WEGE IN EINE INKLUSIVE ARBEITSGESELLSCHAFT

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES

BAND 7

Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft

Von Ute Brümmer, Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder und Helmut Wiesenthal
(Mitglieder der Kommission «Sozialpolitische Innovationen»)

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/ Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft
Von Ute Brümmer, Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder und Helmut Wiesenthal

Band 7 der Reihe Wirtschaft und Soziales
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2011

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach einem Entwurf von blotto Design, Berlin)
Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-058-5

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin
T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort 7

Zusammenfassung 9

1 Einleitung 11

Diagnosen 15

2 Die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Deutschland 16

3 Rahmenbedingungen für eine künftige Beschäftigungs- und Sozialpolitik 23

Prinzipien 31

4 Orientierungslinien 32

Empfehlungen 37

5 Einheitliche Rahmenbedingungen für alle Beschäftigten 38

6 Soziale Integration als öffentliche Aufgabe 44

7 Bildungspolitische Innovationen 49

8 Resümee 53

Mitglieder der Kommission „Sozialpolitische Innovationen“ 55

VORWORT

Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme im Spannungsfeld wirtschaftlicher, demographischer und klimapolitischer Entwicklungen ist das Thema des vorliegenden Berichts. Dem liegt die These zugrunde, dass der Status quo nicht einfach in die Zukunft fortgeschrieben werden kann, wenn sich die Rahmenbedingungen entscheidend verändern. Wer die soziale Demokratie zukunftsfest machen will, muss die Institutionen und Strategien der sozialen Inklusion neu ausrichten.

«Unser Anliegen ist es, das Augenmerk auf mittel- und langfristig akut werdende Probleme der Arbeitsmarkt und Sozialpolitik zu lenken. Denn stärker als jemals zuvor geraten die Strukturen der Wirtschaft und das Beschäftigungssystem in den kommenden Jahren unter Anpassungsdruck, während gleichzeitig der finanzpolitische Spielraum der staatlichen Steuerung durch den wachsenden Budgetanteil des Schuldendienstes aufgezehrt wird,» stellen die Mitglieder der Kommission «Soziale Innovationen» der Heinrich-Böll-Stiftung fest.

Die Empfehlungen der Kommission konzentrieren sich auf die Arbeitsmarktpolitik und hier insbesondere auf die Beschäftigungschancen von benachteiligten Gruppen. Wir folgen damit der begründeten Annahme, dass soziale Teilhabe auch in Zukunft vor allem über Erwerbsarbeit ermöglicht wird. Das Papier gibt Antworten auf die sich öffnende Schere zwischen Arbeitskraftnachfrage und Arbeitskräfteangebot. Dabei geht es nicht nur um quantitative Größen, sondern mindestens so sehr um die künftige Qualität von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.

Der forcierte wirtschaftliche Strukturwandel soll arbeitsmarktpolitisch begleitet werden, um Innovationsfähigkeit und Wertschöpfungspotential freizusetzen und gleichzeitig größtmögliche gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion zu erreichen.

Die Empfehlungen rücken deshalb das Ziel in den Mittelpunkt, *allen* Erwerbsfähigen gesellschaftliche Teilhabe auf drei Ebenen zu ermöglichen: als Fähigkeit und Gelegenheit zur ökonomischen Existenzsicherung, in Gestalt der Zugehörigkeit zu sozialen Beziehungsnetzen und als reale Chance zur persönlichen Entfaltung durch Qualifizierung und beruflichen Aufstieg.

Dieses Papier ist empirisch fundiert, erschöpft sich aber nicht in Zahlen und Daten, sondern stellt Zusammenhänge her und entwickelt politische Handlungsempfehlungen. Auch wenn sich die Autoren zunächst auf die Arbeitsmarktpolitik beschränken mussten, ist weiteres zu Sozialpolitik zu erwarten. Wir freuen uns darauf.

Unser Dank gilt dem Koordinator der Kommission, Helmut Wiesenthal, sowie seinen Mitautorinnen und -autoren Wolfgang Schroeder, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Andrea Fischer und Birgit Pfau-Effinger (bis September 2010).

Wir hoffen, dass die Vorschläge für eine inklusive Arbeitsmarktpolitik die Aufmerksamkeit finden, die sie verdienen, und wünschen eine anregende Lektüre.

Berlin, im Sommer 2011

Ralf Fücks
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Ute Brümmer
Referentin für Wirtschaft und Soziales

ZUSAMMENFASSUNG

Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft[1]

Die Kommission «Sozialpolitische Innovationen» hat sich zum Ziel gesetzt, den mittel- und längerfristigen Reformbedarf in zentralen Bereichen der sozialstaatlichen Regulation in knappen, um Politikempfehlungen ergänzten Analysen darzustellen. Dieser Bericht beschäftigt sich mit dem deutschen Arbeitsmarkt, und zwar im Hinblick auf die Wirkungen der bis in die Gegenwart umstrittenen Agenda 2010, die exorbitante Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse und die Problematik des sozialstaatlichen Umgangs mit Beziehern der SGB-II-Grundsicherung, die keine Aussicht auf (Wieder-) Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt haben.

In einer Bestandsaufnahme des deutschen Arbeitsmarktes am Ende des Jahres 2010 wird die im Vergleich zur Jahrtausendwende durchaus positive Bilanz der letzten Arbeitsmarktreformen gewürdigt. Bei genauerem Hinsehen fallen allerdings selbst wohlwollenden Beobachtern zwei gravierende Probleme auf. Erstens haben die atypischen Beschäftigungsformen, die inzwischen einen Anteil von 37 Prozent erlangten, zu der Verfestigung von sehr ungleichen Entlohnungs-, Sicherheits- und Chancenstrukturen am Arbeitsmarkt geführt. Damit bleiben der Mehrzahl der Betroffenen sowohl die Chance zur Erzielung eines existenzsichernden Einkommens als auch Optionen der persönlichen Qualifizierung und des beruflichen Aufstiegs vorenthalten. Zweitens hat die allgemeine Arbeitsmarktsituation einen erheblichen Gestaltwandel erfahren, in welchem die jahrzehntelange Periode des «Überflusses» an Arbeitskraft zu Ende ging und der Periode einer zunehmenden Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte Platz machte. Das über längere Zeit von Arbeitgeberseite beklagte Defizit an Flexibilität und Differenzierung scheint mittlerweile überwunden. Aber immer noch ist der Arbeitsmarkt von einer deutlichen Segmentierung und mangelnden Durchlässigkeit betroffen. Diese stehen einem Ausgleich der Knappheitslage entgegen.

Eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik muss außer den vorgenannten Besonderheiten der aktuellen Situation vier weitere Trends in Rechnung stellen. Sie unterstreichen die Notwendigkeit eines Kurswechsels in der Arbeitsmarktregulation, indem sie auf einen beschleunigten Strukturwandel der Wirtschaft und des Beschäftigungssystems hinwirken. Es handelt sich (1) um

1 Die Mitglieder der Kommission «Sozialpolitische Innovationen» danken den Teilnehmern der Diskussionsveranstaltung «Sozialstaat der Zukunft» am 19.5.2011, insbesondere Brigitte Pothmer (MdB) und Markus Kurth (MdB), für die konstruktive Kritik an einer früheren Fassung dieses Berichts.

das durch den Aufstieg der neuen Industrieländer beschleunigte Wachstum der Weltwirtschaft, (2) das im Zuge des demografischen Wandels steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung, (3) den Umbau der Produktions- und Verbrauchsstrukturen zu Gunsten einer Verringerung der CO_2-Emissionen sowie (4) um den kontinuierlichen Wandel von der Industrie- zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft.

Verstärkt durch diese Trends bildet sich ein gravierendes Missverhältnis zwischen den quantitativen und qualitativen Parametern der Arbeitskraftnachfrage auf der einen Seite und dem in tradierten Bildungsgängen und Segmentationslinien gefangenen Arbeitskraftangebot auf der anderen aus. Wenn weiterhin einem Drittel der Erwerbsbevölkerung die Chance auf umfassende gesellschaftliche Teilhabe vorenthalten bleibt, wird es nicht nur zur dauerhaften Unterauslastung des Wertschöpfungspotentials der Volkswirtschaft und einem Verlust von Innovationsfähigkeit kommen, sondern es werden sich auch Anzeichen der gesellschaftlichen Desintegration häufen.

Die im Bericht präsentierten Empfehlungen rücken deshalb das Ziel und die Aufgabe in den Mittelpunkt, allen Erwerbsfähigen die *gesellschaftliche Teilhabe auf drei Ebenen sozialer Inklusion* zu ermöglichen: als Fähigkeit und Gelegenheit zur ökonomischen Existenzsicherung, in Gestalt des Zugangs zu bzw. der Mitgliedschaft in sozialen Beziehungsnetzen und als reale Chance zur persönlichen Entwicklung durch Qualifizierung und beruflichen Aufstieg. Diese notwendigen Bedingungen gesellschaftlicher Integration bleiben derzeit unerfüllt, was insbesondere Langzeitarbeitslose, Schulabbrecher und Jugendliche mit Migrationshintergrund empfindlich benachteiligt.

Als notwendige und fiskalpolitisch verantwortbare Maßnahmen werden im Teil III des Berichts empfohlen: (1) die umfassende (Re-) Normalisierung der atypischen Beschäftigungsformen durch Aufhebung der verschiedenen Sonderregelungen und Sondertatbestände zu Gunsten eines einheitlichen Konzepts der abgabenpflichtigen Beschäftigung, und (2) der Ausbau existierender Förderprogramme zu einem Sektor der öffentlichen Beschäftigung, der allen Personen, die keinen Zugang zum Ersten Arbeitsmarkt finden, die Chance der gesellschaftlichen Inklusion auf den drei oben genannten Ebenen gewährt: in ökonomischer, persönlichkeitsbezogener und sozialer Hinsicht. Insofern zielt die Einrichtung entsprechender Förderarbeitsplätze nicht in erster Linie auf die Verringerung eines Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt, sondern begründet einen *sozialen* Arbeitsmarkt mit der Funktion, in gemeinschaftlichen Arbeitszusammenhängen Fortschritte hinsichtlich Bildung, Weiterbildung, Persönlichkeitsentwicklung und Sozialkompetenz zu ermöglichen. Weitere, aber kursorisch bleibende Empfehlungen betreffen (3) die Grundlinien der Reform des Bildungssystems. Sie zielen auf eine breite Vermittlung von kognitiv-analytischen Kompetenzen, die zur Übernahme von Tätigkeiten auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus befähigen. Ohne entsprechende Reformen würde sich die Angebotslücke am Arbeitsmarkt weiter vertiefen.

1 Einleitung

Nach Jahrzehnten erfolglosen politischen Bemühens, dem Problem Massenarbeitslosigkeit beizukommen, entstand eine neuartige Problemsituation. Sie ist bestimmt durch zwei scheinbar widersprüchliche Faktoren, auf der einen Seite durch den zunehmenden Mangel an qualifizierten, für die weitere Wirtschaftsentwicklung benötigten Fachkräften, auf der anderen durch einen nach Millionen zählenden Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit miserablen Aussichten auf ein existenzsicherndes Arbeitseinkommen und einer hohen Wahrscheinlichkeit, dauerhaft auf die Leistungen und Zumutungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch Zwei (SGB-II) angewiesen zu sein.

Vor diesem Hintergrund präsentiert die Kommission «Sozialpolitische Innovationen» der Heinrich-Böll-Stiftung diese Analyse und die daraus entwickelten Empfehlungen. Unser Anliegen ist es, das Augenmerk gleichermaßen auf aktuelle wie auf mittel- und längerfristig akut werdende Probleme der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu lenken. Denn stärker als jemals zuvor geraten die Strukturen der Wirtschaft und des Beschäftigungssystems in den kommenden Jahren unter Anpassungsdruck, während der finanzpolitische Spielraum des Sozialstaats durch einen wachsenden Budgetanteil des Schuldendienstes aufgezehrt wird. Sollten politische Entscheidungsträger diese Veränderungsdynamik ignorieren, werden nicht nur die Voraussetzungen für wirtschaftliche Prosperität verletzt, sondern der Zusammenhalt der Gesellschaft im Medium von Erwerbsbeteiligung und sozialer Sicherung nachhaltig in Frage gestellt.

Leitvorstellung dieses Berichts und seiner Empfehlungen ist das Bild einer «inklusiven Arbeitsgesellschaft». In modernen Gesellschaften ist Arbeit die zentrale Sphäre der Einkommenssicherung und sozialen Anerkennung. Eine allein auf konditionierten Transferzahlungen beruhende «Inklusion» sichert den Transferbeziehern weder gesellschaftliche Teilhabe und persönliche Entwicklungschancen, noch wird sie als diskriminierungsfrei erlebt. Wirkliche gesellschaftliche Teilhabe beruht auf einer dreifachen Inklusion: als Chance, durch Arbeit seine Existenz sichern zu können; in Form der Inklusion in stabile soziale Beziehungsnetze; als Chance auf persönliche Entwicklung, Qualifizierung und Aufstieg.

Der hier vorliegende Kommissionsbericht umfasst drei Teile. Im diagnostischen Teil (Abschnitte 2 und 3) werden wichtige Aspekte des gegenwärtigen Wandels von Wirtschaft und Arbeitsmarkt umrissen – nämlich die Herausforderungen, die sich aus dem partiellen Scheitern der letzten Arbeitsmarktreformen ergeben, die Auswirkungen des beschleunigten Strukturwandels der

Weltwirtschaft, die Folgen des demografischen Wandels für das Arbeitsangebot und schließlich die Arbeitsmarkteffekte des klimapolitisch gebotenen Umbaus der Energie- und Produktionssysteme. Die dadurch in Gang gesetzten Veränderungen laufen alle auf eine Beschleunigung des Strukturwandels von Wirtschaft und Beschäftigungssystem hinaus.

Damit die Erwerbspersonen den wachsenden Anforderungen an Qualifikation und Mobilität genügen können, bedarf es veränderter Rahmenbedingungen und dezidierter sozialstaatlicher Bemühungen, den Exklusionseffekten entgegen zu wirken, die am Arbeitsmarkt und bei der Zuteilung von Grundsicherungsleistungen auftreten.

Der zweite Teil des Berichts (Abschnitt 4) gilt den Orientierungsprinzipien der Reform. Es wird dargelegt, warum es sinnvoll und gerechtfertigt ist, am Prinzip der Sozialintegration durch Erwerbsbeteiligung festzuhalten und der Aufgabe der (Re-)Integration marginalisierter Bevölkerungsteile Priorität zu geben. Der Vorschlag zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens wird als Ausdruck verletzter Gerechtigkeitsansprüche identifiziert, aber wegen seines begrenzten Problemlösungspotentials als unzweckmäßig verworfen.

Im dritten Berichtsteil (Abschnitte 5, 6 und 7) werden Maßnahmen zur Behebung der Integrationsdefizite des gegenwärtigen Beschäftigungssystems empfohlen. Sie sind an dem Ziel einer den Lebensunterhalt sichernden Erwerbstätigkeit für möglichst alle Erwerbsfähigen orientiert. Leitprinzip ist die Ersetzung von Sonderregelungen (z.B. für sog. Minijobs) durch einen einheitlichen Regelungsrahmen für alle Beschäftigungsverhältnisse. Ein zweiter Schwerpunkt der Empfehlungen gilt dem Ausbau des öffentlichen Beschäftigungssektors. Nur er vermag die Inklusion von Personen zu ermöglichen, die im Ersten Arbeitsmarkt keinen Anschluss finden können. Schließlich werden noch Grundlinien einer integrationsförderlichen Reform des Bildungssektors skizziert.

Die Empfehlungen orientieren sich an dem, was in Anbetracht des hohen Standes der Staatsschulden realisierbar erscheint. Der Bundeshaushalt ist seit Anfang der 1970er-Jahre ständig defizitär, unabhängig von Wirtschaftskonjunkturen und der Zusammensetzung der Regierung. Aufgrund des Finanzbedarfs der deutschen Einheit kam es zu einer Explosion der Staatsverschuldung, wodurch der Spielraum für die Finanzierung neuer Staatsaufgaben gegen Null schrumpfte.[2] Zwar wurde 2009 eine Schuldenbremse ins Grundgesetz eingefügt, die den weiteren Anstieg der Verschuldung jenseits der Zwei-Billionen-Marke[3] dämpfen soll. Doch eine jederzeit mögliche Erhöhung der Kapitalmarktzinsen, das weitere Anwachsen der Sozialausgaben im Zuge der Alterung der Gesellschaft und die Folgelasten des Europäischen Stabilitätsmechanismus lassen keine fiskalpolitische Entspannung, sondern nur wachsende Probleme erwarten.

2 Streeck, Wolfgang; Daniel Mertens, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime. MPIfG Discussion Paper 10/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Vgl. auch die Kurzfassung gleichen Titels in: Berliner Republik 4/2010, 14-17.

3 Lt. FAZ, 22.02.2011: «Deutsche Staatsschuld steigt auf 2 Billionen Euro».

Diesem Sachverhalt müssen alle auf Realisierungschancen bedachten Reformvorschläge Tribut zollen.[4]

Die Orientierung der Empfehlungen an den bestehenden Restriktionen ist also keiner verteilungspolitischen Voreingenommenheit geschuldet. Sie erkennt vielmehr dem Gebot finanzpolitischer Nachhaltigkeit einen eigenen Stellenwert zu. Folglich ist es unabdingbar, Reformziele und politische Ambitionen nach ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit zu ordnen. Nur ein problembewusster Realismus vermag die Prioritätenskala der politischen Entscheidungsträger zu beeinflussen. Die Alternative, anspruchsvolle Reformziele ungeachtet ihrer Realisierungshindernisse zu proklamieren, verzichtet auf diese Einflusschance.

Der überwiegende Teil der Empfehlungen beschränkt sich auf Grundlinien der sozialpolitischen Innovation. Der Bericht verzichtet in aller Regel auf die exemplarische Konkretion von Einzelmaßnahmen. Diese zu konzipieren ist und bleibt Sache der Fachpolitiker.

4 Becker, Sebastian; Gunter Deuber: Staatsverschuldung in 2020. Eine Tragfähigkeitsanalyse für Industrie- und Schwellenländer. Deutsche Bank Research, 24. März 2010.

Diagnosen

2 Die aktuelle Arbeitsmarktsituation in Deutschland

Mit der erfolgreichen Bewältigung der Wirtschaftskrise von 2009 hat sich Deutschland manchen anderen Mitgliedern der Europäischen Union als Vorbild empfohlen. Die rasche Erholung verdankt sich nicht nur der zu Lasten des Binnenkonsums forcierten Exportorientierung. Zu den Erfolgsfaktoren zählen auch die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der rot-grünen Regierung. Sie haben jahrelange Fehlentwicklungen beendet und viel beklagte Defizite an Flexibilität und Differenzierung überwunden. Die «Pluralisierung der Erwerbsformen»[5] und insbesondere die Zunahme «atypischer» Beschäftigungen haben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beigetragen. Von einem Produktivitätsnachteil Deutschlands aufgrund allzu starrer Regeln für Arbeitszeit und Entlohnung ist heute keine Rede mehr.

2.1 Zwei neue Herausforderungen

Allerdings sind die Arbeitsmarktsituation und ihre absehbare Entwicklung nicht annähernd akzeptabel. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind nicht nur mit umfangreichen unbewältigten Aufgaben konfrontiert, die durch den Sockel von rund drei Millionen Arbeitsuchenden plus einer Stillen Reserve von 1,4 Millionen Personen markiert sind. Sie stehen darüber hinaus in der Verantwortung für rund eine Million Menschen in diversen Maßnahmen jenseits regulärer Beschäftigung,[6] deren Integration in das Beschäftigungssystem weitgehend gescheitert ist.

Wechselt man von der tagespolitischen Problemsicht zu einer längerfristigen Analyseperspektive, so geraten zwei zusätzliche Herausforderungen in den Blick. Sie werden die nahe und fernere Zukunft der Gesellschaft prägen, aber erfahren noch viel zu wenig Aufmerksamkeit. Eine, schon gut erkennbare Herausforderung resultiert aus dem schleichenden Wandel von Arbeitsmarkt und Sozialstruktur, dessen Ursache die teils bewusst geförderte, teils als Folge von Marktprozessen eingetretene Differenzierung der Beschäftigungsformen ist.

5 Keller, Berndt; Hartmut Seifert, 2009: Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Formen, Verbreitung, soziale Folgen. Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009: 42.

6 Fuchs, J., M. Hummel, S. Klinger, E. Spitznagel, S. Wanger, E. Weber, G. Zika, 2011: Neue Arbeitsmarktprognose 2011. Rekorde und Risiken. IAB-Kurzbericht 7/2011: 2-12.

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Erwerbstätigenzahl lag 2007 fünf Prozentpunkte unter dem von 1995 (in Ostdeutschland sogar zwölf Prozentpunkte), während der Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse (teilweise mit Versicherungspflicht) bis 2009 auf 37 Prozent gestiegen ist.[7] Wenngleich nicht jede atypische Beschäftigung als prekär gilt, ist doch die überwiegende Mehrzahl durch vergleichsweise niedrige Einkommen, fehlende Qualifizierungschancen und hohe Flexibilitätsanforderungen gekennzeichnet. So haben sich für die betroffenen Personen die Aussichten auf ein existenzsicherndes Einkommen und die Entwicklung der individuellen Fähigkeiten erheblich verschlechtert. Langzeitarbeitslose und SGB-II-Betroffene sind darüber hinaus in Gefahr, den Anschluss an die Arbeitsgesellschaft und damit die Chance der gesellschaftlichen Teilhabe vollends einzubüßen. Diese krasse Differenzierung sozialer und ökonomischer Chancen ist die Kehrseite der in statistischer Hinsicht so erfolgreichen Arbeitsmarktreformen.

Die zweite Herausforderung, der sich eine verantwortbare Arbeitsmarktpolitik zu stellen hat, ist der Übergang von der Periode des «Überflusses» an Arbeitskraft zur Periode zunehmender Knappheit. So wird die Erwerbspersonenzahl in Deutschland als Folge des demografischen Wandels bis 2050 um neun Millionen sinken. Diese Lücke im Arbeitsangebot lässt sich nur teilweise durch längere Lebensarbeitszeit und verstärkte Zuwanderung schließen. Das Hauptgewicht muss auf die Qualifikation und Integration von Personen gelegt werden, die – sei es aus persönlichen Gründen oder wegen unpassender Qualifikation – bislang nicht am Erwerbsleben teilnehmen.

Würde es bei dem derzeit hohen Anteil von gering qualifizierten und schwer vermittelbaren Personen bleiben, so bliebe die veränderte Arbeitsnachfrage der Zukunft zum beträchtlichen Teil unbefriedigt. Stattdessen würde sich die Spaltung der Gesellschaft in Gruppen mit sehr unterschiedlichen sozialen Chancen vertiefen. Langzeitarbeitslosigkeit und Fachkräftemangel würden dann selbst in Zeiten eines gesunkenen Erwerbspersonenpotentials unvermittelt nebeneinander existieren.

2.2 Erfolge und Folgeprobleme der Agenda 2010

Es ist nicht zu übersehen, dass Deutschlands Arbeitsmarktbilanz nach mehreren Jahrzehnten steigender Arbeitslosenzahlen ein vergleichsweise freundliches Bild bietet. Bis in die frühen 1990er-Jahre waren die Bemühungen um einen Abbau der Arbeitslosigkeit von wenig effektiven Konjunkturprogrammen und Angebotsbeschränkungen mittels Arbeitszeitverkürzung und Frühverrentung geprägt. Während dem Sicherheitsinteresse der Kernbelegschaften durch hohe Lohnersatzleistungen Tribut gezollt wurde, dienten Randbelegschaften, Leiharbeiter sowie befristet und Teilzeitbeschäftigte der Industrie als Flexibilitätspuffer. Auf Seiten der Politik hatte man darin eine Möglichkeit erkannt, das Beschäftigungs-

7 Vgl. Keller/Seifert 2009 (Anm. 5).

niveau auf Kosten der Vollzeitarbeitsplätze zu steigern. In der Folge gewannen die atypischen Beschäftigungsformen den Charakter eines neuen Standards der Erwerbsbeteiligung – scheinbar von gleicher sozialer Funktion wie das historisch entstandene Normalarbeitsverhältnis.

Mit der Agenda 2010 hatten die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine radikale Wende vollzogen. Was die OECD seit 1994 als Richtschnur empfahl und die rot-grüne Regierung 2001 mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeleitet hatte, wurde zum neuen Credo: das Aktivierungspostulat des «Fördern und Fordern». Andere europäische Länder hatten schon in den 1980er-Jahren damit begonnen, ihre Arbeitsmärkte zu flexibilisieren und sie so dem beschleunigten Strukturwandel in der Wirtschaft anzupassen. In Deutschland wurde durch die Agenda 2010 die lohn- und beitragsabhängige Arbeitslosenhilfe durch die Grundsicherung des SGB-II («Hartz-IV») und «Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung» («Ein-Euro-Jobs») ersetzt. Das war ein unerwartet heftiger und für viele Betroffene schmerzhafter Bruch mit den gewohnten Verhältnissen.

Die Hartz-Gesetze der Regierung Schröder beendeten die überwiegend an Kostenreduktion und Arbeitsmarktexklusion orientierte Politik der vorangegangenen Jahrzehnte. Sie beschnitten die bis dahin bestehenden, am Vollerwerbsmodus orientierten Anrechtssysteme und definierten große Teile der zuvor in den Sozialhilfebezug Abgeschobenen als unfreiwillig arbeitslos und Arbeit suchend. An die Stelle des Anspruchs- wurde ein Verpflichtungsverhältnis gesetzt, das sich in der programmatischen Formel vom «Fördern und Fordern» manifestiert und von vielen Betroffenen wegen seiner inhärenten Befristungen und Sanktionen als entwürdigend erlebt wird.[8]

Auf den ersten Blick erscheinen die Ergebnisse beeindruckend. Die Zahl der Arbeitslosen ist in den letzten Jahren deutlich gesunken und die Erwerbstätigenzahl hat Ende 2010 einen Höchststand erreicht. Erfolge sind auch im internationalen Vergleich erkennbar. So hat die Beschäftigungsquote Älterer (55 bis 64 Jahre) von 2001 bis 2009 um 18 Prozentpunkte auf nunmehr 56 Prozent zugenommen;[9] sie ist damit höher als in Frankreich, Österreich und den Niederlanden. Ungefähr gleichzeitig (von 2001 bis 2008) ist der Anteil der Inaktiven von 28,7 auf 23,5 Prozent zurückgegangen.[10] Die allgemeine Beschäftigungsquote im Deutschland von 2009 war höher als in Großbritannien und den USA – allerdings nach wie vor niedriger als in den skandinavischen Ländern.[11]

---

8 Schulz, Rosine, 2010: Freiwilliges Engagement Arbeitsloser – Chancen und Herausforderungen. Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010: 33.

9 Eichhorst, Werner: Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2010, 2010: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung. PPT-Präsentation in der Heinrich Böll-Stiftung Berlin, 16.09.2010 (mit aktualisierten Daten des Reports von Werner Eichhorst et al. 2009, Anm. 10), Folie 8.

10 Eichhorst, Werner; Paul Marx und Eric Thode, 2009: Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2009. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 22.

11 Lt. Werner Eichhorst, PPT-Präsentation 2010 (Anm. 9), Folie 7.

Wenig Verbesserung brachten die Reformen bei der Erwerbsintegration von Frauen und insbesondere Müttern. In deutlichem Unterschied zu Frankreich und Skandinavien bleibt in Deutschland die Beschäftigungsquote der Frauen in 2008 (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten) noch 23 Prozentpunkte hinter der Beschäftigungsquote der Männer zurück. Gegenüber 2001 hat sich die Situation lediglich um 1,7 Prozentpunkte verbessert.[12]

Trotz der niedrigeren Arbeitslosenquote und der positiven Aktivierungsbilanz wird der Zustand des deutschen Arbeitsmarkts weiterhin als unbefriedigend wahrgenommen. Am auffälligsten ist das strukturelle Beschäftigungsdefizit: Es gibt viel zu wenig Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und unfreiwillig Inaktive. Die als «Brücken» in den Ersten Arbeitsmarkt bezeichneten atypischen Beschäftigungsformen und die Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik haben sich weit überwiegend als Sackgassen entpuppt. Die Beschäftigungsquote Geringqualifizierter beträgt lediglich 55 Prozent, während sie in der Mehrzahl der OECD-Länder mit 60-70 Prozent deutlich darüber liegt.[13]

Die Reformintention wurde am ehesten bei den Kurzzeitarbeitslosen realisiert, deren Zahl und Verweildauer in der Arbeitslosigkeit deutlich gesunken sind. Dagegen blieb die erhoffte Integration von Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt weit hinter den Erwartungen zurück, weil der Aktivierungsdruck in die überproportionale Zunahme der «atypischen» Beschäftigungsformen von Minijobs, befristeter und Zeitarbeit sowie «neuer» Selbständigkeit mündete. So konnten zwar viele Menschen einen Zugang zu bescheidenem Erwerbseinkommen finden. Aber gleichzeitig mussten sie erfahren, dass ihr Wunsch nach persönlicher Entwicklung, Qualifizierung und Aufstieg in der Arbeitswelt auf nahezu unüberwindliche Barrieren stößt. Atypische Beschäftigung bewährt sich, anders als erhofft, nur im Ausnahmefall «als eine Art Sprungbrett aus der Arbeitslosigkeit in ein Normalarbeitsverhältnis»[14]. In aller Regel bleibt der Übergang zu dauerhafteren Erwerbsformen mit einem existenzsichernden Einkommen versperrt.

2.3 Eine Logik der Exklusion

Vergleicht man die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts im letzten Jahrzehnt mit den Regelungen, die zwei so gegensätzlich orientierte Regierungen wie die von Dänemark und Großbritannien zur Anwendung gebracht haben, werden einige missliche Besonderheiten deutlich. Während man in Dänemark mit der Lockerung des Kündigungsschutzes, Lohnersatzleistungen bis 90 Prozent und aktiver Wiedereingliederungspolitik «auf eine universelle Arbeitsmarktteilhabe zielt»,[15] sorgt die britische Sozialpolitik mit Mindestlohnvorschriften und

12 Lt. Werner Eichhorst, PPT-Präsentation 2010 (Anm. 9), Folie 32.

13 Lt. Werner Eichhorst, PPT-Präsentation 2010 (Anm. 9), Folie 9.

14 Schmid, Josef, 2010: Wer soll in Zukunft arbeiten? Zum Strukturwandel der Arbeitswelt. Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010: 8.

15 Dingeldey, Irene, 2010: Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010: 25.

erwerbsorientierten Transferleistungen («tax credits») für «eine Einkommensumverteilung zur Stützung von Geringverdienern».[16]

Demgegenüber haben die deutschen Reformen eine kaum kaschierte Armutspopulation hervorgebracht, in der sich Langzeitarbeitslose und atypisch Beschäftigte mit niedrigem Einkommen, hohen Beschäftigungsrisiken und ohne einen die Grundsicherung übersteigenden Rentenanspruch wiederfinden.[17] Gleichzeitig gerät der Homogenisierungsdruck der Instrumente des SGB-II in Widerspruch mit der beträchtlichen Heterogenität der individuellen Lebenslagen, Bedürfnisse und Chancen der Betroffenen[18] – nicht selten mit der nachhaltigen Folge von Entmutigung und Dequalifizierung.

So ist der Anteil der Menschen, die zu Niedriglöhnen beschäftigt sind (entsprechend einem Lohn von weniger als Zweidritteln des Medianlohns), zwischen 2000 und 2009 um 4,3 Prozentpunkte auf 21,3 Prozent gestiegen (der entsprechende Wert für Großbritannien ist 20,5 Prozent).[19] Darunter befinden sich rund eine Million sogenannter Aufstocker, deren Arbeitslohn durch SGB-II-Bezüge ergänzt wird. Der niedrige Arbeitslohnanteil ihres Kombilohns dementiert das für die Bemessung von Grundsicherungsleistungen herangezogene Lohnabstandsgebot, da er für sich genommen nicht annähernd zur Existenzsicherung ausreicht.[20]

Mit dem Umbau des Arbeitsmarktes zu Gunsten einer pluralen atypischen Beschäftigungslandschaft mit reduzierten Optionen und geringer Durchlässigkeit der einzelnen Segmente erfuhr die Arbeitsgesellschaft einen womöglich unbeabsichtigten, aber tiefgreifenden Gestaltwandel. Die diversen Varianten differenzierter und flexibler Beschäftigung, die einst als tolerierte Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis geduldet wurden, haben sich zu einer weit verbreiteten Palette von ungleich privilegierten und unterschiedlich regulierten Beschäftigungsformen ausgewachsen. Von den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sieht sich eine beträchtliche Minderheit an den Rand der Gesellschaft versetzt. Soweit sie Grundsicherung beziehen, sind sie auch noch einer strikten Kontrolle ihrer Lebensführung unterworfen.

Die mit diesem Sozialstatus verbundenen Risiken und Einschränkungen bedingen aber nicht nur das Schicksal der direkt Betroffenen, sondern auch die künftige Aufgabenlast der sozialen Sicherungssysteme. Die neue Arbeitsmarktstruktur und deren mittelfristige Folgewirkungen drohen, gleichermaßen die sozialstaatlichen Ressourcen und den Zusammenhalt der Gesellschaft zu überfordern – während es der Wirtschaft zur selben Zeit an motivierten und qualifizierten Arbeitskräften mangelt. So versinnbildlichen die Wirkungen der Arbeitsmarktreform, was in soziologischer Perspektive als «zunehmende

16 Vgl. Dingeldey 2010 (Anm. 15): 25.
17 Vgl. Dingeldey 2010 (Anm. 15) und Schmid 2010 (Anm. 14).
18 Vgl. Promberger, Markus, 2010: Hartz IV im sechsten Jahr. Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2010: 15.
19 Lt. Werner Eichhorst, PPT-Präsentation 2010 (Anm. 9), Folie 18.
20 Vgl. Promberger 2010 (Anm. 18): 11.

Inkompatibilitäten und Friktionen in der institutionellen Architektur von Wohlfahrtsgesellschaften»[21] identifiziert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Situation bieten sich der staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik scheinbar drei Alternativen an. Alternative Nummer eins bestünde in der Orientierung am vermeintlich wiederherstellbaren Standard des Normalarbeitsverhältnisses, dessen Attraktivität auf den Attributen Vollzeitarbeit, kontinuierliche Berufskarriere und Statussicherheit beruht. Dabei wird allerdings übersehen, dass das Normalarbeitsverhältnis zu keiner Zeit für alle Erwerbstätigen Geltung besaß, sondern eng an den Sozialtypus des männlichen Alleinverdieners gebunden war. Zudem schließt schon das schiere Ausmaß der eingetretenen Pluralisierung von Erwerbsformen eine Rückkehr zu den Verhältnissen der 1970er-Jahre aus.

Eine weitere Alternative bestünde in der Fortschreitung des Status quo, was hieße, das weitere Wachstum des Niedriglohnsektors und der mit ihm verbundenen Armutsverbreitung zu tolerieren und die «Restmenge» der nichtvermittelbaren Personen auf möglichst niedrigem Niveau zu alimentieren. Damit würde sich die bestehende Segmentierung sozialer Chancen weiter vertiefen und die Desintegration der Gesellschaft zunehmen.

Als dritte und allein angemessene Alternative kommt die Herstellung von solchen Rahmenbedingungen der Erwerbssphäre in Betracht, die der strukturell veränderten Arbeitsgesellschaft auf adäquate Weise Rechnung tragen. Das die sozialpolitische Flankierung und Re-Regulierung anleitende Prinzip muss *die Inklusion aller Erwerbsfähigen auf drei Ebenen der gesellschaftlichen Teilhabe* sein: auf ökonomischer Ebene als realistische Chance der Erzielung eines existenzsichernden Einkommens, auf individueller Ebene in Gestalt der Möglichkeit zur persönlichen Entwicklung und Qualifizierung, und schließlich auf sozialer Ebene als Einbettung in stabile Beziehungsnetze, die eine unabdingbare Voraussetzung für gesellschaftliche Integration sind.

2.4 Soziale Inklusion auf drei Ebenen

Allein die schon eingetretenen Lücken der Sozialintegration, vor allem der soziale Zentrifugaleffekt des Niedriglohnsektors, bedürfen neuer, problemgerecht konzipierter Innovationen, um im Laufe der kommenden Jahre geschlossen zu werden. Dabei kommt es nicht nur auf ökonomische Integration im Sinne der Erwerbsbeteiligung und die Durchlässigkeit zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen und -sphären an. Sondern mit gleichem Gewicht gilt es, neue Möglichkeiten der sozialen Integration für jenen Teil der unfreiwillig Erwerbslosen zu schaffen, deren Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt aufgrund welcher Umstände auch immer misslingt.

21 Schimank, Uwe, 2011: Wohlfahrtsgesellschaften als funktionaler Antagonismus von Kapitalismus und Demokratie. Ein immer labilerer Mechanismus? MPIfG Working Paper 11/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung,19.

Die Empfehlung einer umfassenden sozialstaatlichen Inklusionspolitik (deren Details und Voraussetzungen im Abschnitt 6 dargelegt sind) mag den Einwand provozieren, das würde den ohnehin überlasteten Sozialstaat noch mehr überfordern. Auf diesen Einwand ist jedoch mit Verweis auf die unbedingte Priorität zu antworten, die die Gesellschaft mit guten Gründen dem Zustand ihres inneren Zusammenhangs einzuräumen pflegt. Die Gewährleistung eines hinreichenden Niveaus der Sozialintegration ist eine Aufgabe, die Vorrang auch vor dem Ziel der Maximierung der volkswirtschaftlichen Leistung beansprucht. Eine weitere Begründung ergibt sich aus der Verantwortung des Staates für die Anpassung der sozialstaatlichen Institutionen an den fortschreitenden Prozess der Modernisierung. Dafür sind die Entwicklungen in der Familienpolitik ein Beispiel.

Bekanntlich sind in den letzten Jahrzehnten erhebliche Veränderungen in den Geschlechter- und Familienbeziehungen eingetreten. War die deutsche Gesellschaft bis in die 1970er-Jahre noch durch das Muster der Alleinverdiener-Ehe geprägt, so fallen die heutigen Lebensumstände der Erwerbstätigen wesentlich differenzierter aus.[22] Auf der einen Seite nahm die Erwerbsbeteiligung von Frauen von 45,9 (in 1970) auf 63,1 Prozent (in 2007) zu, wobei der Anteil der atypischen Beschäftigungen auf über 25 Prozent stieg. Auf der anderen Seite sank der Anteil neuer Eheschließungen von 72,9 (in 1970) auf 47,1 (in 2005) je 10.000 Einwohnern. In ähnlichem Ausmaß stiegen die Zahl der Scheidungen, der unverheirateten Paare sowie der Alleinerziehenden.[23]

Auf diesen Trend der Individualisierung von Lebensschicksalen hat der Sozialstaat teils fördernd, teils kompensierend reagiert: mit Kindererziehungszeiten beim Rentenanspruch, mit Elternzeit und Elterngeld, mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz sowie dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kleinkinder ab 2013. In Reaktion auf die faktische Enttraditionalisierung des Familienlebens und die Differenzierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarkts sah sich die Sozialpolitik veranlasst, neue Sicherungs- und Anrechtsformen zu schaffen. Allein auf ihrer Grundlage schien die angestrebte Erhöhung der Frauenerwerbsquote realistisch. Um nichts anderes geht es auch bei der Schaffung adäquater Rahmenbedingungen für die Sozialintegration in der dynamischem Wandel unterworfenen Arbeitsgesellschaft.

Bevor die dafür in Frage kommenden Maßnahmen erörtert werden, ist es jedoch notwendig, weitere Faktoren der künftigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den Blick zu nehmen.

---

22 Streeck, Wolfgang, 2010: Flexible Markets, Stable Society? In: Hans-Georg Soeffner, Unsichere Zeiten – Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008, Band 1, Wiesbaden: VS Verlag, S. 445-458.

23 Klös, Hans-Peter; Benjamin Scharnagel, 2009: Arbeitsmarktpolitik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf. Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009: 22.

3 Rahmenbedingungen für eine künftige Beschäftigungs- und Sozialpolitik

3.1 Beschäftigungspolitik im Strukturwandel

Wirtschaftlicher Strukturwandel – mit direkten Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt – ist keine neuartige Herausforderung für die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik. Dem Rückgang der Arbeitsplätze im Agrarsektor, der bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte, folgten der Arbeitsplatzabbau in der Textilindustrie, im Bergbau und bei der Stahlerzeugung. Selbst die Blüte des IuK-Sektors, die der Siegeszug der Mikroelektronik ermöglichte, hatte nicht nur enorme Produktivitätszuwächse und Beschäftigungsgewinne, sondern auch Stellenverluste, z.B. im Druckereigewerbe, zur Folge.

Technologische Innovationen, Wettbewerb und die ständige Rationalisierung der Produktionsabläufe sind allgegenwärtige Begleiter des Marktgeschehens. Der durch sie bewirkte Strukturwandel wird also auch in Zukunft zu den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktentwicklung gehören. Das betrifft zum einen den Tertiarisierungstrend in der Wertschöpfung und Beschäftigungsstruktur: Die Zahl der Industriebeschäftigten nimmt stetig ab, während Dienstleistungsbeschäftigte – sowohl in den technisch-kaufmännischen Sektoren als auch in den sozialen Bereichen – steigende Beschäftigungsanteile verzeichnen. Wir haben es dabei nicht bloß mit einer Zunahme von sog. Humandienstleistungen zu tun, sondern mit der Ausweitung von Dienstleistungsarbeit (z.B. als EDV-gestützter Arbeit) in nahezu allen Wirtschaftssektoren. Und gleichzeitig erlebt der europäische Wirtschaftraum den Übergang von der klassischen Industrie- zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft.

Zum anderen erfährt der Wandel von Wirtschafts- und Arbeitssphäre in den nächsten zwei Jahrzehnten zusätzliche Beschleunigung mit erheblichen Auswirkungen auf die Mobilität, Flexibilität und die Qualifikationsanforderungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Außer dem oben beschriebenen Trend der Tertiarisierung sind mittlerweile drei weitere «Treiber» des Strukturwandels wirksam: (1) das enorme Wachstumstempo der neuen Industrieländer, (2) der demographische Wandel und die Umkehrung der Alterspyramide sowie (3) der für den Klimaschutz notwendige Umbau von Produktion und Infrastruktur. Aus dem Zusammentreffen dieser Einflussfaktoren mit der kontinuierlichen Ausbreitung der Dienstleistungsarbeit resultiert in den kommenden Jahrzehnten ein rascherer und tiefer greifender Wandel der Beschäftigungsstruktur als in der Vergangenheit.

3.2 Der Strukturwandel der Weltwirtschaft

Das hervorstechende Merkmal der aktuellen Weltwirtschaft ist ihr historisch beispielloses Wachstumstempo. Noch nie in der Wirtschaftsgeschichte war das Wachstum so groß wie derzeit. Zwischen 2003 und 2007 wuchs die Weltwirtschaft jährlich um 4,8 Prozent, das sind 1,9 Prozentpunkte mehr als in der hierzulande als «Wirtschaftswunder» verklärten Boomphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Zum Vergleich: Von 1870 bis 1913, also zur Hochzeit der Industrialisierung Europas und der USA, wuchs das Weltsozialprodukt um lediglich 1,3 Prozent p. a.[24]

Das heutige Wirtschaftswunder findet in den «Emerging Economies» statt, deren Produktions- und Wirtschaftsleistung (in kaufkraftbereinigten Wechselkursen) inzwischen die Leistung der «alten» Industrieländer übertrifft. Dank überdurchschnittlicher Wachstumsraten werden sie noch vor 2030 rund Zweidrittel des Bruttoinlandproduktes der Welt bestreiten.[25] Das rasante Tempo der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung verdankt sich vor allem vier Faktoren:

1. der Verdoppelung des weltweiten Arbeitsangebots von 1,5 auf 3 Mrd. Menschen; da bis 2050 mit einer erneuten Verdoppelung gerechnet wird, ist kein Ende der Dynamik abzusehen;

2. dem raschen Einsatz moderner IuK-Technologien in einstigen Entwicklungsländern, die dadurch mehrere Entwicklungsstufen überspringen und Standortnachteile wettmachen können;

3. der Ausweitung des internationalen Handels auf Dienstleistungen und materialintensive Güter, die bis vor kurzem als nicht transportier- und importierbar galten;

4. der umfassenden Integration der neuen Industrieländer in den Weltmarkt, die der Globalisierung von Kapital- und Handelsströmen geschuldet ist und sich in einem weltumspannenden Muster der internationalen Arbeitsteilung ausdrückt.

Zweifellos ist das enorme Entwicklungstempo Chinas und weiterer Länder mit Problemen eigener Art verbunden, die insbesondere den enormen Energie- und Rohstoffbedarf, die Auswirkungen auf die Umwelt und soziale Disparitäten betreffen. Doch daraus zu folgern, dass die Wachstumsdynamik der neuen Industriegiganten über kurz oder lang erlahmen wird, wäre unrichtig.

Denn das hohe Entwicklungstempo lässt nicht darauf schließen, dass die neuen Industrieländer eine ähnliche Sozialgeschichte erfahren werden wie das einst von Klassenkonflikten geprägte Europa. Während es in Europa und den USA des 19. Jahrhunderts rund 50 Jahre dauerte, bis sich das Pro-Kopf-Einkommen der Menschen verdoppelte, schaffte China den gleichen Fortschritt innerhalb von nur neun Jahren. Ein Großteil der Bevölkerung erfuhr und erfährt

24 The Economist, March 25th 2006: Balancing act. A survey of China.

25 Fogel, Robert W., 2007: Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations. NBER Working Paper No. 13184.

einen beträchtlichen Wohlstandsgewinn. Beispielsweise sank der Anteil der Chinesen, die unterhalb der von der Weltbank definierten absoluten Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag leben, zwischen 1981 und 2004 von 74 auf 15 Prozent. Gleichzeitig entstand eine kaufkräftige Mittelklasse, die nun für den Absatz der deutschen Automobilindustrie größere Bedeutung hat als das einheimische Publikum.

Diese historisch beispiellose Dynamik läuft auf eine dramatische Gewichtsverschiebung zwischen den Wirtschaftsregionen hinaus. Haben in den 15 EU-Mitgliedsländern des Jahres 2000 nur sechs Prozent der Weltbevölkerung immerhin 21 Prozent des Weltbruttosozialproduktes (WBSP) erwirtschaftet (während die USA mit fünf Prozent der Weltbevölkerung einem WBSP-Anteil von 22 Prozent erreichten), so standen 22 Prozent der Weltbevölkerung im China des Jahres 2000 für nur elf Prozent des WBSP. Dieses Verteilungsverhältnis wird sich in den kommenden Jahren umkehren. Im Jahr 2040, wenn die EU-15-Länder nur noch vier Prozent und die USA nur 5 Prozent der Weltbevölkerung aufweisen werden, wird ihr jeweiliger Anteil am WBSP auf gerade noch fünf respektive 14 Prozent gesunken sein. Dagegen wird China aller Wahrscheinlichkeit nach mit 17 Prozent der Weltbevölkerung rund 40 Prozent des (kaufkraftbereinigten) Weltsozialprodukts erwirtschaften.[26]

Dank der weltweiten Verbreitung modernster Technologien und der raschen Zunahme eines qualifizierten Arbeitsangebots in den neuen Industrieländern gerät das Arbeitskraftangebot der entwickelten Länder unter Wettbewerbsdruck. Denn heute müssen die Menschen nicht mehr ihren Wohn- und Arbeitsort dorthin verlegen, wo ihre Arbeitsleistung nachgefragt wird. Für die USA wurde errechnet, dass von den 130 Mio. Arbeitsplätzen knapp 30 Mio. «offshorable» bzw. «highly offshorable» sind und bei entsprechenden wirtschaftlichen Eckdaten ohne große Probleme ins Ausland verlagert werden können.[27] Infolge dessen ist selbst in den Vorzeigebranchen der deutschen Industrie (Automobilproduktion, Maschinen- und Anlagenbau, Chemieerzeugnisse) und trotz weiterhin günstiger Absatzchancen mit sinkenden Arbeitsplatzzahlen zu rechnen. Generell kündigt sich ein Rückgang des Anteils der Arbeitsplätze auf mittlerem Qualifikationsniveau, z.B. bei Computer- und Büroarbeit, an. Der EU wurde für 2020 prognostiziert, dass es möglicherweise nur noch in zwei Branchen einen Überschuss der Exporte über die Importe geben könnte, nämlich in der Chemie- und der Fahrzeug-Industrie.[28]

Womit auf jeden Fall als Folge des globalen Strukturwandels gerechnet werden muss, ist, dass Tempo und Richtung des technologisch-wirtschaftlichen Wandels mehr und mehr von den neuen Wachstumszentren bestimmt werden.

---

26 Vgl. Robert W. Fogel, 2007 (Anm. 25).

27 Blinder, Alan S., 2007: How Many U.S. Jobs Might Be Offshorable? Princeton University, CEPS Working Paper No. 142.

28 Delozier, Benjamin; Sylvie Montout, 2007: New trends in globalisation and the international division of labour: Consequences for Europe. Treasury and Economic Policy General Directorate – Ministry of the Economy, Finance and Industry, Paris, S. 22.

Das bedeutet, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU von Entwicklungen betroffen sein werden, die sich dem Einfluss der europäischen Politik entziehen. Für eine künftige Arbeits- und Sozialpolitik heißt das, dass sie auf den Wandel in Industrie und Beschäftigung im Wesentlichen nur noch reagieren, ihn jedoch nicht mehr lenken oder verhindern kann.

3.3 Der demografische Wandel

Die Anpassung an die sich wandelnde Arbeitsnachfrage ist durch den gleichzeitigen Wandel der Altersstruktur belastet. Innerhalb des nächsten Jahrzehnts wird die Zahl der Beschäftigten in Europa um bis zu 60 Mio. abnehmen, soweit kein Ausgleich durch eine erhöhte Erwerbsquote und vermehrte Immigration erfolgt. Dem fatalen Trend zu einem «labour-deficient Europe»[29] können die europäischen Staaten nur durch die Vermehrung hoch qualifizierter Beschäftigungsverhältnisse, durch Anhebung des schulisch vermittelten Bildungsniveaus, erhöhte Qualifizierungsanstrengungen der Erwerbsfähigen, erleichterte Einwanderung von qualifizierten Migranten und, last but not least, durch Überwindung der traditionellen Segmentierungslinien am Arbeitsmarkt entgegenwirken.

Dafür müsste sich allerdings die bisherige Struktur der Migration umkehren. Bislang sind 85 Prozent der Migranten, die nach Europa kommen, ungelernt. In den USA sind es nur fünf Prozent. Dort wandern zu 55 Prozent qualifizierte Arbeitskräfte ein, in Europa nur fünf Prozent. Europas Handikap beim Anteil Hochqualifizierter an der Beschäftigtenzahl lässt sich nur durch attraktive selektive Migrationsanreize beheben: Während Hochqualifizierte in Europa lediglich 1,7 Prozent der Beschäftigen ausmachen, sind es in den USA 3,5 Prozent und in Kanada und Australien sogar 7,3 resp. 9,9 Prozent.[30]

In Deutschland wird der demografische Wandel bis 2050 zur Verringerung der Erwerbspersonenzahl um neun auf 36 Millionen führen; in Ostdeutschland soll sich die Beschäftigtenzahl sogar halbieren.[31] Durch Immigration von jährlich mehr als 100.000 Arbeitskräften ließe sich der Rückgang der Erwerbspersonenzahl auf fünf Millionen reduzieren. Angesichts der bestehenden Sprachbarriere und der Opposition populistischer Politiker ist aber kaum mit einer nennenswerten Ausweitung der Immigration zu rechnen. Umso notwendiger ist es, die Situation durch die Steigerung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus und die Erhöhung des Rentenalters zu verbessern. Durch Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre stünden nach vorsichtigen Schätzungen des IAB bis 2030 weitere 1,2 Millionen Arbeitskräfte zur Verfügung.[32]

---

29 Hamilton, Daniel S.; Joseph P. Quinlan, 2008: Globalization and Europe. Prospering in the New Whirled Order. Washington, DC: Brookings Institution Press, S. 15.

30 Daniel S. Hamilton; Joseph P. Quinlan, 2008 (Anm. 29), S. 83.

31 Gerster, Florian; Martin Dietz; Ulrich Pfeiffer, Hilmar Schneider, 2008: Arbeitswelt 2030. Thesenpapier des Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 7.

32 Florian Gerster et al., 2008 (Anm. 31).

Modellrechnungen besagen, dass die Erwerbstätigenzahl bis 2020 um weitere 1,7 Millionen ansteigen könnte, wenn die Erwerbsquote der Frauen und der Älteren weiter anstiege und es ein der Qualifikationsnachfrage entsprechendes Qualifikationsangebot gäbe. Allerdings bliebe die mögliche Problementlastung begrenzt. Denn die am besten qualifizierten Jahrgänge 1950 bis 1965 scheiden in immer größerer Zahl aus dem Erwerbsleben aus, während die nachrückenden geburtenschwächeren Jahrgänge nicht der nachgefragten Qualifikationsstruktur entsprechen. Fest steht, ein Arbeitsangebot mit der heutigen Qualifikationsstruktur wird die veränderte Arbeitsnachfrage der Zukunft nicht befriedigen können.

3.4 Klimaschutz und Strukturwandel

Um die zum Ende des Jahrhunderts erwartete Steigerung der durchschnittlichen Erderwärmung auf zwei Grad Celsius zu begrenzen, ist den Mitgliedsländern der EU ein CO_2-Reduktionsziel von mindestens 80 Prozent bis 2050 vorgegeben. Klimapolitisch engagierte Regierungen sind darüber hinaus bestrebt, einen nahezu vollständigen Verzicht auf CO_2-Emissionen zu erreichen. Wenngleich dieses Klimaziel und die Wege zu seiner Verwirklichung noch politisch umstritten scheinen, besteht kein Zweifel an der Notwendigkeit eines tief greifenden Umbaus der energieintensiven Wirtschaftssektoren, insbesondere der Energieerzeugung, der industriellen Produktion, des Transportwesens sowie der Gebäudeisolierung. Folglich ist in den nächsten Jahrzehnten auch aus dieser Richtung mit starken Impulsen zur Umstrukturierung der Wirtschaft zu rechnen.

Eine im Auftrag der Heinrich Böll-Stiftung entstandene Studie zu den Arbeitsmarkteffekten der Klimaschutzpolitik im stattfindenden Strukturwandel[33] weist für das deutsche Beschäftigungssystem die folgenden Veränderungen aus:

- Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist mit einem erheblichen Bruttobeschäftigungseffekt verbunden: Die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten dürfte von 340.000 in 2009 auf 500.000 bis 600.000 im Jahr 2030 steigen.
- Der Nettobeschäftigungseffekt, in den neben dem Beschäftigungsgewinn auch die Beschäftigungsverluste in anderen Wirtschaftssektoren eingehen, bleibt demgegenüber gering. Alles in allem ist mit keiner nennenswerten Erhöhung oder Verringerung der Gesamtbeschäftigtenzahl zu rechnen.
- Die Differenz zwischen Brutto- und Nettobeschäftigungseffekt verweist auf den durch aktive Klimapolitik beschleunigten Strukturwandel. In den einzelnen Wirtschaftssektoren kommt es zu einer Umschichtung der Arbeitsplatzstruktur, veränderten Tätigkeitsprofilen und Qualifikationsanforderungen.

33 Blazejczak, Jürgen; Dietmar Edler, 2011: Strukturwandel von Wirtschaft und Arbeitswelt und forcierte Klimaschutzpolitik. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin (Entwurfsfassung).

3.5 Zwischenresümee

Alles in allem, d.h. mit Blick auf den Strukturwandel der Weltwirtschaft, den demografischen Wandel und die klimapolitische Umstrukturierung, ist für die nächsten zwei Jahrzehnte mit einem *erheblich beschleunigten Wandel von Wirtschafts- und Beschäftigungssystem* zu rechnen. Der Wandel äußert sich im Wegfall von tradierten Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen bei wachsender Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften mit übertragbaren Qualifikationen. Generell wird mit einem Trend des «Upskilling» und verstärktem Bedarf an Querschnittsqualifikationen gerechnet.

Der Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften, der vom nationalen Bildungssystem schon heute kaum befriedigt wird, nimmt weiter zu. Der Anteil von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitskräfte wird etwas abnehmen. Aber auch in diesem Bereich werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit höheren Anforderungen an Motivation, Flexibilität und Allgemeinbildung konfrontiert sein. Speziell für den deutschen Arbeitsmarkt wird eine spürbare Abnahme des Anteils der Beschäftigten ohne Berufsabschluss prognostiziert: von 12 Prozent in 2003 auf 9 Prozent in 2020.[34]

Verschiedene Studien legen nahe, den Entwicklungen im mittleren Qualifikationsbereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Für diesen wird erwartet, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften um ca. sieben Prozent abnimmt. Während die quantitativen Auswirkungen des Wirtschaftswandels nicht in erster Linie zu Lasten der niedrigeren Qualifikationsniveaus gehen, betreffen sie – aufgrund der leichten Verlagerbarkeit von internetgestützten Unternehmensdienstleistungen – mit großer Wahrscheinlichkeit die Beschäftigungschancen im unteren Bereich des mittleren Qualifikationsniveaus, d.h. Buchhalter, Berater, EDV-Dienstleister und einfache Angestellte.[35]

Das höhere Tempo des Strukturwandels und die zunehmende Kluft zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage sind die wichtigsten der neuen Herausforderungen, die sich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stellen. Sie steigern aufgestauten Handlungsbedarf, der sich aufgrund der inakzeptablen Folgen der letzten Arbeitsmarktreformen und der ungleichen Chancenverteilung zwischen Arbeitnehmern in regulären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Abschnitt 2) ergibt.

Sollte es nicht gelingen, die Institutionen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik dem ebenso kontinuierlichen wie tief greifenden Wandel der Arbeitsnachfrage anzupassen, werden die Entwicklungschancen der Wirtschaft beeinträchtigt und das existierende Innovationspotential reduziert. Ohne ein sorgfältig abgestimmtes Maßnahmenpaket der Bildungs-, Qualifizierungs-, Mobilitäts- und Immigrationsförderung drohen nicht nur langfristiger Fachkräf-

34 Bonin, Holger; Marc Schneider; Hermann Quinke; Tobias Arens, 2007: Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020. I Z A Research Repor t No. 9. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

35 Vgl. Benjamin Delozier; Sylvie Montout, 2007 (Anm. 28), S. 24ff.

temangel bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit, sondern auch ein erheblich verringerter Spielraum für umwelt- und klimagerechte Reformen.

Festzuhalten bleibt:

1. Der *Aufstieg der neuen Industrieländer* hat eine stürmische Veränderungsdynamik der Weltwirtschaft in Gang gesetzt. Sie führt zu rascherem Strukturwandel und nötigt die europäischen Volkswirtschaften zur Anpassung von Arbeitsmarktregulation und sozialen Sicherungssystemen. Während der Bedarf an (hoch-)qualifizierter Arbeit zunimmt und im Bereich ungelernter Arbeit ein Wandel der Tätigkeitsbereiche stattfindet, geht die Arbeitsnachfrage im unteren Bereich des mittleren Qualifikationssegments zurück.

2. Mit dem *steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung* sinkt die Zahl der Erwerbspersonen, während sich die Zahl der Rentner erhöht. Die Erwerbspersonen müssen sich auf eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit einstellen. Außerdem sind eine Erhöhung der Erwerbsquote, eine Reform der Bildungsgänge und die nachfragegerechte Ausweitung der Immigration erforderlich.

3. Einen weiteren Veränderungsimpuls erfährt die Wirtschaft durch den *Umbau der Produktions- und Verbrauchsstrukturen* im Zuge der Verringerung der CO_2-Emissionen. Während der Nettobeschäftigungseffekt leicht positiv ausfallen dürfte, werden erhebliche Veränderungen innerhalb der betroffenen Wirtschaftssektoren und eine Beschleunigung des intrasektoralen Wandels erwartet.

4. Die vorgenannten Wandlungsfaktoren laufen auf eine ausgedehnte Periode des Wandels der Qualifikationsnachfrage und der Beschäftigungsstruktur hinaus. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden häufiger als bisher nach Maßgabe des wechselnden Bedarfs an Spezial-, Querschnitts- und Allgemeinqualifikationen rekrutiert werden. Auch werden sie häufiger als in der Vergangenheit ihr Tätigkeitsfeld und/oder den Arbeitgeber wechseln und sich um Weiterbildung und Zusatzqualifikationen bemühen müssen.

5. Um den geschilderten Herausforderungen zu genügen, bedarf es arbeits- und sozialpolitischer Innovationen, die zwei Hauptziele verfolgen: erstens, die Erwerbspersonen durch Gewährung von Rechten und Sicherheiten zu befähigen, die mit dem beschleunigten Wandel verbundenen Risiken und Zumutungen zu bewältigen; und zweitens, allen – auch den für reguläre Beschäftigung nicht in Frage kommenden – Personen die gesellschaftliche Inklusion auf allen drei Ebenen zu ermöglichen: auf der Ebene wirtschaftlicher Existenzsicherung, der Qualifizierungsebene und der Ebene sozialer Integration.

Prinzipien

4 Orientierungslinien

4.1 Das Leitbild der inklusiven Arbeitsgesellschaft

In der politischen Debatte sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Wege der Fortentwicklung des Sozialstaates vertreten. Auf der einen Seite finden sich jene, die ausgehend von Grundsicherungssystemen zu einem Einkommenstransferstaat übergehen wollen, der jedem Bürger und jeder Bürgerin ein geringes, aber auskömmliches Einkommen gewährt, ohne dies an die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zu binden. Unter dem Titel des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) wird eine Lösung für die anhaltenden Beschäftigungsprobleme jenseits des Arbeitsmarktes und der Integration in Erwerbsarbeit gesucht.

Auf der anderen Seite stehen jene, die in der Arbeit nicht nur ein notwendiges Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes, sondern gleichermaßen ein Medium der individuellen Selbstverwirklichung wie auch eine Grundlage der wechselseitigen gesellschaftlichen Anerkennung sehen. Arbeit ist konstitutiv für den Zusammenhalt der Gesellschaft, Leistung einer ihrer zentralen Maßstäbe für Gerechtigkeit. Daraus resultieren wiederum Anforderungen an die gesellschaftliche und nicht nur allein marktförmige Nachfrage nach Arbeit. Angesichts dieser Zentralität der Erwerbssphäre ist ein diskriminierungsfreier Ausstieg aus der Arbeitsgesellschaft illusionär und politisch ein falsches Signal. Anzustreben sind stattdessen Veränderungen in den verschiedenen Feldern des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung, die für jeden auf jedem Befähigungsniveau eine Integration in die Erwerbsökonomie möglich machen. Das Leitbild dieser Position ist eine inklusive Arbeitsgesellschaft.

Dieser Bericht möchte diese Position stützen, weiter ausarbeiten und konkretisieren. Favorisiert wird eine Gesellschaft, die alle, die zur Erwerbsarbeit fähig sind, nicht nur der Pflicht zur Arbeit unterwirft, sondern ihnen auch die Möglichkeit der aktiven Partizipation in dieser gesellschaftlich zentralen Arena als Grundrecht einräumt.

4.2 Die Grundsicherung – soziale Basis der Arbeitsmarktintegration

Den hier dargelegten Empfehlungen liegt die Auffassung zugrunde, dass alle Gesellschaftsmitglieder einen unbedingten Anspruch auf die Gewährleistung der zur Existenzsicherung notwendigen Mittel besitzen, sofern sie über keinen anderen zumutbaren Zugang zu ausreichenden Mitteln der Existenzsicherung verfügen.

Die durch die Hartz-IV-Reform neu konzipierte Grundsicherung soll allen Personen das zur Existenzsicherung notwendige Minimum an Unterhaltsleistungen sichern, sofern sie (unbeschadet des Schonvermögens) über keine eigenen Mittel verfügen und sich um die Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit bzw. die Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit bemühen. Die Höhe der Grundsicherung soll aus guten Gründen die Höhe eines niedrigen Lohneinkommens unterschreiten und erlaubt allenfalls eine Lebensführung auf sehr bescheidenem Niveau. Die von den Betroffenen wahrgenommene Mangelsituation soll ihnen Anreiz sein, sich mit Nachdruck um den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu bemühen. Die Höhe der Grundsicherung und die Verfassungskonformität des Verfahrens zur Festsetzung der Regelsätze sind Gegenstand intensiver Debatten, die in diesem Bericht nicht rekapituliert werden. Hier geht es nur darum, eine Grundsicherung auf existenzsicherndem Niveau mit der Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit für alle, die arbeitsfähig sind, als legitimes Element sozialstaatlicher Gestaltung anzuerkennen.

Ob diese normativen Prämissen der sozialstaatlichen Grundsicherung in den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen einlösbar sind, hängt allerdings nur teilweise von den Betroffenen selbst, d.h. von ihrer Qualifizierung für und der Suche nach Erwerbsarbeit ab. Ebenso bedeutsam sind die Bedingungen, unter denen sich die Nachfrage nach Arbeitskraft entwickelt und artikuliert. Dabei handelt es sich um die konkrete Wettbewerbs- und Konjunktursituation, tarifliche Lohnsätze, gesetzliche Mindestlöhne und Lohnnebenkosten, technologische und unternehmensorganisatorische Entwicklungen u.a.m., also um rahmensetzende Faktoren für individuellen Erfolg und Misserfolg, die sich dem Einfluss der Arbeitsuchenden entziehen. Weil diesen Faktoren mindestens gleiches, im Regelfall größeres Gewicht für das Erwerbsschicksal zukommt, darf sich die Gesellschaft, die mehrheitlich vom wirtschaftlichen Wandel profitiert, nicht auf bloße Alimentationsbeiträge beschränken.

4.3 Das allgemeine Grundeinkommen – eine ungeeignete Alternative

Den denkbar größten Bruch mit einem auf Beitrags-Leistungs-Beziehungen gegründeten Sozialversicherungsstaat stellt das Konzept des garantierten oder bedingungslosen Grundeinkommens dar. Es wird in den verschiedensten Varianten vertreten und erfährt Unterstützung von den unterschiedlichsten politischen Richtungen.[36] Der ohne Zweifel hohe Finanzbedarf für eine derartige individuelle, ohne Gegenleistung oder Bedürftigkeitsprüfung gewährte Leistung soll (neben dem Fortfall nicht mehr erforderlicher bisheriger Sozialleistungen) meist aus Steuern (Einkommen- und/oder Mehrwertsteuer) gedeckt werden, wobei jede Mehrwertsteueranhebung auch zu einer Erhöhung des Grundeinkommens zwingen würde. Als Vorteile des BGE werden genannt: größere

36 Vanderborght, Yannick; Philippe Van Parijs, 2005: Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt, New York: Campus.

Wahlfreiheit bei der Arbeitsplatzsuche, ein Anreiz zum freiwilligen Rückzug vom Arbeitsmarkt, die Unterstützung nicht-marktförmiger Sorgearbeit, Armutsvermeidung und generell ein Mehr an Verteilungsgerechtigkeit.

Die gegenwärtig existierenden Formen eines garantierten Grundeinkommens sollen – schon per Definition – armutsvermeidend wirken. Aus den vorliegenden Untersuchungen zum garantierten Grundeinkommen geht aber hervor, dass es in Zeiten der Arbeitslosigkeit häufig als Niedriglohnsubvention und Kombilohnmodell wirkt, weshalb es keineswegs pauschal als Instrument der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit veranschlagt werden kann. Vielmehr droht die Einführung eines allgemeinen Grundeinkommens die weitere Expansion des Niedriglohnsektors zu fördern. Grundeinkommen vermag auch nur dann eine Steigerung der individuellen Wahlfreiheit zu gewährleisten, wenn Personen, die ausschließlich Grundeinkommen beziehen, keine Diskriminierung erleiden. Im Übrigen kann das bloße Vorhandensein eines Grundeinkommens auch nicht zur Verbreitung zivilgesellschaftlichen Engagements oder zur Stärkung demokratischer Beteiligung beitragen.

Des Weiteren wird im Grundeinkommen – als einer gebündelten und zugleich bedingungslosen Transferleistung – ein wirkungsvolles Mittel des Bürokratieabbaus gesehen. Ihm wird gleichsam kulturverändernde Kraft im Verhältnis zwischen Staat und Bürger zugesprochen. Was aber nach allen bisherigen Überlegungen allein als wahrscheinlich gelten kann, ist die Verschlankung des Sozialstaates durch die Bündelung vieler Sozialleistungen im Grundeinkommen und den Verzicht auf Bedürftigkeitsprüfungen.

Entscheidend ist aber vor allem die Frage der Gerechtigkeit – und hier sieht die Bilanz keineswegs positiv aus: Die Gleichheit auf der Ebene des Grundeinkommens lässt die Einkommens- und Vermögensverhältnisse jenseits dieser Basis bis auf zusätzliche Effekte der Steuerfinanzierung des Grundeinkommens vollkommen unberührt. Das Grundeinkommen schafft mithin nur eine Basisegalität, ist aber keineswegs gleichzusetzen mit einem Gewinn an Verteilungsgerechtigkeit, da es mit einem anderen Gerechtigkeitsprinzip, dem der Bedarfsgerechtigkeit, kollidiert: Nur allgemeine Bedarfe (Erreichen des soziokulturellen Existenzminimums) werden erfüllt, individuelle oder gruppenspezifische Bedarfe bleiben ausgespart.

Der Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ist definitorisches Merkmal des Grundeinkommens – für die einen der zentrale Skandal, für die anderen der Einstieg in ein Recht auf Einkommen. Mit der Nichtbeachtung der Leistungsgerechtigkeit wird nicht nur eine Umverteilung von Einkommen zwischen eigenverantwortlich erwerbstätigen und unfreiwillig nicht-erwerbstätigen Personen, sondern auch gegenüber freiwillig Nicht-Erwerbstätigen zur Norm erhoben. Werden Transfereinkommen generell allen Personen zugestanden, auch jenen, die zur Erzielung eines eigenen Einkommens in der Lage sind, werden grundlegende Vorstellungen über soziale Reziprozität, Fairness und einen Beitrag zum gesellschaftlichen Ganzen gemäß Leistungsfähigkeit ebenso verletzt wie die Vorstellung einer Verpflichtung zur Suche nach

Selbständigkeit und Autonomie auf Seiten jedes Individuums. Zudem wird die Einführung einer solchen Existenzsicherung auch für «freiwillig Bedürftige» auf dauerhaft bzw. immer wieder aufkeimenden Widerstand stoßen, da selbst gewählte Bedürftigkeit belohnt und Nichtbedürftigkeit bestraft würde.

In den letzten Jahren ist ein weiterer Gerechtigkeitsmaßstab intensiv diskutiert worden: die Teilhabegerechtigkeit, deren Kern darin besteht, allen Individuen die Inklusion in alle gesellschaftliche Funktionsbereiche zu sichern. Das BGE sichert diese Inklusion allerdings nur in einem sehr engen Bereich: Es schafft allein Teilhabe am Konsum, nicht jedoch im Sinne einer aktiven Beteiligung an der Produktionsseite der Wirtschaft, und das heißt für die allermeisten: am Arbeitsmarkt. Da der Konsum des Einzelnen durch das BGE nicht mehr von der Beteiligung am Arbeitsmarkt abhängt, ist es unter den gegebenen marktwirtschaftlichen Bedingungen ein Instrument der Exklusion. Nicht nur entlastet das BGE Gesellschaft und Politik davon, die Beteiligung aller am Erwerbsleben zu ermöglichen. Sondern den Regierungen und Parteien ist auch die Last genommen, der Entwicklung des Beschäftigungsniveaus das bislang übliche Maß an Aufmerksamkeit zu schenken. Arbeitslosigkeit ist kein Skandal mehr, wenn die individuelle Existenzsicherung dauerhaft auch bei Arbeitslosigkeit möglich wird. Vielmehr ließen sich gezielt bestimmte gesellschaftliche Gruppen dauerhaft vom Arbeitsmarkt fernhalten, ohne sich um die Folgen dieser Exklusion kümmern zu müssen.

Das bedingungslose Grundeinkommen vermag genau jene Gruppe von «Überflüssigen» zu produzieren, die man im Sinne der Armutsvermeidung nicht entstehen lassen wollte. Damit steht es der Teilhabegerechtigkeit diametral entgegen und ist gerade kein Weg, um einer inklusiven Arbeitsgesellschaft näher zu kommen.[37]

4.4 Sozialpolitische Innovationen für eine inklusive Arbeitsgesellschaft

In aktuellen Diskussionen über die Zukunft der sozialen Sicherung stehen sich die prinzipiellen Alternativen der «Aktivierung» und der «Alimentierung» gegenüber. Geht es der einen Position um das Ideal der «Inklusion aller Erwerbsfähigen in Erwerbsarbeit», so steht die andere für die «Ermöglichung des Rückzugs vom Arbeitsmarkt». Angesichts dieser Alternativen wird hier die grundsätzliche Orientierung am Ziel der Einbeziehung aller erwerbsfähigen und erwerbswilligen Personen in ein allemal differenziertes, aber mit vielfältigen Mobilitätspfaden versehenes und institutionell modernisiertes Beschäftigungssystem befürwortet.

Würde dagegen auf die Rückzugs- und Alimentierungsoption gesetzt, so entstünde in den kommenden Umbruchsphasen der Industriegesellschaft immer wieder aufs Neue das Problem, eine wachsende Zahl von Transferempfängern aus dem Einkommen einer tendenziell abnehmenden Zahl von Beschäftigten zu finanzieren – während gleichzeitig die Wirtschaftsentwicklung durch Arbeits-

37 Vgl. Gundert, Stefanie; Christian Hohendanner, 2011: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. IAB-Kurzbericht 4/2011.

kraftmangel gebremst würde. Die Inklusion aller Erwerbsfähigen in Erwerbsarbeit kann aber nur gelingen, wenn der bestehenden und weiter fortschreitenden Differenzierung – in den Kompetenzen der Erwerbsfähigen wie hinsichtlich der von den Beschäftigern nachgefragten Qualifikationen – Rechnung getragen wird.

Anpassungsbedarf, der entsprechende Innovationen begründet, besteht vor allem in drei Bereichen: (1) bei der Regulation der atypischen Beschäftigungsformen, (2) der (Re-)Integration nicht vermittelbarer Personen und (3) der grundlegenden Reform der berufsqualifizierenden Bildung und Weiterbildung.

Zu (1). Dringender Reformbedarf besteht bei den verschiedenen Formen der atypischen Beschäftigung. Ihr Stellenwert als eine Form der Arbeitsmarktintegration ist ausgesprochen ambivalent. Einerseits haben sie in beträchtlichem Maße zur Senkung der Arbeitslosenzahl beigetragen, andererseits ermöglichen sie nur in Ausnahmefällen den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Atypische Beschäftigungen verlangen den Arbeitskräften ein überdurchschnittliches Maß an individueller Flexibilität ab und gewähren ihnen nur wenig materielle und rechtliche Sicherheit. Das Ausmaß, in dem ihre Verbreitung in den letzten Jahren zunahm, ist weder als sozialverträglich noch als notwendig zur Befriedigung des betrieblichen Flexibilitätsbedarfs anzusehen. Ein neues Regulierungskonzept, wie es im Folgenden empfohlen wird, muss vor allem ihre Brückenfunktion stärken.

Zu (2). Besonderer Innovationsbedarf besteht bei der Beschäftigung und (Re-)Integration solcher Personen, die aus individuellen oder nachfragebedingten Gründen keine für sie geeignete, d.h. dem Stand ihrer Qualifikation entsprechende und die persönliche Entwicklung fördernde Anschlussoption am Ersten Arbeitsmarkt finden. Der Grund dafür mag in Kompetenz- und Motivationsdefiziten oder in sektoralen bzw. regionalen Disparitäten von Qualifikationsnachfrage und -angebot liegen. Für beide Gruppen bedarf es der Schaffung neuer Inklusionswege und -hilfen, die sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privatwirtschaftlicher Natur sein mögen. Sie müssen den betreffenden Personen ein existenzsicherndes Einkommen, persönliche Entwicklungschancen und die Mitgliedschaft in sozialen Beziehungsnetzen ermöglichen.

Zu (3). Der oben skizzierte Strukturwandel des Beschäftigungssystems konfrontiert eine wachsende Gruppe von Einsteigern und Beschäftigten mit der Erfahrung inkongruenter Qualifikationen. Um das Ziel einer inklusiven Arbeitsgesellschaft zu realisieren, ist es unabdingbar, die verschiedenen Pfade, auf denen Individuen berufliche, lebenspraktische, soziale und technische Kompetenzen erwerben bzw. vertiefen, einer gründlichen Revision zu unterziehen. Die erforderlichen Innovationen betreffen das Erziehungs- und Bildungssystem sowie die Integration und Qualifizierung von Migranten.

Wie unschwer erkennbar ist, zielen diese Richtungsangaben für notwendige Reformen nicht auf eine Rückkehr zum Normalarbeitsverhältnis des 20. Jahrhunderts. Die Arbeitsverhältnisse des 21. Jahrhunderts werden plural differenziert sein, aber müssen dem Anspruch auf dreifache Inklusion genügen: in ökonomischer Hinsicht sowie im Hinblick auf persönliche Entwicklung und soziale Integration.

Empfehlungen

5 Einheitliche Rahmenbedingungen für alle Beschäftigten

Die in der Vergangenheit geschaffenen Sonderbeschäftigungsformen haben zur Herausbildung von Teilarbeitsmärkten geführt, denen es an Übergängen in für die Arbeitnehmer vorteilhaftere Beschäftigungsverhältnisse mangelt. Damit wurde der einstige Normalfall, die unbefristete Vollzeitarbeit, selbst zu einer Sonderform der Beschäftigung unter anderen. Die in Sonderregelungen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen erstarrte Arbeitsgesellschaft produziert «zunehmende Ungleichheiten bei sinkenden Chancen der Aufwärtsmobilität».[38] Demgegenüber ist festzustellen: Die Einstiegs-Beschäftigungsform bzw. der aktuelle Vertragsstatus darf den Beschäftigten kein Hindernis auf dem Weg zu höherem Einkommen und größerer Beschäftigungssicherheit sein.

Den Empfehlungen zur befristeten Beschäftigung, zur Zeitarbeit, zu Minijobs, Kombilohn und gesetzlichem Mindestlohn unterliegt als gemeinsamer Nenner *das regulative Prinzip der Normalisierung*. Durch die Abschaffung von Privilegien und Sonderregelungen für atypische Beschäftigungsverhältnisse wird die Einheitlichkeit der Rahmenregelungen für abhängige Erwerbsarbeit wiederhergestellt. Jedes Beschäftigungsverhältnis soll den prinzipiell gleichen, in der Regel entgeltproportionalen Abgabepflichten unterliegen. Seine Parameter, insbesondere das Stundenpensum und die Entgelthöhe, können von den Vertragsparteien – innerhalb des rechtlichen und tarifvertraglichen Rahmens, aber ohne Änderung des Beschäftigungsstatus – variiert werden.

Erst die konsequente Einebnung der zwischen den Teilmärkten bestehenden Schranken vermag wieder der unbefristeten und i.d.R. tarifvertraglich regulierten Vollzeitarbeit den Status des maßgebenden Normalfalls zu verleihen. Gleichzeitig führt die sozialrechtliche Gleichbehandlung der atypischen Beschäftigungsformen zur tendenziellen Entlastung der Sozialversicherung. In der Übergangszeit eintretende Beschäftigungseinbußen werden als temporär und vertretbar angesehen.

38 Vgl. Schimank 2011 (Anm. 21): 20.

5.1 Befristete Beschäftigung

Im Jahre 2010 handelte es sich bei 2,5 Millionen bzw. 8,9 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse um befristete Arbeitsverträge. Etwa die Hälfte aller Neueinstellungen erfolgt befristet.[39] Eine unfreiwillige Befristung lag 2007 in rund einem Viertel der Fälle vor.

Eine Beschränkung der Möglichkeit von Arbeitgebern, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, wird nicht empfohlen, weil das die Beschäftigungschancen einer beträchtlichen Zahl von Arbeitnehmern (z.B. als wissenschaftliche Mitarbeiter/innen an den Universitäten) verschlechtern würde. Schwankender Personalbedarf auf Seiten der Betriebe, Qualifikationskarrieren und eine flexible Lebensplanung der Erwerbstätigen weisen befristete Verträge als eine zweckmäßige Form atypischer Beschäftigung aus.

Reformbedarf besteht gegenüber dem missbräuchlichen Einsatz der Befristung, insbesondere in Wiederholungsfällen. *Deshalb soll es ein mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit wachsendes Maß an Beschäftigungssicherheit geben.* Der Rekurs auf die kumulative Dauer der Betriebszugehörigkeit trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass atypische Beschäftigungsformen häufig mit zeitweiligen Unterbrechungen des Arbeitseinsatzes verbunden sind.

Durch diese Regelung bliebe den Arbeitgebern die notwendige Flexibilität in Form der erleichterten Kündbarkeit von Neueingestellten erhalten. Aber Mitarbeiter, die sich über mehrere befristete Verträge hinweg bewährt haben, würden in den Status einer unbefristeten Beschäftigung mit entsprechendem Kündigungsschutz hineinwachsen. Als wünschenswerte Folge würde der kategoriale Unterschied zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung allmählich verblassen.

5.2 Zeitarbeit

2010 waren fast drei Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Zeitarbeit tätig. Damit ist dieser mittlerweile etablierte Bereich des Arbeitsmarktes in Deutschland so schnell angewachsen wie in fast keinem anderen Land. Die gewerbliche Zeitarbeit war hierzulande bis 1967 verboten und blieb auch nach ihrer Legalisierung für viele Jahre ein zu vernachlässigendes Phänomen. Das änderte sich erst als Folge einer Vielzahl gesetzlicher Änderungen, die beispielsweise dazu führten, dass die Überlassungshöchstdauer von ursprünglich drei Monaten auf 24 Monate ausgedehnt wurde. Mit diesem Anstieg veränderte die Zeitarbeit aber auch ihre Funktion. Ursprünglich war sie als Instrument gedacht, um Produktionsspitzen abzupuffern, ohne wirtschaftlich «riskante» Neueinstellungen vornehmen zu müssen. Mit der verlängerten Überlassungsdauer etablierte sich die Zeitarbeit jedoch als flexible Personalressource, die es

39 Stefanie Gundert; Christian Hohendanner, 2011 (Anm. 37), S. 2.

den Unternehmen ermöglicht, durch Umgehung staatlicher und tarifvertraglicher Schutznormen, Kosteneinsparungen vorzunehmen.

Zwar fungiert die Zeitarbeit durchaus als Brücke aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit. Denn zwei Drittel der Zeitarbeiter kommen aus der Arbeitslosigkeit; ein Drittel war vorher in anderen Verleihfirmen angestellt. Aber im Gegensatz zur befristeten Beschäftigung bewährt sich die Zeitarbeit nicht als Modus des Übergangs in reguläre Beschäftigung. Festanstellungen aus Zeitarbeitsverhältnissen sind kaum zu verzeichnen, vielmehr gibt es reichlich Belege, dass unbefristete Beschäftigungsverhältnisse durch sie ersetzt werden. Ihre rasante Ausweitung (von 2005 bis zu Beginn der Krise 2008 hatte sie sich auf 700.000 Beschäftigte verdoppelt) verdankt sie nur zu einem Teil der legitimen Funktion, Spitzen der betrieblichen Arbeitsnachfrage flexibel abzufedern, zum anderen aber ihrer Eignung als Instrument der Lohnkostensenkung und Disziplinierung der Belegschaften.

Dennoch wird von einer generellen Abschaffung der Zeitarbeit ausdrücklich abgeraten. Aber es gibt es hinreichend Grund, ihre *Verwendung auf die Funktion der Bewältigung von Kapazitätsengpässen zurückzuführen.* Um den Übergang von der Zeitarbeit in reguläre Beschäftigung zu verbessern, ist die maximale Überlassungsdauer auf sechs Monate zu begrenzen. Zum Ausgleich der besonderen Belastungen der Zeitarbeitnehmer/innen, insbesondere durch höhere soziale Unsicherheit,[40] sollten ihnen die gleichen Rechte wie der Stammbelegschaft und damit auch gleiche Bezahlung zustehen, und zwar ab dem ersten Tag der Überlassung. Prinzipiell gerechtfertigt wäre sogar die Einführung einer obligatorischen Flexibilitätsprämie. Dies ist nicht zuletzt dadurch legitimiert, dass Zeitarbeiter, selbst wenn sie nach «equal pay» entlohnt werden, von unregelmäßig gewährten betrieblichen Zusatzleistungen (u.a. für Weiterbildung) ausgenommen bleiben. Die Alternative einer Bindung des Prinzips «equal pay» an eine längere Verweildauer (Betriebszugehörigkeit) ist demgegenüber unzweckmäßig, weil nach wie vor fast zwei Drittel der Zeitarbeiter kürzer als drei Monate in einem konkreten Betrieb tätig sind.

5.3 Geringfügige Beschäftigung

Im März 2009 gab es in der Bundesrepublik 4,9 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte mit maximal 400 Euro Monatslohn. Diese sog. Minijobs, die keinen existenzsichernden Lebensunterhalt ermöglichen, sind sozialrechtlich privilegiert: Die Beschäftigten bleiben von Sozialabgaben und Lohnsteuer verschont, die Arbeitgeber müssen nur einen geringfügigen Lohnsteueranteil von zwei Prozent und pauschalierte Sozialabgaben in Höhe von etwa 30 Prozent des Arbeitslohns abführen. Bei der Beschäftigung im Privathaushalt verringern sich die Sozialabgaben des Arbeitgebers auf ungefähr die Hälfte. Aus der geringfü-

40 Stefanie Gundert; Christian Hohendanner, 2011(Anm. 37).

gigen Beschäftigung erlangen jedoch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Versicherungsansprüche.

Die De-facto-Subventionierung des blühenden Minijob-Sektors durch Reduzierung der Abgabepflichten hat eine fatale Fehlentwicklung im Bereich der atypischen Beschäftigungsformen eingeleitet. Sie stellt einen nicht gerechtfertigten Anreiz zur Zerstückelung von Vollzeitarbeitsplätzen dar. So ist ein gegenüber normaler Teil- und Vollzeitarbeit abgeschottetes Arbeitsmarktsegment entstanden, in dem den betroffenen Personen ein Aufstieg mit der Aussicht auf Mehreinkommen und Rentenansprüche jenseits der Grundsicherung verwehrt bleibt. Gleichzeitig sehen sich Arbeitgeber zu einem oft dysfunktionalen Aufgabenzuschnitt angeregt, der mit hoher Fluktuation und geringer Qualifizierungsbereitschaft einhergeht.

In langfristiger Perspektive hat sich die Privilegierung der Mini-Jobs als nachteilig sowohl für Beschäftigte und Arbeitgeber als auch für die Sozialversicherungen erwiesen.[41] Zudem widerspricht die strikte Begrenzung der Entgelthöhe dem Ziel einer inklusiven Arbeitsgesellschaft. Deswegen wird empfohlen, die abgabenrechtliche Privilegierung der Minijobs aufzuheben bzw. durch eine sehr niedrig angesetzte Obergrenze der abgabenfreien Beschäftigung zu ersetzen. Die Abschaffung dieser Form privilegierter atypischer Beschäftigung wird es den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen, Arbeitsverträge sowohl im bisherigen Stundenumfang als auch solche über eine größere Zahl von Wochenstunden abzuschließen. Auch das Interesse an Neben- und Zweitjobs bleibt auf diese Weise gewahrt. Die *Normalisierung der geringfügigen Beschäftigung* entspricht sowohl den Einkommens- und Aufstiegsinteressen der Beschäftigten als auch den Flexibilitätsbedürfnissen der Betriebe. Gleichzeitig unterliegen alle Arbeitsverträge im Verhältnis der erzielten Entgelte den gesetzlichen Abgaben- und Beitragspflichten.

5.4 Kombilohn

Die Kombination eines niedrigen Vertragslohns mit staatlichen Zuschüssen bzw. Transfereinkommen krankt daran, entweder wirkungslos zu verpuffen oder hohe Mitnahmeeffekte zu generieren.[42] In den öffentlichen Haushalten übersteigen die Kosten den Entlastungseffekt. Das gilt sowohl für Kombilohn-Konzepte als auch für die Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung nach SGB-II.

Auch auf diese Beschäftigungsform trifft die Kritik einer inakzeptablen Privilegierung zu, da die staatliche Lohnsubvention in der Praxis sehr häufig mit einer reduzierten Wochenstundenzahl zusammengeht. Modelle dieser Art stehen nicht nur in dem Dilemma, entweder ineffektiv oder unfinanzierbar zu sein, sondern sie suggerieren auch häufig Arbeitgebern und Arbeitnehmern, es handele sich

41 Werner Eichhorst et al., 2009 (Anm. 10).

42 Schneider, Hilmar; Klaus F. Zimmermann, 2010: Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung. IZA Standpunkte Nr. 24. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

um eine für bestimmte Arbeiten «typische», quasi zur Normalform gewordene Variante von Beschäftigung. Obwohl ursprünglich nur als Einstiegshilfe und Übergangsbeschäftigung geplant, werden Arbeitgeber und Beschäftigte dazu angeregt, die Förderangebote maximal auszuschöpfen. Es handelt sich also um eine Form staatlicher Lohnsubventionierung, die bestenfalls temporären Nutzen hat, aber keinen nachhaltigen Optionengewinn ermöglicht oder den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Statusverbesserung verhelfen könnte.

Die noch praktizierten Kombilohnmodelle sollten weder verlängert noch durch neue Modelle abgelöst werden. Eine angemessene Entgelthöhe ist mittels einer allgemeinen Mindestlohnregelung zu sichern. An die Stelle der Hinzuverdienstregelungen im Rahmen des SGB-II sollte die Verpflichtung zur Wahrnehmung von Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten treten.

5.5 Mindestlohn

Seit 2000 hat die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland um 4,3 Prozentpunkte zugelegt und in 2009 einen Anteil von 21,5 Prozent erreicht.[43] Während mittlerweile in mehreren Tarifbereichen Mindestlöhne Geltung erlangt haben, kommen in einer Vielzahl von tariflich ungeregelten bzw. mit unbezahlter Mehrarbeit belasteten Beschäftigungsverhältnissen immer noch sehr niedrige Lohnsätze zur Anwendung.

Die gesetzliche Festsetzung eines moderaten generellen Mindestlohns ist ein zweckmäßiger Weg, die Ziele des Arbeitnehmerschutzes vor Ausbeutung und des Arbeitgeberschutzes vor unfairem Lohnwettbewerb unter einen Hut zu bekommen. Hinzu kommt das Interesse des Staates, die Zahl der gegenwärtig 1,4 Mio. Menschen, die trotz Erwerbsarbeit kein existenzsicherndes Einkommen beziehen und deshalb als sog. Aufstocker staatliche Transferleistungen erhalten – aktuell zwischen neun und elf Mrd. Euro pro Jahr – zu reduzieren. Auch ist ein allgemeiner, verbindlicher Mindestlohn nicht zwangsläufig als Alternative zur Vereinbarung sektoraler Mindestlöhne zu betrachten. Aber er erlaubt es, rascher und lückenloser gegen die gröbsten Übel des Lohndumpings vorzugehen.

Die Höhe eines allgemeinen Mindestlohns ist unter Berücksichtigung sowohl der Pfändungsfreigrenze als auch des Lohnabstandsgebots zu bestimmen und in regelmäßigen Zeitabständen durch eine neutrale Kommission zu überprüfen. Mindestlöhne sollten den sektoralen Wandel allerdings nicht durch zu hoch angesetzte Marktzutrittsschwellen behindern. In den OECD-Ländern mit Mindestlöhnen liegen diese zwischen 25 Prozent (USA) und 50 Prozent (Frankreich, Neuseeland) des Medianverdienstes.[44] Zu der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang negative Nettobeschäftigungseffekte entstehen können,

43 Lt. Werner Eichhorst, PPT-Präsentation 2010 (Anm. 9), Folie 18.
44 Werner Eichhorst et al., 2009 (Anm. 10), S. 36.

gibt es sehr unterschiedliche, aber keine verlässlichen Auskünfte.[45] Doch selbst, wenn es zu moderaten Beschäftigungseinbußen kommen sollte, ist die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Hinblick auf das Ziel einer inklusiven Arbeitsgesellschaft gerechtfertigt.

5.6 Selbständigkeit

Solo-Selbständige neuen Typs laufen mangels ausreichender Vorsorge häufig das Risiko, im Alter auf die Leistungen der Grundsicherung angewiesen zu sein. Deshalb wird empfohlen, Mitgliedschaft und Beitragspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf alle Selbständigen auszuweiten.[46] In Anbetracht der mit einer Unternehmensgründung typischerweise verbundenen Belastungen sollen jedoch die Beiträge für die ersten drei Jahre der Mitgliedschaft auf Antrag gestundet werden. Auch sollten Selbständige weiterhin wählen dürfen, ob sie von der Möglichkeit der freiwilligen Mitgliedschaft in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung Gebrauch machen.

Seit dem Jahr 2007 besteht auch für Selbständige Krankenversicherungspflicht. Hier existiert Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Berücksichtigung des tatsächlichen Einkommens bei der Beitragsbemessung (anstelle der Orientierung an Einkommensteuerbescheiden für zurückliegende Jahre). Auch beim Leistungsbezug muss die Schlechterstellung von Selbständigen gegenüber abhängig Erwerbstätigen ausgeschlossen sein.

Noch immer enthalten Handwerks- und Gewerbeordnungen gesetzliche Regelungen, die zum Schutz ständischer Interessen eingeführt wurden und die Chancengleichheit im nationalen und EU-weiten Wettbewerb behindern. *Deshalb sollte der Abbau von Marktzutrittsschranken und wettbewerbshemmenden Vorschriften fortgesetzt werden.* Es dürfen nur noch solche Regelungen Bestand haben, die der Kompetenz- und Qualitätssicherung im Kundeninteresse dienen.

45 Müller, Kai-Uwe, 2009: Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohnes, in: DIW Wochenbericht 76, 26, 430-433.

46 So auch Werner Eichhorst et al., 2009 (Anm. 10).

6 Soziale Integration als öffentliche Aufgabe

Die Realisierbarkeit einer inklusiven Arbeitsgesellschaft hängt davon ab, ob die strukturelle Arbeitslosigkeit im demografischen Wandel weiter auf hohem Niveau verharrt oder ob sie sich mit Hilfe differenzierter Inklusions- und Qualifizierungspolitiken abbauen lässt. Dabei geht es nicht allein um den Zugang zu existenzsicherndem Einkommen, ist doch auf absehbare Zeit mit einem Kreis von Personen zu rechnen, die dauerhaft vom Ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben. Ihnen gegenüber stellt sich nicht in erster Linie die Frage, wie Arbeitslosigkeit überwunden werden kann, sondern wie ihre Integration in und Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen sind – einer Gesellschaft, für die Arbeit zentral ist, die aber auch Mitglieder umfasst, die von ihr abhängig sind, ohne selbst in regulären Beschäftigungsverhältnissen etwas beitragen zu können. Auf den Ersten Arbeitsmarkt zielende Integrationsinstrumente müssen unter diesen Bedingungen versagen.

Ein Teil der in Frage stehenden Personen ist durch «sekundäre» Erwerbsverläufe charakterisiert, die mit dem normalen Arbeitsmarkt, der auf privatwirtschaftliche Beschäftigung abzielt, kaum noch in Berührung kommen. Diese Situation trifft insbesondere, aber keineswegs ausschließlich auf die sozial und politisch oft im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehenden Gruppen der Migranten und der Bürger in deindustrialisierten Gebieten, insbesondere der neuen Bundesländer, zu. In der gleichen Situation, aber in stärkerer Vereinzelung befinden sich Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Lage oder Disposition (Motivationsproblemen, gesundheitlichen oder körperlichen Beschränkungen, struktureller Diskriminierung u.a.m.) am Rande oder außerhalb des Arbeitsmarktes existieren. Ihre Existenzsicherung kann weder der Marktallokation noch den Tarifparteien überantwortet werden, sondern ist zuvörderst eine Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik.

Die nach den Vorschriften des SGB-II geschaffenen «Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung» (Ein-Euro-Jobs) verlangen den Betroffenen Leistungen ab, aber bieten als Gegenleistung weder eine angemessene Entlohnung noch eine nachhaltige Qualifikations- und Integrationsperspektive. Zudem sind diese Arbeitsverhältnisse zeitlich zu kurz angelegt (in der Regel auf sechs Monate); ihr Sinn reduziert sich häufig auf das pure Beschäftigtsein. Auch den unterschiedlichen Kontextbedingungen der Langzeitarbeitslosen, z. B. von Personen in deindustrialisierten Regionen respektive urbanen Migrantenmilieus,

lässt sich auf diese Weise nicht Rechnung tragen. Erforderlich sind vielmehr *effektivere, gezieltere und u. U. dauerhafte Maßnahmen der Betreuung und Re-Integration, die gleichzeitig dem Wunsch der Betroffenen nach sinnvoller Betätigung, persönlicher Entwicklung und sozialer Anerkennung entgegenkommen.*

6.1 Der öffentliche Beschäftigungssektor

Die unterschiedlichen «Hilfebedürftigen», die dem Fallmanagement nach SGB-II zugewiesen werden, wurden bislang unterschiedslos mit dem Ziel der (Wieder-) Eingliederung in reguläre Beschäftigung betreut. Doch angesichts der sehr bescheidenen Erfolge versprechen auch intensivierte Aktivierungsanstrengungen keinen Gewinn in Gestalt einer gelingenden Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Der kritische Faktor liegt in der Abwesenheit einer entsprechenden Arbeitskraft-Nachfrage. Die Stimulierung privater Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit wurde des Öfteren, aber ohne nennenswerten Erfolg geprobt. Entsprechende Förderprogramme scheiterten entweder, weil der Produktivitätsrückstand nach Auslaufen der Förderung einer dauerhaften Beschäftigung im Wege stand oder weil bei es den betroffenen Personen an «passenden» Motivationen fehlte.

In Anbetracht der gut belegten Defizite der Aktivierungs- und (Wieder-) Eingliederungsanstrengungen ist eine nachhaltigere Qualifizierungspolitik auf der Grundlage einer gezielten Erweiterung der arbeits- und sozialpolitischen Staatsaufgaben notwendig. Bei Letzterem geht es nur in formaler Hinsicht um eine arbeitsmarktpolitische Innovation. Die zu erfüllende Funktion ist vielmehr gesellschaftspolitischer Natur und entzieht sich zu großen Teilen einer Kalkulation nach Kriterien von sozialstaatlichem Aufwand und wirtschaftlichem Nutzen.

Empfohlen wird die Einrichtung (und Fortführung) von Arbeitsplätzen in bestehenden und über Förderprogramme neu zu gründenden öffentlichen Trägerinstitutionen. Diesen sollte im Interesse längerfristiger Planungs- und Leistungssicherheit ein Förderungszeitraum von mindestens fünf Jahren gewährt werden. Die kurzfristige Abfolge von Förderprogrammen mit häufigem Wechsel der Trägerinstitutionen und Teilnehmer hat sich als unzweckmäßig erwiesen. Vielmehr sollten die Förderarbeitsplätze über einen Zeitraum von mindestens zwei bis drei Jahren besetzt werden: mit Personen, die aufgrund ihres Lebensalters und/oder ihrer Erwerbsbiografie als nicht (mehr) vermittelbar anzusehen sind, und mit Hilfebedürftigen, die aufgrund von Qualifikations- und/oder Motivationsdefiziten der Einbettung in stabile organisatorische Zusammenhänge bedürfen. Nur in diesen haben sie eine reelle Chance, ihre sozialen, kommunikativen und alltagspraktischen Kompetenzen zu stärken bzw. trotz anhaltender Kompetenzdefizite soziale Anerkennung und Selbstachtung in sinnvollen Arbeitszusammenhängen zu erfahren.

Bei der Gestaltung der Programme soll weiterhin größtmögliche Nähe zum Ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden. Allerdings ist die allein auf den Arbeits-

markt gerichtete Orientierung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements zu Gunsten des größeren Optionenspektrums einer Integrationsplanung aufzugeben, zu der auch der Übergang in den öffentlichen Beschäftigungssektor gehört.

Vorrangige Adressaten sind die am Arbeitsmarkt schwer oder nicht vermittelbaren Personen mit temporärem bis anhaltendem Bedarf an Integrationshilfe. Bei diesen, sich womöglich als gesellschaftlich «überflüssig» wahrnehmenden Personen stehen neben der Beteiligung an öffentlich sinnvollen Aufgaben die Förderung mentaler, sozialer und kognitiver Fähigkeiten im Vordergrund. Gemäß dem übergreifenden Ziel der gesellschaftlichen (Re-)Integration haben die im gemeinschaftlichen Arbeitszusammenhang vermittelten Beiträge zu Bildung, Weiterbildung, Persönlichkeitsentwicklung und Sozialkompetenz einen höheren Stellenwert als die Vermittlung fachspezifischer Fähigkeiten. Der anvisierte Integrationspfad startet bei verbesserten Bedingungen sozialer Integration in gruppengestützten Beziehungsnetzen, aus denen heraus Chancen zur persönlichen Entwicklung und Qualifizierung wahrgenommen werden können. Die Nutzung dieser Chancen soll im Prinzip dazu befähigen, einen eigenen Beitrag zur ökonomischen Existenzsicherung zu leisten. Es handelt sich, wie die historische Bildungsstatistik zeigt, um etwa drei bis vier Prozent der Angehörigen eines jeden Jahrgangs,[47] die entsprechende Hilfe und Unterstützung – zum Teil auch dauerhaft – benötigen.

Mit der Schaffung von Beschäftigungsoptionen für nicht in reguläre Arbeit vermittelbare, aber arbeitsfähige bzw. integrationsbedürftige Personen würde der Staat nicht mehr nur als Fordernder, Vermittler und Förderer befristeter arbeitsmarktanaloger Projekte auftreten, sondern selbst als kontinuierlicher Auftrag- und Arbeitgeber. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Variante der öffentlich geförderten Beschäftigung, die auf die Verringerung eines Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt zielt, sondern um einen *sozialen* Arbeitsmarkt, dessen öffentliche Finanzierung durch seine gesellschaftliche Integrationsleistung begründet ist. Aufgrund des strukturellen Wandels und der sich verändernden Qualifikationsstruktur wird diese Integrationsleistung auch bei einer weiteren Verringerung der Arbeitslosenquote benötigt.

Der Vorschlag ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund des deutlichen Rückgangs der staatlichen Beschäftigung auf knapp elf Prozent der Erwerbstätigen zu betrachten.[48] Diese Quote entspricht eher der von sozial schwach integrierten Schwellenländern wie der Türkei und Mexiko als Ländern wie Schweden, Großbritannien, Australien und den USA. Es ist auch daran zu erinnern, dass der Öffentliche Dienst vor der Etablierung marktüblicher Effizienzkalküle durchaus Raum bot für die Beschäftigung von Personen auf sehr unterschiedlichen Quali-

47 Interview von Heike Schmoll mit Bildungsforscher Professor Jürgen Baumert: «Soziale Unterschiede bleiben. Das Bildungssystem kann nur wenig gegen herkunftsbedingte Ungleichheit tun». FAZ, 10.02.2011.

48 Heintze, Cornelia, 2010: Das skandinavische Vorbild. Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber. vorgänge Heft 3, S. 50-61.

fikations- und Produktivitätsniveaus, womit er de facto und ohne besonderen Auftrag eine integrationspolitische Vorbildfunktion erfüllte.

6.2 Steuerungsprinzipien der öffentlichen Beschäftigung

Das gegen den Trend des stetigen Kosten- und Personalabbaus im öffentlichen Bereich entwickelte Konzept bedarf einer Begründung in mindestens drei Aspekten:

(1) Es stellt sich die Frage der Tätigkeitsinhalte und -zwecke vor dem Hintergrund des Gebots der «Zusätzlichkeit»: In wie weit soll der Staat als öffentlicher Beschäftiger auf die Belange der Privatwirtschaft Rücksicht nehmen und die Maßnahmen auf Arbeiten beschränken, die nicht privatwirtschaftlich angeboten werden? Oder muss er im wohlverstandenen Eigeninteresse an einem möglichst produktiven und kosteneffizienten Einsatz der «eigenen» Arbeitskräfte interessiert sein?

Davon ausgehend, dass die Entlohnung staatlicher Beschäftigung sozialversicherungspflichtig sein und hilfeunabhängig machen soll, mithin mit erheblichen Kosten für die Öffentliche Hand verbunden ist, sind die in Frage kommenden Tätigkeiten in erster Linie danach zu beurteilen, ob sie die Integration der Beschäftigten und die gesellschaftliche Akzeptanz ihrer Beschäftigungsverhältnisse gewährleisten. Eine angemessene, über der Grundsicherung liegende Bezahlung durch die öffentliche Hand lässt sich insbesondere dadurch legitimieren, dass nicht nur die soziale Integration der Beschäftigten, sondern auch ein erkennbarer Gewinn an öffentlichen Gütern gewährleistet ist. Zweifellos muss sich der gesellschaftliche Nutzen auch an Mindeststandards der Produktivität und der Nachfragebefriedigung erweisen. Demgegenüber ist jedoch das Interesse privater Anbieter an der Erbringung gleicher Leistungen – selbst wenn diese im Einzelfall kostengünstiger wären – als nachrangig zu betrachten.

Der öffentliche Beschäftigungssektor darf deshalb nicht auf ausschließlich «zusätzlich» erbrachte Leistungen beschränkt sein. Zumindest muss das Kriterium der Zusätzlichkeit neben den Aspekten der sachlichen auch auf solche der zeitlichen, räumlichen und organisatorischen Angebotsergänzung ausgedehnt werden. Das schließt die Förderung selbstorganisierter Beschäftigungsinitiativen ein.

(2) Sensibler Regelung bedürfen die Art, Zulässigkeit und soziale Zumutbarkeit der Sanktionen, von denen u. U. die Mitwirkungsbereitschaft und Motivation der Adressaten abhängen.

Die benötigten Stellen sind für eine sozialversicherungspflichtige, in der Regel befristete Vollzeit-, alternativ Teilzeitbeschäftigung als Angestellte/r auf niedriger Tarifstufe im öffentlichen Dienst zu konzipieren. Damit wird im Regelfall ein höheres Einkommen als durch den Bezug von SGB-II erzielt. Fehlverhalten wird in üblicher Weise durch Abmahnung und ggf. Kündigung sanktioniert, was den Rückfall auf das Grundsicherungsniveau zur Folge hat. Motivation und Mitwirkungsbereitschaft sind dagegen durch die Einbindung in Gruppenzusammen-

hänge, die persönlichen Entwicklungschancen und die positive Sanktion der Entlohnung über dem Grundsicherungsniveau gewährleistet.

Für die konkrete Ausgestaltung der Organisation sei auf die zielgruppenspezifischen Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose in den Ländern Brandenburg und Berlin verwiesen. In den Programmen AfB und ÖBS für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose erfolgt die Stellenbesetzung nach sozialpolitischen, nicht nach Effizienzkriterien. Weitere einschlägige Vorschläge finden sich in dem Antrag der Grünen Bundestagsfraktion zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarkts.[49] Existierende Förderprogramme zur individualisierten Unterstützung ad personam (z.B. im Rahmen der betrieblichen Integration von Behinderten) müssen aufrecht erhalten bleiben.

(3) Schließlich ist die Finanzierbarkeit des Konzepts unter den bestehenden fiskalpolitischen Restriktionen zu berücksichtigen.

Wenngleich der Auf- und Ausbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors der hier skizzierten Art spürbare Entlastungen in einigen Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der kommunalen Jugendhilfe bzw. Sozialpolitik bringen dürfte, ist realistischerweise ein gewisser Mehraufwand an Fördermitteln zu veranschlagen. Indes zeugen die Arbeitsmarktbilanzen der skandinavischen Länder von den Integrationserfolgen beim Einsatz öffentlicher Beschäftigung als Instrument der Sozialintegration.[50]

Die Prioritätensetzung für eine inklusive Arbeitsgesellschaft bedingt es, den unvermeidlichen Mehraufwand zu tragen. Die deutsche Gesellschaft kann die Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte nur erfolgreich bestehen, wenn sie sich zwei Aufgaben von erstrangiger Bedeutung stellt: zum einen der Bewahrung hoher wirtschaftlicher Leistungs- und Anpassungsfähigkeit, zum anderen der Gewährleistung der Integration aller Gesellschaftsmitglieder auch unter Bedingungen, die von größeren sozialen Externalitäten des Wirtschaftsprozesses geprägt sind.

49 Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. vom 24.03.2010, BT-Drucksache 17/1205: «Teilhabe und Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit einem verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkt schaffen».

50 Cornelia Heintze, 2010 (Anm. 48).

7 Bildungspolitische Innovationen

Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird bestimmt sein durch die weitere Tertiarisierung der Wirtschaft, den Wandel der Altersstruktur und eine wachsende Diskrepanz zwischen den nachgefragten und den angebotenen Qualifikationen. Im Zuge der neuen Veränderungsdynamik werden die Anforderungen an die Motivation und Flexibilität der Arbeitskräfte steigen. Den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften wird auch eine gezielte Immigrationspolitik nur zum geringeren Teil ausgleichen können. Vielmehr wird es darum gehen, durch eine Niveauanhebung der schulischen und beruflichen Qualifikation sowie durch lebenslange Weiterbildung ungenutzte Potentiale auszuschöpfen. Das betrifft in erster Linie die noch steigerungsfähige Erwerbsbeteiligung von Frauen, aber auch die Qualifizierung und Fortbildung der großen Zahl von Gering- und Fehlqualifizierten.

Die Defizite des deutschen Bildungssystems sind spätestens seit den PISA-Tests wieder in der Debatte. Doch konzentriert sich diese vornehmlich auf die schulische Bildung, wohingegen berufliche Bildung und Weiterbildung auf weit geringeres öffentliches Interesse stoßen. Sie sind jedoch zentrale Modi der arbeitsgesellschaftlichen Integration. Von daher ist Maßnahmen der Bildung, wo immer möglich, der Vorrang vor solchen der reinen Beschäftigungsförderung zu geben.[51]

Aus der Arbeitsmarktentwicklung resultieren veränderte Anforderungen sowohl an das Qualifikationsniveau als auch an die Qualifikationsinhalte. Es kommt zu einer Verlagerung von produktionsbezogenen Berufen hin zu Dienstleistungsberufen. Die Nachfrage nach Hochqualifizierten wird steigen und im Bereich der mittleren Qualifikationen können je nach Wirtschaftssektor Engpässe oder ein Nachfragerückgang auftreten. Im Zuge dieser Veränderungen findet sowohl eine Verschiebung von männer- zu frauentypischen Beschäftigungen statt als auch eine Verlagerung der Nachfrage zu Gunsten höherer Qualifikationen der Dienstleistungs-Beschäftigten. Beides werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur bewältigen können, wenn sie schon im Kindes- und Jugendalter reflexive Lernkompetenzen («das Lernen lernen») erworben haben.

Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft fordert höhere kommunikative Kompetenzen und Vertrautheit mit einem neuen Wissenstypus. Handwerkliches und im Arbeitsprozess erworbenes Erfahrungswissen, das die

51 Icking, Maria, in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und der Heinrich-Böll-Stiftung NRW (Hg.), 2010: Die berufliche Bildung der Zukunft. Herausforderungen und Reformansätze. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

industriellen (Lehr-)Berufe kennzeichnet, tritt zurück zu Gunsten systematischen Wissens, das berufs- und situationsübergreifend und mit hoher Analysekompetenz verbunden ist.

7.1 Generalisierung der Sekundarstufe

Bildungspolitische Anpassungsstrategien müssen auf eine verstärkte frühkindliche und schulische Ausbildung dieser Wissenskompetenz zielen, beginnend mit dem Spracherwerb und messbar an einer höheren Quote von Abiturienten und einer geringeren Quote von Jugendlichen, die die Schule ohne oder mit einem unzureichenden Abschluss verlassen. Derzeit wenden die Ausbildungsbetriebe etwa eine Mrd. Euro pro Jahr auf, um das kognitive Leistungsniveau der Auszubildenden nachträglich zu erhöhen. Deshalb ist anzustreben, dass alle Jugendlichen ihre Schulbildung wenigstens auf der Sekundarstufe 1 abschließen (Realschulabschluss). Diese Zielsetzung ist durch eine Bringschuld der Schulen zu ergänzen, nach welcher kein Jugendlicher die Schulzeit ohne Abschluss beenden soll, unabhängig davon, ob ihm dafür neun, zehn oder zwölf Jahre Lernzeit zur Verfügung gestellt werden.[52] Schülern aus bildungsfernen Milieus können Förderpatenschaften und im Berufsleben stehende Mentoren Orientierung und konkrete Hilfen vermitteln.

7.2 Aufwertung der beruflichen Bildung

Im Zentrum des Reformbedarfs steht auch die Neuorganisation der beruflichen Bildung. Generell gilt es, das Niveau der beruflichen Bildung anzuheben, insbesondere durch verstärkten Erwerb systematischen Wissens in Berufsschulen und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten. Gegenwärtig gehen acht Prozent der Jugendlichen ohne Abschluss von der Schule ab; ein Drittel von ihnen verweilt durchschnittlich 17 Monate im Übergangssystem. Hier sind grundlegende Veränderungen notwendig. Das Ausbildungssystem von heute bietet den betroffenen Jugendlichen keinen systematischen Übergang in eine berufliche Karriere. Um diesen zu ermöglichen, sollten die ca. 3,7 Mrd. Euro, die das Übergangssystem jährlich kostet, in überbetriebliche (möglichst betriebsnahe) Ausbildungsstätten investiert und diese enger mit der betrieblichen und schulischen Berufsausbildung verzahnt werden. Durch eine Modularisierung des Angebotes, die Flexibilisierung der Lernzeit und eine bessere personelle Ausstattung können eine bessere Eingangsförderung leistungsschwacher Jugendlicher und eine breitere Qualifizierung erreicht werden. Leitendes Prinzip muss sein, dass kein Qualifizierungsschritt ohne Abschluss, Anerkennung oder Anrechnung bleibt. Zudem

52 So die Empfehlung der Schulkommission der Heinrich-Böll-Stiftung: Bildungsgerechtigkeit im Lebenslauf. Wie Bildungsarmut nicht weiter vererbt wird. Reihe Bildung und Kultur, Bd. 3. Berlin 2009.

ist eine stärkere Durchlässigkeit von der beruflichen zur akademischen Bildung anzustreben.[53]

7.3 Reform der Weiterbildung

Die viel zitierte Devise des lebenslangen Lernens findet in der Realität nur schwachen Widerhall. Dies lässt sich zu einem Teil auf das enge und häufig zu geringe Wissensniveau zurückführen, das die duale Berufsausbildung vermittelt. Zum anderen verweist die geringe Weiterbildungsbereitschaft auf die ausgeprägte, aber viel zu eng konzipierte Beruflichkeit des Ausbildungssystems.[54] Der Anteil des Weiterbildungsaufwandes am Bruttoinlandsprodukt ist rückläufig und bleibt hinter internationalen Vergleichswerten zurück. Mit einer Weiterbildungsbeteiligung von etwa 42 Prozent (in 2007) liegt Deutschland im internationalen Vergleich zwar im Mittelfeld. Aber die Beteiligungsquote fällt gerade bei jenen Erwerbstätigengruppen besonders niedrig aus, die im Strukturwandel ungünstigere Beschäftigungschancen haben: Personen mit niedrigem Ausbildungsstatus, 50- bis 65-Jährige und Arbeitslose.[55] Der Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen steht dagegen vor allem denen offen, die sich auf Grund ihrer höheren Qualifikation in einem lernförderlichen Arbeitsarrangement bewegen. Beschäftigte mit geringer Qualifikation und einer wenig lernförderlichen Arbeitsumgebung haben nur eine geringe Chance, die für lebenslanges Lernen notwendigen Kompetenzen zu entwickeln. Hierin spiegelt sich auch der unterschiedliche Nutzen wider, den die Betriebe der Weiterbildung beimessen.

Um dem Bedarf an zukunftsfähigen Qualifikationen zu entsprechen, sollte das Modell des so genannten Meister-Bafögs zu einem generellen Instrument der Erwachsenenweiterbildung ausgebaut und mit günstigeren Rückzahlungskonditionen ausgestattet werden. Gleichzeitig sollten Altersbegrenzungen aufgehoben und das Anwendungsfeld fachlich ausgeweitet werden, um die Förderung der individuellen Situation flexibler anzupassen.

Während höher qualifizierte Arbeitslose gute Chancen haben, wieder direkt oder nach einer Weiterbildung in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden, hat die Weiterbildung gering qualifizierter (arbeitsloser wie beschäftigter) Personen mit drei Problemlagen zu kämpfen: mangelnde Motivation, fehlende (Lern)Kompetenz und geringe Nachfrage. Um diese Barrieren zu überwinden, sind lernförderliche Arbeits- und Weiterbildungsstrukturen gefragt, die die

---

53 Baethge, Martin, 2006: Das deutsche Bildungs-Schisma: Welche Probleme ein vorindustrielles Bildungssystem in einer nachindustriellen Gesellschaft hat. SOFI-Mitteilungen Nr. 34, S. 13-24.

54 Vgl. Pollak, Reinhard, 2010: «Kaum Bewegung, viel Ungleichheit. Eine Studie zu sozialem Auf- und Abstieg in Deutschland. Schriften zu Wirtschaft und Soziales Band 5, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

55 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2010: Bildung in Deutschland 2010. Bildungsbericht im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Unternehmen nur selten bieten können, wenn deren Erwartungen auf einen kurzfristigen, konkreten Nutzen zielen. Deshalb bedarf es der Intensivierung und Ausweitung der staatlichen Angebote, vor allem der nachholenden Vermittlung kognitiver und kommunikativer Kompetenzen, die nach Möglichkeit für einen anerkannten Abschluss qualifizieren sollen. Dafür ist die Schaffung geeigneter staatlicher Bildungszentren mit Anbindung an Fachhochschulen und Universitäten in Erwägung zu ziehen.

8 Resümee

Im Vergleich mit der Vergangenheit nimmt sich die Situation am deutschen Arbeitsmarkt auf den ersten Blick vergleichsweise günstig aus. Bei genauerem Hinsehen fallen allerdings zwei gravierende Probleme auf. So hat die enorme Zunahme der atypischen Beschäftigungsformen zu einer Verfestigung von sehr ungleichen Entlohnungs-, Sicherheits- und Chancenstrukturen geführt. Die Folge ist, dass einer Mehrzahl der Betroffenen die Möglichkeit zur Erzielung eines existenzsichernden Einkommens, zur weiteren Qualifizierung und zum persönlichen Aufstieg vorenthalten bleibt. Gleichzeitig befindet sich der Arbeitsmarkt im Übergang von einer langen Periode des «Überflusses» an Arbeitskraft zu einer Periode der sukzessiven Verknappung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften.

Diese Probleme, die aus der nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik resultieren, erfahren eine von vielen Entscheidungsträgern noch nicht ausreichend wahrgenommene Ergänzung durch vier Veränderungsfaktoren, die ebenfalls zum Wandel von Arbeitsmarkt und Beschäftigung beitragen. Es handelt sich (1) um das durch den Aufstieg der neuen Industrieländer beschleunigte Wachstum der Weltwirtschaft, (2) das im Zuge des demografischen Wandels steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung, (3) den Umbau der Produktions- und Verbrauchsstrukturen zu Gunsten geringerer CO_2-Emissionen sowie (4) um den fortschreitenden Wandel von der Industrie- zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Strukturen des Arbeitsmarkts und der ihn betreffenden Regelwerke entsteht ein gravierendes Missverhältnis zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften auf der einen Seite und dem, von tradierten Segmentationslinien und überkommenen Berufsbildern bestimmten Angebot an Arbeitskräften auf der anderen Seite. Hierdurch wird nicht nur das volkswirtschaftliche Potential ungenügend ausgeschöpft, es bedeutet auch, dass mindestens ein Drittel der Erwerbsbevölkerung von der Chance auf umfassende gesellschaftliche Teilhabe ausgeschlossen ist.

Die hier präsentierten Empfehlungen rücken deshalb die arbeitsvermittelte gesellschaftliche Teilhabe in den Mittelpunkt. Gesellschaftliche Integration bedeutet nicht nur, dass jede/r Erwerbsfähige befähigt ist und die Gelegenheit erhält, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Integration setzt auch effektive Chancen zur persönlichen Entwicklung durch Qualifizierung und beruflichen Aufstieg sowie die Mitgliedschaft in sozialen Beziehungsnetzen voraus. Im Rahmen der Integrationshilfen des SGB-II bleiben diese Bedingungen unerfüllt.

Als dringend notwendige und fiskalpolitisch verantwortbare Maßnahmen werden deshalb empfohlen: (1) eine umfassende (Re-) Normalisierung der atypischen Beschäftigungsformen durch Aufhebung der verschiedenen Sonderregelungen und Sondertatbestände zu Gunsten eines einheitlichen Konzepts der abgabenpflichtigen Beschäftigung; (2) der Ausbau existierender Förderprogramme zu einem Sektor der öffentlichen Beschäftigung, der allen Personen, die keinen Zugang zum Ersten Arbeitsmarkt finden, die Chance der gesellschaftlichen Inklusion auf den drei oben genannten Ebenen verschafft: in ökonomischer, qualifikationsbezogener und sozialer Hinsicht; und (3) eine Reform des Bildungssystems mit dem Ziel, kognitiv-analytische Kompetenzen zu einem gesellschaftlichen Allgemeingut zu machen und so die Menschen zu befähigen, in verschiedenartigen Zusammenhängen und auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus tätig zu sein.

MITGLIEDER DER KOMMISSION «SOZIALPOLITISCHE INNOVATIONEN»

Prof. Dr. Helmut Wiesenthal, Prof. i.R. für Politikwissenschaften an der Humboldt Universität zu Berlin und Mitglied der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung (Vorsitz).

Andrea Fischer, ehem. grüne Bundesgesundheitsministerin, selbständige Beraterin für Unternehmen der Gesundheitswirtschaft und Publizistin.

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, und Mitglied der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung.

Dieter Rulff, Politologe, Publizist und Redakteur der Zeitschrift «vorgänge».

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kassel.

Ute Brümmer, Referentin für Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Heinrich-Böll-Stiftung.

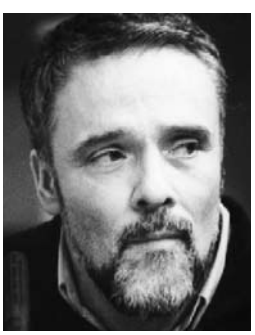
HEINRICH BÖLL STIFTUNG
FREUNDINNEN + FREUNDE

Die Freundinnen und Freunde der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützen die Werte und Ziele der Stiftung. Sie fühlen sich der politischen und moralischen Haltung Heinrich Bölls verbunden. Menschenrechte, Kunst und Kultur liegen den Freundinnen und Freunden der Heinrich-Böll-Stiftung am Herzen. Mit ihren Mitgliedsbeiträgen fördern sie unbürokratisch und schnell Menschenrechtsaktivisten, Künstler und Kunstprojekte.

Angebote an die Freundinnen und Freunde:

- exklusive Informationen über die Stiftungsarbeit
- spezielles Veranstaltungsangebot
- politische Begegnungsreisen zu den Auslandsbüros
- Vernetzung im grünen Umfeld
- persönliche Einladungen zu besonderen Veranstaltungen wie der Petra-Kelly-Preisverleihung oder dem Sommerfest des Heinrich-Böll-Hauses in Langenbroich
- Verlinkung unserer Homepage mit ihrer Website

Wir laden Sie ein, Mitglied zu werden und damit Teil unserer grünen Ideenwerkstatt und unseres internationalen Netzwerkes – ob als Privatperson, als Institution oder als Unternehmen. Als Freund oder Freundin tragen Sie dazu bei, Qualität und Selbstständigkeit der Heinrich-Böll-Stiftung langfristig zu sichern.



«Die Heinrich-Böll-Stiftung ist ein Stück autonomer und engagierter politischer Kultur in Deutschland – sie verdient Ihre Unterstützung.»
György Dalos, ungarischer Autor in Berlin

Machen Sie mit!

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8, 10117 Berlin
T 030 28534-112 **F** -119 **E** info@boell.de

Informieren Sie sich über unser Programm unter: www.boell.de/freundeskreis