

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Arbeitsmarktpolitik

Friedericke Hardering

DIE SUCHE NACH DEM SINN:
ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT

Ulrich Walwei

AGENDA 2010 UND
ARBEITSMARKT: EINE BILANZ

Josef Schmid

DER ARBEITSMARKT ALS
PROBLEM UND POLITIKUM.
ENTWICKLUNGSLINIEN UND
AKTUELLE TENDENZEN

Werner Schmidt

DIE INTEGRATION VON
FLÜCHTLINGEN UND
ARBEITSMIGRANTEN
IN DER ARBEITSWELT

Stefan Sell

ARBEITSMARKTPOLITIK IN
DEN WAHLPROGRAMMEN
DER PARTEIEN. EINE
BESTANDSAUFNAHME VOR
DER BUNDESTAGSWAHL 2017

*Irene Dingeldey · Marie-Luise
Assmann · Lisa Steinberg*

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT
IN EUROPA. EIN KOMPLEXES
PROBLEM – VERSCHIEDENE
ANTWORTEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Arbeitsmarktpolitik

APuZ 26/2017

FRIEDERICKE HARDERING

**DIE SUCHE NACH DEM SINN:
ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT**

Immer, wenn sich die Wirtschaft wandelt, wird auch über Arbeit diskutiert. Welche Erwartungen stellen wir an Arbeit? Welche Werte liegen dem zugrunde? Was bedeutet Arbeit für die Gesellschaft – und wie können wir den Wandel der Arbeit gestalten?

Seite 4–10

JOSEF SCHMID

**DER ARBEITSMARKT ALS PROBLEM UND
POLITIKUM. ENTWICKLUNGSLINIEN UND
AKTUELLE TENDENZEN**

Arbeit hat eine Schlüsselfunktion für die moderne Gesellschaft. Entsprechend zentral ist Arbeitsmarktpolitik in der politischen Debatte. Doch ihre Handlungsspielräume werden auch stark von bisherigen Entwicklungen des Politikfeldes geprägt.

Seite 11–17

STEFAN SELL

**ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEN
WAHLPROGRAMMEN DER PARTEIEN.
EINE BESTANDSAUFNAHME VOR DER
BUNDESTAGSWAHL 2017**

Wahlprogramme sollen den Wählerinnen und Wählern als Orientierung bei ihrer Wahlentscheidung dienen und die Pläne einer Partei verdeutlichen. Wie positionieren sich die wichtigsten Parteien vor der Bundestagswahl 2017 zur Arbeitsmarktpolitik?

Seite 18–24

ULRICH WALWEI

**AGENDA 2010 UND ARBEITSMARKT:
EINE BILANZ**

Noch heute sind die Agenda 2010 und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, aber auch die soziale Lage der Arbeitslosen, Gegenstand kontroverser Debatten. Welche Bilanz kann heute, über zehn Jahre später, gezogen werden? Wo besteht unter Umständen noch Handlungsbedarf?

Seite 25–33

WERNER SCHMIDT

**DIE INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN UND
ARBEITSMIGRANTEN IN DER ARBEITSWELT**

Integration in die und in der Arbeitswelt fördert gesellschaftliche Integration – auch, weil die betriebliche Alltagspraxis Kollegialität fördert. Bei der Integration von Flüchtlingen stehen Betriebe jedoch vor neuen Herausforderungen. Welche Konsequenzen folgen daraus?

Seite 34–39

**IRENE DINGELDEY · MARIE-LUISE ASSMANN ·
LISA STEINBERG**

**JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN EUROPA.
EIN KOMPLEXES PROBLEM –
VERSCHIEDENE ANTWORTEN**

In Europa leiden vor allem Jugendliche immer noch unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise: Etwa ein Fünftel von ihnen ist arbeitslos – ein Großteil davon in Südeuropa. Wie reagiert die nationale und europäische Politik?

Seite 40–46

EDITORIAL

Arbeit ist das halbe Leben, sagt der Volksmund – das Statistische Bundesamt differenziert: Versteht man unter „Arbeit“ nicht nur die klassische Erwerbsarbeit, sondern auch informelle Pflege- und Erziehungstätigkeiten, leisten Erwachsene pro Woche durchschnittlich 45 Stunden Arbeit. Das ist zwar nicht die sprichwörtliche Hälfte, aber mit etwa sechseinhalb Stunden doch ein gutes Viertel jeden Tages. Die Erhebung zeigt auch, dass Frauen fast doppelt so viel unbezahlte, also informelle Arbeit wie bezahlte Arbeit leisten, während bei Männern die Erwerbsarbeit den größeren Anteil ausmacht und der Unterschied zwischen beiden Arbeitsformen geringer ist.

All das wirft grundsätzliche Fragen auf: Welche Tätigkeiten bezeichnen wir überhaupt als Arbeit? Welche Wertschätzung bringen wir als Gesellschaft informeller Arbeit entgegen? Hat das klassische Modell – der männliche Alleinverdiener, der sein gesamtes Arbeitsleben im selben Unternehmen verbringt – ausgedient? Mitunter ist die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in diesen Fragen den staatlichen Systemen und Institutionen, die den Arbeitsmarkt regulieren sollen, voraus, etwa wenn es um die Flexibilisierung von Erwerbsbiografien geht.

Diese Schwerfälligkeit nationaler Arbeitsmarktpolitiken kann nicht überraschen, sind sie doch teils über Jahrhunderte gewachsen und haben dabei entsprechende Eigenlogiken entwickelt, was Reformen erschwert. Umso mehr Aufmerksamkeit wurde der bislang letzten großen Arbeitsmarktreform zuteil, die unter den Schlagwörtern „Agenda 2010“ und „Hartz IV“ zusammengefasst und bis heute kontrovers diskutiert wird. Unabhängig davon, wie man sie bewertet, kann es jedoch angesichts aktueller Herausforderungen wie der immer noch hohen Jugendarbeitslosigkeit vor allem in Südeuropa oder der Integration von Geflüchteten keinen Stillstand in der Arbeitsmarktpolitik geben.

Christina Lotter

ESSAY

DIE SUCHE NACH DEM SINN: ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT

Friedericke Hardering

Wie wird Arbeit in Zukunft aussehen? Über die Zukunft der Arbeit wird seit jeher intensiv diskutiert und spekuliert. Angetrieben wurden und werden diese Diskussionen durch unterschiedliche Krisen der Arbeit: So lösten der Umbruch von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und das Aufkommen neuer Serviceberufe wie auch die hohen Arbeitslosenquoten in den 1980er Jahren Fragen nach dem Sinn von Arbeit und nach neuen Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeit aus. Hoffnungen, aber auch Ängste charakterisierten diese Debatten, und es tauchten immer ähnliche Fragen im neuen Gewand auf: Wird es noch genug Arbeit für alle geben? Wird die menschliche Arbeitskraft zusehends durch automatisierte Prozesse ersetzt? Droht das Ende der Arbeit, wie es bereits Hannah Arendt, Ralf Dahrendorf oder Jeremy Rifkin befürchteten? Oder bieten die Veränderungen der Arbeit auch Chancen auf ein selbstbestimmteres, sinnvolleres, freieres und zeitlich autonomeres Arbeiten?

Auch gegenwärtig kursierende Begriffe wie „Arbeit 4.0“ oder „New Work“ deuten darauf hin, dass sich die Arbeitswelt in einem fundamentalen Wandlungsprozess befindet. Dieser wird unter anderem von der „digitalen Revolution“ angetrieben: Heutzutage nutzt ein Großteil der Beschäftigten Informations- und Kommunikationstechniken bei der Arbeit, was dafür sorgt, dass sich die Arbeitswelt grundlegend verändert. Aber nicht nur die Digitalisierung fungiert als Treiber dieses Wandels, sondern auch andere Megatrends wie die Globalisierung, die stärkere Erwerbsbindung von Frauen und der demografische Wandel. Zudem werden durch verschiedene Krisen der zurückliegenden Jahre wie die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise oder die Klimakrise grundlegende Selbstverständlichkeiten des Arbeitens und Wirtschaftens wie etwa der Glaube an ein permanentes Wirtschaftswachstum infrage gestellt.

All diese Veränderungen erfordern ein neues Nachdenken darüber, wie Arbeit zukünftig gestaltet sein soll. Während in der Vergangenheit noch einzelne Fragen nach dem Verbleib der sogenannten Stillen Reserve oder der Humanisierung der Arbeit die Debatte über die Zukunft der Arbeit dominierten, steht die aktuelle Debatte vor der Herausforderung, die multiplen Trends und Wandlungstendenzen von Digitalisierung, Globalisierung, Prekarisierung oder Feminisierung in ihrer Gleichzeitigkeit zu denken.

Aktuell jedoch überlappen sich in der Arbeitswelt diese neuen Trends und alte Routinen: Während in manchen Großunternehmen noch das Normalarbeitsverhältnis mit einer fest geregelten und über die Arbeitswoche gleichmäßig verteilten Arbeitszeit dominiert, führen in den Metropolen junge Start-ups immer flexiblere Arbeitsformen ein, arbeiten in *Co-Working-Spaces* und suchen nach neuen Formen raumzeitlicher Entgrenzung in der Arbeit. All diese Phänomene verweisen darauf, dass sich die Arbeitswelt im Übergang befindet. Um die Richtung des Wandels zu verstehen und gestalten zu können, bietet sich zunächst eine Standortbestimmung an, die gleichzeitig die elementaren Fragen der Arbeitswelt aufgreift: Was verstehen wir heute unter Arbeit, und wie steht es um den Sinn der Arbeit? Welche Wünsche haben Beschäftigte und welche Trends eines neuen Arbeitens zeichnen sich ab? Wie kann Arbeit in Zukunft gestaltet werden? Auf dieser Basis ist es möglich, vom Nachdenken über die Zukunft der Arbeit zum gemeinsamen Arbeiten an der Zukunft der Arbeit zu gelangen.

VON DER KRISE DER ARBEIT ZUR KRISE DES SINNS DER ARBEIT?

Welche Bedeutung hat Arbeit? Kaum eine andere Metapher beschreibt die Ambivalenzen der Arbeit

eindrücklicher als das vom Psychologen und Sozialwissenschaftler Kurt Lewin geprägte Bild von den zwei Gesichtern der Arbeit: Danach ist Arbeit einerseits Mühe, Zwang, Mittel zum Zweck und noch kein eigentliches Leben, andererseits ist Arbeit für den Menschen unabdingbar, denn sie bietet ein Wirkungsfeld und gibt dem Leben Sinn und Bedeutung.⁰¹ Gesellschaftlich kommt der Arbeit heutzutage noch eine weitere Funktion zu: Die gegenwärtige Erwerbsarbeitsgesellschaft ist dadurch charakterisiert, dass in ihr die Erwerbsarbeit als zentrales Medium gesellschaftlicher Integration fungiert. Erwerbsarbeit bietet gesellschaftliche Teilhabe, soziale Anerkennung und strukturiert die Lebensentwürfe von Individuen.

Doch die verschiedenen Krisen der postfordistischen Arbeitswelt sorgen aktuell dafür, dass diese Versprechen der Erwerbsarbeit kaum mehr eingelöst werden: Mit der Prekarisierung der Arbeit und der Ausweitung des Niedriglohnssektors spaltet sich die Arbeitswelt zusehends in einen Bereich gut bezahlter und sicherer Arbeit und einen anderen Bereich mit unterfordernder, unsicherer und nicht-existenzsichernder Arbeit. Zudem sorgen Prozesse der sozialen Beschleunigung dafür, dass sich in vielen Beschäftigungsfeldern die Arbeit enorm verdichtet und es zu einem Anstieg von Zeit- und Leistungsdruck kommt.

Dieser Strukturwandel der Arbeit lässt auch die Psyche der Beschäftigten nicht unberührt: Stress gilt nunmehr als eines der wichtigsten Risiken für die Gesundheit und kann langfristig mit psychischen Folgen wie Burnout oder Depressionen einhergehen. Die Brisanz der Stresszunahme zeigt sich auch daran, dass sich die Anzahl von Fehlzeiten durch psychische Erkrankungen in den letzten Jahren verdreifacht hat. Die gesundheitlichen Probleme deuten an, dass mit dem Umbau der fordistischen zu einer postfordistischen Arbeitswelt nunmehr ein kritischer Punkt erreicht ist, der die Frage nach individuellen und gesellschaftlichen Alternativen eines gesünderen und nachhaltigeren Arbeitens virulent werden lässt und somit die Frage nach dem Sinn in der Arbeit aufwirft.

Doch inwieweit lässt sich von einer Sinnkrise der Arbeit sprechen? Hier gilt es zunächst, zwei Diskurse über die Krise des Sinns der Arbeit zu

differenzieren: Der erste kreist um die Frage des gesellschaftlichen Sinns von Arbeit und der zweite bezieht sich auf individuelle Krisen des Sinnlebens in der Arbeitswelt.

Gesellschaftlicher Sinn von Arbeit

Bezieht man die Krisendiagnose auf das gegenwärtige Gefüge der Arbeitsgesellschaft, lassen sich die verschiedenen Überlastungssymptome der Arbeitswelt als Hinweis darauf deuten, dass das postfordistische Modell an seine Grenzen stößt und das gegenwärtige System der Erwerbsarbeit überdacht werden muss. Hier wird der Sinn der Erwerbsarbeit als zentraler Integrationsmechanismus infrage gestellt. Auch die Frage nach unterschiedlichen Formen der Arbeit, wie sie bereits von Hannah Arendt aufgegriffen wurde, wird hier erneut diskutiert. Arendt hatte bereits in der „Vita activa“ darauf hingewiesen, dass eine reine Fixierung auf die Lohnarbeit ein verkürztes Arbeitsverständnis darstellt und dem Menschen andere Zugänge zu reicheren Tätigkeiten versperrt.⁰² Tatsächlich ist das gegenwärtige Verständnis von Arbeit stark auf die Erwerbsarbeit fixiert, und üblicherweise auch auf die männlich dominierte Form der Vollzeiterwerbsarbeit im Rahmen eines Normalarbeitsverhältnisses. Dieses verkürzte Arbeitsverständnis schließt freilich eine Vielzahl von Tätigkeiten aus, insbesondere Care-Arbeiten in der Familie oder auch gesellschaftlich relevante Freiwilligenarbeit. Diskussionen über erweiterte Arbeitskonzepte⁰³ und New Work, also breitere Verständnisse von Arbeit, schließen genau hier an, und fordern einen Umbau der Arbeitsgesellschaft, der andere Tätigkeitsformen aufwertet und so die dominante Stellung der Erwerbsarbeit einhegt. Zwar verfügen neue Arbeitskonzepte bisweilen über keine breite gesellschaftliche Akzeptanz, nichtsdestoweniger zeichnen sich die Risse des postfordistischen Gefüges immer deutlicher ab, weshalb die Rede von einer Krise des Sinns der Arbeit breiten Anschluss findet.

⁰² Vgl. Hannah Arendt, *Vita activa oder Vom tätigen Leben*, München 2007² (1960), S. 16 ff.

⁰³ Vgl. Beate Littig/Markus Spitzer, *Arbeit neu. Erweiterte Arbeitskonzepte im Vergleich*, Literaturstudie zum Stand der Debatte um erweiterte Arbeitskonzepte, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 229/2011.

⁰¹ Vgl. Kurt Lewin, *Die Sozialisierung des Taylorsystems. Eine grundsätzliche Untersuchung zur Arbeits- und Berufspsychologie*, Praktischer Sozialismus: Vol. 4, Berlin 1920.

Individueller Sinn von Arbeit

Von einer Krise des Sinns wird aber auch in einem anderen Kontext gesprochen, nämlich dann, wenn der Sinn innerhalb der Arbeit problematisch wird und Beschäftigte ihre Arbeit nicht mehr als sinnvoll erleben. Während dies früher als ein Problem insbesondere geringqualifizierter und stark fragmentierter Tätigkeiten galt, finden sich mittlerweile auch Hinweise auf solche Problematiken aus hochqualifizierten Beschäftigungssegmenten: Auch Ärztinnen und Ärzte, Hochschullehrende oder IT-Fachkräfte klagen mittlerweile darüber, dass sie durch zahlreiche neue, besonders administrative Aufgabenanteile gar nicht mehr zu ihrer eigentlichen Arbeit kommen. Berichtet wird davon, dass für subjektiv wichtige Aufgaben immer weniger Zeit ist und gleichzeitig scheinbar sinnlose Arbeiten zunehmen.⁰⁴ Ausgehend von solchen Befunden könnte vermutet werden, dass sich auch in größeren Surveys eine Krise des Sinns in der Arbeit abzeichnet. Bemerkenswerterweise zeigen nun verschiedene Befragungen, dass Beschäftigte in Deutschland mehrheitlich einen Sinn in ihrer Arbeit erkennen können: Laut DGB-Index Gute Arbeit, der jährlich das Arbeitserleben und auch das Erleben sinnvoller Arbeit von abhängig Beschäftigten in Deutschland erfragt, gaben 2016 etwa 81 Prozent der Befragten an, einen Sinn in ihrer Arbeit zu sehen.⁰⁵ In der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (European Working Conditions Survey) gaben 86 Prozent der Befragten an, immer oder meistens das Gefühl zu haben, eine nützliche Arbeit zu tun.⁰⁶

Die Daten muten zunächst äußerst positiv an und scheinen Thesen eines wachsenden individuellen Sinnverlustes oder zunehmender Entfremdung zu widerlegen. Doch diese Interpretation ist zu kurz gegriffen, da bereits ältere Studien über

monotone und stigmatisierte Arbeit immer wieder zeigen konnten, dass Beschäftigte auch sinnlose Arbeiten als sinnvoll deuten können: Sie richten dann ihre Aufmerksamkeit nicht auf die belastenden oder gleichförmigen Aspekte der Arbeit, sondern konzentrieren sich auf den größeren Nutzen ihres Tuns. So bewerten sie ihre Arbeit neu und schreiben ihr einen neuen Sinn zu. Die Sinnzuschreibung dient ihnen dazu, ihre Arbeitsidentität zu stabilisieren und handlungsfähig zu bleiben.

Die Bewertung des Sinnerlebens von Beschäftigten gibt also vielmehr Einblicke in subjektive Deutungsleistungen, Ressourcen und Bewältigungsprozesse, als dass sie Aufschluss über Fehlentwicklungen in der gesellschaftlichen Organisation von Arbeit bietet. Kritik von Beschäftigten an der Zunahme als sinnlos empfundener Aufgaben oder daran, dass es immer schwerer wird, gute Arbeit zu leisten, wird über diese Bewertungen nicht abgebildet. Zusammengefasst bedeutet dies, dass sich ein hohes Sinnerleben von Beschäftigten, welches sich in Befragungen zeigt, und ein subjektives Leiden unter Sinnverlust und Erfahrungen der Entfremdung nicht ausschließen. Ein eindeutiges Bild über die Erfahrung von Sinnverlust oder Sinnlosigkeit in der Arbeit lässt sich daraus nicht ableiten. Vielmehr zeigt sich, dass positive Bezüge auf den Sinn in der Arbeit und Erfahrungen des Verlustes von Sinnhaftigkeit differenziert erfasst und analysiert werden müssen.

Jenseits dieser Befunde zeigt sich insgesamt eine höhere gesellschaftliche Aufmerksamkeit für Fragen des Sinns und des Sinnerlebens in der Arbeit, die einerseits auf die stärkere Einbindung und Forderung von Subjektivität in der Arbeit, andererseits aber auch auf zunehmende Belastungserfahrungen und Entfremdungstendenzen zurückzuführen sind. Dadurch werden individuelle Reflexionsprozesse angeregt, die nicht selten zu einer Kritik an der Norm der Normalarbeit und zu einem Nachdenken über neue Arbeitskonzepte führen.

NEUE SINNSUCHENDE DER ARBEITSWELT

Wer sich aktuell auf die Suche nach neuen Arbeitskonzepten begibt, wird in Wirtschaftsmagazinen, Blogs und Vlogs schnell fündig: So mehren sich Beiträge über anderes Arbeiten, in denen die

04 Vgl. Christoph Handrich/Carolyn Koch-Falkenberg/Gerd-Günter Voß, Professioneller Umgang mit Zeit- und Leistungsdruck. Baden-Baden 2016, S. 155ff; Friederike Hardering, Wann erleben Beschäftigte ihre Arbeit als sinnvoll? Befunde aus einer Untersuchung über professionelle Dienstleistungsarbeit, in: Zeitschrift für Soziologie 1/2017, S. 39–54, hier S. 45.

05 Vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit, DGB-Index Gute Arbeit. Der Report 2016, Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland beurteilen, Berlin 2016.

06 Vgl. Eurofound, Sixth European Working Conditions Survey 2015, www.eurofound.europa.eu/surveys/data-visualisation/sixth-european-working-conditions-survey-2015.

Geschichten einzelner Vordenkerinnen oder Vordenker der neuen Arbeit erzählt und zu einem heroisch verklärten Wandlungsnarrativ verdichtet werden. Das Narrativ basiert vielfach auf einer gleichen Struktur: Danach sorgt eine berufliche oder private Krise dafür, den gelernten und lukrativen Beruf aufzugeben, um sich einer subjektiv und gesellschaftlich sinnvoller Tätigkeit zuzuwenden. Im Zuge der Umorientierung werden vormalige Arbeitsvorstellungen revidiert und durch neue, subjektiviertere Vorstellungen von Arbeit ersetzt.

Die Wünsche nach einer neuen, anderen und auch sinnvoller Arbeit werden vielfach mit bestimmten Gruppen assoziiert, die eine Art Vorreiterrolle einnehmen und ein neues Arbeitsverständnis reklamieren.⁰⁷ Die wohl populärste Gruppe, die für das Einfordern neuer Werte steht, ist die sogenannte Generation Y. Die zwischen 1980 und 1995 Geborenen werden seit einigen Jahren als neue Arbeitsmarkakteure mit veränderten Wertevorstellungen gehandelt. Wichtig sei ihnen, so eine häufige Interpretation ihres Generationsnamens, besonders das *Y* (*Why?*), das Warum ihres Arbeitens. Wie wir aus verschiedenen Studien wissen, will die Generation Y allerdings nicht nur mehr Sinn in der Arbeit, sie fordert nicht weniger selbstbewusst auch eine bessere Vereinbarkeit der verschiedenen Lebensbereiche und einen sicheren Arbeitsplatz.

Eine weitere Gruppe, die neue Werte einfordert, sind freiwillige Berufswechselnde, die sich infolge einer beruflichen Krise umorientieren und nun einer anderen, subjektiv bedeutsameren Tätigkeit nachgehen. Auch sie werden wie die Generation Y als Gruppe angeführt, die höhere Ansprüche an die Vereinbarkeit reklamiert und der vor allem nach dem Erreichen persönlicher Karriereziele das gesellschaftliche Wohl am Herzen liegt.

Zuletzt findet sich im Kontext der Postwachstumsbewegung ein neues Nachdenken über die Gestaltung von Arbeit und Wirtschaft. Charakteristisch ist hier der Wunsch nach einer nachhaltigen und ressourcenbewussten Arbeit, die sich am individuellen Bedarf orientiert. Noch grundlegender werden innerhalb dieser Bewegung auch die eigenen Konsumvorstellungen kritisch reflektiert und gemeinsame Formen des solidarischen Wirtschaftens erprobt. Die *Sharing-Economy*, die Rückbesinnung auf das Sel-

bermachen der *Do-it-yourself-Bewegung* oder *Urban-Gardening-Projekte* lassen sich als Ausdrucksformen neuer Suchbewegungen nach anderen Formen des Wirtschaftens werten. Doch welche Schlagkraft haben die in solchen Konzepten zum Ausdruck kommenden neuen Werte im gesellschaftlichen Gefüge? Werden sie bereits zur neuen Normalität, oder fallen sie empirisch kaum ins Gewicht?

NEUE WERTE IN DER ARBEIT?

Bereits in den 1970er Jahren im Zuge der Wertewandeldiskussion wurde über das Auftreten neuer Arbeitswerte verhandelt. Diskutiert wurde, ob die Sicherheit und Stabilität des fordistischen Arrangements dafür sorgen, dass neue Werte wie Selbstverwirklichung an Bedeutung gewinnen und die Beschäftigten sich mehr denn je für die Inhalte der Arbeit statt für den Lohn interessieren. Solche Debatten über die Relevanz unterschiedlicher Werteorientierungen in der Arbeit haben immer wieder gezeigt, dass sich das Interesse für die Inhalte der Arbeit und für die materielle Sicherheit nicht gegeneinander ausspielen lassen: Beide Aspekte sind für die Beschäftigten wichtig und sind Bestandteil der Erwartungen an gute Arbeit. Individuell finden sich jedoch je nach Lebenslage und -situation ganz unterschiedliche Gewichtungen der Erwartungen an Arbeit.

Wie aktuelle Befragungen zur Wichtigkeit verschiedener Aspekte der Arbeit zeigen, fühlen sich viele Beschäftigte aktuell stark verunsichert, weshalb auch die Sicherheit der Arbeit und die Stabilität des Arbeitsverhältnisses für sie besonders wichtig sind. Auch die Zusammenarbeit mit netten Kollegen, gute Führung, guter Lohn und der Einsatz eigener Fähigkeiten sind aus Sicht der Beschäftigten wichtige Aspekte guter Arbeit.⁰⁸

Jenseits solcher allgemeinen Befunde gibt es ganz heterogene Anspruchsmuster an Arbeit, die sich durch je unterschiedliche Priorisierungen auszeichnen. Eine Untersuchung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, in der

⁰⁷ Vgl. Heather Hofmeister/Friederike Hardering, Auf der Suche nach dem Sinn. Die Bedeutung der Arbeit für das Leben, in: *Forschung & Lehre* 7/2014, S. 520 ff.

⁰⁸ Vgl. Freiburger Forschungsstelle Arbeits- und Sozialmedizin (ffas)/Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas)/Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP), *Gewünschte und erlebte Arbeitsqualität*, Abschlussbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2014.

Erwerbspersonen in Deutschland interviewt wurden, unterscheidet sieben „Wertewelten“, die für je andere Sichtweisen ihrer Angehöriger auf Arbeit stehen⁰⁹: Die Wertewelt mit der größten Zustimmung stellt die Sicherheit und Sorgenfreiheit in der Arbeitswelt ins Zentrum (28 Prozent der Befragten). Daneben findet sich eine Vielzahl anderer Wertewelten: So beziehen sich zwei Wertewelten auf Leistung (11 Prozent) und auf Leistungsgerechtigkeit (15 Prozent). Eine andere Wertewelt stellt den Wunsch nach einer guten Balance von Arbeit und Leben ins Zentrum (14 Prozent) und wieder eine andere stellt den Wunsch nach einer starken Solidargemeinschaft heraus (9 Prozent). Zwar zeigt sich bei den Wertewelten ein Überhang tradiert Vorstellungen der Arbeitswelt, die Sicherheit und Leistungsgerechtigkeit hoch bewerten, nichtsdestoweniger finden sich auch andere Wertewelten: Die Wertewelt der Selbstverwirklichung konzentriert sich auf zukünftige Potenziale der Arbeit für eine autonomere und bessere Arbeitsgestaltung (10 Prozent) und die Wertewelt „Sinn außerhalb seiner Arbeit suchen“ steht schließlich für ein breiteres Verständnis von Arbeit (13 Prozent). Danach ist Erwerbsarbeit nicht die einzig sinnvolle Form der Arbeit; wichtiger ist der gesellschaftliche Beitrag des Tuns sowie wie die Orientierung an Altruismus und sozialer Gerechtigkeit. Hier findet sich eine andere Sicht auf Arbeit, die sich nur in einigen Bereichen der Arbeitswelt jenseits des Mainstreams finden lässt.

Die prozentuale Verteilung verdeutlicht, dass solche alternativen Arbeitskonzepte entgegen ihrer medialen Präsenz bisher nur vereinzelt auftreten. Trotzdem bieten sie enormes Potenzial für die zukünftige Gestaltung der Arbeitswelt. Doch welche Möglichkeiten der Gestaltung bieten sich an, und welche konkreten Modelle für den Umbau der Arbeitswelt werden aktuell diskutiert? Die Debatte um New Work bietet Antworten.

NEW WORK GESTALTEN

Wofür genau New Work steht, ist alles andere als eindeutig: Einerseits werden damit organisationale und technische Veränderungen der Arbeit beschrieben, beispielsweise die flexibleren Mög-

lichkeiten der Arbeitszeitgestaltung durch digitale Arbeit. Andererseits steht New Work für ein neues, erweitertes Arbeitsverständnis, welches die Zentralität der Erwerbsarbeit im Leben aufzubrechen sucht und darauf zielt, auch anderen Formen der Arbeit wie Subsistenz- oder Care-Arbeit Raum zu geben. New Work steht somit für ein neues Denken über Arbeit und für das Ausprobieren neuer Arbeitskonzepte. Mit New Work wird der vorherrschende Arbeitsbegriff grundlegend infrage gestellt. Der Begriff geht auf den Sozialphilosophen Frithjof Bergmann zurück, der in den 1980er Jahren vor dem Eindruck des Niedergangs der amerikanischen Automobilindustrie die Idee einer neuen Arbeit entwickelte. Wesentlich ging es ihm darum, die Abhängigkeit von der Lohnarbeit zu reduzieren und andere Arbeitsformen wie Selbstversorgung und selbstbestimmte Arbeit zu revitalisieren.

Die „neue Arbeit“ besteht nach Bergmann aus drei Elementen: einem Drittel Erwerbsarbeit, einem Drittel Selbstversorgung und einem Drittel Arbeit, die man „wirklich, wirklich will“.¹⁰ Mit einem solchen Modell sollten die Defizite der Erwerbsarbeit abgedeckt werden, die sich durch monotone Tätigkeiten, aber auch durch Unterbrechungen wie Phasen der Arbeitslosigkeit ergeben, und die zentrale Stellung von Erwerbsarbeit für Gesellschaft und Individuum aufgebrochen werden. In der aktuellen New-Work-Diskussion spielt Bergmanns Modell nur noch als historische Referenz eine Rolle. Die bei Bergmann angelegte Kritik der Zentralstellung von Erwerbsarbeit als einzige Form der Arbeit ist aber nach wie vor aktuell.

Auch Unternehmen haben bereits das Potenzial der New-Work-Formel erkannt und diskutieren unter diesem Konzept vor allem neue Formen der Arbeitsorganisation und flexible Arbeitszeitmodelle, die sich an den unterschiedlichen Bedarfen der Beschäftigten nach Sabbaticals, Elternzeit oder Altersteilzeit orientieren. Für die Unternehmen eröffnet sich dadurch die Chance, Mitarbeitende langfristig zu binden. Die Etablierung eines neuen Arbeitsverständnisses und eine Aufwertung anderer Arbeitsformen findet durch solche organisationalen New-Work-Konzepte jedoch nicht oder nur rudimentär statt. Für eine grundlegende Debatte

⁰⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Nextpractice, Wertewelten. Arbeiten 4.0, Berlin 2016.

¹⁰ Frithjof Bergmann, Neue Arbeit, neue Kultur, Freiamt im Schwarzwald 2008⁵.

über Sinn und Zukunft der Arbeit ist es deshalb wichtig, den Begriff New Work nicht vorschnell auszuhöhlen oder auf organisationale Arbeitszeitmodelle zu reduzieren. Auf Basis der neuen und alten New-Work-Diskussion lassen sich abschließend drei Anregungen nennen, die für die Gestaltung einer Arbeitswelt im Umbruch Orientierung bieten können:

Debatten versachlichen, Ambivalenzen nicht ausblenden

Gerade die Digitalisierung hat eine stark polarisierte Debatte über Chancen und Gefahren für die Arbeit angestoßen. Um den Wandel entlang von Vorstellungen einer wünschenswerten Arbeit zu gestalten, bedarf es weder Schreckensszenarien, nach denen massenhaft Arbeitskräfte freigesetzt werden, noch ist ein überbordender Optimismus mit Blick auf die neuen Freiheitsgrade in der Gestaltung von Arbeit zielführend.

Den Chancen, die sich aus der Digitalisierung sowie aus flexibleren und selbstbestimmteren Arbeitsformen ergeben, stehen auch vielfältige neue Risiken gegenüber. Dies zeigt sich beispielsweise im Bereich des *Crowdworking*, wo sich einerseits flexible Möglichkeiten der Arbeitsgestaltung finden, andererseits soziale Absicherungsmechanismen aber weitestgehend fehlen. Ohne eine nachhaltige Gestaltung der neuen Arbeit besteht die Gefahr, dass sich die neuen Freiheiten in Potenziale der Selbstausbeutung verkehren. Hohe Gestaltungschancen in der Arbeit sind für die einen ideal und wünschenswert, für andere hingegen bedeuten sie Stress. Deshalb sind auch Schutzmechanismen vor einer weitreichenden Entgrenzung wichtig. Die Gefahren flexibler Arbeit dürfen nicht individualisiert werden, sondern müssen in Unternehmen und politisch abgefangen werden. Eine konstruktive Gestaltung der Arbeitswelt wird dann möglich, wenn Trends und Best Practices, aber auch problematische Nebenfolgen von Entwicklungen frühzeitig und fundiert erforscht und nachjustiert sowie in einem objektiven Umfeld debattiert werden können.

Gute Arbeit fördern

Nebst allen Verheißungen der Arbeit 4.0 und ihrer Potenziale verweist die Spaltung der Arbeitsgesellschaft auf die Notwendigkeit der Gewährung von guter Arbeit, also von Erwerbsarbeit, die sich an der Würde von Beschäftigten orientiert und Existenzsicherung bietet.

Gute Arbeit steht als Leitbild sowohl für faire Löhne als auch für sichere Beschäftigungsverhältnisse und für die Eindämmung von belastender und einseitiger Arbeit. Aus der Arbeitsforschung sind zudem die Faktoren einer gesundheitsförderlichen, guten Gestaltung von Arbeitsplätzen bekannt: Dazu zählen ein Mindestmaß an Aufgabenkomplexität, Autonomie, Entwicklungsmöglichkeiten, soziale Einbettung und Anerkennung. Nicht minder wichtig ist, die eigene Arbeit im produktiven Zusammenhang zu sehen und nicht ausschließlich mit fragmentierten Aufgabenanteilen betraut zu sein. All diese Faktoren tragen zu einer Humanisierung der Arbeit bei, die trotz jahrzehntelanger Forderungen noch nicht hinreichend realisiert ist.

Alternative Arbeitsformen aufwerten

Die Debatte um New Work zeigt, dass Arbeit auch jenseits der fordistischen Nine-to-five-Normalarbeit zu denken und ein erweitertes Verständnis von Arbeit unabdingbar ist. Selbst in der Hochphase des Fordismus der 1950er und 1970er Jahre hatte die informelle Ökonomie die Funktion, die Normalarbeit zu stützen und ihre Defizite auszugleichen. Informelle Arbeiten wie Nachbarschaftshilfe, familiäre Sorge und Pflegearbeiten oder Selbsthilfe waren und sind für die Funktionsfähigkeit der Normalarbeit unabdingbar. Doch mangelt es nach wie vor an der Akzeptanz und Wertschätzung für solche Tätigkeiten. Dementsprechend sind aktuell Antworten darauf zu finden, wie wir gesellschaftlich als wichtig und nützlich erachtete Arbeiten wie Care-Arbeit aufwerten und anderen Formen der Freiwilligenarbeit mehr Wertschätzung zukommen lassen können. Eine Möglichkeit der Aufwertung könnte bereits dadurch gelingen, dass über bessere zeitliche Verzahnungsmöglichkeiten unterschiedlicher Arbeitsformen nachgedacht wird. Aktuell finden sich bereits Konzepte wie die Elternzeit oder die Arbeitsfreistellung für die Pflege Angehöriger, die darauf zielen.

Damit Arbeit nicht, wie Bergmann meinte, einer „milden Krankheit“ gleichkommt, sind darüber hinaus auch die Gegengewichte zur Arbeit im Diskurs über zukünftiges Arbeiten mitzudenken. *Detachment* – im Sinne einer mentalen Distanzierung von der Arbeit –, *Muße* und *Antiwork* als Kritik an der Erwerbsarbeitsfixierung sind hier die Stichworte, die in der beschleunig-

ten Arbeitswelt an Relevanz gewinnen werden, um die Balance zwischen Arbeit und Nichtarbeit wieder ins Lot zu bringen. Für die Politik stellt sich hier die Aufgabe, eine bessere soziale Absicherung auch jenseits der Normalarbeit zu gewährleisten.

Sicherlich können die genannten Punkte, die zusammen zu denken sind, nur als erste Schritte in Richtung einer Transformation der Arbeitswelt gewertet werden, die an die Bedürfnisse der Menschen anschließt und neue Sinnperspektiven der Arbeit eröffnet. Werte können die Handlungspraxis anleiten, aber auch die Praxis kann Werte verändern. Zwar ist auch die Diskussion über den Wandel Teil des Veränderungsprozesses, nichtsdestoweniger ist die Zeit reif für neue Modelle und Prototypen und damit für ein enga-

giertes Arbeiten an einer Zukunft der Arbeit, die gute Arbeit in ihren verschiedenen Erscheinungsformen Wirklichkeit werden lässt.

FRIEDERICKE HARDERING

ist promovierte Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Leiterin des Projekts „Gesellschaftliche Vorstellungen sinnvoller Arbeit und individuelles Sinnerleben in der Arbeitswelt“.

f.hardering@soz.uni-frankfurt.de

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz



DER ARBEITSMARKT ALS PROBLEM UND POLITIKUM

Entwicklungslinien und aktuelle Tendenzen

Josef Schmid

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik sind zentral für die politische Debatte – ganz besonders in Wahlkampfzeiten. Das hängt wesentlich mit der Schlüsselfunktion von Arbeit für die moderne Gesellschaft zusammen, da „Einkommens-, Teilhabe- und Lebenschancen direkt oder durch Vermittlung privater und öffentlicher Haushalte an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind“.⁰¹ Jedoch sind Arbeitslosigkeit, Ungleichheit und soziale Risiken nicht nur die Folge einer kapitalistischen Marktdynamik, sondern ebenso sehr durch staatliche Eingriffe oder Unterlassungen geprägt. Hohe Arbeitslosigkeit oder „schlechte“ Arbeit sind also die Folgen eines Versagens sowohl vom Markt als auch vom Staat. Allerdings liegt die „Haftung“ asymmetrisch beim Staat, denn vor allem dieser wird mit hohen Erwartungen und Ansprüchen konfrontiert, während der Markt weitgehend anonym bleibt.

Die staatlichen Maßnahmen folgen dabei ganz unterschiedlichen Leitvorstellungen und Funktionszusammenhängen: Einerseits können sie als soziale Grundrechte oder Bürgerrechte konzipiert werden, woraus sich dann ein Recht auf Arbeit oder zumindest auf eine monetäre Kompensation, die ein menschenwürdiges Leben erlaubt, ableiten lässt. Andererseits gibt es auch eine ökonomische (keynesianische) Begründung für ein Eingreifen des Staates, das dann vor allem der Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung dient und in der Krise nachfragestimulierend wirkt, eben durch das Arbeitslosengeld und den privaten Konsum. Im Hinblick auf Parteien und Wahlen ist in diesem Zusammenhang lange von einer politischen Wahloption ausgegangen worden, in der die sozialdemokratischen Parteien eher für die Bewältigung von Arbeitslosigkeit stehen, während die bürgerlichen Parteien eher die Geldwertstabilität präferieren, was den Interessen großer Teile ihrer jeweiligen Wählerschaft entspricht. Dem ehemali-

gen Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) wird der Satz zugeschrieben, dass ihm fünf Prozent Inflation lieber wären als fünf Prozent Arbeitslosigkeit. Mittlerweile ist dieser ökonomische *trade-off* ebenso umstritten wie die parteipolitischen Positionen und Zuordnungen.⁰²

Die aktuellen Diskussionen entzünden sich freilich weniger am Ausmaß der Arbeitslosigkeit, da hierzulande die Zahlen recht niedrig sind, sondern eher an den konkreten Maßnahmen und Reformen seit der Jahrtausendwende, deren Wirkung und Legitimität umstritten sind. Das gilt besonders für die sogenannten Hartz-Reformen. Dabei steht die Höhe und die Dauer von Leistungen – und damit indirekt der Zwang zu Arbeit – im Mittelpunkt. Freilich steckt hinter diesen häufig normativ geführten Debatten ein ökonomisches Dilemma: Auf der einen Seite ist der Druck, schnell wieder in (irgendeine) Arbeit zurückzukehren, insofern richtig, weil mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Chancen auf einen Wiedereinstieg erheblich sinken.⁰³ Auf der anderen Seite ermöglicht eine längere Suche einen besseren Fit zwischen Qualifikation und Arbeitsplatz – und gewährleistet eine individuelle Freiheit, die durch die geleisteten Beiträge begründet wird. Insofern kollidieren in der Arbeitsmarktpolitik vor allem in jüngster Zeit unterschiedliche politische Machtverhältnisse und Interessenlagen, auseinanderdriftende normative Erwartungen und gesellschaftliche Zielvorstellungen sowie divergente ökonomische Funktionsmechanismen. Das erklärt, warum das Thema so strittig ist und es immer wieder zu unterschiedlich erfolgreichen Reformen kommt.

Als Arbeitsmarktpolitik werden – so eine gängige Definition – diejenigen politischen Interventionen und Regulierungen bezeichnet, die den Austausch von Angebot und Nachfrage an Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt stimulieren sol-

len. Dabei wird üblicherweise zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden.⁰⁴ Zu den wesentlichen Akteuren zählen neben der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit (BA) samt deren korporatistischer Leitung ebenfalls die Länder, die Kommunen sowie die Europäische Union. Derzeit (März 2017) sind nach Angaben der Bundesagentur bei einer Arbeitslosenquote von sechs Prozent (das heißt 2,66 Millionen Menschen) rund eine Million Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; rund 250 000 im Bereich Aktivierung beruflicher Eingliederung; etwa 380 000 in den Bereichen Berufswahl, Berufsausbildung und berufliche Weiterbildung sowie 70 000 im Bereich der besonderen Maßnahmen für behinderte Menschen und 90 000 in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Ein Blick auf die historische Entwicklung kann helfen, zu erklären, welcher Logik die deutsche Arbeitsmarktpolitik folgt, welche grundlegenden Strategien entwickelt worden sind und welche Defizite, Diskrepanzen oder Pfadänderungen vorliegen.

GESCHICHTE DER ARBEITSMARKTPOLITIK: VON WEIMAR BIS HEUTE

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 bildet den Grundstein der Arbeitsförderung in Deutschland. Damit wurde auf die dramatischen Erfahrungen aus der Massenarbeitslosigkeit infolge des Ersten Weltkriegs, der Novemberrevolution und der Hyperinflation reagiert und Arbeitslosigkeit als ein gesamtgesellschaftliches Phänomen und entsprechend kollektiv zu bewältigendes Risiko wahrgenommen. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

bildete einen weiteren Zweig der Sozialversicherungen, finanzierte sich vor allem über Beiträge und war eine selbstverwaltete Körperschaft, also mit Beteiligung von Arbeitgebern und Gewerkschaften. Sie war also weder – wie in anderen Ländern – eine rein staatliche, steuerfinanzierte Behörde mit Ansprüchen aller Bürger noch eine gewerkschaftliche Selbsthilfeeinrichtung.

Nach der Wiederaufbauphase und dem Wirtschaftsboom verschlechterte sich die Entwicklung. Zu Beginn der 1950er Jahre waren über zwei Millionen Menschen arbeitslos – was einer Quote von rund zwölf Prozent entspricht. Der Aufbau der Bundesanstalt für Arbeit (ab 1952) knüpfte an die Instrumente und Institutionen der Weimarer Republik an. Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 kam es nach weiteren Wachstumseinbrüchen zu einer Ausweitung, die für die Folgezeit das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik beziehungsweise Arbeitsförderung prägt. Neben der generellen Reformstimmung dieser Jahre trat eine keynesianische Komponente in der Begründung der Arbeitsmarktpolitik hinzu, wonach durch die (passiven) Lohnersatzleistungen eine Nachfragestabilisierung erfolgte. Zugleich gewannen Qualifizierungsmaßnahmen an Bedeutung, um den sich abzeichnenden Herausforderungen Rechnung zu tragen. Allerdings zeigten die „ökonomischen Veränderungen der 1970er Jahre (...) der Arbeitsmarktpolitik bald ihre Grenzen auf. Die Hoffnung, Vollbeschäftigung durch staatliches Handeln herstellen und sichern zu können, blieb letztlich eine Illusion“.⁰⁵ Immer wieder stieg die Arbeitslosigkeit an – ebenso wie die Kosten; vor allem die aktiven Maßnahmen fielen dabei immer wieder fiskalischen Sparüberlegungen zum Opfer.

Ein weiterer großer Einschnitt in die Arbeitsmarktpolitik war nach 1989 die Herstellung der Deutschen Einheit; hier wurde durch den schnellen „Institutionentransfer“⁰⁶ die Kontinuität des im Westen etablierten Politikpfades ebenfalls gewahrt.

01 Armin Pongs, *In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Gesellschaftskonzepte im Vergleich*, Band 1, München 1999, hier S. 201. Grundlegend dazu Claus Offe, „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/M. 1984.

02 Vgl. Josef Schmid/Daniel Buhr, *Wirtschaftspolitik*, Paderborn 2015, insb. Kap. 6.2 sowie APuZ 27/2009 (Arbeitsmarktpolitik) und 14–15/2012 (Vollbeschäftigung).

03 Zudem hat der ausgeübte Druck auch den Zweck, die Zahl sogenannter Trittbrettfahrer oder *free rider*, das heißt Menschen, die das System ausnutzen wollen und sich einer Arbeit verweigern, gering zu halten.

04 Vgl. Schmid/Buhr (Anm. 2); Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan, *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden 2012.

05 Hans-Walter Schmuhl, *Zur Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, Vortrag, 2. Werkstattgespräch des Projektverbundes Sozioökonomische Berichterstattung: Regulierung des Umbruchs – Umbruch der Regulierung?, Göttingen, 9./10.3.2006, S. 8; zum Gesamten auch Schmid/Buhr (Anm. 2) und Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Anm. 4).

06 Gerhard Lehmbuch, *Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland*, in: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden 1993, S. 41–66.

In den neuen Bundesländern kam es angesichts einer massiven Krise am Arbeitsmarkt zu einer bislang einmaligen Ausweitung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente: Kurzarbeit sollte die Arbeit strecken und den Anstieg der Arbeitslosigkeit eindämmen, ältere Arbeitnehmer sollten durch Frühverrentung dem Arbeitsmarkt entzogen und ein Teil der Arbeitslosen durch diverse Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf einem zweiten Arbeitsmarkt untergebracht werden. Die fiskalischen Folgen dieser Aktivitäten waren enorm und die Staatsverschuldung wuchs entsprechend, die Erfolge blieben jedoch eher durchwachsen.

Mit der ersten rot-grünen Koalition wurde ab 1998 mit dem JobAktiv-Gesetz⁰⁷ ein Wechsel zur „Aktivierung“ als neuem Strategieelement der deutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Dieses ist zentral mit den Vorschlägen der „Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) verbunden. Auf der Basis dieser Empfehlungen wurden die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsvermittlung grundlegend umstrukturiert und mit neuen Instrumenten versehen. Dabei sollte die Bundesanstalt für Arbeit zum kundenorientierten, modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt werden und das traditionelle Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch eine einheitliche Grundsicherung für Arbeitsuchende ersetzt werden. Im Einzelnen geht es um Folgendes:

- Hartz I und II (2003): In den Agenturen für Arbeit wurden Personal-Service-Agenturen eingerichtet, viele Auflagen der Leiharbeit gestrichen und neue Instrumente eingeführt: etwa Mini- und Midi-Jobs, das heißt geringfügige Beschäftigung ohne oder mit verringerten Sozialversicherungsbeiträgen und „Ich-AGs“, also eine finanzielle Unterstützung für Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen.
- Hartz III (2004): Die Bundesanstalt wurde zur Bundesagentur für Arbeit mit einer dreigliedrigen Struktur aus Zentrale, Regionaldirektionen und örtlichen Agenturen sowie Jobcentern. Fallmanager sollen sich intensiver um die Langzeitarbeitslosen kümmern.

- Hartz IV (2005): Die bisher getrennte Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Anstelle der Kommunen wurden die Arbeitsagenturen und damit der Bund zuständig. Das Hartz IV genannte Arbeitslosengeld II greift nach einem Jahr; der Regelsatz ist deutlich niedriger als das lohnbezogene Arbeitslosengeld I. Um den Übergang in Arbeit zu flexibilisieren, können Hartz-IV-Empfänger ihren Regelsatz um einen Euro Arbeitslohn pro Stunde aufstocken.⁰⁸

Vor allem die als „Hartz IV“ bekannt gewordenen Maßnahmen haben zu öffentlichen Diskussionen und Widerstand der Betroffenen geführt. Besonders kritisiert werden der drohende Verlust des Lebensstandards bei längerer Arbeitslosigkeit durch das neue, nicht mehr lohnbezogene Arbeitslosengeld II sowie der Mangel an Fördern im Verhältnis zum durchgesetzten Fördern. Nicht wenige Probleme bei der Umsetzung resultierten daraus, dass sowohl Ziele und Instrumente als auch Organisation und Kompetenzverteilung (Agentur statt Anstalt, Ende der kommunalen Zuständigkeit, neue Jobcenter) gleichzeitig geändert wurden. Zudem wurde die Reform nicht gut kommuniziert: Positive Elemente wie die Öffnung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Leistungen für bislang nicht versicherte, aber arbeitsfähige und arbeitssuchende Menschen wie Schüler und Studierende nach ihrem Abschluss oder aber die finanzielle Entlastung der Kommunen wurden kaum wahrgenommen. Zu erwähnen ist ferner die bemerkenswert starke Evidenzbasierung der Arbeitsmarktpolitik in dieser Phase; damit verband sich eine Evaluation von Programmen und Maßnahmen aus mikroökonomischen und psychologischen Perspektiven. Viele Instrumente wurden dabei als relativ unwirksam beschrieben, der Reformdruck also wissenschaftlich untermauert.⁰⁹

07 Das 2002 in Kraft getretene JobAktiv-Gesetz sollte für eine schnellere Vermittlung von Stellensuchenden sorgen. Es sah unter anderen eine Job-Rotation vor, bei der Arbeitslose für eine bestimmte Zeit für einen Beschäftigten einspringen, der sich währenddessen weiterbildet.

08 Vgl. etwa Schmid/Buhr (Anm. 2). Die Regelsätze betragen seit dem 1. Januar 2017 für einen alleinstehenden Empfänger von Arbeitslosengeld II monatlich 409 Euro, für volljährige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft 368 Euro, für 6–14-Jährige 291 Euro.
09 Christian Brinkmann/Susanne Koch/Hans Gerhard Mendius, Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 300/2006. Der politisch-institutionelle Pfandwandel korreliert also mit einem wissenschaftlichen Paradigmenwechsel.

Mit dem Regierungsantritt von Angela Merkel 2005 kehrte eine gewisse Ruhe in die Arbeitsmarktpolitik ein. Diverse Maßnahmen und Instrumente aus der Reformphase wurden evaluiert und nachgesteuert. Im Zuge der Wirtschaftskrise nach 2008 betrieb die Regierung eine quasi keynesianische Beschäftigungspolitik: Durch Maßnahmen wie zwei Konjunkturpakete, kürzere Arbeitszeiten, die Einführung von Kurzarbeit und den Aufbau von positiven Arbeitszeitkonten kam es zu einer Erholung und seit 2010 sogar zu Arbeitsplatzrekorden, was bis heute anhält.¹⁰

Drei wichtige Neuerungen in der Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre sind noch zu erwähnen. Sie betreffen zum einen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf beziehungsweise die Unterstützung von Frauen am Arbeitsmarkt (etwa Änderungen des Teilzeit- und Mutterschutzrechts) sowie die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von brutto 8,50 Euro pro Stunde (zum 1. Januar 2015). Dies betrifft knapp vier Millionen Menschen in Deutschland und gilt als Versuch, Prekariat und *working poor*¹¹ einzudämmen – eine Strategie, die bereits Merkels Amtsvorgänger Gerhard Schröder versuchte, um die Aktivierungspolitik zu ergänzen, damals aber wegen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Tarifautonomie und der Skepsis der Gewerkschaften scheiterte. Ferner sind angesichts der jüngsten Entwicklungen die Maßnahmen für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verstärkt worden. Dabei geht es etwa um eine niedrighschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie das Angebot einer sinnvollen und gemeinnützigen Betätigung während des Asylverfahrens. Für Menschen mit einer guten Bleibeperspektive und für rechtlich Geduldete sowie für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel soll außerdem der Zugang zu Leistungen der Arbeitsmarkt- und Ausbildungsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III erleichtert werden.¹²

¹⁰ Vgl. Tim Obermeier/Jürgen Kühl, Arbeitsmarktpolitische Reaktionen auf die Krise: Deutschland und Europa, 11.11.2016, www.bpb.de/187861.

¹¹ Als *working poor* werden Beschäftigte bezeichnet, die trotz bezahlter Arbeit unterhalb der nationalen Armutsgrenze (60 Prozent des durchschnittlichen Vollzeiterwerbseinkommens) leben.

¹² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referentenentwurf zu einem Gesetz zur Integration von Asylsuchenden in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Bearbeitungsstand: 14.4.2016, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/entwurf-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

HISTORISCH GEWACHSENE EIGENHEITEN DES DEUTSCHEN SYSTEMS

Auch das „geschichtliche So-und-nicht-anders-Gewordensein“ (Max Weber) beeinflusst die aktuelle Arbeitsmarktpolitik und sorgt für einige deutsche Eigenheiten der Arbeitsmarktpolitik. Denn zum einen weist diese eine bemerkenswerte Kontinuität auf (nach dem Motto *history matters*), und zum anderen macht die spezifische Architektur des Systems einen Unterschied (*institutions matter*).

So sorgt sowohl der Entstehungshintergrund der deutschen Arbeitslosenversicherung wie auch ihr System der Transferzahlungen dafür, dass aktivierende oder makroökonomische Maßnahmen nicht besonders attraktiv und politische Handlungen stattdessen monetär oder kausal geprägt sind. Der Finanzierungsmodus, wonach sowohl die passive als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem aus Pflichtbeiträgen der Beschäftigten und der Arbeitgeber aufgebracht werden, unterstützt diesen Bias zugunsten der Lohnersatzleistungen in schwierigen konjunkturellen Situationen beziehungsweise bei hoher Arbeitslosigkeit, da dann die passiven Ausgaben steigen, während die Einnahmen sinken, was den Handlungsspielraum für aktive Arbeitsmarktpolitik einschränkt.

Das entspricht zugleich den Interessen der beteiligten Akteure: „Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte, die Sozialdemokraten, die Gewerkschaften sowieso, aber auch die Christdemokraten und selbst die Arbeitgeberverbände, die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den ‚Luxus‘ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft.“¹³

Ferner ist das System durch den Sozialversicherungskontext stark verrechtlicht und bürokratisiert, was durch die schiere Größe – die BA hat knapp 100 000 Mitarbeiter – verstärkt wird. So hat zum Beispiel das Instrument der Jobrotation,¹⁴ wie es in den 1990er Jahren in Dänemark erfolgreich praktiziert und von der EU propagiert wurde, in Deutschland nur begrenzt funktioniert, obwohl es als gute Pra-

¹³ Schmuhl (Anm. 5), S. 8.

¹⁴ Vgl. Anm. 7.

xis anerkannt und politisch unterstützt wurde.¹⁵ Das Problem lag jedoch in der arbeitsteiligen Funktionsweise einer Bürokratie eines großen Landes, die – im Unterschied zum dänischen Vorbild (kleines Land mit dezentraler Verwaltungsstruktur) – das Projekt anfangs über zwei Verfahren abgewickelt hat: einen Antragsweg für den Mitarbeiter, der in die Weiterbildung ging, und einen separaten für den Arbeitslosen, der dessen Stelle im Unternehmen einnehmen sollte. Oft fehlte es überdies an einer Einbindung in die lokalen Verhältnisse und Maßnahmen sowie in die Systeme der Weiterbildung. Zudem existiert in der Bundesrepublik die generelle Tendenz zu einer Problemverschiebung und zu Fehlallokationen zwischen politischen Ebenen und Feldern. So kommt es oft zu einer regional ausgeglichenen, Länder-proportionalen Verteilung der Ressourcen und Maßnahmen, obwohl die Arbeitslosigkeit regional konzentriert ist. Kurzum: Aus dem historischen Entwicklungspfad resultieren spezifische Strukturen und Mechanismen, die sich eher restriktiv auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik auswirken.

INTERNATIONALER VERGLEICH

Das wird umso deutlicher, wenn man sich in den internationalen Vergleich begibt. So existieren nach Gøsta Esping-Andersen „drei Welten“ des Wohlfahrtsstaates (die liberale, konservative und sozialdemokratische), die unterschiedliche Formen und Ausmaße von sozialer Sicherung und Vollbeschäftigung annehmen.¹⁶ Sie basieren auf den jeweiligen historisch-institutionellen Pfaden, auf korrespondierenden politischen Ideologien, Wertvorstellungen und Machtverteilungen und korrelieren mit den Mustern sozialer Schichtung (auch im Sinne einer politisch miterzeugten Ungleichheit) beziehungsweise speziellen Leistungsprofilen und Policy-Outputs. Dabei geht es nicht so sehr um „gute“ oder „schlechte“ Modelle, sondern um andere sozial- und gesellschaftspolitische Ziele und Wege. Die „drei Welten“ umfassen erstens den *liberalen Wohlfahrtsstaat*, der die Rolle des Marktes und der Familie akzentuiert. Soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen ver-

bunden, allerdings sind Steuern und Beiträge moderat. Im Ganzen bleibt damit die soziale Ungleichheit groß und das Maß an Dekommodifizierung (die Unabhängigkeit von den Zwängen des Arbeitsmarktes) gering. Freiheit ist hier die dominante Norm.

Der *konservative Wohlfahrtsstaat* interveniert zwar stärker, allerdings eher temporär und vielfach aus staatspolitischen Gründen. Er ist ferner lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an den Erwerbsstatus und an ein Normalarbeitsverhältnis gebunden sind. Er korreliert mit dem *Male-breadwinner*-Modell (lange niedrige Frauenerwerbsquote; Hausfrauen mitversichert und steuerlich begünstigt). Das Maß an Dekommodifizierung und Ungleichheit ist im mittleren Bereich und Sicherheit das Leitbild der Sozialpolitik.

Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* ist universalistisch ausgerichtet: Ansprüche basieren auf sozialen Bürgerrechten; es wird Gleichheit auf hohem Niveau angestrebt. Ferner sind hier die Bemühungen um eine Vollbeschäftigung am intensivsten und es wird eine relativ aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgt. Damit ist das Maß an Dekommodifizierung relativ hoch. Die Finanzierung erfolgt weitgehend aus dem Staatshaushalt beziehungsweise über Steuern; zugleich nimmt der öffentliche Dienst einen sehr großen Umfang an und hat somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine Schlüssel-funktion (als Arbeitgeber-Staat).¹⁷

Deutschland entspricht dem konservativen Wohlfahrtsstaats-Typus; seine relevanten Merkmale sind:

- Sozialversicherungen nach dem Beitragsprinzip (Äquivalenz von Beitrag und Leistung) und korporatistische Leitung,
- unterschiedliche Systeme für Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbstständige (also eine Vermischung von Sozialpolitik und Konservierung der Sozialstruktur),
- relativ hohe Ausgaben bei geringer Umverteilung (wegen der Orientierung an Sicherheit, Status und Mittelschichten) und relativ wenig Soziale Dienste.

¹⁵ Vgl. Heidi Oschmiansky, Implementation im Kontext regionalisierter Arbeitsmarktpolitik – das Beispiel Jobrotation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI Mitteilungen 4/2003, S. 235–242.

¹⁶ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

¹⁷ Die ursprüngliche Trias hat inzwischen einige Kritik erfahren; gleichwohl ist das Modell für eine erste Betrachtung sehr hilfreich. Vgl. zum Gesamten Josef Schmid, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Wiesbaden 2010³.

Tabelle: Drei Welten der Arbeitsmarktpolitik

REGIME-TYP	SOZIAL- DEMOKRATISCH	KONSERVATIV	LIBERAL
Vertreter	Schweden	Deutschland	Großbritannien
zentrale regulative Ideen	Universalismus Gleichheit	Status-Hierarchie Sicherheit	Selbstverantwortung Freiheit
beschäftigungspolitisches Engagement	aktiv	selektiv	keines
vorrangiger Bezugspunkt staatlicher Intervention	Sicherung der Vollbeschäftigung	Stabilität des Normalarbeitsverhältnisses	Wahrung der Vertragsfreiheit
Organisation/Finanzierung der passiven Leistungen	Gewerkschaften (Selbsthilfe), Staat	Sozialversicherung (für Arbeiter und Angestellte)	Staat
Strategische Rolle des Staates im Strukturwandel	Arbeitgeber, Gestalter	Kompensierer, Konservierer	Marktaktivierer, Arbeitszwang ausübend
Typisches beschäftigungspolitisches Instrument	Öffentliche Dienste und aktive Politiken	Vorruhestand Unterbeschäftigung vor allem von Frauen	„Neue“ Selbstständigkeit
Anpassungsmuster in der Beschäftigungskrise	full-employment	dis-employment	self-employment
wesentlicher gesellschaftlicher Strukturierungseffekt	Inklusion	Segmentierung, Spaltung zwischen Insidern und Outsiden	Exklusion, Prekarisierung

Quelle: eigene Darstellung nach Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Wiesbaden 2010⁹.

Entlang der Wohlfahrtsstaattypen lassen sich drei Regime-Typen der Arbeitsmarktpolitik identifizieren (Tabelle). Sie sind idealtypisch bis zur Jahrtausendwende gültig; danach treten durch Reformen vor allem in Deutschland weitreichende Veränderungen ein. Die Bundesrepublik ist inzwischen Mischform aus allen drei Typen: Die starke Rolle der Sozialversicherung bleibt, wird aber ergänzt durch aktivierende Maßnahmen (Förderung der stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren) und durch mehr Marktdruck (Rekommodifizierung).

ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK: AMBIVALENTE EFFEKTE UND (IMMER WIEDER) NEUE STRATEGIEN

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung von Beschäftigung stehen schon seit jeher ganz oben auf der politischen Agenda jeder Bun-

desregierung. Die zur Verfügung stehenden Strategien und Instrumente sind freilich nicht ohne Ambivalenzen und Defizite. So sichert zwar die passive Arbeitsmarktpolitik den Lebensunterhalt, kann aber am Problem selbst nichts ändern. Makroökonomische Politiken – sei es nun die nachfrageorientierte Globalsteuerung oder die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik – wirken nur indirekt und sind mit erheblichen fiskalischen Kosten für Konjunkturprogramme im einen und Steuersenkungen im anderen Fall verbunden. Der treppenförmige Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den Folgejahren der verschiedenen Rezessionen belegt deren Grenzen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik greift dieses Defizit sowie den Strukturwandel der Wirtschaft auf und bringt etwa durch Qualifizierung und berufliche Eingliederung Arbeitslose in neue Jobs – auch in andere Branchen.

Die aktivierenden Arbeitsmarktpolitiken (vor allem mit den Hartz-Reformen verbunden) gehen von dem Ziel „Arbeit für alle“ aus, was ei-

nen Anstieg der Erwerbsquote von 50 Prozent (im *Male-breadwinner*-Modell) auf über 80 Prozent (unter Einbezug der Frauen) impliziert, und wodurch sich ebenfalls ein gesellschaftspolitischer Wandel ausdrückt. Ziente die Arbeitsmarktpolitik bis dahin vor allem auf relativ gut qualifizierte männliche Facharbeiter (als Ernährer der Familie – was aus feministischer Sicht entsprechend kritisiert worden ist) beziehungsweise auf gewerkschaftlich organisierte Kernbelegschaften, so sind nun auch die Outsider, ja alle Menschen, die zumindest teilweise und einfach arbeiten können, „Zielgruppe“. Damit verbinden sich wichtige Verschiebungen: Als Ursache für Arbeitslosigkeit gelten nun weniger konjunkturelle und branchenstrukturelle Veränderungen (auf Makroebene), sondern die Flexibilisierung und Globalisierung, die alle Arbeitsplätze tangiert. Damit gewinnt eine stärkere Eigenverantwortung der Betroffenen – eine Rekommodifizierung – an Bedeutung.¹⁸ Neben der individuellen Qualifikation werden zunehmend Gesundheit und Alter zu strategischen Ansatzpunkten.

Freilich führt diese Strategie ebenfalls zu ambivalenten Ergebnissen: Einerseits ist die Zahl der Arbeitslosen gesunken und die Erwerbsquote gestiegen, andererseits leiden die Beschäftigungsverhältnisse in qualitativer Hinsicht. Es gibt derzeit rund 7,5 Millionen Minijobber und Stichworte wie Prekariat und *working poor* sind virulent geworden.

Daher wird zum Beispiel vom Politikwissenschaftler Günther Schmid eine „Arbeitsversicherung“ vorgeschlagen, die durch präventive und lebensbegleitende Beratungsangebote und Weiterbildungsmöglichkeiten das Humankapital und die Beschäftigungsfähigkeit fördert, Erwerbs- und Sicherungsrisiken minimiert sowie berufliche Entwicklungsoptionen erweitert. Ar-

beitsministerin Andrea Nahles spricht derzeit in ähnlichem Sinne von einem Erwerbstätigenkonto mit einem Startguthaben an staatlich bezahlter Auszeit und sieht darin eine Alternative zum bedingungslosen Grundeinkommen. In Kombination mit dem Mindestlohn soll so Vollbeschäftigung, hohe Erwerbsbeteiligung und gute Arbeit erreicht werden.¹⁹

Man kann diese neuen Ansätze auch als Beginn einer inkludierenden Arbeitsmarktpolitik sehen, die gegenüber dem Arbeitsmarkt sowohl Zwang ausüben als auch Schutz bieten soll. Darum geht es ebenfalls, wenn die Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Betriebe und den Möglichkeiten der zu Beschäftigenden – häufig mit multiplen individuellen Problemen – zu groß werden. Daher wird über einen sogenannten Dritten Arbeitsmarkt²⁰ diskutiert oder über den Umgang mit den 300 000 Menschen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kaum Chancen haben, deshalb vor allem in Werkstätten für Behinderte arbeiten und dafür nur ein Taschengeld erhalten. Das ist weder sozial integrativ noch entspricht es dem Recht auf Arbeit und Beschäftigung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention.²¹

Arbeitsmarktpolitik übernimmt so zunehmend eine politische Querschnittsfunktion, die mit vielen Instrumenten agiert, mit anderen Politikfeldern interagiert und multiple Ziele und Funktionen erfüllen soll. Das macht sie nicht einfacher.

¹⁸ Vgl. etwa Schmid/Buhr (Anm. 2) und Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Anm. 4).

¹⁹ Vgl. Marie Rövekamp, Die Experimente der Frau Nahles, 29.11.2016, www.tagesspiegel.de/14910734.html. Das heißt zugleich, dass es um alle drei Kriterien geht und die in den Medien dominante Arbeitslosenzahl die Situation nicht ausreichend abbildet. Trotz aller Kritik belegt ein Misery-Index aus allen drei Kriterien eine deutliche Verbesserung in den vergangenen zehn Jahren.

²⁰ Vgl. Josef Schmid/Harald Kohler, Jenseits einer schnellen Wiedereingliederung: arbeitsmarktpolitische Strategien in Richtung Öffentlicher Beschäftigungssektor, in: Bothfeld/Sesselmeier/Bogedan (Anm. 4), S. 191–212.

²¹ Institut für Menschenrechte, Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen, Pressemitteilung, 6. 6. 2016.

JOSEF SCHMID

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und zurzeit hauptamtlicher Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät. Zu seinen Arbeitsgebieten gehören Wohlfahrtsstaatsvergleiche sowie Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. josef.schmid@uni-tuebingen.de

ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEN WAHLPROGRAMMEN DER PARTEIEN

Eine Bestandsaufnahme vor der Bundestagswahl 2017

Stefan Sell

Wahlprogramme sind eine eigenartige Angelegenheit. Für die einen sind sie so wichtig, dass um jeden Halbsatz gerungen wird, für die anderen hingegen sind sie nahezu bedeutungslos. So führt beispielsweise der frühere Bürgermeister von Hamburg, Ole von Beust (CDU), in einem Interview unter der bezeichnenden Überschrift „Wahlprogramme sind was für Feinschmecker“ aus: „Programme sind für den Wahlkampf nicht entscheidend. Es werden Regierungen gewählt oder abgewählt, aber nicht wegen der Programme der Opposition. Die Wähler legen ja nicht alle Programme nebeneinander und entscheiden sich dann für die Partei, bei denen sie die meisten Haken setzen können. Programme sind was für Feinschmecker, Journalisten und Hochinteressierte. Wahlkampf ist Marketing und Werbung. Ein Beispiel: 2001 habe ich in Hamburg 26,2 Prozent der Stimmen bekommen, bei den Neuwahlen drei Jahre später 47,2 Prozent. Mit nahezu identischem Programm und Personal.“⁰¹ Dennoch kann der (potenzielle) Wähler erwarten, dass die Linien dessen, was eine Partei vorhat, vor der Wahl erkennbar sind. Insofern haben Wahlprogramme neben den üblichen werbeteknisch bedingten Übertreibungen immer auch eine inhaltliche Signalfunktion. Und für die Oppositionsparteien eröffnen sie die Möglichkeit, Alternativen zur herrschenden Politik aufzuzeigen und anzupreisen.

Bis Ende Mai lagen von den kleineren Parteien bereits Wahlprogramme beziehungsweise deren Entwürfe für die Bundestagswahl im September 2017 vor.⁰² Die beiden großen Parteien, also Union und SPD, wollen ihre Wahlprogramme Ende Juni 2017 auf ihren Parteitagen verabschieden. Zumindest der Entwurf eines „Regierungsprogramms“ der SPD ist vorab aufgetaucht, sodass man – vorbehaltlich möglicher Änderungen oder Erweiterungen bis

zum Parteitag – daraus schöpfen kann. Besonders schwierig ist die Situation hinsichtlich der CDU/CSU einzuschätzen: Hier gibt es noch nicht einmal einen ersten Entwurf, auf den man sich beziehen könnte. Bekannt ist nur, dass der Kanzleramtsminister Peter Altmaier mit der Erarbeitung des Programms beauftragt worden ist.⁰³ Auch die Prüfung möglicher inhaltlicher Positionierungen der Union in den Medien ist derzeit wenig ergiebig. Deswegen wird im Folgenden eine Annäherung an die Positionen der CDU/CSU mithilfe der Programme zu den diesjährigen Landtagswahlen versucht.

Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik kommt hinsichtlich einer Analyse der Wahlprogramme erschwerend hinzu, dass es sich um ein schwer abgrenzbares Themenfeld handelt, das man nicht so abhandeln könnte wie beispielsweise die Verkehrspolitik im engeren Sinne. Das hängt damit zusammen, dass es sich um ein Querschnittsthema mit enormen Einflüssen und Wirkungen aus anderen Politikfeldern handelt: Man denke nur an die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen, an die Bedeutung öffentlicher Investitionen oder an Fragen der Kinderbetreuung, die weitreichende Effekte auf das Arbeitsangebot haben können.⁰⁴ Insofern muss eine Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Positionen der Parteien von Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ausgehen, aber weiter ausgreifen. Vor diesem Hintergrund beginnt die Darstellung mit der vor allem institutionell bedingten Analyse der Vorschläge, die sich mit dem Grundsicherungssystem (Sozialgesetzbuch II/SGB II) und der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB III) befassen. Anschließend wird ein Blick auf die Bereiche Arbeitszeit, Arbeitsverträge und prekäre Beschäftigung geworfen. Zum Abschluss wird geprüft, ob und was die Parteien zu dem wichtigen Feld der Tarifpolitik zu sagen haben.

GRUNDSICHERUNG (SGB II) UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG/ ARBEITSFÖRDERUNG (SGB III)

Im bislang vorliegenden Entwurf der **SPD** fallen hinsichtlich der Grundsicherung diese Punkte auf: Eine Verdopplung des Schonvermögens im SGB II, eine Streichung der schärferen Sanktionen für Unter-25-Jährige im SGB II sowie eine Überführung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“, das sich an Langzeitarbeitslose richtet, als Regelleistung in das SGB II.

Für die Arbeitslosenversicherung schlägt die SPD vor, Selbstständigen, die sich in der Arbeitslosenversicherung absichern wollen, das durch einkommensbezogene Beiträge zu ermöglichen. Die Partei fordert auch eine kürzere Anwartschaft für das Arbeitslosengeld I: Einen Anspruch soll derjenige haben, der innerhalb von drei Jahren vor der Arbeitslosigkeit mindestens zehn (statt wie bisher zwölf) Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, was einen erleichterten Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung ermöglichen würde. Gefordert

wird ebenso die flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen.

Ein wichtiger Baustein im Programmmentwurf der SPD ist der angestrebte Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung“ und die damit einhergehende Transformation der Arbeitslosen- zu einer „Arbeitsversicherung“.⁰⁵ Gefordert wird zudem ein Recht auf Weiterbildung, das im Bedarfsfall auch berufsbegleitend umgesetzt werden soll. Hier taucht dann auch der bereits in der Öffentlichkeit heftig diskutierte Vorschlag des Kanzlerkandidaten Martin Schulz auf, ein „Arbeitslosengeld Q (ALG Q)“ für die Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen einzuführen: Der Bezug des ALG Q soll nicht auf den Arbeitslosengeld-I-Anspruch angerechnet werden (was diesen verlängern würde), die Höhe entspricht dem Arbeitslosengeld I, nach Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme gibt es dann erneut einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nach den bisherigen Regeln.

Die Linke macht im Bereich der Grundsicherung zahlreiche Vorschläge, die auf einen Systemwechsel abzielen: Gefordert wird eine „Mindestsicherung“ statt Arbeitslosengeld II (ALG II). Der Regelleistungssatz dieser Mindestsicherung soll bei 1050 Euro für Erwerbslose, aufstockende Erwerbstätige, Langzeiterwerbslose und Erwerbsunfähige liegen und bei Bedarf durch Wohngeld (auf Basis der Bruttowarmmiete) ergänzt werden. Für Kinder wird eine Grundsicherung in Höhe von 564 Euro gefordert. Die Mindestsicherung soll für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen gewährt werden, damit einher geht die

01 „Wahlprogramme sind was für Feinschmecker“, Ole v. Beust im Interview mit Fabian Federl, 17.5.2017, www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/ole-von-beust-nrw-wahl-bundestagswahl-wahlkampf-martin-schulz.

02 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf diese Programme bzw. Entwürfe: Der Entwurf des Wahlprogramms der Linken wurde auf dem Parteitag vom 9. bis 11. Juni 2017 in Hannover diskutiert und beschlossen: Parteivorstand der Partei Die Linke, Die Zukunft, für die wir alle kämpfen. Sozial. Gerecht. Für alle, 11.6.2017, www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/wahlprogramm2017.pdf; der Entwurf des Wahlprogramms der Grünen wird vom 16. bis 18. Juni auf dem Programmparteitag in Berlin final diskutiert und beschlossen: Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 10.3.2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogramm-entwurf_2017.pdf; das FDP-Bundestagswahlprogramm wurde auf dem 68. Ordentlichen Bundesparteitag vom 28. April bis 30. April 2017 beschlossen: FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, 23.5.2017, www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/29/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu.pdf; das Wahlprogramm der AfD wurde beim Bundesparteitag am 22./23.4.2017 in Köln beschlossen: AfD, Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, 24.5.2017, www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf; Bei der SPD ist ein außerordentlicher Bundesparteitag am 25. Juni 2017 in Dortmund geplant (Entwurf des Leittrags der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017, 22.5.2017, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Leittrags_SPD_2017.pdf), bei der CDU/CSU wird Anfang Juli angegeben.

03 Vgl. Philipp Wittrock, Merkels mächtigster Mann, 11.4.2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1142841.html.

04 Immer noch hilfreich ist eine Unterscheidung von Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, wie sie von Jürgen Kromphardt bereits 1992 präsentiert wurde: Die Arbeitsmarktpolitik ist ein Teilbereich der Beschäftigungspolitik und diese darf keinesfalls auf Arbeitsmarktpolitik reduziert werden. „Beschäftigungspolitische Maßnahmen können danach untergliedert werden, ob sie am Gütermarkt, am Geldmarkt oder am Arbeitsmarkt ansetzen. Im letztgenannten Fall sind sie zugleich Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die man als Summe aller Maßnahmen definieren kann, die das Angebot oder die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (beziehungsweise auf einem oder mehreren Teilarbeitsmärkten) und die Beziehungen zwischen ihnen direkt zu beeinflussen versuchen.“ Jürgen Kromphardt, Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1992, S. 221–231.

05 Zum Begriff der Arbeitsversicherung siehe auch den Beitrag von Josef Schmid in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Forderung nach einer Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Darüber hinaus plädiert Die Linke für die Abschaffung von Sanktionen im Grundsicherungssystem sowie die Abschaffung der Bedarfsgemeinschaften (also ein Wechsel zum Individualprinzip). Abgerundet wird das durch die Forderung eines Rechts auf Arbeit sowie darauf, eine konkrete Arbeit abzulehnen. Gefordert wird außerdem die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors für Menschen, die derzeit keiner regulären Beschäftigung nachgehen können.

Für den Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) schlägt Die Linke vor, eine längere Zahlung von Arbeitslosengeld I sowie kürzere Anwartschaftszeiten als erleichterte Zugangsvoraussetzung zu ermöglichen. Auch hier wird das Sanktionsinstrumentarium kritisiert und für eine Abschaffung von Sperrzeiten plädiert. Außerdem fordert Die Linke ein Recht auf (arbeitgeberfinanzierte) Weiterbildung.

Auch **Bündnis 90/Die Grünen** haben einige substanzielle Veränderungsvorschläge zur Grundsicherung, die aber nicht so weit reichen wie die der Linken: Die Grünen fordern eine Erhöhung des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II, vor allem für Kinder auch eine bedarfsgerechte Neuberechnung. Für Stromkosten soll es eine gesonderte Pauschale geben. Die Grundsicherung soll als individuelle Leistung ausgestaltet, Bedarfsgemeinschaften also abgeschafft werden. Wie Die Linke fordern auch die Grünen eine Abschaffung von Sanktionen und plädieren für die Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes“ für Langzeitarbeitslose.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung fordern die Grünen einen Wechsel hin zu einer „Arbeitsversicherung“, die auch Selbstständige einbezieht. Weiterbildung soll nicht nur bei Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Die **FDP** fordert im Bereich der Grundsicherung die Einführung eines „liberalen Bürgergeldes“, also eine Zusammenfassung von Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter, Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII, Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer Transferleistung. Die Zuverdienstgrenzen bei Arbeitslosengeld-II-Bezug sollen durch eine Absenkung des Anrechnungssatzes erhöht werden. Für Langzeitarbeitslose wird ein „Training on the Job“ gefordert sowie eine Kombination von Grundsicherung und Lohn des Arbeitgebers (also ein Kombi-Lohn), falls erforderlich auch die Ermögli-

chung einer psychosozialen Begleitung. In der Arbeitslosenversicherung wird jede Verlängerung der Arbeitslosengeld-I-Bezugsdauer abgelehnt. Auch die FDP fordert eine Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten, die allerdings arbeitgeber- und arbeitnehmerfinanziert stattfinden soll sowie mit einer öffentlichen Förderung in Höhe von maximal 50 Prozent der Kosten.

Auch die **AfD** hat sich zur Grundsicherung und zur Arbeitslosenversicherung positioniert. Gefordert werden höhere Arbeitslosengeld-II-Leistungen bei einer Vorbeschäftigung von mindestens zehn Jahren, eine bedarfsangepasste Qualifizierung von Arbeitslosen in enger Abstimmung insbesondere mit der mittelständischen Wirtschaft sowie eine Reform bei der Errechnung der offiziellen Arbeitslosenzahl, um deren „Manipulation“ zu beenden. Für die Arbeitslosenversicherung wird eine längere Bezugsdauer abhängig von der Dauer der Vorbeschäftigungszeit gefordert. Ebenfalls länger bezugsberechtigt beim Arbeitslosengeld I sollen Eltern sein. Sozialleistungen für EU-Bürger sollen erst dann gewährt werden, wenn diese zuvor vier Jahre versicherungspflichtig in Deutschland beschäftigt waren und ihren Lebensunterhalt damit vollständig selbst decken konnten. Ansonsten sollen sie von Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Bei den Leistungen für Asylbewerber soll der Grundsatz „Sachleistungen vor Geldleistungen“ gelten.

ARBEITSZEIT, ARBEITSVERTRÄGE, PREKÄRE BESCHÄFTIGUNG UND MINDESTLOHN

In ihrem Programmentwurf fordert die **SPD** ein Verbot sachgrundloser Befristungen. Hinsichtlich der Arbeitszeitregulierung plädieren die Sozialdemokraten für „Langzeitkonten“ für die Beschäftigten und fordern ein Rückkehrrecht auf Vollzeitarbeit, wenn diese durch eine phasenweise Teilzeitarbeit unterbrochen wurde.

Ergänzend zum Elterngeld und Elterngeld-Plus wird ein „Familiengeld“ vorgeschlagen: Wenn beide Eltern ihre Arbeitszeit partnerschaftlich aufteilen, erhalten sie ein Familiengeld von jeweils 115 Euro monatlich für beide Eltern, wenn sie jeweils 26 bis 36 Wochenstunden arbeiten. Es soll bis zu 24 Monate gezahlt werden.

Zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege will die SPD ein „Familiengeld für Pflege“ einführen, das im Umfang von 26 bis 36 Wochenstunden bis

zu 24 Monate lang gezahlt werden soll. Hinzu kommt eine Freistellung von der Arbeit mit Lohnersatzleistung: Pflegende Angehörige können ihre Arbeitszeit für bis zu drei Monate ganz oder zum Teil reduzieren und erhalten in dieser Zeit eine Lohnersatzleistung (in Höhe und Umfang des Elterngelds). Das Familiengeld für Pflege und die Lohnersatzleistung können von zwei pflegenden Angehörigen in Anspruch genommen werden.

Ein weiterer Baustein im Kontext der Vereinbarkeitsdebatte ist die geforderte schrittweise Abschaffung der Kita-Gebühren sowie die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung von Kita- und Grundschulkindern.

Die Linke fordert ebenfalls ein Verbot sachgrundloser Befristung von Arbeitsverträgen. Ab dem zweiten Arbeitsvertrag beim gleichen Arbeitgeber soll es eine Entfristung geben müssen. Als Obergrenze für Befristungen wird ein Jahr angesetzt. Hinsichtlich der Leiharbeit fordert Die Linke eine mindestens gleiche Bezahlung für Leiharbeit (*equal pay*) – plus einer Flexibilitätszulage in Höhe von zehn Prozent für die Leiharbeiter.

Zur Arbeitszeit findet man im Entwurf des Wahlprogramms der Linken die folgenden Punkte: Vollzeitarbeit sollte sich in einem Umfang von 30 bis 35 Stunden pro Woche bewegen mit einer Wochenhöchst Arbeitszeit von 40 Stunden. Gefordert werden ein Recht auf Nichterreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit sowie eine Begrenzung und zeitnahe Ausgleich von Mehrarbeit. Nachschichten soll es maximal drei Mal nacheinander geben dürfen. Vorgeschlagen wird außerdem die Einführung eines Rechtsanspruchs auf ein Sabbatjahr für Beschäftigte, zweimal im Berufsleben für je ein Jahr, bei Garantie eines Rückkehrrechts auf den gleichen/gleichwertigen Arbeitsplatz.

Bei Teilzeitarbeit soll es ein Rückkehrrecht auf die (ursprüngliche) vertragliche Arbeitszeit geben. Die Linken fordern einen Rechtsanspruch auf eine Mindestarbeitszeit von 18 Stunden pro Woche. Ein Entgeltgleichheitsgesetz soll Lohndiskriminierung zwischen den Geschlechtern ausschließen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege wird eine vom Arbeitgeber zu bezahlende Pflegezeit von bis zu sechs Wochen (analog der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) gefordert. Auch ein Recht auf Telearbeit (Home-Office) soll, tariflich reguliert, statuiert werden.

Kostenfreie Weiterbildungsangebote nach einer schwangerschafts- und erziehungsbedingten Pause sollen den Wiedereinstieg in den Beruf er-

leichtern. Der Elterngeldanspruch soll auf zwölf Monate pro Elternteil ausgeweitet werden (beziehungsweise 24 Monate für Alleinerziehende), Teilabschnitte der Inanspruchnahme von mindestens zwei Monaten bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres des Kindes sollen ermöglicht und ein besonderer Kündigungsschutz für Eltern bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres des Kindes eingeführt werden.

„Minijobs“ (geringfügige Beschäftigungsverhältnisse) sollen der Sozialversicherungspflicht unterworfen werden; der gesetzliche Mindestlohn soll auf zwölf Euro pro Stunde – und das ausnahmslos – erhöht sowie jährlich entsprechend der Produktivitäts- und Preisentwicklung angehoben werden.

Auch **Bündnis 90/Die Grünen** fordern in ihrem Programmentwurf ein Verbot der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverträgen. Bei der Leiharbeit gibt es ebenfalls eine Deckungsgleichheit mit den Forderungen der Linken: Mindestens gleiche Bezahlung für Leiharbeit (*equal pay*) – plus einer Flexibilitätsprämie.

Bei der Arbeitszeit sprechen sich die Grünen hinsichtlich der Vollzeitdefinition für Wahlarbeitszeiten zwischen 30 und 40 Wochenstunden aus und schlagen eine „flexible Vollzeit“ vor: Darunter verstehen sie das Erhöhen und Reduzieren der Arbeitszeit um bis zu zehn Wochenstunden für Kinderbetreuung, Pflege und Weiterbildung. Die „KinderZeit Plus“ soll das Elterngeld ablösen und Eltern, die sich die Kinderbetreuung teilen, für einen Zeitraum von maximal 24 Monaten finanziell unterstützen, zudem soll es einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in Kitas geben.

Auch die Grünen fordern ein Rückkehrrecht auf Vollzeit, wenn diese zeitlich befristet durch Teilzeitarbeit unterbrochen wurde. Ein geplantes Entgeltgleichheitsgesetz findet man ebenso. Die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege soll durch eine „PflegeZeit Plus“ verbessert werden: eine Lohnersatzleistung (drei Monate) für die Zeit der Pflege sowie zehn Tage pro Jahr Freistellung für Pflegende.

Beim gesetzlichen Mindestlohn fordern die Grünen die Abschaffung der noch vorhandenen Ausnahmen.

Die **FDP** lehnt eine Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen, also beispielsweise das von anderen Parteien geforderte Verbot sachgrundloser Befristungen, ab. Ebenfalls abgelehnt wird eine Regulierung der Leiharbeit und der Arbeitszeit. Die wöchentliche Höchst Arbeits-

zeit soll jedoch bei 48 Stunden fixiert werden, parallel dazu soll die derzeitige Höchstgrenze der täglichen Arbeitszeit aufgehoben werden. Ebenfalls wegfallen soll die derzeit vorgeschriebene elfstündige Ruhezeit für die Arbeitnehmer. Ein „Langzeitkonto für Arbeit“ soll die Sammlung von Überstunden, Boni, Resturlaub und Sonderzahlungen ermöglichen. Diese werden in ein Wertguthaben auf dem Langzeitkonto umgewandelt. Familienpolitisch fordert die FDP die Bündelung aller kindesbezogenen Leistungen zu einem „Kindergeld 2.0“. Pflege- und Betreuungsleistungen sollen steuerlich besser berücksichtigt werden.

Die **AfD** spricht sich in ihrem Wahlprogramm grundsätzlich für den gesetzlichen Mindestlohn aus, was in der Partei nicht unumstritten ist. Konkrete Vorschläge findet man zum Punkt Leiharbeit/Werkverträge, darunter eine Obergrenze von 15 Prozent an Beschäftigten mit Leih- oder Werkverträgen in Unternehmen sowie die Gleichstellung von Leiharbeit nach einer sechsmonatigen Beschäftigungszeit. Leiharbeitsverträge sollen nur einmal verlängert werden dürfen. Pflege und Kinderbetreuung innerhalb der Familie soll finanziell unterstützt werden. Darüber hinaus findet sich noch die Forderung nach „Wiedereingliederungshilfen an den Arbeitgeber bei Neueinstellung nach Erziehungszeit“, mehr aber auch nicht.

TARIFPOLITIK

Wer eine Ausbildung macht, soll auch angemessen bezahlt werden. Deshalb braucht es nach dem Programmentwurf der **SPD** eine angemessene Mindestausbildungsvergütung. Tarifvertragliche Lösungen haben dabei Vorrang, insbesondere durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, wodurch tariflich geregelte Ausbildungsvergütungen für alle gelten. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll generell erleichtert und gegebenenfalls auch rückwirkend gewährleistet werden, um „gute Löhne und gute Arbeitsbedingungen in allen Branchen“ durchzusetzen. In diesem Kontext betont die **SPD** die hohe Bedeutung starker Gewerkschaften und hoher Tarifbindungen und möchte dafür sorgen, dass tarifgebundene Betriebe gesetzlich privilegiert werden. Bestehende Tarifverträge sollen auch im Falle einer Auslagerung von Betrieben oder Betriebsteilen fortbestehen.

Für die Gesundheitsfachberufe fordert die **SPD** einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag Soziales, um für mehr Einheitlichkeit zu sorgen und Zersplitterung vorzubeugen.

Gegen diese Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen kann die Arbeitgeberseite derzeit ein Veto einlegen. **Die Linke** fordert, dieses abzuschaffen, um das Instrumentarium nutzbar zu machen. Bei Betriebsübergängen und Auslagerungen sollen die bisherigen Tarifverträge in ihrer jeweils gültigen Fassung unbefristet geschützt bleiben. Die Vergabe öffentlicher Aufträge soll daran gebunden werden, dass Tarifverträge eingehalten werden und an Kriterien der Gewerkschaften für gute Arbeit gebunden sind. Gewerkschaften sollen ein umfassendes Verbandsklagerecht zur Einhaltung von Tarifverträgen und gesetzlichen Bestimmungen erhalten.

Die Linke fordert außerdem eine Rücknahme des Tarifeinheitgesetzes, das mit einer Einschränkung des Streikrechts verbunden sei. Das im Grundgesetz verankerte Streikrecht müsse ausgeweitet werden und Solidaritätsstreiks mit Beschäftigten anderer Betriebe und Branchen und politische Streiks einschließen.

Eine Stärkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wird auch von **Bündnis 90/ Die Grünen** gefordert. Davon abgesehen finden sich im Wahlprogramm keine weiteren Aussagen zur Tarifpolitik.

Die **FDP** verteidigt laut Bundestagswahlprogramm „einen flexiblen Arbeitsmarkt und die Tarifautonomie“ und möchte weitere Regulierungen in der Tarifpolitik abwehren. Weitere Aussagen zum Thema gibt es nicht. Im **AfD**-Programm findet man zu diesem Punkt keinen einzigen Hinweis.

UND DIE CDU/CSU?

Wie eingangs erwähnt, lag das Wahlprogramm der **CDU/CSU** bei Redaktionsschluss noch nicht vor und wird voraussichtlich auch erst Anfang Juli – mitten in der Urlaubszeit – beschlossen. Soweit sich bereits Schwerpunkte der Union abzeichnen, werden diese aber wohl eher im „klassischen“ wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich liegen. Hier erhofft man sich dann *Spillover*-Effekte auf den Arbeitsmarkt. In Ermangelung von Programmbausteinen seitens der Bundesebene kann man jedoch versuchen, auf Grundlage der Wahlprogramme der **CDU** zu den drei diesjährigen Landtagswahlen im

Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen auf mögliche Inhalte des Bundesprogramms zu schließen.⁶⁶ Am Beispiel von Saarland und Nordrhein-Westfalen ergibt sich der folgende Befund:

Das saarländische Wahlprogramm ist auch deshalb interessant, weil hier die Union mit der SPD wie im Bund in einer großen Koalition regiert hat – und diese nach der Wahl fortgesetzt hat. Zugleich ist die alte und neue Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer innerhalb der Union dafür bekannt, dass sie sehr offen ist für arbeitsmarktpolitische Instrumente im engeren Sinne. Das saarländische Wahlprogramm stellt zum einen die Fortführung des eingeschlagenen Weges in Aussicht – also innerhalb des bestehenden Systems eine ergänzende Arbeitsmarktpolitik über spezifische Programme: „Menschen mit schweren Vermittlungshindernissen müssen geeignete Angebote zur Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt gemacht werden. Die Landesregierung hat daher in parteiübergreifender Gemeinsamkeit das Arbeitsmarktprogramm A-Saar aufgelegt. Die Einrichtungen, die mit ihren Maßnahmen die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt fördern, sollen weiter unterstützt werden. Dafür müssen auch in der nächsten Legislaturperiode finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.“ Zum anderen findet sich die Reform eines arbeitsmarktpolitischen Instruments, der Passiv-Aktiv-Transfer: „Beim ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ werden Leistungen, die Langzeitarbeitslose sonst passiv für den Lebensunterhalt bekommen, in Zuschüsse für Beschäftigung umgewandelt, um Menschen den Übergang in reguläre Beschäftigung zu ebnen. Die Einrichtung und der Aufbau dieser Angebote sind im erforderlichen Umfang nur finanzierbar, wenn der so genannte ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ ermöglicht wird. Wir unterstützen deshalb die Idee, das Saarland als kleinstes Flächenland zu einer Modellregion des ‚Passiv-Aktiv-Transfer‘ auszugestalten.“

06 Vgl. zum Saarland CDU Saar, Zusammen. Weiter. Voran. Zukunftsplan Saar – Für ein eigenständiges und starkes Saarland!, 17.2.2017, www.cdu-saar.de/content/news/284948.htm; CDU Schleswig-Holstein, Sicher leben in Schleswig-Holstein. Programm der CDU Schleswig-Holstein zur Landtagswahl 2017, 4.2.2017, www.cdu-sh.de/sites/www.cdu-sh.de/files/downloads/wahlprogramm_cdush_2017_web.pdf sowie für Nordrhein-Westfalen: NRW-CDU, Zuhören. Entscheiden. Handeln. Regierungsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen 2017–2022, 1.4.2017, www.cdu-nrw.de/zuhoren-entscheiden-handeln-regierungsprogramm-der-cdu-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022.

Im nordrhein-westfälischen Wahlprogramm der CDU findet man lediglich allgemein gehaltene Aussagen, dass man sich um Langzeitarbeitslose bemühen wolle, ansonsten verweist man darauf, dass das primär Angelegenheit der Arbeitgeber und Tarifpartner sei. Lediglich eine eher als Infragestellung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu verstehende Ankündigung kann man dem Programm entnehmen: „Der Staat kann jedoch nicht selbst auf Dauer als Akteur im Bereich des Arbeitsmarktes auftreten. Deshalb werden wir staatliche Förderprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit kritisch überprüfen und ausschließlich unter den Kriterien der Effizienz, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit weiterführen beziehungsweise neu konzipieren.“

Von der Bundesebene kommen derzeit nur wenige Signale, wohin die Reise gehen könnte: Immer wieder wird angedeutet, dass das Wahlprogramm den einen oder anderen eher kleinteilig angelegten Vorschlag zur „zielgenaueren“ Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die sich von der ansonsten guten Arbeitsmarktentwicklung entkoppelt habe, enthalten werde sowie Maßnahmen, mit denen man „die Kinder“ adressieren wolle. Insgesamt gesehen dürfen wir erwarten, dass für die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ein „Weiter-so“ mit wenn, dann sehr kleinteilig angelegten Reformbausteinen im Sinne der bekannten Modellprojekte und der Hervorhebung einzelner Zielgruppen in das Wahlprogramm aufgenommen wird.

ARBEITSMARKTPOLITISCHE „MÜDIGKEIT“ IN DEN WAHL- PROGRAMMEN DER PARTEIEN

In der Gesamtschau ergibt sich einerseits das erwartbare Bild: Die meisten und klar auf eine stärkere Regulierung setzenden arbeitsmarktpolitischen Vorschläge findet man im Wahlprogramm der Linken, die auch als einzige Partei das Grundversicherungssystem (SGB II) infrage stellt und durch ein Mindestversicherungssystem ersetzen will. Überschneidungsbereiche mit anderen Parteien lassen sich nur zu den Grünen erkennen, die sich bei Weitem nicht so radikal positionieren wie Die Linke, aber punktuell doch Übereinstimmungen erkennen lassen, was einzelne Reformbausteine angeht – allerdings längst nicht so stark auf Regulierung und gesetzgeberische Eingriffe setzen wie Die Linke. Wenn überhaupt, dann kann man arbeitsmarktpolitisch von einem „rot-grünen Lager der kleinen

Parteien“ sprechen, wobei das größere sozialdemokratische Lager zurzeit erkennbar wenige Andockstellen vorweisen kann. Verglichen mit dem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 kann man der SPD mit Blick auf den aktuellen Entwurf des Wahlprogramms eine gewisse „arbeitsmarktpolitische Müdigkeit“ attestieren, wie ein Blick auf die Forderungen für Langzeitarbeitslose zeigt: Wurde 2013 noch die Einführung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors inklusive umfangreicher Förderangebote gefordert, beschränkt man sich 2017 lediglich auf eine „Überführung des Bundesprogramms ‚Soziale Teilhabe‘, das sich an Langzeitarbeitslose richtet, als Regelleistung in das SGB II“.⁰⁷ Somit schrumpft der grundsätzlicher und größer angelegte Anspruch des Jahres 2013 hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung auf die Verstetigung eines sehr begrenzten und gerade in der Praxis durchaus umstrittenen Sonderprogramms.⁰⁸

2013 stand der arbeitsmarktpolitische Teil des SPD-Wahlprogramms unter der durchaus eingängigen Formulierung „Die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt wiederherstellen“. In diesem Bereich hat die SPD in den zurückliegenden vier Jahren einiges über das von ihr geführte Bundesarbeitsministerium in die Wege geleitet und aus ihrer Sicht erfolgreich umgesetzt. Nun stellt sich die berühmte Anschlussfrage: Was soll jetzt kommen? Im neuen Entwurf findet man die Forderung, die Arbeitslosenversicherung zu einer „Arbeitsversicherung“ weiterzuentwickeln, einen Schwerpunkt auf die Weiterbildung der Arbeitnehmer zu legen und die Bundesagentur für Arbeit namensmäßig um „und Qualifizierung“ anzureichern. Bis auf die Namensfrage findet man diese Punkte aber auch schon im Wahlprogramm von 2013: „Wir wollen die Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung weiterentwickeln (...) Qualifizierung

und Weiterbildung über den gesamten Verlauf des Erwerbslebens sind zentral für den Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Die Arbeitsversicherung stellen wir auf drei Säulen: den bestehenden sozialrechtlichen Anspruch auf Qualifizierung durch die Arbeitsmarktförderung der Bundesagentur für Arbeit im Falle von Arbeitslosigkeit, einen gestärkten arbeitsrechtlichen Anspruch gegenüber dem Arbeitgeber auf Sicherung und Erhalt der Qualifikation und einen neuen individuellen Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Qualifizierung, über den die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst entscheiden.“⁰⁹

Die FDP hingegen entfernt sich arbeitsmarktpolitisch gesehen nicht von ihrem Stand 2013, als sie aus dem Bundestag gewählt wurde. Arbeitgeberorientierung und die Ablehnung weiterer Regulierungen zeichnen das Wahlprogramm aus. Bei der Arbeitszeitfrage soll weiter dereguliert werden. Dies sind keine überraschenden, sondern bekannte Positionen.

Diskussionsbedürftig ist die Positionierung der AfD zu arbeitsmarktpolitischen Themen. Punktuelle Kritik an bestehenden Regelungen beispielsweise zu Leiharbeit und Werkverträgen sowie eine Erweiterung der SGB-III/II-Leistungen für bestimmte Personengruppen und die Anerkennung des Mindestlohns sind wichtige Punkte, die zu nennen wären. Sie verweisen darauf, dass sich bestimmte Kräfte innerhalb der AfD nicht haben durchsetzen können, die einen ganz anderen, wesentlich „markoliberaleren“ Ansatz im Sinne einer Abschaffung von Regulierungen einschließlich der Ablehnung des gesetzlichen Mindestlohns bis hin zu der Forderung nach einer Abschaffung der Arbeitslosenversicherung vertreten.¹⁰

Insgesamt wird die Arbeitsmarktpolitik keine größere eigenständige Rolle im Wahlkampf spielen, sofern man das zum jetzigen Zeitpunkt einschätzen kann. Das kann man auch daran erkennen, dass der in den Wahlprogrammen präsentierte Forderungskatalog der Parteien bis auf wenige Ausnahmen im Vergleich zu 2013 merklich geschrumpft ist.

07 SPD, Das Wir entscheidet. Regierungsprogramm 2013–2017, 14.4.2013, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf.

08 Vgl. Stefan Sell, Programmitis als Krankheitsbild in der Arbeitsmarktpolitik: Wenn das „Wir tun was“ für die Langzeitarbeitslosen verloren geht im hyperkomplexen Raum der Sonderprogramme, die in der Realität scheitern müssen, 12.3.2016, <https://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2016/03/64.html>.

09 SPD (Anm. 7).

10 Vgl. zu diesen Positionen die Darstellung bei Katharina Nocun, Wie sozial ist die AfD wirklich? Eine Expertise zu Positionen in der AfD bei der Sozial- und Steuerpolitik, Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen, Dresden 2016, www.weiterdenken.de/sites/default/files/uploads/2016/06/katharina_nocun_sozialpolitik_der_afd.pdf.

STEFAN SELL

ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz.

sell@hs-koblenz.de

AGENDA 2010 UND ARBEITSMARKT: EINE BILANZ

Ulrich Walwei

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts befand sich Deutschland in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Im Zuge dessen stieg die Arbeitslosigkeit von einem hohen Niveau noch weiter. Zudem erschütterte der „Vermittlungsskandal“⁰¹ das Vertrauen in die damalige Bundesanstalt für Arbeit. Das Land galt als „kranke Mann Europas“ und war reformbedürftig. Vor diesem Hintergrund verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 die „Agenda 2010“. Im Zentrum standen umfassende Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt und das deutsche Sozialsystem. Als Ziele nannte er insbesondere die „Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung“ sowie den „Umbau des Sozialstaats und seine Erneuerung“. Bis 2005 wurde die Agenda 2010 von der rot-grünen Bundesregierung weitgehend umgesetzt. Integraler Bestandteil waren die „Hartz-Reformen“, die erhebliche Veränderungen im Arbeitsrecht, bei der Gewährung von Lohnersatz- und Sozialleistungen und in der Bereitstellung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen brachten.

Die in der Agenda 2010 angekündigten und später umgesetzten Maßnahmen führten von Anfang an zu heftigen Kontroversen über deren Wirkungen und Nebenwirkungen, die bis heute in unverminderter Schärfe ausgetragen werden. Während Befürworter die Grundlinien der Agenda 2010 angesichts der hierzulande inzwischen deutlich verbesserten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage unbedingt beibehalten wollen, sehen Kritiker angesichts des nicht gelösten Problems der Langzeitarbeitslosigkeit, der starken Verbreitung von Niedriglohnbeschäftigung und atypischen Erwerbsformen massiven Umsteuerungsbedarf. In diesem Beitrag soll eine Bilanz aus wissenschaftlicher Sicht gezogen werden. In einem ersten Schritt werden hierzu die wesentlichen Elemente der Agenda 2010 und die seiner-

zeitigen Ziele rekapituliert. Im zweiten Schritt geht es um Effekte des Reformpakets auf den Arbeitsmarkt insgesamt, die Zusammensetzung der Beschäftigung sowie die soziale Situation von Arbeitslosen. Schließlich werden ausgehend von den nach wie vor unübersehbaren strukturellen Problemen am Arbeitsmarkt, wie zum Beispiel Fachkräftengpässen und verfestigter Arbeitslosigkeit, im dritten Schritt Weiterentwicklungsoptionen der Agenda 2010 diskutiert.

ELEMENTE DER AGENDA 2010

Die im März 2003 vorgeschlagene Agenda 2010 umfasste ein breites Spektrum politischer Reformmaßnahmen in den Bereichen Wirtschaft (zum Beispiel Lockerung der Handwerksordnung), Bildung (zum Beispiel stärkere Förderung von Ganztagschulen), Ausbildung (zum Beispiel Erweiterung des Kreises der Ausbildungsberechtigten), Sozialversicherung (zum Beispiel Leistungskürzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung) und Arbeitsmarkt (zum Beispiel Deregulierung des Kündigungsschutzes). Kernstück des zwischen 2003 und 2005 umgesetzten Reformpakets waren umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen, zu denen üblicherweise auch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis Hartz IV) gezählt werden. Die oft als „Big Bang“ gesehene Reform hatte drei wesentliche Stoßrichtungen: arbeitsrechtliche Deregulierung, arbeitsmarktpolitische Aktivierung und verbesserte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Die Reformen setzten in dreifacher Weise auf *arbeitsrechtliche Deregulierung*. Der Schwellenwert für die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes wurde von fünf Beschäftigten auf zehn Beschäftigte erhöht. Die stärksten Veränderungen betrafen aber die sogenannten atypischen Erwerbsformen: Fundamentale Anpassungen gab

es 2003 für die Zeitarbeitsbranche. Vormalig geltende Regelungen wie das weitreichende Befristungsverbot, das Synchronisationsverbot⁰² oder auch Beschränkungen der Überlassungshöchstdauer wurden aufgehoben. Zwar wurde in diesen gesetzlichen Änderungen die grundsätzliche Gleichstellung von Leih- und Stammarbeitnehmern verankert. Jedoch wurde gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, mit Tarifverträgen davon abzuweichen. Auch die geringfügige Beschäftigung (Minijobs) wurde 2003 neu geregelt. Wie in der Zeit vor 1999 ist es seitdem unerheblich, ob ein Minijob haupt- oder nebenberuflich ausgeübt wird. Die Entgeltgrenze, bis zu der Einkommen steuerfrei und abgabenbegünstigt sind, wurde auf 400 Euro angehoben und vorher bestehende Beschränkungen der Arbeitszeit aufgehoben. Die Ziele der arbeitsrechtlichen Deregulierung bestanden darin, die Arbeitsnachfrage durch Flexibilität und damit verbundener Kostensenkung zu beleben und dadurch den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.⁰³

Auch die *arbeitsmarktpolitische Aktivierung* im Rahmen der Agenda 2010 setzte im Wesentlichen auf drei Elemente. Die vormalig geltende maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wurde von 32 Monaten auf 18 Monate deutlich abgesenkt. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende können als Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden: vom Staterhalt hin zu einer Basisabsicherung mit starken Aktivierungselementen.⁰⁴ Unter dem Stichwort des „Forderns und Förderns“ wurden die Zumutbarkeitskriterien verschärft. Empfänger der Grundsicherung

müssen seitdem jede Beschäftigung akzeptieren, die ihnen von der Bundesagentur für Arbeit (BA) angeboten wird. Das Ziel des Aktivierungsansatzes bestand vor allem darin, Arbeitslose schneller und effektiver in Arbeit zu bringen. Erreichen wollte man dies durch ein verändertes Suchverhalten, eine höhere Konzessionsbereitschaft und eine striktere Erwerbsorientierung der Arbeitslosen.

Bei der durch die Reformen angestoßenen *besseren Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* sind ebenfalls drei Komponenten besonders hervorzuheben. Bei der Reform der BA lag die Priorität darin, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Zur Betreuung der Grundsicherungsbezieher wurden Jobcenter neu geschaffen. Sie befinden sich entweder in gemeinsamer Trägerschaft von den jeweiligen Kommunen und der BA oder aber in Alleinträgerschaft einer Kommune. Auf mehr Konkurrenz zwischen öffentlichen und erwerbswirtschaftlichen Trägern zielte schließlich das erweiterte Betätigungsfeld für private Agenturen. So wurden Vermittlungsgutscheine eingeführt und private Agenturen in stärkerem Maße mit der Betreuung und Vermittlung schwer vermittelbarer Personengruppen betraut. Dieser Teil der Reformen sollte die Vermittlung von Arbeitslosen verbessern und beschleunigen und damit zu einem besseren *matching* am Arbeitsmarkt beitragen. Schließlich zielten die Reformen auf mehr Transparenz: Ein Teil der vormaligen Sozialhilfeempfänger wurde erstmals in der Arbeitslosenstatistik erfasst; Personen, die täglich drei Stunden oder mehr beruflich tätig sein können, wurden fortan als erwerbsfähig eingestuft und von den Job-Centern betreut.

Aktuell gelten die Agenda-Reformen nicht mehr uneingeschränkt beziehungsweise unverändert. Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wurde zum 1.1.2008 von 18 Monate auf 24 Monate angehoben. Neuerliche Veränderungen gab es auch für die Zeitarbeitsbranche. Hervorzuheben sind hier Einschränkungen einer konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung, die Etablierung eines Branchenmindestlohns sowie die Einführung der von der Überlassungsdauer abhängigen und auf *equal pay* zielenden Branchenzuschläge.⁰⁵ Schließlich

01 Der Bundesrechnungshof entdeckte 2002 teils gravierende Fehler in der Vermittlungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, die bis hin zu fiktiven Stellenangeboten und fingierten Vermittlungen reichten.

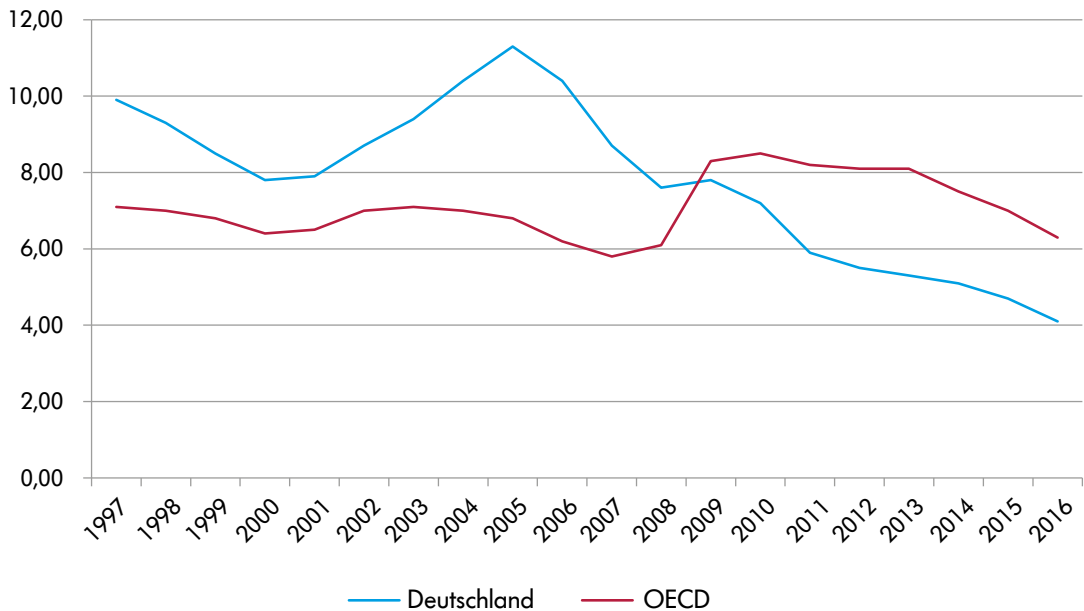
02 Das Synchronisationsverbot verhinderte, dass Leiharbeiter nur für die Dauer eines bestimmten Auftrags im Entleihbetrieb eingestellt wurden, indem es untersagte, dass Dauer des Arbeitsvertrages und Einsatz im Entleihbetrieb synchron verlaufen.

03 Vgl. Lena Jacobi/Jochen Kluve, Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 1/2007, S. 45–64.

04 Vgl. Susanne Koch/Ulrich Walwei, Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Problemlagen und Reformoptionen, in: Sozialer Fortschritt 1/2005, S. 1–12; Werner Eichhorst et al., Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, in: German Policy Studies 1/2010, S. 65–106.

05 Vgl. Joachim Möller et al., Wie wichtig ist Zeitarbeit für den deutschen Arbeitsmarkt?, in: Andreas Dinges et al. (Hrsg.), Zukunft Zeitarbeit. Perspektiven für Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin 2012, S. 33–53.

Abbildung 1: Erwerbslosenquote in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt, 1997–2016, in Prozent



Quelle: OECD

wurde jüngst (zum 1.4.2017) wieder eine Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten eingeführt und vorgegeben, dass Leiharbeitnehmer bei einem Arbeitseinsatz nach spätestens neun Monaten hinsichtlich ihrer Entlohnung anderen Beschäftigten im Entleihunternehmen gleichzustellen sind. Darüber hinaus wurde 2014 die Entgeltgrenze für Minijobs auf 450 Euro heraufgesetzt.

EFFEKTE DER ARBEITSMARKT- UND SOZIALREFORMEN

Wenn Gesamteffekte der Arbeitsmarktreformen betrachtet werden sollen, muss zunächst ein analytisches Problem benannt werden. Anders als auf der Mikroebene, wo mit Kontrollgruppen gearbeitet und so eine kontrafaktische Situation erzeugt wird, fehlt es auf der Makroebene an vergleichbaren Ansätzen. In Ermangelung tragfähiger Modelle, die zweifelsfrei Wirkungszusammenhänge identifizieren können, stützen sich die nachfolgenden Aussagen auf einschlägige, eher partielle Befunde, die aber in ihrer Summe als wichtige Indizien zu werten sind. Im Folgenden sollen die Reformeffekte in dreierlei Richtung betrachtet werden. *Erstens* geht es um deren Wirkung auf die Arbeitsmarktentwicklung insgesamt, *zweitens* um Veränderungen in der Zu-

sammensetzung von Erwerbstätigkeit und Beschäftigung und *drittens* um Konsequenzen für die soziale Situation von Arbeitslosen.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung

Hinsichtlich der Rolle, die die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen für die sich zuletzt kontinuierlich verbessernde Arbeitsmarktlage gespielt haben, ist zunächst einmal festzustellen, dass der Aufschwung am Arbeitsmarkt mit dem Inkrafttreten der Reformen einsetzte und gerade auch im Vergleich mit dem OECD-Durchschnitt als bemerkenswert einzustufen ist (*Abbildung 1*). Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit ging in absoluten Zahlen von knapp fünf Millionen 2005 auf voraussichtlich 2,5 bis 2,6 Millionen im Jahr 2017 deutlich zurück und hat sich damit beinahe halbiert.⁰⁶ Selbst die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 konnte der Aufwärtsentwicklung am Arbeitsmarkt nichts anhaben. Die Erwerbstätigkeit erreichte zuletzt einen Rekordwert nach dem anderen und wird Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge 2017 mit

⁰⁶ Vgl. Johann Fuchs et al., IAB-Prognose 2017: Der Arbeitsmarkt stellt neue Rekorde auf, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 9/2017, S. 2.

mehr als 44 Millionen den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung erreichen. Stärkster Treiber des Erwerbstätigenanstiegs ist die sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung, die zuletzt noch stärker zulegen konnte als die Erwerbstätigkeit insgesamt und seit 2005 um mehr als fünf Millionen gestiegen ist. Auch die Zahl der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden nahm im Zeitraum von 2005 bis 2017 von 55,5 Milliarden Stunden auf knapp 60 Milliarden Stunden um knapp acht Prozent spürbar zu.

Für die Erklärung des kräftigen Aufschwungs am Arbeitsmarkt seit 2005 kommt grundsätzlich eine ganze Reihe von Faktoren in Betracht.⁰⁷ Drei mögliche Ursachen dürften aber eher keine oder eine bestenfalls untergeordnete Rolle gespielt haben. *Erstens* zeigen Periodenvergleiche, dass sich das Niveau des trendmäßigen Wirtschaftswachstums vor und nach den Reformen nicht substantiell unterscheidet. *Zweitens* ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonenpotenzial) zwar nach den Reformen aus demographischen Gründen nicht mehr so stark gestiegen wie in der Zeit davor. Diese Veränderung in den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes kann aber schon alleine aufgrund der nicht so beträchtlichen Größenordnung allenfalls für einen kleinen „Entlastungseffekt“ gesorgt haben. Weil *drittens* zudem die „Unterbeschäftigung“, also die Summe aus registrierter Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve, ebenfalls kräftig zurückgegangen ist, gibt es auch keine Hinweise darauf, dass Personen etwa durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in stärkerem Maße aus der offenen in die verdeckte Arbeitslosigkeit übergegangen wären.

Von daher sind die Arbeitsmarktreformen ein ernsthafter Kandidat für die Erklärung der stark verbesserten Beschäftigungssituation. Für deren Wirkung gibt es klare Indizien. Die jüngere Entwicklung deutet auf einen spürbaren Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit hin.⁰⁸ Offenbar konnte auch die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht zuletzt wegen der Reformen hierzulande besser absorbiert werden.⁰⁹ Auch die nach innen

verschobene Beveridge-Kurve¹⁰ deutet auf eine über die Zeit verbesserte Effizienz der *Matching*-Prozesse am Arbeitsmarkt hin.¹¹ Einer gegebenen Zahl von offenen Stellen stehen immer weniger Arbeitslose gegenüber. Hierzu dürften auch die verbesserten Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, insbesondere die effektivere Integration von Arbeitslosen, beigetragen haben.¹² In den ersten Jahren nach der Reform hat sich die Abgangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen in eine Beschäftigung spürbar erhöht, wohl auch wegen deren allgemein gestiegener Konzessionsbereitschaft.¹³ Zudem verbleiben ältere Beschäftigte heute länger im Arbeitsmarkt als 2005, was mit der verkürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, der Einführung der Grundsicherung, Einschränkungen des Vorruhestands und der Einführung der Rente mit 67 zusammenhängt.¹⁴

Neben den Arbeitsmarktreformen trug auch die Lohnentwicklung im vergangenen Jahrzehnt zur verbesserten gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungslage bei.¹⁵ Die Lohnsetzung kann zum Aufbau von Arbeitsplätzen beitragen, wenn sie den Verteilungsspielraum nicht (voll) ausschöpft und damit den Anstieg der Lohnstückkosten begrenzt. Zwar war eine moderate Lohnpolitik in den letzten Jahrzehnten nichts Außergewöhnliches, doch bemerkenswert ist, dass zwischen 2003 und 2007 – und damit ab 2005 selbst in einer Phase mit kräftigem Wirtschaftswachstum – an der Lohnzurückhaltung festgehalten wurde. Dies dürfte aber mit den Arbeitsmarktreformen zusammenhängen. Denn diese haben die Zustände von Arbeitslosen in Bezug auf die

⁰⁷ Vgl. zum Nachfolgenden Ulrich Walwei, Veränderte Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes: Zukunftsfähig oder doch nicht nachhaltig?, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen 11/2011, S. 563–570.

⁰⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden 2013.

⁰⁹ Vgl. Britta Gehrke et al., The German Labor Market in the Great Recession: Shocks and Institutions, IAB-Discussion Paper 14/2017.

¹⁰ Die Beveridge-Kurve veranschaulicht den Zusammenhang zwischen offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen. Für eine anschauliche Darstellung vgl. Sabine Klinger/Thomas Rothe/Enzo Weber, Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen, IAB-Kurzbericht 11/2013.

¹¹ Vgl. Sabine Klinger/Thomas Rothe, Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt?, in: Schmollers Jahrbuch 1/2012, S. 89–121.

¹² Vgl. Andrey Launov/Klaus Wälde, Hartz IV ist tot – Es leben die Hartz-Reformen!, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2013.

¹³ Vgl. Anja Kettner/Martina Rebien, Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht 19/2007; Klinger/Rothe/Weber (Anm. 10).

¹⁴ Vgl. Ulrich Walwei, Ältere Beschäftigte: Hoffnungsträger im demografischen Wandel?, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 2/2017 (im Erscheinen).

¹⁵ Vgl. Christian Dustmann et al., From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, Centre for Research and Analysis of Migration, CReAM-Discussion Paper 6/2014.

Löhne erhöht und die Nutzung solcher Beschäftigungsformen erleichtert, die wie Minijobs oder Zeitarbeit mit einer relativ geringen Stundenentlohnung einhergehen.¹⁶

Veränderte Zusammensetzung der Beschäftigung

Den Arbeitsmarktreformen wird vorgeworfen, zu einem Aufwuchs atypischer und niedrig entlohnter Beschäftigung beigetragen zu haben. Bei dieser Frage ist zum einen an direkte Effekte durch reformbedingte Rechtsänderungen wie bei den Minijobs und der Arbeitnehmerüberlassung zu denken. Zum anderen könnte es zu indirekten Effekten der Reformen zugunsten atypischer Beschäftigung insgesamt und Niedriglohnbeschäftigung gekommen sein, weil mit der Aktivierung Abschreckungs- oder Signaleffekte einhergegangen sein könnten.

Der Rückblick zeigt zunächst einmal einen insgesamt beträchtlichen Bedeutungsverlust der „Normalarbeitsverhältnisse“. Hatten Anfang der 1990er Jahre noch rund zwei Drittel der Erwerbstätigen ein unbefristetes, vollzeitnahes Beschäftigungsverhältnis außerhalb der Zeitarbeitsbranche, waren es zuletzt nur noch etwas mehr als die Hälfte. Die umgekehrte Entwicklung zeigt sich bei den atypischen Erwerbsformen. Setzt man letztere jedoch in Bezug zur Erwerbsbevölkerung, also den 15- bis 64-jährigen Personen, zeigt sich, dass der Aufwuchs nicht zulasten der Normalarbeit ging, sondern mit einer verringerten Zahl von Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen verbunden war.¹⁷ Auf der Makroebene ist damit eine Verdrängung des Normalarbeitsverhältnisses nicht erkennbar. Dazu kommt, dass sich auch in jüngerer Zeit die absoluten Zahlen für Standard-Erwerbsformen seit 2006 nicht nur wieder stabilisiert haben, sondern sogar wieder zulegen konnten.¹⁸

Ob nach Umsetzung der Arbeitsmarktreformen verschiedene Beschäftigungsformen zugenommen haben, kann anhand deren jährlicher Wachstumsraten betrachtet werden.¹⁹ Bei den deregulierten Formen der Erwerbsarbeit wie Zeitarbeit und geringfügige Beschäftigung lassen sich frühe Reformeffekte im Sinne eines kräftigen Anstiegs im Jahr 2004 erkennen. Dabei scheint es sich aber um einen einmaligen Niveaueffekt gehandelt zu haben, der sich in der Folgezeit nicht fortgesetzt hat (*Abbildung 2*). Während sich in den letzten Jahren ein Rückgang der Befristungen eingestellt hat,²⁰ boomt unter den atypischen Erwerbsformen alleine die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung. Deren Anstieg hängt jedoch in erster Linie mit personellen Konstellationen, wie dem Haushaltskontext des Beschäftigten (zum Beispiel der Kinderzahl), zusammen.²¹ Mögliche Gründe für das Ausbleiben einer dauerhaften Beschleunigung des Erwerbsformenwandels nach den Arbeitsmarktreformen sind zunehmende Fachkräfteengpässe auf betrieblicher Seite, die mit der verbesserten Arbeitsmarktlage in Verbindung stehende Stärkung der Verhandlungsposition von Bewerbern oder auch die erwähnten Re-Regulierungen in der jüngeren Vergangenheit.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Niedriglohnbereich. Das „Niedriglohnrisiko“ ist im Zuge des Aufschwungs am Arbeitsmarkt nach den Reformen nur noch geringfügig gewachsen. Auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Duisburg – ausgehend von einem Schwellenwert von zwei Dritteln des Medianstundenlohns – für 2014 ein individuelles Niedriglohnrisiko von Beschäftigten in Höhe von 22,6 Prozent im Vergleich zu 21,2 Prozent im Jahr 2005 (*Abbildung 3*). Dagegen war der Aufwuchs von 1995 bis 2005 um 4,7 Prozentpunkte wesentlich stärker ausgeprägt. Eine Differenzierung nach Beschäftigungsformen offenbart, dass der Anstieg in der jüngeren Vergangenheit alleine auf ein erhöhtes Niedriglohnrisiko von Teilzeitbeschäftigten und Minijobbern zurück-

¹⁶ Vgl. Elke Jahn/Dario Pozzoli, Does the Sector Experience Affect the Pay Gap for Temporary Agency Workers?, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA discussion paper 5837/2011; Thorsten Kalina/Claudia Winkopf, Niedriglohnbeschäftigung 2011: Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 1/2013.

¹⁷ Vgl. Thomas Rhein/Ulrich Walwei, Beschäftigungsformen im europäischen Vergleich, in: Joachim Möller/Ulrich Walwei (Hrsg.), Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, Bielefeld 2017.

¹⁸ Vgl. Carina Sperber/Ulrich Walwei, Treiber des Erwerbsformenwandels: Wer hat welchen Job?, in: WSI-Mitteilungen 1/2017, S. 16–26.

¹⁹ Vgl. Martin Dietz et al., Wandel der Erwerbsformen. Welche Rolle spielen strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt?, in: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 2/2013, S. 85–104.

²⁰ Vgl. Stefanie Gundert et al., Zeitarbeit und Befristung, in: Joachim Möller/Ulrich Walwei (Hrsg.), Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, Bielefeld 2017.

²¹ Vgl. Sperber/Walwei (Anm. 18).

Abbildung 2: Wachstumsraten verschiedener Erwerbsformen 1997–2006 und 2006–2015

	1997/2006	2006/2015
Standard-Erwerbsformen	–8,5 %	10,9 %
selbstständige Arbeitgeber	2,1 %	1,8 %
unbefristete Beschäftigung (mehr als 31 Wochenstunden)*	–9,4 %	9,6 %
Atypische Erwerbsformen	41,0 %	9,5 %
Teilzeitbeschäftigung (weniger als 32 Wochenstunden)**	20,8 %	23,3 %
geringfügige Beschäftigung	109,7 %	7,4 %
Befristete Beschäftigung (mehr als 31 Wochenstunden)	29,0 %	–10,2 %
Leiharbeit (mehr als 31 Wochenstunden)	107,0 %	26,3 %
Ein-Personen-Selbstständige	32,2 %	–4,6 %
Sonderformen der Erwerbsarbeit***	–13,1 %	–13,4 %
Insgesamt	4,1 %	8,0 %

* Hierbei handelt es sich um Wachstumsraten der sogenannten „Normalarbeitsverhältnisse“, in diesem Fall um vollzeitnahe, unbefristete Formen der Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeitsbranche.

** Die Wachstumsrate der Teilzeitbeschäftigung enthält befristet Beschäftigte und Leiharbeitnehmer mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 32 Wochenstunden. Geringfügig Beschäftigte sind darin nicht enthalten.

*** Sonderformen der Erwerbsarbeit umfassen beispielsweise Auszubildende oder auch mithelfende Familienangehörige.

Quelle: Mikrozensus (Sonderauswertungen für das IAB)

geht. Durch die stärkere Verbreitung der Mini-jobs könnte es also einen gewissen Reformeffekt auf die Lohnstruktur gegeben haben. Dagegen ist das Niedriglohnrisiko der Vollzeitbeschäftigten seit 2005 insgesamt zurückgegangen. Allerdings zeigen Analysen zu befristet Beschäftigten und Leiharbeitnehmern, die häufig vollzeitbeschäftigt sind, teils beträchtliche Brutto Lohnabschläge im Vergleich zu „Normalbeschäftigten“.²²

Die Arbeitsmarktreformen kommen somit nicht als Initialzündung für wachsende Lohnungleichheiten in Betracht, weil bereits zuvor gravierende Veränderungen zu beobachten waren. In der einschlägigen Literatur wird hierfür ein gan-

zes Bündel von Ursachen genannt.²³ Zunächst einmal kann die rückläufige Tarifbindung einen nennenswerten Teil der Lohnungleichheit erklären.²⁴ Zudem haben die anfangs starken Beschäftigungsverluste in Ostdeutschland den gewerkschaftlichen Organisationsgrad dort geschwächt. Weitere Erklärungsfaktoren für die stärkere Lohnspreizung sind der wachsende internationale Handel und Outsourcingtendenzen in Teilen der Wirtschaft, die zunehmende Integration auch

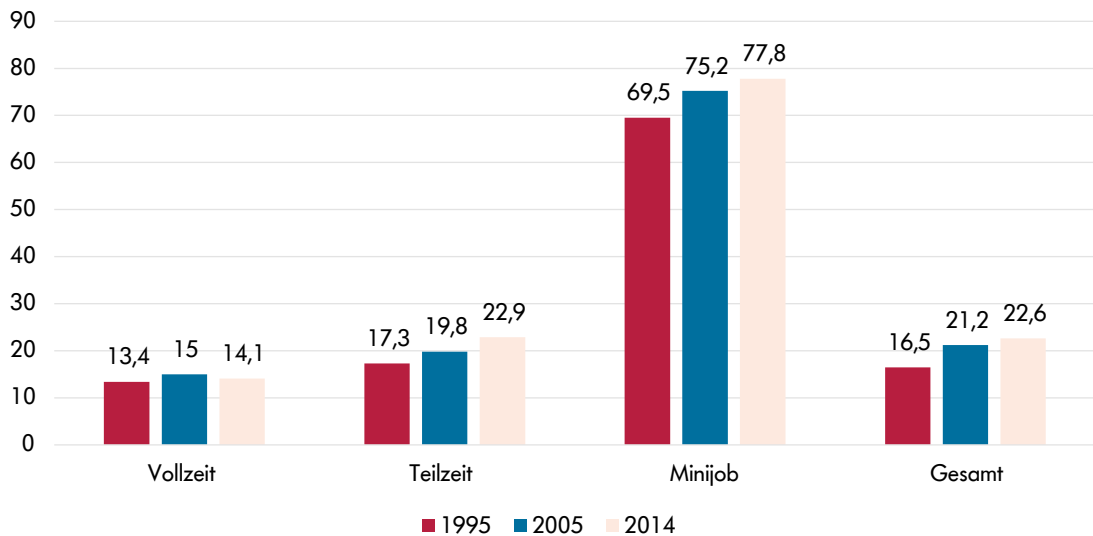
²³ Vgl. David Card et al., Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality, in: Quarterly Journal of Economics 128/2013, S. 967–1015.

²⁴ Vgl. Dirk Antonczyk et al., Rising Wage Inequality, the Decline of Collective Bargaining, and the Gender Wage Gap, in: Labour Economics 5/2010, S. 835–847; ders. et al., Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the U.S. and Germany, IZA Discussion Paper 4842/2010.

²² Vgl. Jahn/Pozzoli (Anm. 16); Berndt K. Keller/Hartmut Seifert, Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick, Berlin 2013.

Abbildung 3:

Entwicklung der Niedriglohnrisiken verschiedener Erwerbsformen im Vergleich 1995/2005/2014, in Prozent



Quelle: SOEP, Berechnungen des IAB

gering qualifizierter Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt, spezifische Effekte des technischen Fortschritts auf verschiedene Qualifikationsgruppen sowie eine stärkere Heterogenität von Betrieben in Bezug auf die Entlohnung.²⁵

Soziale Situation von Arbeitslosen

Bei den Veränderungen in der sozialen Situation von Arbeitslosen seit den Arbeitsmarktreformen sind zwei gegenläufige Wirkungszusammenhänge zu beachten. Während Leistungskürzungen im Rahmen der Reformen tendenziell eine soziale Schlechterstellung erzeugen, sollten die positiven Beschäftigungseffekte der Agenda dem eher entgegenwirken.

Ein erstes Indiz für wachsende soziale Probleme liefert die Entwicklung der sogenannten Armutsgefährdungsquote. Sie misst das allgemeine Armutsrisiko in einer Gesellschaft. Es ist nach internationalen Konventionen dann gegeben, wenn das individuelle Nettoeinkommen unter 60 Prozent des Medians der gesamten Einkommensverteilung liegt. Das so gemessene Armutsrisiko beziffert eine relative Größe, wodurch Ungleichheiten in der Verteilung der Einkommen

nach unten sichtbar gemacht werden können. Die Armutsgefährdungsquote hatte vorliegenden Befunden zufolge schon seit der Jahrtausendwende zugenommen.²⁶ Dieser Anstieg setzte sich dann laut Mikrozensus auch über das Jahr 2005 hinaus fort von 14,7 Prozent 2005 auf 15,7 Prozent 2015. Der jüngere Zuwachs kann aber nicht zweifelsfrei den Arbeitsmarktreformen zugerechnet werden. Denn definitionsgemäß sind nicht nur (Langzeit-)Arbeitslose von Armut gefährdet, sondern auch andere Niedrigeinkommensbezieher wie beispielsweise die wachsende Zahl von Studierenden und erwachsenen Auszubildenden, die nicht mehr zu Hause leben.²⁷

Deshalb müssen die Reformwirkungen auf die soziale Situation von Arbeitslosen stärker ins Blickfeld genommen werden. Auf deskriptiver Ebene zeigt sich zunächst einmal, dass Arbeitslose durch die Reformen im Durchschnitt Einkommenseinbußen hinnehmen mussten und hierdurch die Armutsquote der Arbeitslosen ab 2005 gestiegen war.²⁸ Aus Verteilungsanalysen zu den Hartz-Reformen ist bekannt, dass etwa die Hälfte

²⁶ Vgl. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2017, S. VII.

²⁷ Vgl. Georg Cremer, *Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln?*, München 2016.

²⁸ Vgl. Stefanie Heyne, *Arm durch Arbeitslosigkeit? Einkommensverluste und Armut im Kontext der Hartz-Reformen*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 6/2012, S. 418–434.

²⁵ Vgl. Ulrich Walwei, *Von der Deregulierung zur Re-Regulierung: Trendwende im Arbeitsrecht und ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt*, in: *Industrielle Beziehungen* 1/2015, S. 13–32.

te der Betroffenen, insbesondere vormalige Arbeitslosenhilfeempfänger, finanzielle Einschnitte zu verzeichnen hatte; rund ein Drittel wurde dagegen leicht besser gestellt.²⁹ Die Frage stellt sich aber, ob die Reformen tatsächlich als die wesentliche Ursache für die wachsende Armutsgefährdung von Arbeitslosen in Betracht kommen.

Als eine weitere Erklärung für die höhere Armutsquote der Arbeitslosen nach den Reformen liefert die Soziologin Stefanie Heyne³⁰ in einer vertieften Analyse Belege dafür, dass sich auch die Zusammensetzung der Gruppe der Arbeitslosen im Zeitablauf geändert hat. Zu erwähnen ist hier, dass ehemalige und tendenziell schwer vermittelbare Sozialhilfeempfänger nach den Reformen erstmals als Arbeitslose erfasst wurden. Die Untersuchung konstatiert aber eine zunehmende Konzentration armutsgefährdeter Gruppen unter den Arbeitslosen. Eine nicht leicht zu beantwortende Frage ist dabei, ob und inwieweit die unübersehbare Verfestigung der Arbeitslosigkeit mit den Reformen in Verbindung steht oder nicht. So könnte es auch sein, dass es Personen mit geringen oder entwerteten Qualifikationen oder auch gesundheitlichen Beeinträchtigungen etwa aufgrund allgemein steigender Qualifikationsanforderungen unabhängig von der Agenda 2010 immer schwerer haben, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Hierfür liefert auch der gerade veröffentlichte Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht Hinweise. Danach zeigt sich, dass sich für Bezieher von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II die Abhängigkeit von diesen Leistungen zu verfestigen droht. Die Chancen des Ausstiegs aus dem Grundsicherungsbezug haben sich trotz der zuletzt hervorragenden Beschäftigungssituation nicht verbessert.³¹

FAZIT

Die Agenda 2010 hat den vorliegenden Erkenntnissen zufolge zu einer nachhaltigen Belebung des Arbeitsmarktes beigetragen. Vor den Re-

formen bereits zu beobachtende Strukturveränderungen in Richtung atypisch und niedrig entlohnter Beschäftigung haben sich nicht dauerhaft beschleunigt, teilweise wohl auch wegen der durch die Arbeitsmarktreformen verbesserten Beschäftigungssituation. Zudem gibt es keine klaren Hinweise auf eine mit den Reformen in Verbindung stehende starke Prekarisierung von Arbeitslosen.³²

In der jüngeren Vergangenheit gab es bereits eine ganze Reihe von Schritten zur Re-Regulierung beziehungsweise Neueregulierung des Arbeitsmarktes (wie die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in 2015), bis dato aber mit Augenmaß.³³ Ein substanzielles Zurückfahren der Agenda 2010 wäre auch nicht zielführend, weil dadurch Erreichtes wie der inzwischen ausgesprochen aufnahmefähige Arbeitsmarkt oder auch der erleichterte Zugang zur Beschäftigung gefährdet würde. Trotz der zuletzt erkennbaren Verbesserungen am Arbeitsmarkt gibt es aber strukturelle Probleme, die durch die Agenda 2010 nicht oder noch nicht ausreichend adressiert wurden oder bei denen Teile der Agenda sogar im Wege stehen können. Die Agenda 2010 ist aber insgesamt weniger zurückzudrehen, als vielmehr weiterzuentwickeln. Ansatzpunkte sind Qualifizierung, Gesundheitsvorsorge und die anstehende digitale Modernisierung. Eine Weiterentwicklung könnte auf den Grundpfeilern der Agenda 2010 aufsetzen, jedoch präventive Ansätze und die Befähigung der Erwerbspersonen stärken. Im Einzelnen können drei Handlungsfelder ausgemacht werden:

Fachkräfteengpässe

Wachsende Stellenbesetzungsprobleme in regionalen und berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten sind zuletzt stärker sichtbar geworden. Die Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt dürfte die Engpässe teilweise noch verstärken.³⁴ Die Qualifikationsanforderungen werden weiter steigen und spezieller werden. Im technologischen Wandel verkürzt sich die Halbwertszeit des Wissens. Auch Arbeitslose sind bei dem sich abzeichnenden Weiterbildungsbedarf ange-

²⁹ Vgl. Melanie Arntz et al., Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform, IAB-Forschungsbericht 10/2007; Jan Goebel/Maria Richter, Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern, in: Wochenbericht des DIW Berlin 50/2007, S. 753–761; Susanne Koch et al., Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bielefeld 2009.

³⁰ Vgl. Heyne (Anm. 28).

³¹ Vgl. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (Anm. 26).

³² Vgl. Heyne (Anm. 28).

³³ Vgl. Walwei (Anm. 25).

³⁴ Vgl. ders., Konsequenzen der Digitalisierung für strukturelle Arbeitsmarktprobleme: Chancen und Risiken, in: Zeitschrift für Sozialreform 4/2016, S. 357–382.

messen zu beteiligen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird es darum gehen, zunehmende Personalreserven zu erschließen. Ansatzpunkte hierfür sind Arbeitsmigration und eine höhere Erwerbsbeteiligung. Letzterem stehen insbesondere die Minijobs vieler Frauen entgegen, weil die Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigung als Arbeitszeitfalle zu sehen ist. In diesem Kontext gibt es jedoch nicht nur die Option einer spürbaren Absenkung der Geringfügigkeitsschwelle, sondern auch die Möglichkeit eines Ausbaus flexibler und bezahlbarer Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige sowie von Reformen des Ehegattensplittings und der abgeleiteten Rechte in der Sozialversicherung. Bei Änderungen des Steuer- und Transfersystems ist aber kein „Big Bang“ anzuraten, eher sind schrittweise Anpassungen das Mittel der Wahl.

Verfestigung der Arbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit konnte nach der Reform zwar spürbar abgebaut werden, aber bestenfalls proportional zur Gesamtarbeitslosigkeit. Die Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung sind weiterhin deutlich geringer als die der Kurzarbeitslosen. Die arbeitsmarktpolitische Aktivierung hat den Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit verringert, ist aber für einen Ausstieg des harten Kerns der Arbeitslosen in eine nachhaltige Beschäftigung noch nicht hinreichend. Der Personenkreis ist vielfach durch multiple Risikomerkmale wie Alter, fehlende Qualifikation oder gesundheitliche Probleme gekennzeichnet, die die Beschäftigungsfähigkeit dauerhaft einschränken.³⁵ Ansatzpunkte liegen hier auf einem Abbau reduzierbarer Risiken, einem gezielten Fördern, einer intensiven, individuellen und ganzheitlichen Betreuung sowie der behutsamen Implementation eines auf Teilhabe setzenden „sozialen Arbeitsmarktes“ für schwerstvermittelbare Personen. Insgesamt ist es in diesem Kontext wichtig, nicht wie in der Zeit vor den Reformen auf Alimentierung zu setzen, sondern auf konsequente Befähigung der Arbeitslosen.

35 Vgl. Jonas Beste/Mark Trappmann, Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht 21/2016, Nürnberg.

36 Vgl. Ulrich Walwei, Zwischenruf Aufwärtsmobilität, in: Online-Magazin des IAB, 2017 (im Erscheinen).

Mangelnde Aufwärtsmobilität

Zwar hat sich durch die Agenda 2010 der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert. Der Verbleib in der Beschäftigung und der Aufstieg im Arbeitsmarkt sind damit aber noch nicht gewährleistet. Es ist von entscheidender Bedeutung, ob Möglichkeiten bestehen, aus unsicheren oder schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen in besser bezahlte und stabilere Stellen wechseln zu können. Dies geschieht noch viel zu selten.³⁶ Der Vorteil einer stärkeren Aufwärtsmobilität liegt in deren doppelter Rendite. Zum einen profitieren die Aufsteiger selbst, zum anderen finden Nachrücker aufgrund des „Schorneffekts“ leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt. Ansatzpunkte für Aufwärtsmobilität sind das Nachholen einer Vollqualifizierung, berufsbegleitende Formen der Teilqualifizierung, die gezielte Unterstützung von Tätigkeitswechseln sowie räumliche Mobilität.

Für technische Unterstützung danke ich Pia Klotz, Lisa Kühn und Stefan Werner. Bei Marie-Christine Heimeshoff bedanke ich mich für wertvolle Kommentare.

ULRICH WALWEI

ist promovierter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und Lehrbeauftragter an der Universität Regensburg. ulrich.walwei@iab.de

DIE INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN UND ARBEITSMIGRANTEN IN DER ARBEITSWELT

Betrieblicher Universalismus unter Druck

Werner Schmidt

Die in jüngerer Zeit deutlich angestiegene Zuwanderung von Flüchtlingen hat politische Debatten darüber ausgelöst, ob es gelingen kann, die ins Land kommenden Menschen zu integrieren oder ob restriktivere Zuwanderungsregeln erforderlich sind. In der Öffentlichkeit stehen sich Befürworter und Gegner der aktuellen Flüchtlingspolitik mitunter unversöhnlich gegenüber. Während einerseits viele Bürgerinnen und Bürger Flüchtlinge unterstützen und sich für deren Integration engagieren, befürchten andere negative Auswirkungen auf die Gesellschaft. Ein Teil der Bevölkerung lehnt die Integration von Flüchtlingen rundweg ab.

Bisherige Erfahrungen und Forschungen sprechen dafür, dass die Integration in die Arbeitswelt als Herzstück der gesellschaftlichen Integration betrachtet werden muss: Findet eine erfolgreiche Integration in die Arbeitswelt statt, dann steigen auch die Chancen gesellschaftlicher Integration. Gelingt es, einen großen Teil der erwerbsfähigen Flüchtlinge in Arbeit oder Ausbildung zu bringen, dann kann die Zuwanderung angesichts der demografischen Entwicklung darüber hinaus bei der Sicherung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs helfen. Misslingt die Integration allerdings, dann drohen langfristige Belastungen für die Sozialversicherungssysteme sowie weiter anwachsender Populismus und Rechtsextremismus.

Obgleich die Integration der Geflüchteten eine erhebliche Herausforderung darstellt, zeigt ein Blick in die deutsche Nachkriegsgeschichte, dass auch umfangreiche Zuwanderung keineswegs ein Novum ist – erinnert sei nur an die Flüchtlinge und Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten,⁰¹ die Spätaussiedler, die Flüchtlinge während der Balkankriege und die Arbeitsmigranten und -migrantinnen aus den südeuropäischen Ländern.⁰² Allerdings hängt

eine gelingende Integration in die Arbeitswelt von einer Reihe von Faktoren ab. Bedeutsam sind vorhandene oder noch zu erwerbende sprachliche und berufsfachliche Kompetenzen und die Integrationsbereitschaft der Flüchtlinge einerseits sowie der Bedarf an Arbeitskräften und die Aufnahme- und Einstellungsbereitschaft der Betriebe andererseits, nicht zuletzt auch Offenheit und Aufnahmebereitschaft der Belegschaften – der Führungskräfte wie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Vergleich zeigen sich zwischen der betrieblichen Integration von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede sowie neue Risiken und Chancen.

BETRIEBLICHE INTEGRATION VON ARBEITSMIGRANTEN

Die Unterscheidung zwischen Systemintegration und Sozialintegration vom britischen Soziologen David Lockwood⁰³ aufgreifend, kann differenziert werden zwischen der Integration von Beschäftigten in die betrieblichen Strukturen und Prozesse einerseits und in die betrieblichen Sozialbeziehungen andererseits, also den Kontakten und Beziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten. In einem Betrieb ist Sozialintegration keine nur von Migrantinnen und Migranten zu erbringende Leistung, sondern eine ständige Anforderung an alle Beteiligten. Auch wenn keine Migranten beschäftigt werden, ist ohne jede Sozialintegration kein funktionierender Arbeitsprozess möglich.⁰⁴ Gleichwohl stellen sich mit der betrieblichen Integration von Menschen unterschiedlicher Herkunft besondere Anforderungen.

In der Überzeugung, dass ihr Aufenthalt nur vorübergehend und Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde der Integration der ehemali-

gen „Gastarbeiter“ zunächst wenig Aufmerksamkeit zuteil. Die mit der Beschäftigung im Segment der angelernten Arbeit verbundene strukturelle „Unterschichtung“⁰⁵ und Marginalität wurden in Kauf genommen. Aufenthalt und Unterschichtung erwiesen sich jedoch als dauerhaft und setzten sich partiell auch über die Generationen fort.⁰⁶ In den betrieblichen Sozialbeziehungen hingegen ließ die Marginalität allmählich nach, ohne deshalb gänzlich problemlos zu werden.⁰⁷

In der deutschen Gesellschaft vorkommende Ressentiments gegenüber Menschen anderer Herkunft finden sich auch in der Arbeitswelt. Betriebe sind nicht völlig abgeschottet. In einer betrieblichen Studie fanden Statements wie „Arbeitslose Ausländer sollten Deutschland verlassen müssen“ oder „Viele Ausländer passen sich in Deutschland zu wenig an“ unter Beschäftigten deutscher Herkunft einige Zustimmung (34 beziehungsweise 80 Prozent).⁰⁸ Würde das Vorkommen von Ressentiments unvermittelt eine entsprechende Praxis nach sich ziehen, dann sollten Beschäftigte ausländischer Herkunft relativ durchgängig Erfahrungen mit Diskriminierung konstatieren. Dies ist jedoch mehrheitlich nicht der Fall: Von Beschäftigten jeder Herkunft wird in der Regel berichtet, dass die meisten Kolleginnen und Kollegen gut miteinander auskommen. Die Diskurse und Meinungen sind offenbar weniger kollegial als die betriebliche Alltagspraxis. Gerade in der Arbeitswelt wäre es deshalb irreführend, aus den Meinungen auf die alltägliche Praxis der Interaktion zu schließen.

Die Zusammenarbeit im Betrieb ist zunächst eine Anforderung des Arbeitssystems, dem sich alle Beteiligten nicht entziehen können und im weithin geteilten Interesse einer rationalen Arbeitswelt⁰⁹ auch nicht entziehen wollen. Es ist

schlicht im Eigeninteresse der Beschäftigten, ohne größere Störungen zusammenzuarbeiten. Im Rahmen der genannten Studie formulierte etwa ein Arbeiter mit Migrationshintergrund:

„Wir sind hergekommen, damit wir hier schaffen. Das geht um unseren Arbeitsplatz (...) Ich meine, das hat jeder im Kopf, jeder verstanden, dass es sein Ziel ist, und dass es deshalb für sich selbst ist, wenn er mit anderen Leuten gut umgeht, und kein Problem (hat) ...“¹⁰

Ähnlich klingt es bei einem Beschäftigten deutscher Herkunft:

„(...) wir sind hier auf der Arbeit, jeder weiß, was er zu tun hat. Und was privat geht, das sind wieder ganz andere Sachen, ob dem seine türkische Mutter mit dem Kopftuch rumläuft (...), das ist mir völlig egal. Wir sind hier auf der Arbeit, machen hier unsere Arbeit, und dann hat sich das für mich. (...) wir kommen miteinander aus, und das ist die Hauptsache.“¹¹

Durch die im Arbeitsprozess angelegte Kooperation verändert sich allmählich auch der Charakter der Beziehungen und der Personen selbst. Da in den Betrieben viele der Beschäftigten bereits seit Jahren tätig sind und zusammenarbeiten (oft als „Überalterung“ beklagt), wird aus einer bei vielen zunächst zur Schau gestellten freundlichen Fassade nicht selten echte Kollegialität. Der Punkt ist: Kommunikation kommt nicht ohne Gefühlsäußerungen aus, die im Sinne des *deep acting*¹² dann auch nicht völlig ohne Gefühle bleiben kön-

01 Vgl. Mathias Beer, *Flucht und Vertreibung der Deutschen*, München 2011.

02 Vgl. Klaus J. Bade et al. (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007.

03 Vgl. David Lockwood, *Soziale Integration und Systemintegration*, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Königstein im Taunus 1979⁴, S. 124–137.

04 Vgl. Hermann Kotthoff, „Betriebliche Sozialordnung“ als Basis ökonomischer Leistungsfähigkeit, in: Jens Beckert/Christoph Deutschmann (Hrsg.), *Wirtschaftssoziologie*, Sonderheft 49/2009 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 428–446.

05 Unterschichtung meint hier insbesondere, dass geringer qualifizierte (vor allem zugewanderte) Arbeitskräfte einfachere Arbeitsplätze übernehmen und gleichzeitig diejenigen, die bisher diese Position inne hatten, relativ nach oben verdrängen.

06 So wurde vielfach nachgewiesen, dass die Erfolgchancen von Bewerbern mit Migrationshintergrund schlechter sind. Vgl. Albert Scherr (Hrsg.), *Diskriminierung migrantischer Jugendlicher in der beruflichen Bildung*, Weinheim–Basel 2015.

07 Allerdings muss konstatiert werden, dass über die Integration Herkunftsverschiedener in der Arbeitswelt wenig bekannt ist. Vgl. auch Lee H. Adler/Michael Fichter, *Germany: Success at the Core, Unresolved Challenges at the Periphery*, in: Lee H. Adler/Maite Tapia/Lowell Turner (Hrsg.), *Mobilizing Against Inequality*, Ithaca–London 2014, S. 86–105.

08 Vgl. Werner Schmidt, *Kollegialität trotz Differenz*, Berlin 2006, S. 84, S. 152ff.

09 Vgl. Nick Kratzer et al., *Legitimationsprobleme in der Erwerbsarbeit*, Baden-Baden 2015.

10 Schmidt (Anm. 8), S. 164.

11 ebd., S. 150.

12 Vgl. Arlie R. Hochschild, *Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle*, Frankfurt/M.–New York 1990.

nen. Um nicht über längere Zeit eine Diskrepanz zwischen Handeln und Gefühlen aushalten zu müssen, wird gespielte Kollegialität zu gefühlter Kollegialität. Zusammenarbeit wirkt auf die Gefühlsausstattung der Beschäftigten. Kooperation ist somit günstig, um positive Effekte auf Verhalten und Emotionen auszulösen.¹³

Es wäre zwar auch in anderen gesellschaftlichen Sphären zu kurz geschlossen, Diskurse und Interaktionen deckungsgleich zu sehen, doch obwohl tatsächliche oder vermutete Konkurrenzkonstellationen auf dem Arbeitsmarkt Ethnozentrismus und Ressentiments eher begünstigen, wirkt gerade der Arbeitsprozess selbst solchen Orientierungen in positiver Weise entgegen. Dies gilt jedenfalls unter geeigneten Rahmenbedingungen, etwa bei Statusgleichheit als Arbeitnehmer, Verfolgung gemeinsamer Ziele sowie bei Unterstützung durch Regeln und Autoritäten.

Allerdings hat die Kollegialität durchaus ihre Grenzen, weshalb der Ausdruck „pragmatische Zusammenarbeit“ angemessen scheint.¹⁴ Die oben zitierte Aussage eines Beschäftigten deutscher Herkunft deutet auf eine dieser Begrenzungen hin, die Externalisierung von Differenz. Die allermeisten Beschäftigten sind sich einig, dass kulturelle und politische Unterschiede bei der Arbeit nichts zu suchen haben und als „privat“ zu betrachten sind. Die Externalisierung von Differenz entlastet alle Beteiligten von Akkulturation oder Konflikten – jedenfalls die meiste Zeit, das heißt, solange sich die Interessenlage nicht merklich ändert, was etwa bei Konkurrenz um eine Vorarbeiterstelle auf dem betriebsinternen Arbeitsmarkt der Fall sein kann, oder wenn gesellschaftliche Störfaktoren, etwa auf Attentate folgende Islamdebatten, zu stark werden, um diese draußen halten zu können. Dann zeigt die Kollegialität Risse und kollabiert mitunter geradezu – meist jedoch nur vorübergehend, da die Anforderung der Kooperation weiterhin besteht und eine Rückkehr zur Kollegialität begünstigt.

Ein wichtiger Faktor, der „pragmatische Zusammenarbeit“ begünstigt, ist das „deutsche Modell der industriellen Beziehungen“. Dort, wo Ta-

rifverträge dafür sorgen, dass für alle dieselben Regeln gelten und von allen Beschäftigten gewählte Betriebs- oder Personalräte (aktives und passives Wahlrecht diskriminiert hier nicht nach Staatsbürgerschaft) sich darum bemühen, auch die Interessen aller zu vertreten, sind die von der Vorurteilsforschung genannten Positivbedingungen weitgehend erfüllt, damit sich Menschen trotz unterschiedlicher Herkunft „auf Augenhöhe“ gegenüberstehen können.¹⁵ Trotz sozialstruktureller Unterschichtung und mitunter vorkommender Benachteiligung sind dort zumindest im Grundsatz herkunftsübergreifende, universell gültige Regeln selbstverständlich, etwa das Prinzip „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“. Auch wird eine herkunftsübergreifende Vertretung von Interessen und damit eine gemeinsame Arbeitnehmeridentität institutionell befördert. Da sich die Anwendung dieser für alle gültigen Regeln jedoch nur auf den Betrieb, bestenfalls auf einen Sektor beschränkt, muss paradoxerweise von einem „betrieblichen Universalismus“ gesprochen werden.¹⁶

FLUCHT UND BETRIEBLICHE INTEGRATION

Mit Blick auf den Wanderungsprozess selbst ist der Unterschied zwischen Arbeits- und Fluchtmigration kategorial relativ klar: Während Arbeitsmigranten primär das Ziel verfolgen, sich eine (bessere) Arbeit zu verschaffen, geht es bei der Flucht zunächst darum, ein Land oder einen Landstrich zu verlassen, in dem man die grundsätzlichen Lebensbedingungen, seien dies politische Verfolgung, Krieg oder Bürgerkrieg, für unerträglich hält. Da auch mit einer Flucht Ziele und Hoffnungen verbunden sind, die sich auf die Zukunft beziehen, ist der Unterschied zwischen Flucht- und Arbeitsmigration empirisch nicht immer ganz trennscharf. Allerdings bedingen die unterschiedlichen Wanderungsursachen zentrale Unterschiede für den Prozess der Integration in die Arbeitswelt: Während bei Arbeitsmigranten meist eine relativ konkrete Vorstellung von der angestrebten Tätigkeit besteht, möglicherweise die Arbeitsstelle durch Anwerbung oder Bewer-

¹³ Vgl. zur „Kontakthypothese“ Gordon W. Allport, *The Nature of Prejudice*, Cambridge MA 1979.

¹⁴ Vgl. Werner Schmidt, *Pragmatische Zusammenarbeit. Kollegialität und Differenz bei Beschäftigten deutscher und ausländischer Herkunft in Industriebetrieben*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 6/2006, S. 465–484.

¹⁵ Vgl. Thomas F. Pettigrew, *Intergroup Contact Theory*, in: *Annual Review of Psychology* 49/1998, S. 65–85.

¹⁶ Werner Schmidt, *Arbeitsbeziehungen und Sozialintegration in Industriebetrieben mit Beschäftigten deutscher und ausländischer Herkunft*, in: *Industrielle Beziehungen* 4/2007, S. 343 ff.

bung, unter Umständen vermittelt über Kettenmigration und Netzwerke, bereits vorgeklärt ist, können sich Flüchtlinge gewöhnlich nicht spezifisch auf den Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes vorbereiten. Das Zueinanderfinden von Person und Arbeitsplatz, das sogenannte *matching*, ist bei Geflüchteten nicht vorgeplant. Und erweist sich dann in vielen Fällen in dreierlei Hinsicht als schwierig:

- Mit Blick auf die einzelne Person bestehen im Wesentlichen drei Gründe, die einen Erfolg erschweren: Erstens ist der Zuordnungsprozess noch vollständig zu leisten, zweitens bleibt das *matching* meist solange erfolglos, wie es an einer gesicherten Aufenthalt- und Arbeitserlaubnis fehlt. Drittens fehlt es oft an hinreichenden sprachlichen und berufsfachlichen Kompetenzen.
- Aus struktureller Perspektive gibt es vornehmlich zwei Schwierigkeiten: Erstens ist die Zahl der ohne berufliche Förderung besetzbaren Einfacharbeitsplätze voraussichtlich geringer als benötigt,¹⁷ woraus sich ein erheblicher Bedarf an langwierigen berufsvorbereitenden und berufsbildenden Maßnahmen ergibt, um Facharbeitsplätze mit Flüchtlingen besetzen zu können. Zweitens sind trotz erheblicher Bemühungen die institutionellen Voraussetzungen zur Bewältigung des *matching*-Problems noch nicht hinreichend geschaffen.
- Schließlich drohen – partiell als Reaktion auf den zu betreibenden Aufwand – Probleme der gesellschaftlichen und betrieblichen Sozialintegration. Diese könnten wiederum dazu beitragen, dass die Bereitschaft der Kollektivakteure Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften, den Aufwand für hinreichende Integrationsmaßnahmen auf Dauer zu tragen, leidet. Während bei der Arbeitsmigration, bei allen damit verbundenen Spannungen, der Nutzen für die deutsche Gesellschaft und die Unternehmen kurzfristig überwiegt, ist das bei der Integration

von Flüchtlingen zunächst nicht der Fall, da die Integration in die Arbeitswelt einen längeren Zeitraum benötigt.¹⁸

Viele Unternehmen stehen indes der Integration von Geflüchteten positiv gegenüber. Da bei der betrieblichen Integration von Geflüchteten jedoch das *matching* von Person und Tätigkeit mit dem Eintritt in ein Unternehmen oft nicht abgeschlossen ist, sind die Anforderungen an die Unternehmen hoch. Soweit besondere Maßnahmen für Geflüchtete angeboten werden, dominieren in größeren Unternehmen bisher Angebote, die der beruflichen Orientierung, dem Spracherwerb und der Berufsvorbereitung dienen (Einstiegsqualifizierung). Bei Berufsvorbereitungsmaßnahmen handelt es sich mitunter um Maßnahmen, die es in ähnlicher Form auch bisher schon für Jugendliche gab und die jetzt in modifizierter Weise, insbesondere ergänzt um sprachliche Förderung, für Flüchtlinge angeboten werden. Ein Beispiel dafür sind die einjährigen „Start in den Beruf“-Maßnahmen der chemischen Industrie, die aus einem gemeinsamen Fonds der Tarifparteien der Branche gefördert werden; andere Maßnahmen werden aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit gefördert. In Unternehmen ohne eigenen Bedarf an Arbeitskräften oder Auszubildenden kann dabei eine Orientierungsphase in Form von Praktika oder eine berufsvorbereitende Maßnahme auch dazu gedacht sein, auf die Tätigkeit oder die Ausbildung in einem anderen Unternehmen vorzubereiten. Vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen ist ein bereits bestehender Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel jedoch förderlich für die Einstellungs- und Integrationsbereitschaft der Unternehmen.

In manchen Unternehmen, die bisher wenig Schwierigkeiten haben, hinreichend geeignete Bewerber für Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu finden, sind solche Maßnahmen jedoch weniger betrieblichem Bedarf, sondern gesellschaftspolitischem, bisweilen eher symbolischem Engagement zu verdanken.¹⁹ Letzteres ist ehrenwert,

¹⁷ Vgl. Enzo Weber, Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 12/2016, http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1612.pdf.

¹⁸ Vgl. Eva Degler/Thomas Liebig, Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland, OECD, März 2017, www.oecd.org/berlin/publikationen/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-in-Deutschland-2017.pdf.

¹⁹ Vgl. Andrea Müller/Werner Schmidt, Fluchtmigration und Arbeitswelt. Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in großen Unternehmen, Hans-Böckler-Stiftung, Study 339/2016, www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_339.pdf.

setzt dem Umfang des Engagements in einem marktwirtschaftlichen Kontext jedoch Grenzen. Mitunter arbeiten auch kleinere und mittlere Unternehmen zusammen, wobei – eventuell in Kooperation mit Wohlfahrtseinrichtungen oder Berufsschulen – geeignete Voraussetzungen zur systematischen Umsetzung von Berufsvorbereitungsmaßnahmen (Ausbildungszentren, Sprachförderung, sozialpädagogische Betreuung) einerseits und ein tatsächlicher Bedarf an Arbeitskräften und Auszubildenden andererseits zusammengebracht werden. Allerdings ist eine Ausbildung, die sich inklusive Vorbereitung über mehrere Jahre erstreckt, für ältere Flüchtlinge weniger geeignet, da diese häufig auf ein höheres Einkommen angewiesen sind. Reguläre Teilzeittätigkeiten gekoppelt mit Teilzeitausbildung könnten hier hilfreich sein (auch für Personen ohne Fluchthintergrund). Doch trotz der insgesamt erfreulichen Bemühungen vieler Unternehmen, meist mitgetragen oder sogar angeregt von den Betriebsräten oder den Tarifparteien, bleibt doch zu konstatieren, dass vor dem Hintergrund teils fehlenden Bedarfs, teils begrenzter Möglichkeiten, bisher trotz vielfältiger Bemühungen kein den Anforderungen genügendes berufsvorbereitendes und vermittelndes universelles *Matching*-Regime etabliert werden konnte.

„BETRIEBLICHER UNIVERSALISMUS“ UNTER DRUCK

Viele Unternehmen und Beschäftigte haben die gesellschaftliche „Willkommenskultur“ mitgetragen, etwa wurden bürgerschaftliche Initiativen, Verbände und Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen gefördert, Spenden in der Belegschaft gesammelt und vom Unternehmen aufgestockt oder andere Aktivitäten von Beschäftigten unterstützt. Es gab sogar Freistellungen für ehrenamtliches Engagement.

Gleichwohl sind betriebliche Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen keineswegs gänzlich unproblematisch für das Funktionieren der betrieblichen Sozialintegration. Nicht etwa wegen gravierender kultureller Unverträglichkeiten, sondern weil besondere berufliche Fördermaßnahmen für Geflüchtete erforderlich sind. Durch Berufsvorbereitungsmaßnahmen und Sprachkurse geraten die Flüchtlinge in einen Sonderstatus. Besondere Fördermaßnahmen müssen aus der Perspektive eines auf den Betrieb beschränkten

Verständnisses von Gleichbehandlung, des „betrieblichen Universalismus“, als Bevorzugung erscheinen – auch wenn sich diese über den betrieblichen Tellerrand hinausblickend allenfalls als partieller Ausgleich für bestehende Benachteiligungen erweisen.

Berufsvorbereitungsmaßnahmen für Flüchtlinge sind offenbar den Beschäftigten oftmals nur dann zu vermitteln, wenn sie (a) nicht zulasten bestehender Plätze gehen, somit „on top“ eingerichtet werden, und (b) (im selben Umfang) zusätzliche Förderplätze für mit Ausbildungsplätzen noch „unversorgte“ sonstige Jugendliche eingerichtet werden, insbesondere für Kinder von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dafür setzen sich häufig auch die Betriebsräte ein. Durch die zusätzliche Förderung von nicht geflüchteten Jugendlichen scheint es zu gelingen, den Regeln des „betrieblichen Universalismus“ zu genügen und mangelnder Akzeptanz vorzubeugen.

Wenn neben jungen Geflüchteten auch andere Jugendliche von zusätzlicher Förderung profitieren, so ist dies sicherlich positiv zu werten. Allerdings steigt dadurch der Zeit- und Kostenaufwand für Integrationsmaßnahmen, was einer eigentlich erforderlichen Ausweitung der betrieblichen Förderung eher entgegensteht. Damit es nicht zu einer Blockade kommt, bedarf es auch einer Veränderung der dominanten Gerechtigkeitsvorstellungen: Eine erweiterte, über den Betrieb hinausreichende Perspektive ist erforderlich.

Ein Wandel der Gerechtigkeitsvorstellungen ist keine einfache Aufgabe, denn der „betriebliche Universalismus“ ist nicht nur eine spezifische Perspektive auf Gerechtigkeit, sondern auch eine Art *Modus Vivendi*, ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessenlagen und Orientierungen, mit dem die meisten Beteiligten in den Betrieben bisher ganz gut leben konnten. Allerdings muss konstatiert werden, dass die ohnehin durch Leiharbeit und intern agierende Fremdfirmen destabilisierte Abgrenzung des Interaktionsraums Betrieb derzeit auch deshalb schlechter zu funktionieren scheint, weil sich rechtspopulistische Diskurse weniger als noch vor ein paar Jahren externalisieren lassen. Auch das von dieser Seite eindringende Narrativ einer Benachteiligung der Einheimischen stellt den „betrieblichen Universalismus“ *de facto* infrage, beruft sich jedoch beim Argument der eigenen Benachteiligung nicht selten gerade (wenn auch meist zu Unrecht) auf das Prinzip der Gleichbehandlung.

Unter dieser Voraussetzung mag es für viele betriebliche Akteure naheliegender sein, die Regeln des „betrieblichen Universalismus“ zu verteidigen, als diese durch eine erweiterte Perspektive selbst zusätzlich infrage zu stellen. Während die Institutionen der betrieblichen Mitbestimmung mit Blick auf die Arbeitsmigration hochgradig funktional sind, da sie herkunftsunabhängige Wege der Interessenvertretung anbieten, und Betriebsräte meist Agenten der Durchsetzung universalistischer Regeln sind, scheinen die Betriebsräte jetzt in eine eher vertrackte Lage geraten zu sein, da die besondere Förderung der Flüchtlinge im etablierten Horizont des „betrieblichen Universalismus“ nicht als Gleichbehandlung erscheint.

RISIKEN UND CHANCEN

Die Aufnahme von Flüchtlingen ist in den Betrieben somit mit dem Risiko verbunden, dass die im betrieblichen Rahmen bisher relevante Arbeitnehmeridentität, bei der Herkunftsunterschiede sekundär bleiben, destabilisiert wird. Es besteht jedoch auch die Chance, dass Diskussionen über Integrationsförderung dazu beitragen, dass sich aus dem „betrieblichen Universalismus“ ein „Universalismus mit erweitertem Horizont“ entwickelt, in dem auch Fördermaßnahmen nicht per se als ungerecht gelten. Die gewissermaßen „mechanische Arbeitnehmeridentität“ könnte zu einer bewussten, „organischen Arbeitnehmeridentität“ werden, die sich nicht mehr primär unter Ausblendung, sondern unter Anerkennung von Differenzen definiert, sich mithin zu einem *solidarischen Universalismus* entwickelt.²⁰

Wenn vor dem Hintergrund eines begrenzten Angebots an Einfacharbeitsplätzen nicht ein Negativszenario Realität werden soll, bei dem lediglich ein kleiner Teil der Flüchtlinge in das Segment der berufsfachlichen Arbeit vordringen kann, ein weiterer Teil im Bereich angelernter Arbeit unterkommt und der größte Teil über einen längeren Zeitraum oder sogar dauerhaft in Arbeitslosigkeit, geringfügiger oder informeller Arbeit verharret, dann sind die Anstrengungen zur beruflichen Integration zu verstärken. Eine kurzfristige Perspektive und eine rein betriebswirtschaftliche Logik genügen hier allerdings nicht. Es geht um eine

gesellschaftliche Investition in Humankapital, die die Unternehmen allein unter Konkurrenzbedingungen wahrscheinlich nicht erbringen können, auch wenn eine solche Investition langfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit auch für die Wirtschaft rentabel ist. Als Fortsetzung der „Willkommenskultur“ muss somit im Interesse der Flüchtlinge wie der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft ein System der beruflichen Integration etabliert werden, mit dem das *matching* in breitem Umfang gelingen kann. Damit wurde vielfach auch bereits nicht ohne Erfolge begonnen. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass auch Flüchtlinge – wenngleich unter widrigen Bedingungen nur in eingeschränktem Maße – Subjekte ihrer eigenen Integration sind und viele selbst nach Wegen in das Berufsleben suchen.

Das größte Problem liegt letztlich woanders, denn obwohl eine gelingende Integration der Geflüchteten in die Arbeitswelt sich als eine Frage von Sprache und beruflicher Qualifizierung darstellt, so ist sie letztlich doch eine gesellschaftspolitische Frage und hängt davon ab, ob die erforderlichen Maßnahmen wirklich gewollt, initiiert und trotz des Aufwands durchgehalten werden. Angesichts der Bereitschaft von großen Teilen der Wirtschaft und der Gewerkschaften, sich um eine Integration der Flüchtlinge in die Arbeitswelt zu bemühen, ist eine erfolgreiche Integration keineswegs unrealistisch. Die Voraussetzungen hierfür sind allerdings ein langer Atem und ein Zusammenwirken der Akteure, eine Art tripartistischer „Flüchtlingskorporatismus“, der auch von der Regierung und den politischen Parteien mitgetragen und verteidigt werden muss.

Dieser Artikel basiert auf Vorarbeiten, die im Rahmen von der Hans-Böckler-Stiftung geförderter Projekte erfolgten, die der Autor partiell gemeinsam mit Andrea Müller und Yamila Putz bearbeitete.

WERNER SCHMIDT

ist promovierter Soziologe und Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) in Tübingen.

w.schmidt@uni-tuebingen.de

²⁰ Werner Schmidt, Diskriminierung und Kollegialität im Betrieb, in: Scherr (Anm. 6), S. 278.

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN EUROPA

Ein komplexes Problem – verschiedene Antworten

Irene Dingeldey · Marie-Luise Assmann · Lisa Steinberg

Aktuell ist etwa ein Fünftel aller Jugendlichen in Europa arbeitslos. Obwohl sich die wirtschaftliche Lage zurzeit in vielen europäischen Ländern von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu erholen scheint, sind die Jugendarbeitslosenquoten nach wie vor deutlich über dem Ausgangsniveau vor der Krise.⁰¹ Dabei stehen die einzelnen Länder vor unterschiedlich großen Herausforderungen: Die Jugendarbeitslosenquoten in den südeuropäischen Ländern liegen bei knapp unter 50 Prozent. Die osteuropäischen Beitrittsländer bewegen sich demgegenüber mit 10 bis 20 Prozent im Mittelfeld, während Deutschland mit nur knapp sieben Prozent am wenigsten betroffen ist. In allen Ländern sind jedoch Jugendliche beziehungsweise Unter-25-Jährige deutlich häufiger arbeitslos als Erwachsene.

Jugendarbeitslosigkeit hat sowohl kurz- als auch langfristig massive negative Folgen für Individuen und Gesellschaft. Arbeitslosen Jugendlichen fehlt eine Zukunftsperspektive, wenn der Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt nicht erfolgreich bewältigt wird. Aufgrund finanzieller Einschnitte können sie nur eingeschränkt am sozialen Leben teilhaben. Auf gesellschaftlicher Ebene kann die Jugendarbeitslosigkeit das Vertrauen junger Erwachsener in politische Institutionen mindern. Gleichzeitig werden ihr Arbeitspotenzial und ihre Fähigkeiten nicht ausreichend genutzt.⁰²

Um Jugendarbeitslosigkeit zu minimieren, werden europaweit verschiedene Lösungsstrategien verfolgt. Diese werden einerseits beeinflusst durch die ökonomischen Rahmenbedingungen wie die (fehlende) Nachfrage nach Arbeitskräften vor Ort. Andererseits ist auch das komplexe Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen, die den Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt moderieren, von zentraler Bedeutung. Im Folgenden werden diese Zusammenhänge für Spanien, die Tschechische Republik und Deutschland analysiert – Länder, die

exemplarisch für den südeuropäischen, den postkommunistischen und den konservativen Wohlfahrtsstaat stehen und in denen die Jugendarbeitslosigkeit unterschiedlich hoch ist: In Spanien lag die Arbeitslosenquote von Unter-25-Jährigen im Jahr 2015 bei 48,3 Prozent, in der Tschechischen Republik bei 12,6 Prozent, in Deutschland bei 7,2 Prozent. Dies wird ergänzt durch einen Ausblick auf die aktuellen Reformdebatten und Initiativen in der Europäischen Union.

URSACHEN UND BEDINGUNGEN VON JUGENDARBEITSLOSIGKEIT

In der aktuellen Krise werden makroökonomische, soziodemografische und institutionelle Ursachen zur Erklärung der unterschiedlichen Ausmaße von Jugendarbeitslosigkeit in Europa hervorgehoben. Die Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit wird überwiegend auf zu geringes wirtschaftliches Wachstum in den jeweiligen Ländern zurückgeführt.⁰³ Gleichzeitig hat sich die demografische Entwicklung, also die Stärke beziehungsweise Schwäche der Geburtenkohorten, die aktuell auf den Arbeitsmarkt drängen, vor allem in den europäischen Ländern mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit eher dämpfend ausgewirkt.⁰⁴

Das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko wird maßgeblich durch soziostrukturelle Merkmale wie Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund und insbesondere durch den Bildungsstatus geprägt. Besonders gefährdet sind gering qualifizierte Jugendliche. In den südeuropäischen Ländern finden allerdings auch höher Qualifizierte nur schwer Arbeit. Zudem sind junge Erwerbstätige häufiger in sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie in Teilzeit oder befristeten Verträgen beschäftigt – was ihr Arbeitslosigkeitsrisiko zusätzlich erhöht.⁰⁵ Aber auch institutionelle Gegebenheiten und Unterstützungsangebote vonseiten des Staates bestimmen die Chancen junger Menschen auf einen

reibungslosen und nachhaltigen Berufseinstieg. Entsprechend wird für die Erklärung von Jugendarbeitslosigkeit auch die Bedeutung der unterschiedlichen Berufsbildungssysteme hervorgehoben, die den Übergang in den Arbeitsmarkt beeinflussen.⁰⁶ Erste Versuche, solche wichtigen institutionellen Merkmale in Ländern zu identifizieren und auf deren Basis verschiedene Übergangsregime zwischen Schule und Beruf zu typologisieren,⁰⁷ verweisen auf weitere relevante Faktoren, nämlich auf die soziale und finanzielle Absicherung von Jugendlichen durch staatliche Unterstützung oder die Familie. Kaum integriert in diese Analysen sind dabei der unterschiedliche Problemdruck durch hohe Raten von Jugendarbeitslosigkeit sowie die Institutionalisierung der Arbeitsmarktservices. Nur sehr bedingt im Hinblick auf Jugendliche untersucht sind zudem die verschiedenen Ansätze der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Generell wird dabei zwischen dem Primat der schnellen Arbeitsmarktintegration (*work-first*) und dem meist langfristig angelegten Ziel der Befähigung zur Arbeitsmarktteilhabe (*befähigend*) unterschieden. Letzteres schließt unter anderem die Förderung von (Aus-) Bildung ein.⁰⁸

ÜBERGANGSREGIME UND AKTIVIERENDE ARBEITSMARKTPOLITIK

Im Folgenden wird eine Typologie der Übergangsregime anhand der drei ausgewählten Länder entwickelt,⁰⁹ welche die verschiedenen genannten institutionellen Elemente verbindet. Zentral ist, inwieweit die Jugendlichen von staatlicher Seite bei ihrem Übergang in den Beruf unterstützt oder eher alleingelassen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass berufspraktisch orientierte Berufsbildungssysteme einen „sanfteren“ Übergang in den Arbeitsmarkt gewährleisten als rein schulische Ausbildungssysteme.¹⁰ Der Anspruch von Jugendlichen auf Arbeitslosen(geld)leistungen ist nicht nur als direkte Unterstützung zu sehen, sondern auch als Anreiz, sich als arbeitslos zu registrieren, um dann potenziell durch die Arbeitsverwaltungen begleitet zu werden.

Die Strategien der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gegenüber Jugendlichen sind dabei – so die Annahme – eng auf die jeweiligen Übergangsregime bezogen. Werden nationale Arbeitsmärkte durch berufsfachlich qualifizierte Arbeitskräfte dominiert, was vor allem in Ländern mit umfangreichen und gut funktionierenden Ausbildungssystemen der Fall ist, setzt auch die Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche auf Befähigung zur Arbeitsmarktteilhabe und fördert das Erlangen von formalen beziehungsweise berufsfachlichen Bildungsabschlüssen. Eine gute institutionelle und finanzielle Ausstattung der Arbeitsverwaltung dürfte sich ebenfalls positiv auf das Begleiten der Jugendlichen während des Übergangs auswirken. Demgegenüber kann eine hohe Jugendarbeitslosigkeit die kurzfristig Erfolg versprechenden *Work-first*-Maßnahmen begünstigen. Eine schnelle Arbeitsmarktintegration erscheint hier oft als die beste Lösung des Problems – zumal dann meist auch bereits gut qualifizierte Jugendliche arbeitslos sind.

01 Vgl. Eurostat, Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte, http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/UNE_RT_A.

02 Vgl. Thomas Rothe/Stefanie Tinter, Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt – Eine Analyse von Beständen und Bewegungen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht 4/2007, S. 21 ff.

03 Vgl. Angana Banerji/Hannah Huidan Lin/Sergejs Saksonovs, Youth Unemployment in Advanced Europe: Okun's Law and Beyond 2014, Internationaler Währungsfonds, IMF Working Paper 5/2015, S. 7.

04 Vgl. Gerhard Bosch, Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?, Institut für Arbeit und Qualifizierung, IAQ-Report 6/2015, S. 7.

05 Vgl. Hans Dietrich, Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2012, S. 4.

06 Vgl. Werner Eichhorst et al., A Road Map to Vocational Education and Training in Industrialized Countries, in: *Industrial Relations & Labor Review* 2/2015.

07 Vgl. Tom Chevalier, Varieties of Youth Welfare Citizenship: Towards a Two-Dimension Typology, in: *Journal of European Social Policy* 1/2016; Axel Pohl/Andreas Walther, Activating the Disadvantaged. Variations in Addressing Youth Transitions across Europe, in: *International Journal of Lifelong Education* 5/2007.

08 Vgl. Giuliano Bonoli, The Political Economy of Active Labor-Market Policy, in: *Politics & Society* 4/2010; Irene Dingeldey, Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt/M. 2011.

09 Vgl. Irene Dingeldey/Marie-Luise Assmann/Lisa Steinberg, Strategies to Improve Labour Market Integration of Young People: Comparing Policy Coordination in Nine European Countries, NEGOTIATE – Negotiating Early Job Insecurity and Labour Market Exclusion in Europe, Negotiate Working Paper 8.2/2017.

10 Vgl. Markus Gangl, European Patterns of Labour Market Entry, A Dichotomy of Occupationalized vs. Non-Occupationalized Systems?, in: *European Societies* 4/2001.

Deutschland

In Deutschland hat das duale Berufsbildungssystem eine lange Tradition.¹¹ Es verbindet die theoretische und zertifizierte Ausbildung in Berufsschulen mit einer berufspraktischen Ausbildung in Betrieben an zwei bis drei Tagen in der Woche. Meist dauert eine solche Berufsausbildung drei bis dreieinhalb Jahre. Die Jugendlichen schließen mit dem Unternehmen einen Ausbildungsvertrag – und sind so in den Arbeitsmarkt integriert. 2015 entschied sich etwa die Hälfte aller jungen Menschen im deutschen Ausbildungssystem (Neuzugänge) für eine duale Ausbildung, während die andere Hälfte im Übergangssystem oder mit einer schulischen Ausbildung begann.¹² Insgesamt gehört Deutschland zu den europäischen Ländern, die den höchsten Anteil junger Menschen in Berufsausbildungen mit Praxisanteil (in der Sekundarstufe II) haben.¹³

Deutschland bietet Jugendlichen eine umfassende Berufsberatung. Die staatliche Arbeitsverwaltung und -vermittlung ist vergleichsweise gut institutionalisiert und finanziert (0,367 Prozent des Bruttoinlandsprodukts).¹⁴ Auch das Verhältnis von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsmarktservices zu den zu betreuenden Arbeitssuchenden ist mit durchschnittlich 48 Fällen pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter vergleichsweise gut.¹⁵

Wenn Jugendliche nach der Schule keinen Ausbildungsplatz finden und arbeitslos werden, haben sie im Vergleich zu Personen über 25 Jahren einen erschwerten Zugang zu Arbeitslosen-

leistungen. Die für den konservativen Wohlfahrtsstaat charakteristische Verbindung von sozialen Leistungen und Erwerbsarbeit zielt auf den Statuserhalt der betreffenden Personen ab. Leistungen des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes I (ALG I) erhält nur, wer mindestens ein Jahr innerhalb der vorangegangenen zwei Jahre Beiträge gezahlt hat. Im Vergleich zu Erwachsenen haben Jugendliche auch einen erschwerten Zugang zum beitragsunabhängigen Arbeitslosengeld II (ALG II), da das Einkommen der Eltern bis zum Alter von 25 Jahren berücksichtigt wird. Jugendliche im ALG-II-Bezug können auch nur mit Zustimmung des kommunalen Trägers aus dem Elternhaus ausziehen.¹⁶ Diese Regelungen werden in der Literatur als paternalistisch charakterisiert, da sie die Autonomie erwerbsloser Jugendlicher einschränken.¹⁷ Trotz dieser eher restriktiven Regelungen erhielten 2011 etwa 60 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren Arbeitslosenleistungen.¹⁸

Für Jugendliche, denen der Übergang in eine Ausbildung nicht gelingt, ist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik klar am Befähigungsansatz ausgerichtet. Schwerpunkte bilden Berufswahl- und Berufsvorbereitungsmaßnahmen.¹⁹ Viele Schulabgängerinnen und Schulabgänger – vor allem solche mit niedrigen schulischen Qualifikationen – gelangen in den sogenannten Übergangsbereich, in dem sie einen Schulabschluss nachholen oder verbessern können, um ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz zu erhöhen. Da dies nicht allen Jugendlichen gelingt, wird der Übergangsbereich auch als eine Art Warteschleife kritisiert.²⁰ Gleichzeitig zeigt sich, dass die Entwertung von einfachen Schulabschlüssen dazu führt, dass das duale Ausbildungssystem nicht mehr in der Lage ist, auch die gering qualifizierten Jugendlichen

11 Vgl. Heike Solga et al., *The German Vocational Education and Training System: Its Institutional Configuration, Strengths, and Challenges*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 502/2014, S. 8.

12 Das Schulberufssystem ist vor allem im Bereich der sozialen Berufe dominant. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bielefeld 2016, S. 102.

13 Vgl. OECD, *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, Paris 2016, S. 296, Daten von 2014.

14 Vgl. Eurostat, *Labour Market Policy Expenditure by Type of Action – Summary Tables*, ursprüngliche Quelle: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=imp_expsumm&lang=en; beinhaltet alle Dienstleistungen und Aktivitäten der Arbeitsmarktservices und aller anderen öffentlich finanzierten Services für Jobsuchende (Kategorie 1), Daten von 2014.

15 Vgl. Marjolein Peters, *Assessment Report on Public Employment Services Capacity*, ICON Institut Public Sector/Europäische Kommission, Brüssel 2016, S. 27.

16 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sozialgesetzbuch (SGB II), Fragen und Antworten*, Bonn 2015, S. 90.

17 Vgl. Claire Wallace/René Bendit, *Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union*, in: *Perspectives on European Politics and Society* 3/2009, S. 451.

18 Vgl. Manos Matsaganis/Erhan Ozdemir/Terry Ward, *The Coverage Rate of Social Benefits*, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Research Note 9/2013, S. 27.

19 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes für unter 25-Jährige*, September 2016, S. 39.

20 Vgl. Solga et al. (Anm. 11), S. 15.

aufzunehmen.²¹ Trotz dieser zunehmenden Integrationsprobleme sind in Deutschland die institutionellen Vorkehrungen dahingehend zu charakterisieren, dass Jugendliche „systematisch“ bei ihrem Übergang von der Schule in den Beruf unterstützt werden.

Tschechien

In Tschechien dominiert ein schulisches Berufsbildungssystem, das im Ländervergleich auffallend groß ist. So entschieden sich 2014 mehr als zwei Drittel der Jugendlichen in der Sekundarstufe II für eine berufliche Ausbildung und gegen allgemeinbildende Bildungsgänge. Gleichzeitig ist hier allerdings der Anteil von Ausbildungen, die praxisbezogene Tätigkeiten beinhalten, sehr gering.²² Diese sind zudem nicht mit einer dualen Ausbildung im engeren Sinne vergleichbar. Auch beim sogenannten *apprenticeship track*, einer zwei- bis dreijährigen Ausbildung mit Praxisanteilen von 35 bis 45 Prozent, erfolgt die praktische Ausbildung meist im schulischen Umfeld und nicht im Betrieb.²³ Die Arbeitsmarktintegration nach der Berufsausbildung kann dementsprechend eine Hürde sein. Gelingt sie nicht, spielt auch in Tschechien die staatliche Arbeitsmarktverwaltung eine zentrale Rolle bei der Beratung und Vermittlung. Der Betreuungsschlüssel in den tschechischen Arbeitsmarktservices scheint mit einer Fallzahl von nur 37 Fällen pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter im Jahr 2016 auf den ersten Blick sehr gut zu sein.²⁴ Dies relativiert sich allerdings dadurch, dass nur etwas mehr als ein Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsvermittlung tatsächlich im Kundenservice tätig sind. In Spanien und Deutschland sind es hingegen über zwei Drittel.²⁵ Die Finanzierung liegt mit etwa 0,124 Prozent des Brutto-

inlandsprodukts in 2014 im europäischen Durchschnitt.²⁶

Im Vergleich ist das tschechische Sozialsystem exemplarisch für postkommunistische Systeme, da es selektiv und wenig großzügig ist.²⁷ Um Arbeitslosengeld zu erhalten, müssen die Jugendlichen – wie in Deutschland – für mindestens ein Jahr in den letzten zwei Jahren in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben. Dieses wird jedoch nur für fünf Monate gewährt.²⁸ Weniger als 20 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren erhielten im Jahr 2011 Arbeitslosenleistungen.²⁹ Auch in Tschechien sind alternative Sozialleistungen bedürftigkeitsgeprüft, das heißt nach dem Einkommen der Familie berechnet.

In der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verfolgt Tschechien einen *Work-first*-Ansatz. Es dominiert die direkte Arbeitsvermittlung sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten und öffentlichen Sektor, die über Subventionen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gefördert werden. Zudem werden Anreize für Unternehmen geschaffen, Jugendliche mit wenig oder keiner Berufserfahrung als Praktikantinnen und Praktikanten für sechs bis zwölf Monate zu beschäftigen. Gleichzeitig gibt es jedoch auch Programme, in denen Jugendliche Bildungsabschlüsse nachholen oder sich für Weiterbildungsmaßnahmen entscheiden können.³⁰ Insgesamt ist in Tschechien aufgrund der umfassenden schulischen Berufsbildung und der Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung beziehungsweise Arbeitsmarktpolitik ein „begleiteter“ Übergang der Jugendlichen von der Schule in den Arbeitsmarkt zu konstatieren.

Spanien

Auch das spanische Ausbildungssystem ist stark schulisch und weniger betrieblich orientiert. Duale Ausbildungen sind kein relevanter Bestandteil des

²¹ Vgl. Martin Baethge, Die schleichende Erosion im Governance-Modell des deutschen Berufsbildungssystems, in: Irene Dingeldey/André Holtrup/Günter Warszewa (Hrsg.), Wandel der Governance der Erwerbsarbeit, Wiesbaden 2015, S. 237–300.

²² Vgl. OECD (Anm. 13).

²³ Vgl. IKEI Research and Consultancy, Apprenticeship Supply in the Member States of the European Union, Final Report, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Luxembourg 2012, S. 144; Jana Straková, Strong Vocational Education – a Safe Way to the Labour Market? A Case Study of the Czech Republic, in: Educational Research 2/2015, S. 171.

²⁴ Vgl. Peters (Anm. 15), S. 27.

²⁵ Vgl. Irving et al., Assessment Report on Public Employment Services Capacity, Europäische Kommission/ICF International, Brüssel 2015, S. 16, Daten von 2014.

²⁶ Vgl. Eurostat (Anm. 14).

²⁷ Vgl. Ondřej Hora/Markéta Horáková/Tomáš Sirovátka, Institutional Determinants of Early Job Insecurity in Nine European Countries, NEGOTIATE Working Paper 3.4/2016.

²⁸ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Tschechische Republik – Arbeitslosigkeit, o. D., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1106&langId=de&intPagelId=4482>.

²⁹ Vgl. Matsaganis/Ozdemir/Ward (Anm. 18), S. 27.

³⁰ Vgl. Ondřej Hora/Markéta Horáková/Tomáš Sirovátka, Strategies to Improve Labour Market Integration of Young People: Comparing Policy Coordination in Nine European Countries – National Report Czech Republic 2016, https://negotiate-research.eu/files/2015/03/D8.2_Czech_National_report.pdf, S. 10 ff.

Berufsbildungssystem, sodass 2014 nur 0,4 Prozent aller jungen Menschen eine Ausbildung mit einem Praxisanteil von mehr als 25 Prozent absolvierten.³¹ Im Gegensatz zu Tschechien wird das Ausbildungssystem von den Jugendlichen nicht als besonders attraktiv wahrgenommen.³²

Die Unterstützung durch die staatliche Arbeitsvermittlung ist eher als moderat zu bewerten. Die Ausgaben für Arbeitsmarktservices liegen mit 0,105 Prozent des BIP im europäischen Mittelfeld³³ – was jedoch mit Blick auf die hohe Zahl der Arbeitslosen relativiert werden muss. Entsprechend ist auch die durchschnittliche Anzahl der Fälle, die pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter betreut werden, mit 596 im Jahr 2016 extrem hoch.³⁴

Der südeuropäische Wohlfahrtsstaat wird als rudimentär charakterisiert und die Unterstützung durch die Familie spielt nach wie vor eine wichtige Rolle.³⁵ Arbeitslosenversicherungsleistungen sind hier von einer mindestens einjährigen Beschäftigung in den vorangegangenen sechs Jahren abhängig.³⁶ 2011 erhielten nur circa zehn Prozent der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren Arbeitslosenleistungen.³⁷ Mindestsicherungsleistungen werden auf regionaler Ebene von den 17 Autonomen Gemeinschaften (ähnlich unseren Bundesländern) unterschiedlich geregelt. Jugendliche sind meist nur im Haushaltskontext zusammen mit den Eltern leistungsberichtet³⁸ und daher generell auf Unterstützung durch ihre Eltern angewiesen, sodass oft der Anreiz zur Registrierung bei der Arbeitsverwaltung fehlt.

Die staatliche Arbeitsmarktpolitik zielt auf eine schnelle Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt – verfolgt also einen *Work-first*-Ansatz. Da die schulische Ausbildung kaum praktische Erfahrungen vermittelt, ist der Übergang in den Arbeitsmarkt besonders schwer. Gleichzeitig

ist in Spanien eine Vielzahl von Jugendlichen mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus von Arbeitslosigkeit betroffen. Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zielen daher vor allem auf das Erlangen von Praxiserfahrung. Ein wichtiges traditionelles Instrument sind Subventionen für Arbeitgeber, wenn sie Personen für meist befristete Beschäftigungen einstellen.³⁹ Die Gefahr dabei ist, dass mit Abschluss der Maßnahme auch die Bereitschaft der Arbeitgeber endet, die betreffende Person weiter zu beschäftigen. Daneben wird auch die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit gefördert. Bildungs- und Qualifizierungsprogramme, in denen Jugendliche ihren Schulabschluss nachholen können, werden ebenfalls angeboten.⁴⁰ Alles in allem müssen die Jugendlichen in Spanien aber den Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt weitgehend ohne staatliche Unterstützung bewältigen. Hier wird deshalb von einem „solitären“ Übergang gesprochen.

Übergangsregime

Der Vergleich zeigt, dass sich aus dem Zusammenspiel des Ausbildungssystems, der Institutionalisierung der staatlichen Arbeitsmarktservices sowie der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit verschiedene Übergangsregime (*Abbildung*) ergeben. Im systematischen Übergangsregime in Deutschland fungiert das duale Berufsbildungssystem als „Brücke“ zwischen standardisierter schulischer Ausbildung und betrieblicher Beschäftigung. Entsprechend verweist auch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf langfristig angelegte befähigende Berufsvorbereitungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche. Auch wenn dieses System in der Praxis durchaus Schwächen hat und vor allem benachteiligten Jugendlichen weniger gerecht wird, ist es vergleichsweise erfolgreich. In begleitenden Übergangsregimen wie in Tschechien dominiert ein umfassendes schulisches Ausbildungssystem mit einem niedrigen betrieblichen Anteil. Die *Work-first*-orientierte Arbeitsmarktpolitik zielt über direkte Arbeitsvermittlung und Lohnkostenzuschüsse für Unternehmen auf in Arbeit bringende Maßnahmen für die Jugendlichen. Allerdings werden auch Qualifizie-

31 Vgl. OECD (Anm. 13).

32 Vgl. Manuel Souto-Otero/Odd-Bjørn Ure, The Coherence of Vocational Education and Training in Norway and Spain: National Traditions and the Reshaping of VET Governance in Hybrid VET Systems, in: *Compare* 1/2012, 96 ff.

33 Vgl. Eurostat (Anm. 14).

34 Vgl. Peters (Anm. 15).

35 Vgl. Maurizio Ferrera, The ‚Southern Model‘ of Welfare in Social Europe, in: *Journal of European Social Policy* 1/1996.

36 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Spanien – Leistungen bei Arbeitslosigkeit, o. D., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1129&langId=de&intPagelId=4800>.

37 Vgl. Matsaganis/Ozdemir/Ward (Anm. 18), S. 27.

38 Vgl. Europäische Kommission (Anm. 36).

39 Vgl. Sara Ayllón/Natalia Ferreira-Batista, Institutional Determinants of Early Job Insecurity in Nine European Countries – National Report Spain 2016, https://negotiate-research.eu/files/2015/03/WP-3.4_Spain_National-report.pdf, S. 18.

40 Vgl. ebd., S. 19.

Abbildung: Verschiedene Typen von Übergangsregimen und aktivierender Arbeitsmarktpolitik

	DEUTSCHLAND	TSCHECHISCHE REPUBLIK	SPANIEN
Typen der Übergangsregime Schule-Beruf	Systematischer Übergang	Begleiteter Übergang	Solitärer Übergang
Bedeutung vom dualen Ausbildungssystem und betrieblicher Ausbildung	Hoch	Niedrig	Niedrig
Institutionalisierung der staatlichen Arbeitsmarktservices	Hoch	Mittel	Mittel
Zugänglichkeit von Arbeitslosenleistungen für Jugendliche	Hoch	Mittel	Niedrig
Art der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik	Befähigend	Work-first	Work-first

Quelle: eigene Darstellung

rungsmaßnahmen wie das Nachholen von Schulabschlüssen angeboten. Die Abdeckungsrate von Arbeitslosenleistungen ist zwar wesentlich geringer als in systematischen, aber dennoch höher als in solitären Übergangsregimen. Demgegenüber sind in solitären Regimen wie in Spanien Jugendliche bei ihrem Übergang in Arbeit eher auf sich allein gestellt. Das Ausbildungssystem jenseits der tertiären Ausbildung ist wenig formalisiert. Die Jugendarbeitslosigkeit ist traditionell hoch, und auch höher qualifizierte Jugendliche sind davon betroffen. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die aufgrund der fehlenden Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen ohnehin wenige Jugendliche erreicht, setzt daher auf kurzfristige in Arbeit bringende Maßnahmen über Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber. Die vorgestellten Typen sind auch in anderen europäischen Ländern zu finden, die jeweils ähnliche Merkmale haben, so etwa die Schweiz mit systematischem Übergang, Polen mit begleitetem Übergang und Griechenland mit solitärem Übergang. Die skandinavischen Länder sind tendenziell dem systematischen Übergangsregime zuzuordnen. Sie haben allerdings unterschiedliche Berufsbildungssysteme.

AKTUELLE REFORMEN

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa setzt nicht nur die Mitgliedsstaaten, sondern auch die europäischen Akteure unter Reformdruck. 2013 wurde daher vom EU-Ministerrat die Einführung

einer Jugendgarantie empfohlen. Diese sieht vor, dass alle jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Abschluss ihrer Ausbildung oder nachdem sie arbeitslos geworden sind, ein konkretes und hochwertiges Angebot erhalten sollen. Dieses kann die Form eines Arbeits-, Ausbildungs- oder Praktikumsplatzes oder einer Weiterbildung haben.⁴¹ Der Garantiecharakter wird als innovatives Element in der europäischen Arbeitsmarktpolitik gesehen. Obgleich keiner der Mitgliedsstaaten tatsächlich eine gesetzliche Garantie eingeführt hat,⁴² wurde sowohl die politische Diskussion als auch die Reformtätigkeit angeregt. Aufgrund der zuvor skizzierten stark divergierenden Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern fallen diese allerdings sehr unterschiedlich aus.

In Deutschland hat die europäische Jugendgarantie dazu beigetragen, dass zuvor etablierte Initiativen und Reformen ausgebaut wurden, so die 2010 begründeten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“, die unter anderem in Form von Jugendberufsagenturen umgesetzt werden. Angesichts der insgesamt geringen Jugendarbeitslosigkeit wird hier auf Jugendliche mit komplexen Problemlagen fokussiert. Dazu wird eine engere Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen, Jobcen-

⁴¹ Vgl. Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, 2013/C 120/01, 2013.

⁴² Empfehlungen des EU-Ministerrates haben keinen Gesetzescharakter und sind demzufolge nicht bindend für die Mitgliedsstaaten.

ter und der Jugendhilfe sowie den Bildungsbehörden angestrebt.⁴³ Insbesondere in größeren Städten konnten die verschiedenen Dienstleistungen in den Jugendberufsagenturen als zentraler Anlaufstelle zusammengeführt werden. Dies ist ein Schritt in Richtung einer koordinierten Unterstützung der Jugendlichen durch die verschiedenen Akteure. Probleme aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und Arbeitslogiken der einzelnen Behörden sind damit jedoch nicht gelöst.

In Tschechien wird angesichts der geringen Jugendarbeitslosigkeit kaum akuter politischer Handlungsbedarf wahrgenommen. Im Zuge der Umsetzung der europäischen Jugendgarantie und darüber hinaus hat man allerdings die Bemühungen verstärkt, das Bildungssystem durchlässiger zu gestalten und besser zu koordinieren.⁴⁴ Spezifische Initiativen, um auch benachteiligte Gruppen beziehungsweise nichtregistrierte Jugendliche über Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, sind hier – nicht zuletzt aufgrund der geringen personellen Ausstattung der staatlichen Arbeitsvermittlung – noch eine Seltenheit.⁴⁵

In Spanien unterstützt die europäische Jugendgarantie bereits 2012 begonnene Reformen, die auf die dargestellten Defizite des Übergangssystems beziehungsweise die Etablierung eines dualen Ausbildungssystems zielten.⁴⁶ So besteht die Möglichkeit, dass eine duale Ausbildung – ähnlich wie in Deutschland – in einem autorisierten Unternehmen und einem Ausbildungszentrum stattfindet. Andere Formen sehen die ausschließliche Ausbildung in einem Unternehmen oder einem Ausbildungszentrum vor.⁴⁷ Die Anzahl der Auszubildenden in diesen Systemen

ist von 4292 im Jahr 2012/13 auf 15 304 im Jahr 2014/15 gestiegen.⁴⁸ Die nächsten Jahre werden zeigen, inwieweit sich ein solches Ausbildungssystem nachhaltig etablieren kann.

Die skizzierten Reformen zeigen, dass verschiedene Länder in Europa unter anderem mithilfe der Jugendgarantie versuchen, die institutionellen Voraussetzungen so zu gestalten, dass Jugendliche bei ihrem Übergang von der Schule in den Beruf besser begleitet werden. Während systematische Übergangsregime hauptsächlich ihre bereits bestehenden Maßnahmen verfeinern, streben Systeme mit solitären Übergängen unter dem aktuellen Problemdruck grundlegende Reformen an. In begleitenden Übergangsregimen sind geringe Reformanstrengungen zu verzeichnen. Allerdings können institutionelle Veränderungen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen allein kaum die Lage der jungen Menschen verbessern, wenn nicht auch die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt. Insbesondere in den Ländern, die am stärksten von der Krise betroffen sind, dürfte sich nicht zuletzt die rigide Sparpolitik kontraproduktiv auf die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit auswirken.

Wir bedanken uns bei Monika Wiebke für die redaktionelle Unterstützung.

Der Artikel entstand im Rahmen des Projekts „NEGOTIATE – overcoming early job insecurity in Europe“, finanziert im Rahmen des europäischen Horizon 2020-Forschungsprogramms. Fördernummer 649395.

43 Bundesagentur für Arbeit, Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren – junge Menschen profitieren, o. O. 2014, 8 ff.

44 Vgl. Ministry of Education, Youth and Sports, Strategy for Education Policy of the Czech Republic until 2020, 2014, www.vzdelavani2020.cz/images_obsah/dokumenty/strategy_web_en.pdf, S. 12.

45 Vgl. Hora/Horáková/Sirovátka (Anm. 30), S. 54.

46 Vgl. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones territoriales, Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, Madrid 2012.

47 Vgl. ICF International, Developing 'Dual Vocational Training' to Support the Labour Market Insertion of Young People: Can Spain Catch Up with Germany?, Mutual Learning Programme Case Study, o. O. 2012.

48 Vgl. Europäische Kommission, Communication from the Commission: The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative Three Years on – Part 1/2, COM/2016/0646, Brüssel 2016.

IRENE DINGELDEY

ist Privatdozentin am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.
dingeldey@uni-bremen.de

MARIE-LUISE ASSMANN

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.
m.l.assmann@uni-bremen.de

LISA STEINBERG

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.
lisa.steinberg@uni-bremen.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 16. Juni 2017

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Wanda Nick (Praktikantin)
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Frankfurter Societäts-Medien GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fs-medien@intime-media-services.de

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

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
27–29/2017, 3. Juli 2017
INTEGRATION



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz