

IZA Standpunkte Nr. 2

**Vollbeschäftigung ist keine Utopie:  
Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA**

Klaus F. Zimmermann  
Hilmar Schneider  
Werner Eichhorst  
Holger Hinte  
Andreas Peichl

April 2009

# **Vollbeschäftigung ist keine Utopie: Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA**

**Klaus F. Zimmermann**

*IZA, DIW Berlin und Universität Bonn*

**Hilmar Schneider**

*IZA*

**Werner Eichhorst**

*IZA*

**Holger Hinte**

*IZA*

**Andreas Peichl**

*IZA*

IZA Standpunkte Nr. 2  
April 2009

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

### **Vollbeschäftigung ist keine Utopie: Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA\***

Das Arbeitsmarktprogramm des Instituts zur Zukunft der Arbeit benennt die wichtigsten Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik für die nächste Legislaturperiode und darüber hinaus. Thematische Schwerpunkte des IZA-Programms sind unter anderem die Schaffung von Erwerbsanreizen durch das Workfare-Prinzip von Leistung und Gegenleistung im Sozialstaat, eine systematische Neuordnung der Sozialversicherung, überfällige Reformen im Bildungssektor und eine ökonomisch orientierte Zuwanderungspolitik. Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzmarktkrise plädiert das IZA für einen klaren Reformkurs in der Arbeitsmarktpolitik.

JEL-Codes: J20, J60

Schlagworte: Arbeitsmarkt, Workfare, Sozialversicherung, Bildung, Zuwanderungspolitik

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann  
IZA  
P.O. Box 7240  
D-53072 Bonn  
E-Mail: [Zimmermann@iza.org](mailto:Zimmermann@iza.org)

---

\* Aus Anlass seines zehnjährigen Jubiläums legte das IZA das hier dokumentierte Arbeitsmarktprogramm vor, mit dem das Institut in der aktuellen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Diskussion eine dezidierte Position bezieht.

# Vollbeschäftigung ist keine Utopie - Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA

## 1 Die Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts meistern

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre eine Vielzahl tiefgreifender Veränderungen erfahren. 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 gelungen, die Sockelarbeitslosigkeit zurück zu drängen. Begleitet wurden die Arbeitsmarktreformen von konsequenten Sanierungsmaßnahmen in den Betrieben und einer angemessenen Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften. Alles zusammen hat dazu geführt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen seit Beginn des Jahrzehnts erheblich gestiegen ist. Am markantesten äußert sich der erzielte Fortschritt im Rückgang der Arbeitslosigkeit um mehr als 1,5 Millionen seit 2005 und einem Anstieg der Erwerbstätigenquote der Älteren um fast 15 Prozentpunkte auf über 50% in nur vier Jahren. Es spricht deshalb alles dafür, dass Deutschland damit auch gegen die derzeit beginnende Konjunkturkrise erheblich besser gewappnet ist als je zuvor.

Gleichwohl verbleibt eine Reihe von bislang ungelösten langfristigen Problemen, denen sich die Politik im vor uns liegenden neuen Jahrzehnt stellen muss: Die von den Strukturproblemen am schwersten betroffene Gruppe der Langzeitarbeitslosen hat von der derzeitigen Erholung des Arbeitsmarktes bislang nicht genügend profitiert. Der bereits heute spürbare Fachkräftemangel droht sich in Anbetracht des absehbaren demographischen Wandels zu einer ernststen Wachstumsbremse zu entwickeln. Und nicht zuletzt unterliegt die Politik der Gefahr, das Erreichte angesichts verbesserter Staatseinnahmen wieder aufs Spiel zu setzen, indem sie Alimentierungsansprüche erneut und vor allem zu Lasten der Sozialversicherungssysteme ausweitet. Dies ist insofern besonders problematisch als die globale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen aufgrund des demographischen Wandels künftig ohnehin bereits durch steigende Beitragssätze zur Sozialversicherung strapaziert werden wird.

Viele Bürger empfinden es darüber hinaus als Problem, dass sich infolge der Arbeitsmarktreformen der Niedriglohnsektor ausgedehnt hat. Statt einen Erfolg darin zu sehen, dass Menschen, die ansonsten mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert worden wären, nunmehr im Rahmen von Zeitarbeit oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen zu relativ geringen Löhnen arbeiten, sieht sich die Politik

mit dem Vorwurf einer vermeintlich wachsenden Ungleichheit und einer Prekarisierung von Erwerbstätigkeit konfrontiert. Auch die im Zuge der Arbeitsmarktreformen nachweislich gestiegene Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen, die einerseits dazu geführt hat, dass Stellen heute schneller besetzt werden können als früher und andererseits wirksam verhindert, dass die Betroffenen in den Teufelskreis aus Langzeitarbeitslosigkeit und Maßnahmenkarrieren geraten, wird dennoch in erster Linie als Zumutung statt als Problemlösung empfunden. Es kommt deshalb zum einen darauf an, die Chancen aufzuzeigen, die aus der Zunahme der Risiken entstanden sind. Hier sind die politisch Verantwortlichen gefordert, Kurs zu halten, Aufklärung zu leisten und sich nicht zum Spielball von Partikularinteressen zu machen. Zum anderen muss die Politik einen nachhaltigen Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit leisten. Dies betrifft in erster Linie das Bildungssystem. Bildungserwerb darf nicht länger eine Frage der sozialen Herkunft sein.

## **2 Leitplanken für eine moderne Arbeitsmarktpolitik: Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz**

Vollbeschäftigung ist keine Utopie. Es ist genügend Arbeit für alle vorhanden, und das wird auch in Zukunft so bleiben. Die nach wie vor hohe Massenarbeitslosigkeit ist kein Beweis für das Gegenteil. Sie ist nicht deshalb so hoch, weil uns die Arbeit ausginge, sondern weil sich manche Arbeit nicht lohnt. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Insbesondere Menschen mit geringer Qualifikation können am Markt nur relativ geringe Löhne erzielen. Das Steuer- und Transfersystem sorgt dafür, dass die Betroffenen mit regulärer Arbeit kaum über das Einkommen hinaus gelangen, das sie ohne Arbeit im Transferbezug erzielen können, weil das Erwerbseinkommen nahezu vollständig mit dem Transferanspruch verrechnet wird. Zu den Löhnen, zu denen sich Arbeit für die Betroffenen lohnen würde, finden sie keine Jobs. Um der Anrechnung des Erwerbseinkommens zu entgehen, flüchten nicht wenige in die Schwarzarbeit. Die privaten Haushalte sind gezwungen, einfache Tätigkeiten in Eigenarbeit auszuführen, weil es schwierig ist, am regulären Markt jemanden zu finden, der bereit wäre, solche Tätigkeiten gegen einen entsprechend niedrigen Lohn durchzuführen. Es fehlt also nicht an Arbeit. Allein das in der Schwarzarbeit und in Eigenarbeit erbrachte Arbeitsvolumen reicht theoretisch mehrfach aus, um die vorhandene Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Und das Bildungssystem lässt zu, dass viel zu viele Menschen – darunter vor allem solche mit Migrationshintergrund – am Bildungserwerb scheitern, der sie aus der Transferfalle führen könnte.

Die Antworten zur Überwindung dieser Probleme sind an zwei Kriterien zu messen: Sie müssen sowohl sozial gerecht und damit gesellschaftlich konsensfähig als auch

ökonomisch effizient sein. Soziale Gerechtigkeit bedeutet soziale Sicherung. Da soziale Sicherung mit Kosten verbunden ist, stellt sie zugleich einen Eingriff in die persönliche Freiheit dar, der einer besonderen Legitimation bedarf. Die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit im Konsens bedeutet die Einigung auf einen Gesellschaftsvertrag, auf den sich die Gesellschaftsmitglieder hinter einem fiktiven Schleier der Ungewissheit verständigen würden. Was Menschen im realen Leben als gerecht empfinden, ist dagegen stark davon beeinflusst, welche Position sie im Hinblick auf zentrale Lebensbereiche wie Gesundheit, Begabung und Wohlstand einnehmen. Jeder Eingriff in die gesellschaftliche Ordnung erzeugt – gemessen am Status quo – zwangsläufig Gewinner und Verlierer, was einen gesellschaftlichen Konsens auf der Grundlage der real verteilten Wohlstandspositionen praktisch ausschließt. Dies gilt auch für soziale Sicherungssysteme als einer der wichtigsten Formen eines Gesellschaftsvertrags.

Die Fiktion des Schleiers der Ungewissheit liefert ein Prinzip zur Herstellung von gesellschaftlichem Konsens, indem es von der konkreten Betroffenheit abstrahiert. Die zentrale Frage lautet, wieviel Eingriff in die persönliche Freiheit jemand im Interesse der sozialen Sicherheit bereit wäre zuzulassen, wenn er oder sie noch nicht weiß, welches Schicksal ihm bzw. ihr im wahren Leben bevorsteht.

Soziale Gerechtigkeit in diesem Sinne ist nicht gleichbedeutend mit Gleichheit im Ergebnis. Ungleichheit ist vielmehr legitim, solange Chancengleichheit erhalten bleibt und diese Ungleichheit den sozial am schlechtesten Gestellten den relativ größten Vorteil erbringt. Einer Gesellschaft, die auf Gleichheit im Ergebnis ausgerichtet ist, fehlt es an Leistungsansporn und damit einer fundamentalen Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand. Sie ist ungerecht, weil es den am schlechtesten Gestellten in ihr schlechter geht als in einer leistungsorientierten Gesellschaft. Ungleichheit ist somit nicht per se verwerflich.

Soziale Gerechtigkeit bedeutet daher in allererster Linie Chancengleichheit. Dies wiederum bedeutet, dass Menschen aufgrund sozialer Herkunft, Religion, ethnischer Zugehörigkeit oder Geschlecht weder an ihrer Entfaltung gehindert werden dürfen, noch Privilegien für sich beanspruchen können. Dass es dabei eine soziale Mindestsicherung geben muss, ist nicht nur sozial gerecht, sondern auch ökonomisch effizient. Ohne die Absicherung gegen gewisse Lebensrisiken unterbleiben gesamtwirtschaftlich sinnvolle, aber individuell riskante bzw. unsichere Investitionen, z.B. in Humankapital. Erst eine Versicherung für den Fall des Scheiterns führt dazu, dass Menschen, die in der Regel eher risikoscheu sind, das Risiko der Investition auf sich nehmen. Die entscheidende Frage ist die nach dem notwendigen Ausmaß der Absicherung. Die Antwort darauf wird letztlich nur empirisch möglich sein. Ein soziales Sicherungssystem, das Arbeitslose großzügig absichert und damit Langzeitarbeitslosigkeit hervorruft, ist nicht gerechter als eines, das die gleiche Einkommensverteilung mit weniger Absicherung und damit einem größeren Zwang zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten erreicht.

Soziale Gerechtigkeit beinhaltet darüber hinaus Nachhaltigkeit. Ein soziales Sicherungssystem, das sich zu Lasten künftiger Generationen schadlos hält, ist nicht nachhaltig und deshalb auch nicht sozial gerecht.

Ökonomische Effizienz ist dann gegeben, wenn es zu den gefundenen Politiklösungen keine Alternative gibt, die das Ergebnis mit geringerem Aufwand herbeiführen könnte. Eine ineffiziente Politik kann von vorneherein nicht sozial gerecht sein, weil sie der Solidargemeinschaft überflüssige Lasten aufbürdet, die Wachstumschancen beeinträchtigen und Verteilungsprobleme hervorrufen.

Mit den nachfolgenden arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen möchte das IZA zum einen zeigen, dass ökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit nicht im Widerspruch zueinander stehen. Zum anderen soll deutlich gemacht werden, dass soziale Gerechtigkeit nur funktioniert, wenn der Sozialstaat gleichzeitig soziale Verantwortung einfordert. Menschen handeln eigennützig. Das ist weder verwerflich noch reduziert es das Individuum auf ein ökonomisches Wesen. Es begründet vielmehr die Chance, die sozialen Fähigkeiten der Menschen zur Entfaltung zu bringen, indem Regeln geschaffen werden, die Eigennutz und Gemeinwohl in Deckung bringen.

### **3 Die richtigen Erwerbsanreize setzen**

Ein Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes besteht in falschen Erwerbsanreizen, die durch das bestehende Steuer- und Transfersystem gesetzt werden. Sie führen dazu, dass insbesondere gering Qualifizierte zur Problemgruppe am Arbeitsmarkt geworden sind, weil sich reguläre Arbeit für sie häufig nicht lohnt. Darüber hinaus sind verheiratete Frauen überdurchschnittlich oft damit konfrontiert, dass sich ihre Erwerbstätigkeit nicht lohnt, weil die Grenzbelastung von Hinzuverdiensten extrem hoch ist, wenn man einmal von der Tätigkeit im Minijob absieht. Und schließlich bieten sich vor allem älteren Arbeitnehmern noch immer attraktive Optionen zum Ausstieg aus dem Erwerbsleben in Form von Frühverrentung. So werden wichtige Arbeitskräftepotenziale nicht genutzt und der Solidargemeinschaft gleichzeitig hohe Kosten aufgebürdet, die an anderer Stelle fehlen, wenn es etwa um die Förderung von Bildung und damit die Verwirklichung von Chancengleichheit geht. Um positive Impulse für den Arbeitsmarkt zu geben, sollten die verschiedenen Formen indirekter staatlicher Unterstützung für einen dauerhaften Rückzug aus dem Erwerbsleben konsequent beseitigt werden.

## ***Workfare: Soziale Sicherung auf Gegenseitigkeit***

Zusätzlich erzielt es Erwerbseinkommen wird nach den geltenden Hinzuverdienstregelungen mit Ausnahme von geringen Einkommen nahezu vollständig auf die Grundsicherung angerechnet. Dadurch lohnt sich die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit – wenn überhaupt – vor allem in Form von Minijobs und Teilzeitbeschäftigung. Dies erklärt den enormen Anstieg der sogenannten Aufstocker seit der Einführung von Hartz IV. Für einen weiteren Teil der Transferbezieher bedeutet die Grundsicherung eine Subventionierung ihrer Schwarzarbeit.

Auf diese Weise trägt der gegenwärtige Sozialstaat aktiv und in großem Umfang zur dauerhaften Abhängigkeit der Betroffenen von staatlichen Transfers bei. Dabei wäre es für einen Großteil der Betroffenen möglich, die Existenzsicherung aus eigener Kraft zu bewältigen und ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erzielen. Die Arbeit dafür ist vorhanden. Die Grundsicherung sorgt jedoch für einen impliziten Mindestlohn, der deutlich über dem Niveau der Grundsicherung liegt, weil die Betroffenen – ökonomisch völlig rational – das mit Arbeit erzielbare Zusatzeinkommen mit dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand bewerten.

Diesem Problem lässt sich weder mit gesetzlichen Mindestlöhnen noch mit großzügigeren Hinzuverdienstregelungen begegnen. Gesetzliche Mindestlöhne sind keine Garantie dafür, dass die entsprechenden Stellen auch tatsächlich angeboten werden. Mit großzügigeren Hinzuverdienstregelungen ließe sich die erhoffte Wirkung für die Betroffenen zwar erzielen, zugleich aber entfalten derartige Kombilöhne eine quantitativ wesentlich bedeutsamere Wirkung auf diejenigen, die bislang keine Leistungen der Grundsicherung beziehen. Alle dazu durchgeführten Untersuchungen bestätigen, dass die unbeabsichtigten Nebenwirkungen von Kombilöhnen zu praktisch nicht finanzierbaren Folgen für den Sozialstaat führen.

Eine wirksame Lösung des Problems besteht in der Umsetzung des Workfare-Prinzips, das auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung beruht. Erwerbsfähige Transferberechtigte sollten die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine vollzeitäquivalente Gegenleistung erbringen. Es muss sich dabei nicht notwendigerweise um öffentlich finanzierte Beschäftigung handeln. Die Option öffentlich finanzierter Beschäftigung sollte vielmehr erst am Ende einer Aktivierungskette stehen, die sich nacheinander aus intensiven Bewerbungsaktivitäten, Weiterbildungsmaßnahmen und Beschäftigungsmaßnahmen zusammensetzt.

Die Pflicht zur Gegenleistung sorgt auf effiziente Weise dafür, dass die Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich steigen, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen. Weil Arbeit im weitesten Sinn zur Voraussetzung für den Bezug der Grundsicherungsleistung wird, fällt für die Erzielung eines höheren Einkommens durch



Erwerbsarbeit kein zusätzlicher Aufwand an. Darüber hinaus macht Workfare den Einstieg in die Vollzeittätigkeit attraktiv. Anders als im bestehenden System der Hinzuverdienstregelungen, die in erster Linie Teilzeittätigkeiten und Minijobs begünstigen, eröffnen sich dadurch neue Aufstiegsmöglichkeiten.

Workfare leistet zudem einen Beitrag zur Eindämmung von Schwarzarbeit, weil den Betroffenen die Zeit dafür genommen wird. Workfare ist aber nicht nur ökonomisch effizient, sondern auch sozial gerecht, weil die Soziale Grundsicherung wirksam auf den Kreis der wirklich Bedürftigen beschränkt werden kann. Für diesen Personenkreis könnte die Sicherung damit sogar großzügiger ausgestaltet werden als bislang.

### ***Irrwege vermeiden: Kombilöhne und bedingungsloses Grundeinkommen***

Um dem Problem zu geringer Erwerbsanreize für gering Qualifizierte zu begegnen, werden immer wieder Kombilöhne in den verschiedensten Variationen in die Diskussion eingebracht, sei es in Form einer Verringerung von Sozialversicherungsbeiträgen, sei es als Steuernachlass oder um direkter Lohnkostenzuschuss. Die großzügigsten der bislang diskutierten Varianten bestehen im bedingungslosen Grundeinkommen etwa in Form des Solidarischen Bürgergelds. In der Praxis sind Kombilöhne de facto bereits in vielfältiger Form vorhanden, ohne dass sie bislang nennenswert zur Senkung der Arbeitslosigkeit beigetragen hätten.

Für das Ergebnis ist unerheblich, ob die Subvention den Arbeitnehmern gewährt oder an Arbeitgeber gezahlt wird. In beiden Fällen soll sie dafür sorgen, dass sich Arbeit für die Zielgruppe wieder lohnt, sei es, indem der Staat einen niedrigen Lohn aufstockt oder sei es, indem Arbeitgeber für eine bestimmte Tätigkeit einen höheren Lohn zahlen als unter Produktivitätsgesichtspunkten gerechtfertigt wäre. Damit die Wirkung in der gewünschten Größenordnung auftritt, muss der Kombilohn relativ großzügig ausfallen. Aber mit der gleichen Logik, mit der Kombilöhne auf die Zielgruppe wirken, wirken sie auch auf die übrige Arbeitnehmerschaft. Je großzügiger er ausfällt, umso attraktiver wird der Kombilohn auch für bislang nicht subventionsberechtigte Arbeitnehmer, die versucht sein dürften, durch eine Reduzierung ihrer Arbeitszeit und die damit verbundene Einkommensreduktion in die Subventionsberechtigung zu gelangen. Die davon ausgelösten und unerwünschten Mitnahmeeffekte übersteigen in ihrer Größenordnung bei weitem den eigentlich intendierten Effekt. Am augenfälligsten wird das beim Solidarischen Bürgergeld, das neben einer massiven Ausweitung der Transferansprüche eine erhebliche Steuersenkung vorsieht. Beides zusammen würde Nettokosten in der Größenordnung von mehreren hundert Milliarden Euro pro Jahr verursachen. Da die Steuersenkung überdies vor allem den besser Verdienenden zugute kommt, bewirkt das Solidarische Bürgergeld zudem eine Umverteilung von unten nach oben.

Mildere Formen des Kombilohns, wie etwa zielgruppenorientierte Lohnkostenzuschüsse für ältere Langzeitarbeitslose, senken zwar die Gefahr von Mitnahmeeffekten, sind aber

aufgrund ihrer Zielgruppenbindung zugleich in ihrer Reichweite erheblich eingeschränkt. Als Mittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit sind Kombilöhne daher weder in der einen noch in der anderen Form geeignet.

### ***Abkehr vom Alleinverdienermodell***

Frauen haben beim Ausbildungsniveau gegenüber Männern längst gleich gezogen, diese sogar in mancherlei Hinsicht übertroffen. Gleichzeitig besteht jedoch nach wie vor ein erhebliches Defizit bei der Integration von Frauen, insbesondere von Müttern mit kleineren Kindern, in den Arbeitsmarkt. Dem Arbeitsmarkt geht ein unverzichtbares Potenzial an qualifizierten Arbeitskräften verloren, wenn sich junge Frauen zeitweise oder dauerhaft aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen oder auf Teilzeit- und Minijobs mit geringen Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen und begrenzten Entlohnungsperspektiven ausweichen müssen. Dieses Problem resultiert zum Teil aus der nach wie vor eingeschränkten Verfügbarkeit einer verlässlichen Kinderbetreuung, wengleich hier Fortschritte zu verzeichnen sind. Defizite bestehen hier vor allem bei der Betreuung von Kleinkindern und in den Randstunden. Neben der Quantität ist aber auch die Qualität der Kinderbetreuung für eine erfolgreiche Abkehr vom Alleinverdienermodell zentral. Je besser die frühkindliche Bildung, umso mehr wird diese auch akzeptiert.

Das zweite wichtige Element sind die Anreizstrukturen im Steuer- und Transfersystem. Das neue Elterngeld hat gegenüber dem früheren Erziehungsgeld die Anreize für beide Elternteile, nicht nur Mütter gestärkt, nach einer kürzeren Unterbrechung wieder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die einkommensbezogene Ausgestaltung macht diese kurze Erwerbsunterbrechung auch für höher qualifizierte Beschäftigte, nicht zuletzt Väter, attraktiver. Aber die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit der Frauen sind noch immer widersprüchlich. So bestehen noch immer Regelungen im Steuer- und Transfersystem sowie im Sozialversicherungsrecht, die einer vollwertigen Erwerbstätigkeit von Frauen entgegenstehen. Das bestehende Ehegattensplitting in der Einkommensteuer führt zu einer sehr hohen Grenzbelastung des zweiten Verdieners, in der Regel der Ehefrau, wenn diese eine substanzielle Erwerbstätigkeit ausüben will. Der Steuervorteil von Verheirateten wächst mit der Höhe der Einkünfte und insbesondere mit der Differenz zwischen den beiden individuellen Einkommen. Um dies zu entschärfen, bietet sich der Übergang zu einem Ehegattenrealsplitting an. Die Ehepartner würden dabei auf der Grundlage ihrer individuellen Einkommen getrennt veranlagt. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines nicht oder nur in kleinem Umfang erwerbstätigen Ehegatten erfolgt, indem dem Unterhalt gewährenden Ehepartner das Recht eingeräumt wird, die Unterhaltsleistungen bis zu einer bestimmten Höhe, etwa dem Grundfreibetrag, steuerlich geltend zu machen. Dieser Unterhalt ist vom Empfänger zusammen mit dem eigenen Erwerbseinkommen zu versteuern. Das Realsplitting nähert die steuerliche Behandlung von Verheirateten der

von Geschiedenen an. Damit geht die Grenzbelastung des zweiten Verdienerers in einem Paarhaushalt zurück. Dies stärkt die Anreize, einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachzugehen.

Daneben sollten die noch bestehenden Möglichkeiten, ohne eigene Beiträge Leistungen der Sozialversicherung zu erhalten, abgebaut werden. Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der Kranken- und Pflegeversicherung vermindert die Attraktivität eigener Erwerbstätigkeit, da dann zusätzliche Beiträge ohne Gegenleistung erbracht werden müssen. Ähnlich problematisch ist die bislang noch existierende beitragsfreie Gewährung von Witwen- und Witwerrenten.

### ***Keine Rückkehr zur Frühverrentung***

In den letzten Jahren ist die Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland ebenso massiv angestiegen wie das durchschnittliche Lebensalter, bei dem Erwerbstätige aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Dies kann auf den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung zurückgeführt werden, etwa die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere, die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, vor allem aber die Einschnitte bei den Erwerbsminderungsrenten und die schrittweise Anhebung der Altersgrenzen für den Bezug von ungekürzten Renten, während ein vorzeitiges Ausscheiden mittlerweile mit erheblichen Abschlägen verbunden ist.

Angesichts der dadurch ausgelösten Verhaltensänderungen bei Arbeitgebern und Erwerbstätigen kann die früher oft angeführte Vermutung als widerlegt angesehen werden, dass Ältere auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr hätten. Dieser Reformpfad hat sich als wirksam erwiesen und sollte beibehalten werden. Wichtig sind für die Erwerbstätigen und die Unternehmen stabile und widerspruchsfreie Regelungen. Sozialleistungen dürfen keine Brücken in den Vorruhestand anbieten. Die erneute Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I für Ältere von 18 auf 24 Monate war in diesem Zusammenhang ein Fehler und sollte bald wieder zurückgenommen werden. Auch die vorgesehene Verlängerung des Kurzarbeitergeldes auf 18 Monate setzt falsche Anreize, weil sie Firmen davon abhält, notwendige Anpassungsmaßnahmen durchzuführen. Verfehlt wäre es folglich auch, die öffentlich geförderte Altersteilzeit über 2009 hinaus für Neueintritte zu verlängern. Angesichts des demographischen Wandels macht ein solches Instrument keinen Sinn mehr, zumal nicht nachgewiesen werden kann, dass dies die Beschäftigungssituation Jüngerer verbessert hätte. Eine Fortführung der geförderten Altersteilzeit würde für Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anreize schwächen, sich um die produktive Beschäftigung auch in fortgeschrittenem Lebensalter zu kümmern.

Nicht zu vernachlässigen ist darüber hinaus, dass die in Deutschland bislang geringe Neigung zu Weiterbildungsinvestitionen im Lebensverlauf eine Folge der

weitverbreiteten Frühverrentungspraxis war. Nach dem Prinzip der selbsterfüllenden Prophezeiung fehlte älteren Arbeitnehmern tatsächlich oft die Qualifikation, die zur Aufrechterhaltung ihrer Erwerbschancen erforderlich gewesen wäre. Mit der sukzessiven Einschränkung der Frühverrentungsmöglichkeiten steigt nicht nur die Notwendigkeit zur Weiterbildung, sondern sie wird für die Betroffenen auch lohnenswerter.

Angesichts der Tatsache, dass die Erwerbsfähigkeit in Deutschland weit abgegrenzt wird und sich somit viele teilweise in ihrer Erwerbsfähigkeit beeinträchtigte Personen im System des Arbeitslosengeldes II befinden, wird die Erleichterung des Zugangs zu Erwerbsminderungsrenten als eine Möglichkeit der sozialpolitischen Abfederung vor allem für ältere Erwerbspersonen diskutiert, von denen angenommen wird, dass sie kaum noch im Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Aber auch für diesen Personenkreis ist das Potenzial der Aktivierung noch nicht ausgeschöpft. Leichter zugängliche und großzügigere Erwerbsminderungsrenten würden die Anstrengungen zur Arbeitsmarktintegration dieses Personenkreises konterkarieren und Anreize zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, etwa durch gesundheitliche Prävention, untergraben. Auch in ihrer Erwerbsfähigkeit geminderte Arbeitskräfte können und sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Beschäftigung ausüben.

#### **4 Überwindung des föderalen Gegeneinanders in der Arbeitsverwaltung**

Im Zuge der Hartz-Reform wurde die Arbeitslosenversicherung einer grundlegenden und über weite Strecken erfolgreichen Neuorganisation unterzogen. Zugleich wurde die Ausrichtung der kommunalen Sozialbehörden im Hinblick auf die Integration der Transferbedürftigen in den Arbeitsmarkt gestärkt. Das Problem einer geteilten föderalen Zuständigkeit für Arbeitslose konnte dabei jedoch nicht überwunden werden. Die Verantwortung für Versicherte (Arbeitslosengeld-Berechtigte) liegt weiterhin ausschließlich bei der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Verantwortung für Bezieher von Leistungen der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) liegt dagegen bei den Optionskommunen, den sogenannten Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen in getrennter Trägerschaft. Leidtragende dieses Systems sind nach wie vor Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen.

Zwar ist es weitgehend gelungen, den Verschiebebahnhof zwischen kommunalen Sozialbehörden und Bundesagentur für Arbeit stillzulegen. Vor der Reform platzierten die für die Grundsicherung zuständigen Kommunen erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bevorzugt in Beschäftigungsprogrammen, bei denen die Teilnehmer nach zwölf Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Leistungsansprüche an die Arbeitslosenversicherung erwarben. Damit lag die finanzielle

Verantwortung für die Betroffenen anschließend bei der früheren Bundesanstalt für Arbeit. Umgekehrt vernachlässigte die Bundesanstalt für Arbeit systematisch Langzeitarbeitslose, da sie davon ausgehen konnte, dass diese von den Kommunen im Rahmen der ergänzenden Sozialhilfe unterstützt wurden. Wer einmal in die Langzeitarbeitslosigkeit geraten war, konnte sich nur noch schwer aus dem Teufelskreis von Transferabhängigkeit und öffentlichen Beschäftigungsprogrammen befreien.

Auch nach der Reform werden schwer Vermittelbare nicht in dem Ausmaß gefördert, wie es zu einer erfolgreichen Integration notwendig wäre. Mit der Organisationsreform haben – zu Recht – betriebswirtschaftliche Grundsätze Einzug in die tägliche Arbeit in der Bundesagentur für Arbeit gehalten. Diese beinhalten jedoch, dass Personen, die absehbar schwierig zu vermitteln sind, von vornherein als sogenannte „Betreuungskunden“ eingestuft werden, bei denen sich ein aktivierendes Engagement der Bundesagentur nicht lohnt, weil der Erfolg zu lange auf sich warten ließe. Angesichts dessen verzichtet die Behörde häufig darauf, weiteres Geld in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu investieren, selbst wenn diese gesamtwirtschaftlich erfolgversprechend sind. Das gilt vor allem dann, wenn die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass der Erfolg nicht bei der BA selbst zu Buche schlägt, sondern erst nachdem die geförderte Person in die Zuständigkeit der Träger der Grundsicherung übergegangen ist. In diesem Fall trägt die BA die Kosten der Maßnahme, während der Nutzen beim Bund und den Kommunen landet.

Für die Betroffenen ist die Situation fatal. Statt ihnen frühzeitig und gezielt dabei zu helfen, in den Arbeitsmarkt zurück zu kehren, bleiben sie ihrem Schicksal überlassen. Sind sie schließlich in der Zuständigkeit der kommunalen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bzw. der Optionskommunen gelandet, sind zu den ursprünglich vorhandenen Vermittlungshemmnisse häufig noch schwerwiegende weitere hinzu gekommen. Dabei sind beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen gerade bei Menschen mit Qualifikationsdefiziten besonders effizient, wenn sie rechtzeitig zur Anwendung kommen. Deren Vermittlungschancen sind zwar per se niedrig und lassen sich auch durch gezielte Maßnahmen in der Regel nicht auf ein absolut gesehen hohes Niveau bringen. Entscheidend ist jedoch die relative Chancenverbesserung – sie gelingt bei dieser Zielgruppe erwiesenermaßen häufig weitaus effektiver als bei Personen mit guten Vermittlungsaussichten.

### ***Vermittlung aus einer Hand***

Der Ausweg aus dieser Situation kann nur in einer Reform bestehen, die Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand und losgelöst von föderalen Ausgleichsgesichtspunkten betreibt. Dazu könnte man dem niederländischen Beispiel folgend eine von Kommunen und Arbeitslosenversicherung unabhängige Einrichtung schaffen, deren Aufgabe in der

möglichst effizienten Vermittlung von Arbeitslosen besteht. Die Vermittlungsaufgabe würde somit sowohl der Bundesagentur für Arbeit als auch den Kommunen entzogen.

Die Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit könnte sich damit ausschließlich auf die Versicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos konzentrieren. Die neue Arbeitslosenversicherung sollte ausschließlich beitragsgedeckt arbeiten. Dies gewährleistet ein Beitragsniveau auf dem für die Absicherung des Risikos notwendigen Maß und bewirkt somit eine spürbare Entlastung des Faktors Arbeit. Mit der Beschränkung auf die Versicherungsaufgabe würde zugleich wirksam der permanenten Versuchung der Politik entgegengewirkt, Beitragsmittel für systemwidrige Zwecke umzuwidmen, wie dies beispielsweise in Form des sogenannten Eingliederungsbeitrages, dem sogenannten Kommunalkombi und den Lohnkostenzuschüssen für schwer vermittelbare Jugendliche der Fall ist.

Den Kommunen obläge fortan nur noch die Zuständigkeit für nicht erwerbsfähige Bedürftige auf Leistungen der Grundsicherung. Zugleich böte dies eine konsequente Lösung für die vom Bundesverfassungsgericht als grundgesetzwidrig eingestufte Mischverwaltung von Bund und Kommunen im Rahmen der kommunalen Arbeitsgemeinschaften.

### ***Privatisierung von Eingliederungsleistungen und Stärkung des Wettbewerbs***

Die zu schaffende Job-Vermittlungszentrale muss über ein Netz von lokal operierenden Geschäftsstellen verfügen. Ihr Dienstleistungsangebot muss allen Arbeitssuchenden gleichermaßen offenstehen. Die Erbringung der Vermittlungsdienstleistungen sollte so weit wie möglich auf private Leistungsanbieter übertragen werden, um Kosteneffizienz zu gewährleisten. Da private Vermittlung jedoch in der Regel auf Provisionen basiert, die sich am Gehalt des Vermittelten orientieren, ist es erforderlich, von staatlicher Seite zusätzlich einen risikoadäquaten Preisbildungsprozess zu implementieren, der sicher stellt, dass auch die Vermittlung von Personen mit niedrigem Einkommenspotenzial finanziell hinreichend attraktiv ist. Lediglich für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen sollte die Betreuung in öffentlicher Hand verbleiben und möglichst frühzeitig und pro-aktiv einsetzen.

Die Forderung nach mehr Markt im Vermittlungsprozess steht nicht im Widerspruch zu den bislang eher negativen Erfahrungen im Zuge der Einführung von Vermittlungsgutscheinen und der Beauftragung Dritter durch die Bundesagentur für Arbeit. Die Probleme bei den Vermittlungsgutscheinen sind die Folge einer starren Einheitsprämie für die Vermittlung, was sich mit risikoadäquaten Prämien beheben ließe.

Im Hinblick auf die Vermittlung durch Dritte im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit dürfte die monopsonistische Marktstruktur mit der Bundesagentur für Arbeit als

praktisch alleinigem Nachfrager für Vermittlungsdienstleistungen für das zu beobachtende Marktversagen in Betracht kommen. Im Falle einer geringen Angebotsqualität oder gar ganz fehlendem Angebot gibt es keinen Impuls für einen Preisanstieg, der für eine Verbesserung des Angebots sorgen würde. Die bestehenden Wettbewerbsmechanismen sorgen dafür, dass Wettbewerber durch möglichst niedrige Angebotspreise versuchen, in den Markt einzutreten. Haben sie einmal den Zuschlag erlangt, können sie für die Vertragslaufzeit weitgehend ohne Konkurrenz agieren. Bei den resultierenden Preisen werden schwer Vermittelbare erheblich benachteiligt, weil die Profitabilität ihrer Vermittlung zu gering ist.

Die Lehre, die aus der bisherigen Reform gezogen werden kann, besteht darin, für einen Preisanpassungsmechanismus nach oben zu sorgen, um mangelnder Service-Qualität vorbeugen zu können. Zu diesem Zweck müsste der Wettbewerb unter den Leistungsanbietern – anders als heute – ergebnisorientiert organisiert werden. So könnten beispielsweise in einem Agenturbezirk mehrere Dienstleister parallel mit jeweils spezifisch durch die BA vorgegebenen Erfolgsprämien in Konkurrenz zueinander treten. Die Durchführung ließe sich anhand eines Preis-Leistungs-Verhältnisses bewerten. Der Sieger des Wettbewerbs könnte durch ein zusätzliches Vermittlungskontingent auf der Grundlage seiner spezifischen Erfolgsprämie belohnt werden. Durch wiederholte Ausschreibungen mit variierenden Erfolgsprämien ließe sich eine den jeweiligen lokalen Erfordernissen angepasste optimale Höhe der Erfolgsprämie ermitteln. Wettbewerber mit einer schlechten Performance sollten durch ein entsprechend verringertes Kontingent im darauffolgenden Wettbewerb sanktioniert werden, statt sie völlig aus dem Markt zu drängen. Damit ließe sich der Entstehung lokaler Monopole auf der Anbieterseite entgegenwirken.

## **5 Systematische Neuordnung der Sozialversicherung**

Die demographische Entwicklung führt in den kommenden Jahren dazu, dass dem deutschen Arbeitsmarkt spürbar weniger Arbeitskräfte als bisher zur Verfügung stehen werden und belastet bei gleichzeitig steigendem Finanzierungsbedarf somit die öffentlichen Kassen. Dies gilt insbesondere für die gesetzlichen Sozialversicherungen, die Risiken abdecken, bei denen ein starker Zusammenhang zwischen Lebensalter und Leistungserbringung besteht. Weil die Sozialversicherungen ihre Leistungen im Umlageverfahren überwiegend aus den laufenden Einnahmen finanzieren, droht ein drastischer Anstieg der Beitragssätze. Die hiermit verbundenen negativen Arbeitsanreize könnten die demographisch bedingte Arbeitskräftelücke noch vergrößern.

Aufgrund der kurzfristigen Ausrichtung vieler Politikentscheidungen mit Blick auf die nächste Wahl ist die Gefahr groß, dass auf Korrekturmaßnahmen zurückgegriffen wird, die kurzfristig fiskalisch ein wenig helfen mögen, letztlich aber die Probleme nur verschieben, weil notwendige Strukturreformen unterbleiben. Ziel einer Reform des Sozialversicherungssystems muss es sein, die nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten, ohne den Solidarausgleich zu vernachlässigen.

### ***Trennung von Versicherung und Umverteilung***

In Deutschland erfolgt bislang eine Einkommensumverteilung sowohl innerhalb des staatlichen Steuer- und Transfersystems als auch innerhalb der Sozialversicherungen. Dies führt zu zusätzlichen Transaktionskosten und Intransparenz. Diese Intransparenz mag politisch gewollt sein. Gleichwohl wirken die Sozialversicherungsabgaben in der Gesamtschau aufgrund von Beitragsbemessungs- und Pflichtversicherungsgrenzen regressiv. Dies führt dazu, dass der Umverteilung durch das progressive Steuersystem entgegengewirkt wird und insbesondere mittlere Einkommensbereiche überproportional hoch belastet werden.

Durch eine Befreiung der Sozialversicherung von Umverteilungsaufgaben erhöht sich die Transparenz der Finanzierungsströme, was wiederum der Forderung nach einer weitgehenden Entsprechung von Leistung und Gegenleistung Rechnung trägt und so die Voraussetzungen für einen echten Leistungswettbewerb schafft. Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen sollten ausschließlich über Steuern finanziert werden. Dies betrifft insbesondere die Finanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben aus Beitragsmitteln, wie z.B. den Eingliederungsbeitrag oder den Ausbildungsbonus in der Arbeitslosenversicherung. Die Sozialversicherungsbeiträge steigen ansonsten über das für den eigentlichen Zweck der Leistungserbringung erforderliche Niveau hinaus und wirken damit beschäftigungsfeindlich. Durch eine systematische Trennung von Versicherung und Umverteilung kann die Belastung des Faktors Arbeit durch die Umlagefinanzierung der Sozialversicherungen so gering wie möglich gehalten werden. Dies ist auch deshalb geboten, weil ein wachsender Teil der Beiträge zum Umlageverfahren für die Beschäftigten wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit wirkt, indem sie hiermit einen kleineren Ertrag erzielen als bei Eigenvorsorge. Das schafft negative Arbeitsanreize oder lenkt Arbeitskräfte in unproduktivere versicherungsfreie Beschäftigungen. Kann der Arbeitnehmeranteil an den Beiträgen nicht vollständig auf die Beschäftigten überwältzt werden, entstehen den Unternehmen Kosten, so dass auch die Arbeitsnachfrage sinkt. Um Verzerrungen durch ein Ausweichen in Sonderformen der Beschäftigung zu vermeiden, sollten grundsätzlich alle Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht einbezogen werden.



## ***Tragfähige Reform der Rentenversicherung***

Auch nach der jüngsten Rentenreform bleibt das allgemeine Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu hoch, um demographisch bedingte Beitragssatzsteigerungen dauerhaft zu verhindern. Mit dem Anstieg der Lebenserwartung hat sich die mittlere Verweildauer im Ruhestand deutlich erhöht. Gleichzeitig sind Erwerbstätige heute bei Erreichen des Rentenalters im Durchschnitt zudem gesünder als früher. Darum sollte die Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung in den nächsten zwei Jahrzehnten schrittweise nicht nur bis 67 sondern bis auf 70 Jahre angehoben werden. Die Flexibilität der Ruhestandsentscheidung lässt sich durch versicherungsneutrale Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt wahren. Zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Anpassung der Rentenformel dahingehend erforderlich, dass die zusätzlichen Beitragsjahre nicht zu entsprechend höheren Rentenansprüchen führen. Indirekt entspricht dies einer Absenkung des Rentenniveaus. Die hiervon ausgehenden negativen Arbeitsanreize lassen sich begrenzen, indem alle Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht einbezogen werden.

Weiterhin sollte das Anspruchsniveau an die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer gekoppelt werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Erhalt des Generationenvertrags von den Versicherten neben Beitragszahlungen auch eine Nachkommenschaft erfordert, die den Bevölkerungsbestand erhält. Da die Investition in Kindererziehung für einen Haushalt mit beträchtlichen Kosten verbunden ist, die Höhe der Rentenansprüche jedoch nicht vom Umfang dieser Investition abhängt, entsteht der Anreiz, sich dem generativen Beitrag zu entziehen. Um dem zu begegnen, sind entsprechende Kompensationsmöglichkeiten erforderlich, die neben Kindergeld und Elternzeit vor allem in staatlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen sollten. Das letztgenannte Instrument eignet sich insofern nicht nur zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs, sondern stellt zugleich Generationengerechtigkeit her.

Zur Ergänzung der Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sollte die private Eigenvorsorge obligatorisch werden, um die Mindestsicherung der Rentner trotz fallenden staatlichen Rentenniveaus zu gewährleisten. Hierdurch wird Trittbrettfahrerverhalten derjenigen vermieden, die sich auf die Gemeinschaft verlassen und nicht vorsorgen. Die Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge sollte sich ausschließlich auf die steuerliche Begünstigung über nachgelagerte Besteuerung beschränken: Altersvorsorgeaufwendungen werden steuerlich freigestellt, die Ruhestandseinkommen dagegen voll besteuert. Die Bezuschussung der privaten Ersparnisbildung sollte dagegen zu Gunsten der staatlichen Schuldentilgung eingestellt werden.

## ***Wettbewerbsorientierte Neuordnung der Kranken- und Pflegeversicherung***

Die künftige soziale Absicherung von Gesundheitsrisiken wird nicht nur durch demographisch bedingte Ausgabenbelastungen erschwert. Kontroll- und Informationsprobleme sowie Wettbewerbsbeschränkungen schaffen zusätzlichen Kostendruck. Der von der Bundesregierung eingeführte Gesundheitsfonds geht in die falsche Richtung. Ein Einheitsbeitrag wie im Gesundheitsfonds bei vorgegebenen Leistungen führt zu einem Wettbewerb um die höchsten Kosten, nicht um die effizientesten Leistungen.

Um den Faktor Arbeit durch Beiträge zur Gesundheitsvorsorge nicht weiter zu belasten, sollten Kranken- und Pflegeversicherung dem Wettbewerb unterworfen werden. Die bestehende Unterscheidung von Pflichtversicherten und freiwillig Versicherten verhindert eine gleichmäßige Risikoaufteilung unter den Versicherern, weil überdurchschnittlich viele Personen mit geringem Gesundheitsrisiko zu privaten Krankenversicherungen ausweichen. Deshalb sollte zunächst die Versicherungspflicht auf alle Beschäftigten ausgedehnt werden und die gesetzliche Krankenversicherung privatisiert werden. Damit der Anbieterwettbewerb funktioniert, muss es Leistungswettbewerb geben. Dies lässt sich zum einen durch eine Aufteilung des Versicherungsumfangs in Grund- und Wahlleistungen erreichen. Die Regelungsaufgabe des Staates sollte sich darauf beschränken, den Leistungskatalog der verpflichtenden Mindestsicherung gegen die Risiken Krankheit und Pflegebedarf festzulegen. Jeder Versicherer muss jedem Kunden diese Grundsicherung anbieten. Zum anderen muss die uneingeschränkte Mobilität der Versicherten zwischen den Krankenkassen gewährleistet sein.

## ***Beschäftigungskonten – Zwangssparen in der Arbeitslosenversicherung?***

Seit geraumer Zeit wird immer wieder die Idee der sogenannten Beschäftigungskonten in die Diskussion eingebracht. Dabei handelt es sich um eine Kopplung der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung mit der gesetzlichen Rentenversicherung. Erwerbstätige sollen die im Laufe ihres Erwerbslebens eingezahlten und nicht in Anspruch genommenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung beim Eintritt in die Rente mit in die Alterssicherung übernehmen dürfen. Dadurch steigt im Falle der Arbeitslosigkeit der Anreiz, möglichst rasch in die Erwerbstätigkeit zurück zu kehren, um die Altersvorsorge nicht zu beeinträchtigen. Beschäftigungskonten könnten somit einen wirksamen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten.

Sie sorgen jedoch gleichzeitig für höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als im Status quo, weil sie den sogenannten „Moral Hazard“ in der Arbeitslosenversicherung zur Methode machen. Moral Hazard bedeutet, dass die Existenz der Versicherung das Verhalten der Versicherten verändert. Sie gehen sorgloser mit dem Risiko um als sie es

ohne Versicherung täten oder führen es womöglich aktiv herbei. Von diesem Problem ist die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ohnehin bereits stärker als jede andere Versicherung betroffen. Im heutigen Umlageverfahren stellt sich das Moral-Hazard-Problem vor allem am Ende des Erwerbslebens. Die in der Vergangenheit zu beobachtende faktische Nutzung der Arbeitslosenversicherung als Frühverrentungsinstrument legt davon ein beredtes Zeugnis ab. Die Einführung von Beschäftigungskonten würde dieses Problem keineswegs reduzieren, sondern im Gegenteil dazu führen, dass sich nicht nur wie bislang ein Teil der Versicherten am Ende des Erwerbslebens seine Einzahlungen wieder zurückholt, sondern grundsätzlich jeder Versicherte dies tut. Der Beitragssatz, der bislang ausreicht, das eigentliche Arbeitslosigkeitsrisiko abzudecken und den Moral Hazard am Ende des Erwerbslebens, müsste somit mehr oder weniger deutlich steigen.

De facto handelt es sich bei den Beschäftigungskonten um staatlich verordnetes Zwangssparen, bei dem viele Fragen offen bleiben. Es ist kaum zu erwarten, dass die Verzinsung dabei höher ausfällt als bei einer vergleichbaren privaten Geldanlage. Der entstehende Vermögensbestand wäre darüber hinaus zweifellos eine permanente Versuchung zur Zweckentfremdung durch die Politik. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich der Moral Hazard in der Arbeitslosenversicherung auch wesentlich kostengünstiger reduzieren ließe als durch die Einführung von Beschäftigungskonten, etwa durch die Einführung von Karenzzeiten, wie sie ansatzweise in Form von Sperrzeiten ohnehin bereits existieren.

### ***Einheitliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld***

Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld sollte generell auf 12 Monate beschränkt werden. Dies sorgt einerseits für einen hinreichend langen Zeitraum zur beruflichen Neuorientierung und stellt andererseits keinen übermäßig hohen Anreiz zur Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung als Frühverrentungsinstrument dar.

Die generelle Beschränkung der Bezugsdauer auf 12 Monate stellt keine Benachteiligung von Arbeitslosen dar, die zuvor bereits lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben. Es entspricht vielmehr dem Konstruktionsprinzip einer Umlageversicherung, dass Beiträge und Leistungen innerhalb einer Periode ausgeglichen werden. Die Leistung der Versicherung besteht nicht nur in der Geldleistung, die ausgezahlt wird, wenn der Risikofall eintritt, sondern in der beruhigenden Garantie, im denkbaren Risikofall einzutreten. Beide Leistungen sind äquivalent. Jemand der lange eingezahlt hat, hat deshalb auch ebenso lange entsprechende Leistungen in Anspruch genommen. Die gezahlten Beiträge sind nach Ablauf jeder Periode vollständig abgegolten.

## ***Abschaffung der Minijobs***

Derzeit sind geringfügige Arbeitsverhältnisse bis zu 400 Euro im Monat für den Arbeitnehmer als alleiniger oder zweiter Job steuer- und beitragsfrei. Minijobs tragen zur Flexibilität des Arbeitsmarktes insbesondere im Dienstleistungsbereich bei, denn ein Teil des Abgabenvorteils wird über niedrigere Bruttostundenlöhne an den Arbeitgeber weitergegeben. Dennoch sind Minijobs nach wie vor für Erwerbstätige attraktiv, die zu einem eigenen Erwerbseinkommen, dem Einkommen des Partners oder in Ergänzung zu Sozialtransfers wie Altersrenten oder Arbeitslosengeld II einen abgabenfreien Hinzuverdienst erzielen wollen. Der Begünstigung der Minijobs entspricht aber eine massive Barriere gegen eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit über die Geringfügigkeitsgrenze hinweg, wie dies durch höhere Entlohnung oder längere Arbeitszeit möglich wäre. Bei 400 Euro setzt in diesem Bereich nicht nur die volle Beitragspflicht zur Sozialversicherung ein, sondern auch die Steuerpflicht. Dies ergibt vor allem für Verheirate extrem hohe Grenzbelastungen. Für Bezieher von Leistungen der Grundsicherung, also Arbeitslosengeld II, bieten Minijobs eine Möglichkeit, die im SGB II gegebenen Hinzuverdienstregelungen auszuschöpfen und bei einer Teilzeittätigkeit aus Sozialtransfer und Minijob ein Nettoeinkommen zu erzielen, das sonst nur bei einer erheblichen Ausweitung des Arbeitsangebots zu erreichen wäre.

Minijobs bieten weder für Zweitverdiener noch für Bezieher von Arbeitslosengeld II eine Aufstiegsperspektive. Die so genannten Midijobs zwischen 400 und 800 Euro mit einem stufenweisen Anstieg der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung sind für diese Personengruppen keine Alternative, da die Steuerprogression bzw. die Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II hier ebenfalls zu Buche schlägt. Minijobs sind also eine systemwidrige Begünstigung geringfügiger Tätigkeiten und halten Erwerbstätige von einer vollwertigen Erwerbsintegration ab. Sie sollten abgeschafft und durch eine Beitragspflicht ab dem ersten Euro ersetzt werden. Der Verlust an Lohnflexibilität durch die Beseitigung der Minijobs kann durch die Umsetzung einer konsequenten Aktivierungsstrategie aufgefangen werden, die auch gering entlohnte Vollzeitstätigkeiten für Transferbezieher attraktiv macht.

## **6 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 der Veröffentlichung der Ergebnisse der von der OECD durchgeführten PISA-Studie 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, Hochqualifizierten 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. Insbesondere 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. Auch hieraus entsteht ein deutlicher Zugewinn an sozialer Gerechtigkeit. Eltern werden dann mit weit geringerer Wahrscheinlichkeit vor die Wahl gestellt sein, ihren Arbeitsplatz zugunsten privater Kinderbetreuung aufgeben zu müssen als bislang. Vielmehr erhalten sie neue Optionen zur individuellen Vereinbarung von Partnerschaft, Kinderbetreuung und Beruf. Es wird hierbei aber weiterhin erforderlich bleiben, dass der Staat bestimmte Mindestanforderungen, die zur Einlösung der Gutscheine berechtigen, an die entsprechenden Einrichtungen stellt.

Durch die vorgeschlagene 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. Für die Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung können unter anderem die Steuereinnahmen eingesetzt werden, die durch das einzuführende Ehegattenrealsplitting und die erhöhte Erwerbsbeteiligung anfallen. Eine Kostenbeteiligung der Eltern sollte in Anlehnung an die bestehenden Regelungen bei der Finanzierung von Kindergartenplätzen beibehalten werden.

### ***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 mit dem Alter der ersten Selektion im Schulsystem steigt. Daher ist es für eine Erhöhung 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: aber richtig!***

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 sogenannten 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 soziale Selektion weiter zu reduzieren.

## ***7 Zuwanderung stärker an wirtschaftlichen Interessen Deutschlands ausrichten***

Mit der Implementierung des Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes im Jahr 2005 hat Deutschland zuwanderungspolitisch die Basis für eine ökonomisch motivierte Steuerung der Zuwanderung geschaffen. Zugleich dokumentiert die „Bluecard“-Initiative der EU einen entsprechenden Bewusstseinswandel auf europäischer Ebene. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine gesteuerte Zuwanderung positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzeugt und insbesondere die Zulassung hochqualifizierter ausländischer Fachkräfte auf dem deutschen und europäischen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung ist. Allerdings trägt auch die aktuelle Fassung des deutschen Zuwanderungsgesetzes dem einsetzenden Fachkräftemangel sowie den demographischen Veränderungsprozessen nicht angemessen Rechnung.

### ***Auswahlsystem für dauerhafte Zuwanderung etablieren***

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 erhielten 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.

### ***Hochschulabsolventen im Land halten***

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 fehlt. Mit dem „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ wurde hier ein erster Schritt getan, um einem vermeidbaren Verlust an Humankapital entgegen zu wirken. Das politisch-gesellschaftliche Interesse muss freilich über die Reform von gesetzlichen Einzelbestimmungen hinaus darauf gerichtet werden, diese Zielgruppe systematisch für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Im Zuge entsprechender Politikschritte sollte das Hochschulwesen insgesamt stärker für ausländische Bewerber geöffnet und der Arbeitsmarktzugang von Absolventen weiter entbürokratisiert werden.

### ***Befristete Zuwanderung erfordert intelligente Steuerung***

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. Dies gilt umso mehr, als temporäre Zuwanderung und zirkuläre Wanderungen eine zusehends größere Rolle im internationalen Wanderungsgeschehen spielen. Die primär langfristigen Zielen dienende Steuerung dauerhafter Zuwanderung über ein Auswahlssystem ist als Instrument zur Überwindung temporärer Knappheiten nicht geeignet. Ebenso wenig kann die Bundesagentur für Arbeit angesichts erheblicher Informationsdefizite marktgerechte Entscheidungen 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.

### ***Integration am Arbeitsleben orientieren***

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. Die Debatte um den leitkulturspezifischen Inhalt dieser Kurse erscheint angesichts der hier vorhandenen Defizite nicht zielführend. Ethnische Vielfalt hat sich nach den vorliegenden Studien nicht als hinderlich für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erwiesen und liefert ein Potenzial für wirtschaftlichen Erfolg. Die Forderung nach ethnischer Assimilation in der Zuwanderungspolitik sollte deshalb aufgegeben werden.

## ***8 Regulierung und Tarifpolitik***

Die Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dazu haben flexiblere Arbeitszeiten in den Betrieben sowie eine flexiblere und insgesamt moderate Lohnpolitik beigetragen. Zugewinne an Flexibilität durch Öffnungsklauseln, vor allem bei der Arbeitszeit, aber auch bei der Festlegung von Arbeitsentgelten prägten die tarifpolitische Entwicklung. Daneben haben betriebliche Vereinbarungen über Arbeitszeiten und Entgelte und betriebliche Bündnisse für Arbeit an Boden gewonnen, wenngleich diese nach wie vor rechtlich strittig sind. Neben der Tarifpolitik hat der Arbeitsmarkt auch von der Öffnung und stärkeren Nutzung flexibler Arbeitsformen profitiert. Dies gilt für die Zeitarbeit, die Teilzeitarbeit, die selbständige Erwerbstätigkeit und die Minijobs. Beschäftigungszugewinne in diesen Bereichen sind für das Wachstum der Erwerbstätigkeit in überdurchschnittlichem Maße verantwortlich. Flexible Erwerbsformen bieten also zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, tragen aber auch zur Spaltung des Arbeitsmarktes mit teilweise geringen Übergangschancen bei, solange ein deutlicher Unterschied in der Regulierungsdichte zwischen dem Kern und dem Rand des Arbeitsmarktes besteht. Je deutlicher die „Normalarbeitsverhältnisse“ privilegiert werden, um so mehr besteht die Gefahr, dass ein Teil der Erwerbspersonen in flexiblen, weniger stabilen

Beschäftigungsformen verharren muss. Staatliche Politik und Tarifpartner sind gefordert, ein ausgewogeneres Verhältnis von Flexibilität für die Unternehmen und Sicherheit für die Erwerbstätigen zu erreichen.

### ***Vorrang für Betriebsvereinbarungen***

In den letzten Jahren ist das Verhältnis von Flächentarifverträgen zu betrieblichen Vereinbarungen durch Öffnungsklauseln bereits zugunsten stärkerer betrieblicher Gestaltungsmöglichkeiten verändert worden. Dies hat zur Stabilisierung der Tarifverträge beigetragen. Flächentarifverträge haben für die Unternehmen dort Vorteile, wo sie akzeptierte Mindestbedingungen festlegen und so betriebsinterne Verteilungskonflikte vermeiden. Allerdings beziehen sich die meisten Öffnungsklauseln auf Arbeitszeitfragen. Auch sind sie nicht in allen Wirtschaftszweigen verfügbar. Ihre Nutzung steht oft unter dem Vorbehalt einer Zustimmung der Verbände, wobei die Unternehmen in der Regel nur in Notsituationen darauf zurückgreifen können. Zur Weiterentwicklung des Tarifvertragssystems sollte deshalb ein grundsätzlicher Vorrang betrieblicher Vereinbarungen angestrebt werden, die auf Abkommen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat basieren. Alle Tarifverträge sollten eine solche Option zur Vereinbarung abweichender Arbeitsbedingungen ohne Zustimmung der Tarifpartner enthalten. Der Tarifvertrag stellt in einem solchen System eine generelle Orientierung für Unternehmen und Beschäftigung weiterhin dar, von der aber durch eine Vereinbarung auf betrieblicher Ebene leichter abgewichen werden kann.

Die Zustimmung des Betriebsrats verhindert dabei ein einseitiges Diktat des Arbeitgebers. Dies würde die rechtlich noch immer strittigen betrieblichen Bündnisse zur Beschäftigungssicherung auf eine sichere Basis stellen. In diesem Zusammenhang ist auch das Günstigkeitsprinzip dahingehend zu verändern, dass die Sicherung des Arbeitsplatzes durch Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Betriebsrat auch als legitimer Vorteil für die Beschäftigten anerkannt wird. Bisher beschränkt sich die Rechtsprechung bei der Bewertung der Günstigkeit auf die Kriterien Arbeitsentgelt und Arbeitszeit. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes wird nicht als weiteres wichtiges Kriterium zur Bewertung betrieblicher Abmachungen herangezogen, obwohl dies für die Beschäftigten durchaus von hoher Priorität sein kann.

### ***Mindestlöhne und Allgemeinverbindlichkeit beschränken***

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitslose ist der Ruf nach verbindlichen Lohnuntergrenzen lauter geworden, da der durch die Sozialleistungen gewährte implizite Mindestlohn zurückgegangen ist und mit der Aktivierung von Leistungsbezieherinnen auch gering entlohnte Tätigkeiten als zumutbar angesehen werden. Mindestlöhne sollen nun die Lohnspreizung nach unten begrenzen und für Existenzsichernde Löhne sorgen. Dazu werden sowohl allgemeinverbindliche Tarifverträge über

Mindestlöhne für eine wachsende Zahl von Wirtschaftszweigen als auch ein einheitlicher staatlich festgelegter Mindestlohn für den gesamten Arbeitsmarkt erwogen. Ein Mindestlohn ist jedoch nicht – wie immer wieder behauptet wird – sozial gerecht. Er führt nicht etwa zu einer Bezahlung oberhalb der individuellen Produktivität, sondern gefährdet Arbeitsplätze und Beschäftigungschancen für Personen mit geringer oder durch lange Erwerbslosigkeit entwerteter Qualifikation.

Ein Mindestlohn ist auch kein geeignetes Instrument zur Armutsvermeidung durch die Garantie eines Mindesteinkommens. Sehr niedrige Stundenlöhne finden sich vielmehr vor allem bei Minijobs, Teilzeittätigkeiten und bei der Aufstockung von Leistungen der Grundsicherung, also in Kombination mit anderen Einkommensquellen, während bei Vollzeittätigkeiten wesentlich seltener niedrige Löhne bezahlt werden. Mindestlöhne würden daher der Zielgruppe nicht helfen, gleichwohl aber unnötigen Schaden bei der großen Zahl von Haushalten verursachen, die gar nicht vom Armutsrisiko bedroht sind. Zwar würde ein verbindlicher Mindestlohn den finanziellen Aufwand für die Bezuschussung niedriger Arbeitsentgelte und somit die Belastung der öffentlichen Haushalte vermindern, doch wäre dies auf der anderen Seite mit höheren Aufwendungen für Arbeitslosigkeit verbunden.

Eine Workfare-Aktivierungsstrategie, die Vollzeittätigkeiten einfordert, vermindert auch ohne Mindestlohn die Bereitschaft zur Aufnahme nichtexistenzsichernder Teilzeittätigkeiten. Ähnlich wirkt auch die Abschaffung der Minijobs. Besonders problematisch ist es, mit dem Instrument einer vereinfachten Allgemeinverbindlichkeitserklärung den interessierten Tarifparteien die Möglichkeit zu geben, einen bindenden Mindestlohn für ihre Branche direkt festzulegen. Derzeit sind sehr niedrige Stundenlöhne vor allem bei Kombinationen von Arbeitslosengeld II und Minijobs zu beobachten. Mit der Umsetzung von Workfare auf Vollzeitbasis werden sehr niedrige Stundenlöhne auch für Transferbezieher seltener werden, ohne dass hierzu ein verbindlicher Mindestlohn explizit festgelegt werden muss.

### ***Abfindungen statt Bestandsschutz***

Die Kündigung von Arbeitnehmern in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis ist in Deutschland nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich. Da der Kündigungsschutz als Rechtsanspruch einen monetären Gegenwert besitzt, kann ein Arbeitgeber zwar durchaus die Entlassung eines Arbeitnehmers herbeiführen, wenn er bereit ist, eine Abfindung in entsprechender Höhe zu zahlen. Die hiermit verbundenen Kosten senken jedoch gleichzeitig die Bereitschaft zu Neueinstellungen. Dies betrifft insbesondere Arbeitnehmer, bei denen ein Arbeitgeber mit einer überdurchschnittlich hohen Wahrscheinlichkeit damit rechnen muss, dass die bei der Einstellung gehegten Erwartungen nicht erfüllt werden. Unternehmen, die sich von unproduktiven Mitarbeitern trennen wollen oder eine Umstrukturierung ihres Unternehmens anstreben

(müssen), sind also gezwungen, Kündigungstatbestände zu konstruieren. Dies gibt regelmäßig Anlass zu Rechtsstreitigkeiten mit großer Unsicherheit sowohl für die Unternehmen als auch die Erwerbstätigen, die keineswegs von einer Weiterbeschäftigung ausgehen können.

An die Stelle des bisherigen Kündigungsschutzes sollten deshalb klar definierte gesetzliche Abfindungsregeln treten. Dieses Prinzip besteht bereits zwar als Wahlrecht für neu eingestellte Arbeitskräfte, sollte aber verallgemeinert werden. Danach würde einem Arbeitnehmer je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit eine Mindestabfindung in Höhe eines festgesetzten Prozentsatzes seines Einkommens zustehen, sofern nicht darüber hinaus gehende Absprachen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffen werden. Im Regelfall muss dann kein Kündigungsgrund mehr angegeben werden, und es entfällt die Grundlage für Rechtsstreitigkeiten. Da bislang zumeist ein Vergleich am Ende solcher Rechtsstreitigkeiten steht, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich mithin also die Verfahrenskosten teilen, wären beide Seiten selbst bei moderat angesetzten Abfindungssummen durch eine solche Neuregelung im Vorteil.

Eine entsprechende Reform wird zwar einerseits mehr Entlassungen zur Folge haben, andererseits jedoch auch eine wachsende Einstellungsbereitschaft bewirken, die insgesamt zu mehr Beschäftigung und stärkerer Mobilität in dynamische Wirtschaftszweige mit besseren Job- und Entlohnungsperspektiven führen dürfte. Eine Abfindungsregel erlaubt zugleich den Verzicht auf das Sozialauswahlkriterium bei betriebsbedingten Kündigungen, das zu sachfremden Entscheidungen führen kann. Entlassungen im Fall einer betriebsbedingten Kündigung würden sich ausschließlich an der Produktivität der betroffenen Mitarbeiter orientieren. Auf tarifvertraglicher oder betrieblicher Ebene könnte darüber hinaus vereinbart werden, dass Arbeitgeber einen Teil der Abfindungsansprüche nicht als Geldleistung auszahlen, sondern in die Qualifizierung und Weitervermittlung der von einer Kündigung bedrohten Angestellten investieren. Mit einem nach Beschäftigungsdauer wachsenden Anspruch auf Abfindung könnte auch insgesamt mehr Durchlässigkeit auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden, bei dem nicht mehr nach befristeter oder unbefristeter Beschäftigung unterschieden wird und somit keine Barriere zwischen diesen Erwerbsformen mehr besteht.

### ***Neues Flexibilitätspotenzial durch Zeitarbeit erhalten***

Die Zeitarbeit war eine der tragenden Kräfte beim Beschäftigungsaufbau im jüngsten Wirtschaftsaufschwung. Sie hat dabei vom Wegfall zentraler Regulierungen wie der Überlassungshöchstdauer und dem so genannten „Synchronisationsverbot“ profitiert. Im Gegenzug wurden erstmals Tarifverträge für die Zeitarbeit vereinbart, die zum Imagegewinn der Zeitarbeit beigetragen haben. Zum einen wird jedoch die langfristige Überlassung von Arbeitskräften kritisiert, da sie zur Verdrängung von Stammebelegschaften und Tarifverträgen führen könne. Eine Gleichstellung von

Beschäftigten der Zeitarbeit mit den Arbeitskräften im Entleihbetrieb würde zwar die Überlassung hemmen, doch würde damit gleichzeitig die Flexibilität für das Unternehmen deutlich zurückgehen.

Die verstärkte Nutzung der Zeitarbeit kann als Reaktion der Unternehmen auf nach wie vor bestehende Defizite der Entlohnungsstruktur in den Tarifverträgen oder beim Kündigungsschutz verstanden werden. Zum anderen sind viele Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit nur sehr kurzfristig, und nicht jeder Beschäftigte wechselt aus Zeitarbeit in ein klassisches Beschäftigungsverhältnis. Allerdings bietet die Zeitarbeit mehr Einstiegsmöglichkeiten für zuvor nicht Erwerbstätige, die sonst nicht vorhanden wären. Eine stärkere Regulierung der durch eine generelle Gleichbehandlungspflicht zwischen Stammbeschafteten und Zeitarbeitern oder die Einführung einer Mindestbeschäftigungsdauer würde diese Potenziale zunichte machen.