

Vom Anspruch zur Zugangsgerechtigkeit

## „RECHT AUF ARBEIT“

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

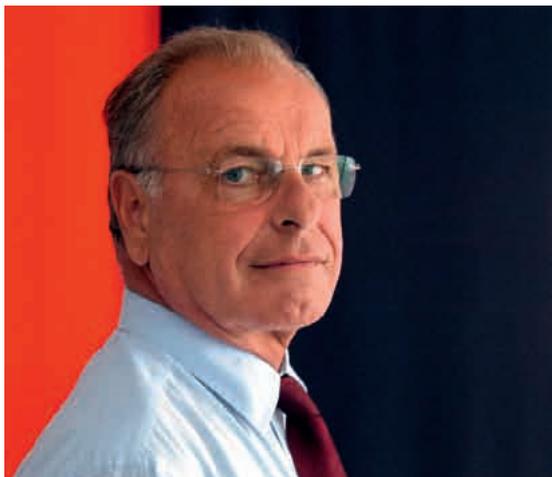
## Vom Anspruch zur Zugangsgerechtigkeit

# „RECHT AUF ARBEIT“

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

<b>Vorwort</b>	2
<b>1 Gibt es ein „Recht auf Arbeit“?</b>	4
<b>2 Sieben Wege zu mehr Beschäftigung ...</b>	7
2.1 ... für alle	7
2.2 ... für Geringqualifizierte	9
2.3 ... für Langzeitarbeitslose	11
2.4 ... für junge Eltern	12
2.5 ... für Jugendliche	14
2.6 ... für Ältere	16
2.7 ... für Ausländer	18
<b>3 Kein Ende der Arbeit in Sicht</b>	19
<b>Der Autor</b>	20

## Vorwort



Das Roman Herzog Institut begleitet die Arbeit der bayerischen Arbeitgeberverbände und hinterfragt kritisch deren Positionen. Mit unvoreingenommenen Debatten, der Reflexion interdisziplinärer Sichtweisen, wissenschaftlich fundierter Problemanalyse und visionären Perspektiven widmet sich das Institut schwerpunktmäßig der Zukunft der Arbeit und der Sozialen Marktwirtschaft.

Im Mittelpunkt der aktuellen RHI-Forschungsaktivitäten steht die Verknüpfung der Frage nach der Zukunft der Arbeit mit jener nach sozialer Gerechtigkeit. Diese Fragestellung ist nicht neu. Seit dem Aufkommen der sozialen Frage im 19. Jahrhundert begleitet sie die Diskussionen um die Entwicklung der Marktwirtschaft. Die Gründungsväter der Bundesrepublik Deutschland reagierten nach dem Zweiten Weltkrieg darauf mit der Implementierung der Sozialen Marktwirtschaft. Dabei wurde vor allem darauf Wert gelegt, mit dem soziokulturellen Existenzminimum ein Mindesteinkommen zu sichern.

Unbeachtet vom deutschen Gesetzgeber blieb die häufig – vor allem aus dem linken politischen Spek-

trum – vorgebrachte Forderung nach einem Anspruch oder Recht auf Arbeit. Der Begriff Arbeit war bis in die jüngste Vergangenheit nicht positiv besetzt und auch kein Ausdruck von Freiheit. Im Gegenteil: So bezeichnete unter anderem Hannah Arendt Arbeit als Zwang und Notwendigkeit zur Erhaltung des Lebens. Doch das Verständnis hat sich gewandelt. Erwerbsarbeit hat heute einen eigenen Wert, der über die bloße Einkommenserzielung und Sicherung der eigenen Existenz hinausgeht. Doch wie kann eine Gesellschaft jedem eine Chance auf einen solchen Arbeitsplatz bieten? Wie kann in der Sozialen Marktwirtschaft das Recht auf Arbeit sinnvoll interpretiert werden?

Auch müsste ernsthaft darüber nachgedacht werden, zu welchen Bedingungen ein Recht auf Arbeit überhaupt möglich wäre. Unbeantwortet und unterbelichtet bleibt nach wie vor die Konkretisierung der finanziellen Grenzen und der gesellschaftspolitischen Gefahren, die mit dieser Forderung einhergehen.

Was sicherlich nicht funktioniert, ist eine bloße Umverteilung der Arbeit auf mehr Schultern durch staatliche Planung. Notwendig ist vielmehr, das

Matching zwischen unbesetzten Arbeitsplätzen und ihren potenziellen Bewerbern zu verbessern. Dieser Prozess verläuft in Deutschland alles andere als optimal: So bleiben viele Menschen aufgrund bestimmter Charakteristika ohne Arbeitsplatz. Vor allem Älteren und Jugendlichen, Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, Migranten und jungen Eltern wird der Zugang zu Arbeit durch starre Regelungen und staatliche Eingriffe erschwert. Sie alle würden von flexibleren Lösungen am Arbeitsmarkt profitieren. Ein Recht auf Arbeit erfordert somit keine zusätzlichen staatlichen Maßnahmen, sondern vielmehr die Reduzierung von Regelungen, die Beschäftigung behindern.

Die vorliegende RHI-Diskussion liefert vor diesem Hintergrund eine Neudefinition eines missverstandenen Anspruchs: In der Sozialen Marktwirtschaft kann das „Recht auf Arbeit“ nicht in einem Rechtsanspruch gegenüber dem Staat bestehen. Vielmehr geht es um Zugangsgerechtigkeit. Auch die am Arbeitsmarkt durch staatliche Eingriffe bisher benachteiligten Gruppen haben ein solches Recht auf Arbeit. In der Konsequenz gehören alle staatlichen Institutionen auf den Prüfstand, die den Zugang zu Beschäftigung erschweren. Gemeinsames Ziel muss es sein, jenen Gruppen eine Zukunft am Arbeitsmarkt zu geben, die bislang durch fehlende Reformen kaum Perspektiven haben.



Randolf Rodenstock  
Vorstandsvorsitzender  
des Roman Herzog Instituts e. V.

## Gibt es ein „Recht auf Arbeit“?

*„Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.“*

*(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948)*

*„Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Arbeit.“*

*(Verfassung der DDR vom 17.10.1949)*

Das Recht auf Arbeit ist ein Menschenrecht. Während es in der Verfassung der DDR als Grundrecht festgeschrieben wurde, verzichtet das deutsche Grundgesetz bis heute auf einen entsprechenden Passus. Die Idee eines Rechts auf Arbeit wurde und wird bis heute gerade aus liberaler Perspektive mit sozialistischem Gedankengut verbunden und stößt daher häufig auf Ablehnung. Mittels der Sozialen Marktwirtschaft glaubten die Gründungsväter der Bundesrepublik zudem, den Grundgedanken eines Rechts auf Arbeit auch ohne expliziten Rechtsanspruch erfüllen zu können. Durch die Soziale Marktwirtschaft versprachen sie sich Vollbeschäftigung. Der freie Markt sollte für die effiziente Nutzung aller Ressourcen sorgen: Auf einem funktionierenden Markt gibt es keine Ressourcenverschwendung. Daraus folgt, dass niemand, der arbeiten will, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz leer ausgeht. Im Gegensatz zu einer Planwirtschaft kann er sich diesen Arbeitsplatz sogar frei aussuchen. So lautete das Versprechen der liberalen Ökonomen.

Solange es in der Bundesrepublik keine nennenswerte Arbeitslosigkeit gab, war der Verzicht auf ein Recht auf Arbeit auch kein Problem. Wie wichtig der Arbeitsplatz für den einzelnen Menschen ist, wurde den Nachkriegsgenerationen in Deutschland wohl

erstmalig in den siebziger Jahren bewusst. Als Folge der ersten Ölkrise stieg die Zahl der Arbeitslosen 1975 auf mehr als eine Million – und bis auf eine kurze Erholung in den Jahren 1978 bis 1980 ist sie seitdem nie wieder unter diese Marke gefallen. Mit jeder Million, um die die sogenannte Sockelarbeitslosigkeit in der Folgezeit zunahm, wuchs auch die Sorge, ob es überhaupt noch genug Arbeit für alle gibt; und es begannen die politischen Diskussionen darüber, ob die vorhandene Arbeit nicht anders – nämlich auf alle – verteilt werden müsse.

Doch warum wurde im Westen Deutschlands auf ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Arbeit verzichtet? Zum einen sicherlich, weil die Bundesrepublik lange ohne dieses Recht auskam. Zum anderen aber auch, weil man ein Recht auf einen Arbeitsplatz zwar in einer Planwirtschaft, nicht aber in einer Marktwirtschaft festschreiben kann. Dies stünde im eklatanten Widerspruch zu den Prinzipien des freien Wettbewerbs, deren Einhaltung in Deutschland lange Zeit für Wachstum und Wohlstand gesorgt hat. Auf den Segen des Wettbewerbs vertraute man auch am Arbeitsmarkt. Die Geschichte lehrte, dass der Verzicht auf Wettbewerb keine Lösung ist: In den sozialistischen Planwirtschaften führte das Recht auf Arbeit zu zahlreichen unproduktiven und überflüssigen Beschäftigungsverhältnissen. Solche Wirtschaftssysteme erwiesen sich letztlich als nicht tragfähig. Und selbst in den ehemaligen Planwirtschaften Osteuropas ließ sich kein Recht auf einen Arbeitsplatz garantieren, der eine würdevolle Arbeitsstelle beziehungsweise eine wirksame Teilhabe an der Entwicklung der Gemeinschaft beinhaltete.

*„Was bedeutet das Wort ‚Würde‘ auf die Arbeit angewandt? Es bedeutet eine Arbeit, die in jeder Gesellschaft Ausdruck der wesenseigenen Würde jedes Mannes und jeder Frau ist: eine frei gewählte Arbeit, die die Arbeitnehmer, Männer und Frauen, wirksam an der Entwicklung ihrer Gemeinschaft teilhaben lässt ...“*

*(Enzyklika Caritas in veritate von Papst Benedikt XVI. im Juli 2009)*

Trotzdem sollte die Botschaft des Menschenrechts auf Arbeit beachtet werden. Denn es stellt nicht darauf ab, dass der Staat jedem einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellt – es meint vielmehr, dass staatliche Institutionen sinnstiftende Erwerbsbeschäftigungen nicht behindern dürfen. Der sittlichen Pflicht, sich für die Gemeinschaft zu betätigen, steht die Pflicht der Gemeinschaft gegenüber, dem Einzelnen seine Möglichkeiten am Arbeitsmarkt nicht zu verbauen. Artikel 163 der Weimarer Verfassung bringt dies auf den Punkt:

*„Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.“*

*(Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919)*



Dem liberalen Ökonomen ist die Idee, ein Recht auf Arbeit einzufordern, fremd. In der ökonomischen Theorie gilt Arbeit nicht als ein Gut, der Ökonom spricht vom Arbeitsleid. Wer arbeitet, will dafür entschädigt werden. Die Entschädigung erfolgt in Form einer Entlohnung. Dass jemand um der Arbeit willen arbeiten möchte, passt nicht in die Modellwelt der Ökonomen. Freizeit wird geopfert, weil man durch Arbeit Einkommen und damit Konsumansprüche erzielen möchte. Folglich ist die Forderung nach einem Recht auf Arbeit in der Welt der Ökonomen widersinnig. Die Politik ist dem gefolgt, als sie die Soziale Marktwirtschaft implementierte. Jeder hat ein Recht auf ein (Mindest-)Einkommen, auch wenn er arbeitslos ist.

Doch Arbeit ist weit mehr als nur die Quelle für Einkommen. Das Arbeitsleben bestimmt einen großen Teil unseres Alltags und unserer Lebenswirklichkeit. Der Alltag wird durch die Anforderungen der Arbeitswelt strukturiert. Die Tätigkeiten am Arbeitsplatz bieten Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung. Bei der Arbeit werden soziale Kontakte geknüpft. Die eigene Leistung wird durch Vorgesetzte oder Kunden regelmäßig bewertet und gewürdigt. Der Wunsch nach Arbeit geht weit über die Einkommenserzielung hinaus: Sieben von zehn Frauen und acht von zehn Männern ab 16 Jahren nennen den eigenen Beruf und das eigene Einkommen als Hauptquelle für ihr Selbstvertrauen.

*„Wäre es nicht ein Ziel, eine Gesellschaft anzustreben, die nicht mehr wie heute strikt in Arbeitsplatzbesitzer und Menschen ohne Arbeit geteilt ist? Arbeit wird in Zukunft anders sein als heute: ... Arbeit dient nicht nur dem Lebensunterhalt, Arbeit kann und soll auch Freude machen und Stolz vermitteln ...“*

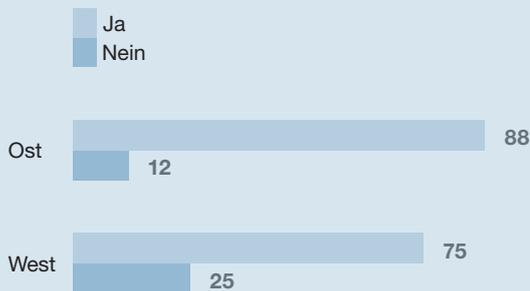
*(Roman Herzog, Berliner Rede 1997)*

### Die Deutschen wollen ein Recht auf Arbeit

Abbildung 1

Antworten aus dem Jahr 2006, in Prozent

„Der Staat sollte für alle, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen.“



Quelle: Geo-Umfrage



### Der Marktwirtschaft wird Vollbeschäftigung längst nicht mehr zugetraut.

Ein wesentlicher Grund dafür, dass sich die Menschen heute große Sorgen um ihre Arbeitsplätze machen, ist das schwindende Vertrauen in das Funktionieren von Märkten. Kaum jemand traut dem Arbeitsmarkt noch zu, das Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen – und deshalb fordert die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung, der Staat habe dieses Versprechen einzulösen und allen, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen (Abbildung 1).

Doch Vollbeschäftigung ist nicht machbar im Sinne einer bewussten Gestaltbarkeit – in einer Marktwirtschaft können weder der Staat noch der Markt garantieren, dass jede und jeder einen Arbeitsplatz bekommt. Was sich dagegen ökonomisch und politisch sehr wohl anstreben und realisieren lässt, ist Zugangsgerechtigkeit – sprich dafür zu sorgen, dass möglichst jeder am Arbeitsleben teilnehmen kann. Unter welchen Bedingungen dieses anspruchsvolle Ziel erreicht werden kann, ist Thema der folgenden Seiten.

### **Arbeitslosigkeit macht krank**

Im Jahr 2006 hat der Psychologe Karsten Paul gemeinsam mit anderen Wissenschaftlern 324 Studien ausgewertet, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit beschäftigten. Demzufolge lässt sich nachweisen, dass Arbeitslose aufgrund ihrer Situation, also kausal, Depressionen, Angstsymptome und andere psychosomatische Krankheiten entwickeln – und dass ein Großteil der Symptome mit der Aufnahme einer neuen Beschäftigung wieder verschwindet. Der Mediziner Thomas G. Grobe wies 2006 sogar nach, dass Menschen mittleren Alters mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ein höheres Sterblichkeitsrisiko aufweisen.

## Sieben Wege zu mehr Beschäftigung ...

Ein ganzes Arbeitsleben lang ein und dasselbe Unternehmen und ein und derselbe Beruf – diese Zeiten sind passé. Denn die Globalisierung, sprich die immer stärkere internationale Konkurrenz betrifft längst nicht mehr nur die Finanz- und Gütermärkte, sondern zunehmend auch den Arbeitsmarkt. Die steigenden Anforderungen an Qualifikation, Mobilität und Einsatzbereitschaft der Arbeitnehmer führen dazu, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr oder weniger große Schwierigkeiten haben, mit dieser Entwicklung mitzuhalten. Dazu zählen vor allem Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, Migranten und deren Kinder, alleinerziehende Mütter sowie Jugendliche und Ältere. Die Gründe dafür sind zwar von Gruppe zu Gruppe verschieden, doch letztlich laufen alle darauf hinaus, dass zu starre Rahmenbedingungen ein höheres Maß an individuellen Lösungen verhindern.

*„Die Würde der Person und die Erfordernisse der Gerechtigkeit verlangen, dass ... als Priorität weiterhin das Ziel verfolgt wird, allen Zugang zur Arbeit zu verschaffen ...“*

*(Enzyklika Caritas in veritate von Papst Benedikt XVI. im Juli 2009)*

### 2.1 ... für alle

In Deutschland stehen nur acht von zehn Männern und sieben von zehn Frauen im Erwerbsalter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Gründe dafür sind so vielfältig wie die Bevölkerungsgruppen: Jugendliche verbringen Zeit in Warteschleifen beruflicher Schulen, Ältere gehen vorzeitig in den Ruhestand, Migranten und alleinerziehende Mütter arbeiten seltener als gewünscht, ein wachsender Teil der Beschäftigten arbeitet nur noch in Teilzeit, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose haben es zunehmend schwerer, überhaupt noch einen Job zu finden.

Ob all diese Schicksale gerecht oder ungerecht sind, kann nicht generell beantwortet werden – zu unterschiedlich sind die individuellen Neigungen und Wünsche der Betroffenen. Es gibt viele Gründe, warum Menschen nicht arbeiten: Behinderung oder Krankheit, Ausbildung oder Studium, Familienarbeit und Kinderbetreuung, ehrenamtliches Engagement oder einfach der Wunsch nach Freizeit. In all diesen Fällen kann der Lebensunterhalt, der in der Regel durch Arbeitseinkommen bestritten wird, auch auf anderen Wegen gesichert werden – aus dem vorhandenen Vermögen, staatlichen Transfers oder dem Unterhalt durch einen Lebenspartner oder die Eltern.

**In Deutschland haben es bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders schwer, eine Erwerbsarbeit zu finden. Dies wird von der Gesellschaft allgemein als ungerecht empfunden.**

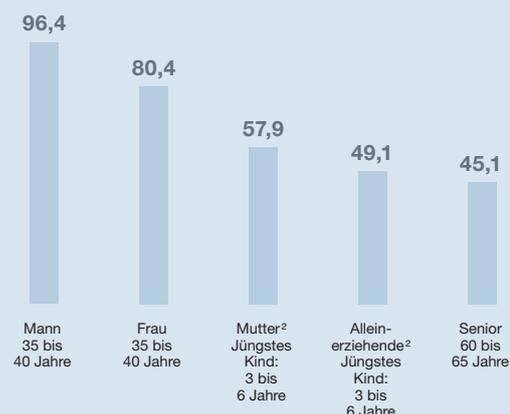
Doch in so manchem Fall ist nicht zu arbeiten keine freiwillige Entscheidung, sondern es findet sich für die Betroffenen schlichtweg kein geeigneter Arbeitsplatz. Wie gut die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind, darüber entscheiden neben dem Bildungsgrad auch individuelle Persönlichkeitsmerkmale wie das Alter oder die zeitliche Verfügbarkeit (Abbildung 2). Männer zwischen 35 und 40 Jahren zum Beispiel kommen auf eine Erwerbsquote von mehr als 96 Prozent. Für Alleinerziehende mit jungen Kindern dagegen stellt die geringere Chance zur Teilhabe am Arbeitsmarkt ein sehr großes Problem dar – viele junge Mütter finden allein deshalb keinen Job, weil ihre durch die Kinderbetreuung eingeschränkten Arbeitszeiten nicht zu denen ihres potenziellen Arbeitgebers passen.

Wenn potenzielle Mitarbeiter und Arbeitsplätze nicht zusammenpassen, hat das verschiedene Ursachen. Mal ist der Mangel an Flexibilität der Grund dafür, mal ist es für einen der Beteiligten – oder gar für beide – auch beim besten Willen schlichtweg unmöglich,

#### Unterschiedlicher Zugang zum Arbeitsleben

Abbildung 2

Erwerbsquoten<sup>1</sup> im Jahr 2007, in Prozent



<sup>1</sup> Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre);  
<sup>2</sup> Anteil aktiv Erwerbstätiger.

Quelle: Statistisches Bundesamt

#### Kollektive Tarifverträge

Die meisten Gehälter in Deutschland werden in kollektiven Tarifverträgen festgelegt. Weil es dazu notwendig ist, Kriterien für vergleichbare Arbeiten oder Qualifikationen festzulegen, werden Leistungsgruppen gebildet, die dann – über verschiedene Betriebe und Arbeitnehmer hinweg – einheitlich entlohnt werden.

Solche Kollektivlöhne stärken zwar aus Sicht vieler Arbeitnehmer die Einkommensgerechtigkeit, gleichwohl haben sie auch einen Nachteil: Der Marktmechanismus wird zumindest teilweise ausgeschaltet, denn die einheitlichen Regeln verhindern ein höheres Maß an individuellen Lösungen. Wenn zum Beispiel in einer Branche ein bestimmter Lohn aus tarifrechtlichen Gründen nicht unterschritten werden darf, kann dies im schlimmsten Fall ein Beschäftigungsverhältnis verhindern – und das, obwohl beide Seiten mit dem niedrigeren Lohn einverstanden sind.

dem jeweils anderen entgegenzukommen. Zwar gibt es heute bereits viele Unternehmen, die flexible Arbeitsformen wie Arbeitszeitkonten oder Telearbeit anbieten; gleichwohl tun sich andere noch immer schwer damit – zum Beispiel, weil sie den Verlust an Kontrolle oder höhere Kosten fürchten. Umgekehrt stoßen Arbeitsformen, die eben nicht im „üblichen“ Rahmen liegen, auch bei so manchem Arbeitnehmer auf wenig Gegenliebe.

Nicht alle, aber doch ein gehöriger Teil solcher Mismatch-Probleme ließe sich lösen. Die erste Voraussetzung dafür ist eine offene Kommunikation: Beide Seiten müssen ihre Wünsche und Erfordernisse „ungeschminkt“ darlegen und zugleich Verständnis für die Position des jeweils anderen aufbringen. Ist diese Basis gegeben, fehlt oft nicht mehr viel, um die Unternehmenskultur an die notwendigen Veränderungen anzupassen: Aufseiten des Arbeitgebers sind dazu ein Vertrauensvorschuss und gegebenenfalls ein modifiziertes Kontrollsystem notwendig, aufseiten des Arbeitnehmers sind Zuverlässigkeit, Disziplin und Engagement gefordert.

**Je größer der Spielraum für individuelle Entlohnung, desto größer auch die Chance, dass möglichst viele Menschen eine Arbeit finden.**

Der übliche Weg, in einer Marktwirtschaft möglichst viel Flexibilität zu erreichen, führt über die Entlohnung. Verlangt ein Unternehmen von seinen Mitarbeitern zum Beispiel lange Schichtdienste oder Überstunden, muss es dafür im Gegenzug bestimmte Zuschläge zahlen. Umgekehrt muss ein Arbeitnehmer, der beruflich kürzertreten will, entsprechende Einkommenseinbußen in Kauf nehmen. Solche individuellen Lösungen sind allerdings nur möglich, wenn die Entlohnung auch frei verhandelt werden kann.

## 2.2 ... für Geringqualifizierte

Eine Überraschung ist das nicht: Wer keinen Berufsabschluss oder nicht einmal einen Schulabschluss hat, der tut sich auf dem Arbeitsmarkt schwer. Mit 18 Prozent ist die Arbeitslosenquote unter Personen ohne Berufsausbildung mehr als doppelt so hoch wie unter solchen mit Berufsabschluss oder Abitur; Hoch- und Fachhochschulabsolventen haben mit 4 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote.

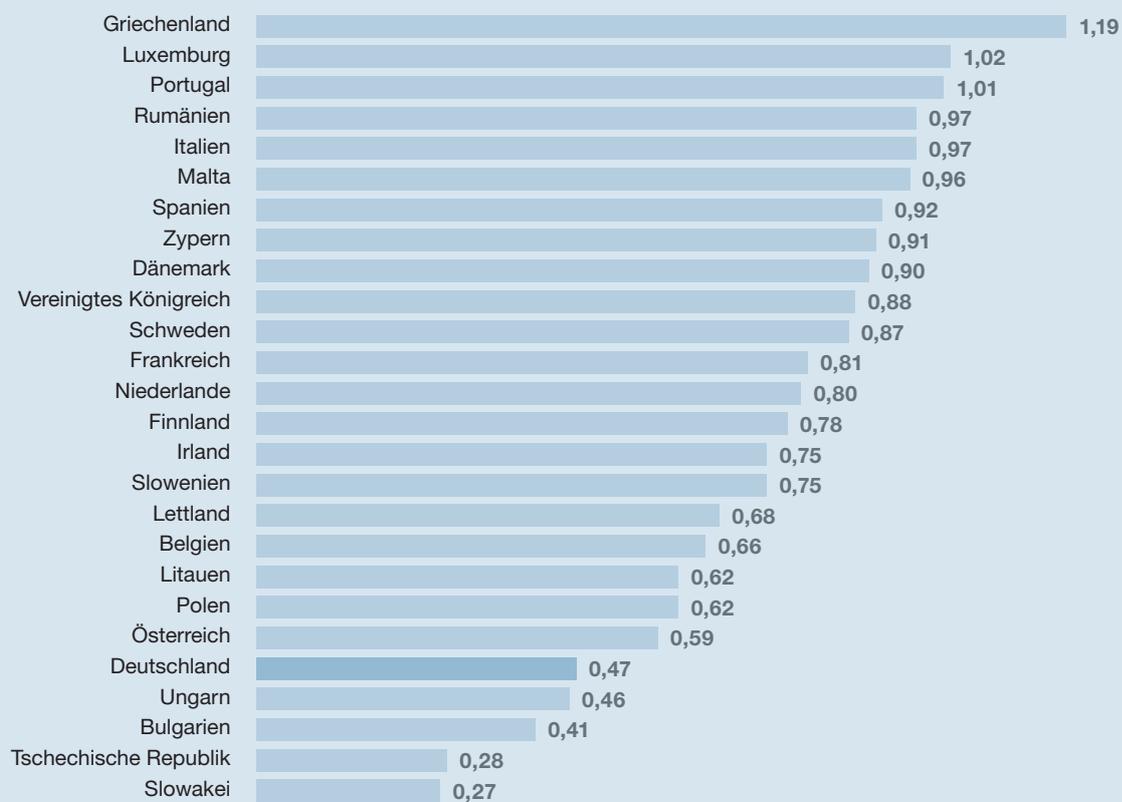
Alles andere als selbstverständlich ist dagegen das, was ein internationaler Vergleich der Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten zutage fördert

(Abbildung 3): Demnach haben es diese Menschen in Deutschland schwerer als ihre Leidensgenossen in vielen anderen Ländern. Während die Chancen für Geringqualifizierte auf einen neuen Job zum Beispiel in Portugal und Luxemburg nahezu genauso hoch sind wie im Durchschnitt aller Erwerbspersonen, stehen sie in der Bundesrepublik nicht einmal halb so hoch – noch schlechter schneiden nur noch die Betroffenen in einigen wenigen osteuropäischen Ländern ab.

Fragt man Ökonomen, warum das so ist, verweisen die meisten auf zwei entscheidende Faktoren. Da sind zum einen die relativ hohen Lohnuntergrenzen

Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte\* im europäischen Vergleich im Jahr 2007

Abbildung 3



\* Allgemeine Arbeitslosenquote in Relation zur Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten; je niedriger der Quotient, desto schlechter sind die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte.  
 Quellen: Dettling/Becker, 2009; Eurostat; OECD; eigene Berechnungen



in Deutschland, also jene tariflich oder staatlich festgelegten Löhne, die von den Unternehmen nicht unterschritten werden dürfen. Was gut gemeint ist, wie etwa ein gesetzlicher Mindestlohn, entpuppt sich für viele Geringqualifizierte als schier unüberwindbare Hürde. Weil ihre Produktivität niedriger ist als die staatlich definierte Lohnuntergrenze, finden sie überhaupt keinen Arbeitgeber mehr. Deshalb wäre es besser, einen echten Niedriglohnsektor – zum Beispiel bei den haushaltsnahen Dienstleistungen – zuzulassen und, um Armut zu vermeiden, die Lohn-einkommen gegebenenfalls durch staatliche Hilfen aufzustocken.

Die zweite Arbeitsmarkthürde für Geringqualifizierte betrifft das Thema Anspruchslohn. Darunter verstehen Wirtschaftswissenschaftler jenen Lohn, der mindestens gezahlt werden muss, damit jemand bereit ist, (mehr) zu arbeiten. Die Höhe der Anspruchs-löhne für Menschen mit niedriger Qualifikation wird maßgeblich von den Transferleistungen des Sozialstaates bestimmt. Sind zum Beispiel die Hartz-IV-

Sätze zu hoch, hat der Betroffene keinen Anreiz, einen Job anzunehmen, mit dem er nur genauso viel oder allenfalls ein paar Euro mehr verdienen kann. Sind die Transfers dagegen zu gering, widerspricht dies dem Ziel der Armutsvermeidung.

Ökonomen ziehen daraus den Schluss, dass die staatlichen Transferleistungen in Deutschland zwar kaum weiter gesenkt werden können, dennoch ließen sie sich so ausgestalten, dass von den Betroffenen als Gegenleistung bestimmte Eigenbemühungen verlangt werden – dazu zählt vor allem, einen angebotenen Job auch anzunehmen oder an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Seit der Hartz-IV-Reform erfüllen die Regeln des Arbeitslosengelds II diese Anforderungen weitgehend. Durch die nur teilweise Anrechnung des Erwerbseinkommens auf staatliche Transferzahlungen entsteht prinzipiell ein finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Für viele der Geringqualifizierten ist dieser Anreiz jedoch noch nicht groß genug – was sich in der niedrigen Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe niederschlägt. Der Zielkonflikt zwischen Umverteilungsgerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit lässt sich in diesem Punkt aber nur schwer entschärfen. Einfacher ist es, ihn von vornherein zu vermeiden, indem man durch Bildung mehr Menschen zu einer höheren Produktivität befähigt.

Nun klingen die Forderungen nach mehr Lohn-differenzierung und niedrigeren Anspruchslöhnen eher nach einer Mahnung an die Pflicht zur Arbeit als nach der Gewährung eines Rechts auf Arbeit. Der Hintergrund ist aber ein ganz anderer: Sind die Anspruchslöhne Geringqualifizierter insgesamt zu hoch, macht sich dies in den Tarifabschlüssen der Gewerkschaften und damit im gesamten Lohnniveau eines Landes bemerkbar. Niedrige, aber produktivitätsorientierte Löhne gelten dann als Ausbeutung der Geringqualifizierten, also werden die Unternehmen auf diese Jobs lieber verzichten, wenn sie ihnen nicht ohnehin per Tarifvertrag untersagt werden. Das Fazit: Selbst jene Geringqualifizierten, die noch eine solche Stelle suchen, gehen dann leer aus.

### 2.3 ... für Langzeitarbeitslose

Im Jahr 2008 waren nur noch 3,8 Prozent aller Erwerbspersonen in Deutschland länger als ein Jahr arbeitslos, gegenüber 2005 war das ein Rückgang um fast 2 Prozentpunkte. Über die Ursache dafür gehen die Meinungen auseinander: Die einen machen die gute Konjunktur dafür verantwortlich, andere auch die in der Bevölkerung ungeliebten Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010.

Doch so erfreulich der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auch war – Deutschland wies 2008 noch immer die zweithöchste Quote in der Europäischen Union aus (Abbildung 4). Nur in der Slowakei war die Reintegration Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt noch schwieriger. Unter den alten EU-15-Staaten, die sich wirtschaftlich mit Deutschland auf Augenhöhe befinden, bildet die Bundesrepublik sogar das Schlusslicht: Mehr als jeder zweite Arbeitslose war im Jahr 2008 hierzulande schon länger als zwölf Monate ohne Job – viermal so viele wie beim Spitzenreiter Schweden. Laut einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

finden es heute 87 Prozent der Erwerbslosen (einschließlich der Zivildienst- und Wehrdienstleistenden) schwierig bis unmöglich, einen Job zu finden.

#### Wer in Deutschland einmal arbeitslos wird, findet nur schwer wieder Zugang zum Arbeitsmarkt.

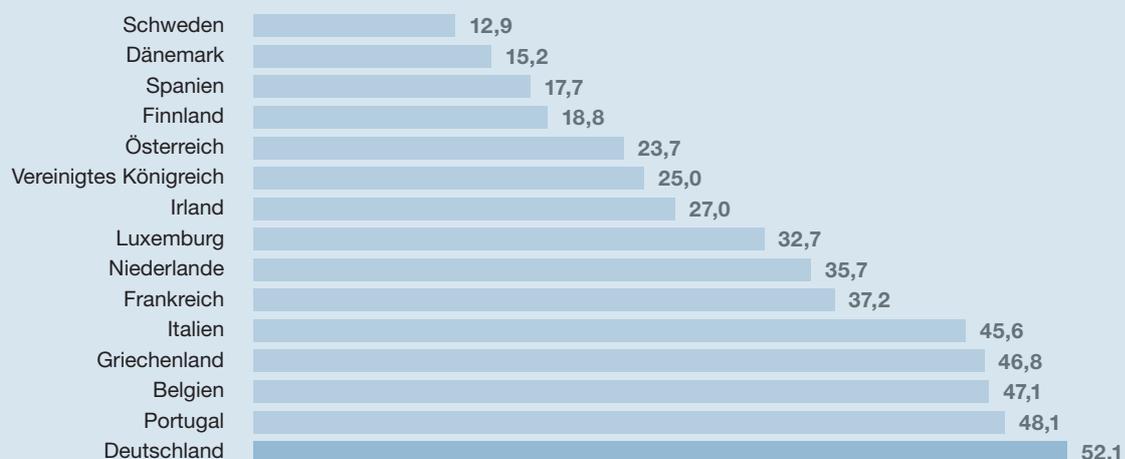
Diese Daten deuten darauf hin, dass es dem deutschen Arbeitsmarkt an Durchlässigkeit mangelt. Oder anders gesagt: Arbeitsplätze und Arbeitsplatzinhaber werden durch die strengen deutschen Kündigungsregeln so gut geschützt, dass es Arbeitssuchende außerordentlich schwer haben, zum Zuge zu kommen.

Da die umfangreichen Regulierungen des Kündigungsschutzes zeitlich befristete Arbeitsverträge nicht oder nur begrenzt betreffen, ist der deutsche Arbeitsmarkt mittlerweile segmentiert: Auf der einen Seite gibt es umfassend geschützte reguläre Arbeitsplätze; auf der anderen stehen wenig abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse, deren Inhaber ein hohes Maß an Flexibilität mitbringen müssen.

#### Langzeitarbeitslosigkeit in der EU 15

Abbildung 4

Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen, im Jahr 2008, in Prozent



Quelle: Eurostat

Und dann gibt es noch die Arbeitslosen, die aufgrund des rigiden Kündigungsschutzes vergeblich um einen Arbeitsplatz konkurrieren. Unter dem Aspekt der Zugangsgerechtigkeit ist diese Segmen-

### **Die Auswirkungen des Kündigungsschutzes**

Das deutsche Kündigungsschutzrecht regelt, unter welchen Bedingungen eine Kündigung sozial gerechtfertigt und damit zulässig ist, und es enthält Bestimmungen über die Höhe von Abfindungen. Bei einem regulären Beschäftigungsverhältnis setzt der Kündigungsschutz nach einer Probezeit von sechs Monaten ein: Danach beträgt die Kündigungsfrist vier Wochen, wobei die Frist mit der Beschäftigungsdauer ansteigt (für Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten gibt es abgeschwächte Vorschriften). Abweichungen von diesen Regeln sind durch kollektive Vereinbarungen möglich.

Da die faktischen Regelungen sehr komplex und wenig transparent sind, erzeugt der Beschäftigungsschutz in Deutschland ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. Kommt es zu Unstimmigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, müssen die Arbeitsgerichte entscheiden. Deren Rechtsprechung hat dazu geführt, dass der Schutz der Arbeitnehmer mehr und mehr ausgebaut worden ist. Für die Unternehmen ist es deshalb zunehmend schwerer, eventuelle Entlassungskosten zu kalkulieren – was dazu führt, dass sie im Zweifel den Bestandsschutz der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten vorziehen.

Empirisch nachgewiesen ist der negative Effekt des Kündigungsschutzes auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Er verlängert die Dauer der Arbeitslosigkeit.

tierung problematisch. Deshalb sollte der Kündigungsschutz gelockert werden, um Beschäftigten wie Arbeitslosen gleiche Chancen zu eröffnen.

Hilfreich wäre hier das sogenannte Optionsmodell: Dabei vereinbaren Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits in guten, friedlichen Tagen – am besten schon zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses – eine Abfindung, die der Beschäftigte erhält, falls er den Betrieb eines Tages verlassen muss. Im Gegenzug verzichtet er auf eine Kündigungsschutzklage. Für die Unternehmen hätte die Regelung „Abfindung statt Kündigungsschutz“ den Vorteil, dass damit die Unkalkulierbarkeit des heutigen Prozederes entfiel.

### **Eine Ergänzung des Kündigungsschutzes um Abfindungsregeln verbessert die Chance der Langzeitarbeitslosen auf einen Arbeitsplatz.**

## **2.4 ... für junge Eltern**

Dass heute immer mehr Frauen Familie und Job miteinander vereinbaren wollen, liegt vor allem an der veränderten Rollenverteilung zwischen Mann und Frau. Aber auch die relativ hohe Scheidungsrate – in Deutschland wird heute jede dritte Ehe geschieden – hat ihren Anteil: Das geltende Scheidungsrecht billigt der Frau nur für drei Jahre den vollen Unterhaltsanspruch zu – insofern ist es für Frauen heute ein großes finanzielles Risiko, wenn sie sich für die traditionelle Arbeitsteilung in der Ehe entscheiden und ihre Erwerbsarbeit aufgeben. Gleichzeitig wünschen sich auch immer mehr Väter eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Doch mit der Umsetzung dieser Wünsche hakt es in Deutschland. Eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) belegt: Von den zwischen 1960 und 1980 geborenen Frauen, die bislang kinderlos sind, arbeiten gut zwei Drittel in Vollzeit, mit einem Kind sinkt der Anteil bereits auf rund ein Viertel, mit vier Kindern beträgt er nur noch 6 Prozent (Abbildung 5). Umgekehrt steigt der Anteil der nicht aktiv

### Junge Frauen in Vollzeitbeschäftigung

Kohorten mit Geburtsjahr zwischen 1960–1980, im Jahr 2007, in Prozent

Abbildung 5



Quellen: Sozio-ökonomisches Panel; eigene Berechnungen



Erwerbstätigen – das sind zum Beispiel Mütter in Elternzeit, die in der Statistik weiter als erwerbstätig geführt werden – von 32 Prozent bei Frauen mit einem Kind auf 64 Prozent bei solchen mit vier Kindern.

### Die Erwerbstätigkeit von Müttern hängt stark von der Zahl ihrer Kinder und dem Alter ihres jüngsten Kindes ab.

Einen großen Einfluss hat zudem das Alter des jüngsten Kindes. Hier gilt in Deutschland die Regel: je jünger das Kind, desto geringer die Erwerbsbeteiligung der Mutter (Abbildung 6). In anderen Staaten ist dieses Erwerbsmuster nicht so ausgeprägt. Nach den Berechnungen der OECD auf Basis von Daten des Jahres 2005 erreichen skandinavische Mütter je nach Anzahl und Alter ihrer Kinder eine um bis zu 40 Prozentpunkte höhere Erwerbsbeteiligung als deutsche Mütter.

Woran liegt das? Haben deutsche Mütter wirklich andere Wünsche als Mütter in den skandinavischen Ländern? Oder werden sie nicht doch durch vorgegebene, aber veränderbare Rahmenbedingungen an einer Erwerbstätigkeit gehindert?

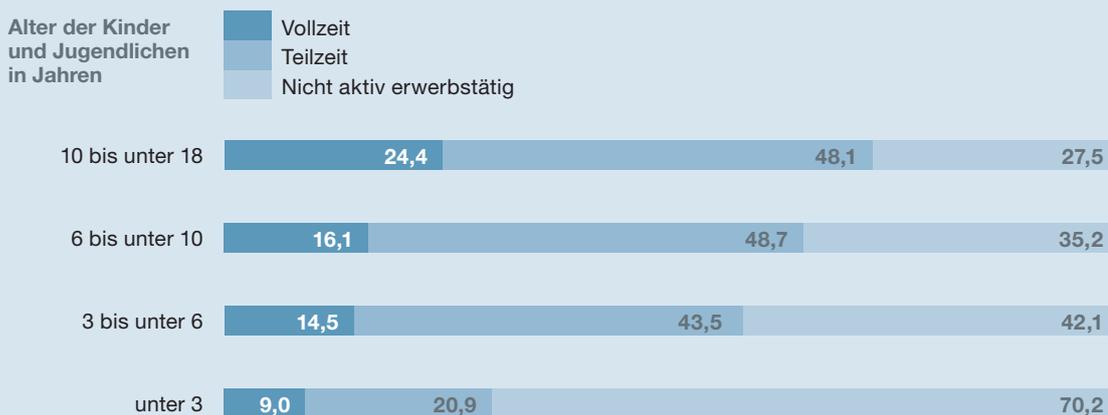
Dass Mütter mit Kindern dem Arbeitsmarkt in Westdeutschland gar nicht oder nur zeitweise zur Verfügung stehen, ist nichts Neues. Von vielen Eltern ist das auch so gewünscht. Bei einer gesamtdeutschen Umfrage des Instituts für Markt- und Sozialforschung antworteten fast 30 Prozent auf die Frage, welche Form der Arbeitsaufteilung sie im Hinblick auf die Kindererziehung und die Sicherung des Lebensunterhaltes befürworten, dass ein Elternteil zur Kinderbetreuung daheimbleiben sollte. Diese Eltern sehen ihre Kinder als Lebensaufgabe, die nicht mit einem Job zu vereinbaren ist. Die Mehrzahl der Eltern aber möchte, wenn möglich, zumindest zeitweise arbeiten.

**Die Förderung von Familien besteht in Deutschland vor allem aus finanziellen Hilfen wie Steuererleichterungen. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, brauchen Eltern aber vor allem ein ausreichendes und zeitlich variables Angebot an staatlichen oder privaten Möglichkeiten ganztägiger Kinderbetreuung.**

### Erwerbsbeteiligung von Müttern

nach dem Alter ihres jüngsten Kindes, im Jahr 2007, in Prozent

Abbildung 6



Abweichung von 100 durch Rundung.  
Quelle: Statistisches Bundesamt

## 2.5 ... für Jugendliche

Zahlreiche junge Leute haben heute erhebliche Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden – zwischen 14 und 16 Prozent eines jeden Schulabgängerjahrgangs gehen sogar ganz leer aus und bleiben dauerhaft unqualifiziert.

Bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise sorgte die gute Konjunktur dafür, dass sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt entspannte. Das Angebot an Lehrstellen war seit 2005 deutlich gestiegen; und parallel dazu ging und geht die Zahl der nichtstudienberechtigten Schulabgänger seit 2004 zurück, sodass die Nachfrage nach Ausbildungsstellen entsprechend sinkt. Weil von diesen Trends auch Jugendliche mit schlechteren Startchancen profitierten, verringerte sich die Zahl der 17- bis 25-jährigen Arbeitslosen von 600.000 im Jahr 2005 auf 340.000 im Jahr 2008 (Abbildung 7).

Gleichwohl bedarf die Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt einer genauen Analyse: 2005 war das Jahr, in dem das Angebot an Ausbildungsplätzen

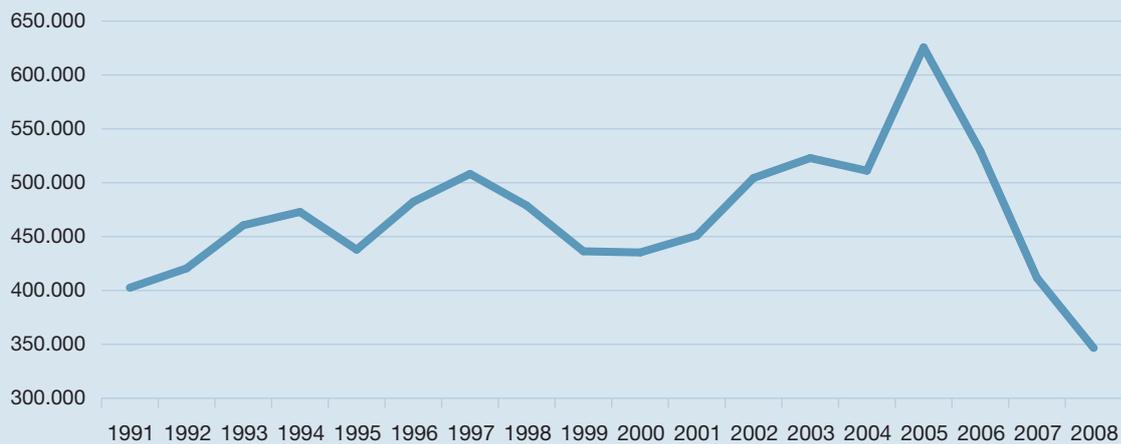
im dualen System (betriebliche Ausbildung und Berufsschule) auf seinen bisherigen Tiefpunkt fiel – trotzdem reichte es nach offizieller Lesart aus, um 95 Prozent der Jugendlichen mit einem Ausbildungsplatz zu versorgen.

Tatsächlich aber war diese hohe Versorgungsquote nur zu erreichen, weil der Bund, die Bundesländer und die Bundesagentur für Arbeit ihre teilqualifizierende Integration massiv ausgebaut hatten. Diese staatlichen Angebote bereiten Jugendliche auf eine Ausbildung vor, vermitteln aber selbst keinen vollwertigen Abschluss. Der Nationale Bildungsbericht der Bundesregierung bezeichnet die Warteschleifen in diesen Integrationsangeboten als Übergangssystem – und das nimmt mittlerweile jedes Jahr rund 40 Prozent aller Jugendlichen auf, die eine berufliche Ausbildung anstreben (Abbildung 8). Weil zudem noch ein Teil ins Schulberufssystem ausweicht – das sind Ausbildungen für einen gesetzlich anerkannten Beruf in Verantwortung eines Schulträgers – absolvieren heute nur noch 43 Prozent der Neuzugänge im Ausbildungssystem eine klassische Lehre.

## Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland

Arbeitslose unter 25 Jahren, in den Jahren 1991 bis 2008

Abbildung 7



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

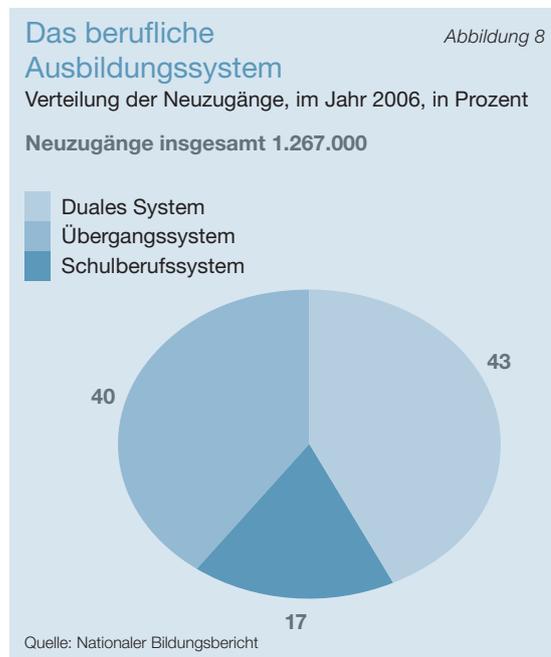
Eine bessere Qualifikation der Abgänger von allgemeinbildenden Schulen kann im Zusammenhang mit differenzierten Ausbildungsvergütungen die Zahl der Ausbildungsplätze erhöhen und auch schwächeren Jugendlichen den direkten Weg in den Ausbildungsmarkt ebnen.

Die Ursachen für die Ausbildungsmisere sind vielschichtig. Ein zentrales Problem ist die Kombination aus zu hohen Ausbildungskosten, insbesondere in investitionsorientierten Branchen, und der unzureichenden oder gar fehlenden Ausbildungsreife vieler Schulabgänger. Wenn die Unternehmen aber befürchten müssen, dass die Bewerber überfordert sind und ihre Ausbildung, wenn überhaupt, nur über kostspielige Nachschulungen erfolgreich abschließen können, verzichten sie im Zweifel lieber ganz darauf, solche Jugendlichen einzustellen.

Gesellschaft und Politik dürfen die Probleme bei der Integration Jugendlicher in Ausbildung nicht auf die leichte Schulter nehmen. Wenn junge Leute bereits am Anfang ihrer beruflichen Karriere die Erfahrung

### **Differenzierte Ausbildungsvergütungen für leistungsschwache Jugendliche**

Aus der Sicht der Betriebe lassen sich die Ausbildungskosten nicht genügend nach der Leistungsstärke der Jugendlichen differenzieren. In den meisten Branchen vereinbaren die Tarifpartner die Höhe der Ausbildungsvergütungen. Dabei wird weder nach Schulabschluss noch nach Ausbildungsberuf unterschieden. Innerhalb einer Branche hängt die Vergütungshöhe also nicht davon ab, wer mit welchen Vorkenntnissen in welchem Beruf ausgebildet wird. Eine Differenzierung nach Beruf und Qualifikation könnte entscheidend dazu beitragen, Auszubildende produktivitätsorientierter zu entlohnen. Zudem könnten die Unternehmen dann auch mehr Jugendliche mit schwächeren Schulabschlüssen in jenen Berufen ausbilden, in denen eine Lehre ohnehin mit höheren Kosten verbunden ist.



machen müssen, dass sie keinen Ausbildungsplatz oder keinen Job finden, dann führt das zu Frustrationen, die – wenn sie länger andauern – nachweislich ernsthafte psychosoziale Folgen haben können. Existenzängste und das Gefühl, von der Gesellschaft nicht gebraucht zu werden, hemmen die individuelle und soziale Entwicklung von Jugendlichen. Kommen dann noch andere Integrationsprobleme wie ein Migrationshintergrund hinzu, kann die Lage durchaus eskalieren – wie zum Beispiel die gewalttätigen Auseinandersetzungen in den französischen Vorstädten gezeigt haben.

### 2.6 ... für Ältere

Die Lebenserwartung in Deutschland steigt seit Jahrzehnten kontinuierlich. Weil die Menschen zudem gesundheitlich immer länger fit bleiben, wollen und können viele auch in hohem Alter noch arbeiten. Dennoch ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit („Rente mit 67“) in der Öffentlichkeit umstritten. In der aktuellen Diskussion fällt auf, dass schon 50-Jährige als „ältere Arbeitnehmer“ bezeichnet werden und

man ihnen im Vergleich zu jüngeren eine geringere Produktivität unterstellt. Tatsächlich aber ist der Zusammenhang zwischen Alter und Leistung insbesondere in einer Dienstleistungsgesellschaft keinesfalls eindeutig: Zwar nimmt die rein körperliche Belastbarkeit im Alter ab und es fällt vielen auch schwerer, neue Dinge zu lernen. Das aber können Ältere durch ihr Erfahrungswissen und ihre Netzwerke in der Regel leicht kompensieren.

Die Erwerbsbeteiligung in Deutschland spiegelt das jedoch nicht wider: Während zum Beispiel in den USA und Großbritannien noch drei Viertel der 55- bis 60-Jährigen erwerbstätig sind, arbeiten in Deutschland nur rund die Hälfte dieser Altersgruppe (Abbildung 9). Bei den über 60-Jährigen lautet das entsprechende Zahlenpaar 50 zu 25 Prozent. Zwar hat die Erwerbsbeteiligung der älteren Bundesbürger in den vergangenen Jahren spürbar zugenommen, im internationalen Vergleich aber ist sie nach wie vor niedrig. Auch bei den Älteren stellt sich daher die Gerechtigkeitsfrage: Haben sie den Rückzug ins Private aus freien Stücken gewählt oder wurden sie aus dem Erwerbsleben gedrängt?

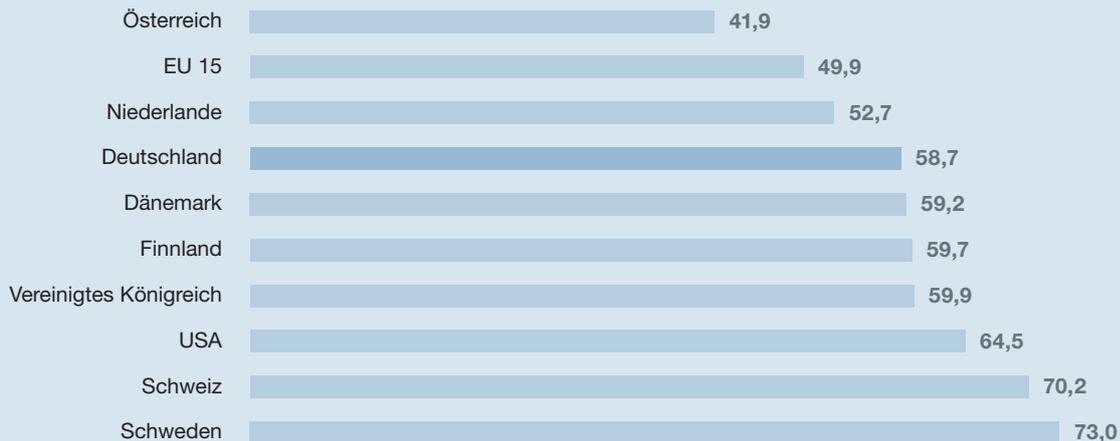
### Viele 60- bis 80-Jährige würde gerne noch weiter arbeiten.

Umfragen zeigen, dass ein Viertel der 60- bis 80-Jährigen, die nicht mehr erwerbstätig sind, noch gerne arbeiten möchten. Dies steht im Kontrast dazu, dass nur gut ein Viertel der 60- bis 64-Jährigen am Erwerbsleben teilnimmt und lediglich 10 Prozent aller Pensionäre in Deutschland versuchen, sich mit einem Job noch ein Zubrot zu verdienen.

Die meisten Menschen sind ohne Zweifel auch im Rentenalter noch leistungsfähig. Ihre Produktivität mag geringer ausfallen, doch ein Arbeitsmarktproblem muss daraus keineswegs entstehen: In einer (funktionierenden) Marktwirtschaft würde die niedrigere Produktivität über entsprechend geringe Löhne ausgeglichen. Bleibt der Lohn jedoch aus tarifvertraglichen Gründen konstant oder steigt infolge des Senioritätsprinzips (das Einkommen

### Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich im Jahr 2008, in Prozent

Abbildung 9



Quelle: OECD

wächst mit dem Alter) sogar noch an, ist es für die Unternehmen wenig attraktiv, ältere Menschen weiter zu beschäftigen. Die Senioritätentlohnung stellt eine intertemporale Umverteilung des Einkommens dar: Der Arbeitnehmer akzeptiert als junger Mensch Lohnneinbußen, um sich dafür später konstant steigende Einkommen zu sichern. Aus psychologischer Sicht macht dies Sinn, ist damit doch ein finanzieller Aufstieg verbunden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht aber steigt für die Unternehmen mit zunehmendem Alter der Mitarbeiter auch der Anreiz, sie durch jüngere zu ersetzen.

Lange Zeit unterstützte die deutsche Politik diese vorzeitigen Entlassungen aus dem Erwerbsleben, indem sie die Möglichkeit der Frühverrentung einräumte. Inzwischen wird der Gesellschaft jedoch allmählich bewusst, dass die Bundesbürger schon aus demografischen Gründen künftig sogar länger arbeiten müssen, und nicht kürzer. Ein Weg, ältere Semester im Berufsleben zu halten, ist der gleitende Übergang in den Ruhestand: Statt in einem bestimmten Alter von heute auf morgen in Rente zu gehen, wird die Erwerbstätigkeit allmählich zurückgefahren.

#### **Rente plus Erwerbsarbeit: in Deutschland nicht besonders attraktiv**

Wer vorzeitig in den Ruhestand geht, muss in der gesetzlichen Rentenversicherung einen Abschlag hinnehmen. Er beträgt derzeit 0,3 Prozent pro Monat, also 3,6 Prozent pro Jahr. Dies gilt auch für Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.

Der Anspruch und die Höhe der vorzeitigen Altersrente sind jedoch auch davon abhängig, ob der oder die Betroffene sich nebenbei noch etwas hinzuverdient. Seit dem Jahr 2008 beträgt die monatliche Hinzuverdienstgrenze bei einer Vollrente lediglich 400 Euro brutto. Diese Grenze gilt bis zum Ablauf des Monats, in dem die Regelaltersgrenze erreicht wird. Wer mehr hinzuverdient, bekommt nur noch eine vergleichsweise unattraktive Teilrente ausbezahlt – also bleiben viele, die eigentlich gern noch mehr arbeiten möchten, unfreiwillig zuhause.

## 2.7 ... für Ausländer

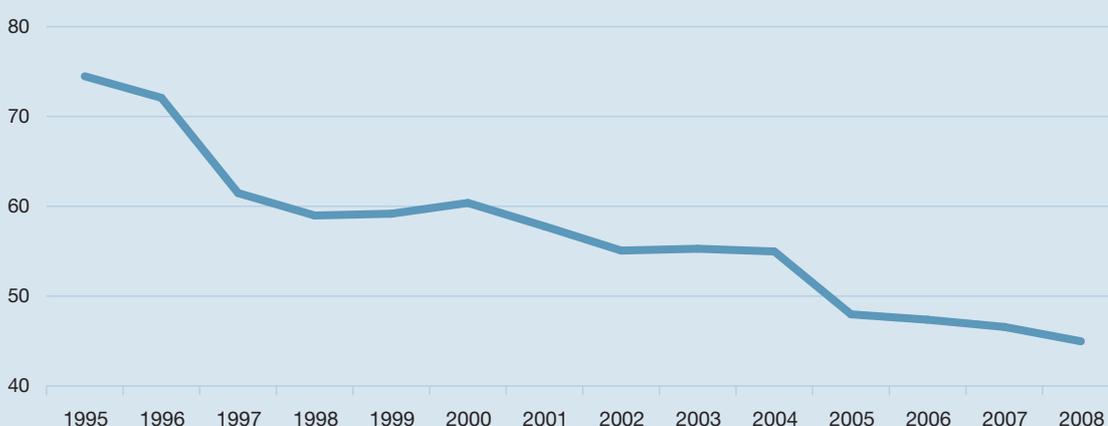
Auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben es Ausländer seit Jahren wesentlich schwerer als Inländer. Im Jahr 2005 waren über 25 Prozent der ausländischen Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet, und selbst im wirtschaftlich guten Jahr 2008 betrug ihre Arbeitslosenquote noch mehr als 18 Prozent. Setzt man die Chance eines Inländers, im Jahr 2008 einen Arbeitsplatz zu bekommen, gleich 100 Prozent, dann standen die Chancen eines ausländischen Bewerbers nur bei 44 Prozent – im Jahr 1995 waren es noch 30 Prozentpunkte mehr (Abbildung 10).

Es stimmt zwar, dass der Hauptgrund für diese Diskrepanz in den ungleichen Bildungsvoraussetzungen von Deutschen und Ausländern zu finden ist, als alleinige Erklärung aber reicht das nicht aus. Als große Einstiegshürde erweist sich auch, dass die im Ausland erworbenen Abschlüsse in Deutschland oft nicht anerkannt oder von den Migranten nicht nachgewiesen werden können. Zudem beschränkt die Bundesrepublik die Möglichkeiten für Immigranten, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, durch rechtliche Vorschriften.

Was zu tun ist, um diese Probleme wenigstens teilweise zu lösen, liegt auf der Hand: Um zumindest die zweite und dritte Einwanderergeneration besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sollten Kinder mit Migrationshintergrund – wie übrigens auch viele deutsche Kinder – bereits früh individuell gefördert werden und später eine Ganztagschule besuchen können. Für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen sind sogenannte Kompetenzfeststellungsverfahren ein guter Weg. In diesen Verfahren, die es bereits als Pilotprojekte gibt, wird für jeden Einzelnen eine „Kompetenzbilanz“ erstellt, deren Schwerpunkt auf beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen liegt. Außerdem kümmern sich die Projektträger zum Beispiel auch um die Akquise von Praktikumsplätzen und um die Weiterbildung ihrer Klientel. Darüber hinaus sollten Personen, die sich legal in Deutschland aufhalten, auch das Recht bekommen, hier ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Ein Verbot der Arbeitsaufnahme ist kaum mit dem Menschenrecht auf Arbeit in Einklang zu bringen, zumindest dann nicht, wenn die rechtlichen Schritte der Anerkennung sich etwa in einem Asylverfahren so langwierig gestalten wie derzeit in Deutschland.

Arbeitsmarktchancen von Ausländern\*  
in den Jahren 1995 bis 2008, in Prozent

Abbildung 10



\* Arbeitslosenquote der Deutschen in Relation zur Arbeitslosenquote der Ausländer.  
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## Kein Ende der Arbeit in Sicht

Als der technische Fortschritt und der Einsatz des Computers zu einem zunehmenden Arbeitsplatzabbau führten, wurde heftig darüber debattiert, ob uns die Arbeit ausginge. Die These vom Ende der Arbeit wird heute immer noch hitzig diskutiert – allerdings aus einer ganz anderen Perspektive: Anno 2009 beschäftigt sich Deutschland mit der Frage, ob es hier aufgrund des demografischen Wandels künftig noch genügend Arbeitskräfte geben wird.

Wenn die Prognosen stimmen und in Deutschland wegen des demografischen Wandels in einigen Jahren die Arbeitskräfte knapp werden, stellt dies einerseits die Personalpolitik der Unternehmen vor große Herausforderungen: Sie müssen mehr Zeit und Geld für die Suche nach neuen Mitarbeitern aufwenden und zudem geeignete Strategien entwickeln, um ihre Beschäftigten zu halten. Auf der anderen Seite des Arbeitsmarktes eröffnen sich neue Chancen – zum Beispiel für ältere Arbeitnehmer, die in den vergangenen Jahren gerne in den Vorruhestand

geschickt wurden, oder auch für andere Gruppen mit erschwerterem Zugang zum Arbeitsmarkt.

Diese Entwicklung wird jedoch nicht zwingend dazu führen, dass sich die Beschäftigungssituation für Personen, die heute schwer Zugang zum Arbeitsmarkt finden, entspannt. Der Abbau der Arbeitslosigkeit hängt weiterhin davon ab, inwieweit es Deutschland gelingt, die entscheidenden Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Die wichtigste Bedingung für den Arbeitsmarkt von morgen heißt deshalb Flexibilität: So werden sich die Unternehmen darauf einstellen müssen, den individuellen Arbeitszeitwünschen ihrer Mitarbeiter noch mehr entgegenzukommen als heute, und moderne Beschäftigungsformen wie Teilzeit- und Telearbeit werden an Bedeutung gewinnen. Wer trotzdem keine Arbeitsstelle findet, hat überdies die Möglichkeit, sich selbstständig zu machen. Unternehmertum bietet eine gute Möglichkeit zur Selbstverwirklichung.

Werden die heutigen Rahmenbedingungen jedoch nicht geändert, droht Arbeitskräftemangel – und gleichzeitig bleibt verschiedenen Gruppen der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt.

## **Der Autor**

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Als Anwalt marktwirtschaftlicher Prinzipien entwirft es für die deutsche Volkswirtschaft und für die Wirtschaftspolitik die bestmöglichen Strategien und fordert und fördert deren Umsetzung. Das IW will das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse in Politik und Öffentlichkeit festigen und verbessern. Dazu analysiert es Fakten, zeigt Trends, ergründet Zusammenhänge und informiert die Öffentlichkeit darüber auf vielfältige Weise.

© 2009 ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.  
ISSN 1863-4834 / ISBN 978-3-941036-11-6  
Herausgeber:  
ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.

Kontakt:  
Dr. Neşe Sevsay-Tegethoff  
ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.  
Max-Joseph-Straße 5  
80333 München  
Telefon 089 551 78-555  
Telefax 089 551 78-755  
sevsay-tegethoff@romanherzoginstitut.de  
www.romanherzoginstitut.de

Manuskript: Nicola Hülskamp, Michael Neumann  
Redaktion: Andreas Wodok  
Gestaltung: KNOBLINGDESIGN GmbH  
Produktion: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH, Köln · Berlin  
Fotos: Rainer Hoffmann Photo Design; Fotolia

**Die Studie ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich.**

ISBN 978-3-941036-11-6

[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)