



## Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und Europa

Dr. Peter Auer

### Positive Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland

Lange Jahre wurde Deutschlands Arbeitsmarkt als „rigide und nicht anpassungsfähig“ eingestuft. Das geringe Beschäftigungswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit galten als Indikatoren für ein starres Regulierungsmodell. Mit der Wirtschaftskrise 2008, die in Deutschland mit einem nur geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit und geringen Rückgang der Beschäftigung einherging, änderte sich die Einschätzung. Heute spricht man vom Modellcharakter des deutschen Arbeitsmarktes: Nicht mehr ein geringer Kündigungsschutz, gepaart mit umfangreichen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die den relativ leicht zu Entlassenden Einkommensschutz

und Beschäftigungsfähigkeit verleiht (flexicurity), ist demnach das Modell, sondern ein mit strikterem Kündigungsschutz einhergehendes Instrumentarium interner Anpassung durch Arbeitszeitvariation mit aktivierenden Elementen (z.B. betriebliche Weiterbildung) scheint in der Krise der effizientere Weg gewesen zu sein. (siehe Auer, 2011). Bewährt hat sich hierbei auch das Instrument der Kurzarbeit, das zusammen mit den betriebseigenen Arbeitszeitkonten in den Krisenjahren 2008/2009 geschätzt 1,2 Millionen Beschäftigungsverhältnisse „gerettet“ hat (Herzog-Stein und Seifert, 2011).

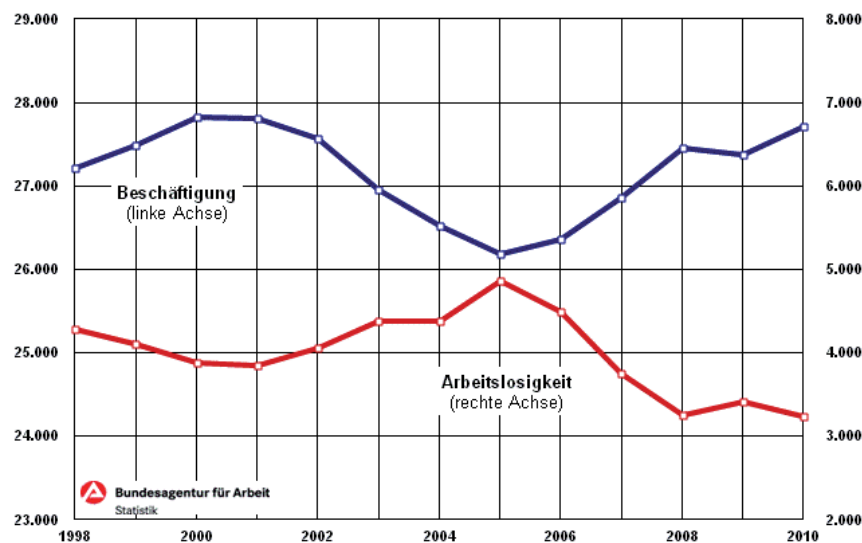
Der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei gleichzeitigem Rückgang der Arbeitslosigkeit sind ausschlaggebende Indika-

toren für die positive Bewertung des deutschen Arbeitsmarktes.

Im September 2011 hat Deutschland den Abstand zum Spitzenfeld der Länder mit niedrigen Arbeitslosenquoten (nach ILO Definition)<sup>1</sup> verringert und zählt nun zu den erfolgreicherer Ländern Europas. Besonders bemerkenswert hierbei ist die niedrige Jugendarbeitslosigkeit. Neben demografischen Effekten wird in diesem Kontext immer wieder auf die Qualität und Wirksamkeit des dualen Ausbildungssystems verwiesen.

Gleichzeitig scheint es Deutschland gelungen zu sein – im Gegensatz zu vielen anderen EU Ländern – die Sockelarbeitslosigkeit<sup>2</sup> seit 2008 zu verringern. War dieser Sockel am Beginn jeder Wirtschaftskrise (oder anderen „Schocks“ wie Wiedervereinigung und Hartz-Reform) seit 1973/74 kontinuierlich von 0,7% auf über 10% im Jahre 2001/2002 gestiegen, so sank er 2008 auf 8,7% und hat 2010 einen Wert von 8,6% (Bundesagentur für Arbeit, 2011). Für den Euroraum (EU 17) stieg dieser Wert von ca. 7,5% 2008 auf ca. 10% 2010 an.

**Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit**  
- in Tausend -



Grafik 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitslose in Deutschland – Zeitreihe der Jahresdurchschnittswerte 2001-2010  
(Quelle: Bundesagentur für Arbeit)

<sup>1</sup> Erhebungsdaten, weichen von nationalen Quoten der registrierten Arbeitslosen ab.

<sup>2</sup> Als Sockel wird hier die Arbeitslosenquote bezeichnet, die jeweils dem geringsten Wert vor ihrem nochmaligen Anstieg im Laufe einer Krisenentwicklung entspricht. Ob die abermalige Aufwärtsentwicklung der Arbeitslosigkeit in den EU 17- und 27-Ländern ab 2011 einer neuen Krisenentwicklung entspricht, ist noch nicht eindeutig, aber wahrscheinlich.



## Dualisierung des Arbeitsmarktes?

Im internationalen Vergleich steht Deutschland heute vergleichsweise sehr gut da. Selbst die noch vor der Krise für ihre flexiblen und sicheren Arbeitsmärkte hochgelobten skandinavischen Länder haben heute höhere Arbeitslosenquoten (und auch eine beträchtlich höhere Jugendarbeitslosigkeit).

Allerdings fällt auf, dass in Deutschland die Langzeitarbeitslosigkeit – trotz des Rückgangs – auf hohem Niveau verharrt: Jahresdurchschnittszahlen für 2010 von Eurostat zeigen, dass rund 47,4% der Arbeitslosen bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, viele davon länger als zwei Jahre. Positive Dynamiken gibt es vor allem im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Im Bereich des SGB II wirken sich konjunkturelle Aufschwungphasen wesentlich geringer aus. So liegt die Dauer der Arbeitslosigkeit im SGB III (gleitende Jahressumme von April 2010 bis März 2011) im Durchschnitt bei 19,1 Wochen. Personen im SGB II hingegen sind durchschnittlich 46,9 Wochen arbeitslos. Während im SGB III jahresdurchschnittlich 50% der Arbeitslosen eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, waren es im SGB II nur 28% (davon viele im zweiten Arbeitsmarkt). Hauptabgangsziel (und auch Hauptzugang in Arbeitslosigkeit) bei SGB II bleibt nach wie

vor die Nichterwerbstätigkeit (im Abgang: ca. 37% im Gegensatz zu 29% bei SGB III).

Doch auch unter anderen Aspekten entspricht der deutsche Arbeitsmarkt nicht der positiven internationalen Einschätzung:

- 57,2% aller Jugendlichen waren im Jahr 2010 nur befristet beschäftigt (1994 noch 38%).
- 38% der Frauen arbeiteten im Jahr 2010 Teilzeit (1994: 28%), ein im internationalen Vergleich recht hoher Wert<sup>3</sup>.
- Die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede sind nach wie vor groß: Mit einem Unterschied von 22% zu vergleichbaren Stundenlöhnen von Männern steht Deutschland bei dem Frauen-/Männer-Lohngefälle unter 27 OECD-Ländern an dritter Stelle der Ungleichheitstabelle.
- 20% der Beschäftigten (auch hier viele Frauen) sind Niedriglohneempfänger (achter Rang unter 27). Mit verursacht wird dies durch das starke Anwachsen

3 Obwohl Teilzeit (in obigen Zahlen wird die OECD Definition „weniger als 30 Wochenstunden“ verwendet) und auch Befristung für Jugendliche nicht in jedem Falle negativ bewertet werden müssen. Ausschlaggebend ist, ob solche Beschäftigungsverhältnisse freiwillig eingegangen werden und/oder sie sich als Arbeitsmarktfalle oder Arbeitsmarktbrücke erweisen.

von Minijobs, die im Dezember 2010 einen Stand von fast 7,4 Millionen erreichten, mit einem Frauenanteil von über 60%. Der Minijob war für etwa 5 Millionen Menschen die einzige Beschäftigung und für knapp 2,5 Millionen ein Nebenjob (Weinkopf, 2011).

- Auch die Lohnverteilung ist ungleicher geworden: Zwischen 1999 und 2009 stieg das Verhältnis zwischen dem höchsten und niedrigsten Einkommenszehntel von 3,2 auf 3,7%. Damit sind Einkommen (von Entwicklungsländern abgesehen) nur in Ländern wie den USA, in Europa Portugal, Ungarn und Irland ungleicher verteilt als in Deutschland. (Alle Zahlen aus: OECD, Employment Outlook 2011)

## Arbeitsmarktpolitische Interventionen erforderlich

Trotz der vergleichsweise guten Beschäftigungslage besteht ein Trend zur Dualisierung bzw. Heterogenisierung des Arbeitsmarktes, der einen erhöhten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Interventionen erfordert. Dabei sollte nicht nur an Arbeitsmarktpolitik im engeren gedacht werden, sondern auch an den rechtlichen oder tarifvertraglichen Rahmen, etwa in Form von Mindestlöhnen.

Auch hier ist der Vergleich mit anderen Ländern lohnend: Eine Analyse der Ausgaben pro Arbeitslosen<sup>4</sup> sowohl für passive als auch aktive Maßnahmen zeigt, dass Deutschland<sup>5</sup> den siebenten Rang nach Ländern wie Dänemark, Niederlande, Irland, Frankreich, Luxemburg und Belgien belegt (Grafik 2).

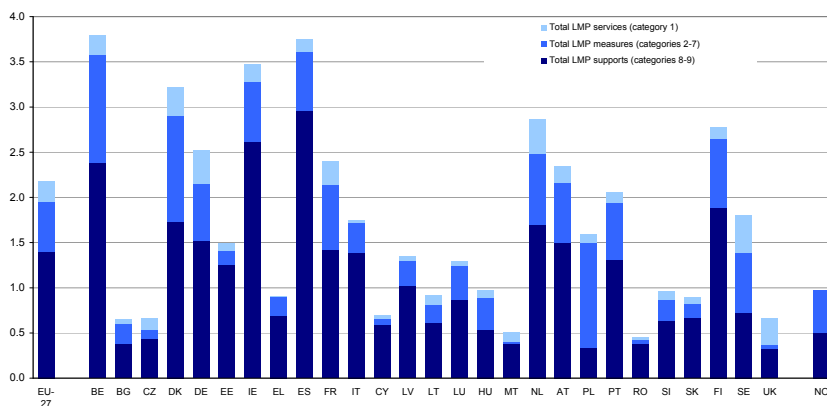
4 berücksichtigt die unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten in den EU Ländern

5 Insgesamt wurden 2009 ca. 2,5% des BSP für arbeitsmarktpolitische Mittel ausgegeben, davon – je nachdem, ob man die Vermittlungsdienstausgaben mit einbezieht oder nicht – ein Drittel bis 40% für aktive Maßnahmen, der Rest für „passive“ einkommenssichernde Maßnahmen.

B.1.3 LMP expenditure as a percentage of GDP, 2009 (continued)



LMP expenditure / GDP (%)



Grafik 2: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik pro Arbeitssuchenden (kaufkraftbereinigt) (Quelle: Eurostat)



Diese Länder (außer Irland) geben auch mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Rang 4 belegt Deutschland, betrachtet man lediglich die Ausgaben für die Arbeitsmarktverwaltung. Während einige der arbeitsmarktpolitischen Vorzeigeländer (Dänemark, Niederlande) vergleichsweise mehr aufwenden, ist das klassische Land der Arbeitsmarktpolitik Schweden heute weniger aktiv als es in den Vollbeschäftigungsjahren bis ca. 1990 war.

## Sinkende Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Eigentlich ist es ja konsequent: Die Beschäftigung steigt, die Arbeitslosigkeit sinkt, warum sollten da nicht auch die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben sinken, gerade in einer Zeit knapper Staatsfinanzen. Dies entspräche einer Art von immer wieder geforderter antizyklischer Intervention: Bei Rückgang der Arbeitslosigkeit wird gespart und beim Anstieg wird mehr ausgegeben.

Dies ist allerdings nur eine Art des antizyklischen Steuerns. Ein etwas differenzierter Ansatz wäre es, die Ausgaben an dem Ziel einer Verringerung der Sockellangzeitarbeitslosigkeit auszurichten. Denn bei Rückgang der kurzfristigen Arbeitslosigkeit kann der Anteil der Langzeitarbeitslosen durchaus weiter steigen. Ihre Abgangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung ist wesentlich geringer. Deshalb sollten eventuell eingesparte Budgetmittel genutzt und erhöht werden, um den schwerer vermittelbaren Arbeitslosen konsequent zu helfen.

Dies ist allerdings nicht geschehen: Vielmehr wurden Mittel gekürzt und weitere Kürzungen stehen im Rahmen der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bevor. Zwischen September 2010 und September 2011 ging der Bestand an Teilnehmern bei den meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zurück und zwar insgesamt um 24% oder 355.000 Teilnehmer. Besonders betroffen waren Beschäf-

tigung schaffende Maßnahmen (-120.000 oder 37%).

## Steigende Bedeutung intermediiärer Organisationen

Die Kombination aus Kündigungsschutz und Kurzarbeit ist nur unter bestimmten Bedingungen erfolgreich: Durch den während der Finanzkrise ausgelösten kurzfristigen, aber dramatischen Einbruch des Welthandels waren Kurzarbeit und Arbeitszeitvariation die Gebote der Stunde. Hätte es sich um eine Strukturkrise gehandelt, wären die eingesetzten Instrumente weit weniger effektiv gewesen.

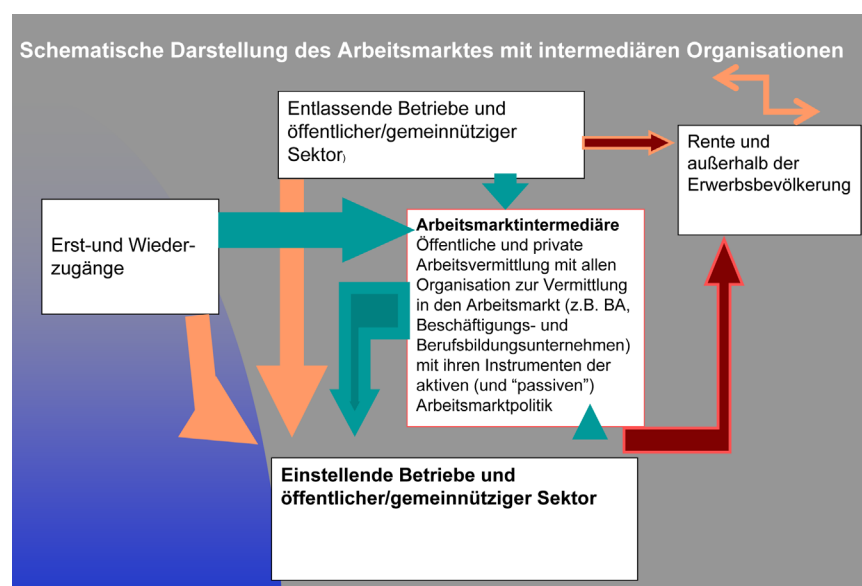
Gleichzeitig ist nicht davon auszugehen, dass alle Betriebe ihre Beschäftigten im Rahmen flexibler Arbeitszeiten absichern können. Wenn auch die demografische Situation Deutschlands kurzfristig hilft, ist vor allem in der Dienstleistungsbranche von stärkerer Fluktuation der Beschäftigung auszugehen. Und es wird immer mehr Neueintritte in den Arbeitsmarkt geben, die nicht sofort in ein geschütztes Segment des Arbeitsmarktes kommen werden.

Daher ist bei moderner Arbeitsmarktpolitik auch die zweite Schiene, die aktivierende Absicherung der Ent-

lassenen, die wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, von Nöten. Bei der Absicherung von Übergängen spielt die Arbeitsvermittlung eine erhebliche Rolle und erhält womöglich in Zukunft eine noch stärkere Bedeutung.

Diese Vermittlungsinstitutionen können als Arbeitsmarktintermediäre bezeichnet werden. Die „Vermittlung“ von Angebot und Nachfrage umfasst auf Arbeitsmärkten ein sehr heterogenes Feld von Organisationen und Maßnahmen und ist nicht nur die landläufig unter Vermittlung fallende öffentliche oder private Arbeitsvermittlung. Arbeitsmarktintermediäre sind die Kernorganisationen von Übergangsarbeitsmärkten (Schmid und Gazier, 2002), deren Aufgabe es ist, das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in verschiedenster Weise aneinander anzugleichen.

Ein sehr schematisches Bild zeigt die Position der Intermediäre in den Strömen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage (Grafik 3). Als Angebot gelten hier nur Erst- und Wiederzugänge auf den Arbeitsmarkt und aus öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Firmen Entlassene, aber natürlich können auch



Grafik 3: Position der Intermediäre in den Strömen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage (Quelle: Dr. Peter Auer, Jahrestagung der bag arbeit 2011)



Betriebswechsler, etwa bei Friktionsarbeitslosigkeit oder Weiterbildung, Dienstleistungen der Intermediäre in Anspruch nehmen. Die Arbeitsnachfrage besteht hier nur aus den einstellenden öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Firmen, es sollte klar sein, dass auch im Intermediär (zweiter Arbeitsmarkt) eine vorübergehende Nachfrage entstehen kann.

Wie zahlreich die Klienten der intermediären Organisationen heute sind, lässt sich schon aus den tatsächlichen Zugängen in die Arbeitslosigkeit erahnen, (wobei hier allerdings nicht alle Arbeitslosen eine intensive Beratung oder andere arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen benötigen): Diese Ströme umfassten (als gleitende Jahressumme von April 2010 bis März 2011) insgesamt ca. 5 Mio. Zugänge im Rechtskreis SGB II und rund 4 Mio. Zugänge im Rechtskreis SGB III. Vor allem im Rechtskreis SGB II (mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit) ergibt sich aber ein oft intensiver Vermittlungsaufwand, der effektive Intermediation erfordert.

### **Ziel: Stabile Arbeitsmarktintermediäre und temporäre Teilnehmer**

Deutschlands Arbeitsmarkt hat die Krise von 2008 relativ gut überstanden und die deutsche Arbeitsmarktpolitik gilt seither als ein Erfolgsmodell in Europa. Bei dieser Entwicklung geholfen haben die Art der Krise (es war keine Absatz-, sondern eine Finanzkrise mit anschließendem schnellen Zusammenbruch und Wiedererstarben des für den deutschen Arbeitsmarkt wichtigen Welthandels), die entlastende demografische Entwicklung aber auch der massive Einsatz der Kurzarbeit und anderer Methoden der Arbeits-

zeitvariation in den am meisten betroffenen Sektoren der Exportwirtschaft.

Diese Erfolge sollen jedoch nicht davon ablenken, dass der deutsche Arbeitsmarkt erhebliche Verwerfungen im Bereich des Rechtskreises SGB II und der Langzeitarbeitslosigkeit aufwirft. Man kann von einem gespaltenen Arbeitsmarkt reden, mit zwei unterschiedlichen Welten: die eine nahe am Normalarbeitsverhältnis, die andere fern davon.

Vor allem diese zweite, arbeitsmarktfremde Welt erfordert kontinuierliche und auch heute noch erhöhte Anstrengungen der Arbeitsmarktintermediäre, die deren Stabilisierung erfordert, sofern Effizienzkriterien eingehalten werden. Um effektive Vermittlungsarbeit einer schwer zu vermittelbaren Klientel zu leisten, hilft kein ständiger Wechsel (in Organisationen oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) oder die Verunsicherung von intermediären Organisationen seitens der Politik. Permanente, aber anpassungsfähige Organisationen sind gefragt, um die Teilnehmer nach einer nur temporären Übergangsphase in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Stabile Organisationen und temporäre Teilnehmer sind die Zielrichtung und nicht temporäre Organisationen und eine permanent arbeitslose Klientel.

Dr. Peter Auer  
senior fellow  
Internationales Institut für  
Arbeitsfragen  
International Labour  
Organization (ILO)  
4, route de Morrillons  
01211 Geneva  
Tel. 0041 (0) 22 7997471  
auer@ilo.org  
www.ilo.org

### **Kurzbibliographie:**

Auer P., Chatani, K., (2011) Flexicurity-Still going strong or a Victim of the Crisis? In: Keith Townsend, Adrian Wilkinson (eds.) Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations, Cheltenham: Edward Elgar

Bundesagentur für Arbeit (2011), Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2010, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (2011), Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, Broschüre der Arbeitsmarktberichtserstattung, Nürnberg

Eurostat, Arbeitslosenquote des Euroraumes bei 10,2%, Pressemitteilung 160/201 v. 31.10.2011

Herzog-Stein, A., Seifert, H. (2010), Deutsches „Beschäftigungswunder“ und flexible Arbeitszeiten WSI – Diskussionspapier Nr. 169, Februar 2010

OECD (2011), Beschäftigungsausblick 2011, Paris

Schmid, G./Gazier, B. (Hg.) (2002), The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets, Cheltenham: Edward Elgar

Weinkopf, C. (2011), Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen: Expertise, Berlin, August 2011