

Arbeitsmarktinstitutionen

Gut gewartet in den Stresstest

Der deutsche Arbeitsmarkt zeigt sich im Herbst 2009 noch immer überraschend unbeeindruckt von der weltweiten Rezession. Kündigungsschutz, flexible Arbeitszeitmodelle, Kurzarbeit und andere Stabilisatoren scheinen zu funktionieren. Allerdings werden sie mit zunehmender Dauer der Wirtschaftskrise an ihre Grenzen stoßen. Dann geraten Institutionen wie die Arbeitslosenversicherung unter Druck. Sind sie der Belastung gewachsen? Muss repariert werden? Eine Inspektion.



In erster Linie ist die stabile Arbeitsmarktlage auf gemeinsame Bestrebungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zurückzuführen, Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten. Auf betrieblicher Ebene erlauben unterschiedliche Anpassungsstrategien eine Reduktion der Arbeitszeit – sei es über den Abbau von Arbeitszeitkonten, den Abschluss betrieblicher Beschäftigungssicherungsvereinbarungen und die Nutzung der staatlich

geförderten Kurzarbeit oder über einen weniger produktiven Einsatz des Personals.

Mit zunehmender Dauer der Krise rückt jedoch verstärkt die Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen in den Blickpunkt. Es stellt sich die Frage, ob sie nicht angesichts der außergewöhnlichen Situation angepasst und Reformen der vergangenen Jahre rückgängig gemacht werden sollten, um Druck vom Arbeitsmarkt zu nehmen.

Dabei stehen vor allem die Arbeitslosenversicherung, die Grundsicherung, die Übergänge zwischen Erwerbsphase und Ruhestand sowie unterschiedlich geregelte Erwerbsformen im Vordergrund. Sind hier in der Krise tatsächlich Änderungen angezeigt oder wäre zu befürchten, dass eine Abkehr von den Reformen eher schadet als nutzt?

Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung

Sollte sich die Wirtschaft nicht schnell genug erholen, ist mit einer kräftigen Zunahme der Entlassungen zu rechnen. Die meisten Arbeitslosen werden zunächst Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten – das sogenannte Arbeitslosengeld I. Auch die Arbeitslosenversicherung übt damit eine Stabilisierungsfunktion aus. Sie bezieht sich auf die Einkommenssicherung, wenn Maßnahmen der Beschäftigungssicherung nicht greifen. Dabei wirkt die Arbeitslosenversicherung nicht nur individuell, sondern durch die Abfederung des privaten Konsums auch volkswirtschaftlich stabilisierend. Aus arbeitsökonomischer Sicht verbessert das Arbeitslosengeld die Möglichkeiten der Arbeitsuche: Die Arbeitslosen können sich bei der Jobwahl etwas Zeit lassen, um nicht die erstbeste, sondern unter den gegebenen Umständen die beste Wahl zu treffen. Auf diese Weise steigt die Passung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanforderungen. So können die volkswirtschaftlichen Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden. Allerdings lässt sich diese suchtheoretische Logik nicht beliebig dehnen. Denn bei einer zu langen Suchdauer besteht die Gefahr, dass Qualifikationen entwertet werden. Ein großer zeitlicher Abstand von der letzten Tätigkeit wird von Arbeitgebern daher häufig als negatives Signal gewertet. Die Angebote werden also mit der Zeit nicht unbedingt besser. Gleiches gilt für die Chance, überhaupt in eine Beschäftigung zurückzukehren. Tatsächlich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen wie die von Rafael Lalive, Jan van Ours und Josef Zweimüller aus dem Jahr 2006, dass das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit mit der Dauer der finanziellen Absicherung ansteigt. Dieses Erkenntnis war ein Grund für die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer. Um eine frühere Rückkehr in Erwerbstätigkeit zu erreichen,

wurde in der Arbeitslosenversicherung zusätzlich das Prinzip der Eigenverantwortung gestärkt, was sich beispielsweise in der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für die Jobaufnahme und der Mitwirkungspflichten bei der Beendigung der Arbeitslosigkeit zeigt.

Ein ähnlicher Weg wurde in der Grundsicherung mit der Zusammenlegung von Sozialhilfe und statusorientierter Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II beschritten. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) pauschalierte Leistungen. Sie liegen in der Regel unterhalb der früher gezahlten Arbeitslosenhilfe, die sich am zuletzt erzielten Einkommen orientierte. Im SGB II hat man den Wandel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik damit konsequent weiter geführt. Die Leistungen des SGB II sind an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden – zudem gelten auch im SGB II verschärfte Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsregeln. An erster Stelle steht die Verpflichtung, selbst daran zu arbeiten, den Status der Bedürftigkeit zu verlassen.

Zusammenspiel beider Systeme

Die Reformen beider Systeme der Arbeitslosenunterstützung haben zur Verbesserung der Beschäftigungssituation im zurückliegenden Aufschwung beigetragen. Sie sorgten für eine höhere Flexibilität des Systems und unterstützen durch die Absenkung von Leistungsniveau und Leistungsdauer frühzeitige Übergänge in Erwerbstätigkeit. Hierbei ist auch das Zusammenspiel beider Systeme nicht zu unterschätzen. So üben die weniger großzügigen Regelungen im SGB II eine Art Droheffekt aus: Der Übergang von der statusorientierten Arbeitslosenversicherung in das bedarfsorientierte System der Grundsicherung ist in der Regel mit Einkommenseinbußen verbunden und dürfte die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen bei der Aufnahme einer Beschäftigung erhöhen.

Diese aktivierenden Elemente des Forderns sind wichtige Grundpfeiler der zweigeteilten Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und sollten daher unabhängig von der konjunkturellen Lage gelten. Sie können in der Krise durch Instrumente ergänzt werden, die den Menschen bei einer

schlechten Arbeitsmarktlage zusätzliche Sicherheit vermitteln. Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften sind Möglichkeiten, frühzeitige Übergänge in Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder Menschen nach einer Firmenpleite intensiv bei der beruflichen Orientierung zu unterstützen (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). Eine Verlängerung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung oder eine Abkehr vom Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik würde die Dynamik am Arbeitsmarkt aber grundsätzlich wieder verringern und die in der Krise sowieso schon angelegte Gefahr einer wieder stärker verfestigten Arbeitslosigkeit erhöhen. Dies gilt auch für die Regelungen im SGB II, deren Droheffekte einerseits ins SGB III ausstrahlen und andererseits für eine nötige Mobilität der Leistungsempfänger in der Grundsicherung sorgen.

Allerdings sind den Elementen des Forderns in der Krise Grenzen gesetzt, wenn ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot fehlt. Auch wenn die Arbeitsmarktdynamik in einer Rezession deutlich sinkt, gibt es noch immer erstaunlich viele Neueinstellungen. So wurden nach einer Studie des IAB-Wissenschaftlers Thomas Rothe im vergangenen Abschwung der Jahre 2001 bis 2005 pro Tag im Durchschnitt rund 20.000 neue Verträge über sozialversiche-



rungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen. Dies zeigt, dass auch in der Krise Optionen für eine Wiedereingliederung bestehen. Bei der Zusammenarbeit mit Arbeitslosen wird man angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage jedoch den Fokus verschieben müssen. Maßnahmen der Aktivierung müssen in schlechten Zeiten mehr Elemente des Förderns enthalten, um möglichst dauerhaft die Eingliederungschancen zu erhöhen und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et al. auf Seite 26).

Alles in allem ergänzen sich die rechtlichen Regelungen zur Bezugsdauer und zu den Anspruchsvoraussetzungen gut mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium. Einerseits agieren sie als Katalysator für verstärkte Eigenbemühungen, andererseits bieten sie Unterstützung für Menschen, denen der Übergang in Erwerbstätigkeit aus eigener Kraft nicht gelingen würde. Das bestehende System ist zudem in hohem Maße flexibel, so dass der Instrumenteneinsatz den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

Übergänge in Rente

In der letzten Dekade veränderten sich die institutionellen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer deutlich. Es wurde eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die Signale für eine längere Lebensarbeitszeit setzten. Dazu gehören neben rentenpolitischen Entscheidungen wie der Angleichung des Rentenzugangsalters von Frauen und Männern und der schrittweisen Einführung der „Rente mit 67“ auch die jüngsten Arbeitsmarktreformen: Durch die Schaffung des Arbeitslosengelds II, die – mittlerweile teilweise zurückgenommene – Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für Ältere und die nun uneingeschränkte Verpflichtung zur Arbeitssuche wurde Arbeitslosigkeit für Ältere eine immer weniger attraktive Warteposition für den Ruhestand.

Im Schatten der Wirtschaftskrise besteht nun die Versuchung, dem Arbeitsmarkt durch mehr frühzeitige Rentenübergänge Linderung zu verschaffen. Dies könnte geschehen, indem rentenpolitische Entscheidungen und

Arbeitsmarktreformen ganz oder teilweise zurückgenommen werden. In eine ähnliche Richtung ginge eine Verlängerung der Ende 2009 auslaufenden Förderung der Altersteilzeit. Neunzig Prozent nutzen die Altersteilzeit als „Blockmodell“ – einer Phase der Vollzeitarbeit folgt eine Freistellungsphase mit „Arbeitszeit Null“. Faktisch handelt es sich also um eine öffentlich geförderte Frühverrentung.

Der Preis für einen neuerlichen Richtungswechsel wäre hoch. Denn die Beschäftigungsquoten der über 50-Jährigen sind nicht nur in den letzten Jahren sondern auch längerfristig gestiegen. Dies spricht dafür, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Älterer nicht allein konjunkturell bedingt ist. Vielmehr zeigt sich eine Trendwende bei ihrer Erwerbsbeteiligung, zu der die genannten institutionellen Anpassungen maßgeblich beigetragen haben dürften. Das Festhalten an dem eingeschlagenen Weg ist somit eine wichtige Voraussetzung für weitere Fortschritte. Dies gilt insbesondere, weil Anpassungen im Übergangssystem zwischen Arbeit und Rente Langzeitwirkungen entfalten. Einer kurzfristigen Entlastung stünde also eine nachhaltige Belastung in der Zukunft gegenüber. Denn mit Blick auf den demografischen Wandel kann die deutsche Wirtschaft nicht auf die im Durchschnitt gut ausgebildeten älteren Arbeitnehmer verzichten.

Für die Beschäftigungssituation Älterer sind vielmehr die Bildungs- und Gesundheitspolitik von herausragender Bedeutung. Stellt man Prävention in beiden Feldern konsequent in den Mittelpunkt, ist dies auf Dauer gesehen die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn so schafft man die entscheidende Voraussetzung für eine möglichst lange Lebensarbeitszeit und damit für ein Existenzsicherndes Alterseinkommen.

Wandel am Arbeitsmarkt

In den beiden letzten Dekaden ist die Beschäftigung in vielerlei Hinsicht heterogener geworden. Erwerbsarbeit wird vermehrt in Teilzeit ausgeübt; oft ist sie dabei nicht oder nicht voll sozialversicherungspflichtig. Immer häufiger sind Beschäftigungsverhältnisse befristet oder finden in Leiharbeit statt. Auch die Selbstständigkeit hat zugenommen.



Nach unseren Berechnungen waren im Jahr 2007 gut ein Drittel der Arbeitnehmer in atypischen Erwerbsformen beschäftigt. Neben dem Wandel der Erwerbsformen zeigt sich im kontinuierlichen Wachstum niedrig entlohnter Tätigkeiten eine weitere wichtige strukturelle Veränderung der Erwerbslandschaft vieler westlicher Industrieländer, so Thomas Rhein und Melanie Stamm vom IAB in einer Studie aus dem Jahr 2006.

Die Gründe für die Veränderungen sind vielfältig. Betriebe benötigen eine gewisse Flexibilität bei ihrem Personaleinsatz. Auch Arbeitnehmer wünschen sich nicht immer das klassische Normalarbeitsverhältnis. So kann Teilzeitbeschäftigung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Doch auch die Wirtschafts- und Arbeits-



marktlage beeinflussen die Qualität der Beschäftigung. So sind Arbeitnehmer in einer wirtschaftlichen Krise eher bereit, Konzessionen beim Lohn oder bei den Arbeitsbedingungen zu machen. Nachhaltige Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt begünstigen unfreiwillige Teilzeit, temporäre Beschäftigung, niedrig entlohnte Tätigkeiten oder auch Existenzgründungen aus (drohender) Arbeitslosigkeit. Schließlich sind die Regulierungen der Normalbeschäftigung in Deutschland noch immer relativ strikt, während es bei temporären Erwerbsformen in den vergangenen Jahren zahlreiche Erleichterungen gab.

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben den Wandel der Erwerbslandschaft angekurbelt. Die Arbeitnehmerüberlassung wurde dereguliert und die Mini- und Midi-Jobs erhöhten den Teilzeitboom. Die Maxime des stärkeren Forderns in der Arbeitsmarktpolitik verlangte den Arbeitnehmern mehr Flexibilität ab und führte damit zu insgesamt mehr Zugeständnissen hinsichtlich der Erwerbsformen. Die Veränderungen haben nach unseren Erkenntnissen zum Aufbau der Beschäftigung im Aufschwung beigetragen. Demgegenüber steht die Tatsache, dass die wachsende Heterogenität der Beschäftigungsformen für bestimmte Gruppen Höhe und Kontinuität ihres Einkommens unsicherer gemacht hat.

Was bedeutet dies mit Blick auf die aktuelle Krise? Zunächst geraten temporäre Erwerbsformen in wirtschaftlichen Schwächephasen unter Druck, denn sie sind tendenziell leichter auflösbar als unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Mit Blick auf die Zeitarbeit wird das besonders deutlich: Waren im Juni 2008 noch 710.000 Personen als Leiharbeiter beschäftigt, so waren es ein Jahr später nur noch knapp 531.000. Diese Entwicklung zeigt, dass die Randbelegschaften von der Krise besonders getroffen werden. Sollte man aber deshalb auf diese flexibel einsetzbaren Erwerbsformen verzichten?

Qualität der Beschäftigung

Bereits im letzten Aufschwung setzte unter dem Stichwort „Gute Arbeit“ eine Diskussion um den Zusammenhang von Quantität und Qualität der Beschäftigung ein.

Aber: Was ist eigentlich „gute Arbeit“? Sicher kommt eine stabile, gut bezahlte Tätigkeit dieser Vorstellung näher als ein temporäres und eventuell niedrig entlohntes Beschäftigungsverhältnis. Doch oft wird bei solchen Betrachtungen die Dynamik unterschätzt: Scheinbar „gute“ Beschäftigungsverhältnisse können durch Entlassung beendet werden und „weniger gute“ Arbeit kann eine Brücke zu „besserer“ Beschäftigung schlagen. Zudem ist die Situation nicht ausreichend durch die Alternativen „guter“ oder „schlechter“ Arbeit beschrieben. Der Einstieg in den Arbeitsmarkt oder die Teilhabe über „weniger gute“ Beschäftigungsverhältnisse sind immer auch der Alternative von Arbeitslosigkeit gegenüberzustellen. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt, dass „weniger gute“ Arbeit für die Betroffenen immer noch besser sein kann als keine Arbeit oder gar andauernde Arbeitslosigkeit (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et al. auf Seite 26). Wenn die Betriebe wegen einer unsicheren Auftragslage davor zurückschrecken, unbefristete Vollzeitstellen zu schaffen, können atypische Erwerbsformen ein erster Übergang aus der Arbeitslosigkeit sein, der dann wiederum in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis münden kann.

Daher wäre es ein wenig überzeugender Schritt, die Flexibilität am Arbeitsmarkt wieder beschränken zu wollen. Im Ergebnis hätten wir vielleicht wieder etwas mehr Sicherheit auf der individuellen Ebene, aber weniger Beschäftigungssicherheit auf der Makroebene. Ergänzend zur Stabilisierung von Beschäftigung, die ein Mindestmaß an Schutz für Arbeitnehmer bietet, braucht es Mechanismen, die zu einer gewissen Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes beitragen und dafür sorgen, dass eine wirtschaftliche Erholung möglichst beschäftigungswirksam wird. Diese Funktion kann unter anderem von atypischen Erwerbsformen erfüllt werden. Innerhalb der häufig durch mehr Unsicherheit gekennzeichneten atypischen Erwerbsformen liegt die Herausforderung darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Betroffenen den Weg zu einer „besseren“ Arbeit ebnen.

Fazit

Die Reformen der jüngeren Vergangenheit und die Flexibilität, die der Arbeitsmarkt durch die Vielfalt an Erwerbsformen gewonnen hat, haben ihren Anteil an der positiven Entwicklung im zurückliegenden Aufschwung. Der Arbeitsmarkt und seine Institutionen zeigen sich also auch für schlechte Zeiten gut vorbereitet. Das Zusammenspiel aus den reformierten institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, verbesserten staatlichen Unterstützungsleistungen zur Beschäftigungssicherung und dezentralem Krisenmanagement spricht derzeit für einen guten Mix aus Stabilisierung und Flexibilität. Es ist zudem zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt die Folgen der Krise durch die zurückliegenden Reformen besser überstehen und sich im nächsten wirtschaftlichen Aufschwung schneller wieder erholen wird. Vor diesem Hintergrund ergibt es wenig Sinn, das Erreichte in Frage zu stellen und eine „Reform der Reformen“ anzustreben.

Auch wenn es zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes in der Krise keine Alternative gibt, darf sie nicht mit einer Lähmung einhergehen. Die Aufgaben von Institutionen bestehen darin, die grundsätzlichen Bedingungen am Arbeitsmarkt festzulegen und damit unabhängig von konjunkturellen Ausschlägen für Erwartungssicherheit zu sorgen. Ergänzend kann der Staat in Sondersituationen wie der derzeitigen Wirtschaftskrise Maßnahmen ergreifen, um den Arbeitsmarkt robuster zu machen oder fiskalpolitische Impulse zu geben. Der Staat kann Anreize für betriebliche Vereinbarungen erhöhen und so dezentrale Lösungen unterstützen – dies hat er unter anderem durch die Neuregelungen zur Kurzarbeit getan.

Selbst wenn an dieser Stelle festgehalten wird, dass die Arbeitsmarktinstitutionen der Krise im Großen und Ganzen gewachsen sein dürften, heißt das noch nicht, dass sie „optimal“ ausgestaltet sind. Angesichts der volkswirtschaftlichen Dynamik sind die Menschen noch mehr auf die ihnen abverlangte Flexibilität vorzubereiten. Dazu gehören frühzeitige Investitionen in Bildung, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch eine möglichst gute Ausbildung und eine systematische Weiterbildung genauso wie die kontinuierliche Heranführung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer an den Arbeitsmarkt.

Literatur

Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2008): Ein janusköpfiger Aufschwung: Beschäftigungsgewinne und Polarisierung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 61, H. 8, S. 439-446.

Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 419-440.

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

Rhein, Thomas; Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige. IAB-Forschungsbericht 12/2006.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. IAB-Kurzbericht 13/2009

Die Autoren



Dr. Martin Dietz
ist Referent des Vizedirektors
am IAB.
martin.dietz@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de