

Bogedan, Claudia; Herzog-Stein, Alexander; Klenner, Christina; Schäfer, Claus

**Working Paper**

## Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher: Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise

WSI-Diskussionspapier, No. 167

**Provided in Cooperation with:**

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Bogedan, Claudia; Herzog-Stein, Alexander; Klenner, Christina; Schäfer, Claus (2009) : Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher: Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise, WSI-Diskussionspapier, No. 167, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/38781>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# WSI

Diskussionspapiere

---

## **Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher – Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise**

Claudia Bogedan / Alexander Herzog-Stein /  
Christina Klenner / Claus Schäfer

**WSI – Diskussionspapier Nr. 167**

August 2009

**Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der  
Hans Böckler Stiftung , Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf**

In der Reihe „WSI-Diskussionspapiere“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Sie basieren u.a. auf Vorträgen, die Mitglieder des Instituts gehalten haben oder auf gutachterlichen Stellungnahmen, können aber auch Diskussionsbeiträge zu ausgesuchten Einzelthemen sein. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Dieses und andere WSI-Diskussionspapiere finden sie als pdf-Datei unter:

[www.wsi.de](http://www.wsi.de)

Gedruckte Einzelexemplare sind zu beziehen über:

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI i.d. HBS), Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

WSI in der Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

[claudia-bogedan@boeckler.de](mailto:claudia-bogedan@boeckler.de)

[alexander-herzog-stein@boeckler.de](mailto:alexander-herzog-stein@boeckler.de)

[christina-klenner@boeckler.de](mailto:christina-klenner@boeckler.de)

[claus-schäfer@boeckler.de](mailto:claus-schäfer@boeckler.de)

WSI-Diskussionspapiere (Print)  
WSI-Diskussionspapiere (Internet)

ISSN: 1861-0625  
1861-0633

## Zusammenfassung

Die derzeitige Wirtschaftskrise hat ein Ausmaß und eine Tiefe erreicht, wie sie seit der Weltwirtschaftskrise 1929 nicht mehr zu beobachten war. Gleichzeitig ist bislang die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt moderater verlaufen, als aufgrund des Einbruchs der Produktion von Gütern und Dienstleistungen in Deutschland und im Rest der Welt zu erwarten gewesen wäre. Je länger die Krise jedoch anhält, desto wahrscheinlicher werden ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Ausweitung auch auf bislang wenig betroffene Branchen. Deshalb ist in der zweiten Jahreshälfte 2009 und im kommenden Jahr ein drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten und es ist nicht auszuschließen, dass zum Jahreswechsel 2010/2011 wiederum mehr als fünf Millionen Menschen in Deutschland registriert arbeitslos sein werden.

Ausgehend von dieser Annahme analysiert das Papier zunächst die Ausgangssituation am Arbeitsmarkt und skizziert dann einige zentrale Maßnahmen, die geeignet sind, **erstens** Beschäftigung in der aktuellen Wirtschaftskrise zu sichern, **zweitens** neue Beschäftigung zu schaffen und **drittens** die von Arbeitslosigkeit dennoch Betroffenen abzusichern. Darüber hinaus sollte die Krise genutzt werden, um notwendige Korrekturen in der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik zu vollziehen. Als Grundprinzipien gelten dabei, dass die Problemlösungen nicht zur weiteren Umverteilung von unten nach oben beitragen (Bankenrettung hier, Kürzungen sozialer Leistungen dort) sowie dass weitere Verschlechterungen in den industriellen Beziehungen (Abbau von Arbeitnehmerrechten) verhindert werden. Dem weiteren Verschieben des Machtungleichgewichts durch Prekarisierung von Beschäftigung und dem zunehmenden Drohpotenzial gegenüber den verbleibenden Arbeitskräften in den Betrieben durch steigende Arbeitslosigkeit sollte durch eine Beschäftigung erhaltende und schaffende Politik sowie eine Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik entgegengewirkt werden.

Die Beschäftigungsbrücke, die derzeit von der Regierung einseitig über das Kurzarbeitergeld (KUG) geschlagen wird, sollte weiter gestützt und ausgebaut werden. Hierzu schlagen wir unter anderem vor:

1. **Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungsmodelle für Betriebe oder ganze Branchen**, die staatlich gefördert werden und Beschäftigte auch nach Auslaufen einer Kurzarbeitergeldregelung im Betrieb halten.
2. **Nutzung von Maßnahmen der aktiven betrieblichen Beschäftigungssicherung durch soziale Absicherung der Betroffenen erleichtern:** Unter der Voraussetzung einer Beschäftigungsgarantie durch den Betrieb sollte für Beschäftigte, die aufgrund beschäftigungssichernder betrieblicher Maßnahmen oder aufgrund von Kurzarbeit ein Einkommen erzielen würden, das den Haushalt zum Bezug von Arbeitslosengeld II berechtigen würde, die Bedürftigkeitsprüfung vorübergehend im Rahmen der Grundversicherung für Arbeitsuchende ausgesetzt werden. Das heißt für diesen Personenkreis entfällt für die Dauer von bis zu zwei Jahren (oder bis zum Sommer 2011) die vermögensbezogene Bedürftigkeitsprüfung und die Anrechnung des Einkommens der Partnerin oder des Partners.

3. **„Qualifizieren statt Entlassen“ ausbauen:** Um Beschäftigten in der aktuellen Krise die Möglichkeit zum Nachholen einer Berufsausbildung oder einer höher qualifizierenden Ausbildung zu geben, sollte das Kurzarbeitergeld auf 36 Monate ausgedehnt und in diesen Fällen mit der Möglichkeit einer Absenkung der Arbeitszeit auf Null eine Freistellung mit Lohnersatz geschaffen werden.
4. **Überbetriebliche und branchenspezifische Transfergesellschaften ermöglichen:** Ausbau des Transferkurzarbeitergeldes, um im Zusammenspiel mit überbetrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten Übergänge aus einer Beschäftigung in eine andere Beschäftigung zu schaffen.
5. **Förderung der Beschäftigung von Berufseinsteiger/innen und älteren Beschäftigten:** Für die Dauer der Krise soll mit Hilfe von zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüssen die Übernahme oder Einstellung von Berufseinsteiger/innen nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung gefördert werden. Zudem soll die Einführung einer echten Altersteilzeitregelung, die Älteren einen gleitenden Ausstieg (statt der Möglichkeit der Blockregelung) aus dem Erwerbsleben bei gleichzeitiger Wiedereinstellung eines/einer jungen Beschäftigten ermöglichen.

Da der Einbruch der Konjunktur sich mit einem tief greifenden und bereits länger anhaltenden sozioökonomischen Strukturwandel verbindet, ist davon auszugehen, dass in bestimmten Branchen die Brücke über die Krise nicht alle Beschäftigten tragen können und nach der Krise weniger Personen in diesen Sektoren beschäftigt sein werden. Dieser Wandel von Teilarbeitsmärkten erfordert eine Neujustierung der Ziele und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zudem ist es notwendig sicherzustellen, dass nicht ausschließlich aufgrund der Tiefe und Dauer der aktuellen Wirtschaftskrise eine große Anzahl von Personen nach bereits zwölf Monaten Arbeitslosigkeit in das Arbeitslosengeld II abrutschen, was einerseits mit sozialen Folgen und andererseits aufgrund der daraus resultierenden Einkommens- und Vermögensverluste negative Folgen für die Binnenkonjunktur hätte. Deshalb ist unter anderem Folgendes notwendig:

1. **Rolle des Arbeitslosengeldes als Schutzschirm in der Wirtschaftskrise stärken:** Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte auf einheitlich 24 Monate angehoben werden und die Rahmenfrist verlängert werden. Die Verlängerung des Arbeitslosengeldes sollte Einhergehen mit einer frühen Aktivierung und einer Stärkung der Rechte auf Erhalt einer (selbst gewählten) Förderung oder Weiterbildung.
2. **Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors:** Die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors soll zum einen durch temporäre Bereitstellung von Ersatzarbeitsplätzen mithelfen, die infolge der Wirtschaftskrise auftretenden Beschäftigungstäler zu überbrücken. Zum anderen können mit ihrer Hilfe bestimmte Zielgruppen gefördert werden. Absolutes Ziel dabei muss sein, im Aufschwung für die darin Beschäftigten wieder reguläre Arbeitsplätze zu finden.
3. **Schaffung einer nachhaltigen Finanzierungsgrundlage für die Arbeitslosenversicherung:** Zunächst muss es darum gehen, einen unmittelbaren Beitragsanstieg in der Arbeitslosenversicherung aufgrund des krisenbedingt entstehenden finanziellen Defi-

zits zu vermeiden. Kurzfristig ist daher eine Beitragssatzgarantie sicherzustellen, indem die Rückzahlung der notwendigen Darlehen ausgesetzt und stattdessen wieder eine Defizithaftung des Bundes eingeführt wird. Mittel- und langfristig sollte die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auf mehrere Säulen gestellt werden, zu denen neben einem nachhaltigen Beitragssatz, die Verbreiterung der Finanzierungsbasis und die Steuerfinanzierung von gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Leistungen gehören.

Ein in der aktuellen Wirtschaftskrise besonders verwundbarer Personenkreis sind die Hilfebedürftigen im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie partizipierten aufgrund ihrer schlechteren Perspektiven am Arbeitsmarkt schon nur begrenzt am vergangenen Aufschwung, und mit der zunehmenden Eintrübung der Lage am Arbeitsmarkt werden sich ihre Beschäftigungschancen massiv verschlechtern. Hinzu kommt, dass diese Personengruppe auch in Bezug auf ihre finanzielle Situation schlecht vorbereitet mit der schwersten Wirtschaftskrise seit der Gründung der Bundesrepublik konfrontiert wird. Diesen Umständen sollte Rechnung getragen werden durch:

1. **Ein höheres beziehungsweise bedarfsgerechteres Arbeitslosengeld II:** Eine Erhöhung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II ist geboten, weil die derzeitige Berechnungsgrundlage fragwürdig und die Funktion der Grundsicherung neben der materiellen Absicherung auch in der Gewährung der soziokulturellen Teilhabe (Demokratiefunktion) besteht. Daneben kommt insbesondere in einer akuten Wirtschaftskrise den Sozialeinkommen eine gewichtige Rolle für die konjunkturpolitische Zielsetzung zu, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren, da ihre Empfänger ausgaben-seitig beschränkt sind und deshalb eine hohe Konsumneigung haben.

Der deutsche Arbeitsmarkt wird zu einem Zeitpunkt von der schwersten Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 bis 1932 getroffen, zu dem er sich infolge der Reformen der vergangenen Jahre nach wie vor im Umbruch befindet. Derzeit treten problematische Entwicklungen der letzten Jahre wie in einem Brennglas zutage. Aus der Krise könnte daher die Chance erwachsen, diesen nun entgegenzuwirken:

1. **Eine Neuordnung des Arbeitsmarktes:** Eine Neuordnung der Arbeitsmarktes muss auf die Abkehr von der Arbeitsgeberflexibilität hin zu einer Arbeitnehmerflexibilität mit sozialer Sicherheit abzielen. Notwendig ist in diesem Zusammenhang ein verändertes Arbeitszeitregime durch den Ausbau und die Stärkung der individuellen Optionalität der Arbeitszeit, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns sowie die Reform der Minijobregelungen als Bausteine einer Förderung existenzsichernder Beschäftigung.
2. **Eine Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik:** Bei einer Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik muss es darum gehen die Elemente des emanzipatorischen Potentials der deutschen Arbeitsmarktpolitik wieder freizulegen. Notwendig ist eine Arbeitsmarktpolitik, die die Zeitsouveränität der Beschäftigten stärkt und Raum für Weiterentwicklung bietet. Statt der Beschränkung auf den Risikofall Arbeitslosigkeit sollten flexible Erwerbsübergänge sozial abgesichert und gefördert werden.

3. **Geschlechtergerechte Arbeitsmarkt-, Arbeitszeit- und Beschäftigungspolitik:** Der Veränderung in den Geschlechterverhältnissen muss nicht nur durch eine generelle Gleichstellungspolitik von Frauen und Männern Rechnung getragen werden, die unter anderem gleichen Zugang zu Beschäftigung sowie Entgeltgleichheit sichert. Auch der wachsenden ökonomischen Bedeutung des weiblichen Einkommens für die finanzielle Situation der Haushalte ist Rechnung zu tragen, indem Frauen nicht länger als bloße Zuverdienerinnen zum Haushaltseinkommen behandelt werden.
4. **Ein Umsteuern in der Wirtschaftspolitik:** Die beschriebenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen bedürfen einer entsprechenden makroökonomischen Flankierung. Aus diesem Grund ist ein Umsteuern in der Wirtschaftspolitik notwendig. Neben der Wiederherstellung eines funktionierenden Finanzsystems bedarf es einer europäischen Geldpolitik, die die Deflationsgefahr ernst nimmt und bekämpft und einer Fiskalpolitik, die konjunkturpolitisch das zur Überwindung der Krise notwendige leistet und mittelfristig, nach Überwindung der Krise, eine makroökonomisch rationale Konsolidierungspolitik als Alternative zur beschlossenen Schuldenbremse bietet. Darüber hinaus bedarf es einer Abkehr von der Politik einer übertriebenen Lohnzurückhaltung hin zu einer Normalisierung der Lohnentwicklung in Deutschland. Gleichzeitig ist eine Wirtschafts- und Strukturpolitik, die Beschäftigungsaufbau in zukunftsträchtigen Beschäftigungssegmenten etwa der „green Jobs“ oder der Gesundheitswirtschaft fördert, sowie der Ausbau von sozialen Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Pflege) im öffentlichen oder Dritten Sektor vonnöten.

Die fatalistische Auffassung, nach der nichts Grundsätzliches gegen die Krise getan werden kann, darf nicht die Meinungsführerschaft gewinnen. Die richtige Alternative besteht vielmehr darin mittels einer koordinierten Beschäftigungspolitik, ergänzt um die richtigen makroökonomischen Maßnahmen alles zu tun, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt einzugrenzen. Dieses Papier leistet mit den oben dargestellten Vorschlägen einen Beitrag dazu.

## **Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher – Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise**

Claudia Bogedan / Alexander Herzog-Stein /  
Christina Klenner / Claus Schäfer

**WSI – Diskussionspapier Nr. 167**

August 2009

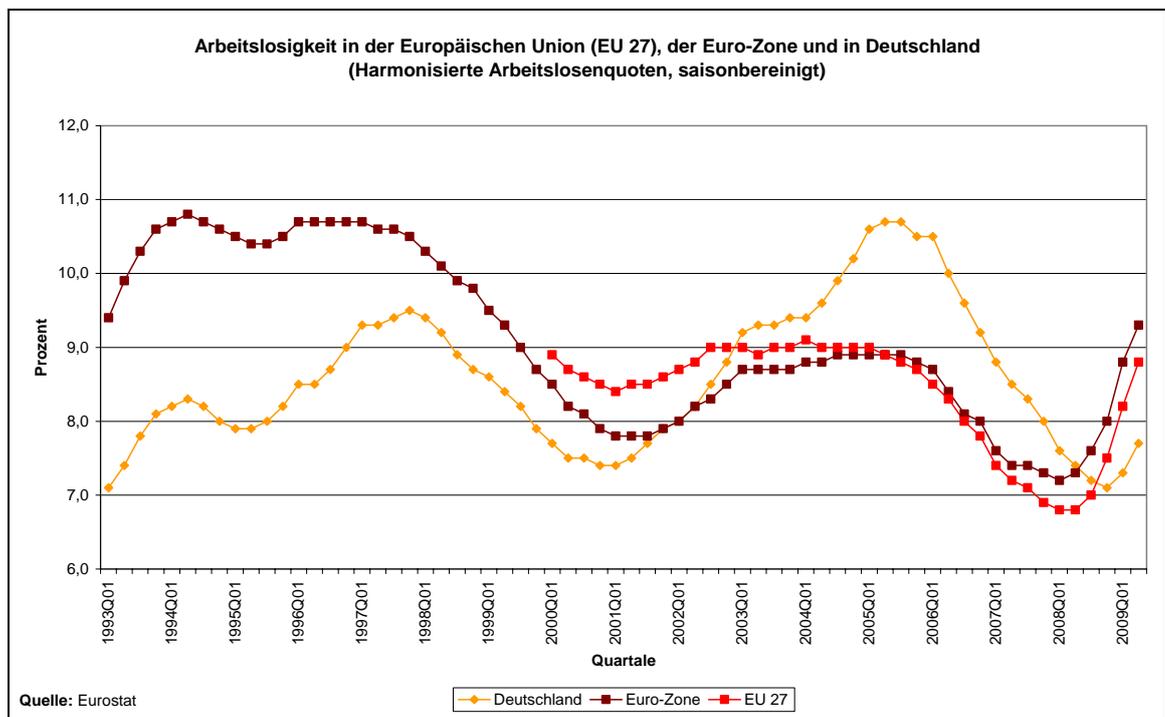
**Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Die Finanzkrise: Ausgangsbedingungen und Folgen .....</b>	<b>6</b>
2.1	Konjunktur- UND Strukturkrise: kurz- und mittelfristige Effekte .....	7
2.2	Ausgangs- und Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt vor der Krise.....	8
2.2.1	Reformen zu Lasten der Arbeitnehmer hatten einen zu hohen Preis und bringen nicht die erhofften Beschäftigungseffekte.....	8
2.2.2	Zunehmende Ausbreitung der atypischen Beschäftigung und erhöhtes Prekaritätsrisiko .....	9
2.2.3	Umverteilung des Arbeitsvolumens unter Frauen, unfreiwillige Teilzeit und Unterbeschäftigung.....	11
2.3	Bisherige Krisenreaktionen am Arbeitsmarkt .....	12
2.4	Risiken und Nebenwirkungen der Arbeitsmarktentwicklung und -politik.....	15
2.4.1	Evaluation der neuen Arbeitsmarktpolitik.....	17
2.4.2	Funktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft.....	18
<b>3.</b>	<b>Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und von Beschäftigten .....</b>	<b>19</b>
3.1	Beschäftigungsbrücke.....	20
3.1.1	KUG weiter nutzen .....	20
3.1.2	Individuelle, betriebliche und kollektive Arbeitszeitverkürzungsmodelle fördern.....	22
3.1.3	Qualifizierung und Transfergesellschaften ausbauen .....	23
3.1.4	Arbeitsmarktintegration von Jüngeren und Älteren .....	25
3.2	Beschäftigte sichern.....	27
3.2.1	Arbeitsförderung rejustieren .....	27
3.2.2	Öffentlichen Beschäftigungssektor nutzen .....	28
3.2.3	Soziale Sicherung stärken.....	30
3.3	Finanzierung und Verteilung .....	32
3.4	Neue beziehungsweise alternative Beschäftigung schaffen .....	33
<b>4.</b>	<b>In jeder Krise steckt eine Chance – mittel- und langfristige Ziele einer neuen Regulierung von Beschäftigung .....</b>	<b>35</b>
4.1	Neuordnung des Arbeitsmarktes: Von der Arbeitgeber- zur Arbeitnehmerflexibilität mit sozialer Sicherheit .....	36
4.1.1	Arbeitszeiten suboptimal: Individuelle Arbeitszeitgestaltung stärken .....	36
4.1.2	Förderung existenzsichernder Beschäftigung.....	38
4.2.	Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik: Vom „Reparieren“ zum Gestalten	40
4.3	Geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik .....	41
4.4	Umsteuerung in der Wirtschaftspolitik.....	43
<b>5</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>44</b>
	Literatur .....	46

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Auch wenn bislang die Arbeitslosigkeit in Deutschland in Folge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise weniger stark angestiegen ist als in anderen europäischen Ländern (s. Abbildung 1), so spitzt sich die Lage am Arbeitsmarkt zu (s. Abbildung 2).

Abbildung 1

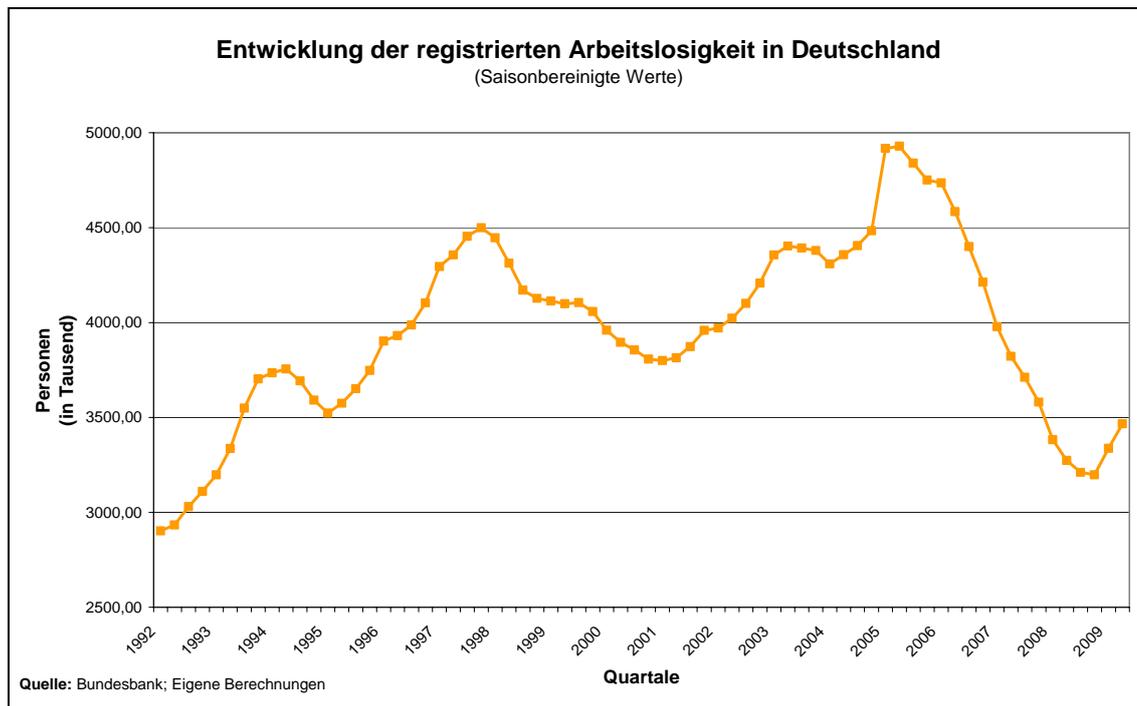


Im zweiten Quartal 2009 gab es mehr als 3,48 Millionen registrierte Arbeitslose in Deutschland. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies ein Anstieg um knapp 200 000 Personen oder sechs Prozent. Je länger jedoch die Krise anhält, desto stärker wird die Arbeitslosigkeit ansteigen, da zunehmend mehr Branchen vom Auftragsrückgang betroffen sein werden und Personal abbauen müssen oder wollen.

Hat die Bundesregierung bislang das Kurzarbeitergeld („Mit Kurzarbeit die Krise meistern“) als zentrales Mittel gegen die Auswirkungen der Krise eingesetzt, so muss nun dringend die Zeit genutzt werden, um Maßnahmen und Instrumente zu etablieren, die geeignet sind eine Brücke zu schlagen oder alternative Pfade aufzuzeigen, um Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit zu bewahren und die Phase der Krise möglichst produktiv für neue Arbeitsplätze aber auch Qualifizierung zu nutzen.

<sup>1</sup> Die AutorInnen danken den KollegInnen des WSI und insbesondere Reinhard Bispinck, Heiner Dribbusch, Heike Joebges, Birgit Kraemer, Simone Leiber und Thorsten Schulten für zahlreiche Hinweise und Kommentare.

Abbildung 2



Da der Einbruch der Konjunktur sich verbindet mit einem tief greifenden und bereits länger anhaltenden sozioökonomischen Strukturwandel ist davon auszugehen, dass in bestimmten Branchen die Brücke über die Krise nicht alle Beschäftigten tragen können und nach der Krise weniger Personen in diesen Sektoren beschäftigt sein werden. Dieser Wandel von Teilarbeitsmärkten wird in der Regel auf zwei große Strukturveränderungen zurückgeführt – De-Industrialisierung<sup>2</sup> und ökonomische Globalisierung<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Die Abnahme der Beschäftigten als auch der Bruttowertschöpfung im sekundären Sektor (vgl. Sesselmeier 2008), schlägt sich unmittelbar im Arbeitsmarkt in Form der nachgefragten Qualifikationen nieder. Sie stellt damit die aktive Arbeitsmarktpolitik vor große Herausforderungen. Betrug im Jahr 1970 der Anteil der Erwerbstätigen im Tertiären Sektor 45,1 Prozent, so stieg dieser bis zum Jahr 2006 auf 72,3 Prozent (Wengerter 2008, Tabelle 3). Auch wenn ein großer Teil der Dienstleistungen ‚produktionsbezogen‘ ist, d.h. der Planung und Durchführung der Güterproduktion sowie der Verteilung der Güter dient, und folglich die Zahlen nicht überzubewerten sind, hat sich die Art und Weise, wie gewirtschaftet wird, erheblich verändert: Es entstanden zahlreiche neue Berufe und die Halbwertszeit von Wissen nahm ab. Unter dem Stichwort „Lebenslanges Lernen“ wird diese Notwendigkeit eines individuell und kollektiv veränderten Verständnisses von Qualifizierung in einem zunehmend von neuen Technologien und einem globalen Wettbewerb um Ideen und Innovation gekennzeichneten Arbeitsmarkt zusammengefasst. Auch ist mit der De-Industrialisierung das Ende der fordistischen Produktionsweise verbunden, die Grundlage einer auf Massenkonsum und damit allgemeinen Wohlstandsentwicklung zielenden Regulationsweise war. Folglich kann ein Bedeutungsverlust des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses und der damit verbundenen Normalerwerbsbiografie des männlichen Industriearbeiters beobachtet werden. Dieser Bedeutungsverlust wird verstärkt durch die soziale Modernisierung, die unter anderem zu einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit geführt hat.

Neben arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die im Mittelpunkt dieses Papier stehen, sind daher begleitende wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen erforderlich. Zu den in diesem Papier nicht näher ausgeführten Punkten gehört eine staatliche Investitionspolitik, die auf einen ökologischen und geschlechtergerechten Umbau der Gesellschaft im Sinne der Beschäftigten zielt, die wir aber gleichwohl für dringend notwendig erachten.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ergibt seit der schweren Konjunkturkrise Anfang der 1970er Jahre (Ölkrise) bis 2005 ein Treppennmuster, da aus jedem Abschwung eine Restarbeitslosigkeit zurückbehalten wurde (Hysteresis). Über die Jahre wuchs folglich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Mit den sogenannte Hartz-Reformen sollte diesem Problem begegnet werden. Die Reformen haben den deutschen Arbeitsmarkt entscheidend verändert. Das vorliegende Papier analysiert diese Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt, auf die der aktuelle Konjunkturunbruch getroffen ist (Teil 1).

Ausgehend von der Annahme, dass infolgedessen in der nahen und mittleren Zukunft die Arbeitslosigkeit weiter anwachsen wird, skizziert das Papier (arbeitsmarktpolitische) Impulse einer Neujustierung der Sicherung und Schaffung von Beschäftigung (Teil 2). Dabei orientieren wir uns an den vier prinzipiell zu unterscheidenden Funktionen der Arbeitsmarktpolitik: erstens, ökonomische Stabilisation, zweitens Sozialinvestition, drittens Erhöhung der Matching-Effizienz (Passförmigkeit zwischen Arbeitsangebot und –nachfrage) und viertens Unterstützung von Arbeitsmarktdynamiken. Das Papier beschreibt einige zentrale Maßnahmen, die geeignet sind, erstens Beschäftigung zu sichern, zweitens neue Beschäftigung zu schaffen und drittens die von Arbeitslosigkeit dennoch Betroffenen abzusichern. Darüber hinaus sollte die Krise genutzt werden, um (unabhängig von der Krise, nun jedoch verschärft) notwendige Korrekturen in der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik zu vollziehen.

Als Grundprinzipien gelten dabei, dass die Problemlösungen nicht zur weiteren Umverteilung von unten nach oben beitragen (Bankenrettung hier, Kürzungen sozialer Leistungen dort) sowie dass weitere Verschlechterungen in den industriellen Beziehungen (Abbau von Arbeitnehmerrechten) verhindert werden. Dem weiteren Verschieben des Machtungleichgewichts durch Prekarisierung von Beschäftigung und dem zunehmenden Drohpotenzial gegenüber den verbleibenden Arbeitskräften in den Betrieben durch steigende Arbeitslosigkeit sollte durch eine Beschäftigung erhaltende und schaffende Politik sowie eine Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik entgegengewirkt werden.

---

<sup>3</sup> Der Strukturwandel der Wirtschaft zeigt sich unter dem Großtrend Globalisierung in unterschiedlichen Facetten (vergleiche Sesselmeier 2008). Erstens kann eine zunehmende Liberalisierung des internationalen Handels und der Finanzmärkte beobachtet werden. In Deutschland ist dies eng verbunden mit der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes. Zweitens hat die Veränderung der Informations- und Kommunikationstechnologien neue Möglichkeiten der globalen Arbeitsteilung eröffnet. Drittens entstanden neue Absatz- und Produktionsmärkte nach dem Mauerfall im Ostblock und auch in sich entwickelnden (ehemaligen) Entwicklungs- und Schwellenländern.

## 2. Die Finanzkrise: Ausgangsbedingungen und Folgen

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich in Folge der globalen Immobilien- und Finanzkrise in einer schweren Wirtschaftskrise. Nachdem das Bruttoinlandsprodukt bereits seit dem zweiten Quartal 2008 rückläufig ist, hat die Krise inzwischen auch den Arbeitsmarkt erreicht, und seit Ende vergangenen Jahres steigt die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Von der Abwärtsspirale der Weltwirtschaftskrise ist die deutsche Wirtschaft besonders stark betroffen, vor allem weil sie sich im vergangenen Jahrzehnt stark auf den Export konzentriert hat. Dabei verstärken sich die Finanzmarktkrise und der Konjunkturerinbruch wechselseitig. Nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute befindet sich die deutsche Wirtschaft derzeit in der tiefsten Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik. Für dieses Jahr wird ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von voraussichtlich sechs Prozent vorausgesagt, und auch im kommenden Jahr wird mit einem nochmaligen Rückgang um 0,5 Prozent gerechnet. Im nächsten Jahr wird infolgedessen die Arbeitslosenzahl auf jahresdurchschnittlich 4,7 Millionen Personen steigen und zum Jahresende 2010 bei knapp unter 5 Millionen Arbeitslosen liegen (Gemeinschaftsdiagnose 2009).

Die Bundesregierung hat bislang – wenn auch verspätet – mit zwei Konjunkturpaketen und einer Reihe anderer Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur, die zusammen ein beträchtliches fiskalisches Volumen haben, reagiert (siehe IMK 2009, Tabelle 1). Zudem versucht die Bundesregierung mit Hilfe von Bankenschutzschirmen, „Verstaatlichungen“ und mit Staatshilfen die Wirtschaft zu stützen. Angesichts der Schwere der Konjunktur- und Strukturkrise ist allerdings fraglich, ob diese allein ausreichen die auf uns zukommenden Beschäftigungsprobleme zu bewältigen, oder ob nicht doch ein grundlegender Politikwechsel beim Einsatz krisenpolitischer Instrumente notwendig wäre. Denn gerade in beschäftigungspolitisch schwierigen Zeiten kann und darf sich staatliches Handeln nicht auf die Fortschreibung altbekannter – wenn auch erfolgreicher – Instrumente stützen und an Maßstäben einer rein betriebswirtschaftlichen Markt- und Wettbewerbsstrategie orientieren. Da derzeit neue Arbeitsplätze per Saldo nicht so schnell entstehen, wie alte wegbrechen, sind staatliche Aktivitäten als volkswirtschaftlich notwendig und nützlich anzusehen, die den durch die Konjunkturkrise beschleunigten Strukturwandel an traditionellen Industriestandorten nachhaltig, das heißt ökonomisch erfolgreich und sozial-ökologisch ausgerichtet, gestalten und generell Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sichern. Dafür muss die Regierung krisenpolitische Kompetenzen entwickeln und aus der Vergangenheit lernen. Denn gerade die jetzt Not leidende, exportorientierte Industrie hat noch bis vor kurzem hohe Gewinne gemacht und hohe Dividendenausschüttungen an ihre Aktionäre vorgenommen. Gleichzeitig wurden in vielen Situationen die Risiken für die Beschäftigten verschärft. So nutzte zum Beispiel nach der WSI-Betriebsrätebefragung von 2007 ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitgeber betriebliche Umstrukturierungsmaßnahmen wie Verlagerung oder Ausgliederung, um sowohl am bisherigen Standort als auch im verlagerten und ausgegliederten Betrieb Druck auf die Beschäftigten auszuüben und etwa die Löhne zu senken oder die Arbeitszeiten auszuweiten. In akuten Krisensituationen steigt der Druck für die Beschäftigten weiter an. Krisenbewältigung heißt deshalb nicht, die Unternehmensverluste zu verstaatlichen ohne Rücksicht auf die Beschäftigten.

## 2.1 Konjunktur- UND Strukturkrise: kurz- und mittelfristige Effekte

Auch wenn die Krise immer mehr Branchen ergreift und das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in den ersten drei Monaten des Jahres im Vorjahresvergleich um fast ein Viertel gesunken ist, gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Während die reale Bruttowertschöpfung laut Statistischem Bundesamt insgesamt im ersten Quartal 2009 im Vorjahresvergleich um 7,1 Prozent zurückging, waren das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) mit einem Rückgang der realen Bruttowertschöpfung um mehr als 20 Prozent und hierbei insbesondere das Verarbeitende Gewerbe mit einer Abnahme von fast 22 Prozent, besonders stark von der Wirtschaftskrise betroffen. Der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, die insgesamt noch um 0,1 Prozent über dem Niveau im ersten Quartal 2008 lag, fiel im Vorjahresvergleich im Produzierenden Gewerbe mit einem Rückgang um 0,7 Prozent und im Verarbeitenden Gewerbe mit einer Abnahme um 0,6 Prozent am stärksten aus. Aktuelle Informationen der Bundesagentur für Arbeit zur Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für den Mai 2009 verdeutlichen zudem, dass, während in einigen Wirtschaftszweigen die Zahl der Beschäftigten bereits deutlich zurückgegangen ist, beispielsweise im Gesundheits- und Sozialwesen die Zahl der gemeldeten offenen Stellen weiter zunimmt und die Beschäftigtenzahl steigt. Den im Vorjahresvergleich stärksten Rückgang bei der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten verzeichneten im Mai 2009 die Wirtschaftszweige Wirtschaftliche Dienstleistungen (-3,5 Prozent) und das Verarbeitende Gewerbe (-1,8 Prozent). Die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen lag in diesen beiden Wirtschaftszweigen im Mai um mehr als 34 Prozent beziehungsweise um mehr als 50 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres. Deutliche Beschäftigungszuwächse waren dagegen in den Wirtschaftszweigen Gesundheit- und Sozialwesen (+3,8 Prozent) und Erziehung und Unterricht (+4,2 Prozent) zu verzeichnen. Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen hat in den beiden Wirtschaftszweigen im Vorjahresvergleich um 20 Prozent beziehungsweise fast 27 Prozent zugenommen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2009).

Eine nachhaltige Beschäftigungspolitik muss diesen unterschiedlichen Entwicklungen Rechnung tragen und darf sich nicht nur auf die Krisenbewältigung beschränken. Die Konjunkturkrise trifft in wichtigen Teilen unserer Wirtschaft mit einer Strukturkrise zusammen. Besonders dramatisch zeigt sich dies momentan in den bisher exportstarken, industriellen Leitbranchen Deutschlands – der Automobilindustrie, Teilen des Maschinenbaus und der Chemischen Industrie.

Die Arbeitsmarktpolitik muss dabei auch Nebeneffekte in Betracht ziehen, die durch den massenhaften Verlust von Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen und/oder Regionen eintreten. Das Ziel des regionalen Ausgleichs gilt es zu stützen. Maßnahmen der Beschäftigungssicherung müssen daher auch struktur- und wirtschaftspolitische Maßnahmen umfassen. Gleichzeitig war vor Ausbruch der Krise infolge der Strategie einer übersteigerten Exportorientierung in Deutschland eine starke Fokussierung auf die Industrie und ein Zurückbleiben von anderen, zukunftssträchtigen Sektoren zu verzeichnen. Die Krise könnte

deshalb zudem ein Anlass sein, überfällige Strukturveränderungen hinsichtlich der Beschäftigungsfelder in Gang zu bringen (siehe Abschnitt 3.4).

## 2.2 Ausgangs- und Rahmenbedingungen im Arbeitsmarkt vor der Krise

### 2.2.1 Reformen zu Lasten der Arbeitnehmer hatten einen zu hohen Preis und bringen nicht die erhofften Beschäftigungseffekte

Wodurch war der Arbeitsmarkt vor der Krise gekennzeichnet? Massenarbeitslosigkeit und die daraus resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen dominieren nicht erst seit der deutschen Vereinigung das Bild am deutschen Arbeitsmarkt. In den vergangenen Jahren wurde jedoch von politischer Seite der Versuch unternommen, mittels tief greifender und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und sozialen Konsequenzen sehr umstrittenen Struktur-reformen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zu verbessern und die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren.

Ideologischer Ausgangspunkt dieser Reformen bildete hierbei die Vorstellung, dass die hohe Arbeitslosigkeit letztlich auf einen zu hohen Reservationslohn auf Seiten der abhängig Beschäftigten, infolge zu großzügig ausgestalteter sozialer Sicherungssysteme, zurückzuführen sei. Entsprechend dieser Sichtweise ist dann lediglich eine (deutliche) Absenkung der Lohnersatzleistungen und eine entsprechende Aktivierung der Arbeitslosen notwendig, um eine nachhaltige Reduktion der Arbeitslosigkeit herbeizuführen.<sup>4</sup> In Deutschland wurde daher das Aktivierungsparadigma in eine „Workfare“-Strategie<sup>5</sup> übersetzt, statt über Weiterbildung auf die Befähigung der Arbeitslosen zu setzen (Dingeldey 2007, Mohr 2009). Der Anspruch des „Fordern und Förderns“ überbetont daher das Fordern gegenüber dem Fördern.

Es ist zudem zweifelhaft, ob sich die versprochene „Beschäftigungsdividende“ eingestellt hat: Zwar ging im vergangenen Aufschwung die Arbeitslosigkeit deutlich zurück, aber ob dies nun die Folge des lang anhaltenden globalen Wirtschaftsbooms und des Rückgangs des Arbeitsangebots oder der Arbeitsmarktformen war, ist äußerst umstritten (siehe beispielsweise Sachverständigenrat 2008 sowie Logeay/Zwiener 2008 für zwei unterschiedliche Einschätzungen). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist zwar deutlich zurückgegangen, jedoch haben sich ihre Chancen auf eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeits-

---

<sup>4</sup> Interessanterweise und im Gegensatz zu dieser Sichtweise zeigen die Ergebnisse der internationalen Arbeitsmarktforschung der vergangenen Jahrzehnte, dass das Phänomen der europäischen Massenarbeitslosigkeit wesentlich komplexer und nicht monokausal zu erklären ist (siehe hierzu beispielsweise den Übersichtsartikel von Blanchard 2006): Aktuelle empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere für Deutschland institutionelle Faktoren wie beispielsweise die Höhe und die Ausgestaltung des Systems der Lohnersatzzahlungen den deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit der vergangenen Jahrzehnte nicht vernünftig erklären können (siehe Bassanini/Duval 2006 und Nickell et al. 2005).

<sup>5</sup> Als „Workfare“ wird – in Zusammenziehung von „work“ und „welfare“ eine Strategie bezeichnet, die in den angelsächsischen Ländern den Bezug von Leistungen der sozialer Grundversicherung eng an die Bereitschaft zur Aufnahme von (jedweder) Arbeit knüpft.

markt auch im letzten Aufschwung nur leicht verbessert (Sachverständigenrat 2008, Ziffer 470). Zudem ist das tatsächliche Niveau der Unterbeschäftigung in Deutschland immer noch deutlich höher als die Zahl der registriert Arbeitslosen suggeriert (Hartmann 2009). Unumstritten ist jedoch, dass es zu einer massiven Umverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten kam und sich im letzten Aufschwung die reale Einkommenssituation vieler Haushalte deutlich verschlechtert hat (Logeay/ Zwiener 2008).

### 2.2.2 Zunehmende Ausbreitung der atypischen Beschäftigung und erhöhtes Prekaritätsrisiko

Wodurch war der Arbeitsmarkt vor der Krise gekennzeichnet? Seit vielen Jahren nimmt die Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses ab, und die atypische Beschäftigung hat sich immer weiter ausgebreitet. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates auf Grundlage des Mikrozensus ist der Anteil der atypischen Beschäftigung an allen Beschäftigungsverhältnissen im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2007 um rund 14 Prozentpunkte auf mehr als 32 Prozent im Jahr 2007 angestiegen (Sachverständigenrat 2008).<sup>6</sup> Dabei ist die unbefristete Teilzeitbeschäftigung die mit Abstand häufigste Art der atypischen Beschäftigung. Im Jahr 2007 belief sich ihr Anteil an allen atypischen Beschäftigten auf mehr als 44 Prozent. Die geringfügige Beschäftigung war mit einem Anteil von knapp 34 Prozent die zweithäufigste atypische Beschäftigungsform (Abbildung 3).

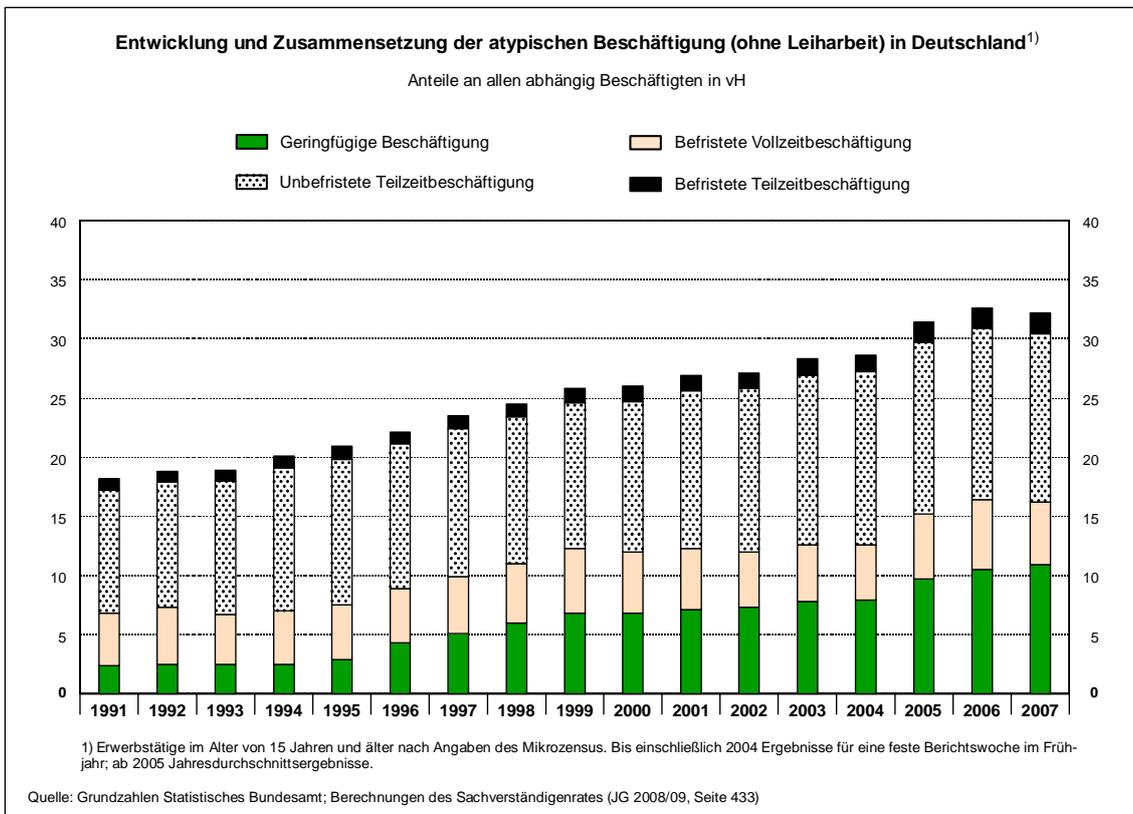
Dabei gibt es in Bezug auf die Verteilung der atypischen Beschäftigung deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Im Jahr 2007 gingen mehr als 50 Prozent der erwerbstätigen Frauen einer atypischen Beschäftigung nach, während dies bei den Männern lediglich knapp 16 Prozent waren. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass unter den weiblichen atypisch Beschäftigten mehr als die Hälfte eine unbefristeten Teilzeitbeschäftigung ausübt, die teilweise gewünscht ist und vor allem im Bereich höherer Wochenstunden ein geringeres Prekaritätspotenzial aufweist als andere Formen atypischer Beschäftigung.

Die zu beobachtende starke Ausbreitung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse war zum größten Teil auf die deutliche Zunahme der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen, deren Anteil im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2007 um rund 8,5 Prozentpunkte zugenommen hat. Diese atypische Beschäftigungsform breitete sich vor allem im Zuge der abermaligen Veränderungen der gesetzlichen Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2003 stark aus.

---

<sup>6</sup> Bei diesen Berechnungen wurde die Leiharbeit nicht berücksichtigt, da über sie erst seit dem Jahr 2006 Informationen im Rahmen des Mikrozensus vorliegen.

Abbildung 3: Atypische Beschäftigung in Deutschland



Im Rahmen des so genannten Hartz-I-Gesetzes kam es mit Wirkung zum 1. Januar 2004 zudem zu einer umfassenden Liberalisierung der Arbeitnehmerüberlassung. Seitdem hat sich die Leiharbeit insbesondere im Zuge des letzten Aufschwungs äußerst dynamisch entwickelt. So gab es im Jahr 2007 durchschnittlich rund 715 000 Leiharbeitnehmer in Deutschland. Gegenüber dem Jahr 2003 hat sich somit die Zahl der Leiharbeitnehmer innerhalb von vier Jahren mehr als verdoppelt.

Die zunehmende Ausbreitung der atypischen Beschäftigung führt aber nicht nur zu einer Spaltung und Segmentierung des Arbeitsmarkts, sie untergräbt auch das finanzielle Fundament der sozialen Sicherungssysteme, und einige atypische Beschäftigungsformen bringen ein deutlich erhöhtes Prekaritätsrisiko mit sich<sup>7</sup>. Vor allem von befristeter Beschäftigung und Leiharbeit gehen ein erhöhtes Prekaritätsrisiko aus: So haben 73 Prozent der in einem Leiharbeitsverhältnis beschäftigten Frauen und 68 Prozent der Frauen, die einer befristeten Vollzeittätigkeit nachgehen, ein Bruttoeinkommen im Niedriglohnbereich. Die entsprechenden Zahlen bei den Männern sind 62 Prozent beziehungsweise 48 Prozent (Fuchs 2009). Eine ökonometrische Untersuchung kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass vor allem Leiharbeitnehmer und befristete Vollzeitbeschäftigte einem erhöhten Prekaritätsrisiko ausgesetzt sind: So hat beispielsweise im Vergleich zu einem Normalarbeitsverhältnis ein männlicher Leiharbeitnehmer ein mehr als 6,4 mal so großes Risiko auf einen

<sup>7</sup> Zur sozialen Absicherung atypisch Beschäftigter vergleiche Klammer/Leiber (2007).

Lohn im Niedriglohnbereich; bei Leiharbeiterinnen ist das Risiko immerhin mehr als vier mal so hoch. Für männliche unbefristete Vollzeitbeschäftigte ist das Risiko auf einen Niedriglohn immerhin mehr als vier Mal so hoch. Zudem haben diese beiden Beschäftigungsformen auch ein deutlich höheres Prekaritätsrisiko hinsichtlich der Beschäftigungsstabilität. So ist das Risiko eines Leiharbeiters oder eines befristeten Vollzeitbeschäftigten nach einem Jahr arbeitslos zu werden ungefähr drei Mal höher als wenn er in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt wäre. Für Leiharbeiterinnen und befristete Vollzeitbeschäftigte ist dieses Risiko sogar noch etwas höher (Brehmer/Seifert 2008).

Die starke Zunahme der geringfügigen Beschäftigung nach ihrer Deregulierung im Jahr 2003 spricht dafür, dass Betriebe seitdem Personaleinsatzstrategien genutzt haben, die auf diese Form der atypischen Beschäftigung setzen<sup>8</sup>. Trotz der höheren pauschalen Abgaben sind Minijobs aus betrieblicher Sicht wirtschaftlich interessant, gehen sie doch häufig mit Niedriglöhnen einher (Kalina/Weinkopf 2008). In bestimmten Wirtschaftsbereichen hat dies wahrscheinlich auch dazu geführt, dass vormals sozial versicherte Vollzeit- oder Teilzeitstellen abgebaut und durch kostengünstige, aber für die Betroffenen riskante Minijobs ersetzt wurden<sup>9</sup>. Aus Beschäftigtenperspektive ist diese Form der Beschäftigung oftmals problematisch, wie eine Studie im sächsischen Einzelhandel zeigt: Sie offenbarte bei Minijobs viele Merkmale höchst prekärer Arbeit: Verbreitete Verstöße gegen das Arbeitsrecht, Löhne zum Teil 50 Prozent unterhalb des Tarifniveaus, keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, kein Urlaubsgeld, kaum Weiterbildung (Benkhoff/Hermet 2008).

### 2.2.3 Umverteilung des Arbeitsvolumens unter Frauen, unfreiwillige Teilzeit und Unterbeschäftigung

Wodurch war der Arbeitsmarkt vor der Krise gekennzeichnet? In Westdeutschland ist ein wichtiger Trend die seit langem zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, wohingegen in Ostdeutschland die Frauenerwerbstätigkeit von einem hohem Ausgangsniveau aus nach der deutschen Vereinigung zurückging. Im Jahr 2006 lag die Erwerbstätigenquote von Frauen in Westdeutschland mit 61,5 Prozent erstmals über der in Ostdeutschland mit 60,8 Prozent (Kümmerling et al. 2009). Bezogen auf Personen übertrifft Deutschland damit das Ziel der Lissabonstrategie, die eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote der Frauen bis zum Jahr 2010 auf mindestens 60 Prozent anstrebt. Allerdings verdeckt dieser Wert, dass unter Einbeziehung der Arbeitszeiten das Erwerbsarbeitsvolumen insgesamt und das Erwerbsarbeitsvolumen von Frauen *nicht* gestiegen sind. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen sank von 1991 bis 2008 um rund 3,5 Prozent, während die Zahl der Erwerbs-

---

<sup>8</sup> 40 Prozent der Betriebe mit Betriebsrat nutzten Minijobs laut WSI Betriebsrätebefragung 2007. Es handelt sich bei dieser Befragung um eine repräsentative Erhebung unter Betrieben mit Betriebsrat und ab 20 Beschäftigte (unveröffentlichte Auswertung des WSI 2008 durch Christiane Lindecke und Wolfram Brehmer).

<sup>9</sup> Empirisch konnte der Nachweis der Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bislang noch nicht eindeutig erbracht werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass diese Praxis im Einzelhandel und im Gaststättengewerbe existiert.

tätigen im selben Zeitraum um Prozent zunahm. Mehr Personen haben sich ein insgesamt gesunkenes Erwerbsarbeitsvolumen geteilt.

Dahinter steht in erster Linie eine stark gestiegene Teilzeitquote. Von den westdeutschen Frauen arbeitet fast die Hälfte (46,2 Prozent) Teilzeit, von den ostdeutschen Frauen 35 Prozent. Die männliche Teilzeitquote beläuft sich im Westen auf acht Prozent, im Osten auf elf Prozent (Statistisches Bundesamt 2008)<sup>10</sup>. Hinzu kommt noch, dass die Teilzeitjobs im Durchschnitt einen geringen Stundenumfang aufweisen. In Deutschland arbeiten Frauen in den europaweit kürzesten Teilzeitarbeitszeiten (Kümmerling et al. 2009).

Hinsichtlich der Gründe für die gesunkene durchschnittliche Arbeitszeit pro Kopf zeigt der Mikrozensus, dass bei Frauen zwar familiäre Verpflichtungen für die Teilzeitarbeit überwiegen, mehr als die Hälfte der Frauen gibt diesen Grund an (unter den wenigen Männern, die Teilzeit arbeiten, nennen nur acht Prozent diesen Grund, siehe Statistisches Bundesamt 2008). Doch ein beträchtlicher Teil der Teilzeitarbeit ist unfreiwillig, 23 Prozent der Teilzeitarbeitenden geben dies an (Statistisches Bundesamt 2009). Dieser Anteil hat sich im Vergleich zu 1998 nahezu verdoppelt. Unter den Teilzeitbeschäftigten arbeitet rund jede fünfte Frau und jeder dritte Mann deshalb Teilzeit, weil eine Vollzeitarbeit nicht zu finden war. Erzwungen ist Teilzeitarbeit besonders häufig in Ostdeutschland: 65 Prozent gehen hier einer Teilzeitarbeit nach, weil Vollzeit nicht zu finden war (ebd.).

Bereits vor Ausbruch der aktuellen Wirtschaftskrise trat also in Deutschland auch jenseits der Arbeitslosigkeit eine weitere Art von Unterbeschäftigung in der Form einer unfreiwilligen Beschränkung der Erwerbsarbeitsstunden auf. Dabei offenbaren die Angaben zu unfreiwilliger Teilzeitarbeit nur einen Teil davon, denn die nach dem Konzept der zeitbezogenen Unterbeschäftigung erhobenen Daten weisen diesen Anteil noch als größer aus. 13,2 Prozent der erwerbstätigen Frauen und 11,3 Prozent der erwerbstätigen Männer waren 2005 unterbeschäftigt, das heißt sie hätten gern mehr Stunden gearbeitet (Mikrozensus, Rengers 2006).

### **2.3 Bisherige Krisenreaktionen am Arbeitsmarkt**

Die derzeitige Wirtschaftskrise hat ein Ausmaß und eine Tiefe erreicht, wie sie seit der Weltwirtschaftskrise 1929 nicht mehr zu beobachten war. Gleichzeitig ist bislang die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt moderater verlaufen, als aufgrund des Einbruchs der Produktion von Gütern und Dienstleistungen in Deutschland und im Rest der Welt zu erwarten gewesen wäre. So steigt die Arbeitslosigkeit inzwischen zwar deutlich an, jedoch nicht in dem zu erwartenden Ausmaß.

Am Ende des ersten Quartals 2009 war die Zahl der Arbeitslosen um 2,2 Prozent höher als zum selben Zeitpunkt des Vorjahres. Im selben Zeitraum stieg die Arbeitslosenzahl in Westdeutschland sogar um 4,7 Prozent, während es in Ostdeutschland zu einem Rückgang von 2,4 Prozent kam. Betrachtet man wie die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen

---

<sup>10</sup> Angaben des Mikrozensus 2007.

bislang von der wieder steigenden Arbeitslosigkeit betroffen werden, so zeigen sich deutliche Unterschiede: Am aktuellen Rand nimmt die Arbeitslosigkeit unter den Männern deutlich stärker zu als bei den Frauen. Im Vorjahresvergleich war die Zahl der arbeitslosen Männer im März 2009 rund neun Prozent höher, die der Frauen dagegen hat im selben Vergleichszeitraum um etwas mehr als fünf Prozent abgenommen. Zudem ist die Arbeitslosenquote bei den Männern seit Anfang 2009 erstmals wieder seit fast drei Jahren höher als die der Frauen. Deutlich stärker war der Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der aktuellen Wirtschaftskrise bislang auch bei den Altersgruppen 15 bis unter 25 Jahren (Zuwachs: 9,3 Prozent) und den über 50-jährigen (Zuwachs 5,5 Prozent).

Regional wirkt sich die Wirtschaftskrise bislang ebenfalls sehr unterschiedlich aus. Den stärksten Anstieg der Arbeitslosigkeit gab es in Baden-Württemberg. Im März 2009 war die Zahl der registriert Arbeitslosen dort um mehr als 17 Prozent höher als vor einem Jahr. Die günstigste Entwicklung gab es im selben Zeitraum in Brandenburg. Dort ging die Arbeitslosigkeit im Vorjahresvergleich um rund 4,8 Prozent zurück. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsniveaus nach wie vor beachtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt: So verzeichnete Baden-Württemberg im Mai 2009 mit 5,1 Prozent hinter Bayern die zweitniedrigste Arbeitslosenquote, während die Arbeitslosenquote in Brandenburg im selben Monat bei 12,6 Prozent lag. Mit 14,2 Prozent war die Arbeitslosenquote in Berlin am höchsten.

Der Leiharbeitsbranche kommt aufgrund ihres Geschäftsmodells die Rolle eines Frühindikators für den Arbeitsmarkt zu. Nachdem sie sich seit der Liberalisierung im Jahr 2003 sehr dynamisch entwickelt hatte und die Entwicklung der Zahl der Leiharbeiter/innen schon im vergangenen Aufschwung früher auf die anziehende Konjunktur reagierte als die gesamte Beschäftigung, bestätigt sich auch jetzt wieder die Vorreiterrolle: So hat auch in dieser Wirtschaftskrise die Beschäftigung im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung wie erwartet früh reagiert und nimmt seit April 2008 im Trend saisonbereinigt ab. Nach Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit gab es März 2009 rund 516 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung<sup>11</sup>. Dies sind 21,6 Prozent weniger als vor einem Jahr, als die Anzahl der Beschäftigten im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung mit rund 700 000 Beschäftigten im März 2008 ihren Hochpunkt erreichte. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im März 2009 bei 1,9 Prozent und war damit um einen halben Prozentpunkt niedriger als vor einem Jahr.

---

<sup>11</sup> In der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik werden Verleiharbeitnehmer erfasst. Allerdings liegen Monatsdaten erst zeitverzögert jeweils für das vergangene halbe Jahr vor. Seit einigen Monaten veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit jedoch hochgerechnete 2-Monatswerte aus der Beschäftigtenstatistik für die Branche Arbeitnehmerüberlassung. Die Zahlen aus der Beschäftigtenstatistik weichen jedoch von denen aus der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik ab, das zum einen die Stammebelegschaft miterfasst wird und zum anderen nur Betriebe erfasst werden, deren wirtschaftlicher Schwerpunkt im Bereich Arbeitnehmerüberlassung liegt. Laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit verlaufen beide Zeitreihen weitgehend parallel.

Das Arbeitsvolumen misst den Einsatz des Faktors Arbeit und schwankt prozyklisch mit der konjunkturellen Entwicklung um einen langfristigen Trend. Im ersten Quartal 2009 war das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen 2,9 Prozent niedriger als vor einem Jahr. Eine Analyse der aktuellen Entwicklung des Arbeitsvolumens im Vergleich zu vergangenen Abschwungphasen (Herzog-Stein 2009) zeigt, dass das Arbeitsvolumen insgesamt deutlich abgenommen hat, aber das Ausmaß des Rückgangs durchaus vergleichbar ist mit dem früherer Abschwungphasen. Die Abnahme der Beschäftigung fiel jedoch geringer aus und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit war bislang deutlich besser als zu erwarten gewesen wäre. Zu einem beträchtlichen Anteil ist dies sicherlich darauf zurückzuführen, dass der Rückgang des Arbeitsvolumens vor allem über eine entsprechende Variation der Arbeitszeit stattfand.

Der Einsatz von Kurzarbeit und die Nutzung vorhandener Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher Ebene steckten vor allem hinter der Abnahme der Arbeitszeit (siehe auch Presseerklärung des IAB, 4.6.2009). Nachdem das Kurzarbeitergeld im letzten Abschwung nur eine geringe Rolle gespielt hatte, wurde ihm dieses Mal von Seiten der Politik schon am Beginn der Krise eine zentrale Rolle bei der Beschäftigungssicherung zugedacht, indem die Bezugsdauer ausgeweitet, der Zugang erleichtert und finanzielle Anreize für die Unternehmen geschaffen wurden (siehe Abschnitt 3.1.1). Entsprechend schnell stieg die Zahl der Anzeigen für Kurzarbeit, und im März 2009 gab es mehr als 1,2 Millionen Empfänger von Kurzarbeitergeld. Der durchschnittliche Arbeitsausfall belief sich nach Angaben des IAB auf 34,5 Prozent der Arbeitszeit. Somit wurden mit Hilfe des Kurzarbeitergelds zunächst rund 430 000 Arbeitsplätze gesichert (IAB 2009).

Schwieriger quantitativ zu erfassen sind die Art und der Umfang der Anwendung von Maßnahmen der internen Flexibilität (Keller/Seifert 2007) in der aktuellen Wirtschaftskrise. Es spricht einiges dafür, dass die Nutzung vorhandener Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher Ebene aktuell nicht nach einem einheitlichen Modell sondern mittels differenzierter, aus zahlreichen Elementen – zu nennen wären hier die Rücknahme von (temporären) Arbeitszeitverlängerungen, Überstundenabbau, Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, Arbeitszeitkorridormodelle und beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen - bestehenden Paketen erfolgt. Darüber hinaus variieren die Anpassungspotentiale je nach Beschäftigtengruppe und Branche. Es ist aber davon auszugehen, dass das Ausmaß der vorhandenen Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher Ebene durchaus beachtlich ist. So ermöglicht beispielsweise der Tarifvertrag im Metallbereich eine Variation allein bei der Regelarbeitszeit in der Größenordnung von bis zu 25 Prozent über mehrere Jahre hinweg. Und der Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden deutet darauf hin, dass - neben der oben beschriebenen Nutzung der Kurzarbeit – Maßnahmen der internen Flexibilität derzeit in einem signifikanten Umfang zur Reduzierung der faktisch geleisteten Arbeitszeit genutzt werden. So berechnete das IAB für das erste Quartal 2009 einen durchschnittlichen Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen von mehr als 11 Stunden gegenüber dem ersten Quartal des Vorjahrs; der Stand auf den Arbeitszeitkonten ist im Schnitt im selben Zeitraum um fast sechs Stunden zurück gegangen.

Aber die Entwicklung der Arbeitsproduktivität auf Stundenbasis im aktuellen Abschwung, die am aktuellen Rand auch ein Indikator für die Arbeitsintensität des Wirtschaftswachstums darstellt, deutet darauf hin, dass in den ersten Quartalen dieser Abschwungphase – im Gegensatz zu allen anderen untersuchten Abschwungphasen seit dem Jahr 1970 – möglicherweise in einem signifikanten Umfang Arbeitskräfte in den Unternehmen gehalten wurden, obwohl Entlassungen zu erwarten gewesen wären (In den Wirtschaftswissenschaften wird dieses Phänomen als so genanntes „Horten von Arbeitskräften“ bezeichnet).<sup>12</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch unklar ob dies eine Indiz dafür ist, dass dieses Mal von Seiten der Unternehmen größere Anstrengungen unternommen werden, ihre Belegschaft vor dem Hintergrund eines zukünftigen Fachkräftemangels und der demografischen Entwicklung möglichst lange zu halten – wobei die bevorstehende Bundestagswahl im Herbst 2009 unter politökonomischen Gesichtspunkten hierbei durchaus auch eine Rolle spielen könnte. Es ist aber auch möglich, dass die Unternehmen von Ausmaß und Tiefe der aktuellen Wirtschaftskrise überrascht wurden und es – in dem Maß wie sie ihre Erwartungen an die veränderten wirtschaftlichen Rahmendaten anpassen und eine Revision ihrer Einschätzung der Schwere des derzeitigen Abschwungs vornehmen werden – in den folgenden Quartalen zu einem markant beschleunigten Abbau der Beschäftigung und spiegelbildlich einem drastischen Aufbau von Arbeitslosigkeit kommen wird.

#### ***2.4 Risiken und Nebenwirkungen der Arbeitsmarktentwicklung und –politik***

Der deutsche Arbeitsmarkt wird zu einem Zeitpunkt von der schwersten Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 bis 1932 getroffen, zu dem er sich infolge der Reformen der vergangenen Jahre nach wie vor im Umbruch befindet. Zwar ist die Arbeitslosigkeit im vergangenen Aufschwung deutlich zurückgegangen aber das Niveau ist nach wie vor hoch, und die Segmentierung des Arbeitsmarkts hat weiter zugenommen. Vor diesem Hintergrund bringt die Wirtschaftskrise besondere, noch kaum absehbare Risiken und Nebenwirkungen mit sich. Aufgrund der Schwere und vermutlichen Länge der Krise ist zu befürchten, dass die Zahl der Arbeitslosen und die Anzahl der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos bleiben, drastisch zunehmen wird. Die Gefahr ist zudem, dass die Lastenverteilung zu Ungunsten prekärer, schlecht qualifizierter und weiblicher Beschäftigter stattfinden wird. Da die einzelnen Wirtschaftszweige von der Krise sehr unterschiedlich getroffen werden, werden die Folgen der Krise auch zwischen den Branchen und den Regionen sehr unterschiedlich verteilt sein. Da insbesondere das Verarbeitende Gewerbe und die Exportbranchen schwere Krisenfolgen zu tragen haben, ist zu befürchten, dass die industriellen Ballungszentren und Regionen, die aufgrund des Strukturwandels ohnehin schon eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen, besonders von Entlassungen betroffen sein

---

<sup>12</sup> Die Datengrundlage für die Erfassung der Arbeitszeit ist wesentlich schlechter als die zur Berechnung der Erwerbstätigen oder Beschäftigten und mit einer wesentlich größeren Unsicherheit behaftet. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das tatsächliche Ausmaß des Arbeitszeitrückgangs unterschätzt wird und retrospektiv der Umfang des Haltens von Arbeitskräften als geringer einzuschätzen sein wird. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies aber bloße Spekulation.

werden. Sollte dies der Fall sein, ist es zudem wahrscheinlich, dass die Unterbeschäftigung und die versteckte Arbeitslosigkeit mit den entsprechenden sozialen Risiken und Verwerfungen ebenfalls ansteigen werden.

Erste Indizien zeigen, dass zu den besonders gefährdeten Gruppen junge und ältere Menschen zählen (siehe Abschnitt 2.3), doch reicht die Krise aufgrund der besonderen Schwere in die Kernbelegschaften von bis dahin wettbewerbsstarken Branchen hinein (Ziegler 2009). Aufgrund der Verkürzung der Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe droht auch diesen – wenn die Krise länger anhält – nach einem Jahr die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung und damit die Notwendigkeit, mögliche Ersparnisse auflösen zu müssen. Diese „bedrohten Mittelschichten“ (Dörre et al. 2008), die eigentlich zum Kern der über die Sozialversicherung abgesicherten Beschäftigten gehören, verdeutlichen, dass die Arbeitslosenversicherung in einer Krise wie dieser ihrer Sicherungsfunktion nur noch ungenügend gerecht wird.<sup>13</sup> In der gegenwärtigen Vermittlungspraxis fördert der Paradigmenwandel in der Arbeitsmarktpolitik nämlich, dass Arbeitslosigkeit verhindert oder verkürzt wird, indem die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erhöht wird, prinzipiell die Gefahr, Humankapital zu entwerten (Hielscher/ Ochs 2009) anstatt es auf- und auszubauen. Kompetenzen und Qualifikationen sind mit den der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Instrumenten nur unzureichend zu erfassen und verarbeiten. Zudem ist grundsätzlich die Vermittlung in unterwertige Beschäftigung möglich – mit all ihren Folgeproblemen (Einkommenseinbußen, Rentenausfälle, Unsicherheit etc).

Auch wenn seit den Hartz-Reformen Korrekturen an einzelnen Instrumenten (bis hin zu ihrer Abschaffung) vorgenommen wurden, so bleiben beschäftigungsschaffende Instrumente nach wie vor eher nachgeordnet (Baethge-Kinsky et al. 2008). Die neuen „beschäftigungsschaffenden“ Angebote, Leiharbeit und (Solo-)Selbständigkeit, sind in der Krise untauglich, weil ihre Anfälligkeit gegenüber der Konjunktur besonders stark ausgeprägt ist. Folglich könnte es in der Arbeitsförderung in der gegenwärtigen Krise zu einer fatalen Fehlsteuerung kommen, weil für qualifizierte Facharbeiter keine adäquaten Arbeitsförderungsangebote zur Verfügung stehen. Denn anders als die in den letzten Jahren dominante Sicht auf die Arbeitslosen, sind es nicht individuelle Vermittlungshemmnisse, sondern konjunkturelle und vor allem strukturelle Ursachen, die Arbeitslosigkeit bedingen. Fraglich ist allerdings, nach welchen Kriterien die „Nützlichkeit“ und „Passförmigkeit“ von Maßnahmen bewertet werden kann. Grundsätzlich stehen zwei Wege zur Verfügung: Man bewertet eine Maßnahme ex-ante hinsichtlich ihrer Funktionalität – welche Effekte wünscht man sich von der Maßnahme, fügt diese sich in die bestehenden Institutionen ein, gibt es unerwünschte Nebeneffekte - oder man analysiert ex-post die Ergebnisse – wie gut der gewünschte Effekt erreicht wurde. Im Folgenden werden beide Wege kurz skizziert

---

<sup>13</sup> Die Orientierung an einer Lebensstandardsicherung sowie das Äquivalenzprinzip, das Beiträge und Leistungen in ein bestimmtes Verhältnis setzt, führt in der Sozialversicherung dazu, dass Statusunterschiede im Bezug von Sozialleistungen erhalten bleiben. Die Funktion der Armutsvermeidung wurde prinzipiell dem residualen System der steuerfinanzierten Fürsorgeleistung (Sozialhilfe) überlassen.

(Abschnitt 2.4.1 und 2.4.2.) bevor wir anschließend vor der Folie der von uns benannten Maßstäbe kurz- und mittelfristige Maßnahmen zum Umgang mit der Krise vorschlagen (Abschnitt 3).

#### *2.4.1 Evaluation der neuen Arbeitsmarktpolitik*

Ausgangspunkt einer Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik können und sollten Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein. Nachdem in der Vergangenheit nur einige wenige dieser Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die berufliche Weiterbildung oder Lohnkostenzuschüsse mittels mikroökonomischer Methoden evaluiert wurden (Eichhorst/ Zimmermann 2007), unterlagen die jüngeren Reformen des Arbeitsmarktes (1. – 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen, Hartz-Reformen) von Anfang an einer systematischen wissenschaftlichen Begleitforschung. Für die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen wurde im Jahr 2006 bereits ein Abschlussbericht mit den Ergebnissen der Evaluationsaufträge vorgelegt (Deutscher Bundestag 2006).

Zunächst ist festzuhalten, dass die durchgeführten Evaluationen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht nur aus mikroökonomischen Wirkungsanalysen bestehen, sondern auch Implementations- und Makrostudien Teil der Evaluationen der ersten drei Hartz-Gesetze waren. Die Mikrostudien messen nur, wie sich die Maßnahmeteilnahme auf ein bestimmtes Arbeitsmarktereignis der Teilnehmer auswirkt. Sie können jedoch nicht ermitteln, ob es sich bei der beobachteten Wirkung nur um einen Mitnahmeeffekt handelt oder was die Ursachen und Gründe für diesen Effekt sind: Hierzu sind makroökonomische Evaluationen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beziehungsweise Implementationsanalysen notwendig. Jedoch sind die Ergebnisse und Befunde der durchgeführten Makro- und Implementationsstudien noch nicht als vollständig und abgesichert anzusehen (Bernhard et al. 2009). Fraglich ist zudem, ob die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als alleiniger Maßstab für die Güte einer Maßnahme dient.

In den Evaluationen schneiden Lohnkostenzuschüsse (das heißt Eingliederungszuschüsse), Gründungsförderung und betriebliche Trainingsmaßnahmen positiv ab. Sie verbessern demnach die Chance auf Wiedereingliederung. Positive Effekte ergaben sich auch für die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschancen werden für die verschiedenen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung keine – teilweise sogar negative – oder nur für ganz bestimmte Personengruppen positive Wirkungen auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nachgewiesen. Dies gilt sowohl für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante als auch für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zielsetzung dieser Maßnahmen teilweise eine völlig andere war oder ist als die bloße unmittelbare Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen in Form höherer Eingliederungsquoten (siehe auch Abschnitt 3.2.2). Zudem war vor allem der Einsatz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der

Vergangenheit in großem Umfang politisch motiviert und erfolgte nicht entsprechend der eigentlichen Zielsetzung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments<sup>14</sup>.

Auch scheint es trotz der umfangreichen Evaluationen verfehlt von einer evidenzbasierten Politik zu sprechen. Die jüngste Instrumenten Reform, die „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“, die zum 1. Januar 2009 in Kraft trat, zeigt, dass es fraglich ist, ob und wie diese Ergebnisse Eingang in die Politikgestaltung genommen haben, da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Streichung und Stärkung von Instrumente und ihrer Evaluierung zu erkennen ist.

Evaluationen liefern wichtige und notwendige Informationen über die Wirkung von Maßnahmen. Sie ersetzen keinesfalls den interessengeleiteten politischen Streit. Denn wie eingangs bereits beschrieben ist die Arbeitsmarktintegration zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung um Inklusion zu ermöglichen. Der Arbeitsförderung fallen daher neben der Wiedereingliederung auch andere wichtige Funktionen zu.

#### 2.4.2 Funktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist als Teil einer allgemeinen Beschäftigungspolitik zu verstehen, die auf die Herstellung von Vollbeschäftigungsbedingungen auf der Makroebene zielt. Die erstmals im Jahr 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz systematisch in Deutschland eingeführte aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) hat dabei prinzipiell drei Funktionen, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu verkürzen, sozialinvestiv Aus- und Weiterbildung zu fördern sowie die Dynamik von Arbeitsmärkten zu verbessern. Ursprüngliche politische Zielsetzung war eine verbesserte Performanz der Arbeitsmärkte, da sie die Erwerbsbeteiligung erhöhen, die Produktivität steigern und die Qualifikationsstruktur verbessern soll. Dies sollte vor allem durch die Förderung der beruflichen Bildung, die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erreicht werden. Sie ist dabei angewiesen auf begleitende wirtschafts-, struktur- sowie bildungspolitische Maßnahmen.

Die originären Aktivitäten der AAMP liegen in der Arbeitsvermittlung sowie der Arbeitsförderung, das heißt in einem engeren Verständnis alle Maßnahmen, die Beschäftigung begleiten (zum Beispiel Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungsförderung usw.) oder Beschäftigung schaffen (sogenannter zweiter Arbeitsmarkt) sowie Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung.

Da Arbeitslosigkeit nicht nur individuell, sondern auch gesamtwirtschaftlich und sozial negative Folgen zeitigt, besteht ein ökonomisches und soziales Interesse, über die soziale Absicherung des Risikofalles Arbeitslosigkeit als auch über Arbeitsförderung mithilfe der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik diese abzumildern oder ganz zu beseitigen. Da es sich beim Arbeitsmarkt um keinen idealtypischen Markt handelt, obliegt es der Arbeits-

---

<sup>14</sup> Für eine kritische Begleitung der Evaluationsforschung sowie des Instrumentenwandels siehe Oschmiansky/Ebach 2009 und Baethge-Kinsky et al. 2008.

förderung die Nachfrage nach Arbeit und das Angebot an Arbeit in geeigneter Weise zusammenzubringen. Die ökonomische Erwartung ist dabei, sowohl Überschussnachfrage als auch –angebot zu vermeiden helfen. Die soziale Erwartung ist, dass Teilhabe für alle ermöglicht wird.

Steigt die Arbeitslosigkeit nun wie teilweise vorhergesagt bis zum Ende 2010 auf wieder fast 5 Millionen Personen an, dann ist zu befürchten, dass sich die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts fortsetzen werden und es zu einem verstärkten Lohndumping und dem weiteren verstärkten Abbau von Arbeitnehmerrechten kommen wird. Aus all diesen Gründen darf nicht die Auffassung die Meinungsführerschaft gewinnen, nach der nichts Grundsätzliches gegen die Krise getan werden kann. Vielmehr ist es notwendig mittels einer koordinierten Beschäftigungspolitik, ergänzt um die richtigen makroökonomischen Maßnahmen (siehe Abschnitt 4.4 und IMK 2009) alles zu tun, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt einzugrenzen. In den folgenden Abschnitten werden – wenn auch nicht abschließend – dafür zentrale Maßnahmen im Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik skizziert.

### **3. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und von Beschäftigten**

Es kommt in der nächsten Zeit darauf an, vorhandene Beschäftigung zu sichern – und das auch in den Betrieben vorhandene Beschäftigungspotential zu erhalten – soweit dies durch Beschäftigungssicherungsmaßnahmen und eine Förderung bzw. Kräftigung der allgemeinen Binnennachfrage möglich ist. Da die Krise aber auch vorhandene Strukturbrüche verstärken und zusätzlich neue Brüche erzeugen wird, lautet die Herausforderung der Beschäftigungssicherung auch, alternative Beschäftigung für mittelfristig weg brechende Arbeitsplätze zu schaffen. Dies erfordert ebenso eine neue Ausrichtung von Industrie- bzw. Branchenpolitik, Struktur- und Regionalpolitik und anderen Politikbereichen wie der Bildungs- und Familienpolitik. Somit ist ein koordinierter Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten erforderlich, die über die bisherigen Aktivitäten hinausgehen<sup>15</sup>. Da ungeachtet dessen mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen ist, ist auch die soziale Sicherung in der Arbeitslosigkeit neu zu überdenken.

Ziel der Beschäftigungssicherung in der Krise sollte es daher sein, einen Dreiklang von Maßnahmen und Aktivitäten zu initiieren, der einerseits Beschäftigungsbrücken (aus-)baut und stabilisiert, Arbeitslosen mithilfe eines zu reformierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in zukunftsfähige Arbeit, die den Kriterien von „guter Arbeit“ genügt (siehe Fuchs 2006, DGB 2008), verhilft, und die Phase der Arbeitslosigkeit sozial abfedert.

---

<sup>15</sup> Die bisherigen Konjunkturpakete sind vor diesem Hintergrund defizitär. Angesichts der skizzierten Konjunktur- und Strukturkrise ist fraglich, ob die im die Konjunkturpaket I und II vorgeschlagenen Instrumente ausreichen.

### 3.1 Beschäftigungsbrücke

In einer konjunkturellen Abschwungphase ist die Sicherung der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zunächst die zentrale arbeitsmarktpolitische Aufgabe der Stunde. Für den Aufbau einer solchen Beschäftigungsbrücke, der bildlich gesprochen die Funktion zukommt, bei der Überbrückung des temporär bestehenden Konjunkturtals zu helfen, stehen verschiedene Instrumente der *intern-numerischen Flexibilität* (Keller/Seifert 2007) zur Verfügung, durch die Entlassungen vermieden oder eingeschränkt werden können.

Trotz der enormen Schwere der derzeitigen Wirtschaftskrise ist die aktuelle Beschäftigungsbrücke bislang von beachtlicher Robustheit. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass in dieser rezessiven Phase mit Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten und betrieblichen Arbeitszeitverkürzungen drei Pfeiler zur Verfügung stehen und der Beschäftigungsbrücke einen stabileren Halt zu geben scheinen. Die konkrete Bedeutung dieser drei Instrumente variiert natürlich je nach Einzelfall, das heißt dort wo die Beschäftigungssicherung versucht wird, kommen je nach Betrieb oder Beschäftigten diese Maßnahmen in unterschiedlichem Umfang zum Einsatz.

#### 3.1.1 KUG weiter nutzen

Nachdem das arbeitsmarktpolitische Instrument des Kurzarbeitergelds im Zuge der deutschen Vereinigung in großem Umfang zum Einsatz gekommen war, führte es seit den 1990er Jahren eher ein Schattendasein. So erhielten in der vorhergehenden Abschwungphase, die im Jahr 2001 einsetzte, pro Quartal durchschnittlich nur knapp 170 000 Personen Kurzarbeitergeld. In allen früheren Wirtschaftsabschwüngen vor 1990 wurde das Instrument des Kurzarbeitergelds deutlich intensiver genutzt. In der aktuellen Rezession wurde jedoch das Kurzarbeitergeld von der Bundesregierung frühzeitig in Reaktion auf die Krise ausgeweitet und der Zugang erleichtert, indem die Nachweispflicht der Unternehmen gelockert wurde. Das Kurzarbeitergeld kann vom Unternehmen oder von der Betriebsvertretung beantragt werden, und der Arbeitsausfall muss der zuständigen Agentur für Arbeit vor Ort schriftlich angezeigt werden. Daraufhin entscheidet die Agentur für Arbeit unverzüglich, ob alle genannten Voraussetzungen vorliegen. Das Kurzarbeitergeld beträgt 60 Prozent des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts (ohne Zuschläge etc.). Wenn ein Kind mit im Haushalt lebt, beträgt es 67 Prozent des Nettoarbeitsentgelts. Die maximale Bezugsdauer beträgt derzeit 24 Monate. Bis Ende Januar 2009 musste der Arbeitgeber für die durch Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit 80 Prozent der eigentlich anfallenden Sozialbeiträge entrichten. Seitdem wurde diese Regelung von der Politik zweimal in der Absicht verändert, die Kostenbelastung der Arbeitgeber infolge der Kurzarbeit zu reduzieren: Die Bundesagentur für Arbeit erstattet seit 1. Februar 2009 den Unternehmen 2009 und 2010 die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungsbeiträgen in pauschalierter Form zur Hälfte; wird die Kurzarbeit für Qualifizierung genutzt erfolgt sogar die Erstattung vollständig. Seit 1. Juli 2009 übernimmt die Bundesagentur für Arbeit die Sozialversicherungsbeiträge – auch wenn die Kurzarbeit ohne Qualifizierung stattfindet – für die

durch Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit in pauschalierter Form ab dem siebten Monat der Kurzarbeit ganz.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im ersten Jahr der Wirtschaftskrise<sup>16</sup> die Beschäftigungsbrücke in Deutschland gehalten und die drei Pfeiler Kurzarbeitergeld, Arbeitszeitkonten und betriebliche Arbeitszeitverkürzungen ihre Tragfähigkeit bislang bewiesen haben. Unmittelbare Verantwortung hat die Politik für das arbeitsmarktpolitische Instrument des Kurzarbeitergelds. Der bisherige Verlauf zeigt, welches beachtliche interne Flexibilitätspotential und welche Bereitschaft in den deutschen Betrieben zur Verfügung steht, um in der Rezession zumindest temporär Beschäftigung über entsprechende Verkürzungen der tatsächlichen Arbeitszeit zu sichern. Aber die existierende Beschäftigungsbrücke und damit die Politik steht vor einer großen Herausforderung: Es muss versucht werden, die derzeit existierende Beschäftigungsbrücke über das Konjunkturtal für eine möglichst große Zahl der Beschäftigten nicht zu einer „Pont d’ Avignon“ werden zu lassen, das hieße zu einer Brücke, die in der Mitte des Flusses enden und damit das rettende Ufer verfehlen würde (Seifert 2009). Hierzu ist zum einen ein wirtschafts-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Flankierung der die Beschäftigungsbrücke tragenden Maßnahmen notwendig (siehe die anderen Abschnitte dieses Papiers). Zum anderen muss versucht werden, die bereits bestehenden beschäftigungspolitischen Instrumente zu stärken und durch weitere ergänzende Maßnahmen die Tragfähigkeit der Beschäftigungsbrücke zu erhöhen und ihre Reichweite zu verlängern.

Es geht konkret darum, Beschäftigten, die im Falle von beschäftigungssichernden Maßnahmen wie beispielsweise Kurzarbeit oder der Reduzierung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit kein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können, die Nutzung der Beschäftigungsbrücke zu ermöglichen. Ein richtiger Schritt in diese Richtung wäre:

- **Die Grundsicherung für Arbeitsuchende zur aktiven Beschäftigungssicherung nutzen:** Für Beschäftigte, die aufgrund beschäftigungssichernder betrieblicher Maßnahmen oder aufgrund von Kurzarbeit ein Einkommen erzielen, das den Haushalt zum Bezug von Arbeitslosengeld II berechtigen würde, sollte für die Dauer von bis zu zwei Jahren (bis zum Sommer 2011) die Bedarfprüfung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgesetzt und somit die unbürokratische Aufstockung des Arbeitseinkommens ermöglicht werden. Voraussetzung sollte allerdings sein, dass eine vertraglich fixierte Beschäftigungsgarantie für mindestens sechs Monate durch den Betrieb existiert.

---

<sup>16</sup> In Deutschland nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwar noch bis bis zum Dezember 2008 zu; das Bruttoinlandsprodukt dagegen ging bereits ab dem zweiten Quartal 2008 zurück.

### 3.1.2 Individuelle, betriebliche und kollektive Arbeitszeitverkürzungsmodelle fördern

Die Variation des Arbeitsvolumens über die Arbeitszeit ist ein wichtiges Mittel, um bei schlechter Konjunktur nicht (unmittelbar) mit Anpassungen der Beschäftigtenzahl, das heißt mit Entlassungen, reagieren zu müssen (siehe Abschnitt 3.2). Das Kurzarbeitergeld ist wie gezeigt ein wichtiges Instrument der intern-numerischen Flexibilität. Bei entsprechend attraktiver Ausgestaltung durch die Politik eröffnet es den Akteuren auf der betrieblichen Ebene Möglichkeiten für die zur Beschäftigungssicherung notwendige Reduktion der Arbeitszeit als Antwort auf einen Nachfrageeinbruch. Daneben sind aber auch andere Instrumente der internen Flexibilisierung in Betrieben nutzbar, wenn Aufträge und Umsätze schrumpfen und infolgedessen Arbeitskapazitäten in großem Umfang unterausgelastet sind. Zu nennen sind hier insbesondere

- die Rücknahme von (temporären) Arbeitszeitverlängerungen der letzten Jahre,
- Überstundenabbau,
- Abbau von Arbeitszeitguthaben und teilweise auch Aufbau von Zeitschulden auf Arbeitszeitkonten sowie
- Arbeitszeitverkürzungen auf individueller, (betriebs-)kollektiver oder tariflicher Grundlage.

Zudem bieten in vielen Wirtschaftsbereichen die existierenden tarifvertraglichen Regelungen erheblichen Spielraum bei der Anpassung der Standardarbeitszeit als Antwort auf die derzeitige Krise. Nachdem im Jahr 1993 Volkswagen in einer schweren Absatzkrise die Vier-Tage-Woche einführte und so rund 30 000 Arbeitsplätze sicherte, ist seitdem in zahlreichen Tarifverträgen die Option zur zeitlich befristeten Absenkung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit zum Zwecke der Beschäftigungssicherung aufgenommen worden (Bispinck 1998, Klenner et al 1998, Massa-Wirth/Seifert 2004). Eine aktuelle Auswertung des WSI-Tarifarchivs zeigt, dass die tariflichen Bestimmungen in 26 der mehr als 30 untersuchten Industrie- und Dienstleistungsbranchen die Möglichkeit der befristeten Reduzierung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit in einer Krise vorsehen oder Korridore, mit denen die regelmäßige Arbeitszeit an die wirtschaftliche Lage angepasst werden kann (Bispinck und WSI-Tarifarchiv 2009).

Insgesamt ist wohl davon auszugehen, dass die Nutzung vorhandener Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher Ebene in der aktuellen Rezession nicht nach einem einheitlichen Modell sondern mittels eines differenzierten Einsatzes der oben genannten Elemente, angepasst an die jeweilige betriebliche Situation und die vorhandenen Möglichkeiten der Beschäftigten, erfolgt. Auch wenn der Art und Umfang der Anwendung von Maßnahmen der internen Flexibilität insgesamt schwer zu quantifizieren ist, gibt es deutliche Hinweise, dass diese in der aktuellen Wirtschaftskrise in erheblichem Umfang zur Beschäftigungssicherung eingesetzt werden.

Die in zahlreichen Branchen bestehenden tarifvertraglichen Möglichkeiten der befristeten Verkürzung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit in einer Krise oder von Korridoren,

mit denen die regelmäßige Arbeitszeit an die wirtschaftliche Lage angepasst werden kann, sollten verstärkt genutzt werden.

- **Es sollten beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungsmodelle für Betriebe oder ganze Branchen entwickelt und staatlich gefördert werden**, die Beschäftigte auch nach Auslaufen einer Kurzarbeitergeldregelung im Betrieb halten, und somit dazu beitragen, dass die derzeit bestehende Beschäftigungsbrücke erweitert wird. Neben den Tarifvertragsparteien kann hierfür auch der Staat insbesondere für nicht tarifgebundene Bereiche Anreize verbessern und Rahmenvoraussetzungen schaffen. Die Frage des (fehlenden) Lohnausgleichs macht große Schritte der Arbeitszeitverkürzung nicht immer einfach. Doch ist Beschäftigungssicherung – zumal in der Krise – von hohem Wert für die Beschäftigten, der sich zudem mit einem Gewinn an Zeit für Familie und gesellschaftliches Leben verbindet. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Schaffung solcher beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungsmodelle sollten verbessert werden, indem die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten – analog zur Regelung beim Kurzarbeitergeld – (zeitlich befristet) auf das Niveau vor der Arbeitszeitreduktion aufgestockt werden. Dies könnte auch dazu beitragen, dass in den Branchen, in denen bislang solche tarifvertragliche Regelungen fehlen, dieser Zustand durch die Tarifvertragsparteien verändert wird.

### 3.1.3 *Qualifizierung und Transfergesellschaften ausbauen*

Seit dem 01.07.2009 beschränkt sich die Förderung von betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten auf die ersten sechs Monate. Die aufgrund der momentan fehlenden Nachfrage freie Arbeitszeit soll dabei zur Qualifikation der Beschäftigten genutzt werden. Allerdings deuten erste Erkenntnisse darauf hin, dass derzeit „Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit eher eine geringere Rolle spielen (Crimmann/Wießner 2009).<sup>17</sup> In der betrieblichen Praxis scheint es aufgrund der Arbeitsorganisation auch oder gerade in Zeiten von Kurzarbeit durchaus erhebliche Probleme zu geben, Weiterbildungsmaßnahmen und Arbeitszeiten miteinander in Einklang zu bringen<sup>18</sup>, da in vielen Betrieben die durch Kurzarbeit „gewonnene“ Arbeitszeit in Dauer und Lage nicht mit organisierten Weiterbildungsaktivitäten kompatibel ist. Zudem ist auch fraglich, ob in den Betrieben während der Kurzarbeit sinnvolle und notwendige Weiterbildung realisiert werden kann. Problematisch

---

<sup>17</sup> Dies ist auch im Einklang mit früheren Erfahrungen. Auswertungen der Erhebungswelle 2003 des IAB-Betriebspanels durch Crimmann und Wießner (2009) zeigen, dass damals – das heißt im ersten Halbjahr 2003 – die Bereitschaft Kurzarbeitende weiterzuqualifizieren auch nicht sehr ausgeprägt war: Lediglich fünf Prozent aller zu dieser Zeit kurzarbeitenden Betriebe bildeten damals ihre Kurzarbeiter weiter. Allerdings war damals natürlich die wirtschaftliche Situation eine etwas andere und die oben Beschriebenen finanzielle Anreize zur Kombination von Kurzarbeit und Weiterbildung gab es damals ebenfalls nicht.

<sup>18</sup> Das WSI untersucht diese Frage genauer in Ihrer WSI Betriebs- und Personalräte-Sonderbefragung im Sommer 2009, zu der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung keine Ergebnisse vorliegen.

könnte auch sein, dass in den Betrieben dort qualifiziert wird, wo mittel- und langfristig der Arbeitskräftebedarf sinken wird.

Es ist daher mehr als fraglich, inwiefern die Absicht der Bundesregierung „Qualifizieren statt Entlassen“ realisierbar ist, zumal mit der jüngsten Reform des KUGs, die Anreize der Betriebe zur Durchführung von Weiterbildung gesenkt wurden, da die Bundesagentur für Arbeit die Sozialversicherungsbeiträge auch ohne Qualifizierung ab dem siebten Monat der Kurzarbeit ganz übernimmt (siehe Abschnitt 3.1.1).

Die gegenteilige Strategie ist jedoch richtig, denn angesichts der skizzierten Strukturveränderungen ist Qualifizierung ein wichtiger Schutz, um vorhandene Qualifikationen zu stärken und sich neue anzueignen. Gleichzeitig bietet sich für die Betriebe die Möglichkeit, passgenau zu qualifizieren und erspart (später) aufwendige Suchbewegungen auf dem Arbeitsmarkt.

- Mit der Verlängerung des KUG auf 36 Monate sollte dann, wenn eine qualifizierende, abschlussbezogene Weiterbildung angestrebt wird, die Anforderung an die Notwendigkeit, dem Betrieb zur Verfügung zu stehen, gesenkt werden, um somit eine Freistellung mit Lohnersatz (ähnlich der in Österreich praktizierten Bildungskarenz) zu ermöglichen. **Diese gibt Arbeitnehmenden die Möglichkeit zum Nachholen einer Berufsausbildung oder einer höher qualifizierenden Ausbildung.** Mittelfristig sollte ein Erwachsenen-Bafög sowie ein Anrecht auf Freistellung Weiterbildung ermöglichen, die auf eine abschlussbezogene Zusatzausbildung für Beschäftigte (z.B. zum Bachelor-Studium, zum Nachholen eines Master-Studiums, zum Erwerb einer (zusätzlichen) Berufsausbildung) zielt.
- Insbesondere in kleinen und mittelgroßen Betrieben fehlt es oftmals an Ressourcen (Statistisches Bundesamt 2007), um Weiterbildung und Qualifizierung selbst zu organisieren. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) könnte derartige Qualifizierungen organisieren sowie im Rahmen ihres **Arbeitgeber-Service** wichtige Beratungsarbeit auch in diesen Fragen leisten. Gleichzeitig könnten die Kosten der Weiterbildung von den Betrieben auf die Allgemeinheit übertragen werden, indem das **Programm WeGebAu** (die Abkürzung steht für Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen), das bisher der Weiterbildung von gering qualifizierten und älteren Arbeitnehmern diente, für alle Beschäftigten geöffnet wird. Bevorzugt sollten Beschäftigte gefördert werden, deren Aus- oder letzte Weiterbildung mehr als fünf Jahre zurück liegt.

Darüber hinaus ist es im Interesse des Vorrangs von Qualifizierung vor Entlassung zielführend, das existierende **Transferkurzarbeitergeld weiter auszubauen.** Dieses kann nach derzeitigem Stand (Juli 2009) bei einer betrieblichen Restrukturierung (Betriebsänderung im Sinne des § 111 BetrVG) gezahlt werden, wenn der Arbeitsausfall dauerhaft ist (§ 216b SGB III). Transfer-KUG wird dann für 12 Monate gezahlt, um Entlassungen zu vermeiden und Vermittlungsaussichten zu verbessern. Zu diesem Zweck werden in von solchen Restrukturierungsmaßnahmen betroffenen Betrieben betriebsorganisatorisch eigenständige Einheiten (beE) geschaffen, die so genannten Transfergesellschaften. Diese

sollen die Beschäftigten qualifizieren und in neue Beschäftigungsverhältnisse vermitteln und somit eine Brücke von dem alten in ein neues Beschäftigungsverhältnis schlagen.

- **Eine Erweiterung der Transfergesellschaften hin zu überbetrieblichen und branchenspezifischen Transfergesellschaften**, die - befristet - analog zum KUG für die Dauer von 36 Monaten Beschäftigte qualifizieren und in Beschäftigung weitervermitteln, ggf. auch in den vorherigen Betrieb. Dies kann Beschäftigungsperspektiven für Arbeitnehmende auch jenseits des eigenen Betriebes eröffnen und die Angst vor drohender Arbeitslosigkeit dämpfen. In Kooperation von BA und Sozialpartnern beziehungsweise in alleiniger Trägerschaft der BA dort, wo keine Mitbestimmungsstrukturen bestehen, sind geeignete Maßnahmen anzubieten, die das Matching verbessern. Grundlage hierfür soll ein Profiling und eine intensive Begleitung der Beschäftigten sein. Zielorientierung sollte wie zuvor beschrieben die langfristige, aufstiegsorientierte Qualifizierung (Meister-Lehrgänge, Facharbeiterausbildung, Hochschulstudium<sup>19</sup>) oder die Ausbildung in zukunftsträchtigen Berufen sowie der Erwerb neuer beruflicher Kompetenzen sein.

### 3.1.4 Arbeitsmarktintegration von Jüngeren und Älteren

Es steht zu befürchten, dass Jugendlichen bei einer Verschärfung der Krise am Arbeitsmarkt unabhängig von ihrem Ausbildungsstand der Zugang zum Arbeitsmarkt besonders erschwert wird, denn Betriebe schrecken vor Neueinstellungen zurück, wenn die Auftragslage unklar oder schwer ist. Es ist zudem unwahrscheinlich, dass Betriebe freiwillig in der Krise Ausbildung ausweiten. Bereits im vergangenen Aufschwung wurden zwar pro Kopf mehr jungen Menschen der Weg in eine betriebliche Ausbildung eröffnet, die Ausbildungslücke konnte jedoch nicht geschlossen werden<sup>20</sup>. Nach wie vor bilden zu wenige Betriebe aus. Das Gewicht überbetrieblicher oder schulischer Ausbildungsgänge ist beträchtlich. So waren zum Jahresende 2006 rund 158 000 Auszubildende in außerbetrieblicher Ausbildung; das entspricht einem Auszubildendenanteil von über 10 Prozent. In den neuen Ländern und Berlin lag der Auszubildendenanteil in außerbetrieblichen Ausbildung sogar bei mehr als 28 Prozent (Dietrich et al. 2009). Die wachsenden Probleme bei der Integration Jüngerer in den Arbeitsmarkt (Bogedan 2009a, Kohlrausch 2009) machen ebenso wie der sich abzeichnende und von der Wirtschaft immer wieder angemahnte Fachkräftemangel (siehe unter anderem „Arbeitgeber-Kritik“ an der BA Anfang August 2008, Die Welt, 4.8.2009) einen verstärkten Einsatz für Jüngere in der Krise dringend erforderlich.

<sup>19</sup> Es wäre hierbei wünschenswert, dass sich bundesweit die Hochschulen auch für Menschen ohne Abitur (Hochschulreife) öffnen und mehrjährige Berufserfahrung als funktionales Äquivalent anerkennen.

<sup>20</sup> Deutschland hat im Vergleich mit ausgewählten anderen EU-Ländern seine führende Position bei den Beschäftigungsquote der 15-24-Jährigen in den vergangenen Jahren verloren - einerseits weil das Niveau in den vergangenen 15 Jahren nicht gehalten werden und andererseits die anderen Länder aufholen konnte. Die Verschlechterung der Beschäftigungsquoten ist daher ein Indiz besonderer Problemlagen in Deutschland, das als einziges Land 2006 einen schlechteren Stand als 1992 hat (Bogedan 2009a).

- Wir schlagen hierzu **zeitlich befristete** (so lange die Krise anhält) **Lohnkostenzuschüsse bei der Übernahme von Auszubildenden** nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung vor – unabhängig davon ob der Betrieb konkret von der Krise betroffen ist. Denn wir gehen davon aus, dass die Unsicherheit über den weiteren Fortgang (Dauer und Schwere) der Krise auch in Betrieben, die akut nicht von der Krise betroffen sind, zu einem zurückhaltenden Verhalten bei Neueinstellungen führt.<sup>21</sup>
- Staatliche Anstrengungen bei **überbetrieblichen Ausbildungen** sind zu intensivieren (beispielsweise im Rahmen eines Konjunkturpakets III), da dies einerseits aktuell Beschäftigung im Bildungsbereich ausweitet und andererseits zukünftige Beschäftigung sichern hilft.

Eine Politik, die einseitig junge Menschen zu Lasten von älteren Beschäftigten fördert, kann nicht angestrebt werden, da sie dem Antidiskriminierungsgrundsatz zuwiderlaufen würde. Die Arbeitsmarktintegration von Älteren darf daher nicht weniger gefördert werden als die der Jüngeren. Die Gruppe der über 55-jährigen gilt in der Regel als besonders gefährdet, in der aktuellen Situation aus der Beschäftigung gedrängt zu werden. Die aktuelle Debatte sollte nicht mit Fragen, die das problematische Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Rentensystem betreffen, vermischt werden. Die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Älteren in der gegenwärtigen Krise ist daher von der Frage zu trennen, was grundsätzlich eine angemessene Politik für ältere Beschäftigte ist, die aufgrund gesundheitsschädigender Arbeitsbedingungen bereits vor dem Erreichen des Renteneintrittsalters beruflich nicht mehr voll einsatzfähig sind.<sup>22</sup> Akut getan werden kann:

- **Die Einführung einer echten Altersteilzeitregelung**, die Älteren einen gleitenden Ausstieg (statt der Möglichkeit der Blockregelung) bei gleichzeitiger Wiedereinstellung eines/einer jungen Beschäftigten ermöglicht, sollte in Weiterentwicklung der ausgelaufenen Altersteilzeitregelung staatlich gefördert werden.
- **Einer Altersdiskriminierung muss in den Betrieben aktiv entgegengewirkt werden.** Arbeitgeber und Betriebsräte müssen beispielsweise Sorge tragen, dass ältere Beschäftigte gleichermaßen Zugang zu Qualifizierung (in der Kurzarbeit oder als Freistellung) erhalten wie andere Beschäftigtengruppen. Allgemein nimmt die Weiterbildungsbeteiligung mit zunehmendem Alter ab, was sowohl strukturelle als auch psychologische Gründe hat. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes könnte hier in Kooperation mit den Sozialpartnern ein entsprechendes Beratungsangebot für Betriebsräte schaffen.

---

<sup>21</sup> Als ein Indiz für diese Annahme kann die Tatsache gewertet werden, dass im ersten Quartal 2009 das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der überwiegenden Mehrzahl der Wirtschaftszweige im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen ist (Kettner 2009).

<sup>22</sup> Dabei geht es sowohl um die Frage der Erwerbsminderungsrenten als auch das allgemeine Renteneintrittsalter, Rentenabschläge und das Armutsrisiko von Älteren.

## 3.2 Beschäftigte sichern

Wie eingangs skizziert ist fraglich, wie lange die Beschäftigungsbrücken tragen werden. Prognosen zeigen, dass zukünftig (wieder) eine wachsende Zahl Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen sein wird. Damit gewinnen zwei Ansätze wesentlich an Bedeutung: erstens die aktive Arbeitsmarktpolitik und zweitens die Verbesserung der sozialen Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit.

Angesichts der sich ausweitenden Betroffenheit (siehe Abschnitt 2) von Branchen und dem Rückgang von offenen Stellen scheint eine zügige Vermittlung nur für ausgewählte Berufsgruppen realistisch. Dennoch ist das Ziel der Verbesserung der Arbeitsvermittlung über den quantitativen Ausbau (Arbeitsagenturen und Argen erhalten 5 000 zusätzliche Stellen) zu begrüßen. Eine Stärkung der Beschäftigung begleitenden und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren nur noch eine geringe Bedeutung hatten ist notwendig<sup>23</sup>. Ergänzend sollen Instrumente zur Verbesserung der Arbeitsmarktübergänge diskutiert werden.

**Neuartige Transfermaßnahmen** sollen dabei helfen, die (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Das Transferkurzarbeitgeld bezieht sich allerdings auf betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen, in der gegenwärtigen Krise könnte dies ähnlich wie beim KUG modifiziert und ausgeweitet werden.

Beschäftigung begleitende Instrumente sollen vor allem die Beschäftigung von bestimmten Personen auf vorhandenen Arbeitsplätzen ermöglichen, d. h. für arbeitslose bzw. leistungsberechtigte Personen mit bestimmten Merkmalen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation usw.) eine günstigere Ausgangssituation im Wettbewerb mit anderen Stellenbewerberinnen und -bewerbern schaffen bzw. - im Fall der Existenzgründungen - den Gründerinnen und Gründern den Weg in die Selbständigkeit erleichtern.

### 3.2.1 Arbeitsförderung rejustieren

Die Arbeitsmarktpolitik hat sich in den vergangenen Jahren von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gewandelt. Statt des Erhalts und der Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen waren hierbei nunmehr der Erhalt und die Schaffung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Ziel der AAMP. Statt Schutz vor unterwertiger Beschäftigung galt nun die Annahme jedweder Arbeit als Ziel einer erfolgreichen Vermittlung. Dazu wurde einerseits die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erhöht. Andererseits war mit dem Ausbau eines Niedriglohnsektors angestrebt, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Abgesehen davon, dass sich die Frage stellt, inwiefern diese Politik erfolgreich war und welche sozialen Kosten sie hervorgebracht hat, gibt es gute Gründe, ein anderes Ziel ins Zentrum einer gelungenen Arbeitsförderung zu stellen: die **Verbesserung der Passformigkeit von Arbeitsangebot und -nachfrage**. Zielt die Arbeitsmarktpolitik darauf ab,

---

<sup>23</sup> So gab es im Jahr 2007 im Jahresdurchschnitt nur noch 43 000 Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (Sachverständigenrat 2008, Tabelle C1).

so kann die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen bei den Arbeitsbedingungen zu suboptimalen Verteilungsergebnissen führen, indem Arbeitslose in Stellen unterhalb ihrer Qualifikation vermittelt werden. Damit verbunden ist das aus sozialpolitischer Perspektive problematische Anwachsen der sozialen Ungleichheit (Bogedan 2009).

In der Krise ist daher eine Rejustierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums notwendig, die sich an der Verbesserung der Matching-Effizienz orientiert, um langfristig und nachhaltig Teilhabe und Integration sowie eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit zu fördern. Dazu gehört für uns unter anderem:

- **Fokus auf abschlussbezogene und aufstiegsorientierte Qualifizierung.**
- **Öffentlich geförderte Beschäftigung in Zukunftsberufen<sup>24</sup> bzw. die Möglichkeit zur Umschulung in solche Berufe<sup>25</sup>.**
- **Verbesserung des Profiling um individuell passende Angebote zur Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven zu erzielen.**

### 3.2.2. Öffentlichen Beschäftigungssektor nutzen

Ziel der Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) ist es *erstens* konjunkturell oder strukturell bedingte Beschäftigungstäler zu überbrücken, indem aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik finanzierte Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden. Diese sind temporär und sollen keineswegs dauerhaft als Substitut fungieren. Sofern eine ungenügende Arbeitsnachfrage ursächlich für die Arbeitsmarktungleichgewichte ist, kann Arbeitsmarktpolitik folglich temporären Ersatz schaffen, indem Beschäftigungsmaßnahmen zeitweilig ausgeweitet werden.

*Zweitens* kann arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung zur Zielgruppenförderung eingesetzt werden. Relativ unabhängig von der Arbeitsmarktlage gibt es Personen, die aufgrund fehlender Qualifikationen, ungenügender Kompetenzen, gesundheitlicher Einschränkungen oder besonderer Lebenslagen schwer vermittelbar sind. Hier können Beschäftigung schaffende Instrumente dabei unterstützend wirken, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu verbessern und so ihre Eingliederungschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dies kann dadurch erfolgen, dass in der Maßnahme Erwerbserfahrungen gesammelt, durch begleitende Qualifizierung neue Kompetenzen ent-

---

<sup>24</sup> Ein Beispiel wäre der – über die EU – subventionierten Landwirt zur Pflege von Fauna und Flora aus ökologischen Gründen, könnten Landschaftsbauers/-pflegers analog zur Verhinderung von Landflucht und zur Wiederbelebung von verödeten Regionen besonders gefördert werden. Andere wichtige Branchen sind Erziehung und Betreuung sowie die Gesundheitswirtschaft, aber auch die so genannten green economy..

<sup>25</sup> Dazu gehört auch, dass diese Berufe attraktiver gestaltet werden müssen, insbesondere was die Verdienstchancen betrifft. Dem Staat als Arbeitgeber kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu (Heintze 2007a)

wickelt und durch sozialpädagogische Betreuung ggf. eine soziale Stabilisierung erreicht werden.<sup>26</sup>

In die Kritik gerieten diese Maßnahmen, da in der Praxis beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Regel nicht zwischen diesen zwei unterschiedlichen Zielsetzungen unterschieden wurde. Stattdessen wurden in der Regel gleiche Instrumente für unterschiedliche Ziele eingesetzt. Auch gerieten die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) deshalb in Verruf, da sie fehlendes Engagement der öffentlichen Hand kaschieren sollten (Bsp. Grünanlagen- oder Denkmalpflege). Auch zeigten die Evaluationsergebnisse, dass die Eingliederungsquoten oft nicht der mittel- und langfristigen Zielsetzung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt entsprachen, stattdessen wurde das Instrument vielfach zur Disziplinierung von Arbeitslosen eingesetzt. Die Vorteile des ÖBS liegen im Vergleich zur Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) in der arbeitsrechtlichen Gleichstellung mit regulärer Beschäftigung. Wenn es gelingt, diese Stärke des ÖBS weiter auszubauen und die Schwächen zu minimieren, kann er zu einer sinnvollen Zwischenlösung werden, der seine Stärken (wie es die Evaluation zu den ABM nahe legt, vergleiche. Baethge-Kinsky et al. 2008) in den Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und die Zielgruppeninklusion entfaltet. Folgende Grundsätze sollten beachtet werden:

- **Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt hat Vorrang.** Das bedeutet, dass die Bemühungen seitens der Arbeitsvermittlung reguläre Beschäftigung anzubieten unvermindert fortgesetzt werden muss.
- **Beschäftigung im ÖBS muss auf tariflichem oder ortsüblichen Niveau entlohnt werden** und sich zugleich an den spezifischen Bedürfnissen der adressierten „Problemgruppen“ orientieren. Oftmals dürften diese nicht einer Vollzeittätigkeit entsprechen, so dass Modelle mit reduzierter Arbeitszeit aber entsprechenden Lohnausgleich zu schaffen wären (vgl. das Modell der dänischen *Flecksjobs*).
- **Beschäftigung im ÖBS soll einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit leisten.** Sie muss daher passgenau erfolgen (siehe Notwendigkeit des verbesserten Profiling, Abschnitt 3.2.1).
- **Die Kriterien der des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit müssen eng ausgelegt und unbedingt erfüllt werden, um keine regulären Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verdrängen.**

Zu bevorzugen gegenüber einem ÖBS sind allerdings Möglichkeiten staatlicher Beschäftigungsschaffung, die reguläre Arbeitsplätze entstehen lassen unter anderem durch staatliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme oder die Ausweitung des öffentlichen Dienstes (vergleiche Abschnitt 3.3). Ein starker öffentlicher Sektor - so zeigt das Beispiel der

---

<sup>26</sup> In diesen Fällen sind Eingliederungsquoten ein unzureichender Indikator hinsichtlich der Wirksamkeit der durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung einer bestimmten Einzelperson oder Personengruppe sind generell schwer messbar und können nicht (allein) durch Eingliederungsquoten quantifiziert werden. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung auch gesamtwirtschaftliche Wirkungen haben, die es zu berücksichtigen gilt

skandinavischen Länder – kann zu einem soliden Wirtschaftswachstum beitragen, da Steuern und Sozialabgaben auf reguläre Beschäftigung gesamtwirtschaftliche positive Impulse generieren.

### 3.2.3 Soziale Sicherung stärken

Die materielle Ausstattung der Haushalte mittels der sozialen Sicherungssysteme trägt in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zu Erreichung von zwei Zielen bei. Erstens soll Armut und sozialer Abstieg aufgrund des Konjunkturerinbruchs verhindert werden. Zweitens ist die ausreichende finanzielle Absicherung der privaten Haushalte ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur, da so die krisenverstärkenden Folgen des Einkommensverlustes, der mit dem Arbeitsplatzverlust einhergeht, zumindest eingedämmt werden können.

Die soziale Absicherung des Risikofalles Arbeitslosigkeit hat folglich sowohl eine dekommodifizierende als auch volkswirtschaftlich stabilisierende Funktion. Denn sie federt als sogenannter automatischer Stabilisator Einkommens- und Konsumausfälle ab und entfaltet somit in Zeiten eines Konjunkturabschwungs eine gesamtwirtschaftlich stabilisierende Wirkung. Aber die soziale Sicherung entfaltet auch eine aktive Wirkung, denn sie fördert Suchbewegungen auf dem Arbeitsmarkt, stärkt die Eigenverantwortung und ermöglicht (im besten Falle) das Eingehen von Risiken. Dem Arbeitslosengeld fällt in der Krise eine zentrale Rolle zu. Anders als das Fürsorge-System der Grundsicherung für Arbeitssuchende beruht das Arbeitslosengeld auf Beiträgen, die vorsorgend in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt wurden. Den damit verbundenen normativen Erwartungen an eine Absicherung bei Eintreten des Risikofalles muss die Arbeitslosenversicherung gerecht werden. Gleichzeitig begründet das Versicherungsprinzip, dass Leistungen nicht ohne „Gegenleistung“ erfolgen. Die Reziprozitätsnorm begründet beispielsweise, dass der Arbeitslose auch dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehen muss. Wird nun – wie in den vergangenen Jahren geschehen – die Gegenleistung immer weiter erhöht, während die Leistungen gekürzt werden, entsteht eine Schieflage, die den emanzipatorischen und dekommodifizierenden Charakter des Arbeitslosengeldes verschwinden lässt. Gerechtfertigt wurden die Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung sowohl in Bezug auf die Höhe der Lohnersatzleistungen als auch deren Dauer durch die weit verbreitete ökonomische Vorstellung, dass eine „großzügige Absicherung“ des Arbeitslosigkeitsrisikos einerseits zu einer Reduktion der Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen und dadurch zu einer Verlängerung der Arbeitslosendauer führen kann und andererseits aufgrund geringerer Opportunitätskosten im Falle der Nichterwerbstätigkeit den Lohndruck erhöhen und dadurch letztlich die Arbeitsnachfrage reduzieren. Ausgeblendet wird hierbei jedoch, dass – neben der bereits genannten Lebensstandardsicherung – eine entsprechend ausgestattete Arbeitslosenunterstützung die Matching-Effizienz und damit die Produktivität erhöhen kann, da die Arbeitssuchenden mehr Zeit zur Verfügung haben einen neuen Arbeitsplatz zu finden, der ihren Qualifikationen besser entspricht. Insgesamt ist somit die ökonomische Wirkung des Systems der Arbeitslosenunterstützung nicht eindeutig bestimmt. Und die empirischen Ergebnisse sind gerade auch für Deutschland nicht

eindeutig (siehe hierzu die kurze Diskussion in IMK 2009 und die dortigen Literaturhinweise).

Eine Stärkung der Vorsorge durch die Lockerung bestehender Reziprozitätsanforderungen vor dem Fürsorgesystem ist daher zentral. Dazu gehört auch:

- **Rolle des Arbeitslosengeldes als Schutzschirm in der Wirtschaftskrise stärken:** Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte auf einheitlich 24 Monate angehoben werden. Dadurch würde zum einen sichergestellt, dass nicht ausschließlich aufgrund der Tiefe und vermutlichen Dauer der aktuellen Wirtschaftskrise eine große Anzahl von Betroffenen nach bereits zwölf Monaten in das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende abrutscht, was massive Einkommens- und Vermögensverluste und entsprechende negative Konsequenzen für die Binnennachfrage hätte. Zum anderen könnte, wie oben erwähnt, eine solche Verlängerung des Arbeitslosengelds dazu beitragen, die Matching-Effizienz zu erhöhen. Gleichzeitig würde eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes eine bessere Absicherung im Falle länger dauernder (abschlussbezogener) Weiterbildungen ermöglichen. Die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds sollte jedoch mit einer frühen Aktivierung einhergehen, an deren Beginn ein Profiling spätestens drei Monate nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit steht und in deren Rahmen auch die Rechte auf Erhalt einer (selbst gewählten) Förderung oder Weiterbildung gestärkt werden. Zudem sollte die Rahmenfrist verlängert werden, damit auch Personen in wenig stabilen Beschäftigungsverhältnissen, wie zum Beispiel in der Leiharbeitsbranche oder befristet Beschäftigte die Chance haben, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit erwerben zu können.

Ein in der aktuellen Wirtschaftskrise besonders verwundbarer Personenkreis sind die (erwerbsfähigen) Hilfebedürftigen im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende. So gab es laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2008 etwas mehr als 6,9 Millionen Hilfebedürftige in Deutschland, die in rund 3,6 Millionen Bedarfsgemeinschaften lebten. Dieser Personenkreis partizipierte aufgrund seiner schlechteren Perspektiven am Arbeitsmarkt schon nur begrenzt am vergangenen Aufschwung, und mit der zunehmenden Eintrübung der Lage am Arbeitsmarkt werden sich ihre Beschäftigungschancen massiv verschlechtern. Hinzu kommt, dass sich die finanzielle Situation der Mehrzahl der Betroffenen mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II verschlechtert hat (Goebel/Richter 2007), so dass diese Personengruppe auch in Bezug auf ihre finanzielle Situation schlecht vorbereitet mit der schwersten Wirtschaftskrise seit der Gründung der Bundesrepublik konfrontiert wird. Diesen Umständen sollte Rechnung getragen werden durch:

- **Ein höheres beziehungsweise bedarfsgerechteres Arbeitslosengeld II.** Die Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und eine damit einhergehende Erhöhung des Arbeitslosengeldes II wird häufig immer mit den hierdurch entstehenden Kosten abgewiegelt. In der Tat entstehen je nach Ausgestaltung einer Weiterentwicklung des bestehenden Grundsicherungssystems erhebliche Mehrkosten. So hat das IAB für den Fall einer Erhöhung des Regelsatzes

des Arbeitslosengeld II auf 420 Euro bei sonstiger Beibehaltung des Status Quo einen jährlichen Mehrbedarf von 10 Milliarden Euro errechnet (Feil/Wiemers 2008). Bei einer, wie von der Partei Die Linke zeitweise geforderten, Erhöhung des Regelsatzes auf beispielsweise 435 Euro und damit verbundenen weiteren Erleichterungen im Bezug von Arbeitslosengeld II, wie einer Erhöhung der Rentenbeiträge, der Reduzierung von Einstandspflichten, der Einführung einer allgemeinen Kindergrundsicherung oder der Abschaffung der Sanktionsbewehrung, entstehen sogar Mehrkosten von annähernd 30 Milliarden Euro pro Jahr (vergleiche Leiber et al 2009).

Eine Erhöhung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II ist auch deshalb geboten, weil die derzeitige Berechnungsgrundlage fragwürdig und die Funktion der Grundsicherung nicht nur in der materiellen Absicherung, sondern auch in der Gewährung der soziokulturellen Teilhabe (Demokratiefunktion) besteht (siehe hierzu unter anderem Christoph 2008). Daneben kommt insbesondere in einer akuten Wirtschaftskrise den Sozialeinkommen eine gewichtige Rolle für die konjunkturpolitische Zielsetzung zu, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren, da ihre Empfänger ausgabenseitig beschränkt sind und deshalb eine hohe Konsumneigung haben.

### 3.3. Finanzierung und Verteilung

Die mit den Konjunkturpaketen I und II notwendige Erhöhung der Staatsausgaben wird zunächst über Schulden finanziert. Offen bleibt daher, wie zukünftig die Lasten der bereits beschlossenen und zukünftig noch zu beschließenden Maßnahmen finanziert werden. Kurzfristig wäre eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung fatal, da der Faktor Arbeit und die Einkommen der Beschäftigten zusätzlich belastet würden. Zudem sollte die Rückzahlung der vom Bund an die BA gewährten Darlehen (Steuerzuschüsse) – um auch zukünftige Einkommen nicht über Gebühr zu belasten – ausgesetzt und wieder in eine Defizithaftung des Bundes überführt werden. Denn die (beschlossenen) Maßnahmen sind nicht im engen Sinne als Versicherungsleistungen zu verstehen - auch wenn sie den Versicherten zugute kommt, da sie, wie im Falle des Kurzarbeitergeldes, eine wichtige volkswirtschaftliche Stabilisierungsfunktion einnehmen, die nicht allein durch die Versicherten zu finanzieren ist. Mittel- und langfristig muss die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auf mehrere Säulen gestellt werden, um den nötigen Anforderungen besser gerecht zu werden (Hipp 2009). Dazu gehört erstens ein nachhaltiger Beitragssatz<sup>27</sup>. Zweitens sollte durch die Universalisierung des Zugangs (zum Beispiel Einbeziehung der Selbständigen) die Finanzierungsbasis verbreitert werden. Drittens sollte unter dem Leitbild einer „aufgabenadäquaten Finanzierung“ die Übernahme gesamtgesellschaftlich wünschenswerter Leistungen – wie beispielsweise der Ausbau der Weiterbildungsbemühungen

---

<sup>27</sup> Berechnungen des Sachverständigenrates aus dem Jahr 2007 lassen darauf schließen, dass der derzeitige Beitragssatz nicht nachhaltig ist. So errechnete der Sachverständigenrat auf Grundlage des Rechtsstandes September 2007 einen nachhaltigen Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von knapp unter 3,9 Prozent (Sachverständigenrat 2007, S. 217 und Kasten 11).

– durch die Sozialversicherung über Steuern finanziert werden. Der Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung, die sowohl das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit als auch bei riskanten Übergängen im Erwerbsverlauf sichert (zum Beispiel bei Wechseln zwischen Phasen der Qualifizierung und Beschäftigung oder zwischen Familienzeit und Erwerbstätigkeit) und darüber hinaus Gelegenheitsstrukturen für neue berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet, soll Leitbild für die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung sein (Schmid 2008).

Ein ausgebauter Sozialstaat muss, anders als in der liberalen Wirtschaftstheorie unterstellt, zudem kein Wachstumshemmnis sein, sondern ihm kommt im Gegenteil sogar eine besondere Bedeutung als Wirtschaftsmotor zu (Meinhardt 2009). Grundsätzlich haben Sozial-einkommen in Zeiten schlechter konjunktureller Entwicklung nicht nur die Funktion des Schutzes vor Armut, sondern auch eine stabilisierende Funktion, da sie verhindern sollen, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch einen Rückgang des Konsums zusätzlich geschwächt wird.

Themen, die bereits vor der Krise auf der Agenda standen, wie die Einführung einer Kindergrundsicherung oder die Erhöhung des Regelsatzes der Grundsicherung, müssen auch in der Krise weiter verfolgt werden und dürfen nicht mit dem Hinweis auf ein überzogenes Staatsbudget abgewiesen werden. Eine weitere Verschärfung der ungleichen Verteilung hätte nicht nur sozial, sondern auch demokratisch fatale Folgen (Schäfer 2008, Embacher 2009).

### **3.4. Neue beziehungsweise alternative Beschäftigung schaffen**

Merkmal des Strukturwandels ist, dass Arbeitsplätze in bestimmten Branchen und Regionen entfallen, die durch neue, alternative Arbeitsplätze ersetzt werden müssen.<sup>28</sup> Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Quantität und Qualität im Rahmen einer modernen Unternehmens- und Innovationsentwicklung ist Aufgabe der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Ziel muss es sein, Risiken für Arbeitsplätze frühzeitig zu erkennen und Chancen für Beschäftigung zu nutzen. Aktuell bedeutet dies, die Phase des derzeit noch (im europäischen Vergleich) langsameren Anstiegs der Arbeitslosigkeit zu nutzen, um zeitnah Arbeitsplätze neu entstehen zu lassen. Bei diesen neuen Arbeitsplätzen kommt es allerdings nicht nur auf die Anzahl an (so wie es bislang das dominierende Muster in der Arbeitsförderung war), sondern auch darauf, dass Arbeits- und Umweltstandards eingehalten, Einkommen gesichert und nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden (Bogedan et al. 2008).

Aufgabe des Staates ist hierbei, Rahmenbedingungen zu fördern, unter denen solche Arbeitsplätze entstehen können. Darüber hinaus kann der Staat selbst bestimmte Aufgaben übernehmen und Arbeitsplätze schaffen, wie dies die skandinavischen Länder im Bereich

---

<sup>28</sup> Der sogenannte Deutschlandplan des SPD-Kanzlerkandidaten Frank-Walter Steinmeier sowie des Wahlprogramm von Bündnis 90/ Die Grünen versprechen mit einer solchen staatlichen Anreizpolitik die Schaffung von einer (Grüne) bis vier (SPD) Millionen neuen Arbeitsplätze.

der Sozialen Dienstleistungen getan haben und nach wie vor tun (Heintze 2007). In Deutschland bestehen in diesen Branchen erhebliche Wachstumspotenziale. Es geht hierbei um die Vergesellschaftung von bisher individuell erbrachten Leistungen im Care-Bereich, das heißt bei den vielfältigen Tätigkeiten der Betreuung, Versorgung und Erziehung von Kindern, der Hinwendung zu und Pflege von Alten und Kranken (Bogedan et al. 2008). Bei den anzustrebenden nachhaltigen und ressourcenschonenden Strukturveränderungen geht es also um einen quantitativen wie qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung, Alten- und Krankenpflege, von Kinder- und Jugendfreizeitangeboten sowie ebenso auch um relativ neue Berufe und Tätigkeitsfelder, etwa im Bereich der Gesundheitswirtschaft<sup>29</sup> (vgl. Meifort 2002, Hilbert et al. 2008) oder auch Beschäftigung im Bereich der „Green Economy“. Eine breite Palette personenbezogener Dienstleistungen könnte als zukunfts-trächtige Beschäftigungsfelder stark ausgebaut werden, wenn die Finanzierung hierfür bereitgestellt wird. Der marktförmigen Erbringung von Leistungen in diesem Bereich sind enge Grenzen gesetzt, da die potenziell Inanspruchnehmenden häufig nicht über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Gleichzeitig muss es darum gehen, in diesen Feldern sozial abgesicherte und existenzsichernde, reguläre Beschäftigung entstehen zu lassen. Die sozialstaatliche Organisationsform und/oder die Erbringung der Leistungen in Organisationen des Dritten Sektors sind daher vorrangig zu entwickeln. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass hierfür nicht nur weiterer Bedarf, sondern auch Spielraum zum Ausbau öffentlicher sozialer Dienstleistungen besteht: So waren zum Beispiel in Schweden (2005) in der kommunalen Altenbetreuung 7,4 Prozent aller Erwerbstätigen und 12,7 Prozent aller weiblichen Erwerbstätigen tätig, in Deutschland dagegen nur 2,1 Prozent aller und vier Prozent aller weiblichen Erwerbstätigen (Theobald 2007).

Die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen sozialen Dienstleistungen und einer umfassenden Daseinsvorsorge sowie die Förderung von Aus- und Weiterbildungsnotwendigkeiten sind nicht nur ein soziales Anliegen, das größtmögliche Teilhabe garantieren soll, sondern sie unterstützen ebenso einen dynamischen Arbeitsmarkt als Grundlage einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft.

---

<sup>29</sup> Gesundheit gilt heute nicht mehr allein als sozialstaatlicher Kostenfaktor, der die Wirtschaft behindert, „sondern Gesundheit wird mehr und mehr zu einem der wichtigsten Treiber für die Zukunft der Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund wird auch immer weniger von Gesundheitswesen und immer mehr von Gesundheitswirtschaft gesprochen“ (Hilbert 2008 et al.: 62).

Bestehende regionale Disparitäten sind im Sinne einer flächendeckenden Gleichheit der Lebensverhältnisse entsprechend auszugleichen, d.h. dass die ungleiche sozialräumliche Verteilung von individuellen Lebenslagen (z. B. gemessen anhand der Haushaltseinkommen oder dem Gesundheitsstatus) ebenso wie die von kollektiven Lebensbedingungen (z. B. entlang der Arbeitsmarktlage, der Infrastrukturen) mit Hilfe eines Mix aus Arbeitsmarkt-, Sozial- und Strukturpolitik bearbeitet werden müssen (Beetz 2008, Bogedan et al. 2008).

#### **4. In jeder Krise steckt eine Chance – mittel- und langfristige Ziele einer neuen Regulierung von Beschäftigung**

Die eingangs skizzierten Entwicklungen im Arbeitsmarkt sind nicht nur angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise problematisch, sondern stehen prinzipiell im Konflikt mit den etablierten Institutionen der bundesdeutschen Arbeits(markt)- und Sozialpolitik. Da in der Krise viele dieser Entwicklungen wie in einem Brennglas zutage treten, bietet die Krise - optimistisch betrachtet – einen Ausgangspunkt für eine Neuordnung des Arbeitsmarktes. Dabei kann es keineswegs um ein einfaches „weg mit“ oder „zurück zu“ handeln.

Zielten (vormals und teilweise heute noch) Arbeitsmarktpolitik und arbeitsrechtliche Regulierung in Deutschland auf die Entwicklung und den Erhalt hoher Standards bei den Beschäftigungsbedingungen, der Qualifikation der Arbeitskräfte und ihrer sozialen Absicherung (Thelen 2004; Bosch et al. 2007), so wurden hierdurch gleichzeitig (implizite) soziale Erwartungen institutionalisiert (Kaufmann 2003). Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit war insbesondere durch die Institution der Arbeitslosenhilfe in der Pre-Agenda 2010-Phase auf einem im internationalen Vergleich hohem Niveau. Die umfassenden Instrumente zur Qualifizierung und Wiedereingliederung, eröffneten den Arbeitnehmern und ihren Familien Lebensperspektiven mit einer stetigen Aufwärtsmobilität oder zumindest der Garantie des einmal erreichten Lebensstandards.<sup>30</sup> Auch die Industrie setzte auf das hohe Niveau der Regulierung: Anders als in den angelsächsischen Beschäftigungssystemen entstand auf Seiten der Arbeitgeber die Erwartung, dass der Bedarf an gut qualifizierten und beschäftigungsfähigen Arbeitskräften als öffentliches Gut gelten und auf Abruf bereitgehalten werden soll (Hall/ Soskice 2001). Diese institutionelle Strategie war verknüpft mit der normativen Vorstellung der Leistungsgerechtigkeit, die sich durch die Erwerbszentriertheit bei der Arbeitslosenversicherung und den beitragsgebundenen Zugang zu Arbeitsförderungs-

---

<sup>30</sup> Allerdings waren Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung sowie die Arbeitsmarktregulierung auf die (männliche) qualifizierte Facharbeiterschaft ausgerichtet und damit als eine höchst exklusive oder zumindest selektive Strategie der Sozialen Sicherung angelegt. Die Kehrseite des hohen Sicherheitsstandards bestand in der wachsenden sozialen Ungleichheit und Segmentation des Beschäftigungssystems, in dem nicht regulär und kontinuierlich beschäftigte Personen tendenziell marginalisiert sind. In Teilen der Wirtschaftswissenschaften (und der Politik) wird das hohe Sicherheitsniveau auch als Hauptursache für die Entstehung sozialer Ungleichheit und sozialer Exklusion betrachtet, da sie die Arbeitsanreize vermindert und Arbeitslosen damit den (Rück-)Weg in die bezahlte Beschäftigung erschwert (siehe für einen aktuellen Überblick über die Diskussion Boeri/van Ours 2008).

maßnahmen manifestierte und eine anhaltend hohe Legitimität genoss. Die sozialen und ökonomischen Strukturen, die die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes und die Politikprinzipien geprägt haben, unterlagen jedoch selbst einem tief greifenden Wandel.

Die erfolgten Umstrukturierungen des arbeitsmarktpolitischen Profils (insbesondere seit dem Job-AQTIV-Gesetz 2002) und der Regulierung des Arbeitsmarktes gehen jedoch von Grundannahmen aus, die für den deutschen Arbeitsmarkt nicht zutreffen. Denn die zumindest implizite Orientierung der Arbeitsmarktreformen an einem „flexiblen“ Arbeitnehmertypus bricht sich mit den sozialen Realitäten. In Deutschland existiert gerade nicht ein wenig segmentiertes Beschäftigungssystem, in dem ein schneller auch unterqualifizierter Arbeitsmarkteinstieg durch die potentielle Möglichkeit der Aufwärtsmobilität ausgeglichen wird und somit allein der Arbeitsmarktzugang zum „Nadelöhr“ der Förderungsprozesse wird. Vielmehr ist der deutsche Arbeitsmarkt gekennzeichnet durch eine hohe berufsfachliche und qualifikatorische Segmentierung, die primär nicht auf arbeitsrechtlicher Regulierung beruht, sondern durch gewachsene Berufsstrukturen und ein hohes Niveau an Qualifikation und Standards der Arbeitsverhältnisse bedingt ist (Thelen 2004).

Diese Spezifika müssen bei der Suche nach adäquaten arbeitsmarktpolitischen Antworten berücksichtigt werden, damit diese nicht in Widerspruch zu bestehenden Institutionen geraten. Denn im Allgemeinen erweist sich die Komplementarität von polit-ökonomischen Institutionen als Wettbewerbsvorteil (Hall/Sokice 2001).

#### **4.1 Neuordnung des Arbeitsmarktes: Von der Arbeitgeber- zur Arbeitnehmerflexibilität mit sozialer Sicherheit**

Zwar gilt auch in Deutschland der Arbeitsmarktzugang als wesentliche Voraussetzung für soziale Integration, aber er ist keine hinreichende Bedingung. Entlang unterschiedlicher Spaltungslinien teilt sich der deutsche Arbeitsmarkt in gut integrierte und sozial gesicherte Kernklientel und schlechter sozial gesicherte, prekäre Beschäftigung (Clasen/Clegg 2006). Dies betrifft sowohl die Zeit- als auch die Vergütungsdimension.

##### *4.1.1 Arbeitszeiten suboptimal: Individuelle Arbeitszeitgestaltung stärken*

Der bisherige Verlauf der aktuellen Krise veranschaulicht in beachtlicher Weise welche große Bedeutung der Arbeitszeit als Instrument zur Steuerung der Arbeitsmarktentwicklung zukommt. Durch deutliche Arbeitszeitverkürzungen auf der betrieblichen Ebene ist es in der ersten Phase des Abschwungs gelungen zu verhindern, dass der durch die globale Wirtschaftskrise verursachte Einbruch des nachgefragten Arbeitsvolumens sich in einem massiven Rückgang der Beschäftigtenzahlen und einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosigkeit niedergeschlagen hat. Daneben kommt der Arbeitszeitpolitik aber auch eine wichtige Rolle bei der Neuordnung des Arbeitsmarktes zu. Für eine Neuordnung mit dem Ziel einer besseren Absicherung von Übergängen im Arbeitsmarkt ist daher eine Stärkung der individuellen Arbeitszeitsouveränität in Deutschland und damit auch um eine Neuverteilung von Arbeitszeit von großer Bedeutung.

Die individuelle Arbeitszeitgestaltung ist in Deutschland trotz des gesetzlichen Anspruchs auf Teilzeitarbeit immer noch unterentwickelt und Arbeitszeitflexibilität ist zu sehr an den Wünschen und Interessen der Arbeitgeber orientiert. Die Folge ist einerseits vielfach Unterbeschäftigung bei unfreiwilliger Teilzeit, andererseits Überbeschäftigung bei unfreiwilliger Vollzeit, wenn die Beschäftigten eigentlich eine niedrigere Arbeitszeit präferieren. Die empirische Evidenz deutet auf erhebliche Diskrepanzen zwischen tatsächlichen und gewünschten Arbeitszeiten hin: „Vollzeitbeschäftigte wollen kürzere, Teilzeitbeschäftigte längere Arbeitszeiten“ (Holst 2009).

Mehr Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten würde nicht nur dazu beitragen die Diskrepanzen zwischen tatsächlicher und präferierter Arbeitszeit abzubauen, sondern per saldo auch mehr Beschäftigung schaffen. Es wäre also angezeigt, über Konzepte für Veränderungen der Arbeitszeiten nachzudenken, die sowohl die beschäftigungspolitischen als auch die familien- und sozialpolitischen Dimensionen der Arbeitszeitdauer mit aufnehmen und zugleich die Unterbeschäftigung – unfreiwillige Teilzeit sowie zu kurze Teilzeitvolumina – eindämmen würden.

Als Schritte in diese Richtung käme in Betracht:

- **Ausbau und Stärkung der individuellen Optionalität der Arbeitszeit in beide Richtungen:** Teilzeitrechte wären ebenso zu stärken wie Aufstockungswünsche der Arbeitszeit. Mit zusätzlicher freiwilliger Teilzeit kann Arbeitsvolumen zur Beschäftigungssicherung oder für Aufstockungswillige freigemacht werden. Die Möglichkeit der Aufstockung von reduzierter Arbeitszeit (soweit nicht der Rahmen eines Beschäftigungssicherungsmodells verletzt wird) ist wichtig, damit ein einmal gewähltes (abgesenktes) Arbeitsvolumen nicht unumkehrbar ist. Zudem könnte das Wissen um die Rückkehrmöglichkeit zu längeren Arbeitszeiten die Bereitschaft zur Arbeitszeitreduzierung erhöhen.
- **Wunsch nach Teilzeit durch Regelungen und finanzielle Anreize unterstützen:** Allgemeine Arbeitszeitverkürzung durch den Gesetzgeber wie beispielsweise in Frankreich sind in Deutschland wegen der Tarifhoheit nicht angezeigt, aber der Gesetzgeber könnte Anreize für kürzere Arbeitszeiten durch entsprechende Regeln und Subventionen setzen. Denkbar wäre, den Wunsch nach kürzeren Arbeitszeiten durch (befristete) fiskalische Anreize oder Transfers – wie sie mit dem Elterngeld schon bestehen – zu unterstützen. Eine mögliche interessante Variante wäre ein arbeitnehmerseitiger Kombilohn zur Unterstützung kürzerer Arbeitszeiten, wenn sie mit einer Beschäftigungsförderung einhergehen, in Anlehnung beispielsweise an die Regelungen des Tarifvertrags zur Beschäftigungsförderung für die Beschäftigten der niedersächsischen Metallindustrie aus dem Jahr 1999 (vergleiche Mehli/Reinecke 2001, IGM 2003). Alternativ könnte auch eine Umsetzung in Form einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen, bei der diese entsprechend dem entgangenen Lohn aufgestockt werden (gemessen am persönlichen Arbeitsvolumen vor der Verkürzung, wie es beim Kurzarbeitergeld praktiziert wird).

- **Gesetzliche Rahmenbedingungen der Arbeitszeit beschäftigungs- und lebensfreundlich umgestalten:** In der Vergangenheit haben die gesetzlichen Rahmenbedingungen – wie das Arbeitszeitgesetz - den Rahmen für Mehrarbeit und arbeitgeberveranlasste Arbeitszeitflexibilität sehr weit gesteckt. Die Folge war zum einen, dass es für Betriebe häufig attraktiver war die Stunden- und nicht die Beschäftigtenzahl auszuweiten, und zum anderen Gesundheitsbelastungen mit Langfristfolgen entstanden (bis hin zur Verkürzung des Arbeitslebens oder gar der Lebenserwartung selbst). Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Arbeitszeit sollten deshalb dahingehend weiterentwickelt werden, dass sie zu mehr Beschäftigung führen und die Balance zwischen Lebens- und Arbeitszeit verbessert wird. Eine solche Regulierung der Arbeitsbedingungen im Sinne von nachhaltigen Arbeiten mit vorsorgendem Gesundheitsschutz kann über die Ausweitung des betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsschutzes im Gesundheitssektor sogar in der Krise erwünschte zusätzliche Beschäftigung schaffen.

#### 4.1.2 Förderung existenzsichernder Beschäftigung

Die lange weit verbreitete Ansicht, dass in Deutschland die Lohnspreizung – im Gegensatz zu vor allem den angelsächsischen Ländern – im Zeitverlauf stabil geblieben sei, ist inzwischen widerlegt worden. So zeigen Dustmann et al. (2009) in ihrer Untersuchung für Westdeutschland für den Zeitraum der Jahre 1975 bis 2004, dass während sich die zunehmende Lohnungleichheit in den 1980er Jahren zunächst auf den oberen Teil der Lohnverteilung konzentrierte, seit Anfang der 1990er Jahre die Lohnspreizung im unteren Bereich zunimmt. Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung an allen Beschäftigten deutlich gestiegen und inzwischen verdienen mehr als 20 Prozent der Beschäftigten einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle (Kalina/Weinkopf 2008). Statt der weiteren Ausdehnung von Niedriglohnbeschäftigung mit ihren schädlichen Nebenwirkungen beispielsweise für die Alterssicherung (Schulten 2009), ist eine Zielorientierung auf reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer existenzsichernden Entlohnung im Sinne der institutionellen Komplementarität allein zielführend. Beispielgebend könnten dabei eher die skandinavischen statt der angelsächsischen Länder sein. Konkret bedeutet dies unter anderem:

- **Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung:** Die Minijobregelungen im Arbeitsmarkt haben sich nicht bewährt. Mittelfristig sollten die bestehenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung mit dem Ziel einer Stärkung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weiterentwickelt werden. Dies bedeutet, dass die Minijobs im Haupterwerb auf ein Minimum sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt reduziert werden. Dazu sollte in einem ersten, kurzfristig zu realisierenden Schritt deshalb die geringfügig entlohnte Beschäftigung zunächst wieder auf maximal 15 Wochenstunden beschränkt werden. Mittelfristig sollten dann in einem zweiten Schritt die Einkommens- und Stunden-

grenze auf eine Bagatellgrenze abgesenkt werden. Notwendig ist zudem auch die Abschaffung<sup>31</sup> der derzeit gegebenen Fehlanreize für die Erwerbstätigkeit von Frauen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht bei gleichzeitig konsequenter Vermittlung vormals geringfügig Beschäftigter auf reguläre (Teilzeit)arbeitsplätze. Gleichzeitig sollte im Gegenzug die Attraktivität der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhöht werden, indem im Bereich niedriger Einkommen die Abgabenbelastung aufgrund der Sozialversicherungsbeiträge reduziert wird. Die Minijobs im Nebenerwerb sind aufgrund der Pauschalabgabe und der Nichtveranlagung ein Subventionstatbestand, der hinsichtlich seiner Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt unsystematisch und nicht zielführend ist. Deshalb sollte diese Privilegierung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb im Rahmen einer Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung abgeschafft und die volle Sozialversicherungs- und Steuerpflicht der Minijobs im Nebenerwerb wieder eingeführt werden

- **Einführung eines allgemeinen, branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohns:** Infolge eines Minimalkompromisses innerhalb der Großen Koalition wurde im Frühjahr 2009 mit der Erweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für sechs weitere Branchen die Möglichkeit geschaffen einen bundesweiten Mindestlohtarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären<sup>32</sup>. Zudem können nunmehr aufgrund der Neufassung des, aus dem Jahr 1952 stammenden, Mindestarbeitsbedingungengesetz in Branchen mit einer geringen Tarifbindung Mindestlöhne festgesetzt werden. Allerdings dürfte es sich in der Praxis schnell herausstellen, dass hiermit keine umfassende Lösung geschaffen wurde, um die zunehmende Lohnspreizung und die weitere Ausbreitung des Niedriglohnbereichs wirksam mit Hilfe von Mindestlöhnen nach unten zu begrenzen (Bispinck/Schulten 2008). Deshalb sollte zum einen der Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für alle Branchen geöffnet werden. Zudem ist zum anderen als Ergänzung zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz die Einführung eines allgemeinen, branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohns notwendig, um für alle Beschäftigten in Deutschland eine verbindliche Lohnuntergrenze zu definieren. Denkbar wäre dabei eine Ausgestaltung, die die positiven britischen Erfahrungen auf deutsche Verhältnisse überträgt, wo eine drittelparitätisch aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaft zusammengesetzte Kommission („Low Pay Commission“) auf der Grundlage umfangreicher Studien jährlich Empfehlungen zur Erhöhung des Mindestlohns ausspricht (Burgess 2006). Hiermit

---

<sup>31</sup> Ein Vertrauensschutz für rentennahe Jahrgänge von Frauen, die ihre Berufsbiografie auf den jahrzehntelang gegebenen Rahmenbedingungen ihrer Absicherung (Ehegattensplitting, Mitversicherung in der Krankenkasse u.a.) aufgebaut haben, wäre aber sinnvoll.

<sup>32</sup> Somit können nunmehr in neun Branchen tariflich vereinbarte Mindestarbeitsbedingungen für allgemeinverbindlich erklärt werden. Neben der Baubranche, dem Gebäudereinigerhandwerk und den Briefdienstleistungen wurden die Sicherheitsdienstleistungen, die Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, die Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst und die Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen unter den Geltungsbereich neu in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen.

würde auch für Deutschland endlich ein Weg gewählt, der in der überwiegenden Mehrzahl der Staaten der Europäischen Union die Regel ist. So haben derzeit 20 der 27 Mitgliedsstaaten einen allgemeinen, branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn (Schulten 2009a).

#### 4.2 Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik: Vom „Reparieren“ zum Gestalten

Die Arbeitsmarktpolitik hat prinzipiell immer zwei Funktionen - eine marktfördernde und eine marktkorrigierende. Sie gleicht einerseits Marktrisiken aus, in dem sie im Falle von Arbeitslosigkeit Lohnersatz gewährt. Andererseits soll Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, möglichst alle Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen eine „ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen“ (Lampert 1997: 431) zu gewähren. Mit den jüngsten Arbeitsmarktreformen (Hartz-Reformen) ist daher an die Stelle des Erhalts bzw. der Entwicklung von berufsförmigen Qualifikationen das Ziel getreten, Arbeitslose möglichst schnell weiter zu vermitteln – sei es in reguläre Beschäftigung, in Leiharbeit oder eine Maßnahme.

Auch wuchs der Spardruck. Allerdings ist die Arbeitsmarktpolitik mit dem Problem konfrontiert, dass es nicht allein um die Balance zwischen der Einnahme- und Ausgabenseite geht und nicht nur Leistungshöhen bzw. Prinzipien der Gewährung neu reguliert und gerechtfertigt werden müssen, da über die Arbeitsförderung weit reichendere Impulse für den Arbeitsmarkt bzw. die Teilarbeitsmärkte ausgehen. Arbeitsmarktpolitik ist folglich auch ein „emanzipatorisches Projekt“ in einer sozialen Marktwirtschaft, das alte und neue normative Erwartungen, soziale Bedarfe mit den sich wandelnden ökonomischen Erfordernissen einer sich ändernden Volkswirtschaft zusammen zu bringen vermag (Bothfeld et al. 2009). Eine solche Arbeitsmarktpolitik als „emanzipatorischen Projekt“ würde die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten, Gelegenheitsstrukturen schaffen sowie ökonomisch und sozial nachhaltig sein. Arbeitsmarktpolitik verstanden als emanzipatorisches Projekt eröffnet Ansatzpunkte für die Entwicklung einer modernen und nachhaltigen arbeitsmarktpolitischen Strategie, die neue soziale Risiken (besser) abzusichern vermag, Gestaltungsoptionen in einer Lebenslaufperspektive für die Erwerbstätigen eröffnet und gleichzeitig eine neue Balance zwischen zentraler und dezentraler Steuerung herstellt. In dieser Hinsicht muss die deutsche Arbeitsmarktpolitik nicht neu erfunden werden. Im Gegenteil, es können und sollten Elemente des emanzipatorischen Potentials der deutschen Arbeitsmarktpolitik (wieder) freigelegt werden.

- Notwendig ist in diesem Verständnis eine Arbeitsmarktpolitik, die gleichzeitig die **Zeitsouveränität der Beschäftigten stärkt** und Raum für (persönliche) Weiterentwicklung bietet. Anknüpfen könnte man unter anderem an Erfahrungen mit Modellen, die bereits praktiziert wurden (Job rotation in Dänemark, das Schweizer Programm „Seitenwechsel“, das „Time out“-Programm bei Siemens AG, Altersteilzeit in Deutschland).
- Statt der Beschränkung auf den Risikofall Arbeitslosigkeit könnten **flexible Erwerbsübergänge in einer Beschäftigungsversicherung** sozial abgesichert und gefördert werden (Schmid 2002, 2008).

### 4.3 Geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik

Bislang, so zeigt die Analyse in Abschnitt 2, sind Frauen weniger stark von der Arbeitslosigkeit in der Krise betroffen. Dennoch wäre es verfehlt davon auszugehen, dass Frauen besser dastehen als Männer, denn der Arbeitsmarkt ist nach wie vor stark geschlechtlich segregiert und die berufliche Gleichstellung ist bei weitem nicht erreicht. Das schlägt sich auch darin nieder, dass Frauen überproportional in niedrig entlohnter und prekärer Beschäftigung arbeiten. 64,1 Prozent der Frauen in sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung arbeiten zu Niedriglöhnen, der Frauenanteil unter Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten ist überproportional hoch. Werden alle Beschäftigungsverhältnisse zusammengerechnet, also auch Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung, beträgt der Frauenanteil am Niedriglohnbereich insgesamt 69,6 Prozent. Dies ist nicht auf fehlende Qualifikation zurückzuführen, denn 75 Prozent der Betroffenen verfügen über einen qualifizierten Berufsabschluss (Kalina/Weinkopf 2008).

Trotz ihrer durchschnittlich schlechteren Arbeitsmarkt- und Einkommensposition haben Frauen eine zunehmend wichtige Rolle für die Erwirtschaftung des Haushaltseinkommens. Das trifft nicht nur auf alleinlebende (Singles) sowie allein erziehende Frauen zu, die überwiegend für sich selbst sorgen, sondern auch in Familien und Paarhaushalten haben Frauen zunehmend Verantwortung für das Haushaltseinkommen übernommen (Klenner/Klammer 2009). Das Zweiverdienermodell, bei dem beide Partner arbeitsmarktaktiv sind, setzt sich immer mehr durch und das männliche Ernährermode, bei dem nur der Mann erwerbstätig ist, nimmt rapide ab (ebenda). In Westdeutschland überwiegt zwar – auch aufgrund der Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern sowie der geschlechtsspezifischen Arbeitszeitlücke – die Form des Zweiverdienermodells, bei dem der Mann den Hauptteil des Familieneinkommens erwirbt und der Einkommensbeitrag der Frau weniger als 40 Prozent netto beträgt; in Ostdeutschland dominiert diese Form des männlichen Familienernährers mit weiblicher „Zuverdienerin“ nicht mehr. Doch tragen in einer wachsenden Zahl von Haushalten beide Partner in etwa gleichem Umfang zum Familieneinkommen bei: In Deutschland war das 2006 in fast einem Drittel der Paarhaushalte der Fall, in Ostdeutschland sogar 45 Prozent<sup>33</sup>. In Haushalten mit geringem Einkommen sind darüber hinaus auch die anteilig geringeren Zuverdienste von Frauen existentiell notwendig. Eine bisher wenig beachtete Gruppe von Frauen sind weibliche Familienernährerinnen, die sogar den Hauptteil (mehr als 60 Prozent) des Haushaltseinkommens erwerben, meist aus eigener Erwerbstätigkeit, ggf. auch aus Leistungen der BA. Unter den Mehrpersonenerwerbshaushalten ist bereits 2006 fast jeder fünfte Haushalt ein solcher mit weiblicher Familienernährerin gewesen, entweder als allein Erziehende oder weil der Partner weniger als 40 Prozent des gemeinsamen Einkommens verdiente (West: 18,5 Prozent, Ost: 22,3 Prozent, vergleiche Klenner/Klammer 2009). In der Krise ist davon auszugehen, dass es deutlich mehr werden. Denn der Status Familienernährerin ist schon bisher vor allem daraus entstanden, dass Männer die traditionelle Rolle als Familienernährer nicht (mehr)

---

<sup>33</sup> Daten basieren auf einer unveröffentlichten Auswertung des SOEP durch Hahn/Schön 2008 im Auftrag des WSI.

erfüllen konnten. Hauptgründe sind Arbeitslosigkeit und geringes Einkommen auf Seiten der männlichen Partner. Diese Entwicklung erfordert ein Umdenken. Die Bedeutung der weiblichen Erwerbstätigkeit für die Existenzsicherung und die Vermeidung von Armut hat zugenommen und ist auch bei jedem Vorschlag zur Krisenbewältigung zu beachten. Gleichstellung in der Arbeitsmarktpolitik, aber auch in der Arbeitszeit- und Beschäftigungspolitik ist nicht nur mit Blick auf das verfassungsmäßige Gleichbehandlungsgebot der Geschlechter notwendig, sondern auch für die soziale Sicherung der meisten Frauen und vieler Familien. Das bedeutet:

- **Frauen dürfen in der Krise nicht als „Zuverdienerinnen“ behandelt werden, sondern es muss der wachsenden ökonomischen Bedeutung des weiblichen Einkommens Rechnung getragen werden.** Das *Leitbild der Frau als „Zuverdienerin“* (hinzuverdienenden Ehefrau) ist in weiten Teilen überholt. Frauen müssen heute ebenso wie Männer vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes geschützt werden – und zwar nicht nur aus generellen Gleichbehandlungsgründen, sondern auch, weil eine Frau ebenso wie ein Mann diejenige sein kann, auf der die Hauptverantwortung für das Familieneinkommen ruht. Es ist ebenso wichtig Arbeitsplätze von Frauen wie von Männern möglichst zu retten. Dies ist auch im Falle von Sozialauswahl bei Entlassungen in Betrieben zu berücksichtigen. In vielen Fällen wird bei Entlassungen gar nicht mehr eindeutig sein, wer „eine Familie ernährt“ und wer nicht, da gerade im unteren Einkommensbereich das Einkommen beider Partner notwendiger Bestandteil der Lebensgrundlage der Familie ist.
- Notwendig sind auch die Wiederbelebung einer **aktiven Gleichstellungspolitik, insbesondere bezüglich des Zugangs zu Beschäftigung und zu höheren beruflichen Positionen** sowie die effektive und nicht nur formale **Durchsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit von Männern und Frauen**. Dazu ist unter anderem ein Verbandsklagerecht gegen Diskriminierung als wirksames Instrument zu erwägen. Letztlich gehören auch stärkere Anreize und Pflichten für Männer dazu, dem Familienleben und ihren Kindern mehr Zeit zu widmen – was wiederum Beschäftigungsmöglichkeiten für andere schafft.
- In der Arbeitsmarktpolitik gibt es sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im Rechtskreis des SGB III die Festlegung, dass Frauen entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen und ihrer Arbeitslosenquote mit Eingliederungsleistungen gefördert werden sollen. In der Praxis werden diese Frauenzielförderquoten aber verfehlt, besonders in Westdeutschland (Betzelt 2008). Ein Wiederbelebung der aktiven Gleichstellungspolitik muss sich deshalb auch in einer **geschlechtergerechten aktiven Arbeitsmarktpolitik** niederschlagen. In einem ersten Schritt muss als Minimalziel die Einhaltung der Frauenzielförderquoten gewährleistet werden.

#### 4.4 Umsteuerung in der Wirtschaftspolitik

Die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen bedürfen einer entsprechenden makroökonomischen Flankierung, damit sie die oben beschriebene Brückenfunktion in der aktuellen Wirtschaftskrise und mittel- und langfristig beschäftigungsschaffende Wirkung erfüllen können. Aus diesem Grund ist eine Umsteuerung in der Wirtschaftspolitik notwendig, wie sie vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung detailliert beschrieben wurde (IMK 2009) und hier nur kurz skizziert werden soll.

Zum einen bedarf es der Wiederherstellung eines funktionierenden Finanzsystems. Langfristig ist hierfür eine Re-Regulierung des Finanzmarktes unabdingbar; kurzfristig ist zunächst ein praktikables Konzept für Bad Banks notwendig, bei dem der Staat im Gegenzug für seine Hilfe Eigentumsrechte erhält. Zum anderen muss eine zweite Phase der Stabilisierungspolitik einsetzen. Hierfür bedarf es einer europäischen Geldpolitik, die die Deflationsgefahr ernst nimmt und diese mittels eines Kurses der Null-Zinspolitik und des breitflächigen Aufkaufs von Wertpapieren bekämpft. In der Fiskalpolitik bedarf es einer Kurskorrektur, die erstens in diesem und dem nächsten Jahr für einen wesentlich verstärkten fiskalischen Impuls sorgt, zweitens sicher stellt, dass auch über das Jahr 2010 hinaus die Fiskalpolitik auf einem expansiven Kurs gehalten wird, soweit es konjunkturpolitisch notwendig ist, und die mittelfristig eine Alternative zur beschlossenen Schuldenbremse in Form einer makroökonomisch rationalen Konsolidierungspolitik bietet. Zur Erzielung der ersten beiden Punkte ist ein drittes, möglichst international koordiniertes, Konjunkturpaket erforderlich, das einerseits die öffentlichen Investitionen unter Einschluss von Bildungsinvestitionen beträchtlich aufstockt und andererseits eine befristete Förderung des privaten Konsums vorsieht. Die im nächsten Aufschwung notwendige Haushaltskoordinierung sollte mit Hilfe des Konzepts eines mittelfristigen, am Trend des Wirtschaftswachstums orientierten Ausgabenpfades erfolgen.

Darüber hinaus bedarf es einer Normalisierung der Lohnentwicklung. Lohnsteigerungen sollten sich wieder am langfristigen Produktivitätspfad und dem Inflationsziel der EZB orientieren und nicht weiter krampfhaft dem Diktat der Lohnkostensenkung im Interesse einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft unterworfen sein.<sup>34</sup> Damit dies aber mittelfristig erreicht werden kann, ist eine Stabilisierung des Lohnbildungsprozesses in Deutschland durch eine Stärkung des Flächentarifvertrages und die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne notwendig.

---

<sup>34</sup> Eine neue empirische Untersuchung zeigt, dass die deutsche Strategie der niedrigen Lohnsteigerungen im Interesse einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu einer stärker binnenorientierten Strategie die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland geschwächt und Arbeitsplätze gekostet hat (Joebges et al. 2009).

## 5. Fazit

In den kommenden Monaten ist mit einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Derzeit scheinen das Kurzarbeitergeld sowie andere Konjunkturmaßnahmen einen Schutzschirm gegenüber dem Arbeitsmarkt zu bilden, dessen Entwicklung weniger dramatisch verlief als es der Einbruch der Wirtschaftsleistung hätte erwarten lassen. Es steht allerdings zu befürchten, dass dieser „Schutzschirm“ einem wachsenden Druck nicht standhalten kann, wenn die Krise sich verfestigt. Weitere Maßnahmen, die eine Brückenfunktion einnehmen können, aber auch solche, die geeignet sind Phasen von Arbeitslosigkeit nicht zur Bedrohung für die Einzelnen werden zu lassen, sind daher dringend geboten. Das Papier beschreibt Anforderungen an eine solche Politik, die im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beschäftigung sichert, Arbeitslosigkeit abfedert und neue Beschäftigung schaffen hilft. Die konkreten Maßnahmen sind zu unterscheiden in einerseits eher kurz- und mittelfristig umsetzbare Maßnahmen und andererseits Politiken, die als „Bahnbrecher“ im Sinne einer generellen Umsteuerung in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wirken mit dem Ziel, eine weitere Polarisierung der Gesellschaft zu verhindern und Wachstum mit einem Mehr an sozialer Sicherheit zu verbinden.

Die Notwendigkeit eines Umsterns in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik resultiert nicht allein aus der Wirtschafts- und Finanzkrise, sondern ist notwendig, da die vergangenen Reformen das Risiko Arbeitslosigkeit zunehmend „privatisiert“ und den Status des sozialen Staatsbürgers geschwächt haben (Bothfeld 2008). Zudem muss die Gleichstellungsfrage deutlicher auf die arbeitsmarktpolitische Agenda. Dies betrifft - wie im Beitrag gezeigt - die Verteilung von Arbeitszeit und Arbeitseinkommen, aber auch die entsprechenden Rahmenbedingungen im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um die Erwerbschancen von Frauen zu verbessern und gleichzeitig zukunftsträchtige Beschäftigungsfelder im Bereich sozialen Dienstleistungen zu erschließen.

Die als „passiv“ abqualifizierte soziale Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit sollte im Gegensatz zur derzeitigen sanktionsbewehrten Vermittlungsberatung als Bestandteil einer Aktivierungsstrategie verstanden werden, die Qualifikationen schützen und ausbauen helfen soll, im Sinne einer befähigenden Arbeitsmarktorientierung. Eigenverantwortung und Selbstbestimmung gehören untrennbar zusammen. Eine gute soziale Absicherung gepaart mit einer passgenauen Aktivierung (z.B. durch ein gutes Profiling) kann dazu beitragen, dass Arbeitssuchende stärker in den Arbeitsmarkt wieder einsteigen können. Wenn zusätzlich Arbeitslosigkeit nicht nur individuell verstanden wird, sondern auch die Probleme auf Seiten der Arbeitsnachfrage gesehen werden, und hinderliche Strukturen ebenfalls von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bearbeitet werden, bestehen auch in der Krise bzw. im nächsten Aufschwung gute Möglichkeiten, beispielsweise ältere Beschäftigte besser zu integrieren und regionale Disparitäten auszugleichen. Weiterbildung ist ein weiterer zentraler Baustein in der Rejustierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Die bisherigen mangelhaften Bemühungen der Betriebe im Bereich der Weiterbildung trotz angeordneten Fachkräftemangels verdeutlichen, dass ein stärkeres staatliches Engagement notwendig ist, um die gewünschten gesamtgesellschaftlichen Verbesserungen zu realisieren und mit den künftigen Arbeitsmarktanforderungen pro-aktiv umzugehen. Denn Weiterbil-

dung ist ein entscheidender Transformationsriemen zwischen betrieblichen Notwendigkeiten und individuellen Statussicherungs- und Aufstiegsperspektiven.

Auch wenn die Forderung nach einer Flexibilisierung von Arbeitszeiten im Interesse der Beschäftigten, nach einem Ausbau der Weiterbildungsbemühungen und einer Stärkung der Sozialversicherung nicht neu sind, so treten vor dem Hintergrund der Krise einige der Problemlagen deutlicher zutage als zuvor, wenn beispielsweise qualifizierte Facharbeiter (und ihre Familien) nach einem Jahr Arbeitslosigkeit vor der Notwendigkeit stehen, ihr Ersparnis aufzubrauchen, weil schlicht die Arbeitsnachfrage fehlt oder wenn niedrige Löhne dazu führen, dass in der Kurzarbeit das Einkommen unterhalb des Existenzminimums rutscht.

Das Kurzarbeitergeld darf daher nicht alleiniges Mittel zur Abwehr der Wirtschaftskrise bleiben, sondern gefragt ist die intelligente Kombination von Maßnahmen, die soziale Sicherheit gewähren, Arbeitsförderung wirtschafts- und strukturpolitisch flankieren und eine abschluss- und aufstiegsorientierte Qualifizierung ins Zentrum stellen.

## Literatur

- Baethge-Kinsky, V./Bartelheimer, P./Wagner, A./Aust, J./Müller-Schoell, T. (2008): Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte, Projektbericht für die Otto-Brenner-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung
- Bassanini, A./Duval, R. (2006): Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economics Department Working Paper, 486
- Beetz, S. (2008): Wie Regionalpolitik den demografischen Wandel meistern kann, in: Bogedan, C./Müller-Schoell, T./Ziegler, A. (Hrsg.): Demografischer Wandel als Chance. Hamburg: VSA, 3-61
- Benkhoff, B./Hermet, V. (2008): Zur Ausbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigung im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten, in: Industrielle Beziehungen, Jg. 15, H.1, 5-31
- Bernhard, S./Hohmeyer, K./Jozwiak/E./Koch, S./Kruppe, T./Stephan, G./Wolf, J. (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: Möller, J./Walwei, U. (Hsge): Handbuch Arbeitsmarkt 2009: Analyse, Daten, Fakten, Bertelsmann, Bielefeld, 149 – 201
- Betzelt, S. (2008): Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit – Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV“, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 3, 54, S. 305 – 327
- Bispinck, R. (1998): Der schleichende Umbau des Tarifsystems. Eine empirische Bestandsaufnahme, in: König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg.): Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrages, Hamburg
- Bispinck, R./Schulten, T. (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn?, in: WSI-Mitteilungen 3, 151 – 158
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2009): Tarifliche Regelungen zur befristeten Arbeitszeitverkürzung, Düsseldorf, Juni 2009
- Blanchard, O. (2006): European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas, in: Economic Policy Nr. 45, 21, 5 – 59
- Boeri, T./van Ours, J. (2008): The Economics of Imperfect Labor Markets, Princeton und Oxford: Princeton University Press
- Bogedan, C. (2009): 40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Beitrag zu einer Bilanz, in: WISO direkt, herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2009
- Bogedan, C. (2009a): Abgehängte Jugend? Ungelöste Probleme der Arbeitsmarktintegration, in: spw - Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, H. 171, März 2009, 20-25
- Bogedan, C./Bothfeld, S./ Sesselmeier, W. (2009): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III. Eine Einleitung, in: Bothfeld, S./Sesselmeier, W./Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, VS Verlag (im Erscheinen)
- Bogedan, C./Till Müller-Schoell, T./Ziegler, A. (2008): Demografischer Wandel als Chance, in: Claudia Bogedan, Till Müller-Schoell & Astrid Ziegler (Hrsg.): Demografischer Wandel als Chance. Hamburg: VSA, 9-26.

- Bosch, G./Haipeter, T./Latniak, E./Lehndorff, S. (2007): Demontage oder Revitalisierung? Das deutsche Beschäftigungsmodell im Umbruch, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 59.2., 318-339
- Bothfeld, S. (2008): Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik, Wandel der deutschen Sozialstaatsbürgerschaft? Monopoli – Arbeitspapier, August 2006
- Bothfeld, S./Bogedan, C./Sesselmeier, W. (2009): Arbeitsmarktpolitik – ein emanzipatorisches Projekt in der sozialen Marktwirtschaft, in: Bothfeld, S./Bogedan, C./ Sesselmeier, W. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, VS Verlag, i.E.
- Brehmer, W./Seifert, H. (2008): Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 4/2008, 501-531
- Burgess, P. (2006): Der gesetzliche Mindestlohn in Großbritannien, in: Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg, S. 31 – 55
- Christoph, B. (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren Nr. 40, 7-10
- Clasen, J./Clegg, D. (2006): Risk management and welfare state change, a conditionality approach, in: Clasen, J./Siegel, N. (Hrsg.): Exploring the dynamics of reform - the dependent variable problem in comparative welfare state analysis, Cheltenham, Edward Elgar
- Crimmann, A./Wießner, F. (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht, 14/2009
- Deutscher Bundestag (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/3982, Berlin
- DGB (2008): DGB-Index Gute Arbeit 2008. Wie die Beschäftigten die Arbeitswelt in Deutschland beurteilen, Berlin
- Dietrich, H./Dressel, K./Janik, F./Ludwig-Mayerhofer, W. (2009): Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Berufsvorbereitung, in: Möller, J. und U. Walwei (Hrsg.) Handbuch Arbeitsmarkt 2009: Analyse, Daten, Fakten, Bertelsmann, Bielefeld. S. 318 – 357.
- Dingeldey, I. (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und "Befähigung". Eine vergleichende Analyse der aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien, in: Berliner Journal für Soziologie. 17. 2. 189-209
- Dörre, K./Bescherer, P./Röbenack, S./Schierhorn, K. (2008): Die "vierte Zone" der Arbeitsgesellschaft: Disziplinierung durch Ausgrenzung und prekäre Beschäftigung? in: Gensior, S./Lappe, L./Mendius, H.-G. (Hrsg.): Im Dickicht der Reformen - Folgen und Nebenwirkungen für Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnis und Beruf (Dokumentation der gleichnamigen Tagung). Deutsche Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V. (Arbeitspapier 2008-1), 79-109
- Dustmann, C./Judsteck, J./Schönberg, U. (2009): Revisiting the German Wage Structure, in: Quarterly Journal of Economics, 124: 2, S. 843 – 881.
- Eichhorst, W./Zimmermann, K. F. (2007): Dann waren's nur noch vier ... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA Discussion Paper No. 2605

- Embacher, S. (2009): Demokratie! Nein Danke? Demokratieverdruss in Deutschland, Bonn: Dietz Verlag
- Feil, M./Wiemers, J. (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung: Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, IAB-Kurzbericht, 11/2008, Nürnberg.
- Fuchs, T. (2006): Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus Sicht von Erwerbstätigen. IN-QA-Bericht Nr. 19. Dortmund/Berlin/Dresden
- Fuchs, T. (2009): Qualität der betrieblichen Arbeit aus Sicht von Frauen und Männern, Kapitel 6 in: Projektgruppe GiB: Projektgruppe GiB, Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft, Berlin i.E.
- Goebel, J./Richter, M. (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern, DIW-Wochenbericht, 50/2007, 753–761
- Hall, P./Soskice, D. (Hrsg.) (2001): Varieties of capitalism. Oxford: Oxford University Press
- Hartmann, M. (2009): Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Methodenbericht, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Mai, Nürnberg
- Heintze, C. (2007): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext - ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007
- Heintze, C. (2007a): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), H. 3: 79–94.
- Herzog-Stein, A. (2009): Entwickelt sich der Arbeitsmarkt diesmal anders? Ein Vergleich konjunktureller Abschwungphasen seit 1973, WSI-Diskussionspapier, (im Erscheinen)
- Hielscher, V./Ochs, P. (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, edition sigma: Berlin
- Hilbert, J./Dahlbeck, E./Enste, P. (2008): Zukunftsmotor Gesundheitswirtschaft – ein Paradigmenwechsel von unten?, in: Bogedan, C./Müller-Schoell, T./Ziegler, A. (Hrsg.): Demografischer Wandel als Chance. Hamburg: VSA, 62-81
- Hipp, L. (2009): Weiter mit Weiterbildung! Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, in: WSI-Mitteilungen 7/2009, 362-368
- Holst, E. (2009): Vollzeitbeschäftigte wollen kürzere, Teilzeitbeschäftigte längere Arbeitszeiten, DIW-Wochenbericht, 25/2009, 409-415
- IGM (2003): Moderne (Arbeits-)Zeiten. Betriebliche Beispiele innovativer Arbeitszeitmodelle. Diskussionsbeiträge zur Tarifarbeit im Betrieb. Grüne Reihe Nr. 12. Uns gehört die Zeit! Frankfurt am Main. Dezember 2003
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2009): Zwischenbericht zur IAB-Arbeitsmarktprojektion 2009 und 2010, 10. Juni 2009, Nürnberg.
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (I) – Wie die Krise entstand und wie sie überwunden werden kann, IMK-Report 38, Mai 2009
- Joebges, H./Schmalzbauer, A./Zwiener R. (2009): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, IMK-Study Nr. 4/2009, Düsseldorf.

- Kalina, Th./ Weinkopf, C. 2008: Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 2008-01
- Kaufmann, F.-X. (2003): Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lesse-  
nich, S. (Hrsg.) (2003): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle  
Diskurse, Frankfurt/M.; New York: Campus. 73-104.
- Keller, B./ Seifert, H. (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Flexibilität, soziale  
Sicherheit und Prekarität, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg) Atypische Beschäftigung – Fle-  
xibilisierung und soziale Risiken, Edition Sigma, Berlin, S. 11 – 26.
- Kettner, A. (2009): Fachkräftebedarf aus Sicht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufs-  
forschung (IAB), Vortrag bei der Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen  
des Arbeitskräftebedarfs.
- Klammer, U./Leiber, S. (2007): Atypische Beschäftigung und sozialer Schutz: EU-  
Regulierung und Situation in Deutschland, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg.): Atypische  
Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Edition Sigma, Berlin, 185 – 207
- Klenner, Ch./Klammer, U. (2009): Weibliche Familienernährerinnen in West und Ost-  
deutschland – Wunschmodell oder neue Prekarität?, in: Dokumentation der BMFSFJ-  
Tagung in der Villa Vigoni im Oktober 2008 i.E.
- Klenner, Ch./Ochs, Ch./Seifert, H. (1998): Arbeitszeit und Strukturwandel, herausgegeben  
vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Lan-  
des Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Kohlrusch, B. (2009): Wer sind die jungen Geringqualifizierten und welche (Wei-  
ter)bildung brauchen sie?, in: spw - Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft,  
H. 171, März, 26-30
- Kümmerling, A./Jansen, A./Lehndorff, S. (2008): Immer mehr Frauen sind erwerbstätig –  
aber mit immer kürzeren Arbeitszeiten. IAQ/Hans-Böckler-Stiftung Arbeitszeit-  
Monitor. IAQ-Report 2008-04
- Lampert, H. (1997): Arbeitsmarktordnung, in: Schmid, A./Kahsnitz, D./Ropohl, G.  
(Hrsg.): Handbuch zur Arbeitslehre, 429-442
- Leiber, S./Bäcker, G./Meinhardt, V./Neubauer, J. (2009): Die Grundsicherungsmodelle der  
LINKEN, Gutachten erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion der LINKEN,  
Düsseldorf, Januar 2009
- Logeay, C./Zwiener R. (2008): Deutliche Realeinkommensverluste für Arbeitnehmer: Die  
neue Dimension eines Aufschwungs, WSI-Mitteilungen 8/2008, 415 – 422
- Massa-Wirth, H./Seifert, H. (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit nur mit begrenzter  
Reichweite?, in: WSI-Mitteilungen Heft 5/2004, 246-254
- Mehlis, P./Reinecke, K. (2001): Attraktive Teilzeit schafft neue Arbeitsplätze, in: WSI-  
Mitteilungen 10/2001, 622–625
- Meifort, B. (2002): Personenbezogene Dienstleistungen im Wandel: neue Unternehmens-  
und Wirtschaftsformen – neue berufliche Anforderungen – neue Berufe, in : Berufsbil-  
dung in Wissenschaft und Praxis (BWP) Heft 1, 34-35
- Meinhardt, V. (2009): Gesellschaftlicher Wohlstand und Krisenstabilisierung durch die  
Sozialversicherung, in WSI-Mitteilungen 7/2009, 398-399
- Mohr, K. (2009): Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Ar-  
beitsmarktpolitik, in: Bothfeld, S./Bogedan, C./Sesselmeier, W. (Hrsg.): Arbeitsmarkt-  
politik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialge-  
setzbuch II und III, VS Verlag, i.E.

- Nickell, S./Nunziati, L./Ochel, W. (2005): Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, in: *Economic Journal* 115, 500, 1 – 27.
- Rengers, M. (2006): Unterbeschäftigung als Teil des Labour-Force-Konzeptes, in: *Wirtschaft und Statistik* 3/2006; 238-256
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden
- Schäfer, C. (2008): Anhaltende Verteilungsdramatik – WSI-Verteilungsbericht 2008, in: *WSI-Mitteilungen* 11+12/2008, 587-596
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt/M./ New York: Campus
- Schmid, G. (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik; Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Schulzen, T. (2009): Guter Lohn für gute Rente, WSI-Diskussionspapier, Nr. 164; Juni 2009, Düsseldorf
- Schulzen, T. (2009a): WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: *WSI-Mitteilungen* 3, 150 – 157
- Seifert, H. (2009): Die Beschäftigungsbrücke – mehr als ein Pont d' Avignon?, Arbeitspapier
- Sesselmeier, W. (2008): Sozio-ökonomischer Wandel: Ein Überblick, in: Funk, L. (Hrsg.): Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie. Wirtschaftspolitische Aspekte von Strukturwandel, Sozialstaat und Arbeitsmarkt. Eckhard Knappe zum 65. Geburtstag. Marburg, 163-186
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt nach Branchen, Nürnberg, Juli 2009
- Statistisches Bundesamt (2007): Betriebliche Weiterbildung 2005, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 16, R. 2.1, 4. Quartal 2008. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009): Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 160 vom 28.04.2009
- Thelen, K. (2004): *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.* Cambridge: Cambridge University Press
- Theobald, H. (2007): Vergesellschaftung von Fürsorgearbeit durch den öffentlichen Sektor: Erfahrungen aus der Altenbetreuung in Schweden, In: *WSI-Mitteilungen* Heft 10/2007, 561-567
- Wengerter, C. (2008) Arbeitsmarkt und Erwerbstätigkeit (Kapitel 5), in: Destatis, GESIS-ZUMA, WZB (Hrsg.): *Datenreport 2008 – Ein Sozialbericht für Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 109 – 144
- Ziegler, A. (2009): Staatliche Krisenintervention erforderlich, in: *Wirtschaftsdienst* 4/2009, 232-235

