

Martin Werding

Der Arbeitsmarkt als Motor für eine
dynamischere gesellschaftliche Mitte



Martin Werding

**Der Arbeitsmarkt als Motor für eine
dynamischere gesellschaftliche Mitte**

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit 7

Thesen 11

Die Lage der Mitte: Aktuelle Befunde 17

Leistungsvermögen und (Eigen-)Verantwortung der Mitte 17

Mitte der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft 18

Fehlende Zugangsmöglichkeiten und sinkende
Attraktivität der Mitte 19

Politik für die Mitte? 22

Politik mit der Mitte und außerhalb der Mitte 22

Chancengleichheit im Bildungswesen und am Arbeitsmarkt 23

Aufstiegsmöglichkeiten durch Arbeit 26

Einstieg in den Arbeitsmarkt 27

Vereinbarkeit von Elternschaft und Beruf 28

Integration von Migranten und Steuerung weiterer Zuwanderung 30

Reformen für mehr Arbeitsmarktdynamik und soziale Sicherheit 33

Geringere Abgabenbelastung – flexiblere Entlohnung 33

„Flexicurity“: Sicherung und Aktivierung

Arbeitsloser – Lockerung des Kündigungsschutzes 35

Reformoptionen für die Sozialversicherungen 39

Irrwege in der Arbeitsmarktpolitik vermeiden 43

Ausblick: Wohin steuert die Mitte? 45

Literaturhinweise zu den einzelnen Abschnitten 48

Zum Autor 55

Herbert Quandt-Stiftung:

Den Bürger stärken – die Gesellschaft fördern 56

Herausgeber:

Herbert Quandt-Stiftung

Am Pilgerrain 15

61352 Bad Homburg v. d. Höhe

T +49 (0) 6172 1712 – 500

F +49 (0) 6172 1712 – 545

info@herbert-quandt-stiftung.de

www.herbert-quandt-stiftung.de

Redaktion und Lektorat: Dr. Karsten Essen, Berlin

Projektberatung, Gestaltung und Satz:

Palmedia Publishing Services GmbH, Berlin

Foto: Ruhr-Universität Bochum

© Herbert Quandt-Stiftung, April 2009

ISBN 978-3-937831-14-5

Zum Geleit

Wie steht es um die Mitte unserer Gesellschaft? Seit einigen Jahren geht die Herbert Quandt-Stiftung dieser so einfachen wie vielfältigen Frage nach. Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, dass in jedem demokratisch verfassten Gemeinwesen dessen Mitte schon rechnerisch besonderes Gewicht zukommt. Dies umso mehr, als die Mittelschicht(en) derzeit hierzulande messbar über 45 Prozent der Bevölkerung ausmachen.

Doch neben der Quantität sollte der qualitative Aspekt von Mitte in unserer Gesellschaft nicht außer Acht gelassen werden. Unsere Vorstellungen und Überzeugungen von Demokratie und Partizipation, von Emanzipation und Moderne sind seit der Aufklärung mit den Begriffen „Bürger“ und „Mittelstand“ oder „gesellschaftliche Mitte“ verflochten. Wohl und Wehe unserer Geschichte hingen dabei oft genug an der Frage nach Stabilität, Strahlkraft und Zugänglichkeit der Kernzonen der Gesellschaft. Heute nach dem Zustand und nach der Zukunft der gesellschaftlichen Mitte in Deutschland zu fragen, heißt daher auch, sich produktiv um die politische Kultur unseres Landes zu sorgen.

**Partizi-
pation**

Die Stiftung geht bei diesem Thema in Abstimmung mit den Professoren Stefan Hradil, Mainz (Soziologie), Paul Nolte, Berlin (Geschichte), und Martin Werding, Bochum (Volkswirtschaft), mehrstufig vor. Über Arbeiten wie den wissenschaftlichen Lagebericht zur „Mitte“ („Zwischen Erosion und Erneuerung“, Frankfurt am Main: Societäts-Verlag 2007) fördern wir in akademischer Form die Kenntnisse der Sachlage. Gezielte „Öffentlichkeitsarbeit“ soll, zweitens, das

allgemeine Bewusstsein für den Stellenwert des Themas „Mittelschichten“ fördern. Von einem Förderprogramm wie der ab Frühjahr 2009 zu erwartenden „Allianz für Bürgersinn“ wiederum erhoffen wir uns – zusammen mit unseren Förderpartnern, ausgewählten Bürgerstiftungen – exemplarische Beispiele aus großen Städten unseres Landes, wie es gelingt, gesellschaftliche Mitte oder: Bürger vor Ort zu stärken oder heranzubilden.

Gedanken zur Zukunft

Mit Schriften wie der vorliegenden sowie ausgewählten Diskussionsrunden in Berlin schließlich möchten wir (Denk-)Anstoß erregen. In Form von akademisch fundierten, doch rhetorisch zugespitzten kleinen Veröffentlichungen sollen zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen unseres Schwerpunktthemas „Gesellschaftliche Mitte“ ins politische Gespräch gebracht werden. Diese policy papers mögen dazu beitragen, die in Deutschland lange vernachlässigte Frage nach Zustand und Perspektiven von nicht nur ökonomisch zentralen Segmenten unserer Gesellschaft an politisch wichtigen Orten neu zu verhandeln. Wir hoffen, damit die erforderliche Debatte über das Thema fachlich anzuregen, international einzuordnen und „fern von der Parteien Haß und Gunst“ im Sinne des Gemeinwesens voranzubringen.

Die Stiftung freut sich, als zweiten Band der Reihe das *policy paper* Professor Wößmanns „Aufstieg durch Bildung: Bildungspolitik für den Zugang zur Mitte der Gesellschaft“ vorlegen zu können. Der Text geht inhaltlich zurück auf eine Anregung der Stiftung; seine zugespitzte Form verdankt er einer Diskussion in kleinem Kreis vom Februar 2009 in unserer Berliner Repräsentanz in der Dorotheenstraße in Berlin-Mitte, an der neben anderen Professor Dr. Heinz-Elmar Tenorth, Inhaber des Lehrstuhls für Historische Erziehungswissenschaften am Institut für Allgemeine Pädagogik der Humboldt-Universität zu Berlin, mitwirkte. Wir sind ihm sowie den weiteren Akteuren jener Runde im Rahmen unserer Gesprächsreihe „Gedanken zur Zukunft“ dankbar für deren Beiträge. Dem Autor schulden wir großen Dank für die Bereitschaft, das anspruchsvolle Thema mit wissenschaftlicher Umsicht und Distanz, aber auch Freude am zugespitzten Argument und ohne Scheu vor kontroversen politischen Implikationen zu behandeln.

An der Grundlegung dieses Vorhabens hat Dr. Jörg Schulte-Alte-dorneburg, nun Düsseldorf, verantwortlich mitgewirkt; das Vorhaben

so verständig wie sorgfältig verwirklicht hat mein Fachkollege Dr. Karsten Essen, Berlin.

Die Stiftung veröffentlicht diesen kleinen Band in der Hoffnung, damit einen weiterführenden Beitrag zu der Frage zu leisten, wie es in der und um die Mitte unserer Gesellschaft steht. Ihm ist eine wohlwollende Aufnahme und engagiertes Interesse der Leser zu wünschen.

Bad Homburg und Berlin, im März 2009

Dr. Albrecht Graf v. Kalnein

Vorstand der Herbert Quandt-Stiftung

Thesen

Zur Lage der gesellschaftlichen Mitte

1. Trotz der Diskussionen über ihre zahlenmäßige Schrumpfung zeigt sich die gesellschaftliche Mitte wirtschaftlich und sozial stark, leistungsfähig, eigenverantwortlich und zeigen sich ihre Trägerschichten bereit, im Rahmen des demokratischen Gemeinwesens Verantwortung für andere zu übernehmen. Gerade die Befürchtung, dass diese Stärken verschwinden, treibt wohl den Alarmismus mancher Beiträge zur aktuellen Debatte. **Verantwortung**
2. Bei genauerer Analyse ergeben sich aber auch problematische Befunde zur Lage der Mitte: Der Zugang zur gesellschaftlichen Mitte in Deutschland ist in den letzten zehn bis 20 Jahren zusehends schwieriger geworden, und die Zugehörigkeit zur Mitte hat an Attraktivität verloren, sowohl nach außen als auch nach innen.
3. Diese Beobachtungen sind eng verbunden mit einer äußerst schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland in der Zeit zwischen 1995 und 2005, in der anhaltend ungünstige Trends am Arbeitsmarkt ihren Höhepunkt erreichten, die schon seit Mitte der 1970er-Jahre anhielten.
4. Die zuletzt ergriffenen Arbeitsmarktreformen haben zu besseren Wachstumsperspektiven und einer Trendwende am Arbeitsmarkt beigetragen. Wie viel von diesen Erfolgen bei abflauernder Konjunktur verbleibt und ob sie Durchlässigkeit und Dynamik der Mitte erhöht haben, muss sich erst noch zeigen. Aller Voraussicht nach sind dazu jedoch noch weitere politische Weichenstellungen erforderlich.

Grundlagen einer Politik für die Mitte

1. Erwerbsarbeit ist und bleibt die zentrale Grundlage für die ökonomische und soziale Stellung der Mitglieder einer modernen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, nicht nur für Angehörige der gesellschaftlichen Mitte. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit, d. h. Bildungswesen und Arbeitsmarkt, sind daher zwei Schlüsselfelder einer Politik für die Mitte.
2. Angesichts der Stärken der gesellschaftlichen Mitte sollte eine Politik für die Mitte in erster Linie eine Politik *mit* der Mitte sein, die deren Leistungsvermögen und Eigenverantwortung besser zum Tragen bringt. Erforderlich ist auch eine Politik, die *außerhalb* der Mitte ansetzt, den Zugang zu ihr erleichtert und auf diesem Wege die soziale und ökonomische Dynamik der Gesellschaft als ganzer erhöht.
3. Die aktuelle Gerechtigkeitsdiskussion sollte sich weniger auf Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses richten, speziell auf Einkommen und ihre Verteilung, sondern auf Partizipationsmöglichkeiten und Potenziale. Gefordert ist mehr Gerechtigkeit auf der Ebene der Regeln – eine funktionierende Wettbewerbsordnung – und der Startchancen.

Reformen für mehr Arbeitsmarktdynamik und soziale Sicherheit

1. Fehlende soziale Aufstiegsmöglichkeiten sind – neben Versäumnissen im Bereich der Bildungspolitik – vor allem eine Folge nachlassender Dynamik bei der Schaffung neuer Stellen und der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder. Besonders betroffen sind davon alle Personengruppen, die neu oder verstärkt in den Arbeitsmarkt eintreten wollen.
2. Das Bild von einer ganzen „Generation Praktikum“, die trotz hoher Qualifikationen keinen Einstieg in reguläre Beschäftigung findet, hält einer gründlichen Überprüfung nicht stand. Gleichwohl ist der Berufseinstieg für junge Leute immer schwieriger geworden und gelingt oft nur auf Umwegen. Probleme der regulären Arbeitsbedingungen in Deutschland werden daran gleichsam im Brennglas erkennbar.

3. Frauen sind in der gesellschaftlichen Mitte trotz ihrer gestiegenen Erwerbsneigung und höherer Qualifikationen unterrepräsentiert. Niedrigere Erwerbsbeteiligung und hohe Teilzeitquoten von Müttern zeigen, dass die Vereinbarung von Familie und Beruf weiter erleichtert werden muss, auch für Väter. Anhaltende Einkommens- und Karrierenachteile von Frauen erfordern auch ein Umdenken bei Arbeitgebern.
4. Auch Personen mit Migrationshintergrund, deren Zahl in den letzten 20 Jahren stetig gestiegen ist, gelangen zu selten in die gesellschaftliche Mitte. Deutschland ist ein Zuwanderungsland und muss endlich eine konsistente Politik zur Integration ansässiger Migranten und zur Steuerung weiterer Zuwanderung entwickeln. Hier zu leben und zu arbeiten, ist vor allem für Hochqualifizierte zu wenig attraktiv.
5. Höhere Qualifikationen und verstärktes berufliches Engagement der Mitte werden zu wenig honoriert. Ihr Einkommensvorsprung ist auf Brutto- und mehr noch auf Nettobasis gesunken. Ein wichtiger Grund dafür sind hohe finanzielle Belastungen mittlerer und gehobener Einkommen mit Steuern und vor allem mit Sozialabgaben, die ohne Reformen auf Dauer eher noch weiter steigen dürften.
6. Allgemeine Lohnzurückhaltung hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und Arbeitnehmer in den letzten Jahren verbessert. Sie muss fortgesetzt werden. Ihren Anteil an konjunkturell erhöhten Erträgen können Arbeitnehmer auch auf der Basis tariflich vereinbarter Gewinnbeteiligungen einfordern.
7. Arbeitsmarktregulierungen erzeugen in Deutschland traditionell einen starken *Insider-Outsider*-Gegensatz, der die Beschäftigungsdynamik reduziert und Aufstiegsmöglichkeiten in die Mitte behindert. Gesucht sind Regeln für eine andersartige Balance zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit („*Flexicurity*“).
8. Bei der Unterstützung Arbeitsloser gab es zuletzt bereits Reformen, die auf eine stärkere Aktivierung Langzeitarbeitsloser ausgerichtet sind. Die Bereitschaft zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben

Integration

wird offener eingefordert und die Aufnahme gering entlohnter Arbeit durch aufstockende Leistungen gefördert. Diese Politik erweist sich als wirksam – das sollte eindeutiger als Erfolg gewertet werden.

9. Der Kündigungsschutz wird bei der Diskussion von Arbeitsmarktreformen bisher ausgeklammert. Von Lockerungen in diesem Feld, verbunden mit großzügigen, aber klar befristeten Lohnersatzleistungen und Maßnahmen zur Aktivierung Arbeitsloser können alle profitieren, weil Arbeitslose rascher wieder Arbeit finden und Arbeitslosigkeit weniger bedrohlich wird, wenn mehr Beschäftigung entsteht.
10. Um Erwerbsarbeit von steigenden Kosten der sozialen Sicherung zu entlasten, kann die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung auf Pauschalbeiträge mit steuerfinanzierter Umverteilung umgestellt werden. Ein System gesetzlich vorgezeichneter Abfindungen kann die Arbeitslosenversicherung entlasten und generell mehr berufliche und soziale Mobilität erlauben.
- „Bürgergeld“ 11. Eine klare Absage ist allen Vorschlägen zu einem bedingungslosen Grundeinkommen („Bürgergeld“) zu erteilen. Sozial- und finanzpolitisch verspricht es keine Vorteile gegenüber dem geltenden System der sozialen Sicherung. Außerdem erzeugt es enorme arbeitsmarktpolitische Risiken, weil es die Rolle existenzsichernder Erwerbsarbeit herabsetzt, ohne eine Alternative dazu zu bieten.
- Aufstiegs-
möglich-
keiten 12. Enorme Risiken für Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft bergen auch weitere Schritte zu gesetzlichen Mindestlöhnen in Deutschland. Sie verstärken den Gegensatz zwischen *Insidern* und *Outsidern* und bieten denjenigen keinen Schutz, deren Beschäftigungschancen sie vermindern. Eine Sicherung von Mindesteinkommen Beschäftigter ist die überlegene Alternative.
13. Zusammengenommen können diese Politikempfehlungen Staat und Gesellschaft in Deutschland helfen, sich dem immer intensiver werdenden internationalen Wettbewerb zu stellen und dabei im Inneren wirtschaftliche und soziale Dynamik zu wahren. Sie stärken die Fähigkeit der gesellschaftlichen Mitte, die damit ver-

bundenen Herausforderungen eigenverantwortlich zu bewältigen, und erhöhen die Durchlässigkeit der Gesellschaft als ganzer – zum Vorteil aller.

Die gesellschaftliche Mitte ist in Deutschland in den letzten Jahren wieder verstärkt in den Blickpunkt der öffentlichen Diskussion geraten. In Besorgnis um wachsende Armutsrisiken am unteren Rand der Gesellschaft und Aufregung über die Entwicklung von Spitzengehältern für Manager und andere Personen am oberen Rand mischt sich Unruhe über Befunde für eine beginnende Erosion der Mitte. Nicht jeder, der in dieser Diskussion das Wort ergreift, nimmt sich dabei die Zeit für eine gründliche Analyse der Thematik. Oberflächliche Definitionen der Mitte, beunruhigende Einzelbeobachtungen und schnell formulierte Thesen versprechen oft mehr Gehör als umfassende Untersuchungen und differenzierte Überlegungen zu einer insgesamt mehrdeutigen Wirklichkeit, die sich mit offenem Ausgang weiterentwickelt.

Die gesellschaftliche Mitte kann schon *per definitionem* nicht zu einer Randgruppe werden. Ihre Lage und Perspektiven können sich jedoch ändern, mit weitreichenden Auswirkungen auf Zustand und Zukunft der ganzen Gesellschaft. Bei genauerem Hinsehen zeigt die Mitte nach wie vor enorme Stärken wirtschaftlicher und sozialer wie wohl auch kultureller und mentaler Art. Es gibt allerdings Anzeichen, dass der Zugang zur gesellschaftlichen Mitte in Deutschland in den letzten zehn bis 20 Jahren zusehends schwieriger geworden ist und dass die Zugehörigkeit zur Mitte an Attraktivität verloren hat, sowohl nach außen als auch von innen. Der zahlenmäßige Anteil der gesellschaftlichen Mitte an der Gesamtbevölkerung stagniert oder schrumpft sogar leicht. Innerhalb der Mitte ist die Zufriedenheit mit der eigenen wirtschaftlichen Situation deutlich gesunken.

Diese Beobachtungen sind eng verbunden mit einer äußerst schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in der Zeit von 1995 bis 2005. Anhaltend ungünstige Trends am Arbeitsmarkt, die letztlich schon seit Mitte der 1970er-Jahre angehalten haben, erreichten in dieser Phase ihren Höhepunkt. Zuletzt wurde in Deutschland endlich eine Trendwende bei den Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven erreicht, angestoßen wiederum nicht zuletzt durch die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre. Die gleichzeitig eingetretene konjunkturelle Belebung ist

Trendwende

aller Voraussicht nach auch am Arbeitsmarkt bald wieder vorüber. Erst dann wird die Reichweite der erreichten strukturellen Verbesserungen sichtbar. Inwieweit dadurch auch die Durchlässigkeit der Mitte wieder erhöht und ihr Status attraktiver wurde, lässt sich wohl sogar erst nach längerer Zeit beurteilen. Aus heutiger Sicht ergibt sich im Hinblick darauf ein gemischtes Bild. Aller Voraussicht nach sind dazu jedoch weitere politische Weichenstellungen erforderlich.

In jedem Fall spielen Perspektiven am Arbeitsmarkt und berufliche Entfaltungsmöglichkeiten eine zentrale Rolle für eine dynamische Entwicklung der Mitte. Um dies zu verdeutlichen, werden hier zunächst aktuelle Befunde zur Lage der gesellschaftlichen Mitte zusammengefasst. Anschließend werden die Leitlinien einer „Politik für die Mitte“ diskutiert. Im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen steht dann die Frage, ob sich bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes Ansatzpunkte und Anlässe für politische Eingriffe ergeben, mit denen die Stärken der Mitte gestärkt werden können, vor allem aber der Zugang zu ihr erleichtert und auf diesem Wege die soziale und ökonomische Dynamik der Gesellschaft als ganzer erhöht werden kann.

Die Lage der Mitte: Aktuelle Befunde

Leistungsvermögen und (Eigen-)Verantwortung der Mitte

Auf Initiative der Herbert Quandt-Stiftung und gemeinsam mit Paul Nolte (FU Berlin) und Stefan Hradil (Universität Mainz) hat der Autor in den Jahren 2006 bis 2007 einen *Lagebericht* zu Situation und Perspektiven der gesellschaftlichen Mitte in Deutschland vorgelegt (vgl. Literaturhinweise). Aufgrund der Zusammenarbeit von Vertretern verschiedener Disziplinen – Zeithistorie, Soziologie und Ökonomie – spannt der Bericht in mehr als einer Hinsicht einen weiten Bogen. Von einem Abriss des erstarkenden Selbstbewusstseins des Bürgertums in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts reicht dieser bis hin zur Diskussion aktueller Daten zur Lage der gesellschaftlichen Mitte im demokratischen Sozialstaat und zuletzt im immer intensiver werdenden globalen Wettbewerb.

Die langfristige Rückschau macht eindrücklich erkennbar, wie dynamisch und kreativ die gesellschaftliche Mitte in der Vergangenheit, mindestens bis in die ersten Jahrzehnte der Nachkriegszeit, zumeist gewesen ist. Unter wechselnden geschichtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen hat sie sich gleichsam immer wieder neu erfunden. Häufig war sie Akteur des Wandels, hat ihn vorangetrieben oder zumindest für sich selbst neue Antworten darauf gefunden, statt jeweils nur in vorhersagbarer Weise zu reagieren. Auf dieses Leistungsvermögen, die daraus resultierende Eigenverantwortung und die Fähigkeit, im Rahmen des gesellschaftlichen Gefüges und des demokratischen Gemeinwesens zugleich Verantwortung für andere zu übernehmen, muss man auch für die noch unübersichtliche Gegenwart und die Zukunft setzen. Wenn die Dynamik der gesellschaftlichen Mitte er-

Akteur des
Wandels

lahmt und die dahinterstehenden Werthaltungen verschwinden, droht am Ende der Gesellschaft als ganzer Erstarrung und Abstieg.

Genau solche Befürchtungen schlagen sich wohl im Alarmismus nieder, der in öffentlichen Debatten über die Mitte derzeit immer wieder durchklingt. Sorgfältigere Untersuchungen können diese Bedenken allerdings nicht völlig zerstreuen. So deutet auch der *Lagebericht* auf Probleme, die sich in beobachtbaren sozio-ökonomischen Entwicklungen in jüngerer Zeit niederschlagen könnten. Eine aktuelle, gleichfalls im Auftrag der Herbert Quandt-Stiftung durchgeführte Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach zeigt, dass Einstellungen und Werthaltungen, die das selbstbewusste Bürgertum traditionell kennzeichnen und konstitutiv für die gesellschaftliche Mitte sein sollten, nicht mehr von allen Angehörigen der sozio-ökonomischen Mittelschicht geteilt werden.

Mobilität Bis auf Weiteres scheinen die traditionellen Stärken der gesellschaftlichen Mitte jedoch fortzuwirken, wie sich an den Daten zu ihrer sozio-ökonomischen Situation ebenfalls ablesen lässt. Aufgrund ihrer höheren Bildung, vielleicht auch ihrer höheren Motivation, beziehen Angehörige der Mitte überdurchschnittliche Erwerbseinkommen. Gleichzeitig sind sie einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt als der Durchschnitt der Erwerbstätigen. Zwar werden sie nicht unbedingt seltener arbeitslos, finden wegen ihrer besseren Qualifikationen und höheren beruflichen und regionalen Mobilität gegebenenfalls aber deutlich rascher eine neue Beschäftigung. Anhaltende Vorteile verschaffen sich Angehörige der Mitte auch durch ein klar überdurchschnittliches Engagement bei der Vermögensbildung, das nicht allein durch Unterschiede im laufenden Einkommen und damit durch die jeweiligen Spielräume für die Bildung von Ersparnissen erklärt werden kann. Für mehr Einsatz und Eigenvorsorge, die die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik den hinreichend Leistungsfähigen mittlerweile in vielerlei Hinsicht abverlangt, nicht zuletzt unter dem Eindruck akuter und vor allem zukünftiger Finanzierungsengpässe des Sozialstaats, erscheint die Mitte demnach als gut gerüstet.

Mitte der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft

Alle diese Beobachtungen aus dem *Lagebericht* basieren auf einer Definition, die auf die empirische Identifikation der „Mitte der Dienstleis-

tungs- und Wissensgesellschaft“ zielt, die sich – eine andere Generation in zentraler, gesellschaftlicher Rolle ablösend – in den letzten 30 bis 40 Jahren herausgebildet hat. Kriterien für die Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Mitte sind dabei

- Qualifikationen: Personen mit mittleren und höheren beruflichen Qualifikationen, überwiegend mit einem Hochschulabschluss;
- Stellung im Erwerbsleben: Angestellte und Beamte in leitender Stellung bzw. mit spezieller Expertise, Selbstständige mit geringer Beschäftigtenzahl;
- Beruf: Tätigkeit mit Dienstleistungscharakter.

Diese drei Merkmale führen zu einem Begriff der gesellschaftlichen Mitte, der zumindest ansatzweise inhaltlich gefüllt ist. Entsprechende Bildung stellt dabei in gewisser Weise die Voraussetzung für den Zugang zur Mitte dar, während berufliche Stellung und ausgeübte Tätigkeit anzeigen, ob eine Person tatsächlich dorthin gelangt ist. Das jeweils erzielte Einkommen kann zusätzliche Aufschlüsse über die Lage von Angehörigen der Mitte geben, ist selbst aber kein definitorisches Merkmal für die Zugehörigkeit.

Die gesellschaftliche Mitte umfasst nach dieser Abgrenzung derzeit etwa 45 Prozent der Erwerbstätigen. Seit Anfang der 1980er-Jahre ist ihr Anteil deutlich gestiegen. Darin spiegelt sich unter anderem die laufende Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft. Demgegenüber wird aktuell rund drei Prozent der Erwerbstätigen ein höherer Status zugemessen, etwas mehr als 50 Prozent der Erwerbstätigen haben einen sozio-ökonomischen Status unterhalb der Mitte. Zu dieser Gruppe zählen auch Erwerbstätige, die zwar gehobene Qualifikationen aufweisen, aber mindestens eines der beiden anderen Kriterien für die Zugehörigkeit zur Mitte nicht erfüllen. Der Anteil dieser Personen am Rand der Mitte belief sich zuletzt auf 16 Prozent der Erwerbstätigen.

Fehlende Zugangsmöglichkeiten und sinkende Attraktivität der Mitte

Weitere Beobachtungen aus dem *Lagebericht* deuten zwar nicht auf eine weit gediehene Erosion der gesellschaftlichen Mitte in Deutschland hin, sehr wohl aber auf eine abnehmende Dynamik beim Zugang in die Mitte und bei der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Mitte selbst:

Erosion

- Zahlenmäßige Stagnation und wachsender „Rand“ der Mitte;
- Unterdurchschnittliche Anteile von Frauen und Migranten;
- Sinkender Einkommensvorsprung und abnehmende Streuung der Einkommen in der Mitte

Der Anteil der gesellschaftlichen Mitte an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen hat sich in der hier verwendeten Abgrenzung bis Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich erhöht und reichte schließlich an 50 Prozent heran. Seither stagniert er jedoch und hat sich zuletzt sogar wieder leicht verringert, obwohl der Übergang Deutschlands zu einer Dienstleistungsgesellschaft alles andere als abgeschlossen ist. Stagnation zeigt sich im Übrigen schon – nach der Bildungsexpansion in den 1970er-Jahren – beim Erwerb höherer Bildungsabschlüsse, speziell durch junge Männer. Im Zeitablauf erhöht hat sich dagegen der Anteil der Personen, die zwar ihren Qualifikationen nach zur Mitte gehören könnten, ihrer Stellung im Erwerbsleben und ihrer beruflichen Tätigkeit nach aber nicht – oder noch nicht – dort angekommen sind. Arbeitsverhältnisse mit hohem Beschäftigungsrisiko und relativ niedrigem Einkommen sind gerade in dieser Gruppe stark verbreitet, sogar deutlich mehr als im Durchschnitt der gesamten Erwerbsbevölkerung. Der Weg in die Mitte ist demnach in Deutschland mit besonderen Risiken behaftet.

Auffallend ist auch, dass innerhalb der gesellschaftlichen Mitte gerade diejenigen Gruppen unterrepräsentiert sind, deren Bildungs- und Erwerbsbeteiligung bzw. deren Bevölkerungsanteile sich in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten deutlich erhöht haben. Dies gilt zum einen für Frauen, zum anderen für Migranten. Dass speziell diese beiden Gruppen in der gesellschaftlichen Mitte nicht in entsprechendem Maße anzutreffen sind, liefert ein weiteres klares Indiz für fehlende Dynamik beim Zugang zur Mitte.

Lohnspreizung Die Einkommen von Angehörigen der gesellschaftlichen Mitte sind, gemessen an ihren durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelten, seit Anfang der 1980er-Jahre trendmäßig gestiegen. Allerdings sind sie fast durchgängig langsamer gewachsen als im Durchschnitt aller Erwerbstätigen. Noch stärker hat sich der Einkommensvorsprung der Mitte im Hinblick auf ihre Nettoeinkommen verringert. Grund dafür ist ihre überdurchschnittliche Belastung mit Steuern und vor allem mit Sozialbeiträgen, die in diesem Zeitraum deutlich erhöht wurden. Auf-

fallend ist außerdem, dass die Streuung der Bruttoarbeitsentgelte über alle Erwerbstätigen hinweg zuletzt tendenziell zugenommen hat, während sie innerhalb der gesellschaftlichen Mitte gesunken ist. Die erst seit wenigen Jahren zunehmende allgemeine Lohnspreizung folgt einem international zu beobachtenden Trend. Sie erfolgt in Deutschland allerdings später und ist auch immer noch weniger ausgeprägt als in anderen entwickelten Volkswirtschaften. Dass die Streuung innerhalb der Mitte gleichzeitig sogar abnimmt, und zwar längerfristig und bis zum aktuellen Rand, ist ein zusätzliches Anzeichen für fehlende Einkommensdynamik, da stärker wachsende Einkommen typischerweise auch verstärkt streuen. Angehöriger der gesellschaftlichen Mitte zu sein wird dadurch immer weniger attraktiv.

Dass die Mitte zahlenmäßig stagniert oder sogar leicht schrumpft und im Hinblick auf ihre Einkommen stärker zusammenrückt, während sich deren Durchschnittswert immer weniger vom Rest der Gesellschaft unterscheidet, hat möglicherweise allgemeinere Bedeutung. Es könnte in einem umfassenderen Sinn auf einen Verlust an Chancen hinweisen, während Risiken des Erwerbslebens auch für Angehörige der Mitte zusehends real geworden sind. Die Erfahrung dieser Risiken kann sie dabei zunächst nur mittelbar betreffen, etwa über Partner/-innen, Kinder oder Kollegen. Die Probleme eines erschwerten Zugangs zur Mitte, einer sinkenden Attraktivität des Mitte-Status sowie die Gefahr eines wirtschaftlichen und sozialen Abstiegs können an solchen Beispielen in nächster Nähe deutlich genug spürbar werden.

Politik für die Mitte?

Politik mit der Mitte und außerhalb der Mitte

Trotz dieser Probleme sind Aufgaben und Reichweite einer Politik für die Mitte in mehr als einer Hinsicht begrenzt. Die Rolle des Staates bei der Beeinflussung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen wird generell häufig überschätzt. Ein Gutteil der in Deutschland, aber auch in anderen entwickelten Staaten zu beobachtenden Veränderungen dieser Art ist von außen induziert, durch Effekte der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft und des immer intensiveren globalen Wettbewerbs. Vor allem aber bedarf die gesellschaftliche Mitte als nach wie vor relativ starke Gruppe in diesem Prozess keines besonderen staatlichen Schutzes, keiner Umverteilungspolitik zugunsten gesellschaftlicher Sonderinteressen mittlerer Schichten. Vielmehr kann sie und soll sie den Veränderungen, einschließlich der damit verbundenen Risiken, möglichst eigenverantwortlich entgegentreten und ihre Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft unter gewandelten Rahmenbedingungen aktiv neu gestalten. Problematisch ist es vor diesem Hintergrund vor allem, wenn der Zugang zur Mitte behindert wird und auch weniger erstrebenswert erscheint als in der Vergangenheit.

Belastungs-
kumula-
tionen

Politik für die gesellschaftliche Mitte ist so gesehen eher eine Politik mit der Mitte. Um in der Mitte vorhandene Stärken zu stärken, namentlich um die Dynamik und Eigenverantwortung ihrer Angehörigen besser zum Tragen zu bringen, kann die Politik nur einige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen beeinflussen. Dabei geht es unter Umständen auch darum, Belastungskumulationen durch staatliche Abgaben und die Effekte staatlicher Regulierungen zu vermindern. Vordergründig schützende, auf Dauer aber kontraproduktive Eingriffe sollten jedoch definitiv nicht erfolgen. Vielmehr sollte die Politik da-

neben ganz gezielt außerhalb der Mitte ansetzen, um Potenziale zum sozialen Aufstieg in anderen, schwächeren Schichten der Gesellschaft wachzurufen und sich entwickeln zu lassen, die an der globalisierten Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft bis heute nicht oder nur eingeschränkt partizipieren.

Chancengleichheit im Bildungswesen und am Arbeitsmarkt

In jüngerer Zeit bahnt sich in Deutschland eine Gerechtigkeitsdiskussion an, in deren Mittelpunkt die Höhe von Einkommen am unteren und am oberen Rand des Spektrums und letztlich die Einkommensverteilung als ganze steht. Dabei ist Einkommensungleichheit in Deutschland alles andere als ausgeprägt. Statt über Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses zu debattieren, deren Umverteilung stets Gefahr läuft, das Funktionieren dieses Prozesses selbst zu beeinträchtigen, sollte sich die Diskussion vielmehr auf die Spielregeln des Wirtschaftsgeschehens und auf die Ausgangsbedingungen für eine aktive Teilnahme daran konzentrieren. Dass marktwirtschaftliche Systeme einer wohldurchdachten Wettbewerbsordnung bedürfen, die nicht nur die Starken schützt, sondern Rechte und Pflichten für alle definiert und eine möglichst allgemeine Beteiligung am Wirtschaftsleben ermöglicht, ist erst in allerjüngster Zeit wieder deutlich hervorgetreten. Damit Ernst zu machen hat offenkundig nicht nur eine wirtschafts-, sondern auch eine gesellschaftspolitische Dimension.

Zentrale, normative Leitlinie einer wohlverstandenen Politik für die Mitte ist vor diesem Hintergrund die Idee echter, allgemeiner Chancengleichheit, ergänzt um das Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns, mit möglichst nachrangiger Hilfe, die zuallererst Hilfe zur Selbsthilfe sein soll. Der gewünschte Effekt ist eine Öffnung der gesellschaftlichen Mitte, um damit die allgemeine soziale und wirtschaftliche Dynamik in Deutschland zu erhöhen und zugleich einen Weg zu mehr sozialer Integration und Inklusion für die Gesellschaft als ganze zu eröffnen.

Subsidiarität

Zwei Schlüsselfelder einer Politik, die die Zugangsmöglichkeiten zur gesellschaftlichen Mitte verbessern und auch die Zugehörigkeit zur Mitte wieder attraktiver machen will, stellen die Bereiche Bildung und Arbeitsmarkt dar. Beide Felder sind eng miteinander verknüpft. Erfolg am Arbeitsmarkt, einschließlich der Möglichkeit in die gesellschaftliche Mitte zu gelangen, wird ganz wesentlich von der Bildung einer Person, vom erreichten Qualifikationsniveau und von den daraus sich

eröffnenden Berufsfeldern bestimmt. Gleichzeitig wirken die Aussichten am Arbeitsmarkt mehr oder weniger unmittelbar auf Entscheidungen zum Bildungserwerb zurück. So schafft hohe Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten einen klaren Anreiz sich zu qualifizieren. Sie kann manche Personen jedoch auch entmutigen, überhaupt einen einfachen schulischen oder beruflichen Abschluss anzustreben. Niedrige Bildungsrenditen in Folge einer geringen Spreizung von Bruttolöhnen und/oder einer hohen, stark progressiven Abgabenbelastung können den Anreiz schwächen, besondere Anstrengungen zum Erwerb höherer Qualifikationen zu unternehmen. Manche können dadurch jedoch auch veranlasst werden, ihre Ausbildung von vornherein so stark international auszurichten, dass sich diese auch unter anderen Rahmenbedingungen im Ausland verwerten lässt.

Die Frage, ob angesichts dieser wechselseitigen Bezüge eines der beiden Handlungsfelder – Bildung oder Arbeitsmarkt – im Rahmen einer Politik für die gesellschaftliche Mitte Priorität haben sollte, soll hier nicht erörtert werden. Ein Bildungssystem, das angefangen vom Vor- und Grundschulbereich über die berufliche Aus- und Weiterbildung bis hin zur Hochschulbildung darauf angelegt ist, Personen ohne Ansehen ihrer Herkunft mit wettbewerbsfähigen Qualifikationen zu versehen, stellt ohne Zweifel ein zentrales Instrument einer Erfolg versprechenden Politik für die Mitte dar. Entsprechende Ansatzpunkte werden im Zusammenhang mit der Initiative der Herbert Quandt-Stiftung zur „Zukunft der gesellschaftlichen Mitte“ jedoch an anderer Stelle herausgearbeitet und diskutiert. Nicht minder wichtig ist für eine Politik, die die Durchlässigkeit in die gesellschaftliche Mitte und die Attraktivität der Zugehörigkeit zu ihr erhöhen soll, die Perspektive, die jeweils erworbenen Qualifikationen – gleich welchen Niveaus – auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich verwerten zu können.

Entfaltungsmöglichkeiten

Im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen stehen daher Ansatzpunkte für eine solche Politik im Bereich des Arbeitsmarktes, einschließlich seiner gesetzlichen Rahmenbedingungen und sonstigen Institutionen. Alles, was freie Entfaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich hemmt und die Arbeitslosigkeit über ein durch konjunkturelle Schwankungen und normale Suchprozesse erklärbares Maß hinaus erhöht, steht einer solchen Politik entgegen. Es erzeugt Fehlanreize, die einerseits bis ins Bildungssystem zurückwirken, andererseits die Finan-

zierbarkeit und Akzeptanz der gesamten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gefährden. Zugleich verletzt es die materielle Chancengleichheit, sei es durch effektive Benachteiligungen nach Geschlecht oder Herkunft, sei es durch allgemeine *Insider-Outsider*-Gegensätze, die in stark regulierten Arbeitsmärkten immer wieder hervortreten.

Aufstiegsmöglichkeiten durch Arbeit

Die Befunde des *Lageberichts* bestätigen im Grunde aus anderer Perspektive, was während der letzten Jahre in zahlreichen Untersuchungen zu den in Deutschland bestehenden Möglichkeiten zum sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg, namentlich im Zusammenhang mit Bildung und Arbeit, aufgezeigt wurde. Befunde zur intergenerationellen Mobilität, d. h. zu Statusverbesserungen von Kindern gegenüber ihren Eltern, erweisen sich dabei als leicht widersprüchlich. Das dürfte vor allem an Problemen der Definition und Messung des sozio-ökonomischen Status für Vergleiche über längere Zeiträume hinweg liegen. Alles in allem scheint es eine gewisse intergenerationelle Mobilität zu geben, die im internationalen Vergleich mal gering, mal durchaus nennenswert zu sein scheint. In jedem Fall scheinen die Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg von einer Generation zur anderen mit der Zeit kleiner geworden zu sein.

nachlassende
Dynamik

Für die soziale Mobilität *in* einer Generation kommt eine ganze Reihe von Studien einhellig zum Ergebnis, dass die Aufstiegsmöglichkeiten – sowohl gemessen an Status-Konzepten als auch an der Position in der Einkommens- oder Lohnverteilung – in Deutschland heute eher gering sind. Auch sie haben während der letzten 20 Jahre offenbar deutlich abgenommen. So findet das IAB in einer Serie von Untersuchungen, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der im Niedriglohnbereich Beschäftigte dieses Arbeitsmarktsegment binnen sechs Jahren wieder verlassen, in den Jahren 1999 bis 2005 nur noch 13 Prozent betrug. Für die Zeiträume 1996 bis 2001 bzw. 1986 bis 1991 ergaben sich hingegen Vergleichswerte von 37 Prozent und über 50 Prozent. Es kann zwar sein, dass die Verlangsamung der Aufstiegsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich wegen seiner speziellen Struktur von Arbeitsangebot und -nachfrage besonders ausgeprägt ist. Letztlich stellen alle Teilarbeitsmärkte einer Volkswirtschaft aber ein System kommunizierender Röhren dar, sodass

dort keine völlig eigenen Gesetze gelten. Nachlassende Dynamik bei der Schaffung neuer Stellen und der Erschließung neuer Beschäftigungsfelder im Zuge des allgemeinen Strukturwandels sind die allgemeinen Trends, die sich in diesem Zeitraum in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten mehr oder weniger stark bemerkbar machen.

Besonders betroffen sind davon im Prinzip alle Gruppen von Erwerbspersonen, die in den vergangenen Jahren neu oder verstärkt in den Arbeitsmarkt eintreten wollten: junge Personen aller Qualifikationsstufen sowie Frauen und Personen mit Migrationshintergrund. Politische Ansatzpunkte zur Verbesserung ihrer Eintritts- und Aufstiegchancen ergeben sich dabei vor allem im Bereich allgemeiner Reformen zur Erhöhung der Arbeitsmarktdynamik, die hier erst an späterer Stelle diskutiert werden, und im Bereich der Bildungspolitik, von dem in diesen Überlegungen weitgehend abgesehen wird.

Einstieg in den Arbeitsmarkt

Große Aufmerksamkeit fand in den letzten Jahren die These, dass insbesondere unter jungen Erwerbspersonen mit höheren Qualifikationen eine ganze „Generation Praktikum“ heranwachsen, der der Einstieg in reguläre Beschäftigung trotz großer Anstrengungen nicht gelinge. Stattdessen, so die durch fallweise Evidenz gestützte Behauptung, durchliefen die Betroffenen nach Abschluss ihrer Ausbildung eine nicht abreißende Serie befristeter, äußerst gering oder gar nicht entlohnter Arbeitsverhältnisse (Praktika), in denen sie jedoch im Grunde nicht weiter ausgebildet würden, sondern voll entsprechend ihrer Qualifikation arbeiten müssten. Durch die Aussicht, auf diesem Wege irgendwann eine feste Anstellung zu finden, ließen sie sich auch noch im Hinblick auf ihre Arbeitszeiten und ihr Engagement ausbeuten. Gezielte Untersuchungen haben dieser These, zumindest der Vermutung, dass es sich dabei um ein weitverbreitetes Phänomen handelt, allerdings den Boden entzogen.

„Generation
Praktikum“

Belastbare Vergleichszahlen für die Verbreitung von Praktika nach Abschluss einer Ausbildung in der Vergangenheit fehlen zwar. Die weit überwiegende Mehrzahl junger Berufseinsteiger macht vor einer regulären Anstellung heute jedoch maximal ein Praktikum von eher kurzer Dauer und erweist sich in Befragungen sowohl mit dieser Tatsache als auch mit dem Verlauf und den anschließenden Beschäftigungsperspek-

tiven als eher zufrieden. Praktika, die zu großer Unzufriedenheit führen und in denen sich die Absolventen ausgebeutet fühlen, sind selten, und „Kettenpraktika“ oder längere Praktikantenkarrieren stellen eine echte Randerscheinung dar.

Trotzdem lässt sich zeigen, dass der Berufseinstieg für junge Leute in den letzten Jahren und Jahrzehnten zusehends schwieriger geworden ist. Oft gelingt er, auch für Hochschulabsolventen, nur über zunächst befristete Arbeitsverträge, Zeitarbeit, freie Mitarbeit, eine Beschäftigung unter Wert und/oder eine für die jeweilige Branche und Qualifikation relativ geringe Entlohnung. Ein Gutteil der in jüngerer Zeit überhaupt noch zu beobachtenden Aufwärtsmobilität hinsichtlich des beruflichen Status' oder der erzielten Einkommen entfällt – nach einem solchen Einstieg – auf junge Erwerbspersonen, die ansonsten keinerlei besonderen Gruppen zugehören. Sie geht daher auf normale Erwerbskarrieren im Rahmen individueller Lebenszyklen zurück, wie sie sich unter den heutigen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes entfalten, nicht auf soziale Mobilität im eigentlichen Sinn.

Die Schwierigkeiten junger Leute, einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, haben im Übrigen weitreichende Nebenwirkungen. Nicht zuletzt erschweren sie eine Familiengründung, sei es durch eine spätere wirtschaftliche Selbstständigkeit, sei es allein schon durch länger anhaltende Unsicherheit. Ein möglicher Effekt davon ist nicht nur eine Verschiebung etwaiger Kinderwünsche, sondern am Ende auch eine Verringerung der jeweils erreichten Kinderzahl. Warum weichen Arbeitgeber, selbst wenn sie international konkurrenzfähig sind und namentlich im Export gute Geschäfte machen, bei der Einstellung neuer Beschäftigter auf Beschäftigungsformen aus, die bisher als atypisch gelten? Dass sie die Arbeitsverträge vorhandener Beschäftigter nicht in diese Richtung anpassen können, ist offenkundig. Ihr Vorgehen bei Neueinstellungen zeigt bestimmte hergebrachte Probleme der regulären Arbeitsbedingungen und des Arbeitsrechts in Deutschland also gleichsam im Brennglas.

Vereinbarkeit von Elternschaft und Beruf

Teilzeit-Erwerbstätigkeit Die Stellung von Frauen im deutschen Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren klar verbessert. In Bezug auf ihre Qualifikationen haben junge Frauen mittlerweile zu jungen Männern aufgeholt, sie teilweise sogar überholt. Lange Zeit war die Erwerbsbeteiligung von

Frauen eine der niedrigsten in Europa, mittlerweile nimmt sie einen Platz im Mittelfeld ein. Allerdings fällt die Beteiligung bei Frauen mit Kindern weiterhin unterdurchschnittlich aus, und sie sinkt mit der Zahl der Kinder stärker ab als in vielen anderen Ländern. Im internationalen Vergleich auffallend hoch ist außerdem der Anteil von Frauen bzw. Müttern, die nur eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit ausüben, überwiegend in einem Umfang von maximal einer halben Stelle. Die Frauen selbst bekunden dabei regelmäßig, dass sie gern häufiger und intensiver erwerbstätig wären, wenn nur mehr Möglichkeiten zur Betreuung ihrer Kinder verfügbar wären. Hier geht es also nicht um allgemeine Einstiegsprobleme in den Arbeitsmarkt, sondern um ein spezielles Problem – das so speziell allerdings eigentlich nicht ist. Zum Beispiel könnte es neben Müttern bzw. Frauen auch Väter und damit potenziell alle Männer treffen.

So passend die aktuellen politischen Initiativen zum Ausbau von Kindertagesbetreuungseinrichtungen demnach erscheinen, gibt es in diesem Bereich in Deutschland weitere politische Aufgaben. Gefragt sind insbesondere zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder im Alter unter drei Jahren. Genau darauf beziehen sich die rein quantitativen Ausbauziele, die sich Bund, Länder und Gemeinden für die nächsten Jahre gesetzt haben. Gesucht sind aber auch vermehrte Ganztagsangebote im Kindergartenbereich und mehr noch im Bereich von Grundschulen und weiterführenden Schulen. Wichtig ist dabei, neben einem ausreichenden Zeitrahmen, auch eine gewisse zeitliche Flexibilität solcher Angebote. Außerdem ergeben sich für Kinder verschiedener Altersstufen unterschiedliche, in jedem Fall aber wichtige Anforderungen an die Qualität der Betreuung. Die nötige Qualität der Kinderbetreuung sicherzustellen ist der Aspekt, der die stärksten Argumente für ein staatliches Eingreifen in diesem Feld liefert. Fragen der Finanzierung solcher Einrichtungen sind demgegenüber zweitrangig, eine öffentliche Vollfinanzierung ist jedenfalls nicht zwingend notwendig.

Die Tatsache, dass im Bereich der Kinderbetreuung bisher immer noch nennenswerter Mangel herrscht, hat für die Situation von Frauen im Arbeitsmarkt weitreichende Folgen. Wiederkehrende Unterbrechungen oder lang dauernde Einschränkungen der Erwerbstätigkeit wirken sich auf Einkommen und Karrierechancen von Frauen nachteilig aus. Der Aufstieg in Positionen, in denen sie selbst zum Kern der

Elterngeld

gesellschaftlichen Mitte gezählt werden können, nicht nur wegen eines Partners mit entsprechender Stellung, bleibt ihnen dadurch oft versperrt. Daneben gibt es in Deutschland allerdings große geschlechtsspezifische Unterschiede in der Entlohnung, die durch beobachtbare Merkmale – Qualifikation, Branche, Beruf, Berufserfahrung, Arbeitszeit, etc. – nicht erklärt werden können. Auch im internationalen Vergleich ist diese Lücke anhaltend hoch. Sofern darin irgendeine Form statistischer Diskriminierung zutage tritt, ist auch ein Umdenken bei zahlreichen Arbeitgebern nötig, um jungen Frauen gleichberechtigt Karrierechancen zu eröffnen, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Die Politik kann dies nur begrenzt vorantreiben. Der Erfolg der „Vätermonate“ des gerade neu eingeführten Elterngeldes liegt allerdings möglicherweise nicht so sehr daran, dass die Neuregelung junge Väter auf neue Gedanken bringt. Vielleicht liefert sie ihnen nur ein starkes Argument gegenüber ihren Arbeitgebern, das diese nicht zurückweisen können. Je stärker sich Männer und Frauen beim Versuch angleichen, Erwerbstätigkeit und Familienarbeit zu vereinbaren, desto eher sollten rational nicht erklärbare Unterschiede in ihrer Stellung im Erwerbsleben auf Dauer verschwinden.

Integration von Migranten und Steuerung weiterer Zuwanderung

Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund hat sich in Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten kontinuierlich immer weiter erhöht, nicht nur durch Migranten der zweiten Generation, sondern auch durch neue Zuwanderer. Letztere wurden in dieser Phase zwar nicht mehr aktiv als Arbeitskräfte angeworben. Aufgrund der Bestimmungen zum Familiennachzug für Nicht-EU-Ausländer und zum Zuzug von Spätaussiedlern ist Deutschland aber effektiv ein Zuwanderungsland erster Ordnung. Bei der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa stemmt es sich so sehr dagegen, wie es die auf deutsches Betreiben ausgehandelten Übergangsregelungen erlauben. Stattdessen sollte Deutschland diese Rolle endlich aktiv annehmen und eine Politik entwickeln, um die bereits ansässigen Migranten besser zu integrieren und weitere Zuwanderung gezielter zu steuern als bisher.

Die in Deutschland lebenden Migranten sind vergleichsweise schlecht in den Arbeitsmarkt integriert. Sie unterliegen einem erhöhten

Arbeitslosigkeitsrisiko, haben weit unterdurchschnittliche Aufstiegschancen und sind auch in der gesellschaftlichen Mitte klar unterrepräsentiert. Spezielle Hindernisse – neben der geringen Dynamik des deutschen Arbeitsmarktes und Starrheiten, die aus den Regulierungen dieses Marktes generell resultieren – liegen im Bereich des Bildungssystems. Dessen Schwächen sind in jüngerer Zeit in zahlreichen internationalen Vergleichsstudien (PISA, TIMMS) hervorgetreten. Am offenkundigsten sind sie wohl bei der Integration von Kindern aus Haushalten mit Migrationshintergrund. Der Bevölkerungsanteil solcher Personen erklärt zum Beispiel einen Gutteil der Unterschiede im Abschneiden der einzelnen Bundesländer im jüngsten PISA-Test. Verbesserungen verspricht auf Dauer auch in dieser Hinsicht eine Erweiterung des Betreuungsangebots für Kinder ab dem Vorschulbereich, speziell wenn die Qualität solcher Einrichtungen erhöht wird und sie einen altersgerechten Bildungsauftrag übernehmen. Nirgendwo werden allerdings auch die Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsperspektiven und Bildungsverhalten so deutlich sichtbar wie bei Migranten. Wer in Deutschland mit unzureichenden Sprachkenntnissen in einer Hauptschule landet und dort bestenfalls unter großen Mühen einen qualifizierten Abschluss erwirbt, kann auf weitere Anstrengungen zu seiner Ausbildung im Grunde gleich verzichten. Wenn der deutsche Arbeitsmarkt auch für solche Personen offen stünde, hätten sie weit stärkere Anreize für Spracherwerb und Bildung. Wie weit sie es damit später bringen, wäre getrost abzuwarten.

Ein Thema, das die Politik bisher nur sehr zögerlich angefasst hat, ist die Formulierung einer Politik zur aktiven Steuerung weiterer Zuwanderung. In der Vergangenheit hat Deutschland, nicht zuletzt infolge einer selektiven Anwerbung solcher Personen in den 1950er- und 1960er-Jahren, insbesondere Migranten mit geringen Qualifikationen angezogen. Andere Staaten mit hoher Zuwanderung haben sich hingegen erfolgreich darum bemüht, für besser qualifizierte attraktiv zu sein und auch Kriterien für eine entsprechende Auswahl unter den Zuwanderungswilligen entwickelt. Zu berücksichtigen sind dabei aus deutscher Sicht vor allem noch zwei Aspekte. Erstens gibt es bei internationaler Migration starke Netzwerkeffekte, d. h. neue Migranten entsprechen hinsichtlich Herkunftsländern und Qualifikationen stets stark dem Profil der bereits früher Zugewanderten. Zweitens gilt spätestens

ab 2011 für Arbeitnehmer aus den Ländern der EU-Erweiterungsrunde von 2004 die volle Freizügigkeit der Europäischen Verträge.

Wenn Deutschland ab etwa 2012 verstärkt bestimmte Gruppen qualifizierter Zuwanderer anziehen möchte, um den Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Arbeitsangebot zu begegnen, müssten durch aktive Anwerbung solcher Zuwanderer längst Keimzellen für neue Netzwerke gelegt werden. Dies sollte, besser spät als nie, nun möglichst rasch geschehen. Die bisherigen Sonderprogramme zur Anwerbung von IT-Spezialisten und in jüngerer Zeit auch von Ingenieuren sind in dieser Hinsicht alles andere als erfolgreich. So kamen mit Hilfe des zweiten dieser Programme im Jahre 2007 ganze 466 Personen nach Deutschland. Auch die lange Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes gegenüber EU-Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa stellt eine verpasste Chance dar. Die mobilsten und qualifiziertesten unter ihnen sind in den letzten Jahren bereits nach Großbritannien, Irland, Schweden, etc. gewandert, statt in das häufig viel näher gelegene Deutschland zu ziehen. In der Zeit nach 2011 ist eine aktive Steuerung der Wanderung von EU-Arbeitnehmern gar nicht mehr möglich. Für diese Zeit können nur noch allgemeine Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Leben in Deutschland geschaffen werden, die für Höherqualifizierte auch im Vergleich zu anderen Zielländern möglichst attraktiv sein sollten – in der Hoffnung, dass sich die Struktur der Zuwanderer dann von allein günstiger entwickelt.

Wanderungsvolumen

Stattdessen wurde in Deutschland in den letzten Jahren eher über eine angeblich wachsende Auswanderung qualifizierter Deutscher diskutiert, die mit den Bedingungen und Aussichten am heimischen Arbeitsmarkt unzufrieden seien. Auch diese Diskussion erscheint überhitzt. Im Austausch von Erwerbspersonen mit westeuropäischen Nachbarländern zieht Deutschland, bei generell niedrigem Wanderungsvolumen, sogar mehr Hochqualifizierte an, als es abgibt. Im Verhältnis zu den USA sehen die Dinge etwas anders aus. So leben dort derzeit rund 210.000 qualifizierte und hochqualifizierte Deutsche, 150.000 mehr als US-Amerikaner mit gleichen Qualifikationen in Deutschland leben. Auch diese Zahlen sprechen nicht für einen dramatischen *brain drain*. Eine genauere Analyse der Ursachen könnte jedoch durchaus von Interesse sein.

Reformen für mehr Arbeitsmarktdynamik und soziale Sicherheit

Geringere Abgabenbelastung – flexiblere Entlohnung

Die Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Mitte hat in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten auch deshalb an Attraktivität verloren, weil der Einkommensvorsprung der Mitte gegenüber dem Durchschnitt aller Erwerbstätigen gesunken ist. Dies gilt schon für die jeweils erzielten Bruttoarbeitsentgelte und mehr noch für die daraus resultierenden Nettoeinkommen. Trotz einer zunehmenden Einkommensspreizung zwischen Niedrig- und Spitzenverdienern ist die durchschnittliche Bildungsrendite, die der deutsche Arbeitsmarkt Angehörigen der Mitte verspricht, tendenziell gesunken. Höhere Qualifikationen und auch ein verstärktes berufliches Engagement werden zu wenig honoriert.

Bildungsrendite

Die gebremste Entwicklung der Bruttoentgelte der gesellschaftlichen Mitte hat vor allem zwei Ursachen. Zum einen verfolgen die Gewerkschaften in regelmäßigen Lohnverhandlungen seit mehr als drei Jahrzehnten eine Strategie, die – durch überproportionale Lohnerhöhungen für die untersten Lohngruppen, fixe Einmalzahlungen oder eine entsprechende Staffelung insgesamt sinkender Jahressonderzahlungen – ständig auf eine Verringerung der qualifikations- und leistungsbezogenen Lohnspreizung hinausläuft. Was verteilungspolitisch als Erfolg gewertet werden könnte, macht sich unter Anreizaspekten langfristig nachteilig bemerkbar. Effektiv wirken die Marktkräfte dieser Strategie klar entgegen, vor allem jedoch außerhalb des Geltungsbereichs von Tarifbindungen und oberhalb der Einkommensgrenzen für die Sozialversicherungspflicht. Besser wäre es, die Gewerkschaften würden ihre langjährige Strategie in diesem Punkt ändern.

Zum anderen war in den letzten zehn Jahren in Deutschland auch die allgemeine Lohndynamik sehr schwach. Im Hinblick auf durchschnittliche Steigerungsraten der Tariflöhne haben die Gewerkschaften nolens volens erkennbare Zurückhaltung geübt. Nicht zuletzt dies hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und Arbeitnehmer im Vorfeld des letzten Konjunkturaufschwungs klar erhöht und die Situation am Arbeitsmarkt auch im Hinblick auf die strukturelle Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verbessert. Im produzierenden Gewerbe, das sowohl im Export als auch auf den heimischen Märkten in besonderer Weise im internationalen Wettbewerb steht, nehmen die Lohnkosten in Deutschland trotzdem nach wie vor eine weltweite Spitzenstellung ein. Bei entsprechend höherer Produktivität und besseren Produkten lässt sich eine solche Position zwar grundsätzlich aufrechterhalten. Dies erfordert aber ständige Anstrengungen, nicht nur um laufend innovativ zu bleiben, sondern auch um die Entwicklung der Lohnkosten immer unter Kontrolle zu halten.

Eine Fortsetzung der insgesamt gemäßigten Lohnpolitik ist, jenseits des konjunkturellen Auf und Ab, daher sehr wünschenswert. Sehr hilfreich wäre dabei eine weitere Änderung der Verhandlungsstrategie der deutschen Gewerkschaften. Statt immer wieder auf möglichst starke Steigerungen der festen Tariflöhne hinzuwirken, könnten sie einen wachsenden Teil der Entlohnung auf tariflich vereinbarte Gewinnbeteiligungen umstellen, damit Arbeitnehmer auf diesem Wege ihren Anteil an konjunkturell erhöhten Erträgen erhalten. Vorschläge dieser Art und Diskussionen darüber sind alles andere als neu. Bisher hat die Mehrzahl der Gewerkschaften dieses Thema jedoch regelmäßig zurückgewiesen. Ein Vorteil für sie wäre, dass sich die Entlohnung dann automatisch mit dem Konjunkturverlauf entwickeln würde und sie nicht, immer leicht verspätet, „Nachschläge“ fordern müssten, die die Unternehmen dann ablehnen, weil sie sich schon wieder vor einer beginnenden Eintrübung und einer geänderten Ertragslage sehen.

demografischer Wandel Verschärft wird die Tendenz eines sinkenden Einkommensvorsprungs der Mitte noch durch eine überdurchschnittliche und auch absolut gesehen hohe Belastung mittlerer Einkommen mit Abgaben. Ausnehmend hoch ist im internationalen Vergleich dabei gar nicht so sehr die Belastung mit direkten Steuern, sondern vor allem die Belastung mit

Sozialbeiträgen bzw. mit der Summe beider Arten von Abgaben. Die Kombination einer progressiven Einkommensbesteuerung mit Sozialbeiträgen, die im untersten Einkommensbereich durch die Regelungen für Mini- und Midi-Jobs reduziert sind und oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen nicht weiter steigen bzw. bei vielen Selbstständigen entfallen, sorgt in Deutschland für eine überproportionale Belastung von Beschäftigten mit mittleren Einkommen. Die Summe aller Beitragsätze der gesetzlichen Sozialversicherungen hat sich von Mitte der 1970er-Jahre bis Mitte der 1990er-Jahre von rund 30 Prozent auf über 40 Prozent erhöht. In den letzten zehn Jahren wird sie, in erster Linie durch Maßnahmen zur Umfinanzierung weiter steigender Ausgaben, mit Mühe auf diesem Niveau konstant gehalten. Infolge des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen auf die Finanzen der Renten-, Kranken und Pflegeversicherung könnten die Beitragsätze dieser Systeme ab etwa 2015 jedoch wieder deutlich steigen.

Erforderlich sind daher weitere politische Anstrengungen, um diesen Belastungsanstieg mindestens zu dämpfen – nicht nur, aber auch mit Rücksicht auf die Leistungsbereitschaft der gesellschaftlichen Mitte und die Attraktivität eines Aufstiegs dorthin. Die Spielräume für eine solche Politik sind nicht groß. Einschnitte bei den Ausgaben dieser Systeme haben ihrerseits problematische Rückwirkungen. Trotzdem werden hier im Folgenden noch einige konkrete Handlungsoptionen vorgeschlagen.

„Flexicurity“: Absicherung und Reaktivierung Arbeitsloser – Lockerung des Kündigungsschutzes

Eine Flexibilisierung – kombiniert mit moderaten Steigerungen – der Löhne kann einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsmarktdynamik in Deutschland leisten und wirtschaftliche und gesellschaftliche Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten verbessern. Neben Lohnniveau und Lohnstruktur gibt es allerdings zahlreiche weitere Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, die die Beschäftigungsentwicklung ebenfalls beeinflussen und unmittelbar politisch gestaltet werden können.

Arbeitsmarktregulierungen aller Art erzeugen oft einen Gegensatz zwischen Beschäftigten (*Insidern*) und Arbeitssuchenden (*Outsidern*), d. h. eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ im Arbeitsmarkt. In Deutsch-

Flexibilisierung

land ist dieses Phänomen besonders ausgeprägt, auch wenn in den letzten Jahren endlich Reformen eingeleitet wurden, um die damit verbundenen Starrheiten zu überwinden. Die Trennung von *Insidern* und *Outsidern* entsteht, wenn Regeln, die als Schutznormen für Beschäftigte gedacht sind, aus Arbeitgebersicht zugleich Neueinstellungen unattraktiver werden lassen. Die Interessen der Arbeitssuchenden, die sich um einen Einstieg in den Arbeitsmarkt bemühen, geraten dann in Konflikt mit den Interessen der Beschäftigten, die unter diesem Schutz stehen. Dasselbe Problem kann sich auch zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen ergeben, im Hinblick auf berufliche Aufstiegsmöglichkeiten, beim Übertritt von einem Arbeitsmarktsegment in ein anderes, etc. Solche Konflikte sind unausweichlich, wenn der Staat mit den betreffenden Regelungen einen Unterbietungswettbewerb der *Outsider* – untereinander und gegenüber den *Insidern* – vermeiden will. Ab einem gewissen Punkt können die Nachteile der einen die Vorteile der anderen und auch den allgemeinen Gewinn an Rechtssicherheit, Effizienz und sozialem Frieden jedoch überwiegen.

Einkommensdynamik

Der langjährige, trendmäßige Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland und der zuletzt stark gewachsene „Rand“ der gesellschaftlichen Mitte weisen auf die Dimension dieses Problems in Deutschland hin. Es macht sich selbst noch in der fehlenden wirtschaftlichen Dynamik innerhalb der gesellschaftlichen Mitte bemerkbar. Der gesunkene Einkommensvorsprung der Mitte und die geringere Streuung der dort erzielten Arbeitsentgelte sind nicht allein Ausdruck der immer intensiver werdenden, internationalen Konkurrenz, auch mit besser qualifizierten Arbeitskräften. Gleichzeitig wird dabei auch ein Systemwettbewerb im Feld der Arbeitsmarktinstitutionen und der sozialen Sicherung verschiedener Länder geführt. Es sieht so aus, als vermindere das gegenwärtige System der deutschen Arbeitsmarktinstitutionen für Angehörige der gesellschaftlichen Mitte Einkommenschancen und -risiken zugleich – zumindest solange sie dazugehören. Außenstehenden verwehrt es Beschäftigungs- und Karrierechancen und setzt sie insgesamt erhöhten Risiken aus. Eine Politik, die den Zugang zur gesellschaftlichen Mitte erleichtern und durch eine größere Einkommensdynamik attraktiver machen will, sollte diese asymmetrische Verteilung von Risiken aufbrechen. Sie kann dabei auch von den Systemen anderer Länder lernen, die mit

den wirtschaftlichen und sozialen Spannungen besser umgehen, welche der wachsende Wettbewerbsdruck erzeugt.

Gesucht ist ein neues System der „Flexicurity“, eine andere Form der Balance zwischen Flexibilität am Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit der Beschäftigten. Vorbilder einer solchen Arbeitsmarktpolitik, die zugleich als Chiffre für ein neues Modell des europäischen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates stehen könnte, finden sich in mehreren Nachbarländern Deutschlands, etwa in Dänemark oder Österreich. Dabei geht es nicht darum, einzelne Elemente der Arbeitsmarktpolitik anderer Länder zu kopieren, sondern im Rahmen des deutschen Systems, das in den letzten Jahren bereits schrittweise in diese Richtung weiterentwickelt wurde, einen vergleichbaren Wirkungszusammenhang zu erzeugen. Kernelemente einer Arbeitsmarktpolitik für Flexibilität *und* soziale Sicherung sind – verglichen mit den gegenwärtigen Rahmenbedingungen in Deutschland – ein weniger strikter Bestandsschutz für bestehende Beschäftigungsverhältnisse, eine anhaltend großzügige finanzielle, in ihrer Laufzeit jedoch klar begrenzte Absicherung von Personen, die arbeitslos werden, und Maßnahmen zur konsequenten Aktivierung der Kurz- und vor allem der Langzeitarbeitslosen.

In zweien dieser Felder gab es in Deutschland zuletzt Reformen, mit denen schon große Schritte in die richtige Richtung getan wurden: Der Bezug des als Einkommensersatz ausgestalteten Arbeitslosengeldes wurde strikter als zuvor auf bis zu zwölf Monate beschränkt. Im internationalen Vergleich stellt dies immer noch die Obergrenze für die Regelarbeitszeit solcher Leistungen dar. Nochmals längere Laufzeiten für ältere Arbeitnehmer wären dabei besser noch stärker eingegrenzt worden als dies nach neuerlichen Korrekturen nun der Fall ist. Bedeutsamer ist die Einführung einer neuen Grundsicherung für Langzeitarbeitslose, die das frühere Nebeneinander von einkommensbezogener Arbeitslosenhilfe und einer Mindestsicherung durch die Sozialhilfe ersetzt hat und deutlich stärker auf eine Aktivierung der Leistungsbezieher ausgerichtet ist als die früheren Regelungen. Einerseits wird nun die Bereitschaft zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben offener eingefordert, andererseits wird die Aufnahme gering entlohnter Arbeit, die für viele Langzeitarbeitslose die einzige realistische Option für einen Eintritt oder eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt darstellt, durch aufstockende Leistungen gefördert.

Kombilohn Bei Einführung dieser Reform standen die damit verbundenen Leistungskürzungen, bei der Entfaltung ihrer Wirkungen die Zunahme gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Beide Wahrnehmungen sind einseitig und daher verzerrt. Die neue Grundsicherung bewirkt eine Senkung von Sozialleistungsansprüchen vor allem für Arbeitslose, die über gewisse Qualifikationen verfügen und bereits in Erwerbstätigkeit standen. Bei aller Dequalifikation im Falle längerer Arbeitslosigkeit ist dieser Personenkreis vergleichsweise arbeitsmarktnah. Die neuen Rahmenbedingungen haben – durch Vorfeldwirkungen für alle gerade Entlassenen – zur Verringerung von (Kurzzeit-)Arbeitslosigkeit mit unter einem Jahr Dauer und selbst zur Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen. Verstärkt wurde der zweite dieser Effekte durch das „Kombilohn“-Element der neuen Grundsicherung, das die Ausdehnung des Niedriglohnssektors begünstigt, die zur Integration Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt erforderlich ist. Es gibt in der Tat eine wachsende Zahl sogenannter „Aufstocker“, die für geringe Löhne arbeiten und zusätzlich Leistungen der Grundsicherung beziehen, die ganz bewusst nicht mehr vollständig mit den Löhnen verrechnet werden. Dies sollte nicht in erster Linie als Problem gesehen werden, sondern als Teil der Lösung eines noch größeren Problems. In jedem Fall sollten die großen beschäftigungspolitischen Erfolge gewürdigt werden, die mit der hier skizzierten Reformstrategie erreicht worden sind. Durch sie wurde ab 2005 in Deutschland endlich eine Trendwende bei den Beschäftigungs- und Wachstumsperspektiven erreicht. Die Effekte der zeitgleich eingetretenen konjunkturellen Belebung sind zwar wohl schon bald wieder verflogen, aber es hat zuletzt erstmals seit mehr als dreißig Jahren einen erkennbaren Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit gegeben, und das reale Potenzialwachstum erhöhte sich nach einer zehnjährigen Schwächephase wieder merklich.

Insider-Outsider-Konflikte Trotz dieser Erfolge ist die seit mehr als dreißig Jahren aufgelaufene Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland immer noch hoch. Es mangelt vor allem an Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose. Auch Neueintritte in den Arbeitsmarkt bleiben schwierig. Am Kurs der jüngsten Arbeitsmarktreform festzuhalten und die damit eingeschlagene Aktivierungsstrategie möglichst noch zu stärken, ist daher dringend geboten. Ergänzt werden sollte sie durch Lockerungen des

allgemeinen Kündigungsschutzes. In der bisherigen Reformdiskussion wurde diese politisch heikle Frage weitgehend umgangen. Änderungen betrafen bestenfalls Randgebiete wie die Regelungen zur Befristung von Beschäftigungsverhältnissen und zum Einsatz von Leiharbeit. Dadurch wurden *Insider-Outsider*-Konflikte verlagert, aber keinesfalls entschärft. Dies lässt sich nur durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes für unbefristete Normalarbeitsverhältnisse erreichen. Erforderlich ist dabei nicht die ersatzlose Streichung dieses Schutzes. Beseitigt werden sollten aber alle prozeduralen Unwägbarkeiten, aufgrund derer Arbeitgeber in Deutschland bisher kaum einschätzen können, wann und mit welchen Kosten sie Arbeitskräfte entlassen können. Sinnvoll wäre beispielsweise eine Umstellung des Bestandsschutzes für Arbeitsverträge auf ein einfaches, möglichst transparentes System von Abfindungszahlungen, gestaffelt vor allem nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit und im Idealfall mit portablen Ansprüchen im Falle eines normalen Jobwechsels.

Lockerungen des Kündigungsschutzes nach diesem Muster, ergänzt durch großzügige, aber klar befristete Lohnersatzleistungen und Maßnahmen zur Aktivierung Arbeitsloser, versprechen letztlich allseits Vorteile. Sie senken die Langzeitarbeitslosigkeit und nach den Erfahrungen anderer Länder auch die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen. Für *Insider* des Arbeitsmarktes – einschließlich derjenigen, die heute zum inneren Kreis der gesellschaftlichen Mitte gehören – ergeben sich auf den ersten Blick zwar steigende Risiken. Teilweise wird dadurch aber nur ein Verlust offengelegt, der ohnedies schon eingetreten ist und auch als solcher empfunden wird. Zudem wird Arbeitslosigkeit weniger bedrohlich, wenn die Aussicht besteht, rascher wieder neue Arbeit zu finden. Beschäftigte müssen sich in Zukunft generell in jeder Position häufiger und intensiver bewähren als bisher. Gleichzeitig können sie von erhöhter wirtschaftlicher Dynamik und größeren Wachstumsmöglichkeiten profitieren. Hinzu kommt in jedem Fall der Gewinn an Chancen für alle Arbeitssuchenden, die ebenfalls die Voraussetzungen mitbringen, in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft erfolgreich zu sein.

Reformoptionen für die Sozialversicherungen

Zu einem Programm, das die wirtschaftliche und soziale Dynamik in Deutschland erhöhen soll, gehören neben Reformen allgemeiner Arbeitsmarktregulierungen, die die Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkei-

ten im Arbeitsmarkt verbessern, und einigen Maßnahmen, die speziell auf eine Verbesserung der Beschäftigungs- und Karrierechancen von Frauen und Migranten zielen, auch Reformen im Bereich der sozialen Sicherung. Außer grundsätzlicheren Überlegungen zu Reichweite und Grenzen von individueller Freiheit und Eigenverantwortung spricht dafür schon die Anforderung, die hohe Abgabenbelastung von Arbeits-einkommen, speziell mit Beiträgen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen, zu senken, auf die hier zuvor schon hingewiesen wurde.

In den Sozialversicherungen erfordern niedrigere Beiträge im Prinzip stets auch niedrigere Leistungen. Bei einer engen Verknüpfung zwischen Beiträgen und Leistungen auf individueller Ebene treffen Leistungskürzungen daher im Grunde dieselben Personen, die von der Beitragssenkung profitieren. Wo eine solche Verknüpfung fehlt, gehen bei niedrigeren Beiträgen Mittel verloren, die für eine Umverteilung innerhalb des jeweiligen Systems verwendet werden. Spielräume für Reformen ergeben sich somit nur, wenn ein System ineffizient wirtschaftet und Beiträge verschwendet oder wenn Leistungsniveau bzw. Ausmaß der Umverteilung nach Ansicht der Mehrheit der Versicherten zu hoch sind. Auch Umfinanzierungen bieten keinen Ausweg – etwa die Einführung oder Erhöhung steuerfinanzierter Zuschüsse bei einer Senkung (bzw. Nicht-Erhöhung) von Beiträgen. Im günstigsten Fall versprechen sie eine etwas andere Verteilung der Lasten und etwas andere Wirkungen bezüglich der heimischen Nachfrage nach Arbeitskräften, wenn dabei andere Anknüpfungstatbestände und Bemessungsgrundlagen gewählt werden als im Falle unmittelbar in die Lohnkosten eingehender Sozialbeiträge.

In der gesetzlichen Rentenversicherung hat der demografische Wandel Reformen unausweichlich gemacht. Zwar herrscht in diesem System ein besonders enger Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen. Die mittlerweile klar absehbare, massive Verschiebung der Altersstruktur der Versicherten hätte anderenfalls aber zu einer starken intergenerationellen Umverteilung zu Lasten jüngerer und zukünftiger Mitglieder geführt. Angesichts dieser Perspektive wurde zunächst nur der Steueranteil bei der Finanzierung der Rentenausgaben erhöht. Anschließend wurde aber in mehreren Stufen ein Kompromiss zwischen den Interessen von Rentenbeziehern und Beitragszahlern gefunden, bei

dem das Rentenniveau in Zukunft deutlich sinken wird, um die erforderlichen Beitragserhöhungen zu begrenzen. Ergänzend wird auf eine verstärkte private Altersvorsorge der heute aktiven Versicherten gesetzt. Je nach finanzieller Entwicklung des Rentensystems muss dabei in Zukunft möglicherweise noch nachgesteuert werden. Sollte die Lebenserwartung weiter steigen wie bisher, kann das gesetzliche Rentenalter nochmals angehoben werden. Aufmerksamkeit sollte die Politik auch der Frage schenken, ob unter den neuen Rahmenbedingungen – anders als bisher – Altersarmut zum Problem wird. Ein Großteil des aus heutiger Sicht einlösbaren Reformbedarfs für die Rentenversicherung ist politisch aber schon in Angriff genommen worden.

Von Reformen ähnlicher Reichweite ist die gesetzliche Krankenversicherung dagegen weit entfernt. Dabei sind die mit dem demografischen Wandel verbundenen, langfristigen Risiken für die Finanzierung dieses Systems mittlerweile vielleicht sogar größer als in der Rentenversicherung. Der Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen ist in der Krankenversicherung äußerst schwach. Das macht es schwierig, Wirtschaftlichkeitsanreize für Versicherte und Leistungserbringer (Ärzte, Krankenhäuser, Arzneimittelhersteller, etc.) zu setzen. Sinnvoll erscheint angesichts dessen eine Auslagerung der Umverteilung zwischen verschiedenen Versichertengruppen (nach Einkommen, Familienstand und Kinderzahl) aus der Beitragsfinanzierung und ein Übergang zu Pauschalbeiträgen je Versichertem. Die bei einkommensschwachen Mitgliedern unabdingbare, bei anderen Versicherten unter Umständen gesellschaftlich erwünschte Umverteilung kann dann durch steuerfinanzierte Zuschüsse zu den Beiträgen erfolgen. Dies schafft mehr Transparenz und größere Freiräume für die Gestaltung von Versicherungsverträgen. Außerdem bewirkt es, soweit dies überhaupt möglich ist, eine Abkoppelung der Finanzierung der Gesundheitskosten von Erwerbsarbeit und Arbeitslöhnen. Für die steuerfinanzierte Umverteilung könnten dabei idealerweise verstärkt indirekte Steuern eingesetzt werden, die die Exporte nicht, die Importe hingegen sehr wohl belasten. Um dies ohne massive Erhöhungen der Mehrwertsteuer tun zu können, müssten allerdings noch weitere finanzpolitische Spielräume geschaffen werden. Entscheidend ist bei Reformen im Gesundheitssystem jedoch, inwieweit dabei durch ein anderes Verhalten von Versicherten

Wirtschaftlichkeitsanreize

Altersstruktur

und Leistungserbringern Effizienzreserven mobilisiert werden können. Wenn dies nicht im nötigen Umfang gelingt, muss – wie im Bereich der Alterssicherung – ergänzend auf mehr private Vorsorge gesetzt werden. Das heutige System der privaten Krankenversicherungen bietet dafür gewisse Ansatzpunkte. Das Nebeneinander von privaten und gesetzlichen Versicherungen müsste dabei allerdings neu geordnet werden, um Ausweichreaktionen der Versicherten oder Kostenverlagerungen durch Leistungserbringer zu vermeiden.

In der sozialen Pflegeversicherung stellt sich die Situation ganz ähnlich dar wie in der gesetzlichen Krankenversicherung. Allerdings ist die Pflegeversicherung von vornherein nur auf eine Teildeckung anfallender Pflegekosten angelegt. Auch wurden ihre Leistungen nach der Einführung mehr als zehn Jahre lang nicht erhöht. In Zukunft sollen sie immerhin mit der Inflationsrate Schritt halten. Trotzdem wird das Sicherungsniveau massiv abnehmen, wenn an dieser Politik langfristig festgehalten wird. In diesem System Effizienzreserven zu mobilisieren ist noch schwieriger als in der Krankenversicherung. Gleichzeitig entsteht durch den demografischen Wandel, relativ betrachtet, ein noch stärkerer Aufwärtsdruck auf die Ausgaben. Ein Übergang zu Pauschalbeiträgen mit steuerfinanzierten Zuschüssen erscheint aus denselben Gründen sinnvoll wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung. Ergänzende private Versicherungen sind hier schon neben dem gesetzlichen System in seiner heutigen Form erforderlich. Dies und die in Zukunft weiter steigende Dringlichkeit sollten den Versicherten noch wesentlich deutlicher mitgeteilt werden, als es bisher effektiv geschieht.

betriebliche
Altersver-
sorgung

Möglichkeiten für gewisse Senkungen der Sozialbeiträge ergeben sich schließlich auch in der Arbeitslosenversicherung. Nicht nur eine größere wirtschaftliche Dynamik mit weiter verringerter struktureller Arbeitslosigkeit kann dafür sorgen. Auch ein flächendeckendes System von Abfindungen anstelle des bisherigen Kündigungsschutzes könnte die Ausgaben deutlich reduzieren. Statt Beiträge abzuführen, müssten die Unternehmen dann zwar Rückstellungen für die Abfindungen bilden oder sie insolvenzgeschützt extern anlegen. Die Gesamtbelastung könnte aber sinken. Aus der Sicht der Arbeitnehmer bilden die Abfindungsansprüche zunächst einen privaten Kern der Absicherung gegen kurze Phasen der Arbeitslosigkeit. Sie lassen sich aber ausbauen zu einem Finanzierungsinstrument auch für Erwerbsunterbrechungen zur Familiengründung bzw. -erweiterung oder zur beruflichen Weiter-

bildung. Falls sie dauerhaft nicht für einen dieser Zwecke in Anspruch genommen werden, können sie schließlich in eine ergänzende betriebliche Altersversorgung umgewandelt werden.

Irrwege in der Arbeitsmarktpolitik vermeiden

Im Anschluss an die Reformen der letzten Jahre könnte nun nach einem neuen Gesamtkonzept für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit der Beschäftigten gesucht werden. Stattdessen hat sich die arbeitsmarktpolitische Diskussion in Deutschland zuletzt anderen Themen zugewendet, die den günstigen Trend von institutionellen Rahmenbedingungen und Arbeitsmarktentwicklung eher wieder gefährden. Neben kleineren Rechtsänderungen, die die Wirksamkeit der Reformen mindern, aber nicht substantiell verwässern, beherrschen zwei Vorschläge die Debatte, mit deren politischer Umsetzung wirkliche Irrwege beschritten würden. Dies gilt auch und gerade im Hinblick auf das Ziel, Eintrittsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt und Aufstiegsmöglichkeiten in die gesellschaftliche Mitte zu verbessern. Zum einen wird über die Einführung möglichst flächendeckender Mindestlöhne für Erwerbstätige diskutiert, zum anderen über die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle Bürger.

Welche Wirkungen gesetzliche oder gesetzlich sanktionierte Mindestlöhne für den Arbeitsmarkt haben, ist in erster Linie eine Frage ihrer Höhe. Diese wird jedoch ganz entscheidend von den rechtlichen Grundlagen und den Prozeduren der Festsetzung der Mindestlöhne beeinflusst. Alle Vorschläge dazu und auch die öffentlich diskutierten Zahlen für angeblich sinnvolle Mindestlöhne lassen auf Dauer massive Beschäftigungsverluste befürchten. Diese würden vor allem geringqualifizierte Arbeitskräfte treffen, deren zuvor äußerst ungünstige Beschäftigungsperspektiven sich in Deutschland gerade erst wieder ein wenig verbessert haben. Grundfalsch ist daher das Argument, dass Mindestlöhne vor allem erforderlich sind, um die neue Politik zur Aktivierung Langzeitarbeitsloser zu flankieren. Sinkende Einstiegsgehälter, die programmgemäß durch aufstockende Sozialleistungen ergänzt werden, sind eine Voraussetzung des Beschäftigungserfolgs der jüngsten Arbeitsmarktreformen, keine unerwünschte Nebenwirkung. Falsch ist auch die Behauptung, dass die Löhne im Niedriglohnbereich – gerade wegen der „Subventionierung“ durch die aufstockenden Leistungen – ins Boden-

Gleich-
gewichts-
lohn

lose fallen könnten. Der unter den neuen Rahmenbedingungen gesuchte Gleichgewichtslohn für Geringqualifizierte mag niedrig sein. Er kann durch die Arbeitgeber aber nicht unterboten werden. Letztlich ist die Kombination aus freier Preisbildung in diesem Arbeitsmarktsegment und lohnergänzenden staatlichen Leistungen eine überlegene Strategie, die nicht beschäftigungshemmende Mindestlöhne fixiert, sondern Mindesteinkommen für alle Erwerbstätigen gewährleistet.

gesellschaftliches
Engagement

Nicht minder problematisch sind alle Vorschläge, einen Großteil der staatlichen Sozialleistungen zu bündeln und in Form eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle („Bürgergeld“) auszuzahlen, das gegebenenfalls mit eigenem Einkommen verrechnet wird. Motiviert werden solche Vorschläge zum einen mit der immer noch hohen Arbeitslosigkeit, zum anderen mit der Befürchtung wachsender Altersarmut. Die ins Gespräch gebrachten Bürgergeld-Beträge sind unterschiedlich hoch. Selbst die am wenigsten ambitionierten Vorschläge versprechen sozial- und finanzpolitisch keinerlei Vorteile. Die Mehrzahl der Vorschläge ist sozialpolitisch völlig unausgegoren und definitiv nicht finanzierbar. Entscheidend ist schließlich, dass ein universell gewährtes, bedingungsloses Grundeinkommen Erwerbs- und Leistungsanreize aller Art schwächt, und zwar sowohl bei Empfängern als auch bei denjenigen, die es finanzieren. Zwar gibt es kein Experiment und keine praktischen Erfahrungen mit einem solchen Instrument, anhand derer sich diese Wirkungen verlässlich abschätzen ließen. Als Ziel einiger Vorschläge für ein Bürgergeld wird jedoch explizit angegeben, dass es den Zwang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit außer Kraft setzen solle, zugunsten eines breiteren Spektrums vordergründig selbstbestimmterer Formen der Betätigung und des gesellschaftlichen Engagements. Völlig außer Acht gelassen wird dabei, dass auch die Freiräume für solche Aktivitäten erarbeitet werden müssen – wenn nicht von denjenigen, die ihnen nachgehen wollen, dann von anderen. Letztlich wird Erwerbsarbeit damit perspektivisch herabgesetzt, ohne dass eine echte Alternative dafür geboten werden kann.

Ausblick: Wohin steuert die Mitte?

Erwerbsarbeit ist und bleibt von zentraler Bedeutung für die ökonomische und soziale Stellung der weit überwiegenden Zahl der Mitglieder einer modernen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Sie bietet die wichtigste Grundlage für Existenzsicherung, für soziale Sicherheit in einem umfassenden Sinn, für wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe, für Entfaltungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung der Individuen, nicht nur bei Angehörigen der gesellschaftlichen Mitte. Diese Feststellungen gelten ganz allgemein, in besonderer Weise aber für Deutschland, das seinen Status als hoch entwickelte Volkswirtschaft in erster Linie dem Wissen und der Erfahrung seiner Erwerbstätigen verdankt. Der Reichtum des Landes, der Stand seiner technologischen Entwicklung und seine Ausstattung mit Maschinen und Infrastruktur basieren im Wesentlichen auf den Früchten von Erwerbsarbeit.

Früchte
von
Erwerbs-
arbeit

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit, d. h. das Bildungssystem und der Arbeitsmarkt, gehören daher in den Mittelpunkt politischer Handlungsempfehlungen, mit denen Deutschland befähigt werden soll, sich dem immer intensiveren internationalen Wettbewerb zu stellen und dabei im Inneren wirtschaftliche und soziale Dynamik zu wahren. Die jüngsten Entwicklungen auf den globalen Finanzmärkten haben den Sinn dafür geschärft, dass Wettbewerb und Marktgeschehen einer klug gestalteten Ordnung bedürfen. Die jetzigen Regulierungen des deutschen Arbeitsmarktes entsprechen dieser Anforderung jedoch nicht. Sie sind im Grunde ein treffendes Beispiel einer verfehlten Schutzpolitik, die bestimmte Gruppen, darunter namentlich die Angehörigen der gesellschaftlichen Mitte, auf den ersten Blick begünstigt, in Wirklichkeit aber isoliert und schwächt. Die Mitte genießt einen immer brüchiger werdenden Schutz vor einigen Risiken des Er-

werbslebens, der zugleich allseits Chancen reduziert. Sie verliert dadurch an Anziehungskraft und an Gestaltungsmöglichkeiten aller Art.

Vorgeschlagen werden hier daher Regeln für eine neue Balance von Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt. Sie versprechen mehr Durchlässigkeit in die gesellschaftliche Mitte hinein und stärken die Fähigkeit der Mitte, aktuelle und zukünftige wirtschaftliche Herausforderungen eigenverantwortlich zu bewältigen und dabei auch Verantwortung für die Gesellschaft als ganze zu übernehmen – zum Vorteil aller.

Wie in der Vergangenheit kann und wird sich dabei auch die Mitte selbst verändern. Sie sollte wieder zu wachsen beginnen und verstärkt auch diejenigen Gruppen integrieren, die in ihr heute unterrepräsentiert sind. Die grundlegenden sozio-ökonomischen Merkmale der Zugehörigkeit zur Mitte dürften dabei auf lange Sicht erhalten bleiben. Ihre genaue Zusammensetzung nach erfolgversprechenden Branchen und Berufsfeldern kann und wird sich im Zuge einer anhaltend günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung aber laufend verschieben.

Die größte Schwierigkeit bei der Umsetzung der hier vorgeschlagenen Reformen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik könnte sein, dass sich nicht nur am Rand, sondern auch in der Mitte der Gesellschaft mittlerweile Angst vor wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen aller Art ausgebreitet hat, die lähmend wirkt. Vorschläge, die auf eine Überwindung dieser Situation zielen, werden daher vielleicht sogar als zusätzliche Bedrohung empfunden. Sie könnten ihrer eigenen Realisierung somit im Wege stehen. Es gibt in Deutschland in der Tat Anlass, die Einstiegs- und Aufstiegsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt und auf diesem Wege auch Lage und Perspektiven der gesellschaftlichen Mitte zu verbessern. Viele Befürchtungen – etwa bezüglich einer rapiden Schrumpfung der Mitte oder eines Verschwindens normaler Beschäftigungsverhältnisse, mindestens für Berufseinsteiger – erweisen sich bei genauerem Hinsehen jedoch als weit übertrieben und verzerrt.

Wert-
orientie-
rung

Den hier vorgezeichneten Reformpfad zu beschreiten, den die Politik in manchen Bereichen sogar schon eingeschlagen hat, erfordert einen klaren Blick für die tatsächliche Dimension solcher Probleme und für grundlegende Wirkungszusammenhänge, die bei jeder Lösung zu berücksichtigen sind. Hinzukommen muss auch eine gewisse Aufbruchstimmung, die sich an der Aussicht auf mehr Beschäftigung und Wachstum und an den daraus für alle Mitglieder der Gesellschaft resul-

tierenden Chancen entzünden kann und sollte. Eine wichtige Voraussetzung für einen beherzten, allseits als vielversprechend empfundenen Aufbruch ist darüber hinaus schließlich eine gewisse Übereinstimmung in individuellen Wertorientierungen, aus denen auch die Bereitschaft der gesellschaftlichen Mitte erwächst, Leistungsvermögen zu entfalten, Eigenverantwortung zu tragen und Verantwortung für andere zu übernehmen. Dazu gehört eine klare Bejahung von Demokratie, Wettbewerbsordnung und Wettbewerb. Solche Orientierungen erwachsen aus einer gemeinsamen Identität, deren Bezugspunkte – historische, kulturelle, regionale, etc. – vielfältig sein können. Mit den Mitteln der Politik und im Zuge wirtschaftlichen Erfolgsstrebens sind diese allerdings wohl nur begrenzt herstellbar.

Literaturhinweise zu den einzelnen Abschnitten

Die Lage der Mitte: Aktuelle Befunde

Leistungsvermögen und (Eigen-)Verantwortung der Mitte

Herbert Quandt-Stiftung (Hg., 2007): Zwischen Erosion und Erneuerung: Die gesellschaftliche Mitte in Deutschland – Ein Lagebericht. Societäts-Verlag: Frankfurt/Main.

Die einzelnen Beiträge in diesem „Lagebericht“ sind:

Nolte, Paul und Dagmar Hilpert (2007): „Wandel und Selbstbehauptung: Die gesellschaftliche Mitte in historischer Perspektive“, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 11–101.

Werdning, Martin und Marianne Müller (2007): „Globalisierung und gesellschaftliche Mitte: Beobachtungen aus ökonomischer Sicht“, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 103–161.

Hradil, Stefan und Holger Schmidt (2007): „Angst und Chancen: Zur Lage der gesellschaftlichen Mitte aus soziologischer Sicht“, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 163–226.

Ergänzend hat das Allensbach-Institut für die Herbert Quandt-Stiftung eine aktuelle Erhebung zu Einstellungen und Selbsteinschätzungen der Mittelschicht durchgeführt, vgl.:

Köcher, Renate (2008): „Demoskopische Annäherungen an die Mentalität der Mitte“, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg.): Wege zur gesellschaftlichen Mitte – Chancen, Leistung und Verantwortung, S. 16–31. (Sinclair-Haus-Gespräche 28)

Fehlende Zugangsmöglichkeiten und sinkende Attraktivität der Mitte

Die im Text dargelegten Trends werden empirisch herausgearbeitet in:

Werdning, Martin und Marianne Müller (2007), in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 103–161.

Weitere aktuelle Analysen zu Lage und Perspektiven der gesellschaftlichen Mitte finden sich etwa bei:

Grabka, Markus M. und Joachim Frick (2008): „Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?“, in: DIW-Wochenbericht Nr. 10/2008, S. 101–108.

McKinsey & Company (2008): Deutschland 2020. Zukunftsperspektiven für die deutsche Wirtschaft. McKinsey & Company: Frankfurt/Main.

Politik für die Mitte?

Politik mit der Mitte und außerhalb der Mitte

Bezüglich der grundlegenden Orientierung einer „Politik für die Mitte“, ihrer Reichweite und Grenzen besteht völlige Einmütigkeit aller Autoren des „Lageberichts“ für die Herbert Quandt-Stiftung; vgl. dazu insbes.:

Nolte, Paul und Dagmar Hilpert (2007), in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 96–101.

Werdning, Martin und Marianne Müller (2007), in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 158–161.

Hradil, Stefan und Holger Schmidt (2007), in: Herbert Quandt-Stiftung (Hg., wie oben), S. 222–226.

Chancengleichheit im Bildungswesen und am Arbeitsmarkt

Für die Diskussion einer Politik für die Mitte im Bereich des Bildungswesens vgl. etwa:

Wößmann, Ludger (2007): Letzte Chance für gute Schulen. Zabert Sandmann: München.

Wößmann, Ludger (2009): „Aufstieg durch Bildung: Bildungspolitik für den Zugang zur Mitte der Gesellschaft“, Herbert Quandt Stiftung: Bad Homburg.

Aufstiegsmöglichkeiten durch Arbeit

Eine gründliche Untersuchung zur sozialen Mobilität in Deutschland bietet:

Pollack, Reinhard (2003): „Soziale Durchlässigkeit in West-Deutschland gestiegen“, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), Ausg. 29, S. 8–11.

Eine Aktualisierung auf Basis derselben Methodik und derselben Kategorisierung sozialer Status-Gruppen findet sich in:

Groh-Samberg, Olaf (2008): Macht die soziale Marktwirtschaft glücklich? Analysen mit dem sozioökonomischen Panel. Studie im Auftrag der Zeitschrift „Capital“, DIW: Berlin.

Die Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu Aufstiegsmöglichkeiten aus dem Niedriglohnbereich sind:

Rhein, Thomas, Hermann Gartner und Gerhard Krug (2005): „Niedriglohntor: Aufstiegchancen für Geringverdiener verschlechtert“. IAB-Kurzbericht Nr. 3/2005.

Schank, Thorsten, Claus Schnabel und Jens Stephani (2008): „Geringverdiener – Wem und wie gelingt der Aufstieg?“. IAB Discussion Paper Nr. 14/2008.

Einstieg in den Arbeitsmarkt

Mit der These, dass vor allem unter jungen Erwerbspersonen mit höheren Qualifikationen eine ganze „Generation Praktikum“ heranwächst, der der Einstieg in reguläre Beschäftigung nicht gelingt, räumen vor allem die folgenden Studien auf:

Briedis, Kolja und Karl-Heinz Minks (2007): Generation Praktikum – Mythos oder Massenphänomen? HIS-Projektbericht, gefördert durch das BMBF. Hochschul-Informationssystem: Hannover.

Grühn, Dieter und Heidemarie Hecht (2008): Hochschulabsolventen in der Grauzone des Arbeitsmarktes? Mythos Generation Praktikum. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 157.

Diese und die nachfolgenden Studien zeigen jedoch sehr wohl nennenswerte Schwierigkeiten beim beruflichen Einstieg für frisch ausgebildete Personen auf:

Krawietz, Marian, Peter Müßig-Trapp und Janka Willige (2006): Praktika im Studium. HISBUS-Blitzbefragung. Hochschul-Informationssystem, Kurzbericht Nr. 13.

Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES, 2008): Was ist gute Arbeit? Anforderungen an den Berufseinstieg aus Sicht der jungen Generation. BMAS-Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 375.

Vereinbarkeit von Elternschaft und Beruf

Zahlreiche Daten und internationale Vergleiche zur Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern, aber auch von Vätern finden sich in:

Eurostat (2008): Das Leben von Frauen und Männern in Europa. Ein statistisches Porträt. Europäische Gemeinschaften: Luxemburg.

EU Social Protection Committee (2008): Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward. European Communities: Luxembourg.

Angaben und Analysen zur geschlechterspezifischen Einkommensungleichheit bietet:

Hübler, Olaf (2003): „Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede“. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 36, Heft 4, S. 539–559.

O’Dorchai, Sile (2008), „Pay inequality in 25 European countries“, Département d’Economie Appliquée de l’Université Libre de Bruxelles, Working Paper Nr. 08-06 (Research Series).

Integration von Migranten und Steuerung der weiteren Zuwanderung

Interessante Daten und Informationen zu Zuwanderung und Zuwanderungsrecht nach Deutschland finden sich unter:

Website des Netzwerkes Migration in Europa (www.migration-info.de)

Für Analysen zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den deutschen Arbeitsmarkt vgl.:

Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Germany. OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 47.

Peters, Heiko (2008): Development of Wage Inequality for Natives and Immigrants in Germany – Evidence from Quantile Regression and Decomposition. SOEP Papers Nr. 113.

Grundlinien einer aktiveren Zuwanderungspolitik für Deutschland werden diskutiert in:

Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig, Martin Werding et. al. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 2, ifo Institut: München.

Munz, Sonja und Wolfgang Ochel (2001): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. ifo Forschungsberichte Nr. 5, ifo Institut: München.

Die Informationen über Auswanderer aus Deutschland, ihre Merkmale und Motive sind begrenzt; vgl. jedoch:

Uebelmesser, Silke (2004): „To go or not to go: Emigration from Germany“. German Economic Review, Bd. 7, S. 211–231.

Geis, Wido, Silke Uebelmesser und Martin Werding (2008): „Why go to France or Germany, if you could as well go to the UK or the US?“. CESifo Working Paper Nr. 2427.

Reformen für mehr Arbeitsmarktdynamik und soziale Sicherheit

Geringere Abgabenbelastung – flexiblere Entlohnung

International vergleichende Daten zur Belastung von Arbeitseinkommen mit Steuern und Sozialbeiträgen finden sich bei:

OECD (2007): Taxing Wages 2006–2007, 2007 edition. Organization for Economic Co-operation and Development: Paris.

Projektionen zur langfristigen Entwicklung der Sozialbeiträge in Deutschland bietet:

Werdning, Martin (2007): „Social Insurance: How to Pay for Pensions and Health Care?“, in: Ingrid Hamm, Helmut Seitz und Martin Werding (Hg.), Demographic Change in Germany: The Economic and Fiscal Consequences. Springer: Berlin, Heidelberg, New York, S. 89–128.

Für internationale Lohnkostenvergleiche, speziell im produzierenden Gewerbe, vgl.:

Sinn, Hans-Werner (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, 8. Auflage. Econ: München, Kap. 2.

Institut der deutschen Wirtschaft (2008), Wirtschaftszahlen – Deutschland im internationalen Vergleich: Arbeitskosten 2006 (Download unter: www.iwkoeln.de).

Einer der am meisten beachteten Vorschläge eines Ökonomen zur Umsetzung einer Gewinnbeteiligung für Arbeitnehmer ist der so genannte Weitzman-Plan.

Weitzman, Martin L. (1983): „Some Macroeconomic Implications of Alternative Compensation Systems“. Economic Journal, Bd. 93, S. 763–783.

„Flexicurity“: Sicherung und Aktivierung Arbeitsloser – Lockerung des Kündigungsschutzes

Einen Überblick über theoretische Analysen des Insider-Outsider-Problems und Darlegungen zu seiner Existenz und seiner möglichen Überwindung in Deutschland geben:

Eichhorst, Werner und Eric Thode (2003): „Arbeitsmarktreformen im Spannungsfeld zwischen Insidern und Outsidern“. Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Heft 2/2003; S. 100–107.

Beschreibungen und Definitionsversuche einer konsequenten Politik der „Flexicurity“ finden sich etwa in:

EU-Kommission (Hg., 2006): Thema Spezial: Flexicurity, Sozialagenda, Magazin der Europäischen Kommission für Beschäftigung und Soziales, Nr. 13/2006.

Andersen, Torben M. und Michael Svarer (2007): „Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark“. CESifo Economic Studies, Bd. 53, S. 389–429.

Umfangreiches Material zur Beurteilung der Arbeitsmarktreformen, die in Deutschland ab 2002 eingeleitet wurden, ist im Rahmen offizieller Evaluationen dieser Reformen erarbeitet worden, die – möglichst rasch und daher für eine umfassende Bewertung der Reformwirkungen tendenziell noch zu früh – in zwei Schritten vorgenommen wurden.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. BT-Drs. 16/3982 (Gesamtbericht auf der Basis zahlreicher einzelner Untersuchungen).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II (Gesamtbericht auf der Basis zahlreicher von insgesamt vier Einzeluntersuchungen, in Vorbereitung).

Eine zusammenfassende Analyse der früher in Kraft gesetzten Reformen und eine Vorausschätzung zu den Effekten der 2005 in Kraft getretenen Reform bietet auch:

Sinn, Hans-Werner, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel und Martin Werding (2006): Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance. Edward Elgar: Cheltenham, Northampton, MA, insbes. Kap. 4 und 5.

Zugleich enthält dieses Buch einen weitergehenden Reformvorschlag zur Aktivierung Arbeitsloser. Einen Überblick über diesen Vorschlag und zahlreiche weitere von Wissenschaftlern vertretene Konzepte zur Fortsetzung der letzten Reformen gibt:

ifo Institut (Hg., 2007): Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, ifo Schnelldienst (Sonderheft), 60. Jg., Heft 4/2007.

Effekte des Kündigungsschutzes für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland werden empirisch untermauert in:

Flaig, Gebhard und Horst Rottmann (2004): „Erhöht der Kündigungsschutz die Beschäftigungsschwelle?“. ifo Schnelldienst, 57. Jg., Heft 17/2004, S. 13–17.

Argumente für eine Ablösung des gesetzlichen Kündigungsschutzes durch ein umfassendes System von Abfindungen enthält:

Franz, Wolfgang, Jürgen B. Donges, Johann Eekhoff, Walter Möschel und Manfred J. M. Neumann (2004): *Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt*. Duncker & Humblot: Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hg., 2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Im Hinblick auf die Integration eines flächendeckenden, kapitalgedeckten Systems von Abfindungen in die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eines Landes sind auch internationale Erfahrungen von Interesse:

Büttner, Thieß et al. (2006): Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich und Deutschland im Vergleich, ifo Forschungsberichte, Bd. 31. ifo Institut: München, Kap. II.2.

Bovenberg, Lans (2007): „The Life-Course Perspective and Social Policies: An Issues Note“. World Bank, Social Protection and Labour Discussion Paper Nr. 719.

Reformoptionen für die Sozialversicherungen

Für Untersuchungen zu den Effekten des demografischen Wandels für die Finanzen der Sozialversicherungen, die damit verbundenen intergenerationellen Umverteilungseffekte und die Wirkungen der bereits ergriffenen Rentenreformen vgl.:

Werding, Martin (2007): „Implicit Pension Debt and Fiscal Sustainability: An Assessment for Germany“, in: Morten Balling, Ernest Gnan und Frank Lierman (Hg.), Money, Finance and Demography: The Consequences of Ageing. Société Universitaire Européenne de Recherches Financières: Vienna, S. 147–174.

Werding, Martin (2007), in: Ingrid Hamm et al. (Hg., wie oben).

Die Vorteile einer Kombination von Pauschalbeiträgen und steuerfinanzierter Umverteilung im Hinblick auf effizienzsteigernde Steuerungsmöglichkeiten in der Krankenversicherung werden dargelegt in:

Breyer, Friedrich (2002): „Einkommensbezogene versus pauschale GKV-Beiträge: Eine Begriffsklärung“. Schmollers Jahrbuch, Bd. 122, S. 605–16.

Irrwege in der Arbeitsmarktpolitik vermeiden

Aus theoretischer Sicht werden die Effekte von Mindestlöhnen für Löhne und Beschäftigung durchaus kontrovers diskutiert. In empirischen Analysen ergeben sich jedoch weit überwiegend ungünstige Effekte. Für einen umfassenden Überblick über die internationale Forschung zu diesem Thema vgl.:

Neumark, David und William Wascher (2006): „Minimum wages and employment: A review of evidence from the minimum wage research“. NBER Working Paper Nr. 12663.

Die Erfahrungen mit Mindestlöhnen in Deutschland sind begrenzt. Bestenfalls neutrale Beschäftigungseffekte ergeben sich dabei jedoch nur bei einseitigen Analysen.

König, Marion und Joachim Möller (2007): „Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft“. IAB Discussion Paper Nr. 30/2007.

Meier, Volker und Sonja Munz (2008): „Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unter Vernachlässigung der Hauptbetroffenen“, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Heft 15/2008, S. 30–32.

Ein aktueller Vorschlag für ein bedingungsloses Grundeinkommen („Bürgergeld“), der recht genau spezifiziert und in der Radikalität der Umstellung des bestehenden Steuer-Transfer-Systems noch eher bescheiden ist, wird analysiert in:

Borchard, Michael (Hg., 2007): Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee. Lucius & Lucius: Stuttgart.

Dabei zeigt sich, dass selbst dieses Modell entweder nicht finanzierbar ist oder vom Status quo so wenig abweichen darf, dass die Reform witzlos wird.

Ausblick

Einen umfassenden empirisch gestützten Überblick über die Rolle von Erwerbsarbeit für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sowie über die wichtigsten Strukturen der effektiven Nutzung des „Erwerbseinkommenspotenzials“ des Landes geben:

Werding, Martin, Robert Jäckle, Christian Holzner, Marc Piopiunik und Ludger Wößmann (2009): Das Humankapital in Deutschland zwischen 1984 und 2006: Wachstum, Strukturen und Nutzung. Mohr-Siebeck: Tübingen (in Vorbereitung).

Zum Autor

Prof. Dr. Martin Werding wurde 1964 in Leverkusen geboren. Von 1984 bis 1989 studierte er Philosophie an der Hochschule für Philosophie SJ in München (B.A. 1986, M.A. 1989) und von 1986 bis 1991 Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Universität Passau (Dipl.-Vw. 1991). Von 1992 bis 1999 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Wissenschaftlicher Assistent an den Lehrstühlen für Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für Finanzwissenschaft in Passau. Er promovierte 1997 zum Dr. rer. pol. und habilitierte sich im Jahre 2008 mit einer Venia legendi im Fach Volkswirtschaftslehre. Ab 1999 arbeitete er am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München und leitete dort von 2000 bis 2008 den seinerzeit neu gegründeten Bereich „Sozialpolitik und Arbeitsmärkte“, mit Forschungsschwerpunkten in den Feldern Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsmarktpolitik und Bevölkerungsökonomie. Im Sommer 2007 hatte er eine Gastprofessur an der Hitotsubashi-Universität in Tokio inne. Seit 2008 ist er Professor für Sozialpolitik und Sozialökonomie an der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Fellow des internationalen CESifo Research Network, Mitglied des Arbeitskreises Finanzwissenschaft beim Bundesfinanzministerium und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfamilienministerium. Der Herbert Quandt-Stiftung ist er seit 2006 als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für den Themenschwerpunkt „Zukunft der gesellschaftlichen Mitte“ verbunden.



Herbert Quandt-Stiftung: Den Bürger stärken – die Gesellschaft fördern

Gestiftet als Dank für die Lebensleistung des Unternehmers Dr. h. c. Herbert Quandt setzt sich die Herbert Quandt-Stiftung für die Stärkung und Fortentwicklung unseres freiheitlichen Gemeinwesens ein. Ausgangspunkt ihres Handelns in den Satzungsbereichen Wissenschaft, Bildung und Kultur ist entsprechend diesem Vorbild die Initiativekraft des Einzelnen und die Einsatzbereitschaft für andere. Die Stiftung will mit ihrem Wirken dazu beitragen, das Ideal des eigenständigen Bürgers zu fördern: Sie möchte Menschen anregen, ihre individuellen Begabungen zu entfalten und Verantwortung für sich sowie für das Gemeinwesen zu übernehmen.

Die Stiftung ist grundsätzlich operativ tätig in Form von längerfristigen Programmen. Sie greift gesellschaftspolitische Themen auf, erschließt sie in Kooperation mit der Wissenschaft, entwickelt praktikable Lösungsansätze und bringt sie in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und der Politik. Sie möchte damit auch die politische Kultur unseres Landes fördern. Je nach Erfordernis setzt die Herbert Quandt-Stiftung auf Bündnisse mit anderen Institutionen und Organisationen, um den gesamtgesellschaftlichen Dialog zu befördern sowie andere zu ermutigen, die Anliegen der Stiftung aufzunehmen und weiterzutragen.

Zu ihren Gesprächskreisen „Gedanken zur Zukunft“ lädt die Herbert Quandt-Stiftung in loser Folge Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Publizistik ein, um in Gestalt von Vorträgen, gehalten vor einem kleinen Kreis junger Multiplikatoren, gesellschaftspolitische Fragen und Probleme zur Diskussion zu stellen, die über den Tag hinausweisen.