

IZA Standpunkte Nr. 46

**Vom kranken Mann zum Vorbild Europas:
Kann Deutschlands Arbeitsmarkt
noch vom Ausland lernen?**

Werner Eichhorst

November 2011

Vom kranken Mann zum Vorbild Europas: Kann Deutschlands Arbeitsmarkt noch vom Ausland lernen?

Werner Eichhorst
IZA

IZA Standpunkte Nr. 46
November 2011

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: 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

Vom kranken Mann zum Vorbild Europas: Kann Deutschlands Arbeitsmarkt noch vom Ausland lernen?

In den letzten zwanzig Jahren hat die Bedeutung internationaler Vergleiche für die Bewertung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik deutlich zugenommen. Weniger eindeutig ist jedoch die Frage zu beantworten, ob und unter welchen Bedingungen von ausländischen Erfahrungen für die Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen gelernt werden kann. Skepsis ist angebracht, was die Übertragbarkeit einzelner Politikinstrumente oder gar von tradierten Grundprinzipien anderer Staaten anbetrifft. Auch legt der Blick auf jüngste internationale Arbeitsmarktentwicklungen Zurückhaltung nahe: Galt Deutschland noch Anfang der 2000er Jahre vielen als beschäftigungspolitischer Dauerpatient, ist das Land aktuell in eine Vorbildrolle gerückt, so erfolgreich hat die Bundesrepublik die letzte weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise bis heute gemeistert. Ein Zwischenfazit zur deutschen Reformpolitik aus der Perspektive der international vergleichenden Arbeitsmarktforschung zeigt jedoch auch, dass vor allem auf den Handlungsfeldern von Erwerbsbeteiligung und Bildungspolitik dennoch ein erkennbarer deutscher Nachholbedarf fortbesteht.

JEL-Codes: J21, J65, J68

Schlagworte: Deutschland, Arbeitsmarkt, internationaler Vergleich, Benchmarking, Beschäftigungspolitik

Kontaktadresse:

Werner Eichhorst
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: eichhorst@iza.org

1. Einleitung

In den letzten zwanzig Jahren hat die Bedeutung internationaler Vergleiche für die Bewertung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Europa deutlich zugenommen. Weniger eindeutig ist jedoch die Frage zu beantworten, ob und unter welchen Bedingungen von ausländischen Erfahrungen für die Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen gelernt werden kann. Das inzwischen oft und gern von Wissenschaft und Politik diskutierte »Benchmarking« kann zwar auf Schwächen und Stärken nationaler Wettbewerbspositionen hinweisen und die Diagnose möglicher Fehlentwicklungen erleichtern. Ebenso ist es als Quelle der Inspiration für eine reformwillige Politik von nicht zu unterschätzendem Wert. Skepsis ist freilich angebracht, was die unmittelbare Übertragbarkeit einzelner Politikinstrumente oder gar von tradierten Grundprinzipien anderer Staaten anbetrifft. Im Übrigen mahnt hier auch der Blick auf jüngste internationale Arbeitsmarktentwicklungen zu einer gewissen Zurückhaltung: Galt Deutschland noch vor 15 und auch noch vor zehn Jahren vielen als größter arbeitsmarktpolitischer Dauerpatient, ist das Land aktuell förmlich in eine Vorbildrolle gerückt, so erfolgreich hat die Bundesrepublik die letzte weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise bis heute gemeistert. Ein Zwischenfazit zur deutschen Reformpolitik aus der Perspektive der international vergleichenden Arbeitsmarktforschung zeigt, dass vor allem auf den Handlungsfeldern von Erwerbsbeteiligung und Bildungspolitik dennoch ein erkennbarer deutscher Nachholbedarf fortbesteht.

2. Ein Blick zurück

Mitte und Ende der 1990er Jahre war die öffentliche Diskussion um den Arbeitsmarkt in Deutschland davon geprägt, dass eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und ein im internationalen Vergleich bescheidenes Niveau der Erwerbstätigkeit zunehmend als zentrale Schwachpunkte thematisiert wurden. Institutionelle Verkrustungen am Arbeitsmarkt und zu teure soziale Sicherungssysteme galten als Bedrohungen für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland und wurden mit einem politischen »Reformstau« in Verbindung gebracht.¹ Sowohl von innen als auch von außen wurde Deutschland nach der Wiedervereinigung als »sick man of the Euro« gesehen.²

Zur Überwindung einer langwierigen Beschäftigungskrise mit hoher Arbeitslosigkeit, einem großen Anteil an Langzeitarbeitslosen und einem insgesamt zu niedrigen Beschäftigungsniveau wandte sich

¹ Vgl. Philip Manow /Eric Seils, Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy, Band 2, Oxford 2000, S. 264–307.

² The sick man of the euro, in: The Economist vom 3. Juni 1999.

der Blick verstärkt auf ausländische Erfahrungen. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Beschäftigungsstrategie der OECD,³ die auf der Grundlage umfassender empirischer Analysen eine weitreichende Deregulierung der Arbeitsmärkte als Lösung für mehr Beschäftigung favorisierte. Implizit wurden damit die angelsächsischen Vorbilder der USA und Großbritanniens als nachahmenswert empfohlen, wo insgesamt wesentlich weniger großzügige Sozialleistungssysteme und ein gering ausgeprägter Kündigungsschutz mit einer zu dieser Zeit sehr hohen Arbeitsmarktdynamik einhergingen. Höhere Arbeitsmarktflexibilität – so der Rat der OECD – könne auch andernorts zu mehr Arbeitsplätzen und weniger Arbeitslosigkeit führen.

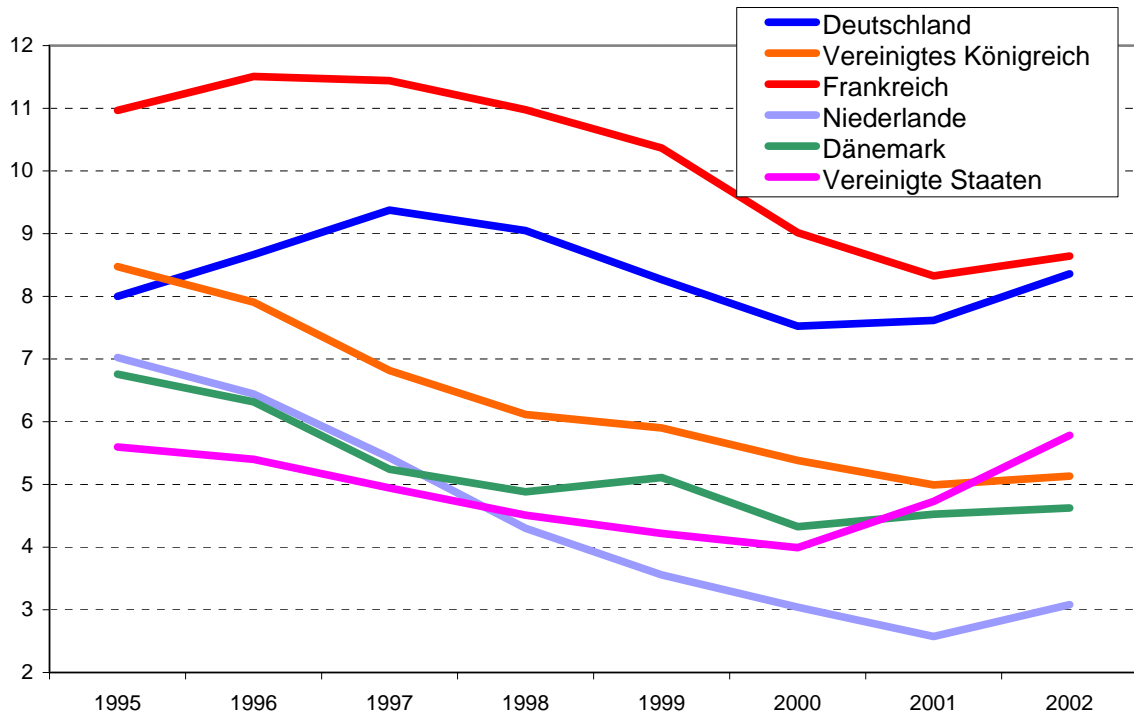
Dessen ungeachtet wurde weder in Deutschland noch in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern in den folgenden Jahren eine angelsächsisch inspirierte Deregulierungspolitik verfolgt. Ein Hauptgrund dafür war, dass diese Reformstrategien als politisch nicht durchsetzbar galten und in der Öffentlichkeit überwiegend als Modelle mit ausgeprägter sozialer Ungleichheit wahrgenommen wurden. Ein zweiter Grund bestand darin, dass zum Ende der 1990er Jahre auch die »Beschäftigungswunder« in den Niederlanden, Dänemark oder Österreich stärkere Beachtung fanden, die eben gerade nicht auf einer massiven Deregulierung basierten. Sie wurden nun als Beleg dafür herangezogen, dass ein hoher Beschäftigungsstand auch mit einem ausgebauten Sozialstaat und höherem Regulierungsniveau erreichbar und vereinbar sein konnte.⁴ Großzügigere Transfersysteme waren offenbar dann mit einem hohen Beschäftigungsniveau kompatibel, wenn geeignete Schritte zur »Aktivierung« von Stellensuchenden seitens der Arbeitsmarktpolitik unternommen wurden. Auch galt eine ausgebauten, aber auf Aktivierung angelegte soziale Absicherung als eine gesellschaftlich akzeptable Form der Arbeitsmarktflexibilität, die bei Bedarf durchaus auch mit einem weniger strikten Kündigungsschutz nach angelsächsischem Vorbild verknüpft werden könnte. Unter dem Begriff der »Flexicurity« fanden diese Überlegungen starken Widerhall.⁵

³ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *The OECD Jobs Study: facts, analysis, strategies*, Paris 1994.

⁴ Vgl. u. a. Günther Schmid, *Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland*, in: *Leviathan* 25(3), 1997, S. 302–337; Peter Auer, *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Genf 2000; Jelle Visser/Anton Hemerijck, *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Wirtschaftswachstum in den Niederlanden*, Frankfurt 1998.

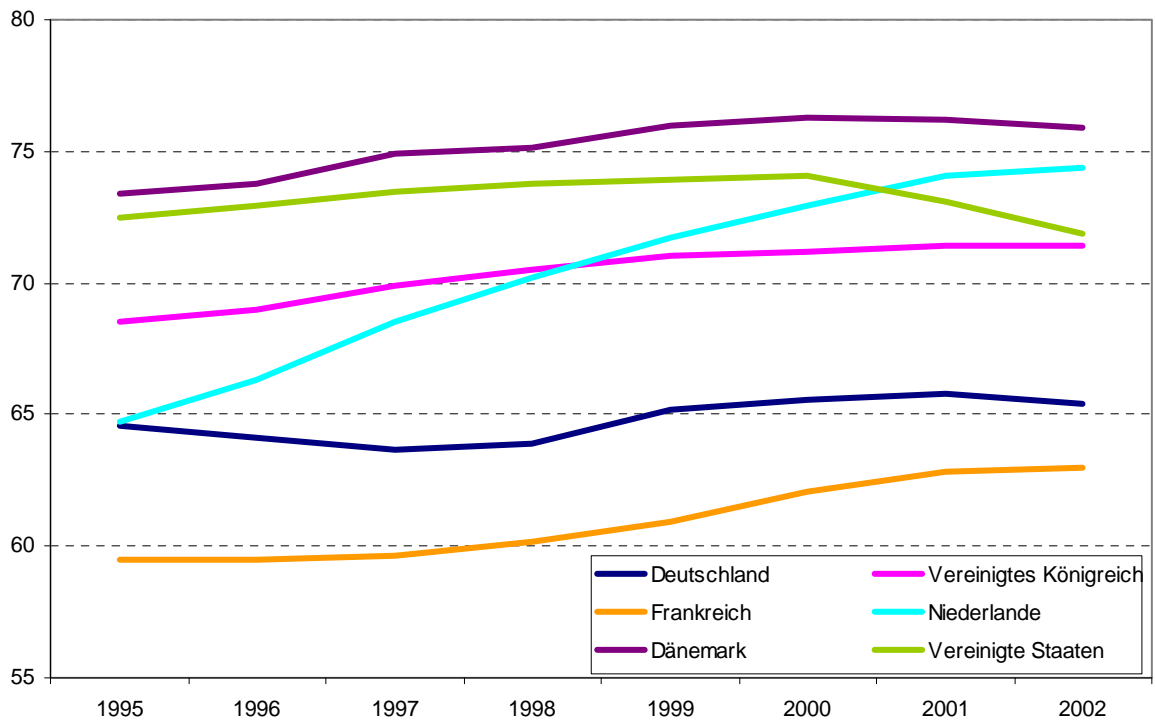
⁵ Vgl. u. a. Berndt Keller/Hartmut Seifert, *Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung*, *WISO direkt*, April 2008; Ton Wilthagen/Frank Tros/Harm van Lieshout, *Towards ›flexicurity?‹ Balancing flexibility and security in EU member states*, in: *European Journal of Social Security*, Vol. 6, No. 2., 2008, S. 113–136.

Abb. 1: Arbeitslosenquoten 1995–2002



Quelle: OECD

Abb. 2: Beschäftigungsquoten 1995–2002



Quelle: OECD

Darüber hinaus wurde als Stärke dieser Modelle in der deutschen Debatte die aktive und erfolgreiche Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wahrgenommen. Gerade sie hatte es – vor allem in den Niederlanden – ermöglicht, viele Reformen im gesellschaftlichen Konsens umzusetzen. Hieran orientierten sich gegen Ende der 1990er Jahre die Versuche, in Deutschland in einem »Bündnis für Arbeit« von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der Basis einer gemeinsamen und konsensbasierten Analyse der Stärken und Schwächen Deutschlands vom Ausland zu lernen und angemessene Reformen in Arbeitsmarkt und Sozialstaat zu vereinbaren.⁶ Diese Phase einer verstärkten Bedeutung internationaler Vergleiche fiel zeitlich zusammen mit dem Beginn der Europäischen Beschäftigungsstrategie ab 1997 und der noch breiter formulierten Lissabon-Strategie der EU, die im Jahr 2000 angestoßen wurde und das ehrgeizige, aus heutiger Sicht noch nicht erreichte Ziel verfolgen sollte, Europa bis 2010 zur »wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Ökonomie der Welt« zu machen. Sowohl die Europäische Beschäftigungsstrategie als auch die Lissabon-Strategie sahen einen Vergleich der EU-Staaten mithilfe einer Reihe von Kennzahlen und eine regelmäßige Bewertung der Fortschritte bei den Reformen vor, waren jedoch weniger auf Deregulierung ausgerichtet als das Konzept der OECD, die jedoch ihrerseits unterdessen auch die Möglichkeit verschiedener beschäftigungspolitischer Wege und Erfolgsmodelle anerkannt hatte.⁷

3. Eine Phase intensiver Reformen – lernen von anderen?

In der Folgezeit trat Deutschland in eine Phase intensiver Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialstaat ein, jedoch kann dies im Rückblick nicht als einfache Übernahme ausländischer Modelle verstanden werden, da die institutionellen Ausgangsbedingungen und die politischen Konstellationen sich von Land zu Land teils fundamental unterschieden. Auch gelang es in Deutschland letztlich nicht in konsensualer Vereinbarung mit den Sozialpartnern, sondern nur im Zuge einer klaren Initiative der Bundesregierung, wesentliche Veränderungen voranzutreiben, die zwischen 2002 und 2005 in den »Hartz-Reformen« und der »Agenda 2010« ihren Niederschlag gefunden haben.

Gleichwohl gibt es einige Beispiele für den Vorbildcharakter ausländischer Politikmodelle im Rahmen der deutschen »Reformbewegung«. So lassen sich die Grundprinzipien einer »aktivierenden« Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik über strikteres »Monitoring« bei der Stellensuche und verschärfte Sanktionen, die Schaffung einer gemeinsamen Anlaufstelle für alle (Langzeit-)Arbeitslosen, die stärkere Mobilisierung von Maßnahmenträgern der Arbeitsmarktpolitik über Zielvereinbarungen und finanzielle Anreize sowie die Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit auf die gesammelten positiven

⁶ Vgl. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin 2001.

⁷ Vgl. OECD, OECD Employment Outlook 2006, Paris 2006.

Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, der Schweiz und den Niederlanden zurückführen. Diese Länder wurden Anfang der 2000er Jahre als Vorreiter einer wirksameren Arbeitsmarktpolitik mit neuen Steuerungsformen wahrgenommen.⁸

Über diese Leitsätze und Grundorientierungen hinaus können auch einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente und Reformen mit der positiven Deutung ausländischer Erfahrungen in Verbindung gebracht werden. Ein Beispiel ist das Instrument der »Jobrotation«, also die Verbindung einer befristeten Erwerbstätigkeit von Arbeitsuchenden mit ihrer Freistellung zwecks Weiterbildung, das auf ein dänisches Modell zurückging. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen aber, dass die Umsetzung in Anlehnung an ein ausländisches Vorbild nicht gelingt, wenn die weiteren Rahmenbedingungen nicht beachtet werden, etwa die dominante Stellung des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber und die breit angelegte öffentliche Infrastruktur für Weiterbildung in Dänemark, wo diese Art von Beurlaubung deshalb leichter gelingen konnte.⁹

Auch lässt sich ein Funktionswandel der Zeitarbeit gegenüber dem mit den Hartz-Reformen ursprünglich angestrebten Ziel einer verbesserten Integration von Arbeitslosen erkennen. Die Förderung der Zeitarbeit wurde mit Verweis auf das Beispiel der Niederlande damit begründet, dass die Überlassung von Arbeitskräften dabei helfen könne, Arbeitsuchende, die sonst nur schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, in reguläre Arbeitsplätze zu vermitteln. Das hierfür entwickelte Modell der Personal-Service-Agenturen zur Vermittlung von Arbeitslosen war jedoch von Anfang an umstritten und kam in Deutschland nicht über bescheidene Anfänge hinaus.

Die im Zuge der Hartz-Reformen deutlich liberalisierte Zeitarbeit hingegen erlebte ein massives Beschäftigungswachstum, bietet aber bislang nur relativ geringe Chancen auf einen Wechsel in ein direktes Anstellungsverhältnis außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung. Dies hat damit zu tun, dass es im Gegensatz zu den Niederlanden in Deutschland kein effektives Gleichbehandlungsprinzip in der Zeitarbeit gibt, sondern mithilfe von neu geschaffenen Tarifverträgen Entlohnungsstrukturen unterhalb der Tariflohngruppen in den wichtigsten Nutzenbranchen wie der Metall- und Elektroindustrie etabliert wurden. In Kombination mit der Möglichkeit, Arbeitnehmer ohne Befristung in Entleihbetriebe zu entsenden, führte dies zu einem auf Dauer angelegten Einsatz von Zeitarbeitern zum Zweck der Kostensenkung im verarbeitenden Gewerbe – mit geringen Chancen auf Übernahme in eine Direktanstellung.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass ausländische Politikkonzepte sehr wohl als Anregung für die Reformdiskussion hierzulande genutzt wurden, es dann jedoch im konkreten Entscheidungs- und Umsetzungsprozess notwendigerweise zu einer eigenständigen Interpretation kam, die mitunter

⁸ Vgl. Regina Konle-Seidl, *Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich*, IAB-Forschungsbericht, Nr. 7, 2008.

⁹ Vgl. Josef Schmid, *Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 18–19/2003*.

jedoch die beabsichtigten Wirkungen von vornherein unwahrscheinlich werden ließ. Zunehmend wurde klar, dass die Übertragbarkeit und Nützlichkeit ausländischer Modelle für die Gestaltung von Reformen in Deutschland begrenzt ist und letztlich entscheidend von den übrigen Kontextbedingungen abhängt.

4. Mehr Beschäftigung, aber auch mehr Unterschiede

Nach einer Phase sehr intensiver Arbeitsmarktreformen zwischen 2002 und 2005 hat sich die Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutlich verstärkt. Zum einen sind parallel mit der wirtschaftlichen Belebung nach 2005 wesentlich mehr neue Arbeitsplätze entstanden als in den Jahren zuvor. Damit ging auch ein Abbau der Arbeitslosigkeit einher. Dies sind durchaus bemerkenswerte strukturelle Verbesserungen. Zum anderen hat aber auch die Vielfalt der Arbeitsverhältnisse merklich zugenommen. Während bis Ende der 1990er Jahre eine hohe Arbeitslosigkeit und eine zu niedrige Erwerbstätigkeit – also die Spaltung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen – problematisiert wurden, fanden nun die Unterschiede innerhalb des Arbeitsmarktes vermehrt Beachtung, wie etwa das Wachstum der Niedriglohnbeschäftigung oder die verstärkte Nutzung der Zeitarbeit. Im Zuge des Beschäftigungswachstums im Dienstleistungsbereich hat Deutschland auch beim Anteil von Arbeitsverhältnissen mit niedriger Entlohnung oder im Vergleich zum unbefristeten »Normalarbeitsverhältnis« geringerer Bestandstabilität gegenüber anderen Ländern aufgeholt.¹⁰

Das Wachstum in den sogenannten atypischen Beschäftigungsformen hat dazu beigetragen, dass mehr Personen als in der Vergangenheit am deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten. Hierbei handelt es sich um Entwicklungen, die in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten lange Zeit nur verlangsamt abliefen, aber im letzten Jahrzehnt an Geschwindigkeit gewonnen haben. *Abbildung 3* zeigt die Ausdehnung dieser Erwerbsformen als Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren. Dabei fällt auch auf, dass die unbefristeten Vollzeitverhältnisse nach wie vor die größte und seit dem Jahr 2000 auch weitgehend stabile Gruppe darstellen. Auch sind nicht alle atypischen Jobs als »prekär« zu bezeichnen, da beispielsweise Teilzeitjobs oft auf Dauer angelegt und vollständig in Tarifverträge und soziale Absicherung einbezogen sind und befristete Arbeitsverträge mit einer recht hohen Wahrscheinlichkeit später entfristet werden. Größere Risiken niedriger Entlohnung und geringer Bestandsstabilität weisen allerdings Minijobs, Selbstständigkeit und Zeitarbeit auf. Aber auch innerhalb der Vollzeittätigkeiten haben die Unterschiede bei der Entlohnung über

¹⁰ Vgl. Werner Eichhorst /Paul Marx /Eric Thode, Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000–2009: Beschäftigungserfolge bei steigender Differenzierung. Bericht auf Basis eines Projekts im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, IZA Research Report No. 22, 2009. Werner Eichhorst /Paul Marx: Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, *Journal of European Social Policy* 21(1), 2011, S. 73-87.

die Zeit zugenommen, was eng mit dem Rückgang der tarifvertraglichen Abdeckung und dem Wandel hin zu privaten Dienstleistungen zusammenhängt (siehe *Abbildung 4*).

Abb. 3: Erwerbsfähige Bevölkerung in Deutschland nach Arbeitsmarktstatus 1995–2009

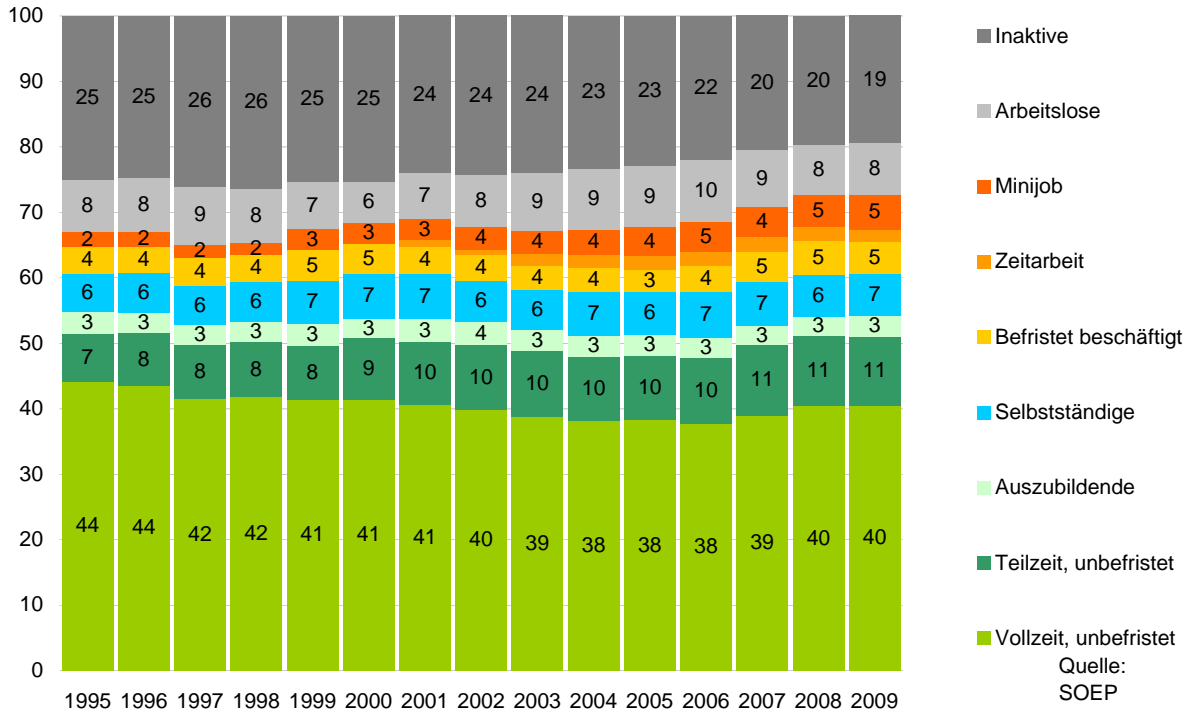
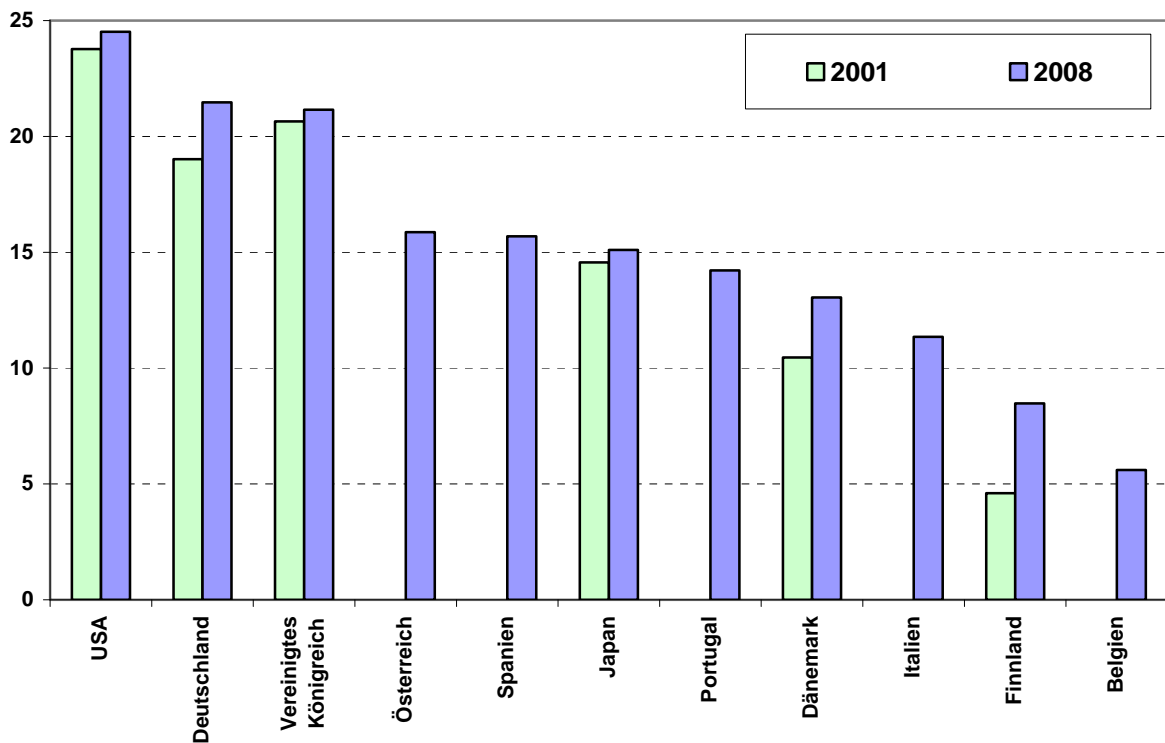


Abb. 4: Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit weniger als zwei Drittel des Medianlohnes



Quelle: OECD

Neben der Lohnspreizung ist in den letzten Jahren auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stark gewachsen. Dies hat mit einer über mehrere Jahre andauernden Lohnzurückhaltung bei entsprechenden Produktivitätsgewinnen zu tun. Neben moderaten Lohnsteigerungen spielt auch die weiter gewachsene Flexibilität der Arbeitszeiten in den Unternehmen eine zentrale Rolle. Gerade die Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit über Lohnmäßigung und die Ausweitung der Arbeitszeitflexibilität geht über das Maß, was in anderen Ländern in den letzten Jahren zu beobachten war, weit hinaus und stellt eine spezifisch deutsche Anpassungsstrategie dar.

5. Deutschland als Vorbild der Krisenbewältigung?

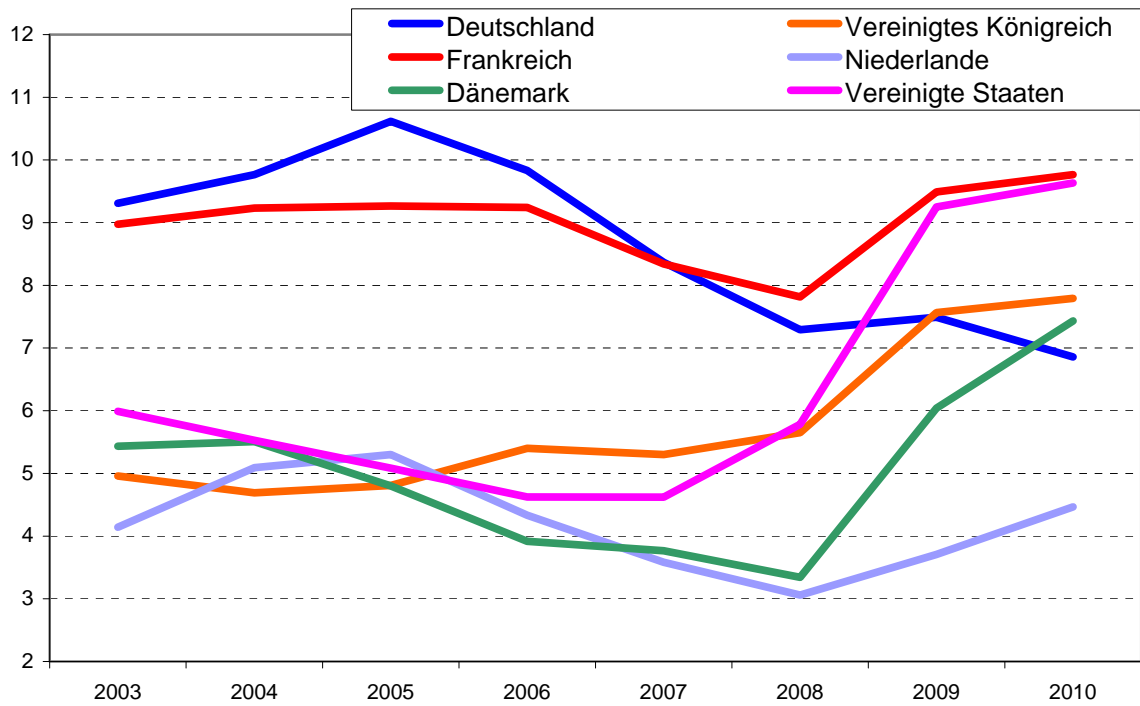
In der globalen Wirtschaftskrise nach 2008 hat sich Deutschland erstaunlich gut geschlagen. Es ist nahezu das einzige Land, in dem kein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichnet werden musste. Die erfolgreiche Bewältigung der Wirtschaftskrise mit nur geringen negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt kann vor allem auf die mittlerweile ausgebaute Flexibilität bei den Arbeitszeiten und Löhnen in den Betrieben sowie das lange etablierte Instrument der Kurzarbeit zurückgeführt werden. Sowohl in der Arbeitszeitpolitik als auch bei der Kurzarbeit kann Deutschland als ein Vorreiterland gelten, das diese Instrumente früher entwickelt und stärker als andere ausgebaut hat und dann in der akuten Krisensituation mit einigen wenigen Anpassungen bei der Förderung der Kurzarbeit die qualifizierten Stammebelegschaften in der Industrie über die Krise retten konnte.¹¹

Dank einer konstant niedrigen Arbeitslosigkeit und einem über die Krise hinweg weitgehend stabilen Wachstum der Beschäftigung bis zum gegenwärtigen Rekordstand des Jahres 2011 wird Deutschland mittlerweile von ausländischen Beobachtern als das Modell einer erfolgreichen Strategie zur Reform des Arbeitsmarktes, zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit in den Unternehmen und zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ohne massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit wahrgenommen.¹²

¹¹ Vgl. OECD, OECD Employment Outlook 2010, Paris 2010.

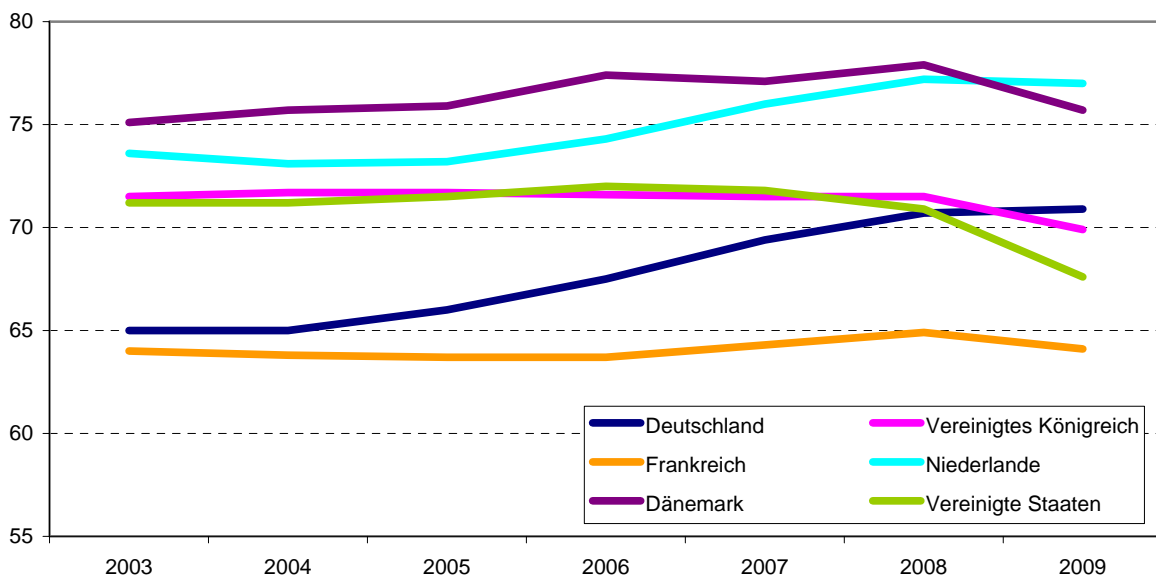
¹² Vgl etwa die Berichterstattung des britischen Economist: Inside the miracle: How Germany weathered the recession, in: The Economist vom 11. März 2010; Angela im Wunderland: What Germany's got right and what it hasn't, in: The Economist vom 3. Februar 2011.

Abb. 5: Arbeitslosenquoten 2003–2010



Quelle: OECD

Abb. 6: Beschäftigungsquoten 2003–2009



Quelle: OECD

Klar ist, dass die tatsächlich umgesetzten Veränderungen nicht 1:1 dem entsprechen, was von den seinerzeit jeweils diskutierten ausländischen Modellen suggeriert wurde. Sie verkörpern das, was die Politik in Deutschland in den jeweiligen Konstellationen meinte erreichen und durchsetzen zu können. Auch hat sich der Arbeitsmarkt innerhalb der politischen Rahmensetzungen durch das Handeln der Sozialpartner sowie von Unternehmen, Arbeitnehmern und Betriebsräten wesentlich stärker verändert als dies bei einer Konzentration allein auf die staatliche Ebene erfolgt wäre. Zwar haben die weitreichenden Reformen der Arbeitsmarktpolitik (insbesondere das Hartz-Paket) die Beschäftigungsdynamik in Deutschland deutlich erhöht, allerdings hat erst das beachtliche Augenmaß im Verhalten der Tarifpartner auf der betrieblichen Ebene die konkrete und sehr positive Entwicklung ermöglicht. Hierbei sollte man die eigenständige Kreativität im Bereich der Arbeitszeitflexibilität nicht unterschätzen, für die es keine internationalen Vorbilder gab.

6. Handlungsbedarf

Nachdem das lange Zeit sehr hohe Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich gesenkt und die Beschäftigungsquote signifikant angehoben werden konnte, hat sich der politische Handlungsbedarf in Deutschland etwas verschoben. Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik steht zwar immer noch vor gewissen Herausforderungen, die Bildungspolitik hat jedoch gegenüber der Belebung des Arbeitsmarktes mithilfe von Arbeitsmarktreformen an Bedeutung gewonnen.

Was den Arbeitsmarkt betrifft, so steht angesichts des demografischen Wandels und des bereits heute in Teilen erkennbaren Fachkräftemangels die Entwicklung und Mobilisierung aller verfügbaren Fachkräftepotenziale auf der Tagesordnung. Dies betrifft vor allem die Ausbildung der jüngeren Altersgruppen sowie die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften.

Bei der erfolgreichen Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt ist es von allergrößter Bedeutung, jedem eine allgemeine schulische und berufliche Qualifikation zu verschaffen, die unentbehrlich ist, um am Arbeitsmarkt dauerhaft Fuß zu fassen. Man kann diese Mindestanforderung als eine Art »Bildungsexistenzminimum« bezeichnen, aber die Bildungspolitik ist darüber hinaus gefordert, alle qualifikatorischen Potenziale zu entwickeln und möglichst gut qualifizierte Berufseinsteiger hervorzubringen. Diese »investive« Ausrichtung der Politik kann später Problemlagen bei der Teilhabe am Erwerbsleben und der gesellschaftlichen Integration vermeiden. Die wachsende Bedeutung des Bildungsthemas ist – vor dem Hintergrund des regelmäßig eher schlechten oder durchschnittlichen Abschneidens Deutschlands in den OECD-Bildungsvergleichen – sehr stark von skandinavischen Vorbildern inspiriert. Das gilt für eine intensivere frühkindliche Bildung, aber auch für eine verstärkte

Förderung im Bereich der schulischen Ausbildung, wie sie spätestens seit dem »PISA-Schock« 2001 auch in Deutschland in Anlehnung an das Beispiel Finnlands und anderer Länder diskutiert wird.¹³

Im deutschen Kontext wurden eine vorschulische Förderung bei familiären Problemlagen, insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund, ein Ausbau von Ganztagschulen, größere Autonomie, eine systematischere Etablierung von Zielgrößen und Bildungsstandards sowie eine längere Phase des gemeinschaftlichen Unterrichts als notwendige Schritte zu einer Verbesserung des Kompetenzniveaus von Schülern aus den Vergleichsstudien abgeleitet – ein Stück weit auch in selbstständiger Interpretation der vorliegenden Daten.¹⁴ Im Bereich der frühkindlichen und schulischen Bildung sind jedoch in Deutschland strukturelle Veränderungen prinzipiell schwieriger umzusetzen, da föderale Zuständigkeiten und Finanzierungsströme koordinierte Reformen erschweren. Bei der frühkindlichen Bildung wird dies letztlich nur durch eine stärkere Einbindung der zentralstaatlichen Ebene gelingen. Ein erhebliches Potenzial besteht trotz inzwischen erreichter Fortschritte weiterhin in Bezug auf die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern. Hier liegen große Chancen in der Verkürzung von Erwerbsunterbrechungen nach der Familiengründung und in der Erweiterung der Arbeitszeiten über Minijobs und Teilzeittätigkeiten hinaus. Die nach schwedischem und dänischem Vorbild gestaltete Elterngeldregelung hat bereits Anreize gesetzt, Erwerbsunterbrechungen auf rund ein Jahr zu verkürzen und auch Väter für einen Teil der Elternzeit gewinnen können. Gleichzeitig steigt damit der Bedarf nach verlässlicher, erschwinglicher und hochwertiger Kinderbetreuung – mit Elementen der frühkindlichen Bildung – ab dem ersten Geburtstag. Bei den Kindern im Kindergartenalter liegt das Hauptaugenmerk auf einer flexiblen Erweiterung der Öffnungszeiten, um die Erwerbstätigkeit der Eltern zu erleichtern, aber auch in der bildungspolitischen Aufwertung. Ganztagschulen schließlich, wie sie bereits in zahlreichen europäischen Ländern an der Tagesordnung sind und in Deutschland derzeit aufgebaut werden, können Betreuungsgpässe aus Sicht der Eltern lindern und gleichzeitig eine intensivere Unterstützung der Schulkinder gewährleisten. Bildungspolitik und Kinderbetreuung sind hier also sich gegenseitig ergänzende Handlungsfelder. Beispiele hierfür lassen sich vor allem im skandinavischen Raum oder Frankreich finden.

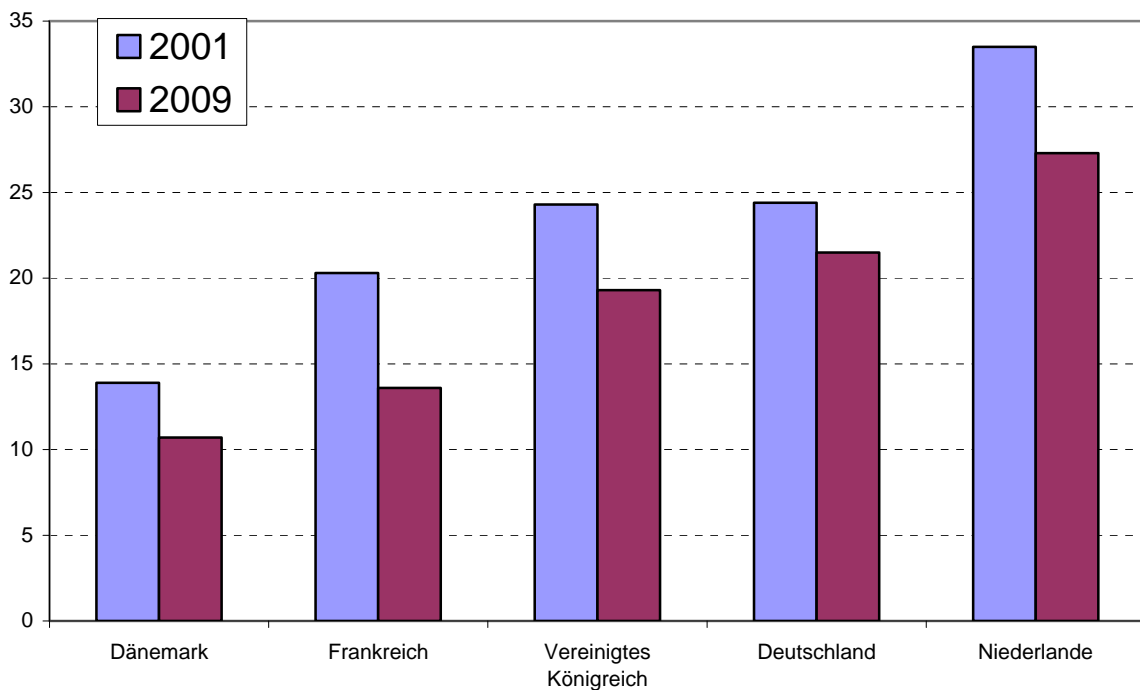
Nachholbedarf besteht auch bei der Flexibilisierung von Arbeitszeiten, die nicht allein oder primär betriebliche Erfordernisse, sondern mehr als in Deutschland bislang üblich auch die Bedürfnisse von Familien berücksichtigen. Für eine bessere Integration von Frauen und Müttern in Beschäftigung ist aber nach den Erkenntnissen der international vergleichenden Arbeitsmarktforschung nicht nur eine ausreichende Infrastruktur bei der Kinderbetreuung und eine familienfreundliche Arbeitswelt notwendig, sondern auch der Abbau von Anreizen zur Nichterwerbstätigkeit oder Teilzeitarbeit. Das

¹³ Vgl. zum Benchmarking OECD, Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungstudie PISA 2000, Paris 2001.

¹⁴ Vgl. Ludger Wössmann, Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7(3), 2006, S. 417–444.

deutsche Modell der gemeinsamen Veranlagung zur Einkommensteuer mit einer Wahl der Steuerklassen und der Möglichkeit, einen steuer- und abgabenfreien Minijob auszuüben ist im internationalen Vergleich eine Besonderheit, die besonders anreizfeindlich wirkt. In den meisten anderen europäischen Staaten werden Ehegatten individuell zur Einkommensteuer herangezogen, auch gibt es dort keine Sonderbehandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.¹⁵ Der Abbau von Teilzeitanreizen, vor allem bei den Minijobs, würde auch viele Jobs mit sehr niedriger Entlohnung unattraktiv machen.

Abb.7: Rückstand der Frauen gegenüber den Männern in der Beschäftigung nach Vollzeitäquivalenten



Quelle: Eurostat

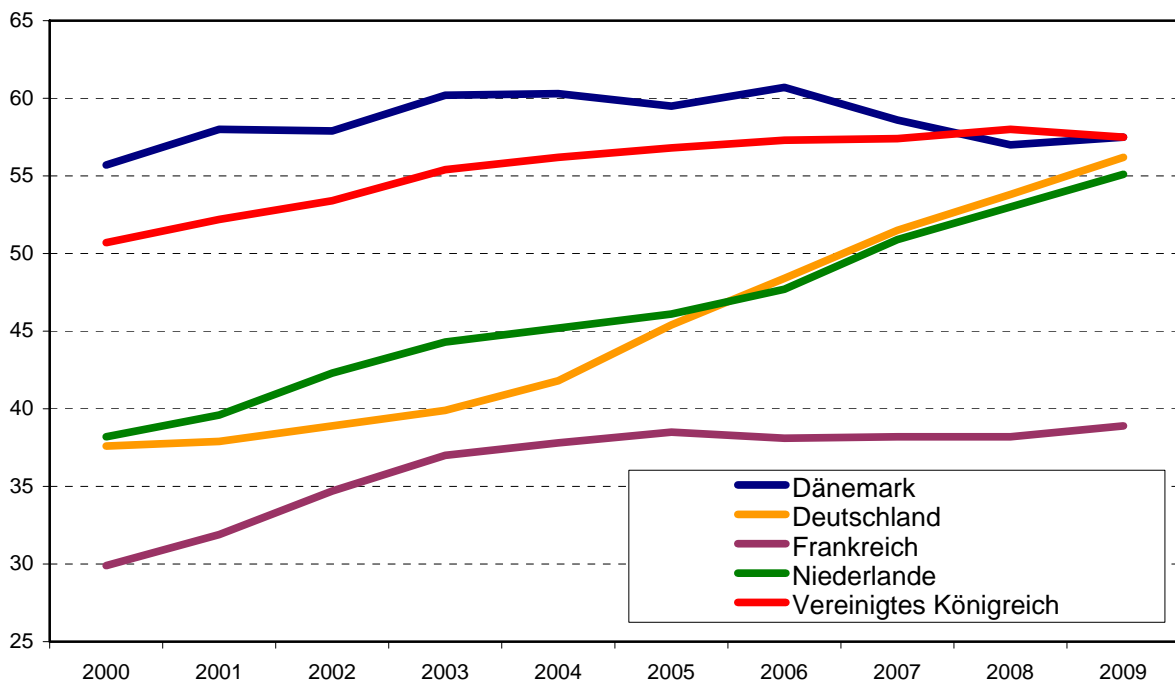
Bei der Beschäftigung von älteren Arbeitskräften hat Deutschland in den letzten Jahren bereits deutlich zugelegt, wie *Abbildung 8* zeigt. Dies kann vor allem auf den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitslosenversicherung und des Rentensystems zurückgeführt werden – hier hat Deutschland teils früher und konsequenter reagiert als viele andere Staaten. In Deutschland spielt auch im Gegensatz zu anderen Ländern die Erwerbsunfähigkeit oder der langfristige Krankenstand keine Rolle beim vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Auch hat Deutschland als eines der ersten EU-Mitgliedsländer das gesetzliche Rentenalter von 65 auf 67 Jahre angehoben. Dies

¹⁵ Vgl. Werner Eichhorst /Eric Thode, Vereinbarkeit von Familie und Beruf 2010, IZA Research Report No. 30, 2010; OECD, Doing Better for Families, Paris 2011.

könnte durch den Übergang zu einem generell flexiblen Renteneintrittsalter, etwa nach dem Beispiel Finnlands, unterstützt werden. Ein längeres Erwerbsleben setzt darüber hinaus auch eine altersgerechte Ausgestaltung der Arbeitsplätze und eine systematischere Weiterbildung der Arbeitskräfte voraus. Beispiele hierfür lassen sich zwar auch in manchen Unternehmen in Deutschland finden, jedoch in stärkerer Verbreitung vor allem in Skandinavien und Österreich.

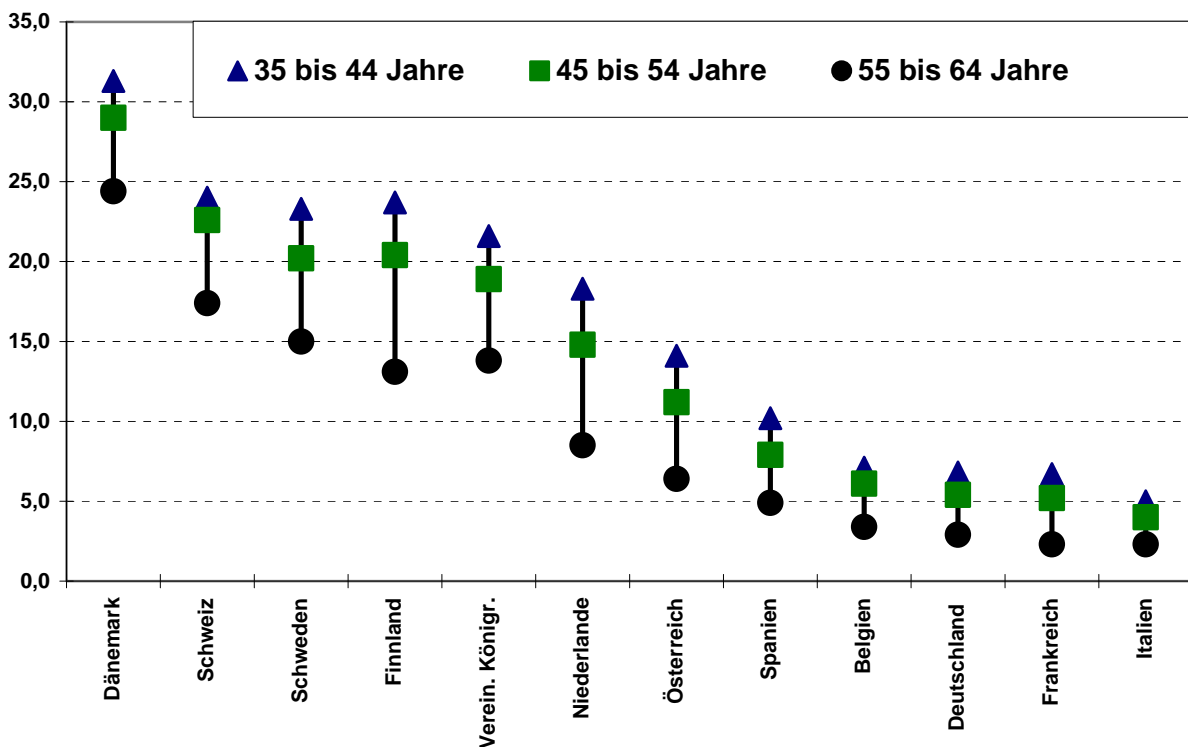
Gerade die Weiterbildung Älterer führt in Deutschland ein gewisses Schattendasein. Arbeitgeber konzentrieren ihre Weiterbildungsbemühungen auf jüngere und hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Im weiteren Lebensverlauf und bei weniger hoch qualifizierten Arbeitnehmern treten daher oft Defizite auf, die mittelfristig die Teilhabe am Erwerbsleben beeinträchtigen können. Zwar ist mit dem demografischen Wandel ein stärkeres Engagement der Arbeitgeber für diese Gruppen zu erwarten, doch könnte auch eine sinnvolle öffentliche Unterstützung bei der Weiterbildung von Arbeitnehmern, die nicht von arbeitgeberseitigen Anstrengungen profitieren, helfen.

Abb.8: Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte (55–64)



Quelle: Eurostat

Abb.9: Teilnahme an Weiterbildung nach Lebensalter (2009)



Quelle: Eurostat

Gleichzeitig besteht noch immer ein erhebliches Problem in Bezug auf Langzeitarbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktintegration von geringer qualifizierten Erwerbspersonen. Am unteren Rand des Arbeitsmarktes geht es dabei weniger um Steigerung der Beschäftigung als solche, sondern um die Verbesserung der Beschäftigungsstabilität und Aufwärtsmobilität. Der internationale Vergleich liefert an dieser Stelle jedoch keine klaren Vorbilder für Maßnahmen, die für jede Gruppe einen sicheren Aufstieg gewährleisten würden. An die jeweiligen individuellen Voraussetzungen angepasste Programme zur Aktivierung und Qualifizierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind weiterhin gefordert; auch gilt generell, dass Vollzeittätigkeiten stets mit einem geringeren Armutsrisiko und besseren Aufstiegschancen verbunden sind als Teilzeittätigkeiten, die mit einem »aufstockenden« Transferbezug verbunden werden. Eine vorsichtige Regulierung an den Rändern des Arbeitsmarktes kann helfen, die Situation der Beschäftigten zu verbessern, ohne die Dynamik in diesen Bereichen und Einstiegsmöglichkeiten in das Arbeitsleben über Gebühr zu behindern. Zwar ist ein Mindestlohn kein Patentrezept gegen Niedriglohnbeschäftigung, doch kann er als Untergrenze der Entlohnung durchaus effektiv sein, ohne den Arbeitsmarkt zu sehr zu belasten. Dabei wären moderate allgemeine Mindestlöhne gegenüber allgemeinverbindlichen tariflichen Untergrenzen prinzipiell zu bevorzugen, etwa ähnlich dem Modell in Großbritannien, wo Mindestlöhne auf einem gemäßigten Niveau eingeführt wurden und einer regelmäßigen und unabhängigen Überprüfung unterzogen werden. Eine wei-

tere Herausforderung bieten unterschiedliche Entlohnungsstandards bei Zeitarbeit und direkter Anstellung. Hier kann eine schrittweise Annäherung der Entlohnung beider Gruppen mit der Dauer der Beschäftigung sinnvoll sein, wie dies bereits in zahlreichen EU-Staaten praktiziert wird.

7. Fazit

Internationale Vergleiche können helfen, Stärken und Schwächen des eigenen Modells zu erkennen. Die letzten beiden Jahrzehnte, die von einem sehr intensiven gegenseitigen Beobachten geprägt waren – auch systematisch gefördert durch die Europäische Union und die OECD – haben so das Wissen über ausländischen Erfahrungen vermehrt. Die vergleichende Perspektive kann Gestaltungsmöglichkeiten und deren Wirkungen veranschaulichen und so Anregungen für die Reformdiskussion hierzulande vermitteln. Betrachtet man aber die tatsächlichen Reformprozesse, so wird schnell klar, dass jedes Land politisch wie institutionell seinen eigenen Weg gehen muss und zu jeweils anderen Lösungen gelangt. Auch gibt es weder im Bildungs- noch im Arbeitsmarktbereich ein eindeutig überlegenes nationales Modell, das man einfach transplantieren könnte oder müsste.

Insgesamt hat Deutschland in den letzten Jahren einen eigenständigen, zwar nicht perfekten, aber doch bemerkenswert pragmatischen und tragfähigen Weg gefunden, um mit den Anforderungen des technologischen und strukturellen Wandels in einer globalisierten Ökonomie zurechtzukommen. Dieses Modell ist zumindest in Deutschland offenbar recht tragfähig und erfolgreich, aber seinerseits nicht ohne Weiteres auf andere Länder zu übertragen, da es auf eine spezifischen Kombination von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf der einen Seite und von Lohn- und Arbeitszeitflexibilität auf der anderen Seite basiert sowie den Akteuren in den einzelnen Branchen und Betrieben eine zentrale Rolle zuspricht. Treibende Kräfte waren in den jeweiligen Reformphasen aufseiten der staatlichen Politik vor allem die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates und die Erwartung einer erfolgreichen Bewältigung der Arbeitslosigkeit, aufseiten der betrieblichen Akteure vor allem das Ziel einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit im Tausch von nachhaltiger Beschäftigungsstabilität gegen flexiblere Löhne und Arbeitszeiten. Vor allem im Feld der Arbeitsmarktpolitik wurden die Reformen zum Teil durch internationale Beispiele angeregt, jedoch in der konkreten Ausgestaltung kreativ abgewandelt. Gleiches gilt auch für das Feld der Bildungspolitik, die mittlerweile als zentrale Reformbaustelle erkannt ist und eine umfassende Umgestaltung erst noch vor sich hat.

Literatur

Auer, Peter (2000), *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Genf.

Eichhorst, Werner/Paul Marx (2011), *Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, *Journal of European Social Policy* 21(1), S. 73-87.

Eichhorst, Werner/Paul Marx/Eric Thode (2009), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000–2009: Beschäftigungserfolge bei steigender Differenzierung*. Bericht auf Basis eines Projekts im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, IZA Research Report No. 22.

Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode (2001), *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Berlin.

Eichhorst, Werner/Eric Thode (2010), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, IZA Research Report No. 30.

Keller, Berndt/Hartmut Seifert (2008), *Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung*, WISO direkt, April 2008.

Konle-Seidl, Regina (2008), *Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich*, IAB-Forschungsbericht, Nr. 7.

Manow, Philip/Eric Seils (2000), *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy*, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Band 2, Oxford, S. 264–307.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study: facts, analysis, strategies*, Paris.

OECD (2001), *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*, Paris.

OECD (2006, 2010), *OECD Employment Outlook*, Paris.

OECD (2011), *Doing Better for Families*, Paris.

Schmid, Günther (1997), *Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland*, in: *Leviathan* 25(3), S. 302–337.

Schmid, Josef (2003), *Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18–19/2003, S. 32-38.

Visser, Jelle/Anton Hemerijck (1998), *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Wirtschaftswachstum in den Niederlanden*, Frankfurt.

Wilthagen; Ton/Frank Tros/Harm van Lieshout (2008), *Towards 'flexicurity'? Balancing flexibility and security in EU member states*, in: *European Journal of Social Security*, Vol. 6, No. 2, S. 113–136.

Wössmann, Ludger (2006), *Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7(3), S. 417–444.