

Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel /  
Oliver Stettes / Jan Angenendt

## Einstiegsmonitor Europa

**Welche europäischen Staaten bieten die  
besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und  
sozialen Aufstieg?**

# Analysen

Forschungsberichte  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel /  
Oliver Stettes / Jan Angenendt

## Einstiegsmonitor Europa

**Welche europäischen Staaten bieten die  
besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und  
sozialen Aufstieg?**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14842-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45457-0 (E-Book|PDF)

Diese Studie wurde erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon 0221 4981-452

Fax 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

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

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	4
1.1	Problemstellung der Studie	4
1.2	Methode des Einstiegsmonitors Europa	9
<b>2</b>	<b>Die Zielfelder des Einstiegsmonitors Europa</b>	10
2.1	Zugang zu Bildung	10
2.2	Zugang zu Arbeit	15
2.3	Aufstiegchancen	23
<b>3</b>	<b>Die Handlungsfelder des Einstiegsmonitors Europa</b>	31
3.1	Einstiegsrelevante Aspekte der Familienpolitik	31
3.2	Einstiegsrelevante Aspekte der Bildungspolitik	37
3.3	Einstiegsrelevante Aspekte der Arbeitsmarktpolitik	45
3.4	Einstiegsrelevante Aspekte der Steuer- und Sozialpolitik	62
<b>4</b>	<b>Ergebnisbericht: die europäischen Staaten im Vergleich</b>	78
4.1	Gesamtbewertung der Zielfelder	78
4.2	Gesamtbewertung der Handlungsfelder	78
4.3	Statistische Zusammenhänge zwischen Handlungsfeldern und Zielfeldern	79
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	80
	<b>Anhang</b>	85
	<b>Literatur</b>	92
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	98
	<b>Die Autoren</b>	99

# 1

## Einleitung

### 1.1 Problemstellung der Studie

Die Soziale Marktwirtschaft zeichnet sich als Wirtschaftsordnung dadurch aus, dass sie Leistungsgerechtigkeit und soziale Absicherung miteinander verbindet. Eine Mindestsicherung soll diejenigen auffangen, die bedürftig sind und dauerhaft oder zeitweise kein eigenes Einkommen erzielen können. Ungleichheit ist per se in dieser Ordnung akzeptiert. Damit sie aber als Spiegelbild für die Leistungsgerechtigkeit gelten kann, sollte diese Ungleichheit auf die unterschiedliche Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Bürger zurückzuführen sein.

Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit setzt Chancengerechtigkeit voraus. Die Einstiegs- und Aufstiegschancen eines Menschen sollen also ausdrücklich nicht von Faktoren wie seiner sozialen Herkunft abhängen. Stattdessen soll soziale Mobilität zwischen den verschiedenen Schichten der Gesellschaft gewährleistet sein. Ist der Aufstieg aus unteren Einkommensschichten nur eingeschränkt möglich, deutet dies auf Hindernisse hin, die nicht durch Begabung und eigene Anstrengungen überwunden werden können. Chancengerechtigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass die Soziale Marktwirtschaft als Gesellschaftsordnung eine hohe Akzeptanz erfährt. Je weniger Leistungsgerechtigkeit und Aufstiegschancen gegeben sind, desto weiter entfernt sich die Wirtschaftsordnung von dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.

Der weltweite Konjunkturabschwung wird seine Spuren auf den europäischen Arbeitsmärkten des Jahres 2009 hinterlassen: Die Arbeitslosigkeit droht deutlich zuzunehmen. Damit verbunden ist eine höhere Armutsgefährdung vieler Menschen. Insbesondere Geringqualifizierte dürften von diesen negativen Entwicklungen betroffen sein. Relevant ist dies aus langfristiger Perspektive vor allem dann, wenn sich Beschäftigungslosigkeit und Armutsgefährdung verfestigen und damit aus konjunkturellen Verwerfungen dauerhafte Probleme entstehen. Steigt die Arbeitslosigkeit und bleibt persistent? Oder kann mit dem nächsten Aufschwung schnell wieder ein breiter Zugang zu Arbeit gelingen, der eine höhere Sockelarbeitslosigkeit verhindert und die Durchlässigkeit der Gesellschaft nach oben ermöglicht? Die Chance auf den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit ist neben der aktuellen Sicherung der Beschäftigung damit die zentrale politische Herausforderung in der Wirtschaftskrise 2009.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig zu analysieren, wie die Zugangskanäle in Arbeit in den einzelnen europäischen Staaten ausgestaltet sind. Wie gut gelingt

es den europäischen Volkswirtschaften, den Menschen einen Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen zu gewähren, die deren Anpassungsfähigkeit steigern und häufig einen Schutz gegen die Auswirkungen von Arbeitsmarktschocks bieten? In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie durchlässig die Gesellschaften sind. Empirische Untersuchungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zeigen für Deutschland, dass ein höherer Bildungsabschluss die Aufstiegschancen signifikant erhöht (Schäfer/Schmidt, 2009). Wichtig sind auch die Fragen, ob in einem Land ein hohes Armutsrisiko besteht und wie stark sich ein geringes Bildungsniveau über die Generationen hinweg vererbt.

Die soziale Aufstiegsmobilität des Einzelnen wird unter anderem durch seine Möglichkeiten bestimmt, im Berufsleben voranzukommen. Voraussetzung dafür ist zunächst der freie Zugang zu Arbeit. Auf diese Weise wird nicht nur das sogenannte Armutsrisiko gesenkt. Dabei handelt es sich um das Risiko, ein Einkommen zu beziehen, das weniger als 60 Prozent eines Vergleichseinkommens<sup>1</sup> entspricht. Es kommt hinzu, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit signifikant ansteigt, wenn ein Erwerbsloser wieder eine berufliche Beschäftigung findet. Dies gilt selbst in dem Fall, dass er eine Arbeit mit einem niedrigen Lohn annimmt. Bei Arbeitslosigkeit erleidet die betroffene Person hingegen einen massiven Verlust an Lebenszufriedenheit.

Ferner ist es wichtig, auch während des aktiven Erwerbslebens Einkommensverbesserungen zu erzielen und damit gesellschaftlich aufzusteigen. Immerhin gelang in Deutschland jedem achten Arbeitnehmer, der im Jahr 1999 in Vollzeit im Niedriglohnbereich beschäftigt war, bis zum Jahr 2005 der Sprung in höhere Einkommensschichten (Schank et al., 2008). Unter den Betriebswechslern schafften dies sogar vier von zehn Vollzeitbeschäftigten. Ein solcher Aufstieg ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Beschäftigung im Niedriglohnbereich<sup>2</sup> dazu beiträgt, Qualifikationsdefizite zu beheben, die einem beruflichen Aufstieg in besser bezahlte Tätigkeiten bisher im Weg gestanden haben. Die Aufstiegsmöglichkeiten sind jedoch für jüngere Beschäftigte größer als für Frauen, Arbeitnehmer im Alter über 55 Jahren und Ungelernte.

Die Mobilitätschancen einer Person werden maßgeblich durch die soziale Herkunft und damit durch die gesellschaftliche Position der Eltern bestimmt. So zeigt Groh-Samberg (2008), dass Kinder von sozial bessergestellten Eltern mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit eine gehobene soziale Schicht erreichen als

---

<sup>1</sup> Die EU zum Beispiel verwendet als Vergleichseinkommen das verfügbare Äquivalenzeinkommen nach Sozialtransfers. Jedoch muss in empirischen Untersuchungen in Abhängigkeit von der Untersuchungsstichprobe auch auf andere Einkommensdefinitionen zurückgegriffen werden.

<sup>2</sup> Im Niedriglohnbereich ist der Lohn geringer als zwei Drittel des Bruttomedianlohns.

Kinder aus Arbeiterfamilien. Die intergenerationale Mobilität zwischen den sozialen Schichten ist in Deutschland im internationalen Vergleich gering bis durchschnittlich – ein Umstand, der sich bereits im Bildungssystem zeigt. Die IGLU-Studie 2006 über die schulischen Leistungen von Grundschulkindern liefert den Befund, dass in Deutschland Kinder aus sozial bessergestelltem Elternhaus bei gleicher Leistung deutlich häufiger eine Gymnasialempfehlung erhalten als ihre Mitschüler aus den vergleichsweise benachteiligten Familien (Bos et al., 2007).

Soziale Immobilität bedroht stets dann die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft, wenn institutionelle Starrheiten und Hindernisse systematisch zu einer Verletzung der Leistungs- und Chancengerechtigkeit führen. Ziel der Sozialen Marktwirtschaft sollte daher sein, diese Hemmnisse aufzubrechen. Der vorliegende Einstiegsmonitor Europa untersucht vor diesem Hintergrund zum einen, wie gut in den betrachteten 19 europäischen Staaten<sup>3</sup> der Zugang zu Bildung und Arbeit funktioniert und wie gerecht die Aufstiegschancen verteilt sind und die Armutsvermeidung gelingt. Dies ist die Outputseite der Studie. Zum anderen wird erfasst, welche Rahmenbedingungen die Politik setzt, um den Einstieg in Bildung und Arbeit und den Aufstieg zu beeinflussen. Diese Inputseite wird mit der Familienpolitik, der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Steuer- und Sozialpolitik abgebildet.

Eine Familienpolitik, die sich positiv auf die Ein- und Aufstiegschancen auswirkt, sollte unter anderem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Mittelpunkt stellen. Damit Mütter und Väter sowie Mitarbeiter mit pflegebedürftigen Angehörigen einer Berufstätigkeit nachgehen können, muss die erforderliche Betreuungsinfrastruktur vorhanden sein. Überdies kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch personalpolitische Maßnahmen in den Unternehmen – zum Beispiel durch flexible Arbeitszeitmodelle – gestärkt werden (Flüter-Hoffmann/Seyda, 2006).

Die Bildungspolitik setzt den Rahmen, in welchem Umfang die Potenziale insbesondere junger Menschen entdeckt und gefördert werden können. Die nationalen Bildungspolitiken sind in Europa traditionell unterschiedlich ausgestaltet. So gibt es Länder, darunter Deutschland, die zwar früher als andere Länder die Schüler auf unterschiedliche Schulformen aufteilen, aber gleichzeitig über ein duales Berufsausbildungssystem einen guten Zugang zu mittleren und

---

<sup>3</sup> Die 19 Staaten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

höheren Bildungsabschlüssen schaffen. Aus der Sicht des Einzelnen ist der Anreiz zu eigenen Bildungsanstrengungen entscheidend, das heißt die Frage, wie stark Bildung den Arbeitsmarktzugang und die Möglichkeit zum sozialen Aufstieg verbessert.

Der Einstieg in Arbeit wird wiederum durch unterschiedliche Rahmenregelungen auf den Arbeitsmärkten der Länder beeinflusst und fällt je nach Bevölkerungsgruppe in einem Land verschieden aus. Diese Rahmenregelungen sind besonders für junge Menschen relevant, die vom Bildungssystem in die Arbeitswelt wechseln. Allerdings gilt: Ein einmal gelungener Einstieg in den Arbeitsmarkt ist keine Garantie für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit. Dies zeigt die teilweise gering ausgeprägte Erwerbstätigkeit von älteren Menschen und von Frauen. Die untersuchten Länder haben für die verschiedenen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Regelungen getroffen. Es sind daher die Zusammenhänge zwischen der unterschiedlichen Teilhabe am Arbeitsmarkt und den Rahmenregelungen in den Ländern zu eruieren.

Schließlich beeinflusst die Steuer- und Sozialpolitik die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. So hängt die Höhe der Arbeitskosten auch von der Ausgestaltung des Steuer- und Sozialabgabensystems ab. Steuern und Sozialabgaben können sich sowohl auf das Arbeitsangebot als auch auf die Arbeitsnachfrage auswirken: Die Abgaben bestimmen einerseits die Höhe des Nettolohns und andererseits die Höhe der Arbeitskosten – die Differenz ist der Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Aus Arbeitnehmersicht ist er entscheidend für den Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Aus Arbeitgeberseite ist er ein Kriterium für die Wirtschaftlichkeit von Arbeitsplätzen. Zudem kann die Betrachtung der Ausgestaltung der Steuer- und Sozialpolitik helfen, bestimmte Charakteristika der Arbeitsmärkte mancher Länder zu erklären. Zum Beispiel wird die Arbeitskraft älterer Menschen aufgrund verschiedener Vorruhestandsregelungen in den Ländern unterschiedlich genutzt. Oder, anders betrachtet: Ältere Arbeitnehmer haben nicht überall die gleichen Anreize und Chancen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt.

Folgende Fragestellungen stehen bei der Indikatorik, mit deren Hilfe die Ausgestaltung in den verschiedenen Politikfeldern bewertet werden soll, im Mittelpunkt der Betrachtung:

- Stellt die Familienpolitik eine Infrastruktur zur Verfügung, mit der es gelingt, die häufig bereits während der frühen Kindheit entstehende enge Kopplung zwischen dem Bildungserfolg der Eltern und dem der Kinder aufzubrechen? Wird hierdurch beiden Elternteilen die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit ermöglicht?



- Stellt die Bildungspolitik ein Bildungssystem bereit, welches durch geeignete Rahmenbedingungen Anreize schafft, dass alle Kinder individuell optimal gefördert werden können? Werden verschiedene Bildungskarrieren dabei schon früh vorbestimmt oder gibt es eine zweite Chance, um den Zugang zu mittleren und höheren Bildungsabschlüssen erfolgreich zu meistern?
- Stellt die Arbeitsmarktpolitik den Arbeitssuchenden Hürden in den Weg, in den Arbeitsmarkt eintreten zu können? Werden Unternehmen in Aufschwungsphasen gehemmt, schnell neue Arbeitsplätze anbieten zu können, sodass eine Verkrustung am Arbeitsmarkt befördert wird?
- Schafft es die Steuer- und Sozialpolitik, ausreichende Anreize für die Ausdehnung des Arbeitsangebots sowie für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu erhalten? Wird der Abgabenkeil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gering gehalten?

Der Aufbau der vorliegenden Studie orientiert sich an diesen Leitfragen. Im ersten Schritt wird für 19 europäische Staaten analysiert, ob erstens der Zugang zu Bildung gelingt, zweitens der Einstieg in Arbeit möglich ist und drittens die Aufstiegschancen durch ein geringes Armutsrisiko und durch einen erfolgreichen Bildungsweg vergrößert werden. Im zweiten Schritt werden die vier Politikbereiche analysiert, die in besonderem Maße für den Zugang zu Bildung und Arbeit und die Chancengerechtigkeit bedeutsam sind: Familienpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie Steuer- und Sozialpolitik. Dabei wird nicht nur die unterschiedliche Ausgestaltung dieser Politikfelder zwischen den Ländern verglichen, sondern darüber hinaus untersucht, ob diese Unterschiede mit dem Zielerreichungsgrad der Länder in den Bereichen „Zugang zu Bildung“, „Zugang zu Arbeit“ und „Aufstiegschancen“ korrelieren. Dadurch soll die Studie Ansatzpunkte für die Politik in den vier Bereichen liefern.

Um das Gesamtergebnis an dieser Stelle bereits vorwegzunehmen: In Deutschland besteht in allen vier Politikfeldern Handlungsbedarf, um Einstiegshürden zu überwinden:

- Internationale Vergleichsdaten machen deutlich, dass das frühkindliche Betreuungsangebot in Deutschland sehr gering ist. Ein Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter von unter drei Jahren ist daher dringend geboten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der Zugang zu Arbeit kann dadurch gestärkt werden.
- Studien der OECD weisen nach, dass die soziale Herkunft in Deutschland stärker als in vielen anderen Ländern für den späteren Bildungs- und Berufserfolg ausschlaggebend ist. Hieraus kann ein Auftrag für die Bildungspolitik formuliert werden, insbesondere das Ausmaß an Bildungsarmut zu verringern.

- Laut OECD ist die Arbeitsmarktregulierung in Deutschland eines der wichtigsten Wachstums- und Beschäftigungshindernisse. In diesem Zusammenhang sollten die Fortschritte der Agenda 2010 erhalten und ausgebaut werden, um die Zugänge zu Arbeit weiter zu öffnen.
- Der hohe Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verhindert in Deutschland in vielen Bereichen, dass die erforderlichen Zugangschancen zum Arbeitsmarkt entstehen.

Die Beseitigung dieser Defizite ist im Rahmen einer beschäftigungs- und wachstumsorientierten Politik möglich, wie sie zuletzt mit der Agenda 2010 verfolgt wurde. Der Handlungsdruck, vorhandene Potenziale besser zu nutzen, steigt nicht zuletzt durch das demografiebedingt sinkende Arbeitsangebot. In einigen Politikfeldern, insbesondere in der Arbeitsmarkt- sowie der Steuer- und Sozialpolitik, sind hierzu keine Mehrausgaben erforderlich. Bereits die Umgestaltung des Ordnungsrahmens kann einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung von Einstiegs- und Aufstiegshürden leisten und zu Einsparungen führen. In anderen Bereichen, insbesondere in der Bildungs- und in der Familienpolitik, bedarf es darüber hinaus zusätzlicher Investitionen, denn gute Bildung und Kinderbetreuung gibt es nicht zum Nulltarif. Im Verbund mit adäquaten Rahmenbedingungen bieten diese Investitionen eine Chance, sich aus gesellschaftlicher Sicht zu rentieren. Wenn sie mehr Personen als bisher eine qualifizierte Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen, sind sie nicht nur die Grundlage für mehr Wertschöpfung, sondern führen auch zu Einspareffekten und positiven Wohlstandseffekten für den Staat und seine Bürger (Koppel/Plünnecke, 2008; Diekmann et al., 2008).

## 1.2 Methode des Einstiegsmonitors Europa

Der Einstiegsmonitor Europa ist ein Querschnittsvergleich von 19 europäischen Staaten auf der Basis von quantitativen Indikatoren. Diese zeigen, wie die einzelnen Länder die für Bildung, Arbeit und Aufstiegschancen einstiegsrelevanten Ziele realisieren und wie sie die einstiegsrelevanten politischen Instrumente gestalten. Die Kennziffern beziehen sich auf unterschiedliche Maßeinheiten und müssen daher für einen Vergleich standardisiert werden.

Dazu wird in einem ersten Schritt der Betrachtungszeitpunkt ausgewählt, der die aktuellsten jeweils verfügbaren Werte umfasst. Wenn für ein Jahr ( $k$ ) bei einem bestimmten Indikator ( $j$ ) für ein europäisches Land ( $i$ ) ein Wert vorhanden ist, wird dieser mittels eines linearen Standardisierungsverfahrens in dimensionslose Punktwerte transformiert. Dies erlaubt den Vergleich unterschiedlich skaliert Kenngrößen. Die Ausprägungen werden dabei für jedes verfügbare Datenjahr zwischen 0 und 100 normiert.

Falls bei den Ausgangswerten hohe Absolutwerte positiv zu werten sind, also als günstiger eingeschätzt werden als niedrige Merkmalsausprägungen, ergibt sich der standardisierte Punktwert (E) aus:

$$E_{i,j,k} = 100 \cdot \frac{x_{i,j,k} - \min(x_{j,k})}{\max(x_{j,k}) - \min(x_{j,k})}$$

Werden hingegen höhere Absolutwerte als schlechtere Ausprägung angesehen, berechnet sich der standardisierte Punktwert (E) aus:

$$E_{i,j,k} = 100 \cdot \frac{\max(x_{j,k}) - x_{i,j,k}}{\max(x_{j,k}) - \min(x_{j,k})}$$

Dank dieser beiden Formeln zeigen höhere standardisierte Punktwerte (E) unabhängig von der Wirkungsrichtung des Indikators stets eine bessere Bewertung an als niedrigere Punktwerte.

Das lineare Standardisierungsverfahren hat den Vorteil, dass es bei jeder einzelnen Kennziffer die Abstände der verglichenen europäischen Länder untereinander maßstabsgetreu zu den Abständen widerspiegelt, die aus einer Betrachtung der Ursprungswerte resultieren. Hinzu kommt, dass das lineare Standardisierungsverfahren Ausreißerwerte nach oben und unten betont. Kleine Unterschiede zwischen zwei Ländern wirken sich weniger stark aus, wenn ein drittes Land sich von diesen beiden erheblich abhebt. Dieses Vorgehen ist vor allem dann von Vorteil, wenn man die Bewertung des bestplatzierten Landes als Orientierung für einen wünschenswerten Zielzustand aller anderen Länder auffasst.

Das Bewertungsverfahren führt dazu, dass ein Land bei einer Kennziffer maximal den Indexwert von 100 Punkten erzielen kann. Analog hierzu ergibt sich die Minimalbewertung von 0 Punkten.

## **2** Die Zielfelder des Einstiegsmonitors Europa

### 2.1 Zugang zu Bildung

In dem Bereich „Zugang zu Bildung“ werden zwei Teilziele untersucht, die das gleiche Gewicht innerhalb des Zielfelds erhalten:

- die Kompetenzen der Jugendlichen steigern und
- den Anteil junger Menschen mit mindestens einem mittleren Bildungsabschluss (Abschluss der Sekundarstufe II, das heißt Lehre oder Abitur) erhöhen.

Die in diesem Zusammenhang maßgeblichen Indikatoren des Zielfelds „Zugang zu Bildung“ sind in Übersicht 1 dargestellt.

<b>Indikatoren des Zielfelds „Zugang zu Bildung“</b>		Übersicht 1
	<b>Gewicht</b>	<b>Wirkung*</b>
Anteil der Jugendlichen mit geringen Kompetenzen senken	1/2	
Größe der PISA-Risikogruppe Lesen	1/6	–
Größe der PISA-Risikogruppe Mathematik	1/6	–
Größe der PISA-Risikogruppe Naturwissenschaften	1/6	–
Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit mindestens einem mittleren Bildungsabschluss (Sekundarstufe II) erhöhen	1/2	+

\* – = negative Wirkung, + = positive Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung

In der modernen Informationsgesellschaft sind Abschlüsse und Zertifikate sowie der durch sie dokumentierte Bildungsstand untrennbar mit den Lebenschancen verbunden. Aufgrund der relativ starren und undifferenzierten Lohnstruktur<sup>4</sup> und der restriktiven Arbeitsmarktordnung sind in Deutschland das zertifizierte Qualifikationsniveau und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit enger miteinander verknüpft als in Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten (Puhani, 2003, 31 f.). Ein niedriger Bildungsstand wirkt sich jedoch nicht nur negativ auf die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt aus, sondern auch auf die Einkommenssituation und den sozialen Status (siehe im Anhang Übersicht A.1).

Unzureichende Bildungsniveaus können zu massiven gesellschaftlichen Verwerfungen führen, zum Beispiel zu Analphabetismus und dem Ausschluss von normalen Integrationsformen wie der Hauptschule und dem dualen Berufsbildungssystem (Allmendinger/Leibfried, 2003, 12). Jugendliche ohne Bildungsabschluss laufen Gefahr, dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu bleiben (Reinberg/Hummel, 2005; 2007). Ihnen fehlen häufig grundlegende Qualifikationen, die für die Ausbildungs- oder Arbeitsplatzsuche unerlässlich sind. Der misslungene Einstieg in das Berufsleben entwickelt sich für viele Jugendliche zum Dauerhandicap und führt zu Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfekarrieren. Außer den individuell erfahrenen Misserfolgen verursacht die Bildungsarmut aber auch gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen. Sie schwächt nämlich die Humankapitalbasis, was auf lange Sicht zu Störungen des Wirtschaftswachstums führt (Anger et al., 2006, 5).

<sup>4</sup> Die Lohnungleichheit hat in Deutschland zwar seit Mitte der 1990er Jahre zugenommen (vgl. für eine Übersicht Hardege/Klös, 2008). Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten und Ungelernten (Reinberg/Hummel, 2007) liegen deren Löhne aber weiterhin über dem markträumenden Niveau.

Aufgrund dieser Wirkungen der Bildungsarmut ergeben sich zwei Möglichkeiten, Bildungsarmut zu messen, die gleichzeitig als Definitionen von Bildungsarmut dienen können (Anger et al., 2006, 7 ff.):

1. Die Messung anhand von Kompetenzen: Personen gelten als bildungsarm, wenn bei ihnen das Risiko groß ist, dass ihre Kompetenzen nicht ausreichen, um die für ein erfolgreiches Berufsleben erforderlichen Qualifikationen erwerben zu können.
2. Die Messung anhand fehlender Abschlusszertifikate: Als bildungsarm kann eine Person gelten, die keinen Sekundarstufe-II-Abschluss (und damit keine abgeschlossene Berufsausbildung oder Abitur) erreicht hat.

### Kompetenzen von Jugendlichen steigern

<b>PISA-Risikogruppen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften</b>			
im Jahr 2006, in Prozent eines Jahrgangs			
	Lesen	Mathematik	Naturwissenschaften
Belgien	19,4	17,3	17,0
Dänemark	16,0	13,6	18,4
<b>Deutschland</b>	<b>20,0</b>	<b>19,9</b>	<b>15,4</b>
Finnland	4,8	6,0	4,1
Frankreich	21,7	22,3	21,2
Griechenland	27,7	32,3	24,0
Irland	12,1	16,4	15,5
Italien	26,4	32,8	25,3
Niederlande	15,1	11,5	13,0
Norwegen	22,4	22,2	21,1
Österreich	21,5	20,0	16,3
Polen	16,2	19,8	17,0
Portugal	24,9	30,7	24,5
Schweden	15,3	18,3	16,4
Schweiz	16,4	13,5	16,1
Spanien	25,7	24,7	19,6
Tschechien	24,8	19,2	15,5
Ungarn	20,6	21,2	15,0
Vereinigtes Königreich	19,0	19,8	16,7

Quelle: OECD, 2008a

Tabella 1

Die erlernten Fähigkeiten eines Menschen sind als Indikator für diese Studie geeignet. Aus diesem Grund enthält der Indikator für das Zielfeld „Zugang zu Bildung“ Daten aus der PISA-Studie der OECD, nämlich den Anteil der Schüler, die zu den Risikogruppen der drei in der Studie untersuchten Disziplinen gehören. Zu den Risikogruppen zählen jeweils die Schüler, die entweder gar keine oder nur die Anforderungen der untersten Kompetenzstufe der PISA-Studie der jeweiligen PISA-Kategorie erreicht haben (PISA-Konsortium Deutschland, 2004). Das sind diejenigen Schüler, die in den einzelnen Disziplinen schwache bis sehr schwache Leistungen erzielt haben, die ihnen eine Teilnahme an weiteren Bil-

dungsmöglichkeiten oder am Arbeitsmarkt erschweren. Diese Schüler sind nur bedingt für eine Berufsausbildung geeignet.

Die in der PISA-Studie 2006 festgestellten Größen der Risikogruppen in den einzelnen Kategorien Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften offenbaren die Schwächen der nationalen Bildungssysteme. Deutschland befindet sich hierbei im Mittelfeld der ausgewählten Länder. Auffällig ist, dass Finnland bei diesen Indikatoren mit großem Vorsprung vor dem Zweitplatzierten Irland die Rangliste anführt. Ebenfalls gut schneiden die anderen skandinavischen Länder ab (mit Ausnahme von Norwegen) und auch die Niederlande, Polen und die Schweiz. Besonders groß sind die PISA-Risikogruppen – und zwar über alle drei Kategorien – in den vier südeuropäischen Ländern Portugal, Spanien, Italien und Griechenland (Tabelle 1).

### Mehr und höhere Bildungsabschlüsse

Das formale Qualifikationsniveau der Bevölkerung in den untersuchten Ländern wird durch den Anteil der 25- bis 34-jährigen Bevölkerung mit einem mindestens mittleren Bildungsabschluss erfasst. Das ist der Teil der Bevölkerung mit mindestens Abitur oder abgeschlossener Berufsausbildung (Sekundarstufe II). Das Fehlen eines solchen Abschlusses ist ein Indiz für die Größe der Personengruppe, die nur unter erschwerten Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu weiterführenden Bildungsangeboten findet, weil Bildungsabschlüsse als Signale für Lernfähigkeit und Produktivität dienen (Spence, 1973).

Deutschland ist bei den formalen mittleren Bildungsabschlüssen im Mittelfeld platziert, während Tschechien den größten Bevölkerungsanteil mit Abschluss der Sekundarstufe II aufweist. Wieder schneiden die skandinavischen Länder mit Ausnahme von Norwegen gut ab, genauso wie Österreich. Besonders niedrig ist das formale Bildungsniveau in Portugal (Tabelle 2).

### Anteil der 25- bis 34-jährigen Bevölkerung mit mindestens mittlerem Bildungsabschluss (Sekundarstufe II)

Tabelle 2

im Jahr 2006, in Prozent

Belgien	80,9
Dänemark	87,4
<b>Deutschland</b>	<b>84,2</b>
Finnland	89,4
Frankreich	81,1
Griechenland	73,7
Irland	81,1
Italien	65,9
Niederlande	81,3
Norwegen	83,5
Österreich	87,5
Polen	62,5
Portugal	42,8
Schweden	90,6
Schweiz	87,9
Spanien	63,9
Tschechien	93,9
Ungarn	85,0
Vereinigtes Königreich	72,9

Quelle: OECD, 2008b

## Zielfeld „Zugang zu Bildung“

Abbildung 1

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Finnland	95,6
Schweden	71,8
Schweiz	71,5
Niederlande	69,7
Dänemark	69,4
Tschechien	68,3
Irland	66,6
Österreich	63,1
<b>Deutschland</b>	<b>61,8</b>
Ungarn	61,7
Belgien	59,4
Norwegen	53,5
Frankreich	51,5
Vereinigtes Königreich	50,6
Polen	42,1
Spanien	31,6
Griechenland	31,4
Italien	23,5
Portugal	3,9

Eigene Berechnungen

## Fazit

Aggregiert man die Ergebnisse der einzelnen Indikatoren des Zielfelds „Zugang zu Bildung“ auf Basis des Standardisierungsverfahrens, so hebt sich Finnland mit einer durchschnittlichen Bewertung von 95,6 Punkten deutlich von den anderen untersuchten Ländern ab (Abbildung 1). Ungefähr auf dem Niveau von 70 Punkten folgen Schweden, Schweiz, die Niederlande, Dänemark und Tschechien. Deutschland befindet sich mit 61,8 Punkten im Mittelfeld. Vergleichsweise verschlossen ist der Zugang zu Bildung in den südeuropäischen Ländern. Auffällig sind die eher ungünstigen Voraussetzungen in Norwegen, besonders im Vergleich zu seinen skandinavischen Nachbarn.

## Das Zielfeld „Zugang zu Bildung“ auf einen Blick

Das Ausmaß an Bildungsarmut ist eine zentrale Zielgröße des Einstiegsmonitors Europa. Bildungsarmut bedeutet für die Betroffenen geringere Arbeitsmarkt- und Einkommensperspektiven und niedrigere Aufstiegschancen. Für die Volkswirtschaft entstehen daraus Wertschöpfungsverluste, Sozial- und Nachqualifizierungskosten. Deutschland erreicht beim Zielfeld „Zugang zu Bildung“ einen Mittelfeldplatz und liegt bei den einzelnen Indikatoren zwischen Finnland (bestes Land beim Zielfeld „Zugang zu Bildung“), Dänemark (bestes Land der Gesamtstudie) und Portugal (schlechtestes Land beim Zielfeld „Zugang zu Bildung“).

Das beste Land des Zielfelds „Zugang zu Bildung“, Finnland, überzeugt durch den niedrigen Anteil 15-jähriger Schüler, die Probleme im Textverständnis, in Mathematik und in Naturwissenschaften haben. Diese drei sogenannten PISA-Risikogruppen sind klein. Damit haben nur wenige Schüler Schwierigkeiten, sich eigenständig neue Themen erschließen zu können und selbstständig zu lernen. Dieses Potenzial zeigt sich auch an einem sehr niedrigen Anteil von Personen im Alter zwischen 25 und 34 Jahren, die keinen mittleren oder höheren Abschluss erreichen.

Der Sieger der Gesamtstudie, Dänemark, liegt bei den Bildungsindikatoren deutlich hinter Finnland – insbesondere sind die PISA-Risikogruppen unter den 15-jährigen Schülern in Dänemark deutlich größer.

Angaben in Prozent	Bestes Land des Zielfelds „Zugang zu Bildung“: Finnland	Bestes Land der Gesamtstudie: Dänemark	Deutschland	Schlechtestes Land des Zielfelds „Zugang zu Bildung“: Portugal
Risikogruppe PISA 2006: Lesen	4,8	16,0	20,0	24,9
Risikogruppe PISA 2006: Mathematik	6,0	13,6	19,9	30,7
Risikogruppe PISA 2006: Naturwissenschaften	4,1	18,4	15,4	24,5
Anteil der 25- bis 34-jährigen Bevölkerung ohne mittleren Bildungsabschluss (Sekundarstufe II), 2006	10,6	12,6	15,8	57,2

Eigene Zusammenstellung

Noch ein Stück dahinter rangiert Deutschland. Gegenüber Dänemark weist Deutschland eine relative Stärke bei den Naturwissenschaften auf. Die PISA-Risikogruppe hat hier einen Anteil von 15,4 Prozent und ist um 3 Prozentpunkte niedriger als in Dänemark. In den anderen Bereichen liegt Dänemark rund 3 bis 6 Prozentpunkte vor Deutschland.

Das schlechteste Land von den betrachteten 19 europäischen Ländern beim Zielfeld „Zugang zu Bildung“ ist Portugal. Während die PISA-Risikogruppen nur wenig größer als im europäischen Durchschnitt sind, sind besondere Probleme beim Erreichen eines mittleren Bildungsabschlusses festzustellen. Dies liegt vor allem auch an der institutionellen Ausrichtung des portugiesischen Bildungssystems, das neben der Hochschulausbildung nur vergleichsweise wenige attraktive Bildungswege anbietet.

Im Vergleich zum Jahr 2003 konnte sich Deutschland leicht verbessern und das Ausmaß der Risikogruppen im PISA-Test um jeweils etwa 2 Prozentpunkte reduzieren.

Deutschland, Angaben in Prozent	2003	2006
Risikogruppe PISA: Lesen	22,3	20,0
Risikogruppe PISA: Mathematik	21,6	19,9
Risikogruppe PISA: Naturwissenschaften	k. A.	15,4
Anteil der 25- bis 34-jährigen Bevölkerung ohne mittleren Bildungsabschluss (Sekundarstufe II)	16,0	15,8

Eigene Zusammenstellung

## 2.2 Zugang zu Arbeit

In dem Zielfeld „Zugang zu Arbeit“ werden zwei Bereiche näher untersucht, die das gleiche Gewicht innerhalb des Zielfelds erhalten:

- die Arbeitslosigkeit reduzieren und
- die Erwerbsquote steigern.

Die entsprechenden Indikatoren des Zielbereichs „Zugang zu Arbeit“ sind in Übersicht 2 dargestellt.



## Indikatoren des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“

Übersicht 2

	Gewicht	Wirkung*
Arbeitslosigkeit reduzieren	1/2	
Gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote	1/4	–
Anteil Langzeitarbeitsloser am Arbeitslosenbestand	1/8	–
Anteil friktioneller Arbeitslosigkeit (unter 1 Monat) an allen Arbeitslosen	1/8	+
Erwerbsquote steigern	1/2	
Teilnahme am Arbeitsmarkt (Erwerbsquote)	1/4	+
Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt	1/12	+
Jugendarbeitslosigkeit	1/12	–
Teilnahme Älterer am Arbeitsmarkt	1/12	+

\* – = negative Wirkung, + = positive Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung

### Harmonisierte Arbeitslosenquote

Tabelle 3

im Jahr 2008, in Prozent

Belgien	7,1
Dänemark	3,4
<b>Deutschland</b>	<b>7,3</b>
Finnland	6,4
Frankreich	7,8
Griechenland	7,4
Irland	6,3
Italien	6,1
Niederlande	2,8
Norwegen	2,6
Österreich	3,8
Polen	7,1
Portugal	7,8
Schweden	6,2
Schweiz	3,5
Spanien	11,3
Tschechien	4,4
Ungarn	7,9
Vereinigtes Königreich	5,6

Quelle: OECD, 2009

### Arbeitslosigkeit

Die Berufstätigkeit ist ein wichtiger Bestandteil im Leben eines Menschen. Sie ermöglicht ihm die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und spielt für sein Wohlbefinden eine bedeutende Rolle. Die Funktion von Arbeit geht somit über die Erzielung eines Geldeinkommens hinaus und ist ein wichtiger Faktor der sozialen Integration (Promberger, 2008). In Deutschland hat sich im Laufe der letzten drei Jahrzehnte das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft. Auch momentan bestehen – trotz der konjunkturell und durch die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre bedingten Erholung bis zum Jahr 2008 – strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt (Hardege/Klös, 2008, 11 ff.). Der Zugang zu Arbeit ist aus den oben genannten Gründen von großer Bedeutung. Er wird in erster Linie durch die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes determiniert. Das Arbeitskräfteangebot der Haushalte muss auf eine entsprechende Nachfrage der

Arbeitgeber stoßen, um realisiert werden zu können. Ein wichtiger Indikator zur Beschreibung dieses Zusammenhangs ist die Arbeitslosenquote.

Deutschland belegt beim Vergleich von 19 Staaten bei der harmonisierten Arbeitslosenquote im Jahr 2008 den 14. Platz. Vor allem in Spanien ist die Arbeitslosigkeit erheblich größer. Deutlich besser als in Deutschland ist die Situation in einem Teil Skandinaviens – nämlich in Norwegen und Dänemark. Auch die Niederlande, Österreich und die Schweiz weisen eine um mehr als 3 Prozentpunkte niedrigere Arbeitslosenquote als Deutschland auf (Tabelle 3).

Im europäischen Vergleich weist Deutschland nicht nur überdurchschnittlich hohe Werte bei der Arbeitslosigkeit auf, sondern auch eine relativ geringe Dynamik bei Zugängen in und Abgängen aus Arbeitslosigkeit. Um diese Dynamik zu erfassen, wird zwischen dem Bestand an Langzeitarbeitslosen – das heißt an Personen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind – und dem Bestand an kurzzeitig arbeitslosen Personen, die maximal einen Monat ohne Beschäftigung sind, unterschieden. Je größer das Gewicht der Langzeitarbeitslosen gegenüber dem der Kurzeitarbeitslosen ist, um so geringer ist die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und umso höher ist das Gewicht struktureller (andauernder) gegenüber friktioneller (vorübergehender) Arbeitslosigkeit.

Wie an den beiden Tabellen 4 und 5 zu erkennen ist, ist die Arbeitsmarktdynamik in Deutschland sehr gering. Das zeigen der hohe Anteil von mehr als 56 Prozent an Langzeitarbeitslosen im Jahr 2007 und auch der niedrige Anteil friktioneller Arbeitslosigkeit. Wer also hierzulande einmal in Arbeitslosigkeit gerät, trägt ein relativ großes Risiko, dass diese Phase längere Zeit andauert. Die skandinavischen Länder und das Vereinigte Königreich weisen dagegen bei beiden Indikatoren für die Arbeitsmarktdynamik sehr gute Werte auf. Auch Österreich, Spanien und Irland befinden sich im Vordergrund.

## Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen

Tabelle 4

im Jahr 2007, in Prozent

Belgien	50,0
Dänemark	18,2
<b>Deutschland</b>	<b>56,6</b>
Finnland	23,0
Frankreich	40,4
Griechenland	50,3
Irland	30,3
Italien	49,9
Niederlande	41,7
Norwegen	8,8
Österreich	26,8
Polen	45,9
Portugal	47,3
Schweden	12,9
Schweiz	40,8
Spanien	27,6
Tschechien	53,4
Ungarn	47,6
Vereinigtes Königreich	24,8

Quelle: OECD, 2008c

## Anteil der friktionellen Arbeitslosigkeit an allen Arbeitslosen

Tabelle 5

im Jahr 2007, in Prozent

Belgien	7,2
Dänemark	28,9
<b>Deutschland</b>	<b>5,2</b>
Finnland	14,0
Frankreich	4,7
Griechenland	5,0
Irland	18,6
Italien	7,8
Niederlande	4,1
Norwegen	33,0
Österreich	11,1
Polen	8,2
Portugal	5,5
Schweden	30,0
Schweiz	7,9
Spanien	14,3
Tschechien	6,1
Ungarn	4,8
Vereinigtes Königreich	16,1

Quelle: OECD, 2008c

Ein hoher Anteil friktioneller Arbeitslosigkeit ist ein Zeichen dafür, dass der Arbeitsmarkt flexibel auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds reagiert. Dem Verlust eines Arbeitsplatzes folgt die schnelle Aufnahme eines neuen Beschäftigungsverhältnisses. Dies setzt zum einen voraus, dass die Unternehmen in ausreichender Zahl Arbeitsplätze anbieten. Zum anderen gehört dazu, dass die arbeitsuchenden Personen auf diesen Arbeitsplätzen tatsächlich einsetzbar sind und die Bereitschaft haben, die Bedingungen der Arbeitsplätze auch anzunehmen. Ein hoher Bestand an Langzeitarbeitslosen weist daher auf Rigiditäten des Arbeitsmarktes und sogenannte Mismatch-Probleme hin. Dieser Umstand kann darauf zurückzuführen sein, dass zu wenige Arbeitsplätze von den Unternehmen angeboten werden, die Arbeitslosen für die vakanten Stellen nicht die geeigneten Qualifikationen oder Eigenschaften aufweisen oder nicht bereit sind, eine Tätigkeit aufzunehmen, die niedriger bezahlt ist als ihre Arbeit vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslosigkeit

ist daher ein Zeichen für eine Überregulierung von Arbeitsverhältnissen und für anreizfeindliche soziale Sicherungssysteme. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung (siehe Abschnitt 3.3).

### Erwerbstätigkeit

Die Erwerbsquote gibt Auskunft über das Angebot an Arbeitskräften. Eine niedrige Erwerbsquote kann ein Indiz für Hindernisse im Zugang zu Arbeit sein und/oder für die niedrige Attraktivität einer Erwerbstätigkeit stehen. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, die lange Zeit nur als unterdurchschnittlich gut in den Arbeitsmarkt integriert galten oder immer noch gelten, haben große Verbesserungspotenziale. Dies sind vor allem Frauen, Ältere (55 bis 64 Jahre) und Jugendliche (unter 25 Jahren). Die Erwerbsquote von Frauen und Älteren ist ein Indiz für deren Integration in den Arbeitsmarkt, während die Arbeitslosenquote von

Jugendlichen ein Maß für die Reibungslosigkeit des Übergangs von Ausbildung in Arbeit darstellt. Gelingt dieser Übergang nicht, so droht eine dauerhafte Arbeitslosigkeit, die nicht nur mit ungünstigen individuellen Folgen verbunden ist, sondern auch mit hohen gesellschaftlichen Kosten.

Wenn man statt der Arbeitslosigkeit die Teilhabe am Erwerbsleben betrachtet, belegt Deutschland im Vergleich der ausgewählten europäischen Länder einen Platz im vorderen Mittelfeld (Tabelle 6). Besonders gut schneiden die Schweiz und die skandinavischen Länder mit Ausnahme von Finnland ab.

## Erwerbsquote

Tabelle 6

Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, im Jahr 2007, in Prozent

Belgien	67,2
Dänemark	81,5
<b>Deutschland</b>	<b>76,7</b>
Finnland	76,6
Frankreich	69,9
Griechenland	68,2
Irland	73,8
Italien	63,5
Niederlande	77,9
Norwegen	81,2
Österreich	75,9
Polen	64,1
Portugal	78,7
Schweden	82,1
Schweiz	83,7
Spanien	73,1
Tschechien	70,8
Ungarn	62,3
Vereinigtes Königreich	78,0

Quelle: OECD, 2008c

## Erwerbsquote von Frauen

Tabelle 7

im Jahr 2007, in Prozent

Belgien	60,4
Dänemark	77,2
<b>Deutschland</b>	<b>70,2</b>
Finnland	74,5
Frankreich	65,2
Griechenland	55,8
Irland	63,7
Italien	51,1
Niederlande	71,7
Norwegen	77,9
Österreich	68,7
Polen	57,2
Portugal	73,0
Schweden	79,3
Schweiz	76,6
Spanien	62,6
Tschechien	62,1
Ungarn	55,5
Vereinigtes Königreich	70,9

Quelle: OECD, 2008c

In Belgien, den osteuropäischen Ländern und den Mittelmeerländern ist die Erwerbsquote dagegen unterdurchschnittlich.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Erwerbsquote von Frauen. Diese ist in den skandinavischen Ländern und der Schweiz besonders ausgeprägt (Tabelle 7). Portugal, die Niederlande und das Vereinigte Königreich schöpfen das Erwerbspotenzial von Frauen in ähnlich hohem Umfang aus wie Deutschland. Besonders niedrig ist die Frauenerwerbsquote in Italien mit nur rund 51 Prozent.

Die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen in Deutschland ist zwar nicht so gut

## Jugend- arbeitslosenquote

Tabelle 8

Arbeitslose unter 25 Jahren,  
im Jahr 2007, in Prozent aller  
jugendlichen Erwerbspersonen

Belgien	19,2
Dänemark	7,2
<b>Deutschland</b>	<b>11,7</b>
Finnland	15,7
Frankreich	18,7
Griechenland	22,0
Irland	8,6
Italien	20,3
Niederlande	7,3
Norwegen	7,5
Österreich	8,7
Polen	21,7
Portugal	16,6
Schweden	18,9
Schweiz	7,1
Spanien	18,2
Tschechien	10,7
Ungarn	18,1
Vereinigtes Königreich	14,4

Quelle: OECD, 2008c

wie Dänemark, den Niederlanden und Norwegen ist die Beschäftigungssituation für Arbeitskräfte unter 25 Jahren eher entspannt. Umgekehrt sind die Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen in Italien, Polen und Griechenland besonders ungünstig. Auch Frankreich, das durch die von Jugendlichen ausgelösten Unruhen eine hohe Aufmerksamkeit erhalten hat, zählt zu den Ländern, in denen der Übergang vom Bildungssystem in Arbeit nicht reibungslos funktioniert. Überraschenderweise gilt dies auch für Schweden – trotz einer nur durch-

wie bei den Spitzenreitern Schweiz, Dänemark, Niederlande und Norwegen, aber signifikant besser als in den meisten der anderen betrachteten europäischen Staaten (Tabelle 8). Dies ist vor allem auf das duale Berufsausbildungssystem in Deutschland zurückzuführen, das es in ähnlicher Form nur noch in Dänemark, Österreich und der Schweiz gibt. Es ermöglicht einen vergleichsweise reibungslosen Übergang aus dem Bildungssystem in Arbeit, selbst wenn die Arbeitsmarktsituation – wie in Deutschland – relativ ungünstig ist. In Ländern mit einer generell niedrigen Arbeitslosenquote

## Erwerbsquote von Älteren

Tabelle 9

Erwerbspersonen im Alter von 55 bis  
64 Jahren, im Jahr 2007, in Prozent

Belgien	35,2
Dänemark	61,3
<b>Deutschland</b>	<b>57,2</b>
Finnland	58,8
Frankreich	40,4
Griechenland	43,6
Irland	55,5
Italien	34,6
Niederlande	62,3
Norwegen	69,7
Österreich	39,8
Polen	31,9
Portugal	54,4
Schweden	73,0
Schweiz	69,3
Spanien	47,4
Tschechien	48,2
Ungarn	34,5
Vereinigtes Königreich	59,3

Quelle: OECD, 2008c

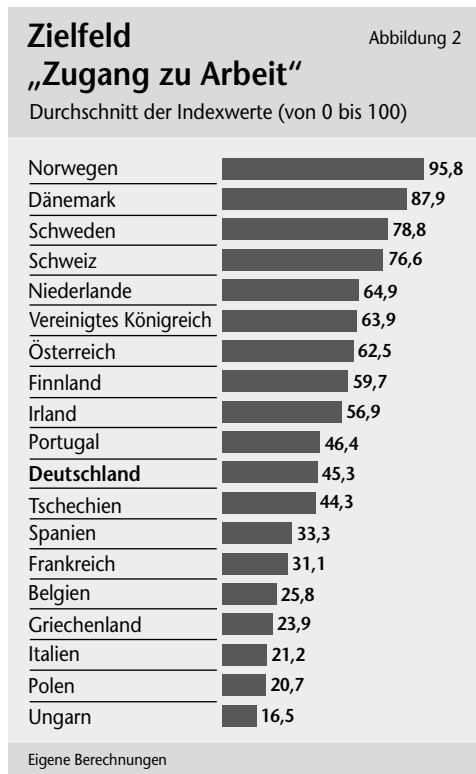
schnittlich hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote und relativ günstigen Voraussetzungen hinsichtlich der Vermeidung von Bildungsarmut.

Die Erwerbsquote von Menschen zwischen 55 und 64 Jahren ist in Schweden (73 Prozent), Norwegen (knapp 70 Prozent) und der Schweiz (gut 69 Prozent) besonders hoch (Tabelle 9). Deutschland zählt neben Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Finnland ebenfalls zu den Staaten, in denen ältere Beschäftigte relativ lange im Erwerbsleben bleiben. Sehr niedrig ist die Arbeitsmarktteilnahme älterer Menschen in Polen, Ungarn und Italien. Aber auch in Österreich, Frankreich und Belgien sind ältere Personen relativ schlecht in den Arbeitsmarkt integriert.

### Fazit

Fasst man die Indikatoren des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“ zusammen, ergibt sich eine Platzierung Deutschlands auf dem elften Platz (Abbildung 2). Norwegen, Dänemark, Schweden und die Schweiz bilden das Spitzenquartett, dessen durchschnittliche Bewertung sich bereits relativ deutlich vom vorderen Mittelfeld abhebt, das von den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich angeführt wird. Zu dieser Gruppe gehört auch Österreich. Anzumerken ist in diesem Fall, dass die nicht zufriedenstellende Platzierung Deutschlands weniger an einer relativ niedrigen Arbeitsmarktteilnahme der Frauen, Jugendlichen und Älteren liegt, sondern an dem hohen Niveau der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit.

Gleichwohl ist bei der Bewertung für Deutschland zu berücksichtigen, dass sich der Reform-erfolg der Agenda 2010 im Bereich der Arbeitsmarktpolitik noch nicht voll in den Daten zur Erwerbstätigkeit aus dem Jahr 2007



und damit bei der Positionierung Deutschlands zeigen konnte. Zwischen 2007 und 2008 hat sich die Erwerbsbeteiligung in Deutschland stärker als in vielen anderen europäischen Ländern erhöht. Bei einem Blick auf die Daten aus dem Jahr 2008 dürfte sich die Position Deutschlands im Ländervergleich somit leicht verbessert haben.

## Das Zielfeld „Zugang zu Arbeit“ auf einen Blick

Der Zugang zu Arbeit ist eine zentrale Zielgröße des Einstiegsmonitors Europa. Eine Erwerbstätigkeit senkt die Wahrscheinlichkeit von Armut und erhöht die Aufstiegschancen einer Person. Für die Volkswirtschaft entstehen Wertschöpfungsverluste, wenn es nicht gelingt, Erwerbspersonen in eine Erwerbstätigkeit zu bringen. Deutschland erreicht beim Zielfeld „Zugang zu Arbeit“ einen Mittelfeldplatz und rangiert bei den einzelnen Indikatoren zwischen Norwegen (bestes Land beim Zielfeld „Zugang zu Arbeit“), Dänemark (bestes Land der Gesamtstudie) und Ungarn (schlechtestes Land beim Zielfeld „Zugang zu Arbeit“).

Angaben in Prozent	Bestes Land des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“: Norwegen	Bestes Land der Gesamtstudie: Dänemark	Deutschland	Schlechtestes Land des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“: Ungarn
Harmonisierte Arbeitslosenquote, 2008	2,6	3,4	7,3	7,9
Anteil der Langzeitarbeitslosen, 2007	8,8	18,2	56,6	47,6
Anteil der friktionellen Arbeitslosigkeit, 2007	33,0	28,9	5,2	4,8
Erwerbsquote, 2007	81,2	81,5	76,7	62,3
Erwerbsquote von Frauen, 2007	77,9	77,2	70,2	55,5
Jugendarbeitslosenquote, 2007	7,5	7,2	11,7	18,1
Erwerbsquote von Älteren, 2007	69,7	61,3	57,2	34,5

Eigene Zusammenstellung

Das beste Land des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“, Norwegen, überzeugt durch eine sehr niedrige Arbeitslosenquote im Jahr 2008 von 2,6 Prozent. Nur ein sehr geringer Teil der Arbeitslosen hat diesen Status länger als ein Jahr inne – die meisten sind nur sehr kurzfristig arbeitslos, beispielsweise während sie von einer Stelle auf eine andere wechseln (friktionelle Arbeitslosigkeit). Außerdem sind die Erwerbsquoten in Norwegen hoch – insbesondere von Frauen und Älteren. Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist relativ gering.

Der Sieger der Gesamtstudie, Dänemark, liegt bei den Arbeitsmarktindikatoren bei ähnlichen Werten wie Norwegen. Die Arbeitslosigkeit ist mit Ausnahme der Jugendarbeitslosigkeit leicht höher als in Norwegen. Allerdings ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Dänemark mehr als doppelt so hoch. Auch bei den Erwerbsquoten zeigt Dänemark ein typisch skandinavisches Bild.

Deutschland rangiert deutlich hinter Dänemark. So weist Deutschland eine deutlich höhere Arbeitslosenquote auf. Auch die Struktur ist ungünstiger – ein viel größerer Anteil der Arbeitslosen ist bereits seit mehr als einem Jahr ohne Beschäftigung, der Anteil der kurzfristigen, friktionellen Arbeitslosigkeit ist folglich kleiner. Damit sind die Arbeitslosen in Deutschland deutlich stärker als die in Dänemark gefährdet, ihre Qualifikationen durch Arbeitslosigkeit zu entwerten, wodurch wiederum der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wird. Nur wenig schlechter als Dänemark liegt Deutschland bei der Jugendarbeitslosigkeit, was auf den Erfolg des dualen Berufsausbildungssystems zurückzuführen sein dürfte. Ferner ist die Erwerbsquote der Älteren nur wenig niedriger als in Dänemark.

Das schlechteste Land von den betrachteten 19 europäischen Ländern ist beim Zielfeld „Zugang zu Arbeit“ Ungarn. Zwar sind die Arbeitslosenquote und die Struktur der Arbeitslosigkeit vergleichbar mit denen in Deutschland. Jedoch liegt die Jugendarbeitslosigkeit deutlich höher. Ferner ist der Anteil der Personen, die ihre Arbeitskraft im Erwerbsleben anbieten, signifikant kleiner. Insbesondere gilt dies für die Älteren. Deren Erwerbsquote liegt in Ungarn fast 23 Prozentpunkte unter der in Deutschland. Auch der Anteil der Frauen im Erwerbsleben ist in Ungarn deutlich niedriger.

Im Vergleich zum Jahr 2003 konnte sich Deutschland klar verbessern und den Zugang zu Arbeit – auch infolge der Agenda 2010 – erleichtern. Insbesondere die Erwerbsquoten von Älteren und Frauen sind von 2003 bis 2007 deutlich gestiegen. Lediglich die Jugendarbeitslosenquote und der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen haben sich in dem betrachteten Zeitraum leicht verschlechtert.

Deutschland, Angaben in Prozent	2003	2007
Harmonisierte Arbeitslosenquote	9,3	7,3*
Anteil der Langzeitarbeitslosen	50,0	56,6
Anteil der friktionellen Arbeitslosigkeit	5,2	5,2
Erwerbsquote	72,1	76,7
Erwerbsquote von Frauen	65,1	70,2
Jugendarbeitslosenquote	10,6	11,7
Erwerbsquote von Älteren	43,1	57,2

\* 2008.  
Eigene Zusammenstellung

## 2.3 Aufstiegschancen

In dem dritten und abschließenden Zielfeld „Aufstiegschancen“ werden zwei Bereiche analysiert, denen jeweils das gleiche Gewicht innerhalb des Zielfelds zugeordnet wird:

- das Armutsrisiko reduzieren und
- die intergenerationale Mobilität steigern.

Die entsprechenden Indikatoren des Zielbereichs „Aufstiegschancen“ sind in Übersicht 3 dargestellt.



## Indikatoren des Zielfelds „Aufstiegschancen“

Übersicht 3

	Gewicht	Wirkung*
Armutsrisiko reduzieren	1/2	
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Vollzeitwerbstätigen	1/4	–
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von 18- bis 24-jährigen	1/20	–
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von 55- bis 64-jährigen	1/20	–
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Frauen	1/20	–
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Geringqualifizierten	1/20	–
Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Mittelqualifizierten	1/20	–
Intergenerationale Mobilität steigern	1/2	
Steigung Gradient PISA Lesen und sozioökonomischer Hintergrund	1/8	–
Varianzaufklärung PISA durch sozioökonomischen Hintergrund	1/8	–
Elastizität des Einkommens des Sohns relativ zum Einkommen des Vaters	1/4	–

Arbeits-Armutsgefährdungsquote: erwerbstätige Personen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (nach Sozialleistungen); \* – = negative Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung

### Armutsrisiko reduzieren

Sowohl die gesellschaftliche Bedeutung der Aufstiegschancen als auch ihr Gewicht für das Wohlergehen des Einzelnen, für sein späteres Einkommen und seine Beschäftigungsperspektiven richten die Aufmerksamkeit auf jene Indikatoren, mit denen die Chancengerechtigkeit und die Durchlässigkeit in der deutschen Gesellschaft im Vergleich zu anderen europäischen Ländern beurteilt werden können. Es ist problematisch, wenn es bestimmten Personengruppen nicht gelingt, sich aus Armut zu befreien, obwohl ihnen der Einstieg in Arbeit gelungen ist. In den EU-25-Staaten waren im Jahr 2006 zum Beispiel 7 Prozent der Vollzeitwerbstätigen nicht in der Lage, ein Einkommen zu erzielen, das 60 Prozent des Medianeinkommens überstieg (Eurostat, 2008). Dies bedeutet: Es existiert Armut trotz Arbeit (Eurofound, 2004). Angesichts des Bezugs der Armutsdefinition auf das Medianeinkommen muss jedoch berücksichtigt werden, dass eine Armut trotz Arbeit in Ländern mit einem hohen mittleren Einkommen anders zu bewerten ist als Armut trotz Arbeit in einem Land mit einem relativ niedrigen mittleren Einkommen.

Deutschland zählt zu jenen Ländern, in denen Armut vor allem durch eine Vollzeitwerbstätigkeit vermieden werden kann. Die Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Vollzeitwerbstätigen ist mit 4 Prozent niedrig. Armut trotz einer Vollzeitwerbstätigkeit ist also die Ausnahme. Allerdings zeigt sich in den südeuropäischen Ländern und in Polen ein anderes Bild. In Italien, Spanien und

Portugal schafft es jeder elfte Beschäftigte nicht, trotz einer Vollzeitstelle ein Einkommen zu erzielen, das ihn über die Armutsschwelle hebt. In Polen betrifft dies jeden neunten, in Griechenland sogar fast jeden achten Vollzeitbeschäftigten (Tabelle 10).

Nun ist es vorstellbar, dass analog zur Erwerbsbeteiligung oder Arbeitslosigkeit das Risiko der Arbeitsarmut sich auf bestimmte Personengruppen konzentriert, zum Beispiel auf Jugendliche, Ältere oder Frauen. Tabelle 11 zeigt, dass die Armutgefährdung von erwerbstätigen Älteren und Frauen in Deutschland mit 5 und 6 Prozent nicht besonders auffällig ist, jedoch bei den jüngeren Erwerbstätigen mit 9 Prozent ein leicht größeres Ausmaß annimmt. Dieser Befund könnte darauf zurückzuführen sein, dass erstens ein großer Teil der Beschäftigten unter 25 Jahren sich noch in einer Ausbildung befindet und eine Ausbildungsvergütung bezieht, die in der Regel deutlich unter dem Äquivalenzeinkommen liegt. Zweitens geht unter Umständen ein größerer Anteil der jüngeren Beschäftigten lediglich einer Teilzeitbeschäftigung nach,

zum Beispiel weil diese sich gleichzeitig in der Phase der Familiengründung oder noch in der Phase der allgemeinen Bildung befinden. Drittens bewegen sich die Einstiegsgehälter bei regulären Vollzeittätigkeiten eher am unteren Ende der Einkommensverteilung von vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen, weil lohnsteigernde Humankapitalinvestitionen von Erwerbspersonen erst im Verlauf der Berufstätigkeit erfolgen.

Andererseits gehört Österreich, ebenfalls ein Land mit einem System der dualen Berufsausbildung, zu der Gruppe von Ländern, in denen mit 4 Prozent nur ein sehr kleiner Anteil der 18- bis 24-jährigen Erwerbstätigen armutgefährdet ist. Dagegen ist die Arbeits-Armutgefährdung junger Menschen in den meisten skandinavischen Ländern besonders ausgeprägt. Dies ist allerdings zum einen auf das hohe Äquivalenzeinkommen dieser Länder zurückzuführen, an dem

## Arbeits-Armutgefährdungsquote\* von Vollzeitbeschäftigten

Tabelle 10

im Jahr 2006, in Prozent

Belgien	4
Dänemark	4
<b>Deutschland</b>	<b>4</b>
Finnland	3
Frankreich	5
Griechenland	13
Irland	4
Italien	9
Niederlande	4
Norwegen	5
Österreich	5
Polen	11
Portugal	9
Schweden	7
Spanien	9
Tschechien	3
Ungarn	6
Vereinigtes Königreich	5

\* Personen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (nach Sozialleistungen); Schweiz: keine Daten vorhanden.  
Quelle: Eurostat, 2008

## Arbeits-Armutsgefährdungsquote\* von erwerbstätigen Jugendlichen, Älteren und Frauen

Tabelle 11

im Jahr 2006, in Prozent

	18 bis 24 Jahre	55 bis 64 Jahre	Frauen
Belgien	4	5	4
Dänemark	15	3	3
<b>Deutschland</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Finnland	10	4	4
Frankreich	8	6	6
Griechenland	14	16	12
Irland	8	7	6
Italien	10	6	7
Niederlande	4	4	4
Norwegen	17	3	5
Österreich	4	6	6
Polen	16	10	11
Portugal	7	16	11
Schweden	23	3	6
Spanien	8	10	8
Tschechien	4	0	4
Ungarn	6	4	5
Vereinigtes Königreich	10	8	7

\* Personen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (nach Sozialleistungen); Schweiz: keine Daten vorhanden.  
Quelle: Eurostat, 2008

sich die Armutsschwelle orientiert. Zum anderen ist in Schweden – im Gegensatz zu Dänemark – auch ein strikt regulierter Arbeitsmarkt für den Berufseinstieg hinderlich. Jugendliche müssen daher unter Umständen einen relativ großen Abschlag gegenüber den bereits beschäftigten Insidern in Kauf nehmen, um den Berufseinstieg zu schaffen. Im europäischen Vergleich stimmt die hohe Arbeits-Armutsgefährdungsquote von 14 Prozent bei den 18- bis 24-Jährigen in Griechenland bedenklich, zumal dieses Land ein relativ niedriges Äquivalenzeinkommen aufweist.

In den meisten Ländern – auch in Deutschland – ist das Armutsrisiko der älteren Erwerbstätigen deutlich kleiner als das von jüngeren. In Belgien, Griechenland, Österreich und Spanien ist das Armutsrisiko für Ältere größer als für

Jüngere, in Portugal sogar deutlich größer. Auf den ersten Blick lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Arbeits-Armutsgefährdungsquote und der Erwerbstätigenquote feststellen. So wäre es denkbar, dass eine niedrige Arbeits-Armutsgefährdungsquote mit einer niedrigen Erwerbsquote einhergeht, weil lediglich die produktivsten älteren Mitarbeiter im Erwerbsleben verbleiben.

Auch die Arbeits-Armutsgefährdungsquote von Frauen ist in den meisten Ländern niedriger als die der Jugendlichen. Mit Portugal, Griechenland und Polen weisen jene Länder bei Frauen die höchsten Quoten auf, in denen das Risiko von Armut trotz Arbeit insgesamt auch bei Ausübung einer Vollzeitberufstätigkeit groß ist. In Deutschland ist das Arbeits-Armutrisiko von Frauen mit

6 Prozent nicht überdurchschnittlich hoch und unterscheidet sich auch nicht signifikant von dem der Männer (5 Prozent).

Das Armutsrisiko sinkt mit steigendem Qualifikationsniveau. Die Arbeits-Armutsgefährdungsquote ist für Geringqualifizierte (maximal ISCED-2, also ohne abgeschlossene Berufsausbildung) in der EU-25 mit 14 Prozent doppelt so hoch wie für Mittelqualifizierte (ISCED-3 und ISCED-4) und sogar fast fünfmal so hoch wie für Hochqualifizierte (ISCED-5 und ISCED-6, also Hochschulabschluss oder Techniker). Das bedeutet, dass Geringqualifizierte in besonderem Maße von Armut bedroht sind. In einigen Ländern, zum Beispiel in den Niederlanden und in Schweden, ist das Arbeits-Armutsrisiko von Geringqualifizierten nicht nur im europäischen Vergleich relativ niedrig, sondern auch – anders als etwa in Südeuropa – kaum höher als bei den Mittelqualifizierten (Tabelle 12).

## Arbeits-Armutsgefährdungsquote\* von gering- und mittelqualifizierten Erwerbstätigen

Tabelle 12

im Jahr 2006, in Prozent

	Geringqualifiziert	Mittelqualifiziert
Belgien	7	4
Dänemark	7	4
<b>Deutschland</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
Finnland	8	6
Frankreich	8	6
Griechenland	24	11
Irland	10	6
Italien	15	7
Niederlande	6	5
Norwegen	7	5
Österreich	13	6
Polen	32	14
Portugal	13	5
Schweden	8	7
Spanien	16	8
Tschechien	9	4
Ungarn	15	7
Vereinigtes Königreich	13	8

\* Personen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (nach Sozialleistungen); Schweiz: keine Daten vorhanden.  
Quelle: Eurostat, 2008

## Intergenerationale Mobilität steigern

In Deutschland erklärt der sozioökonomische Hintergrund eines Kindes 15,9 Prozent der Unterschiede in den Leseleistungen 15-jähriger Schüler im PISA-Test 2006 (Tabelle 13). Dies bedeutet zwar gegenüber der PISA-Erhebung im Jahr 2003, bei der noch 22,5 Prozent der Varianz durch die Herkunft erklärt werden konnten, eine deutliche Verbesserung. Gleichwohl bleibt der Erklärungsbeitrag überdurchschnittlich groß. In Finnland erklärt die soziale Herkunft nur weniger als 8 Prozent der Leistungsunterschiede. Auch in Italien, Norwegen, Schweden und Dänemark ist dieser Zusammenhang deutlich schwächer ausgeprägt als hierzulande.

## Varianzaufklärung und Steigung des sozialen Gradienten bei PISA 2006 – Lesen

Tabelle 13

	Varianzaufklärung, in Prozent	Steigung des Gradienten, in PISA-Punkten*
Belgien	16,0	48
Dänemark	10,7	32
<b>Deutschland</b>	<b>15,9</b>	<b>47</b>
Finnland	7,7	29
Frankreich	16,4	48
Griechenland	10,7	34
Irland	12,3	38
Italien	7,5	30
Niederlande	13,7	40
Norwegen	7,8	38
Österreich	12,9	46
Polen	13,3	42
Portugal	17,9	33
Schweden	8,5	36
Schweiz	14,0	39
Spanien	10,5	27
Tschechien	12,5	51
Ungarn	19,5	45
Vereinigtes Königreich	12,2	43

\* Steigung des Gradienten: Zunahme der PISA-Punkte, wenn der Index des sozioökonomischen Hintergrunds um eine Einheit zunimmt.  
Quelle: OECD, 2008a

Nun bedeutet ein größerer Varianzanteil noch nicht, dass der Kompetenzunterschied zwischen Schülern aus den unterschiedlichen sozialen Gruppen automatisch besonders groß sein muss. Die Steigung des sogenannten sozialen Gradienten in der Kategorie Lesen der PISA-Studie 2006 gibt den Größenunterschied in der Leseleistung an, wenn man Schüler aus verschiedenen gesellschaftlichen Schichten, aber mit ansonsten gleichen Merkmalen miteinander vergleicht. Je größer dieser Gradient ist, desto größer ist der Kompetenzunterschied zwischen zwei Schülern, die aus unterschiedlichen, aber benachbarten gesellschaftlichen Schichten stammen. In Deutschland ist der Kompetenzunterschied zweier Schüler aus benachbarten gesellschaftlichen Schichten mit

47 Punkten deutlich größer als in Finnland.<sup>5</sup> Die 47 Punkte entsprechen etwas mehr als einem halben Schuljahr. Deutschland zählt damit zu den Ländern, in denen der Einfluss der Herkunft relativ groß ist.

Deutlich besser als bei der Mobilität des Bildungsabschlusses steht Deutschland bei der Einkommensmobilität da. Die Elastizität der Einkommen über Generationen von Familien hinweg ist durchschnittlich hoch. Das heißt: Das Einkommen der

<sup>5</sup> Technisch gesprochen bedeutet ein Wert von 47, dass bei einem Anstieg des sozioökonomischen Index um eine Standardabweichung die PISA-Testleistung im Lesen im Durchschnitt 47 Kompetenzpunkte höher ausfällt.

Eltern wirkt sich nur durchschnittlich stark auf das Einkommen der Kinder aus. Statistisch am schwächsten ist dieser Zusammenhang in Dänemark, relativ stark dagegen in Italien und im Vereinigten Königreich (Tabelle 14).

### Fazit

Beim Zielfeld „Aufstiegschancen“ liegt Deutschland mit knapp 60 Punkten im Mittelfeld, von dem sich ein Spitzentrio – bestehend aus Dänemark, Finnland und Norwegen teils deutlich abhebt (Abbildung 3). Insbesondere Dänemark und Finnland erreichen mit Werten von knapp 88 Punkten herausragend günstige Werte. Am Ende des Rankings liegen die Länder Polen, Griechenland und Ungarn, die bereits einen deutlichen Rückstand auf das untere Mittelfeld aufweisen. Die Chance des sozialen Aufstiegs ist in Deutschland – gemessen am Risiko, trotz Erwerbstätigkeit arm zu sein, und gemessen an dem Zusammenhang zwischen Bildungserfolg beziehungsweise Einkommensentwicklung und Herkunft – entgegen der landläufigen Wahrnehmung im Vergleich zu anderen Ländern relativ groß. Gleichwohl bleibt trotz aller Verbesserungen gegenüber der PISA-Studie 2003 weiteres Verbesserungspotenzial im Schulbereich, um insbesondere den Zusammenhang von Herkunft und Bildungserfolg weiter zu lösen.

## Einkommensmobilität Tabelle 14 zwischen Generationen

Elastizität des Einkommens des Sohns relativ zu dem des Vaters\*, im Jahr 2000

Dänemark	0,1
<b>Deutschland</b>	<b>0,3</b>
Finnland	0,2
Frankreich	0,4
Italien	0,5
Norwegen	0,2
Schweden	0,3
Spanien	0,3
Vereinigtes Königreich	0,5

\* Lesebeispiel: Liegt das Einkommen des Vaters um 10 Prozent über dem Durchschnittseinkommen, so liegt das Einkommen des Sohns in Deutschland um 3 Prozent über dem Durchschnittseinkommen; keine Werte für die anderen untersuchten Länder vorhanden.  
Quelle: OECD, 2008d

## Zielfeld „Aufstiegschancen“

Abbildung 3

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Dänemark	87,8
Finnland	87,7
Norwegen	76,5
Irland	69,3
Niederlande	68,6
Tschechien	63,4
Schweden	62,3
<b>Deutschland</b>	<b>59,9</b>
Spanien	58,5
Österreich	58,0
Belgien	55,5
Frankreich	50,0
Italien	49,5
Vereinigtes Königreich	47,1
Portugal	44,8
Ungarn	42,6
Griechenland	41,4
Polen	31,5

Eigene Berechnungen

## Das Zielfeld „Aufstiegschancen“ auf einen Blick

Aufstiegschancen sind eine zentrale Zielgröße des Einstiegsmonitors Europa. Sie sind entscheidend für die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft. Besonders wichtig ist dabei die Armutsgefährdung von Personengruppen, die am Arbeitsmarkt tätig sind. Ferner ist die intertemporale Mobilität von besonderer Bedeutung. Deutschland erreicht beim Zielfeld „Aufstiegschancen“ einen vorderen Mittelfeldplatz und liegt bei den einzelnen Indikatoren zwischen Dänemark (bestes Land beim Zielfeld „Aufstiegschancen“ und im Gesamtranking) und Polen (schlechtestes Land beim Zielfeld „Aufstiegschancen“).

	Bestes Land der Gesamtstudie und des Zielfelds „Aufstiegschancen“: Dänemark	Deutschland	Schlechtestes Land des Zielfelds „Aufstiegschancen“: Polen
Arbeits-Armutsgefährdungsquote (nach Sozialleistungen), 2006, in Prozent			
Vollzeiterwerbstätige	4	4	11
Jugendliche (18- bis 24-Jährige)	15	9	16
Ältere (55- bis 64-Jährige)	3	5	10
Frauen	3	6	11
Geringqualifizierte	7	10	32
Mittelqualifizierte	4	5	14
Steigung des Gradienten: PISA 2006	32	47	42
Varianzaufklärung: PISA 2006	10,7	15,9	13,3
Einkommenselastizität, 2000	0,1	0,3	0,5 (Italien)

Eigene Zusammenstellung

Das beste Land des Zielfelds „Aufstiegschancen“ ist gleichzeitig der Sieger der Gesamtstudie: Dänemark. Nach Berücksichtigung der Sozialleistungen ist die Armutsgefährdung von erwerbstätigen Personen sehr niedrig. Dies gilt vor allem für die in anderen Ländern besonders gefährdeten Gruppen der Älteren, Frauen, Gering- und Mittelqualifizierten. In langfristiger Perspektive bietet Dänemark gute Aufstiegschancen – der Bildungsstand der Eltern und der der Kinder sind nur schwach verknüpft. Auch die Einkommen von Eltern und ihren Kindern zeigen statistisch eine relativ geringe Verbindung.

Gegenüber Dänemark weist Deutschland bei der Armutsgefährdung von erwerbstätigen Personen nach Berücksichtigung von Sozialleistungen ähnliche Werte auf. Bei Geringqualifizierten und bei Frauen sind die Armutsgefährdungsquoten leicht höher, bei Jugendlichen sogar deutlich niedriger. Das Problem Deutschlands besteht folglich nicht bei der Armut, sondern bei geringen langfristigen Aufstiegschancen. Kinder, deren Eltern einen geringen Bildungsstand haben, schneiden auch bei den PISA-Tests im Durchschnitt deutlich schlechter ab. Auch die Einkommen der Kinder sind statistisch etwas enger mit den Einkommen der Eltern verknüpft als in Dänemark.

Das schlechteste Land beim Zielfeld „Aufstiegschancen“ ist von den betrachteten 19 europäischen Ländern Polen. Die Armutsgefährdungsquoten sind bei Vollzeitbeschäftigten fast dreimal und bei Älteren doppelt so hoch wie in Deutschland. Beinahe jeder dritte erwerbstätige Geringqualifizierte ist in Polen auch nach dem Bezug von Sozialleistungen armutsgefährdet. Das Bildungssystem in Polen ist hingegen etwas weniger sozial selektiv als das Bildungssystem in Deutschland.

Im Vergleich zum Jahr 2003 konnte sich Deutschland beim Zusammenhang zwischen der Bildung des Kindes und der sozialen Herkunft der Eltern leicht verbessern.

Deutschland	2003	2006
Arbeits-Armutsgefährdungsquote (nach Sozialleistungen), in Prozent		
Vollzeiterwerbstätige	Keine Werte vorhanden	4
18- bis 24-jährige		9
55- bis 64-jährige		5
Frauen		6
Geringqualifizierte		10
Mittelqualifizierte		5
Steigung des Gradienten: PISA	48	47
Varianzaufklärung: PISA	22,5	15,9
Einkommenselastizität	0,3 (2000)	Kein Wert vorhanden

Eigene Zusammenstellung

## 3

# Die Handlungsfelder des Einstiegsmonitors Europa

## 3.1 Einstiegsrelevante Aspekte der Familienpolitik

Familienpolitik ist für alle drei Zielfelder „Zugang zu Bildung“, „Zugang zu Arbeit“ und „Aufstiegschancen“ gleichermaßen von Bedeutung. Eine adäquat ausgestaltete Familienpolitik kann Eltern den Zugang zu Arbeit, aber auch zu weiterführender Bildung eröffnen. Voraussetzung dafür ist eine Betreuungsinfrastruktur, die das Ausüben beruflicher Tätigkeiten oder den Besuch von Bildungsmaßnahmen neben der Betreuung der Kinder erst ermöglicht. Von besonderem Interesse ist dabei der Zeitraum vor Beginn der allgemeinen Schulpflicht, denn durch den Schulbesuch ist zumindest eine Halbtagsbetreuung sichergestellt. Da weiterhin vorwiegend Frauen familienbedingt ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen (Anger/Schmidt, 2008), ist ein Ausbau der Betreuungsinfrastruktur gerade für diese Gruppe eine wichtige Einflussgröße für die Teilnahme am Berufsleben (Maron/Meulders, 2008). Unzureichende Betreuungsmöglichkeiten führen hingegen dazu, dass das Arbeitskräftepotenzial nicht in vollem Umfang ausgeschöpft



wird und die individuellen Möglichkeiten eines Lebensentwurfs, in dem familiäre und berufliche Wünsche nicht zu kurz kommen, eingeschränkt bleiben.

Im Handlungsfeld „Familienpolitik“ werden drei einstiegsrelevante Aspekte analysiert, mit jeweils dem gleichen Gewicht innerhalb des Handlungsfelds:

- das Angebot an Betreuungsplätzen (Quantität),
- die Betreuungsrelationen (Qualität) und
- die Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die entsprechenden Indikatoren des Handlungsfelds „Familienpolitik“ sind in Übersicht 4 dargestellt.

<b>Indikatoren des Handlungsfelds „Familienpolitik“</b>		Übersicht 4
	<b>Gewicht</b>	<b>Wirkung*</b>
Besuchsquote der unter dreijährigen Kinder	1/6	+
Besuchsquote der drei- bis fünfjährigen Kinder	1/6	+
Kinder je Erzieher/-in im Elementarbereich	1/3	-
Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	1/3	+

\* - = negative Wirkung, + = positive Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung

### **Angebot an Betreuungsplätzen**

Gemessen werden kann der Umfang einer Betreuungsinfrastruktur anhand der Besuchsquoten frühkindlicher Betreuungsangebote. Ein niedriger Anteil professionell betreuter Kinder mag zwar den Präferenzen der Eltern geschuldet sein. Gleichwohl wird die Präferenzbildung auch davon beeinflusst, welche Alternativen tatsächlich zur Verfügung stehen. Ist die Infrastruktur entsprechend ausgebaut, ermöglicht der Besuch frühkindlicher Bildungseinrichtungen den Eltern die Teilnahme am Arbeitsmarkt ohne lange Erwerbsunterbrechungen. Letztere wirken sich besonders negativ auf die Beschäftigungs- und vor allem die Einkommensperspektiven eines Erwerbstätigen aus (Anger/Schmidt, 2008).

Wie der Tabelle 15 zu entnehmen ist, sind die Besuchsquoten<sup>6</sup> bei frühkindlichen Betreuungsangeboten in Deutschland nicht sonderlich hoch. Dies gilt insbesondere für Kinder im Alter unter drei Jahren. Deutschland gehört zu einer Gruppe von sieben Ländern, in denen im Zeitraum 2003/2004 weniger als 10 Prozent der Kinder im Alter unter drei Jahren eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchten. Besonders niedrig sind die Besuchsquoten der unter Dreijährigen in Tschechien und in Polen. In den meisten skandinavischen Ländern sowie in

<sup>6</sup> Für die Schweiz fehlen die Angaben für die Besuchsquote der bis zweijährigen Kinder.

Belgien und den Niederlanden besuchen rund 30 Prozent und mehr der Kleinkinder eine Krippe. In Dänemark sind es sogar mehr als sechs von zehn. Der in Deutschland beschlossene Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren wird die Position Deutschlands im europäischen Vergleich deutlich verbessern. Ziel ist es, ab 2013 für ein gutes Drittel der Kinder im Alter von unter drei Jahren ein Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen.

Die Besuchsquoten von Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren sind über alle Länder hinweg höher als die der unter Dreijährigen. Und der Abstand Deutschlands zu den Län-

dern mit den höchsten Besuchsquoten ist mit rund 20 Prozentpunkten deutlich kleiner als bei den unter Dreijährigen. Mit ungefähr 80 Prozent befindet sich die hiesige Besuchsquote in der oberen Hälfte der Rankings. In Frankreich und Italien liegen die Anteile betreuter Kinder aufgrund von Mehrfachbetreuungen einzelner Kinder in verschiedenen Einrichtungen sogar über der 100-Prozent-Schwelle. Auffällig ist, dass die Besuchsquote in Finnland einen deutlich kleineren Sprung von der Betreuung der unter Dreijährigen (rund 22 Prozent) zur Betreuung der Drei- bis Fünfjährigen (rund 46 Prozent) macht als in den anderen Ländern.

## Besuchsquote\* von Kindern in formaler Betreuung

Tabelle 15

in den Jahren 2003/2004, in Prozent

	Im Alter unter drei Jahren	Im Alter von drei bis fünf Jahren
Belgien	33,6	99,6
Dänemark	61,7	89,7
<b>Deutschland</b>	<b>9,0</b>	<b>80,3</b>
Finnland	22,4	46,1
Frankreich	28,0	101,9
Griechenland	7,0	46,8
Irland	15,0	68,2
Italien	6,3	100,3
Niederlande	29,5	70,2
Norwegen	43,7	85,1
Österreich	6,6	74,0
Polen	2,0	36,2
Portugal	23,5	77,9
Schweden	39,5	86,6
Schweiz	k. A.	44,8
Spanien	20,7	98,6
Tschechien	3,0	85,3
Ungarn	6,9	86,9
Vereinigtes Königreich	25,8	80,5

\* Gemessen an der typischen Jahrgangsstärke; Doppelzählungen beim Besuch mehrerer Einrichtungen möglich, daher auch Quoten von mehr als 100 Prozent. Quelle: OECD, 2008e

### Betreuungsrelation im Elementarbereich

Ein ausreichendes Angebot an Betreuungsplätzen ist nicht nur entscheidend für den Zugang zu Arbeit und Bildung junger Mütter und Väter, sondern kann

## Betreuungsquote Tabelle 16 im Elementarbereich

Kinder pro Erzieher/-in, im Jahr 2006

Belgien	16,0
Dänemark	6,3
<b>Deutschland</b>	<b>14,5</b>
Finnland	12,0
Frankreich	19,3
Griechenland	12,4
Irland	14,1
Italien	12,4
Niederlande	15,3
Österreich	16,8
Polen	18,0
Portugal	15,0
Schweden	11,4
Schweiz	18,1
Spanien	14,0
Tschechien	12,5
Ungarn	10,7
Vereinigtes Königreich	19,8

Norwegen: keine Daten vorhanden.  
Quelle: OECD, 2008f

als Nebeneffekt die Bildungschancen von Kindern verbessern. Das gilt für den Fall, dass die Einrichtungen eine hohe Betreuungsqualität anbieten und potenzielle Lerndefizite bereits im Vorfeld der Einschulung mindern oder beheben können. Die frühkindliche Bildung spielt eine zentrale Rolle für die Bildungschancen von Kindern (Cunha/Heckman, 2007). Voraussetzung dafür ist ein angemessenes Verhältnis von Betreuern zu betreuten Kindern. Mit einem Betreuungsschlüssel (in Ganztagsäquivalenten) von 14,5 Kindern pro Erzieher/-in im Jahr 2006 belegt Deutschland einen Mittelfeldplatz (Tabelle 16). In Dänemark kommen auf eine Erzieherstelle etwa sechs Kinder, in Frankreich und im Vereinigten Königreich hingegen fast 20.

### Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Gleichwohl bleibt der Vorbehalt, dass allein die Angaben zum quantitativen Be-

treuungsangebot und zum Betreuungsschlüssel für Einschätzungen nicht ausreichen, ob die Familienpolitik den Wünschen der Betroffenen entspricht. So kann zum Beispiel die Zahl der bereitgestellten Betreuungsplätze und der betreuten Kinder hoch sein, jedoch trotzdem nicht den Präferenzen der Eltern entsprechen, weil die Öffnungszeiten der Einrichtungen zu starr oder zu kurz sind. Die Zufriedenheit der Erwerbstätigen mit der individuellen Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist daher ein weiteres Indiz für den Grad der Bedarfsorientierung der Familienpolitik eines Landes. Dieser Aspekt berücksichtigt zwar zusätzlich auch den Einfluss familienpolitisch motivierter Maßnahmen in den einzelnen Unternehmen, wird jedoch dem Umstand gerecht, dass flexible Arbeitszeitmodelle und -formen oder familienorientierte Unterstützungsmaßnahmen mögliche Defizite staatlicher Familienpolitik kompensieren.

Trotz der weniger gut ausgebauten Betreuungsinfrastruktur fällt die Platzierung Deutschlands positiv aus (Tabelle 17). Mehr als 85 Prozent der Befragten im European Working Conditions Survey zeigten sich im Jahr 2005 mit ihren indi-

viduellen Möglichkeiten zufrieden, Familienbelange und Berufsansforderungen auszubalancieren. Nur in den anderen beiden deutschsprachigen sowie in drei skandinavischen Ländern ist die Einschätzung der Erwerbstätigen noch positiver ausgefallen. Die gute Platzierung der Länder des deutschen Sprachraums liegt vermutlich unter anderem daran, dass Teilzeitarbeit in diesen Ländern verbreiteter ist als in anderen. Interessant ist, dass in den skandinavischen Ländern die gute Betreuungsinfrastruktur mit großer Wahrscheinlichkeit zwar zu deren gutem Abschneiden beiträgt. Auffällig ist jedoch die vergleichsweise schlechte Plat-

## Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Tabelle 17

Zustimmungsquote in der Befragung, im Jahr 2005, in Prozent

Belgien	83,1
Dänemark	87,8
<b>Deutschland</b>	<b>85,5</b>
Finnland	86,0
Frankreich	80,9
Griechenland	57,9
Irland	80,6
Italien	73,0
Niederlande	84,6
Norwegen	88,1
Österreich	88,0
Polen	70,6
Portugal	82,4
Schweden	79,4
Schweiz	87,8
Spanien	75,4
Tschechien	79,5
Ungarn	73,1
Vereinigtes Königreich	84,8

Quelle: Eurofound, 2008

## Handlungsfeld „Familienpolitik“

Abbildung 4

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Dänemark	96,6
Norwegen	86,1
Schweden	67,7
Belgien	62,1
Finnland	58,5
Niederlande	56,9
<b>Deutschland</b>	<b>56,7</b>
Portugal	55,5
Spanien	54,7
Tschechien	54,6
Ungarn	53,5
Italien	52,4
Österreich	51,5
Irland	50,9
Frankreich	50,5
Vereinigtes Königreich	47,6
Schweiz	47,3
Griechenland	22,4
Polen	18,5

Eigene Berechnungen

zierung Schwedens trotz der hohen Besuchsquoten in frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen.

## Fazit

Die familienpolitischen Rahmenbedingungen für den Einstieg in Arbeit sind in Dänemark und Norwegen am günstigsten (Abbildung 4). Überdurchschnittlich gut sind diese Rahmenbedingungen auch in Schweden. Der relativ nied-

rige Zufriedenheitsgrad hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt jedoch dazu, dass die Gesamtbewertung gegenüber den beiden anderen Ländern etwas abfällt. Belgien, Finnland, die Niederlande und Deutschland führen ein breites Mittelfeld an. Die gute Gesamtbewertung Deutschlands ist die Folge hoher Zufriedenheit der Erwerbstätigen bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nichtsdestotrotz besteht erhebliches Verbesserungspotenzial beim Ausbau der Betreuungsinfrastruktur. Der geplante Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Alter unter drei Jahren weist damit in die richtige Richtung. Besonders ungünstig gestalten sich die Rahmenbedingungen der Familienpolitik in Griechenland und Polen.

## Das Handlungsfeld „Familienpolitik“ auf einen Blick

Das Handlungsfeld „Familienpolitik“ ist über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eng mit dem Zielfeld „Zugang zu Arbeit“ verknüpft. Ebenso kann die Familienpolitik dazu beitragen, die frühkindliche Förderung zu stärken und damit das Bildungsarmutsrisiko zu senken. Letztlich wird dadurch auch die Vererbung von Bildungsarmut reduziert, sodass die Aufstiegschancen innerhalb der Gesellschaft gestärkt werden. Bei der Familienpolitik landet Deutschland im vorderen Mittelfeld. An der Spitze liegt Dänemark, am Ende der Skala Polen.

Angaben in Prozent	Bestes Land der Gesamtstudie und des Handlungsfelds „Familienpolitik“: Dänemark	Deutschland	Schlechtestes Land des Handlungsfelds „Familienpolitik“: Polen
Besuchsquote der unter Dreijährigen, 2003/2004	61,7	9,0	2,0
Besuchsquote der Drei- bis Fünfjährigen, 2003/2004	89,7	80,3	36,2
Betreuungsquote (Kinder pro Erzieher/-in), 2006	6,3	14,5	18,0
Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, 2005	87,8	85,5	70,6

Eigene Zusammenstellung

Das beste Land des Handlungsfelds „Familienpolitik“ und gleichzeitig Gesamtsieger der Studie, Dänemark, überzeugt durch ein gut ausgebautes frühkindliches Bildungssystem. Beinahe 90 Prozent der drei- bis fünfjährigen Kinder und fast 62 Prozent der unter Dreijährigen besuchen eine frühkindliche Einrichtung. Die Betreuungsrelationen sind in Dänemark vorbildlich. Nach neuesten ökonomischen Kenntnissen ist die frühkindliche Bildung zentral für die späteren Bildungschancen insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten. Damit werden sowohl der Zugang zu Bildung als auch die Aufstiegschancen durch diese Infrastruktur gestärkt. Auch bei der Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf weist Dänemark einen sehr guten Wert auf – das ist wichtig für den Zugang von Eltern zu Arbeit.

Gegenüber Dänemark hat Deutschland insbesondere erheblichen Nachholbedarf bei der Infrastruktur für Kinder im Alter unter drei Jahren. Es fehlt eine systematische Frühförderung vor allem für Kinder aus bildungsfernen Schichten. Außerdem ist die Betreuungsrelation an den Kindertagesstätten ungünstiger, was wiederum eine individuelle Förderung erschwert. Damit entgehen Deutschland wichtige Potenziale, um den Zugang zu Bildung zu erleichtern und um die Aufstiegschancen im Bildungssystem zu stärken.

Das schlechteste Land von den betrachteten 19 europäischen Ländern beim Handlungsfeld Familienpolitik ist Polen. Es bestehen kaum frühkindliche Angebote, die Betreuungsrelationen sind ungünstig. Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird von den Polen als verhältnismäßig ungünstig eingestuft. Dies zeigt sich auch im Zielfeld „Zugang zu Arbeit“: Polen weist eine sehr geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen auf.

Die Politik in Deutschland hat seit dem Jahr 2003 große Fortschritte in der Familienpolitik erzielt. So stehen finanzielle Mittel für den Ausbau der frühkindlichen Infrastruktur zur Verfügung. Ferner werden in vielen Bundesländern die Elternbeiträge im Kindergarten gesenkt oder teilweise vollkommen abgeschafft, um die Besuchsquote der drei- bis fünfjährigen Kinder deutlich zu erhöhen. Auch bei der Zufriedenheit mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürften große Fortschritte erzielt worden sein. So zeigt der Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit des IW Köln (BMFSFJ, 2006), dass zwischen den Jahren 2003 und 2006 die Unternehmen in Deutschland die familienfreundlichen Angebote deutlich ausgebaut haben.

### 3.2 Einstiegsrelevante Aspekte der Bildungspolitik

In dem Handlungsfeld „Bildungspolitik“ werden drei verschiedene einstiegsrelevante Aspekte analysiert, die jeweils das gleiche Gewicht innerhalb des Handlungsfelds erhalten:

- die Bildungsausgaben pro Schüler und Studierenden,
- die Effizienz im Bildungssystem und
- die Struktur des Bildungssystems.

Die entsprechenden Indikatoren des Handlungsfelds „Bildungspolitik“ sind in Übersicht 5 dargestellt.

#### Indikatoren des Handlungsfelds „Bildungspolitik“ Übersicht 5

	Gewicht	Wirkung*
Bildungsausgaben	1/3	
Ausgaben pro Schüler im Primarbereich	1/9	+
Ausgaben pro Schüler im Sekundarbereich	1/9	+
Ausgaben pro Studierenden im Tertiärbereich	1/9	+
Effizienz des Bildungssystems	1/3	
Leistungsbezogene Bezahlung der Lehrer, Index	1/6	+
Schulautonomie, Index	1/6	+
Struktur des Bildungssystems	1/3	
Zeitpunkt der Selektion im Bildungssystem	1/6	+
Duale Berufsausbildung	1/6	+

\* + = positive Wirkung. Eigene Zusammenstellung

Die Bildungspolitik ist einer der umstrittensten Politikbereiche in Deutschland. Spätestens seit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie der OECD ist klar, dass es im deutschen Bildungssystem Verbesserungsbedarf gibt. Das deutsche Bildungssystem hat jedoch auch positive Seiten – hier ist zum Beispiel das duale Berufsausbildungssystem zu nennen, das signifikant positive Effekte auf die Jugenderwerbstätigkeit und den Übergang vom Bildungssystem in das Arbeitsleben hat. Deutschland hat trotz seiner sonstigen Arbeitsmarktschwäche eine der niedrigsten Jugendarbeitslosenquoten der untersuchten Länder.

Im Vor- und Grundschulalter lernen Kinder grundlegende Fähigkeiten und entwickeln Anlagen, die für ihre späteren Chancen auf Bildung und Beschäftigung entscheidend sind. Besonders Kinder aus belasteten familiären Verhältnissen profitieren vom frühen Besuch von Bildungseinrichtungen (Cunha/Heckman, 2007). Da der Vorschulbereich aufgrund seiner Doppelfunktion (Bildung und Betreuung) bereits maßgeblich die Bewertung im Handlungsfeld Familienpolitik bestimmt, werden die Kennziffern aus diesem Bereich nicht in die Beurteilung der einstiegsrelevanten Aspekte der Bildungspolitik integriert.

### **Bildungsausgaben**

Ansatzpunkt für die Bewertung der Bildungspolitik sind zunächst die kaufkraftbereinigten Bildungsausgaben pro Kopf nach Bildungsebene. Sie können Aufschluss darüber geben, welchen Stellenwert das Bildungswesen innerhalb eines Landes einnimmt. Die Aufschlüsselung der Ausgaben nach den einzelnen Bildungsebenen erlaubt auch eine Aussage darüber, wie hoch deren relatives Gewicht ist. Dabei ist natürlich zu bedenken, dass sich die notwendigen Ausgaben in Abhängigkeit vom Alter der Schüler unterscheiden können.

In Tabelle 18 sind die Bildungsausgaben je Teilnehmer für den Grundschulbereich, die weiterführenden Schulen und die Hochschulen im Jahr 2005 aufgeführt. In Deutschland liegen die Ausgaben pro Schüler im Primarbereich (Grundschulen) mit 5.014 US-Dollar (gemessen in Kaufkraftparitäten) im unteren Mittelfeld. Lediglich in Portugal, Ungarn, Polen und Tschechien werden weniger Mittel pro Schüler bereitgestellt. Norwegen, Dänemark, die Schweiz und Österreich geben für Grundschüler am meisten aus.

Im Bereich der weiterführenden Schulen (Sekundarbereich) liegen die Ausgaben pro Schüler in Deutschland leicht unterhalb des Durchschnitts der betrachteten Länder (OECD, 2008f, 237). Diese gegenüber dem Ranking im Primarbereich bessere Platzierung ist insbesondere auf die relativ hohen Ausgaben der Unternehmen für die duale Berufsausbildung zurückzuführen. Dagegen ist das Bild am oberen und unteren Ende der Rangliste ähnlich zum Primarbereich. Die

höchsten Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen wieder die Schweiz, Norwegen, Österreich und Dänemark, die niedrigsten dagegen die drei osteuropäischen Staaten.

Den achten Rang erreicht Deutschland mit 12.446 US-Dollar bei den Ausgaben pro Studierenden. Hier liegt die Schweiz mit 21.734 US-Dollar deutlich in Front. Ungarn, Griechenland und Polen geben pro Studierenden am wenigsten aus – rund halb so viel wie Deutschland (Tabelle 18).

### Effizienz im Bildungssystem

Die Höhe der Pro-Kopf-Bildungsausgaben sagt noch nichts darüber aus, wofür und wie effizient diese Mittel eingesetzt werden. Effizienz bedeutet, dass sich Mehrausgaben auch in einer höheren Leistungsfähigkeit des Bildungssystems niederschlagen.

Die PISA-Studien zeigen, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der Bildungsausgaben und den Kompetenzwerten der Schüler besteht (Klein/Stettes, 2008). Schulautonomie – das heißt ein großer Handlungsspielraum der Schulen bei der Personalpolitik, Budgetierung und Schulprogrammgestaltung bei gleichzeitiger Rechenschaftspflicht und Kontrolle über zentrale (Abschluss-) Prüfungen – ist eine der Eigenschaften, die sich als Merkmale der meisten erfolgreichen Bildungssysteme erweisen (Fuchs/Wößmann, 2007). Durch die Dezentralisierung von Entscheidungen können Mittel zielgerichtet da eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Zudem kommen verschiedene Studien zu dem Schluss, dass eine leistungsabhängige Bezahlung von Lehrern zu einer Verbesserung der Unterrichtsqualität

## Bildungsausgaben je Teilnehmer in verschiedenen Bildungsbereichen

Tabelle 18

im Jahr 2005, in US-Dollar (Kaufkraftparitäten)

	Primarbereich	Sekundarbereich	Tertiärbereich
Belgien	6.648	7.731	11.960
Dänemark	8.513	9.407	14.959
<b>Deutschland</b>	<b>5.014</b>	<b>7.636</b>	<b>12.446</b>
Finnland	5.557	7.324	12.285
Frankreich	5.365	8.927	10.995
Griechenland	5.146	8.423	6.130
Irland	5.732	7.500	10.468
Italien	6.835	7.648	8.026
Niederlande	6.266	7.741	13.883
Norwegen	9.001	10.995	15.552
Österreich	8.259	9.751	14.775
Polen	3.312	3.055	5.593
Portugal	4.871	6.473	8.787
Schweden	7.532	8.198	15.946
Schweiz	8.469	12.861	21.734
Spanien	5.502	7.211	10.089
Tschechien	2.812	4.847	6.649
Ungarn	4.438	3.806	6.244
Vereinigtes Königreich	6.361	7.167	13.506

Quelle: OECD, 2008f



## Effizienzindikatoren im Schulsystem

Tabelle 19

Indexwerte von 0 bis 100 beziehungsweise  
von 0 bis 1, im Jahr 2006

	Index für Schul- autonomie	Index für die leistungs- bezogene Bezahlung der Lehrer
Belgien	54,5	0,18
Dänemark	67,9	0,82
<b>Deutschland</b>	<b>50,1</b>	<b>0,18</b>
Finnland	47,9	0,91
Frankreich	k. A.	0,64
Griechenland	24,9	0,45
Irland	66,2	0,36
Italien	50,9	0,45
Niederlande	90,2	1,00
Norwegen	48,1	0,64
Österreich	42,0	0,36
Polen	61,2	k. A.
Portugal	38,9	0,82
Schweden	71,8	0,18
Schweiz	46,7	0,45
Spanien	47,0	0,36
Tschechien	80,3	0,36
Ungarn	78,2	1,00
Vereinigtes Königreich	78,4	0,55

Quelle: OECD, 2008a

und der sonstigen Anstrengungen der Lehrkräfte führt (Atkinson et al., 2004; Figlio/Kenny, 2006; Lavy, 2002; 2004). Das an das Beamtenrecht gekoppelte Besoldungssystem führt in Deutschland dazu, dass Leistung, Engagement, Verantwortungs- und Kooperationsbereitschaft monetär nicht honoriert werden (Klein/Stettes, 2008). Der Einkommensanstieg erfolgt maßgeblich über das zunehmende Dienstalter. Dies birgt die Gefahr von Fehlanreizen und Demotivation bei schon beschäftigten Lehrkräften. Darüber hinaus streben den Berufseinstieg als Lehrer in einem bestimmten Fach unter Umständen zu viele Studierende an, obwohl ihnen die hierfür notwendigen persönlichen und gegebenenfalls fachlichen Voraussetzungen fehlen oder kaum Bedarf an Nachwuchslehrern existiert. Letzteres bedeutet, dass Lehrerknappheiten an den Schulen sich nicht als Signal in Besoldungsunterschieden manifestieren.

Der Index für Schulautonomie ergibt sich aus dem durchschnittlichen Anteil der Schüler, die Schulen mit ausschließlicher Entscheidungsbefugnis in zwölf Handlungsbereichen<sup>7</sup> besuchen. Dieser Anteil bezieht sich auf alle Schüler der PISA-Untersuchung 2006. Tabelle 19 zeigt, dass in Deutschland die Hälfte aller Schüler autonome Schulen besuchen. Die ausschließlichen Entscheidungsbefugnisse sind aber insbesondere in Personalfragen sehr gering. Dies unterscheidet

<sup>7</sup> Einstellung von Lehrern, Entlassung von Lehrern, Festsetzung der Einstiegsgehälter, der Einkommenszuwächse und des Schulbudgets, Aufteilung des Schulbudgets, Festsetzung der Schulordnung, Einrichtung von Schülerbewertungssystemen, Zulassung von Schulbewerbern, Wahl der Schulbücher, Festsetzung der Unterrichtsinhalte und der Kursauswahl.

deutsche Schulen auch maßgeblich von den Schulen in den Niederlanden, in denen die Personalbefugnis inklusive gehaltstechnischer Fragen überwiegend in den Händen der Einzelschule liegt. Die Niederlande weisen mit einem durchschnittlichen Anteil von mehr als 90 Prozent in den zwölf Handlungsfeldern den höchsten Autonomiegrad auf. Vorwiegend autonome Schulen finden sich ferner in Tschechien, dem Vereinigten Königreich und Ungarn. Dagegen ist der Handlungsspielraum vieler Schulen in Griechenland gering.

Die OECD unterscheidet zwischen elf Zulagenkategorien, die zum Beispiel den Erwerb von Qualifikationen, das Unterrichten in bestimmten Fächern, das Unterrichten an Schulen in einer unattraktiven Region oder mit einer schwierigen Schülerklientel honorieren und damit zu einer aufgaben-, ziel- und leistungsgerechten Entlohnung beitragen können (OECD, 2008f).<sup>8</sup> In Deutschland existieren mit der Bezahlung von Überstunden und der Höhergruppierung für den Fall der Übernahme von Managementfunktionen lediglich zwei Zulagentypen. Diese Anzahl ist – verglichen mit Ländern wie den Niederlanden und Finnland – nicht nur zu klein. Es fehlen vor allem jene Zulagentypen, die eine gerechte Vergütungsstruktur unter unterschiedlich engagierten und leistungsfähigen Lehrkräften kennzeichnen. Dazu gehören Fächer- oder Schulzulagen sowie Leistungsprämien.

Die PISA-Studien zeigen ferner, dass von der Schulstruktur – Einheitsschulsystem versus gegliedertes Schulsystem – kein Einfluss auf das durchschnittliche Leistungsniveau der Schüler ausgeht. So gehören mit Finnland und den Niederlanden Protagonisten beider Schulsysteme zur Spitzengruppe in den PISA-Tests. Es existiert aber ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Art des Schulsystems und dem Ausmaß der Leistungsunterschiede, da ein gegliedertes Schulsystem per se die Ausdifferenzierung von Leistungsgruppen herbeiführt. Problematisch ist dies nur, wenn die Schüler selten von der Schulform der niedrigeren Stufe in Schulformen auf den höheren Stufen wechseln, weil die Leistungsunterschiede im Zeitablauf zu groß geworden sind. Dieses Risiko ist umso größer, je früher die Schüler auf die verschiedenen Schulformen aufgeteilt werden. Die Bildungschancen sind dann eingeschränkter als in Einheitsschulsystemen und werden sehr früh festgelegt.

Besteht hingegen die Möglichkeit für Schüler, nach Abschluss der allgemeinen Schulbildung den Einstieg in Arbeit oder weitere Bildungsprozesse zu schaffen, indem sie eine betriebliche Ausbildung beginnen, ist die Chance auf den Erwerb höherer Sekundarabschlüsse (Sekundarstufe II) wieder gegeben. Von einer solchen Perspektive profitieren insbesondere Jugendliche, die eher praktisch begabt sind.

---

<sup>8</sup> Für Polen konnte dieser Index nicht ermittelt werden.

## Strukturindikatoren im Bildungssystem

Tabelle 20

im Jahr 2006

	Durchschnitts- alter bei der Aufteilung auf die einzelnen Schulformen	Verhältnis der Teilnehmer an dualer Berufs- ausbildung und der Nicht- abiturienten eines Jahrgangs
Belgien*	12	–
Dänemark*	16	–
<b>Deutschland</b>	<b>10</b>	<b>103</b>
Finnland*	16	–
Frankreich	15	28
Griechenland*	15	–
Irland*	15	–
Italien	14	10
Niederlande*	12	–
Norwegen*	16	–
Österreich	10	60
Polen*	16	–
Portugal	15	9
Schweden	16	16
Schweiz	12	84
Spanien*	16	–
Tschechien*	11	–
Ungarn*	11	–
Vereinigtes Königreich*	16	–

\* In diesen Ländern gibt es kein duales Berufsausbildungssystem; Durchschnittsalter 16 = keine Aufteilung im Alter des PISA-Tests (15-jährige Schüler).  
Quelle: OECD, 2008f

Daher berücksichtigt die Bewertung des bildungspolitischen Rahmens auch das Verhältnis des Anteils der Teilnehmer an einer Berufsausbildung (ISCED-3b) an einer typischen Alterskohorte zum Anteil der Jugendlichen einer Alterskohorte, die keine Hochschulzugangsberechtigung<sup>9</sup> erwerben. Der erstgenannte Anteil zeigt zugleich das Gewicht der dualen Berufsausbildung im gesamten Bildungssystem an.

Hierzulande werden die Schüler bereits im Alter von durchschnittlich zehn Jahren beziehungsweise nach vier Schuljahren getrennt. Von den betrachteten Ländern werden nur noch in Österreich die Kinder so früh auf die Schulformen aufgeteilt (Tabelle 20). Tschechien und Ungarn trennen sie im Alter von elf Jahren. Die meisten Länder teilen die Schüler deutlich später oder überhaupt nicht auf verschiedene

Schulformen auf. Jedoch zeigt Tabelle 20, dass Deutschland, die Schweiz und Österreich neben der frühen Aufteilung der Schüler gemeinsam haben, dass Jugendliche im Anschluss an die Schullaufbahn in großem Umfang die Chance erhalten, sich über eine duale Berufsausbildung für eine berufliche Tätigkeit zu qualifizieren. In Deutschland steht rechnerisch für die Zahl der Nichtabiturienten

<sup>9</sup> Dieser Anteil ergibt sich aus 100 Prozent abzüglich des Anteils der Jugendlichen einer Alterskohorte, die eine Hochschulzugangsberechtigung erlangen (ISCED-3a).

eines Jahrgangs mehr als eine Lehrstelle im dualen System zur Verfügung (103 Prozent). In der Schweiz beträgt diese Quote 84 Prozent, in Österreich 60 Prozent. Vergleichbare Ausbildungssysteme finden sich in geringerem Umfang noch in Frankreich, Schweden, Italien und Portugal.

### Fazit

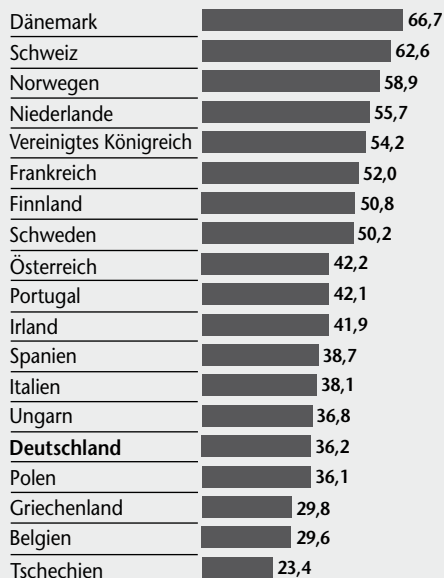
Der Blick auf die standardisierte Durchschnittsbewertung der einstiegsrelevanten Aspekte des Handlungsfelds „Bildungspolitik“ zeigt, dass sich Deutschland mit 36,2 Punkten im hinteren Mittelfeld befindet (Abbildung 5). Lediglich in Polen, Griechenland, Belgien und Tschechien sind die Voraussetzungen dafür, dass das Bildungssystem den Einstieg in Arbeit und Bildung fördern kann,

noch ungünstiger. Insbesondere die Reform der Lehrerbesezung könnte in Deutschland einen signifikanten Beitrag leisten, dass das Bildungssystem die Chancengerechtigkeit verbessert. Denn auf diese Weise werden die notwendigen Anreize gesetzt, dass sich Lehrer für bildungspolitische Reformen einsetzen und die damit verbundenen Herausforderungen und Veränderungen annehmen. Zudem wird der Bildungspolitik damit ein Instrument an die Hand gegeben, den Einsatz der Lehrkräfte gemäß den bildungspolitischen Zielen effektiv und effizient zu lenken.

## Handlungsfeld „Bildungspolitik“

Abbildung 5

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)



Eigene Berechnungen

## Das Handlungsfeld „Bildungspolitik“ auf einen Blick

Das Handlungsfeld „Bildungspolitik“ ist eng verknüpft mit den Zielfeldern „Zugang zu Bildung“ und „Aufstiegchancen“. Deutschland liegt bei diesem Handlungsfeld im hinteren Mittelfeld. Bei den Ausgaben pro Bildungsteilnehmer liegt Deutschland unter dem Durchschnitt. Zudem sind die Leistungsanreize im Bildungssystem zu schwach. Zum Beispiel ist die Schulautonomie im europäischen Vergleich gering. Ferner finden sich kaum leistungsbezogene Vergütungsanteile bei der Bezahlung von Lehrern. Als weiteres Manko ist die frühe Selektion der Schüler auf verschiedene

Schulformen zu nennen. Dieser Nachteil wird jedoch weitgehend durch ein stark ausgebautes duales Berufsausbildungssystem kompensiert, das viele Jugendliche zu einem Sekundarstufe-II-Abschluss führt und damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Bildungsarmut leistet.

	<b>Bestes Land der Gesamtstudie und des Handlungsfelds „Bildungspolitik“: Dänemark</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Schlechtestes Land des Handlungsfelds „Bildungspolitik“: Tschechien</b>
Bildungsausgaben pro Teilnehmer, 2005, in US-Dollar (Kaufkraftparitäten)			
Primarbereich	8.513	5.014	2.812
Sekundarbereich	9.407	7.636	4.847
Tertiärbereich	14.959	12.446	6.649
Index für Schulautonomie (von 0 bis 100), 2006	67,9	50,1	80,3
Index für die leistungsbezogene Bezahlung der Lehrer (von 0 bis 1), 2006	0,82	0,18	0,36
Zeitpunkt (Durchschnittsalter) der Selektion im Bildungssystem, 2006	16	10	11
Duale Berufsausbildung, 2006	Geringes Gewicht	Hohes Gewicht	Geringes Gewicht

Eigene Zusammenstellung

Dänemark, das beste Land des Handlungsfelds „Bildungspolitik“ und Gesamtsieger der Studie, investiert pro Schüler relativ viel ins Bildungssystem. Besonders positiv schneidet Dänemark dabei ab, diese Mittel auch effizient einzusetzen. Die Lehrer werden stark leistungsbezogen vergütet. Die Schulen weisen eine hohe Autonomie auf, die Mittel einzusetzen. Und die Schüler werden erst relativ spät auf verschiedene Schulformen aufgeteilt.

Gegenüber Dänemark weist Deutschland niedrigere Ausgaben auf, vor allem im Primarbereich. Hier macht sich bemerkbar, dass ausgebaute Ganztagschulen kaum vorhanden sind. Auch ist die Effizienz der Ausgabenverwendung steigerungsfähig. Die Lehrer werden kaum leistungs- oder zielbezogen vergütet und die Schulen können relativ wenige Dinge selbst entscheiden (Autonomie). Institutionell problematisch ist bezüglich der Bildungschancen die frühe Trennung in ein mehrgliedriges Bildungssystem. Dieser Nachteil wird jedoch durch ein hohes Gewicht der dualen Berufsausbildung weitgehend kompensiert, da mit dem dualen Berufsausbildungssystem attraktive zweite Chancen zur Höherqualifizierung verbunden sind.

Das schlechteste Land von den betrachteten 19 europäischen Ländern ist beim Handlungsfeld „Bildungspolitik“ Tschechien. Hierbei sind die geringen Ausgaben weniger problematisch, da auch das BIP pro Kopf in Tschechien niedriger ist als in vielen anderen der ausgewählten Länder. Nachteilig ist vor allem, dass eine frühe Trennung der Schüler vorgenommen wird und eine derartige Chance zur Höherqualifizierung, wie sie das duale Berufsausbildungssystem in Deutschland bietet, weitgehend fehlt.

Seit dem Jahr 2003 haben sich die Rahmenbedingungen im Bildungssystem in Deutschland deutlich verbessert. Bildungsstandards wurden eingeführt und Vergleichsarbeiten flächendeckend etabliert. In einzelnen Bundesländern gibt es auch erfolgreiche Ansätze, den Schulen mehr Autonomie einzuräumen. Ferner wird durch den Ausbau der Ganztagschulinfrastruktur auch auf der Inputseite ein wichtiger Impuls gesetzt. Gering sind die Fortschritte hingegen bei der Umsetzung eines leistungsbezogenen Vergütungsmodells für Lehrer (Klein/Stettes, 2008).

### 3.3 Einstiegsrelevante Aspekte der Arbeitsmarktpolitik

In dem Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“ werden vier verschiedene einstiegsrelevante Aspekte näher untersucht, die jeweils das gleiche Gewicht innerhalb des Index für die Arbeitsmarktpolitik erhalten:

- die Regulierung regulärer Beschäftigungsverhältnisse,
- die Regulierung temporärer Beschäftigungsverhältnisse,
- die Anreize in der Arbeitslosenversicherung und
- die Minimalkosten der Arbeit.

Die entsprechenden Indikatoren des Handlungsfelds „Arbeitsmarktpolitik“ sind in Übersicht 6 dargestellt.

#### Indikatoren des Handlungsfelds „Arbeitsmarktpolitik“

Übersicht 6

	Gewicht	Wirkung*
Rechtliche Regulierung regulärer Beschäftigungsverhältnisse (OECD)	1/4	–
Rechtliche Regulierung temporärer Beschäftigungsverhältnisse (OECD)	1/4	–
Bezugsdauer Arbeitslosengeld in Monaten	1/8	–
Maximale Bezugsdauer für eine typische beschäftigte Person (Alter: 40 Jahre, 22 Jahre vorangegangene Beschäftigung, keine Kinder)	1/16	–
Maximale Bezugsdauer im Rahmen der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit (kann auf bestimmte Personengruppen begrenzt sein)	1/16	–
Nettolohnersatzrate bei Beginn der Arbeitslosigkeit für sechs verschiedene Haushaltstypen und drei unterschiedliche Arbeitsverdienste vor Eintritt der Arbeitslosigkeit	1/16	–
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Single ohne Kind; Verheiratet und Alleinverdiener ohne Kind; Verheiratet und Doppelverdiener ohne Kind; Single mit zwei Kindern; Verheiratet und Alleinverdiener mit zwei Kindern; Verheiratet und Doppelverdiener mit zwei Kindern</li> <li>• Vorheriger Verdienst lag bei 67/100/150 Prozent des Durchschnittslohns</li> </ul>		
Nettolohnersatzrate bei Langzeitarbeitslosigkeit (60 Monate) für sechs verschiedene Haushaltstypen und drei unterschiedliche Arbeitsverdienste vor Eintritt der Arbeitslosigkeit	1/16	–
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Single ohne Kind; Verheiratet und Alleinverdiener ohne Kind; Verheiratet und Doppelverdiener ohne Kind; Single mit zwei Kindern; Verheiratet und Alleinverdiener mit zwei Kindern; Verheiratet und Doppelverdiener mit zwei Kindern</li> <li>• Vorheriger Verdienst lag bei 67/100/150 Prozent des Durchschnittslohns</li> </ul>		
Minimalkosten der Arbeit (OECD)	1/4	–

\* – = negative Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung

## Arbeitsmarktregulierung Tabelle 21 für unbefristete Beschäftigung

im Jahr 2006, auf einer Skala von 0 (keine Regulierung) bis 6 (hohe Regulierung)

Belgien	1,7
Dänemark	1,5
<b>Deutschland</b>	<b>2,7</b>
Finnland	2,2
Frankreich	2,5
Griechenland	2,4
Irland	1,6
Italien	1,8
Niederlande	2,6
Norwegen	2,3
Österreich	2,4
Polen	2,2
Portugal	4,2
Schweden	2,9
Schweiz	1,2
Spanien	2,9
Tschechien	3,1
Ungarn	1,9
Vereinigtes Königreich	1,1

Quelle: OECD, 2008b

Ein wichtiges Maß für die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten und für die Effizienz und Effektivität der zugrunde liegenden Regulierungen ist die Anpassungsflexibilität der Beschäftigungsverhältnisse. Die Struktur und die Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland sind Zeichen dafür, dass hierzulande die sogenannte externe Flexibilität, das heißt die Anpassung der Beschäftigung an Veränderungen der Arbeitsnachfrage zum Beispiel durch Einstellungen und Entlassungen, im internationalen Vergleich ein relativ geringes Gewicht einnimmt. So werden 80 Prozent der Anpassungsmaßnahmen an konjunkturelle Entwicklungen im Bereich Beschäftigung ohne eine Veränderung des Beschäftigungsstands vollzogen, sondern zum Beispiel durch die Variation der Arbeitszeiten (Hardege, 2008, 201). Die Umschlagsgeschwindigkeit von Arbeitsplätzen,

also das Verhältnis von begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnissen zum Beschäftigungsstand, ist deutlich niedriger als in vielen anderen betrachteten Ländern – zum Beispiel Dänemark, Vereinigtes Königreich, Spanien oder Finnland. Zudem ist die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in Deutschland relativ klein (Hardege, 2008, 202). Spiegelbildlich hierzu sind bestehende Beschäftigungsverhältnisse relativ stabil. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer ist mit 10,6 Jahren (2004) zum Beispiel zwei Jahre länger als in Dänemark und im Vereinigten Königreich. Der Anteil der Beschäftigten mit einer Betriebszugehörigkeit von zehn Jahren und länger ist mit 42,3 Prozent (2004) um gut 10 Prozentpunkte größer als in den beiden genannten Vergleichsländern.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer ist in Griechenland mit 13,1 Jahren am längsten. Dort ist auch der Anteil der Beschäftigten, die zehn Jahre oder länger in einem Betrieb arbeiten, mit 50,7 Prozent am größten.

## **Die Regulierung regulärer Beschäftigung**

Stabile Arbeitsverhältnisse sind zwar positiv zu bewerten, da sie den Anreiz erhöhen, in betriebspezifisches Humankapital zu investieren. Die damit einhergehende geringe Dynamik auf dem Arbeitsmarkt beziehungsweise die geringe externe Anpassungsflexibilität erschweren jedoch den Zugang zu Arbeit, denn hierfür müssen Arbeitsplätze neu geschaffen werden. Ein rigider Bestandsschutz bestehender Beschäftigungsverhältnisse verlangsamt das Entstehen neuer Arbeitsplätze und ist daher besonders für die Beschäftigungsperspektiven der Problem- und Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt schädlich (OECD, 2006, 96). Ein starkes Maß an Arbeitsmarktregulierung verlangsamt darüber hinaus volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse und führt zu einer Verschärfung des Insider-Outsider-Problems (Caballero et al., 2004; Lindbeck/Snower, 2002). Mit zunehmender Striktheit des Kündigungsschutzes sinkt signifikant die Übertrittsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und erhöht sich signifikant die Dauer der Arbeitslosigkeit (OECD, 2004, 79).

Tabelle 21 zeigt, dass der Bestandsschutz regulärer Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland – gemessen auf einer Skala von 0 (kein Schutz) bis 6 (vollständiger Schutz) – mit 2,7 Punkten relativ hoch ist. Lediglich in Schweden, Spanien (jeweils 2,9 Punkte), in Tschechien (3,1 Punkte) und in Portugal (4,2 Punkte) ist es schwerer oder kostspieliger, einem Arbeitnehmer zu kündigen. Im Vereinigten Königreich, in der Schweiz, in Dänemark, Irland und zehn weiteren Ländern ist ein Arbeitsverhältnis schneller und einfacher zu beenden als hierzulande.

## **Die Regulierung temporärer Beschäftigung**

Wenn reguläre Beschäftigungsverhältnisse relativ stark reguliert sind, haben Unternehmen einen Anreiz, auf andere Beschäftigungsformen auszuweichen, die dem regulären Kündigungsschutz nicht oder nicht in diesem Ausmaß unterworfen sind. Dazu zählt die befristete Beschäftigung, aber auch die Zeitarbeit. Vor allem Letztere bietet Berufseinsteigern, Arbeitslosen oder sonstigen Wiedereinsteigern eine Möglichkeit, Beschäftigungshürden zu überwinden, die durch den Kündigungsschutz errichtet werden. Ende des Jahres 2007 waren 8 Prozent der von Zeitarbeitsunternehmen neu eingestellten Personen zuvor überhaupt nicht beschäftigt und knapp 57 Prozent waren arbeitslos – darunter gut 13 Prozentpunkte ein Jahr oder länger. Viele Zeitarbeitnehmer können ihre Beschäftigungsaussichten durch das Erlernen von Fähigkeiten und das Kennenlernen von Betrieben verbessern. Jeder vierte Zeitarbeitnehmer wird nach Aussagen der Zeitarbeitsfirmen von einem Kundenbetrieb übernommen und einem weiteren Fünftel gelingt der Sprung in einen anderen Betrieb (IW Köln, 2008a).



## Arbeitsmarktregulierung Tabelle 22 für befristete Beschäftigung und Zeitarbeit

im Jahr 2006, auf einer Skala von 0 (keine Regulierung) bis 6 (hohe Regulierung)

Belgien	2,6
Dänemark	1,4
<b>Deutschland</b>	<b>1,8</b>
Finnland	1,9
Frankreich	3,6
Griechenland	3,3
Irland	0,6
Italien	2,1
Niederlande	1,2
Norwegen	2,9
Österreich	1,5
Polen	1,8
Portugal	2,8
Schweden	1,6
Schweiz	1,1
Spanien	1,8
Tschechien	1,1
Ungarn	1,1
Vereinigtes Königreich	0,4

Quelle: OECD, 2008b

Der Wert von 1,8 Punkten für Deutschland in Tabelle 22 zeigt, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse und Zeitarbeitsplätze hierzulande weniger strikt reguliert sind als unbefristete Arbeitsverhältnisse (vgl. Tabelle 21). Im europäischen Vergleich befindet sich Deutschland zusammen mit Spanien, Polen und Finnland dennoch im unteren Mittelfeld. Den geringsten Regulierungsgrad hat – wie bei unbefristeten Arbeitsplätzen – wiederum das Vereinigte Königreich vorzuweisen, gefolgt von Irland. Infolge der Liberalisierung der Zeitarbeit im Rahmen der Hartz-Reformen hat sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2008 die Anzahl der Zeitarbeitnehmer in Deutschland seit 2002 von etwas mehr als 318.000 Personen auf rund 715.000 (Jahresdurchschnitt 2007) mehr als verdoppelt. Diese Anzahl entsprach im Jahr 2007 ungefähr 2 Prozent der

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, 2006 waren es erst 1,7 Prozent. Ein vergleichbarer Anstieg bei der befristeten Beschäftigung ist hingegen in den letzten Jahren nicht zu beobachten gewesen (Schäfer/Seyda, 2008, 154). Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die weniger strenge Regulierung des Marktes für Zeitarbeit die Folgen der strikten Regulierung unbefristeter Arbeitsverhältnisse teilweise ausgleichen konnte. Vor diesem Hintergrund ist die geplante Einführung von Mindestlöhnen im Zeitarbeitsgewerbe über das Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz kontraproduktiv.

### Die Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung dient dazu, bei einem unverschuldeten Arbeitsplatzverlust der betreffenden Person einen zeitlich begrenzten Ausgleich für die

Einkommenseinbuße zu gewähren, in der Regel unabhängig von ihrer Bedürftigkeit, das heißt ihrer Vermögensposition. Auf diese Weise kann zum einen der Konsum des jeweiligen Haushalts intertemporal geglättet werden, sodass risikoaverse Personen durch die Verstetigung des Einkommensstroms einen Nutzenzuwachs erzielen (Berchem, 2004, 73 ff.). Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann die Einkommensglättung durch die Arbeitslosenversicherung dazu beitragen, die Konsumnachfrage zu stabilisieren, wenn miteinander verbundene negative Nachfrageschocks auf den Gütermärkten die Arbeitslosigkeit verursachen. Das ist der Fall der sogenannten „keynesianischen Arbeitslosigkeit“. Zum anderen kann sich durch den Bezug einer Lohnersatzleistung die Matching-Effizienz erhöhen, weil bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit länger nach einer – auch aus volkswirtschaftlicher Sicht – besser geeigneten Stelle gesucht werden kann (Acemoglu/Shimer, 1999).

Diesen positiven Effizienzwirkungen der Arbeitslosenversicherung stehen jedoch negative Effekte gegenüber, die vor allem den Einstieg oder den Wiedereinstieg in Arbeit erschweren. Eine lange Bezugsdauer der Lohnersatzleistung kann bei einem entsprechend hohen Niveau den Begünstigten verleiten, seine Suchanstrengungen zu reduzieren oder Arbeitsangebote abzulehnen, deren korrespondierende Löhne nur unwesentlich das Niveau des Transfers übersteigen. Die Übertrittsrate in Arbeit ist zu Beginn der Arbeitslosigkeit relativ gering, die Verweildauer in Arbeitslosigkeit dehnt sich aus (Addison/Portugal, 2004). Eine längere Bezugsdauer kann die Unternehmen veranlassen, notwendige Maßnahmen der Beschäftigungsanpassung auf ältere Mitarbeiter zu konzentrieren und diese de facto in den vorzeitigen Ruhestand zu schicken. Evidenz hierfür finden Fitzenberger und Wilke (2004) in ihrer Analyse der Ausdehnung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds Mitte der 1980er Jahre in Westdeutschland. In einer neueren Untersuchung über Deutschland in den Jahren 1996 und 1997 konstatieren die beiden Autoren für 26- bis 49-jährige männliche Erwerbspersonen ebenfalls einen signifikanten, wenn auch schwachen Einfluss der potenziellen Bezugsdauer auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Fitzenberger/Wilke, 2007).<sup>11</sup> Sie stellen zudem fest, dass der Bezug von ergänzenden Sozialtransfers zusätzlich zur Lohnersatzleistung die Verweildauer in Arbeitslosigkeit signifikant erhöht hat. Dies ist vermutlich auf den implizit höheren Reservationslohn zurückzuführen, den diese Arbeitslosen verlangen, damit sie eine neue Stelle antreten.

---

<sup>11</sup> Vergleich einer zwölf- bis 18-monatigen Anspruchsberechtigung mit der ein- bis sechsmonatigen Anspruchsberechtigung einer Vergleichsgruppe. Die Gruppe der Arbeitslosen mit einer Anspruchsdauer von sechs bis zwölf Monaten wies keinen Unterschied bei der Verweildauer und Übertrittsrate gegenüber der Vergleichsgruppe auf.

Die Auswirkungen einer Veränderung der Bezugsdauer oder der Höhe der Transferleistung auf das Suchverhalten der Arbeitslosen haben sich auch im Zuge der Hartz-Reformen gezeigt. Diese Reformen waren unter anderem mit einer Reduzierung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf maximal zwölf Monate für Arbeitslose bis 55 Jahren und maximal 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahren verbunden. Anschließend beziehen die Personen Arbeitslosengeld II, sofern sie aufgrund ihrer Vermögensverhältnisse als bedürftig gelten. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass sich nach Auffassung der Unternehmen die Arbeitslosen intensiver um eine neue Arbeitsstelle bemühen als vor der Reform

## Maximale Transferbezugsdauer von Versicherungsleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit

Tabelle 23

in Monaten

	Maximale Transferbezugsdauer im Rahmen der Arbeitslosenversicherung für eine typische beschäftigte Person (40-jährige Person ohne Kind und mit 22 Beschäftigungsjahren), im Jahr 2005	Maximale Transferbezugsdauer im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, im Jahr 2006
Belgien	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Dänemark	48	48
<b>Deutschland</b>	<b>12</b>	<b>18</b>
Finnland	23	23
Frankreich	23	42
Griechenland	12	12
Irland	15	15
Italien	7	10
Niederlande	18	60
Norwegen	24	24
Österreich	9	12
Polen	18	18
Portugal	24	30
Schweden	14	20
Schweiz	18	24*
Spanien	24	24
Tschechien	6	12
Ungarn	9	9
Vereinigtes Königreich	6	6

\* 2007.

Quellen: OECD, 2007; IW Köln, 2007, 18 f.; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 2007

(Kettner/Rebien, 2007): Zum einen ist der Anteil von Unternehmen, bei denen die Anzahl der Initiativbewerbungen gestiegen ist, doppelt so groß wie der Anteil jener Unternehmen, die weniger Initiativbewerbungen beobachteten. Zum anderen ist die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen gestiegen, ungünstigere Lohn- und sonstige Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen.

Tabelle 23 zeigt, dass die Dauer des Bezugs von Leistungen der Arbeitslosenversicherung für einen 40-jährigen Arbeitslosen ohne Kind, der eine Beschäftigungshistorie von 22 Jahren aufweisen kann, in sieben Ländern, darunter auch Deutschland, maximal ein Jahr beträgt. In ebenfalls sieben Ländern beträgt sie knapp zwei Jahre und länger. Zu dieser Gruppe zählt auch Belgien, wo im Jahr 2005 die Bezugsdauer der Versicherungsleistung unbegrenzt war. In etwa der Hälfte der 19 untersuchten Länder dehnt sich die maximale Bezugsdauer vor allem mit einem höheren Alter gegenüber jener für die Referenzgruppe der 40-jährigen Arbeitslosen aus. Auch in Deutschland gelten spezielle Altersregelungen. So wurde mit den Hartz-Reformen die maximale Bezugsdauer von 32 Monaten auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose gesenkt. Die Große Koalition verlängerte zum 1. Januar 2008 die Bezugszeit für Erwerbslose ab 57 Jahren wieder, und zwar auf bis zu 24 Monate. In Dänemark und den Niederlanden beträgt die Bezugszeit im Extremfall vier beziehungsweise fünf Jahre.

Die Höhe der Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit, die sogenannte Nettolohnersatzrate, variiert nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb eines Landes, und zwar abhängig von den Merkmalen des begünstigten Haushalts, der Beschäftigungshistorie des bezugsberechtigten Arbeitslosen und der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit (Tabellen 24 bis 29). Die Nettolohnersatzrate ist definiert als das Verhältnis des Nettoeinkommens eines Haushalts im Fall von Arbeitslosigkeit zum Nettoeinkommen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit (OECD, 2007, 95 ff.). Je höher die Nettolohnersatzrate ist, umso geringer ist der Anreiz, eine neue Stelle anzutreten, sofern diese nicht mit dem zumindest gleich hohen Nettoeinkommen verbunden ist. Im Folgenden wird die Nettolohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit und nach 60 Monaten Transferbezug für verschiedene Haushaltstypen betrachtet. Die Nettolohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit bezieht sich vorrangig auf den eigentlichen Versicherungstransfer inklusive möglicher Steuerabzüge, jedoch ohne den zusätzlichen Bezug von anderen Transferarten wie Aufstockungsbeträgen oder Zuschüssen für Kinderbetreuung. Sonstige familienbedingte oder wohnunterstützende Transfers sind hingegen integriert. Die Nettolohnersatzrate im Fall einer Langzeitarbeitslosigkeit von 60 Monaten erfasst mit Ausnahme von Belgien, wo der Versicherungsbezug unbegrenzt erfolgt, den Wechsel in das System der sozialen Grundsicherung.

## Nettolohnersatzrate bei Beginn der Arbeitslosigkeit (1)

Tabelle 24

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor 67 Prozent des Durchschnittslohns verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Alleinverdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppelverdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Alleinverdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppelverdiener mit zwei Kindern
Belgien	77	67	81	75	71	83
Dänemark	87	88	93	92	91	95
<b>Deutschland</b>	<b>60</b>	<b>61</b>	<b>89</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>93</b>
Finnland	70	81	80	87	85	85
Frankreich	75	70	87	83	83	87
Griechenland	49	52	67	62	65	71
Irland	43	68	72	62	70	76
Italien	62	61	82	62	64	86
Niederlande	70	84	84	84	86	85
Norwegen	66	68	83	94	74	86
Österreich	55	57	81	70	72	85
Polen	74	77	75	99	69	79
Portugal	77	75	90	86	85	91
Schweden	82	82	91	91	89	92
Schweiz	80	81	88	81	82	89
Spanien	76	75	88	78	77	89
Tschechien	56	57	76	63	57	85
Ungarn	52	55	76	66	66	80
Vereinigtes Königreich	58	58	60	72	70	65

Quelle: OECD, 2007

## Nettolohnersatzrate bei Beginn der Arbeitslosigkeit (2)

Tabelle 25

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor den Durchschnittslohn verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Alleinverdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppelverdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Alleinverdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppelverdiener mit zwei Kindern
Belgien	58	50	69	60	56	72
Dänemark	63	64	75	78	75	79
<b>Deutschland</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>86</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>91</b>
Finnland	54	65	73	78	76	78
Frankreich	67	66	81	67	67	81
Griechenland	36	38	57	44	47	59
Irland	31	49	60	58	59	65
Italien	63	69	79	71	70	82
Niederlande	65	66	78	70	70	79
Norwegen	64	65	79	77	70	81
Österreich	55	56	77	67	68	81
Polen	51	53	61	79	56	64
Portugal	82	78	91	81	77	91
Schweden	62	62	78	77	69	79
Schweiz	70	71	81	85	85	88
Spanien	62	63	78	76	75	87
Tschechien	50	57	72	68	61	77
Ungarn	40	43	67	56	55	71
Vereinigtes Königreich	41	41	49	60	60	54

Quelle: OECD, 2007

## Nettolohnersatzrate bei Beginn der Arbeitslosigkeit (3)

Tabelle 26

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor 150 Prozent des Durchschnittslohns verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Alleinverdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppelverdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Alleinverdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppelverdiener mit zwei Kindern
Belgien	43	38	57	46	43	61
Dänemark	48	49	63	67	62	66
<b>Deutschland</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>81</b>	<b>65</b>	<b>67</b>	<b>85</b>
Finnland	46	51	64	63	60	68
Frankreich	68	67	78	68	67	78
Griechenland	25	27	46	32	33	48
Irland	24	36	49	45	45	54
Italien	47	50	65	56	58	68
Niederlande	51	52	66	55	54	67
Norwegen	47	48	65	59	52	67
Österreich	43	43	64	52	53	69
Polen	34	36	47	54	40	50
Portugal	88	82	92	86	82	93
Schweden	46	46	64	60	52	66
Schweiz	70	68	85	80	79	86
Spanien	43	43	62	54	54	70
Tschechien	50	51	67	59	60	71
Ungarn	30	32	56	44	43	61
Vereinigtes Königreich	28	28	39	43	43	44

Quelle: OECD, 2007

## Nettolohnersatzrate bei Langzeitarbeitslosigkeit\* (1)

Tabelle 27

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor 67 Prozent des Durchschnittslohns verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Allein- verdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppel- verdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Allein- verdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppel- verdiener mit zwei Kindern
Belgien	65	67	73	75	71	76
Dänemark	82	78	59	86	92	73
<b>Deutschland</b>	<b>48</b>	<b>61</b>	<b>60</b>	<b>78</b>	<b>79</b>	<b>65</b>
Finnland	65	84	60	74	91	69
Frankreich	45	59	53	70	78	53
Griechenland	0	0	50	3	3	51
Irland	72	95	53	67	90	66
Italien	0	0	50	0	0	59
Niederlande	74	86	49	74	84	51
Norwegen	56	79	53	81	99	55
Österreich	51	64	51	68	79	64
Polen	42	55	52	66	62	64
Portugal	26	51	51	55	78	54
Schweden	69	87	50	65	95	55
Schweiz	71	89	52	82	94	56
Spanien	33	40	53	50	49	54
Tschechien	45	71	53	67	76	70
Ungarn	25	47	50	44	60	57
Vereinigtes Königreich	58	69	50	72	79	62

\* 60 Monate.

Quelle: OECD, 2007



## Nettolohnersatzrate bei Langzeitarbeitslosigkeit\* (2)

Tabelle 28

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor den Durchschnittslohn verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Alleinverdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppelverdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Alleinverdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppelverdiener mit zwei Kindern
Belgien	48	50	62	60	56	66
Dänemark	59	57	48	72	77	60
<b>Deutschland</b>	<b>36</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>56</b>
Finnland	47	61	50	62	77	59
Frankreich	31	41	44	48	54	44
Griechenland	0	0	42	2	2	42
Irland	52	69	45	61	76	56
Italien	0	0	42	0	0	50
Niederlande	50	59	39	55	61	42
Norwegen	39	56	43	60	73	46
Österreich	51	52	43	63	64	63
Polen	28	38	42	52	50	52
Portugal	19	35	43	41	55	45
Schweden	48	60	41	53	70	45
Schweiz	48	61	42	60	70	46
Spanien	23	29	44	36	35	45
Tschechien	31	51	44	57	65	59
Ungarn	20	37	44	37	50	51
Vereinigtes Königreich	41	49	41	60	67	52

\* 60 Monate.

Quelle: OECD, 2007

## Nettolohnersatzrate bei Langzeitarbeitslosigkeit\* (3)

Tabelle 29

Haushalt, in dem das arbeitslos gewordene Haushaltsmitglied zuvor 150 Prozent des Durchschnittslohns verdiente, im Jahr 2005

	Single ohne Kind	Verheiratet, Allein- verdiener ohne Kind	Verheiratet, Doppel- verdiener ohne Kind	Single mit zwei Kindern	Verheiratet, Allein- verdiener mit zwei Kindern	Verheiratet, Doppel- verdiener mit zwei Kindern
Belgien	36	38	52	46	43	55
Dänemark	46	44	40	62	64	51
<b>Deutschland</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>45</b>
Finnland	35	45	41	48	58	49
Frankreich	22	28	35	34	38	35
Griechenland	0	0	34	2	2	34
Irland	40	50	36	47	58	46
Italien	0	0	34	0	0	41
Niederlande	36	43	32	41	45	34
Norwegen	29	41	36	45	55	38
Österreich	39	40	36	49	50	53
Polen	19	26	33	36	36	40
Portugal	13	25	34	30	40	37
Schweden	35	44	34	41	53	38
Schweiz	33	40	35	41	47	36
Spanien	16	20	35	25	25	36
Tschechien	21	35	34	42	50	47
Ungarn	15	27	37	29	39	44
Vereinigtes Königreich	28	33	32	43	48	42

\* 60 Monate.

Quelle: OECD, 2007

Die Tabellen 24 bis 29 zeigen, dass die Nettolohnersatzraten in der Regel mit der Höhe des bisherigen Arbeitsentgelts des arbeitslos gewordenen Haushaltsmitglieds abnehmen. Dies hat vor allem zwei Ursachen. In vielen Ländern existieren Bandbreiten für die Höhe des Transfers, wodurch Untergrenzen eingezogen werden. In anderen Ländern ist die Transferhöhe unabhängig vom vorherigen Einkommen, sodass bei steigendem Einkommen in der Berechnung der Nettolohnersatzrate der Nenner größer wird, der Zähler jedoch konstant bleibt. Andererseits kann die Ausgestaltung des Steuertarifs dazu führen, dass in einigen Ländern die Nettolohnersatzraten in den oberen Einkommensklassen sogar höher sind als in der untersten Einkommensgruppe (zum Teil in Portugal und in der Schweiz). In der Regel sind die Nettolohnersatzraten bei Langzeitarbeitslosigkeit deutlich niedriger als zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Dies gilt auch für Deutschland. Wo jedoch die Versicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit einem Pauschalbetrag entspricht, zum Beispiel in Irland und im Vereinigten Königreich, ist die Transferhöhe für einige Haushaltstypen im Fall der Langzeitarbeitslosigkeit höher. Insgesamt bewegen sich die Nettolohnersatzraten in Deutschland mit 58 bis 93 Prozent zu Beginn der Arbeitslosigkeit auf einem recht hohen Niveau. Dies gilt insbesondere im Vergleich mit Griechenland, Irland, Ungarn und dem Vereinigten Königreich. Mit Nettolohnersatzraten von 26 bis 79 Prozent bei Langzeitarbeitslosigkeit liegt Deutschland verglichen mit anderen Ländern zwar ebenfalls relativ hoch. Der Abstand ist aber im Durchschnitt etwas geringer als zu Beginn der Arbeitslosigkeit, außer im Vergleich zu den Ländern Griechenland, Italien und Spanien.

### **Die Minimalkosten der Arbeit**

Gesetzliche Mindestlöhne können den Einstieg in Arbeit erheblich erschweren, wenn ihre Höhe die Wertschöpfung der Erwerbspersonen übersteigt. Daher können Mindestlöhne die Beschäftigungsaussichten gerade der Personengruppe bedrohen, die eigentlich hiervon profitieren soll – die der Niedrigqualifizierten (Neumark/Wascher, 2007). In elf von 19 der untersuchten Länder gibt es Mindestlöhne, die jedoch teilweise für jugendliche Beschäftigte bis zu unterschiedlichen Altersgrenzen nicht gelten (EIRO, 2005).<sup>12</sup> Im Verbund mit den potenziell zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträgen bestimmen Mindestlöhne die Minimalkosten eines Arbeitsverhältnisses, die in Relation zum mittleren Einkommen (Medianlohn) gemessen werden. Tabelle 30 zeigt, dass nur für die Länder Minimalkosten der

---

<sup>12</sup> Im Vereinigten Königreich greift der Mindestlohn für Beschäftigte ab 16 Jahre, in Irland und Frankreich ab 18 Jahre, in Griechenland bei Arbeitern ab 18 Jahre und bei Angestellten ab 19 Jahre, in Belgien ab 21 Jahre und in den Niederlanden erst ab 23 Jahre.

Arbeit bestimmt werden können, in denen ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn existiert. In Spanien und Tschechien lagen die Minimalkosten für Arbeit im Jahr 2006 unter 40 Prozent des Medianlohns. In Griechenland und Frankreich waren es über 50 Prozent. Eine beschäftigungsfeindliche Wirkung ist vor allem in den Ländern zu erwarten, in denen ein großer Anteil der Arbeitsverhältnisse unter die Mindestlohnregelung fällt. Dies gilt vor allem für Frankreich, wo 15,1 Prozent der Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2006 den Mindestlohn bezogen. Zum Vergleich: In den Niederlanden waren es 2,2 Prozent (2005), im Vereinigten Königreich 1,9 Prozent und in Spanien 1 Prozent (IW Köln, 2008b).

In Deutschland existiert bislang – wie in den skandinavischen Ländern, in Italien, Österreich und der Schweiz – kein staatlich festgelegter allgemeiner Mindestlohn. Allgemeinverbindlicherklärungen können aber hier und in den meisten dieser Länder dazu führen, dass die tarifvertraglich ausgehandelten Löhne Mindestlohncharakter

erhalten. In Finnland und Österreich kann dies wie in Deutschland zum Beispiel auf gesetzlichem beziehungsweise rechtlichem Wege geschehen. In einem solchen Fall gilt der Mindestlohn aber nur für die betreffende Branche. Derzeit sind hierzulande die Löhne in sieben Branchen, darunter das Bauhauptgewerbe, das Elektrohandwerk und Briefdienstleistungen, über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt worden. Mit der Verabschiedung der Novelle des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes hat der Bundestag mit der Mehrheit von SPD und CDU am 22. Januar 2009 den Weg für Mindestlöhne in sechs weiteren Branchen freigemacht. Dabei handelt es sich um die Pflegebranche (Alten- und häusliche Krankenpflege), Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Abfallwirtschaft (inklusive Straßenreinigung und Winterdienst) sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach SGB II und III.

## Minimalkosten der Arbeit

Tabelle 30

im Jahr 2006, in Prozent des Medianlohns

Belgien	46,3
Dänemark*	–
<b>Deutschland*</b>	–
Finnland*	–
Frankreich	51,5
Griechenland	50,7
Irland	47,0
Italien*	–
Niederlande	43,8
Norwegen*	–
Österreich*	–
Polen	42,2
Portugal	43,3
Schweden*	–
Schweiz*	–
Spanien	36,9
Tschechien	39,8
Ungarn	47,8
Vereinigtes Königreich	43,7

\* Für diese Länder lassen sich Minimalkosten der Arbeit nicht berechnen, da kein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn existiert; Griechenland: 2005. Quelle: OECD, 2008b

## Fazit

Über die hier berücksichtigten arbeitsmarktpolitischen Indikatoren hinweg ergibt sich für Deutschland ein Platz im vorderen Mittelfeld (Abbildung 6). Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben einen positiven Beitrag dazu geleistet, dass sich der relativ strikte Kündigungsschutz für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse nicht negativ auf den Beschäftigungsaufbau im vorangegangenen Aufschwung ausgewirkt hat. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass sich die vormalige Dualisierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Arbeitsplatzbesitzer sowie Arbeitssuchende in eine neue Form der Dualisierung verwandelt, bei der gut geschützte Kernbelegschaften Randbelegschaften gegenüberstehen, die die volle Anpassungslast exogener Schocks zu tragen haben. Es besteht folglich weiteres Potenzial für Reformen, von denen vor allem Geringqualifizierte profitieren können, wenn durch eine Deregulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse die faktischen Lohnabschläge bei Berufseinstieg oder Wiedereinstieg in Beschäftigung beseitigt würden.

### Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“

Abbildung 6

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Vereinigtes Königreich	83,9
Italien	76,9
Schweiz	76,9
Dänemark	68,6
Irland	68,3
Österreich	68,2
Finnland	66,7
Tschechien	66,3
<b>Deutschland</b>	<b>66,2</b>
Schweden	65,5
Ungarn	64,0
Spanien	64,0
Polen	62,5
Norwegen	55,1
Niederlande	54,2
Griechenland	41,4
Belgien	41,3
Portugal	32,2
Frankreich	25,1

Eigene Berechnungen

## Das Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“ auf einen Blick

Das Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“ ist eng mit der Frage verknüpft, ob die institutionellen Rahmenbedingungen die Anpassungsflexibilität auf dem Arbeitsmarkt an Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld erhöhen oder senken. Die arbeitsmarktrechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen zum einen die Bereitschaft der Arbeitgeber, Arbeitsplätze bereitzustellen und als Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt aufzutreten, zum anderen aber auch die Bereitschaft der Arbeitnehmer, Arbeitsplätze anzunehmen und vorhandene Fähigkeiten und Kenntnisse als Arbeitsanbieter zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise sind die Rahmenbedingungen nicht nur für die Anpassungsflexibilität von großer Bedeutung, sondern auch für die Chancen auf den Einstieg oder die Rückkehr in Arbeit.

Deutschland belegt bei der Ausgestaltung seiner Arbeitsmarktordnung einen Mittelfeldplatz. Im Vergleich zum Land mit der besten Bewertung in diesem Handlungsfeld, dem Vereinigten Königreich, sind unbefristete und befristete (inklusive Zeitarbeit) Beschäftigungsverhältnisse hierzulande umfassender reguliert. Auch die Bezugsdauern und die Nettolohnersatzraten in Deutschland weisen bei der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ein höheres Niveau auf als die im Vereinigten Königreich. Was für den einzelnen Betroffenen zunächst die Gewähr auf Aufrechterhaltung des gewohnten Wohlstands und Lebensstandards bedeutet, kann sich jedoch auf mittlere und lange Sicht zu einem Einstiegshemmnis entwickeln. Vor diesem Hintergrund ist die Umsetzung der Hartz-Reformen positiv zu werten, weil sie Arbeitslose mit vergleichsweise günstigen Voraussetzungen für die Rückkehr in den Arbeitsmarkt dazu bewegt, weniger lang in Arbeitslosigkeit zu verweilen.

	<b>Bestes Land des Handlungsfelds „Arbeitsmarktpolitik“: Vereinigtes Königreich</b>	<b>Bestes Land der Gesamtstudie: Dänemark</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Schlechtestes Land des Handlungsfelds „Arbeitsmarktpolitik“: Frankreich</b>
Index der rechtlichen Regulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse (von 0 bis 6), 2006	1,1	1,5	2,7	2,5
Index der rechtlichen Regulierung befristeter Beschäftigungsverhältnisse und Zeitarbeit (von 0 bis 6), 2006	0,4	1,4	1,8	3,6
Maximale Bezugsdauer Arbeitslosengeld für eine typische beschäftigte Person, 2005, in Monaten	6	48	12	23
Maximale Bezugsdauer Arbeitslosengeld, 2006, in Monaten	6	48	18	42
Nettolohnersatzrate bei Beginn der Arbeitslosigkeit*, 2005, in Prozent	28 bis 72	48 bis 95	58 bis 93	66 bis 87
Nettolohnersatzrate bei Langzeitarbeitslosigkeit*, 2005, in Prozent	28 bis 79	40 bis 92	26 bis 79	22 bis 78
Minimalkosten der Arbeit, 2006, in Prozent des Medianlohns	43,7	–	–	51,5

\* In Abhängigkeit vom Haushaltstyp.  
Eigene Zusammenstellung

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gibt es unterschiedliche Erfolgswege. Das beste Land des Handlungsfelds „Arbeitsmarktpolitik“, das Vereinigte Königreich, zeichnet sich durch eine geringe Arbeitsmarktregulierung aus. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist niedrig, der Lohnersatz gering. Damit bestehen starke Anreize für die Arbeitssuchenden, schnell wieder Arbeit anzunehmen. Die Unternehmen haben aufgrund der geringen Regulierung niedrige Kosten, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Vor diesem Hintergrund stellen die institutionell verankerten Minimalkosten der Arbeit in Höhe von 43,7 Prozent des Medianeinkommens nur eine geringe Belastung für den Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs dar.

Der Gesamtsieger der Studie, Dänemark, geht einen anderen erfolgreichen Weg. Auch in Dänemark ist der Arbeitsmarkt weniger stark reguliert als in den meisten anderen Vergleichsländern.

Das Fehlen von Mindestlöhnen, die zu Minimalkosten der Arbeit führen, ermöglicht es zusammen mit der geringen Regulierung den Unternehmen, schnell neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dänemark weist jedoch eine vergleichsweise lange Bezugsdauer des Arbeitslosengelds mit vergleichsweise hohen Lohnersatzraten auf. Dies ist aber kein gravierendes Anreizproblem, weil zum einen die Bezugskriterien relativ scharf sind und zum anderen – wie der folgende Abschnitt zeigt – die effektive Besteuerung bei Aufnahme einer Beschäftigung sich ungefähr auf demselben Niveau bewegt wie in Deutschland. Positiv ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass in Dänemark kaum Kinderbetreuungskosten anfallen.

Gegenüber Dänemark weist Deutschland vor allem eine hohe Regulierung bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen auf. Hiermit wird die Entstehung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse erschwert. Trotz vergleichsweise kürzerer Bezugszeiten von Arbeitslosenunterstützung sind die Anreize zur Arbeitsaufnahme gering, da die effektive Besteuerung der Wiederaufnahme einer Beschäftigung hoch ist, insbesondere beim Zweitverdiener und wenn darüber hinaus Kinderbetreuungskosten anfallen.

Das schlechteste Land beim Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“ ist von den betrachteten 19 europäischen Ländern Frankreich. Eine hohe Arbeitsmarktregulierung, lange Bezugszeiten von Arbeitslosengeld sowie hohe Minimalkosten der Arbeit erschweren die Schaffung neuer Arbeitsplätze und verringern die Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen. Frankreich weist daher gerade bei den Einsteigern in den Arbeitsmarkt mit geringer Produktivität – den Jugendlichen – eine sehr hohe Arbeitslosigkeit auf.

Die Position Deutschlands ist gegenüber dem Gesamtsieger Dänemark relativ ausgewogen. Gleichwohl würde eine Deregulierung von unbefristeten und befristeten Beschäftigungsverhältnissen und von Zeitarbeit auf das dänische Niveau Deutschland in die Spitzengruppe der Vergleichsländer katapultieren.

Alles in allem erscheinen die institutionellen Rahmenregelungen des deutschen Arbeitsmarktes überwiegend geeigneter, den Einstieg und die Rückkehr in Arbeit zu erleichtern, als die Rahmenbedingungen in Frankreich. Es ist umso wichtiger, dass die Bundesregierung auf eine weitere Ausdehnung von Mindestlöhnen auf zusätzliche Branchen verzichtet. Andernfalls läuft sie Gefahr, die Verbesserung der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung durch eine Verminderung der Anreize zu konterkarieren, Arbeitsplätze – insbesondere für Geringqualifizierte – zu schaffen.

### 3.4 Einstiegsrelevante Aspekte der Steuer- und Sozialpolitik

In dem Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ werden fünf verschiedene Bereiche näher betrachtet, die jeweils das gleiche Gewicht innerhalb des Handlungsfelds erhalten:

- die durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung des Faktors Arbeit (Abgabenkeil),
- die Steuer- und Sozialabgabenprogression,
- die durchschnittliche effektive Besteuerung (Steuer- und Sozialabgabenbelastung) der Aufnahme einer Beschäftigung nach Elternzeit,
- die durchschnittliche effektive Besteuerung der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach Arbeitslosigkeit und
- Anreize zur Frühverrentung.

Die Indikatoren des Handlungsfelds „Steuer- und Sozialpolitik“, welche die finanziellen Arbeitsanreize durch Besteuerung und Sozialbeiträge beziehungsweise Transferentzug abbilden, sind in Übersicht 7 dargestellt.

## Indikatoren des Handlungsfelds „Steuer- und Sozialpolitik“

Übersicht 7

Indikator	Gewicht	Wirkung*
Durchschnittsbelastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben (Abgabenkeil)	1/5	
Alleinstehender ohne Kind verdient 67/100/167 Prozent des Durchschnittseinkommens	je 1/40	–
Alleinerziehender mit zwei Kindern verdient 67 Prozent des Durchschnittseinkommens	1/40	–
Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern verdient 100 Prozent des Durchschnittseinkommens	1/40	–
Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern verdient 100/33 Prozent beziehungsweise 100/67 Prozent des Durchschnittseinkommens	je 1/40	–
Doppelverdiener-Ehepaar ohne Kind verdient 100/33 Prozent des Durchschnittseinkommens	1/40	–
Progression der Steuer- und Sozialabgabenbelastung	1/5	
Alleinstehender ohne Kind (Einkommen steigt von 67 auf 100 Prozent des Durchschnittsverdiensts)	1/15	–
Alleinstehender ohne Kind (Einkommen steigt von 100 auf 167 Prozent des Durchschnittsverdiensts)	1/15	–
Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern (Einkommen steigt von 100/33 Prozent auf 100/67 Prozent des Durchschnittsverdiensts)	1/15	–
Besteuerung der Aufnahme einer Beschäftigung nach Elternzeit	1/5	
Erhöhung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung (inklusive Kosten für Kinderbetreuung) einer/s Alleinerziehenden	1/10	–
Erhöhung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung (inklusive Kosten für Kinderbetreuung) des Zweitverdieners	1/10	–
Besteuerung der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach Arbeitslosigkeit	1/5	
Arbeitsloser ohne Kind/mit zwei Kindern und		
• alleinstehend/alleinerziehend	je 1/30	–
• verheirateter Alleinverdiener	je 1/30	–
• verheirateter Doppelverdiener	je 1/30	–
Frühverrentungsanreize	1/5	
Implizite Besteuerung des Weiterarbeitens statt Frühverrentung	1/5	–

\* – = negative Wirkung.  
Eigene Zusammenstellung



Die steuer- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen beeinflussen das Entscheidungskalkül auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Steuern und Sozialabgaben treiben einen Keil zwischen die Arbeitskosten, die maßgeblich für die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften sind, und den Nettolohn, der über das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer mitentscheidet. Eine hohe Steuer- und Sozialabgabenbelastung steigert die Arbeitskosten für die Arbeitgeber und senkt zugleich den Nettolohn und somit die Arbeitsanreize der Arbeitnehmer. Darüber hinaus wird die Progression des Steuer- und Sozialabgabensystems betrachtet. Mit ihr lässt sich abbilden, inwiefern es sich für den Einzelnen lohnt, durch Mehrarbeit das verfügbare Einkommen zu erhöhen. Damit ist die Progression auch ein wichtiger Indikator für die materiellen Aufstiegsmöglichkeiten im Berufsleben.

Unsere Indikatorenauswahl trägt diesen verschiedenen Facetten von Steuern und Sozialabgaben Rechnung:

- Die Belastung des Faktors Arbeit wird mit dem Abgabenkeil erfasst, der die Einkommensteuer zuzüglich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung (abzüglich Bartransfers) in Prozent der Arbeitskosten abbildet. Je höher der Abgabenkeil, desto stärker verzerren unter sonst gleichen Umständen Steuern und Sozialabgaben die Entscheidungen der Marktteilnehmer. Es werden weniger Arbeitskräfte nachgefragt und das Arbeitsangebot sinkt. Gleichzeitig steigt die Arbeitslosigkeit (Planas et al., 2007).

- Je stärker die Progression, desto weniger bleibt dem Arbeitnehmer netto von der Erhöhung seines Arbeitseinkommens übrig und desto geringer ist dementsprechend der Anreiz, mehr Arbeit anzubieten. Um das Ausmaß der Progression zu bestimmen, werden in diesem Zusammenhang verschiedene Veränderungsmaße betrachtet:

- die durchschnittliche Änderung der Grenzbelastung durch Steuern und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (abzüglich Bartransfers) in Prozent des Bruttolohns beim Übergang von 67 Prozent auf 100 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdiensts;

- die durchschnittliche Änderung der Grenzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben (abzüglich Bartransfers) beim Übergang von 100 auf 167 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdiensts;

- die durchschnittliche Änderung der Grenzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben (abzüglich Bartransfers) in einem Doppelverdienerhaushalt, in dem der Erstverdiener das volle Durchschnittseinkommen bezieht und der Zweitverdiener sein Erwerbseinkommen von 33 auf 67 Prozent des Durchschnittseinkommens ausweiten will.

Das Steuer- und Sozialabgabensystem differenziert die Abgabenlast nicht nur nach der Höhe des Verdiensts, sondern auch nach der Familienkonstellation. Entsprechend gehen gemäß der OECD-Klassifikation und Verfügbarkeit (OECD, 2007; 2008g) unterschiedliche Haushaltstypen in die Indikatorik ein:

- alleinstehend ohne Kind,
- alleinerziehend mit zwei Kindern,
- Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern,
- Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern und
- Doppelverdiener-Ehepaar ohne Kind.

Die fiskalischen Anreize für die Wiederaufnahme von oder den Verbleib in Beschäftigung hängen nicht nur von der Einkommenshöhe und der Familienkonstellation ab, sondern auch von der jeweiligen beruflichen Situation. Daher werden typisierend drei Fälle hinsichtlich ihrer Einstiegs- oder Verbleibsproblematik näher betrachtet:

- der Wiedereinstieg in Beschäftigung nach Elternzeit,
- der Wiedereinstieg in Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit und
- der Ausstieg aus Arbeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze für die Rente.

### **Abgabenkeil**

Die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben bei einem Alleinstehenden ohne Kind, der 67 Prozent des Durchschnittsverdiensts bezieht, war im Jahr 2007 in Deutschland mit 47,4 Prozent nach Belgien (fast 50 Prozent) am höchsten (Tabelle 31). Das heißt: Von jedem Euro, den ein Single den Arbeitgeber kostet, gehen in Deutschland 47,4 Cent an den Fiskus und die Sozialkassen. In zehn der ausgewählten europäischen Staaten liegt der Abgabenkeil über 40 Prozent. In Irland ist er mit 15 Cent auf jeden Euro Arbeitskosten für Singles am kleinsten. Die Belastung von Alleinstehenden, die das Durchschnittseinkommen erzielen oder die zu den Besserverdienenden zählen, ist hierzulande ebenfalls mit am höchsten (jeweils dritt schlechtester Rang).

Irland schneidet auch in den anderen Haushalts- und Einkommenskonstellationen im europäischen Vergleich am besten ab. So werden arbeitende Alleinerziehende mit zwei Kindern durch das dortige Steuer- und Transfersystem netto nicht belastet, sondern erhalten sogar Zuschüsse. In Deutschland sind hingegen mehr als ein Drittel Steuern und Sozialabgaben bei einer beziehungsweise einem Alleinerziehenden mit zwei Kindern und zwei Dritteln des Durchschnittseinkommens fällig. Deutschland belegt damit den fünftschlechtesten Platz. Noch schlechter ist die Situation für Alleinerziehende in Polen (37,4 Prozent), Frankreich (35,8 Prozent), Belgien und Griechenland (beide 35,7 Prozent).

Lediglich beim Abgabenteil für eine Alleinverdiener-Ehe mit zwei Kindern landet Deutschland mit 36,4 Prozent im Mittelfeld der Belastungsskala. Am höchsten ist die Steuer- und Abgabenlast für ein Alleinverdiener-Ehepaar in Ungarn (43,8 Prozent). Irische Alleinverdiener-Ehepaare erhalten sogar noch einen kleinen Bonus vom Staat, der sich auf 1,1 Prozent der Arbeitskosten beläuft. Deutsche Doppelverdiener-Ehepaare haben hingegen wieder das Nachsehen: Erhält der Erstverdiener 100 Prozent und der Zweitverdiener 33 Prozent beziehungsweise 67 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, ist der Abgabenteil hierzulande mit 41,5 Prozent nach Ungarn (42,7 Prozent) beziehungsweise mit 45,3 Prozent nach Belgien (48,3 Prozent) jeweils am zweithöchsten. Der deutsche

## Abgabenteil

Tabelle 31

Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber abzüglich Bartransfers, im Jahr 2007, in Prozent der Arbeitskosten für ausgewählte Haushaltstypen und Einkommensklassen

	Alleinstehend			Alleinerziehend	Alleinverdiener-Ehepaar	Doppelverdiener-Ehepaar		
	ohne Kind			mit zwei Kindern			ohne Kind	
	67	100	167	67	100	100/33	100/67	100/33
<b>Prozent des Durchschnittseinkommens</b>								
Belgien	49,6	55,5	60,8	35,7	40,5	41,4	48,3	47,8
Dänemark	39,3	41,3	49,6	14,0	29,7	34,5	36,2	39,4
<b>Deutschland</b>	<b>47,4</b>	<b>52,2</b>	<b>53,1</b>	<b>34,5</b>	<b>36,4</b>	<b>41,5</b>	<b>45,3</b>	<b>47,3</b>
Finnland	38,2	43,7	49,5	26,4	37,8	36,1	38,0	40,5
Frankreich	44,4	49,2	53,1	35,8	41,9	39,4	43,7	43,9
Griechenland	36,7	42,3	47,5	35,7	42,6	40,5	41,4	41,1
Irland	15,0	22,3	33,1	-35,8	-1,1	7,4	12,8	15,6
Italien	42,0	45,9	50,7	22,0	33,8	37,0	40,2	42,3
Niederlande	40,2	44,0	45,8	19,7	36,6	36,2	38,8	40,9
Norwegen	34,2	37,5	43,1	19,8	30,4	31,4	33,2	35,0
Österreich	44,1	48,5	50,8	28,1	37,9	38,4	41,2	45,4
Polen	41,6	42,8	43,8	37,4	37,4	37,4	38,7	41,6
Portugal	32,6	37,4	43,1	23,8	27,5	28,8	32,7	32,6
Schweden	43,3	45,4	53,1	34,4	39,4	39,1	41,0	43,6
Schweiz	26,8	29,6	33,9	12,8	18,3	20,8	23,8	27,4
Spanien	35,6	38,9	42,5	28,0	32,7	35,0	35,6	36,2
Tschechien	40,5	42,9	46,7	16,3	21,3	29,4	34,0	41,3
Ungarn	45,9	54,4	58,6	28,7	43,8	42,7	44,7	50,6
Vereinigtes Königreich	30,8	34,1	37,9	15,5	28,3	26,4	29,9	30,8

Quelle: OECD, 2008g

Fiskus und die hiesigen Sozialkassen goutieren auch nicht, wenn beide Ehepartner Geld verdienen und kein Kind haben: In diesem Fall belegt Deutschland mit 47,3 Prozent den drittschlechtesten Platz vor Belgien und Schlusslicht Ungarn.

### Progression der Steuer- und Sozialabgabenbelastung

Die Benachteiligung eines bereits berufstätigen Zweitverdieners in einem Doppelverdiener-Haushalt mit zwei Kindern wird besonders deutlich, wenn man die Progression des Steuer- und Sozialabgabensystems im Jahr 2007 berück-

### Progression der Steuer- und Sozialabgabenbelastung Tabelle 32

Durchschnittliche Veränderung der Zusatzbelastung mit Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung, im Jahr 2007, in Prozent des Bruttoverdiensts

	Von jedem Euro, den ein Alleinstehender in dem Einkommensintervall zwischen		Von jedem Euro, den ein Zweitverdiener, der sein Einkommen
	67 und 100 Prozent	100 und 167 Prozent	von 33 auf 67 Prozent
	des Durchschnittsverdiensts hinzuverdient, muss er durchschnittlich zusätzlich an Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen abführen		des Durchschnittsverdiensts erhöhen will, hinzuverdient, muss er durchschnittlich zusätzlich an Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen abführen
Belgien	20,3	10,2	32,3
Dänemark	6,7	12,7	26,0
<b>Deutschland</b>	<b>17,7</b>	<b>4,6</b>	<b>73,8</b>
Finnland	20,3	10,9	10,5
Frankreich	5,9	8,1	43,1
Griechenland	21,6	10,0	50,1
Irland	24,4	17,8	0,9
Italien	15,4	9,4	31,3
Niederlande	14,5	7,3	54,7
Norwegen	11,5	9,4	16,9
Österreich	17,5	6,6	37,2
Polen	4,3	1,7	76,9
Portugal	18,1	10,5	37,5
Schweden	8,3	15,2	10,5
Schweiz	9,4	7,2	26,3
Spanien	13,0	7,2	21,2
Tschechien	9,5	7,7	21,5
Ungarn	35,6	8,6	26,9
Vereinigtes Königreich	9,1	5,6	24,2

Quellen: OECD, 2008g; eigene Berechnungen

sichtigt (Tabelle 32). Mit 73,8 Prozent ist die Zusatzbelastung, wenn ein Zweitverdiener sein Einkommen von einem auf zwei Drittel des Durchschnittseinkommens erhöhen will, in Deutschland nach Polen die zweithöchste. Diese hohe Zusatzbelastung macht den Mehrerwerb für den Zweitverdiener äußerst unattraktiv. Doch auch in Griechenland und den Niederlanden liegt die Zusatzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben für den Mehrverdienst bei mehr als der Hälfte des Bruttoarbeitseinkommens. In Irland führt das Zusatzeinkommen dagegen zu fast keiner zusätzlichen Steuer- und Sozialabgabenbelastung.

Etwas günstiger schneidet Deutschland bei der Progression für einen Alleinstehenden ab, der sein Einkommen von 67 auf 100 Prozent des Durchschnittsverdiensts ausweiten möchte. Hier liegt Deutschland mit 17,7 Prozent des Bruttoverdiensts in einem breiten Mittelfeld. Die höchste Zusatzbelastung gibt es in Ungarn (35,6 Prozent); in Polen ist sie mit 4,3 Prozent am niedrigsten. Bei einer Erhöhung von 100 auf 167 Prozent des Durchschnittseinkommens ist die durchschnittliche Progression in Deutschland mit 4,6 Prozent nach der in Polen die zweitniedrigste. Am höchsten ist sie in Irland mit 17,8 Prozent. Die vergleichsweise geringe zusätzliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung in Deutschland lässt sich damit erklären, dass man mit dem Durchschnittseinkommen bereits in der Nähe des Spitzensteuersatzes und der Einkommensbemessungsgrenzen der Sozialversicherungen liegt.

### **Wiedereinstieg in Beschäftigung nach Elternzeit**

Die Frage, inwiefern sich die Abgabenbelastung ändert, wenn ein nicht berufstätiges Elternteil nach der Elternzeit wieder arbeiten geht, ist mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl von steuer- und sozialpolitischer als auch von familienpolitischer Relevanz. In Deutschland gibt es für Verheiratete das sogenannte Ehegattensplitting. Demnach wird das Einkommen der Ehegatten zunächst zusammengenommen, bevor dann auf die Hälfte davon der Steuertarif nach der Grundtabelle angewendet und die sich daraus ergebende Steuersumme verdoppelt wird. Der Vorteil für Verheiratete ist umso größer, je höher die Progression und der Einkommensunterschied zwischen den Ehepartnern ausfallen: Der Splittingvorteil ist am größten in einer Alleinverdiener-Ehe und wenn das Einkommen dem Doppelten des Betrags entspricht, ab dem der Spitzensteuersatz greift (Hülkamp/Seyda, 2004, 45).

Eine hohe Besteuerung des Zweitverdieners macht die Aufnahme einer Beschäftigung für diesen unattraktiv. Außerdem führt die Wiederaufnahme einer Beschäftigung regelmäßig dazu, dass Transferzahlungen gekürzt oder gestrichen

werden.<sup>13</sup> Schließlich muss bei Berufstätigkeit einer/s Alleinerziehenden beziehungsweise beider Eltern die Betreuung der Kinder gewährleistet sein. Entsprechend sind bei der Änderung der effektiven Abgabenbelastung die Kosten der Kinderbetreuung einzurechnen.

## Erhöhung der effektiven Abgabenbelastung bei Wiedereinstieg in Beschäftigung von Alleinerziehenden nach der Elternzeit\*

Tabelle 33

im Jahr 2004, in Prozent des Bruttoeinkommens des neuen Arbeitsplatzes

	Erhöhung der Einkommensteuer	Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	Veränderung der Transfers (Erhöhung: negativer Wert, Senkung: positiver Wert)	Kosten der Kinderbetreuung	Erhöhung der effektiven Abgabenbelastung	
					ohne Kinderbetreuung	mit Kinderbetreuung
Belgien	16,4	13,1	28,3	18,7	73,6	76,4
Dänemark	8,7	12,7	55,1	17,1	84,7	93,7
<b>Deutschland</b>	<b>13,1</b>	<b>20,9</b>	<b>46,4</b>	<b>9,2</b>	<b>84,3</b>	<b>89,6</b>
Finnland	15,8	5,7	48,5	4,6	70,0	74,6
Frankreich	5,1	13,6	71,6	10,0	92,8	100,3
Griechenland	0,0	15,9	-1,4	5,4	16,0	20,0
Irland	0,0	4,7	44,7	74,0	56,8	123,4
Niederlande	2,1	11,5	56,0	11,9	78,9	81,5
Norwegen	14,2	7,1	10,3	26,9	64,1	58,5
Österreich	9,0	18,0	45,8	8,7	72,7	81,4
Polen	2,3	25,4	30,4	13,9	64,2	72,0
Portugal	1,1	11,0	14,1	41,4	65,7	67,6
Schweden	22,9	7,0	34,3	5,0	64,2	69,2
Schweiz	2,2	13,3	74,7	22,4	91,9	112,6
Tschechien	3,6	12,5	52,6	15,4	68,7	84,1
Ungarn	2,4	13,5	28,7	0,0	44,6	44,6
Vereinigtes Königreich	15,2	8,2	-9,5	71,4	70,5	85,3

\* Wiedereinstieg in eine Vollzeitstelle im Niedriglohnssektor (67 Prozent des Durchschnittseinkommens); Ganztagsbetreuung eines zwei- und eines dreijährigen Kindes; keine Kinderbetreuungskosten und keine Arbeitslosenunterstützung während der beruflichen Auszeit; Italien und Spanien: keine Daten vorhanden.

Quelle: OECD, 2007

<sup>13</sup> Gegen diese Kürzung oder Streichung ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Wenn die Bedürftigkeitsschwelle durch eigenes Einkommen überschritten wird, ist der Wegfall von Sozialleistungen nur folgerichtig. Das Gleiche gilt, wenn der Sachgrund für einen Transfer entfällt. So wird beispielsweise die Zahlung von Eltern- oder Erziehungsgeld eingestellt, wenn die Elternzeit wegen Aufnahme einer Beschäftigung beendet wird.

Im Folgenden werden zwei Konstellationen betrachtet:

- Die Belastung (zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsabgaben abzüglich wegfällender Sozialleistungen und zuzüglich Kinderbetreuungskosten) des Bruttoverdiensts der neuen Arbeitsstelle beim Wiedereinstieg in Arbeit einer/s Allein-erziehenden nach der Elternzeit (Tabelle 33) und

## Erhöhung der effektiven Abgabenbelastung bei Wiedereinstieg in Beschäftigung von Zweitverdienern nach der Elternzeit\*

Tabelle 34

im Jahr 2004, in Prozent des Bruttoeinkommens des neuen Arbeitsplatzes

	Veränderung der Einkommensteuer (Erhöhung: positiver Wert, Senkung: negativer Wert)	Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	Veränderung der Transfers (Erhöhung: negativer Wert, Senkung: positiver Wert)	Kosten der Kinderbetreuung	Erhöhung der effektiven Abgabenbelastung	
					ohne Kinderbetreuung	mit Kinderbetreuung
Belgien	28,1	13,9	-33,0	47,2	49,1	56,2
Dänemark	33,3	12,7	3,6	17,1	54,1	66,7
<b>Deutschland</b>	<b>17,5</b>	<b>20,8</b>	<b>3,2</b>	<b>23,9</b>	<b>51,8</b>	<b>65,5</b>
Finnland	16,7	5,8	27,2	13,7	49,7	63,3
Frankreich	12,3	13,6	0,0	25,0	28,8	50,9
Griechenland	0,0	15,9	-3,3	13,3	16,0	25,9
Irland	18,7	4,7	-7,4	74,0	23,4	89,9
Niederlande	-7,3	31,9	-0,9	33,9	37,5	57,7
Norwegen	15,7	6,8	-4,0	26,9	31,0	45,4
Österreich	12,0	18,0	24,1	28,5	54,1	82,6
Polen	7,7	25,4	4,3	13,9	43,4	51,3
Portugal	11,0	11,0	-31,4	41,4	23,3	32,1
Schweden	22,9	7,0	0,0	11,3	29,8	41,2
Schweiz	11,9	8,3	0,0	60,4	22,4	80,6
Tschechien	11,4	12,5	12,2	15,4	36,1	51,5
Ungarn	10,9	13,5	26,1	12,7	50,4	63,1
Vereinigtes Königreich	15,2	8,2	-7,1	71,4	23,4	87,7

\* Wiedereinstieg in eine Vollzeitstelle im Niedriglohnssektor (67 Prozent des Durchschnittseinkommens); Ganztagsbetreuung eines zwei- und eines dreijährigen Kindes; keine Kinderbetreuungskosten und keine Arbeitslosenunterstützung während der beruflichen Auszeit; Italien und Spanien: keine Daten vorhanden.

Quelle: OECD, 2007

- die Belastung des Bruttoverdiensts der neuen Arbeitsstelle beim Wiedereinstieg in Arbeit einer/s Zweitverdienenden nach der Elternzeit (Tabelle 34).

In beiden Beispielfällen wurde während der Auszeit keine Arbeitslosenunterstützung bezogen und wird eine Vollzeitstelle zu 67 Prozent des Durchschnittsverdiensts angenommen.

Die Erhöhung der effektiven Steuer- und Sozialabgabenbelastung bei der Rückkehr ins Berufsleben ist für Alleinerziehende in Deutschland, die für ihre Kinder ein Betreuungsangebot nutzen, mit nahezu 90 Prozent ausgesprochen hoch. Deutschland befindet sich damit nach Dänemark (93,7 Prozent), Frankreich (100,3 Prozent), der Schweiz (112,6 Prozent) und Schlusslicht Irland (123,4 Prozent) auf dem fünftschlechtesten Platz.<sup>14</sup> Vor allem die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Verlust an Sozialleistungen, die während der Elternzeit gezahlt wurden, tragen zu der hohen Belastung bei. Die Mehrkosten für die Kinderbetreuung fallen mit 9,2 Prozent des Bruttoeinkommens kaum ins Gewicht. Am höchsten sind diese in Irland (74 Prozent) und im Vereinigten Königreich (71,4 Prozent). Am besten schneidet im Gesamtvergleich Griechenland ab: Dort liegt die Zusatzbelastung inklusive Kinderbetreuung bei lediglich einem Fünftel des Bruttoverdiensts einer/s Alleinerziehenden.

Auch Zweitverdienende, die hierzulande nach der Elternzeit wieder arbeiten gehen möchten, müssen sich auf hohe Abzüge einstellen: Die effektive Besteuerung liegt in diesem Fall bei 65,5 Prozent (mit Kinderbetreuung). Damit rangiert Deutschland auf dem sechstletzten Platz. Maßgeblich sind hier vor allem die hohe Besteuerung von Zweitverdienern, die Sozialversicherungsbeiträge und die Kinderbetreuungskosten. Mit fast 90 Prozent schneidet wiederum Irland am schlechtesten ab – und erneut fallen hier die Kinderbetreuungskosten am stärksten ins Gewicht. Die geringste Belastung entsteht in Griechenland mit einer Zusatzbelastung von gut einem Viertel des Bruttoverdiensts.

### **Steuer- und Sozialabgabenbelastung bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit**

Die Entscheidungssituation, seine Arbeitskraft anzubieten oder nicht, stellt sich für einen Erwerbsfähigen, der arbeitslos ist und Arbeitslosenunterstützung erhält, anders dar als für jemanden, der vor der Frage steht, ob er mehr arbeiten oder einer besser dotierten Beschäftigung nachgehen soll, beziehungsweise der nach einer Erziehungspause wieder berufstätig sein möchte. Die finanzielle Un-

---

<sup>14</sup> Ein Anstieg der Abgabenbelastung um über 100 Prozent – wie in Frankreich, der Schweiz und Irland – bedeutet, dass das verfügbare Einkommen von Alleinerziehenden, die wieder arbeiten und dabei zwei Drittel des Durchschnittseinkommens verdienen, niedriger ist als ohne Arbeit.



terstützung bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung, bedürftigkeitsorientierte Grundsicherung/Sozialhilfe) steht im Spannungsfeld zwischen ausreichender materieller Absicherung (Einkommensschutz) und der Motivation, die materielle Situation durch eigene Arbeit zu verbessern (Erwerbsanreiz). Entscheidend für die Wiederaufnahme von Beschäftigung für einen arbeitslosen Transferbezieher sind nicht nur die Höhe und die Dauer der Unterstützungszahlung, sondern auch die Abzüge vom verfügbaren (Transfer-)Einkommen, die entstehen, wenn durch Arbeit wieder Einkommen selbst verdient wird.

Der Arbeitslose steht vor der Frage, ob und in welchem Ausmaß sich das verfügbare Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit erhöht. In der Regel steigt die Abgabepflicht und sinkt die Höhe der staatlichen Unterstützung, je höher der eigene Verdienst ist. Je mehr vom Erwerbseinkommen übrig bleibt, das heißt je weniger der Transfer bei Hinzuverdienst gekürzt wird, desto attraktiver ist es für einen Arbeitslosen, wieder einer Beschäftigung nachzugehen. Im Umkehrschluss können hohe Transferentzugsraten beziehungsweise eine hohe effektive durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung zur Anreizfalle werden, die den Verbleib in Arbeitslosigkeit und damit im Transferbezug begünstigt. Sofern in dem Fall nicht andere Sanktionsmaßnahmen greifen – zum Beispiel die Streichung der Arbeitslosenunterstützung bei Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsplatzangebots – begünstigt ein hoher Transferentzug den Verbleib in Arbeitslosigkeit.

Als Maß für die Attraktivität des Wiedereinstiegs nach Arbeitslosigkeit wird im Folgenden die durchschnittliche effektive Steuer- und Sozialabgabenbelastung untersucht. Sie kann je nach Familienstand und Anzahl der Haushaltsmitglieder sowie nach der Verdiensthöhe und der Arbeitszeit differieren. Da das Ziel einer effektiven Wiedereingliederungspolitik letztlich die Unabhängigkeit des zuvor Arbeitslosen von staatlichen Transferzahlungen ist, wird hier der Transferentzug bei Aufnahme einer Vollzeitstelle betrachtet, mit der sich das Durchschnittseinkommen verdienen lässt.

In Abschnitt 3.3 wurde anhand der Nettolohnersatzraten gezeigt, welche Einkommenseinbußen ein Haushalt bei Arbeitslosigkeit eines Haushaltsmitglieds erleidet und inwiefern dies Handlungsdruck erzeugen könnte, möglichst schnell wieder ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Für die Stärke des Rückkehranreizes ist es jedoch ebenso relevant, wie hoch die Opportunitätskosten der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses sind. Hierfür eignet sich ein Vergleich der durchschnittlichen effektiven Belastung, die sich aus dem Verlust von Versicherungs- und sonstigen Transfers und der Belastung des neuen Arbeitseinkommens ergibt (OECD, 2007, 107).

# Durchschnittliche effektive Steuer- und Sozialabgabenbelastung bei Wiederaufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach kurzfristiger Arbeitslosigkeit\*

Tabelle 35

im Jahr 2005, in Prozent

	Allein- stehend	Allein- verdiener- Ehepaar	Doppel- verdiener- Ehepaar	Allein- erziehend	Allein- verdiener- Ehepaar	Doppel- verdiener- Ehepaar
	ohne Kind			mit zwei Kindern		
Belgien	75,7	66,8	68,7	69,9	65,9	68,7
Dänemark	77,6	76,3	75,4	81,3	80,7	77,0
<b>Deutschland</b>	<b>77,3</b>	<b>72,9</b>	<b>86,4</b>	<b>80,0</b>	<b>79,2</b>	<b>90,0</b>
Finnland	68,2	75,8	68,2	80,3	81,8	71,5
Frankreich	76,9	74,3	76,3	73,2	72,5	75,6
Griechenland	50,9	52,9	42,9	54,7	56,7	44,2
Irland	41,9	54,2	42,1	32,2	57,6	44,7
Italien	71,7	74,6	71,7	76,6	76,9	74,9
Niederlande	76,3	75,3	75,3	76,0	76,5	74,7
Norwegen	74,3	74,3	74,3	81,3	75,8	75,8
Österreich	69,7	70,2	73,0	73,2	74,2	76,1
Polen	66,5	67,3	55,1	85,2	67,5	59,2
Portugal	86,2	81,4	87,5	83,4	79,2	86,9
Schweden	74,1	74,1	74,1	80,2	76,4	74,1
Schweiz	77,6	78,7	76,6	87,3	88,5	83,6
Spanien	69,9	68,6	69,9	79,2	78,6	81,4
Tschechien	62,0	66,2	63,5	71,8	62,1	68,5
Ungarn	60,5	62,2	60,5	64,1	64,1	62,2
Vereinigtes Königreich	56,6	56,6	36,6	68,1	68,1	39,4

\* Dauer der Arbeitslosigkeit: bis zu einem Monat; 40-jährige arbeitslose Person mit 22 Beschäftigungsjahren (Versicherungszeit); Verdienst vor und nach der Arbeitslosigkeit: Durchschnittseinkommen; Doppelverdiener-Ehepaar: Erstverdiener war arbeitslos und Zweitverdiener verdient 67 Prozent des Durchschnittseinkommens; Kinder sind vier und sechs Jahre alt; keine Berücksichtigung möglicher Kinderbetreuungskosten.  
Quelle: OECD, 2007

Tabelle 35 zeigt, dass der effektive Grad der Belastung in Deutschland mit fast 73 bis 90 Prozent je nach Haushaltstyp im Vergleich zu den meisten anderen Ländern sehr hoch ist. Lediglich in Portugal (79,2 bis 87,5 Prozent) und in der Schweiz (77,6 bis 88,5 Prozent) ist die effektive Besteuerung für die meisten Haushaltsgruppen höher. Am besten schneiden Griechenland (42,9 bis 56,7 Prozent), Irland (32,2 bis 57,6 Prozent) und das Vereinigte Königreich (36,6 bis 68,1 Prozent) ab.

## Frühverrentungsanreize

Großzügige Anreize zur Frühverrentung machen es für ältere Arbeitnehmer attraktiv, vor Erreichen des Renteneintrittsalters ihre Berufstätigkeit aufzugeben. Auch ältere Arbeitslose nutzen eher den Vorruhestand, als sich um eine neue Anstellung zu bemühen, wenn die Frühverrentungsmöglichkeiten dies finanziell begünstigen. Zudem stellen umfangreiche Vorruhestandsregelungen einen Anreiz für Unternehmen dar, ihre Belegschaften zulasten der Solidargemeinschaft zu verjüngen. Damit sinken die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer, der Volkswirtschaft geht wertvolles Humankapital verloren, die Kosten für die Sozialsysteme steigen und das Steuer- und Beitragsaufkommen sinkt. Frühverrentung führt nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Verlusten, sondern verzerrt auch die Entscheidung älterer Arbeitnehmer über ihre mögliche

weitere Teilnahme am Erwerbsleben (Jacobs, 2008).

Angesichts des demografischen Wandels ist es erforderlich, das Arbeitskräftepotenzial älterer Menschen zu erhalten. Die Entscheidung eines älteren Arbeitnehmers darüber, ob er berufstätig bleibt oder in den Vorruhestand geht, hängt von der Höhe der Opportunitätskosten und damit von der impliziten Steuer- und Sozialabgabenbelastung des Weiterarbeitens ab. Die Opportunitätskosten lassen sich für jedes Alter bestimmen als die Änderung des zu erwartenden Renteneinkommens, die sich durch das Weiterarbeiten und die damit verbundenen zusätzlichen Auszahlungen der Rentenkasse abzüglich der zusätzlichen Rentenbeiträge ergeben. Empirische Untersuchungen der OECD belegen, dass sich großzügige Frühverrentungsprogramme negativ auf die Entscheidung von Arbeitnehmern (Männern) im Alter zwischen 55 und 59 Jahren auswirken, für fünf weitere Jahre ar-

### Opportunitätskosten von fünf Jahren Weiterarbeit gegenüber Frühverrentung\*

Tabelle 36

im Jahr 2005, in Prozent des Durchschnittseinkommens

Belgien	41,8
Dänemark	12,4
<b>Deutschland</b>	<b>14,7</b>
Finnland	48,1
Frankreich	50,3
Griechenland	101,9
Irland	15,3
Italien	7,0
Niederlande	5,4
Norwegen	18,3
Österreich	59,4
Polen	18,2
Portugal	14,5
Schweden	22,1
Schweiz	19,9
Spanien	61,4
Tschechien	2,3
Ungarn	43,3
Vereinigtes Königreich	25,7

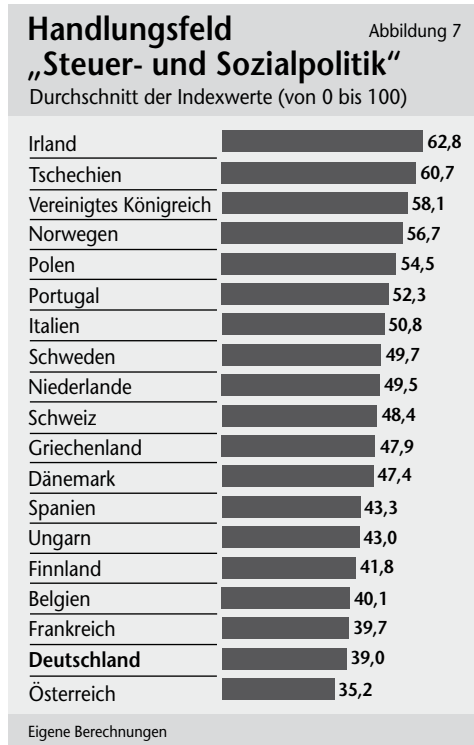
\* Durchschnitt der impliziten Belastung der 55- und 60-Jährigen. Quelle: OECD, 2008b

beiten zu gehen. Dieser Zusammenhang gilt auch für die 60- bis 64-Jährigen, allerdings weniger stark, da deren Entscheidung über die weitere Teilnahme am Erwerbsleben stärker von den regulären Rentenbestimmungen (zum Beispiel gesetzliches Renteneintrittsalter) beeinflusst wird (Duval, 2003, 15 ff.).

Tabelle 36 zeigt die implizite Belastung des Weiterarbeitens für fünf Jahre anstelle einer Frühverrentung. Entsprechend den OECD-Angaben sind die Opportunitätskosten des Weiterarbeitens lediglich als Durchschnitt der impliziten Belastung der 55- und 60-Jährigen ausgewiesen. Je höher diese Belastung ausfällt, desto weniger arbeiten ältere Menschen weiter (Duval, 2003). In Tschechien ist die implizite Belastung mit 2,3 Prozent des Durchschnittseinkommens im europäischen Vergleich am niedrigsten. In Griechenland lohnt es sich bei einer impliziten Steuer von über 100 Prozent des Durchschnittseinkommens hingegen für einen älteren Arbeitnehmer überhaupt nicht, weiterzuarbeiten. Mit 14,7 Prozent gehört Deutschland noch zu jenem Drittel an Staaten, in denen die Belastung vergleichsweise niedrig ist, sich das Weiterarbeiten also eher lohnt.

## Fazit

Das Gesamtergebnis des Bereichs „Steuer- und Sozialpolitik“ zeigt, dass Deutschland in diesem Handlungsfeld mit einem Indexwert von 39 Punkten am zweit-schlechtesten abschneidet (Abbildung 7). Nur in Österreich sind die steuer- und sozialpolitischen Fehlanreize gegen den Einstieg, Aufstieg und Verbleib in Arbeit noch ausgeprägter (35,2 Punkte). An der Spitze liegen Irland (62,8), Tschechien (60,7) und das Vereinigte Königreich (58,1). Im Vergleich zu den anderen Handlungsfeldern liegen die standardisierten Indexwerte näher beieinander. Die Unterschiede sind also – gemessen am Durchschnitt der verwendeten Kennziffern – insgesamt weniger gravierend.



## Das Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ auf einen Blick

Im Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ geht es um die finanziellen Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung, für den Verbleib in Arbeit und für den materiellen Aufstieg. Die Höhe von Steuern und Sozialabgaben entscheidet mit darüber, ob es sich für einen Erwerbslosen lohnt, wieder einer Beschäftigung nachzugehen, oder ob es sich für einen Erwerbstätigen lohnt, mehr oder weiterzuarbeiten. Gleichzeitig wirken sich Sozialabgaben negativ auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen aus, wenn sie die Arbeitskosten erhöhen. Die Wirkung des Steuer- und Transfersystems hängt nicht nur von der Einkommenshöhe ab, sondern auch von der familiären Situation (zum Beispiel alleinstehend, verheiratet, Familie mit Kindern), der Form der Erwerbslosigkeit (zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Elternzeit) und der familiären Arbeitsteilung (Alleinverdiener- oder Doppelverdienerhaushalt). Für einen schnellen (Wieder-)Einstieg in Arbeit und für gute Aufstiegschancen sollten Steuern, Sozialabgaben und Sozialleistungen widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt sein. Außerdem sind dafür sowohl die Gesamtbelastung als auch die Zusatzbelastung (Progression) bei steigendem Erwerbseinkommen niedrig zu halten.

Deutschland belegt im Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ den vorletzten Platz. Lediglich in Österreich schränkt die Steuer- und Sozialpolitik die Erwerbstätigkeit noch mehr ein. Die günstigsten steuer- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen bezüglich Einstieg und Aufstieg bietet Irland. Dort ist vor allem der Abgabenteil, also der durch Steuern und Sozialbeiträge hervorgerufene Unterschied zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen, deutlich kleiner als hierzulande – und zwar durchweg über alle Einkommenshöhen und Familiensituationen hinweg.

	Bestes Land des Handlungsfelds „Steuer- und Sozialpolitik“: Irland	Bestes Land der Gesamtstudie: Dänemark	Deutschland	Schlechtestes Land des Handlungsfelds „Steuer- und Sozialpolitik“: Österreich
Abgabenteil (Steuern und Sozialabgaben abzüglich Bartransfers, in Prozent der Arbeitskosten)*, 2007	-35,8 bis 33,1	14,0 bis 49,6	34,5 bis 53,1	28,1 bis 50,8
Progression der Steuern und Sozialabgaben, in Prozent*, 2007	0,9 bis 24,4	6,7 bis 26,0	4,6 bis 73,8	6,6 bis 37,2
Belastung der Aufnahme einer Beschäftigung nach Elternzeit mit Abgaben, inklusive Kinderbetreuungskosten, in Prozent des neuen Bruttoeinkommens (Alleinerziehende/-r/ Zweitverdiener), 2004	123,4/89,9	93,7/66,7	89,6/65,5	81,4/82,6
Belastung der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach Kurzarbeitslosigkeit mit Abgaben*, 2005, in Prozent des Einkommens	41,9 bis 57,6	75,4 bis 81,3	72,9 bis 90,0	69,7 bis 76,1
Implizite Belastung der Weiterarbeit mit Abgaben gegenüber Frührente, in Prozent des Durchschnittseinkommens, 2005	15,3	12,4	14,7	59,4

\* Ausmaß abhängig von der Höhe des Einkommens, dem Familienstand und der Haushaltskonstellation.  
Eigene Zusammenstellung

Im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik erreicht Irland die besten Ergebnisse. Der Abgabenteil ist in allen Verdienst- und Haushaltskonstellationen vergleichsweise klein, die Steuerprogression fällt gering aus. Ebenso ist die Höhe der Belastung mit Abgaben bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nach Kurzarbeitslosigkeit für verschiedene Einkommens- und Haushaltssituationen deutlich niedriger als in den anderen europäischen Vergleichsländern.

Der Gesamtsieger der Studie, Dänemark, weist Stärken und Schwächen auf. Insgesamt nimmt das Land beim Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ einen mittleren Platz ein. Zu den dänischen Stärken zählen die geringen finanziellen Anreize des Steuer- und Sozialsystems zur Frühverrentung. Auch beim Abgabenteil, der den Unterschied zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen zum Ausdruck bringt, gehört Dänemark regelmäßig zu dem Drittel der Länder mit niedriger bis mittlerer Belastung. Zwar weist das Land hohe nominale Eingangs- und Spitzensteuersätze auf. Dafür entfallen aber die Sozialabgaben, da die Sozialversicherungen komplett aus dem Steueraufkommen finanziert werden.

Gegenüber dem Anführer der Gesamtrankings gerät Deutschland meist ins Hintertreffen: Sowohl der Abgabenteil als auch die Steuerprogression sind hierzulande höher als beim nördlichen Nachbarn. Die dem Steuer- und Sozialabgabensystem immanenten Frühverrentungsanreize sind in Deutschland nur geringfügig stärker ausgeprägt als in Dänemark. Weniger gravierend fallen die Unterschiede beim Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach Kurzarbeitslosigkeit aus: Je nach Konstellation ist die Situation für Arbeitnehmer mal in Deutschland, mal in Dänemark günstiger. Wiedereinsteiger nach der Elternzeit müssen in Dänemark geringfügig höhere Abschläge hinnehmen als in Deutschland. Insbesondere die Belastung des Zweitverdieners fällt hierzulande negativ ins Gewicht: Für diesen lohnt es sich kaum, seinen Verdienst auf zwei Drittel des Durchschnittseinkommens auszudehnen, da fast das gesamte Zusatzeinkommen durch Steuern und Sozialabgaben verloren geht.

Das schlechteste Land beim Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“ ist von den betrachteten 19 europäischen Ländern Österreich. Hier fällt im Vergleich zum Vorletzten – Deutschland – vor allem die höhere Belastung des Zweitverdieners bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung nach Elternzeit negativ ins Gewicht. Hohe Kosten der Kinderbetreuung machen den Berufseinstieg für den erziehenden Elternteil unattraktiv. Als nachteilig erweist sich zudem, dass das Steuer- und Sozialsystem vergleichsweise weitaus stärkere Anreize für ältere Arbeitnehmer setzt, vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Berufsleben auszuschneiden. Dadurch gehen der österreichischen Volkswirtschaft Arbeitskräfte und deren wertvoller Erfahrungsschatz verloren. Zwar fällt die Progression von Steuern und Sozialabgaben mit steigendem Einkommen in Österreich im Vergleich zu Deutschland geringer aus. Dieser Befund wird allerdings dadurch relativiert, dass der Eingangsteuersatz in Österreich mit 38,33 Prozent ab 25.000 Euro Jahreseinkommen mehr als doppelt so hoch ist wie in Deutschland und der Spitzensteuersatz von 50 Prozent bereits ab einem Jahreseinkommen von 50.000 Euro greift.

Im Vergleich zu den anderen Handlungsfeldern ist die Spannweite der Indexwerte bei der Steuer- und Sozialpolitik deutlich geringer. Vor allem der hohe Abgabenteil und die Steuerprogression sind hierzulande leistungsfeindlich. Daran ändern auch die jüngsten Änderungen im Einkommensteuertarif, die mit dem zweiten Konjunkturpaket vorgenommen wurden, nur wenig. Zwar wurden der Grundfreibetrag und die Einkommensgrenzen, ab denen die nächsthöhere Tarifstufe greift, leicht erhöht. Doch am Anstieg der Grenzsteuersätze hat sich nichts geändert – genau genommen hat sich die Progression durch die Absenkung des Eingangsteuersatzes von 15 auf 14 Prozent sogar leicht erhöht. Auch die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die erfolgte Herabsetzung des Einheitsbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung zur Jahresmitte 2009 verschaffen nur eine kurze Erleichterung, da der Anstieg beider Beiträge angesichts des Konjunkturreinbruchs nur eine Frage der Zeit ist. Für die Bezieher von Arbeitseinkommen waren die letzten Jahre in Deutschland aus steuerpolitischer Sicht eine verlorene Zeit.

# 4

## Ergebnisbericht: die europäischen Staaten im Vergleich

### 4.1 Gesamtbewertung der Zielfelder

Gemessen am Durchschnitt der Ergebnisse der drei Zielfelder „Zugang zu Bildung“, „Zugang zu Arbeit“ und „Aufstiegschancen“ liegen Dänemark, Finnland und Norwegen an der Spitze des Zielfeldrankings. Deutschland erreicht den zehnten Rang und damit eine Platzierung im Mittelfeld. Die Schlussgruppe bilden Griechenland, Portugal, Polen und Italien (Abbildung 8).

#### Einstiegsmonitor Europa: Gesamtbewertung der Zielebene

Abbildung 8

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Dänemark	81,7
Finnland	81,0
Norwegen	75,3
Schweiz	74,1
Schweden	71,0
Niederlande	67,7
Irland	64,3
Österreich	61,2
Tschechien	58,6
<b>Deutschland</b>	<b>55,7</b>
Vereinigtes Königreich	53,9
Belgien	46,9
Frankreich	44,2
Spanien	41,1
Ungarn	40,3
Griechenland	32,2
Portugal	31,7
Polen	31,4
Italien	31,4

Eigene Berechnungen

### 4.2 Gesamtbewertung der Handlungsfelder

Betrachtet man den Durchschnitt der Ergebnisse der vier Handlungsfelder „Familienpolitik“, „Bildungspolitik“, „Arbeitsmarktpolitik“ und „Steuer- und Sozialpolitik“, so liegen Dänemark,

#### Einstiegsmonitor Europa: Gesamtbewertung der Handlungsebene

Abbildung 9

Durchschnitt der Indexwerte (von 0 bis 100)

Dänemark	69,8
Norwegen	64,2
Vereinigtes Königreich	60,9
Schweiz	58,8
Schweden	58,3
Irland	56,0
Italien	54,5
Finnland	54,5
Niederlande	54,0
Tschechien	51,2
Spanien	50,2
<b>Deutschland</b>	<b>49,5</b>
Ungarn	49,3
Österreich	49,3
Portugal	45,5
Belgien	43,3
Polen	42,9
Frankreich	41,8
Griechenland	35,4

Eigene Berechnungen

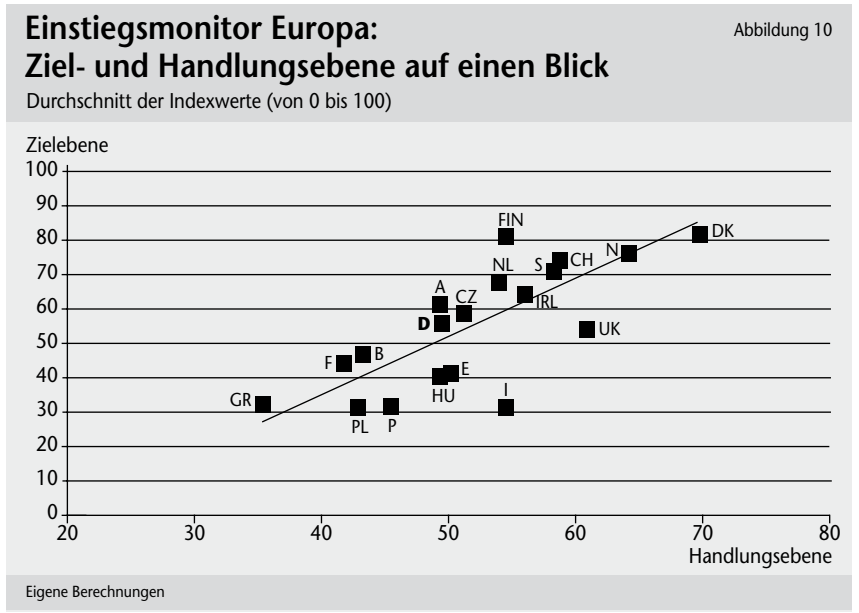
Norwegen und das Vereinigte Königreich an der Spitze des Rankings. Deutschland erreicht einen zwölften Rang und damit eine Platzierung im Mittelfeld. Die Schlussgruppe bilden Polen, Frankreich und Griechenland (Abbildung 9).

### 4.3 Statistische Zusammenhänge zwischen Handlungsfeldern und Zielfeldern

Beim Vergleich der Rankingergebnisse der Handlungs- und Zielebenen wird eine enge Korrelation erkennbar. Die Staaten, die bei den Handlungsfeldern im Durchschnitt gut abgeschnitten haben, schneiden im Durchschnitt auch tendenziell gut bei den Zielfeldern ab (Abbildung 10).

Die einzelnen Felder auf der Handlungs- und Zielebene weisen interessante Unterschiede auf. Bei den Ergebnissen im Handlungsfeld „Familienpolitik“ fällt auf, dass das Ranking in diesem Feld eng korreliert mit dem Ranking aller Zielfelder (Korrelationskoeffizient: 0,64) sowie bei den einzelnen Zielfeldern stark mit den Aufstiegschancen (0,77) und dem Zugang zu Arbeit (0,66). Länder, die eine einsteigsorientierte Familienpolitik betreiben, bieten also tendenziell auch ein hohes Maß an Aufstiegschancen und einen guten Zugang zu Arbeit.

Auch die Staaten, die gut bei der Bildungspolitik abschneiden, liefern tendenziell gute Ergebnisse beim Gesamtindex der Zielfelder (0,66). Hier ist vor allem auffällig, dass diese Staaten einen guten Zugang zu Arbeit aufweisen (0,77).





Relativ geringe Korrelationskoeffizienten sind demgegenüber beim Instrument „Steuer- und Sozialpolitik“ festzustellen (Tabelle 37).

## Korrelationskoeffizienten zwischen Handlungs- und Zielebenen

Tabelle 37

Handlungs- feld Zielfeld	Index Hand- lungsebene	Handlungs- feld I: Familien- politik	Handlungs- feld II: Bildungs- politik	Handlungsfeld III: Arbeits- marktpolitik	Handlungs- feld IV: Steuer- und Sozialpolitik
Index Zielebene (Einstiegsindex)	0,75	0,64	0,66	0,37	0,05
Zielfeld I: Zugang zu Bildung	0,42	0,32	0,32	0,36	-0,14
Zielfeld II: Zugang zu Arbeit	0,81	0,66	0,77	0,30	0,22
Zielfeld III: Aufstiegschancen	0,69	0,77	0,55	0,23	0,00

Eigene Berechnungen

# 5

## Zusammenfassung

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden 19 europäische Staaten in den drei Zielfeldern „Zugang zu Bildung“, „Zugang zu Arbeit“ und „Aufstiegschancen“ miteinander verglichen. Es zeigt sich für den aktuell verfügbaren Datenstand, dass im Durchschnitt der drei Zielfelder Dänemark, Finnland und Norwegen das Spitzenfeld bilden. Dänemark erreicht von den 19 Ländern den fünften Platz beim Zugang zu Bildung, das zweitbeste Ergebnis beim Zugang zu Arbeit und den ersten Platz bei den Aufstiegschancen. Finnland überzeugt mit dem Bestwert beim Zugang zu Bildung und dem zweitbesten Wert bei den Aufstiegschancen, erreicht aber lediglich Platz 8 beim Zugang zu Arbeit. Im letztgenannten Zielfeld erreicht der Gesamtdritte Norwegen den ersten Platz und bei den Aufstiegschancen Platz 3. Lediglich beim Zugang zu Bildung zeigt Norwegen Schwächen und landet auf Platz 12.

Dänemark zeigt seine Stärke auch bei Betrachtung der einzelnen Indikatoren. Die Bildungsarmut – gemessen an Kompetenzen der Jugendlichen in den PISA-Studien – ist überdurchschnittlich gering, jedoch deutlich größer als beim unangefochten führenden Finnland. Mit gut 3 Prozent ist die Arbeitslosenquote in

Dänemark sehr niedrig. Mit 18,2 Prozent ist auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen sehr klein. Lediglich Norwegen schneidet bei diesem Indikator besser ab. Bei der Erwerbsquote allgemein sowie der von Frauen, Jugendlichen und älteren Personen liegt Dänemark ebenso in der Spitzengruppe und wird im Durchschnitt dieser Indikatoren nur von Norwegen und der Schweiz übertroffen. Dänemark hat von allen betrachteten Staaten die geringste intergenerationale Einkommenselastizität. Das heißt: Die Einkommensunterschiede zwischen den Eltern beeinflussen nur sehr schwach die Einkommensunterschiede zwischen den Kindern. Über mehrere Generationen hinweg ist damit die Einkommensverteilung sehr mobil – es gibt Auf- und Abstiegsbewegungen innerhalb der Gesellschaft. Ferner ist das Ausmaß an relativer Einkommensarmut bei Frauen und Geringqualifizierten in Dänemark am geringsten. Lediglich bei der Armutsgefährdung von jungen Menschen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren schneidet Dänemark relativ schlecht ab.

Deutschland erreicht im Durchschnitt aller Zielfelder einen Mittelfeldplatz – Platz 10. Die beste Platzierung wird mit Rang 8 beim Zielfeld „Aufstiegschancen“ erzielt. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass das Armutsrisiko hierzulande bei Ausübung einer Beschäftigung insgesamt deutlich niedriger liegt als in den meisten anderen untersuchten Ländern. Platz 9 erreicht Deutschland beim Zielfeld „Zugang zu Bildung“, den 11. Platz beim Zielfeld „Zugang zu Arbeit“. In Deutschland sind nach Definition von Eurostat nur relativ wenige erwerbstätige Haushalte (nach Sozialleistungen) von Armut bedroht. Dies gilt im europäischen Vergleich für deutsche Vollzeit-erwerbstätige mit einer Armutsgefährdungsquote im Jahr 2006 in Höhe von 4 Prozent – diese Quote liegt knapp hinter den Spitzenreitern Finnland und Tschechien mit je 3 Prozent. Eine Vollzeit-erwerbstätigkeit ist in Deutschland damit ein ausgezeichneter Schutz vor Armut. Allerdings ist es Deutschland im europäischen Vergleich des Jahres 2008 schlecht gelungen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Mit 7,3 Prozent war die Arbeitslosigkeit in diesem Jahr höher als im Durchschnitt der betrachteten 19 europäischen Länder, auch wenn die Fortschritte seit dem Jahr 2003 hierzulande deutlich stärker als in den anderen Ländern ausfielen. Besonders problematisch: Im Jahr 2007 war in keinem anderen der ausgewählten Länder der Anteil der Langzeitarbeitslosen höher als in Deutschland. Aktuell dürfte sich die Position Deutschlands bei diesen Indikatoren hingegen im europäischen Vergleich deutlich verbessert haben, da die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit besser als in vielen anderen europäischen Ländern verlaufen ist.

Die hinteren Plätze bei den Zielfeldern belegen Griechenland, Portugal, Polen und Italien. In diesen Ländern ist vor allem der Anteil an armutsgefährdeten

Haushalten groß, sodass dieses Schlussquartett auch bei diesem Zielfeld die hinteren Plätze einnimmt. Ferner ist das Ausmaß an Bildungsarmut in diesen Ländern beträchtlich – der Anteil der Jugendlichen, die nicht ein Mindestmaß an Kompetenzen erreichen, ist sehr hoch. Lediglich beim Zugang zu Arbeit gelingt es zumindest Portugal, einen Mittelfeldplatz zu erreichen.

Neben den Zielfeldern wurden einstiegsrelevante Aspekte in vier Handlungsfeldern betrachtet: der Familienpolitik, der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Steuer- und Sozialpolitik. Über alle Felder hinweg belegen Dänemark, Norwegen und das Vereinigte Königreich die ersten drei Plätze – allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den einzelnen Handlungsfeldern. Dänemark erreicht die ersten Plätze bei der Familienpolitik und bei der Bildungspolitik, einen vierten Platz bei der Arbeitsmarktpolitik und einen 12. Platz bei der Steuer- und Sozialpolitik. Norwegen liegt bei der Familienpolitik auf Platz 2 und bei der Bildungspolitik auf Platz 3 und ist damit in diesen beiden Bereichen nur wenig schlechter positioniert als Dänemark. Im Unterschied zu Dänemark erreicht das Land jedoch bei der Arbeitsmarktpolitik nur Platz 14, dafür bei der Steuer- und Sozialpolitik Platz 4.

Deutschland schafft im Durchschnitt der vier Politikbereiche den zwölften Rang. Relativ gut schneidet Deutschland mit Platz 7 bei der Familienpolitik ab. Zwar ist das Betreuungsangebot für unter dreijährige Kinder hierzulande gering. Dennoch ist die Zufriedenheit der Eltern mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im europäischen Vergleich sehr hoch. Bei der Bildungspolitik erreicht Deutschland den 15. Platz. Im Bildungssystem fehlen die Anreizwirkungen einer leistungsorientierten Bezahlung für Lehrkräfte. Ferner werden die Jugendlichen in der Regel bereits nach vier Schuljahren auf verschiedene Schulformen aufgeteilt. Dieser Einstiegsnachteil für einen Teil von Schülern aus bildungsfernen Haushalten kann jedoch durch das duale Berufsausbildungsangebot zum Teil ausgeglichen werden. In der Arbeitsmarktpolitik liegt Deutschland mit Platz 9 im Mittelfeld. Einer hohen Nettolohnersatzrate steht eine relativ kurze Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gegenüber. Als besonders schlecht ist Deutschland im Bereich Steuer- und Sozialpolitik zu beurteilen, da der Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage sehr hoch ist. Ferner wird die Wiederaufnahme einer Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit stark mit Abgaben und Transferzug belastet. Insgesamt schafft es Deutschland bei der Steuer- und Sozialpolitik nur auf den vorletzten Platz.

Am Ende des Gesamtrankings der Handlungsfelder stehen Polen, Frankreich und Griechenland. Griechenland weist dabei in keinem Politikfeld eine Stärke auf. In der Familienpolitik belegt das Land den 18. Platz, in der Bildungspolitik

den 17. Platz, in der Arbeitsmarktpolitik den 16. Platz und in der Steuer- und Sozialpolitik den 11. Platz. Frankreich landet in der Bildungspolitik auf dem 6. Rang, in der Arbeitsmarktpolitik aber auf dem letzten. Strenge Arbeitsmarktregulierung und hohe Mindestlöhne erschweren in Frankreich den Berufseinstieg – insbesondere für junge Menschen und Personen mit geringer Qualifikation. Polen schneidet zwar bei der Steuer- und Sozialpolitik mit Platz 5 relativ gut ab. Der letzte Platz bei der Familienpolitik und ein hinterer Platz bei der Bildungspolitik führen jedoch zur negativen Gesamtbewertung. Für das schlechte Ergebnis sind das weitgehende Fehlen von Betreuungsplätzen für Kinder im Alter unter drei Jahren und für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren sowie ungünstige Betreuungsrelationen in diesen Einrichtungen verantwortlich.

Betrachtet man die Ergebnisse der Ziel- und Handlungsebenen im Rahmen einer Korrelationsanalyse gemeinsam, so wird deutlich, dass tendenziell die Staaten, die relativ gut beim Index der Handlungsfelder abschneiden, auch gute Ergebnisse beim Index der Zielfelder erreichen (Korrelationskoeffizient: 0,75). Bei den einzelnen Handlungsfeldern zeigt sich, dass relativ hohe Korrelationen zwischen Familien- sowie Bildungspolitik und dem Zielindex bestehen (0,64 und 0,66). Die Rankings der Bildungs- und der Familienpolitik korrelieren dabei vor allem mit dem Ranking des Zielfelds „Zugang zu Arbeit“. Auch bezüglich des Zielfelds „Aufstiegchancen“ sind relativ hohe Korrelationskoeffizienten der beiden Handlungsfelder zu beobachten.

In Deutschland besteht in allen vier Politikbereichen Handlungsbedarf. Einige der notwendigen Reformen sind von der Politik bereits beschlossen worden, andere sollten im Rahmen einer konsequenten Weiterführung der Agenda 2010 umgesetzt werden. Bis zum Ende der kommenden Legislaturperiode im Jahr 2013 sollten die folgenden Punkte dringend umgesetzt werden.

- Familienpolitik: Bereits von der rot-grünen Regierung wurde der Ausbau der Kleinkinderbetreuung beschlossen. Die Große Koalition hat diesen Kurs fortgesetzt und sichergestellt, dass das Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder im Alter von unter drei Jahren bis 2013 auf 35 Prozent erweitert wird. Damit verbessert sich Deutschland im europäischen Vergleich erheblich. Ferner sollte die demografische Entwicklung, die zu einem Rückgang der Kinderzahl im Elementarbereich führt, genutzt werden, indem bei konstanter Zahl an Erziehern/-innen die Betreuungsrelationen deutlich verbessert werden.
- Bildungspolitik: Es ist wichtig, insbesondere die Anzahl an Risikoschülern in den PISA-Kategorien zu senken und damit die Gefahr der Entstehung von Bildungsarmut einzudämmen. Hierzu sind finanzielle Anreize geboten – die Lehrervergütung sollte dementsprechend ziel- und leistungsorientiert ausgerichtet

werden. Ferner sollte die Aufteilung der Schüler auf die verschiedenen Formen des Schulsystems später erfolgen. Des Weiteren sollte auch hier die demografische Rendite einer sinkenden Schülerzahl genutzt werden. Die dadurch frei werdenden Mittel können in das Bildungssystem – beispielsweise in einen weiteren Ausbau der Ganztagschulen – re-investiert werden. Hierdurch erhöhen sich die Bildungsausgaben pro Schüler im Primar- und Sekundarbereich.

- Arbeitsmarktpolitik: Die Arbeitsmarktregulierung ist in Deutschland weiter zu lockern. Als Zielwert könnte die Regulierungsdichte von Dänemark ins Auge gefasst werden. Ferner sind die deutschen Nettolohnersatzraten im europäischen Vergleich hoch und sollten gesenkt werden.
- Steuer- und Sozialpolitik: In Deutschland sollte vor allem der hohe Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage reduziert werden. Dies gilt vor allem für geringe bis mittlere Einkommen.

Durch diese Maßnahmen würde sich Deutschland im Vergleich der betrachteten Länder auf der Handlungsebene deutlich verbessern. In der Familienpolitik, Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik könnte Deutschland dadurch die Werte des jeweiligen aktuellen Führungstrios erreichen. Insgesamt könnte der Abstand gegenüber dem Gesamtsieger Dänemark mehr als halbiert werden und eine Platzierung in der Spitzengruppe der verglichenen europäischen Länder gelingen. Dies würde sich auch hinsichtlich des Zugangs zu Arbeit und Bildung sowie der Aufstiegschancen langfristig in besseren Teilhabechancen auszahlen. Die Arbeitslosigkeit könnte gesenkt, die Erwerbstätigkeit erhöht, die Bildungsarmut verringert und die Vererbung von Bildungsarmut reduziert werden. Unterm Strich würden sich dadurch die Aufstiegschancen deutlich erhöhen.

# Anhang

## Studien zum Zielfeld „Zugang zu Bildung“

Übersicht A.1

<p>Aktionsrat Bildung, 2008; Klemm, 2006</p>	<p>Die Zugehörigkeit zur PISA-Risikogruppe ist für Kinder und Jugendliche oft mit weitreichenden negativen Konsequenzen verbunden: wiederholter Durchlauf von Fördermaßnahmen (sogenannte Maßnahmekarrieren), Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit, niedriges Einkommen.</p>
<p>Baumert, 2006</p>	<p>Schulabbrecher/Abgänger ohne Abschluss haben im Vergleich zu den regulären Schülern in ihrem weiteren Lebensverlauf große Nachteile. Das bezieht sich insbesondere auf fehlende mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen, die später kaum durch Berufserfahrung ausgeglichen werden können.</p>
<p>Hanushek/Wößmann, 2007</p>	<p>Eine bessere Ausbildung der Bevölkerung – sowohl in der Breite als auch in der Spitze – führt zu einer höheren wirtschaftlichen Dynamik eines Landes. Was für die Messung der Bildungsqualität entscheidend ist, sind nicht der formale Abschluss und nicht die Anzahl der Jahre, die im Bildungssystem verbracht wurden, sondern die erlernten Fähigkeiten, die durch Tests wie den PISA-Test der OECD geschätzt werden können.</p>
<p>OECD, 2006; 2008f</p>	<p>Schulabgänger, die ihre sekundäre Schulausbildung nicht beendet haben, sehen sich mit weitaus schlechteren Beschäftigungsmöglichkeiten konfrontiert als ihre besser ausgebildeten Jahrgangsmitglieder. Es dauert darüber hinaus länger, bis sie in Fragen der Arbeitsmarktteilnahme zum Durchschnitt des Arbeitsmarktes aufgeschlossen haben. Dies lässt vermuten, dass mangelnde Qualifikation ein Hindernis für eine Beschäftigung darstellt – vor allem in Kombination mit wenig oder keiner Arbeitserfahrung. Die Arbeitsmarktteilnahme steigt stark mit zunehmendem Bildungsgrad in den meisten OECD-Ländern. Die Differenz zwischen der Arbeitsmarktteilnahme von Männern mit und ohne Abschluss der Sekundarstufe II ist besonders groß und die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen ohne sekundären Schulabschluss besonders niedrig.</p>
<p>Weiß/Preuschoff, 2004</p>	<p>Dropouts (Abbrüche) haben starke negative Konsequenzen für die Gesellschaft und das Individuum: ineffizienter Ressourceneinsatz sowie schlechtere Verdienst- und Beschäftigungsaussichten. Schüler mit schlechteren Leistungen brechen nachgewiesenermaßen häufiger ihre Schullaufbahn oder Ausbildung ab als Schüler mit besseren Leistungen.</p>

Eigene Zusammenstellung

## Studien zum Zielfeld „Zugang zu Arbeit“

Übersicht A.2

Anger/Schmidt, 2008	Die Einkommen von Frauen fallen insbesondere aufgrund von Erwerbsunterbrechungen hinter die Einkommen von Männern zurück. Weitere wichtige Einflussfaktoren für den Lohnabstand sind die Beschäftigungsform (Vollzeit, Teilzeit, geringfügige Beschäftigung) und die Branchenwahl.
Azmat et al., 2004	In vielen europäischen Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit liegt die Arbeitslosigkeit von Frauen deutlich über der von Männern. Diese Lücke ist noch nicht hinreichend untersucht worden. Die Autoren zeigen, dass die Länder mit großen Unterschieden zwischen den Bestandsgrößen – beispielsweise den Arbeitslosenquoten der beiden Geschlechter – auch große Unterschiede zwischen den Flussgrößen aufweisen, also zwischen den Zugängen und Abgängen in Arbeitslosigkeit. Dies ist laut der Studie nicht einfach zu erklären. Keinen Erklärungsbeitrag leisten jedenfalls die Art der Tätigkeiten von Männern und Frauen, der unterschiedliche Umfang des Erhalts von Transferzahlungen, die Lohnlücke zwischen den Geschlechtern, Unterschiede in der Suchintensität oder unterschiedliche Übergänge in den Arbeitsmarkt aufgrund der Übernahme von Haushaltspflichten. Ein großer Teil dieser Lücke zwischen den Geschlechtern bleibt weiterhin ungeklärt.
ILO, 2006	Ein Mangel an adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten im Alter von 15 bis 24 Jahren führt häufig dazu, dass die weiteren Beschäftigungsperspektiven des Betroffenen nachhaltig geschmälert werden.
Plünnecke/Werner, 2004	Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland unterliegt aufgrund des dualen Systems der Berufsausbildung weniger dem Phänomen der superzyklischen Reaktion als in anderen Ländern. Superzyklisch bedeutet, dass die Arbeitslosenquote jugendlicher Arbeitskräfte stärker auf gesamtwirtschaftliche Schocks reagiert als die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote.

Eigene Zusammenstellung

## Studien zum Zielfeld „Aufstiegchancen“

Übersicht A.3

<p>Aktionsrat Bildung, 2007; Bellenberg/Klemm, 2000; Klemm, 2006; Baumert, 2006</p>	<p>Es besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Schichtzugehörigkeit der Familie und der Wahrscheinlichkeit, dass die Kinder der leistungsschwachen Gruppe gehören. Die Schüler aus der oberen Sozialschicht haben eine deutlich größere Chance, ein Gymnasium zu besuchen, als Kinder aus bildungsferneren Schichten. Es besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Zuordnung zur PISA-Risikogruppe und dem soziokulturellen Hintergrund (zum Beispiel gesellschaftliche Stellung oder Migrationshintergrund).</p>
<p>Anger et al., 2006</p>	<p>Der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds ist in Deutschland deutlich stärker als in anderen Ländern. So wirken sich in den Niederlanden der Migrationshintergrund, der Bildungsstand der Eltern und die Anzahl der Bücher im Haushalt deutlich weniger stark auf die Kompetenzen der Schüler aus.</p>
<p>Blanden et al., 2005</p>	<p>In einer empirischen Studie vergleichen die Autoren die soziale Mobilität in Europa und Nordamerika. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die soziale Mobilität im Vereinigten Königreich und in den USA von den acht untersuchten Ländern am geringsten ist. Im Vereinigten Königreich nimmt die soziale Mobilität tendenziell sogar ab. Deutschland schneidet dagegen im Zeitverlauf besser ab.</p>
<p>Cappellari/Jenkins, 2002</p>	<p>In einer auf britischen Panel-Daten aus Haushaltsbefragungen basierenden Studie stellen die Autoren fest, dass die Zugehörigkeit zur unteren Einkommensschicht den zukünftigen Verbleib in dieser Schicht zu 58 Prozent erklärt. Das heißt, dass es für eine sich einmal in Armut befindende Person schwierig ist, sich aus dieser Lage zu befreien.</p>
<p>Eurofound, 2004</p>	<p>Die Studie zeigt, dass es in Europa eine äußerst heterogene Bevölkerungsgruppe gibt, die als „Working Poor“ bezeichnet werden kann. Innerhalb dieser Gruppe besteht nur eine geringe Aufwärtsmobilität. Faktoren, welche die Zugehörigkeit zur Gruppe der Menschen, die trotz Arbeit arm sind, beeinflussen, sind zum Beispiel Bildung, Alter und Zugehörigkeit zu ethnischen Randgruppen.</p>
<p>Gleicher/Stevans, 2005</p>	<p>In einer auf US-Daten basierenden ökonomischen Studie untersuchen die Autoren die Charakteristika der Gruppe der „Working Poor“. Danach gibt es verschiedene Signalfaktoren, welche die Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe erhöhen. Bei diesen Signalfaktoren handelt es sich nicht nur um den Einfluss von Bildung, sondern auch um diskriminierende Faktoren: Staatsbürgerschaft, ethnische Zugehörigkeit und Geschlecht.</p>
<p>Konsortium Bildungsbericht-erstattung, 2008; Wößmann, 2008</p>	<p>Ein hohes erreichtes Bildungsniveau reduziert die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und erhöht die Wahrscheinlichkeit, ein höheres Einkommen zu erzielen. Weitere individuelle und gesellschaftliche Vorteile einer höheren Bildung: positive Wirkungen auf das Gesundheitsverhalten, höhere demokratische Teilhabe (zum Beispiel Wahlbeteiligung), häufigeres ehrenamtliches Engagement.</p>
<p>Schneider, 2007</p>	<p>Auf der Grundlage von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) konnte festgestellt werden, dass Charakteristika der Eltern die Wahl der schulischen/ akademischen Laufbahn der Kinder stark beeinflussen, was den sozialen Selektionsprozess verstärkt. Zudem brechen die Schüler, die ohnehin geringere Chancen auf hohe Bildungsabschlüsse haben, die Schule häufiger ab.</p>

Eigene Zusammenstellung



## Studien zum Handlungsfeld „Familienpolitik“

Übersicht A.4

<p>Anger/Plünnecke, 2008</p>	<p>Der Ausbau der frühkindlichen Betreuungsinfrastruktur kann dazu beitragen, die Wachstumskräfte der Volkswirtschaft zu stärken, die Kinderarmut zu reduzieren und die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen zu verringern.</p>
<p>Büchel/Spieß, 2002, 97 f.</p>	<p>Zur Schaffung einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist neben der Kindertagespflege das Angebot von Kindertageseinrichtungen (Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze) von großer Bedeutung.</p>
<p>Crossley/Jeon, 2007</p>	<p>In einer auf empirischen Daten basierenden Studie der kanadischen Steuerreform von 1988, die ein reales Experiment im Sinne eines Wechsels von einer gemeinsamen (wie in Deutschland existierenden) zu einer unabhängigen Besteuerung von Zweitverdienern darstellt, wird gezeigt, dass die aus der Reform resultierende Verringerung der Steuergrenzbelastung für Zweitverdiener in einer signifikanten Erhöhung der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen resultiert.</p>
<p>Dearing et al., 2007</p>	<p>In einem Vergleich der unterschiedlichen steuerlichen Anreizgestaltung zur Arbeitsmarktteilnahme für Zweitverdiener zwischen Deutschland und Österreich zeigen die Autoren, dass trotz ähnlicher sonstiger politischer und gesellschaftlicher Charakteristika der beiden untersuchten Länder die Vollzeitbeschäftigung von Frauen in Österreich weitaus höher ist als in Deutschland. In einer anschließenden mikroökonomischen Simulation prognostiziert die Studie einen deutlichen Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, wenn Deutschland das österreichische Modell der Zweitverdienerbesteuerung übernehmen würde.</p>
<p>Hank et al., 2003</p>	<p>Man kann annehmen, dass ein umfassendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit zur Folge hat. Allerdings sind dahingehende Effekte erst zu erwarten, wenn ein Ausbau in großem Umfang stattgefunden hat.</p>
<p>Maron/Meulders, 2008</p>	<p>Die Studie untersucht auf EU-SILC-Daten basierend den Effekt von Kindern auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern. Sie kommt zu dem Schluss, dass insbesondere das Vorhandensein von Kindern im Alter unter drei Jahren für die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen signifikant negativ ist. Vor allem in Ländern mit einer schlecht ausgebauten Betreuungsinfrastruktur ist der Effekt besonders ausgeprägt.</p>
<p>Plünnecke/Seyda, 2007</p>	<p>Ein besseres frühkindliches Betreuungsangebot, Ganztagschulen sowie andere familienpolitische Maßnahmen stärken die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen. Ferner hat eine bessere frühkindliche Förderung eine Reduzierung der Bildungsarmut zur Folge. Langfristig kann über diese Wirkungskanäle das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft deutlich erhöht werden.</p>

Eigene Zusammenstellung

## Studien zum Handlungsfeld „Bildungspolitik“

Übersicht A.5

Aktionsrat Bildung, 2008	Ein internationaler Vergleich von schulischen Organisationsformen hinsichtlich der Homogenität der Schülergruppen und der Dauer des gemeinsamen Unterrichtens zeigt, dass die in Deutschland übliche äußere Differenzierung erstens nicht die beabsichtigten leistungshomogenen Lernmilieus herstellt und zweitens kein höheres Leistungsniveau zur Folge hat.
Atkinson et al., 2004	Bei der Untersuchung des Einflusses der Einführung eines Systems zur leistungsabhängigen Bezahlung von Lehrern an englischen Schulen kommen die Autoren zu dem Schluss, dass das System zu einer Verbesserung der Schülerleistung (gemessen an standardisierten Tests) beigetragen hat.
Cunha/Heckman, 2007	Investitionen in die frühkindliche Bildung können den späteren Bildungszugang von Kindern aus belasteten familiären Verhältnissen deutlich verbessern.
Figlio/Kenny, 2006	Auf US-Daten basierend kommt die Studie zu dem Schluss, dass in Schulen, in denen ein System erfolgsabhängiger Vergütung von Lehrern angewandt wird, der Lernerfolg von Schülern größer ist als in Schulen mit leistungsunabhängiger Bezahlung. Dies gilt insbesondere für Schulen, die von sozial schwachen Schülern besucht werden.
Fuchs/Wößmann, 2007	In einer auf den empirischen Daten der PISA-Studie 2006 aufbauenden Untersuchung wird gezeigt, dass besonders die Schulautonomie einen positiven Einfluss auf die Leistung der Schüler hat, während in dieser Studie beispielsweise Betreuungsrelationen allein nicht signifikant waren.
Plünnecke/Werner, 2004	Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten sehr niedrig (Arbeitslosenrate der 15- bis 24-Jährigen im Jahr 2006: Deutschland 13,5 Prozent, OECD 17,3 Prozent, EU 17,4 Prozent). Dies lässt sich vor allem auf den positiven Beitrag des beruflichen Bildungssystems und insbesondere den der dualen Berufsausbildung zurückführen.
Wößmann, 2007	Die Steigung des sozialen Gradienten ist in den Bundesländern mit einer späteren vertikalen Differenzierung deutlich geringer als in den restlichen Bundesländern. Während eine frühe Selektion im Schulsystem den negativen Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler auf ihre Bildungschancen erhöht, hat diese keinen positiven Effekt auf die durchschnittliche Leistung der Schüler.

Eigene Zusammenstellung

## Studien zum Handlungsfeld „Arbeitsmarktpolitik“ Übersicht A.6

Caballero et al., 2004	In ihrem Aufsatz untersuchen die Autoren unter Verwendung von Panel-Daten, ob und wie Arbeitsmarktregulierung die Anpassungsprozesse in Volkswirtschaften beeinflusst. Sie kommen zu dem Schluss, dass die aus der Volkswirtschaftstheorie bekannte These, derzufolge Länder mit einem höheren Maß an Arbeitsmarktregulierung langsamer als Länder mit geringer Regulierungsdichte auf externe Schocks reagieren und ein signifikant niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweisen, auch empirisch zu belegen ist.
Cahuc/Wasmer, 2001	Die Mischung aus Zeitarbeit und vergleichsweise geringer Arbeitsmarktregulierung hat einen positiven Effekt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Beide Maßnahmen sind jedoch komplementär, sodass beispielsweise eine alleinige Förderung der Zeitarbeit bei unveränderter Arbeitsmarktregulierung zu Ineffizienz führen kann.
Eurofound, 2004	Rechtliche Arbeitsmarktregulierung kann den Arbeitsmarktzugang für benachteiligte Gruppen von Arbeitsmarktteilnehmern erschweren und so zu geringeren Partizipationsraten von Mitgliedern dieser Gruppen führen. Ein Beispiel dafür ist Italien, wo die Erwerbstätigkeit von Frauen durch eine Kombination aus einem Mangel an Kinderbetreuungsplätzen und einer strikten Arbeitsmarktregulierung von Vollzeitstellen geschwächt wird. Die Gruppe der „Working Poor“ ist in den Mittelmeerlandern besonders groß. Diese Länder weisen eine striktere Arbeitsmarktregulierung auf als andere Länder.
Kahn, 2006	Der Autor schätzt den Einfluss der Arbeitsmarktregulierung auf die Arbeitslosigkeit und die Teilnahme am Arbeitsmarkt ein. Er findet einen überproportional negativen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktregulierung und Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes, gemessen an Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten. Dies gilt insbesondere für Problemgruppen des Arbeitsmarktes – Jugendliche, Frauen und Migranten.
Lindbeck/Snowder, 2002	Eine Verringerung der Arbeitsmarktregulierung ist ein Weg, das Ausmaß des Insider-Outsider-Problems auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren.
Neumark/Wascher, 2007	In einer Untersuchung zur neueren Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion über die Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen stellen die Autoren fest, dass die große Mehrheit der jüngeren Studien (und von diesen alle der empirisch fundiertesten) eine beschäftigungshemmende Wirkung von Mindestlöhnen prognostiziert. Diese trifft in vielen Fällen in besonderem Maße Geringqualifizierte.
Otoo, 1999	Die Befunde der Autorin unterstützen die Theorie der arbeitslosigkeits-senkenden Wirkung von Zeitarbeit. Sie führt diese Wirkung auf die Matching-Funktion zurück.

Eigene Zusammenstellung

## Studien zum Handlungsfeld „Steuer- und Sozialpolitik“

Übersicht A.7

Blöndal/Scarpetta, 1999	Verschiedene Gründe haben in den letzten Jahrzehnten zu sinkenden finanziellen Arbeitsanreizen für ältere Arbeitsmarktteilnehmer geführt. Die in der Studie ermittelten und auf empirischen Daten basierenden Ergebnisse zeigen, dass ein anreizneutrales Rentensystem die Arbeitsmarktteilnahme Älterer in Deutschland merklich erhöhen könnte.
Brücker/Konle-Seidl, 2006	In Ländern wie Deutschland und Frankreich ist nicht nur das Niveau der Grundsicherung, sondern auch die Belastung von Geringverdienern durch das Steuer- und Sozialabgabensystem hoch. Der kombinierte Effekt aus Abgabenbelastung und dem partiellen oder völligen Entzug von einkommensabhängigen Sozialtransfers bei Aufnahme einer Beschäftigung führt zu einer hohen effektiven Grenzsteuerrate auf das zusätzlich verdiente Erwerbseinkommen. Dies senkt die Arbeitsanreize.
Duval, 2003	Die implizite Belastung der Weiterbeschäftigung anstelle von Vorruhestand begünstigt das vorzeitige Ausscheiden von Arbeitnehmern aus dem Erwerbsleben vor allem in der Gruppe der 55- bis 59-jährigen.
Haan et al., 2008	Basierend auf SOEP-Daten entwickeln die Autoren ein dynamisches Modell, das die empirisch festgestellten Effekte der Einkommensteuer und des sozialen Sicherungssystems auf das Arbeitsangebot darstellt. Bei der Schaffung von verbesserten Arbeitsanreizen im Niedriglohnsegment prognostizieren sie einen positiven Effekt auf die Arbeitsmarktteilnahme.
Jacobs, 2008	Die Senkung des Anreizes zur Frühverrentung bringt direkte Wohlfahrts-effekte mit sich und verbessert die Gesamtleistung des Arbeitsmarktes. Die implizite Belastung des nach Frühverrentung erzielten Arbeitseinkommens verzerrt die Teilnahmeentscheidungen älterer Arbeitsmarktteilnehmer.
Planas et al., 2007	In ihrem Modell finden die Autoren einen signifikanten Zusammenhang zwischen der NAIRU (Arbeitslosenrate, bei der sich die Inflation nicht beschleunigt) und der Besteuerung von Arbeit für die untersuchten Länder der Eurozone. Seit den 1970er Jahren erklärt die Besteuerung des Faktors Arbeit im Modell beinahe die Hälfte des Anstiegs der Langzeit-arbeitslosigkeit. Die Steuerelastizität der Arbeitslosigkeit wird mit 0,32 geschätzt.

Eigene Zusammenstellung

## Literatur

- Acemoglu, Daron / Shimer, Robert**, 1999, Efficient Unemployment Insurance, in: Journal of Political Economy, Vol. 107, No. 5, S. 893–928
- Addison, John T. / Portugal, Pedro**, 2004, How does the unemployment insurance system shape the time profile of jobless duration?, in: Economics Letters, Vol. 85, No. 2, S. 229–234
- Aktionsrat Bildung**, 2007, Bildungsgerechtigkeit, Jahresgutachten 2007, Wiesbaden
- Aktionsrat Bildung**, 2008, Bildungsrisiken und -chancen im Globalisierungsprozess, Jahresgutachten 2008, Wiesbaden
- Allmendinger, Jutta / Leibfried, Stephan**, 2003, Bildungsarmut, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 21-22, S. 12–18
- Anger, Christina / Plünnecke, Axel**, 2008, Frühkindliche Förderung: Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit, IW-Positionen, Nr. 35, Köln
- Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Seyda, Susanne**, 2006, Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland, IW-Analysen, Nr. 18, Köln
- Anger, Christina / Schmidt, Jörg**, 2008, Gender Wage Gap und Familienpolitik, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 2, S. 55–68
- Atkinson, Adele / Burgess, Simon / Croxson, Bronwy / Gregg, Paul / Propper, Carol / Slater, Helen / Wilson, Deborah**, 2004, Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England, CMPO Working Paper, No. 04/113, Bristol
- Azmat, Ghazala / Güell, Maia / Manning, Alan**, 2004, Gender Gaps in Unemployment Rates in OECD Countries, Centre for Economic Performance (Hrsg.), London
- Baumert, Jürgen**, 2006, Was wissen wir über die Entwicklung von Schulleistungen?, in: Pädagogik, 58. Jg., Nr. 4, S. 40–46
- Bellenberg, Gabriele / Klemm, Klaus**, 2000, Scheitern im System, Scheitern des Systems? Ein etwas anderer Blick auf Schulqualität, in: Rolf, Hans-Günter / Bos, Wilfried / Klemm, Klaus / Pfeiffer, Hermann / Schulz-Zander, Renate (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 11, Weinheim/München, S. 51–75
- Berchem, Sascha von**, 2004, Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg
- Blanden, Jo / Gregg, Paul / Machin, Stephen**, 2005, Social Mobility in Britain: Low and Falling, The Centre of Economic Performance (Hrsg.), CentrePiece, No. 172, London
- Blöndal, Sveinbjörn / Scarpetta, Stefano**, 1999, The Retirement Decision in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 202, Paris
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.)**, 2006, Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit, Berlin
- Bos, Wilfried / Hornberg, Sabine / Arnold, Karl-Heinz / Faust, Gabriele / Fried, Lilian / Lankes, Eva-Maria / Schwippert, Knut / Valtin, Renate**, 2007, IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster
- Brücker, Herbert / Konle-Seidl, Regina**, 2006, Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an, IAB-Kurzbericht, Nr. 10, Nürnberg

**Büchel**, Felix / **Spieß**, Katharina, 2002, Kindertageseinrichtungen und Müttererwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. Jg., Nr. 1, S. 95–113, URL: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/38294/v\\_02\\_1\\_8.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/38294/v_02_1_8.pdf) [Stand: 2009-03-17]

**Caballero**, Ricardo J. / **Cowan**, Devin N. / **Engel**, Eduardo M. R. A. / **Micco**, Alejandro, 2004, Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility, Center Discussion Paper, No. 893, Yale University

**Cahuc**, Pierre / **Wasmer**, Etienne, 2001, Labor Market Efficiency, Wages and Employment when Search Frictions Interact with Intrafirm Bargaining, IZA Discussion Papers, No. 304, Bonn

**Cappellari**, Lorenzo / **Jenkins**, Stephen P., 2002, Who Stays Poor? Who Becomes Poor? Evidence from the British Household Panel Survey, in: The Economic Journal, Vol. 112, No. 478, S. C60–C67

**Crossley**, Thomas F. / **Jeon**, Sung-Hee, 2007, Joint Taxation and the Labour Supply of Married Women: Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988, in: Fiscal Studies, Vol. 28, No. 3, S. 343–365

**Cunha**, Flavio / **Heckman**, James, 2007, The Technology of Skill Formation, in: The American Economic Review, Vol. 97, No. 2, S. 31–47

**Dearing**, Helene / **Hofer**, Helmut / **Lietz**, Christine / **Winter-Ebmer**, Rudolf / **Wrohlich**, Katharina, 2007, Why Are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis, IZA Discussion Papers, No. 2845, Bonn

**Diemann**, Laura / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2008, Sozialbilanz Familie: Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 40, Köln

**Duval**, Romain, 2003, The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 370, Paris

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement**, 2007, Arbeitslos – Ein Leitfaden für Versicherte, Bern

**EIRO**, 2005, Studie zu Minimalkosten der Arbeit, URL: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/study/tn0507101s.htm> [Stand: 2009-01-10]

**Eurofound** – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg.), 2004, Working Poor in the European Union, Dublin

**Eurofound**, 2008, European Working Conditions Survey 2005, URL: [http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/ewcs2005/4ewcs\\_09\\_02.htm](http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/ewcs2005/4ewcs_09_02.htm) [Stand: 2009-01-10]

**Eurostat**, 2008, Datenbank zu Lebensbedingungen und Sozialleistungen, URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living\\_conditions\\_and\\_social\\_protection/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database) [Stand: 2009-04-22]

**Figlio**, David N. / **Kenny**, Lawrence W., 2006, Individual Teacher Incentives and Student Performance, CALDER Working Paper, No. 8, Washington D. C.

**Fitzenberger**, Bernd / **Wilke**, Ralf, 2004, Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System During the 1980s, ZEW Discussion Paper, No. 04-24, Mannheim

**Fitzenberger**, Bernd / **Wilke**, Ralf, 2007, New Insights on Unemployment Duration and Post Unemployment Earnings in Germany: Censored Box-Cox Quantile Regression at Work, ZEW Discussion Paper, No. 07-007, Mannheim

**Flüter-Hoffmann**, Christiane / **Seyda**, Susanne, 2006, Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2006, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

**Fuchs**, Thomas / **Wößmann**, Ludger, 2007, What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data, in: Empirical Economics, Vol. 32, No. 2, S. 433–464

**Gleicher**, David / **Stevans**, Lonnie K., 2005, A Comprehensive Profile of the Working Poor, in: Labour, Vol. 19, No. 3, S. 517–529

**Groh-Samberg**, Olaf, 2008, Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur: Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven, Wiesbaden

**Haan**, Peter / **Prowse**, Victoria / **Uhlendorff**, Arne, 2008, Employment Effects of Welfare Reforms: Evidence from a Dynamic Structural Life-Cycle Model, Discussion Papers of DIW Berlin, No. 790, Berlin

**Hank**, Karsten / **Kreyenfeld**, Michaela / **Spieß**, Katharina, 2003, Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, DIW Diskussionspapiere, Nr. 331, Berlin, URL: <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/40193/dp331.pdf> [Stand: 2009-01-12]

**Hanushek**, Eric A. / **Wößmann**, Ludger, 2007, The Role of Education Quality in Economic Growth, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4122, Washington D.C.

**Hardege**, Stefan, 2008, Regulierung und Flexibilität, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 199–224

**Hardege**, Stefan / **Klös**, Hans-Peter, 2008, Der deutsche Arbeitsmarkt im Spiegel der wirtschaftlichen Megatrends, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 9–30

**Hülkamp**, Nicola / **Seyda**, Susanne, 2004, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, IW-Positionen, Nr. 11, Köln

**ILO** – International Labour Organization, 2006, Global Employment Trends for Youth, Genf

**IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2007, Sozialraum Europa, IW-Dossier, Nr. 32, Köln

**IW Köln**, 2008a, Zeitarbeit: Eine Brücke in den Beruf, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 34. Jg., Nr. 17, S. 2

- IW Köln**, 2008b, Mindestlohn: Nebenwirkung Arbeitslosigkeit, Argumente zu Unternehmensfragen, Nr. 2, Köln
- Jacobs**, Bas, 2008, Is Prescott Right? Welfare State Policies and the Incentives to Work, Learn and Retire, CESifo Working Paper, No. 2277, München
- Kahn**, Lawrence M., 2006, The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence, IZA Conference Paper, Bonn
- Kettner**, Anja / **Rebien**, Martina, 2007, Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht, Nr. 19, Nürnberg
- Klein**, Helmut E. / **Stettes**, Oliver, 2008, Reform der Lehrerbeschäftigung: Effizienzpotenziale eines leistungsgerechten Vergütungssystems, Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln
- Klemm**, Klaus, 2006, Schwache Schülerinnen und Schüler im Spiegel der PISA-Studien, in: Achs, Oskar / Corazza, Rupert / Gröpel, Wolfgang / Tesar, Eva (Hrsg.), Bildung – Promoter von Gleichheit und Ungleichheit?, Protokollband zum 10. Glöckel-Symposium, Wien, S. 51–58
- Konsortium Bildungsberichterstattung**, 2008, Bildung in Deutschland 2008: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld
- Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2008, Wachstums- und Fiskaleffekte von Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel, Gutachten im Auftrag des BMWi, Köln
- Lavy**, Victor, 2002, Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement, in: Journal of Political Economy, Vol. 110, No. 6, S. 1286–1317
- Lavy**, Victor, 2004, Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics, NBER Working Paper, No. 10622, Cambridge (Mass.)
- Lindbeck**, Assar / **Snower**, Dennis, 2002, The Insider-Outsider Theory: A Survey, IZA Discussion Paper Series, No. 534, Bonn
- Maron**, Leila / **Meulders**, Danièle, 2008, Having a child: A penalty or bonus for mother's and father's employment in Europe?, DULBEA Working Paper, No. 08-05, Brüssel
- Neumark**, David / **Wascher**, William L., 2007, Minimum Wages and Employment, in: Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 3, No. 1-2, S. 1–182
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, Employment Outlook, Paris
- OECD**, 2006, Employment Outlook, Paris
- OECD**, 2007, Benefits and Wages, Paris
- OECD**, 2008a, PISA 2006, Paris
- OECD**, 2008b, Going for Growth, Paris
- OECD**, 2008c, Labor Force Statistics, Paris
- OECD**, 2008d, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris



- OECD**, 2008e, Family and Education Database, URL: <http://www.oecd.org/els/social/family/database> [Stand: 2009-05-18]
- OECD**, 2008f, Education at a Glance, Paris
- OECD**, 2008g, Taxing Wages, Paris
- OECD**, 2009, OECDstat, URL: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?QueryName=251&QueryType=View&Lang=en> [Stand: 2009-03-26]
- Otoo**, Maria Ward, 1999, Temporary Employment and the Natural Rate of Unemployment, FEDS Working Paper, No. 99-66, Boston
- PISA-Konsortium Deutschland** (Hrsg.), 2004, PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster
- Planas**, Christophe / **Roeger**, Werner / **Rossi**, Alessandro, 2007, How much has labour taxation contributed to European structural unemployment?, in: Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 31, No. 4, S. 1359–1375
- Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2007, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln
- Plünnecke**, Axel / **Werner**, Dirk, 2004, Das duale Ausbildungssystem: Die Bedeutung der Berufsausbildung für Jugendarbeitslosigkeit und Wachstum, IW-Positionen, Nr. 9, Köln
- Promberger**, Markus, 2008, Arbeit, Arbeitslosigkeit und Soziale Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 40-41, S. 7–15
- Puhani**, Patrick A., 2003, A Test of the „Krugman Hypothesis“ for the United States, Britain, and Western Germany, ZEW Discussion Paper, No. 18, Mannheim
- Reinberg**, Alexander / **Hummel**, Markus, 2005, Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Reinberg**, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform: Empirische Befunde und methodische Probleme, IAB-Forschungsbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Schäfer**, Holger / **Schmidt**, Jörg, 2009, Strukturen und Determinanten der Einkommensmobilität in Deutschland, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Agenda 20D: Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Köln, S. 131–168
- Schäfer**, Holger / **Seyda**, Susanne, 2008, Individualisierung: Erosion des Normalarbeitsverhältnisses?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 145–172
- Schank**, Thorsten / **Schnabel**, Claus / **Stephani**, Jens, 2008, Wem und wie gelingt der Aufstieg?, Diskussionspapier, Nr. 57, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Schneider**, Thorsten, 2007, Does the Effect of Social Origins on Educational Participation Change Over the Life Course in Germany?: Social Inequalities in Entering the Academic School Type and Dropping Out, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., S. 21–31

**Spence**, Michael, 1973, Job Market Signalling, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, No. 3, S. 355–374

**Weiß**, Manfred / **Preuschoff**, Corinna, 2004, Kosten- und Effizienzanalysen im Bildungsbereich, Frankfurt am Main

**Wößmann**, Ludger, 2007, Fundamental Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD Countries, München

**Wößmann**, Ludger, 2008, Bildung und Innovation, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9. Jg., Nr. S1, S. 1–4

## Kurzdarstellung

Dänemark, Finnland und Norwegen bieten beim Vergleich von 19 europäischen Ländern die besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und sozialen Aufstieg. Deutschland erreicht im Durchschnitt der Zielfelder „Zugang zu Arbeit“, „Zugang zu Bildung“ und „Aufstiegschancen“ einen Mittelfeldplatz. Die hinteren Plätze belegen Griechenland, Portugal, Polen und Italien. Eine niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Erwerbsquoten, eine geringe Bildungsarmut und geringe Armutquoten sind mit vier sogenannten Handlungsfeldern verknüpft – den ein- und aufstiegsrelevanten Aspekten der Familienpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie Steuer- und Sozialpolitik. Es zeigt sich, dass bei den Zielfeldern insbesondere jene Staaten gute Werte erreichen, die neben einer guten Arbeitsmarktpolitik eine gut ausgebaute Betreuungsinfrastruktur für Kinder aufweisen und in der Bildungspolitik Rahmenbedingungen für einen Qualitätswettbewerb setzen: Autonomie für die Schulen, eine ziel- und leistungsorientierte Vergütung der Lehrer und eine späte Aufteilung der Schüler auf die verschiedenen Schulformen.

## Abstract

In a comparison of 19 European countries, Denmark, Finland and Norway offer the best prospects for employment, education and social mobility. An average of the results for the goals „access to employment“, „access to education“ and „upward mobility“ puts Germany in mid-field. Greece, Portugal, Poland and Italy come last on the list. Low unemployment, low poverty and high participation rates for both the labour market and the education system are linked to four fields of political activity relevant to those wanting to enter the labour market: family policy, educational policy, labour market policy and fiscal and social policy. The result makes clear that the countries which score best on goal achievement not only have a good labour market policy but also offer extensive childcare facilities and with respect to educational policy provide a sound basis for competition on quality: autonomy for schools, target- and performance-related pay for teachers and the streaming of children into different types of school at a later stage.

## Die Autoren

Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Bildungsökonomie“; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

Dr. rer. pol. **Oliver Stettes**, geboren 1970 in Leverkusen; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und Promotion an der Universität Würzburg; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Gewerkschaften, Mitbestimmung und Personalökonomie“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Diplom-Volkswirt **Jan Angenendt**, geboren 1985 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin; während des Studiums Praktikum im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; ab Sommer 2009 Graduiertenprogramm der University of Warwick (UK).

## Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik

---

In der Reihe IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Oliver Stettes

**Effiziente Mitbestimmung:**

**Eine ökonomische Analyse**

IW-Positionen 26, 2007, 56 Seiten, 11,80 €

Michael Voigtländer

**Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland**

Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht

IW-Positionen 27, 2007, 52 Seiten, 11,80 €

Jochen Pimpertz

**Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung**

Gestaltungsoptionen unter sozialpolitischen Vorgaben

IW-Positionen 28, 2007, 60 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt / Jan-Welf Selke

**Klimapolitik nach 2012**

Optionen für den internationalen Klimaschutz

IW-Positionen 29, 2007, 52 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt

**Steigerung der Energieeffizienz**

Ein Beitrag für mehr Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit

IW-Positionen 30, 2007, 40 Seiten, 11,80 €

Berthold Busch

**Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union**

Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven

IW-Positionen 31, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Stefan Hardege

**Freie Berufe in Deutschland**

Bestandsaufnahme und Reformoptionen

IW-Positionen 32, 2008, 62 Seiten, 11,80 €

Oliver Koppel / Axel Plünnecke

**Braingain – Braindrain**

Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung

IW-Positionen 33, 2008, 56 Seiten, 11,80 €

Ralph Brügelmann / Winfried Fuest

**Erbschaftsteuerreform**

Eine halbherzige Lösung

IW-Positionen 34, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Christina Anger / Axel Plünnecke

**Frühkindliche Förderung**

Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit

IW-Positionen 35, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt

**Sichere Energie- und Rohstoffversorgung**

Herausforderung für Politik und Wirtschaft?

IW-Positionen 36, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Holger Schäfer

**Die soziale Grundsicherung in Deutschland**

Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle

IW-Positionen 37, 2008, 64 Seiten, 11,80 €

Jürgen Matthes

**Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung**

Eine ordnungspolitische Rückbesinnung

IW-Positionen 38, 2009, 44 Seiten, 11,80 €

Berthold Busch

**Der EU-Binnenmarkt**

Anspruch und Wirklichkeit

IW-Positionen 39, 2009, 52 Seiten, 11,80 €

Helmut E. Klein / Oliver Stettes

**Reform der Lehrbeschäftigung**

Effizienzpotenziale leistungsgerechter Arbeitsbedingungen

IW-Positionen 40, 2009, 68 Seiten, 11,80 €

Klaus-Heiner Röhl / Peggy von Speicher

**Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall**

Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?

IW-Positionen 41, 2009, 52 Seiten, 11,80 €

Die Reihe ist im Fortsetzungsbezug zu Sonderkonditionen erhältlich.

Bestellungen über [www.iwmedien.de/books](http://www.iwmedien.de/books)

**In der Reihe IW-Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:**

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke /  
Susanne Seyda  
**Sozialbilanz Familie**  
Eine ökonomische Analyse mit Schluss-  
folgerungen für die Familienpolitik  
IW-Analysen 40, 2008, 120 Seiten, 19,90 €

Stefan Hardege / Edgar Schmitz  
**Die Kosten des Kündigungsschutzes  
in Deutschland**  
IW-Analysen 41, 2008, 72 Seiten, 16,80 €

Dominik H. Enste / Detlef Fetchenhauer /  
Ilona Riesen  
**Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und  
soziale Mobilität**  
Eine ökonomische, soziologische und  
sozialpsychologische Analyse  
IW-Analysen 42, 2008, 80 Seiten, 17,80 €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
**Zehn Jahre Euro**  
Erfahrungen, Erfolge und  
Herausforderungen  
IW-Analysen 43, 2008, 152 Seiten, 24,80 €

Dominik H. Enste / Nicola Hülskamp /  
Holger Schäfer  
**Familienunterstützende Dienstleistungen**  
Marktstrukturen, Potenziale und  
Politikoptionen  
IW-Analysen 44, 2009, 84 Seiten, 17,90 €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
**Reformpolitik und Privatisierungspolitik  
im europäischen Vergleich**  
IW-Analysen 45, 2009, 136 Seiten, 22,80 €

Oliver Koppel / Axel Plünnecke  
**Fachkräftemangel in Deutschland**  
Bildungsökonomische Analyse,  
politische Handlungsempfehlungen,  
Wachstums- und Fiskaleffekte  
IW-Analysen 46, 2009, 132 Seiten, 19,90 €

Michael Grömling / Hans-Joachim Haß  
**Globale Megatrends und Perspektiven  
der deutschen Industrie**  
IW-Analysen 47, 2009, 88 Seiten, 16,90 €

Christiane Konegen-Grenier  
**Hochschulen und Wirtschaft**  
Formen der Kooperation und der  
Finanzierung  
IW-Analysen 48, 2009, 106 Seiten, 18,90 €

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /  
Christoph Schröder  
**Soziale Umverteilung in Deutschland**  
Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer  
rationalen Neukonzeption  
IW-Analysen 49, 2009, 116 Seiten, 19,90 €

Markus Demary / Michael Voigtländer  
**Immobilien 2025**  
Auswirkungen des demografischen Wandels  
auf die Wohn- und Büroimmobilienmärkte  
IW-Analysen 50, 2009, 62 Seiten, 16,90 €

Jörg Schmidt / Laura-Christin Diekmann /  
Holger Schäfer  
**Die Lohnungleichheit zwischen Männern  
und Frauen**  
Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze  
IW-Analysen 51, 2009, 94 Seiten, 18,90 €

Bernd Meier  
**Nanotechnik**  
Sozioökonomische Dimensionen einer  
Schlüsselinnovation  
IW-Analysen 52, 2009, 86 Seiten, 19,90 €

Thomas Puls  
**Externe Kosten am Beispiel des  
deutschen Straßenverkehrs**  
Ökonomisches Konzept, politische Relevanz,  
praktische Möglichkeiten und Grenzen  
IW-Analysen 53, 2009, 124 Seiten, 21,90 €