

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt?

Strukturreformen
und „Beschäftigungswunder“





Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt?

Strukturreformen
und „Beschäftigungswunder“

Matthias Knuth

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Vorbemerkung	6
Kurzfassung	7
1. Einleitung	9
2. Basisindikatoren des deutschen Arbeitsmarktes in langfristiger Betrachtung	11
3. Arbeitsmarktreformen und graduelle institutionelle Veränderungen seit der Jahrtausendwende	17
3.1 „Hartz-Reformen“ der Arbeitsmarktpolitik und der Regulierung des Arbeitsmarktes	17
3.1.1 Grundlinien des Reformdiskurses	17
3.1.2 Die acht grundlegenden Elemente der Arbeitsmarktreformen	18
3.2 Veränderung der Rahmenbedingungen des Altersübergangs	22
3.3 Kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen	25
3.3.1 Abnehmender Deckungsgrad von Kollektivverträgen, Rückgang betrieblicher Interessenvertretung	25
3.3.2 Strukturelle Ursachen?	26
3.3.3 Politische Ursachen – Zusammenhang mit den Reformen?	26
3.3.4 Historische Ursachen	27
3.4 Zusammenfassung: Das „aktivierte“ deutsche Erwerbsregime	27
4. Arbeitsvermittlung und Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit	29
4.1 Arbeitsvermittlungen in ungeforderte Beschäftigung	29
4.2 Übergänge aus (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in ungeforderte Erwerbstätigkeit	31
4.3 Analysen der Reformwirkungen auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen auf Grundlage von Individualdaten	33
5. Erwerbstätigkeit Älterer	35
5.1 Das wirkliche Beschäftigungswunder: die Älteren	35
5.2 Kaum Änderungen des betrieblichen Einstellungsverhaltens	36
5.3 Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit Älterer	37
5.4 Steigendes Zugangsalter in Altersrenten	37
5.5 Alterserwerbstätigkeit im weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext	38
5.6 Die Schattenseiten des Beschäftigungswunders bei den Älteren	39

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: ddp images GmbH, Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-902-5 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

6. Ausdifferenzierung der Erwerbsformen	40
6.1 Überblick	40
6.2 Solo-Selbstständige	41
6.3 Minijobs	42
6.3.1 Entwicklungstrends	42
6.3.2 Forschungsergebnisse zu Minijobs im Überblick	44
6.3.3 Destrukturierung des deutschen Erwerbssystems durch Institutionalisierung von Minijobs	45
6.4 Befristete Arbeitsverhältnisse	46
6.5 Leiharbeit	47
6.6 Gesamtbetrachtungen zu atypischen Erwerbsformen	49
6.6.1 Strukturelle oder institutionelle Effekte?	49
6.6.2 Brückenfunktion atypischer Beschäftigungsformen?	49
6.6.3 Atypische Erwerbstätigkeit als Mechanismus sozialer Exklusion	51
6.6.4 Spaltung des Arbeitsmarktes entlang der Herkunft	52
6.7 Zwischenfazit	53
7. Die Bewältigung der Krise 2008/2009	54
8. Entwicklung der Arbeitsentgelte	58
8.1 Moderate Lohnentwicklung	58
8.2 Rückgang der Einstiegsgehälter	59
8.3 Lohnstückkosten und Exportüberschüsse	60
8.4 Zunehmende Einkommensungleichheit, wachsender Niedriglohnanteil	61
8.5 Erwerbstätige Sozialleistungen Beziehende	62
9. Fluktuation und Beschäftigungsdauer	65
Literaturverzeichnis	69
Der Autor	80

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten und Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts, 1971 - 2012	12
Abbildung 2:	Bevölkerung im Erwerbsalter, Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitsvolumen und durchschnittlich gearbeitete Stunden pro Kopf, 1971 - 2012	13
Abbildung 3:	Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, Niveau der Erwerbstätigkeit, 1998 - 2012	14
Abbildung 4:	Einstellungen in betriebliche Beschäftigung nach vorherigem Erwerbsstatus, Angaben der einstellenden Betriebe, Deutschland 2000 - 2013	16
Abbildung 5:	Tarifbindung und Existenz von Betriebsräten in West- und Ostdeutschland (in Prozent der Beschäftigten in Betrieben der Privatwirtschaft ab 5 Beschäftigten)	25
Abbildung 6:	Jährliche Vermittlungen in ungeforderte Beschäftigung als Anteil des jahresdurchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitslosen	30
Abbildung 7:	Monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland 1998 - 2011	31
Abbildung 8:	Jährliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen, 2008 - 2013	32
Abbildung 9:	Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen, EU 28 und ausgewählte Länder	33
Abbildung 10:	Erwerbstätigenquoten 55 bis 64 Jahre, ausgewählte EU-Länder, 2000 - 2012	35
Abbildung 11:	Erwerbslosenquoten der 55- bis 64-Jährigen, Deutschland und EU-15	37
Abbildung 12:	Durchschnittliches Zugangsalter in Altersrenten nach Geschlecht, 1993 - 2012	38
Abbildung 13:	Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer und atypisch Beschäftigte nach Geschlecht, Absolutwerte und Anteile, 1991 - 2012	41
Abbildung 14:	Entwicklung der selbstständigen Erwerbstätigkeit	42
Abbildung 15:	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“) 1999 - 2013	43

Abbildung 16:	Anteil befristeter Einstellungen an allen Einstellungen im jeweils ersten Halbjahr 2001-2012 (Prozent)	46
Abbildung 17:	Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter 1973-2012	48
Abbildung 18:	Bruttoinlandsprodukt und Anzahl der Erwerbstätigen – Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr 1992-2012	54
Abbildung 19:	Jährliche Veränderungen der Tariflöhne und der tatsächlich gezahlten Nominallöhne	58
Abbildung 20:	Entwicklung der Medianlöhne von Männern und Frauen in neu begonnenen, vollzeitigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, Westdeutschland, 1998-2010, insgesamt und nach Arbeitslosigkeit	60
Abbildung 21:	Anteil von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle (2/3 des Median-Stundenlohns), gleitender Drei-Jahres-Durchschnitt	61
Abbildung 22:	Arbeitskräfte-Fluktuation und Konjunktur	66
Tabelle 1:	Verteilung der Bruttostundenlöhne von Erwerbstätigen mit ergänzendem Bezug von Grundsicherungsleistungen 2011	63
Tabelle 2:	Dauerhaftigkeit der Beschäftigung in der Reform- und Nach-Reform-Periode jeweils im Vergleich zur Vor-Reform-Periode	67

Vorbemerkung

Seit einigen Jahren hat sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt in Deutschland deutlich gewandelt: Die Arbeitslosigkeit ist erheblich zurückgegangen und die Zahl der Erwerbstätigen ist auf Rekordniveau. Blickt man auf die Zeit um die Jahrtausendwende zurück, so war die Lage grundlegend anders und aus Sicht vieler Menschen dramatisch: hohe und mit jeder Rezession steigende Arbeitslosigkeit, scheinbar verkrustete, unflexible Arbeitsmarktstrukturen und eine Arbeitsverwaltung, die ihre Aufgaben nur ungenügend erfüllt. Deutschland galt in Europa als reformunfähig und den Herausforderungen der Globalisierung und des Strukturwandels nicht gewachsen.

Heute gilt Deutschland als arbeitsmarktpolitisches Vorzeigemodell – insbesondere im europäischen Vergleich. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise konnte das deutsche „Jobwunder“ nicht aushebeln. Doch was ist dran am deutschen Beschäftigungswunder? Hält es einer genaueren Betrachtung und Überprüfung stand, oder wird es entzaubert und zeigt Risse und Schatten? Sind die Reformen am Arbeitsmarkt wirklich die Treiber dieser Entwicklung oder sind andere Faktoren bedeutsam oder gar entscheidend?

Diese Themen greift die Expertise von Professor Matthias Knuth, Universität Duisburg-Essen, auf. Er kommt auf der Basis vorliegender Studien und empirischer Daten zu einem überraschenden und ernüchternden Befund: Die Arbeitsmarktreformen sind in ihrer Wirkung nicht so bedeutsam, wie es Befürworterinnen und Befürworter oder auch Kritikerinnen und Kritiker behaupten. Als Gründe für den Rückgang der Arbeitslosigkeit macht er u. a. schrumpfende Arbeitskraftreserven, verlangsamte Produktivitätsentwicklung und die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe aus.

Die Studie beschreibt differenziert die Entwicklungen verschiedener Beschäftigungsdimensionen sowie die Arbeitsmarktentwicklung seit der Jahrtausendwende und fragt nach der Bedeutung der Arbeitsmarktreformen. Es wird deutlich, dass

die Veränderungen der Rahmenbedingungen des Altersübergangs und der Regulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen einen entscheidenden Einfluss auf das Erwerbsverhalten und die Beschäftigungsbedingungen haben. Deutlich wird auch, welche Schattenseiten die „Erfolgsstory“ aufweist: Nicht alle profitieren von der Entwicklung. So haben sich beispielweise für Langzeitarbeitslose die Übergangsraten in ungeforderte Beschäftigung verschlechtert. Wenig partizipiert an der Verbesserung der Beschäftigungslage haben auch Nichtdeutsche. Spaltungstendenzen am Arbeitsmarkt und die Verbreitung atypischer Erwerbsformen – insbesondere von Minijobs und Leiharbeit – wurden mit den Reformen zementiert und verschärft.

Die Expertise von Matthias Knuth zeigt, dass sich Deutschland keinesfalls auf seiner vermeintlich positiven Bilanz ausruhen kann. Vielmehr steht die Arbeitsmarktpolitik vor großen Herausforderungen: Sie hat bisher den eigenen Anspruch – Menschen durch moderne Dienstleistungen besser in Arbeit zu integrieren – nicht überzeugend eingelöst. Die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit haben sich – nicht zuletzt aufgrund des erhöhten Drucks zur Arbeitsaufnahme – zwar beschleunigt, die insgesamt geringe Fluktuation der Beschäftigten legt allerdings die Vermutung nahe, dass Beschäftigte oftmals den Arbeitsplatzwechsel aus Angst vor Lohnneinbußen oder Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen scheuen. Angesichts der insbesondere von der Wirtschaft und von Arbeitgeberverbänden beklagten Fachkräfteengpässe ist dies ein Fakt, der Arbeitsmarktanpassungen eher beeinträchtigt.

Wir bedanken uns bei Matthias Knuth für die Erstellung der Studie. Sie stellt eine umfassende Analyse dar und ist ein kritischer und anregender Beitrag in der Diskussion um die Arbeitsmarktreformen. Wir wünschen eine interessante Lektüre.

Ruth Brandherm
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

Kurzfassung

In Deutschland wurden in den Jahren 2002 bis 2005 sehr weitreichende Arbeitsmarktreformen umgesetzt, die die vorher verbreitete Vorstellung einer deutschen „Reform-Sklerose“ widerlegten. Kurze Zeit nach den Reformen setzte eine Trendwende am deutschen Arbeitsmarkt ein: Die *Arbeitslosigkeit* ging zurück, die sozialversicherungspflichtige *Beschäftigung* nahm wieder zu, und der deutsche Arbeitsmarkt erwies sich in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 als außerordentlich widerstandsfähig. Seitdem ist die deutsche Wirtschaft in einem Ausmaß erfolgreich, das zunehmend Besorgnisse über wirtschaftliche Ungleichgewichte in Europa auslöst. Zugleich jedoch nehmen auch Bestrebungen in den europäischen Nachbarländern zu, Deutschland auf seinem vermeintlichen Erfolgspfad nachzuzufolgen und „Strukturreformen“ nach deutschem Muster durchzuführen in der Hoffnung, auf diese Weise ähnliche Erfolge zu erreichen.

Die zeitliche Koinzidenz legt es nahe, die Arbeitsmarktreformen als ursächlich für die Trendwende am deutschen Arbeitsmarkt anzusehen und Kritik an ihren negativen Nebenfolgen mit dem Verweis auf ihre Wirksamkeit in der Hauptsache zurückzuweisen. Tatsächlich jedoch ist die *Wirkung der Arbeitsmarktreformen sehr viel geringer* als allgemein angenommen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist auf schrumpfende Arbeitskraftreserven, verlangsamte Produktivitätsentwicklung und die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe zurückzuführen; die Mismatch-Komponente der Arbeitslosigkeit wurde nicht verringert. Die erstaunliche Performanz des deutschen Arbeitsmarktes in der Krise 2008/2009 beruht auf Konstellationen und Mechanismen, die eher einer Rückbesinnung auf das traditionelle Modell einer „koordinierten“ Volkswirtschaft zuzurechnen sind als dem neoliberalen Geist der Arbeitsmarktreformen. Aber *auch im Negativen waren die Wirkungen der Reform geringer* als von ihren Kritikern behauptet:

Stagnation der Löhne, zunehmende Lohnungleichheit, wachsender Niedriglohnsektor und die Zunahme atypischer Erwerbsformen liegen zwar durchaus in der Logik der Reformen, begannen jedoch mehrere Jahre vorher, und einige dieser Trends flachten nach den Reformen sogar ab. Als inhaltlich und zeitlich den Reformen zuzuordnende Effekte bleiben Wachstumsschübe bei Leiharbeit und Minijobs.

Wir gehen deshalb davon aus, dass neben den mit dem Namen „Hartz“ verbundenen Arbeitsmarktreformen zwei weitere grundlegende institutionelle Veränderungen betrachtet werden müssen: Die *Reform des Altersübergangs* und die *abnehmende Bindungskraft kollektiver Regelungen*. Die Schwächung des Tarifvertragssystems ist für die Stagnation der Reallöhne, die zunehmende Lohnungleichheit und vor allem das Auseinanderdriften der Löhne zwischen Produktions- und Dienstleistungssektor viel bedeutsamer als die Arbeitsmarktreformen. Dabei ist jedoch fraglich, ob die deutschen Exporterfolge tatsächlich auf einer Lohnzurückhaltung beruhen, die in den exportierenden Produktionssektoren viel weniger virulent ist als im Dienstleistungsbereich, und ob nicht eine stärker auf die Binnennachfrage orientierte Strategie letztlich mehr Beschäftigung erzeugt hätte. Die Reform des Altersübergangs hat dazu beigetragen, dass die Erwerbstätigenquote der Älteren in Deutschland stärker angestiegen ist als in jedem anderen EU-Mitgliedsland. Sie hat zudem in der Krise 2008/2009 den Betrieben den traditionellen Weg der Personalanpassung über Vorruhestandsprogramme versperrt und sie dazu gezwungen, noch stärker als bisher auf interne statt externe Flexibilität des Einsatzes von Arbeitskraft zu setzen. Die Wahrscheinlichkeit, ein neues Beschäftigungsverhältnis zu beginnen, hat sich jedoch für Ältere relativ zu den Jüngeren nicht erhöht. Zunahme der Erwerbstätigkeit Älterer bedeutet im Wesentlichen, dass Beschäftigte in

bestehenden Beschäftigungsverhältnissen altern und bis in ein höheres Lebensalter im Betrieb verbleiben als frühere Geburtskohorten.

Was bleibt also von den Arbeitsmarktreformen? Sie haben offenbar die *Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit beschleunigt*. Die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen haben sich dabei jedoch nicht verbessert. Der Beschleunigungseffekt beschränkt sich auf die kurzzeitig Arbeitslosen, die noch im Bezug des versicherungsförmigen Arbeitslosengeldes stehen und den Abstieg in die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung vermeiden wollen. Aus dem gleichen Grund hat die Angst der Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit und damit ihre Konzessionsbereitschaft zugenommen, weshalb sie als Gegenleistung für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes zu größeren Opfern bereit sind als zuvor. Die Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat zur Krisenbewältigung 2008/2009 beigetragen. Zugleich verringert jedoch ihre Angst auch ihre Risikobereitschaft. Die gesamtwirtschaftliche *Fluktuation* der Arbeitskräfte ist trotz Wirtschaftswachstum gesunken, und die durchschnittliche *Verbleibsdauer* in einem Be-

schäftigungsverhältnis hat trotz der Zunahme „flexibler“ Beschäftigungsformen zugenommen. Die Reallokationsleistung des deutschen Arbeitsmarktes hat sich folglich verschlechtert. Neben der Einschüchterung durch die Arbeitsmarktreformen dürfte hierbei ursächlich sein, dass die Einstiegsgehälter in neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen rückläufig und die angebotenen Beschäftigungsbedingungen für bereits Beschäftigte unattraktiv waren: Arbeitgeberwechsel lohnten sich nicht. „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes in der Form einer einseitigen Erweiterung von Optionen der Arbeitgeber macht den Arbeitsmarkt nicht flüssiger, sondern führt gerade zu der Erstarrung, die mit den Reformen bekämpft werden sollte.

Trotz offensichtlicher Erholung des Patienten ist der deutsche Arbeitsmarkt durch die Reformen im Kern nicht „gesünder“ geworden. Aber es sind auch nicht alle seine Gebrechen Folgen der Reformen. Es erscheint daher sinnvoll, eine neue Diskussion über die zukunftsfähige Gestaltung des Arbeitsmarktes jetzt zu beginnen und nicht erst auf dem Tiefpunkt des nächsten Abschwungs.

1. Einleitung

Noch im Jahre 2003 war Deutschland für einen einflussreichen deutschen Wirtschaftsprofessor der „kranke Mann Europas“ (Sinn 2003).¹ Mit dem Minderwertigkeitskomplex der „Reformunfähigkeit“ schaute man aus Deutschland auf die europäischen Nachbarländer. Die deutschen Medien waren zu Beginn der 2000er Jahre voll mit Erfolgsmeldungen zu deren Arbeitsmarktreformen. Die im Jahre 2002 von Bundeskanzler Gerhard Schröder eingesetzte „Hartz-Kommission“ ließ sich Expertisen über verschiedene Länder anfertigen (Frick 2002; Hartmann 2002a, 2002b, 2002c) und führte Studienreisen in einige dieser Länder durch (Hassel/Schiller 2010).

Inzwischen hat sich das Blatt vollständig gewendet. Seit 2009 spricht die Welt vom „deutschen Beschäftigungswunder“, und der Vorsitzende der christdemokratischen Fraktion im Deutschen Bundestag, Volker Kauder, brüstete sich auf dem CDU-Parteitag im November 2011 in Leipzig damit, dass nun in Europa „Deutsch gesprochen“ werde (Kauder 2011: 2). Jetzt muss sich die Öffentlichkeit anderer Länder damit auseinandersetzen, dass ihnen das deutsche Beispiel als nachzuahmender Ausweg aus Arbeitsmarktkrisen vorgehalten wird. Die EU-Kommission hat – wohl nicht ganz unbeeinflusst von deutschen Einflüsterungen – einen Mechanismus vorgeschlagen, mit dem den Mitgliedsstaaten kontinuierlich „Strukturreformen“ aufgezwungen werden könnten (European Commission 2013b). Ebenso wie vor einem Jahrzehnt in Deutschland Vieles über die Nachbarn kursierte, was einer sorgfältigen Nachprüfung nicht standhielt (Knuth et al. 2004), so wird auch jetzt in den anderen Ländern nicht

so genau hingesehen, solange man eine „deutsche Geschichte“ erzählen kann, die die eigene politische Botschaft überzeugender erscheinen lässt.

Zwischen Deutschlands Krankheit und seiner wundersamen Genesung lag die wohl einschneidendste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik. Sie sticht im EU-Vergleich dadurch hervor, dass das System der Unterhaltssicherung bei Erwerbslosigkeit einerseits und die Organisation der „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ andererseits *gleichzeitig und grundlegend* in ihrer Struktur verändert wurden. Kein anderes EU-Land hat so weitreichende Reformen in beiden Dimensionen in so kurzer Zeit umgesetzt.

Das Jahr 2006 brachte wirtschaftliches Wachstum in einer Größenordnung, wie man es in den 15 vorausgegangenen Jahren in Deutschland nicht erlebt hatte, und die Arbeitslosigkeit begann zu sinken (vgl. Abbildung 1). Zwar hat bisher niemand erklären können, aufgrund welcher Magie die Konjunktur positiv auf das „Fördern und Fordern“ von Arbeitslosen reagieren sollte, das zudem 2005/2006 wegen der Umsetzungsschwierigkeiten der Reform noch gar nicht funktionierte; dennoch gibt es sowohl in der innerdeutschen Debatte als auch in der internationalen Wahrnehmung die naheliegende Tendenz, einen kausalen Zusammenhang zwischen der Reform und der anscheinend grundlegend veränderten Arbeitsmarktsituation in Deutschland herzustellen. Mehr oder weniger offen werden nun andere Länder gedrängt, das nachzuvollziehen, was Deutschland getan hat – oder auch solche Arbeitnehmerrechte zu beseitigen, die in Deutschland gar nicht angetastet wurden.

1 Erstmals wurde diese Bezeichnung wohl 1999 vom „Economist“ verwendet (The sick man of the euro 1999).

Bevor man derartigen Ratschlägen folgt, sollte man sich jedoch vergewissern:

- Worin genau bestanden die Reformen? – Nach mehr als zehn Jahren findet man hierüber selbst in der deutschsprachigen Literatur nicht selten sehr pauschale Aussagen.
- Ist die derzeit günstige Arbeitsmarktsituation in Deutschland überhaupt auf diese Reformen zurückzuführen?
- Welche weniger erwünschten Nebenfolgen hatte die Reform, oder welche weniger zukunftsweisenden Trends hat sie unterstützt?

Das Papier² ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 beschreibt die langfristigen Trends des deutschen Arbeitsmarktes und macht deutlich, dass nur wenige davon in einen zeitlichen Zusammenhang mit den Reformen gebracht werden können. Kapitel 3 behandelt die wesentlichen institutionellen Veränderungen des Arbeitsmarktes seit der Jahrtausendwende und macht

deutlich, dass neben den Arbeitsmarktreformen auch die Rentenreformen und die schleichende Erosion der kollektiven Regulierung von Arbeitsbeziehungen betrachtet werden müssen. Kapitel 4 hinterfragt die „Erfolgsbilanz“ der Arbeitsmarktreformen im Hinblick auf ihre erklärten Ziele: Wurde die Arbeitsvermittlung wirksamer, und wurde dadurch die Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut? Eine Ausdifferenzierung der in Kapitel 2 bereits dargestellten Bilanz der Erwerbstätigkeit bringt Kapitel 5: Es geht um die Erwerbstätigkeit der Älteren, die Ausdifferenzierung der Erwerbsformen (Kapitel 6) und die Bewältigung der Krise von 2008/2009 (Kapitel 7). Kapitel 8 betrachtet die Entwicklung der Arbeitsentgelte sowie einen viel beachteten Nebeneffekt der Reformen, nämlich die wahrgenommene Zunahme von erwerbstätigen „Aufstockern“. Kapitel 9 widmet sich dem zentralen Paradox der Reformbilanz: Wieso ist ein „flexibilisierter“ Arbeitsmarkt träger als zuvor?

2 Es handelt sich beim vorliegenden Papier um die erheblich erweiterte Fassung einer Expertise, die für die Arbeitnehmergruppe im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss erstellt wurde (vgl. Knuth 2014). Einige Ausführungen, die beim Schreiben für ein nationales Publikum vielleicht nicht gemacht worden wären, wurden bewusst erhalten, weil sie explizit machen, was oft als selbstverständlich vorausgesetzt und rund zehn Jahre nach den Hartz-Reformen von Vielen nicht mehr präzise gewusst wird.

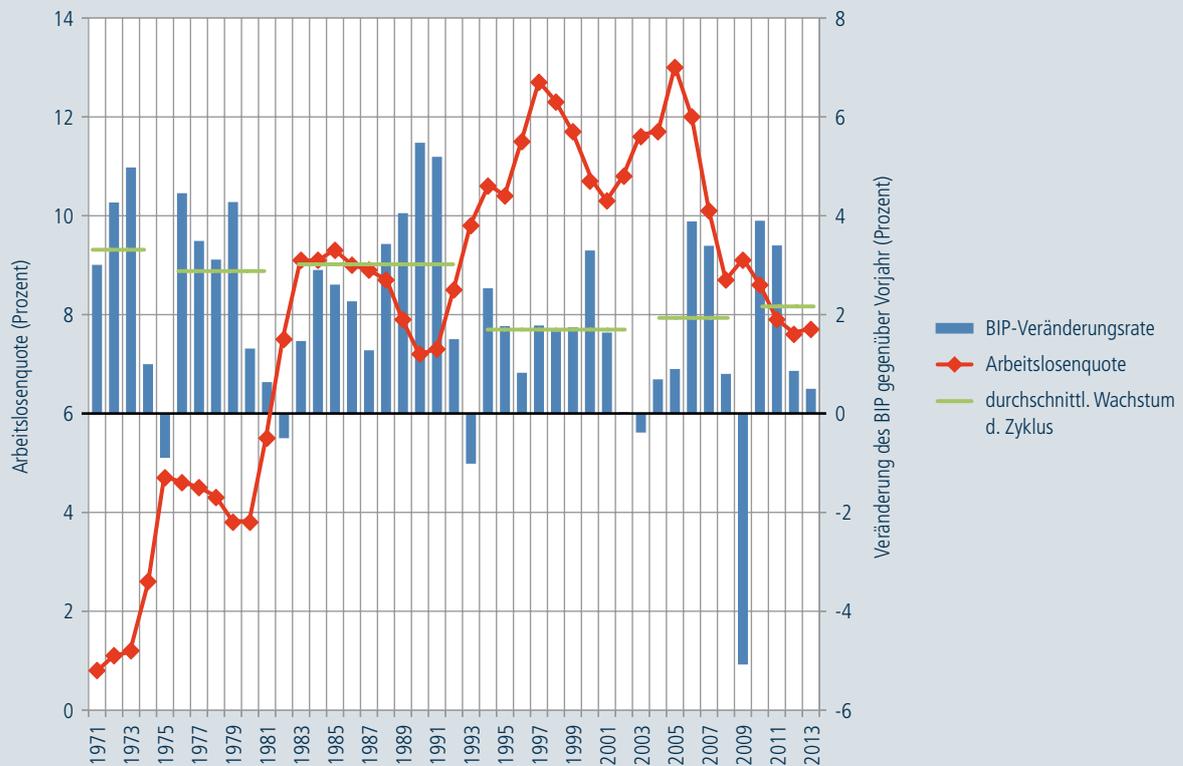
2. Basisindikatoren des deutschen Arbeitsmarktes in langfristiger Betrachtung

Über Jahrzehnte war der deutsche Arbeitsmarkt von der „Krankheit“ zyklisch wachsender Arbeitslosigkeit geprägt (Abbildung 1): Immer wenn das Wirtschaftswachstum schwach war oder die Wirtschaftsleistung gegenüber dem Vorjahr sogar abnahm, schnellte die Arbeitslosenquote empor, fiel jedoch bei stärkerem Wachstum nicht wieder auf das alte Niveau zurück. Dieses Muster scheint seit 2008 – dem Ausbruch der Finanzkrise – durchbrochen zu sein: Bei schwachem Wachstum setzte sich 2008 der Abbau der Arbeitslosigkeit fort, der wirtschaftliche Einbruch von 2009 unterbrach diesen Trend nur ganz leicht, und 2012 ging der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei eher geringem wirtschaftlichem Wachstum weiter. In zehn Jahren wurden die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit fast halbiert, relativ zum zwischenzeitlich gewachsenen Bruttoinlandsprodukt sogar mehr als halbiert (Hausner et al. 2014). Dass das Jahr 2013 einen geringfügigen Anstieg der Arbeitslosigkeit brachte, wohl auch infolge der zum vorherigen Rückgang überproportionalen Kürzung der aktiven Arbeitsförderung, wurde öffentlich kaum wahrgenommen. Ebenso wenig

scheint man sich daran zu erinnern, dass man das heutige Niveau der Arbeitslosigkeit als „Massenarbeitslosigkeit“ bezeichnete, als man es 1982 und 1992 „von unten her“ erreichte – wirklich gut sieht Deutschland nur im EU-Vergleich aus.

Wenn es nach 2005 so etwas wie ein „Wunder“ gegeben haben sollte, so besteht es jedenfalls nicht in besonders hohen durchschnittlichen Wachstumsraten (Herzog-Stein et al. 2010; Horn/Herzog-Stein 2013). Selbst wenn man das Jahr 2009 als einen rein extern verursachten „Unfall“ ausblendet, so hat man durchschnittliche Wachstumsraten unterhalb derer der 1980er Jahre und noch immer keinen ungewöhnlich lang andauernden Zyklus. Die durchschnittlichen Wachstumsraten vor und nach 2008 wiesen Größenordnungen auf, die noch 2005 und erst recht 1997 mit steigender Arbeitslosigkeit einhergegangen wären (vgl. Abbildung 1). Das erklärungsbedürftige „Wunder“ besteht also darin, dass ein eher mäßiges Wachstum – das die deutsche Volkswirtschaft nur durch anhaltende und massive Exportüberschüsse zu Stande bringt – so viel zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen hat.

Abbildung 1:

Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten³ und Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts, 1971-2012

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013a; Statistisches Bundesamt 2013a.

Abbildung 2 lässt einige Hintergründe für diesen veränderten Entwicklungstrend erkennen: Die Bevölkerung im Erwerbsalter nimmt bereits seit 1999 ab; die Zahl der Erwerbstätigen weist dagegen einen schon seit Ende der 1990er Jahre steigenden Trend auf, der sich lediglich in den konjunkturellen Abschwüngen kurzzeitig abschwächt oder umkehrt. Die Erwerbstätigenquote ist deshalb auf ein historisches Rekordniveau von fast

73 Prozent (2012) angestiegen.⁴ Dagegen nahm das Arbeitsvolumen von 1992 bis 2006 ab, d. h. in diesem Zeitraum haben sich mehr Erwerbstätige einen kleiner werdenden „Kuchen“ an Arbeit geteilt, und sie arbeiten im Durchschnitt kürzere Arbeitszeiten.⁵ Soweit die Zunahme der Erwerbstätigkeit in Form von Teilzeitarbeit und „Mini-jobs“ erfolgte, erklärt dieses, wieso die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sich zeitwei-

3 Arbeitslosenquoten bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen – nur dieser Indikator ist für den langen Zeitraum verfügbar. Die so berechnete Arbeitslosenquote ist geringfügig höher als die heute in der öffentlichen Debatte gebräuchliche, auf *alle zivilen* Erwerbspersonen bezogene Quote, in deren Nenner auch die Selbstständigen und ihre mithelfenden Familienangehörigen enthalten sind.

4 Diese steigende Zahl der Erwerbstätigen würde selbst dann zum Sinken der Arbeitslosenquoten führen, wenn die *Anzahl* der Arbeitslosen nicht abnähme, weil der Nenner wächst, auf den die Quote berechnet wird. In absoluten Zahlen ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit also nicht ganz so günstig wie Abbildung 1 suggeriert.

5 Diese Aufteilung erfolgte sehr ungleichmäßig, insbesondere in der Geschlechterdimension. Zunehmende Erwerbstätigenquoten vor allem westdeutscher Frauen gehen mit zunehmenden Teilzeit- und Minijobanteilen einher. Der „*gender working-time gap*“ in europäischen Ländern ist nur in Österreich, Irland, Großbritannien und den Niederlanden noch größer als in Deutschland. Beim Vergleich der Arbeitszeit-Profile der Geschlechter im Vereinigten Königreich, Deutschland, Schweden und Slowenien ist nur im Vereinigten Königreich der Anteil von „sehr kurzer“ Teilzeit (unter 20 Stunden) bei den Frauen höher als in Deutschland (Kümmerling 2013: 5).

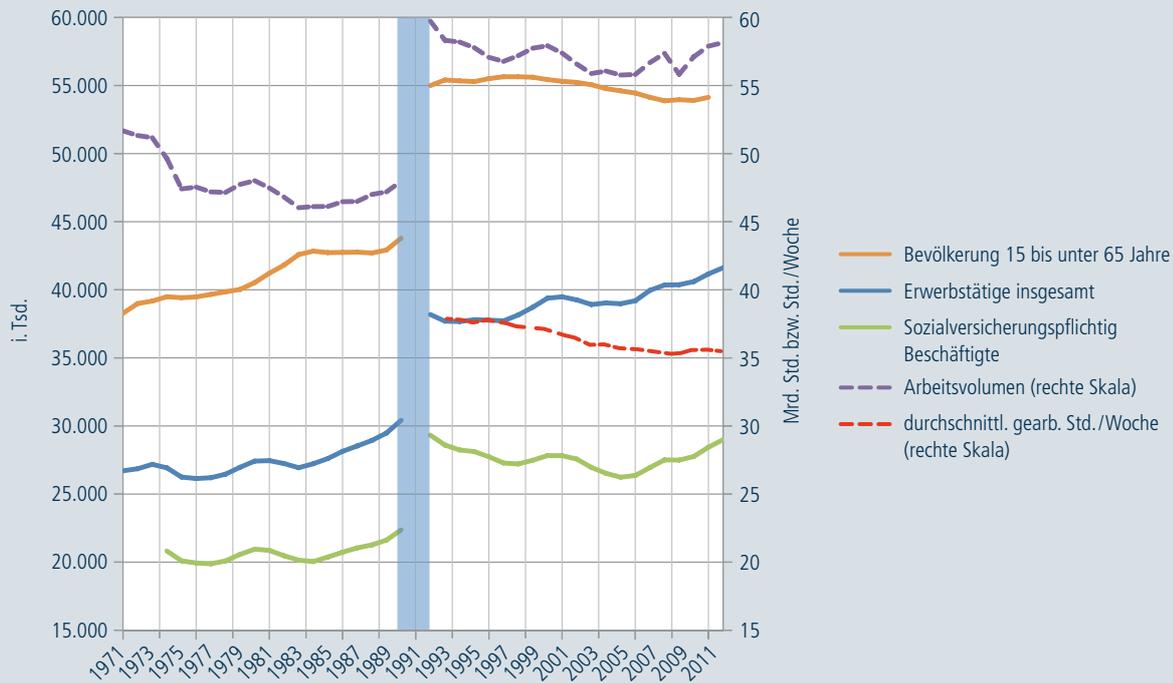
lig gegenläufig zur Erwerbstätigkeit entwickeln konnte. Erst seit 2007 nimmt auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder zu. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass der Trend zur Abnahme des Arbeitsvolumens seit etwa 2004 gestoppt zu sein scheint – natürlich mit Ausnahme des Einbruchs von 2009, weshalb es auch noch zu früh ist, hier einen klaren Trend auszumachen. Für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ist diese Entwicklung des Arbeitsvolumens erst einmal günstig; doch wenn bei eher mäßigem Wachstum das Arbeitsvolumen stagniert oder sogar leicht wächst, hat sich die Produktivitätsentwicklung verlangsamt (Klinger 2013), was möglicherweise auf die schwache Lohnentwicklung (vgl. Abschn. 8.1, S. 58) und die damit ver-

bundene Abnahme des Rationalisierungsdrucks zurückzuführen ist und auf längere Sicht – zusammen mit einem wachsenden Investitionsrückstand (Bach et al. 2011) – ein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit darstellen könnte (vgl. Kleinknecht et al. 2013).⁶

Diese Zusammenhänge sind auch ohne Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen, also auch ohne irgendwelche Reformen plausibel – „Treiber“ sind der demographische Wandel und das Arbeitsvolumen als Resultat von wirtschaftlicher Aktivität und Produktivitätsentwicklung. Allein die Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit durch die Fragmentierung eines Teils des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens auf kleine und kleinste „Jobs“ und damit die Erzeu-

Abbildung 2:

Bevölkerung im Erwerbsalter, Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitsvolumen und durchschnittlich gearbeitete Stunden pro Kopf, 1971 - 2012⁷



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013b und frühere Ausgaben.

6 Es sei jedoch angemerkt, dass Deutschland bei der Innovation offenbar nicht zurücksteht, sondern im EU-Vergleich nach Schweden an zweiter Stelle (Hollanders und Es-Sadki 2013; European Commission 2013a).

7 Die Darstellung in absoluten Zahlen bedingt den durch einen Balken dargestellten Zeitreihenbruch. Die rechte Skala steht sowohl für das gesellschaftliche Arbeitsvolumen in Milliarden Stunden als auch für die durchschnittlichen Wochenstunden pro Erwerbstätigem.

gung wachsender Erwerbstätigkeit aus stagnierendem Arbeitsvolumen scheint in der Logik der Reformen zu liegen (Minijobreform und verschärfter Druck auf Arbeitslose im ALG-II-Bezug zur Aufnahme irgendeiner Arbeit); aber hier zeigt Abbildung 2 bereits, was weiter unten (Abschn. 6.1, S. 40) noch differenzierter herausgearbeitet werden wird, nämlich dass der größere Teil dieser Entwicklung sich bereits vor den Reformen vollzog.

Zwischenfazit: Demographisch bedingter Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter, geringere Produktivitätssteigerung und abnehmende durchschnittliche Arbeitszeiten erklären die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit trotz nur moderater Wachstumsraten des BIP. Eher entgegen der Grundlogik der Hartz-Reformen bestand die zunehmende Erwerbstätigkeit ab 2006 zu einem Gutteil aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

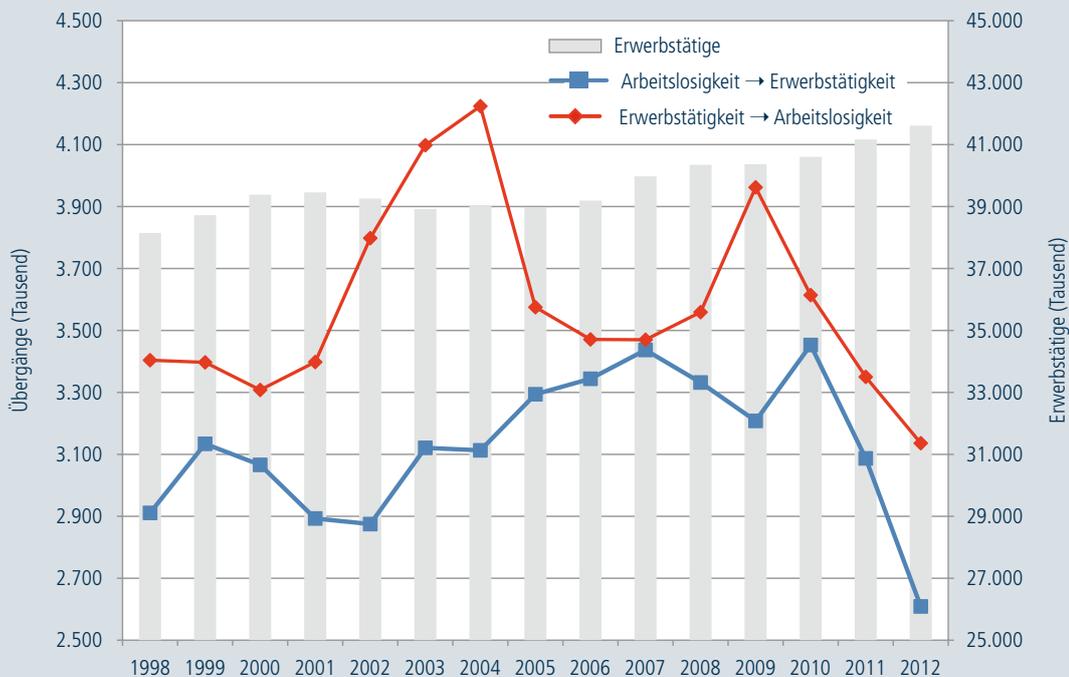
Dennoch ist es nicht selbstverständlich, dass bei dieser Konstellation die Arbeitslosigkeit stark abnimmt; denn solange es noch eine „Stille Reser-

ve“ von ca. 1,1 Millionen Personen im Erwerbsalter gibt, die weder erwerbstätig noch arbeitslos, aber grundsätzlich an Arbeit interessiert sind (Statistisches Bundesamt 2013), könnte sich das Beschäftigungswachstum zum Teil aus dieser Quelle speisen. Damit die Arbeitslosigkeit sinkt, müssen mehr Arbeitslose als in früheren konjunkturellen Aufschwüngen in den Beschäftigungsanstieg „mitgenommen“ werden.

Abbildung 3 deutet darauf hin, dass dieses tatsächlich der Fall war. Insbesondere in Westdeutschland hatte sich die Zahl der jährlichen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit um die Jahrtausendwende nahezu vollständig von der Zu- oder Abnahme der Erwerbstätigkeit abgekoppelt, und der umgekehrte Strom, die Zugänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, hatte stark zugenommen. Der wachsende Abstand zwischen den beiden Kurven in Abbildung 3 in Gesamtdeutschland ab der Jahrtausendwende bildet den Hintergrund für den steilen Anstieg der Arbeitslosenquoten Anfang der 2000er Jahre in Abbildung 1. Ab 2005 dagegen bewegen sich

Abbildung 3:

Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, Niveau der Erwerbstätigkeit, 1998-2012



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Statistiken.

die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf etwas höherem Niveau, und die beiden Kurven haben sich stark angenähert.⁸ Dieses entspricht der Feststellung von Hertweck (2012), dass vor den Reformen eher die Zuflüsse in Arbeitslosigkeit, danach jedoch eher die Abflüsse aus Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenquote bestimmten. Das Krisenjahr 2009 bildet sich in den dargestellten Strömen in der erwarteten Richtung ab, obwohl kaum eine Auswirkung auf das Niveau der Erwerbstätigkeit festzustellen ist.

Hinter dem Verlauf der beiden Kurven ist ab etwa 2004 ein dreifacher Effekt der im nächsten Kapitel näher darzustellenden „aktivierenden“ Reformen zu vermuten. (1) hat der Druck auf Arbeitslose, rasch wieder Arbeit aufzunehmen, seit 2005 zugenommen; (2) wurde im Zusammenwirken mit der Rentenpolitik die Nutzung des Bezugs von Arbeitslosengeld als Teil einer vorzeitigen Ruhestandspassage (vgl. Knuth/Kalina 2002b) nahezu unmöglich gemacht, so dass es die von vornherein gar nicht auf eine Rückkehr in Beschäftigung orientierten älteren Arbeitslosen kaum noch gab; (3) kam es aus eben diesem Grunde im Jahre 2004, als der Inhalt der Reformen bereits bekannt war, zu erheblichen „Torschluss-Effekten“ (Dlugosz et al. 2009): Betriebe und ältere Beschäftigte nahmen die letzte Chance zum Übergang in diese Art von „Vorruhestand“ wahr. Schon 2005 gab es erheblich weniger Übergänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, obwohl die konjunkturelle Belebung erst 2006 einsetzte. Damit wurde ein Teil der „demographischen Last“ von der Nach-Reform-Periode in die Reformperiode vorverlagert.

Die aktuelle Entwicklung zeigt 2011 und 2012 jedoch ein Niveau des Austausches zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, das noch unter dem von Ende der 1990er Jahre liegt. Dieses spiegelt zum einen den Rückgang der Bestände von Arbeitslosen, die überhaupt in Er-

werbstätigkeit übergehen können; zum anderen aber haben 2012 auch die Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (Übergänge in Relation zum Bestand an Arbeitslosen) abgenommen, ebenso wie der Zugang von Vakanzmeldungen an die Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014b) – jedoch nicht das Niveau der durch Betriebsbefragung ermittelten offenen Stellen (Brücker et al. 2013). Diese Konstellation deutet darauf hin, dass die Attraktivität der verbliebenen Arbeitslosen als Arbeitskräftepotenzial aus Sicht der Betriebe abgenommen hat. Wenn es also im Koalitionsvertrag von 2013 heißt: „Der Arbeitsmarkt ist aufnahmefähig wie selten zuvor“ (CDU et al. 2013: 65), so kommt diese Aussage leider drei Jahre zu spät.

Mit der Steigerung der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit von 2002 bis 2007 und dann wieder 2010 hätten wir also endlich einen plausiblen Effekt der Hartz-Reformen, denn es ist durchaus vorstellbar, dass bereits die 2002 geführten Diskussionen eine gewisse Wirkung auf das Verhalten von Arbeitslosen hatten. Andererseits sind diese Zeitreihen aus den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit auch davon abhängig, wie sorgfältig die Abgangsgründe in den IT-Systemen dokumentiert werden. Die Debatte über den „Vermittlungsskandal“ 2002 könnte eher die Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung als das Verhalten der Arbeitslosen beeinflusst haben.⁹ Und andererseits kann die Bereitschaft von Arbeitslosen, möglichst rasch und ggf. unter Inkaufnahme von Verschlechterungen gegenüber der vorherigen beruflichen Position Arbeit anzunehmen, nur in dem Maße zu vermehrten Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung führen, wie die Betriebe Arbeitslose einstellen. Folglich erscheint es sinnvoll, das Phänomen auch von der Seite der Betriebe her zu betrachten. Dieses ist möglich auf Grundlage der IAB-Stellenangebotserhebung (vgl. Müller et al. 2013), in der

8 Das enge Zusammenrücken der beiden Kurven seit 2006 ist gleichbedeutend mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit: Da dauerhafte Abgänge aus Arbeitslosigkeit nicht nur in Arbeit, sondern auch in den Ruhestand erfolgen, ist ein Abbau von Arbeitslosigkeit auch dann möglich, wenn die Übergänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit die umgekehrte Stromrichtung leicht übersteigen.

9 Auch das Auf und Ab des zweiten Arbeitsmarktes könnte eine Rolle spielen; die Zeitreihe in Abbildung 3 musste inklusive zweitem Arbeitsmarkt gebildet werden, da für die frühen Jahre keine Daten mit Unterscheidung von erstem und zweitem Arbeitsmarkt verfügbar sind. Das Muster der Übergänge in Abbildung 3 entspricht jedoch in keiner Weise den wechselnden Konjunkturen des zweiten Arbeitsmarktes, so dass dessen Einfluss wohl nicht entscheidend sein kann.

seit 2000 auch nach dem vorausgegangenen Erwerbsstatus von neu Eingestellten gefragt wird (Abbildung 4).

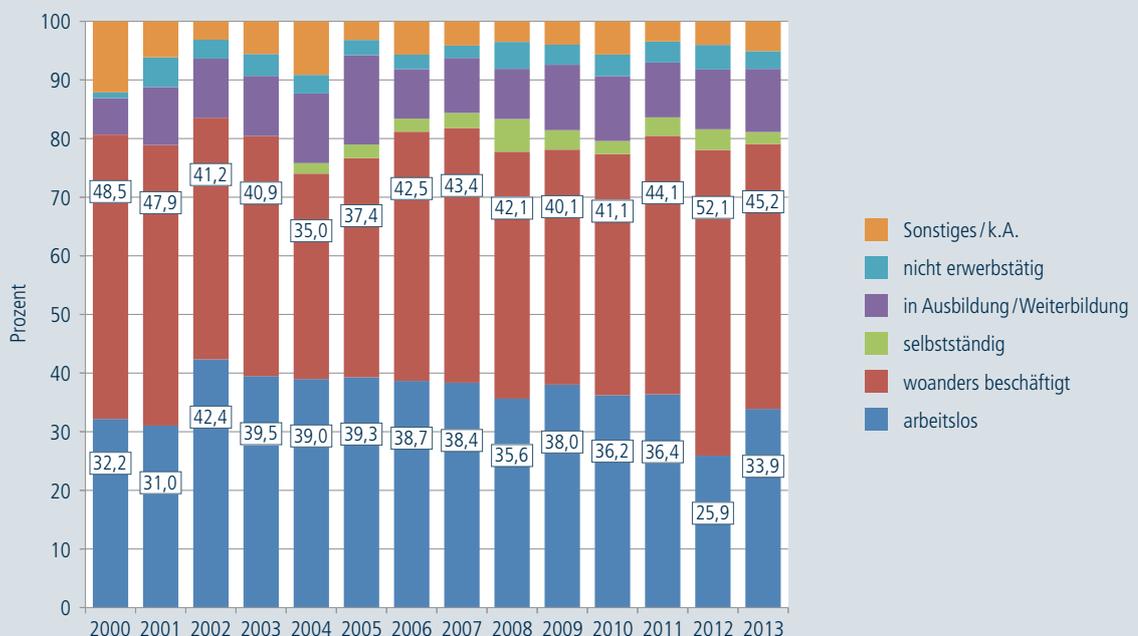
Das Ergebnis ist einigermaßen verblüffend: Eine Steigerung des Anteils von Arbeitslosen an den betrieblichen Neueinstellungen gab es nach Auskunft der Betriebe nur 2002, rechnerisch wohl teilweise beeinflusst durch den Rückgang fehlender Angaben. In der Reformphase 2003 bis 2005 stagnierten die Anteile und gingen dann kontinuierlich, erst allmählich, dann schneller zurück, mit einem bemerkenswerten Einbruch im Jahre 2012. Wenn das zutrifft – die Fähigkeit der Betriebe, über den vorherigen Status ihrer Eingestellten Auskunft zu geben, mag begrenzt sein, aber die Fehlerquote sollte sich im Verlauf von 13 Jahren nicht wesentlich ändern –, dann hätten die Arbeitsmarktreformen überhaupt keinen Effekt auf die relativen Einstellungschancen von Arbeitslosen gehabt. Die anscheinende Öffnung des Ar-

beitsmarktes für Arbeitslose, die man aus Abbildung 3 herauslesen könnte, ginge dann allein auf die zunehmende Erwerbstätigkeit ab 2006 zurück – und kann vorher wohl wirklich nur durch Änderungen in der administrativen Erfassung erklärt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nach-Reform-Phase weder durch ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum noch durch einen außergewöhnlichen Anstieg der Erwerbstätigkeit gekennzeichnet ist, wohl aber dadurch, dass die Zunahme der Erwerbstätigkeit mehr Arbeitslose „mitnahm“ als es in früheren Aufschwüngen der Fall war.¹⁰ Dennoch scheint der Anteil der Arbeitslosen an den betrieblichen Einstellungsvorgängen nicht gestiegen zu sein. Das spricht nicht für einen „Aktivierungseffekt“ der Reformen. Die Abnahme der Arbeitslosigkeit wäre allein durch steigende Nachfrage nach Arbeitskräften und eine Abnahme der Entlassungen in Arbeitslosigkeit zu erklären.

Abbildung 4:

Einstellungen in betriebliche Beschäftigung nach vorherigem Erwerbsstatus, Angaben der einstellenden Betriebe, Deutschland 2000 - 2013



Quelle: IAB-Stellenerhebung 2000 - 2013, Berechnungen des IAB.

10 Zur Differenzierung nach der Dauer vorhergegangener Arbeitslosigkeit vgl. 4.2, S. 31ff.

3. Arbeitsmarktreformen und graduelle institutionelle Veränderungen seit der Jahrtausendwende

Für die Veränderung der Spielregeln am deutschen Arbeitsmarkt sind vorrangig zwei Reformkomplexe entscheidend, von denen in der Regel nur der eine hinreichend beachtet wird: Zum einen die mit dem Namen Hartz verbundenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der Regulierung der Arbeitsverhältnisse¹¹; zum anderen die schrittweisen Veränderungen der Rahmenbedingungen des Altersübergangs durch Reformen des Rentenrechts¹² und durch die Wechselwirkungen von Renten- und Arbeitsmarktpolitik. Ebenso bedeutsam sind aber Veränderungen in der Regulierung der Arbeitsbeziehungen, die nicht durch Gesetzgebung, sondern durch institutionelle Erosion zustande kamen. Wir gehen deshalb nacheinander auf diese drei Komplexe ein.

3.1 „Hartz-Reformen“ der Arbeitsmarktpolitik und der Regulierung des Arbeitsmarktes

3.1.1 Grundlinien des Reformdiskurses

Zwischen Dezember 2002 und Dezember 2003 verabschiedete der Deutsche Bundestag vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Die offizielle Bezeichnung dieser Gesetzesvorhaben markiert nur eines der zentralen Gegenstände des Reformpakets: Unstimmigkeiten bei der Statistik der Arbeitsvermittlungen der seinerzeitigen Bundesanstalt für Arbeit waren An-

fang 2002 zum Anlass genommen worden, den Reformprozess mit der Berufung der Hartz-Kommission offiziell zu starten.¹³ Damit reagierte die rot-grüne Bundesregierung nicht nur auf den „Vermittlungsskandal“, sondern auch auf den Wiederanstieg der Arbeitslosenquote nach dem Platzen der „dot.com-Blase“ (vgl. Abbildung 1, S. 12), der für den Ausgang der im September 2002 anstehenden Bundestagswahl bedrohlich erscheinen musste. Der zentrale Begründungszusammenhang des Reformdiskurses war, kurzgefasst, der folgende:

Das Niveau der Arbeitslosigkeit schaukelt sich in Deutschland von Zyklus zu Zyklus weiter auf, weil die individuellen Verbleibsdauern in Arbeitslosigkeit zu lang sind. Das liegt daran, dass die zentrale „Dienstleistung am Arbeitsmarkt“, die öffentliche Arbeitsvermittlung, zu wenig wirksam ist, was wiederum auf Funktionsmängel und Modernisierungsrückstände des zuständigen Sozialversicherungsträgers, der Bundesanstalt für Arbeit, zurückzuführen ist. „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – so die Bezeichnung der Reformgesetze – werden folglich die Arbeitslosigkeit senken.

Parallel zu diesem „Dienstleistungsdiskurs“, den die Hartz-Kommission bis zu ihrem Abschlussbericht im August 2002 bediente, wurde jedoch auch ein anderer Diskurs betrieben: „Es gibt kein

11 Wir beziehen hier das so genannte Job-AQTIV-Gesetz von 2002 mit ein, obwohl es der Berufung der „Hartz-Kommission“ vorausging: Dieses Gesetz war gewissermaßen die Ankündigung der „aktivierenden Wende“ in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, während die Hartz-Reformen dann die Durchführung dieser Ankündigung brachten.

12 Diese Entwicklung beginnt in der Gesetzgebung bereits 1992; die Auswirkungen zeigen sich jedoch überwiegend erst nach 2000.

13 Der Reformprozess als solcher und die Rolle der von Peter Hartz geleiteten Kommission ist Gegenstand zahlreicher Darstellungen und soll hier nicht erneut behandelt werden. Wesentliche Elemente der Reform waren bereits ab 1999 in einem Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung – teilweise ohne konsensuales Ergebnis – vordiskutiert worden, dem Vertreter des Bundesarbeitsministeriums, von Länder-Arbeitsministerien, der Kommunen, der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialpartner jeweils als Personen, nicht als Vertreter ihrer Organisationen angehörten (vgl. Hassel und Schiller 2010).

„Recht auf Faulheit“ sagte Kanzler Schröder bereits im Frühjahr 2001 in einem Interview mit der „Bild“-Zeitung und spielte damit auf den disziplinierenden Charakter von „Dienstleistungen“ einer öffentlichen Sozialverwaltung an. Implizit ging es dabei auch um die Frage der „Arbeitsanreize“ für Bezieherinnen und Bezieher von Lohnersatzleistungen wegen Arbeitslosigkeit und somit um das soziale Leistungssystem – ein Thema, das die Hartz-Kommission in ihrem Abschlussbericht (Hartz et al. 2002) vorsichtig umschiffte, um eine öffentliche Distanzierung der aus den Gewerkschaften kommenden Kommissionsmitglieder¹⁴ zu vermeiden. Tatsächlich aber dürfte dieser Aspekt der Reformen weitreichendere Wirkungen gehabt haben als die Modernisierung der Dienstleistungen, die, wenn überhaupt, dann erst seit etwa 2012 (Stabilisierung der Jobcenter-Organisation nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 2007) wirklich vorankommt.

3.1.2 Die acht grundlegenden Elemente der Arbeitsmarktreformen

Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden acht Elemente¹⁵ der von 2002 bis 2005 umgesetzten Reformen unterscheiden:

(1) Umbau der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur für Arbeit“, d.h. von einer regelgesteuerten Verwaltungsbürokratie zu einer auch nach Zielen und Kennzahlen gesteuerten „manageriellen“ Bürokratie mit dem Ziel, Arbeitslose stärker zu „aktivieren“, Arbeitsuchende rascher zu vermitteln und sich gegenüber Arbeitgebern als anerkannter Dienstleistungspartner zu profilieren.¹⁶

(2) Rückbau der Arbeitslosenversicherung und verschärfte Durchsetzung der Logik einer „Risikoversicherung“:

- (a) sanktionsbewehrte Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche bereits vor Beendigung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses, d.h. bei Erhalt der Kündigung oder drei Monate vor dem Auslaufen eines befristeten Arbeitsverhältnisses – dadurch sind Personen in ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen immer wieder in das Aktivierungsregime der Arbeitsverwaltung einbezogen, selbst wenn sie gar nicht arbeitslos werden;
- (b) Verkürzung der Rahmenfrist, innerhalb derer zur Begründung eines Anspruchs auf die versicherungsförmige Lohnersatzleistung „Arbeitslosengeld“ versicherungspflichtige Beschäftigungen von mindestens zwölf Monaten vorliegen müssen, von drei auf zwei Jahre (diskontinuierlich Beschäftigte erwerben u.U. keinen Anspruch – zu den Auswirkungen vgl. Jahn/Stephan 2012);
- (c) Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere von 32 auf 24 Monate¹⁷ sowie Heraufsetzung des Lebensalters, ab dem eine Verlängerung der Bezugsdauer über den unverändert gebliebenen allgemeinen Standard von zwölf Monaten überhaupt möglich ist, von 45 auf 50 Jahre;
- (d) die Dynamisierung des individuellen Leistungsanspruchs entsprechend der allgemeinen Lohnentwicklung (§ 138 SGB III a.F.) wurde abgeschafft, was angesichts der Stagnation der Arbeitnehmerentgelte (vgl. 8.1, S. 58) kaum aufgefallen ist.

14 Die Mitglieder der Hartz-Kommission wurden als Individuen berufen, nicht von ihren Organisationen entsandt. Dieses Vorgehen wurde von der Bundesregierung mit der Ergebnisarmut des „Bündnisses für Arbeit“ gerechtfertigt, einer von der Regierung moderierten Veranstaltung, in der sich die Verbandsvertreter nicht auf grundlegende Reformen des Arbeitsmarktes hatten einigen können (Hassel 2002).

15 Diese analytische Unterscheidung hat nichts zu tun mit der Umsetzung der Reformen in vier Gesetzgebungsakten, die eher dem Zeitplan der Umsetzbarkeit sowie den unterschiedlich eingreifenden Zustimmungsrechten des Bundesrates geschuldet ist. Auch beziehen wir Gesetzesänderungen ein, die im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu den Reformen stehen, ohne im technischen Sinne Bestandteil der „Hartz-Gesetzgebung“ zu sein.

16 Für die Ratsuchenden und Leistungen Beziehenden wirken sich diese Änderungen vor allem dahingehend aus, dass das Warten auf den Fluren der Vergangenheit angehört: Es wird fast nur noch nach Terminvereinbarung gearbeitet. Die Kehrseite dieser Modernisierung ist, dass die Erreichbarkeit der Behörde erschwert wurde – die Fachkräfte müssen durch Callcenter und durch die Eingangszone von spontanen Kontakten mit ihren Klienten abgeschirmt werden, damit sie die terminierten Gespräche ungestört führen können.

17 Zunächst erfolgte eine Verkürzung auf 18 Monate, wovon aber wegen anschließender Verlängerung auf 24 Monate niemand real betroffen war – die Signal- und Einschüchterungswirkung dürfte jedoch erheblich gewesen sein.

Die für eine Anwartschaft auf Arbeitslosengeld zu erbringenden Vorleistungen liegen damit im Mittelfeld der EU 15 (Jahn /Stephan 2012), die Anspruchsdauern im unteren EU-Bereich (OECD 2013), und die Anforderungen an die Arbeitsuche und Verfügbarkeit gehören im OECD-Vergleich zu den striktesten (Venn 2012: 16).

(3) „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als „Grundsicherung für Arbeitsuchende“:

- (a) Die steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Anschlussleistung „Arbeitslosenhilfe“, die nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ebenfalls als ein Prozentsatz des früheren Arbeitseinkommens gezahlt wurde (wenn auch nur mit einer Lohnersatzrate von 53 Prozent¹⁸ gegenüber 60 Prozent beim Arbeitslosengeld), wurde abgeschafft. Statt einer zeitlich unbegrenzten, am früheren Einkommen orientierten Lohnersatzleistung¹⁹ können Beschäftigte im jüngeren und mittleren Alter im Falle des Arbeitsplatzverlustes jetzt nur noch mit maximal zwölf Monaten einer auf den früheren Einkommensstatus bezogenen Leistung rechnen.
- (b) An die Stelle der Arbeitslosenhilfe trat eine modernisierte Sozialhilfe für Erwerbspersonen, d. h. eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für alle als erwerbsfähig²⁰ betrachteten Personen zwischen 15 Jahren und der jeweils aktuellen, seit 2012 schrittweise ansteigenden Regelaltersgrenze für Altersrenten. Diese Leistung wird in irreführender Homonymie zur Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld II“ (ALG II)²¹ genannt.
- (c) In der Tradition der Sozialhilfe verlangt diese neue universale Grundsicherung den nur durch persönliche und familiale Umstände, aber nicht durch Gesichtspunkte der Ordnung

des Arbeitsmarktes (Tarifverträge, ortsüblicher Lohn) beschränkten Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur Verringerung oder Überwindung der Bedürftigkeit. Dieses schließt die Weiterzahlung von Teilen der Leistung bei unzureichendem Erwerbseinkommen ein, wobei bereits zwei Mal versucht wurde, die Anreizkompatibilität bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens durch minimale Veränderungen des Anrechnungsverlaufs zu verbessern.

- (d) Zunächst in das Regime der neuen Grundsicherung übernommene Reste der Versicherungslogik wurden – im Unterschied zur Reaktion auf die ursprüngliche Reform von der Öffentlichkeit kaum noch beachtet – später nach und nach entfernt: Der befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld, der den „Abstieg“ aus der Versicherungsleistung in die Grundsicherung über zwei Jahre hinweg abstufte, fiel ab 2011 weg. Die für ALG II Beziehende zunächst gezahlten niedrigen Rentenversicherungsbeiträge wurden ab 2007 halbiert und 2011 abgeschafft (vgl. (Bothfeld/Rosenthal 2014: 204) mit der Folge, dass der Bezug von ALG II nun nicht einmal mehr dazu beiträgt, anspruchsbegründende Beitragszeiten in der Rentenversicherung zu belegen (Mika/Lange 2014; Mika et al. 2014).

(4) *Fragmentierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung* als nicht intendierte Nebenfolge: Ursprünglich war beabsichtigt, dass die Bundesagentur für Arbeit für Bezieher von Arbeitslosengeld und von ALG II gleichermaßen zuständig sein sollte, um allen Arbeitslosen gemeinsam „Dienstleistungen aus einer Hand“ bieten zu können (Deutscher Bundestag 2003). Aufgrund des Anknüpfens an die Tradition der Sozialhilfe, die immer in kommunaler Zuständigkeit gewesen war, erwies es sich jedoch als politisch und verfassungsrechtlich

18 57 Prozent bei Vorhandensein von unterhaltsbedürftigen Kindern.

19 Inwiefern es gerechtfertigt ist, die Arbeitslosenhilfe als „Fortsetzung der Arbeitslosenversicherung mit Steuermitteln“ zu betrachten, siehe Knuth 2009 sowie Knuth 2012a.

20 Als erwerbsfähig gilt, wer aus medizinischer Sicht drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann. Dieses entspricht spiegelbildlich der Definition der Erwerbsunfähigkeit („volle Erwerbsminderung“) im Rentenrecht. Unter den Bezieherinnen und Beziehern der Grundsicherung befinden sich folglich viele Personen mit stark eingeschränkter gesundheitlicher Leistungsfähigkeit.

21 Im Alltagssprachgebrauch hat sich die Bezeichnung „Hartz IV“ etabliert, weil die Leistung durch das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, also das vierte „Hartz-Gesetz“, eingeführt wurde.

unmöglich, die Kommunen von der Umsetzung der neuen Leistung auszuschließen.²² Im Ergebnis des schließlich gefundenen Kompromisses sind sie entweder als örtliche Partner der Arbeitsagenturen beteiligt, oder sie setzen (in einem Viertel der kommunalen Gebietskörperschaften) das neue Leistungs- und Aktivierungsregime alleine um. Diese beiden Formen von „Jobcentern“ haben sich zu einer zweiten Ebene öffentlicher Arbeitsverwaltung entwickelt, die von den „Arbeitsagenturen“ (die für versicherte Arbeitslose und für die Beratung von Nichtleistungsbeziehern zuständig sind) organisatorisch, in ihren Steuerungs- und Führungsstrukturen sowie überwiegend auch räumlich getrennt sind.

(5) *Reform von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung*: Die Veränderung der Instrumente ist ein kontinuierlicher Prozess, der sich nach den Hartz-Reformen eher noch beschleunigt hat. Kaum eine der Neuerungen aus dem „Hartz-Paket“ existiert heute noch. Deshalb erwähnen wir hier nur drei Elemente, die für die Entwicklung des Arbeitsmarktes langfristig eine gewisse Bedeutung hatten:

- (a) Ausbau der Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus²³ und Eröffnung der Möglichkeit, bei Beginn einer selbstständigen Tätigkeit eine freiwillige Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung zu begründen;
- (b) Übernahme des Instruments der „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“, auch als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet, aus der Tradition der Sozialhilfe, und vorübergehend

(2005-2007) starke Ausweitung des Einsatzes dieses Instruments²⁴;

- (c) zunehmende Vermarktlichung der Beziehungen zwischen öffentlicher Arbeitsverwaltung und externen Dienstleistern, d. h. an die Stelle der Förderung nach dem Kostenerstattungsprinzip, dem Zuwendungsrecht oder der direkten Beauftragung treten wettbewerbliche Vergabeverfahren oder die Ausgabe von Gutscheinen an Arbeitsuchende.²⁵

(6) *Arbeitsrechtliche Deregulierungen am Rande des Arbeitsmarktes*: Ähnlich wie in anderen Ländern blieb der arbeitsrechtliche Status von unbefristet in größeren Betrieben Beschäftigten unangetastet; eine „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes wurde „von den Rändern her“ betrieben:

- (a) Der Geltungsbereich des gesetzlichen *Kündigungsschutzes* wurde auf Betriebe ab zehn Beschäftigte (vorher fünf) eingeschränkt, womit zusätzliche zehn Prozent der Beschäftigten von dieser Regulierung ausgeschlossen wurden (Koller 2010: 313).
- (b) Im Falle von *betriebsbedingten Kündigungen* wurde die Möglichkeit eröffnet, dass der Arbeitgeber in seiner Kündigungserklärung unter der Bedingung, dass der Arbeitnehmer auf die Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Kündigung verzichtet, eine in ihrer Höhe gesetzlich definierte Abfindung zusichert.²⁶ Eine materielle Einschränkung von Rechten ist damit nicht verbunden. Über die Nutzung dieser Regelung in der Praxis ist nichts bekannt; nach erfolgter „symbolischer Deregulierung“ hat sich offenbar niemand mehr dafür interessiert.

22 Die Diskussion der historischen und verfassungsrechtlichen Ursachen für diese von der damaligen Bundesregierung nicht einkalkulierte Entwicklung würde im vorliegenden Zusammenhang zu weit führen – siehe hierzu Knuth 2009 sowie 2012a. Zu der deutschen Grundsicherung voraussichtlich auch in Zukunft immanenten „Kommunalisierungstendenz“ siehe auch Knuth und Larsen 2010.

23 Nach einem Höhepunkt 2010 sind diese Maßnahmen jedoch bis 2013 auf weniger als 15 Prozent der seinerzeitigen Ausgaben – und damit weit stärker als die aktive Arbeitsförderung insgesamt – zurückgefahren worden.

24 Da diese Aufwandsentschädigung – im Unterschied zu „echtem“ Erwerbseinkommen – nicht auf die Grundsicherungsleistung angerechnet wird, kann ein solcher „1-Euro-Job“ für Personen ohne verwertbare berufliche Qualifikation durchaus zu einem höheren Nettoeinkommen führen als eine reguläre Erwerbstätigkeit. Diese Tätigkeiten sind deshalb und wegen der gesellschaftlichen Teilhabe, die sie vermitteln, bei der Mehrheit der Betroffenen durchaus begehrt, so dass ihre Einordnung als „workfare“ (Mohr 2012) oder gar „Zwangsarbeit“ vielleicht die rechtliche Situation, aber nicht die soziale Konstellation und auch nicht die faktische Zuweisungspraxis der Jobcenter angemessen erfasst.

25 Diese Entwicklung wird in einem laufenden, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt über die Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen im europäischen Vergleich untersucht. Mit Veröffentlichungen ist ab 2015 zu rechnen.

26 Diese Regelung ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass es bis dato in Deutschland keinen gesetzlich definierten Abfindungsanspruch gab; dieser wird ggf. im Rahmen eines zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber ausgehandelten Sozialplans, individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder im Zuge eines gerichtlichen Vergleichs geregelt. Ein erheblicher Teil von betriebsbedingt Gekündigten erhält jedoch keinerlei Abfindung (vgl. Bielenki et al. 2003).

(c) Die *Leiharbeit* wurde durch Aufhebung des Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots sowie der Überlassungshöchstdauer dereguliert, und die Leiharbeitsrichtlinie der EU wurde in der Weise umgesetzt, dass Tarifverträge Vorrang vor dem europäischen *equal-pay*-Prinzip haben. In der Folge fanden sich arbeitgeberfreundliche „Gewerkschaften“ außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die niedrige Tarife für Leiharbeiter vereinbarten, und es bedurfte längerer gerichtlicher Auseinandersetzungen, bis diesen Organisationen und den von ihnen geschlossenen Kollektivverträgen die Legitimation aberkannt wurde.²⁷

(d) Das Mindestalter von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, für die eine *Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Sachgrund und ohne zeitliche Begrenzung* zulässig ist, wurde von 58 auf 52 Jahre herabgesetzt, was später aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs eingeschränkt werden musste auf Personen, die mindestens vier Monate beschäftigungslos sind, sowie auf eine Gesamtdauer konsekutiver Befristungen von fünf Jahren. Schon für den Zeitraum vor dieser Einschränkung konnte kein statistisch signifikanter Effekt der Regelung auf die Beschäftigungschancen von Älteren festgestellt werden (Fertig/Jacobi 2007).

Die OECD schätzte die Veränderung beim rechtlichen Schutz von Arbeitsverhältnissen zwischen 1994 und 2003 in Deutschland als insignifikant bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen und im mittleren Bereich bei der Deregulierung befristeter Arbeitsverhältnisse ein (OECD 2004: 51). In ihrer jüngsten, stärker differenzierten Auseinandersetzung mit dem Thema fällt auf, dass Deutschland bei der Stärke der Regulierung befristeter Arbeitsverhältnisse weit unter dem OECD-Durchschnitt liegt (ebenda: 88), dagegen beim Schutz unbe-

fristeter Arbeitsverhältnisse in den jetzt zahlreichen von der OECD unterschiedenen Dimensionen stets etwas über dem OECD-Durchschnitt, bei der Betrachtung von individuellen und kollektiven Kündigungen zusammen sogar an erster Stelle (ebenda: 86). Demnach ist zumindest auf der regulatorischen Ebene die Abwälzung von Flexibilitätszumutungen auf Beschäftigte in „atypischen“ Beschäftigungsformen bei weitgehend unverändert fortbestehendem Schutz für „Normalbeschäftigte“ in Deutschland besonders stark ausgeprägt, d.h. es besteht eine weitgehende institutionelle „Dualisierung“ des deutschen Arbeitsmarktes.

(7) Unter der neu geschaffenen Bezeichnung „*Minijobs*“ wurden die traditionellen²⁸ geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 2003 zum wiederholten Male neu reguliert:

(a) Die 1999 von der ersten rot-grünen Koalition eingeführte Regelung, wonach Zweitarbeitsverhältnisse mit dem ersten Arbeitsverhältnis zusammengerechnet wurden und folglich das „Minijob-Privileg“ für Nebenjobs ausgeschlossen war, wurde von der zweiten rot-grünen Koalition wieder abgeschafft.

(b) War die Obergrenze für die Anwendung der Minijob-Regelung früher durch die wöchentliche Stundenzahl (15) definiert, so wird sie jetzt allein durch den Verdienst markiert (400 Euro ab 2003, 450 Euro seit 2013), so dass es bei niedrigen Stundenlöhnen zu Arbeitszeiten über 15 Stunden²⁹ kommen kann.

(c) Diese Beschäftigungsverhältnisse sind traditionell von Sozialversicherungsbeiträgen der Beschäftigten befreit, die folglich auch keine eigenen Ansprüche erwerben.³⁰ Minijobs sind deshalb vor allem attraktiv für Personen, die bereits über eine anderweitige Sicherung über die Eltern, den Ehepartner oder als Rentner

27 Erst mit Geltung ab 2012 wurde ein Verfahren zur Bestimmung einer „Lohnuntergrenze“ speziell für die Leiharbeit eingeführt. – Zu Strategien der DGB-Gewerkschaften zur Rückeroberung der Regelungsmacht in der Leiharbeitsbranche vgl. Benassi und Dorigatti 2014.

28 Eine Untergrenze für die Einbeziehung in die Sozialversicherung hat es seit deren Anfängen im Jahre 1893 gegeben – vgl. Knospe 2007.

29 Die 15-Stunden-Grenze ist relevant, weil nach der amtlichen Definition Personen, die weniger als 15 Stunden beschäftigt sind, aber Tätigkeiten von mehr als 15 Stunden suchen, als arbeitslos gelten.

30 Historischer Hintergrund war die Gewinnung der Arbeitskraft von „Hausfrauen“ in Situationen von Arbeitskräfteknappheit ohne Störung des traditionellen männlichen Ernährermodells, d. h. unter Beibehaltung der vom Partner abgeleiteten sozialen Sicherung. Es war niemals Ziel dieser Regelungen, die verfügbaren Einkommen von Niedrigverdienern aufzubessern oder Anreize für Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme zu setzen.

verfügen. Die durch den Arbeitgeber vorzunehmende pauschale Versteuerung bewahrt das Einkommen aus Minijobs vor der Veranlagung zur Einkommensteuer im Haushaltskontext und damit vor den Wirkungen der Steuerprogression, was einen Steuervorteil zum einen für Zweitjobs und zum anderen – vor dem Hintergrund des „Ehegattensplitting“ in der Einkommensbesteuerung (vgl. Dingeldey 2002) – für Partnerinnen und Partner von Erwerbstätigen mit mittlerem bis hohem Einkommen bedeutet.

(d) Neu eingeführt wurde 2003 die Möglichkeit des „*opting in*“, d.h. von freiwilliger Beteiligung des Beschäftigten an der Zahlung von Beiträgen mit der Folge des Erwerbs von Ansprüchen, die allerdings aufgrund des Äquivalenzprinzips in der deutschen Sozialversicherung *beitragsmäßig* sehr gering ausfallen. Ab 2013 wurde dieses Prinzip für neu begonnene geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgekehrt in ein „*opting out*“, d.h. die oder der Beschäftigte muss jetzt ausdrücklich den Verzicht auf Sozialversicherungsschutz erklären, sonst werden Beiträge eingezogen und Ansprüche erworben.

(e) Aufgrund der Beobachtung einer „Fallenwirkung“ der geringfügigen Beschäftigung – solange die alte 15-Stunden-Grenze galt, gab es kaum Beschäftigungsverhältnisse zwischen 15 und 20 Stunden, und man befürchtete zu Recht den gleichen Effekt der neuen 400-Euro-Grenze – wurde eine Gleitzone so genannter „*Midi-Jobs*“ eingeführt, wonach zwischen 400 (jetzt 450) und 800 Euro die Sozialversicherungspflicht nicht abrupt, sondern allmählich einsetzt. – *Die faktische Nutzung dieser Möglichkeit ist jedoch äußerst gering, weshalb wir diese Beschäftigungsform nicht weiter behandeln.*

Minijobs erfahren eine sozial- und steuerrechtliche, aber keine arbeitsrechtliche Sonderbehandlung, d.h. theoretisch gelten Kündigungsschutz, Befristungsregeln, Tarifverträge und gesetzlicher Urlaubsanspruch auch für diese „geringfügig“ Beschäftigten – die Praxis sieht allerdings vielfach anders aus (vgl. S. 44).

(8) Durch die *Handwerksrechtsnovelle 2004* wurde die Anzahl der meisterpflichtigen Handwerke von 94 auf 41 reduziert. Dadurch wurden die Möglichkeiten der Existenzgründung in einem Handwerksberuf erheblich erweitert, was Auswirkungen auf die Anzahl der Selbstständigen, insbesondere der Solo-Selbstständigen gehabt hat (vgl. 6.2, S. 41).

3.2 Veränderung der Rahmenbedingungen des Altersübergangs

In der öffentlichen Wahrnehmung haben die Reformen der Rentenversicherung – jedenfalls bis zur Weichenstellung zur „Rente mit 67“ – weniger Beachtung gefunden als die Arbeitsmarktreformen. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese Reformen überwiegend über längere Zeiträume schrittweise eingreifend implementiert wurden und dass die Mehrheit der im Erwerbsleben aktiven Bevölkerung nicht unmittelbar und auch nicht einheitlich betroffen war. Vor allem aber wurde der Zusammenhang zwischen den beiden Reformarenen öffentlich kaum wahrgenommen. Tatsächlich erscheinen uns aber die Rentenreformen für Veränderungen am deutschen Arbeitsmarkt mindestens so bedeutsam zu sein wie die Arbeitsmarktreformen. Dieses ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die gesetzliche Rente in Deutschland noch immer nahezu 80 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter erreicht und im Portfolio ihrer Alterssicherung bis in die höheren Einkommensschichten einen hohen Stellenwert hat (Institut für Demoskopie Allensbach 2013). Folglich haben rentenrechtliche Regelungen eine Steuerungsfunktion bezüglich des Erwerbsverhaltens.

Unter diesem Gesichtspunkt sind folgende Reformelemente der Rentenversicherung hervorzuheben:

(1) *Langfristige Absenkung des Rentenniveaus:*

Unter dem Druck des demographischen Wandels³¹ wurde die Rentenformel schon seit 1992 in mehreren Schritten so umgebaut, dass das

31 Aufgrund der steigenden Lebenserwartung hat sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer in Deutschland seit den 1960er Jahre fast verdoppelt.

Verhältnis zwischen dem während eines Arbeitslebens mit Beiträgen belegten Arbeitseinkommen und den Zahlbeträgen der Rente (die über den Lebensverlauf gewichtete „Lohnersatzrate“) ungünstiger wird. Wer dennoch größere Teile seines Lebensstandards durch die gesetzliche Rente absichern will, muss länger erwerbstätig sein.

(2) *Reform der Rente bei verminderter oder fehlender Erwerbsfähigkeit:*

Das deutsche Recht der Invaliditätsrenten ist traditionell vergleichsweise restriktiv (vgl. Erlinghagen/Knuth 2010; Brussig/Knuth 2013). Anders als in vielen anderen Ländern hat der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft in Deutschland nicht dazu geführt, dass die arbeitslos gewordenen Industriearbeiter in Renten wegen Invalidität geströmt wären (Riphahn 1999); ganz im Gegenteil, die Abnahme körperlich verschleißender Arbeitsbedingungen in der Industrie brachte eine massive Abnahme der durch Einschränkung des Arbeitsvermögens begründeten Renten mit sich (Bäcker 2012). Die Reform dieser Renten im Jahre 2001 (von der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente zur Erwerbsminderungsrente) dürfte dazu beigetragen haben, diese restriktive Linie fortzusetzen und ein „Ausweichen“ von Langzeitarbeitslosen vor dem wenig später eingeführten „Aktivierungsregime“ in eine Erwerbsminderungsrente zu verhindern (Brussig 2010c). Die Erwerbsminderungsrenten fungieren in Deutschland nicht in wesentlichem Umfang als „Puffer“ des Arbeitsmarktes (Brussig 2012a). Dadurch befinden sich Menschen mit eingeschränkter gesundheitlicher Leistungsfähigkeit, die die Voraussetzungen für eine Rente wegen voller Erwerbsminderung nicht erfüllen, mit großer Wahrscheinlichkeit im „Aktivierungsregime“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Andere Länder dagegen unternehmen erhebliche Anstrengungen, um „ihre“ Leistungsgeminder-

ten aus Leistungssystemen ohne Erwerbszuzumutung in die arbeitsmarktpolitische Aktivierung zurückzuführen (vgl. Lindsay/Houston 2013).

(3) *Schrittweise Eindämmung und teilweise Abschaffung vorzeitig beziehbarer Altersrenten:*

Wie in vielen anderen Ländern wurde auch in Deutschland der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft u. a. dadurch bewältigt, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sozial gesichert vorzeitig aus dem Arbeitsprozess herausgenommen wurden. Aber – siehe (2) – der deutsche Weg bestand nicht in der Invalidisierung, sondern in einer Kombination von betrieblichen Abfindungsleistungen, verhandelter und „kalkulierter“ Arbeitslosigkeit, langfristigem Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe auch ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche (und folglich der Ausklammerung aus der offiziellen Arbeitslosenstatistik), sowie schließlich ab dem 60. Lebensjahr beziehbarer Renten.³² Für Männer ohne anerkannte gesundheitliche Beeinträchtigung war die Langzeitarbeitslosigkeit geradezu das Eingangsbillet in eine solche Rente (Knuth/Kalina 2002a; Knuth/Brussig 2012; Wübbecke 1999), während die „Frauenaltersrente“ für erwerbstätige Frauen auch ohne Arbeitslosigkeit mit Vollendung des 60. Lebensjahres beziehbar war.

Diese ab dem 60. Lebensjahr zugänglichen Altersrenten wurden ab 1996 zunächst mit Abschlägen für jeden Monat der Entfernung von einer rentenartspezifischen Altersgrenze belegt, die schrittweise auf die seinerzeitige Regelaltersgrenze angehoben wurde. Ab 2006 wurde das Mindesteintrittsalter in diese Rentenarten schrittweise bis zur Regelaltersgrenze von seinerzeit noch 65 Jahren angehoben, so dass sie schließlich für Neueintritte abgeschafft waren. Damit sind die institutionellen Rahmenbedingungen des Zugangs in Rente für Frauen und Männer jetzt gleich, d. h. es

32 Im Extremfall, unter Nutzung von Sonderregelungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie des Kurzarbeitergeldes, war es auf diese Weise möglich, die aktive Erwerbsphase bei auskömmlicher Sicherung des Lebensstandards rund 15 Jahre vor Erreichen der Regelaltersrente zu beenden.

gibt keine geschlechtsspezifischen Regelungen mehr. Geblieben sind die nach dem 60. Lebensjahr mit Abschlägen beziehbaren Altersrenten für Schwerbehinderte³³ und nach dem 63. Lebensjahr für langjährig Versicherte (mindestens 35 Beitragsjahre oder diesen gleichgestellte Zeiten der Kindererziehung u. ä.).³⁴ In der Summe wurde so ein allmählich wirkender Anreiz und schließlich Zwang erzeugt, länger erwerbstätig zu bleiben, weil eine Rente als Einkommensalternative entweder noch gar nicht zur Verfügung steht oder nur mit Abschlägen erkaufte werden kann (vgl. Brussig 2010a).

(4) *Altersteilzeit:*

Die bereits 1996 eingeführten Regelungen zur Altersteilzeit beinhalteten eine Aufstockung des Nettoentgelts und der Rentenbeiträge durch den Arbeitgeber, die teilweise Erstattung der Aufwendungen des Arbeitgebers aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung im Falle der ersatzweisen Einstellung von Arbeitslosen oder Berufsanfängern, sowie den Zugang in eine Rente ab Vollendung des 60. Lebensjahres (s.o., (3)). Ursprünglich zur Förderung eines „gleitenden“ Übergangs in den Ruhestand mit frühestens ab Vollendung des 55. Lebensjahres reduzierter Arbeitszeit gedacht, wurde das Instrument von Betrieben und Beschäftigten in größerem Umfang erst akzeptiert, nachdem die Umsetzung im „Blockmodell“ gesetzlich ermöglicht wurde. Das Blockmodell bedeutet, dass die offiziell in Teilzeit beschäftigten älteren Arbeitnehmer zunächst voll weiterarbeiten und in der zweiten Hälfte ihrer Teilzeitphase ihre angesparten Zeitguthaben „abfeiern“,³⁵ bevor sie in Rente gehen. Altersteilzeit war somit zunächst eine alternative Eintrittskarte in eine Altersrente mit 60, bei der die Freistellung aus einem weiter bestehenden Arbeitsverhältnis die ansonsten für Männer als „Eintrittskarte“ erforderliche Ar-

beitslosigkeit ersetzt. Nachdem nun aber diese vorzeitig beziehbare Rentenart abgeschafft wurde, bekommt die Altersteilzeit eine andere Funktion: Gerahmt durch Tarifverträge, hilft sie Betrieben und Beschäftigten auch ohne Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit, den Anschluss an die steigenden Altersgrenzen zu finden (Brussig et al. 2009).

(5) *Schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre:*

Im unmittelbaren Anschluss an das Auslaufen der vorzeitig beziehbaren Renten (s.o. (3), S. 23) wird die seit vielen Jahrzehnten unverändert bei 65 Jahren liegende Regelaltersgrenze seit 2012 jährlich um einen Monat angehoben, ab 2024 um jährlich zwei Monate, so dass im Jahre 2029 für die 1964 und später Geborenen eine Altersgrenze von 67 Jahren gilt. Die aktuellen Auswirkungen sind folglich noch gering: drei Monate Verschiebung für die 1949 Geborenen, die 2014 das 65. Lebensjahr vollenden. Das Signal, das damit an Erwerbstätige und Betriebe ausgesandt wird, ist jedoch klar und beeinflusst Erwartungen und Verhaltensweisen bereits jetzt.

Da die Regelaltersgrenze gewissermaßen die allgemeine Orientierungsmarke für den Altersübergang darstellt, fand die Entscheidung zu ihrer Anhebung mehr Beachtung und stieß auf mehr Kritik als der unter (3) beschriebene Prozess des Auslaufens vorzeitig beziehbarer Altersrenten. Tatsächlich aber war Letzteres die vermutlich einschneidendere Änderung: Das Mindestalter für eine Altersrente wurde innerhalb von 15 Jahren je nach Anzahl der Beitragsjahre um drei bis fünf Jahre angehoben; künftig wird die Regelaltersgrenze im Verlauf von 18 Jahren um zwei Jahre angehoben. Zusätzlich nimmt die 2014 eingeführte abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte vorübergehend Druck aus dem System.

33 Die Anerkennung einer Behinderung erfolgt in Deutschland ohne Bezug zur Arbeitsfähigkeit und hat damit keine automatische Konsequenz für die Anerkennung einer Erwerbsminderung.

34 Die derzeitige Große Koalition hat diesen Reformpfad teilweise verlassen, indem sie das Mindestalter für den abschlagsfreien Rentenzugang für „besonders langjährig Versicherte“ (45 Beitragsjahre) vorübergehend auf 63 Jahre abgesenkt hat.

35 Bei der Diskussion von Beschäftigtenstatistiken Älterer ist immer zu beachten, dass die Altersteilzeitkräfte auch in der Freistellungsphase als „Beschäftigte“ gelten.

3.3 Kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen

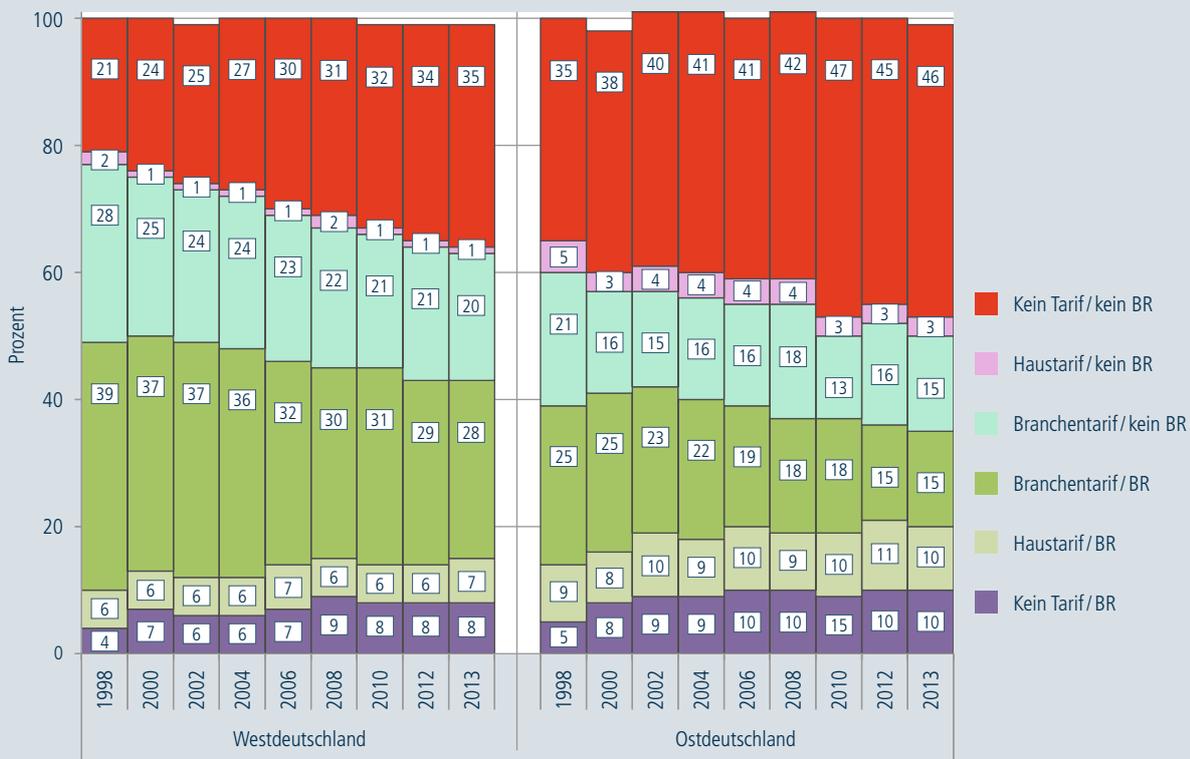
Das System der Kollektivverhandlungen war zwar nicht Gegenstand der Reformen, und die rechtliche Position der Betriebsräte wurde 2001 sogar durch Reform des Betriebsverfassungsgesetzes gestärkt. Dennoch haben sich in diesem Bereich Prozesse der faktischen Deregulierung vollzogen, die für die Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in den Betrieben mindestens so bedeutsam sein dürften wie die dargestellten Reformen. Dieses ist u.a. vor dem Hintergrund zu sehen, dass Deutschland bisher zu der Minderheit von EU-Mitgliedsstaaten gehörte, in denen es keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt (Eurofound 2013).

3.3.1 Abnehmender Deckungsgrad von Kollektivverträgen, Rückgang betrieblicher Interessenvertretung

Der Anteil der Beschäftigten in Betrieben, die an einen Flächentarifvertrag gebunden sind, geht seit Beginn der Beobachtungen 1998 kontinuierlich zurück, ohne dass die Verbreitung von Haustarifverträgen wesentlich zugenommen hätte (Abbildung 5). Der Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse durch überhaupt keinen Tarifvertrag geregelt sind, hat dadurch von 1998 bis 2013 in Westdeutschland von 25 auf 43 Prozent, in Ostdeutschland von 40 auf 56 Prozent zugenommen (jeweils oberstes plus unterstes Segment in Abbildung 5).³⁶ Gleichzeitig hat der An-

Abbildung 5:

Tarifbindung und Existenz von Betriebsräten in West- und Ostdeutschland (in Prozent der Beschäftigten in Betrieben der Privatwirtschaft ab 5 Beschäftigten)



Quelle: Ellguth/Kohaut 2013 und 2014, Datengrundlage: IAB-Betriebspanel.

36 Diese Größenordnungen wurden jüngst vom Statistischen Bundesamt mit 41 Prozent Beschäftigten in Betrieben ohne Tarifvertrag im Jahre 2010 in Deutschland insgesamt bestätigt (Statistisches Bundesamt 2013b).

teil der Beschäftigten abgenommen, in deren Betrieb ein Betriebsrat gewählt wurde, obwohl dieses nach den gesetzlichen Voraussetzungen in allen hier erfassten Betrieben (Privatwirtschaft ab fünf Beschäftigte) möglich wäre: Von 49 auf 43 Prozent im Westen und von 39 auf 35 Prozent im Osten (jeweils die untersten drei Segmente in Abbildung 5 zusammen). Dadurch haben die Anteile von Beschäftigten, die weder Betriebsrat noch Tarifvertrag haben, im Westen von 21 auf 35 Prozent und im Osten von 35 auf 46 Prozent zugenommen (oberstes Segment in Abbildung 5).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch bei Geltung eines Tarifvertrages die Lohnflexibilität mit der Verbreitung von Öffnungsklauseln stark zugenommen hat. Betriebe mit entgeltwirksamen Öffnungsklauseln weisen eine höhere Lohnspreizung und sinkende Löhne auf (Brändle et al. 2011).

3.3.2 Strukturelle Ursachen?

Die Ursachen für diese abnehmende Bindungskraft kollektiver Regelung und für die Rückentwicklung betrieblicher Interessenvertretung sind vielfältig: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist rückläufig und scheint sich erst in jüngster Zeit einigermaßen zu stabilisieren. Die gleiche Entwicklung ist auf der Seite der Arbeitgeber zu beobachten, wobei die Arbeitgeberverbände versucht haben, den Mitgliederschwund zu bremsen durch die Schaffung einer Sonderkategorie der Mitgliedschaft, die nicht zur Bindung an den Tarifvertrag führt.

Neben der „Tarifflucht“ der Arbeitgeber könnte der wirtschaftliche Strukturwandel eine Rolle spielen: Die Beschäftigung in Großbetrieben, die traditionell tarifgebunden sind und über Betriebsräte verfügen, hat abgenommen. Soweit bisher tariffreie kleine und mittlere Betriebe an Beschäftigung zulegen, führt dieses nicht automatisch in die Tarifbindung oder zur Wahl von Betriebsräten. Außerdem entstehen neue Unternehmen und Betriebe, die von Anfang an nicht

tarifgebunden sind und in denen es u.U. auch nicht zur Gründung von Betriebsräten kommt. Dieses kann teilweise auf gezielte „Outsourcing“-Strategien bestehender Unternehmen zurückgehen, die derartige Ausgliederungen auch mit dem Ziel vornehmen, Teile ihrer Wertschöpfungskette aus dem Geltungsbereich eines Tarifvertrages auszulagern.³⁷ Generell ist festzustellen, dass die kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Dienstleistungen (mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes und der Sozialversicherungsträger) eine deutlich geringere Bedeutung hat (Ellguth/Kohaut 2004: 283), so dass die dargestellte Entwicklung auch als eine Folge der „Tertiarisierung“ der Volkswirtschaft gesehen werden kann. Insgesamt ist jedoch offenbar der Erklärungsbeitrag von Strukturveränderungen gering, d.h. es sind alle Wirtschaftszweige mehr oder weniger gleichmäßig betroffen (Antonczyk et al. 2011).

3.3.3 Politische Ursachen –

Zusammenhang mit den Reformen?

Hat diese Entwicklung, die für die Lohnbildung³⁸, die Arbeitssituationen der Beschäftigten und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zweifellos von großer Bedeutung ist, etwas mit den Arbeitsmarktreformen zu tun? - Das kann nur sehr eingeschränkt angenommen werden. Zunächst einmal beginnt der Rückgang der Tarifbindung lange vor den Reformen, und der in Abbildung 5 dargestellte Verlauf zeigt in der „kritischen Zeit“ 2002 bis 2005 keine Auffälligkeiten. Auch inhaltlich gibt es keinen unmittelbaren Zusammenhang, sondern allenfalls indirekte Beziehungen. Sicherlich wurde die Position der Gewerkschaften durch den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit nicht gerade gestärkt, da die Rolle der Selbstverwaltung beschnitten und ihre Zuständigkeit auf die eigentliche Arbeitslosenversicherung beschränkt wurde – d.h. für die Mehrheit der Arbeitslosen und der bedürftigen Erwerbsfähigen sind die Sozialpartner nicht mehr institutionell

37 Sofern es hierbei nur darum geht, in den Geltungsbereich eines „billigeren“ Tarifvertrages zu kommen (was auch eine große Rolle spielt), kann diese Entwicklung in Abbildung 5 nicht erfasst werden, weil ja weiterhin ein Tarifvertrag gilt.

38 Das Zusammenwirken von Tarifverträgen und Betriebsräten hat – bei Kontrolle für regionale und strukturelle Faktoren – positive Auswirkungen auf die Lohnhöhe (Ellguth et al. 2013a).

zuständig (Klenk et al. 2009). Auf der mittleren Ebene der in Regionaldirektionen umbenannten Landesarbeitsämter gibt es keine Selbstverwaltung mehr, und auf der örtlichen Ebene haben die Sozialpartner wiederum nur im Rechtskreis des SGB III, also bei den Arbeitsagenturen, formal gesicherte geringe Einflussmöglichkeiten. Auch kann man in der Einbeziehung von Exponenten der Gewerkschaftsbewegung in die Vorbereitung der Arbeitsmarktreflexionen durch die „Hartz-Kommission“ und einer anschließenden Umsetzung der Vorschläge in einer für die Gewerkschaften inakzeptablen Weise durchaus als eine bewusste Übertölpelung, Desavouierung und Demütigung der Gewerkschaften durch die Regierung Schröder sehen. Letztlich entscheidend dürfte all das aber für die Abnahme der kollektiven Regelungsmacht der Sozialpartner nicht gewesen sein.

3.3.4 Historische Ursachen

Der deutliche Ost-West-Unterschied bezüglich der Existenz kollektiver Regelungen und Interessenvertretungen (Abbildung 5) verweist auf den historischen Umstand, dass im Prozess der deutschen Einigung – trotz der selbstverständlichen Rechtsangleichung – die vollständige Übertragung des Systems der industriellen Beziehungen niemals gelang. Dieses ist zum einen darin begründet, dass Gewerkschaften im „realsozialistischen“ System der DDR wenig Glaubwürdigkeit als Interessenvertretungen besaßen und Arbeitgeberverbände nicht existierten, zum anderen darin, dass die Schaffung eines gesamtdeutschen Binnenmarktes und die vorübergehende Abkoppelung von den osteuropäischen Märkten in Ostdeutschland tiefgreifende strukturelle und berufliche Umbrüche auslösten, deren Verunsicherungs- und Einschüchterungswirkung bis heute andauert. Unmittelbar betroffen war ca. ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung; über Wanderungsprozesse von Ost nach West und Nachahmungswirkungen bei den Arbeitgebern ist aber indirekt auch Westdeutschland betroffen.

Die faktische Deregulierung der Arbeitsbeziehungen durch abnehmende kollektive Regelungsmacht ist weitaus bedeutsamer als die eher symbolischen Deregulierungen „am Rande“ des Arbeitsmarktes, die im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommen wurden (s.o., S. 21). Deshalb war es notwendig, auf diese Entwicklung einzugehen, weil sie Auswirkungen auf die in Kapitel 2 dargestellten sowie die in Kapitel 8 und 9 darzustellenden Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben.

3.4 Zusammenfassung: Das „aktivierte“ deutsche Erwerbsregime

Als Zusammenfassung der dargestellten institutionellen Veränderungen betrachten wir idealtypisch kontrastierend, mit welchen Optionen bezüglich Arbeitsmarkt und Ruhestand sich die Beschäftigten nach der Reform konfrontiert sehen:

(1) Wenn Beschäftigte vor der Einführung der Reformen an die Möglichkeit dachten, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, so gingen sie davon aus, dass selbst im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit und daraus folgendem Bezug von Arbeitslosenhilfe (nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld) ihr relativer Einkommensstatus langfristig garantiert bliebe.³⁹ Auch war gesichert, dass während des gesamten Bezugs von Lohnersatzleistungen Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt und dadurch zusätzliche Rentenansprüche erworben wurden, und zwar in der Höhe als hätte man weiter gearbeitet mit einem Entgelt von 80 Prozent des vorherigen Entgelts. Schließlich konnte man erwarten, zumindest die ersten Monate der Arbeitslosigkeit als „willkommene Verschnaufpause“ nutzen zu können, sofern man das wollte. – Nach der Reform müssen Beschäftigte bereits drei Monate vor dem Ende des Arbeitsverhältnisses Bemühungen der Arbeitsuche nachweisen.⁴⁰ Die statussichernde Lohnersatzleistung

³⁹ Dabei wurde die mögliche Anrechnung von Einkommen des Ehepartners auf die Arbeitslosenhilfe wohl eher nicht reflektiert, und man überschätzte wohl auch häufig die Höhe der zu erwartenden Leistung. Die Bemessung der Arbeitslosenhilfe am früheren Verdienst hatte einen hohen Symbolwert als Anerkennung erbrachter Arbeitsleistung.

⁴⁰ Die Striktheit der Umsetzung dieser Regel variiert zwischen Arbeitsagenturen und Sachbearbeitern.

steht unter 50-Jährigen maximal zwölf Monate zur Verfügung. Danach können sie nur dann eine Leistung beanspruchen, wenn sie bedürftig sind; u.U. müssen sie zunächst Ersparnisse verbrauchen oder Vermögensgegenstände veräußern. Der Bezug von „Arbeitslosengeld II“ („Hartz IV“) wird vielfach als gesellschaftlich stigmatisierend empfunden; dieser Effekt wird wahrscheinlich dadurch verstärkt, dass mit Auslaufen des Arbeitslosengeldes eine andere Behörde zuständig ist, ein „Arbeitsamt 2. Klasse“. Der Abstieg in die Grundsicherung impliziert, dass man wesentlich strengeren Kriterien der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten unterworfen ist als beim Bezug von Arbeitslosengeld. Man muss damit rechnen, mit Arbeitsangeboten konfrontiert zu werden, die wesentlich ungünstiger sind als das frühere Beschäftigungsverhältnis, und dass ein erheblicher Druck besteht, einen solchen sozialen Abstieg (in Leiharbeit, in andere schlechter bezahlte Arbeit, in befristete und Teilzeitjobs) hinzunehmen und den Wiederaufstieg niemals zu schaffen (vgl. S. 50). Die Situation in Familie und Partnerschaft ändert sich: Alle Mitglieder des Haushaltes werden nun zu Leistungsempfängern und zu Adressaten von Aktivierung. Wer bisher Allein- oder Haupternährer der Familie war, muss damit rechnen, dass nun die Ehefrau aufgefordert wird, eine Arbeit aufzunehmen oder auszuweiten. Während des Bezugs von „Arbeitslosengeld II“ werden – im Unterschied zur Arbeitslosenhilfe – seit 2011 keine zusätzlichen Rentenansprüche erworben, und schon von 2005 bis 2010 waren die Rentenbeiträge und folglich die erworbenen Ansprüche von ALG II-Beziehenden von unbedeutender Höhe. – Vor diesem Hintergrund hat die Angst vor Arbeitsplatzverlust zumindest vorübergehend zugenommen (Erlinghagen 2010a).

(2) Ältere dauerhaft in einem größeren Betrieb Beschäftigte konnten vor den Reformen damit rechnen, dass ihnen anlässlich eines konjunkturellen Abschwungs das Angebot gemacht würde,

den Betrieb im Alter zwischen 55 und 60 sozial abgesichert zu verlassen. Das ist nun nicht mehr möglich, einerseits weil für Menschen ohne Behinderung die früheste überhaupt zugängliche Altersrente mit 63 beginnt, andererseits, weil finanzielle Ergänzungszahlungen des Betriebes allenfalls während des Bezugs von Arbeitslosengeld, also während maximal 24 Monaten, das Einkommen aufbessern können, beim Bezug von „Arbeitslosengeld II“ jedoch angerechnet werden würden. Also müssen sich die Beschäftigten darauf einstellen, mindestens bis 61 zu arbeiten und dann – wenn sie nicht bis zum 63. Lebensjahr 45 Beitragsjahre erreichen – Abschlüsse bei ihrer Rente in Kauf zu nehmen, die in dem Maße zunehmen, wie das gesetzliche Rentenalter von 65 auf 67 ansteigt. Spiegelbildlich müssen die Betriebe davon ausgehen, dass eine einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit finanzieller Kompensation frühestens ab Vollendung des 61. Lebensjahres möglich ist und nicht mehr, wie früher oft üblich, ab 55.

(3) Unständig Beschäftigte müssen damit rechnen, niemals Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufbauen zu können, zwischen Arbeit und Grundsicherungsbezug zu wechseln oder dauerhaft ein nicht bedarfsdeckendes Erwerbseinkommen mit dem ergänzenden Leistungsbezug kombinieren zu müssen. Selbst wenn sie während ihres gesamten erwachsenen Lebens entweder in Arbeit oder auf der Arbeitssuche waren, können sie nicht damit rechnen, einen bedarfsdeckenden Rentenanspruch aufzubauen, und bleiben daher auch im Alter auf ergänzende Grundsicherung angewiesen. Derartige Lebenslagen gab es auch schon vor der Reform in der Sozialhilfe; ihre Existenz ist jedoch durch die Reform stärker ins allgemeine Bewusstsein, in den öffentlichen Diskurs und in die Statistik eingedrungen, und Vieles spricht für die Annahme, dass derartige „prekäre“ Lebenslagen auch real im Wachsen begriffen sind.

4. Arbeitsvermittlung und Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

4.1 Arbeitsvermittlungen in ungeforderte Beschäftigung

Den Auftakt zu den Hartz-Reformen bildete eine Skandalisierung der Vermittlungsstatistik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit aufgrund eines Berichts des Bundesrechnungshofs.⁴¹ Eine wirksamere und schnellere Arbeitsvermittlung war eines der vorrangigen Ziele der Reformen für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Deshalb erscheint es unerlässlich danach zu fragen, was seitdem aus der Arbeitsvermittlung geworden ist.

Die Beantwortung dieser Fragestellung stößt jedoch auf Schwierigkeiten: In Reaktion auf die seinerzeitige Kritik wurde die Vermittlungsstatistik

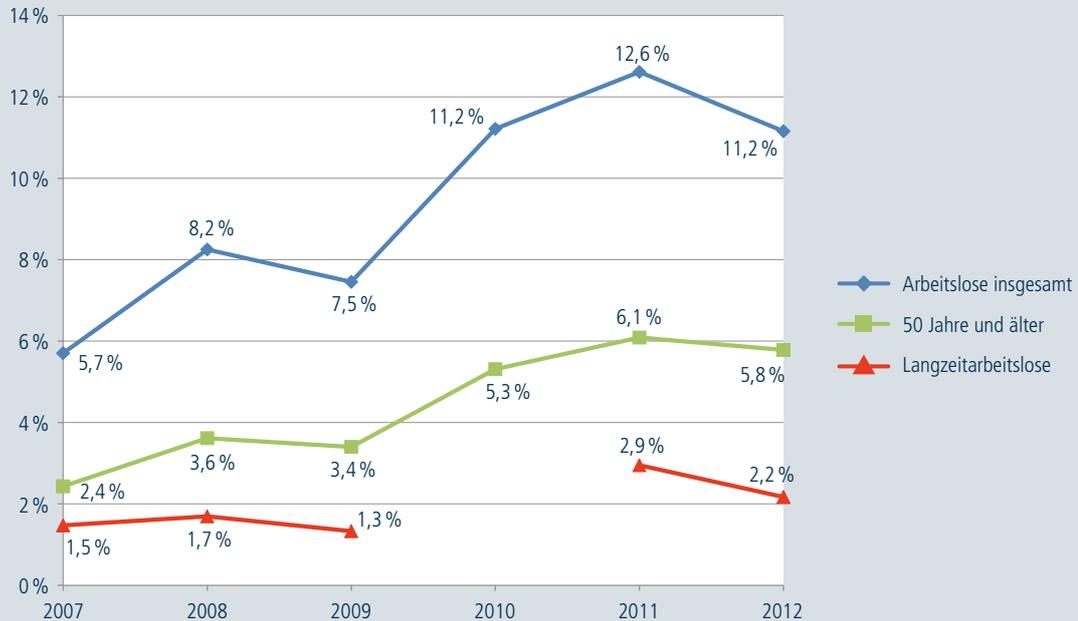
umgestellt, so dass ein langfristiger Zeitvergleich mit der Situation vor den Reformen nicht möglich ist. Auch ist die Bundesagentur für Arbeit bei der öffentlichen Behandlung des Themas „Vermittlung“ sehr zurückhaltend geworden.⁴² Die einzige Quelle zur Arbeitsvermittlung sind die jährlichen Eingliederungsbilanzen⁴³, in denen Vermittlungsangaben sowohl einschließlich als auch ausschließlich geförderter Beschäftigung verfügbar sind. Da die Angaben zur Vermittlung in geförderte Beschäftigung abhängig sind vom im Zeitverlauf stark veränderlichen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente, kann nur die Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung eine sinnvolle Zeitreihe bieten.

41 Zur wissenschaftlichen Kritik an der damaligen Vermittlungsstatistik vgl. Pischner et al. 2002.

42 In dem seit 2012 gesetzlich geforderten Eingliederungsbericht, der erstmals für das Jahr 2011 vorgelegt wurde, wird das Thema nicht behandelt (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Auch die jährliche Arbeitsstatistik (Bundesagentur für Arbeit 2012a) sowie die jährliche Arbeitsmarktberichterstattung (Bundesagentur für Arbeit 2013) enthalten keine statistischen Zeitreihen zur Arbeitsvermittlung.

43 Die Eingliederungsbilanzen sind nur getrennt für die beiden „Rechtskreise“ (Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung) verfügbar. Die benötigten Daten sind für den Bereich der Grundsicherung von 2007 bis 2009 nur für diejenigen Jobcenter verfügbar, an denen die Bundesagentur für Arbeit beteiligt ist, für 2010 bis 2012 dagegen nur für alle Jobcenter zusammen. Eine sinnvolle Zeitreihe zur Arbeitsvermittlung lässt sich daher nur als Quote auf den Arbeitslosenbestand in jeweils analoger Abgrenzung berechnen.

Abbildung 6:

Jährliche Vermittlungen in ungeforderte Beschäftigung als Anteil des jahresdurchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitslosen

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007 bis 2012): Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III und nach § 54 SGB II (2007 bis 2009 ohne, 2010 bis 2012 mit Daten der zugelassenen kommunalen Träger); eigene Berechnungen.

Wenn man vom krisenbedingten Einbruch 2009 abstrahiert, ist eine stetige Verbesserung des Vermittlungserfolgs bis 2011 zu konstatieren. In Übereinstimmung mit Abbildung 3 (S. 14) kam es jedoch 2012 zu einer Verschlechterung der Vermittlungsmöglichkeiten, was wohl als Vorbote dafür zu werten ist, dass sich der wirtschaftliche Zyklus seinem Ende nähert. Von 2007 bis 2011 hat sich der relative Vermittlungserfolg insgesamt mehr als verdoppelt, wobei – in Übereinstimmung mit den Ergebnissen in Kapitel 5 (S. 35ff.) – die Verbesserung bei den Älteren etwas überproportional ausfiel. Bei den Langzeitarbeitslosen dagegen (hier haben wir 2010 eine Datenlücke) fällt die relative Verbesserung 2011/2007 unterproportional aus, d. h. ihre Benachteiligung hinsichtlich der Vermittlungschancen hat sich vergrößert. Dieses ist bemerkenswert, weil die Refor-

men ja insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit auflösen sollten.⁴⁴ Allerdings ist zu konzedieren, dass die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen auf große Schwierigkeiten stößt, wenn die Betriebe diese Personen nicht akzeptieren: Laut der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots sind nur 33 Prozent der Betriebe grundsätzlich zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen bereit (Moertel/Rebien 2013).

Insgesamt gab es in 2011 2,3 Millionen Abgänge aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte Beschäftigung; die Bundesagentur für Arbeit nimmt laut Statistik für sich in Anspruch, an 16,3 Prozent dieser Beschäftigungsaufnahmen durch Vermittlung beteiligt gewesen zu sein.⁴⁵ Diese so genannte „Vermittlungsquote“ mag niedrig erscheinen vor dem Hintergrund der hohen Priorität, die der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der

44 Kritik des Bundesrechnungshofes an der Vermittlungsstatistik bildete den Auftakt zu den „Hartz-Reformen“, und ähnliche Kritik wirft erneut einen Schatten auf die Vermittlungsleistung der Bundesagentur für Arbeit: Unter dem Druck, interne Zielvorgaben in Form von Vermittlungskennziffern erfüllen zu müssen, würden sich die Arbeitsagenturen auf die Vermittlung der gut Vermittelbaren konzentrieren und die schwierigeren Fälle vernachlässigen (vgl. Bundesrechnungshof 2012).

45 „Job-to-job-Vermittlungen“ sind in dieser Zahl nicht enthalten.

Reformdebatte eingeräumt wurde, oder im Vergleich zum „Marktanteil“ von 35 Prozent an allen Stellenbesetzungsprozessen, den die alte Bundesanstalt für Arbeit in ihrem letzten Jahresbericht vor dem „Vermittlungsskandal“ für sich reklamierte (Bundesanstalt für Arbeit 2001: 18, 87). Auf Grundlage von Befragungsdaten, die von Verwaltungsroutinen und statistischen Erfassungspraktiken unabhängig sind, ist die heute angegebene Vermittlungsquote jedoch in der Größenordnung plausibel, und sie gehört im internationalen und europäischen Vergleich zu den höchsten (vgl. Fuller/Ward 2011).

4.2 Übergänge aus (Langzeit-) Arbeitslosigkeit in ungeforderte Erwerbstätigkeit

Von den Vermittlungen zu unterscheiden sind die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte Erwerbstätigkeit insgesamt, von denen die Vermittlungen nur einen Teil darstellen können.

Schon immer kamen die meisten Stellenbesetzungen durch persönliche Netzwerke und von der Arbeitsverwaltung unabhängige Suchaktivitäten zustande (Noll/Weick 2002; Dietz et al. 2011a).

Die zwischen 2002 und 2010 positive Gesamtentwicklung der Übergänge wurde bereits in Abbildung 3 (S. 14) gezeigt. Ernüchternd ist jedoch die Aufgliederung dieser Daten⁴⁶ nach der Dauer vorausgegangener Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 7): Die mit der Umsetzung der vierten Stufe der Hartz-Reformen einhergehende Belebung ist ganz überwiegend auf „Kurzzeit-Arbeitslose“ mit Arbeitslosigkeitsdauern bis sechs Monate beschränkt. Bis zwölf Monate Dauer sind noch leichte Effekte zu beobachten, während sich die Übergangsraten der Langzeitarbeitslosen verschlechtert haben. Bezogen auf das Reformziel, die Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, kann man mit diesen Daten also nur ein vollständiges Scheitern der bisherigen Bemühungen konstatieren.

Allerdings ist einzuräumen, dass eine solche deskriptive Betrachtung zu Fehlschlüssen führen

Abbildung 7:

Monatliche Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland 1998-2011



Quelle: Jaenichen/Rothe 2014; Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren, gleitender 3-Monats-Durchschnitt, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

46 Um von demographischen und institutionellen Einflüssen zu abstrahieren, wurde die Analyse von den Autoren auf die Altersgruppe 25 bis 54 eingeschränkt. Deshalb und wegen der Beschränkung der Betrachtung auf Westdeutschland besteht keine unmittelbare Vergleichbarkeit mit der Darstellung in Abbildung 3.

kann, weil die Eigenschaft, langzeitarbeitslos zu sein, kein feststehendes, sondern ein durch Zeitablauf erworbenes Merkmal ist. Anders gesagt, wenn sich unter den seit der Reform verstärkt in Beschäftigung abgehenden Kurzarbeitslosen Personen befinden sollten, die ohne den von den Reformen ausgehenden Aktivierungsdruck mit ihrer Arbeitsaufnahme bis zum Erreichen einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr oder länger gewartet hätten, dann könnte die Verschlechterung der Bilanz bei den Langzeitarbeitslosen gewissermaßen das Spiegelbild des Erfolgs zu Beginn der individuellen Arbeitslosigkeitsdauern darstellen: Indem die Reformen Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen veranlassten, diese rasch auf dem Arbeitsmarkt zu realisieren, und indem die Konjunktur dazu auch Gelegenheit gab, wären weniger Personen mit guten Chancen in die Langzeitarbeitslosigkeit hineingewachsen. Frühzeitige Aktivierung vorhandener Potenziale hätte dann die Polarisierung

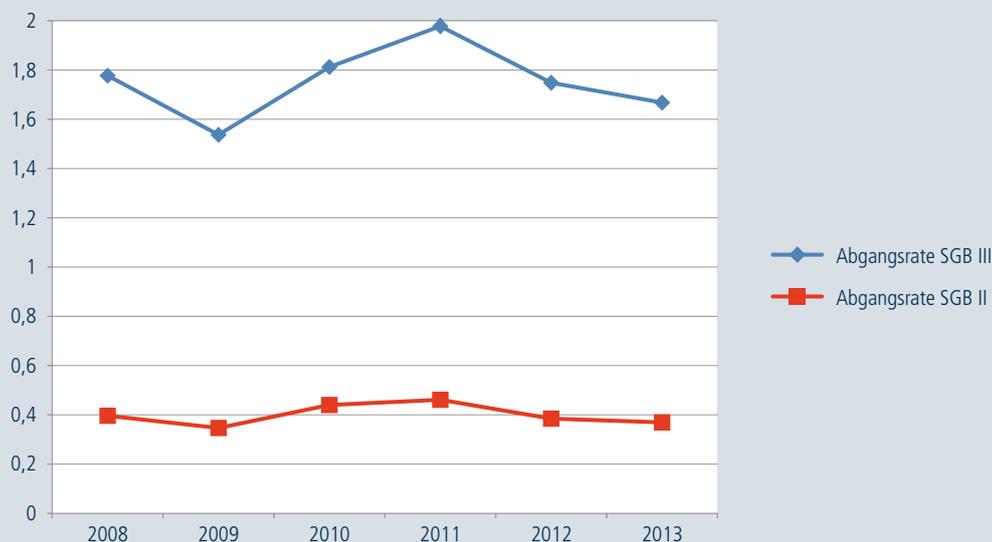
zwischen höheren und niedrigeren Potenzialen deutlicher sichtbar gemacht. Eine ökonometrische Modellschätzung, mit der diese Hypothese überprüft werden könnte, liegt m. W. nicht vor.

Die deskriptiv festzustellende Polarisierung der Arbeitsmarktchancen nach Arbeitslosigkeitsdauer zeigt sich auch deutlich in der nach Rechtskreisen differenzierten Betrachtung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt (vgl. Abbildung 8): Während die Arbeitslosenbestände im Rechtskreis des SGB III im besten Jahr, 2011, rechnerisch fast zweimal „umgewälzt“ wurden, erreichte der Umschlag im Rechtskreis des SGB II nicht einmal ein Viertel dieses Wertes.

Dennoch ist bei der offiziellen Bilanzierung der Reformfolge viel vom Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit die Rede. Dabei werden meistens absolute Differenzen bemüht. Dass im Zuge des Abbaus der Arbeitslosigkeit allgemein auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen abnimmt, sollte

Abbildung 8:

Jährliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit⁴⁷ in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen, 2008 - 2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014a und frühere Jahrgänge der gleichen Reihe; einschließlich Daten der zugelassenen kommunalen Träger; eigene Berechnungen.

47 Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Selbstständigkeit – ohne Wehr- bzw. Zivildienst, ohne Ausbildung.

nicht überraschen, selbst wenn dieses nur zu geringen Teilen durch Arbeitsaufnahme und ansonsten durch Verrentung oder vorübergehenden Rückzug vom Arbeitsmarkt erfolgt. Entscheidend ist in diesem Falle der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Jedoch kann die amtlich registrierte Arbeitslosigkeit durch viele Ereignisse unterbrochen werden, die teilweise auch durch administrative Intervention herbeigeführt werden können. Deshalb ist es in diesem Falle sinnvoller, die durch Befragung gewonnenen Daten zur Langzeiterwerbslosigkeit zu verwenden, die zudem einen Vergleich innerhalb der EU erlauben. Nach der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (vgl. Abbildung 9) konnte Deutschland in der Tat seinen traditionell stark überdurchschnittlichen Anteil von Langzeit-Erwerbslosen

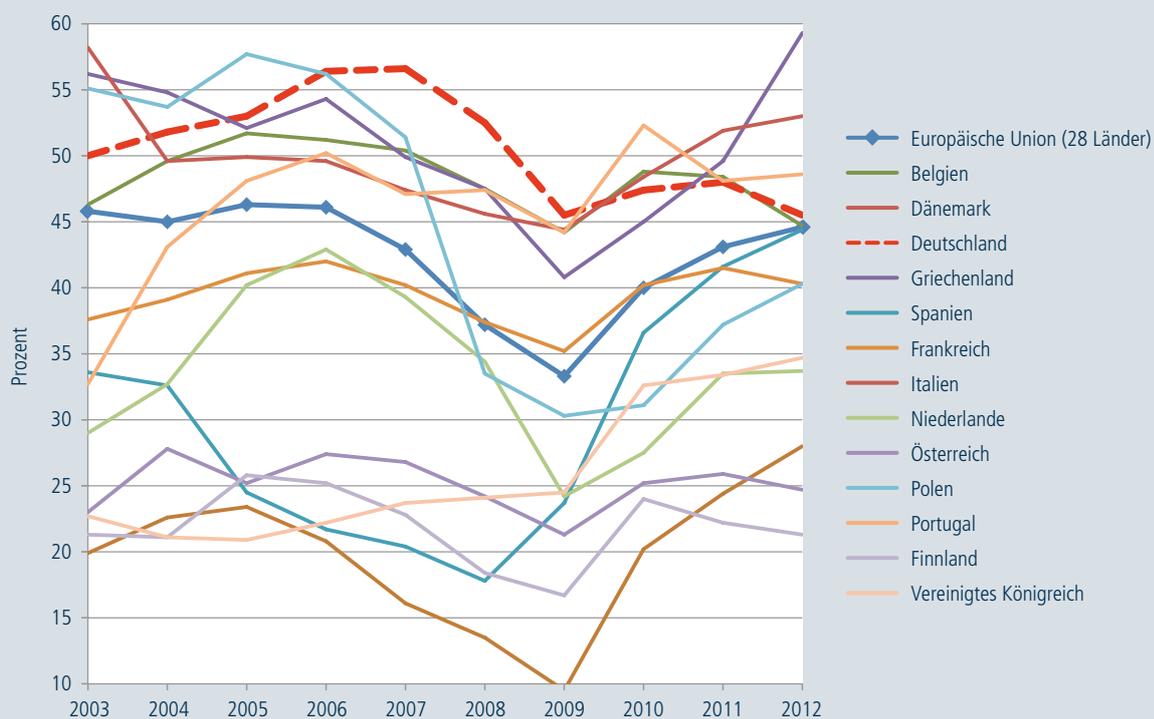
verringern, erreichte damit aber gerade einmal den EU-Durchschnittswert – und das, obwohl in den von der Euro-Krise betroffenen Ländern die Werte nach 2009 in die Höhe schossen.⁴⁸

4.3 Analysen der Reformwirkungen auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen auf Grundlage von Individualdaten

Deskriptive Zeitreihenbetrachtungen, wie sie in den beiden vorstehenden Abschnitten präsentiert wurden, haben zwar den Vorteil der Anschaulichkeit, erlauben aber keine Differenzierung zwischen den vielen Faktoren, die sich gleichzeitig und parallel zu den Reformen geändert haben oder geändert haben könnten: Was ist Reform,

Abbildung 9:

Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbslosen, EU 28 und ausgewählte Länder



Quelle: Eurostat-Datenbank, heruntergeladen am 27.7.2013.

48 Fast alle Länder zeigten 2009 eine vorübergehende „Verbesserung“ der relativen Position der Langzeiterwerbslosen, was auf den Zufluss „frischer“ und damit zunächst kurzzeitig Erwerbsloser zurückzuführen ist und darauf hinweist, dass die Interpretation dieses Indikators nicht eindeutig ist, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt verschlechtert.

was ist Konjunktur, was sind strukturelle Veränderungen auf der Seite der Arbeitslosen oder der zu besetzenden Arbeitsplätze? Wie berücksichtigt man das oben erwähnte Problem, dass sich gerade durch Erfolge bei der frühzeitigen Arbeitsaufnahme die Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen verschlechtert und damit die Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt haben könnte? – Derartige Fragen lassen sich nur durch statistische Modellierungen mit Individualdaten und nicht mit den öffentlich zugänglich aggregierten Statistiken beantworten. Deshalb geben wir im Folgenden einen knappen Überblick über vorliegende Literatur, die sich dieser Herausforderung in der einen oder anderen Weise gestellt hat.

- Fahr/Sunde (2009) beschränken ihre Analyse auf die Wirkungen der ersten drei Reformstufen, d. h. ohne die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, und stellen fest, dass diese Reformen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit beschleunigt hätten. Sie kontrollieren für konjunkturelle Effekte und differenzieren nach Regionen und Berufsgruppen, aber nicht nach der Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit.
- Fehr/Vobruba (2011) konzentrieren sich demgegenüber auf die arbeitslosen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe vor der Reform und von ALG II nach der Reform und finden keinen signifikanten Unterschied hinsichtlich der Verweilfunktion in Arbeitslosigkeit, obwohl in ihrem Modell nicht für die günstigere wirtschaftliche Situation ab 2006 kontrolliert wird.
- Klinger/Rothe (2012) bestätigen die positive Wirkung der ersten drei Stufen der Hartz-Reformen auf das Matching von Arbeitslosen im Allgemeinen, finden keinen zusätzlichen Effekt der vierten Reformstufe, stellen jedoch im Gegensatz zu Fehr/Vobruba (2011) und der deskriptiven Betrachtung in Abbildung 7 (S. 31) einen insgesamt positiven Effekt der Reformen auch auf die Arbeitsaufnahme aus Langzeitarbeitslosigkeit fest.
- Krebs/Scheffel (2013) kommen zu dem Ergebnis, dass die vierte Stufe der Hartz-Reform die Langzeitarbeitslosigkeit um 1,4 Prozentpunkte reduziert habe.
- Krause/Uhlig (2012) stellen fest, dass die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe die Arbeitslosenquote um 2,8 Prozentpunkte reduziert habe.
- Launov/Wälde (2013) konzentrieren ihre Analyse ebenfalls auf die vierte Stufe der Hartz-Reformen und kommen zu dem Ergebnis, dass dieser Teil der Reformen das Niveau der Arbeitslosigkeit um lediglich 0,1 Prozentpunkte reduziert habe, obwohl damit für 76 Prozent der Arbeitnehmer eine Verschlechterung des sozialen Sicherungsniveaus verbunden war.
- Laut Bauer (2013; 2014) gibt es keine Evidenz, dass die Hartz-Reformen die relative Bedeutung von Mismatch-Arbeitslosigkeit substantiell reduziert hätten.

Die Uneinheitlichkeit dieser Ergebnisse zeigt, wie stark diese von der jeweiligen Modellierung und den im benutzten Datensatz verfügbaren Variablen abhängig sind. Auch lassen sich die Wirkungen der Hartz-Reformen von denen der Rentenreformen wohl kaum auf andere Weise trennen als dadurch, dass man die älteren Arbeitslosen aus der Analyse ausklammert, wie es bei Jaenichen/Rothe 2014 und damit in Abbildung 7 (S. 31) gemacht wurde. Denn das weitgehende Verschwinden des von vornherein auf maximale Dauer angelegten Bezugs von Arbeitslosengeld als Teil einer vorzeitigen Ruhestandspassage geht eher auf die Rentenreformen als auf die Reformen der Arbeitsmarktpolitik zurück und hat nichts mit besserer Vermittlung, sondern mit längerem Verbleib im Betrieb zu tun. Dieser Effekt ist bei den meisten Analysen enthalten und wird dann irrtümlich den Hartz-Reformen zugeschrieben.

Zusammenfassend wird man die Befunde dahingehend interpretieren können, dass der Abschreckungseffekt eines drohenden Abstiegs in die Grundsicherung – möglicherweise im Zusammenwirken mit tatsächlich wirksameren Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen – die Abgänge von „versicherten“, also Arbeitslosengeld beziehenden Kurzzeit-Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit beschleunigt hat, während das Aktivierungsregime der Grundsicherung an den vielfältigen Vermittlungshemmnissen der ALG II Beziehenden im Durchschnitt kaum etwas ändern konnte.

5. Erwerbstätigkeit Älterer

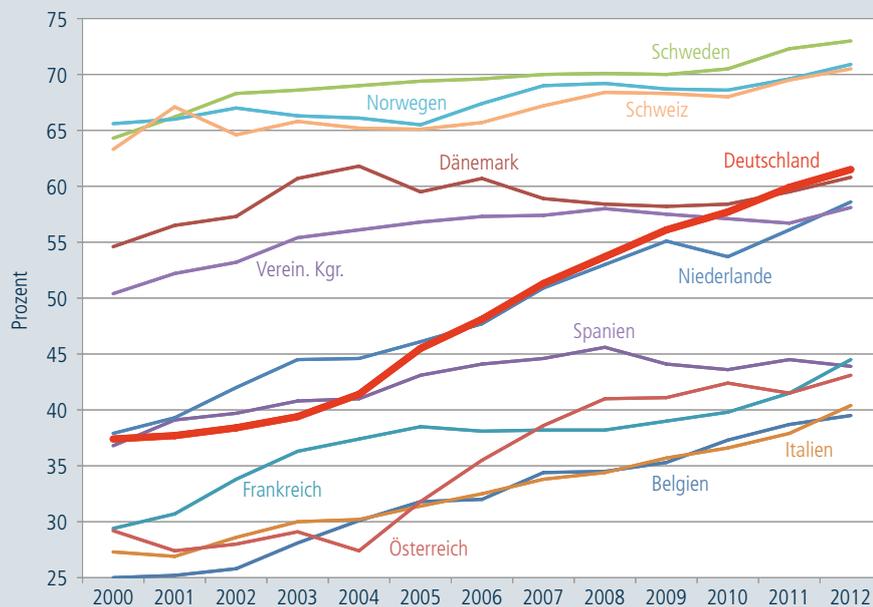
5.1 Das wirkliche Beschäftigungswunder: die Älteren

Die Erwerbstätigenquoten der Älteren – hier, entsprechend dem einstigen europäischen Beschäftigungsziel (Europäischer Rat 2001), als Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren definiert – haben in Deutschland kräftig zugelegt: Von rund 37 Prozent im Jahre 2000 auf 61,5 Prozent im Jahre 2012. Damit hat Deutschland inzwischen Dänemark leicht überholt, wenn auch die Erwerbstätigenquoten der übrigen skandinavischen Länder

und der Schweiz bei den Älteren noch lange nicht erreicht sind. Was aber vor allem bemerkenswert ist: Deutschland hat in diesem Zeitraum die am weitesten reichende Veränderung vollzogen, knapp gefolgt lediglich von den Niederlanden (Abbildung 10; Knuth 2012b; Mümken/Brussig 2012). Im Abstand von nur vier Geburtskohorten, nämlich im Vergleich der 1941 und der 1945 Geborenen, ist das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter um nahezu ein Jahr angestiegen (Brussig/Ribbat 2014).⁴⁹

Abbildung 10:

Erwerbstätigenquoten 55 bis 64 Jahre, ausgewählte EU-Länder, 2000-2012



Quelle: Eurostat-Datenbank.

⁴⁹ Diese Entwicklung geht für die folgenden Geburtskohorten offensichtlich weiter, lässt sich aber mit den Daten des Mikrozensus nur für „abgeschlossene“ Kohorten (Jahrgang 1945 vollendete das 65. Lebensjahr in 2010) als „mittleres querschnittsbezogenes Erwerbsaustrittsalter“ berechnen.

Wenn also die Rede vom deutschen „Beschäftigungswunder“ irgendeinen Sinn haben soll, dann in erster Linie bezogen auf die Beschäftigung der Älteren. Im Jahre 2012 gab es in der Altersgruppe von 60 bis 65 Jahren erstmals seit 1974 wieder mehr Erwerbstätige als Ruheständler (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 14.8.2013). Der längerfristige Vergleich über fast 40 Jahre macht deutlich, dass das Muster des frühen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben wohl eher als eine vorübergehende Begleiterscheinung im Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zu sehen ist und nicht als ein Normalzustand oder ein unumkehrbarer Trend.

Erwerbstätigkeit nach dem Konzept der Europäischen Arbeitskräftestichprobe kann auch in Beschäftigungen oder selbstständiger Tätigkeit von wenigen Stunden bestehen; deshalb stoßen die obigen Erfolgsmeldungen immer wieder auf den skeptischen Einwand, es handele sich doch überwiegend um „bad jobs“. Die Teilzeitanteile bei den erwerbstätigen älteren deutschen Männern sind jedoch eher geringer als in anderen europäischen Ländern und auch erst jenseits der Regelaltersgrenze von 65 Jahren deutlich höher als bei jüngeren Männern; die Teilzeitanteile bei den älteren deutschen Frauen bis 64 Jahre sind kaum höher als bei den jüngeren Frauen, wenngleich – entsprechend den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsmustern in Deutschland – insgesamt höher als in vielen anderen Ländern (ähnlich jedoch: Niederlande und Vereinigtes Königreich – Mümken/Brussig 2012: 16). Bei einer Zunahme von „Minijobs“ im Allgemeinen – vgl. S. 42ff. – wäre es unrealistisch zu erwarten, dass davon nicht auch die Älteren betroffen wären; die Zunahme ist jedoch bei den Älteren nicht überproportional.⁵⁰ Wenn man die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten nach Al-

tersgruppen differenziert, dann sind es vor allem die beiden älteren Gruppen, die hier deutlich profitiert haben (Dietz/Walwei 2011: 367). Insofern geht die in Abbildung 2 (S. 13) gezeigte Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ganz überwiegend auf das Konto der Älteren.

5.2 Kaum Änderungen des betrieblichen Einstellungsverhaltens

Heißt das, dass Betriebe zusätzliche Arbeitsplätze für Ältere geschaffen und vermehrt Ältere eingestellt hätten? – Darauf weist nichts hin: Der Rückstand der Älteren hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Neueintritts in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ist nahezu unverändert geblieben (Brussig 2011a; 2014). Gleichwohl kann im Kohortenvergleich gezeigt werden, dass die später Geborenen, wenn sie kritische Altersstufen zwischen 55 und 64 erreicht haben, zu jeweils höheren Anteilen noch beschäftigt waren als die früher Geborenen im gleichen Alter (Brussig 2010b; 2011b). Was wir also beobachten, sind nicht zusätzliche Arbeitsplätze „für“ Ältere, sondern Beschäftigte, die in die Altersgruppe 55 bis 64 „hineinaltern“ und – im Unterschied zu den vorausgegangenen Geburtsjahrgängen – bis in ein höheres Alter beschäftigt bleiben. Ein wesentlicher Faktor für die Zunahme der Alterserwerbstätigkeit in Deutschland ist dabei, dass die jetzt in das kritische Alter kommenden Geburtsjahrgänge von Frauen bereits in jüngeren Jahren zu höheren Anteilen erwerbstätig waren als die Frauen der vorausgegangenen Geburtsjahrgänge und dass diese Frauen ebenso wie die Männer ihre Erwerbstätigkeit bis in ein höheres Alter fortsetzen.⁵¹ Dabei trägt nur eine Minderheit von 18 Prozent der Betriebe aktiv durch

50 Von März 2000 bis März 2012 ist die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten insgesamt um 20,6 Prozent gewachsen, bei den Älteren von 55 bis unter 65 Jahren jedoch nur um 1,1 Prozent – lediglich im eigentlichen Rentenalter ab 65 Jahren haben wir eine Steigerung um 75 Prozent (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013b). Die Regelung der Zuverdienstgrenzen bei den vorzeitig beziehbaren Altersrenten und der Altersteilzeit würde eher die umgekehrte Gewichtung erwarten lassen: Nur Minijobs bleiben anrechnungsfrei, und die zunehmende Inkaufnahme von Rentenabschlägen (Brussig 2012b) bei vorzeitiger Altersrente würde es nahelegen, dass Kompensation durch einen Zuverdienst gesucht wird. Dagegen unterliegen Personen jenseits der gesetzlichen Altersgrenze keiner Anrechnung ihrer Zuverdienste, so dass die Minijobregelung für sie lediglich unter dem Gesichtspunkt der Steuer- und Beitragsbelastung von Bedeutung ist.

51 Günstig wirkt sich auch die mikrodemographische Zusammensetzung der derzeit sich dem Ende ihres Erwerbsalters nähernden Bevölkerung aus: Bis zum Geburtsjahrgang 1963 ist jede spätere Geburtskohorte jeweils stärker besetzt als die früheren, so dass das Altersfenster 55 bis 64 bis 2024 stets von den „jüngeren Alten“ dominiert wird, deren Wahrscheinlichkeit, noch erwerbstätig zu sein, höher ist; danach kehrt sich dieser Effekt um.

altersspezifische Personalmaßnahmen dazu bei, dass ihre älteren Beschäftigten die Arbeitsanforderungen bis in ein höheres Alter bewältigen können, und unter den vorhandenen Maßnahmen spielt die Altersteilzeit nach wie vor eine große, wenn auch rückläufige und zuletzt (2011) von der Einbeziehung in Weiterbildung übertroffene Rolle (Leber et al. 2013).

5.3 Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit Älterer

Aufgrund des Wandels der institutionellen Rahmenbedingungen darf eine Zunahme der Arbeitslosigkeit Älterer in der amtlichen nationalen Statistik nicht als Zeichen für verschlechterte Erwerbschancen von Älteren gedeutet werden: Hier handelt es sich zum großen Teil um Personen, die mit 60 in Rente gegangen wären, wenn sie ein paar Jahre früher geboren wären; da ein solcher Ausweg für sie nicht mehr existiert, sind sie arbeitslos. Außerdem wird die Entwicklung der nationalen Statistik sehr stark von Veränderungen der Zählweise bei den älteren Arbeitslosen beein-

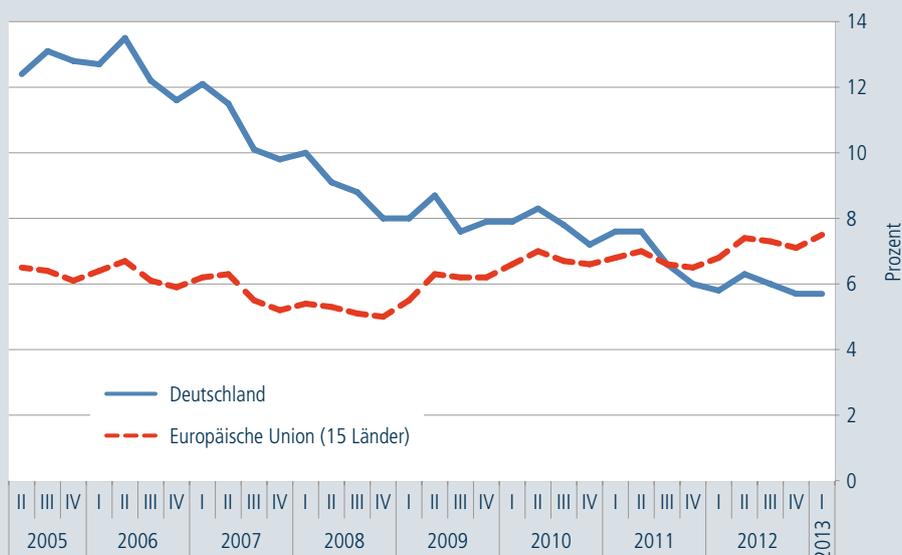
flusst (Mümken et al. 2011; Mümken/Brussig 2013). Deshalb ist es in diesem Fall aussagekräftiger, auf die Erwerbslosenquoten nach ILO-Standard zurückzugreifen: Danach ist bei den Älteren keine Verschlechterung bezüglich der Erwerbslosigkeit eingetreten, sondern ihre Erwerbslosigkeit ist im gleichen Maße zurückgegangen wie die Erwerbslosenquoten insgesamt und liegt nun unter dem EU-15-Durchschnitt (vgl. Abbildung 11).

5.4 Steigendes Zugangsalter in Altersrenten

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit Älterer befindet sich im Einklang mit den oben (3.2, S. 22) dargestellten Veränderungen bei den institutionellen Rahmenbedingungen des Altersübergangs. Sie zeigt sich analog im Anstieg des durchschnittlichen Zugangsalters in Altersrenten (Abbildung 12), in abnehmenden Anteilen der Bevölkerung, die bereits mit 60 bis 62 Jahren in Rente gehen und in Zunahmen der Renteneintritte mit 63, 64 und 65 Jahren (Brussig 2012b).

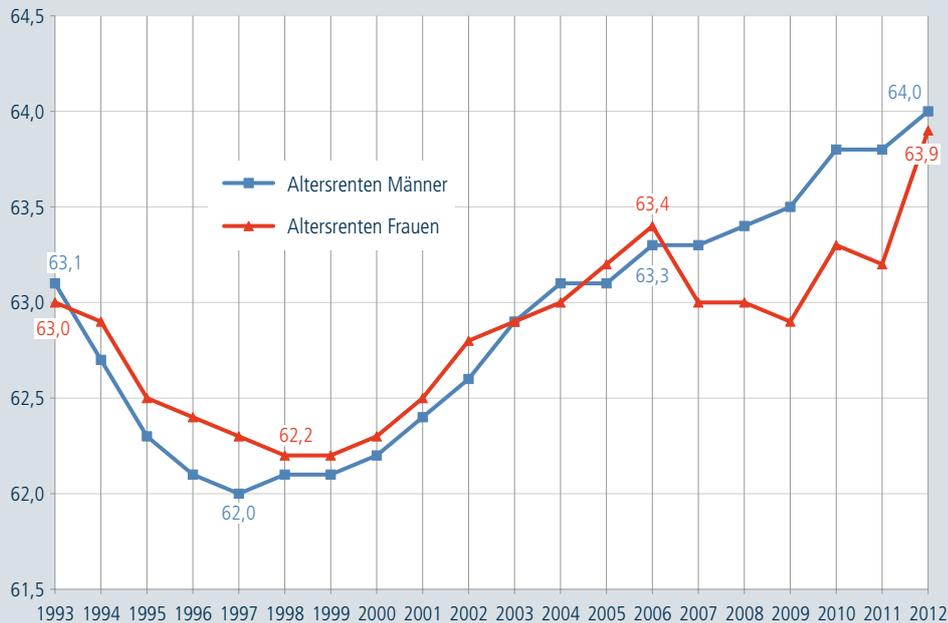
Abbildung 11:

Erwerbslosenquoten der 55- bis 64-Jährigen, Deutschland und EU-15



Quelle: Eurostat, Datenexport 25.07.2013.

Abbildung 12:

Durchschnittliches Zugangsalter in Altersrenten nach Geschlecht, 1993-2012

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund 2013.

5.5 Alterserwerbstätigkeit im weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext

Dass die institutionellen Veränderungen des Altersübergangs so rasch und unmittelbar zu wirken scheinen, ist eher überraschend, weshalb andere Einflussfaktoren nicht unbeachtet bleiben sollten. Das alles wäre wohl nicht – oder jedenfalls nicht ohne Anstieg der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen – möglich gewesen, wenn nicht einerseits die wirtschaftliche Konjunktur im fraglichen Zeitraum im Wesentlichen (mit der Ausnahme 2008/2009) so günstig gewesen wäre (Abbildung 1, S. 12), das Arbeitsvolumen stabilisiert und auf mehr Köpfe verteilt worden wäre und schließlich der demographische Wandel sich bereits in einem Schrumpfen der Bevölkerung im Erwerbsalter auswirken würde (vgl. Abbildung 2, S. 13). Es wäre ebenso wenig möglich gewesen, wenn nicht wesentliche Teile der ins „kritische Alter“ nachrückenden Geburtsjahrgänge die ge-

sundheitlichen und qualifikatorischen Potenziale für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben mitgebracht hätten. Hierbei ist daran zu erinnern, dass wir es erst seit 2005 bei den 55-Jährigen und dann schrittweise auch bei den noch Älteren mit Menschen zu tun haben, deren Lebensverläufe in keiner Weise durch den Zweiten Weltkrieg und seine unmittelbaren Folgen – weder durch Kriegsteilnahme, noch durch kriegsbedingt abgebrochene oder unterbrochene Bildungsverläufe, noch durch Ernährungsmängel im Kindesalter in der unmittelbaren Nachkriegszeit – beeinträchtigt waren. Auch dürfte sich der Rückgang körperlich verschleißender Arbeitsbedingungen auf den Erhalt der Arbeitsfähigkeit dieser Kohorten günstig ausgewirkt haben, während sie die anscheinende Zunahme psychisch belastender Arbeitsbedingungen (vgl. Schröder et al. 2012) nur im letzten Abschnitt ihrer Erwerbsbiografie zu verkraften hatten.

Wie sehen nun die Beschäftigten diese Veränderungen? Nach dem European Working Con-

ditions Survey 2010 ist der Anteil der Erwerbstätigen, die davon ausgehen, ihre aktuelle Arbeitstätigkeit mit 60 Jahren nicht mehr ausführen zu können, in Deutschland mit 18 Prozent sehr niedrig (niedriger nur Vereinigtes Königreich und Irland – Balz/Krell 2012). Nach dem aktuellen DGB-Index „Gute Arbeit“ dagegen glauben 47 Prozent der Befragten, dass sie ihre jetzige Tätigkeit unter den derzeitigen Anforderungen „wahrscheinlich nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter“ ausüben könnten (DGB-Index Gute Arbeit GmbH 2013). Zwischen dem Alter von 60 Jahren und dem „gesetzlichen Rentenalter“ in Deutschland liegen je nach Alter der Befragten fünf bis sieben Jahre, so dass die beiden Befragungsergebnisse nicht unmittelbar vergleichbar sind.⁵² Insofern fehlt es derzeit an einer belastbaren Einschätzung, wie weit die Beschäftigten künftig mit einem steigenden gesetzlichen Rentenalter werden „mitgehen“ können oder ab welchem Punkt die Reform nur noch Rentenkürzung bedeutet. Bis jetzt jedenfalls, daran sei erinnert, sind die Beschäftigten den institutionellen Veränderungen mehrheitlich und weitgehend gefolgt.

5.6 Die Schattenseiten des Beschäftigungswunders bei den Älteren

Die eher optimistische Bilanz der Erwerbstätigkeit Älterer darf nicht dazu verleiten, diejenige Gruppe zu übersehen, die nicht über die Ressourcen verfügt, den neuen Imperativen des „aktiven Alterns“ zu folgen. Eine für diese Gruppe typische Konstellation ist „nicht krank genug für eine Rente wegen Invalidität“ (denn die Eingangskriterien sind streng – s.o., S. 23), „nicht alt genug für eine Altersrente“ (denn das frühestmögliche Eintrittsalter wurde angehoben – s.o., S. 24), aber „zu alt, zu krank, zu wenig qualifiziert um Arbeit zu finden und auszuführen“. Diese Gruppe findet sich typischerweise im langzeitigen Bezug von Leistungen der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“, also von Arbeitslosengeld II, was dazu beiträgt, dass sich die mit den Reformen verbundenen Erwartungen auf Abbau der Langzeit-Arbeitslosigkeit bzw. des Langzeit-Leistungsbezugs nur unvollkommen erfüllt haben (siehe Kapitel 4). Reformvorschläge, die dieser Gruppe einen Leistungsbezug außerhalb des Aktivierungsregimes erlauben würden, wurden in verschiedenen Zusammenhängen entwickelt (vgl. Brussig/Knuth 2011; Brussig et al. 2011).

52 Es könnte auch sein, dass der ausdrückliche Hinweis auf „derzeitige Anforderungen“ (und damit die Debatte über Arbeitsstress und stressbedingte Erkrankungen in Deutschland) und „gesetzliches Rentenalter“ (und damit die Debatte um seine Heraufsetzung) zu anderen Antworten führt als die Frage im Working Conditions Survey, ob jemand glaube, seinen „derzeitigen Beruf“ (ein in der deutschen Sprache positiv besetzter Begriff) mit 60 noch ausüben zu können.

6. Ausdifferenzierung der Erwerbsformen

6.1 Überblick

Wie in den meisten europäischen Ländern hat der Anteil „atypischer“ Erwerbsformen in Deutschland zugenommen. Betrachtungen jeweils einzelner Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis, wie sie weiter unten dargestellt werden, sollte man jedoch nicht addieren, weil dieselbe Person mehrfach betroffen sein kann (z. B. „befristet beschäftigt als Leiharbeiter in Teilzeit“). Ebenso wenig darf eine Ausbreitung von atypischen Beschäftigungsformen im Zweitjob unbesehen als Indikator für „Prekarisierung“ des Erwerbssystems genommen werden, weil nicht von vornherein klar ist, ob der Zweitjob eine Existenznotwendigkeit oder eher ein Privileg ist.

Deshalb betrachten wir zunächst eine vom Statistischen Bundesamt auf Grundlage des Mikrozensus bereitgestellte konsolidierte Zeitreihe, in der „Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer“ und „atypisch Beschäftigte“ gegenübergestellt werden. Als Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer zählen dabei unbefristet Beschäftigte mit vollem Sozialversicherungsschutz oder im Beamtenverhältnis, die mindestens 21 Stunden pro Woche⁵³ arbeiten und keine Leiharbeiter sind. Personen mit mehreren Arbeitsverhältnissen werden nach dem Hauptarbeitsverhältnis eingeordnet. Personen ab 65 Jahren, in Bildung oder Ausbildung (Auszubildende, Schüler, Studenten), unbezahlt mithelfende Familienangehörige und Selbstständige sind ausgeklammert; die Summe aus „Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern“ und „atypisch Beschäftigten“ in Abbildung 13 ist folglich kleiner als die Summe der Erwerbstätigen in Abbildung 2 (S. 13).

Die Darstellung in Abbildung 13 macht deutlich:

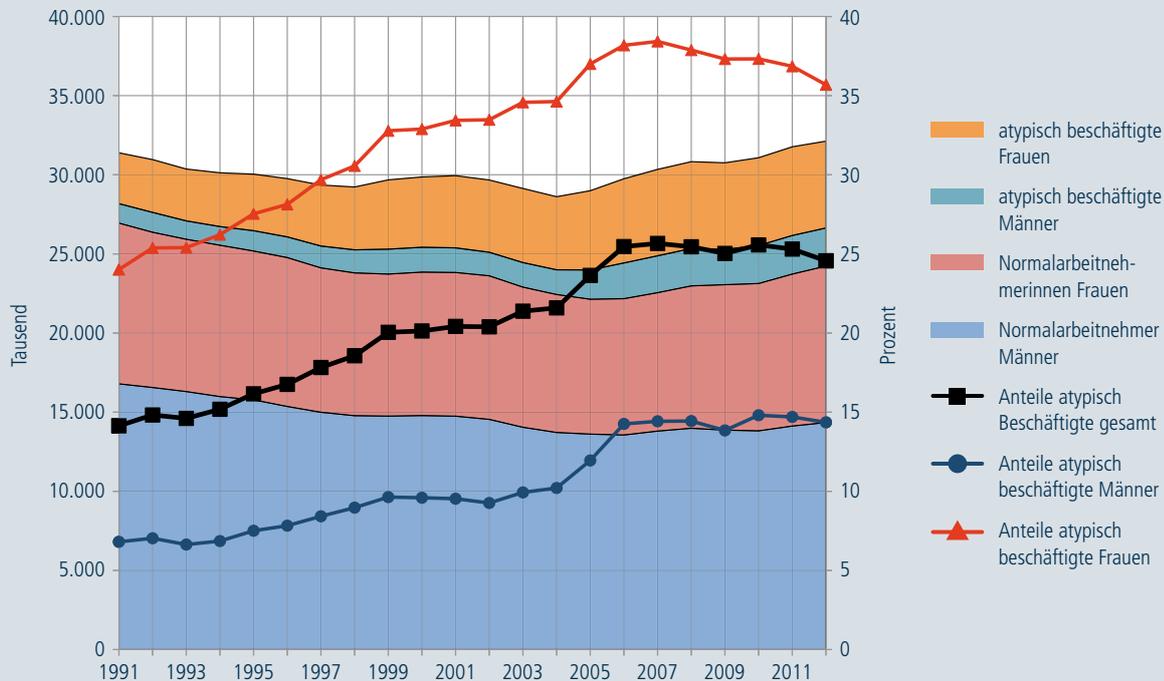
- (1) Frauen sind erheblich stärker von atypischen Erwerbsformen betroffen, aber diese haben bei beiden Geschlechtern zugenommen und machen insgesamt etwa ein Viertel aller Erwerbstätigen aus.
- (2) Ab etwa 2007 hat auch die Normalbeschäftigung wieder zugenommen, insbesondere bei den Frauen. Dadurch hat der Anteil atypisch beschäftigter Frauen wieder abgenommen – wohlgemerkt unter der Definition, dass wöchentliche Arbeitszeiten ab 21 Stunden dem Normalarbeitsverhältnis zugerechnet werden.
- (3) Der Anteil atypisch Beschäftigter insgesamt ist seit 2007 leicht rückläufig.
- (4) Der Rückgang des Anteils atypisch Beschäftigter im Jahre 2009 deutet darauf hin, dass diese vom leichten Beschäftigungsabbau überproportional betroffen waren.
- (5) Die ab 2002/2003 wirksamen Arbeitsmarktreformen haben den Anteil atypisch Beschäftigter nur während der kurzen Zeitspanne von 2004 bis 2006 nach oben getrieben; danach trat eine Stabilisierung der Anteile insbesondere dadurch ein, dass auch die Normalarbeitsverhältnisse zunahmen.

Im Folgenden betrachten wir Solo-Selbstständige, Minijobs und Leiharbeit näher.

53 Die Unterteilung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit in „atypisch“ und „normal“ entlang der 20-Stunden-Grenze, der „halben“ Stelle bei traditionellem Vollzeit-Standard, ist natürlich kritisierbar, aber jede andere Setzung wäre es ebenso.

Abbildung 13:

Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer und atypisch Beschäftigte nach Geschlecht, Absolutwerte und Anteile, 1991 - 2012



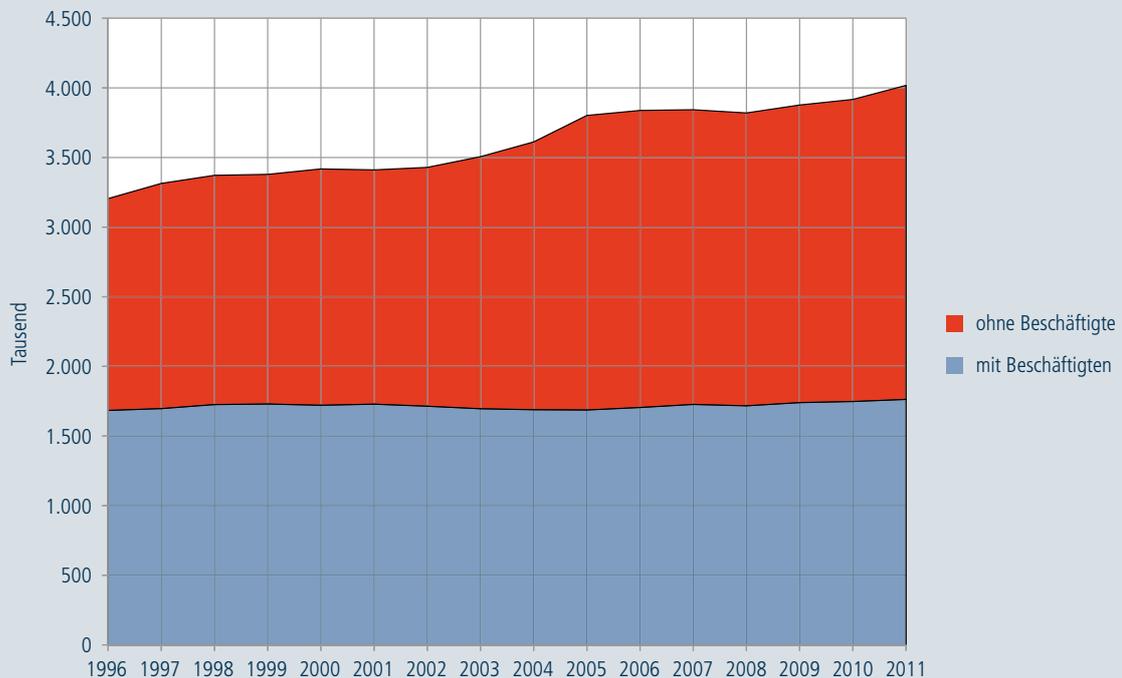
Quelle: Statistisches Bundesamt, Kernerwerbstätige nach Erwerbsformen, Ergebnisse des Mikrozensus: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/Tabellen/AtypKernerwerbErwerbsformErwerbstaetigeZR.html> (heruntergeladen am 2.9.2013).

6.2 Solo-Selbstständige

Ein wesentliches Element der Hartz-Reformen auf der Ebene der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente war die verstärkte Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus (vgl. S. 21). Die berufliche Selbstständigkeit hat tatsächlich zwischen 2002 und 2005 stark expandiert, so dass die deutsche Selbstständigen-Quote 11,7 Prozent erreichte. Genauer gesagt, es hat fast ausschließlich die Selbstständigkeit ohne eigene Beschäftigte, also die Solo-Selbstständigkeit, zugenommen. Teilweise wird dieses auf die

verstärkte Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus zurückzuführen sein (Noll/Wießner 2006; KfW Research 2010). Ähnliche Wellen des Anstiegs gab es aber auch schon 1992 bis 1997, und die Finanzkrise 2008 scheint einen erneuten Schub ausgelöst zu haben. Teilweise gehen diese Personen bei Besserung der Verhältnisse am Arbeitsmarkt in die abhängige Beschäftigung zurück (Wießner/Noll 2007), wohl nicht zuletzt deshalb, weil ihr durchschnittliches monatliches Netto-Einkommen (verglichen auf Vollzeit-Basis) knapp unter dem von Arbeitnehmern liegt (Brenke 2013: 13).

Abbildung 14:

Entwicklung der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Quelle: Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/Tabellen/AtypischeBeschaeftigungZeit.html>.

6.3 Minijobs

6.3.1 Entwicklungstrends

Zum 1. April 2003 wurde die im Sozialgesetzbuch als „geringfügige Beschäftigung“ bezeichnete Beschäftigungsform unter der neu geschaffenen, rasch populär gewordenen Bezeichnung „Minijob“ neu reguliert (vgl. S. 21). Dieses führte erstmals zur statistischen Erfassung auch von solchen Minijobs, die als Nebenjob neben einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis ausgeübt werden. Die öffentlich wahrgenommene Anzahl der Minijobs stieg seitdem stark an – von unter vier auf über sieben Millionen (Abbildung 15).

Bei differenzierterer Betrachtung verdienen folgende Sachverhalte hervorgehoben zu werden:

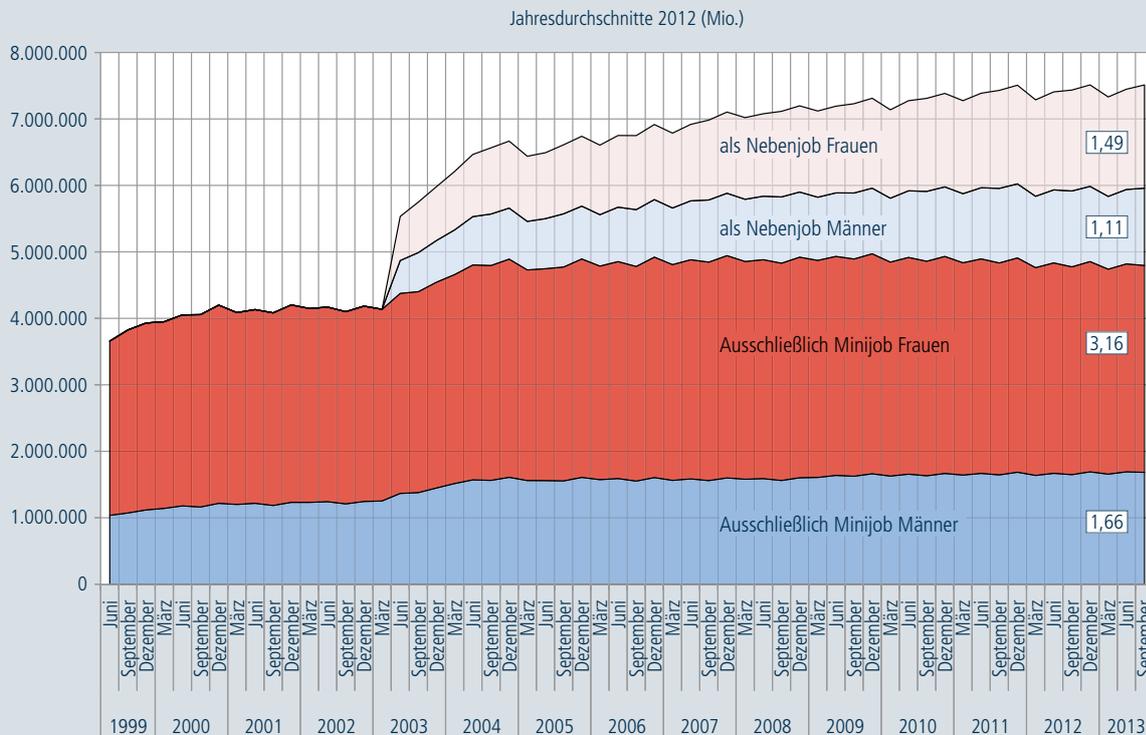
(1) Bei den als *ausschließliche* Erwerbstätigkeit ausgeübten Minijobs vollzog sich der Anstieg inner-

halb einer recht kurzen Periode von knapp zwei Jahren nach der Reform; seitdem ist keine Steigerung mehr festzustellen, zuletzt – 2011/2012 – sogar ein leichter Rückgang. Einen Anstieg hatte es auch nach der Neuregulierung von 1999 gegeben, bei der ebenfalls die Verdienstgrenzen angehoben wurden: Dieses scheint der hauptsächliche Wirkungsmechanismus zu sein. Die erneute Anhebung der Verdienstgrenze ab 1.1.2013 hat jedoch entgegen den Erwartungen bisher keinen neuen Schub ausgelöst.

(2) Am aktuellen Rand (Durchschnitt 2012) machen 4,8 Millionen als ausschließliche Erwerbstätigkeit ausgeübte Minijobs 11,5 Prozent der 41,6 Millionen insgesamt Erwerbstätigen aus.

(3) Der eher moderate Zuwachs an ausschließlich ausgeübten Minijobs fällt ganz überwiegend in den Zeitraum 2003/2004, als die Erwerbstätigkeit insgesamt noch rückläufig war (vgl. Abbildung 2,

Abbildung 15:

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“) 1999-2013

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014c.

S. 13). Das angebliche deutsche „Jobwunder“ geht also nicht auf das Konto der Minijobs. Eher ist anzunehmen, dass Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zumindest vorübergehend in gewissem Umfange ersetzt oder verdrängt haben (Schupp/Birkner 2004; Voss-Dahm 2006; Jacobi/Schaffner 2008).

(4) Ein Teil der statistisch neu festgestellten Minijobs könnte auch bereits vorher als Schwarzarbeit existiert haben; die öffentliche Debatte, das vereinfachte Anmeldeverfahren und eine besondere Förderung im Falle von Haushaltsdienstleistungen könnten dazu veranlasst haben, diese Jobs offiziell zu machen, womit zumindest ein Ziel der Reform teilweise erfüllt worden wäre.

(5) Der weitaus größere Teil des Zuwachses an Minijobs vollzog sich bei den seit 2003 wieder in den Genuss von Vergünstigungen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kommenden

Nebenjobs. Wie immer man diese Regelung unter Aspekten der Steuergerechtigkeit oder der Finanzierung des Sozialstaates bewerten mag – sie bringt jedenfalls weder eine Inklusion zusätzlicher Personen in die Erwerbstätigkeit, noch indiziert sie eine Verdrängung sozialversicherungspflichtiger durch „atypische“ Beschäftigung, denn diese zuletzt rund 2,6 Millionen Beschäftigten haben ja ein sozialversicherungspflichtiges oder durch Beamtenstatus gesichertes Hauptarbeitsverhältnis.

(6) Minijobs werden überwiegend von Frauen ausgeübt, vor allem dann, wenn es sich um das ausschließliche Beschäftigungsverhältnis handelt. Das Phänomen hängt insofern mit der unvollständigen Modernisierung des deutschen Ernährermodells zusammen (vgl. Oertzen 2007). Jedoch hat sich die Geschlechtsspezifität der Minijobs im Zeitverlauf etwas abgemildert: 1999 kamen auf einen ausschließlich geringfügig beschäftigten Mann 2,7 Frauen, 2012 „nur“ noch 1,9 Frauen (Abbildung 15).

(7) Ein konjunktureller Einfluss auf den Einsatz von Minijobbern ist nicht zu erkennen – selbst die Krise 2008/2009 hat in der Zeitreihe keinerlei Spuren hinterlassen.

(8) Der „sägezahnartige“ Verlauf der Kurven in Abbildung 15 zeigt, dass der Einsatz der Minijobberinnen und -jobber stark saisonabhängig ist. Wohl nicht zuletzt deshalb dauern mehr als 40 Prozent der Minijobs maximal drei Monate, weitere 36 Prozent dauern vier Monate bis zu einem Jahr (RWI 2012). Da der gesetzliche Kündigungsschutz erst nach sechs Monaten einsetzt, dürfte die Mehrheit gar nicht erst so lange beschäftigt sein, dass Kündigungsschutz zum Thema werden könnte. Dieses Beschäftigungsmuster dürfte dazu beitragen, dass auch die längerfristig beschäftigten Minijobber nicht wissen, dass für sie ein Kündigungsschutz gilt – Unkenntnis von Arbeitnehmerrechten ist unter Minijobbern weit verbreitet (ebenda).

6.3.2 Forschungsergebnisse zu Minijobs im Überblick

Aktuelle Studien⁵⁴ zur Struktur, Situation und Motiven der Minijobber und ihrer Arbeitgeber lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Nur eine Minderheit von 14 Prozent der Minijobber gibt an, diese Beschäftigungsform gewählt zu haben, weil nichts anderes zu finden war; nur etwa die Hälfte bekundet Interesse am Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Insbesondere bei Frauen spielen flexible Arbeitszeiten und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine große Rolle bei der Wahl eines Minijobs.

(2) Zumindest für Frauen ist der Minijob überwiegend keine Brücke in eine existenzsichernde Beschäftigung, sondern eine Dauererwerbsform. Die Hälfte der Minijobberinnen strebte von vornherein keinen Übergang in sozialversicherungs-

pflichtige Beschäftigung an; die Mehrheit der übrigen bleibt im Minijob „hängen“. Längere Tätigkeit im Minijob führt zur Entwertung etwa vorhandener beruflicher Qualifikationen, da Minijobberinnen und -Minijobber als „Hilfskräfte“ angesehen werden. Insbesondere für verheiratete Frauen bilden aus der Erwerbstätigkeit des Mannes abgeleitete Ansprüche sozialer Sicherung plus steuer- und abgabenfreier Minijob eine stabile institutionelle Rahmung für eine ungleiche Rollenteilung, die im Falle einer Trennung massive Risiken birgt.

(3) Etwa 15 Prozent der Minijobber sind Schüler oder Studierende, etwa 14 Prozent sind Rentner, etwa 13 Prozent beziehen Arbeitslosengeld (drei Prozent) oder Arbeitslosengeld II (zehn Prozent).⁵⁵

(4) Obwohl sich Minijobs nur in sozial- und steuerrechtlicher, aber nicht in arbeitsrechtlicher Hinsicht von „normalen“ Arbeitsverhältnissen unterscheiden, werden zentrale Rechte wie bezahlte Pausenzeiten, bezahlter Urlaub, sowie Entgeltfortzahlung am Feiertag, bei Krankheit und im Mutterschutz ganz überwiegend nicht wahrgenommen. In der Praxis werden Minijobber flexibel und oft auf kurzfristigen Abruf eingesetzt, und es herrscht offenbar weithin die Auffassung vor, dass nur die gearbeiteten Stunden zu bezahlen seien.

(5) Etwa ein Viertel der Minijobber erhält Stundenlöhne unter sieben Euro; 71 Prozent der Minijobber lagen im Jahre 2011 mit ihren Stundenlöhnen unter der bundeseinheitlich berechneten Niedriglohnschwelle von 9,14 Euro. Arbeitgeber rechtfertigen die niedrigen Stundenlöhne damit, dass Arbeitnehmer Lohngerechtigkeit aufgrund der Nettolöhne bewerten; gleiche Bruttolöhne für Stammkräfte und Minijobber mit gleicher Tätigkeit würden dazu führen, dass Aushilfskräfte pro Stunde ganz erheblich mehr nach Hause bringen als die der vollen Steuer- und Sozialversicherungspflicht unterliegenden Stammkräfte, was zu Un-

54 Quellen dieses Abschnittes: RWI 2012; Kalina und Weinkopf 2013; Voss und Weinkopf 2012; Späth 2013; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012; Hohendanner und Stegmaier 2012; Eichhorst et al. 2012; Hohendanner 2013.

55 Bei den letzteren handelt es sich also um Personen im aufstockenden Bezug von ALG II, auf die wir weiter unten (8.5, S. 62) noch gesondert eingehen.

zufriedenheit bei letzteren führen würde. Dieses nicht ganz von der Hand zu weisende Argument zeigt, dass Minijobs einen Fremdkörper im Erwerbssystem darstellen.

(6) Schwerpunkte der Nutzung von Minijobs sind das Gastgewerbe (34 Prozent der Beschäftigten), „Sonstige Dienstleistungen“ (25 Prozent) und der Einzelhandel (23 Prozent). Minijobs finden sich eher in kleinen, aber nicht so sehr in neu gegründeten Betrieben – nach Betriebsalter sind es eher die „mittelalten“ Betriebe, die überproportional Minijobs einsetzen. Nach den Motiven für die Nutzung von Minijobs befragt, geben 29 Prozent der Arbeitgeber Kostenvorteile und 34 Prozent Flexibilitätsvorteile an.

(7) Ein Fünftel der Minijobber verdient monatlich genau 400 Euro. Dieses Ausschöpfen der bis Ende 2012 geltenden Obergrenze deutet auf „Einsparereffekte“ hin, d.h. ein Teil würde etwas mehr arbeiten, wenn es keine institutionelle Grenze gäbe.⁵⁶ Anekdotische Evidenz deutet aber auch darauf hin, dass die 400 Euro in manchen Fällen lediglich den offiziellen Teil des Verdienstes darstellen – darüber hinaus gehende Arbeitsspitzen werden von manchen Arbeitgebern durch Schwarzgeld oder in Naturalien abgegolten.

Aus der Perspektive des Auslandes – insbesondere von Ländern mit ähnlichen Regelungen wie z. B. Frankreich – werden Minijobs mitunter als eine Maßnahme der Abgabentlastung von Geringverdienern gesehen. Dabei wird übersehen, dass mit dieser Entlastung der Ausschluss aus der sozialen Sicherung korrespondiert. Die Tradition einer Untergrenze für die Einbeziehung in die Sozialversicherung seit ihren Anfängen (vgl. Knospe 2007) verweist eher auf eine Logik des Ausschlusses als der Inklusion von Geringverdienern. In Verbindung mit einer anderweitig gegebenen sozialen Absicherung (über das eigene Hauptarbeitsverhältnis, über den Status als Studierender oder Rentner, über die Familienversi-

cherung) wird die Beitragsfreiheit des Minijobs zu einer Vergünstigung, die zumindest dann nicht durch Geringverdienst zu rechtfertigen ist, wenn der Hauptverdienst individuell oder im Familienkontext durchschnittlich oder überdurchschnittlich ist: Hier wird einfach nur ein Teil des individuellen oder familialen Erwerbsarbeitsvolumens separiert und als Minijob so portioniert, dass Steuern und Abgaben gespart werden. In einem institutionellen Umfeld ohne Mindestlohn und mit abnehmender Bindungskraft von Tarifverträgen (vgl. 3.3, S. 25) wird dieses scheinbar zu Gunsten der Arbeitnehmer ausgestaltete Konstrukt jedoch transformiert in einen Lohnkostenvorteil für den Arbeitgeber. Und im Kontext traditioneller familialer Rollenverteilung und einer unvollständigen Modernisierung des männlichen Alleinernährermodells zum geschlechtersegregierten 1¼-Ernährermodells wird es – trotz der Reformbemühungen von 2003 mit der Einrichtung einer „Übergangszone“ – weiterhin zur Erwerbsverlaufs-Falle für Frauen und insbesondere für Mütter.

6.3.3 *Destrukturierung des deutschen Erwerbssystems durch Institutionalisierung von Minijobs*

Minijobs sind durch die Sozialgesetzgebung in zahlreichen Bereichen zur einer Art Eckpfeiler erhoben worden: Sie markieren u. a. die Grenze der Anrechnungsfreiheit von Zuverdiensten bei vorzeitig bezogenen Renten und bei Altersteilzeit, die für den Bezug von Kindergeld für Jugendliche und junge Erwachsene unschädliche Grenze der eigenen Erwerbstätigkeit des Jugendlichen, und den für die Inanspruchnahme der Familienversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung unschädlichen Eigenverdienst. Darüber hinaus bestehen in der Bevölkerung teilweise irrige Auffassungen über die finanzielle Vorteilhaftigkeit von Minijobs, z. B. in Kombination mit dem ergänzenden Bezug von Leistungen der Grundversicherung (Tabelle 1, S. 63). Fehlendes Unrechts-

⁵⁶ Die „Gleitzone“, der sog. „Midi-Job“, ist offenbar zu wenig bekannt und komplizierter in der Abrechnung; da überwiegend Kleinbetriebe Minijobs einsetzen, wirkt der administrative Mehraufwand als eine Barriere, die mit der Einführung von Midi-Jobs eigentlich überwunden werden sollte.

bewusstsein der Arbeitgeber bei der Missachtung der auch für Minijobber geltenden Schutzrechte (s.o., S. 44) deutet darauf hin, dass auch sie etablierte Praktiken mit rechtlicher Institutionalisierung verwechseln. Dadurch ist eine Gewohnheit der Portionierung von Arbeit in Minijobs entstanden, die sich gegenüber den ökonomischen Kalkülen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verselbstständigt hat: In manchen Beschäftigungsbereichen ist die Aufteilung der anfallenden Arbeit in Minijobs einfach selbstverständlich geworden; andere Optionen werden gar nicht mehr in Betracht gezogen. Dieses trägt zur Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe bei, führt aber bei der Sozialversicherung zu Beitragsausfällen und bei den betroffenen Beschäftigten dazu, dass eigenständige Ansprüche auf soziale Sicherung nicht erworben werden.

6.4 Befristete Arbeitsverhältnisse

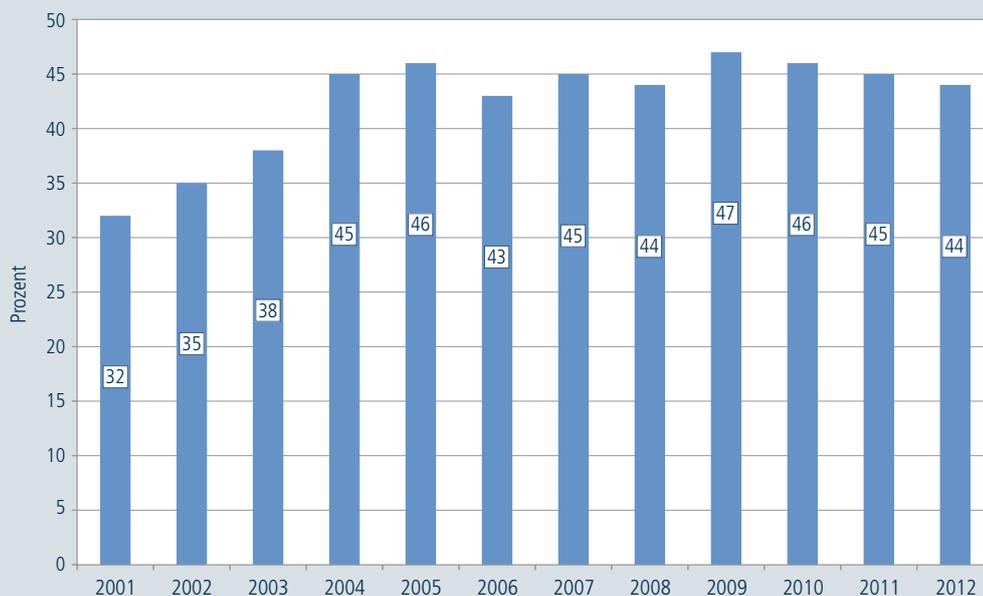
Die Befristung von Arbeitsverträgen wird in Deutschland nicht in den administrativen Meldungen der Betriebe erfasst. Sie kann daher lediglich aus repräsentativen Befragungen der Bevölkerung sowie der Betriebe ermittelt werden. Eine Besonderheit des deutschen Arbeitsmarktes ist

das duale System der Berufsausbildung, das noch immer von ca. 35 Prozent jedes Geburtsjahrgangs durchlaufen wird (Wolter 2014). Berufsausbildungsverträge sind qua gesetzlicher Definition sozialversicherungspflichtige, befristete Arbeitsverhältnisse. Deshalb machen internationale Vergleiche von Befristungen wenig Sinn, wenn man nicht Berufsausbildungsverhältnisse oder hilfsweise die Bevölkerung unter 25 Jahren ausklammert. Dieses ist z.B. bei der Nutzung von Eurostat-Daten zu berücksichtigen.

Laut dem Mikrozensus (der die Europäische Arbeitskräfteerhebung speist) waren im Jahre 2011 in Deutschland neun Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 25 Jahren befristet beschäftigt, bei geringem Unterschied zwischen den Geschlechtern. Diese Bestandsquote von neun Prozent befristeten Arbeitsverhältnissen liegt leicht unter dem EU-Durchschnitt von elf Prozent. Die Laufzeit dieser Arbeitsverträge betrug zu 60 Prozent weniger als ein Jahr, je 20 Prozent ein bis zwei bzw. drei bis vier Jahre. Im Jahre 1991 hatte der Befristungsanteil im Bestand noch 5,8 Prozent betragen. Dieser Anstieg um drei Prozentpunkte in zwei Dekaden erscheint eher moderat (Statistisches Bundesamt 2012). Betriebsbefragungen bestätigen diese Größenordnungen (9,5 Prozent Befristungsanteil der sozial-

Abbildung 16:

Anteil befristeter Einstellungen an allen Einstellungen im jeweils ersten Halbjahr 2001 - 2012 (Prozent)



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013a.

versicherungspflichtigen Beschäftigung in 2012), weisen aber einen stärkeren Anstieg aus: Danach habe der Befristungsanteil 1996 4,7 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung betragen, habe sich also in 16 Jahren fast verdoppelt (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013a).

Die subjektive Wahrnehmung von Beschäftigungsoptionen am Arbeitsmarkt wird jedoch weniger durch den Bestandsanteil der Befristungen als vielmehr durch den Anteil der befristeten Einstellungen an allen Neueinstellungen (Abbildung 16) geprägt. Dieser Anteil (im IAB-Betriebspanel jährlich ermittelt für das jeweilige 1. Halbjahr) erreichte 2009 (dem Krisenjahr mit insgesamt weniger Neueinstellungen als vorher und nachher) einen Spitzenwert von 47 Prozent; der aktuelle Wert von 2012 betrug 44 Prozent. Das bedeutet, dass knapp die Hälfte aller Einstiegsmöglichkeiten in einen Betrieb über eine befristete Beschäftigung führen; doch nur zwischen 30 (2009) und 39 Prozent (2012) der Befristungen münden in eine unbefristete Übernahme, etwa ein Drittel in einen erneuten befristeten Vertrag, und zwischen 37 (2009) und 28 Prozent (2012) der befristeten Verträge führen zum Verlassen des Betriebes (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013a). Die relative Bedeutung des Auslaufens befristeter Verträge ohne Verlängerung oder Übernahme für die Beendigung von Arbeitsverhältnissen insgesamt lässt sich mit dem Sozio-Ökonomischen Panel ermitteln, was jedoch, soweit ersichtlich, zuletzt für die Jahre 2000/2001 erfolgt ist: Danach war das Befristungsende in Westdeutschland für 13,7 Prozent und in Ostdeutschland für 26,1 Prozent der Beendigungen von Arbeitsverhältnissen verantwortlich; im Osten spielte zu dieser Zeit die mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik geförderte Beschäftigung, die fast⁵⁷ immer befristet erfolgt, noch eine große Rolle (Erlinghagen und Brussig 2005).⁵⁸

Die Befristung von Arbeitsverhältnissen ist nicht in erster Linie ein Flexibilisierungsinstrument privater Arbeitgeber. Alle Quellen stimmen vielmehr darin überein, dass die Befristung als

Beschäftigungsform am stärksten verbreitet ist in der öffentlichen Verwaltung, im Bildungswesen und bei den von öffentlicher Finanzierung abhängigen sozialen Dienstleistungen, weshalb Akademiker besonders stark betroffen sind. Die Übergangswahrscheinlichkeit in reguläre Beschäftigung ist für befristete Beschäftigte im Öffentlichen Dienst geringer als in anderen Sektoren (Brülle 2013: 168). Dieser Befund deutet darauf hin, dass diese Beschäftigungsform im Öffentlichen Dienst eine andere Funktion hat als in der Privatwirtschaft: Unbefristete Beschäftigung – im Öffentlichen Dienst faktisch gleichzusetzen mit Unkündbarkeit – ist reserviert für Personen auf „Haushaltsstellen“, deren Finanzierung langfristig gesichert ist; für den Umgang mit der zunehmenden Rolle projektgebundener Finanzierung verfügt der Öffentliche Dienst über keine Instrumente des personalpolitischen Risikomanagements, weshalb die Risiken vollständig und unmittelbar auf die aufgrund von Projektfinanzierung beschäftigten Personen abgewälzt werden. Ähnliches gilt für befristete Vertretungen, die im Öffentlichen Dienst aufgrund der starken Ansprüche der Normalbeschäftigten auf Freistellung und Rückkehr besonders häufig sind.

Die Hartz-Reformen wirkten sich im Bereich des Befristungsrechts lediglich bei den Älteren aus, deren Chancen auf eine befristete Tätigkeit sich dadurch aber nicht signifikant verändert haben (Fertig/Jacobi 2007). Veränderungen bei den Anteilen befristeter Einstellungen, die nach den Reformen einzutreten scheinen (vgl. Abbildung 16), dürften daher eher konjunkturelle Gründe haben: Wenn die Unsicherheit über die konjunkturellen Aussichten bei den Betrieben hoch ist, erfolgt ein höherer Anteil der dann wenigen Einstellungen befristet.

6.5 Leiharbeit

Die Leiharbeit ist die am stärksten wachsende Form atypischer Beschäftigung (Abbildung 17); gleichwohl beträgt ihr Anteil am Bestand sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (von der

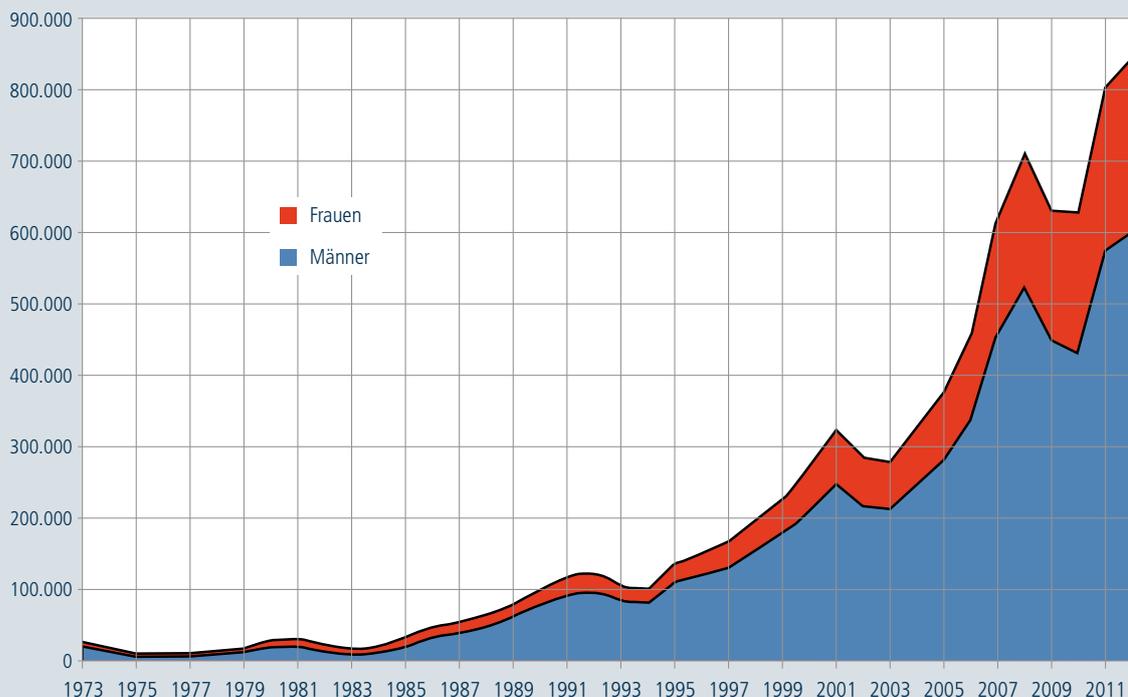
57 Vorübergehende Ausnahme: Der „Beschäftigungszuschuss“ nach § 16e a. F., der eine unbefristete Weiterförderung zuließ.

58 Im Unterschied zu den anderen genannten Quellen sind hier Berufsausbildungsverhältnisse enthalten.

sie ja eine Unterkategorie bildet) am aktuellen Rand noch nicht mehr als etwa drei Prozent. Der Liberalisierung der Vorschriften zur Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen des „Ersten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ folgte eine Phase des bisher stärksten Wachstums der Leiharbeit von 2003 bis 2008, wobei zu Beginn dieser Periode die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt noch rückläufig war (vgl. Abbildung 2, S. 13). Dieses kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Hartz-Gesetzgebung tatsächlich einen Expansionseffekt bei der Leiharbeit ausgelöst hat; gleichwohl zeigt die langfristige Betrachtung, dass die fragliche Periode keinen Trendbruch darstellt, sondern das Muster eines von Zyklus zu Zyklus rascheren Wachstums der Leiharbeit lediglich fortsetzt. Eine Analyse der makroökonomischen Wirkungen kommt zu dem Schluss, dass es sich beim Wachstum der Leiharbeit etwa zur Hälfte um zusätzliche Beschäftigung und zur anderen Hälfte um Verdrängung regulärer Beschäftigung handle (Jahn/Weber 2013).

Relevanter als der Anteil der Leiharbeit im Bestand der Beschäftigung ist ihre Bedeutung auf dem Stellenmarkt. Der Anteil von offenen Stellen in der Leiharbeit am Zugang aller der Bundesagentur für Arbeit gemeldeter Stellen ist von knapp zehn Prozent im Jahre 2000 auf 38 Prozent im Jahre 2011 gestiegen (Bundesagentur für Arbeit – Statistik). Aus der Perspektive von Arbeitssuchenden – einschließlich der Beschäftigten, die sich nach Verbesserungsmöglichkeiten umschauchen – bedeutet das, dass das Angebot an Arbeitsstellen zu einem großen Teil entweder aus Leiharbeit oder aus befristeten Stellen (s.o.) besteht. Anekdotische Evidenz besagt zudem, dass viele der von Zeitarbeitsunternehmen gemeldeten Stellen gar nicht aktuell zu besetzen sind, da diese Unternehmen „auf Vorrat“ Bewerberprofile anlegen, um auf eventuelle Kundenanfragen rascher reagieren zu können. Gleichwohl werden Arbeitslose verpflichtet, sich auf diese „Angebote“ zu bewerben. – Aus der Perspektive der beabsichtigten „Modernisierung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist festzustellen, dass es der Bun-

Abbildung 17:

Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 1973 - 2012

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013c.

desagentur für Arbeit offenbar nur unzureichend gelungen ist, durch Einrichtung eines „Arbeitgeberservice“ in der Arbeitsvermittlung den direkten Kontakt zur Nachfrageseite des Arbeitsmarktes zu intensivieren. Zunehmend verlässt man sich auf die Leiharbeitsunternehmen als Mittler – oder man muss sich auf sie verlassen, weil die Unternehmen etwaigen „direkten“ Personalbedarf gar nicht melden – obwohl über Leiharbeit eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt überwiegend nicht erreicht wird (siehe 6.6.2).

Leiharbeiter haben nicht nur eine geringere Beschäftigungssicherheit und niedrigere Entlohnung als direkt Beschäftigte, sondern sie arbeiten auch unter deutlich schlechteren physischen Arbeitsbedingungen. Andererseits berichten sie weniger als direkt Beschäftigte von Termin- und Leistungsdruck und von der Anforderung, mehrere Dinge gleichzeitig erledigen zu müssen (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2014). Offenbar verlangen die Unternehmen von ihren Stammbeschäftigten mehr als von Leiharbeitern, was in „Dualisierungstheorien“ (Palier/Thelen 2010, 2012; Rueda 2014), die privilegierte Insider und exkludierte Outsider einander gegenüberstellen, meistens vernachlässigt wird.

6.6 Gesamtbetrachtungen zu atypischen Erwerbsformen

6.6.1 Strukturelle oder institutionelle Effekte?

Die Zunahme atypischer Erwerbsverhältnisse könnte zurückzuführen sein auf ein Wachstum derjenigen Branchen, die schon immer überproportional von derartigen Erwerbsformen Gebrauch machten, oder auf eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Bevölkerungsgruppen, die schon immer einen hohen Anteil von Erwerbsformen jenseits des Normalarbeitsverhältnisses aufwiesen. Wenn dagegen die Veränderung der Erwerbsformen nicht hinreichend durch derartige strukturelle Veränderungen auf der Seite der Arbeitgeber oder der Erwerbstätigen erklärbar ist, kann davon ausgegangen werden, dass institutionelle Veränderungen oder auch Veränderungen der individuellen Präferenzen von Arbeitgebern

und Erwerbstätigen wirksam waren. Durch eine *shift-share*-Analyse konnten Dietz et al. (2013) nachweisen, dass strukturelle Veränderungen zur Erklärung der Veränderungen nur einen kleinen Beitrag leisten – dementsprechend kann angenommen werden, dass die oben (S. 22ff.) dargestellten institutionellen Veränderungen einen Effekt gehabt haben, der allerdings in dieser Studie nicht von individuellen Faktoren getrennt werden konnte.

6.6.2 Brückenfunktion atypischer Beschäftigungsformen?

Die grundlegende Frage bei der Bewertung atypischer Beschäftigung ist die nach den längerfristigen Folgen für die Erwerbsbiografien der Betroffenen. Die optimistische Annahme – mit der auch die deregulierenden Elemente der Hartz-Reformen gerechtfertigt wurden – postuliert niedrigere Einstellungshürden in Beschäftigungsverhältnisse, die den Arbeitgeber nicht dauerhaft verpflichten, mehr zeitliche Flexibilität des Arbeitseinsatzes ermöglichen oder unmittelbar kostengünstiger sind. Dadurch würden atypische Beschäftigungsformen auch denen eine erste Einstellungschance verschaffen, die von Arbeitgebern für die Einstellung in einem „Normalarbeitsverhältnis“ eher nicht in Betracht gezogen würden (Brücken- oder *stepping-stone*-Effekt). Indem die Beschäftigten in atypischen Beschäftigungsformen ihre Fähigkeiten entwickeln und unter Beweis stellen, hätten sie später auch bessere Chancen auf eine „Normalbeschäftigung“. – Die pessimistische Annahme unterstellt, dass sowohl die Tatsache der atypischen Beschäftigung als solche als auch die damit meistens verbundene Diskontinuität der Erwerbsbiografie (Zeiten der Arbeitslosigkeit, Arbeitgeberwechsel) sowie die Benachteiligung bei betrieblichen Humankapitalinvestitionen (vgl. Bellmann et al. 2013) dazu führen, dass sich die Chancen auf Normalbeschäftigung durch längeren Verbleib in atypischer Beschäftigung eher verschlechtern (Stigmatisierungs- oder *Scarring*-Effekt).

Beide Annahmen erscheinen zunächst gleichermaßen plausibel; was tatsächlich zutrifft, kann nur empirisch entschieden werden – und es

muss für die einzelnen Kategorien atypischer Beschäftigung gesondert untersucht werden, da diese in den betrieblichen Beschäftigungssystemen unterschiedliche Funktionen erfüllen. Das Gleiche gilt im Ländervergleich im Hinblick auf die Funktion „atypischer“ Beschäftigungsformen im Kontext unterschiedlicher nationaler Erwerbssysteme, weshalb die Befunde aus einem Land nicht auf andere Länder übertragen werden können.

Als Grundlagen für eine solche Gesamtbewertung (leider unter Ausschluss der Solo-Selbstständigen, über die keine entsprechenden Untersuchungen vorliegen) dienen uns eine aktuelle Meta-Studie (Hohendanner/Walwei 2013), eine Befragung von Personen, die ein Arbeitsverhältnis beendet hatten (Gensicke et al. 2010) sowie eine aktuelle Analyse, die die Übergangswahrscheinlichkeiten aus den verschiedenen Formen atypischer in reguläre Beschäftigung unter Kontrolle für Eigenschaften der Arbeitnehmer, ihre Arbeitszeitpräferenzen und betriebliche Strukturmerkmale vergleicht (Brülle 2013).⁵⁹ Aus letzterer ergibt sich eine eindeutige Hierarchie der atypischen Beschäftigungsformen hinsichtlich der Übergangswahrscheinlichkeiten in reguläre Beschäftigung:

- (1) befristete Vollzeitbeschäftigung (mit signifikant negativer Abweichung im öffentlichen Dienst);
 - (2) Teilzeitarbeit;
 - (3) Leiharbeit;
 - (4) Teilzeitarbeit mit Befristung;
 - (4) Minijob;
- (Ein-Euro-Jobs waren bei dieser Untersuchung nicht einbezogen).

Dieses Ergebnis ist insbesondere hinsichtlich der Minijobs bemerkenswert, da wir oben sahen, dass viele Minijobber ohnehin nichts anderes als einen Minijob wollen, wofür die Studie von Brülle (2013) kontrolliert. Rentner, Schüler und Studie-

rende wurden aus der Analyse ausgeschlossen, und unter den übrigen Minijobbern und Minijobberinnen gibt es dann eben doch zu relevanten Anteilen solche, die unfreiwillig in dieser Beschäftigungsform verbleiben und aufgrund ihrer persönlichen Merkmale und der betrieblichen Charakteristika durchaus die Chance auf reguläre Beschäftigung hätten, wenn sie nicht im institutionalisierten Segment der Minijobs „eingesperrt“ wären. – Zu sehr ähnlichen Ergebnissen kam eine Studie auf der Grundlage einer Befragung von Personen, die ein Arbeitsverhältnis beendet hatten (Gensicke et al. 2010).

Die Meta-Studie (Hohendanner/Walwei 2013) stellt fest, dass die Mehrzahl einschlägiger Studien keine erhöhten Chancen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit durch *Minijobs* feststellt. Die *Leiharbeit* dagegen hat solche Effekte, da die Mehrzahl der Zugänge in Zeitarbeit aus Arbeitslosigkeit kommt (Baumgarten/Kvasnicka 2012). Die Beschäftigungsdauer bei Zeitarbeitsunternehmen liegt jedoch deutlich unter der in der Gesamtwirtschaft, und von denjenigen, die unmittelbar vorher beschäftigt waren, kommen 40 Prozent von anderen Leiharbeitsunternehmen (ebenda). Vom Entleiher übernommen werden lediglich sieben Prozent (Hohendanner und Walwei 2013). Leiharbeit unterbricht folglich Arbeitslosigkeit, aber sie führt auch in Arbeitslosigkeit zurück und hat nur in geringem Maße eine Brückenfunktion in dauerhafte Beschäftigung.⁶⁰ Eine aktuelle, auf das Bundesland Hessen beschränkte Analyse kam demgegenüber zu dem Ergebnis, dass die Aufnahme einer Beschäftigung als Leiharbeitnehmer die Chancen auf eine spätere Normalbeschäftigung weder erhöht noch verschlechtert, jedoch die Chance verbessert, in Zukunft überhaupt beschäftigt zu sein, ggf. wieder als Leiharbeitnehmer (Burkert et al. 2014). Danach würde die Leiharbeit für Arbeitslose gewissermaßen eine „zweitbeste“ Möglichkeit darstellen, die besser ist als arbeitslos zu bleiben,

59 Personen ab 65 Jahren sowie solche in Ausbildung wurden sinnvollerweise aus der Analyse ausgeschlossen, da bei Rentnern kein Übergang in vollzeitige Beschäftigung erwartet werden kann, Befristung ein durchgängiges Merkmal von Berufsausbildungsverhältnissen ist und bei Schülern und Studierenden der spätere Status nicht vom Nebenjob abhängt.

60 Insofern kann eine Zunahme der Leiharbeit den Eindruck erzeugen, dass der Arbeitsmarkt aufnahmefähiger für Arbeitslose würde, während die Leiharbeit eben gerade diejenigen Arbeitslosen erzeugt, die sie auch wieder aufnimmt. Es ist dann schwierig zu beurteilen, welche der von diesen „Drehtüreffekten“ Betroffenen ohne Leiharbeit dauerhaft arbeitslos und welche dauerhaft beschäftigt wären.

ihnen aber für ihre längerfristige berufliche Zukunft weder nützt noch schadet.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse fungieren zu einem größeren Anteil als die Leiharbeit als verlängerte Probezeiten, insbesondere bei Hochqualifizierten, deren Leistungen in der gesetzlichen Probezeit von sechs Monaten nicht umfassend zu beurteilen sind. Abgesehen von den öffentlichen und öffentlich finanzierten Beschäftigungsbereichen, deren Beschäftigungsmuster mangels dauerhaft finanzierter Stellen eher durch wiederholte Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet sind, normalisieren sich die Erwerbsverläufe der Qualifizierten nach befristetem Einstieg. Anders dagegen bei Geringqualifizierten: Hier haben Befristungen offenbar weniger die Funktion der Erprobung als vielmehr – ebenso wie bei der Leiharbeit – die Funktion der Aufrechterhaltung eines Flexibilitätspuffers, der im Falle geringerer Auslastung ohne Trennungskosten abgebaut werden kann.

Ein-Euro-Jobs wurden nicht mit dem primären Ziel eingeführt, die Beschäftigungschancen am regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen, sondern sie dienen in erster Linie der sozialen Teilhabe von Langzeitarbeitslosen, auch durch soziale Stabilisierung und Strukturierung des Tagesablaufs, in Einzelfällen auch der Überprüfung der Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft. Dennoch wurde in Evaluationen nach der Erhöhung der Übergangswahrscheinlichkeiten in eine entlohnte Beschäftigung gefragt. Der Effekt ist kurzfristig negativ (Einbindungseffekt), längerfristig nur schwach positiv (Wolff/Hohmeyer 2008; Wolff et al. 2010; Hohmeyer/Wolff 2012).

6.6.3 *Atypische Erwerbstätigkeit als Mechanismus sozialer Exklusion*

Weit hinausgehend über die formellen arbeits- und sozialrechtlichen Ausnahmen und Ausschlüsse, die an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen, stellt das weitgehend verfestigte Segment von etwa 25 Prozent Erwerbstätiger in atypischen Erwerbsformen einen Mechanismus sozialer Exklusion dar:

(1) Insbesondere Leiharbeitskräfte und Minijobber bilden für die Betriebe den kurzfristig disponiblen Teil ihres Personalreservoirs. Sie sind die Lückenbüßer für unerwartete Ereignisse ebenso wie für Planungsfehler im Personaleinsatz. Im Vergleich zu Stammbeschäftigten haben sie faktisch weniger bis gar keine Möglichkeiten, auf einer Vorhersehbarkeit und Regelmäßigkeit ihres Arbeitseinsatzes sowie der Einhaltung einmal getroffener Planungen zu bestehen und den Einsatz ihrer Arbeitskraft außerhalb der vereinbarten Zeiten zu verweigern. Dadurch wird ihr Leben zum Spiegelbild betrieblicher Kontingenzen und Planungsfehler. Dieses wirkt sich bei Leiharbeitskräften, die überwiegend in Vollzeit und häufig in Schichtarbeit tätig sind, gravierender auf ihre Lebensführung aus als bei Minijobbern mit ihren insgesamt geringen Arbeitszeiten. Wenn Leiharbeit von den Betroffenen häufig als „Sklavenarbeit“ bezeichnet wird, so dürfte sich darin auch der tendenzielle Verlust an Kontrolle über die eigene Lebensführung ausdrücken.

(2) Wenn Einsatzzeiten kurzfristig nach betrieblichem Bedarf festgelegt werden und die Beschäftigten gezwungen sind, diesen Entscheidungen zu folgen, kommt es nicht mehr zur Situation der Arbeitsbereitschaft bei Arbeitsmangel. Damit entfällt faktisch ein wesentliches Arbeitnehmerrecht, nämlich der Lohnanspruch bei Annahmeverzug des Arbeitgebers. Minijobber und Leiharbeiter, die irrtümlich zum Einsatz bestellt und dann wieder nach Hause geschickt werden, hätten zwar theoretisch einen Lohnanspruch, verzichten aber meistens auf dessen Durchsetzung, schon wegen der Beweisschwierigkeiten nach telefonischer Anforderung, aber auch aus Unkenntnis und aus Angst, künftig nicht mehr angefordert zu werden. Damit kommen Minijobber und Leiharbeiter tendenziell in die Situation von Tagelöhnern, die nur nach ihrer tatsächlich verausgabten Arbeitszeit, nicht nach betrieblich veranlasster Anwesenheitszeit bezahlt werden („Null-Stunden-Verträge“).

(3) Der Rückstand von atypisch Erwerbstätigen bei der Teilnahme an formaler Weiterbildung hat sich im Zeitverlauf vergrößert; er ist bei Leihar-

beitnehmern und Minijobbern gravierender als bei befristet oder sozialversicherungspflichtig in Teilzeit Beschäftigten (Bellmann et al. 2013).

(4) In der mittelfristigen Dimension geht es vor allem um das Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. um die Wahrscheinlichkeit, nicht mehr im gleichen Betrieb beschäftigt zu sein. Betriebliche Integration und wahrgenommenes Beschäftigungsrisiko haben offenbar Einfluss auf die wahrgenommene gesellschaftliche Integration: Leiharbeiter und befristet Beschäftigte fühlen sich zwar besser integriert als Arbeitslose, aber schlechter als unbefristet Beschäftigte oder Selbstständige (Gundert/Hohendanner 2011). Dieses gilt auch bei Kontrolle für Einkommen, Haushaltskontext, soziale Beziehungen und Berufsprestige, d.h. der wahrgenommene gesellschaftliche Ausschluss geht offenbar unmittelbar auf die Beschäftigungsform zurück, wobei der subjektiv exkludierende Effekt bei der Leiharbeit stärker ist als bei der befristeten Beschäftigung.

6.6.4 Spaltung des Arbeitsmarktes entlang der Herkunft

Atypische Erwerbsformen sind nicht zufällig über die Erwerbsbevölkerung verteilt; jeweils einzelne Formen zeigen spezifische Verteilungen nach Geschlecht, Qualifikationsniveau, beruflichem Tätigkeitsfeld und Lebensalter: Frauen und Ältere arbeiten eher Teilzeit, Frauen deutlich häufiger im Minijob als Männer, Universitätsabsolventinnen und -absolventen haben die höchsten Befristungsquoten, und ungelernete Männer finden sich überproportional in Leiharbeit. Mit Ausnahme männlicher Facharbeiter in mittlerem Alter bleibt kaum eine dieser sozio-demographisch unterscheidbaren Gruppen von besonderen Betroffenheiten durch die eine oder andere atypische Erwerbsform verschont.

Betrachtet man jedoch die Herkunft (idealerweise aufgrund des Vorliegens eines Migrationshintergrundes, in den amtlichen Statistiken jedoch nur Staatsangehörigkeit verfügbar), so ergibt sich ein durchgängiges Muster der Spaltung des deutschen Arbeitsmarktes. Nichtdeutsche haben nicht nur niedrigere Erwerbstätigenquoten und höhere Arbeitslosenquoten, und nicht nur hat sich die Relation von Deutschen und Nichtdeutschen hinsichtlich Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im Verlauf des Aufschwungs seit 2006 zu Lasten der Nichtdeutschen verschoben – Nichtdeutsche sind auch durchgängig stärker von atypischen Erwerbsformen betroffen:

- Der Befristungsanteil ist unter Nichtdeutschen höher, und die Schere hat sich seit 2007 weiter geöffnet⁶¹;
- beschäftigte Migranten⁶², die einen beruflichen oder akademischen Abschluss im Ausland erworben haben, haben eine doppelt so hohe Befristungsquote wie Inländer mit Abschluss, wenn sie aus EU-Staaten kommen, und eine 2,5-mal erhöhte Befristungsquote, wenn sie aus Drittstaaten kommen (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014: 58);
- der Teilzeitanteil (einschl. Minijobs), der noch 2000 unter Nichtdeutschen geringer war als unter Deutschen, ist seit 2003 höher, mit im Zeitverlauf wachsender Differenz;
- der Anteil der Minijobs als einzigem Beschäftigungsverhältnis ist unter Nichtdeutschen höher, wobei sich diese Schere etwa zwischen 2002 und 2005 aufgetan hat und in der Spitze, beim Wegbrechen von Normalarbeitsverhältnissen vor allem von Ausländern in der Krise 2009, zu einer um 40 Prozent höheren Betroffenheit geführt hat;
- während im Jahre 2010 in der Gesamtwirtschaft 6,9 Prozent der Beschäftigten Nichtdeutsche waren, beträgt ihr Anteil in der Leiharbeit 13,4 Prozent (Baumgarten/Kvasnicka 2012: 17);

61 Diese und die beiden folgenden Angaben wurden im Rahmen des im 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union geförderten Projektes „INSPIRES“ (Innovative Social Policies for Inclusive and Resilient Labour Markets in Europe) der Eurostat-Datenbank der Europäischen Arbeitskräfteerhebung entnommen, die für Deutschland aus dem Mikrozensus gespeist wird.

62 In dieser Sonderauswertung des Bundesinstituts für Berufsbildung mit dem Mikrozensus 2011 wird nach dem Geburtsland, nicht nach der Staatsangehörigkeit unterschieden. Es wurde allerdings nicht danach differenziert, ob der im Ausland erworbene Abschluss in Deutschland anerkannt ist oder nicht; die deutlich erhöhte Betroffenheit von Befristungen kann also sowohl an der fehlenden Anerkennung als auch an der Unsicherheit der Arbeitgeber über die tatsächliche Gleichwertigkeit eines anerkannten ausländischen Abschlusses liegen. Zumindest zum Teil dürfte die überproportionale Betroffenheit der Migranten von Befristungen also auf einen aus Sicht der Arbeitgeber erhöhten Erprobungsbedarf bei Neueinstellungen zurückgehen.

– während das Niedriglohnrisiko, bezogen auf den Stundenlohn, im Jahre 2012 für Deutsche 23,3 Prozent betrug, belief es sich für Nichtdeutsche auf 34,5 Prozent (Kalina/Weinkopf 2014). In der Betrachtung der Zeitreihen sowie in der Analyse der institutionellen Veränderungen (Kapitel 3) finden sich keine Hinweise darauf, dass die Reformen die Polarisierung des Arbeitsmarktes entlang der Trennungslinie der Staatsangehörigkeit unmittelbar bewirkt oder verstärkt hätten. Es ist vielmehr so, dass die Nichtdeutschen (und vermutlich Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt) an der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, die ja nach der hier vertretenen Auffassung überwiegend durch andere Faktoren als die Reformen verursacht wurde, unterproportional partizipiert haben. Die Hartz-Reformen haben allerdings auch keinerlei Vorkehrungen dafür getroffen, eine gleichwertige Partizipation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an etwaigen Verbesserungen sicherzustellen; sie waren vollkommen „herkunftsblind“ und haben die spezifischen Barrieren des Arbeitsmarktzugangs, die mit einem Migrationshintergrund verbunden sein können, nicht thematisiert (vgl. Knuth 2010: 16ff.).

Zweifellos würde sich ein erheblicher Teil der höheren Betroffenheit von Nichtdeutschen durch atypische Erwerbsformen statistisch durch andere Merkmale wie Qualifikationsniveau, Haushaltskonstellationen oder Arbeitszeitpräferenzen erklären lassen, so dass nur der statistisch unerklärte „Rest“ als wissenschaftlich nachweisbare Diskriminierung übrigbliebe. Für die Wahrnehmung von Integration oder Nichtintegration durch Deutsche und Nichtdeutsche ist das jedoch weitgehend unerheblich, da die Menschen ihre gesellschaftliche Umwelt nicht in multivariaten statistischen Modellen wahrnehmen. Entscheidend ist die im Alltagsleben wahrnehmbare Segregation zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, die zugenommen hat, während sich die Arbeitsmarktverhältnisse insgesamt gebessert haben. Die Zeitbombe, die hier tickt und die unbestreitbare Fortschritte bei der Entwicklung und Gestaltung einer bewussten Integrationspolitik zunichtemachen könnte, wird bisher zu wenig wahrgenommen.

6.7 Zwischenfazit

Die Zunahme atypischer Erwerbsformen steht nur teilweise (Minijobs, 1-Euro-Jobs, Leiharbeit) in einem unmittelbaren institutionellen Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen, und sie weist auch nur in einem relativ kurzen Zeitraum von drei bis fünf Jahren nach den Reformen einen offensichtlichen Expansionsschub auf. Dennoch steht diese Entwicklung in einem tieferen und allgemeineren Zusammenhang mit der grundlegenden Doktrin der Reformen, nämlich dass jede Arbeit besser sei als Erwerbslosigkeit, dass Arbeitslosigkeit durch Senkung des individuellen Anspruchs bezüglich der Qualität von Arbeit überwunden werden könne und müsse, und dass die Erwerbstätigenquote durch Portionierung des Arbeitsvolumens gesteigert werden solle. Der „aktivierende“ Druck auf Arbeitslose, Beschäftigungsverhältnisse minderer Qualität zu akzeptieren, erleichtert es unabhängig von Änderungen bei der Regulierung solcher Arbeitsverhältnisse, diese am Markt durchzusetzen. An der Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten haben Nichtdeutsche unterproportional partizipiert, und soweit sie erwerbstätig sind, befinden sie sich überproportional in Erwerbsformen außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses: Die Polarisierung des Arbeitsmarktes entlang der Herkunft hat sich seit 2000, vor allem aber im Verlaufe des aktuellen Zyklus seit 2006 deutlich verschärft.

Insoweit atypische Erwerbsformen aus strukturellen und institutionellen Gründen mit niedrigeren Stundenlöhnen einhergehen, hat ihre Ausweitung auch die zunehmende Spreizung der Entgelte und das Wachstum des Niedriglohnssektors befördert (siehe Kapitel 8, S. 58ff.). Wie wir in Kapitel 9 (S. 65ff.) zeigen werden, ist es auf diese Weise gelungen, den Lohnbildungsprozess längere Zeit gegen die demographisch und konjunkturell bedingte Verschiebung der Angebots-Nachfrage-Verhältnisse zu immunisieren.

Erstaunlich geringe Bedeutung hatte demgegenüber, was man in erster Linie erwarten sollte und was die Mainstream-Debatte über „flexible“ Formen der Beschäftigung dominiert: Nämlich dass diese in der Krise 2008/2009 genutzt worden wären, um das Niveau der Erwerbstätigkeit kurzfristig in starkem Maße nach unten anzupassen (siehe der folgende Abschnitt).

7. Die Bewältigung der Krise 2008/2009

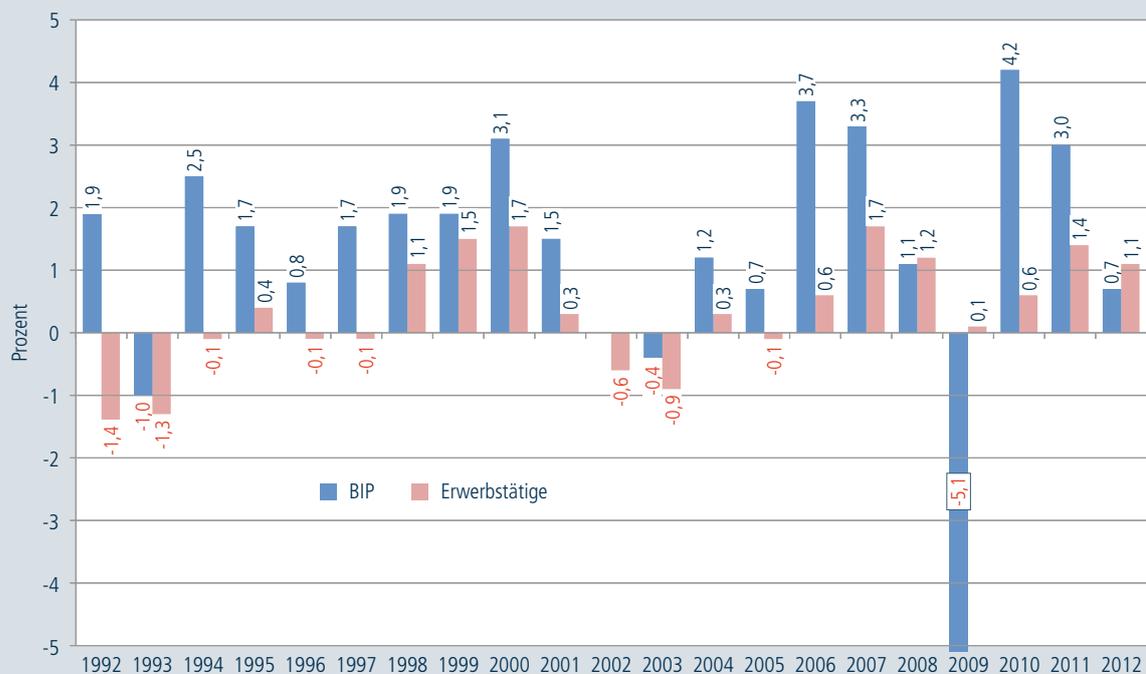
Vom deutschen „Beschäftigungswunder“ war erstmals die Rede, als der deutsche Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen Einbruch von 2008/2009 fast unbeschadet überstand (Krugman 2009). In der Tat war es sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich zu früheren konjunkturellen Einbrüchen in Deutschland ungewöhnlich, wie wenig die Erwerbstätigkeit auf den stärksten Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität seit 1929 reagierte. Während in früheren Abschwüngen die Erwerbstätigkeit bereits zurückging, wenn das wirtschaftliche Wachstum unter ein Prozent sank, legte die Erwerbstätigkeit 2009 sogar noch um 0,1 Prozent zu, während das Bruttoinlandsprodukt um

5,1 Prozent abnahm (Abbildung 18). – Die Stabilität des deutschen Arbeitsmarktes in der Krise wurde bereits von vielen Autoren erklärt (vgl. diverse Literaturangaben in diesem Abschnitt); im Rahmen der vorliegenden Darstellung liegt der Fokus auf der Frage, ob und in welcher Weise die Reformen einen Einfluss gehabt haben können.

Da sich die Erfahrung einer Schrumpfung der Wirtschaftstätigkeit seit 2009 in Deutschland noch nicht wiederholt hat, wissen wir nicht, ob das Phänomen von 2009 einen grundlegenden Wandel in der Reaktionsweise des deutschen Arbeitsmarktes auf externe Schocks andeutet oder ob es einer einmaligen Konstellation geschuldet

Abbildung 18:

Bruttoinlandsprodukt und Anzahl der Erwerbstätigen – Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr 1992-2012



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Stand 7.8.2013, heruntergeladen von http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Aktuelle_Daten.pdf.

ist. Jedenfalls trafen 2009 zahlreiche Faktoren zusammen, die die Stabilität des Beschäftigungsstandes erklären, von denen einige mit den in Kapitel 3 resümierten Reformen in Zusammenhang stehen.

(1) Die Krise betraf nur den exportorientierten Teil der Wirtschaft unmittelbar. Da es in Deutschland keine Immobilienblase gegeben hatte, die hätte platzen können, gab es auch keinen Einbruch der Binnennachfrage – im Gegenteil, die nicht exportabhängigen Branchen legten sogar weiter an Beschäftigung zu (Gerner 2012), so dass es im Saldo auch 2009 zu einem leichten Anstieg der Erwerbstätigkeit kam (Abbildung 18). Die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen stabilisierten die Beschäftigung in den exportabhängigen Branchen und verhinderten dadurch, dass die Krise auf die Binnennachfrage durchschlug.

(2) In den Betrieben, insbesondere in den exportorientierten Branchen, bestand 2009 durch kollektive Regulierung auf tariflicher und betrieblicher Ebene ein bis dahin – und im internationalen Vergleich – einmaliges Niveau der Flexibilisierung der Arbeitszeit in Form von Langzeit-Arbeitszeitkonten (Groß/Schwarz 2009; Ellguth et al. 2013b). Nach drei Jahren guter Konjunktur verfügten die Beschäftigten über beträchtliche Arbeitszeitguthaben, die sie in der Krise abfeiern konnten, und die Betriebe über finanzielle Reserven, um die Entgelte bei reduzierter Arbeitszeit weiter zu zahlen (Schneider/Gräf 2010; Bohachova et al. 2011). Teilweise wurden die Arbeitszeitkonten sogar ins Minus gefahren, d. h. die Betriebe zahlten Arbeitsstunden, die die Beschäftigten erst in der Zukunft leisten würden (Zapf/Herzog-Stein 2011).⁶³ Die Beschäftigtenzahlen wurden stabilisiert nach dem Prinzip „Stunden entlassen,

nicht Menschen“. – Flexibilisierung der Arbeitszeit zur Stabilisierung der Beschäftigung im Konjunkturverlauf bedeutet aber auch, dass 2009 nicht entlassen werden musste, wer im Aufschwung 2006-2008 nicht eingestellt worden war: Die Kehrseite der Arbeitszeitflexibilisierung ist zwangsläufig die Verlangsamung des Beschäftigungswachstums (Burda/Hunt 2011).

(3) Die Stabilisierung der Beschäftigung wurde unterstützt durch ein sehr traditionelles arbeitsmarktpolitisches Instrument, nämlich den teilweisen Ersatz von Lohn für nicht gearbeitete Stunden durch Kurzarbeitergeld⁶⁴ aus der Arbeitslosenversicherung, das in rascher Antwort auf die Krise in seinen Anwendungsmöglichkeiten vorübergehend ausgeweitet wurde. Hierbei ging es um die Verlängerung der Höchstdauer des Bezugs von Kurzarbeitergeld, die Verringerung des beim Arbeitgeber verbleibenden Kostenanteils (Sozialversicherungsbeiträge), die Finanzierung von Weiterbildung während der Kurzarbeit und die Zulässigkeit von Kurzarbeit auch bei Zeitarbeitsunternehmen. Über dieses Vorgehen bestand Konsens zwischen den Sozialpartnern (Eichhorst/Weishaupt 2013), und die rasche gesetzgeberische Umsetzung wurde dadurch erleichtert, dass von 2005 bis Herbst 2009 eine Große Koalition aus Christ- und Sozialdemokraten regierte. Die Anzahl der Kurzarbeitenden erreichte 2009 das historisch zweithöchste Niveau, nach dem absoluten Höchststand in den wirtschaftlichen Nachwehen der deutschen Einigung. Trotzdem hat Kurzarbeit nur etwa ein Viertel bis ein Drittel des Produktionsrückgangs kompensiert.⁶⁵ Das war kaum mehr als in früheren Abschwüngen, d. h. relativ zum Arbeitsausfall wurde die Kurzarbeit auch 2008/2009 nicht wesentlich stärker eingesetzt (Boysen-Hogrefe/Groll 2010).

63 Das war fast gleichbedeutend mit einer Beschäftigungsgarantie, denn wer entlassen wird, kann sein Arbeitszeitkonto nicht mehr ausgleichen.

64 Das Kurzarbeitergeld gibt es seit der „Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung“ von 1924, und es war auch Bestandteil des AVAVG von 1927, mit dem die deutsche Arbeitslosenversicherung begründet wurde (Bundesagentur für Arbeit – Pressestelle o. J.).

65 Die Anzahl der durch Kurzarbeit geretteten Arbeitsplätze wird in einer Bandbreite zwischen 580.000 (Hijzen und Venn 2011) und 250.000 (Herzog-Stein et al. 2013a) geschätzt.

(4) Aufgrund des inzwischen fortgeschrittenen Umbaus der Rahmenbedingungen des Altersübergangs (vgl. 3.2, S. 22 und 5, S. 35) und der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere (vgl. S. 18) war den Betrieben die bis dahin übliche Reaktion auf Konjunkturerbrüche – die mehr oder weniger „freiwillige“ Entlassung von Älteren in eine Arbeitslosigkeit, die ihnen das Tor zu einer vorzeitigen Altersrente eröffnen würde – weitgehend versperrt (Rosemann/Kirchmann 2010). Etwa 20 Prozent der Altersgruppe ab 55 Jahren befand sich in unterschiedlichen Phasen von Altersteilzeitmodellen, die bis zum Renteneintritt vereinbart waren und daher Kündigungen ausschlossen (Brussig et al. 2009). Im Falle von betriebsbedingten Kündigungen hätten die Betriebe tendenziell die Älteren weiter beschäftigen und die Jüngeren entlassen müssen. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (Abnahme der Bevölkerung im Erwerbsalter bereits seit 1999) und der Projektion abnehmenden Erwerbspersonenpotenzials ab 2012 (Fuchs/Dörfler 2005) hätte das bedeutet, dass die Betriebe sich von ihren Leistungsträgern hätten trennen und dadurch die eigene wirtschaftliche Zukunft hätten gefährden müssen. Unterstützt von Vereinbarungen der Sozialpartner, taten die Betriebe das Gegenteil: Sie stellten in den Krisenjahren in kaum verringertem Ausmaß Auszubildende ein,⁶⁶ und die Jugendarbeitslosigkeit stieg 2009 in keinem EU-Land so wenig an (0,2 Prozentpunkte) wie in Deutschland (Bosch 2011: 264).⁶⁷ Die „NEET-Rate“ (Anteil der Jugendlichen, die sich nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung befanden) sank in Deutschland von 2007 bis 2010, während sie in den meisten EU-Ländern anstieg (Heyes 2013).

(5) Die Regierung legte rasch ein Konjunkturprogramm im Umfang von rund 100 Milliarden Euro auf mit zwei hauptsächlichen Komponenten: Die Förderung kommunaler Investitionen sollte die Bauindustrie stützen, und die Abwrackprämie für den Kauf von Neuwagen bei Verschrottung eines Altwagens stabilisierte die Automobilindustrie – nicht nur die in Deutschland.

(6) Die wirtschaftliche Situation wurde von den Betrieben offensichtlich mehrheitlich so eingeschätzt, dass der Einbruch von kurzer Dauer sein würde. Viele Betriebe waren daher bereit, über die Nutzung von Zeitguthaben und die Kurzarbeit hinaus Arbeitsstunden zu bezahlen, die sie nicht im sonst üblichen Umfang produktiv nutzen konnten (Bellmann et al. 2012; Gerner 2012). Die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität sank 2009 im langfristig einmaligen Ausmaß von 2,5 Prozent gegenüber 2008, und schon 2008 hatte es einen leichten Rückgang gegeben.⁶⁸ – Die weitere Entwicklung gab den Erwartungen der Unternehmen Recht: Durch den weitgehenden Verzicht auf Entlassungen waren sie sofort produktionsbereit, als die Nachfrage wieder ansprang. Dadurch konnten sie globale Marktanteile ausbauen.

(7) Die Arbeitnehmer waren durch die Hartz-Reformen und ihre öffentliche Diskussion eingeschüchtert (Kettner/Rebien 2009). Sie waren zu vorübergehendem Verzicht auf Lohnbestandteile und zu anderen Zugeständnissen bereit gegen die Zusicherung, dass es keine Entlassungen geben würde. Nach Hartz erschien jede Zumutung im Betrieb besser als Arbeitslosigkeit. Dadurch gab es große Verhandlungsspielräume für die betriebliche Beschäftigungssicherung.

66 Die jährliche Anzahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge liegt relativ stabil zwischen 500.000 und 625.000, d.h. bei rund zwei Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie war im Krisenjahr 2009 höher als im schwachen, aber weit weniger krisenhafte Jahr 2005 (Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung, Zeitreihen der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge).

67 Hier half wieder die Demografie: Ab dem Geburtsjahr 1990 geht die Besetzung der Geburtsjahrgänge zurück, besonders ausgeprägt in den Jahrgängen 1994 und 1995.

68 Vgl. auch verschiedene Produktivitätsmaße bei Dietz et al. 2011b, die den extremen, aber kurzzeitigen Einbruch der Produktivität pro Kopf und pro Stunde veranschaulichen.

Was hat das nun mit den Reformen zu tun? – Auf der Ebene der Regulierung des Arbeitsmarktes und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zunächst einmal überhaupt nichts: Kurzarbeitergeld ist keine Erfindung der Hartz-Reformen, und die Beschäftigung wurde 2009 nicht durch Deregulierung, sondern durch den im Kernbereich unverändert wirksamen Kündigungsschutz stabilisiert (Aiginger et al. 2011). Die durch „Deregulierung vom Rand her“ (vgl. S. 20) eröffneten Flexibilisierungsoptionen wurden offenbar nicht einmal ausgeschöpft: Wenn alle Zeitarbeiter und alle befristet Beschäftigten⁶⁹ ihre Arbeit verloren hätten, hätte die Erwerbstätigkeit 2009 selbst bei Fortbestand aller geschützten Arbeitsverhältnisse deutlich sinken müssen. Die auf tariflicher und betrieblicher Ebene verhandelten Rahmenbedingungen für die weitreichende interne Flexibilisierung beruhen darauf, dass Mitbestimmung und Sozialpartnerschaft in den exportorientierten industriellen Kernsektoren noch funktionieren (Herzog-Stein et al. 2013a), und nicht auf ihrer oben (vgl. 3.3, S. 25) dargestellten, von den Akteuren der Reformen zumindest billigend in Kauf genommenen Erosion.

Indirekt allerdings trugen Arbeitsmarkt- und Rentenreformen dazu bei, die traditionelle Abfederung von Beschäftigungseinbrüchen durch Vorruhestandsprogramme unmöglich zu machen, dadurch den Betrieben andere Wege der Anpassung aufzuzwingen und die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu fördern, diese Wege mitzugehen (Kohns 2010). Die Kombination eines Abbaus der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit mit der Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Ausweitung des Kurzarbeitergeldbezugs läuft letztlich auf eine „Verbetrieblichung“ der Absicherung gegen Beschäftigungsrisiken hinaus, bei der die Finanzierung zu erheblichen Teilen aus

der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung erfolgt. Eine verbetrieblichte soziale Absicherung wirkt jedoch zwangsläufig selektiver als eine allgemeine Absicherung sozialer Risiken auf dem externen Arbeitsmarkt, d.h. sie ist konzentriert auf größere Betriebe bestimmter Branchen (Heckmann et al. 2009). *Innerhalb* dieser Betriebe konnte zwar keine Selektivität bei der Einbeziehung in Kurzarbeit festgestellt werden (Scholz 2012), d.h. im Bezugsrahmen der kurzarbeitenden Betriebe handelt es sich um eine eher solidarische Maßnahme. Aber bevor Kurzarbeit genutzt wird, wird der Einsatz von Leiharbeitern reduziert, und Aufträge an Zulieferer fallen dem gesunkenen Produktionsvolumen zum Opfer. Die Stabilisierung der Beschäftigung durch intern-numerische Flexibilität vertieft also die Spaltung des Arbeitsmarktes (Seifert 2012). Diese betriebszentrierte Version von „Flexicurity“ unterstützt nicht die Reallokation von Arbeitskräften zwischen den Betrieben, sondern verringert sie (zur weiteren Diskussion siehe Kapitel 9). Insofern hat die „Erfolgsgeschichte“ von 2009, die zur Entdeckung des deutschen „Beschäftigungswunders“ führte, in langfristiger Perspektive nicht nur positive Seiten.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Krise in erster Linie bewältigt wurde durch traditionelle Strategien wie Korporatismus, sozialpartnerschaftliche Regulierung und eine klare Priorität für interne statt externe Flexibilität (Bosch 2011). Indirekt haben die Reformen zu diesem Ergebnis insofern beigetragen, als sie einerseits den Betrieben eine Personalanpassung über Vorruhestand unmöglich machten, andererseits die Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten erheblich gesteigert haben, da letztere für den Fall einer länger dauernden Arbeitslosigkeit eine schlechtere soziale Absicherung antizipierten.

⁶⁹ Hier ist allerdings daran zu erinnern, dass befristet Beschäftigte ohnehin eher in den staatlichen oder öffentlich finanzierten Bereichen konzentriert sind und in den exportorientierten Branchen keine so große Rolle spielen – siehe S. 35.

8. Entwicklung der Arbeitsentgelte

8.1 Moderate Lohnentwicklung

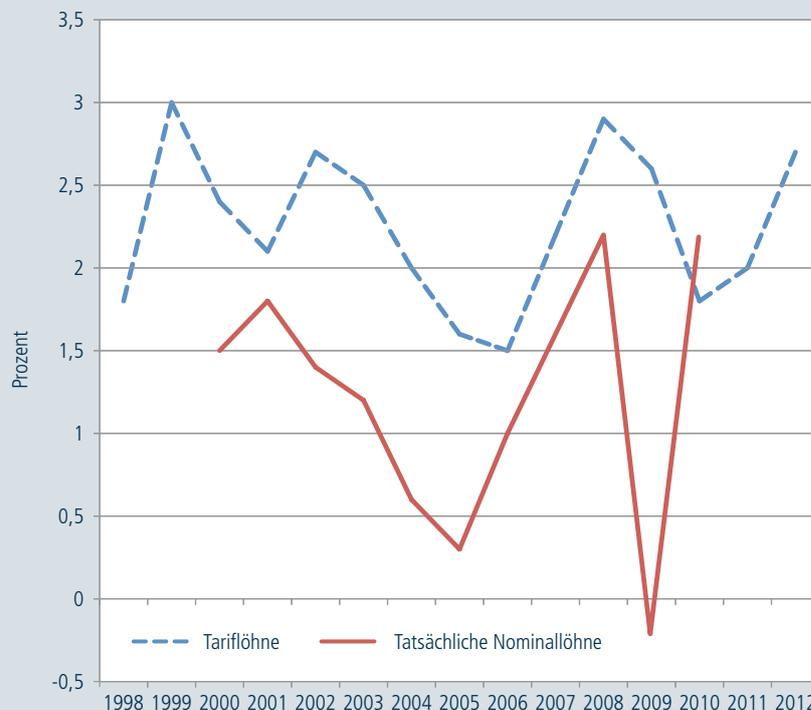
Schon vor den Reformen, seit Ende der 1990er Jahre, verlief die Entwicklung der Tariflöhne wie auch der tatsächlichen Nominallöhne sehr moderat, und dieser Trend setzte sich nach den Reformen fort (vgl. Abbildung 19). Allerdings ist die Betrachtung von Durchschnittswerten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Beurteilung der Lohnentwicklung problematisch, wenn der Teilzeitanteil steigt (Görgens 2013). Ähnliche „Struktur-Vorbehalte“ sind zu machen, wenn man die durchschnittlichen Realeinkommen auf der Ebene von Arbeitnehmerhaushalten betrachtet, die – nach einigem Auf und Ab – im Jahre

2012 das gleiche Niveau hatten wie im Jahre 2000 (Brenke/Wagner 2013): Soweit die „Aktivierung“ oder andere Ursachen dazu geführt haben sollten, dass 2012 Haushalte auf dem Arbeitsmarkt beteiligt sind, die wegen ihres geringen Erwerbspotenzials im Jahre 2000 noch gänzlich vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, senken diese Haushalte den Durchschnitt der Arbeitnehmer-einkommen, obwohl es ihnen 2012 finanziell zumindest etwas besser gehen dürfte als 2000, als sie noch (vollständig) auf Sozialleistungen angewiesen waren.

Die Betrachtung der Lohnentwicklung im Zeitverlauf gibt keinen eindeutigen Hinweis auf einen Effekt der Arbeitsmarktreformen. Zweifel-

Abbildung 19:

Jährliche Veränderungen der Tariflöhne und der tatsächlich gezahlten Nominallöhne



Quelle: Bispinck 2011, Tariflöhne fortgeschrieben nach http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4836.htm.

los lässt die grundlegende Botschaft der Reformen: „Jede Arbeit ist besser als keine, und eine am früheren Verdienst orientierte Lohnersatzleistung für Arbeitslose gibt es nur noch für kurze Dauer“ erwarten, dass Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte ihre Lohnansprüche senken. Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots ergab denn auch, dass nach Einschätzung der befragten Betriebe die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerberinnen und Bewerber 2005 und (in abgeschwächtem Maße) auch 2006 höher gewesen sei als in der Vergangenheit, und die Betriebe führten das zu mehr als einem Drittel auf die Hartz-Reformen zurück (Kettner/Rebien 2007). Es ist aber bei derartigen Befragungen nicht auszuschließen, dass die Betriebe in ihren Antworten eher auf den zum Befragungszeitpunkt noch frischen Reformdiskurs reagierten als dass sie die tatsächlichen Ergebnisse von Einstellungsverhandlungen wiedergegeben hätten.

Denn Befragungen von Betroffenen bestätigen die Aussagen der Betriebe nicht. Bender et al. (2008) fanden auf Basis der „IAB-Querschnittserhebung“, die die Einführung des SGB II begleitete, dass der Reservationslohn von ALG II Beziehenden sich durch die Reform nicht geändert hatte und von der Dauer der Arbeitslosigkeit unabhängig war. Schneider (2008) konnte auf Grundlage der gleichen Erhebung selbst nach einer Sanktion weder eine Senkung des Reservationslohns noch eine höhere Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme feststellen. Auf der Grundlage des „Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS), das die Querschnittserhebung ablöste, stellten Beste et al. (2010) unter ALG II Beziehenden keine signifikant höhere Bereitschaft fest, für eine Arbeitsaufnahme ein „geringes Einkommen“ zu akzeptieren, als unter Nichtbeziehern.

Diese Untersuchungen fokussieren jedoch ALG II Beziehende, deren Einkommensansprüche ohnehin nahe am Existenzminimum liegen und deren Einstellungschancen gering sind (vgl. Abbildung 8). Es ist denkbar, dass die Aussagen der Betriebe eher die Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern im Bezug von Arbeitslosengeld betreffen, denn soweit Arbeitslose als Bewerber in Betracht gezogen werden, handelt es sich eher um kurzzeitig Arbeitslose (Moertel/Re-

bien 2013). Über die Wirkung des Reformpakets auf die Konzessionsbereitschaft von Kurzarbeitslosen liegen jedoch u. W. keine Forschungsergebnisse vor. Jedoch gibt es seit kurzem Daten über die tatsächlich gezahlten Einstiegsgehälter (siehe nächster Abschnitt).

8.2 Rückgang der Einstiegsgehälter

Valider als die Erfragung von Einschätzungen und Bereitschaften dürfte die Erfassung der tatsächlich gezahlten Einstiegsgehälter sein. Der Median der in neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen und vollzeitigen Beschäftigungsverhältnissen in Westdeutschland gezahlten Arbeitsentgelte ist zwischen 2002 und 2006 gesunken (Abbildung 20). Dieser Effekt war bei zuvor Arbeitslosen stärker als bei zuvor Beschäftigten oder nicht am Erwerbsleben Beteiligten. Der Beginn dieser Entwicklung liegt vor dem Wirksamwerden der Hartz-Reformen; jedoch kann ein gewisser Einschüchterungseffekt der 2002 beginnenden Debatten nicht ausgeschlossen werden. Andererseits kommt das Absinken der Einstiegsentgelte ab 2007 zum Stillstand, obwohl man eigentlich erst ab diesem Zeitpunkt eine tatsächliche Durchsetzung des „Förderns und Forderns“ in den Jobcentern erwarten kann. Die Entwicklung dürfte also eher mit dem Rückgang der Tarifbindung als mit den Arbeitsmarktreformen zusammenhängen (Antonczyk et al. 2011; Dustmann et al. 2014).

Der Rückgang der Einstiegsentgelte ist bedeutsam zum Verständnis der wachsenden Entgeltungleichheit und vor allem des wachsenden Niedriglohnsektors in Deutschland. Da Lohnsenkungen im bestehenden Arbeitsverhältnis allenfalls als vorübergehende Notmaßnahme (und dann eher über Nebenbestandteile des Lohns) realisiert werden, vollzieht sich die Veränderung der Entgeltstruktur vor allem über die bei Neueinstellung vereinbarten Entgelte. Das Verhältnis der bei Neueinstellung angebotenen Entgelte zu den im bestehenden Arbeitsverhältnis gezahlten bildet den wesentlichen Anreiz für einen freiwilligen Wechsel des Arbeitgebers und hat daher Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Fluktuation der Arbeitskräfte (vgl. Kapitel 9).

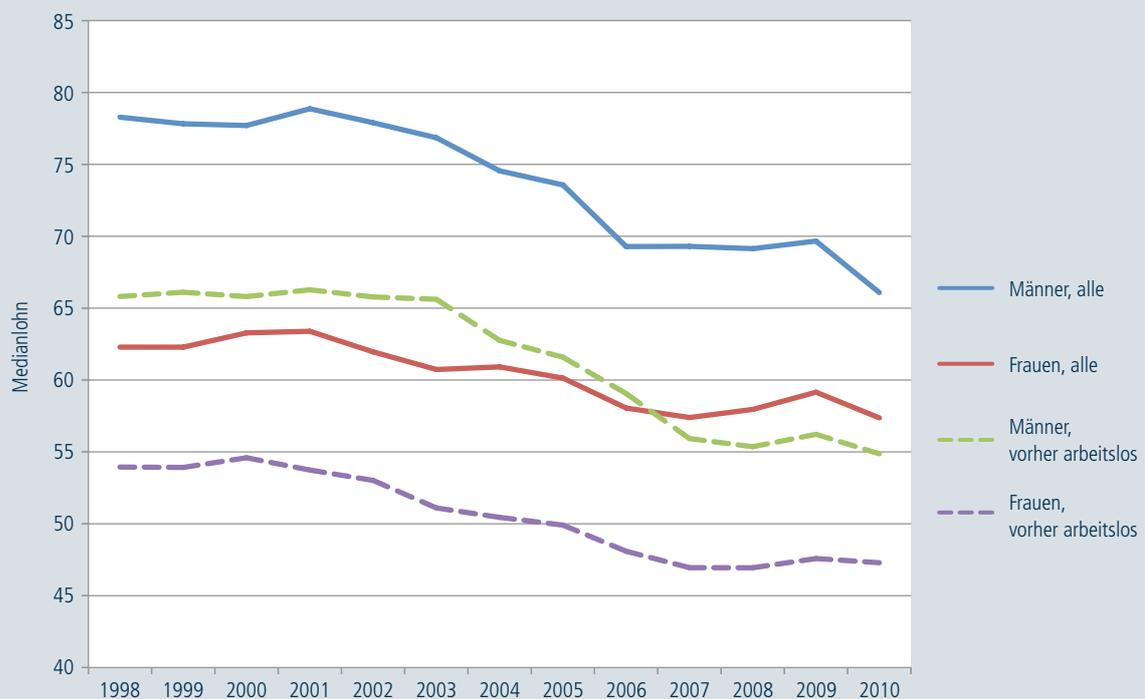
8.3 Lohnstückkosten und Exportüberschüsse

Das Wachstum der deutschen Arbeitskosten pro Stunde war im Zeitraum 2000 bis 2010 das schwächste in der europäischen Union, und die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten lag deutlich unter dem Trend der Eurozone (Niechoj et al. 2011). Die Lohnstückkosten befanden sich in Deutschland bereits seit Anfang 2003 im Abwärtstrend, der erst durch den Produktionseinbruch im vierten Quartal 2008 unterbrochen wurde (Dietz et al. 2011b: 33). Deutschland profitiert im Export massiv davon, dass „sein“ Euro stark unterbewertet ist – wenn es noch nationale Währungen gäbe, wäre der „deutsche Euro“ 2011 etwa 23 Prozent teurer gewesen (Mazier/Petit 2013: 516).

Umstritten ist, ob diese Lohnzurückhaltung entscheidend war für die deutschen Exportüberschüsse und das Beschäftigungswachstum. Tatsächlich bezahlen die exportorientierten Betriebe besser als die übrigen (Hauptmann/Schmerer 2013), und der Rückstand der Lohnstückkosten in der Industrie ist weniger groß als in der Gesamtwirtschaft (Niechoj et al. 2011: 14). Die Lohnentwicklung im Dienstleistungsbereich⁷⁰ bleibt stärker hinter den anderen Ländern zurück als im Produktionsbereich. Es wird argumentiert und mit Modellrechnungen gestützt, dass eine stärker auf die Binnennachfrage orientierte Lohnpolitik nicht nur die Ungleichgewichte in der Eurozone abgemildert, sondern auch mehr Beschäftigung in Deutschland induziert hätte (Joebges et al. 2009; Joebges et al. 2010; Herzog-Stein et al. 2013b). Andererseits wird mehr behauptet als

Abbildung 20:

Entwicklung der Medianlöhne⁷¹ von Männern und Frauen in neu begonnenen, vollzeitigen sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, Westdeutschland, 1998 - 2010, insgesamt und nach Arbeitslosigkeit



Quelle: Jaenichen/Rothe 2014.

⁷⁰ Der deutsche Dienstleistungsbereich ist wenig exportorientiert, da Deutschland nicht in großem Umfang ausländische Touristen anzieht.

⁷¹ Euro pro Tag in Preisen von 2005.

nachvollziehbar dargelegt, dass sich Reallohnverluste im Dienstleistungsbereich über günstige Vorleistungen für Produktionsunternehmen in Kostenvorteile im Export übersetzt hätten (Dustmann et al. 2014).

8.4 Zunehmende Einkommensungleichheit, wachsender Niedriglohnanteil

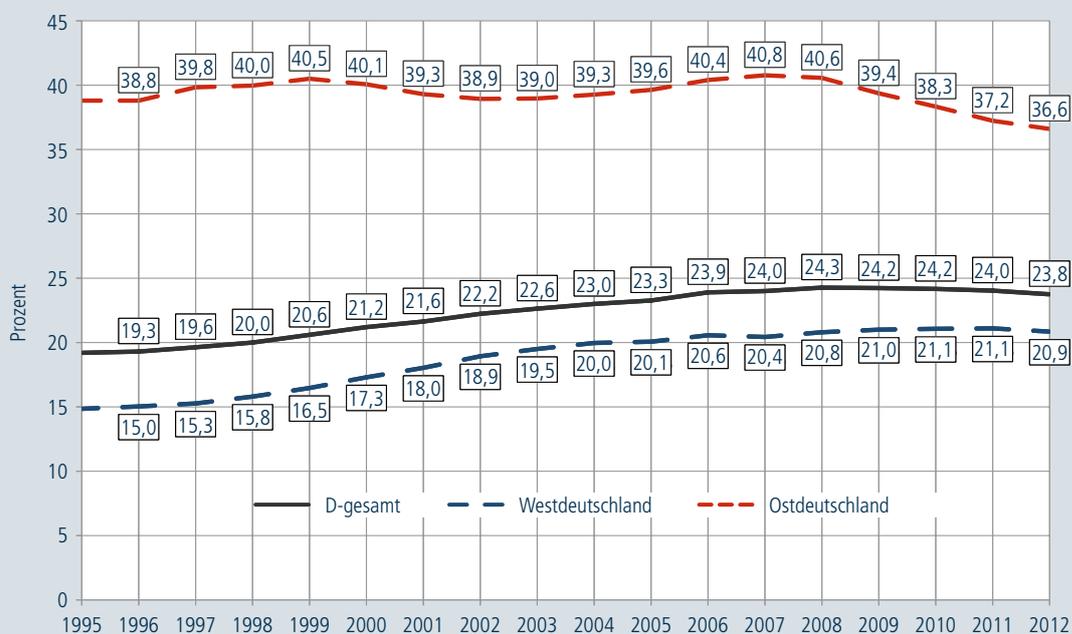
Ähnlich wie in anderen Ländern, ist die Ungleichheit der Haushaltseinkommen in Deutschland stark gestiegen. Die realen Bruttoerwerbseinkommen von Vollzeitbeschäftigten in den unteren Einkommensdezilen (bis zum 6. Dezil, also für 60 Prozent der Vollzeitbeschäftigten) sind zwischen 2007 und 2011 sogar gesunken (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013). Die Ursachen sind komplex (demographischer Wandel, veränderte Haushaltsstrukturen, veränderte

Muster der Erwerbsbeteiligung, Zunahme atypischer Beschäftigungsformen), aber rein deskriptiv fällt auf, dass der stärkste Schub dieser wachsenden Ungleichheit in den Zeitraum zwischen 1999 und 2005 fällt und außer mit den genannten Faktoren auch mit der Steuerpolitik und der Reduzierung von Sozialleistungen zusammenhängt (Schmid/Stein 2013). Im gleichen Zeitraum zeigte auch die Armutsrisikoquote einen starken Anstieg (Schmid et al. 2013; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013).

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass der Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen angestiegen ist (Abbildung 21). Dieser Anstieg hat sich jedoch überwiegend vor den Hartz-Reformen vollzogen, ist mit dem Aufschwung seit 2006 weitgehend zum Stillstand gekommen und zeigt sich von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 unberührt. Seitdem ist ein Rückgang der Niedriglohnanteile in Ost-

Abbildung 21:

Anteil von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle (2/3 des Median-Stundenlohns), gleitender Drei-Jahres-Durchschnitt⁷²



Quelle: Kalina/Weinkopf 2014; eigene Berechnungen; Datengrundlage: SOEP.

72 Abhängig Beschäftigte ohne: Altersteilzeit, Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten, Personen in arbeitsmarktpolitischen oder Rehabilitationsmaßnahmen oder im Bundesfreiwilligendienst, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten. Schülerinnen und Schüler, Studierende und Rentnerinnen und Rentner sind dagegen enthalten.

deutschland zu beobachten, was darauf hindeutet, dass die Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt stärker geworden ist.

Im europäischen Vergleich ist jedoch der Anteil der Niedriglohnbezieher in Deutschland der zweithöchste – nach Litauen (Rhein 2013 – berechnet auf der Grundlage von EU-SILC 2011). Der seit 1996 zu beobachtende Anstieg des Niedriglohnanteils gehört im europäischen Vergleich zu den stärksten (Teitzer et al. 2014: 260). Im Strukturvergleich zeigt sich eine in Deutschland besonders starke Ungleichheit der Betroffenheit nach dem Geschlecht und bei Unterscheidung von Vollzeit und Teilzeit, was u.a. mit der Institutionalisierung von Minijobs in Deutschland zusammenhängen dürfte (vgl. S. 22ff. und 42ff.). Außerdem fällt auf, dass in Deutschland in stärkerem Maße als in anderen Ländern auch Beschäftigte mit Merkmalen betroffen sind, nach denen man sie gemeinhin im geschützten „Kern“ der Beschäftigten vermuten würde: Männliche Inländer über 30 Jahre mit Berufsausbildung und unbefristet vollzeitbeschäftigt in mittleren und größeren Betrieben (Kalina/Weinkopf 2013). Hier dürfte es sich um Auswirkungen der abnehmenden Bindungskraft kollektiver Regelungen (vgl. 3.3, S. 25) sowie der zunehmenden Lohnspreizung und des Sinkens der Einstiegslohne (vgl. Abb. 20, S. 60) handeln. Es spielt aber auch eine Rolle, dass die durchschnittlichen Entgelte in der Leiharbeit (vgl. S. 20f. und 47f.) deutlich unter denen in der Gesamtwirtschaft liegen (Baumgarten/Kvasnicka 2012). Es bleibt abzuwarten, ob sich dieses durch die vor kurzem eingeführten Mindestlohnbedingungen für Leiharbeiter ändert.

8.5 Erwerbstätige Sozialleistungen Beziehende

In Abwesenheit von „earned income tax credits“ besteht die deutsche Lösung für das Problem der Arbeitsanreize für Empfänger von Transferleistungen darin, bei unzureichendem Arbeitseinkommen einen Teil der Leistung zu zahlen.⁷³ Die wiederholt geänderte Formel für die Anrechnung von Erwerbseinkommen⁷⁴ soll dafür sorgen, dass sich Erwerbstätigkeit in jedem Fall „lohnt“. Daraus entsteht das Phänomen der „erwerbstätigen Leistungsbezieher“ oder „Aufstocker“. Die Notwendigkeit des aufstockenden Leistungsbezugs bei Erwerbstätigkeit kann mehrere Ursachen haben, die in Kombination auftreten können:

- (1) Die Familie ist relativ zu ihrem Verdienstpotezial zu groß (typische Konstellation: keine berufliche Ausbildung, mehrere Kinder, Partnerin nicht oder nur wenige Stunden erwerbstätig). Diese Konstellation hat mit der (west)deutschen Tradition des männlichen Haupternährers und unzureichendem Kinderbetreuungsangebot zu tun, aber auch mit Rollenmustern in Familien mit bestimmten Migrationshintergründen.
- (2) Die Miete, die in Deutschland zusammen mit der Grundsicherung gezahlt wird, ist sehr hoch (typisch für Großstädte, in denen es kaum noch erschwinglichen Wohnraum für Geringverdiener gibt).
- (3) Die Arbeitszeit ist zu gering, was wiederum an Betreuungsverpflichtungen (Kinder, besonders bei Alleinerziehenden; Pflege), gesundheitlichen Einschränkungen oder mangelndem Angebot an Vollzeitarbeitsplätzen liegen kann.⁷⁵ Ins-

73 Interessanterweise schwenkt Großbritannien mit dem „universal credit“ jetzt auf diese deutsche Lösung ein, nachdem „Negativsteuern“, „Bürgergeld“ und „Kombi-Löhne“ in den 1990er Jahren in Deutschland lange Zeit als erstrebenswerte Ziele diskutiert wurden.

74 Aktuelle Regelung nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II: Die ersten 100 Euro sind anrechnungsfrei; von Einkommensanteilen über 100 bis 1.000 Euro bleiben 20 Prozent anrechnungsfrei, und von den Beträgen über 1.000 bis 1.200 Euro (wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben, bis 1.500 Euro) bleiben zehn Prozent anrechnungsfrei. Alles was 1.200 bzw. 1.500 Euro übersteigt, wird voll angerechnet.

75 Als weitere mögliche Ursache wird diskutiert, dass insbesondere Alleinstehende oder Paare ohne Kinder sich bei geringem zeitlichem Umfang ihrer Erwerbstätigkeit im Leistungsbezug „einrichten“, d. h. Einkommen und Freizeit optimieren. Daten zur Suchaktivität und zur Gesundheit legen jedoch den Schluss nahe, dass eine solche Optimierungsstrategie keine relevante Bedeutung hat: Die Mehrheit der nicht vollzeiterwerbstätigen Singles sucht eine umfangreichere Arbeitstätigkeit, und die Hälfte der übrigen berichtet von gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen (Dietz et al. 2009 mit Angaben zu weiteren Untergruppen – vgl. auch Dingeldey et al. 2012).

besondere die Institutionalisierung von kleinen Teilzeitarbeitsverhältnissen als „Minijob“ (siehe S. 22 und 45) und die dementsprechende Arbeitsorganisation und Portionierung der Arbeitsnachfrage spielen hier eine bedeutsame Rolle.

(4) Der Stundenlohn ist zu niedrig, so dass der Bedarf selbst bei Vollzeit-Tätigkeit nicht gedeckt werden kann.

In unserem Kontext ist vor allem die letztgenannte Ursache von Interesse. Man kann davon ausgehen, dass eine allein lebende Person, die vollzeitig erwerbstätig ist und 8,50 Euro brutto verdient, in den meisten Regionen Deutschlands keinen Leistungsanspruch auf Grundsicherung hat.⁷⁶ Dieses ist der Grund, weshalb sich Forderungen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns bei 8,50 Euro eingependelt hatten und dieses im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auch so vorgesehen ist (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2014).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage relevant, welche Stundenlöhne erwerbstätige Aufstocker erzielen (Tabelle 1): Die Mehrheit (66 Prozent in Westdeutschland und 84 Prozent in Ostdeutschland) erhält weniger als 7,50 Euro. Dieses zeigt, dass niedrige Stundenlöhne zumindest *eine* relevante Ursache für den aufstockenden Leistungsbezug sind. Man kann daraus nicht schluss-

folgern, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro zum Verschwinden des Phänomens „erwerbstätige Aufstocker“ führen wird, weil die anderen genannten Ursachen ja bestehen bleiben (Bruckmeier/Wiemers 2014). Aber der finanzielle Aufwand für die Unterstützung wird aufgrund der Anrechnung auch bei denen sinken, die weiterhin auf Teile der Leistung angewiesen bleiben.

In diesem Sinne ist die Feststellung zutreffend, dass der deutsche Staat, solange er auf die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns verzichtet, niedrige Löhne aus Steuermitteln subventioniert. Für diese Annahme spricht auch der Befund, dass Minijobberinnen und Minijobber im aufstockenden Bezug von Arbeitslosengeld II – auch bei Kontrolle für ihre formale Qualifikation – erheblich niedrigere Stundenlöhne beziehen als Minijobber außerhalb des SGB II-Leistungsbezugs (Dingeldey et al. 2012: 39). Da Minijobber auch bei höheren Stundenlöhnen nicht aus dem Leistungsbezug herauskommen würden, spricht Vieles dafür, dass diese Personen nicht deswegen auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind, weil sie geringe Stundenlöhne beziehen, sondern dass umgekehrt Arbeitgeber ihnen niedrige Stundenlöhne zahlen, weil ergänzende Sozialleistungen verfügbar sind und der Effekt des niedrigen Stundenlohns auf das Gesamteinkommen daher gering bleibt.

Tabelle 1:

Verteilung der Bruttostundenlöhne von Erwerbstätigen mit ergänzendem Bezug von Grundsicherungsleistungen 2011

	Westdeutschland	Ostdeutschland
unter 5 Euro/die Stunde	33 %	47 %
5 bis unter 7,5 Euro/die Stunde	33 %	37 %
7,5 bis unter 10 Euro/die Stunde	20 %	11 %
10 Euro/die Stunde und mehr	15 %	5 %

Quelle: Bruckmeier et al. 2013: 4; Datengrundlage: PASS Welle 5.

⁷⁶ In den Regionen mit den höchsten Mieten ist entscheidend, was „Vollzeit“ konkret heißt: 37, 38, 39 oder 40 Stunden? Die Marke von 8,50 Euro stellt also wirklich den Grenzfall dar.

Die „erwerbstätigen Aufstocker“ in der Grundsicherung sind ein Phänomen, das durch die Hartz-Reformen nicht etwa verursacht, sondern lediglich deutlich sichtbar gemacht wurde. Auch in der Sozialhilfe bis 2004 gab es erwerbstätige Leistungen Beziehende; aufgrund der Zersplitterung des Problems in kommunalen Zuständigkeiten und der Lückenhaftigkeit der Sozialhilfestatistik war es jedoch nicht Gegenstand öffentlicher Debatten. Mit Daten des Mikrozensus lässt sich jedoch zeigen, dass es auch vor der Einführung des „Arbeitslosengeld II“ Sozialtransfers beziehende Haushalte mit erwerbstätigen Mitglie-

dern in Größenordnungen gab, die den aktuellen nur wenig nachstehen (Rudolph 2014). Durch die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ wurden diese verschiedenen Sozialleistungen (Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe) beziehenden Haushalte in einer Leistung und bei einem Leistungsträger konzentriert, was mit den Hartz-Reformen ja auch beabsichtigt war. Das damit verbundene Ziel, den Leistungsbezug durch verstärkte Aktivierung zu überwinden, wurde jedoch nicht erreicht; der „Erfolg“ blieb auf die statistische Sichtbarmachung dieser Gruppe beschränkt.

9. Fluktuation und Beschäftigungsdauer

Die Fluktuation der Arbeitskräfte wird von Vielen eher negativ bewertet. Aus Arbeitnehmersicht gilt sie als Anzeichen für Beschäftigungsunsicherheit und unattraktive Arbeitsbedingungen. Aus betrieblicher Sicht ist die Personalfluktuation ein Kostenfaktor – es sei denn, man sieht die Notwendigkeit von Personalabbau auf sich zukommen und begrüßt deshalb die Kostenersparnis durch „natürliche Fluktuation“.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen sich die Dinge eher umgekehrt dar. Die Gesamtfluktuation (Labour Turnover) ist ein Maß aus Beschäftigungseintritten plus -austritten in Relation zum Bestand der Beschäftigten. Im Abschwung stehen vermehrten Entlassungen weniger Einstellungen gegenüber, und die Fluktuation sinkt. Im Aufschwung erfolgt ein Teil der Einstellungen durch Abwerben bereits Beschäftigter (das sind Austritte), die an ihren bisherigen Arbeitsplätzen Lücken hinterlassen, die ihrerseits gefüllt werden müssen. So entstehen „Vakanzketten“, die als Multiplikator der Fluktuation im Aufschwung wirken: Die Fluktuation nimmt deshalb im Aufschwung stärker zu als es zur Befriedigung allein des zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs erforderlich wäre. Fluktuation ist somit ein Indikator dafür, dass Arbeitskräfte umworben werden und Chancen haben, ihre Löhne oder Arbeitsbedingungen zu verbessern. Gesamtwirtschaftlich verbessert sich durch diese Reallokation die Passung zwischen den Eigenschaften der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze: Vor allem bisher unterwertig Be-

schäftigte haben sowohl die Möglichkeit als auch guten Grund, durch Mobilität einen Aufstieg zu vollziehen. Dadurch kommt ihr produktives Potenzial der Volkswirtschaft vollständiger zugute als vorher. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse, die Fluktuation vor und nach den Reformen zu betrachten (Abbildung 22).

Die arbeitsmarktpolitische Reformperiode von der Vorstellung des Konzepts der Hartz-Kommission bis zur Implementation des neuen Systems der Grundsicherung (historischer Höchststand der amtlichen Arbeitslosenzahl von 5,3 Millionen im Februar 2005) fiel zusammen mit einer Periode der Wachstumsschwäche und einer Unklarheit des konjunkturellen Trends. Dieses Zusammentreffen war natürlich Zufall, auch wenn die Entscheidung zur Reform angesichts des konjunkturellen Abwärtstrends ab Mitte 2000 gewiss kein Zufall war. Während dieser wirtschaftlichen Stagnations- und arbeitsmarktpolitischen Reformperiode geschah etwas sehr Merkwürdiges: Die Fluktuation der Arbeitskräfte sank auf einen historischen Tiefpunkt seit Verfügbarkeit einer derartigen Statistik;⁷⁷ anschließend folgte die Fluktuation zwar wieder in ähnlicher Weise dem Konjunkturverlauf wie zuvor, aber auf einem deutlich niedrigeren Niveau.⁷⁸ Diese Entwicklung wird mit Daten des IAB-Betriebspanels bestätigt (Hohendanner 2012).

Parallel zur abnehmenden Fluktuation steigt die Dauerhaftigkeit⁷⁹ von Beschäftigungsverhältnissen, d. h. die Wahrscheinlichkeit, ein Beschäf-

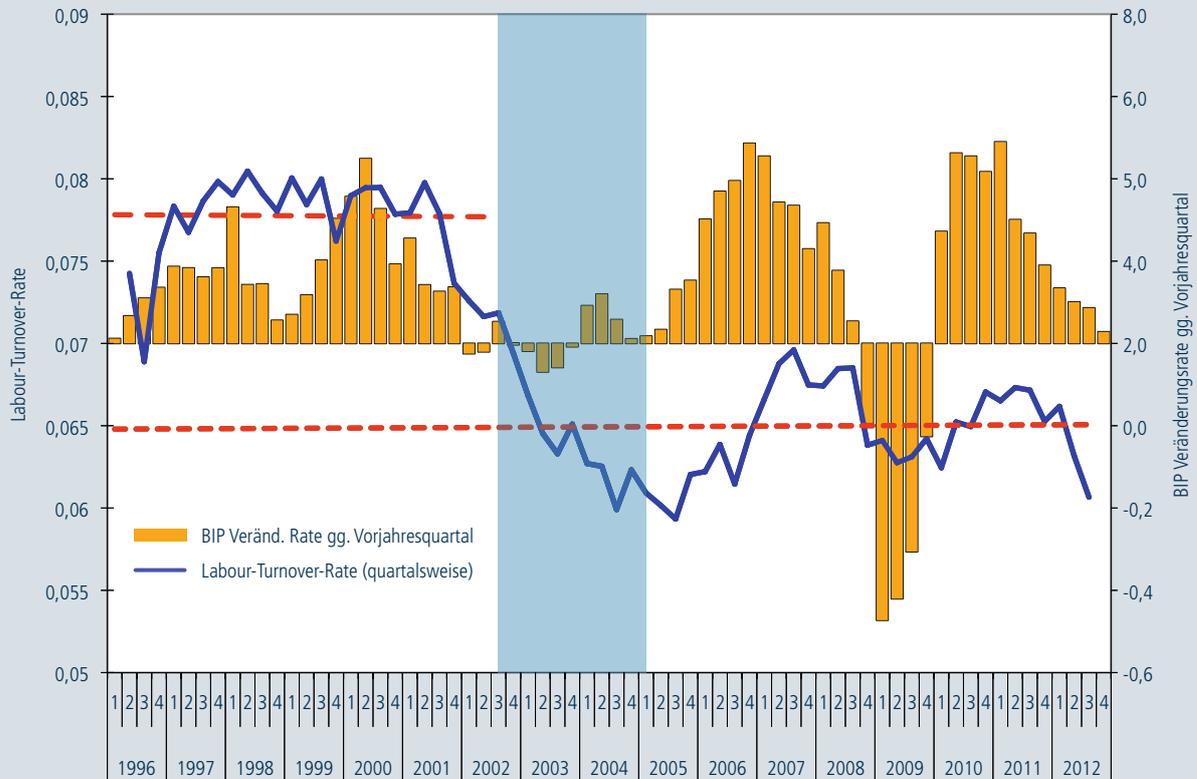
77 Genau gesagt gilt das für Westdeutschland im Vergleich zum Tiefpunkt 1982, als ostdeutsche Daten noch nicht enthalten waren – vgl. Erlinghagen 2010a: 4.

78 Es könnte eingewandt werden, dass eine Niveaudifferenz von etwa 1,3 Prozentpunkten nicht bedeutsam sei. Aber dieses sind quartalsweise Fluktuationsraten; auf Jahresbasis haben wir dann schon mehr als fünf Prozentpunkte Niveaudifferenz. Es handelt sich um eine Abnahme des Fluktuationsniveaus von etwa 18 Prozent.

79 Die Verwendung des Begriffs „Dauerhaftigkeit“ statt „Stabilität“ soll Verwechslungen mit der subjektiv wahrgenommenen „Beschäftigungssicherheit“ vermeiden und zugleich dem Umstand Rechnung tragen, dass die dieser Betrachtung zugrunde liegenden Daten nicht danach unterscheiden, ob ein Beschäftigungsverhältnis vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer beendet wird. Insofern kann „Dauerhaftigkeit“ sowohl ein Ausdruck von „Sicherheit“ wie von „Alternativlosigkeit“ sein.

Abbildung 22:

Arbeitskräfte-Fluktuation und Konjunktur



Quelle: Giannelli et al. 2013.

tigungsverhältnis zu beenden, nimmt ab. Dieses gilt unter Kontrolle für Geschlecht, bisherige Dauer, Quartal des Eintritts, örtliche Arbeitsmarktbedingungen, Bundesland, Betriebsgröße, Branche, Lebensalter, Qualifikationsniveau und Erwerbsstatus vor dem Eintritt, d.h. die in der zeitlichen Dimension festzustellenden Veränderungen sind nicht auf wirtschaftlichen Strukturwandel; veränderte Zusammensetzung der Beschäftigten einschließlich ihrer Alterung oder die vermehrte Einstellung von zuvor Arbeitslosen zurückzuführen (Giannelli et al. 2013).⁸⁰ Genauer gesagt, die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung ist für Frauen während und nach der Reformperiode

signifikant höher als vor den Reformen; für Männer gilt dieses nur während der Reformperiode (Tabelle 2). Bei den Männern dürfte sich auswirken, dass die Nach-Reform-Periode das Krisenjahr 2008 enthält, wobei die männlich geprägten exportorientierten Industriebranchen stärker betroffen waren als die Dienstleistungen; eine Fortschreibung der Analyse für die Jahre 2010 bis 2012 würde vermutlich einen Anstieg der Dauerhaftigkeit der Beschäftigung auch für Männer ergeben.

Die dieser Analyse zugrunde liegenden Daten beziehen sich auf alle voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, d.h. von den in Kapitel 6

⁸⁰ Allerdings scheint es Veränderungen im Vergleich der Geburtskohorten zu geben, d.h. der Erwerbseinstieg nachfolgender Kohorten erfolgt unter größerer Unsicherheit (Rhein und Stüber 2014), was aber – wohl nicht zuletzt wegen der Verschiebung der Größenrelationen von Kohorten aufgrund des demographischen Wandels – auf das Gesamtbild nicht durchschlägt.

Tabelle 2:

**Dauerhaftigkeit der Beschäftigung in der Reform- und Nach-Reform-Periode
jeweils im Vergleich zur Vor-Reform-Periode**

	1998 - 2002 (Vor-Reform-Periode)	2003 - 2005 (Reformperiode)	2006 - 2008 (Nach-Reform-Periode)
Männer	Referenzwert	+	nicht signifikant
Frauen	Referenzwert	+	+

Quelle: Giannelli et al. 2013: 16, eigene Darstellung.

diskutierten atypischen Erwerbsformen sind befristet Beschäftigte (S. 46ff.) und Leiharbeiter (S. 47ff.) einbezogen – wobei allerdings nur die Leiharbeiter als eigene Branche ausgewiesen werden können, während das Merkmal der Befristung in den Daten nicht abgebildet ist. Für Leiharbeiter ergibt sich erwartungsgemäß ein ganz erheblich höheres Beendigungsrisiko (der größte Risikofaktor von allen einbezogenen Variablen). Wenn aber der Anteil atypisch Beschäftigter mit erhöhtem Beendigungsrisiko in der Population zunimmt und dennoch die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung im Aggregat steigt, muss die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung bei den gemeinhin als „Kernbelegschaften“ bezeichneten Beschäftigten umso stärker zugenommen haben.

Eine wesentliche Ursache der rückläufigen Fluktuation scheint der bereits dargestellte (vgl. 8.2, S. 59) Rückgang der Einstiegslohne zu sein. Das bedeutet, dass ein freiwilliger Arbeitsplatzwechsel sich in aller Regel nicht lohnt, weil dabei nichts zu gewinnen ist.⁸¹ Bemerkenswert ist hier allerdings, dass es in Ostdeutschland eine Trendumkehr zu geben scheint, d.h. Betriebswechsel innerhalb Ostdeutschlands gehen inzwischen mit leichten Einkommenszuwächsen einher (Alm et al. 2013), was zu der obigen Feststel-

lung passt, dass der Niedriglohnanteil in Ostdeutschland, ausgehend von einem hohen Niveau, allmählich zurückgeht (vgl. Abbildung 21, S. 61). Vor dem Hintergrund zumindest in Westdeutschland abnehmender Einstiegslohne dürfte die zunehmende Dauerhaftigkeit von Beschäftigungsverhältnissen wesentlich auf Alternativlosigkeit, d.h. fehlende Anreize zum Arbeitgeberwechsel zurückzuführen sein. Das große Rätsel ist dann, wie eine solche Entwicklung vereinbar ist mit zunehmender Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 2, S. 13) bei abnehmendem Erwerbspersonenpotenzial (Fuchs et al. 2011) und schwindender „Stiller Reserve“ (Fuchs/Weber 2010: 25), zunehmenden Klagen über Fachkräfteengpässe und wachsender tatsächlicher Besetzungsdauer bei der Neueinstellung von Arbeitskräften (Brenzel et al. 2013).

Besteht vielleicht das eigentliche „Wunder“ am deutschen Arbeitsmarkt darin, dass zugunsten der Arbeitnehmer veränderte Angebots-Nachfrage-Relationen während so langer Zeit nicht auf die Löhne durchgeschlagen haben?⁸² Ist vielleicht der Einschüchterungseffekt der Reformen auf Beschäftigte (Erlinghagen 2010b; Kettner/Rebien 2009; Rebien/Kettner 2011) und kurzzeitig Arbeitslose größer als ihr Aktivierungs- und Mobilisierungseffekt auf Langzeitarbeitslose?

81 Noch 2001 hatten Befragte, die zwischen September 1999 und November 2000 ein Arbeitsverhältnis beendet und bis zur Befragung ein neues aufgenommen hatten, mehrheitlich von Verbesserungen berichtet – selbst bei Kündigung durch den Arbeitgeber, Aufhebungsvertrag oder Auslaufen eines Fristvertrages hatten jeweils weniger als 30 Prozent Lohninbußen hinnehmen müssen (Bielenski et al. 2003). Eine Langzeitbetrachtung von Stellenwechseln mit dem Sozio-ökonomischen Panel von 1985 bis 2007 zeigte demgegenüber eine stetige Zunahme von Verschlechterungen beim Verdienst (Trischler/Kistler 2010).

82 Erst in jüngster Zeit berichten Arbeitgeber häufiger davon, dass sie zur Gewinnung von Arbeitskräften Konzessionen beim Lohn machen mussten (Brenzel et al. 2013).

Das zentrale Paradox der Reform besteht darin, dass die angebliche „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes von seinen Rändern her sowie der verschärfte Druck auf Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit zumindest in diesen Rändern aufzunehmen, den Arbeitsmarkt insgesamt träger gemacht haben. Das gleiche Phänomen wurde jüngst auch von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen als allgemeiner Trend im „Krisen-Europa“ identifiziert (Welz et al. 2014: 2 und 52). Der Grundirrtum der euro-

päischen Flexibilitätsdebatte, in der der Aspekt der „Sicherheit“ im Sinne des Kunstwortes „Flexicurity“ stets nur uneingelöstes Versprechen blieb, besteht darin, dass Flexibilität als Erweiterung von Handlungsoptionen ausschließlich für Arbeitgeber die Allokationsleistung der Arbeitsmärkte nicht verbessert, sondern verschlechtert. Angst ist ein schlechter Ratgeber, und die Peitsche erreicht niemals die Beschleunigungswirkung des Zuckerbrots. Ein flexibler Arbeitsmarkt wäre ein Arbeitsmarkt der Chancen, nicht der Zumutungen.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, Karl; Horvath, Gerhard Thomas; Mahringer, Helmut 2011: Why Labour Market Performance Differed Across Countries. The Impact of Institutions and Labour Market Policy, in: WIFO Working Paper 396.
- Alm, Bastian; Engel, Dirk; Weyh, Antje 2013: Einkommenseffekte von Betriebswechslern. Neue Befunde für Ostdeutschland, in: IAB Discussion Paper 8.
- Antonczyk, Dirk; Fitzenberger, Bernd; Sommerfeld, Katrin 2011: Anstieg der Lohnungleichheit, Rückgang der Tarifbindung und Polarisierung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44, S. 15-27.
- Bach, Stefan; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Wrohlich, Katharina 2011: Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, in: DIW-Wochenbericht 41, S. 13-19.
- Bäcker, Gerhard 2012: Erwerbsminderungsrenten: Strukturen, Trends und aktuelle Probleme, in: Altersübergangs-Report 3.
- Balz, Anne; Krell, Kristina 2012: Unsicherheit des Arbeitsplatzes mindert Arbeitszufriedenheit besonders in Deutschland. Vergleichende Analysen zur Wahrnehmung und Bewertung der Arbeitsbedingungen in Europa, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 48, S. 11-15.
- Bauer, Anja 2013: Mismatch Unemployment. Evidence from Germany, 2000-2010, in: IAB Discussion Paper 10.
- Bauer, Anja; Gartner, Hermann 2014: Mismatch-Arbeitslosigkeit. Wie Arbeitslose und offene Stellen zusammenpassen, in: IAB-Kurzbericht 5.
- Baumgarten, Daniel; Kvasnicka, Michael 2012: Herausforderung Zeitarbeit. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, RWI, Gütersloh.
- Bellmann, Lutz; Gerner, Hans-Dieter; Upward, Richard 2012: The Response of German Establishments to the 2008-2009 Economic Crisis, OECD, in: OECD Social, Employment and Migration Working Papers 137.
- Bellmann, Lutz; Grunau, Philipp; Leber, Ute; Noack, Martin 2013: Weiterbildung atypisch Beschäftigter, Bertelsmann Stiftung.
- Benassi, Chiara; Dorigatti, Lisa 2014: Straight to the Core. Explaining Union Responses to the Casualization of Work: The IG Metall Campaign for Agency Workers, in: British Journal of Industrial Relations (early online view).
- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Messmann, Susanne; Walwei, Ulrich 2008: Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern, in: Sozialer Fortschritt 3, S. 75-84.
- Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark 2010: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekiten. Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft, Nürnberg, in: IAB-Kurzbericht 15.
- Bielenski, Harald; Hartmann, Josef; Pfarr, Heide; Seifert, Hartmut 2003: Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit. Neue empirische Befunde über Formen, Ablauf und soziale Folgewirkungen, in: Arbeit und Recht 51 (3), S. 92-98.
- Bispinck, Reinhard 2011: Pay in the 2000s: Development and Outcomes, in: WSI Report 6.
- Bohachova, Olga; Boockmann, Bernhard; Buch, Claudia M. 2011: Labor Demand During the Crisis: What Happened in Germany?, in: IZA Discussion Paper 6074.

- Bosch, Gerhard 2011: The German Labour Market After the Financial Crisis: Miracle or just a Good Policy Mix?, in: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.): Work Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe, Cheltenham: Elgar, S. 243-275.
- Bothfeld, Silke; Rosenthal, Peer 2014: Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 199-206.
- Boysen-Hogrefe, Jens; Groll, Dominik 2010: The German Labour Market Miracle, in: National Institute Economic Review 214, S. R38-R50.
- Brändle, Tobias; Heinbach, Wolf Dieter; Maier, Michael F. 2011: Tarifliche Öffnung in Deutschland: Ausmaß, Determinanten, Auswirkungen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44 (1/2), S. 163-172.
- Brenke, Karl 2013: Allein tätige Selbständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, in: DIW-Wochenbericht 7.
- Brenke, Karl; Wagner, Gert G. 2013: Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst 93 (2), S. 110-116.
- Brenzel, Hanna; Kettner, Anja; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Müller, Anne; Rebien, Martina et al. 2013: Neueinstellungen im Jahr 2012: Strukturwandel und Demografie prägten die Personalsuche, in: IAB-Kurzbericht 17.
- Brücker, Herbert; Brunow, Stephan; Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Mendolicchio, Concetta; Weber, Enzo 2013: Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung, in: IAB-Stellungnahme 1.
- Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himself, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich 2013: Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug, in: IAB-Kurzbericht 14.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen 2014: Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, in: IAB-Kurzbericht 7.
- Brülle, Jan 2013: Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen?, in: Zeitschrift für Soziologie 42 (2), S. 157-179.
- Brussig, Martin 2010a: Fast die Hälfte aller neuen Altersrenten mit Abschlägen – Quote weiterhin steigend. Probleme mit dem Anstieg der Altersgrenzen vor allem bei Arbeitslosen, aber auch bei Erwerbstätigen, in: Altersübergangs-Report 1.
- Brussig, Martin 2010b: Höhere Alterserwerbsbeteiligung durch längere Erwerbsphasen. In jüngeren Kohorten sind mehr Menschen länger erwerbstätig als in älteren Kohorten, in: Altersübergangs-Report 4.
- Brussig, Martin 2010c: Künftig mehr Zugänge in Altersrenten absehbar. Gegenwärtig kein Ausweichen in die Erwerbsminderungsrente zu beobachten, in: Altersübergangs-Report 2.
- Brussig, Martin 2011a: Neueinstellungen im Alter: Tragen sie zu verlängerten Erwerbsbiografien bei?, in: Altersübergangs-Report 3.
- Brussig, Martin 2011b: Weitere Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab 50 Jahren. Universeller Trend zum längeren Arbeiten – aber je nach Branche und Qualifikation auf sehr unterschiedlichem Niveau, in: Altersübergangs-Report 2.
- Brussig, Martin 2012a: Erwerbsminderung und Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit und regionale Unterschiede prägen Zugänge in Erwerbsminderungsrenten, in: Altersübergangs-Report 4.
- Brussig, Martin 2012b: Weiter steigendes Renteneintrittsalter, mehr Renteneintritte aus stabiler Beschäftigung, aber zunehmend geringere Altersrenten bei Langzeitarbeitslosen. Aktuelle Entwicklungen beim Rentenzugang, in: Altersübergangs-Report 2.
- Brussig, Martin 2014: Neueinstellungen von Älteren. Steigende Alterserwerbsbeteiligung schlägt sich noch nicht in wachsenden Eintrittsraten Älterer nieder, in: Altersübergangs-Report 2.
- Brussig, Martin; Jansen, Andreas; Knuth, Matthias 2011: Differenzierte Altersgrenzen in der Rentenversicherung aufgrund beruflicher Belastungen? Vorüberlegungen für ein empirisches Konzept. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.

- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Die Zukunft der Grundsicherung. Individualisieren, konzentrieren, intensivieren. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2013: Germany: Attempting to Activate the Long-term Unemployed with Reduced Working Capacity, in: Lindsay, Colin; Houston, Donald (Hrsg.): Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 153-177.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias; Wojtkowski, Sascha 2009: Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. Wegfall der Förderung verengt auch den Zugang in nichtgeförderte Altersteilzeit – Nachfolgetarife fehlen, in: Altersübergangs-Report 2.
- Brussig, Martin; Ribbat, Mirco 2014: Entwicklung des Erwerbساustrittsalters: Anstieg und Differenzierung, Institut Arbeit und Qualifikation, in: Altersübergangs-Report 1.
- Bundesagentur für Arbeit 2012a: Arbeitsstatistik 2011 – Jahreszahlen, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 59. Jahrgang, Sondernummer 1.
- Bundesagentur für Arbeit 2013: Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 60. Jahrgang, Sondernummer 2.
- Bundesagentur für Arbeit – Pressestelle: Arbeitsmarktinstrument mit Tradition. Die Geschichte der Kurzarbeit und des Kurzarbeitergeldes. o.J., heruntergeladen am 31.8.2013 von: www.handwerksjournalisten.de/pages/dokus/kurzarbeitergeld.pdf.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik: Statistik der gemeldeten Arbeitsstellen, Nürnberg, laufend.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013a: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Jahreszahlen 2012, in: Arbeitsmarkt in Zahlen.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013b: Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Altersgruppen. Zeitreihe. Daten nach einer Wartezeit von sechs Monaten, in: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2013c: Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe. Deutschland, Zeitreihe, in: Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014a: Arbeitslose nach Rechtskreisen. Jahreszahlen, in: Arbeitsmarkt in Zahlen.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014b: Arbeitsstellen im Zeitverlauf. 2011, Mai 2014, Nürnberg, in: Arbeitsmarkt in Zahlen.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2014c: Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen. Zeitreihe. Daten nach einer Wartezeit von sechs Monaten, in: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik.
- Bundesanstalt für Arbeit 2001: Arbeitsmarkt 2000, Nürnberg, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 49. Jahrgang, Sondernummer.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2014: Arbeitsbedingungen in der Zeitarbeit, in: BIBB/BAuA-2012 Factsheet 3.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 14.8.2013: Erstmals seit 1974 mehr Erwerbstätige als Rentner unter den 60- bis 65-Jährigen.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, in: Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014: Bericht zum Anerkennungsgesetz, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012: Frauen im Minijob. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf.
- Bundesrechnungshof 2012: Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va. 7.11.2012. Gz.: VI 3 – 2011 – 0116, Bonn.

- Burda, Michael; Hunt, Jennifer 2011: What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?, in: NBER Working Paper Series 17187.
- Burkert, Carola; Garloff, Alfred; Lepper, Timo 2014: Arbeitnehmerüberlassung in Hessen, in: IAB-Regional 1.
- CDU, CSU und SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2013: Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2013, Berlin, in: DRV-Schriften 22.
- Deutscher Bundestag 2003: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 5.9.2003, in: Bundestagsdrucksache 15/1516.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2013: Eingliederungsbericht 2012 der Bundesagentur für Arbeit. Unterrichtung durch die Bundesregierung, 22.11.2013, in: Bundestagsdrucksache 18/104.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2014: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung, 28.5.2014, in: Bundestagsdrucksache 18/1558.
- DGB-Index Gute Arbeit GmbH 2013: Arbeitsfähig bis zur Rente? Ergebnisse der Repräsentativumfrage 2012 zur Ermittlung des DGB-Index Gute Arbeit.
- Dietz, Martin; Himsel, Carina; Walwei, Ulrich 2013: Wandel der Erwerbsformen: Welche Rolle spielen strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt?, in: Arbeit 22 (2), S. 85-104.
- Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark 2009: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. Bedarfsgemeinschaften im SGB II, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, in: IAB-Kurzbericht 2.
- Dietz, Martin; Röttger, Christof; Szameitat, Jörg 2011a: Neueinstellungen gelingen am besten über persönliche Kontakte. Betriebliche Personalsuche und Stellenbesetzungen, in: IAB-Kurzbericht 26.
- Dietz, Martin; Stops, Michael; Walwei, Ulrich 2011b: Safeguarding Jobs in Times of Crisis. Lessons from the German Experience, in: ILO Discussion Papers 207.
- Dietz, Martin; Walwei, Ulrich 2011: Germany – no Country for Old Workers?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44 (4), S. 363-376.
- Dingeldey, Irene 2002: Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 154-160.
- Dingeldey, Irene; Sopp, Peter; Wagner, Alexandra 2012: Governance des Einkommensmix: Geringfügige Beschäftigung im ALG II-Bezug, in: WSI-Mitteilungen 1, S. 32-40.
- Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. 2009: Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After the 2006 Reform of Unemployment Benefits in Germany, in: IAB Discussion Paper, 25.
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra 2014: From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: Journal of Economic Perspectives 28 (1), S. 167-188.
- Eichhorst, Werner; Hinz, Thomas; Marx, Paul; Peichl, Andreas; Pestel, Nico; Siegloch, Sebastian et al. 2012: Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen, in: IZA Research Report 47.
- Eichhorst, Werner; Weishaupt, J. Timo 2013: Mit Neokorporatismus durch die Krise? Die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Zeitschrift für Sozialreform 59 (3), S. 313-335.
- Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Stegmaier, Jens 2013a: Auswirkungen von Öffnungsklauseln. Betriebe mit Betriebsrat zahlen höhere Löhne, in: IAB-Forum 1, S. 54-59.
- Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Zapf, Ines 2013b: Flexibilität für Betriebe und Beschäftigte: Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten, in: IAB-Kurzbericht 3.

- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2004: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 450-454.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2013: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 281-288.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2014: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 286-295.
- Erlinghagen, Marcel 2010a: Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland, in: IAQ-Report 2010-02.
- Erlinghagen, Marcel 2010b: Zunehmende Angst vor Jobverlust trotz gleichbleibender Beschäftigungsstabilität, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 44, S. 1-4.
- Erlinghagen, Marcel; Brüssig, Martin 2005: Austritte aus Beschäftigung in Ostdeutschland. Entlassungen und Befristungen dominieren, deutscher Arbeitsmarkt nach wie vor gespalten, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, in: IAT-Report 2.
- Erlinghagen, Marcel; Knuth, Matthias 2010: Unemployment as an Institutional Construct? Structural Differences in Non-employment in Europe and the United States, in: Journal of Social Policy 39 (1), S. 71-94.
- Eurofound 2013: Wages: A Working Conditions and Industrial Relations Perspective, Background Paper.
- Europäischer Rat 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Stockholm, 23. und 24. März 2001.
- European Commission 2013a: Developing an Indicator of Innovation Output. Commission Staff Working Document, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Measuring Innovation Output in Europe: Towards a New Indicator {COM(2013) 624 final}, SWD(2013) 325 final, 13.9.2013, Brüssel.
- European Commission 2013b: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The Introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council {COM(2013) 165 final}, Brüssel.
- Fahr, René; Sunde, Uwe 2009: Did the Hartz Reforms Speed up the Matching Process? A Macro-evaluation Using Empirical Matching Functions, in: German Economic Review 10 (3), S. 284-316.
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg 2011: Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform, in: WSI-Mitteilungen 64 (5), S. 211-217.
- Fertig, Michael; Jacobi, Lena 2007: Die erleichterte Befristung älterer Arbeitnehmer/innen. Eine Evaluation mit Daten des Mikrozensus, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1 (3-4), S. 263-273.
- Frick, Frank (Hrsg.) 2002: Arbeitsverwaltung im Wandel – Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich, Gütersloh.
- Fuchs, Johann; Dörfler, Katrin 2005: Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen. Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050, in: IAB-Kurzbericht 11.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte 2011: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050, in: IAB-Kurzbericht 16.
- Fuchs, Johann; Weber, Brigitte 2010: Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve. Aktualisierte Schätzungen, in: IAB-Forschungsbericht 11.
- Fuller, Andy; Ward, Terry (Hrsg.) 2011: Mobility in Europe 2011. European Job Mobility Laboratory, unter Mitarbeit von Coughtrie, Duncan; Petit, Héloïse; Vidovic, Hermine; Grabowska-Lusinska, Izabela. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities.
- Gensicke, Miriam; Herzog-Stein, Alexander; Seifert, Hartmut; Tschersich, Nikolai 2010: Einmal atypisch – immer atypisch beschäftigt?, in: WSI-Mitteilungen (4), S. 179-187.

- Gerner, Hans-Dieter 2012: Die Produktivitätsentwicklung und die Rolle von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession 2008/2009. Ergebnisse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels, in: Zeitschrift für Personalforschung 26 (1), S. 30-47.
- Giannelli, Gianna Claudia; Jaenichen, Ursula; Rothe, Thomas 2013: Doing Well in Reforming the Labour Market? Recent Trends in Job Stability and Wages in Germany, in: IZA Discussion Paper, 7580.
- Görgens, Hartmut 2013: Lohnentwicklung wegen angestiegener Teilzeitquote erheblich besser, als Durchschnittswerte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aussagen, in: IMK Studies 33.
- Groß, Hermann; Schwarz, Michael 2009: Arbeitszeitarangements, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility. Eine repräsentative Betriebsbefragung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian 2011: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. Leiharbeit und befristete Beschäftigung, in: IAB-Kurzbericht 4.
- Hartmann, Friedrich 2002a: Exposé: Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, Hamburg, con_sens.
- Hartmann, Friedrich 2002b: Exposé: Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz, Hamburg, con_sens.
- Hartmann, Friedrich 2002c: Exposé: Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien, Hamburg, con_sens.
- Hartz, Peter et al. 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.
- Hassel, Anke 2002: Sozialpakte. Die deutschen Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 15, S. 58-67.
- Hassel, Anke; Schiller, Christof 2010: Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Hauptmann, Andreas; Schmerer, Hans-Jörg 2013: Globalisierung und Lohnentwicklung. Exportierende Betriebe bezahlen besser, in: IAB-Forum 1, S. 68-73.
- Hausner, Karl Heinz; Engelhard, Heidemarie; Weber, Enzo 2014: Kosten der Arbeitslosigkeit nochmals gesunken. Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte, in: IAB-Kurzbericht 2.
- Heckmann, Markus; Kettner, Anja; Pausch, Stephanie; Szameitat, Jörg; Vogler-Ludwig, Kurt 2009: Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen. Unternehmensbefragung im II. Quartal 2009, in: IAB-Kurzbericht 18.
- Hertweck, Matthias S.; Sigrist, Oliver 2012: The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany. University of Konstanz, Department of Economics, Working Paper Series 2012-38.
- Herzog-Stein, Alexander; Horn, Gustav A.; Stein, Ulrike 2013a: Macroeconomic Implications of the German Short-time Work Policy During the Great Recession, in: Global Policy 4, S. 30-40.
- Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Sturn, Simon; van Treeck, Till 2010: Vom Krisenherd zum Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel, in: IMK-Report 56.
- Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Zwiener, Rudolf 2013b: Nur das Angebot zählt? Wie die einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet, in: IMK-Report 87.
- Heyes, Jason 2013: Vocational Training, Employability and the Post-2008 Jobs Crisis: Responses in the European Union, in: Economic and Industrial Democracy 34 (2), S. 291-311.
- Hijzen, Alexander; Venn, Danielle 2011: The Role of Short-time Work Schemes During the 2008-09 Recession', OECD, in: OECD Working Paper 115.
- Hohendanner, Christian 2012: Churning im Kontext betrieblicher Personalpolitik. Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungssysteme, in: Industrielle Beziehungen 19 (2), S. 124-153.
- Hohendanner, Christian 2013: Atypische Beschäftigung in deutschen Betrieben. Neue und traditionelle Formen prägen das Bild, in: IAB-Forum 1, S. 30-37.
- Hohendanner, Christian; Stegmaier, Jens 2012: Umstrittene Minijobs. Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben, in: IAB-Kurzbericht 24.
- Hohendanner, Christian; Walwei, Ulrich 2013: Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 239-246.

- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim 2012: Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, in: IAB-Kurzbericht 9.
- Hollanders, Hugo; Es-Sadki, Nordine 2013: Innovation Union Scoreboard 2013; unter Mitarbeit von Tarantola, Stefano; European Commission.
- Horn, Gustav A.; Herzog-Stein, Alexander 2013: Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst 93 (3), S. 151 - 155.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013a: Befristete Beschäftigung. Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012, aktuelle Daten und Indikatoren.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013b: Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, 8. Juli 2013.
- Institut für Demoskopie Allensbach 2013: Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien. Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen, in: Akzeptanzanalyse II – Abschlussbericht.
- Jacobi, Lena; Schaffner, Sandra 2008: Does Marginal Employment Substitute Regular Employment? A Heterogeneous Dynamic Labor Demand Approach for Germany, in: Ruhr Economic Papers 56.
- Jaenichen, Ursula; Rothe, Thomas 2014: Hartz sei Dank? Stabilität und Entlohnung neuer Jobs nach Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 227 - 235.
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine 2012: Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss. Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten, in: IAB-Kurzbericht 19.
- Jahn, Elke; Weber, Enzo 2013: Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung, in: IAB-Kurzbericht 2.
- Joebges, Heike; Logeay, Camille; Stephan, Sabine; Zwiener, Rudolf 2010: Deutschlands Exportüberschüsse gehen zu Lasten der Beschäftigten. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
- Joebges, Heike; Schmalzbauer, Andreas; Zwiener, Rudolf 2009: Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, in: IMK Studies 4.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2013: Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn, in: IAQ-Report 1.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2014: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, in: IAQ-Report 2.
- Kauder, Volker 2011: Bericht des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. 24. Parteitag der CDU Deutschlands, 13. - 15.11.2011, Leipzig.
- Kettner, Anja; Rebien, Martina 2007: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, in: IAB-Kurzbericht 19.
- Kettner, Anja; Rebien, Martina 2009: Job Safety First? Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive, in: Ordnungspolitische Diskurse 7.
- KFW Research 2010: Aus der Not geboren? Gründungen aus der Arbeitslosigkeit, in: Akzente 22.
- Kleinknecht, Alfred; Naastepad C.W.M.; Storm, Servaas; Vergeer, Robert 2013: Schadet die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes der Innovation?, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 229 - 238.
- Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Weyrauch, Philine; Haarmann, Alexander 2009: Das Ende einer Bismarck-Tradition. Soziale Selbstverwaltung zwischen Vermarktlichung und Verstaatlichung, in: Sozialer Fortschritt 5, S. 85 - 92.
- Klinger, Sabine 2013: Solider Arbeitsmarkt trotz wirtschaftlicher Schwäche, in: Wirtschaftsdienst 93 (3), S. 143 - 147.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas 2012: The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-term and the Long-term Unemployed, in: Scottish Journal of Political Economy 59 (1), S. 90 - 114.

- Knospe, Armin 2007: Die Attraktivität der geringfügigen Beschäftigung im zeitlichen Wandel politisch motivierter Reformen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1, S. 8-16.
- Knuth, Matthias 2009: Path Shifting and Path Dependence: Labour Market Policy Reforms under German Federalism, in: International Journal of Public Administration 32 (12), S. 1048-1069.
- Knuth, Matthias (Hrsg.) 2010: Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knuth, Matthias 2012a: Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 70-90.
- Knuth, Matthias 2012b: Peer Review: „PES and Older Workers“. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, Comparative Paper, European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, PES to PES dialogue.
- Knuth, Matthias 2014: „Unmögliches wird sofort erledigt – Wunder dauern etwas länger“. Arbeitsmarktreforment und „Beschäftigungswunder“ in Deutschland. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss – Gruppe Arbeitnehmer.
- Knuth, Matthias; Brüssig, Martin 2012: Der Wandel der Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens vom privilegierten zum prekären Übergangspfad, in: Bispinck, Reinhard; Bosch, Gerhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat, Festschrift für Gerhard Bäcker, Wiesbaden, Springer VS, S. 239-256.
- Knuth, Matthias; Kalina, Thorsten 2002a: Early Exit from the Labour Force Between Exclusion and Privilege: Unemployment as a Transition from Employment to Retirement in West Germany, in: European Societies 4 (4), S. 393-418.
- Knuth, Matthias; Kalina, Thorsten 2002b: „Vorruhestand“ verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Institut Arbeit und Technik, in: IAT-Report 2.
- Knuth, Matthias; Larsen, Flemming 2010: Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark, in: European Journal of Social Security 12 (3), S. 174-199.
- Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Siemes, Sabine 2004: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kohns, Stephan 2010: Arbeitsmarktreforment in Deutschland: Eine noch unvollendete Erfolgsgeschichte, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 584-591.
- Koller, Lena 2010: Harmonisierung arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte. Auswirkungen für Betriebe und Beschäftigte, in: Sozialer Fortschritt 59 (12), S. 305-315.
- Krause, Michael U.; Uhlig, Harald 2012: Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis, in: Journal of Monetary Economics 59 (1), S. 64-79.
- Krebs, Tom; Scheffel, Martin 2013: Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. International Monetary Fund, in: IMF Working Paper 42.
- Krugman, Paul 2009: Free to Lose, in: New York Times, 13.11.2009, New York, S. A31.
- Kümmerling, Angelika 2013: Arbeiten und Leben in Europa. Arbeitszeit und Work-Life-Balance aus einer Lebensphasenperspektive, in: IAQ-Report 2.
- Launov, Andrey; Wälde, Klaus 2013: Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonsationary Unemployment Benefits, in: International Economic Review 54 (4), S. 1159-1198.
- Leber, Ute; Stegmaier, Jens; Tisch, Anita 2013: Altersspezifische Personalpolitik. Wie Betriebe auf die Alterung ihrer Belegschaften reagieren, in: IAB-Kurzbericht 13.

- Lindsay, Colin; Houston, Donald (Hrsg.) 2013: Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Mazier, Jacques; Petit, Pascal 2013: In Search of Sustainable Paths for the Eurozone in the Troubled Post-2008 world, in: Cambridge Journal of Economics 37, S. 513-532.
- Mika, Tatjana; Lange, Janine 2014: Auswirkungen der Einführung der Pflichtbeitragszeiten aus Arbeitslosengeld II auf den Rentenzugang wegen Erwerbsminderung und Alters, in: RV aktuell 2, S. 38-43.
- Mika, Tatjana; Lange, Janine; Stegmann, Michael 2014: Erwerbsminderungsrente nach Bezug von ALG II: Auswirkungen der Reformen auf die Versicherungsbiografien, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 277-295.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina 2013: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen, in: IAB-Kurzbericht 9.
- Mohr, Katrin 2012: Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57-69.
- Müller, Anne; Rebien, Martina; Vogler-Ludwig, Kurt 2013: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. Betriebsbefragung zu Stellenangebot und Besetzungsprozessen. Wellen 2000 bis 2010 und Folgequartale ab 2006, in: FDZ-Datenreport 3.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin 2012: Alterserwerbsbeteiligung in Europa. Deutschland im internationalen Vergleich, in: Altersübergangs-Report 1.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin 2013: Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen. Reformen zielen auf eine Verlängerung der Erwerbsphasen ab, doch auch die Altersarbeitslosigkeit steigt, in: Altersübergangs-Report 1.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Beschäftigungslosigkeit im Alter. Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen, in: Altersübergangs-Report 1.
- Niechoj, Torsten; Stein, Ulrike; Stephan, Sabine; Zwiener, Rudolf 2011: German Labour Costs: A Source of Instability in the Euro Area. Analysis of Eurostat Data for 2010, in: IMK-Report 68e.
- Noll, Heinz-Herbert; Weick, Stefan 2002: Informelle Kontakte für Zugang zu Jobs wichtiger als Arbeitsvermittlung. Prozesse der Arbeitsuche und Stellenfindung im europäischen Vergleich, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 28, S. 6-10.
- Noll, Susanne; Wießner, Frank 2006: Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit: Ein Platz an der Sonne oder vom Regen in die Traufe?, in: WSI-Mitteilungen 59 (5).
- OECD 2004: Employment outlook 2004, Paris, OECD.
- OECD 2013: OECD Tax and Benefit Database. Unemployment insurance benefits.
- Oertzen, Christine von 2007: The Pleasure of a Surplus Income. Part-time Work, Gender Politics, and Social Change in West Germany, 1955-1969, New York, in: Berghahn Books, Studies in German History 6.
- Palier, Bruno; Thelen, Kathleen 2010: Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, in: Politics & Society 38 (1), S. 119-148.
- Palier, Bruno; Thelen, Kathleen 2012: How Did Activation Policies and Welfare Reforms Contribute to the Dualisation of Coordinated Market Economies?, in: Emmenegger, Patrick; Häusermann, Silja; Palier, Bruno; Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford, Oxford University Press.
- Pischner, Rainer; Schupp, Jürgen; Wagner, Gert G. 2002: Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt: Reform des Berichtssystems dringend erforderlich, in: DIW-Wochenbericht 69 (9), S. 145-152.
- Rebien, Martina; Kettner, Anja 2011: Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen, in: WSI-Mitteilungen 64 (5), S. 218-225.
- Rhein, Thomas 2013: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich, in: IAB-Kurzbericht 15.

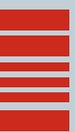
- Rhein, Thomas; Stüber, Heiko 2014: Beschäftigungsdauer im Zeitvergleich: Bei Jüngeren ist die Stabilität der Beschäftigung gesunken, in: IAB-Kurzbericht 3.
- Riphahn, Regina T. 1999: Disability Retirement Among German Men in the 1980s, in: *Industrial and Labor Relations Review* 52 (4), S. 628-647.
- Rosemann, Martin; Kirchmann, Andrea 2010: Wer sind die Betroffenen der Krise? Parallelen und Unterschiede zur vorangegangenen Krise, in: *WSI-Mitteilungen* 11, S. 560-568.
- Rudolph, Helmut 2014: Aufstocker: Folge der Arbeitsmarktreformen?, in: *WSI-Mitteilungen* 3, S. 207-217.
- Rueda, David 2014: Dualization, Crisis and the Welfare State, in: *Socio-Economic Review* 12 (2), S. 381-407.
- RWI 2012: Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Schmid, Kai Daniel; Stein, Ulrike 2013: Explaining Rising Income Inequality in Germany 1991-2010, in: *IMK Studies* 32.
- Schmid, Kai Daniel; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf 2013: Einkommensverteilung in Deutschland 1991-2010, in: *IMK-Verteilungsmonitor*.
- Schneider, Julia 2008: The Effect of Unemployment Benefit II Sanctions on Reservation Wages, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, in: IAB Discussion Paper 19.
- Schneider, Stefan; Gräf, Bernhard 2010: Deutschlands Beschäftigungswunder. Kurzarbeit, flexible Tarifverträge & gesunde Unternehmen, Deutsche Bank Research, in: *Research Briefing Wirtschaft & Politik*.
- Scholz, Theresa 2012: Employers' Selection Behavior During Short-time Work, in: IAB Discussion Paper 18.
- Schröder, Lothar; Urban, Hans-Jürgen; Pickshaus, Klaus (Hrsg.) 2012: Gute Arbeit – Ausgabe 2012. Zeitbombe Arbeitsstress – Befunde, Strategien, Regelungsbedarf, Frankfurt am Main, Bund-Verlag.
- Schupp, Jürgen; Birkner, Elisabeth 2004: Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigungen?, in: *DIW-Wochenbericht* 71 (34), S. 487-497.
- Seifert, Hartmut 2012: Die zwei Gesichter der Flexibilität, in: *Sozialer Fortschritt* 6, S. 132-139.
- Sinn, Hans-Werner 2003: Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhardenberg, Brandenburg, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Späth, Jochen 2013: Firm Age and the Demand for Marginal Employment in Germany, in: *IAW Discussion Papers* 94.
- Statistisches Bundesamt 2012: Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013a: Bruttoinlandsprodukt ab 1970. Vierteljahres- und Jahresergebnisse 1. Vierteljahr 2013.
- Statistisches Bundesamt 2013b: Tarifbindung in Deutschland 2010, Wiesbaden (Verdienste und Arbeitskosten).
- Statistisches Bundesamt 2013: Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial: 6,7 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit. Pressemitteilung vom 5. September 2013-297/13.
- Teitzer, Roland; Fritsch, Nina-Sophie; Verwiebe, Roland 2014: Arbeitsmarktflexibilisierung und Niedriglohnbeschäftigung: Deutschland und Österreich im Vergleich, in: *WSI-Mitteilungen* 4, S. 257-266.
- The Sick Man of the Euro. The Biggest Economy in the Euro Area, Germany's, is in a Bad Way. And its Ills are a Main Cause of the Euro's Own Weakness 1999, in: *The Economist* 3.6.1999.
- Trischler, Falko; Kistler, Ernst 2010: Arbeitsbedingungen und Erwerbsverlauf. Arbeitspapier 2 des Forschungsprojektes „Gute Erwerbsbiographien“, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, inifes, Stadtbergen.
- Venn, Danielle 2012: Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. Organisation for Economic Co-operation and Development, in: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 131.

- Voss, Dorothea; Weinkopf, Claudia 2012: Niedriglohnfalle Minijob, in: WSI-Mitteilungen 1, S. 5-12.
- Voss-Dahm, Dorothea 2006: Minijobs als Triebkräfte der Ausdifferenzierung betrieblicher Beschäftigungssysteme: das Beispiel Einzelhandel, in: Nienhüser, Werner (Hrsg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen: theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse, München, Rainer Hampp Verlag, S. 75-94.
- Welz, Christian; Vargas, Oscar; Broughton, Andrea; van Gyes, Guy; Székér, Lise; Curtarelli, Maurizio et al. 2014: Impact of the Crisis on Industrial Relations and Working Conditions in Europe, Eurofound, Dublin.
- Wießner, Frank; Noll, Susanne 2007: Bitterer Honig. Warum hohe Überlebensraten Gründerinnen nicht immer glücklich machen, in: IAB-Forum 1, S. 74-78.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin 2008: Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs, in: IAB-Kurzbericht 2.
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula 2010: Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung, in: WSI-Mitteilungen 1, S. 11-18.
- Wolter, André 2014: Eigendynamik und Irreversibilität der Hochschulexpansion, in: Banscherus, Ulf; Bülow-Schramm, Margret; Himpele, Klemens; Staack, Sonja; Winter, Sarah (Hrsg.): Übergänge im Spannungsfeld von Expansion und Exklusion. Eine Analyse der Schnittstellen im deutschen Hochschulsystem, 1. Auflage, Bielefeld, Bertelsmann, W (GEW Materialien aus Hochschule und Forschung 121).
- Wübbecke, Christina 1999: Der Übergang von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Rentenbezug zwischen sozialpolitischer Steuerung und betrieblichen Interessen. Eine Untersuchung der Ursachen des Frühverrentungstrends in Westdeutschland für den Zeitraum von 1975 bis 1990 auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, S. 102-117.
- Zapf, Ines; Herzog-Stein, Alexander 2011: Betriebliche Einsatzmuster von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession, in: WSI-Mitteilungen 64 (2), S. 60-68.

Der Autor

Prof. Dr. Matthias Knuth

forscht im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen
über Fragen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Anti-Krisenpolitik: die Europäische Zentralbank im Kreuzfeuer der deutschen Öffentlichkeit

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Zur Problematik der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone

WISO direkt

Außenwirtschaft

Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik?

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

Soziale Innovationspolitik

WISO Diskurs

Steuerpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik Anforderungen, Stand der Dinge und Handlungsoptionen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Weiterentwicklung des EEG aus Verbraucherperspektive – Handlungsbedarf, Ausgestaltungsoptionen, rechtlicher Rahmen

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Vermeintliche und tatsächliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs Eine kritische Würdigung angewandter Berechnungsmethoden

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Haushaltsnahe Dienstleistungen durch Migrantinnen in Familien mit Pflegebedürftigkeit 24 Stunden verfügbar – Private Pflege in Deutschland

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Beschäftigtertransfer: Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Entwicklungsorientierte Migrationspolitik Handlungsmöglichkeiten für die deutsche Politik

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

