

IZA Standpunkte Nr. 24

**Agenda 2020:  
Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung**

Hilmar Schneider  
Klaus F. Zimmermann

März 2010

# **Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung**

**Hilmar Schneider**

*IZA und DIW Berlin*

**Klaus F. Zimmermann**

*IZA, DIW Berlin und Universität Bonn*

**IZA Standpunkte Nr. 24  
März 2010**

IZA

Postfach 7240  
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0  
Fax: (0228) 3894-180  
E-Mail: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

## ZUSAMMENFASSUNG

### **Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung**

Mit diesem Strategiepapier zeigt das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Wege auf, wie Deutschland in der vor uns liegenden Dekade wieder Vollbeschäftigung erreichen kann. Die „Agenda 2010“ hat die Arbeitsmarktentwicklung erkennbar in die richtige Richtung bewegt und für ein neues Denken gesorgt. Dass der deutsche Arbeitsmarkt die Finanz- und Weltwirtschaftskrise vergleichsweise glimpflich überstehen konnte, ist auch den jüngsten Arbeitsmarktreformen zu verdanken. Es gibt deshalb keinen Grund, das Erreichte in Frage zu stellen, wohl aber weiteren Handlungsbedarf. Das Konzept des IZA sieht die folgenden Schritte vor:

(1) *Bildungsreform*: Das Bildungssystem muss der Bedeutung frühkindlicher Bildung stärker Rechnung tragen als bisher. Soziale Herkunft darf nicht länger die späteren Lebenschancen prägen. Mehr Autonomie und Wettbewerb zwischen Schulen und Hochschulen dient der Leistungsförderung. Die Festlegung auf den Schulzweig sollte später erfolgen als bisher. Das duale Ausbildungssystem kann verkürzt werden. Studiengebühren sollten als Graduiertensteuer nach Studienabschluss erhoben werden.

(2) *Sozialstaatsreform*: Eine konsequente Umsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung schafft neue Erwerbsanreize und macht es auch für Menschen mit geringer Qualifikation wieder lohnenswert, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu sichern. Workfare ist sozial gerecht und fördert Eigenständigkeit, statt Bedürftigkeit zu zementieren. Sozialleistungen für Kinder sollten primär in Form von Gutscheinen gewährt werden.

(3) *Reform der Arbeitsvermittlung*: Eine individuelle, proaktiv bereits bei der Entstehung von Arbeitslosigkeit ansetzende Betreuung aus einer Hand ist für die Problemgruppen des Arbeitsmarkts dringend erforderlich. Das IZA schlägt die Schaffung von Job-Centern vor, die unabhängig von Kommunen und Bundesagentur die Vermittlungsaufgabe wahrnehmen. Nur so kann das Gegeneinander föderaler Strukturen beendet werden.

(4) *Reform der Zuwanderungspolitik*: Deutschland ist auch auf qualifizierte Zuwanderung angewiesen, um den Problemen von Demografie und Fachkräftemangel gewachsen zu sein. Mit Hilfe von Auswahlssystemen für dauerhafte Zuwanderer und Marktelementen für die Zulassung befristeter Arbeitsmigranten kann der ökonomische Nutzen der Zuwanderung wesentlich vergrößert und ein zusätzlicher Impuls für die Verwirklichung von Vollbeschäftigung gegeben werden.

JEL-Codes: J08, J18, J21, J24, J38, J61, J68, I28, I38

Schlagworte: Arbeitsmarktpolitik, Agenda 2010, Hartz-Reformen, Workfare, Job-Center, Bildung, Demografie, Zuwanderung

Kontaktadresse:

Hilmar Schneider  
IZA  
Postfach 7240  
D-53072 Bonn  
E-Mail: [schneider@iza.org](mailto:schneider@iza.org)

## 1. Einleitung

Mit diesem Strategiepapier legt das Institut zur Zukunft der Arbeit in Bonn (IZA) als eines der führenden internationalen Forschungszentren und wissenschaftlichen Netzwerke für Fragen des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungspolitik ein **Konzept zur künftigen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland** vor.

Es zeigt Wege auf, wie Deutschland **in der vor uns liegenden Dekade wieder Vollbeschäftigung erreichen** kann. Dazu muss auf bewährte Instrumente und Politikansätze aufgebaut werden. Vieles von dem, was mit der Agenda 2010 auf den Weg gebracht wurde, hat die Arbeitsmarktentwicklung erkennbar in die richtige Richtung bewegt und sollte deshalb beibehalten werden. Dennoch gibt es weiteren Handlungsbedarf.

Ziel des IZA-Strategiepapiers ist es, zu einer Versachlichung und Konkretisierung der aktuellen Debatte um die Zukunft von Sozialstaat und Arbeitsmarkt beizutragen und dieser wichtigen gesellschaftlichen Diskussion eine **klare Richtung** zu geben.

Die **grundsätzlich optimistische Einschätzung des IZA über die Beschäftigungsperspektiven für Deutschland** basiert auf drei wesentlichen Ansatzpunkten:

1. Die unter dem Schlagwort „**Agenda 2010**“ bekannt gewordene Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 mit dem Titel „Mut zur Veränderung“ hat – wenn auch gegen große Widerstände – ein neues öffentliches Bewusstsein um die Zusammenhänge von „Beschäftigung, Eigenverantwortung und Zukunftssicherung“ geschaffen. Die Kernbotschaft lautete damals: Wir werden mehr Eigenverantwortung fordern und mehr Eigenleistung von den Einzelnen abrufen müssen. Diese Kernaussage muss auch für die Arbeitsmarktpolitik der kommenden Jahre unverändert bestimmende Richtschnur bleiben. **Fördern und Fordern war die Basis für den Beschäftigungserfolg** der letzten Jahre.
2. Seit 2003 wurden wichtige **Reformprozesse auf dem Arbeitsmarkt** eingeleitet. Sie **haben ein neues Denken und Handeln** bewirkt. Die Ergebnisse werden im Folgenden näher bewertet. Grundsätzlich ist festzuhalten: Der damals gewählte Lösungsansatz hat sich als prinzipiell richtig erwiesen. Er hat u.a. mit dazu beigetragen, den Arbeitsmarkt auch in Krisenzeiten zu stabilisieren und neue Beschäftigung zu schaffen. Trotz handwerklicher Mängel und einem verzögerten Reformtempo hat sich dieser Prozess der **Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik** somit schon in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum als **erfolgreich** erwiesen. Dieser Weg muss weiter konsequent fortgesetzt werden. **Wichtige Reformelemente dürfen nicht zur Disposition gestellt werden.**
3. Insbesondere durch **die Demografie und ihre Folgen** verändern sich die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes in den kommenden Jahren gegenüber der Situation zur Jahrtausendwende rapide. Der demografisch bedingten Entlastung des Arbeitsmarktes und den Chancen durch neue Beschäftigungsfelder stehen ein drohender Fachkräftemangel und eine wachsende Kostenbelastung des Faktors Arbeit durch steigende Beitragsbelastung gegenüber. Wenn Politik und Tarifparteien auf diese Veränderungsprozesse vernünftig reagieren, erwachsen daraus neue Chancen für die Beschäftigung. Gesellschaft und Politik müssen zur Kenntnis nehmen, dass die **Schrumpfung und Alterung der Arbeitsbevölkerung** bei gleichzeitiger **Ausweitung der Humankapitalanforderungen** die **Bildungs- und Migrationspolitik** vor besondere Herausforderungen stellt.

Deutschland ist wie alle Volkswirtschaften einem steten strukturellen Wandel ausgesetzt. Dieser Wandel bedeutet, dass neue Qualifikationsanforderungen entstehen und alte entwertet werden. Die Vergangenheit lehrt, dass es selbst auf kurze Sicht außerordentlich schwer ist, die neu entstehenden Qualifikationsanforderungen der Zukunft konkret zu benennen. Man denke hierbei nur an die Entstehung des Internet und die Bedeutung, die es innerhalb von nur zehn Jahren für den Alltag gewonnen hat. Niemand weiß heute konkret, welche neuen Anforderungen vor uns liegen, auch wenn sich Entwicklungen abzeichnen. Vieles spricht dafür, dass wir vor dem Einstieg in die Green Economy stehen, aber auch der Gesundheits- und Pflegebereich dürfte einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren.

Auf dem Bildungssystem in Deutschland ruht daher auch künftig eine große Verantwortung. Eine wichtige Voraussetzung dafür, im strukturellen Wandel zu bestehen, ist ein möglichst flexibles Ausbildungsangebot. In der Vergangenheit konnte sich Deutschland in dieser Hinsicht durchaus sehen lassen. Allerdings dürfen darüber nicht diejenigen vergessen werden, die mit den wachsenden Bildungsanforderungen nicht mithalten können. Während gut ausgebildete Arbeitskräfte auch in Zukunft kaum Schwierigkeiten haben dürften, dem Wandel zu folgen, ist die Gruppe der gering Qualifizierten mit zunehmenden Problemen am Arbeitsmarkt konfrontiert. War Massenarbeitslosigkeit vor den Arbeitsmarktreformen noch stark von faktischer Frühverrentung geprägt, tritt nach deren Abschaffung inzwischen die Gruppe der gering Qualifizierten in den Vordergrund. Nicht immer lassen sich die Ursachen für deren Arbeitslosigkeit mit mehr Bildung lösen. Eine am Ziel der Vollbeschäftigung ausgerichtete Politik muss in erster Linie hier ansetzen, ohne das Ziel eines effizienten Bildungssystems aus den Augen zu verlieren.

Eine konsequente Bildungspolitik ist zur Erreichung des Vollbeschäftigungsziels notwendig, aber nicht hinreichend. Das Gleiche gilt für die Erschließung des Niedriglohnsektors. Vollbeschäftigung erreicht man nur durch die Kombination von beidem.

## 2. Das Erreichte nicht in Frage stellen

Die Art und Weise, wie Deutschland bislang durch die schwerste Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit kommt, sorgt weltweit für erhebliche Aufmerksamkeit. **Deutschland scheint eine zukunftsweisende Formel für die Kombination von Sicherheit und Flexibilität am Arbeitsmarkt gefunden** zu haben, um die uns Amerikaner und Europäer beneiden. Der bis vor wenigen Jahren als starr und teuer kritisierte deutsche Arbeitsmarkt hat unmerklich einen fundamentalen Wandel vollzogen. Ausgangspunkt dieses Wandels waren zum einen die mit der Agenda 2010 eingeläuteten Veränderungen. Mit der Abkehr von einer Politik der Prämierung von Nicht-Arbeit, der Liberalisierung der Zeitarbeit und einer nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfolgten Organisationsreform der Arbeitsverwaltung ist es erstmals seit drei Jahrzehnten **gelingen, die Sockelarbeitslosigkeit zurück zu drängen**.

Begleitet wurden die Arbeitsmarktreformen zum anderen von konsequenten Sanierungsmaßnahmen in den Betrieben. Die Gewerkschaften haben **in der Tarifpolitik** der letzten Jahre durch den Vorrang für die Beschäftigungssicherung ebenfalls **die richtigen Prioritäten** gesetzt. Sie sind dafür in der auslaufenden großen Wirtschaftskrise belohnt worden. Die Fortsetzung und Festigung dieser tarifpolitischen Strategie auch in den kommenden Jahren ist alternativlos, will man das Ziel der Vollbeschäftigung nicht aus dem Auge verlieren.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind die Lohnstückkosten in Deutschland durch diese Maßnahmen nahezu konstant geblieben, während sie in den wichtigsten Vergleichsländern inzwischen deutlich

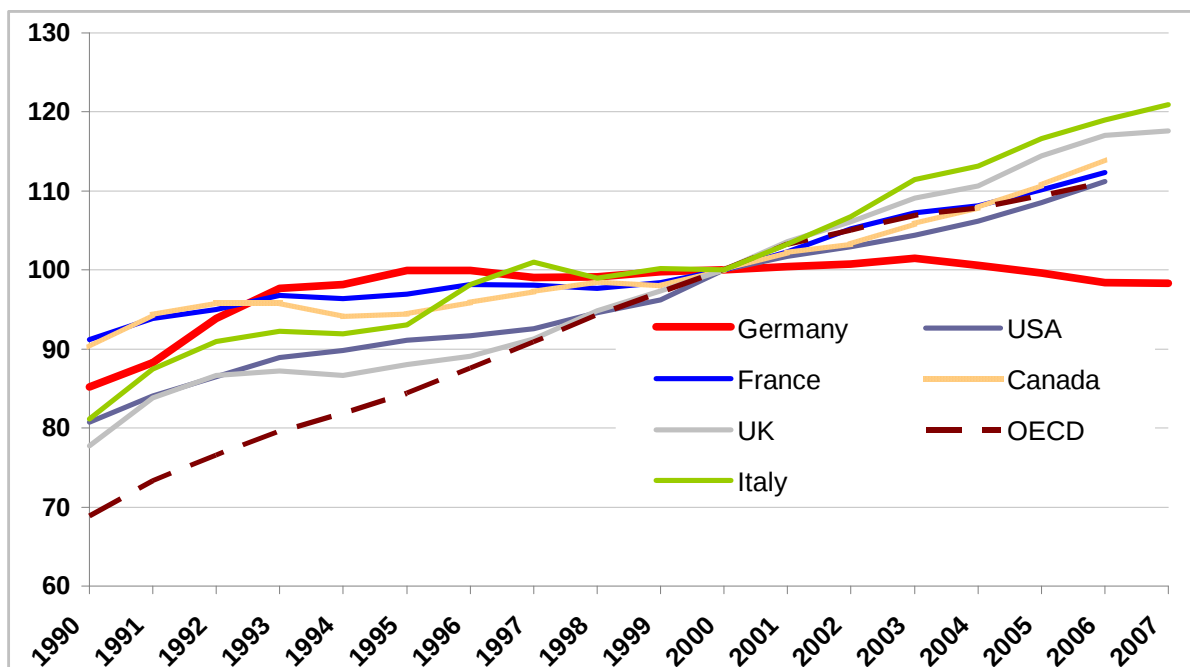
angestiegen sind. Alles zusammen hat dazu geführt, dass die **internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen über die Jahre erheblich gestiegen** ist.

Am markantesten äußert sich der erzielte Fortschritt im **Rückgang der Arbeitslosigkeit um mehr als 1,4 Millionen seit 2005**. Selbst das Krisenjahr 2009 endete mit dem zweitniedrigsten Stand der Arbeitslosigkeit seit 1994. In Ostdeutschland sank die Arbeitslosigkeit sogar auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. **Die Zahl der Erwerbstätigen** ist gegenüber dem Jahr 2008 praktisch nicht zurückgegangen und bewegt sich nach wie vor **auf einem Rekordniveau von über 40 Millionen**. Dies ist umso bemerkenswerter, als das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen einen drastischen Einbruch verzeichnete. Dass sich dies bislang nicht in einem vergleichbaren Rückgang der Erwerbstätigkeit niedergeschlagen hat, zeigt, wie wichtig den Unternehmen **die Bindung ihrer Fachkräfte** ist.

Dies wurde zweifellos durch die rasche und unbürokratische Ausweitung der Kurzarbeit erleichtert, die einen enormen Reaktionspuffer geschaffen hat. Inzwischen sind viele Unternehmen jedoch bereits wieder zu regulärer Beschäftigung zurückgekehrt. Gegenüber dem Höhepunkt der Kurzarbeit im Mai 2009 hat sich die Zahl der Kurzarbeiter bis zum Ende des Jahres nahezu halbiert, ohne dass sich dies auch nur annähernd in einem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen niedergeschlagen hätte.

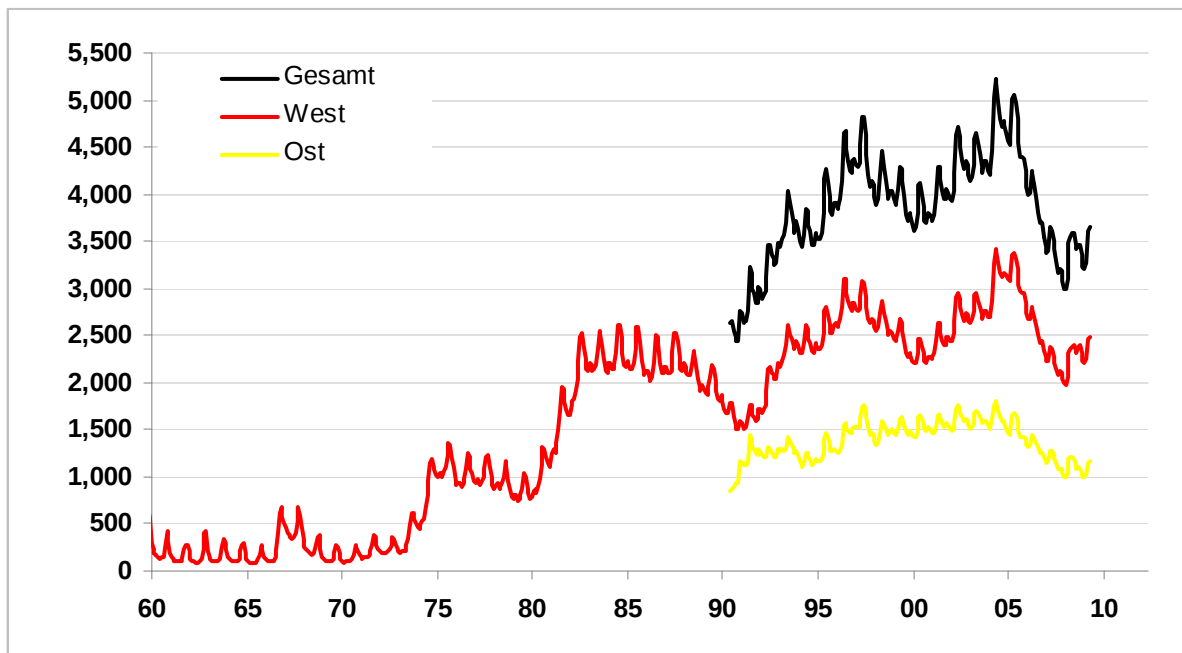
Das Instrument Kurzarbeit hat somit seinen Zweck als Krisenpuffer erfüllt. Es ist nun an der Zeit, die Kurzarbeit wieder auf „Normalmaß“ zu reduzieren, um den Unternehmen keinen Anreiz zu geben, krisenunabhängig notwendige strukturelle Anpassungen zu verschleppen.

### Lohnstückkosten im internationalen Vergleich: Deutschland gut auf die Krise vorbereitet



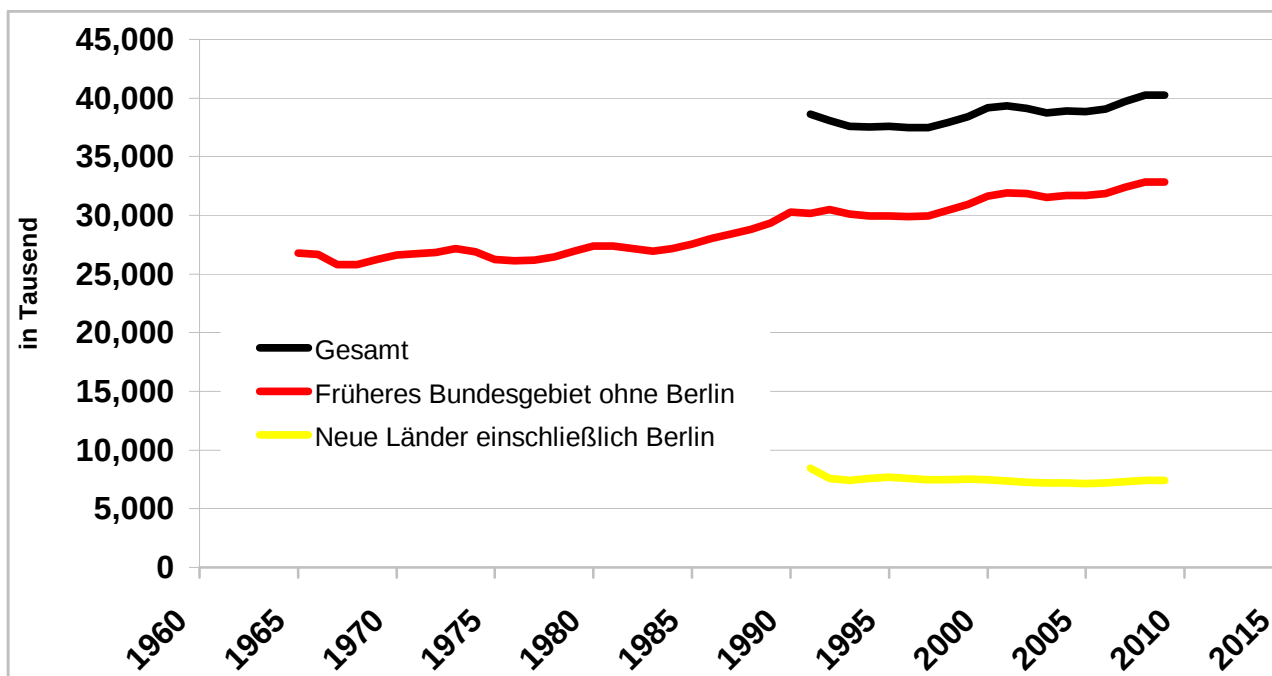
Quelle: OECD Stat, Oktober 2007

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland: Reformen zeigen Wirkung



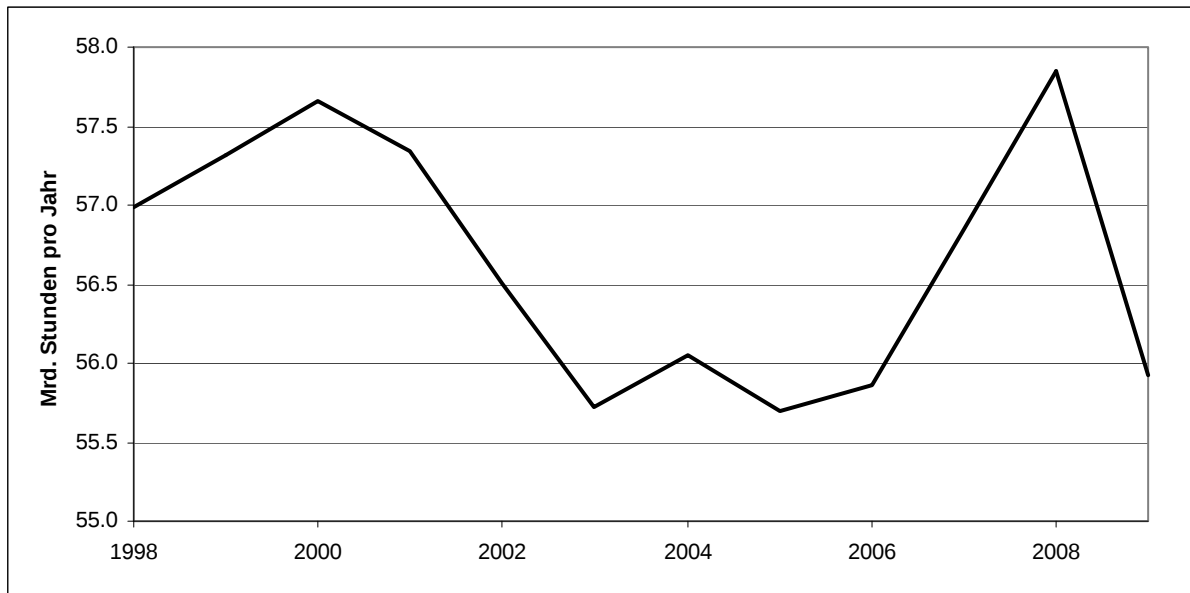
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## Erwerbstätige in Deutschland: Stabil auf Rekordniveau



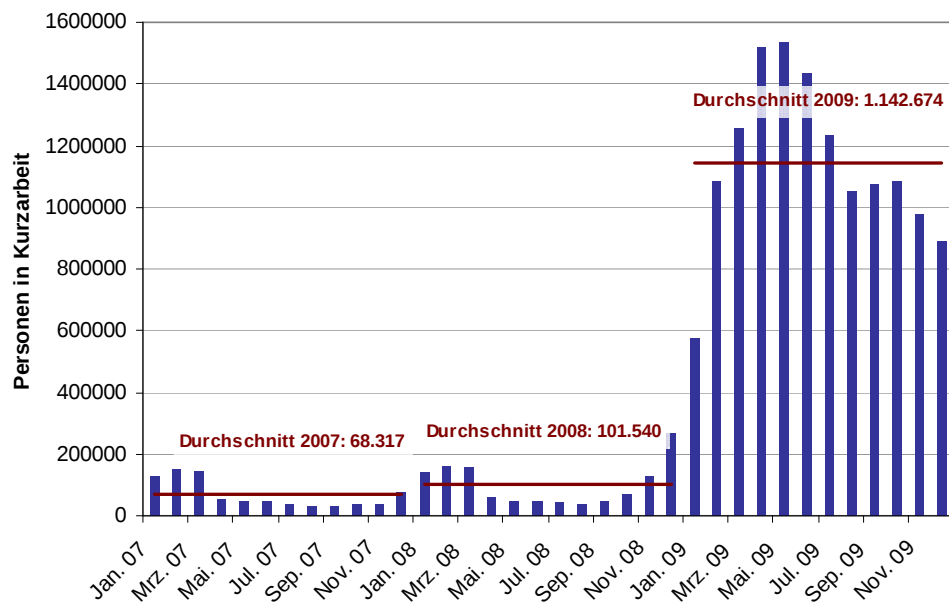
Quelle: Statistisches Bundesamt

## Entwicklung des Arbeitsstundenvolumens in Deutschland: Starker Arbeitszeitpuffer



Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“

## Entwicklung der Kurzarbeit in Deutschland: Allmähliche Rückkehr zur Normalität



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Wie eng das Geschehen am Arbeitsmarkt mit sozialstaatlichen Regelungen verknüpft ist, zeigt sich besonders eindrucksvoll am **Anstieg der Erwerbstätigenquote der Älteren um fast 15 Prozentpunkte auf inzwischen 54% in nur fünf Jahren**. Jahrzehntlang hatte es so ausgesehen, als ob eine vermeintlich sinkende Leistungsfähigkeit von Älteren für den Rückgang ihrer Erwerbschancen verantwortlich sei. Heute wissen wir, dass es vor allem eine Frage der finanziellen Anreize ist, welche Position Ältere im Erwerbsprozess einnehmen. Solange der Sozialstaat faktische Frühverrentungsoptionen großzügig gefördert hat, haben Unternehmen und Arbeitnehmer umfänglich davon Gebrauch gemacht.

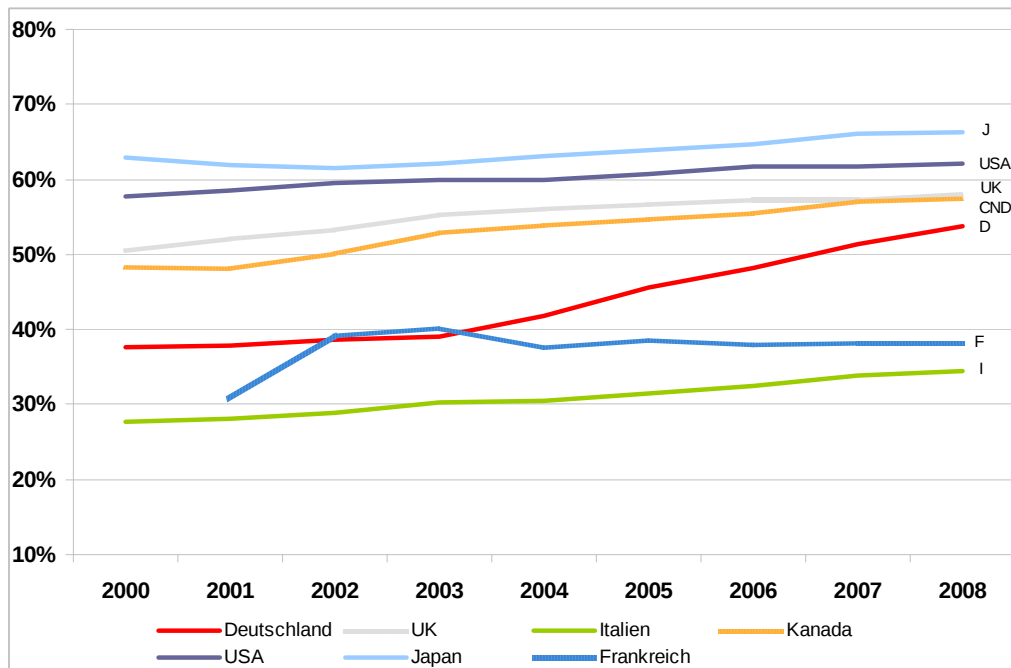
Seitdem die faktischen Frühverrentungsoptionen drastisch eingeschränkt wurden, mussten entweder die Arbeitnehmer oder die Unternehmen selber für die Kosten aufkommen, die mit einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben verbunden sind. Dazu sind beide Parteien offenkundig nicht bereit. Nun greift plötzlich der nach wie vor starke Kündigungsschutz, den sich viele Arbeitnehmer zuvor willig hatten abkaufen lassen. Prompt haben die Unternehmen daraufhin „entdeckt“, dass ihre älteren Mitarbeiter durchaus noch zu gebrauchen sind.

Im gleichen Atemzug hat sich auch die Mär erledigt, wonach die Älteren den Jüngeren den Zugang zum Arbeitsmarkt verstellen. **Die Erwerbstätigenquote der 15-24-Jährigen ist seit 2003 ebenfalls angestiegen**. Die Zahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft ist eben keine Naturkonstante, der man nur mit einer Umverteilung von Arbeit begegnen kann. Sie ist vielmehr eine Größe, die durch institutionelle Regelungen aktiv beeinflusst werden kann. Es kommt nur darauf an, die richtigen Regelungen zu finden.

Auf diesen Grundlagen gilt es weiter aufzubauen. Der **Ruf nach einer Generalrevision der Arbeitsmarktreform ist verfehlt**. Allerdings müssen Defizite und Fehler korrigiert, wichtige Stellschrauben nachjustiert und gewonnene Erfahrungen an neue Anforderungen angepasst werden. Es spricht alles dafür, dass sich die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt dann erneut fortsetzen wird – immer vorausgesetzt, Deutschland kehrt nicht zu den Fehlern der Vergangenheit zurück.

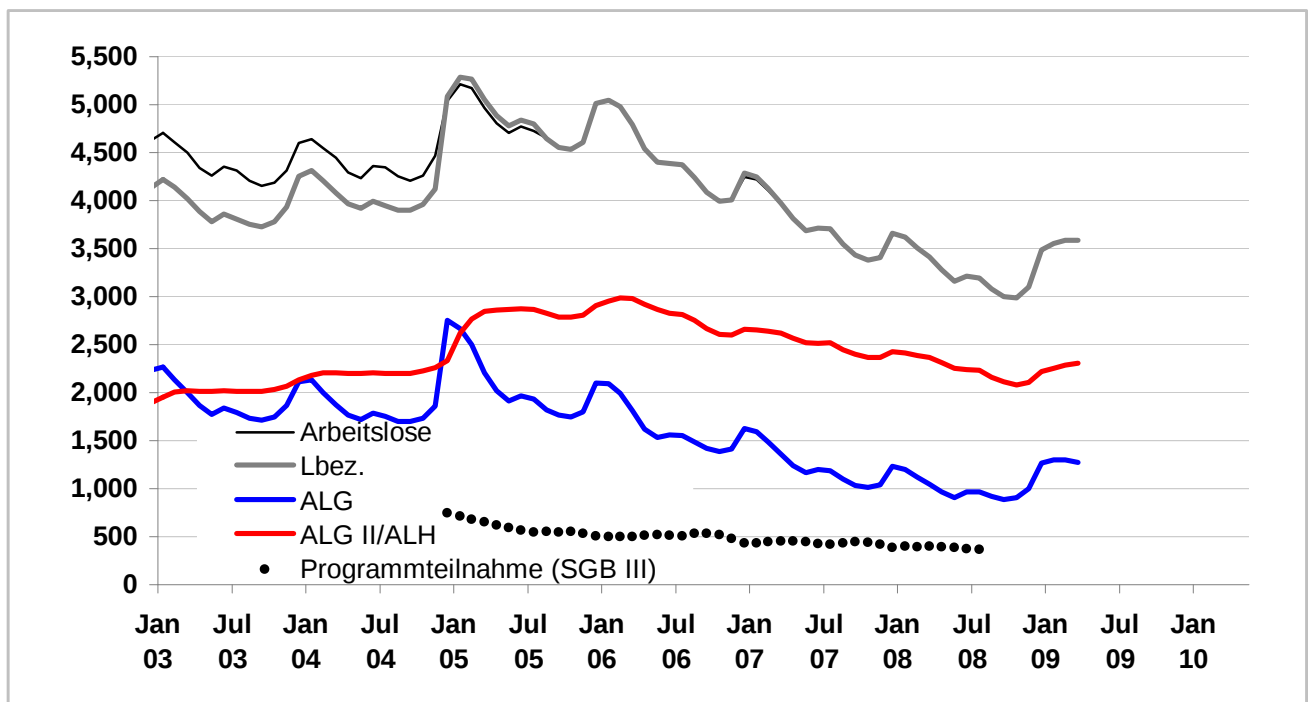
**Die Verfassungsgerichtsurteile zur Reform der Job-Center und zur Höhe der Regelsätze in der Grundsicherung** haben eine breite Grundsatzdebatte über die künftige Ausrichtung der Grundsicherung ausgelöst. Angesichts der noch immer schwelenden Krise treibt viele Menschen die Sorge vor einem Verlust ihres Arbeitsplatzes um. Mit der Einführung von Hartz IV wurde u.a. die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, was bedeutet, dass die Höhe der Unterstützungsleistungen bereits nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfeniveau sinken kann. Der Druck auf Arbeitslose, sich möglichst rasch einen neuen Job zu suchen, hat dadurch stark zugenommen. Dies erklärt nicht nur zu einem erheblichen Teil die zu verzeichnenden Arbeitsmarkterfolge, sondern ebenso auch den politischen Widerstand gegen die Hartz-Reformen.

## Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich: Schub durch Abschaffung der Frühverrentung



Quelle: OECD Employment Outlook 2008

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Vordringlicher Handlungsbedarf bei Langzeitarbeitslosen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. ALG: Arbeitslosengeld; ALH: Arbeitslosenhilfe

Um dem drohenden Einkommensverlust vorzubeugen, sind **Arbeitslose bei der Jobsuche konzessionsbereiter geworden**. Das Ergebnis ist, dass **die Dauer der Arbeitslosigkeit erkennbar zurück gegangen** ist und der Anteil von Arbeitslosen, der aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II übergeht, deutlich geringer ist, als es früher dem Übergang aus Arbeitslosengeld in Arbeitslosenhilfe entsprach. Die Halbierung der Arbeitslosigkeit ist dadurch tatsächlich gelungen, wenn auch bislang nur bei den Beziehern von Arbeitslosengeld I. Sie sind heute bereit, Jobs anzunehmen, die sie unter den früheren Bedingungen womöglich nicht angenommen hätten. Man mag dies bedauern, sollte aber nicht verkennen, dass es immer noch besser ist, eine Tätigkeit anzunehmen, bei der man weniger verdient als in der vorherigen Tätigkeit, als in die Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten.

Insgesamt sind **die eingeleiteten Reformen** ein erfolgreicher Einstieg in ein neues Denken und Handeln. Sie **haben die Arbeitslosigkeit erkennbar gemildert und den Beschäftigungsaufbau gefördert. Dies gilt auch für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes**. Ebenso widersprechen aktuelle Untersuchungen der Behauptung, die Reformen auf dem Arbeitsmarkt bedrohten die Mittelschichten unserer Gesellschaft. Die Daten belegen im Gegenteil, dass diese Sorge vor einem sozialen Absturz unbegründet ist. Bislang spricht alles dafür, dass die subjektiv empfundene Bedrohung vor dem sozialen Abstieg deutlich größer ist als das objektive Risiko. **Anders als früher gelingt es den weitaus meisten Menschen, der Arbeitslosigkeit rechtzeitig zu entkommen oder sie gar zu vermeiden.**

Vor gravierenden Problemen steht nach wie vor die **Gruppe der Langzeitarbeitslosen**. Sie bildet den Kern der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit. Zwar haben sich auch deren Arbeitsmarktchancen durch die 2005 eingeleiteten Reformen verbessert. Dennoch ist es bisher noch immer nicht ausreichend gelungen, diesem Personenkreis passgenau zu helfen. Da die Zahl der Kurzeitarbeitslosen erheblich schneller gesunken ist als die der Langzeitarbeitslosen, ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen noch gestiegen und liegt nach wie vor über 50%. Langzeitarbeitslosigkeit wirkt aber zerstörerisch. Sie führt nicht nur zu einer Stigmatisierung der Betroffenen, sondern geht nicht selten mit einem schleichenden Verlust der Fähigkeit zur Selbstorganisation einher. Qualifizierungsangebote allein reichen nicht aus, um den Betroffenen aus ihrer Situation heraus zu helfen.

### **3. Reformbedarf im Bildungssektor**

Die Bedeutung von Wissen und Bildung als zentrale Ressource für Wachstum und Wohlstand gewinnt immer weiter an Bedeutung. Dies gilt erst recht angesichts des bevorstehenden demographischen Wandels. Dabei ist nicht erst seit den PISA-Studien bekannt, dass das deutsche Bildungssystem auf den Prüfstand gehört. Angesichts der Internationalisierung der Arbeitsmärkte sind die deutschen Bildungsinstitutionen ins Hintertreffen geraten. Im internationalen Vergleich gering entwickelte Kinderbetreuungsangebote mit qualifiziertem pädagogischen Programm, regional stark schwankender schulischer Lernerfolg, zu lange durchschnittliche Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten sowie ein nach wie vor zu hoher Anteil Ungelernter an den Erwerbsfähigen weisen darauf hin, dass der Faktor Bildung noch nicht hinreichend als Schlüssel zum Arbeitsmarkt genutzt wird. In gewissem Umfang handelt es sich dabei auch um Marktversagen, weil die Bedeutung von Bildung und Weiterbildung nicht frühzeitig erkannt wird und Humankapital im internationalen Vergleich nicht genügend honoriert wird. **In einer Phase, in der es darauf ankommt, das vorhandene Wissen so gut wie möglich zu**

**nutzen, leistet sich Deutschland den Luxus, Hochqualifizierte in Länder abwandern zu lassen, in denen sie weitaus attraktivere Arbeitsbedingungen vorfinden.**

Das Ziel einer verbesserten Bildungspolitik darf allerdings nicht allein in der zusätzlichen Anhäufung von Wissen bestehen. Vielmehr ist ein wesentliches Augenmerk auf den Erwerb der Lernfähigkeit zu legen („Lernen lernen“). Der Grundstock hierfür muss schon im frühen Kindesalter angelegt werden. Die Bildungsinhalte sollten darüber hinaus so konzipiert sein, dass sie ein stabiles Fundament für lebenslanges Lernen schaffen.

Weiterhin muss eine arbeitsmarktorientierte Bildungspolitik **von Beginn an sicherstellen, dass möglichst breite Bevölkerungsschichten gleiche Startchancen hinsichtlich ihrer späteren Beschäftigungsperspektiven und Einkommenspotenziale am Arbeitsmarkt erhalten.** Nur so ist gesichert, dass das vorhandene Potenzial an Talenten und Fähigkeiten voll zum Tragen kommt. So berechtigt das staatliche Engagement in dieser Hinsicht ist, so notwendig ist zugleich die Beteiligung des Einzelnen an den Risiken von Bildungsentscheidungen, um der ansonsten drohenden Gefahr von Fehlsteuerungen vorzubeugen.

### *Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung ausweiten*

**Die entscheidenden Grundlagen für kognitive und nichtkognitive Grundlagen werden bereits in der frühen Phase der kindlichen Entwicklung gelegt.** Zudem spielt der familiäre Hintergrund für die frühkindliche Entwicklung eine entscheidende Rolle. Daher ist die Förderung frühkindlicher Bildung sowohl sozial gerecht als auch ökonomisch effizient, denn aufgrund des dynamischen Charakters der Entwicklung kognitiver und nicht-kognitiver Fähigkeiten ist eine frühe Förderung relativ kostengünstig. Hinzu kommt, dass eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und somit eine Abkehr vom Alleinverdienermodell nur dann erreicht werden kann, wenn die Kinderbetreuung zum einen in ausreichender Qualität und zum anderen in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht. Daher sollte die Lernförderung entsprechend früh beginnen und **ein flächendeckender Zugang zu pädagogisch angemessen betreuten Kindergärten** bereits ab dem zweiten Lebensjahr bereitgestellt werden.

Sowohl eine Erhöhung der Qualität der Kinderbetreuung als auch eine Anpassung des zeitlichen Angebots der Betreuungseinrichtungen lässt sich durch die Stärkung des Wettbewerbs der Anbieter untereinander erreichen. Daher sollte die Förderung von der bisherigen Objektförderung (Kindergarten) auf eine Subjektförderung (Kind) umgestellt werden: Der Staat gibt anstelle der direkten Subvention der Kindergärten **nicht übertragbare Gutscheine an die Eltern** aus, deren Wert in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen gestaffelt ist. Dies gibt Eltern die Möglichkeit, gemäß den eigenen zeitlichen Restriktionen und Anforderungen an die Qualität den Gutschein bei einer Betreuungseinrichtung ihrer Wahl einzulösen. **Inbesondere für Kinder aus Haushalten mit geringem Einkommen bedeutet dies eine erhebliche Verbesserung ihrer Chancen zum Bildungszugang.** Darüber hinaus sorgt das Gutscheinmodell dafür, dass sich die Anbieter von Betreuungsdienstleistungen stärker als sonst an den Bedürfnissen der Eltern orientieren.

Durch die Ausweitung und Umgestaltung der frühkindlichen Betreuung kann eine wesentliche Voraussetzung für den späteren Erfolg in Schule, Ausbildung und Beruf der Kinder und für eine Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit geschaffen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Maßnahmen erst sehr langfristig Erfolge am Arbeitsmarkt hervorbringen. Sie werden dafür umso nachhaltiger sein.

## *Erhöhung von Qualität und Chancengleichheit im Schulsystem*

Die PISA-Studie hat gezeigt, dass in Deutschland im internationalen Vergleich sowohl die durchschnittlichen Schülerleistungen relativ gering als auch die Abhängigkeit des Schulerfolgs vom familiären Hintergrund relativ groß sind. Daher sind Reformen des Schulsystems, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der herausragenden Bedeutung des Humankapitals im internationalen Wettbewerb, dringend notwendig. Eine Verringerung der Klassengrößen oder die Verbesserung der technischen Ausstattung der Schulen allein ist hierfür nicht ausreichend. Stattdessen ist es notwendig, **positive Anreize im Schulsystem für eine stärkere Leistungsförderung** zu schaffen. Dies kann durch eine verstärkte externe Überprüfung der Schulen, die Einführung von einheitlichen externen Prüfungen wie dem Zentralabitur und durch eine Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Schulen erfolgen. Eine Voraussetzung hierfür ist eine erhöhte Selbständigkeit von Schulen, etwa in Fragen der Personalrekrutierung und der (erfolgsabhängigen) Entlohnung.

Im internationalen Vergleich erfolgt in Deutschland eine relativ frühe Selektion der Schüler in unterschiedliche Schullaufbahnen. Dabei hängt die Wahl des Schultyps stark vom familiären Hintergrund ab und hat einen großen Einfluss auf die Chancen im späteren Erwerbsleben. Es hat sich gezeigt, dass die Chancengleichheit steigt, wenn die Festlegung auf den schulischen Zweig in einem höheren Schulalter erfolgt als in Deutschland bislang üblich. Daher ist es für eine Vergrößerung der Chancengleichheit und für die Erhöhung der Bildungsinvestitionen von Kindern aus bildungsfernen Haushalten notwendig, die Entscheidung über die gewählte Schulform zeitlich nach hinten zu verlagern.

Im Gegensatz zum Zeitpunkt der Selektion der Schüler hat die Länge der schulischen Betreuung kaum einen Einfluss auf die Schülerleistungen oder die Chancengleichheit. Dennoch ist ein Ausbau des Angebots an Ganztagschulen angezeigt, da dies die Möglichkeit der Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht und somit eine wichtige Voraussetzung für die Abkehr vom Alleinverdienermodell schafft.

## *Duales Ausbildungssystem modernisieren*

**Das duale Ausbildungssystem ist nach wie vor eine der Stärken des deutschen Wirtschaftsstandorts** und sollte in modernisierter Form beibehalten werden. Die Ausbildungsberufe müssen dabei auf möglichst breit definierte Kernberufsbilder konzentriert werden, um Auszubildende besser auf technologische Neuerungen und einen sich wandelnden Arbeitsmarkt vorzubereiten. Eine zu starke Ausdifferenzierung der Berufsbilder erschwert die spätere Anpassung an den technologischen und strukturellen Wandel und die damit verbundene Notwendigkeit, sich neue Inhalte anzueignen oder auch Berufe zu wechseln. Der allgemeine Ausbildungsteil sollte sich auf die Vermittlung der Grundlagen eines breiter verstandenen Berufsbildes konzentrieren. Die Ausbildungszeit könnte so in der Regel auf zwei Jahre beschränkt werden. Die Prüfungen könnten bereits nach der Hälfte der Ausbildungszeit erfolgen. Die verbleibende Zeit stünde den ausbildenden Unternehmen dann für die betriebsspezifische Ausbildung bei reduziertem Berufsschulunterricht zur Verfügung. Ein derart reformiertes Ausbildungssystem gibt den Auszubildenden einerseits eine breitere Basis, um sich später für neue Anforderungen ihres Berufsfeldes gezielt fortzubilden. Andererseits bleibt es jedoch auch für die ausbildenden Unternehmen attraktiv, da während der Ausbildung genügend Zeit zur Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse bleibt.

**Darüber hinaus ist die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu verbessern.** Eine weitere Öffnung des Zugangs zu Hochschulen für beruflich Qualifizierte kann dazu einen Beitrag leisten. Die Öffnung der Hochschulen und Fachhochschulen für Absolventen des dualen Systems wertet die

praxisnahe Berufsausbildung auf und unterstützt die mit der Einführung von Bachelor-Studiengängen angestrebte Umorientierung der Hochschulen auf Berufsqualifizierung. Zugleich ermöglicht sie, dass der im dualen System gegebene Zusammenhang von Lernen und Arbeiten trotz des Wachstums des tertiären Bildungssystems gewahrt bleibt. Insbesondere die Fachhochschulen sollten vermehrt Studiengänge anbieten, die von geeigneten Auszubildenden im dualen System anstelle der Berufsschule belegt werden können.

Besonders Angehörige der zweiten und dritten Einwanderergeneration und Jugendliche mit schwachen schulischen Vorqualifikationen scheitern immer wieder bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz. Andere Jugendliche sind nicht in der Lage, den theoretischen Anforderungen der meisten Berufsausbildungsordnungen gerecht zu werden, können deshalb keinen Berufsabschluss erwerben und gelten damit als formal gering qualifiziert, obwohl sie auf dem Arbeitsmarkt durchaus erfolgreich sein könnten. Für Personen ohne Bildungszertifikat wird der Arbeitsmarkt aber immer schwieriger. **Das duale Ausbildungssystem sollte deshalb auch für Jugendliche mit schwächerem Schulabschluss oder Lernschwierigkeiten zugänglich bleiben**, die derzeit oft auf staatlich geförderte Ausbildungsvorbereitung oder bezuschusste, teilweise auch schulische Ausbildungsgänge verwiesen werden. Besser als eine schrittweise Übernahme der Ausbildung in staatliche Hand wäre die **gezielte Öffnung des Ausbildungswesens für Jugendliche mit geringerem Schulerfolg oder Lernhemmnissen**. Dies kann durch die Verminderung der theoretischen Anforderungen zumindest in jenem Teil der Ausbildungsgänge erfolgen, bei denen dies für eine erfolgreiche praktische Berufstätigkeit weniger notwendig ist. Solchermaßen verschlankte, praxisorientierte Ausbildungsgänge können zu einem zertifizierten Berufsabschluss führen, ohne die Jugendlichen im schulisch-theoretischen Bereich zu überfordern. Durch das Zertifikat wird eine Stigmatisierung als formal gering qualifiziert vermieden.

### *Studiengebühren richtig erheben*

**Keine Studiengebühren zu erheben ist sozial ungerecht, da hierdurch Nicht-Akademiker mit ihren Steuerzahlungen die besseren Verdienstmöglichkeiten von zukünftigen Akademikern finanzieren.** Gleichwohl kommt es beim Erheben von Studiengebühren auf die richtige Ausgestaltung an. Pauschale Studiengebühren auf Landesebene während des Studiums sind weder unter Effizienz- noch Gerechtigkeitsaspekten sinnvoll. Sie verhindern den Wettbewerb zwischen Hochschulen und stellen gleichzeitig Barrieren für den Zugang zum Studium insbesondere für Kinder aus so genannten bildungsfernen Schichten dar. Deshalb sollte es im Rahmen einer stärkeren finanziellen Autonomie der Hochschulen diesen freigestellt werden, ob und für welche Studiengänge spezifische Gebühren erhoben werden. Um keine finanziellen Barrieren zum individuell optimalen Zugang zur Hochschulausbildung zu errichten, bietet es sich an, diese **Gebühren im Rahmen einer Graduiertensteuer erst nach erfolgreichem Abschluss des Studiums mit Beginn einer Erwerbstätigkeit zeitlich gestaffelt zu erheben**. Um die Leistungsanreize für Studierende zu erhöhen, sollte sich die Höhe der Gebühr nach der Studiendauer und der relativen Notenleistung bemessen und bewusst nicht kostendeckend ausgestaltet sein, um keine finanziellen Mittel der Länder zur Finanzierung der Hochschulen zu ersetzen.

Diese Form von Studiengebühren lässt die Hochschulen stärker in Wettbewerb treten und führt zu einer sinnvollen Kundenorientierung. Zudem werden die Studierenden stärker als bisher gezwungen, die Kosten gegen den Nutzen ihres spezifischen Studiums abzuwägen. Die Gebühren sollten durch zusätzliche erbschafts-, stiftungs- und privatrechtliche Anreize zur Bereitstellung von Stipendien ergänzt werden, um die Gefahr einer unerwünschten sozialen Selektion weiter zu reduzieren.

#### 4. Das Kernproblem des Sozialstaats: Einfache Arbeit lohnt sich nicht

**Insbesondere für gering Qualifizierte lohnt es sich häufig nicht, einer regulären Arbeit nachzugehen**, weil die Löhne für einfache Arbeit kaum höher sind als das, was man ohne großen Aufwand vom Staat bekommt, wenn man gar nicht arbeitet. Die Löhne, die ein Arbeitgeber zahlen müsste, damit sich einfache Arbeit für die Betroffenen rechnen würde, stehen häufig in keinem vernünftigen Verhältnis zum Marktwert der erbrachten Leistung. Aus empirisch gesicherten Studien geht hervor, dass das auf diese Weise in Deutschland implizit erzeugte Mindestlohniveau bei brutto zehn bis zwölf Euro pro Stunde liegt.

Als Konsequenz sind die Deutschen Weltmeister im Do-it-yourself, und **Schwarzarbeit ist im Vormarsch**. Welchen Umfang die Schattenwirtschaft angenommen hat, lässt sich nur erahnen. Schätzungen gehen davon aus, dass dort etwa ein Sechstel des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland erwirtschaftet wird. Rechnet man dies anteilmäßig auf die Zahl der Erwerbstätigen hoch, dann lassen sich zwischen sechs und sieben Millionen Jobs in der Schwarzarbeit vermuten. Dass es in Deutschland zu wenig Arbeit gäbe, dürfte jedenfalls nicht die Ursache für das Problem sein.

**Die vorhandene Arbeit im unteren Lohnbereich reicht aus, um diejenigen beschäftigen zu können, die aufgrund fehlender Qualifikation keine anderen Beschäftigungsmöglichkeiten haben.** Es kommt allerdings darauf an, diese Arbeit auch lohnenswert zu machen.

#### 5. Soziale Gerechtigkeit erfordert das Prinzip von Leistung und Gegenleistung

**Grundsätzlich sollte der Bezug von Sozialleistungen an eine Pflicht zur Gegenleistung in Form von Arbeit im weitesten Sinne gekoppelt werden**, wozu auch Maßnahmen der beruflichen wie sozialen Weiterqualifizierung gehören. Dies bedeutet, dass Sozialleistungen gleichsam verdient werden müssen. Dieses auch als Workfare bekannte Prinzip schafft starke Anreize zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten für Menschen, deren Qualifikation nicht ausreicht, um am Markt einen hinreichend hohen Stundenlohn zu erzielen.

Workfare kommt ohne Abstriche beim Niveau der Grundsicherung aus und sorgt für höhere Einkommen. Wer mit einfacher Arbeit mehr verdienen kann als in der Grundsicherung, hat allen Anreiz, dies zu tun. **Workfare macht aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler**, sorgt somit auch für eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und schafft Spielraum für Zukunftsinvestitionen. Darüber hinaus verhindert Workfare, dass Unternehmen niedrige Löhne zu Lasten des Sozialstaats durchsetzen können.

Ein willkommener Nebeneffekt von Workfare besteht in einem Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Wer seine Zeit mit der Erbringung einer Gegenleistung für die staatliche Unterstützung verbringt, kann nicht gleichzeitig schwarzarbeiten. Wer dennoch lieber schwarzarbeitet, kann zumindest nicht mehr auf die Subventionierung durch den Sozialstaat bauen.

**Workfare ist sozial gerecht**, denn Transferleistungen müssen von Erwerbstätigen aufgebracht werden. Statt Bedürftige auszugrenzen, wird ihnen signalisiert: Ihr werdet gebraucht. Statt Bedürftigkeit zu erzeugen, wird Eigenständigkeit gefördert. Die dafür notwendige Arbeit ist im Überfluss vorhanden. Insoweit sind Verdrängungseffekte durch so geschaffene Arbeitsgelegenheiten kein seriöses Gegenargument.

## 6. Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ist keine Lösung

Als Alternative wird politisch nach wie vor eine großzügigere Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung diskutiert. Damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit attraktiver wird, soll nach **Plänen der Bundesregierung** die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch reduziert werden. Faktisch handelt es sich dabei jedoch einmal mehr um nichts anderes als **Kombilohnkonzepte**, von denen inzwischen bekannt sein sollte, dass sie entweder **wirkungslos oder unfinanzierbar** oder gar beides sind. Das gilt auch für das Bürgergeldmodell der FDP, erst recht für die diversen Konzepte eines bedingungslosen Grundeinkommens, aber ebenso für den jüngsten Vorschlag des BDA, ganz zu schweigen von den zahlreichen Vorläufermodellen.

All diese Konzepte stehen vor dem unlösbaren Problem, dass es eine Grenze geben muss, an der die Subvention von Niedriglohntätigkeiten ausläuft. Je höher diese Grenze festgelegt ist, desto mehr Menschen erlangen einen Subventionsanspruch, und desto höher ist das Volumen von Mitnahmeeffekten. Die Beschäftigungseffekte sind zwar umso größer, je höher die Subventionsgrenze, aber in allen bekannten Modellen läuft der Kosteneffekt durch Mitnahme dem Einnahmeeffekt durch mehr Beschäftigung hoffnungslos davon. Abgesehen davon erzeugen die Modelle einen mehr oder weniger ausgeprägten Teilzeitanreiz. Würde beispielsweise der Bürgergeld-Vorschlag der FDP umgesetzt, könnte man künftig mit (subventionierter) Teilzeitarbeit sogar mehr verdienen, als wenn die gleiche Tätigkeit (unsubventioniert) in Vollzeit ausgeübt wird.

**Statt einer Ausweitung der Hinzuverdienste** empfiehlt das IZA eine stärkere Verpflichtung zur Gegenleistung: **Wer staatliche Unterstützung erhält, muss dafür aktiv werden.** Sei es durch Arbeit, intensives Bewerbertraining oder berufliche Qualifizierung und Weiterbildung. Denn wer für staatliche Leistungen eine Gegenleistung erbringen muss, ist nach allen Erfahrungen eher bereit, im freien Markt eine Tätigkeit aufzunehmen, selbst wenn sie nur wenig mehr erbringt als der Hartz-IV-Satz.

## 7. Sackgasse Transfergesellschaft

Auch wenn viele Unternehmen die Kurzarbeit bereits wieder hinter sich gelassen haben und auf dem Weg zur Normalauslastung sind, sehen sich andere mit einem krisenbedingten Zwang zu Entlassungen konfrontiert. Zwar sind betriebsbedingte Kündigungen in diesem Fall grundsätzlich möglich. Dennoch fürchten viele Unternehmen das damit verbundene Konfliktpotenzial. Transfergesellschaften bieten hier zumindest vordergründig einen viel versprechenden Ausweg. Mit Hilfe von Transfergesellschaften, überwiegend finanziert über die Bundesagentur für Arbeit, soll den Betroffenen eine intensive Hilfestellung bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung geboten werden. Dazu wird allerdings das bestehende Beschäftigungsverhältnis gelöst, und sie erhalten einen befristeten Arbeitsvertrag in der entsprechenden Transfergesellschaft. De facto geben sie damit ihren Kündigungsschutz auf. Formal können sie bis zu einem Jahr bei ihrer Transfergesellschaft beschäftigt bleiben. Das Modell basiert auf der Vorstellung, dass die Arbeitssuche aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus Stigmatisierungseffekte vermeidet und per se eine erfolgreichere Jobsuche gestattet als aus der Arbeitslosigkeit heraus.

**Ein positiver Wirkungsnachweis von Transfergesellschaften ist bislang nicht erbracht worden.**

Die einzige bislang dazu vorliegende Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass die Vermittlung von vergleichbaren Zielgruppen durch Transfergesellschaften nicht schneller erfolgt als durch die

Bundesagentur für Arbeit. Forderungen nach einer **Ausweitung des Transfermodells** sind daher **nicht gerechtfertigt**, zumal das Transfermodell ohnehin der Gefahr unterliegt, als faktische Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosenunterstützung missbraucht zu werden. Die vermeintlich verbesserte Absicherung kann sich dadurch leicht in ihr Gegenteil verkehren, nämlich einen Anreiz, das Risiko, das es zu vermeiden gilt, aktiv herbeizuführen.

## 8. Bessere Angebote für Kinder

Das Verfassungsgerichtsurteil zur Höhe der Grundsicherung für Kinder zwingt den Gesetzgeber zu einer transparenten und nachvollziehbaren Neuberechnung des Regelbedarfs. Ob daraus am Ende – wie von den Klägern erwartet – höhere Regelsätze für Kinder resultieren, ist derzeit offen. Ungeachtet dessen sollte die Revision der Regelsätze Anlass sein, die Möglichkeiten zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem zu nutzen. Die PISA-Studien haben gezeigt, dass es um Deutschland in dieser Hinsicht bislang nicht gut bestellt ist. Soziale Herkunft bestimmt in starkem Maße die späteren sozialen Chancen.

Eine **kindgerechte und zukunftsorientierte Sozialpolitik** muss deshalb alle Anstrengungen darauf richten, die Voraussetzungen für den Zugang zu den Lebenschancen in der frühen Lebensphase zu fördern, um die bestehenden sozialen Disparitäten zu überwinden.

Eine pauschale Erhöhung der Regelsätze für Kinder stellt keine hinreichende Lösung zur Überwindung solcher Disparitäten dar. Empirische Studien belegen, dass kindergebundene Unterstützungsleistungen nicht unbedingt den Kindern zu Gute kommen und stattdessen die Gefahr in sich bergen, Kinder zur Einkommensquelle zu machen. Um diesem Problem zu begegnen, sollten Zuwendungen für die Bildung und die geistige Entwicklung von **Kindern in Form von Gutscheinen** erfolgen. Eine reine Erhöhung der Geldleistungen wäre dagegen nicht nur im Hinblick auf die Zielgenauigkeit fragwürdig, sondern würde auch das bestehende Problem fehlender Erwerbsanreize verschärfen.

## 9. Die Zukunft der Job-Center

In seinem Urteil zur Reform der Verwaltungsorganisation in der Grundsicherung hat das Bundesverfassungsgericht die im Zuge der Hartz-Reform geschaffene **Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen als verfassungswidrig** verworfen. Die Lösung des Gesetzgebers wird mutmaßlich auf eine Verfassungsänderung hinauslaufen, um die inzwischen etablierten Organisationsformen zu legalisieren. Im Grundsatz ist dies zu begrüßen. Bei der angestrebten Reform der Job-Center sollte aus unserer Sicht oberstes Prinzip sein, **für jeden einzelnen Kunden eine effektive individuelle Beratung und begleitende Betreuung aus einer Hand zu garantieren – und zwar von Anfang an**.

Für jugendliche Abbrecher, Ungelernte, Menschen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende und ältere Hartz-IV-Bezieher setzt diese Hilfe oft deutlich zu spät an. Deswegen bleiben diese Gruppen zu lange, oftmals dauerhaft von staatlichen Leistungen abhängig. Denn bei diesen Gruppierungen mit spezifischem Bedarf geht es vielfach nicht nur um eine Jobvermittlung, sondern auch um die Lösung vielfältiger sozialer Konflikte, von familiären Fragen, Motivations- und Qualifikationsdefiziten, die sich als Hemmnisse bei der Beschäftigungssuche erweisen.

Wir empfehlen des Weiteren, **die Position der Fallmanager zu stärken**. Der Fallmanager ist im Job-Center der Dreh- und Angelpunkt für einen erfolgreichen Integrations- und Vermittlungsprozess. Für gute Berater und Betreuer sollte eine erfolgsabhängige Bezahlung eingeführt werden, wie sie in anderen Bereichen der Wirtschaft längst üblich ist; auch im öffentlichen Dienst setzt sich der Gedanke einer **stärker leistungsorientierten Bezahlung** immer mehr durch.

Die individuelle Betreuungspraxis, die auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten ist, muss deutlich verbessert werden. Vor allem **alleinerziehende Frauen** brauchen mehr Hilfe, damit sie einerseits selbst aus dem staatlichen Transfersystem herauskommen und damit nicht andererseits ihre Kinder zu Hartz-IV-Beziehern der zweiten Generation werden. Denn Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren machen rund die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften mit Kindern aus.

Ein Benchmarking könnte zudem den Leistungs- und Kompetenzwettbewerb unter den Job-Centern erhöhen.

Streng genommen bedeutet Betreuung aus einer Hand die Schaffung einer föderal übergreifenden Organisationsstruktur. Bei potenziell von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten älteren, ungelernten oder ausländischen Menschen macht eine **frühzeitige Intervention und Betreuung bereits bei der Entstehung von Arbeitslosigkeit** Sinn. Eine eigenständige Institution sollte den gesamten Prozess der Arbeitslosigkeit für diese Problemgruppen von Anfang an, d. h. bereits nach der Kündigung begleiten. Sie sollte auch für alle später hinzukommenden Langzeitarbeitslosen verantwortlich sein. Nur so kann die Sockelarbeitslosigkeit dauerhaft wirksam bekämpft werden. Dazu könnte man nach niederländischem Beispiel (dort allerdings für alle Arbeitslose geltend) von Kommunen und Arbeitslosenversicherung unabhängige Job-Center schaffen, deren Aufgabe in einer möglichst effizienten Vermittlung besteht. **Die Vermittlungsaufgabe für diese Problemgruppen würde auf diese Weise sowohl der Bundesagentur für Arbeit als auch den Kommunen entzogen**. Faktisch würde es bedeuten, dass die jetzt vorhandenen Strukturen für die Betreuung von Hartz IV-Beziehern in die Unabhängigkeit entlassen und mit erweiterten Aufgaben und Instrumenten versehen würden. Nur so lässt sich letztlich verhindern, dass eine effektive Betreuung der Arbeitsuchenden am Gegeneinander föderaler Strukturen scheitert. Die Bundesagentur für Arbeit könnte sich auf die Abwicklung der Versicherungsleistungen einschließlich der Betreuung von Kurzarbeitslosen konzentrieren.

## **10. Zuwanderung stärker an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands ausrichten**

Kurzfristig sich verändernde Bedarfslagen prägen zusehends **die modernen, weltweit vernetzten Arbeitsmärkte**. Nicht immer kann die Qualifikationsstruktur der inländischen Erwerbspersonen diese Veränderungen sofort auffangen. Deshalb kann befristet **gestaltete Zuwanderung** in einzelne Segmente des Arbeitsmarktes einen wertvollen Beitrag zur Überwindung solcher wachstumshemmenden Engpässe leisten. Zunehmend setzt sich überdies die Erkenntnis durch, dass eine gesteuerte Zuwanderung positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzeugt und die dauerhafte **Zulassung hochqualifizierter ausländischer Fachkräfte** auf dem deutschen und europäischen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung ist, da sie Wohlstand schafft und für eine gleichere Einkommensverteilung sorgt. Allerdings trägt auch die aktuelle Fassung des deutschen Zuwanderungsgesetzes dem einsetzenden Fachkräftemangel sowie den demographischen Veränderungsprozessen noch nicht angemessen Rechnung.

Nach wie vor fehlt es an einer zentralen Komponente der Steuerung von Arbeitsmigration im Sinne einer **aktiven Auswahl von Zuwanderern**: Erst mit der **Schaffung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems** kann die Ausschöpfung der positiven ökonomischen Wirkungen von dauerhafter Zuwanderung in vollem Umfang gelingen. Im Rahmen eines solchen, international bewährten Systems erhalten Zuwanderungsinteressierte die Möglichkeit, sich gezielt zu bewerben, während der Staat mit Hilfe flexibel gestaltbarer Quoten und anhand eines offen zu legenden Kriterienkatalogs (Qualifikation, Sprachkenntnisse, Alter, Familienstand etc.) eine rationale Auswahl vornehmen kann, die ihm derzeit kraft geltender gesetzlicher Bestimmungen noch verwehrt ist. Deutschland muss sich vorausschauend auf einen **verschärften Wettbewerb um knapper werdendes Humankapital** einstellen und wird um qualifizierte Zuwanderer aktiv werben müssen. Dies wird umso eher erfolgreich gelingen, je transparenter die Auswahl- und Zulassungsverfahren gestaltet werden.

Eine praktikable, einfache Lösung besteht darin, allen im Auswahlssystem erfolgreichen qualifizierten Arbeitskräften grundsätzlich einen Zuwanderungs- und Aufenthaltsstatus zu geben, solange sie einen Arbeitsplatz vorweisen können. **Damit wird der Arbeitsmarkt selbst zum Filter für die Arbeitsmigration.**

Mit den bislang wenig bekannten Bestimmungen des „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ zur Zulassung ausländischer Hochschulabsolventen insbesondere aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten wurde bereits ein erster Schritt unternommen, dem nun die Schaffung eines Auswahl- und Quotensystems folgen sollte, um Deutschlands Position als Zielland hochqualifizierter Zuwanderer aufzuwerten.

In diesem Zusammenhang muss eine strategisch agierende Zuwanderungspolitik auch die **arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen** für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen weiter verbessern, um zu verhindern, dass Spitzenkräfte das Land nach beendeter Ausbildung in Richtung anderer Einwanderungsländer verlassen, weil ein adäquates Angebot zur Arbeitsmarktintegration bei uns fehlt. Über die Maßnahmen des „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ hinaus muss das politisch-gesellschaftliche Interesse stärker darauf gerichtet werden, diese Zielgruppe systematisch für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen und einem vermeidbaren Verlust an Humankapital entgegen zu wirken. Im Zuge entsprechender Politikschritte sollte das Hochschulwesen insgesamt stärker für ausländische Bewerber geöffnet und der Arbeitsmarktzugang von Absolventen weiter entbürokratisiert werden.

Die Bundesagentur für Arbeit kann angesichts erheblicher Informationsdefizite keine marktgerechten Entscheidungen über den Zuwanderungsbedarf treffen. Zur Identifizierung des Bedarfs und einer effektiven Zuwandererauswahl empfiehlt sich die Versteigerung einer begrenzten Zahl von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen im Rahmen einer **staatlichen Auktion** an solche Unternehmen, die Arbeitsplätze befristet mit zuwandernden Arbeitnehmern besetzen wollen. Auf diese Weise legen die beteiligten Unternehmen unmittelbar den gegebenen Bedarf offen, es werden Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt vermieden, und die Bildungspolitik kann ihrerseits Rückschlüsse aus der Bedarfskonstellation ziehen. Zudem schöpft der Staat mit Hilfe dieses Instruments einen Teil der unternehmerischen Gewinne aus Migration ab und kann sie im Rahmen bildungspolitischer Reformen einsetzen.

Nach wie vor stehen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland vor teils **erheblichen Integrationsproblemen**. Neben den lange vernachlässigten, elementaren Aufgaben im Bereich der frühkindlichen und schulischen Bildung bedürfen auch die Integrationskurse für Neuzuwanderer einer Fokussierung. Im Mittelpunkt der Kurse muss neben der Sprachförderung eine konsequente

Ausrichtung an den Belangen der Arbeitsmarktintegration stehen. Kurseinheiten beispielsweise zu Bewerbungsmodalitäten, Stellenmarkt und lokalen Service-Einrichtungen sollten fester Bestandteil der Curricula werden.

**Ethnische Vielfalt** hat sich nach den vorliegenden Studien nicht als hinderlich für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erwiesen, sondern **liefert vielmehr ein Potenzial für wirtschaftlichen Erfolg**.

## 11. Die Arbeitswelt von morgen

Die **Bündelung aller gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kräfte und Ressourcen auf das Ziel der Vollbeschäftigung** muss die übergeordnete Handlungsmaxime des neuen Jahrzehnts sein.

*Erstens* ist dies ein Gebot der Humanität. Arbeit dient der Erfüllung des persönlichen Lebensglücks.

*Zweitens* ist es ein Gebot der ökonomischen Vernunft. Dauerarbeitslosigkeit führt zu massiven Steuerausfällen und einer Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und nimmt uns Gestaltungsspielräume für die Zukunft.

*Drittens* befinden wir uns mitten auf dem Weg in die neue Erwerbsgesellschaft. Dieser Veränderungsprozess hat viele Facetten, führt z.B. zu bunteren Berufsbiografien und neuen Formen der Beschäftigung, veränderten Arbeitszeiten, mehr Mobilität und größeren Anforderungen an die Flexibilität.

Am wichtigsten aber sind, *viertens*, die **Veränderungen durch die Demografie**. Sie führen zu einem Mangel an Fachkräften in wichtigen Bereichen und bedrohen so wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Dynamik. Hinzu kommen die Folgen der internationalen Arbeitsteilung durch die Globalisierung.

Die Arbeitswelt von morgen hat also eine doppelte Herausforderung zu bestehen: Neben die Frage „Wie helfen wir zielgerichtet jenen, die Arbeit suchen?“ rückt immer dringlicher die Frage „Wie helfen wir zielgerichtet dort, wo humanes Kapital dringend gebraucht wird?“

Die Knappheit an personellen Ressourcen wird mehr noch als die Frage der Kapitalknappheit in den kommenden Jahren zu jenem Thema, das über unsere künftige Wettbewerbsfähigkeit entscheidet. Insoweit steht auch **die Arbeitsmarktpolitik vor einem Paradigmenwechsel**. Angesichts der Arbeitswelt von morgen gilt erst recht: Arbeit wird auch in Zukunft genügend vorhanden sein. Es kommt nur darauf an, möglichst vielen Menschen die Teilhabe zu ermöglichen. Dazu müssen lediglich die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. **Vollbeschäftigung in Deutschland ist möglich.**