaltungsmodell gekommen: Zwar bleibt im SGB III-Regelungskreis die korporatistische Selbstverwaltung im Grundsatz erhalten. Im neu eingeführten SGB II werden die Interessenverbände jedoch nicht im Rahmen von Selbstverwaltung, sondern durch Beiräte oder Ähnliches – das heißt, durch eine formal schwächere Form der Einbindung – an der Arbeitsverwaltung beteiligt. Darüber hinaus hat eine Aufwertung der Wohlfahrtsverbände gegenüber den Sozialpartnern stattgefunden, die als neue korporative Akteure nun ebenfalls in den Trägergremien vertreten sind.

Eine der Folgen des Wandels der korporatistischen Arbeitsverwaltung ist, dass der Kreis der von den Selbstverwaltungsorganen im SGB III-Regime vertretenen Personen immer kleiner wird. Damit stellt sich in letzter Konsequenz auch die Frage, inwieweit die in der Selbstverwaltung repräsentierten Interessen noch deckungsgleich mit dem Allgemeinwohl sind. Die Trennung der Arbeitsverwaltung in einen Versicherungsbereich mit starker Selbstverwaltung und in einen Fürsorgebereich mit eingeschränkter Interessenrepräsentation fördert darüber hinaus die wohlbekanntesten Probleme korporatistischer Arrangements: Entscheidungen zu Lasten dritter, nur schwach organisierter Interessen. Die Parallelität zweier unterschiedlicher Regime der Interessenvermittlung spiegelt nicht nur die Segmentierung des Arbeitsmarktes wider, sondern trägt gleichzeitig mit dazu bei, diese Segmentierung weiter zu verfestigen. Was fehlt, ist ein Partizipationsgremium, in dem Fragen der Verwaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums von einem übergeordneten, gesamtgesellschaftlichen Standpunkt aus behandelt werden, unter Einschluss aller betroffenen Interessen, insbesondere also auch derjenigen der Arbeitslosen.

¹⁶ Vgl. Manfred G. Schmidt, Bundesanstalt für Arbeit, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003⁵, S. 49–50.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Formen, Verbreitung, soziale Folgen

forderungen, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und flexible Beschäftigungsformen zu fördern, gehören seit Jahren zu den Kernpunkten in der beschäftigungspolitischen Debatte.¹ Unter Ökonomen dominiert die Auffassung, die andauernde Massenarbeitslosigkeit sei in erster Linie auf Inflexibilitäten des Arbeitsmarktes zurückzuführen. Diese Einschätzung fußt vor allem auf theoretischen Annahmen über die Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes. Den empirischen Beleg sind die Vertreter der These von dem „verkrusteten Arbeitsmarkt“ aber schuldig geblieben. Im internationalen Vergleich wurde zwar gezeigt, dass der institutionell-rechtliche Rahmen des Arbeitsmarktes in Deutschland relativ stark reguliert war. Empirisch ließ sich jedoch kein kausaler Zusammenhang zur Höhe der Arbeitslosigkeit feststellen.²

Berndt Keller

Dr. rer. soc., geb. 1946; Professor für Arbeitspolitik an der Universität Konstanz, Fakultät für Politik- und Verwaltungswissenschaft, 78457 Konstanz.
berndt.karl.keller@uni-konstanz.de

Hartmut Seifert

Dr. rer. pol., geb. 1944; ehemaliger Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.
h.g.seifert@t-online.de

Ungeachtet dessen setzte die Politik, beginnend mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985, auf eine sukzessive Deregulierung. In zahlreichen Schritten wurde, vor allem im Rahmen der „Hartz-Gesetze“ (die vier Gesetze „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“), der Spielraum für sämtli-

che Dimensionen der Flexibilität erheblich ausgeweitet.³ Das Ziel war, den Einsatz von Leiharbeit, befristeter und geringfügiger Beschäftigung sowie von Teilzeitarbeit zu steigern. Das ist gelungen. Die Expansion dieser Beschäftigungsformen wirft jedoch neue Probleme auf, die sich nun in Form erhöhter Prekaritätsrisiken niederschlagen.

Diesen Aspekten gilt der vorliegende Beitrag. Er beginnt, atypische und Normalarbeitsverhältnisse begrifflich voneinander abzugrenzen, skizziert anschließend Entwicklung und Ausmaß atypischer Beschäftigungsformen und vergleicht danach anhand sozialer Kriterien, wie sich atypische und Normalarbeitsverhältnisse unterscheiden. Einige Schlussfolgerungen zur besseren sozialen Absicherung atypischer Beschäftigung schließen den Beitrag ab.

Normalarbeitsverhältnis und Formen atypischer Beschäftigung

Atypische Beschäftigungsverhältnisse werden in aller Regel in einer negativen Abgrenzung zum sogenannten Normalarbeitsverhältnis (NAV)⁴ definiert. Es handelt sich um eine Sammelkategorie heterogener Beschäftigungsformen. Für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes ist bedeutsam, dass atypische Beschäftigungsformen im Vergleich zum NAV das Flexibilitätspotenzial der Betriebe und teilweise auch das der Beschäftigten erweitern. Als Ausgangspunkt der weiteren Ausführungen dient das NAV, welches durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist: Vollzeitätigkeit mit entsprechendem Einkommen, unbefristetes Beschäftigungsverhältnis, Integration in die sozialen Sicherungssysteme (vor allem Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung), Identität von Arbeits-

¹ Vgl. Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände, Zwanzig Punkte Programm: Für mehr Beschäftigung, Köln 1985; Rüdiger Soltwedel, Mehr Markt am Arbeitsmarkt – Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München–Wien 1994.

² Vgl. OECD, Employment outlook, Paris 1999 und 2004.

³ Einen Überblick liefert: Hartmut Seifert, Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht?, in: WSI-Mitteilungen, (2006) 11, S. 601–608.

⁴ Vgl. Ulrich Mückenberger, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31 (1985), S. 415–475.

und Beschäftigungsverhältnis sowie Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber. Wir gebrauchen den Begriff im Folgenden ausschließlich als analytische und nicht als normative („so sollte es eigentlich sein“) Kategorie, weil die sozialen Sicherungssysteme diese Kriterien häufig als Bezugspunkte nehmen.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse weichen in mindestens einem der genannten Kriterien vom NAV ab. Ihre Merkmale sind:¹⁵

- Teilzeittätigkeit, bei der die regelmäßige Wochenarbeitszeit und entsprechend das Entgelt reduziert sind.
- Geringfügige Beschäftigung, die eine spezifische, durch Einkommensgrenzen definierte Variante von Teilzeit darstellt; sie wurde durch die Hartz-Gesetze zu Mini- und Midi-Jobs erweitert (mit monatlichen Entgeltgrenzen von 400 bzw. 800 Euro bei Abschaffung der vorher bestehenden Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit) und pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern in Höhe von 30 Prozent, die allein der Arbeitgeber zu leisten hat.
- Befristete Beschäftigung: Die Höchstdauer der Befristung wurde mehrfach bis zuletzt auf zwei Jahre ausgeweitet.
- Leiharbeit,¹⁶ deren Besonderheit in der dreiseitigen Beziehung zwischen Arbeitnehmer, Verleih- und Entleihunternehmen liegt. Dadurch fallen Arbeitsverhältnis (zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer) und Beschäftigungsverhältnis (zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer) auseinander. Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurden die Überlassungshöchstdauer, das Synchronisationsverbot von Arbeitsvertrag und Entleihdauer sowie das Wiedereinstellungsverbot abgeschafft. Im Gegenzug wurde das *equal-pay*-Prinzip eingeführt, von dem im Rahmen von Tarifverträgen abgewichen werden kann.
- „Neue Selbständigkeit“, welche die alte freiberufliche, wie bei Anwälten oder Ärzten, er-

¹⁵ Hier nicht einbezogen werden u. a. Honorarkräfte bzw. Freelancer, Ein-Euro-Jobs als Arbeitsgelegenheiten und Praktikanten.

¹⁶ Leih- und Zeitarbeit werden begrifflich häufig synonym verwendet. Analog zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verwenden wir nur den Begriff Leiharbeit.

gänzen soll, wurde durch den im Rahmen der Hartz-Gesetze 2003 eingeführten Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“ bzw. „Familien-AG“) gefördert. Dieser ist inzwischen mit dem ähnlichen Instrument des Überbrückungsgeldes zum Gründungszuschuss zusammengelegt worden (ab August 2006). Die Abgrenzung zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit („Scheinselbständigkeit“) fällt nicht immer leicht. Die Grenzlinien zwischen beiden Beschäftigungsformen können fließend sein. Auf diese Erwerbsform wird hier nicht näher eingegangen.¹⁷

Entwicklung und Ausmaß atypischer Beschäftigung

Seit den frühen 1990er Jahren nehmen sämtliche Formen atypischer Beschäftigung zu, allerdings mit unterschiedlichem Tempo und ausgehend von unterschiedlichen Niveaus:¹⁸

- Teilzeit stellt mit Abstand die am weitesten verbreitete Form dar (über 26 Prozent). Ihre Ausweitung über die Konjunkturzyklen hinweg hängt eng mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen zusammen, die nach wie vor über 80 Prozent aller Teilzeitarbeitnehmer ausmachen.
- Einer geringfügigen Beschäftigung gehen – nach einer anfänglich deutlichen Zunahme infolge der Hartz-Gesetze sowie einer anschließenden Konsolidierung auf hohem Niveau – inzwischen über 20 Prozent aller abhängig Beschäftigten nach. Zu unterscheiden ist zwischen Mini-Jobs als ausschließlich ausgeübter Tätigkeit und Mini-Jobs, die als Nebenerwerbstätigkeit, also zusätzlich zu einer nicht-geringfügigen Beschäftigung, ausgeübt werden. Die zuerst genannte, eindeutig problematischere Variante dominiert; auf sie entfallen mehr als zwei Drittel aller Minijobs.

¹⁷ Zur Einführung und als Überblick eignet sich Berndt Keller/Hartmut Seifert (Hrsg.), *Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken*, Berlin 2007. Vgl. auch die nach verschiedenen Kriterien gegliederte Informations-Plattform des IAB: <http://infosys.iab.de/infoplattform>.

¹⁸ Die empirischen Informationen zu Entwicklung und Stand atypischer Beschäftigung haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Demgegenüber sind theoretische Erklärungen nach wie vor selten und bleiben unvollständig. Vgl. B. Keller/H. Seifert (Anm. 7).

Tabelle: Formen atypischer Beschäftigung

Jahr	Beschäftigte insgesamt	Teilzeitarbeit ¹⁾		Geringfügig Beschäftigte ²⁾		Leiharbeit ²⁾		Beschäftigte insgesamt (ohne Auszubildende)	Befristete Beschäftigte (ohne Auszubildende)	
		Teilzeitarbeiter in 1000	Anteil an Beschäftigten	geringfügig Beschäftigte ³⁾ in 1000	Anteil an Beschäftigten	Leiharbeiter in 1000	Anteil an Beschäftigten		befristete Beschäftigte in 1000	Anteil an befristeten Beschäftigten
1991	33 887	4736	14,0			134	0,4	32 323	2431	7,5
1992	33 320	4763	14,3			136	0,4	31 891	2495	7,8
1993	32 722	4901	15,0			121	0,4	31 151	2221	7,1
1994	32 300	5122	15,9			139	0,4	30 958	2322	7,5
1995	32 230	5261	16,3			176	0,5	30 797	2388	7,8
1996	32 188	5340	16,6			178	0,6	30 732	2356	7,7
1997	31 917	5659	17,7			213	0,7	30 436	2453	8,1
1998	31 878	5884	18,5			253	0,8	30 357	2536	8,4
1999	32 497	6323	19,5			286	0,9	30 907	2842	9,2
2000	32 638	6478	19,8			339	1,0	31 014	2744	8,8
2001	32 743	6798	20,8			357	1,1	31 176	2740	8,8
2002	32 469	6934	21,4	4100	12,6	336	1,0	30 904	2543	8,2
2003	32 043	7168	22,4	5533	17,3	327	1,0	30 513	2603	8,5
2004	31 405	7168	22,8	6466	20,6	400	1,3	29 822	2478	8,3
2005	32 066	7851	24,5	6492	20,2	453	1,4	30 470	3075	10,1
2006	32 830	8594	26,2	6751	20,6	598	1,8	31 371	3389	10,8
2007	33 606	8841	26,3	6918	20,6	731	2,2	31 906	3291	10,3

1) jeweils April

2) jeweils Ende Juni

3) Mini-Jobs auf 400-Euro-Basis

Quelle: Statistisches Bundesamt.

• Befristete Beschäftigungsverhältnisse haben trotz mehrfacher Deregulierungen seit Mitte der 1980er Jahre im Vergleich zu den anderen Formen nur moderat auf ca. 10 Prozent zugelegt.

• Leiharbeit umfasst nach wie vor nur ein insgesamt kleines Segment des Arbeitsmarktes, ist aber seit der Reform im Zuge der Hartz-Gesetze ungewöhnlich stark expandiert (auf über zwei Prozent). Mit der derzeitigen Wirtschaftskrise hat sich die Entwicklung schlagartig umgekehrt: Dem steilen Anstieg folgt ein ebenso steiler Abschwung.⁹ Diese Kurve spiegelt die extreme Konjunkturabhängigkeit der Leiharbeit wider.

Der Anteil aller atypischen Beschäftigungsverhältnisse ist, wenn man Doppelzählungen berücksichtigt, mittlerweile (2007) auf 37 Prozent aller Beschäftigten gestiegen.¹⁰ Zu Beginn der 1990er Jahre lag der Anteil noch bei etwa 20 Prozent. Längst handelt es sich nicht mehr um ein marginales Segment, das problemlos aus der Analyse des Arbeitsmarktes ausgeblendet bleiben

könnte.¹¹ Das NAV stellt den abnehmenden Regelfall, atypische Formen hingegen den zunehmenden Ausnahmefall dar. Die Beschäftigungsexpansion der vergangenen Jahre, insbesondere die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung (Minijobs) und der Leiharbeit, geht zu einem erheblichen Teil auf die Zunahme der atypischen Formen zurück.¹²

Angesichts dieser Entwicklung beschreibt die Formel „Pluralisierung bzw. Differenzierung der Erwerbsformen“ die Veränderungen im Erwerbssystem trefflicher als die häufig verwendete Begrifflichkeit einer Krise oder gar „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“.¹³ Im Rahmen des weiterhin fortschreitenden Wandels der Erwerbsformen ist – unabhängig von Konjunkturzyklen sowie der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung – eine weitere Zunahme der atypischen Beschäftigung zu erwarten, ohne dass das NAV zum „Auslaufmodell“ wird.

⁹ Allein zwischen Mitte 2008 und Februar 2009 sank die Zahl der Leiharbeiter um etwa ein Drittel von 821 000 auf nur noch etwa 550 000. Vgl. Zeitarbeit gerät in arge Nöte, in: Handelsblatt vom 6. 4. 2009, S. 3.

¹⁰ Vgl. Wolfram Brehmer/Hartmut Seifert, Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, (2009) 4, S. 501–531.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden 2008, S. 421–451.

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt, Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Wiesbaden 2008.

¹³ Vgl. u. a. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Bonn 1996.

Die Varianten unterscheiden sich in Bezug auf die Zusammensetzung (u. a. nach Alter und Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, Branche und Region, vor allem Ost und West).¹⁴ Bei sämtlichen Formen – mit der einzigen Ausnahme der Leiharbeit – sind Frauen überrepräsentiert, das heißt, das Problem hat eine ausgeprägte geschlechterspezifische Dimension, die in der öffentlichen Auseinandersetzung häufig außer Acht gelassen wird.¹⁵ Die Mehrheit der Frauen (57 Prozent) arbeitet in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis. Man kann von einer neuen Normalität sprechen, die zugleich eine Spaltung des Arbeitsmarktes nach Geschlecht markiert.

Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär?

In der politischen wie auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird atypische häufig mit prekärer Beschäftigung gleichgesetzt.¹⁶ Mit dieser populären, unter anderem auf Konzepten von Pierre Bourdieu und Robert Castel entwickelten Position wird versucht, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in breitere sozialwissenschaftliche Kontexte, das heißt Lebenszusammenhänge in der Ungleichheitsforschung, zu stellen.¹⁷ Sie bleibt in Bezug auf unsere Fragestellung jedoch recht undifferenziert, weil sie nicht zwischen den nachstehenden objektiven Dimensionen von Prekarität unterscheidet und Kontextbedingungen nicht berücksichtigt.¹⁸

Wir schlagen vor, folgende, vergleichsweise leicht zu operationalisierende, nicht rein sub-

¹⁴ Vgl. Lutz Bellmann/Gabriele Fischer/Christian Hohendanner, Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Joachim Möller/Ulrich Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, Nürnberg 2009, S. 360–401.

¹⁵ In Bezug auf die soziale Sicherung im Alter ist zu unterscheiden zwischen „klassischer“, abgeleiteter und eigenständiger Sicherung. In gleichstellungspolitischer Sicht geht es um die zuletzt genannte Variante.

¹⁶ Vgl. u. a. Klaus Dörre, Prekäre Arbeit. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse und ihre sozialen Folgen, in: Arbeit, (2006) 3, S. 181–193.

¹⁷ Vgl. einleitend APuZ 33–34/2008 (Ausgabe „Abstieg – Prekarität – Ausgrenzung“).

¹⁸ Eine freiwillig gewählte, unbefristete Teilzeittätigkeit kann kurz- und mittelfristig unproblematisch sein, wenn sie z. B. temporär die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, und wenn das Einkommen aus einem Normalarbeitsverhältnis die materielle Basis sichert.

jektive Dimensionen von Prekarität zu unterscheiden, die kombiniert auftreten können:

- ein die materielle Existenz sicherndes Einkommen, wie üblich definiert als mindestens zwei Drittel des Medianlohnes, wobei zwischen Individual- und Haushaltseinkommen zu unterscheiden ist;
- Integration in die Systeme sozialer Sicherung;
- Beschäftigungsstabilität (bezogen auf ein möglichst ununterbrochenes Beschäftigungsverhältnis, das sich durchaus auf verschiedene Arbeitsplätze beziehen kann);
- Beschäftigungsfähigkeit (*employability*).

Im Großen und Ganzen stufen die mittlerweile zahlreichen, auf unterschiedlichen Datensätzen basierenden empirischen Analysen atypische Beschäftigung als inferior gegenüber dem Normalarbeitsverhältnis ein. Sie zeigen aber, dass nicht jedes atypische Beschäftigungsverhältnis als prekär einzustufen ist. Die Prekaritätsrisiken sind jedoch, gemessen an den genannten Kriterien, deutlich höher als bei NAV, die ebenfalls nicht frei von Prekaritätsrisiken sind.

Beim Lohn schneiden alle Formen atypischer Beschäftigung schlechter ab als das NAV. Besonders krass fallen die Lohnabschläge bei geringfügig Beschäftigten aus,¹⁹ etwas moderater bei der Leiharbeit,²⁰ aber auch befristet²¹ und Teilzeitbeschäftigte²² sind, wenn man individuelle Merkmale kontrolliert, nicht den Beschäftigten mit NAV gleichgestellt. Die ausgeprägte Lohndiskriminierung der geringfügig Beschäftigten dürfte mit der indirekten Subventionierung dieser Beschäfti-

¹⁹ Vgl. Christina Anger/Jörg Schmid, Gender Wage Gap und Familienpolitik, in: IW Trends, (2008) 2, S. 55–68; W. Brehmer/H. Seifert (Anm. 10).

²⁰ Vgl. Elke Jahn/Helmut Rudolph, Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive, in: IAB-Kurzbericht, (2002) 20; Cordula Sczesny/Sophie Schmidt/Helen Schulte/Patrick Dross, Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Einsatzstrategien, Entgelte, Endbericht, Dortmund 2008; Michael Kvasnicka/Axel Werwatz, Lohneffekte der Zeitarbeit, in: Bundesarbeitsblatt, (2006) 2; Hartmut Seifert/Wolfram Brehmer, Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform, in: WSI-Mitteilungen, (2008) 6, S. 335–341.

²¹ Vgl. Antje Mertens/Frances McGinnity, Einkommensverluste durch befristete Beschäftigung? Ein Überblick über den Stand der Debatte, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin 2005, S. 169–182; Johannes Giesecke/Martin Gross, Flexibilisierung durch Befristung. Empirische Analysen zu den Folgen befristeter Beschäftigung, in: Berndt Keller/Hartmut Seifert (Hrsg.), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin 2007, S. 83–106.

²² Vgl. Elke Wolf, What Hampers Part-Time work. An Empirical Analysis of Wages, Hours Restrictions and Employment from a Dutch-German Perspective, Mannheim 2003.

gungsform zu tun haben. Auch bei der Beschäftigungsstabilität zeigen sich signifikante Unterschiede. Als besonders instabil im Vergleich zum NAV wird Leiharbeit eingestuft.¹²³ Eine größere Unsicherheit wird auch bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen diagnostiziert.¹²⁴ Für Teilzeitarbeit konnte eine gegenüber allen anderen Beschäftigungsformen höhere Beschäftigungsstabilität festgestellt werden, was darauf zurückgeführt wird, dass Teilzeitarbeit vor allem Frauen in der Familiengründungsphase den weiteren Verbleib im Erwerbsleben sichert und insofern stabilisierend wirkt.¹²⁵

Benachteiligt sind atypisch Beschäftigte außerdem beim Zugang zu betrieblich-beruflicher Weiterbildung.¹²⁶ Die Möglichkeiten, die eigene Beschäftigungsfähigkeit auf dem internen wie externen Arbeitsmarkt zu sichern, sind eingeschränkt. Das Risiko der Diskriminierung trifft Beschäftigte mit reduzierter Arbeitszeit stärker als diejenigen mit befristeten Arbeitsverträgen. Diese Diskriminierung dürfte sich kaum durch verstärkte Aktivitäten in Eigenregie ausgleichen lassen, da die skizzierten Prekaritätsrisiken kumulativ auftreten können. Aufgrund der schlechteren Entlohnung fehlen dann die finanziellen Ressourcen. Außerdem erschwert die relativ hohe Beschäftigungsinstabilität den Zugang zum Lernort Betrieb. Angesichts dieser mehrfachen Benachteiligungen droht eine Art „Teufelskreis“ wiederholter, durch Arbeitslosigkeit unterbrochener Phasen atypischer Beschäftigung, der bei eingeschränkten Qualifizierungschancen nur schwer zu durchbrechen ist und langfristig erhebliche soziale Risiken für die Betroffenen birgt.

¹²³ Vgl. Michael Kvasnicka, *Does Temporary Help Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?*, Cambridge, MA 2008; Karl Brenke/Werner Eichhorst, *Leiharbeit breitet sich rasant aus*, in: DIW-Wochenbericht, (2008) 19; W. Brehmer/ H. Seifert (Anm. 10).

¹²⁴ Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, *Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung?*, Baden-Baden 2006; J. Giesecke/M. Gross (Anm. 21).

¹²⁵ Vgl. W. Brehmer/H. Seifert (Anm. 10).

¹²⁶ Vgl. Katrin Baltes/Andrea Hense, *Weiterbildung als Fahrchein aus der Zone der Prekarität?*, Berlin 2007; Eva Reinowski/Jan Sauerermann, *Hat die Befristung von Arbeitsverträgen einen Einfluss auf die berufliche Weiterbildung geringqualifizierter beschäftigter Personen?*, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, (2008) 4, S. 489–499.

Die aufgezeigten Prekaritätsrisiken wären in dem Maße zu relativieren, wie atypische Beschäftigung als Einstieg in den Arbeitsmarkt und als nur kurzzeitige Durchgangsstation zu Normalarbeitsverhältnissen dienen würde. Aufwärtsmobilität ist jedoch nur eingeschränkt vorhanden. Bei Arbeitsplatzwechseln gelingen Übergänge aus atypischer Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnisse deutlich schwieriger als aus unbefristeter Vollzeitstätigkeit. Befristete Beschäftigte und Leiharbeitnehmer münden nach Verlust ihres Arbeitsplatzes, wenn man den Verbleib in Arbeitslosigkeit außer Acht lässt, überproportional häufig wieder in vergleichbar unsichere Beschäftigungsformen.¹²⁷

Langfristige Effekte

Solche Karrieremuster atypischer Beschäftigung werfen langfristige Probleme der sozialen Sicherung auf. Sie reichen über den Arbeitsmarkt hinaus und weit hinein in die Systeme sozialer Sicherung. Diese sind in der Bundesrepublik stark erwerbszentriert beziehungsweise relativ strikt an den Kriterien des NAV (mit Beitragsfinanzierung und Äquivalenzprinzip) ausgerichtet. Die Analyse der sozialen Folgeprobleme lässt die bisherigen Grenzziehungen zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik obsolet erscheinen.¹²⁸ Reformansätze erfordern integrative Lösungen.

Die Häufung sozialer Risiken bei atypisch Beschäftigten hat zur Folge, dass sie im Vergleich zu Beschäftigten mit NAV häufiger nur Niedriglöhne beziehen,¹²⁹ des-

¹²⁷ Vgl. J. Giesecke/M. Gross (Anm. 21). Eine noch nicht veröffentlichte Untersuchung von Infratest und WSI bestätigt die eingeschränkte Aufwärtsmobilität auch für Leiharbeiter. Vgl. hierzu auch Markus Promberger u. a., *Leiharbeit im Betrieb: Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform*. Abschlussbericht, Nürnberg 2006.

¹²⁸ Folgen für die individuelle Lebensführung oder die Gesundheit, die ebenfalls auftreten, bleiben hier aus Platzgründen ausgeklammert. Eine breiter angelegte Einführung bietet Arne L. Kalleberg, *Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition*, in: *American Sociological Review*, 74 (2009), S. 1–22.

¹²⁹ Die zunehmenden Probleme der Vollzeitbeschäftigten mit Niedrigeinkommen können hier nicht behandelt werden. Empirisch hierzu Thorsten Schank/Jens Stephani/Stefan Bender, *Niedriglohnbeschäftigung. Sackgasse oder Chance zum Aufstieg?*, in: IAB-Kurzbericht, (2008) 8.

halb häufiger aufstockende Transferleistungen erhalten und wegen des größeren Beschäftigungsrisikos beziehungsweise wegen nur kurzer Beschäftigungsphasen häufiger nach Arbeitsplatzverlust nur Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben.¹³⁰ Besonders krass fallen die Unterschiede zwischen Leiharbeitnehmern und Beschäftigten mit NAV aus, abgesehen von den geringfügig Beschäftigten, die nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen sind. Von den Leiharbeitnehmern bezieht etwa jeder Zweite unmittelbar nach Arbeitsplatzverlust die geringeren Leistungen des Arbeitslosengeldes II, während es bei der Referenzgruppe nur knapp jeder Siebente ist. Der Hauptgrund für diese gravierende Differenz liegt in der nicht ausreichenden Dauer der vorangegangenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.¹³¹ Hinzu kommt, dass ein Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosengeld II voraussetzt, dass zunächst die Ersparnisse aufgebraucht werden, die über die Grenzwerte des sogenannten „Schonvermögens“ hinausgehen. Unter diesen Vorzeichen sind die Beschäftigten kaum in der Lage, die ihnen abverlangte größere Eigenverantwortung bei der Alterssicherung zu tragen.

Langfristig ist vor allem die Rentenversicherung relevant. Längere Phasen einer Teilzeitbeschäftigung oder einer ausschließlich ausgeübten Tätigkeit als Minijobber führen aufgrund geringer Beiträge zu nicht ausreichenden Ansprüchen; sie erhöhen in individueller Perspektive das Risiko der Altersarmut, welches in der Bundesrepublik über Jahrzehnte als gelöst angesehen werden konnte, in Zukunft jedoch wieder an Bedeutung gewinnen wird. In kollektiver Sicht belasten sie wegen der notwendigen, aufstockenden Transferzahlungen die Träger beziehungsweise die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Maße und bergen das Risiko einer allmählichen Erosion der Beitragsbasis.

¹³⁰ Die nachfolgenden Daten stammen aus der Erhebung von Infratest und WSI über Mobilitätsprozesse am Arbeitsmarkt, die in der ersten Jahreshälfte 2008 durchgeführt wurde.

¹³¹ Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer von Leiharbeitnehmern ist zu einem großen Teil extrem kurz; 2007 endeten 57 Prozent der Leiharbeitsverhältnisse nach maximal drei Monaten. Vgl. C. Sczesny/S. Schmidt/H. Schulte/P. Dross (Anm. 20).

Die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahrzehnte hat aus den eingangs genannten Gründen versucht, die verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung zu fördern. Die Frage nach den positiven und negativen Auswirkungen lässt sich in Anbetracht der skizzierten Heterogenität ihrer Varianten und veränderten rechtlich-institutionellen Voraussetzungen kaum generell beantworten. Von positiven Effekten könnte gesprochen werden, wenn die Expansion atypischer Beschäftigung einen spürbaren Beitrag zum Beschäftigungsaufschwung zwischen 2005 und 2008 geleistet hätte. Hierüber gehen die Meinungen auseinander. Während zum Beispiel der Sachverständigenrat die Deregulierungen bei Leiharbeit, befristeter sowie geringfügiger Beschäftigung als wesentlichen Impulsgeber ansieht,¹³² führen makroökonomisch begründete Argumente die Besserung am Arbeitsmarkt auf konjunkturelle Nachfrageimpulse zurück.¹³³ Den Auslöser für den Aufschwung sehen sie in dem weltweiten Investitionsboom, von dem die wettbewerbsstarke Investitionsgüterindustrie in Deutschland besonders profitiert habe. Der ersten Position mangelt es an überzeugenden empirischen Belegen. Dieses Defizit haben auch die Evaluationen der Hartz-Gesetze nur teilweise beseitigen können. Sie zeigen, dass die Reform der Leiharbeit nur in geringem Umfang die Beschäftigungsentwicklung beeinflusst hat, teilweise hat sie reguläre Beschäftigung verdrängt, teilweise zusätzliche Stellen geschaffen. Kaum anders werden die Beschäftigungseffekte der Minijobs beurteilt. Einem geringen positiven Beschäftigungseffekt steht ein geringer Substitutionseffekt gegenüber.¹³⁴

Kaum Zweifel bestehen an den positiven Beschäftigungswirkungen der expandierenden Teilzeitarbeit. Eine auf vereinfachenden

¹³² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden 2007.

¹³³ Vgl. Gustav Horn/Camille Logeay/Rudolf Zwiener, Wer profitierte vom Aufschwung?, in: IMK Report (2007) 27.

¹³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 16/3982, insb. S. 154 und 156.

Annahmen basierende Modellrechnung für die Jahre 1994 bis 2004 schreibt der gestiegenen Teilzeitquote einen positiven Umverteilungseffekt von 2,6 Millionen Beschäftigungsverhältnissen zu.¹³⁵ Diese Schätzungen sind statisch, beruhen auf einfachen Annahmen und blenden Effekte auf Produktivität, Arbeitskosten und Kreislaufzusammenhänge aus. Selbst wenn man auf Basis differenzierter Modellschätzungen zu geringeren Werten käme, stehen die positiven Effekte der Arbeitsumverteilung außer Frage. Hiervon gehen auch die Betriebe mit Teilzeitarbeit aus.¹³⁶ Sie sehen in der Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeit eine Möglichkeit, die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen.

Ausblick

Resümierend lässt sich festhalten, dass atypische Beschäftigungsformen systematisch höhere Prekaritätsrisiken als Normalarbeitsverhältnisse aufweisen. Die Beschäftigungseffekte sind nur als gering einzustufen.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, wie atypische Beschäftigungsformen zukünftig behandelt werden sollen. Soll man weiterhin auf die Marktmechanismen vertrauen und sie sogar durch weitere Deregulierungsmaßnahmen fördern – oder sollte man sie regulieren und gestalten? Im Rahmen der zweiten Option ginge es um die Minderung, im günstigsten Fall um die Beseitigung der skizzierten sozialen Risiken durch (Re-)Regulierung. Da die Formen atypischer Beschäftigung recht heterogen sind, müssen entsprechende Strategien differenziert ansetzen. Gleichwohl versprechen bestimmte generelle Regelungen und Gestaltungsprinzipien die beschriebenen Prekaritätsrisiken zu mindern. Hierzu gehört die Verwirklichung des *equal-pay*-Prinzips, das den Lohnabstand zwischen atypisch und regulär Beschäftigten einebnet. Bei einem funktionierenden Marktmechanismus wäre angesichts der höheren Beschäftigungsrisiken sogar mit einer Risikoprämie zu rechnen. Generelle Ansprüche auf betrieblich-berufliche Weiterbildung würden nicht

¹³⁵ Vgl. Martin Dietz/Ulrich Walwei, Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen, in: B. Keller/H. Seifert (Anm. 7).

¹³⁶ Vgl. Susanne Wanger, Teilzeitarbeit fördert Flexibilität und Produktivität, in: IAB-Kurzbericht, (2006) 7.

nur die individuellen Arbeitsmarktchancen fördern, sondern ebenso die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern.

Ein dritter genereller Reformpunkt betrifft die Alterssicherung. Eine nicht systemkonforme Lösung wäre die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung im Alter, die seit Langem auch unabhängig von atypischer Beschäftigung diskutiert wird. Wir plädieren für eine dreistufige Lösung aus allgemein-steuerfinanzierter Basissicherung, beitragsfinanzierten Ansprüchen aus der Erwerbstätigkeit sowie freiwilliger Zusatzversicherung, die allerdings ein entsprechendes Einkommen voraussetzt.

Einen Ansatz, der die genannten Reformpunkte konzeptionell integrieren könnte, bieten die neu aufgekommenen Überlegungen zur „Flexicurity-Strategie“. Sie verlagern die Richtung der Auseinandersetzung um die Regulierung des Arbeitsmarktes. Das Konzept der Flexicurity soll die von den Unternehmen geforderte höhere Flexibilität mit den Interessen der Arbeitnehmer an mehr sozialer Sicherheit besser austarieren als dies bisher unter den Vorzeichen von ausschließlicher Flexibilisierung und Deregulierung geschehen ist.¹³⁷ Es ist der – nach der Anwendung in einzelnen Mitgliedsländern der Europäischen Union (vor allem den Niederlanden und Dänemark) inzwischen auch von der EU-Kommission offiziell zum Teil der europäischen Beschäftigungspolitik erklärte – Versuch, eine Kombination von Flexibilität und sozialer Sicherheit zu erreichen.¹³⁸

¹³⁷ Vgl. als Einführung und Überblick M. Kronauer/G. Linne (Anm. 21).

¹³⁸ Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung. Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008. *Anm. d. Redaktion:* Zu Flexicurity siehe auch den Beitrag von Werner Sesselmeier/Gabriele Somaggio in diesem Heft.

APuZ

Nächste Ausgabe

28/2009 · 6. Juli 2009

Deutschland seit 1990

Everhard Holtmann

Signaturen des Übergangs

Regina Bittner

Kulturtechniken der Transformation

Anna Klein · Wilhelm Heitmeyer

Ost-westdeutsche Integrationsbilanz

Volker Kronenberg

„Verfassungspatriotismus“ im vereinten Deutschland

Uwe Jun

Wandel des Parteien- und Verbändesystems

Wolfgang Ismayr

Deutscher Bundestag seit 1990

Karl-Heinz Paqué

Transformationspolitik in Ostdeutschland

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



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

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

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen 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

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
parlament@fsd.de

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

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

- Josef Schmid*
3-8 **Entwicklung der Arbeitsförderung**
Die deutsche Arbeitsmarktpolitik ist stark durch ihren historischen Ursprung geprägt und weist eine besondere institutionelle Architektur auf. Neben dem Bund und den Ländern spielt inzwischen auch die EU eine wichtige Rolle.
- Werner Sesselmeier · Gabriele Somaggio*
9-14 **Funktionswandel der Arbeitsmarktpolitik**
Mit dem „Flexicurity-Konzept“ versuchen die europäischen Wohlfahrtsstaaten, mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt mit größerer sozialer Absicherung zu verbinden. Doch die Tauglichkeit dieses Konzeptes ist noch nicht bewiesen.
- Frank Oschmiansky · Mareike Ebach*
15-20 **Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel**
Mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes vor 40 Jahren wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewertet. Ob die zahlreichen Änderungen der vergangenen Jahre für mehr Qualität in der Arbeitsförderung sorgen, ist fragwürdig.
- Hans-Peter Klös · Benjamin Scharnagel*
21-27 **Arbeitsmarktpolitik seit 2003**
Während der beiden vergangenen Legislaturperioden gab es einen Nachkriegshöchststand bei der Arbeitslosigkeit und einen Rekordstand bei der Erwerbstätigkeit. Die Große Koalition hat das Reformrad teilweise wieder zurückgedreht.
- Ulrich Walwei*
27-33 **Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung**
Großzügige Lohnersatzleistungen sichern zwar den materiellen Status, verlängern aber den Suchprozess und verfestigen dadurch die Arbeitslosigkeit. Wie großzügig sollte die Arbeitslosenversicherung also sein?
- Tanja Klenk*
34-39 **Die korporatistische Arbeitsverwaltung**
Die Arbeitslosenversicherung wird gemeinsam von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verwaltet. Mit den „Hartz-Gesetzen“ ist es jedoch erstmals zu einem Bruch mit dem tradierten Selbstverwaltungsmodell gekommen.
- Berndt Keller · Hartmut Seifert*
40-46 **Atypische Beschäftigungsverhältnisse**
Immer mehr Menschen sind in Teilzeit, Leiharbeit, befristet oder geringfügig beschäftigt. Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse hat auch gravierende Folgen für die sozialen Sicherungssysteme – vor allem langfristig.