

Tagungsbericht

„Mehr oder mehr gute Arbeit? Erfahrungen in anderen Ländern und Konsequenzen für Deutschland“

Obwohl sich die Konjunktur infolge der internationalen Finanzkrise dramatisch eingetrübt hat, ist die Hoffnung auf eine nachhaltige Entschärfung des strukturellen Unterbeschäftigungsproblems in Deutschland deutlich größer geworden. Neben dem jüngsten Aufschwung wird dies auch den Arbeitsmarktreflexen zugeschrieben. Gleichwohl liegt die Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor auf einem hohen Niveau. Der Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigung haben stark zugenommen; die Lohnspreizung ist im internationalen Vergleich in Deutschland besonders stark. Die Frage, ob wir nur mehr Arbeitsplätze oder auch mehr „gute Arbeit“ brauchen, stand im Mittelpunkt einer gemeinsamen Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing mit dem IAB und dem Osteuropa-Institut Regensburg (OEI). Rund 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer beschäftigten sich am 17. und 18. Oktober 2008 in Tutzing mit dem Thema, ob Erfahrungen anderer Länder auf Deutschland übertragbar sind und unter welchen Bedingungen sie einen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme oder der zunehmenden Ungleichheit von Markteinkommen leisten können. „Es geht nicht so ums Kopieren, sondern ums Kاپieren, was in den anderen Ländern vor sich geht. Man muss aber sehr genau hinschauen und sehr vorsichtig sein mit 1:1-Übertragungen oder dem Rauspicken der Rosinen“, erklärte Dr. Ulrich Walwei, Vize-Direktor des IAB.

Arbeitsmarktprobleme Deutschlands im Lichte internationaler Entwicklungen

Die Entwicklung des Niedriglohnsektors lasse unterschiedliche Deutungen mit unterschiedlichen Konsequenzen zu, so Walwei: „Immer mehr Leute müssen dazuverdienen oder immer mehr können auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen. Da kommt schnell die Frage auf: Kann da ein Mindestlohn helfen?“ Betrachte man den Anteil der Aufstocker in Abhängigkeit von einem fiktiven Mindestlohn (ohne Berücksichtigung von Arbeitsmarkteffekten), stelle sich die Frage, wie viele Personen man nach Einführung eines Mindestlohns noch in Bedürftigkeit haben werde. „Für Teilzeitbeschäftigte geht es um die Aufstockung der Stunden, bei Vollzeit tut sich erst langsam etwas, jenseits der 8,50 Euro.“ Hier seien auch viele größere Haushalte dabei. „Der Mindestlohn ist keine Antwort auf das Problem, wie es gelingt, Aufstocker zu reduzieren“, erklärte Walwei.

Betrachtet man den Verbleib vollzeitbeschäftigter Niedriglohnbezieher im Vergleich der Jahre 1998/99 und 2005, dann zeigt sich, dass 24 Prozent im Niedriglohnbereich verblieben sind. „Das klingt erstmal wie ein Erfolg.“ Aber nur ein Achtel (13,3 Prozent) schafft den Absprung in höheren Lohn: „Das ist im Internationalen Vergleich eher wenig.“ Einen höheren Lohn erreichen bei den vormaligen Geringverdienern

eher Männer als Frauen, eher Jüngere als Ältere, Qualifizierte als Ungelernte, eher Beschäftigte in Groß- als in Kleinbetrieben sowie Betriebswechsler.

Als zweites großes Thema nannte Walwei den Wandel der Erwerbsformen. Während die Leiharbeit das relativ stärkste Wachstum verzeichnet, ist die Teilzeitbeschäftigung in absoluten Zahlen am stärksten. „Leiharbeit genießt einen zweifelhaften Ruf, ist aber ein ganz wichtiger Zugang zum Arbeitsmarkt“, verwies er darauf, dass immer mehr Zeitarbeitnehmer aus der Arbeitslosigkeit kommen. „Zeitarbeit kann Brücken bauen.“

„Auf die Frage, was ist gute Arbeit und was nicht, ist allenfalls eine Tendenzaussage möglich“, betonte Walwei. Einmal gut bedeute nicht immer gut, denn auch unbefristete Beschäftigung könne aufgelöst werden, einmal schlecht nicht immer schlecht, denn bei der Leiharbeit gebe es viele Übernahmen. „Prekäre Beschäftigung“ und „gute Arbeit“ seien zudem nicht immer die richtigen Alternativen. Die Frage, ob der Übergang von prekärer Beschäftigung in gute Arbeit gelinge und ob dies in jedem Fall überhaupt realistisch sei, beantwortete Walwei mit „nur bedingt“. „Da ist noch sehr viel Musik für uns Forscher drin. Ich wäre vorsichtig mit harten Aussagen.“ Bei der Frage, ob Beschäftigung stärker reguliert und damit prekäre Formen zurückgedrängt werden sollten, müssten Ansatzpunkte und Ziele von Deregulierung und Re-Regulierung beachtet werden. Bleibt schließlich die Frage, wie wir zu mehr guter Arbeit kommen. „Das ist ein wesentlicher Punkt für mich in längerer Sicht“, sagte Walwei: „Je stärker wir die Menschen machen, desto mehr steigen die Chancen, dass ihnen gute Arbeit angeboten wird.“

„Der britische Mindestlohn als Vorbild für Deutschland?“

Das Tarifsystem ist brüchig, die Tarifbindung nimmt ab. Die Ungleichheit der Einkommensverteilung wächst, der Niedriglohnsektor weitet sich aus, die Armut nimmt zu. Nicht der Staat soll die Löhne aufstocken, sondern die Unternehmen sollen zahlen: Das alles sind Gründe für die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland. In der kontroversen Debatte geht der Blick auch ins Ausland – zum Beispiel nach Großbritannien, wo der Mindestlohn eine lange Tradition hat. Kann der britische Mindestlohn für Deutschland Vorbild sein? Antworten auf diese Frage gaben Prof. Dr. Gerhard Bosch vom Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen und Dr. Wolfgang Ochel vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München nach – und zeichneten ein unterschiedliches Bild.

„Man führt einen Mindestlohn nicht ein, damit es keine Unterstützung mehr durch den Staat gibt, sondern um auf dem Arbeitsmarkt bestimmte Wettbewerbsstrukturen zu schaffen. Es geht um die Lohnverteilung im unteren Bereich“, sagte Prof. Dr. Gerhard Bosch. „Am britischen Mindestlohn kann man sehen, wie man etwas politisch

durchsetzt.“ Die paritätische Besetzung der 1997 eingerichteten Low Pay Commission (LPC) mit je drei Gewerkschaftern, Unternehmern und Wissenschaftlern („keine Verbandsdelegierten, sondern Einzelpersonlichkeiten“) sei sehr klug gewesen.

Die LPC empfahl einen einheitlichen und klar definierten Mindestlohn, einen niedrigen Einstieg und lange Ankündigungsfristen sowie einen Entwicklungslohn (bei Qualifizierung kann man weniger bezahlen). Die Regierung folgte den Vorschlägen weitgehend. Die Einführung des Mindestlohns wurde von einer großen Pressekampagne begleitet, in der Einführungsphase war der Mindestlohn bei 80 Prozent der Unternehmen und 70 Prozent der Beschäftigten bekannt. Dazu kamen eine kontinuierliche Beratung und Evaluation durch mehr als 70 Gutachten und Forschungsvorhaben sowie eine effektive Kontrolle über die Finanzämter. Bosch: „Wenn man Mindestlöhne einführt, muss man der Wirtschaft klar machen, dass man es ernst meint.“ Insgesamt seien im Niedriglohnsektor 5,1 Prozent vom Mindestlohn betroffen, im Gastgewerbe sind es sogar rund 30 Prozent. „Der Mindestlohn ist Standardlohn in einigen Branchen.“

Die Begleitforschung habe keine negativen Beschäftigungseffekte ergeben; insbesondere Frauen hätten vom Mindestlohn profitiert. Auch auf die Staatsfinanzen habe er sich positiv ausgewirkt. „Die Erfolgsgeschichte ist ziemlich hoch und unbestritten“, sagte Bosch. Der britische Mindestlohn werde flexibel an die wirtschaftliche Situation angepasst. Der Professor wies zudem auf eine Veränderung der politischen und wissenschaftlichen Debatte hin: Durch eine strikte Fakten- und Sachorientierung sei die ideologische Polarisierung in der Thatcher-Zeit überwunden worden. Heute sei der Mindestlohn bei Unternehmern und -verbänden in hohem Maße akzeptiert. Die empirische Forschung habe die Sichtweise der Ökonomen verändert: „Die Effekte sind nicht am Schreibtisch zu kalkulieren“, betonte Bosch. „Die Mehrheit der britischen Ökonomen hat ihre Meinung geändert, dass ein Mindestlohn schädlich sei.“

In Deutschland sei Einkommensstruktur bis Mitte der 1990er Jahre relativ ausgeglichen gewesen. „Das Wendejahr war 1995.“ Seitdem hat die Niedriglohnbeschäftigung stark zugenommen. Als Hauptursache nannte Bosch Outsourcing und den Nichteintritt bzw. Austritt aus Arbeitgeberverbänden. Dazu kamen – politisch gewollt – die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die Deregulierung von Leiharbeit, der Ausbau von Mini-Jobs, die Privatisierung und die begrenzte Nutzung des Entsendegesetzes. „Es wurde häufig gesagt: Wir brauchen den Niedriglohn für Geringqualifizierte, die sind aber im Gegensatz zu Großbritannien und den USA kaum da drin“, erklärte Bosch und nannte als Beispiel Briefträger und Müllabfuhr. Gute Löhne fielen durch die Privatisierung von Teilen des früheren öffentlichen Dienstes weg. „In anderen Ländern wie in Frankreich gibt es keinen Lohn-, sondern einen Leistungswettbewerb. In Deutschland gibt es

Geschäftsmodelle, die auf Niedriglohn basieren.“ Die Niedriglohnbeschäftigung wanderte an den Rand des Arbeitsmarktes in Kleinbetriebe ohne Betriebsräte.

Dass ein Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro in Deutschland laut einer Studie des Ifo-Institutes zu einem Beschäftigungsverlust von 1,1 Millionen führen würde, hält Bosch „für Bangemacherei“: „Es wurde eine extrem hohe Lohnelastizität von 0,75 Prozent angenommen.“ Beschäftigungswirkungen seien jedoch nur empirisch feststellbar. Nicht überall herrsche vollkommener Wettbewerb, sondern es gebe Machtungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt (Monopsonie).

Deutschland könne mehrere Lehren aus dem britischen Vorgehen ziehen. So müsse die Regierung deutlich machen, dass es ihr ernst sei. Bosch nannte unter anderem auch die Einrichtung einer unabhängigen Niedriglohn-Kommission, eine wirksame Kontrolle und eine sorgfältige Evaluation zur richtigen „Dosierung“ und Reaktion auf gegebenenfalls auftretende Umsetzungsprobleme.

Angesichts der fehlenden eigenen historischen Erfahrung mit Mindestlöhnen sei Blick auf andere Länder „grundsätzlich richtig“, erklärte Dr. Wolfgang Ochel vom Ifo-Institut. Großbritannien könne jedoch nur bedingt als Vorbild für Deutschland dienen. Zwar könne man vom Einführungsprozess und von der Handhabung des Mindestlohnes lernen, stimmte er Bosch zu. Die Evaluierungsergebnisse über Beschäftigungseffekte mit Hilfe „quasi-experimenteller Ansätze“ seien jedoch nicht übertragbar. Ein Vergleich der institutionellen Gefüge zeige starke Unterschiede, nannte Ochel beispielsweise die hohe Arbeitsmarktflexibilität, die geringe Grundsicherung und die relativ geringe Abgabenbelastung in Großbritannien. In Deutschland sei dies genau umgekehrt.

Die theoretischen Ansätze ließen keine eindeutigen Aussagen über die Beschäftigungseffekte des Mindestlohnes zu, weil nicht klar sei, ob der Arbeitsmarkt eher vollkommen oder monopsonistisch sei. Deshalb seien empirische Untersuchungen wichtig. „Wenn man Studien zu den Beschäftigungseffekten des Mindestlohns in Großbritannien heranzieht, muss man bedenken, dass nur 1,8 Prozent der Beschäftigten Mindestlohn erhalten“, sagte der Wissenschaftler. Zudem sei der Mindestlohn gemessen am Durchschnittslohn mit 35 Prozent relativ niedrig. Während nach den Evaluierungen der LPC der Mindestlohn der Beschäftigung nicht geschadet habe, seien unabhängige Evaluationsstudien zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Gleiches gelte für die Untersuchung von Beschäftigungseffekten international. Unbestimmte bzw. negative Effekte würden danach eindeutig überwiegen. „Mein Fazit ist: Bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro müsste man wohl mit negativen Beschäftigungseffekten rechnen“, sagte Ochel. Ob durch Produktivitätssteigerungen negative Beschäftigungseffekte vermieden werden könnten, sei nicht einfach zu sagen.

Ochel hält einen gesetzlichen Mindestlohn für die Armutsbekämpfung für ungeeignet, da viele Arme kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit haben, bedürftigkeitsorientierte

Einkommenstransfers wegfallen und vom Mindestlohn begünstigte Arbeitnehmer teilweise in einkommensstarken Haushalten leben. Negative Beschäftigungseffekte führten zudem dazu, dass Beschäftigte zu ALG II-Empfängern würden, was auch hohe fiskalische Kosten verursache. Gegen den Mindestlohn spreche außerdem, dass er die Tarifautonomie schwäche und schwer zu handhaben sei – der Staat könne nicht zielgenau auf monopsonistische Arbeitsmarktstrukturen reagieren.

Ochel plädierte deshalb dafür, Armut nicht über eine Lohnanhebung, sondern über die Grundsicherung und das Steuersystem zu bekämpfen. „Es ist wünschenswert, dass jeder von seiner Arbeit leben können soll, aber über den Mindestlohn ist das nicht zu verwirklichen“, betonte er und sprach sich stattdessen für eine entsprechende Aus- und Weiterbildungspolitik, Kombilöhne und Aktivierungsmaßnahmen aus. Ifo sei ein Kombilohnmodell, das mit Beschäftigungsanreizen verbunden sei, lieber als mehr Arbeitslosigkeit, erklärte Ochel in der anschließenden Diskussion: „Der Staat spart Geld, das man dann in Bildungsinvestitionen reinstecken könnte.“

Bosch sah „keinerlei Alternative zwischen Mindestlohn und Kombilohn“. Der Mindestlohn ist für ihn eines von vielen Instrumenten zur Armutsbekämpfung: „Wir brauchen ein Paket von Maßnahmen, man kann die Sachen nicht so gegeneinander stellen.“ In Dänemark gebe es einen tariflichen Mindestlohn von 12 Euro: „Da bezahlen alle Steuern, das ist wichtig fürs Selbstbewusstsein.“

„Macro and Micro Economic Performance: the UK and Germany“

Mikro- und makroökonomische Aspekte von Beschäftigung und Ungleichheit im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien betrachtete Key-Note-Speaker David Soskice, Professor an der Universität Oxford. Er stellte erste Ergebnisse eines Projektes über Ungleichheit am Arbeitsmarkt vor, das Soskice leitet. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie die trotz des schwachen Wachstums der Reallöhne und der Umsetzung von Strukturreformen auf der Angebotsseite über mehr als eine Dekade anhaltende hohe und wachsende Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erklären sei, während es in Großbritannien in den vergangenen zehn bis 15 Jahren einen signifikanten Rückgang der Arbeitslosigkeit gegeben habe.

Deutschland sei ein sehr guter Schüler der Empfehlungen der OECD zur Reform von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat gewesen: Es war bei der Intensität seiner Reformanstrengungen zwischen 1994 und 2004 der Viertbeste unter 30 OECD-Ländern. Trotzdem sei die Arbeitslosigkeit in Deutschland weiter gestiegen. Als direkten Effekt nannte Soskice eine Polarisierung des Arbeitsmarktes mit wachsender Armut und Ungleichheit am unteren Ende und einen Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung seit 1995.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verhalte sich umgekehrt proportional zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes. Für die unterschiedliche Entwicklung des Wachstums in Großbritannien und in Deutschland nannte Soskice vier Gründe. So waren der private Konsum und die private Baunachfrage in Großbritannien wesentlich höher als in Deutschland. Sehr ähnlich, wenn auch etwas verschoben, verhielt es sich auch mit der privaten Nachfrage nach langlebigen Wirtschaftsgütern. Zudem seien der staatliche Konsum und staatliche Investitionen in Großbritannien ein sehr kraftvoller Antrieb für das Bruttoinlandsprodukt gewesen. „Das repräsentiert eine keynesianische Antwort.“

Bei den Netto-Exporten habe Großbritannien dagegen sehr schlecht abgeschnitten. Außerordentlich bemerkenswert sei, dass Deutschlands trotz der wachsenden Beteiligung von China und Indien am Welthandel seinen Anteil am Exportmarkt noch gesteigert habe. Jeder dieser Komponenten habe zum Wachstum beigetragen.

In Deutschland stieg die Arbeitslosigkeit bei einem im Vergleich zu Großbritannien geringeren Wachstum des Bruttoinlandsproduktes. Letzteres sei durch das geringere Wachstum des Konsums und der Staatsausgaben verursacht worden. Doch worin lag der Grund für das geringe Wachstum des Konsums? Soskice stellte die Entwicklung der Reallöhne und der Produktivität in Deutschland und Großbritannien gegenüber. Während in Deutschland zwischen 1993 und 2007 eine extrem niedrige Reallohnentwicklung bei einem gleichzeitigen Rückgang und anschließender Erholung der Produktivität zu verzeichnen war, gab es in Großbritannien einen deutlichen Anstieg der Reallöhne bei relativ gleich bleibender Produktivität. Die Lohnzurückhaltung hatte einen negativen Effekt auf die Nachfrage, der – anders als dies in kleinen Ländern der Fall sei – den positiven Effekt auf die Außenbilanz überwogen habe.

Zudem suchten die Beschäftigten ihren privaten Wohlstand aufzubauen, verwies Soskice auf den starken Rückgang des Konsums zwischen den Jahren 2000 und 2005. Stattdessen hieß es sparen, um vorzusorgen. „Die Leute waren sehr nervös wegen der Kürzung der Altersversorgung durch die Regierung.“ Im Gegensatz zur britischen Regierung habe die deutsche Bundesregierung mit ihrer vorsichtigen Fiskalpolitik keine Gegenmaßnahmen gegen den negativen Nachfrageschock ergriffen.

Soskice ging auch auf die Auswirkungen der aktuellen internationalen Finanzkrise ein: „Zu denken, dass die Aktienkurse nicht mehr fallen werden, ist sehr optimistisch“, sagte er. Die gefährlichere Konsequenz sei eine scharfe Rezession. „Es wird viel teurer für die Unternehmen, sich Geld für Investitionen zu leihen.“ Gleiches gelte, wenn private Haushalte Kredite aufnehmen wollten. Die Rezession könne zwei Jahre oder länger dauern. „Das ist abhängig von der Antwort, welche die großen Regierungen auf die Krise geben. Ich befürchte, dass Deutschland, das nur sehr

wenig Verantwortung für die Krise hat, mehr darunter leiden wird als die Verursacher Großbritannien und USA.“

„Fordern und Fördern – Lehren aus internationalen Erfahrungen“

Mit dem Thema „Fordern und Fördern“ beschäftigten sich Werner Eichhorst vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und Regina Konle-Seidl vom IAB in ihrem gemeinsamen Vortrag und zogen dabei Lehren aus internationalen Erfahrungen. Aktivierung ist mittlerweile das zentrale Leitmotiv der Arbeits- und Sozialpolitik und Europa. Deutschland ist dabei ein Nachzügler, aber mit dem SGB II hinsichtlich der Zielgruppe besonders ambitioniert. Alle Staaten kämpfen mit ähnlichen Problemen und entwickeln zunehmend ähnliche Strategien.

Aktivierung bedeutet die im weitesten Sinne verbindliche Verknüpfung zwischen dem Bezug von Lohnersatz- und Transferleistungen und der Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme. In der Praxis oft verschüttete Grundprinzipien des Sozialstaates wie die Verbindung von Rechten und Pflichten und das Ziel einer eigenständigen Lebensführung sollen dadurch wiederbelebt werden, ein rein passiver Sozialleistungsanspruch wird begrenzt. „Zumindest ein Teil des Einkommens soll aus selbst erwirtschaftetem Arbeitsentgelt kommen“, erklärte Eichhorst. Aktivierung statt Alimentierung soll Abhängigkeitskulturen vermeiden, gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten und Anreizprobleme (Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfefallen) in ausgebauten Sozialstaaten überwinden helfen.

Dabei setzen die Länder unterschiedliche Schwerpunkte: Während Aktivierung in Deutschland die Langzeitarbeitslosigkeit verkürzen soll, wird in den USA die Transferabhängigkeit bekämpft, Großbritannien, die Niederlande, Dänemark und Schweden wollen Inaktive mobilisieren. Im Ländervergleich zeigt sich, dass Aktivierung als generelles Prinzip inzwischen alle Erwerbspersonen erfasst. Während allerdings in Dänemark, Holland und Großbritannien die Zielgruppen schrittweise erweitert wurden, gab es in Deutschland von 2004 auf 2005 eine schlagartige Umstellung des Systems auf Arbeitslosengeld II mit dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe, wodurch die registrierte Arbeitslosigkeit kurzfristig stark anstieg.

Der landesspezifische Mix von Fördern und Fordern zeige graduelle, aber nicht mehr grundsätzliche Unterschiede. „Alle Staaten verfügen mittlerweile über ein ähnlich ausdifferenziertes Instrumentarium“, erklärte Eichhorst. „Work first“ bestimmt derzeit die vorrangige Ausrichtung der Instrumente. In Staaten mit einer ausgebauten Arbeitsmarktpolitik und großzügigen Arbeitslosenunterstützung wie Deutschland, Dänemark und den Niederlanden verlieren längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber rascher Eingliederung an Bedeutung, auch die Überwachung und Sanktionierung von Stellensuchenden wird intensiviert. Flankiert werde dies durch eine Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, so Regine Konle-Seidl.

In Staaten mit einer weniger großzügigen Arbeitslosenunterstützung und nur rudimentärer aktiver Arbeitsmarktpolitik wie den USA und Großbritannien wird unter anderem die Sanktionierung verstärkt und oft ergänzt durch verschiedene Formen subventionierter Niedriglohnbeschäftigung, zudem wird die Arbeitsmarktpolitik für bestimmte Zielgruppen ausgebaut.

„Nicht immer ist das, was kurzfristig wirksam ist, auch langfristig erfolgreich“, verwies Konle-Seidl auf so genannte „Drehtüreffekte“: Aktivierte Arbeitsuchende wechseln oft in Niedriglohnbeschäftigung, Zeitarbeit oder andere Formen atypischer Beschäftigung, wobei nicht in jedem Fall der Übergang in stabile Beschäftigung und die dauerhafte Unabhängigkeit von öffentlicher Unterstützung gelingt. Insbesondere bei arbeitsmarktfernen Gruppen, deren Beschäftigungsfähigkeit eingeschränkt ist und/oder vielfältige Problemlagen aufweisen, besteht das Risiko schnell wieder arbeitslos zu werden. „Work first“ fördere die rasche Aufnahme von Arbeit und die Beendigung des Transferbezugs insbesondere von arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehern, die langfristigen Wirkungen seien jedoch weniger klar. Dafür gebe es Hinweise auf langfristig positive Effekte von Qualifizierungsmaßnahmen.

„Aktivierung ist kurzfristig teurer, langfristig könnte es anders aussehen“, erklärte Konle-Seidl. Sie sei notwendig, um soziale Ausgrenzung und längerfristig auch staatliche Ausgaben bei ausgebauter sozialer Sicherung zu begrenzen. „Die Rückkehr zu einer rein sozialpolitischen Abfederung wäre die falsche Antwort auf Probleme bei der Integration von arbeitsmarktfernen Gruppen“, warnte die IAB-Wissenschaftlerin vor einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit und so genannten „Hartz IV-Karrieren“. Aktivierung sei ohne Alternative. Allerdings müsse „Work first“ um die Überwindung von Aktivierungs-, Niedriglohn- und Einstiegsjobfallen ergänzt werden, forderten die Referenten bessere individuelle Chancen auf Aufstiegsmobilität und bessere Übergangsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. „Über die Perspektiven einer schnellen Erwerbsintegration hinaus gibt es ganz hoffnungsvolle Erfahrungen im internationalen Vergleich“, sagte Konle-Seidl. Und über eine aktivierende Politik hinaus werde eine vorsorgende Politik immer wichtiger, nannte sie als Beispiel Kinder mit ungünstigen familiären Startbedingungen frühzeitig zu fördern.

Bei den Übergangsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt stellten Minijob und Hinzuverdienstfälle in Deutschland das größte Problem dar, erklärte Eichhorst in der anschließenden Diskussion. Eine deutlich größere Durchlässigkeit nach oben sei nur mit einer Abschaffung der Privilegierung der Minijobs möglich, betonte er. Die Aufstiegsmobilität aus Niedriglohnbeschäftigung hänge sehr stark an individuellen persönlichen Merkmalen. Daher gelte es in Qualifikation zu investieren. Eichhorst bestätigte, dass Aktivierung auch auf die Beschäftigungsniveaus und die Beschäftigungsstruktur wirkt. So habe sie in Deutschland zu heterogeneren Strukturen beigetragen, denn sie erfasst Gruppen, „die früher in Ruhe gelassen

worden wären. Es gibt aber wenige Studien, die genau das explizit untersucht haben.“

„Zeitarbeit – Brücke in Beschäftigung oder Niedriglohnfalle?“

Mit der Zeitarbeit stand ein weiteres kontrovers diskutiertes Thema auf dem Programm. Lars Mitlacher, Referent für Personalpolitik und Grundsatzarbeit bei der BASF sowie Lehrbeauftragter an der Universität Halle-Wittenberg, und Dr. Michael Kvasnicka vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen ergänzten sich mit ihren Beiträgen. Während Mitlacher die Job-Qualität von Zeitarbeitnehmern in Deutschland und den USA verglich, beschäftigte sich Kvasnicka mit der Frage, ob Zeitarbeit eine Brücke in Beschäftigung oder eine Niedriglohnfalle darstellt.

In den meisten OECD-Ländern, so auch in Deutschland, hat die Zeitarbeit in den vergangenen zehn Jahren rasch zugenommen, wobei die USA gemessen am Umsatzanteil (38 Prozent) mit Abstand der größte Zeitarbeitsmarkt bleibt. In Deutschland beträgt er lediglich vier Prozent. Mitlacher wies jedoch darauf hin, dass zwischen den einzelnen Ländern der Anteil der Zeitarbeitnehmer an allen Beschäftigten stark variiert. So beträgt er in den USA 2,0 Prozent; Deutschland liegt mit 1,3 Prozent unter dem EU-Durchschnitt (1,8 Prozent).

Weitere Unterschiede gibt es mit Blick auf die Berufsgruppen, das Qualifikationsniveau und Diversity-Aspekte der Zeitarbeitnehmer. Während in den USA 53 Prozent der Zeitarbeitnehmer Frauen sind, sind es in Deutschland nur 22 Prozent. In den USA sind lediglich acht Prozent der Zeitarbeitnehmer unter 25 Jahren, in Deutschland 37 Prozent. In Deutschland arbeiten 55 Prozent der Zeitarbeitnehmer in Produktion und Industrie, in den USA dagegen nur 21 Prozent. Dafür sind dort 42 Prozent im Dienstleistungsbereich tätig, in Deutschland nur 23 Prozent. „Es ist zum Beispiel in der Automobilbranche sehr häufig der Fall, dass ganze Produktionsstraßen von Zeitarbeitern besetzt sind“, erklärte Mitlacher.

Zeitarbeitnehmer sind in Deutschland mehrheitlich Männer, sie sind gering qualifiziert und vor allem als Hilfsarbeiter tätig. Der industrielle Sektor dominiert; 75 Prozent der Einsätze dauern weniger als drei Monate. In den USA ist dagegen das Verhältnis bei Geschlecht und Qualifikation ausgeglichen. Es werden meist kaufmännische Tätigkeiten verrichtet, die Dienstleistungsbranche überwiegt. Die Einsätze sind kurz – im Schnitt drei Monate.

Arbeitgeber nutzen Zeitarbeit als flexible Personalreserve, um kurzfristige Engpässe und Ausfälle von Arbeitskräften zu überbrücken oder um die Beschäftigung an schwankende Auftragslagen anzupassen, sowie aus Kostengründen, als Rekrutierungsstrategie und zum Risikotransfer. „Die Kundenfirma zahlt nur für tatsächlich geleistete Stunden. Urlaub, Krankheit etc. wird auf die Zeitarbeitsfirma

übertragen“, erklärte Michael Kvasnicka. Für Beschäftigte stelle Zeitarbeit einen Weg aus der Arbeitslosigkeit dar, für einige Gruppen wie Studenten ist sie nach Studien auch eine bevorzugte Form der Erwerbsarbeit.

Wie Mitlacher aufzeigte, geht der internationale Trend in der Zeitarbeitsbranche zu zunehmend qualifizierten und hochqualifizierten Beschäftigten. Der kurzfristige Flexibilitätsbedarf der Entleiher steige und stelle damit neue Anforderungen an die Angebotspalette der Verleiher und ihre arbeitsmarktpolitische Funktion als Intermediäre. Die steigende Nachfrage nach (hoch) qualifizierten Zeitarbeitnehmern sei auch mit neuen Herausforderungen für das Personalmanagement der Zeitarbeitsunternehmen verbunden, um ausreichend qualifiziertes Personal rekrutieren zu können. Gleichzeitig fokussiere die Diskussion nach wie vor auf die negativen Aspekte der Zeitarbeit – schlechtes Image der Branche und Bedenken hinsichtlich der Jobqualität –, so dass eine stärkere Regulierung gefordert werde.

Mitlacher nahm die Jobqualität von Zeitarbeitnehmern in Deutschland und den USA unter die Lupe und verglich dabei die Vergütung (Lohnunterschiede, monetäre und nicht-monetäre Zusatzleistungen), die Arbeitsbedingungen (soziale Beziehungen, Arbeitssicherheit und Gesundheit, Integration) sowie die Karriereaussichten (Personalentwicklung, Arbeitsplatzsicherheit und Dauer von Arbeitseinsätzen). Er kam zu dem Schluss, dass die Jobqualität von Zeitarbeitnehmern insgesamt an vielen Stellen verbesserungsfähig sei. Das gelte vor allem in den Bereichen Kompetenzentwicklung und Weiterbildung sowie bei den Arbeitsbedingungen und der Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis. Damit stellten sich verschiedene Herausforderungen für das Personalmanagement, denn die Gewährleistung eines adäquaten Personaleinsatzes, der auch den Kompetenzaufbau und die Qualifizierung der Zeitarbeitnehmer beachtet, steigere langfristig den Markt- und Überlassungswert und damit auch den Unternehmenserfolg von Verleihern und Entleihern. Mitlacher nannte unter anderem die Integration von Zeitarbeitnehmern in Personalentwicklungsprogramme bei Entleihern und einen Ausbau der Weiterbildungsaktivitäten bei den Verleihern, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Die Übernahmequoten könnten beispielsweise durch eine konsequente Nutzung der Zeitarbeit als Rekrutierungselement gesteigert werden. Er wies zudem auf eine Reihe noch offener Fragen und Forschungsfelder hin, wie Referenzpunkte für Vergleiche (Stammbeschäftigte oder andere „atypische“ Beschäftigte?) und die langfristigen Wirkungen der unterschiedlichen rechtlichen Regulierungsansätze. „Weitere internationale Vergleiche sind notwendig.“

Stärker auf Deutschland fokussiert beschäftigte sich Dr. Michael Kvasnicka vom RWI Essen mit der Frage, ob Zeitarbeit als Brücke in Beschäftigung oder Niedriglohnfalle ist. Die Job-Qualität sei maßgeblich durch vier Aspekte bestimmt, nannte er den rechtlichen Rahmen, die Entlohnung, die Sprungbrettfunktion in anderweitige Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen. „Aufgrund der kurzen

Beschäftigungsdauern in der Zeitarbeit kommt der Sprungbrettfunktion und der längerfristigen Einkommensentwicklung eine besondere Bedeutung zu.“ Seit 2004 unterliegen Zeitarbeitskräfte bzw. Zeitarbeitsunternehmen weitestgehend der tariflichen Lohnbestimmung. Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurden gleiche Bezahlung und Gleichbehandlung von Zeitarbeitnehmern und regulär Beschäftigten eingeführt (außer bei Anwendung eines Tarifvertrages).

Trotz Tarifierung sei die Entlohnung nach wie vor das umstrittenste Thema, so Kvasnicka. Es gebe allerdings wenige aussagekräftige Untersuchungen sowohl für Deutschland als auch für andere Länder. Das gelte insbesondere für die längerfristige Einkommensentwicklung von Zeitarbeitskräften. Nicht nur die relativen Einkommen, sondern sogar auch die Realeinkommen hätten sich bei einem Anstieg der Beschäftigung zwischen Ende der 1970er-Jahre und Anfang 2000 verschlechtert. „Das ist schon etwas sehr Außergewöhnliches.“

Allerdings griffen solche deskriptiven Vergleiche zu kurz, weil produktivitäts- und damit lohnrelevante Unterschiede zwischen Zeitarbeitskräften und Arbeitnehmern in der Gesamtwirtschaft nicht oder nur unzureichend berücksichtigt würde, sagte Kvasnicka. Stattdessen gelte es, nach der relativen Entlohnung von Arbeitnehmern in der Zeitarbeit und der Gesamtwirtschaft zu fragen, die hinsichtlich Bildung, Erwerbsbiografie, etc. vergleichbar seien. Hier nannte er für Deutschland zwei Studien, bei denen die anfänglichen deutlichen Lohnunterschiede langfristig (nach drei bzw. fünf Jahren) einer Gleichstellung wichen.

„Wichtig für die Beurteilung der in der Zeitarbeit geschaffenen Beschäftigung ist auch die Sprungbrettfunktion der Zeitarbeit“, erklärte Kvasnicka. Im Gegensatz zu dem, was in der Literatur bzw. der öffentlichen Diskussion angeführt werde, lasse diese Funktion sich weder mit der Rate der Übernahmen von Zeitarbeitskräften durch Kundenunternehmen („Kleberate“) messen noch durch den Anteil von Zeitarbeitskräften, die nach einem Jahr etc. eine anderweitige Beschäftigung finde. „Die zentrale Frage ist: Hilft eine Tätigkeit in der Zeitarbeit, die zukünftigen Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern zu erhöhen?“

Ist Zeitarbeit also eine Brücke in Beschäftigung? International sei die Evidenz gemischt; für Deutschland könne weder die Hypothese von der Zeitarbeit als Sprungbrett noch als Sackgasse bestätigt werden, so Kvasnicka. „Zeitarbeit scheint jedoch das Risiko von Arbeitslosigkeit nachhaltig zu verringern.“ Was die Frage nach Zeitarbeit als eine mögliche Niedriglohnfalle betrifft, so sei die Entlohnung in Zeitarbeit zwar relativ geringer, aber der Lohnabschlag sei kleiner als zumeist deskriptive Vergleiche vermuten lassen. Für Deutschland gebe es keine Evidenz für einen langfristig negativen Einfluss der Zeitarbeit auf Einkommensverläufe.

In der Diskussion wies Mitlacher darauf hin, dass Zeitarbeitsfirmen bei den qualifizierten Fachkräften bereits den demografischen Wandel zu spüren bekämen. „Wir werden aber trotzdem weiter Zeitarbeit haben“, ist er überzeugt.

Wohin steuert die Arbeitsmarktpolitik der neuen EU-Mitgliedsstaaten?

Die Arbeitsmarktpolitik der zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten in Ost-Mitteleuropa nahmen Michael Knogler vom OEI und Prof. Dr. Friedrich Buttler, der frühere IAB-Direktor und ehemalige Direktor für Europa und Zentralasien der International Labour Organisation (ILO), in den Blick. Während Knogler grundlegende Trends und Entwicklungsrichtungen der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktentwicklung darstellte, ging Buttler vertiefend auf die strategische Ausrichtung und einzelne Bereiche der Arbeitsmarktpolitik in den EU-10 ein.

Nachdem die Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahr 2005 enttäuschend verlaufen war, kam vor drei Jahren die Trendwende in der Beschäftigungsentwicklung: „Das Wirtschaftswachstum schlägt sich auf den Arbeitsmärkten nieder, das Beschäftigungswachstum führt zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit“, erklärte Knogler. „Der Rückgang der Arbeitslosenquoten wird begleitet von einem deutlichen Anstieg der Beschäftigungsquoten“, sprach er von „großen Fortschritten in Richtung Lissabon-Ziel“, das eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent vorsieht. „Gleichwohl ist man noch weit davon entfernt“, verwies Knogler unter anderem auf Beschäftigungsquoten von weniger als 60 Prozent in Polen, Ungarn und Rumänien, die zum Teil auch deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15-Länder liegen. Grund dafür sind die niedrigen Beschäftigungs- und Erwerbsquoten Jüngerer und Älterer.

Der weitere Beschäftigungsaufbau werde durch Probleme auf der Arbeitsangebotsseite erschwert, sagte Knogler. Ein Indiz dafür sei die hohe Langzeitarbeitslosigkeit. Ihr Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit betrug im vergangenen Jahr in den EU-10 (mit Ausnahme von Litauen und Lettland) mehr als 45 bis 60 Prozent, in der Slowakei lag sie sogar bei fast 75 Prozent. Sie ist damit deutlich höher als im Durchschnitt der EU-15. „Die Arbeitslosigkeit hat eine starke strukturelle Komponente“, verwies Knogler auf Qualifikationsdefizite und Fehlanreize. Die Belebung am Arbeitsmarkt gehe an den Geringqualifizierten vorbei, das Beschäftigungspotential werde nur unzureichend genutzt. Als zentrale Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik nannte er Reformen der sozialen Sicherungssysteme sowie eine Reform der Bildungs- und Ausbildungssysteme.

Zu Beginn des Übergangs zur Marktwirtschaft habe es eine großzügige Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes gegeben. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit und dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung wurden jedoch die Lohnersatzraten und die Bezugsdauer verringert, die Anspruchsvoraussetzungen verschärft.

Knogler zeigte die geringe Einkommenssicherheit in den EU-10-Ländern und die Verlagerung auf andere Sozialtransfers auf. So sind die niedrigen Erwerbsquoten Älterer durch die Rentensysteme beeinflusst. „Ein Problem ist die Frühverrentung. Das gesetzliche Rentenalter liegt zwischen 60 und 62 Jahren, mit Ausnahme von Polen mit 65 Jahren. Das Renteneintrittsalter ist aber sehr viel niedriger.“ So gehen die Polen in der Regel acht Jahre früher in Rente. „Eine interessante Ausnahme gibt

es: In Estland und Lettland ist das tatsächliche Eintrittsalter höher als das gesetzliche.“ Das zweite Problem seien Arbeitsunfähigkeitsrenten als Substitut für Lohnersatzleistungen.

„Alle Länder haben inzwischen auch Programme zur aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem ähnlichen Instrumentarium eingeführt“, erklärte Knogler. „Ihr Stellenwert ist jedoch äußerst gering und liegt deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15.“ Gleiches gilt (mit Ausnahme der Slowakei) für das lebenslange Lernen. Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sich bei geringem Mittelumfang auf Problemgruppen konzentriert, sind Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, Lohnsubventionen, Ausbildungsprogramme, öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Unterstützung bei Existenzgründungen. Der rigide Beschäftigungsschutz sei im Verlauf des Übergangs zur Marktwirtschaft liberalisiert worden.

Um zu verstehen, wohin die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Mitgliedsstaaten in Ost-Mittel-Europa gehe, sei es nützlich zu bedenken, woher sie komme, meinte Friedrich Buttler. Arbeitsmärkte in der für Marktwirtschaften typischen Form habe es in den EU-10 nicht gegeben. „Entsprechende Arbeitsmarktinstitutionen waren nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus und der internationalen Arbeitsteilung im Comecon erst aufzubauen.“ Dazu gehörten das arbeits- und sozialrechtliche Regelwerk ebenso wie die Funktionsfähigkeit der Akteure (Arbeitgeberverbände, unabhängige, repräsentative und demokratisch verfasste Gewerkschaften, Arbeitsverwaltungen), die es gestalten.

Da in der Europäischen Union in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik noch die Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität gelten, seien diese noch stark in nationaler Direktive. In dem Bemühen, im Rahmen der Lissabon-Strategie Gemeinsamkeiten zu schaffen, werde mit dem weicheren gegenseitigen Informations- und Abstimmungsinstrument der Offenen Methode der Koordinierung gearbeitet. „Man kann deshalb auch nicht von der Arbeitsmarktpolitik der neuen EU-Länder als einer Einheit sprechen“, so Buttler.

Um die Nachfrageseite der Arbeitsmarktentwicklung in den EU-10 zu betrachten, stellte Buttler die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Kontext von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung. „Damit lässt sich erläutern, warum im Aufholprozess ab 1995 die allgemeine Beschäftigungsentwicklung zunächst weiter negativ blieb und erst in den letzten Jahren soweit anstieg, dass im Jahr 2007 für die EU-10 das Beschäftigungsniveau von 1995 wieder erreicht wurde.“ Während die EU-15 mit einem kumulierten Wirtschaftswachstums von gut 30 Prozent immerhin ein kumuliertes Beschäftigungswachstum von 18 Prozent erreicht hätten, sei die Entwicklung in den zehn neuen Mitgliedsländern zwischen 1995 und 2007 ganz anders verlaufen. Bei einem Produktivitätswachstum von jahresdurchschnittlich

knapp vier Prozent wuchs die Wirtschaft kumuliert um mehr als 60 Prozent, während die Beschäftigung insgesamt nur wieder das Niveau von 1995 erreichte.

„Die Beschäftigungsentwicklung ging in den EU-15 mit einem deutlichen Ausbau des Niedriglohn- bzw. Niedrigproduktivitätsbereichs einher, während der Aufholprozess in den neuen Beitrittsländern – ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen durchschnittlichen Lohnniveau – Beschäftigung und Einkommen in produktivitätsstarken Bereichen wachsen ließ“, erklärte Buttler. Die starke, wenn auch von niedrigem Niveau ausgehende Produktivitätsentwicklung werde maßgeblich erklärt durch das Zusammenspiel von ausländischen Direktinvestitionen, dem hohen Tempo der Vernichtung alter Arbeitsplätze und dem sich in jüngster Zeit beschleunigenden Aufbau neuer Arbeitsplätze. „Job-turnover, also das Zusammenspiel von Abbau weniger wettbewerbsfähiger Produktionen und Aufbau neuer Arbeitsplätze, hat sich als wichtiger Transmissionsmechanismus für neue und bessere Arbeitsplätze erwiesen.“

Die Dynamik des Aufbaus produktiverer Arbeitsplätze werde unterstützt von expansiven Nachfrage- und Produktionsbedingungen auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten, so Buttler. Die Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung, entsprechende Forschungs- und Entwicklungsstrategien für Kleinunternehmen, Bildungs- und Ausbildungspolitik sowie die Gewährleistung freien und fairen Handels könnten Schlüsselrollen spielen, um den Prozess zu verstetigen.

Mit Blick auf das Tagungsthema „Mehr oder mehr gute Arbeit?“ stellte er einige Befunde zur Entwicklung von Beschäftigungsqualität, Arbeitsbedingungen und Lohnstruktur in den EU-10-Ländern vor. So sei Teilzeitarbeit nicht so weit verbreitet, weil sie in der Regel erst mit zunehmenden Einkommen attraktiv werde. Dagegen hätten befristete Arbeitsverhältnisse „enorm zugenommen“. Die asymmetrische Liberalisierung von Kündigungsschutzvorschriften, von der Kernbelegschaften in unbefristeten Arbeitsverhältnissen weniger betroffen waren, habe die Unternehmen veranlasst, zunehmend befristete und sozial weniger geschützte Beschäftigungsverhältnisse für neu Beschäftigte anzubieten. Das betreffe insbesondere Berufsanfänger und Berufsrückkehrer.

Der Anteil selbstständiger Tätigkeit sinke, informelle Beschäftigung habe dafür an Bedeutung gewonnen. Dazu trage neben regional-, alters- und qualifikationsspezifisch hoher Arbeitslosigkeit sowie niedrigen Löhnen auch die relativ hohe Belastung niedriger Lohneinkommen mit Steuern und Sozialabgaben bei. „Es gibt sehr große regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten, Einkommen, Beschäftigungsquoten und Problemgruppen wie Älteren oder Jugendlichen sowie – mit Ausnahme der Tschechischen Republik – eine klar polarisierende Entwicklung der Einkommensunterschiede“, konstatierte Buttler. Die Einkommensverteilung in den EU-10 sei inzwischen deutlich ungleicher als in den

EU-15. Regional- und qualifikationsspezifische Einkommensunterschiede hätten zugenommen.

„In Bezug auf das Thema Qualifizierung müssen wir ganz offensichtlich einen großen Schwerpunkt setzen“, sagte Buttler. Es sei zwar in aller Munde, aber die Umsetzung hänge hinterher. „Die der Weiterqualifizierung am meisten bedürfen, werden oft am wenigsten davon erreicht. Und wenn, dann haben sie oft geringere Bildungserfolge und schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt“, sieht er die Bildungspolitik in einer Schlüsselrolle. „Wir lernen in Deutschland gerade mühsam, dass die Pfadabhängigkeit der Bildung und Weiterbildung nicht erst mit dem sechsten Lebensjahr beginnt.“

Als weiteres Thema nannte Buttler den Umbau der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Finanzierung: „Die Arbeitsmarktpolitik muss stärker als bisher durch allgemeine Steuern finanziert werden. Das kollidiert aber mit dem Vorhaben der Staaten, möglichst gute Bedingungen für Auslandsinvestoren zu schaffen.“ Man werde nicht umhin kommen, die aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu stärken. „Gemessen am Aufgabenumfang und den finanziellen Möglichkeiten liegen sie sehr unter dem Durchschnitt der Ausgaben in den EU-10-Ländern.“

„Viele Wege führen nach Rom, aber nicht alles geht“, betonte Buttler in der anschließenden Diskussion zum Thema Flexicurity. Es gelte eine neue Form der Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit zu finden. Nur Flexibilität gehe zu Lasten der Arbeitnehmer, nur Sicherheit zu Lasten der Investitionsbereitschaft der Unternehmer. „Bei der Ausgestaltung der Flexicurity-Prinzipien muss der soziale Dialog dafür sorgen, dass auf nationale Gegebenheiten und Präferenzen Rücksicht genommen wird“, sprach er sich für eine insgesamt starke Übereinstimmung der Prinzipien, aber in unterschiedlicher Ausprägung aus: „Kein europäisches Sozialmodell, aber nicht so divergent wie bisher.“ Man müsse zu gemeinsamen Lösungen kommen, sagte Buttler mit Blick auf einen europäischen Binnenmarkt nicht nur bei Gütern und Dienstleistungen, sondern auch beim Arbeitsmarkt.

Vollbeschäftigung in Deutschland – Vision oder Illusion?

„Über ein bis zwei Jahrzehnte hat das Ziel der Vollbeschäftigung im Traum existiert. Ist es jetzt in greifbare Nähe gerückt?“ Das wollte Dr. Wolfgang Quaisser (Akademie für Politische Bildung Tutzing / OEI) bei der abschließenden Podiumsdiskussion wissen. Auf dem Podium saßen die beiden Bundestagsabgeordneten Brigitte Pothmer, Arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, und Dr. Heinrich Leonhard Kolb, mittelständischer Unternehmer und sozialpolitischer Sprecher der FDP, IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei und Prof. Dr. Jürgen Jerger, Wirtschaftswissenschaftler von der Universität Regensburg und Direktor des OEI.

„Wenn die Vision nicht ernst genommen wird, dann wird Vollbeschäftigung Illusion bleiben“, stellte Prof. Jerger zu Beginn klar. „Vollbeschäftigung ist möglich. Deutschland ist aber trotz der jüngsten Verbesserungen weit davon entfernt.“ Die Arbeitslosigkeit liege weiterhin auf hohem Niveau. „Wir reden insgesamt immer noch über eine Joblücke von knapp fünf Millionen bis zur Vollbeschäftigung.“ Die Verteilung der Arbeitslosigkeit beinhalte zudem mehrere Gerechtigkeitslücken, die vielleicht wichtiger seien als die absolute Höhe der Arbeitslosigkeit. Als ein Beispiel nannte Jerger regionale Unterschiede: „Es gibt Landkreise mit unter zwei und mit 30 Prozent Arbeitslosigkeit – und das bei gleichen institutionellen Rahmenbedingungen.“

Maßnahmen müssten auf makroökonomischer, institutioneller und politisch-ökonomischer Ebene diskutiert werden, sagte der Professor für Internationale und Monetäre Ökonomik. „Das Problem ist, dass fast alle Maßnahmen zumindest vorübergehend Gewinner und Verlierer generieren. Sie haben außerdem offensichtliche und eher verdeckte Effekte“, nannte er als Beispiel den Mindestlohn. „Einen höheren Lohn finden alle toll, ein verdeckter Effekt kann eine geringere Beschäftigung sein.“ Darüber hinaus habe der Staat bisweilen wirtschaftliche Eigeninteressen, verwies er auf den Mindestlohn bei Briefzustellern. Insgesamt habe die Politik so nicht notwendigerweise einen wohlverstandenen Anreiz Gutes zu tun, und Schlechtes zu Unterlassen – trotz besseren Wissens. Ein Paradebeispiel für schlechte Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Mut sei Hartz IV und die SPD.

„Rot-Grün hat dafür gesorgt, dass der Arbeitsmarkt flexibler geworden ist. Die Bundesregierung hat exquisite Bedingungen vorgefunden und war auch Trittbrettfahrer der guten Konjunktur“, sagte Brigitte Pothmer. Es habe immer Phasen von Arbeitslosigkeit gegeben, aber diesmal führe sie zur Spaltung. Frage man Jugendliche aus betroffenen Familien, was sie werden wollten, laute die Antwort: „Hartz IV“. „Das Qualifizierungsdefizit ist nicht aufgearbeitet worden“, kritisierte sie. „Das Duale System ist gut, war aber jahrelang nicht in der Lage allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu geben.“ Pothmer bezeichnete es als einen „ganz grundsätzlichen Fehler“, Ausbildung und Qualifikation von konjunkturellen Schwankungen abhängig zu machen. „Es muss neben dem Dualen System noch etwas geschehen.“ Das Problem der Arbeitslosigkeit werde sich durch den demografischen Wandel nicht lösen: „Es gibt 2,5 Millionen Arbeitslose, denen die Qualifikation fehlt. Die Schule hat in hohem Umfang versagt. Entweder wir unternehmen richtige große gesellschaftliche Anstrengungen oder wir alimentieren diese jungen Leute ein Leben lang“, sagte Pothmer. Letzteres werde die Spaltung der Gesellschaft weiter verstärken.

Auch Dr. Heinrich Leonhard Kolb bescheinigte der Regierung Schröder mit Hartz IV „gute Arbeit“ geleistet zu haben. Er kritisierte, dass die jetzige Bundesregierung im Angesicht der Erfolge in ihren Anstrengungen nachgelassen habe. „Man hat Druck

reduziert und die Agenda abgeschwächt.“ Für Kolb ist die Joblücke noch größer als von Jerger angenommen: „Ich denke, wir reden insgesamt von mehr als acht Millionen Menschen.“ Die Diskussion über gute Arbeit, die von der SPD bzw. den Gewerkschaften losgetreten worden sei, hält der FDP-Bundestagsabgeordnete für eine „Luxusdiskussion“: Ich glaube nicht, dass wir ohne die atypischen Erwerbsformen Vollbeschäftigung erreichen können.“

„Wir kommen auf eine Unterbeschäftigung von 4,5 Millionen am aktuellen Rand, kommen aber von mehr als sechs Millionen in den Jahren 2004/2005“, sagte Walwei. Bei den von Kolb genannten acht Millionen seien auch Aufstocker dabei, die noch Arbeitslosengeld II beziehen, aber nicht als arbeitslos gemeldet sind. „Davon auszugehen, dass der demografische Wandel die Arbeitsmarktprobleme löst, ist weit gefehlt“, betonte Walwei. „Wir werden weniger Arbeitskräfte verfügbar haben, das Erwerbspersonenpotential wird älter werden, die Qualifikationsanforderungen werden weiter steigen. Die geburtenstarken Jahrgänge, die sehr gut ausgebildet sind, kommen in die Jahre. Es wird immer schwieriger diese Plätze zu besetzen, weil die jüngeren Kohorten schwächer sind.“ Das Thema Bildung sei deshalb eine ganz zentrale Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit: „Die Menschen müssen souveräner sein, um mit dem Wandel umzugehen.“

„Es geht um frühkindliche Bildung und eine ganz andere Form der Schulausbildung“, ergänzte Brigitte Pothmer. Geringqualifizierte, aber auch (hoch) qualifizierte Alleinerziehende bzw. Frauen habe der Aufschwung kaum aus der Arbeitslosigkeit herausgeholt. „Kinderbetreuung und Karriere sind immer noch nicht kompatibel“, kritisierte die Bundestagsabgeordnete. Zudem sei man immer noch nicht in der Lage Migrantenkindern die gleichen Chancen zu geben wie deutschen Kindern: „Wir vergeuden Potentiale in einem ungeheuer großen Umfang.“ Pothmer forderte flächendeckende Kinderbetreuungsangebote, um das Potential hochqualifizierter Frauen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. „Dafür ist erst mal die Politik zuständig. Ich freue mich auch, wenn Betriebe entsprechende familienfreundliche Angebote machen.“ Das gelte auch für flexible Arbeitszeiten: „Ich glaube, da wird sich viel bewegen.“ Die Politik müsse allen ein Angebot machen, die arbeiten wollen, auch wenn die Qualifikation nicht reicht, warb sie für das grüne Modell eines organisierten sozialen Arbeitsmarktes: „Arbeit ist mehr als nur Geld zu verdienen.“ Die Grünen sprechen sich zudem neben dem Dualen System für ein weiteres System „Dual plus“ aus – eine überbetriebliche Ausbildung mit einem hohen Anteil betrieblicher Praxis.

In der Diskussion ging es auch um das Thema Mindestlohn. Ein Mindestlohn von 5,50 Euro sei im Rhein-Main-Gebiet kein Problem, wohl aber beispielsweise im Erzgebirge, sagte Kolb. „Ich glaube nicht, dass mit einem gesetzlichen Mindestlohn die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II deutlich reduziert wird. Wenn wir in Deutschland einen Mindestlohn einführen, wird es für die geringer Qualifizierten

schwieriger werden“, ist der FDP-Politiker überzeugt. „Es kommt darauf an, was man daraus macht“, betonte Jerger. Er habe allerdings in Deutschland nicht so großes Vertrauen, dass Mindestlöhne über alle Bundestagswahlkämpfe hinweg gut gehandhabt würden. „Ich befürchte, dass wir relativ schnell in hohe Bereiche kommen.“ „Von 27 europäischen Ländern haben 20 Mindestlöhne. Sie sind nicht der Untergang des Abendlandes. Wenn man einen Mindestlohn klug einführt, kostet er auch keine Arbeitsplätze“, erklärte Pothmer. „Wenn man einen gesetzlichen Mindestlohn einführen würde, müsste man ihn zwingend an das Niveau des Arbeitslosengeldes II knüpfen“, sagte Walwei. Nur wenn sich dieses verändere, dürfe man auch den Mindestlohn ändern.

Unterschiedliche Ansichten hatten die Diskutanten auch beim Thema Mini-Jobs. „Sie sind deshalb in Deutschland so bedeutend, weil es den Mittelständlern hilft, Und die machen rund 75 Prozent der deutschen Unternehmen aus“, verteidigte Kolb die Minijobs. Für Walwei sind Mini-Jobs dagegen „ökonomisch überhaupt nicht zu rechtfertigen“: „Wir tun damit wenig für die Arbeitslosen, Minijobs kommen mehr den Zweiteinkommen zugute. Die gewünschten Übergänge kommen nicht zustande, der größte Teil fällt in den Niedriglohnbereich.“

Einig waren sich Walwei, Pothmer und Kolb dagegen, dass die Sozialabgaben gerade am unteren Ende der Lohnskala die große drückende Last sind. Sie zu senken, sei „ein spannendes Thema“, meinte Kolb. „Der Zug geht in die andere Richtung. Die Verlierer sind die Menschen mit geringerem Einkommen.“