



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
Gruppe Arbeitnehmer

„Unmögliches wird sofort erledigt – Wunder dauern etwas länger“

ARBEITSMARKTREFORMEN UND „BESCHÄFTIGUNGSWUNDER“ IN DEUTSCHLAND

*Matthias Knuth, Institut Arbeit und Qualifikation
Universität Duisburg-Essen*

This study was carried out by Matthias Knuth following a call for tenders launched by the European Economic and Social Committee. The information and views set out in this study are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the European Economic and Social Committee. The European Economic and Social Committee does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the European Economic and Social Committee nor any person acting on the Committee's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1 Einleitung	3
2 Die langfristige Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in Grundzügen	4
3 Arbeitsmarktrelevante Reformen und graduelle institutionelle Veränderungen seit 2000	7
3.1 „Hartz-Reformen“	7
3.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen des Altersübergangs	11
3.3 Kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen	11
4 Arbeitsvermittlung und Langzeitarbeitslosigkeit	13
5 Erwerbstätigkeit.....	14
5.1 Erwerbstätigkeit der Älteren	15
5.2 Atypische Erwerbsformen	16
5.3 Die Bewältigung der Krise 2008/2009	19
6 Entwicklung der Arbeitsentgelte.....	21
7 Arbeitskräftefluktuation und Beschäftigungsdauer.....	22
Literaturverzeichnis.....	25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten (linke Skala) und Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala) 1971-2012... 4
Abbildung 2:	Bevölkerung im Erwerbsalter, Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (linke Skala) und Arbeitsvolumen 1971 - 2012.. 5
Abbildung 3:	Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit (linke Skala), Niveau der Erwerbstätigkeit (rechte Skala), 1998-2012 6
Abbildung 4:	Tarifbindung und Existenz von Betriebsräten in West- und Ostdeutschland (in Prozent der Beschäftigten in Betrieben ab 5 Beschäftigten)..... 12
Abbildung 5:	Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung in Relation zu den jahresdurchschnittlichen Beständen an Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitslosen 13
Abbildung 6:	Erwerbstätigenquoten 55 bis 64 Jahre, ausgewählte EU-Länder 15
Abbildung 7:	Normalarbeitnehmer/innen und atypisch Beschäftigte nach Geschlecht, Absolutwerte und Anteile, 1991 bis 2012..... 17
Abbildung 8:	Bruttoinlandsprodukt und Anzahl der Erwerbstätigen – Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahr 1992 – 2012..... 19
Abbildung 9:	ArbeitskräfteFluktuation und Konjunktur 23

Zusammenfassung

In Deutschland wurden in den Jahren 2002 bis 2005 sehr weitreichende Arbeitsmarktreformen umgesetzt, die die vorher verbreitete Vorstellung einer deutschen „Reform-Sklerose“ widerlegten. Der im engeren Sinne *arbeitsrechtliche* Anteil dieser Reformen war jedoch sehr gering; in der Hauptsache ging es darum, das Sozialleistungs- und Aktivierungsregime für Arbeitslose und für Bedürftige im Erwerbsalter in Richtung einer „*work first*“-Strategie umzubauen. Diese Reformen waren außerordentlich kontrovers und haben die parteipolitische Landschaft in Deutschland verändert.

Kurz nach den Reformen setzte eine *Trendwende* am deutschen Arbeitsmarkt ein: Die *Arbeitslosigkeit* ging zurück, die sozialversicherungspflichtige *Beschäftigung* nahm wieder zu, und der deutsche Arbeitsmarkt erwies sich in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 als außerordentlich *resilient*. Seitdem ist die deutsche Wirtschaft in einem Ausmaß erfolgreich, das zunehmend Besorgnisse über wirtschaftliche Ungleichgewichte in Europa auslöst. Zugleich jedoch nehmen auch Bestrebungen in den europäischen Nachbarländern zu, Deutschland auf seinem vermeintlichen Erfolgspfad nachzufolgen und „Strukturreformen“ nach deutschem Muster durchzuführen in der Hoffnung, auf diese Weise ähnliche Erfolge zu erreichen.

Die zeitliche Koinzidenz legt es nahe, die Arbeitsmarktreformen als ursächlich für die Trendwende am deutschen Arbeitsmarkt anzusehen und Kritik an ihren negativen Nebenfolgen mit dem Verweis auf ihre Wirksamkeit in der Hauptsache zurückzuweisen. Tatsächlich jedoch ist die *Wirkung der Arbeitsmarktreformen sehr viel geringer* als allgemein angenommen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist auf schrumpfende Arbeitskraftreserven, verlangsamte Produktivitätsentwicklung und die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe zurückzuführen; die Mismatch-Komponente der Arbeitslosigkeit wurde nicht verringert. Die erstaunliche Performanz des deutschen Arbeitsmarktes in der Krise 2008/2009 beruht auf Konstellationen und Mechanismen, die eher einer Rückbesinnung auf das traditionelle Modell einer „koordinierten“ Volkswirtschaft (Hall und Soskice 2004) zuzurechnen sind als dem neoliberalen Geist der Arbeitsmarktreformen. Aber *auch im Negativen waren die Wirkungen der Reform geringer* als von ihren Kritikern behauptet: Stagnation der Löhne, zunehmende Lohnungleichheit, wachsender Niedriglohnsektor und die Zunahme atypischer Erwerbsformen liegen zwar durchaus in der Logik der Reformen, begannen jedoch mehrere Jahre vorher, und einige dieser Trends flachten nach den Reformen sogar ab. Als inhaltlich und zeitlich den Reformen zuzuordnende Effekte bleiben Zunahmen bei Leiharbeit und Minijobs.

Wir gehen deshalb davon aus, dass neben den mit dem Namen „Hartz“ verbundenen Arbeitsmarktreformen zwei weitere grundlegende institutionelle Veränderungen betrachtet werden müssen: Die *Reform des Altersübergangs* und die *abnehmende Bindungskraft kollektiver Regelungen*. Die Schwächung des Tarifvertragssystems ist für die Stagnation der Reallöhne, die zunehmende Lohnungleichheit und vor allem das Auseinanderdriften der Löhne zwischen Produktions- und Dienstleistungssektor viel bedeutsamer als die Arbeitsmarktreformen. Dabei ist fraglich, ob die deutschen Exporterfolge tatsächlich auf einer Lohnzurückhaltung beruhen, die in den exportierenden Produktionssektoren viel weniger virulent ist als im Dienstleistungsbereich, und ob nicht eine stärker auf die Binnennachfrage orientierte Strategie letztlich mehr Beschäftigung erzeugt hätte. - Die Reform des Altersübergangs hat dazu beigetragen, dass die Erwerbstätigenquote der Älteren in Deutschland stärker angestiegen ist als in jedem anderen EU-Mitgliedsland. Sie hat zudem in der Krise 2008/2009 den Betrieben den traditionellen Weg der Personalanpassung über Vorruhestandsprogramme versperrt und sie dazu gezwungen, noch stärker als bisher auf interne statt externe Flexibilität des Einsatzes von Arbeitskraft zu setzen. Die Wahrscheinlichkeit, ein neues Beschäftigungsverhältnis zu beginnen, hat sich jedoch für Ältere relativ zu den Jüngeren nicht erhöht. Zunahme der Erwerbstätigkeit Älterer

bedeutet im Wesentlichen, dass Beschäftigte in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen altern und bis in ein höheres Lebensalter im Betrieb verbleiben als frühere Geburtskohorten.

Was bleibt also von den Arbeitsmarktreformen? Sie haben offenbar die *Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit beschleunigt*. Die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen haben sich dabei jedoch nicht verbessert. Der Beschleunigungseffekt beschränkt sich auf die kurzzeitig Arbeitslosen, die noch im Bezug des versicherungsförmigen Arbeitslosengeldes stehen und den Abstieg in die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung vermeiden wollen. Aus dem gleichen Grund hat die Angst der Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit und damit ihre Konzessionsbereitschaft zugenommen, weshalb sie als Gegenleistung für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes zu größeren Opfern bereit sind als zuvor. Dieses hat zur Krisenbewältigung 2008/2009 beigetragen. Zugleich verringert jedoch diese Angst auch die Risikobereitschaft der Arbeitnehmer. Die gesamtwirtschaftliche *Fluktuation* der Arbeitskräfte ist trotz Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gesunken. Die durchschnittliche *Verbleibsdauer* in einem Beschäftigungsverhältnis hat trotz der Zunahme „flexibler“ Beschäftigungsformen zugenommen. Die Reallokationsleistung des deutschen Arbeitsmarktes hat sich folglich verschlechtert. Neben der Einschüchterung durch die Arbeitsmarktreformen dürfte hierbei ursächlich sein, dass die Einstiegslohne in neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen rückläufig waren.

Die Arbeitsmarktreformen haben folglich dazu beigetragen, dass die Signale veränderter Nachfrage-Angebots-Relationen – sinkendes Arbeitskräftepotenzial bei wachsender Beschäftigung – bei den Marktakteuren bisher nicht angekommen sind und trotz zunehmender Klagen über Arbeitskraftengpässe keinen Niederschlag im Preis für Arbeitskraft finden. Dieses führt zur Abnahme des Rationalisierungsdrucks, zur Verlangsamung der Produktivitätsentwicklung und zur Investitionsschwäche trotz eines Überflusses von Geldkapital.

In seiner Gesamtheit ist der deutsche Weg daher nicht zur Nachahmung zu empfehlen. Das schließt nicht aus, dass einzelne Elemente geeignet sein können, den Ideenvorrat über mögliche Reformoptionen in anderen Ländern zu bereichern.

1 Einleitung

Noch im Jahre 2003 bezeichnete ein deutscher Wirtschaftsprofessor Deutschland als den „kranken Mann Europas“ (Sinn 2003). Anfang der 2000er Jahre waren die deutschen Medien voll mit Erfolgsmeldungen zu den Arbeitsmarktreflexionen unserer Nachbarländer. Die im Jahre 2002 von Bundeskanzler Schröder eingesetzte „Hartz-Kommission“ ließ sich Expertisen über verschiedene Länder anfertigen (Frick 2002, Hartmann 2002a, 2002b, 2002c) und führte Studienreisen in einige dieser Länder durch (Hassel und Schiller 2010). Manches von dem, was damals in Deutschland über unsere Nachbarn berichtet wurde, hielt einer sorgfältigen Nachprüfung nicht stand (Knuth et al. 2004); Anderes war schon wenige Jahre später wieder vollständig umgekrempelt: Der Halbwertzeit von Arbeitsmarktreflexionen ist auch in anderen Ländern überschaubar.

Inzwischen hat sich das Blatt gewendet. Seit 2009 spricht die Welt vom „deutschen Beschäftigungswunder“, und der Vorsitzende der christdemokratischen Fraktion im Deutschen Bundestag brüstete sich damit, dass nun in Europa „Deutsch gesprochen“ werde. Jetzt muss sich die Öffentlichkeit anderer Länder damit auseinandersetzen, dass ihnen das deutsche Beispiel als nachzuahmender Ausweg aus Arbeitsmarktkrisen vorgehalten wird. Die EU-Kommission schlägt einen Mechanismus vor, mit dem den Mitgliedsstaaten kontinuierlich „Strukturreformen“ aufgezwungen werden könnten (European Commission 2013). Auch jetzt wird nicht so genau hingesehen, solange man eine „deutsche Geschichte“ erzählen kann, die die eigene politische Botschaft überzeugender erscheinen lässt.

Zwischen Deutschlands Krankheit und seiner wundersamen Genesung lag die wohl einschneidendste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik. Sie sticht auch im EU-Vergleich dadurch hervor, dass das System der Unterhaltssicherung bei Erwerbslosigkeit einerseits und die Organisation der „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ andererseits *gleichzeitig und grundlegend* in ihrer Struktur verändert wurden. Kein anderes EU-Mitgliedsland hat so weitreichende Reformen in beiden Dimensionen in so kurzer Zeit umgesetzt (Knuth 2008). Die komplette Umstellung des Systems der Leistungen und der Organisation der Leistungserbringung zum 1.1.2005 ist das zunächst unmöglich Erscheinende, das tatsächlich „über Nacht“ erledigt wurde.

Sowohl in der innerdeutschen Debatte als auch in der internationalen Wahrnehmung gibt es die nahe liegende Tendenz, einen kausalen Zusammenhang zwischen der Reform und der anscheinend grundlegend veränderten Arbeitsmarktsituation in Deutschland herzustellen. Mehr oder weniger offen werden andere Länder gedrängt, das nachzuvollziehen, was Deutschland getan hat. Bevor man derartigen Ratschlägen folgt, sollte man sich jedoch über folgende Fragen klar werden:

- Was genau hat Deutschland denn getan?
- Ist die derzeit günstige Arbeitsmarktsituation in Deutschland überhaupt auf diese Reformen zurückzuführen?
- Welche weniger erwünschten Nebenfolgen hatte die Reform, oder welche weniger zukunftsweisende Trends hat sie unterstützt?
- Welche Ursachen für positive wie negative Entwicklung gibt es außer den Arbeitsmarktreflexionen?

Der weitere Aufbau dieses Papiers ist wie folgt: In Abschnitt 2 werden die Grundzüge der Wende am deutschen Arbeitsmarkt in Form einer langfristigen Betrachtung über mehrere Dekaden dargestellt. Abschnitt 3 behandelt die drei institutionellen Veränderungen am deut-

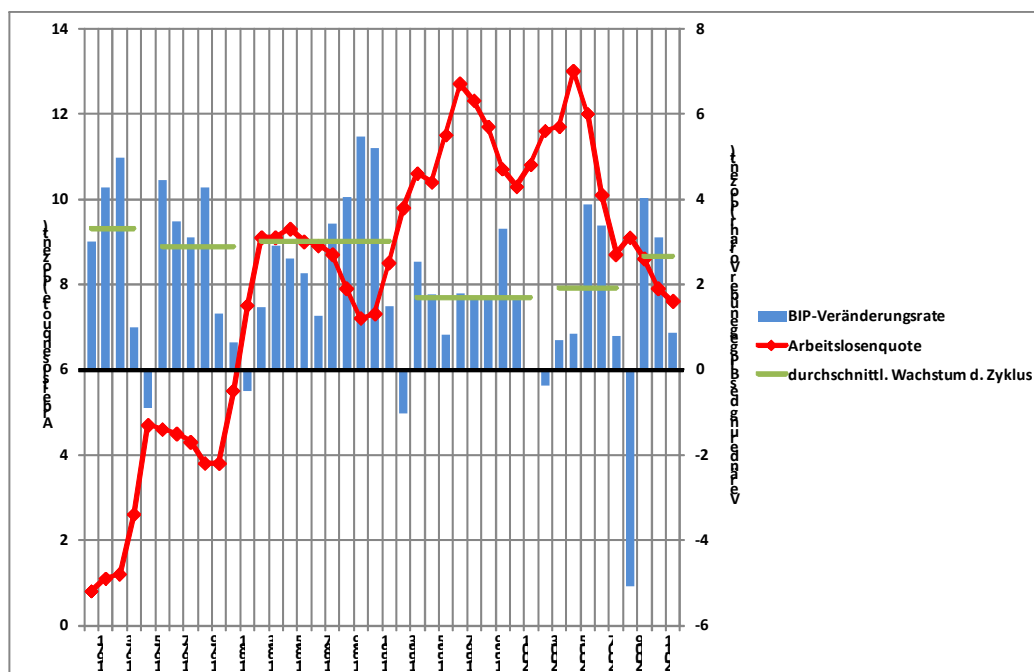
schen Arbeitsmarkt, die wir für grundlegend halten: Hartz-Reformen, Rentenreformen und die Abnahme der Bindungskraft kollektiver Regulierung. Abschnitt 4 geht der Frage nach, ob das zentrale Versprechen der Hartz-Reformen eingelöst wurde, nämlich die Arbeitsvermittlung zu verbessern und die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit aufzubrechen. Abschnitt 5 beleuchtet die gestiegene Erwerbstätigkeit hinsichtlich der Altersstruktur und der Beschäftigungsformen und geht der Frage nach, warum sich das deutsche Beschäftigungssystem in der Krise 2008/2009 als so überraschend resilient erwiesen hat. Abschnitt 6 geht auf die Entwicklung von Niveau und Struktur der Arbeitsverdienste ein, und Abschnitt 7 behandelt die Bewegungsdynamik des deutschen Arbeitsmarktes bzw. seine Tendenz zur Stagnation. Eine Zusammenfassung befindet sich am Anfang dieses Papiers.

2 Die langfristige Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in Grundzügen

In den letzten sieben Jahren zeigt sich am deutschen Arbeitsmarkt ein grundlegender Wandel. Seit Beginn der 1970er Jahre bis zum Jahre 2005 war die Arbeitslosenquote von Zyklus zu Zyklus angestiegen: Wenn das Wachstum schwach oder gar negativ war, schnellte die Arbeitslosenquote empor, fiel jedoch bei wirtschaftlicher Belebung nicht auf das alte Niveau zurück (Abbildung 1).

Dieses Muster scheint jetzt durchbrochen zu sein: Selbst im Krisenjahr 2008 setzte sich der Abbau der Arbeitslosigkeit fort, und der stärkste wirtschaftliche Einbruch seit 80 Jahren im Jahre 2009 hatte nur ganz geringfügige und kurzzeitige Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote. Die durchschnittlichen Wachstumsraten seit 2004 weisen Größenordnungen auf, die vorher mit steigender Arbeitslosigkeit einher gegangen wären. Ein etwaiges „Wunder“ am deutschen Arbeitsmarkt besteht nicht in stärkerem Wachstum, sondern in einer verstärkten Reagibilität des Arbeitslosenquoteniveaus auf Wachstumsimpulse.

Abbildung 1: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten¹ (linke Skala) und Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala) 1971-2012

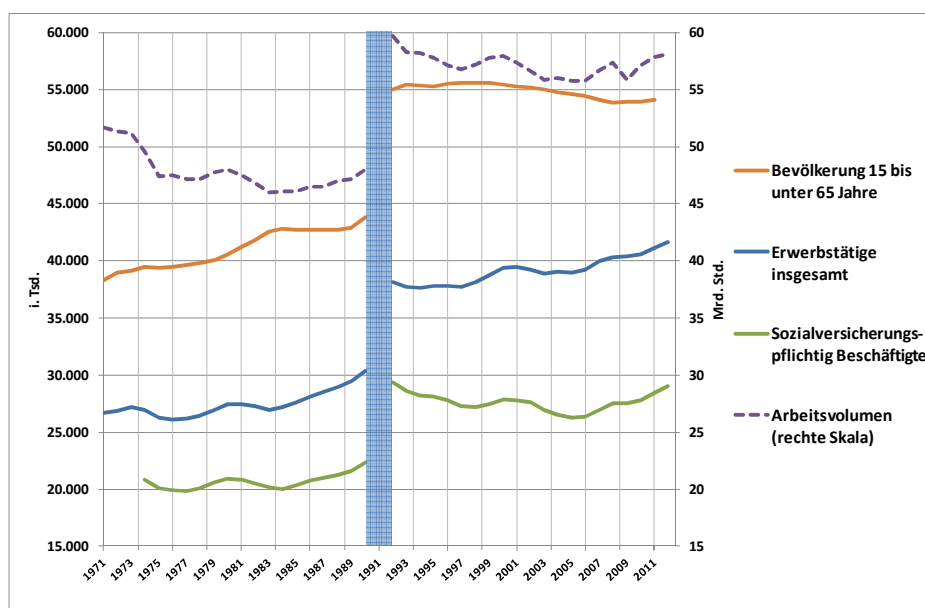


Quellen: Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2013; Statistisches Bundesamt 2013a

¹ Es handelt sich um die amtlich registrierte Arbeitslosigkeit nach nationaler gesetzlicher Definition, die erheblich von der international vergleichbaren Erfassung nach dem Labour-Force-Konzept abweicht – siehe u.a. Fußnote 18, S. 10.

Abbildung 2 lässt einige Hintergründe für diesen veränderten Entwicklungstrend erkennen: Die Bevölkerung im Erwerbsalter nimmt bereits seit 1999 ab; die Zahl der Erwerbstätigen weist dagegen einen schon seit Ende der 1990er Jahre steigenden Trend auf, der sich lediglich in den konjunkturellen Abschwüngen kurzzeitig abschwächt oder umkehrt. Die Erwerbstätigenquote ist deshalb auf ein historisches Rekordniveau von fast 73 Prozent (2012) angestiegen.² Dagegen nahm das Arbeitsvolumen von 1992 bis 2006 ab, d.h. in diesem Zeitraum haben sich mehr Erwerbstätige einen kleiner werdenden „Kuchen“ an Arbeit geteilt, und sie arbeiten im Durchschnitt kürzere Arbeitszeiten.³ Die Zunahme von „Minijobs“ und „Solo-Selbständigkeit“ (vgl. 5.2, S. 16ff.) erklärt, warum sich Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung⁴ bis 2005 gegenläufig entwickeln konnten; erst seit 2007 nimmt auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder zu. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass der Trend zur Abnahme des Arbeitsvolumens seit 2006 gestoppt zu sein scheint. Wenn bei eher mäßigem Wachstum das Arbeitsvolumen stagniert oder wächst, hat sich die Produktivitätsentwicklung verlangsamt (Klinger 2013), was möglicher Weise auf die schwache Lohnentwicklung (geringer Rationalisierungsdruck) zurückzuführen ist (vgl. Abschn. 6, S. 21) und auf längere Sicht – zusammen mit einem wachsenden Investitionsrückstand (Bach und et al. 2013) – ein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit darstellen könnte.

Abbildung 2: Bevölkerung im Erwerbsalter, Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (linke Skala) und Arbeitsvolumen 1971 - 2012⁵



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013b und frühere Ausgaben

² Die steigende Zahl der Erwerbstätigen würde selbst dann zum Sinken der Arbeitslosenquoten führen, wenn die Anzahl der Arbeitslosen nicht abnähme, weil der Nenner wächst, auf den die Quote berechnet wird. In absoluten Zahlen ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit daher nicht ganz so günstig wie Abbildung 1 suggeriert.

³ Diese Aufteilung erfolgte sehr ungleichmäßig, insbesondere in der Geschlechterdimension. Zunehmende Erwerbstätigenquoten vor allem westdeutscher Frauen gehen mit zunehmenden Teilzeit- und Minijobanteilen einher. Der „gender working-time gap“ in europäischen Ländern ist nur in Österreich, Irland, Großbritannien und den Niederlanden noch größer als in Deutschland. Beim Vergleich der Arbeitszeit-Profile der Geschlechter im Vereinigten Königreich, Deutschland, Schweden und Slowenien ist nur im Vereinigten Königreich der Anteil von „sehr kurzer“ Teilzeit (unter 20 Stunden) bei den Frauen höher als in Deutschland Kümmerling 2013, S. 5.

⁴ Von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen sind Beamte, Selbständige und „geringfügig“ Beschäftigte mit Monatsverdiensten bis 400 Euro (seit 2013 erhöht auf 450 Euro).

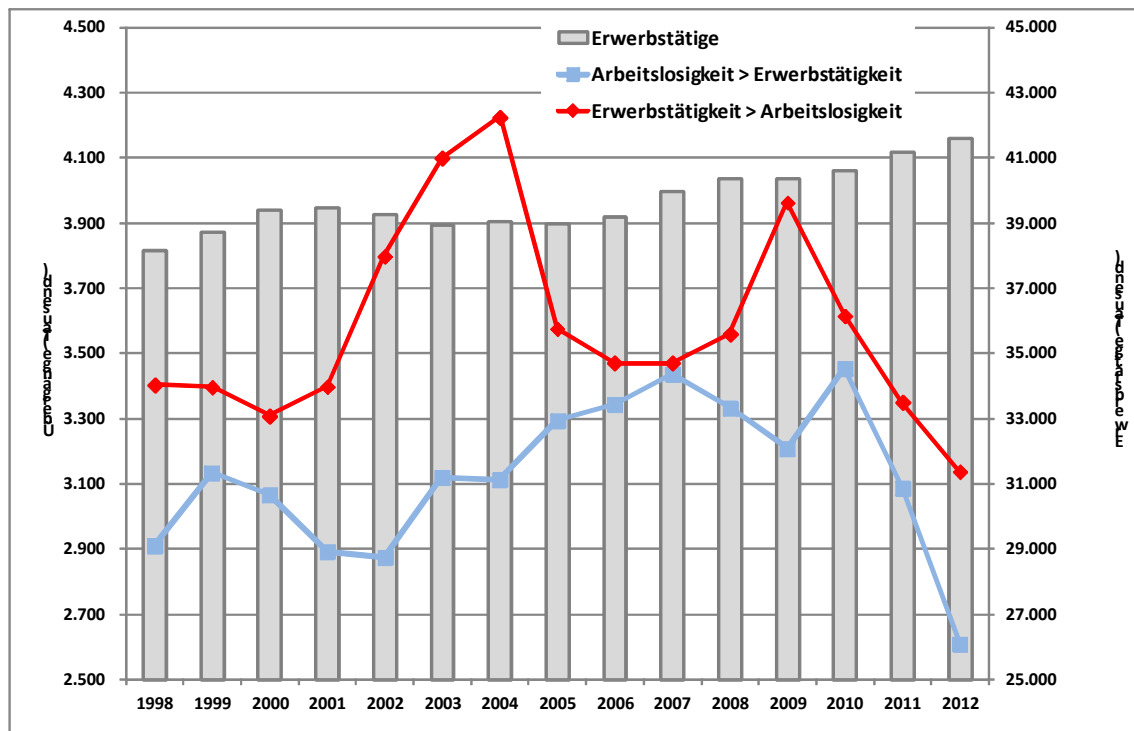
⁵ Die Darstellung in absoluten Zahlen bedingt den durch einen Balken dargestellten, durch die deutsche Einheit verursachten Zeitreihenbruch.

Zwischenfazit: Demografisch bedingter Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter, geringere Produktivitätssteigerung und abnehmende durchschnittliche Arbeitszeiten erklären die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit trotz nur moderater Wachstumsraten des BIP.

Dennoch ist es nicht selbstverständlich, dass bei dieser Konstellation die Arbeitslosigkeit stark abnimmt; denn solange es noch eine „Stille Reserve“ von ca. 1,1 Mio. Personen im Erwerbsalter gibt, die weder erwerbstätig noch arbeitslos, aber grundsätzlich an Arbeit interessiert sind (Statistisches Bundesamt 2013), könnte sich das Beschäftigungswachstum aus dieser Quelle speisen. Damit die Arbeitslosigkeit sinkt, müssen mehr Arbeitslose als zuvor in den Beschäftigungsanstieg „mitgenommen“ werden.

Abbildung 3 zeigt, dass dieses tatsächlich der Fall war. Insbesondere in Westdeutschland hatte sich die Zahl der jährlichen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit um die Jahrtausendwende nahezu vollständig von der Zu- oder Abnahme der Erwerbstätigkeit abgekoppelt, und der umgekehrte Strom, die Zugänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, hatte stark zugenommen. Ab 2005 dagegen bewegen sich die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf etwas höherem Niveau, und die beiden Kurven haben sich stark angenähert.⁶ Dieses entspricht der Feststellung von Hertweck und Sigrist (2012), dass vor den Reformen eher die Zuflüsse in Arbeitslosigkeit, danach jedoch eher die Abflüsse aus Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenquote bestimmten. Das Krisenjahr 2009 bildet sich in den dargestellten Strömen in der erwarteten Richtung ab, obwohl kaum eine Auswirkung auf das Niveau der Erwerbstätigkeit festzustellen ist.

Abbildung 3: Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit (linke Skala), Niveau der Erwerbstätigkeit (rechte Skala), 1998-2012



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013

⁶ Das enge Zusammenrücken der beiden Kurven seit 2006 ist gleichbedeutend mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit: Da dauerhafte Abgänge aus Arbeitslosigkeit nicht nur in Arbeit, sondern auch in den Ruhestand erfolgen, ist ein Abbau von Arbeitslosigkeit auch dann möglich, wenn die Übergänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit die umgekehrte Stromrichtung leicht übersteigen.

Hinter dem Verlauf der beiden Kurven ist ab etwa 2004 ein dreifacher Effekt der im nächsten Kapitel näher darzustellenden „aktivierenden“ Reformen zu vermuten. (1) hat der Druck auf Arbeitslose, rasch wieder Arbeit aufzunehmen, seit 2005 zugenommen; (2) wurde im Zusammenwirken mit der Rentenpolitik die Nutzung des Bezugs von Arbeitslosengeld als Teil einer vorzeitigen Ruhestandspassage (vgl. Knuth und Kalina 2002) nahezu unmöglich gemacht, so dass es die von vornherein gar nicht auf eine Rückkehr in Beschäftigung orientierten älteren Arbeitslosen kaum noch gibt; (3) kam es aus eben diesem Grunde im Jahre 2004, als der Inhalt der Reformen bereits bekannt war, zu erheblichen „Torschluss-Effekten“ (Dlugosz et al. 2009b, 2009a): Betriebe und ältere Beschäftigte nahmen die letzte Chance zum Übergang in diese Art von „Vorruhestand“ wahr. Schon 2005 gab es erheblich weniger Übergänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, obwohl die konjunkturelle Belebung erst 2006 einsetzte. Damit wurde ein Teil der „demografischen Last“ von der Nach-Reform-Periode in die Reformperiode vorverlagert.

Die aktuelle Entwicklung allerdings zeigt 2011 und 2012 ein Niveau des Austausches zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, das noch unter dem von Ende der 1990er Jahre liegt. Diese Entwicklung spiegelt zum einen den Rückgang der Arbeitslosenzahlen, zum anderen aber haben 2012 auch die *Übergangsraten* aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (Übergänge in Relation zum Bestand an Arbeitslosen) abgenommen, ebenso wie der Zugang von Vakanzmeldungen an die Arbeitsverwaltung – jedoch nicht das Niveau der durch Betriebsbefragung ermittelten offenen Stellen (Brücker et al. 2013). Diese Konstellation deutet darauf hin, dass die Attraktivität des Arbeitskräftepotentials unter den verbliebenen Arbeitslosen aus Sicht der Betriebe abnimmt.

Im Folgenden sollen zwei Fragen parallel weiter verfolgt werden: (1) Inwieweit hängen die positiv erscheinenden Veränderungen auf der Makro-Ebene des Arbeitsmarktes – außer mit den bereits herausgearbeiteten Faktoren von Demografie und Produktivität – auch mit institutionellen Veränderungen zusammen? (2) Welche weniger positiven Nebenfolgen haben diese institutionellen Veränderungen? - Um diese Fragen zu diskutieren, müssen jedoch zunächst die institutionellen Veränderungen als solche kurz dargestellt werden.

3 Arbeitsmarktrelevante Reformen und graduelle institutionelle Veränderungen seit 2000

Nicht alle Veränderungen der Spielregeln am deutschen Arbeitsmarkt gehen unmittelbar auf gesetzliche Veränderungen zurück; ebenso relevant ist der schleichende Funktionsverlust einst zentraler Institutionen. Wir gehen deshalb in diesem Kapitel auf drei Komplexe der Arbeitsmarktregulierung ein:

- (1) Die mit dem Namen „Hartz“ Hartz verbundenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der Regulierung der Arbeitsverhältnisse;
- (2) die schrittweisen Veränderungen der Rahmenbedingungen des Altersübergangs durch Reformen des Rentenrechts⁷; und
- (3) die abnehmende Bindungskraft kollektiv verhandelter Austauschnormen.

3.1 „Hartz-Reformen“

Die von 2002 bis 2005 in mehreren⁸ Gesetzgebungsakten umgesetzten Reformen der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsrechts lassen sich analytisch in sieben Elemente unterteilen:

1. *Umbau der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur für Arbeit“*, d.h. von einer regelgesteuerten Verwaltungsbürokratie zu einer auch nach Zielen und Kennzahlen gesteuerten „mana-

⁷ Die Gesetzgebung hierzu beginnt bereits 1992, die Neuregelungen greifen jedoch überwiegend erst nach 2000.

⁸ Die eigentliche Hartz-Reformen bestanden aus vier Gesetzen; einige weitere hier angeführte Neuregelungen, die in den Kontext dieser Reformen gehören, wurden jedoch durch weitere Gesetzgebungsakte verwirklicht.

geriellen“ Bürokratie mit dem Ziel, Arbeitslose stärker zu „aktivieren“, Arbeitsuchende rascher zu vermitteln und sich gegenüber Arbeitgebern als anerkannter Dienstleistungspartner zu profilieren.

2. *Rückbau der Arbeitslosenversicherung* und verschärfte Durchsetzung der Logik einer „Risikoversicherung“:

- sanktionsbewehrte Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche bereits vor Beendigung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses, d.h. bei Erhalt der Kündigung oder drei Monate vor dem Auslaufen eines befristeten Arbeitsverhältnisses;
- Verkürzung der Rahmenfrist, innerhalb derer zur Begründung eines Anspruchs auf die versicherungsförmige Lohnersatzleistung „Arbeitslosengeld“ versicherungspflichtige Beschäftigungen von mindestens zwölf Monaten vorliegen müssen, von drei auf zwei Jahre (diskontinuierlich Beschäftigte erwerben u.U. keinen Anspruch – zu den Auswirkungen vgl. Jahn und Stephan 2012);
- Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere von 32 auf 24 Monate⁹ sowie Heraufsetzung des Lebensalters, aber dem eine Verlängerung der Bezugsdauer über den unverändert gebliebenen allgemeinen Standard von 12 Monaten überhaupt möglich ist, von 45 auf 50 Jahre.

Die für eine Anwartschaft auf Arbeitslosengeld zu erbringenden Vorleistungen liegen damit im Mittelfeld der EU 15 (Jahn und Stephan 2012), die Anspruchsdauern liegen im unteren EU-Bereich (OECD 2013), und die Anforderungen an die Arbeitssuche und Verfügbarkeit gehören im OECD-Vergleich zu den striktesten (Venn 2012, S. 16).

3. *„Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe:*

- Die steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Anschlussleistung „Arbeitslosenhilfe“, die nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ebenfalls als ein Prozentsatz des früheren Arbeitseinkommens gezahlt wurde (wenn auch nur mit einer Lohnersatzrate von 53 Prozent¹⁰ gegenüber 60 Prozent beim Arbeitslosengeld), wurde abgeschafft. Statt einer zeitlich unbegrenzten, am früheren Einkommen orientierten Lohnersatzleistung¹¹ können Beschäftigte im jüngeren und mittleren Alter im Falle des Arbeitsplatzverlustes jetzt nur noch mit maximal 12 Monaten statuserhaltender Lohnersatzleistung rechnen.
- An die Stelle der Arbeitslosenhilfe trat eine modernisierte Sozialhilfe für Erwerbspersonen, d.h. eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für alle als erwerbsfähig¹² betrachteten Personen zwischen 15 Jahren und der jeweils aktuellen, seit 2012 schrittweise ansteigenden Regelaltersgrenze für Altersrenten. Diese Leistung wird in irreführender Homonymie zur Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld II“ (ALG II)¹³ genannt.
- In der Tradition der Sozialhilfe verlangt diese neue universale Grundsicherung den nur durch persönliche und familiäre Umstände, aber nicht durch Gesichtspunkte der Ordnung des Arbeitsmarktes (Tarifverträge, ortsüblicher Lohn) beschränkten Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur Verringerung oder Überwindung der Bedürftigkeit. Dieses

⁹ Zunächst erfolgte eine Verkürzung auf 18 Monate, wovon aber wegen anschließender Verlängerung auf 24 Monate niemand betroffen war.

¹⁰ 57 Prozent bei Vorhandensein von unterhaltsbedürftigen Kindern.

¹¹ Inwiefern es gerechtfertigt ist, die Arbeitslosenhilfe als „Fortsetzung der Arbeitslosenversicherung mit Steuermitteln“ zu betrachten, siehe Knuth 2009 sowie Knuth 2012a.

¹² Als erwerbsfähig gilt, wer aus medizinischer Sicht drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann. Dieses entspricht spiegelbildlich der Definition der Erwerbsunfähigkeit („volle Erwerbsminderung“) im Rentenrecht. Unter den Beziehern der Grundsicherung befinden sich folglich viele Personen mit stark eingeschränkter gesundheitlicher Leistungsfähigkeit.

¹³ Im Alltagssprachgebrauch hat sich die Bezeichnung „Hartz IV“ etabliert, weil die Leistung durch das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, also das vierte „Hartz-Gesetz“, eingeführt wurde.

schließt die Weiterzahlung von Teilen der Leistung bei unzureichendem Erwerbseinkommen ein¹⁴, wobei versucht wurde, die Anrechnung des Erwerbseinkommens anreizkompatibel auszugestalten.

4. *Fragmentierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung* als nicht intendierte Nebenfolge: Ursprünglich war beabsichtigt, dass die Bundesagentur für Arbeit für Bezieher von Arbeitslosengeld und von ALG II gleichermaßen zuständig sein sollte. Aufgrund des Anknüpfens an die Tradition der Sozialhilfe, die immer in kommunaler Zuständigkeit gewesen war, erwies es sich jedoch als politisch und verfassungsrechtlich unmöglich, die Kommunen von der Umsetzung der neuen Leistung auszuschließen (Knuth 2012a). Im Ergebnis des schließlich gefundenen Kompromisses sind sie entweder als örtliche Partner der Arbeitsagenturen beteiligt, oder sie setzen (in einem Viertel der NUTS-3-Territorien) das neue Leistungs- und Aktivierungsregime alleine um. Diese beiden Formen von „Jobcentern“ haben sich zu einer zweiten Ebene öffentlicher Arbeitsverwaltung entwickelt, die von den „Arbeitsagenturen“ (die für versicherte Arbeitslose und für die Beratung von Nichtleistungsbeziehern zuständig sind) organisatorisch und überwiegend auch räumlich getrennt sind.
5. *Reform von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung*: Die Veränderung der Instrumente ist ein kontinuierlicher Prozess, der sich nach den Hartz-Reformen eher noch beschleunigt hat. Kaum eine der Neuerfindungen aus dem Hartz-Paket existiert heute noch. Deshalb erwähnen wir hier nur drei Elemente, die für die Entwicklung des Arbeitsmarktes langfristig eine gewisse Bedeutung hatten:
 - Ausbau der Förderung von *Existenzgründungen* aus der Arbeitslosigkeit heraus;
 - Übernahme des Instruments der *„Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“* (*working for the benefit plus expenses*), auch als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet, und vorübergehend starke Ausweitung des Einsatzes dieses Instruments;
 - zunehmende *Vermarktlichung* der Beziehungen zwischen öffentlicher Arbeitsverwaltung und externen Dienstleistern, d.h. an die Stelle der Förderung nach Zuwendungsrecht oder der direkten Beauftragung treten wettbewerbliche Vergabeverfahren oder die Ausgabe von Gutscheinen an Arbeitsuchende.
6. *Arbeitsrechtliche Deregulierungen*:
 - Der Geltungsbereich des gesetzlichen *Kündigungsschutzes* wurde auf Betriebe ab zehn Beschäftigte (vorher fünf) eingeschränkt, womit zusätzliche 10 Prozent der Beschäftigten von dieser Regulierung ausgeschlossen wurden (Koller 2010, S. 313).
 - Im Falle von *betriebsbedingten Kündigungen* wurde die Möglichkeit eröffnet, dass der Arbeitgeber in seiner Kündigungserklärung unter der Bedingung, dass der Arbeitnehmer auf die Einlegung von Rechtsmitteln gegen die Kündigung verzichtet, eine in ihrer Höhe gesetzlich definierte Abfindung zusichert.¹⁵ Über die Nutzung dieser Regelung in der Praxis ist nichts bekannt. Eine materielle Einschränkung von Rechten ist damit nicht verbunden.
 - Die *Leiharbeit* wurde durch Aufhebung des Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots sowie der Überlassungshöchstdauer dereguliert, und die *Leiharbeits-Richtlinie* der EU wurde in der Weise umgesetzt, dass Tarifverträge Vorrang vor dem europäischen *equal-pay-Prinzip* haben. In der Folge fanden sich arbeitgeberfreundliche „Gewerkschaften“ außerhalb des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die

¹⁴ Erwerbstätige mit aufstockendem Bezug von Grundsicherungsleistungen sind das deutsche Äquivalent zu den Empfängern von Steuergutschriften (*earned income tax credits*) in anderen Ländern.

¹⁵ Diese Regelung ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass es bis dato in Deutschland keinen gesetzlich definierten Abfindungsanspruch gab; dieser wird ggf. im Rahmen eines zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber ausgehandelten Sozialplans, individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder im Zuge eines gerichtlichen Vergleichs geregelt. Ein erheblicher Teil von betriebsbedingt Gekündigten erhält jedoch keinerlei Abfindung (Bielenski et al. 2003).

niedrige Tarife für Leiharbeiter vereinbarten, und es bedurfte längerer gerichtlicher Auseinandersetzungen, bis diesen Organisationen und den von ihnen geschlossenen Kollektivverträgen die Legitimation aberkannt wurde.¹⁶

- Das Mindestalter von Arbeitnehmer/innen, für die *eine Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Sachgrund und ohne zeitliche Begrenzung* zulässig ist, wurde von 58 auf 52 Jahre herabgesetzt, was später aufgrund eines Urteils des EuGH eingeschränkt werden musste auf Personen, die mindestens vier Monate beschäftigungslos sind, sowie auf eine Gesamtdauer konsekutiver Befristungen von fünf Jahren. Schon für den Zeitraum vor dieser Einschränkung konnte kein statistisch signifikanter Effekt auf die Beschäftigungschancen von Älteren festgestellt werden (Fertig und Jacobi 2007).

Gemeinsam ist diesen Regelungen, dass der Status von unbefristet in nicht ganz kleinen Betrieben Beschäftigten nicht angetastet wurde; stattdessen wurden die geringer regulierten Randzonen des Arbeitsmarktes ausgeweitet. So lässt sich auch die folgende, nicht dem Arbeitsrecht zuzuordnende Änderung klassifizieren.

7. Unter der neu geschaffenen Bezeichnung „*Minijobs*“ wurden die traditionellen¹⁷ geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 2003 zum wiederholten Male neu reguliert:

- Die 1999 von der ersten rot-grünen Koalition eingeführte Regelung, wonach Zweitverhältnisse mit dem ersten Arbeitsverhältnis zusammengerechnet wurden und folglich das „Minijob-Privileg“ für Nebenjobs ausgeschlossen war, wurde von der zweiten rot-grünen Koalition wieder abgeschafft.
- War die Obergrenze für die Anwendung der Minijob-Regelung früher durch die wöchentliche Stundenzahl (15) definiert, so wird sie jetzt allein durch den Verdienst markiert (400 Euro seit 2003, 450 Euro seit 2013), so dass es bei niedrigen Stundenlöhnen zu Arbeitszeiten über 15 Stunden¹⁸ kommen kann.
- Diese Beschäftigungsverhältnisse sind traditionell von Sozialversicherungsbeiträgen der Beschäftigten befreit, die folglich auch keine eigenen Ansprüche erwerben.¹⁹ Minijobs sind deshalb vor allem attraktiv für Personen, die bereits über eine anderweitige Sicherung über ihre Eltern, den Ehepartner oder als Rentner verfügen.²⁰ Die durch den Arbeitgeber vorzunehmende pauschale Versteuerung bewahrt das Einkommen aus Minijobs vor der Veranlagung zur Einkommensteuer im Haushaltskontext und damit vor den Wirkungen der Steuerprogression, was einen Steuervorteil zum einen für Zweitjobs und zum anderen – vor dem Hintergrund des „Ehegattensplitting“ in der Einkommensbesteuerung (vgl. Dingeldey 2002) – für Partner/innen von Erwerbstätigen mit mittlerem bis hohem Einkommen bedeutet.

Minijobs erfahren eine sozial- und steuerrechtliche, aber keine arbeitsrechtliche Sonderbehandlung, d.h. theoretisch gelten Kündigungsschutz, Befristungsregeln, Tarifverträge

¹⁶ Erst mit Geltung ab 2012 wurde ein Verfahren zur Bestimmung einer „Lohnuntergrenze“ speziell für die Leiharbeit eingeführt, das eine modifizierte Form der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (*erga-omnes*-Regelung) darstellt.

¹⁷ Eine Untergrenze für die Einbeziehung in die Sozialversicherung hat es seit deren Anfängen im Jahre 1893 gegeben – vgl. Knospe 2007.

¹⁸ Die 15-Stunden-Grenze ist relevant, weil nach der amtlichen Definition Personen, die weniger als 15 Stunden beschäftigt sind, aber Tätigkeiten von mehr als 15 Stunden suchen, als arbeitslos gelten.

¹⁹ Historischer Hintergrund war die Gewinnung der Arbeitskraft von „Hausfrauen“ in Situationen von Arbeitskräfteknappheit ohne Störung des traditionellen männlichen Ernährermodells, d.h. unter Beibehaltung der vom Partner abgeleiteten sozialen Sicherung. Es war niemals Ziel dieser Regelungen, die verfügbaren Einkommen von Niedrigverdienern aufzubessern oder Anreize für Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme zu setzen.

²⁰ Dieses ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Krankenversicherung als Familienversicherung ausgestaltet ist und dass Hinterbliebenenrenten noch immer eine große Rolle in der Altersversorgung spielen.

und gesetzlicher Urlaubsanspruch auch für diese „geringfügig“ Beschäftigten – die Praxis sieht allerdings anders aus.²¹

3.2 Veränderungen der Rahmenbedingungen des Altersübergangs

Vor dem Hintergrund, dass die gesetzliche Rente in Deutschland noch immer nahezu 80 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter erreicht und im Portfolio ihrer Alterssicherung bis in die höheren Einkommensschichten einen hohen Stellenwert hat (Institut für Demoskopie Allensbach 2013), sind folgende Reformelemente der Rentenversicherung hervorzuheben, die Auswirkungen auf das Arbeitsmarktverhalten der Arbeitnehmer haben:

1. Die langfristige *Absenkung des Rentenniveaus* gestaltet das Verhältnis zwischen dem in Entgeltpunkten ausgedrückten relativen Lebens-Arbeitseinkommen und den später zu erwartenden Rentenzahlungen ungünstiger, was die Beschäftigten nur durch mehr Beitragsjahre (länger arbeiten) oder durch Ausweitung ihrer Arbeitszeit (mehr verdienen) teilweise ausgleichen können.
2. Die *Reform der Renten bei verminderter oder fehlender Erwerbsfähigkeit* hat ab 2001 ein im internationalen Vergleich ohnehin schon restriktives System (vgl. Erlinghagen und Knuth 2010; Brussig und Knuth 2013) abgeschottet gegen ein „Ausweichen“ von Langzeitarbeitslosen vor dem wenig später eingeführten „Aktivierungsregime“ in eine Erwerbsminderungsrente (Brussig 2010c). Die Erwerbsminderungsrenten fungieren daher in Deutschland nicht in relevantem Umfang als „Puffer“ des Arbeitsmarktes (Brussig 2012a).
3. Vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze *vorzeitig beziehbare Kategorien von Altersrenten*, u.a. auch nach Langzeitarbeitslosigkeit, wurden ab 1996 zunächst mit Abschlägen belegt, um von ihrer Inanspruchnahme abzuschrecken, und bei den meisten von ihnen wurde ab 2006 das Mindestalters der Inanspruchnahme schrittweise bis zur Regelaltersgrenze angehoben, so dass die jeweilige Sonderregelung verschwand. So wurde ein allmählich wirkender Anreiz und schließlich Zwang erzeugt, länger erwerbstätig zu bleiben, weil eine Rente als Einkommensalternative entweder noch gar nicht zur Verfügung steht oder nur mit Abschlägen erkaufte werden kann (vgl. Brussig 2010a).
4. *Altersteilzeit*: Diese bereits 1996 eingeführte Regelung sollte ursprünglich einen „gleitenden“ Übergang in den Ruhestand ermöglichen, fand aber nur im „Blockmodell“ die Akzeptanz der Beschäftigten, Betriebe und Tarifpartner. Die formell in Teilzeit Beschäftigten arbeiten zunächst voll weiter und feiern anschließend ihre Arbeitszeitguthaben ab, während sie formell noch beschäftigt sind und statistisch als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zählen. Dieses hilft Betrieben und Beschäftigten, den Anschluss an die steigenden Altersgrenzen zu finden (Brussig et al. 2009).
5. Die schrittweise *Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre* begann 2012 mit einer jährlichen Anhebung der Regelaltersgrenze um einen Monat, ab 2024 um jährlich zwei Monate, so dass im Jahre 2029 für die 1964 und später Geborenen eine Altersgrenze von 67 Jahren gelten wird. Die aktuellen Auswirkungen sind noch gering, doch das Signal, das damit an Erwerbstätige und Betriebe ausgesandt wird, beeinflusst Erwartungen und Verhaltensweisen bereits jetzt.

3.3 Kollektive Regulierung der Arbeitsbeziehungen

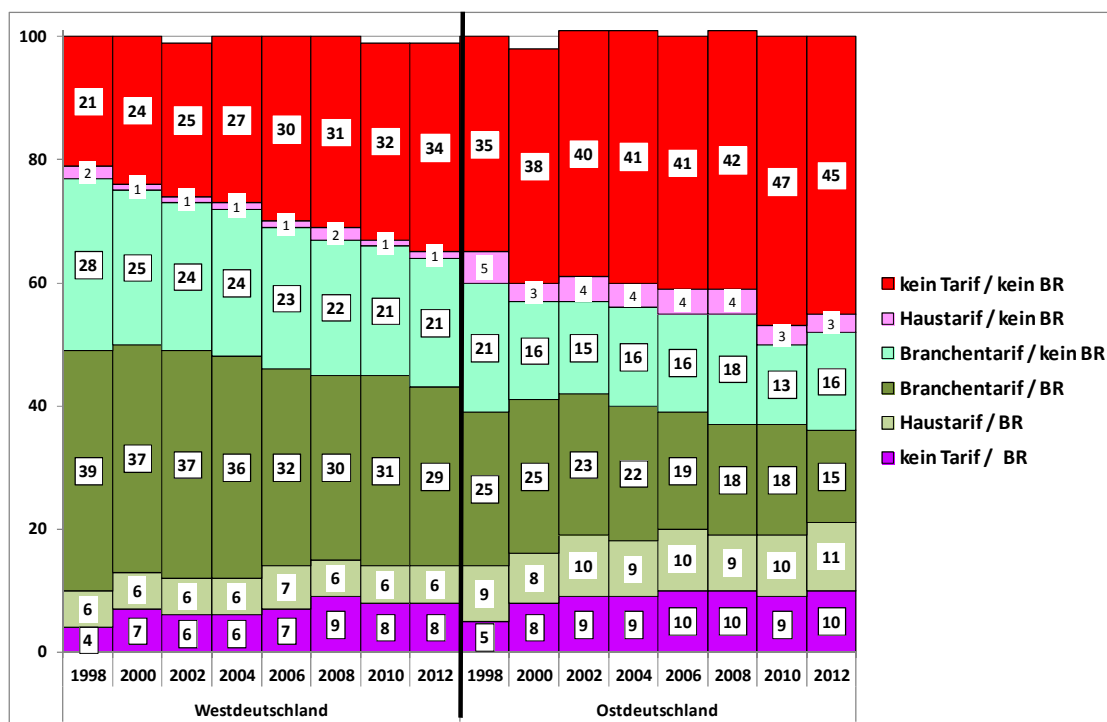
Das System der Kollektivverhandlungen war zwar nicht Gegenstand der Reformen, und die rechtliche Position der Betriebsräte wurde 2001 sogar durch eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes gestärkt. Dennoch haben sich in diesem Bereich Prozesse der faktischen Dere-

²¹ Häufig werden nur tatsächlich gearbeitete Stunden bezahlt; Urlaubsansprüche und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall werden ignoriert. (RWI 2012; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012; Eichhorst et al. 2012)

gulation vollzogen, die für die Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in den Betrieben mindestens so bedeutsam sein dürften wie die dargestellten Reformen. Dieses ist u.a. vor dem Hintergrund zu sehen, dass Deutschland zu der Minderheit von EU-Mitgliedsstaaten gehört, in denen es keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt (Eurofound 2013).

Der Anteil der Beschäftigten in Betrieben, die an einen Flächentarifvertrag gebunden sind, geht seit Beginn der Beobachtungen 1998 kontinuierlich zurück, ohne dass die Verbreitung von Haustarifverträgen wesentlich zugenommen hätte (Abbildung 4). Der Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse durch überhaupt keinen Tarifvertrag geregelt sind, hat dadurch von 1998 bis 2012 in Westdeutschland von 25 auf 42 Prozent, in Ostdeutschland von 40 auf 55 Prozent zugenommen (jeweils oberstes plus unterstes Segment in Abbildung 4).²² Gleichzeitig hat der Anteil der Beschäftigten abgenommen, in deren Betrieb ein Betriebsrat gewählt wurde, obwohl dieses nach den gesetzlichen Voraussetzungen in allen hier erfassten Betrieben (ab fünf Beschäftigte) möglich wäre: Von 49 auf 43 Prozent im Westen und von 39 auf 31 Prozent im Osten (jeweils die untersten drei Segmente in Abbildung 4 zusammen). Dadurch haben die Anteile von Beschäftigten, die weder Betriebsrat noch Tarifvertrag haben, im Westen von 21 auf 34 Prozent und im Osten von 35 auf 45 Prozent zugenommen (oberstes Segment in Abbildung 4).

Abbildung 4: Tarifbindung und Existenz von Betriebsräten in West- und Ostdeutschland (in Prozent der Beschäftigten in Betrieben ab 5 Beschäftigten)



Quelle: Ellguth und Kohaut 2013, Datengrundlage: IAB-Betriebspanel

Die faktische Deregulierung der Arbeitsbeziehungen durch abnehmende kollektive Regelungsmacht ist weitaus bedeutsamer als die eher symbolischen Deregulierungen „am Rande“ des Arbeitsmarktes, die im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommen wurden (s.o., 3.1, S. 7). Deshalb war es notwendig, auf diese Entwicklung einzugehen, weil sie Auswirkungen auf die in Abschnitt 2 bereits dargestellten sowie die in den Abschnitten 5 und 6 darzustellenden Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben.

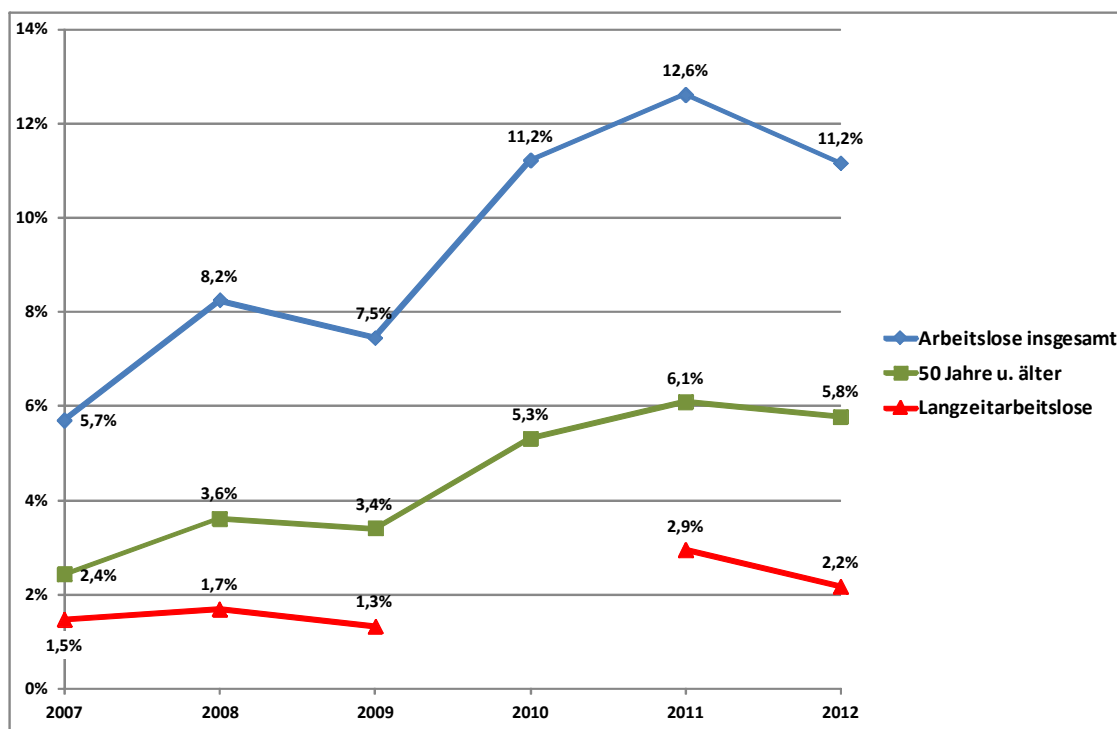
²² Diese Größenordnungen wurden jüngst vom Statistischen Bundesamt mit 41 Prozent Beschäftigten in Betrieben ohne Tarifvertrag im Jahre 2010 in Deutschland insgesamt bestätigt Statistisches Bundesamt 2013b.

4 Arbeitsvermittlung und Langzeitarbeitslosigkeit

Den Auftakt zu den Hartz-Reformen bildete eine Skandalisierung der Vermittlungsstatistik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit aufgrund eines Berichts des Bundesrechnungshofs. Eine wirksamere und schnellere Arbeitsvermittlung war das vorrangige Ziel der Reformen für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Deshalb liegt die Frage nahe, ob die Arbeitsvermittlung seitdem wirksamer geworden ist. Die Reformen haben jedoch auch zu einer Umstellung der Statistik geführt, so dass ein langfristiger Vorher-Nachher-Vergleich nicht möglich ist. Erst ab 2007 war die statistische Erfassung wieder so weit konsolidiert, dass eine Zeitreihenbetrachtung möglich ist.

Wenn man vom krisenbedingten Einbruch 2009 abstrahiert, dann hat sich der relative Vermittlungserfolg von 2007 bis 2011²³ insgesamt mehr als verdoppelt, und bei den Älteren war die Entwicklung noch günstiger (Abbildung 5). Bei den Langzeitarbeitslosen dagegen (hier haben wir 2010 eine Datenlücke) fällt die relative Verbesserung 2011/2007 unterproportional aus, d.h. ihre relative Benachteiligung hinsichtlich der Vermittlungschancen hat sich vergrößert. Dieses ist bemerkenswert, weil die Reformen ja insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit auflösen sollten. Die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen stößt auf große Schwierigkeiten, weil nur 33 Prozent der Betriebe grundsätzlich zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen bereit sind (Moertel und Rebien 2013). Der Anteil der Langzeit-Erwerbslosen an allen Erwerbslosen ist zwar von 2007 bis 2009, seitdem aber nicht mehr gesunken.

Abbildung 5: Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung in Relation zu den jahresdurchschnittlichen Beständen an Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitslosen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007 bis 2012): Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III und nach § 54 SGB II (2007 bis 2009 ohne, 2010 bis 2012 mit Daten der zugelassenen kommunalen Träger); eigene Berechnungen

²³ In Übereinstimmung mit Abbildung 3 (S. 6) kam es 2012 zu einer Verschlechterung der Vermittlungsmöglichkeiten, was wohl als Vorboten dafür zu werten ist, dass sich der aktuelle Zyklus seinem Ende nähert.

Eine Verbesserung der Vermittlungsmöglichkeiten sollte man allein schon aufgrund des Beschäftigungswachstums bei Abnahme der Bevölkerung im Erwerbsalter erwarten (s.o., S. 5). Eindeutige Belege für einen tatsächlichen Reformeffekt sind dagegen eher rar.

- Fahr und Sunde (2009) beschränken ihre Analyse auf die Wirkungen der ersten drei Reformstufen, d.h. ohne die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, und stellen fest, dass diese Reformen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit beschleunigt hätten. Sie kontrollieren für konjunkturelle Effekte und differenzieren nach Regionen und Berufsgruppen, aber nicht nach der Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit.
- Fehr und Vobruba (2011) konzentrieren sich demgegenüber auf die arbeitslosen Bewerber/innen von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe vor der Reform und von ALG II nach der Reform und finden keinen signifikanten Unterschied hinsichtlich der Verweilfunktion in Arbeitslosigkeit, obwohl in ihrem Modell nicht für die günstigere wirtschaftliche Situation ab 2006 kontrolliert wird.
- Klinger und Rothe (2012) bestätigen die positive Wirkung der ersten drei Stufen der Hartz-Reformen auf das Matching von Arbeitslosen im Allgemeinen, finden keinen zusätzlichen Effekt der vierten Reformstufe. stellen jedoch im Gegensatz zu Fehr und Vobruba (2011) einen insgesamt positiven Effekt der Reformen auch auf die Arbeitsaufnahme aus Langzeitarbeitslosigkeit fest.
- Krause und Uhlig (2012) kommen zu dem Ergebnis, dass die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe die Arbeitslosenquote um 2,8 Prozentpunkte reduziert habe.
- Launov und Wälde (2013) konzentrieren ihre Analyse auf die vierte Stufe der Hartz-Reformen, also die „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II, und kommen zu dem Ergebnis, dass dieser Teil der Reformen das Niveau der Arbeitslosigkeit um lediglich 0,1 Prozentpunkte reduziert habe, obwohl damit für 76 Prozent der Arbeitnehmer eine Verschlechterung des sozialen Sicherungsniveaus verbunden war.
- Krebs und Scheffel (2013) hingegen kommen zu dem Ergebnis, dass die vierte Stufe der Hartz-Reform die Langzeitarbeitslosigkeit um 1,4 Prozentpunkte reduziert habe.
- Laut Bauer (2013) gibt es keine Evidenz, dass die Hartz-Reformen die relative Bedeutung von Mismatch-Arbeitslosigkeit substantiell reduziert hätten.

Zusammenfassend wird man diese Ergebnisse dahingehend interpretieren können, dass der Abschreckungseffekt eines drohenden Abstiegs in die Grundsicherung – möglicher Weise im Zusammenwirken mit tatsächlich wirksameren Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen – die Abgänge von „versicherten“, also Arbeitslosengeld beziehenden und folglich überwiegend kurzzeitig Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit beschleunigt hat²⁴, während das Aktivierungsregime der Grundsicherung an den vielfältigen Vermittlungshemmnissen der ALG II Beziehenden im Durchschnitt nichts ändern konnte.

5 Erwerbstätigkeit

Die allgemeine, schon seit Ende der 1990er Jahre (und nicht erst seit den Reformen) positive Entwicklung der Erwerbstätigkeit wurde oben (S. 5) bereits beschrieben; in diesem Abschnitt betrachten wir differenzierter die Entwicklung der Erwerbstätigkeit der Älteren, die Ausbreitung so genannter atypischer Erwerbsformen, und die Bewältigung der Finanzkrise 2008/2009.

²⁴ Hierbei wirkt sich aus, dass das Zusammenwirken von Arbeitsmarkt- und Rentenreformen den von vornherein auf maximale Dauer angelegten Bezug von Arbeitslosengeld als Teil einer vorzeitigen Ruhestandspassage weitgehend abgeschafft hat.

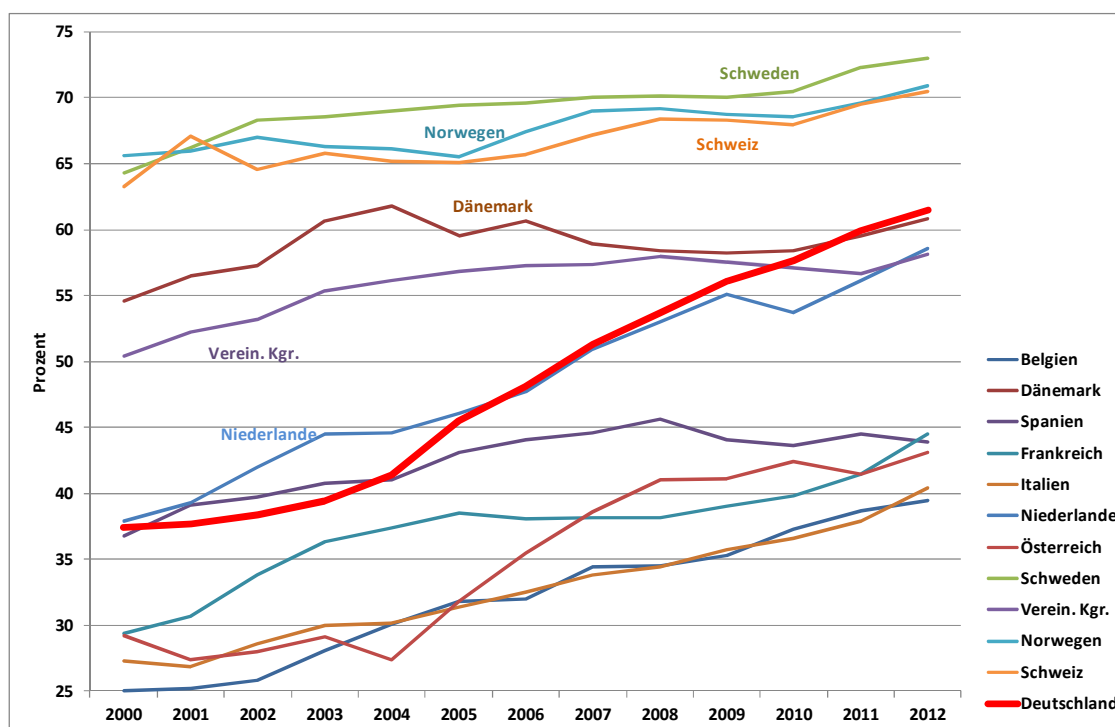
5.1 Erwerbstätigkeit der Älteren

Wenn die Rede vom deutschen „Beschäftigungswunder“ irgendeinen Sinn haben sollte, dann bezogen auf die Beschäftigung der Älteren!

Die Erwerbstätigenquoten der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren haben von rund 37 Prozent im Jahre 2000 auf 61,5 Prozent im Jahre 2012 kräftig zugelegt. Deutschland hat in diesem Zeitraum von allen EU-Mitgliedsländern die am weitesten reichende Veränderung vollzogen, knapp gefolgt lediglich von den Niederlanden (Abbildung 6; Knuth 2012b; Mümken und Brussig 2012). Im Jahre 2012 gab es in der Altersgruppe von 60 bis 65 Jahren erstmals seit 1974 wieder mehr Erwerbstätige als Ruheständler (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 14.08.2013). In Westdeutschland trägt hierzu wesentlich bei, dass die jetzt in die betrachtete Altersspanne hineinwachsenden weiblichen Geburtskohorten bereits in jüngeren Jahren zu höheren Anteilen erwerbstätig waren als ihre Vorgängerinnen.²⁵

Diese Entwicklung begegnet vielfach dem Vorbehalt, es handele sich dabei überwiegend um „bad jobs“. Doch wenn atypische Beschäftigungsformen allgemein zunehmen (s.u., 5.2, S. 16), dann wäre es unrealistisch zu erwarten, dass die Älteren davon ausgenommen sind. Tatsächlich sind sie jedoch unterproportional betroffen.²⁶ Wenn man dagegen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten nach Altersgruppen differenziert, dann sind es vor allem die beiden älteren Gruppen, die hier deutlich profitiert haben (Dietz und Walwei 2011, S. 367).²⁷

Abbildung 6: Erwerbstätigenquoten 55 bis 64 Jahre, ausgewählte EU-Länder



Quelle: Eurostat Database

²⁵ In Ostdeutschland, d.h. im Beschäftigungssystem der DDR, war die Erwerbsbeteiligung der Frauen generell hoch.

²⁶ Die Teilzeitanteile bei den erwerbstätigen älteren deutschen Männern sind eher geringer als in anderen europäischen Ländern und auch erst jenseits der Regelaltersgrenze von 65 Jahren deutlich höher als bei jüngeren Männern; die Teilzeitanteile bei den älteren deutschen Frauen bis 64 Jahre sind kaum höher als bei den jüngeren Frauen, wengleich – entsprechend den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsmustern in Deutschland – insgesamt höher als in vielen anderen Ländern Mümken und Brussig 2012, S. 16.

²⁷ Insofern geht die in Abbildung 2 (S. 5) gezeigte Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ganz überwiegend auf das Konto der Älteren.

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit Älterer zeigt sich analog in abnehmenden Anteilen der Bevölkerung, die bereits mit 60 bis 62 Jahren in Rente gehen, in Zunahmen der Renteneintritte mit 63, 64 und 65 Jahren und in einer Steigerung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um fast zwei Lebensjahre seit Ende der 1990er Jahre (Brussig 2012b; Deutsche Rentenversicherung Bund 2013). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Ältere bis in ein höheres Alter auf ihren Arbeitsplätzen verbleiben (Brussig 2010b, 2011b). Der Rückstand der Älteren hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Neueintritts in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ist dagegen unverändert geblieben (Brussig 2011a). Nur eine Minderheit von 18 Prozent der Betriebe trägt aktiv durch altersspezifische Personalmaßnahmen dazu bei, dass ihre älteren Beschäftigten die Arbeitsanforderungen bis in ein höheres Alter bewältigen können, und unter den vorhandenen Maßnahmen spielt die Altersteilzeit als eine eher defensive Reaktion auf den demografischen Wandel nach wie vor eine große, wenn auch rückläufige und zuletzt (2011) von der Einbeziehung in Weiterbildung übertroffene Rolle (Leber et al. 2013).

Die Arbeitslosigkeit der Älteren hat nach der administrativen Zählung zuletzt wieder zugenommen (Mümken et al. 2011 und 2013). Dieses ist aber kein Anzeichen für eine verschlechterte Position der Älteren auf dem Arbeitsmarkt, sondern geht auf gesetzliche Veränderungen der Zuordnung sowie darauf zurück, dass der Abfluss aus Arbeitslosigkeit in den vorzeitigen Rentenbezug erschwert wurde. Nach international vergleichbaren Eurostat-Daten ist die Arbeitslosigkeit unter Älteren im gleichen Maße zurückgegangen wie insgesamt, und sie hat 2011 den EU-15-Durchschnitt unterschritten.

Wie sehen nun die Beschäftigten diese Veränderungen? Nach dem *European Working Conditions Survey 2010* ist der Anteil der Erwerbstätigen, die davon ausgehen, ihre aktuelle Arbeit mit 60 Jahren nicht mehr ausführen zu können, in Deutschland mit 18 Prozent sehr niedrig (niedriger nur Vereinigtes Königreich und Irland – Balz und Krell 2012). Nach dem aktuellen DGB-Index „Gute Arbeit“ dagegen glauben 47 Prozent der Befragten, dass sie ihre jetzige Tätigkeit unter den derzeitigen Anforderungen „wahrscheinlich nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter“ ausüben könnten (DGB-Index Gute Arbeit GmbH 2013). Zwischen dem Alter von 60 Jahren und dem „gesetzlichen Rentenalter“ in Deutschland liegen je nach Alter der Befragten fünf bis sieben Jahre, so dass die beiden Befragungsergebnisse nicht unmittelbar vergleichbar sind. Insofern fehlt es derzeit an einer belastbaren Einschätzung, wie weit die Beschäftigten künftig mit einem steigenden gesetzlichen Rentenalter werden „mitgehen“ können oder ab welchem Punkt diese Reform nur noch Rentenkürzung bedeutet. Bis jetzt jedenfalls sind die Beschäftigten den institutionellen Veränderungen weitgehend gefolgt, d.h. der Abstand zwischen dem durchschnittlichen Erwerbsaustritts- und dem gesetzlichen Rentenalter hat bisher nicht zugenommen, sondern abgenommen.

5.2 Atypische Erwerbsformen

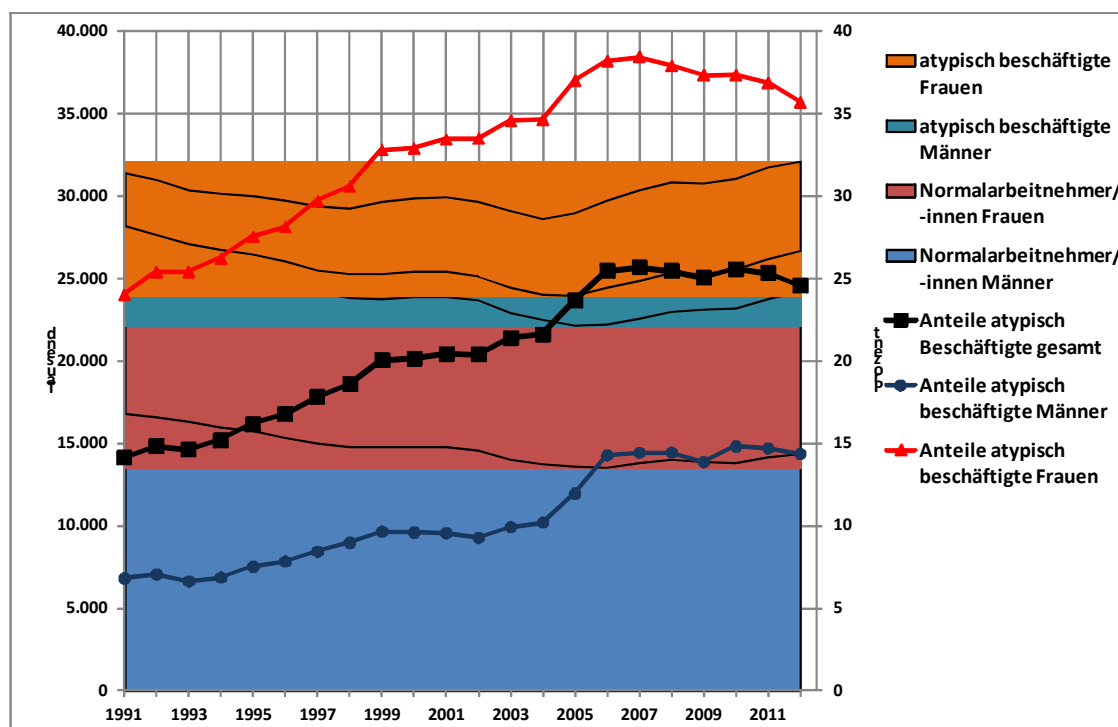
Wie in den meisten europäischen Ländern hat der Anteil „atypischer“ Erwerbsformen in Deutschland zugenommen. Die Darstellung in Abbildung 7²⁸ macht deutlich:

- Frauen sind erheblich stärker von atypischen Erwerbsformen betroffen, aber diese haben bei beiden Geschlechtern zugenommen und betreffen insgesamt etwa ein Viertel aller Erwerbstätigen.

²⁸ Als „Normalarbeitnehmer/innen“ zählen dabei unbefristet Beschäftigte mit vollem Sozialversicherungsschutz oder im Beamtenverhältnis, die mindestens 21 Stunden pro Woche arbeiten und keine Leiharbeiter sind. Personen mit mehreren Arbeitsverhältnissen werden nach dem Hauptarbeitsverhältnis eingeordnet. Personen ab 65 Jahren, in Bildung oder Ausbildung (Auszubildende, Schüler, Studenten), unbezahlt mithelfende Familienangehörige und Selbständige sind ausgeklammert; die Summe aus „Normalarbeitnehmer/innen“ und „atypisch Beschäftigten“ in Abbildung 7 ist folglich kleiner als die Summe der Erwerbstätigen in Abbildung 2 (S. 5).

- Ab etwa 2007 hat auch die Normalbeschäftigung wieder zugenommen, insbesondere bei den Frauen. Dadurch hat der Anteil atypisch beschäftigter Frauen wieder abgenommen – allerdings unter der Definition, dass wöchentliche Arbeitszeiten ab 21 Stunden in dieser Statistik dem Normalarbeitsverhältnis zugerechnet werden.
- Der Anteil atypisch Beschäftigter insgesamt ist seit 2007 leicht rückläufig.
- Der Rückgang des Anteils atypisch Beschäftigter im Jahre 2009 deutet darauf hin, dass diese als Flexibilitätspuffer vom leichten Beschäftigungsabbau überproportional betroffen waren.²⁹
- Die ab 2002/2003 wirksamen Arbeitsmarktreformen haben den Anteil atypisch Beschäftigter nur während der kurzen Zeitspanne von 2004 bis 2006 nach oben getrieben; danach trat eine Stabilisierung der Anteile insbesondere dadurch ein, dass auch die Normalarbeitsverhältnisse zunahmen.

Abbildung 7: Normalarbeitnehmer/innen und atypisch Beschäftigte nach Geschlecht, Absolutwerte und Anteile, 1991 bis 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kernerwerbstätige nach Erwerbsformen, Ergebnisse des Mikrozensus <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/Tabellen/AtypKernerwerbErwerbsformErwerbstaetigeZR.html> heruntergeladen am 02.09.2013

Aus Platzgründen hier nicht darzustellende Betrachtungen einzelner Erwerbsformen machen deutlich:

- Die durch die Reformen ausgelöste Zunahme der *Minijobs* konzentriert sich – in Übereinstimmung mit dem Inhalt der Reform (vgl. S. 10) - auf solche, die im *Nebenjob* ausgeübt werden (in Abbildung 7 deshalb nicht enthalten); zu einer Steigerung von Minijobs als *ausschließlicher* Erwerbstätigkeit kam es nur unmittelbar nach der Reform zwischen 2003 und 2005.

²⁹ Einzelbetrachtungen zeigen, dass dieses für Leiharbeit und befristete Beschäftigung gilt, aber nicht für Minijobs.

- Die Bestandsquote von 9 Prozent *befristeten* Arbeitsverhältnissen liegt leicht unter dem EU-Durchschnitt von 11 Prozent. Nach der Arbeitskräfteerhebung kam es zu einem Anstieg des Befristungsanteils um drei Prozentpunkte in zwei Dekaden (Statistisches Bundesamt 2012). Betriebsbefragungen weisen dagegen eine Verdoppelung des Befristungsanteils in 16 Jahren aus (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013a). Der Anteil der Befristungen an den Neueinstellungen ist naturgemäß mit bis zu 47 Prozent (2009) erheblich höher; der Anstieg erfolgte jedoch bis 2005 und nicht etwa nach der Reform des Befristungsrechts, die nur ältere Arbeitslose betraf (vgl. S. 10).
- Lediglich bei der Leiharbeit ergibt sich ein eindeutiger starker Steigerungstrend nach der Deregulierung (vgl. S. 10).

Durch eine *shift-share*-Analyse konnten Dietz et al. (2013) nachweisen, dass strukturelle Faktoren (veränderte Verteilung der Erwerbstätigkeit auf Branchen oder Bevölkerungsgruppen) zur Erklärung des Anstieges atypischer Beschäftigungsformen nur einen kleinen Beitrag leisten und dass dementsprechend *überwiegend institutionelle Ursachen* angenommen werden können. Die zur Rechtfertigung von Deregulierungen der Beschäftigungsformen verbreitete Hoffnung, dass diese eine *Brückenfunktion* in Normalbeschäftigung einnehmen könnten, hält einer wissenschaftlichen Überprüfung überwiegend nicht stand (Gensicke et al. 2010; Hohendanner und Walwei 2013; Brülle 2013).³⁰

Statt eines Beweises für die behauptete Brückenfunktion mehren sich die Hinweise auf *exkludierende Effekte* atypischer Beschäftigung: Der Rückstand von atypisch Erwerbstätigen bei der Teilnahme an formaler Weiterbildung hat sich im Zeitverlauf vergrößert; er ist bei Leiharbeitnehmern und Minijobbern gravierender als bei befristet oder sozialversicherungspflichtig in Teilzeit Beschäftigten (Bellmann et al. 2013). Leiharbeiter und befristet Beschäftigte fühlen sich zwar besser gesellschaftlich integriert als Arbeitslose, aber schlechter als unbefristet Beschäftigte oder Selbständige (Gundert und Hohendanner 2011). In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei entsprechend kurzen Beschäftigungszeiten u.U. gar kein Anspruch auf das versicherungsförmige Arbeitslosengeld mehr erworben wird (bei Minijobs von vornherein nicht) oder dass bei niedrigen Verdiensten (siehe Abschnitt 6) das Arbeitslosengeld so niedrig ausfällt, dass ergänzend ALG II bezogen werden muss. In einem Erwerbssystem, in dem Vorstellungen von sozialer Sicherheit, Teilhabe und Gerechtigkeit noch immer stark vom Prinzip der Sozialversicherung Bismarck'scher Prägung bestimmt sind, wird das Angewiesensein auf eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung samt ihren disziplinierenden Elementen als ein Ausschluss von gesellschaftlicher Normalität empfunden.

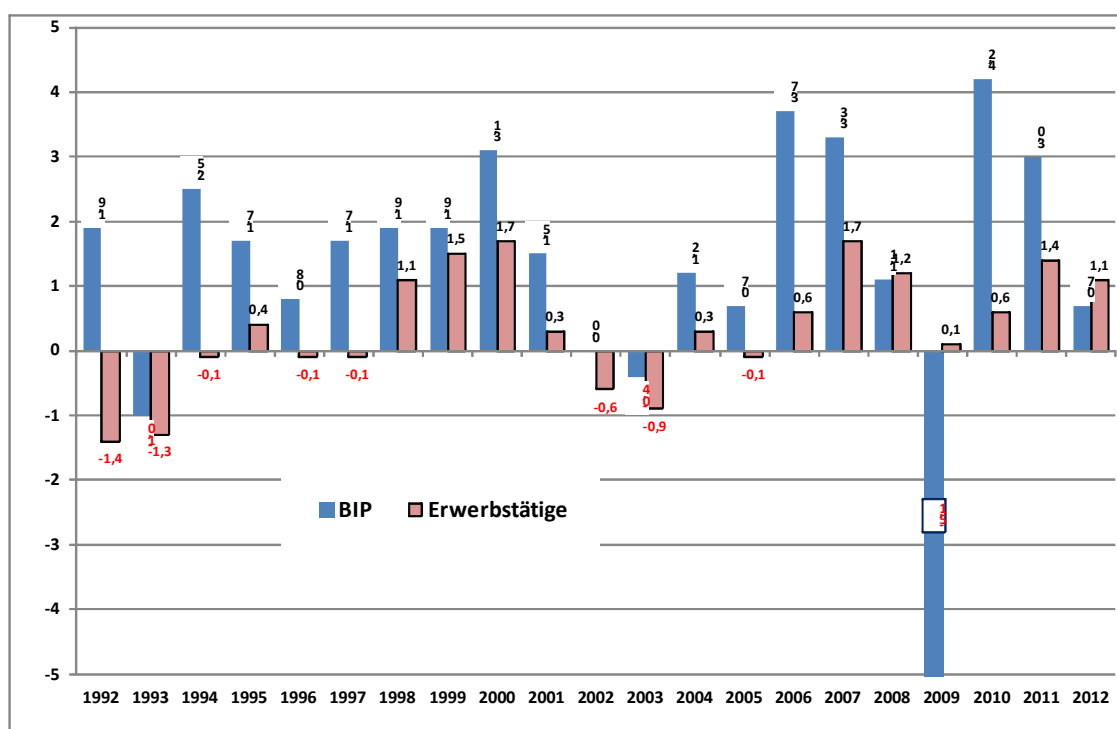
Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Benachteiligung durch atypische Beschäftigungsformen die Vorteile eines etwaigen erleichterten Zugangs in Arbeit überwiegen. Es gibt keinen Nachweis, dass die Ausweitung dieser Beschäftigungsformen zusätzliches Arbeitsvolumen generiert hat, d.h. dass die Nachfrage nach Arbeitskraft nicht in „Normalform“ befriedigt würde, wenn atypische Formen nicht zur Verfügung stünden. Man wird jedoch konzedieren müssen, dass atypische Beschäftigungsformen zur Fragmentierung der Arbeitskräftenachfrage führen und insofern dazu beitragen, das nachgefragte Arbeitsvolumen auf mehr Personen zu verteilen, also die Erwerbstätigkeit nach Köpfen zu steigern. Leider ist das Projekt einer solidarischen Umverteilung von Arbeit in den 1980er Jahren in Ansätzen stecken geblieben; statt dessen erleben wir nun eine polarisierende und exkludierende Umverteilung.

³⁰ Die relativ höchsten Übergangswahrscheinlichkeiten in Normalbeschäftigung bestehen aus einer befristeten Vollzeitbeschäftigung heraus, wenn diese nicht im öffentlichen Dienst angesiedelt ist. Dieses beweist jedoch nicht, dass diese Personen nicht eingestellt worden wären, wenn es die befristete Beschäftigung nicht gäbe.

5.3 Die Bewältigung der Krise 2008/2009

Vom deutschen „Beschäftigungswunder“ war erstmals die Rede, als der deutsche Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen Einbruch von 2008/2009 fast unbeschadet überstand (Krugman 2009). In der Tat war es sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich zu früheren konjunkturellen Einbrüchen in Deutschland ungewöhnlich, wie wenig die Erwerbstätigkeit auf den stärksten Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität seit 1929 reagierte. Während in früheren Abschwüngen die Erwerbstätigkeit bereits zurückging, wenn das wirtschaftliche Wachstum unter 1 Prozent sank, legte die Erwerbstätigkeit 2009 sogar noch um 0,1 Prozent zu, während das Bruttoinlandsprodukt um 5,1 Prozent abnahm (Abbildung 8).

Abbildung 8: Bruttoinlandsprodukt und Anzahl der Erwerbstätigen – Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr 1992 – 2012



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Stand 7.8.2013, heruntergeladen von http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Aktuelle_Daten.pdf

Im Jahre 2009 trafen zahlreiche Faktoren zusammen, die die Stabilität des Beschäftigungsstandes erklären:

- Es gab in Deutschland keine Immobilienblase, die hätte platzen können, und keinen Einbruch der Binnennachfrage, sondern die Krise betraf unmittelbar nur den exportorientierten Teil der Wirtschaft.
- Insbesondere in diesen Branchen bestand durch kollektive Regulierung ein bis dahin – und im internationalen Vergleich – einmaliges Niveau der *Flexibilisierung der Arbeitszeit* in Form von Langzeit-Arbeitszeitkonten (Groß und Schwarz 2009; Ellguth et al. 2013). Nach drei Jahren guter Konjunktur verfügten die Beschäftigten über beträchtliche Arbeitszeitguthaben, die sie in der Krise abfeiern konnten, und die Betriebe über finanzielle Reserven,

um die Entgelte weiter zu zahlen (Schneider und Gräf. Bernhard 2010; Bohachova et al. 2011).³¹

- Soweit die Arbeitszeitguthaben erschöpft waren, wurde die Stabilisierung der Beschäftigung unterstützt durch ein sehr traditionelles arbeitsmarktpolitisches Instrument³², nämlich den teilweisen Ersatz von Lohn für nicht gearbeitete Stunden durch Kurzarbeitergeld aus der Arbeitslosenversicherung, das in rascher Antwort auf die Krise in seinen Anwendungsmöglichkeiten vorübergehend ausgeweitet wurde. Die Anzahl der Kurzarbeiter erreichte 2009 das historisch zweithöchste Niveau. Trotzdem hat Kurzarbeit nur etwa ein Viertel bis ein Drittel des Produktionsrückgangs kompensiert.³³
- Aufgrund des inzwischen fortgeschrittenen Umbaus der Rahmenbedingungen des Altersübergangs (s.o., S. 11) und der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere) war den Betrieben die bis dahin übliche Reaktion auf Konjunkturerbrüche – die mehr oder weniger „freiwillige“ Entlassung von Älteren in eine Arbeitslosigkeit, die ihnen das Tor zu einer vorzeitigen Altersrente eröffnen würde – weitgehend versperrt (Rosemann und Kirchmann 2010).
- Die Arbeitnehmer waren durch die Hartz-Reformen und ihre öffentliche Diskussion eingeschüchtert (Kettner und Rebien 2009). Sie waren zu vorübergehendem Verzicht auf Lohnbestandteile und zu anderen Zugeständnissen bereit gegen die Zusicherung, dass es keine Entlassungen geben würde. Nach „Hartz“ erschien jede Zumutung im Betrieb besser als Arbeitslosigkeit. Dadurch gab es große Verhandlungsspielräume für die betriebliche Beschäftigungssicherung.
- Die wirtschaftliche Situation wurde von den Betrieben offensichtlich mehrheitlich so eingeschätzt, dass der Einbruch von kurzer Dauer sein würde. Viele Betriebe waren daher bereit, über den Ausgleich von Zeitguthaben und die Kurzarbeit hinaus Arbeitsstunden zu bezahlen, die sie nicht im sonst üblichen Umfang produktiv nutzen konnten (Bellmann et al. 2012; Gerner 2012). Die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität sank 2009 im langfristig einmaligen Ausmaß von 2,5 Prozent gegenüber 2008, und schon 2008 hatte es einen leichten Rückgang gegeben.
- Die Regierung legte rasch ein Konjunkturprogramm im Umfang von rund 100 Mrd. Euro auf mit zwei hauptsächlichen Komponenten: Die Förderung kommunaler Investitionen sollte die Bauindustrie stützen, und die Abwrackprämie für den Kauf von Neuwagen bei Verschrottung eines Altwagens stabilisierte die Automobilindustrie – nicht nur die in Deutschland.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Krise in erster Linie bewältigt wurde durch traditionelle Strategien wie Korporatismus, sozialpartnerschaftliche Regulierung und eine klare Priorität für interne statt externe Flexibilität (Bosch 2011). Indirekt haben die Reformen zu diesem Ergebnis jedoch insofern beigetragen, als sie einerseits den Betrieben eine Personalanpassung über Vorruhestand unmöglich machten, andererseits die Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten erheblich gesteigert haben, da letztere für den Fall einer länger dauernden Arbeitslosigkeit eine schlechtere soziale Absicherung antizipierten.

³¹ Teilweise wurden die Arbeitszeitkonten sogar ins Minus gefahren, d.h. die Betriebe zahlten Arbeitsstunden, die die Beschäftigten erst in der Zukunft leisten würden (Zapf und Herzog-Stein 2011). Das war gleichbedeutend mit einer Beschäftigungsgarantie, denn wer entlassen wird, kann und muss sein Arbeitszeitkonto nicht mehr ausgleichen.

³² Das Kurzarbeitergeld gibt es seit der „Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung“ von 1924, und es war auch Bestandteil AVAVG von 1927, mit dem die deutsche Arbeitslosenversicherung begründet wurde (Bundesagentur für Arbeit – Pressestelle).

³³ Die Anzahl der durch Kurzarbeit geretteten Arbeitsplätze wird auf 580.000 (Hijzen und Venn 2011) bzw. 250.000 (Herzog-Stein et al. 2013a) geschätzt.

6 Entwicklung der Arbeitsentgelte

Schon vor den Reformen, seit Ende der 1990er Jahre, verlief die Entwicklung der Tariflöhne wie auch der Nominallöhne sehr moderat, und dieser Trend setzte sich nach den Reformen fort.³⁴ Das Wachstum der Arbeitskosten pro Stunde war im Zeitraum 2000 bis 2010 das schwächste in der europäischen Union, und die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten lag deutlich unter dem Trend der Eurozone (Niechoj et al. 2011). Wenn es noch nationale Währungen gäbe, wäre der „deutsche Euro“ schon 2011 etwa 23 Prozent teurer gewesen (Mazier und Petit 2013, S. 516).

Umstritten ist, ob diese Lohnzurückhaltung entscheidend war für die deutschen Exportüberschüsse und das Beschäftigungswachstum. Tatsächlich bezahlen die exportierenden Betriebe besser als die übrigen (Hauptmann und Schmerer 2013), und der Rückstand der Lohnstückkosten in der Industrie ist weniger groß als in der Gesamtwirtschaft (Niechoj et al. 2011, S. 14). Die Lohnentwicklung im Dienstleistungsbereich³⁵ bleibt stärker hinter den anderen Ländern zurück als im Produktionsbereich. Es wird argumentiert und mit Modellrechnungen gestützt, dass eine stärker auf die Binnennachfrage orientierte Lohnpolitik nicht nur die Ungleichgewichte in der Eurozone abgemildert, sondern auch mehr Beschäftigung in Deutschland induziert hätte (Joebges et al. 2009; Joebges et al. 2010; Herzog-Stein et al. 2013b). Im ersten Halbjahr 2013 lag die Entwicklung der Arbeitskosten in Deutschland jedoch über dem Durchschnitt des Euroraums; es blieb dabei, dass der Lohnkostenabstand zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor der europaweit größte ist (Herzog-Stein et al. 2013c).

Infolge der Lohnzurückhaltung stagnierten die Reallöhne: Die realen Arbeitnehmerentgelte der Haushalte waren im Jahre 2012 nicht höher als im Jahre 2000 (Brenke und Wagner 2013).³⁶ Die Reallohnentwicklung blieb hinter dem Euro-Raum und den USA deutlich zurück (Bach et al. 2013). Wie in vielen anderen Ländern ist zudem die Ungleichheit der Haushaltseinkommen stark gestiegen, wobei der stärkste Schub dieser Entwicklung sich bereits im Zeitraum zwischen 1999 und 2005 und damit vor den Hartz-Reformen vollzog (Schmid und Stein 2013). Im gleichen Zeitraum zeigte auch die Armutsrisikoquote einen starken Anstieg (Schmid et al. 2013). Der Anteil der Beschäftigten mit Niedrig-Stundenlöhnen³⁷ ist stark angestiegen (Kalina und Weinkopf 2013) und ist jetzt im EU-Vergleich der zweithöchste nach Litauen (Rhein 2013). Auch hier fällt jedoch der größere Teil der Dynamik in die Periode vor den Arbeitsmarktreformen.

Zwischen dem Anteil von Niedriglohn-Verdienern und dem Deckungsgrad von Kollektivverträgen (vgl. 3.3, S. 11) besteht im Ländervergleich eine hohe Korrelation. Deutschland ist jedoch – nach Rumänien – der extremste „Outlier“, d.h. bei im Ländervergleich noch einigermaßen hohem Deckungsgrad durch Tarifverträge ist der Niedriglohnanteil besonders hoch (Bosch 2013). Dieses dürfte einerseits darauf zurückzuführen, dass auch etliche Tarifverträge Niedriglöhne normieren, andererseits daran, dass Minijobs (S. 10) selbst bei formaler Erfassung durch Tarifverträge oft faktisch niedriger bezahlt werden.

Fazit: Die innere Logik der Arbeitsmarktreformen (Senkung der Reservationslöhne durch schwächere finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit, verstärkte Aktivierung und verschärfte Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten für die am Arbeitsmarkt Marginalisierten) ist durchaus geeignet, Lohnzurückhaltung zu unterstützen und die Polarisierung der Löhne voranzutreiben.

³⁴ Vgl. Bispinck 2011, fortgeschrieben nach http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_4836.htm.

³⁵ Der deutsche Dienstleistungsbereich ist wenig exportorientiert, da Deutschland nicht in großem Umfang ausländische Touristen anzieht. Allerdings wirken sich niedrige Arbeitskosten der Dienstleistungen bei den von der exportorientierten Industrie bezogenen Vorleistungen kostensenkend aus.

³⁶ Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist zu beachten, dass neben der sehr verhaltenen Entwicklung der Tariflöhne auch Struktureffekte eine Rolle spielen, wenn z.B. Haushalte auf dem Arbeitsmarkt auftreten und niedrige Entgelte erzielen, die 2000 noch gar nicht beteiligt waren, und wenn der Teilzeitanteil zunimmt (Görgens 2013).

³⁷ Definition: Weniger als zwei Drittel des Medianlohns pro Stunde.

Tatsächlich scheint jedoch die abnehmende Bindungskraft kollektiver Lohnregulierung (vgl. 3.3, S. 11) für diese Entwicklungen bedeutsamer zu sein als die Reformen.

7 Arbeitskräftefluktuation und Beschäftigungsdauer

Die Fluktuation der Arbeitskräfte wird von Vielen eher negativ bewertet. Aus Arbeitnehmersicht gilt sie oft als Anzeichen für Beschäftigungsunsicherheit und unattraktive Arbeitsbedingungen. Aus betrieblicher Sicht ist sie ein Kostenfaktor. - Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen sich die Dinge eher umgekehrt dar: Fluktuation ist ein Indikator dafür, dass Arbeitskräfte umworben werden und Chancen haben, durch Wechsel des Arbeitgebers ihre Löhne oder Arbeitsbedingungen zu verbessern. Durch diese Reallokation verbessert sich die Passung zwischen den Eigenschaften der Arbeitskräfte und der Arbeitsplätze. Bisher unterwertig Beschäftigte haben die Möglichkeit, einen Aufstieg zu vollziehen, so dass ihr produktives Potenzial der Volkswirtschaft vollständiger zugutekommt. Vor diesem Hintergrund ist es relevant, die Fluktuation vor und nach den Reformen zu betrachten (Abbildung 9).

Während der arbeitsmarktpolitischen Reformperiode, die zugleich eine Periode wirtschaftlicher Stagnation war, sinkt die Fluktuation der Arbeitskräfte auf einen historischen Tiefpunkt seit Verfügbarkeit einer derartigen Statistik.³⁸ Anschließend folgt sie zwar wieder in ähnlicher Weise dem Konjunkturverlauf wie zuvor, aber auf einem deutlich niedrigeren Niveau.³⁹ Parallel zur abnehmenden Fluktuation steigt die Dauerhaftigkeit⁴⁰ von Beschäftigungsverhältnissen, d.h. die Wahrscheinlichkeit, ein Beschäftigungsverhältnis zu beenden, nimmt ab (Giannelli et al. 2013).⁴¹

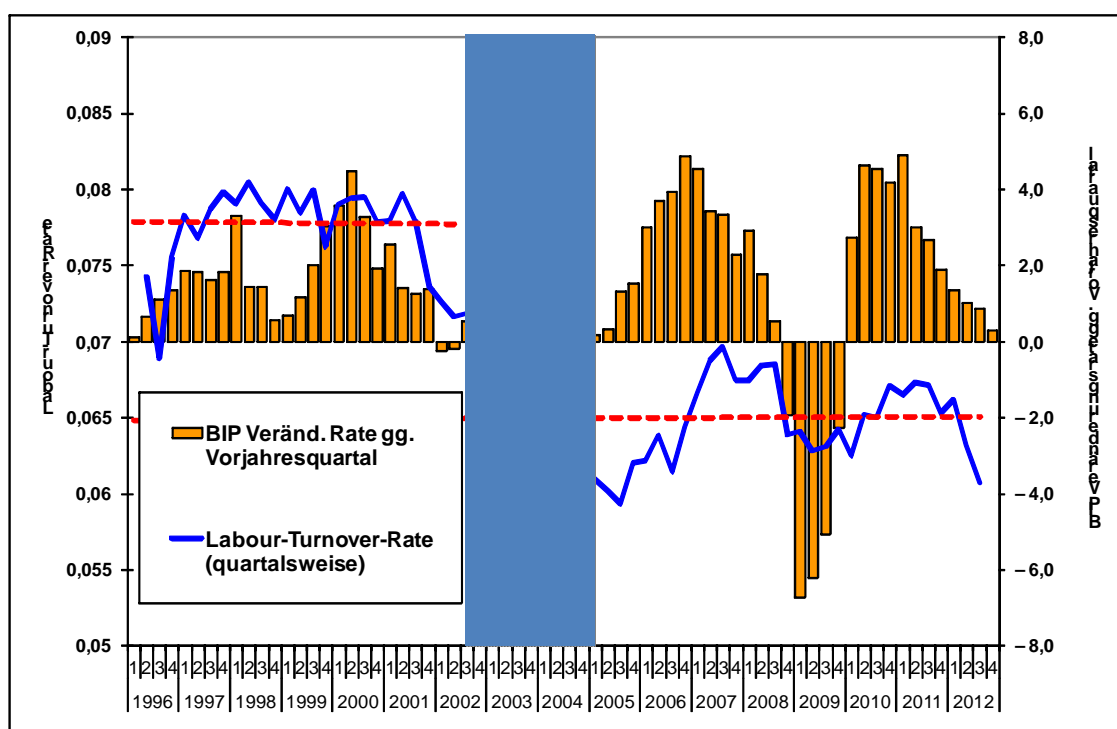
³⁸ Genau gesagt gilt das für Westdeutschland im Vergleich zum Tiefpunkt 1982, als ostdeutsche Daten noch nicht enthalten waren – vgl. Erlinghagen 2010a, S. 4; Knuth 2011.

³⁹ Die Werte in Abbildung 9 sind Quartalsdaten. Auf Jahresbasis handelt es sich um eine Abnahme des Fluktuationsniveaus von etwa 18 Prozent. Diese Entwicklung wird mit Daten des IAB-Betriebspanels bestätigt Hohendanner 2012.

⁴⁰ Die Verwendung des Begriffs „Dauerhaftigkeit“ statt „Stabilität“ soll Verwechslungen mit der subjektiv wahrgenommenen „Beschäftigungssicherheit“ vermeiden und zugleich dem Umstand Rechnung tragen, dass die dieser Betrachtung zugrunde liegenden Daten nicht danach unterscheiden, ob ein Beschäftigungsverhältnis vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer beendet wird. Insofern kann „Dauerhaftigkeit“ sowohl ein Ausdruck von „Sicherheit“ wie von „Alternativlosigkeit“ sein.

⁴¹ Dieses gilt unter Kontrolle für Geschlecht, bisherige Dauer, Quartal des Eintritts, örtliche Arbeitsmarktbedingungen, Bundesland, Betriebsgröße, Branche, Lebensalter, Qualifikationsniveau und Erwerbsstatus vor dem Eintritt, d.h. die in der zeitlichen Dimension festzustellenden Veränderungen sind nicht auf wirtschaftlichen Strukturwandel; veränderte Zusammensetzung der Beschäftigten einschließlich ihrer Alterung oder die vermehrte Einstellung von zuvor Arbeitslosen zurückzuführen.

Abbildung 9: Arbeitskräftefluktuation und Konjunktur



Quelle: Giannelli et al. 2013

Eine wesentliche Ursache der rückläufigen Fluktuation scheint der Rückgang der Einstiegslohne⁴² zu sein: Die Löhne in neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen sind seit etwa 2000 rückläufig, wobei das mittlere und untere Spektrum stärker betroffen ist als das obere (Giannelli et al. 2013)⁴³. Das bedeutet, dass ein freiwilliger Arbeitsplatzwechsel sich in aller Regel nicht lohnt, weil dabei nichts zu gewinnen ist.⁴⁴ Insofern dürfte die zunehmende Dauerhaftigkeit von Beschäftigungsverhältnissen wesentlich auf Alternativlosigkeit, d.h. fehlende Anreize zum Arbeitgeberwechsel zurückzuführen sein.

Das große Rätsel ist dann, wie eine solche Entwicklung vereinbar ist mit zunehmender Erwerbstätigkeit bei schrumpfendem Erwerbspersonenpotenzial (Fuchs et al. 2011) und schwindender „Stiller Reserve“ (Fuchs und Weber 2010, S. 25), zunehmenden Klagen über Fachkräfteengpässe und wachsender tatsächlicher Besetzungsdauer bei der Neueinstellung von Arbeitskräften (Brenzel et al. 2013). Besteht vielleicht das eigentliche „Wunder“ am deutschen Arbeitsmarkt darin, dass zugunsten der Arbeitnehmer veränderte Angebots-Nachfrage-Relationen während so langer Zeit nicht auf die Löhne durchgeschlagen haben?⁴⁵ Ist vielleicht der Einschüchterungseffekt der Reformen auf Beschäftigte (Erlinghagen 2010b; Kettner und Rebien 2009; Rebien und Kettner 2011) größer als ihr Aktivierungs- und Mobilisierungseffekt auf Arbeitslose? Oder sind die subjektiven wie objektiven Beschäftigungsbarrieren, denen sich Langzeitarbeitslose gegenübersehen, von einer Art, dass sie durch Aktivierung und Mobilisierung gar nicht zu

⁴² Die Analyse ist in diesem Fall auf Vollzeit-Arbeitsverhältnisse beschränkt, da der verwendete Datensatz keine Information über die genaue Stundenzahl von Teilzeit-Arbeitsverhältnissen enthält.

⁴³ Wir sahen oben (S. 21) die zunehmende Lohnspreizung. Da eine Absenkung von Löhnen im bestehenden Arbeitsverhältnis selten ist und allenfalls eine reversible Notmaßnahme darstellt, kann die zunehmende Spreizung nur über die Einstiegslohne entstehen. Insofern ist der Befund sinkender Einstiegslohne auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Lohnstruktur plausibel.

⁴⁴ Eine Langzeitbetrachtung von Stellenwechseln mit dem Sozio-ökonomischen Panel von 1985 bis 2007 zeigt eine stetige Zunahme von Verschlechterungen beim Verdienst (Trischler und Kistler 2010).

⁴⁵ Erst in jüngster Zeit berichten Arbeitgeber häufiger davon, dass sie zur Gewinnung von Arbeitskräften Konzessionen beim Lohn machen mussten (Brenzel et al. 2013).

überwinden sind? Im letzteren Falle müsste man schlussfolgern, dass die Hartz-Reformen im Kern von einer unzutreffenden Problemdiagnose ausgingen.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan; et al. (2013): Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren. In: DIW-Wochenbericht (26).
- Balz, Anne; Krell, Kristina (2012): Unsicherheit des Arbeitsplatzes mindert Arbeitszufriedenheit besonders in Deutschland. Vergleichende Analysen zur Wahrnehmung und Bewertung der Arbeitsbedingungen in Europa. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (48), S. 11–15.
- Bauer, Anja (2013): Mismatch unemployment. Evidence from Germany, 2000-2010 (IAB Discussion Paper, 10).
- Bellmann, Lutz; Gerner, Hans-Dieter; Upward, Richard (2012): The response of German establishments to the 2008-2009 economic crisis. OECD (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 137).
- Bellmann, Lutz; Grunau, Philipp; Leber, Ute; Noack, Martin (2013): Weiterbildung atypisch Beschäftigter. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6F79CC7B-7FCE5805/bst/xcms_bst_dms_37954_37969_2.pdf.
- Bielenski, Harald; Hartmann, Josef; Pfarr, Heide; Seifert, Hartmut (2003): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Wahrnehmung und Wirklichkeit. Neue empirische Befunde über Formen, Ablauf und soziale Folgewirkungen. In: *Arbeit und Recht* 51 (3), S. 92–98.
- Bispinck, Reinhard (2011): Pay in the 2000s: development and outcomes (WSI Report, 6).
- Bohachova, Olga; Boockmann, Bernhard; Buch, Claudia M. (2011): Labor demand during the crisis: What happened in Germany? (IZA Discussion Paper, 6074).
- Bosch, Gerhard (2011): The German labour market after the financial crisis: Miracle or just a good policy mix? In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe*. Cheltenham: Elgar, S. 243–275.
- Bosch, Gerhard (2013): Wage inequality in Germany and the bumpy road to a minimum wage. In: *Inequality in Europe: What can be done? What should be done? (Intereconomics)*, S. 339–344.
- Brenke, Karl; Wagner, Gert G. (2013): Ungleiche Verteilung der Einkommen brems das Wirtschaftswachstum. In: *Wirtschaftsdienst* 93 (2), S. 110–116.
- Brenzel, Hanna; Kettner, Anja; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Müller, Anne; Rebien, Martina et al. (2013): Neueinstellungen im Jahr 2012: Strukturwandel und Demografie prägten die Personalsuche (IAB-Kurzbericht, 17).
- Brücker, Herbert; Brunow, Stephan; Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Mendolicchio, Concetta; Weber, Enzo (2013): Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung (IAB-Stellungnahme, 1).
- Brülle, Jan (2013): Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen? In: *Zeitschrift für Soziologie* 42 (2), S. 157–179.
- Brussig, Martin (2010a): Fast die Hälfte aller neuen Altersrenten mit Abschlägen – Quote weiterhin steigend. Probleme mit dem Anstieg der Altersgrenzen vor allem bei Arbeitslosen, aber auch bei Erwerbstätigen (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2010/2010-01/auem2010-01.pdf>.
- Brussig, Martin (2010b): Höhere Alterserwerbsbeteiligung durch längere Erwerbsphasen. In jüngeren Kohorten sind mehr Menschen länger erwerbstätig als in älteren Kohorten (Altersübergangs-Report, 4). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2010/2010-04/auem2010-04.pdf>.
- Brussig, Martin (2010c): Künftig mehr Zugänge in Altersrenten absehbar. Gegenwärtig kein Ausweichen in die Erwerbsminderungsrente zu beobachten (Altersübergangs-Report, 02). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2010/2010-02/auem2010-02.pdf>.
- Brussig, Martin (2011a): Neueinstellungen im Alter: Tragen sie zu verlängerten Erwerbsbiografien bei? (Altersübergangs-Report, 3). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/2011-03/auem2011-03.pdf>.
- Brussig, Martin (2011b): Weitere Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab 50 Jahren. Universeller Trend zum längeren Arbeiten – aber je nach Branche und Qualifikation auf sehr unterschiedlichem Niveau (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/2011-02/auem2011-02.pdf>.
- Brussig, Martin (2012a): Erwerbsminderung und Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit und regionale Unterschiede prägen Zugänge in Erwerbsminderungsrenten (Altersübergangs-Report, 4). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-04/auem2012-04.pdf>.
- Brussig, Martin (2012b): Weiter steigendes Renteneintrittsalter, mehr Renteneintritte aus stabiler Beschäftigung, aber zunehmend geringere Altersrenten bei Langzeitarbeitslosen. Aktuelle Entwicklungen beim Rentenzugang (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-02/auem2012-02.pdf>.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2013): Germany: Attempting to activate the long-term unemployed with reduced working capacity. In: Colin Lindsay und Donald Houston (Hg.): *Disability benefits, welfare reform and employment policy*: Palgrave Macmillan, S. 153–177.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias; Wojtkowski, Sascha (2009): Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. Wegfall der Förderung verengt auch den Zugang in nichtgeförderte Altersteilzeit - Nachfolgetarife fehlen (Altersübergangs-Report, 2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2009/2009-02/auem2009-02.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2013): *Arbeitsmarkt 2012*. Nürnberg (Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 60. Jahrgang, Sondernummer 2). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-2012.pdf>.

- Bundesagentur für Arbeit - Pressestelle: Arbeitsmarktinstrument mit Tradition. Die Geschichte der Kurzarbeit und des Kurzarbeitergeldes. Online verfügbar unter <http://www.handwerksjournalisten.de/pages/dokus/kurzarbeitergeld.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2013): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Jahreszahlen 2012 (Arbeitsmarkt in Zahlen). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iii4/laender-heft/laender-heft-d-0-xls.xls>.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (14.08.2013): Erstmals seit 1974 mehr Erwerbstätige als Rentner unter den 60- bis 65-Jährigen. Online verfügbar unter http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Download/Grafik_des_Monats/2013_08_beschaeftigung_rente.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Frauen im Minijob. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Frauen-im-Minijob,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2013. Berlin (DRV-Schriften, 22).
- DGB-Index Gute Arbeit GmbH (2013): Arbeitsfähig bis zur Rente? Ergebnisse der Repräsentativumfrage 2012 zur Ermittlung des DGB-Index Gute Arbeit. Online verfügbar unter www.dgb-index-gute-arbeit.de/downloads/publikationen/data/dgb-index-gute-arbeit-arbeitsfaehig-bis-zur-rente.pdf.
- Dietz, Martin; Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2013): Wandel der Erwerbsformen: Welche Rolle spielen strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt? In: *Arbeit*.
- Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2011): Germany - no country for old workers? In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 44 (4), S. 363–376.
- Dingeldey, Irene (2002): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich. In: *WSI-Mitteilungen* (3), S. 154–160.
- Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2009a): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany (IAB Discussion Paper, 25).
- Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2009b): Verkürzte Bezugsdauern für Arbeitslosengeld: Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit (IAB-Kurzbericht, 30).
- Eichhorst, Werner; Hinz, Thomas; Marx, Paul; Peichl, Andreas; Pestel, Nico; Siegloch, Sebastian et al. (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen (IZA Research Report, 47). Online verfügbar unter http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_47.pdf.
- Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Zapf, Ines (2013): Flexibilität für Betriebe und Beschäftigte: Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten (IAB Kurzbericht, 3).
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2013): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012. In: *WSI-Mitteilungen* (4), S. 281–288.
- Erlinghagen, Marcel (2010a): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland (IAQ-Report, 2010-02). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-02.pdf>.
- Erlinghagen, Marcel (2010b): Zunehmende Angst vor Jobverlust trotz gleichbleibender Beschäftigungsstabilität. In: *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 44, S. 1–4.
- Erlinghagen, Marcel; Knuth, Matthias (2010): Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment in Europe and the United States. In: *Journal of Social Policy* 39 (1), S. 71–94.
- Eurofound (2013): Wages: A working conditions and industrial relations perspective. Background paper. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/07/en/3/EF1307EN.pdf>.
- European Commission (2013): Towards a deep and genuine economic and monetary union. The introduction of a convergence and competitiveness instrument. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL COM(2013) 165 final. Brussels. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/2039_165_final_en.pdf.
- Fahr, René; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz reforms speed up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. In: *German Economic Review* 10 (3), S. 284–316.
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 211–217.
- Fertig, Michael; Jacobi, Lena (2007): Die erleichterte Befristung älterer Arbeitnehmer/innen. Eine Evaluation mit Daten des Mikrozensus. In: *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 1 (3-4), S. 263–273.
- Frick, Frank (2002): Arbeitsverwaltung im Wandel - Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich. Hg. v. Frank Frick. Gütersloh.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2011): Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050 (IAB-Kurzbericht, 16).
- Fuchs, Johann; Weber, Brigitte (2010): Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve. Aktualisierte Schätzungen (IAB-Forschungsbericht, 11).
- Gensicke, Miriam; Herzog-Stein, Alexander; Seifert, Hartmut; Tschersich, Nikolai (2010): Einmal atypisch - immer atypisch beschäftigt? In: *WSI-Mitteilungen* (4), S. 179–187.

- Gerner, Hans-Dieter (2012): Die Produktivitätsentwicklung und die Rolle von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession 2008/2009. Ergebnisse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels. In: Zeitschrift für Personalforschung 26 (1), S. 30–47.
- Giannelli, Gianna Claudia; Jaenichen, Ursula; Rothe, Thomas (2013): Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany (IZA Discussion Paper, 7580).
- Görgens, Hartmut (2013): Lohnentwicklung wegen angestiegener Teilzeitquote erheblich besser, als Durchschnittswerte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aussagen (IMK Studies, 33). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_33_2013.
- Groß, Hermann; Schwarz, Michael (2009): Arbeitszeitarrangements, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility. Eine repräsentative Betriebsbefragung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2011): Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. Leiharbeit und befristete Beschäftigung (IAB-Kurzbericht, 4).
- Hall, Peter A.; Soskice, David (2004): An introduction to varieties of capitalism. In: Peter A. Hall und David Soskice (Hg.): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Reprinted. Oxford: Oxford University Press, S. 1–68.
- Hartmann, Friedrich (2002a): Exposé: Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. Hamburg: con_sens.
- Hartmann, Friedrich (2002b): Exposé: Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. Hamburg: con_sens.
- Hartmann, Friedrich (2002c): Exposé: Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien. Hamburg: con_sens.
- Hassel, Anke; Schiller, Christof (2010): Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Hauptmann, Andreas; Schmerer, Hans-Jörg (2013): Globalisierung und Lohnentwicklung. Exportierende Betriebe bezahlen besser. In: IAB-Forum (1), S. 68–73.
- Hertweck, Matthias S.; Sigrist, Oliver (2012): The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany. University of Konstanz (Department of Economics Working Paper Series, 2012-38). Online verfügbar unter http://www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/workingpaperseries/WP_Hertweck-Sigrist_38-12.pdf.
- Herzog-Stein, Alexander; Horn, Gustav A.; Stein, Ulrike (2013a): Macroeconomic implications of the German short-time work policy during the Great Recession. In: Global Policy 4, S. 30–40.
- Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Zwiener, Rudolf (2013b): Nur das Angebot zählt? Wie die einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet (IMK-Report, 87).
- Herzog-Stein, Alexander; Joebges, Heike; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf (2013c): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa. Arbeits- und Lohnstückkosten in 2012 und im 1. Halbjahr 2013 (IMK-Report, 88). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_88_2013.pdf.
- Hijzen, Alexander; Venn, Danielle (2011): The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession'. OECD (OECD Working Paper, 115).
- Hohendanner, Christian (2012): Churning im Kontext betrieblicher Personalpolitik. Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungssysteme. In: Industrielle Beziehungen 19 (2), S. 124–153.
- Hohendanner, Christian; Walwei, Ulrich (2013): Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen (4), S. 239–246.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013a): Befristete Beschäftigung. Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012 (Aktuelle Daten und Indikatoren).
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013b): Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. 8. Juli 2013.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien. Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen. Akzeptanzanalyse II - Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/AKZII_Schlussbericht.pdf.
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss. Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten (IAB-Kurzbericht, 19).
- Joebges, Heike; Logeay, Camille; Stephan, Sabine; Zwiener, Rudolf (2010): Deutschlands Exportüberschüsse gehen zu Lasten der Beschäftigten. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07718.pdf>.
- Joebges, Heike; Schmalzbauer, Andreas; Zwiener, Rudolf (2009): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum (IMK Studies, 4). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_4_2009.pdf.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2013): Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn (IAQ-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-01.pdf>.
- Kettner, Anja; Rebien, Martina (2009): Job safety first? Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive (Ordnungspolitische Diskurse, 7). Online verfügbar unter http://www.ordnungspolitisches-portal.com/05_02_OPO_Diskurse_2009-07.pdf.
- Klinger, Sabine (2013): Solider Arbeitsmarkt trotz wirtschaftlicher Schwäche. In: Wirtschaftsdienst 93 (3), S. 143–147.

- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? In: *Schmollers Jahrbuch* 132 (1), S. 89–121.
- Knospe, Armin (2007): Die Attraktivität der geringfügigen Beschäftigung im zeitlichen Wandel politisch motivierter Reformen. In: *Die Sozialgerichtsbarkeit* (1), S. 8–16.
- Knuth, Matthias (2008): Path Breaking, Path Shifting, and Path Dependence. The new German regime of ‘Basic Income Support for Jobseekers’ and the struggle between centralisation and devolution. Paper prepared for the Second Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance, ‘(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism’ – Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization. June 5-7, 2008. Utrecht, 2008. Online verfügbar unter <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/mknuth.pdf>, zuletzt geprüft am 14.03.2009.
- Knuth, Matthias (2009): Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. In: *International Journal of Public Administration* 32 (12), S. 1048–1069.
- Knuth, Matthias (2011): Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (11), S. 580–587. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2011_11_knuth.pdf.
- Knuth, Matthias (2012a): Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 70–90.
- Knuth, Matthias (2012b): Peer Review: ‘PES and older workers’. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. Comparative Paper. European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion (PES to PES dialogue). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7816&langId=en>.
- Knuth, Matthias; Kalina, Thorsten (2002): Early exit from the labour force between exclusion and privilege: unemployment as a transition from employment to retirement in West Germany. In: *European Societies* 4 (4), S. 393–418.
- Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Siemes, Sabine (2004): Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02598.pdf>, zuletzt geprüft am 25.10.2011.
- Koller, Lena (2010): Harmonisierung arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte. Auswirkungen für Betriebe und Beschäftigte. In: *Sozialer Fortschritt* 59 (12), S. 305–315.
- Krause, Michael U.; Uhlig, Harald (2012): Transitions in the German labor market: Structure and crisis. In: *Journal of Monetary Economics* 59 (1), S. 64–79.
- Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2013): Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. International Monetary Fund (IMF Working Paper, 42).
- Krugman, Paul (2009): Free to Lose. In: *New York Times*, 13.11.2009 (New York), S. A31. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/2009/11/13/opinion/13krugman.html>.
- Kümmerling, Angelika (2013): Arbeiten und Leben in Europa. Arbeitszeit und Work-Life-Balance aus einer Lebensphasenperspektive (IAQ-Report, 2). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-02.pdf>.
- Launov, Andrey; Wälde, Klaus (2013): Estimating incentive and welfare effects of nonstationary unemployment benefits. In: *International Economic Review* 54 (4), S. 1159–1198.
- Leber, Ute; Stegmaier, Jens; Tisch, Anita (2013): Altersspezifische Personalpolitik. Wie Betriebe auf die Alterung ihrer Belegschaften reagieren (IAB-Kurzbericht, 13).
- Mazier, Jacques; Petit, Pascal (2013): In search of sustainable paths for the eurozone in the troubled post-2008 world. In: *Cambridge Journal of Economics* 37, S. 513–532.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen (IAB-Kurzbericht, 9).
- Mümken, Sarah; Brüssig, Martin (2012): Alterserwerbsbeteiligung in Europa. Deutschland im internationalen Vergleich (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-01/auem2012-01.pdf>.
- Mümken, Sarah; Brüssig, Martin (2013): Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen. Reformen zielen auf eine Verlängerung der Erwerbsphasen ab, doch auch die Altersarbeitslosigkeit steigt (Altersübergangs-Report, 01). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2013/2013-01/auem2013-01.pdf>.
- Mümken, Sarah; Brüssig, Martin; Knuth, Matthias (2011): Beschäftigungslosigkeit im Alter. Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/2011-01/auem2011-01.pdf>.
- Niechoj, Torsten; Stein, Ulrike; Stephan, Sabine; Zwiener, Rudolf (2011): German labour costs: A source of instability in the Euro area. Analysis of Eurostat data for 2010 (IMK-Report, 68e). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_68e_2011.pdf.
- OECD (2013): OECD tax and benefit database. Unemployment insurance benefits. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/els/soc/Unemployment%20benefits.xlsx>, zuletzt aktualisiert am 24.07.2013.
- Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011): Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 218–225.
- Rhein, Thomas (2013): Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich (IAB-Kurzbericht, 15).
- Rosemann, Martin; Kirchmann, Andrea (2010): Wer sind die Betroffenen der Krise? Parallelen und Unterschiede zur vorangegangenen Krise. In: *WSI-Mitteilungen* (11), S. 560–568.

- RWI (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Analyse-der-Minijobs.pdf.
- Schmid, Kai Daniel; Stein, Ulrike (2013): Explaining rising income inequality in Germany 1991-2010 (IMK Studies, 32). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_32_2013.pdf.
- Schmid, Kai Daniel; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf (2013): Einkommensverteilung in Deutschland 1991-2010 (IMK-Verteilungsmonitor). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/imk_pj_verteilungsmonitor.pdf.
- Schneider, Stefan; Gräf, Bernhard (2010): Deutschlands Beschäftigungswunder. Kurzarbeit, flexible Tarifverträge & gesunde Unternehmen. Deutsche Bank Research (Research Briefing Wirtschaft & Politik). Online verfügbar unter http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000256966.pdf.
- Sinn, Hans-Werner (2003): Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhardenberg, Brandenburg. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München, 2003.
- Statistisches Bundesamt (2012): Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BroschuereQualitaetArbeit0010015129001.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Bruttoinlandsprodukt ab 1970. Vierteljahres- und Jahresergebnisse. 1. Vierteljahr 2013. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/BruttoinlandVierteljahresdaten.xls?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2013b): Tarifbindung in Deutschland 2010. Wiesbaden (Verdienste und Arbeitskosten). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/Tarifbindung5622103109004.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2013): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial: 6,7 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit. Pressemitteilung vom 5. September 2013– 297/13. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/09/PD13_297_132pdf.pdf?__blob=publicationFile.
- Trischler, Falko; Kistler, Ernst (2010): Arbeitsbedingungen und Erwerbsverlauf. Arbeitspapier 2 des Forschungsprojektes "Gute Erwerbsbiographien". Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2009-236-3-3.pdf.
- Venn, Danielle (2012): Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for OECD and EU countries. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 131).
- Zapf, Ines; Herzog-Stein, Alexander (2011): Betriebliche Einsatzmuster von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession. In: WSI-Mitteilungen 64 (2), S. 60–68.
-



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

***Gruppe Arbeitnehmer
Rue Belliard 99
B – 1040 BRUXELLES***



***Sekretariat der Gruppe Arbeitnehmer
Telefon : +32 2 546 99 32
Fax : +32 2 546 97 55
E-Mail: gr2@eesc.europa.eu
Internet: <http://www.eesc.europa.eu/gr2>***