

# Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Schäfer / Jörg Schmidt / Oliver Stettes

## Moderne Arbeitsmarktverfassung

Wie viel Regulierung verträgt  
der deutsche Arbeitsmarkt?

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

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

ISBN 978-3-602-24163-7 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45963-6 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2014 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>Einführung</b>	4
<b>2</b>	<b>Regulierung von Beschäftigungsformen</b>	6
2.1	Zeitarbeit	8
2.2	Werkverträge	12
2.3	Befristete Beschäftigung	16
2.4	Geringfügige Beschäftigung	18
<b>3</b>	<b>Regulierung der Arbeitsbedingungen</b>	21
3.1	Arbeitszeit: Rückkehrrecht von Teil- in Vollzeit?	22
3.2	Geschlechterquote: starr, flexibel oder gar keine?	25
3.3	Entgeltgleichheit: Per Gesetz erzwingen oder lieber nicht?	30
3.4	Mindestlohn: Grundsätzlich fragwürdig oder kommt es nur auf die Höhe an?	33
3.5	Arbeitsbelastung: Stress mit der Anti-Stressverordnung?	36
<b>4</b>	<b>Arbeitsmarktförderung</b>	39
4.1	Öffentlich geförderte Beschäftigung: Sinnvoll oder sinnlos?	40
4.2	Übergangssystem: Probleme an der Schnittstelle von Landes- und Bundesebene?	45
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	48
	<b>Literatur</b>	51
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	59
	<b>Die Autoren</b>	60

# 1

## Einführung

Arbeit steht beim Menschen für Entwicklungsmöglichkeiten und für die Sicherung der materiellen Grundlage. In einer rohstoffarmen Volkswirtschaft ist Arbeit das Fundament für den gesellschaftlichen Wohlstand. Nicht umsonst haben CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag ihre arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen hinter dem Ziel „gute Arbeit für alle“ versammelt (CDU-CSU/SPD, 2013, 9). Ob die Politik diesem Anspruch gerecht werden kann, hängt auch vom institutionellen Rahmen ab, den die regierungsverantwortlichen Parteien und damit der Gesetzgeber aufspannen werden. Die rechtlichen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen gleichermaßen die Chancen, eine Beschäftigung zu finden, wie die Bedingungen, unter denen eine Beschäftigung ausgeübt wird. Im Zusammenspiel mit den institutionellen Regeln anderer wirtschaftspolitischer Bereiche legen sie die Basis dafür, welchen Wachstumspfad eine Volkswirtschaft einschlägt und wie konjunkturelle Schocks absorbiert werden können (SVR, 2013, 4). Sowohl für den Einzelnen als auch für die Volkswirtschaft als Ganzes ist zu prüfen, ob die Vorschläge der neuen Bundesregierung die Funktionsfähigkeit des hiesigen Arbeitsmarktes verbessern können oder ob sie Gefahr laufen, diese zu beeinträchtigen.

Wer mit einem derartigen Prüfauftrag in die Zukunft schauen möchte, dem kann zur Orientierung der Blick auf die Vergangenheit helfen. Vor rund zehn Jahren galt Deutschland noch als „kranker Mann Europas“, der hiesige Arbeitsmarkt als verkrustet. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen erreichte im Februar 2005 mit 5,3 Millionen ihren historischen Höchststand und die harmonisierte Arbeitslosenquote war mit 11,3 Prozent die dritthöchste der Europäischen Union – nach Polen und der Slowakei (Goecke et al., 2013). Die Arbeitslosigkeit war seit den 1970er Jahren (bezogen auf Westdeutschland) sukzessive angewachsen und hatte sich strukturell verfestigt. Die Wandlung der ehemaligen Staatswirtschaft der DDR in eine Soziale Marktwirtschaft verschärfte die beschäftigungspolitische Krise noch. Institutionelle Regelungen wie zum Beispiel der Kündigungsschutz, die Mitbestimmung, das Tarifsystem, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe standen daher zu Beginn der 2000er Jahre national und international in der Kritik.

Heute – ungefähr eine Dekade später – erreicht der Beschäftigungsstand Rekordniveau. Im Jahresdurchschnitt 2013 waren insgesamt 41,8 Millionen Personen erwerbstätig, fast zwei Millionen mehr als 2005 (Statistisches Bundes-

amt, 2014a, Tab. 1.11). Rund 37,9 Millionen Personen standen 2013 als Arbeitnehmer in Lohn und Brot – gegenüber 2005 ein Plus von 3,3 Millionen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen war 2013 mit 49 Millionen geleisteten Stunden so hoch wie lange nicht mehr (2005: 46 Millionen Arbeitsstunden). Die Schwelle, ab der wirtschaftliches Wachstum zu mehr Beschäftigung führt, ist seit 2005 merklich gesunken (Schäfer/Stettes, 2012, 228 ff.).

Die Agenda-Reformen, die rentenpolitischen Reformen – speziell mit der Einführung der Rente ab 67 – und eine Tarifpolitik, die neben maßvollen Lohnabschlüssen den Weg für anpassungsfähige betriebliche Lösungen geebnet hat, haben die lange Zeit vorherrschenden strukturellen Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt aufgebrochen und der hiesigen Wirtschaft ermöglicht, Flexibilisierungspotenziale zu erschließen. So können die Unternehmen mittlerweile eine breite Palette von personalpolitischen Maßnahmen nutzen, mit denen sie sowohl Geschäfts- oder Arbeitsprozesse als auch Arbeitsbeziehungen flexibilisieren und stabilisieren (Flüter-Hoffmann/Stettes, 2011). Die Instrumente reichen vom Einsatz flexibler Beschäftigungsformen wie Befristungen und Zeitarbeit über eine familienfreundliche und altersgerechte Personalpolitik bis hin zu einer mitarbeiterorientierten Führungskultur. Der personalpolitische Handlungsspielraum eröffnet den Unternehmen die Möglichkeit, gleichermaßen den Herausforderungen eines dynamischen Wettbewerbsumfelds und des demografischen Wandels begegnen zu können. Dies hat sich auch während der Wirtschaftskrise 2008/2009 bewährt, als die Unternehmen in der Lage und willens waren, trotz massiver Auftragsrückgänge Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten.

Obwohl die Arbeitskosten – besonders im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe – weiterhin zu den höchsten der Welt gehören (Schröder, 2013, 86), gelten deutsche Unternehmen in der Breite wieder als international wettbewerbsfähig. Der Industriestandort Deutschland zählt derzeit weltweit zu den Top Five (IW Köln, 2013, 177 ff.). Dies wäre ein Grund mehr für die Politik sowie für die Tarif- und Betriebsparteien, mit Zuversicht darauf zurückzublicken, dass sich der hiesige Arbeitsmarkt in einer relativ guten Verfassung befindet, auch wenn weiterhin rund drei Millionen Betroffene arbeitslos sind. Dies wäre aber auch ein Grund, sich zu vergewissern, wie die Beschäftigungserfolge unter den Vorzeichen volatiler Absatzmärkte und demografisch bedingter Anforderungen verstetigt werden könnten.

In der öffentlichen Meinung wird allerdings zunehmend ein abweichendes Bild vom Zustand des Arbeitsmarktes in Deutschland gezeichnet. Dieses Bild hatte auch Eingang in die Wahlprogramme der Parteien im letzten Bundes-

tagswahlkampf gefunden und lässt sich ebenso im Koalitionsvertrag wiedererkennen:

- Stichwort **Beschäftigungsformen:** Der Anstieg der Beschäftigung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit sei mit dem Anstieg sogenannter atypischer Beschäftigungsformen erkaufte worden, die von der gesellschaftlichen Norm eines Normalarbeitsverhältnisses abweichen würden.
- Stichwort **Beschäftigungsbedingungen:** Diese „atypischen“ Beschäftigungsformen zeichneten sich durch prekäre Arbeitsbedingungen aus, die sich zudem mehr und mehr auch auf alle anderen (Normal-)Arbeitsverhältnisse auszuweiten drohten oder bereits ausgebreitet hätten.
- Stichwort **Beschäftigungsförderung:** Der Staat hätte sich aus seiner Verantwortung verabschiedet, aktiv die Beschäftigung derjenigen zu fördern, denen es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, sich erstmals oder wieder in die Erwerbstätigkeit zu integrieren.

Die folgenden Kapitel greifen diese Debatte auf. Zunächst wird geprüft, ob eine zusätzliche Regulierung beziehungsweise Re-Regulierung von Beschäftigungsformen (Kapitel 2) und Beschäftigungsbedingungen (Kapitel 3) sowie eine Neuordnung der Beschäftigungsförderung (Kapitel 4) erforderlich sind und wie in diesem Zusammenhang die öffentlich diskutierten und die im Koalitionsvertrag niedergelegten Vorschläge zu bewerten sind. Kapitel 5 fasst zusammen.

## 2

## Regulierung von Beschäftigungsformen

Schon in den 1980er Jahren wurde der Versuch unternommen, die Segmentierung des Arbeitsmarktes in Deutschland mithilfe des Konzepts des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses und dessen Gegenstück, der atypischen Beschäftigung, zu charakterisieren (Mückenberger, 1985). Das „Normalarbeitsverhältnis“ übernimmt dabei die Rolle einer normativen Fiktion, die wünschenswert und geboten sei. Im Umkehrschluss müssen abweichende Beschäftigungsformen als unerwünscht gelten (zum Beispiel Dörre, 2006), was mitunter auch mit einer unterstellten erhöhten Prekarität dieser Arbeitsplätze begründet wird (Brinkmann et al., 2006, 19). Problematisiert wird dabei die in der Vergangenheit zu beobachtende Expansion „atypischer Erwerbsformen“. Diese gingen zulasten des „Normalarbeitsverhältnisses“,

dessen Bedeutung immer mehr schwinde. Aus dieser Beobachtung heraus wird die Forderung nach einer stärkeren Regulierung der „atypischen Erwerbsformen“ abgeleitet (vgl. für eine ausführliche Diskussion Schäfer, 2001; Schäfer/Seyda, 2008; Schäfer, 2010). Diese Argumentationslinie ist in mehrfacher Hinsicht grundsätzlich zu hinterfragen:

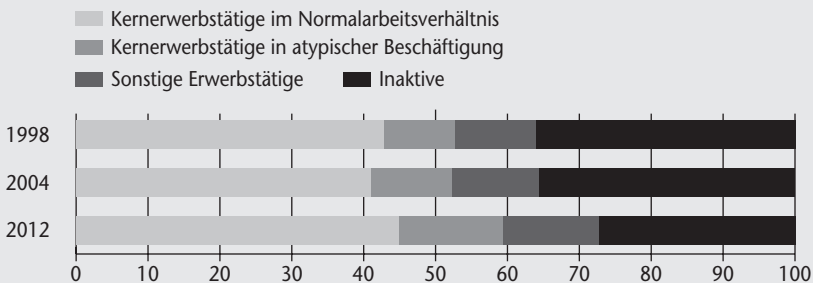
Erstens ist die Definition von „Normalarbeitsverhältnis“ und „atypischer Beschäftigung“ häufig nicht stringent. So werden als Kriterien für die Normalarbeit üblicherweise die fehlende Befristung eines Arbeitsvertrags und abhängige Vollzeitbeschäftigung genannt. Die Zeitarbeit, die überwiegend beide Kriterien erfüllt, wird dennoch in vielen Fällen aus rein normativen Gründen als atypisch klassifiziert, darunter auch in der Berichterstattung des Statistischen Bundesamts.

Zweitens ist die implizite Unterstellung, „atypische Beschäftigung“ würde auf Kosten des „Normalarbeitsverhältnisses“ expandieren, bei näherer empirischer Betrachtung nicht haltbar. Abbildung 1 zeigt, dass vor allem seit der Umsetzung der Agenda-Reformen, die häufig für die Expansion „atypischer Erwerbsformen“ verantwortlich gemacht werden, das „Normalarbeitsverhältnis“ parallel mit der atypischen Beschäftigung an Bedeutung gewonnen hat. Auf lange Sicht blieb das „Normalarbeitsverhältnis“ mindestens stabil, während „atypische Erwerbsformen“ expandierten. Per saldo sorgte die Expansion der „atypischen Erwerbsformen“ nicht für die befürchtete Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“, sondern für eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung und für neue Rekordstände bei der Erwerbstätigkeit.

## Bevölkerung von 15 bis 64 Jahren nach Erwerbsstatus

Abbildung 1

in Prozent



Sonstige Erwerbstätige: Selbstständige und mithelfende Familienangehörige, Erwerbstätige in Bildung oder Ausbildung.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, diverse Jahre

Drittens ist unklar, ob die oft unterstellte erhöhte Prekarität atypischer Erwerbsformen überhaupt besteht. Pauschal lässt sich dies für alle infrage stehenden Erwerbsformen nicht beantworten. Nachteile bei der unmittelbaren Beschäftigungsstabilität sind zum Beispiel befristeten Arbeitsverträgen kaum abzusprechen (Giesecke/Groß, 2006; Gundert/Hohendanner, 2011). Andererseits können zeitlich begrenzte Beschäftigungsverhältnisse auch einen Einstieg in den Arbeitsmarkt darstellen, der anderweitig nicht erfolgt wäre, und somit auch langfristig die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöhen (Boockmann, 2006, 19). Auch die soziale Absicherung von Selbstständigen kann sich als stabiler und nachhaltiger erweisen als die umlagefinanzierte Absicherung durch gesetzliche Sozialversicherungsträger. Vor diesem Hintergrund sind aktuelle Forderungen nach Regulierungsschritten bei atypischen Erwerbsformen auf ihre Begründungen und potenziellen Wirkungen hin genau zu untersuchen.

## 2.1 Zeitarbeit

Die Zeitarbeit steht bereits seit vielen Jahren im Fokus einer auf Regulierung ausgerichteten Debatte, sodass die Liste der Änderungswünsche recht umfangreich ist. Ganz allgemein geht es um das Ziel, die Zeitarbeit zurückzudrängen. Die Grundthese lautet, dass mit Zeitarbeit Stammebelegschaften verdrängt werden und damit Nachteile für die Arbeitnehmer hinsichtlich des Lohns, der Arbeitsbedingungen und der Mitbestimmungsrechte einhergehen. Diese Argumentation ist jedoch nicht hinreichend empirisch unterlegt. Im Gegenteil, Untersuchungen der IW Consult (2011, 42 ff.) zeigen, dass über den Konjunkturverlauf hinweg die meisten Betriebe in Deutschland gleichzeitig Stammebelegschaften und Zeitarbeit auf- beziehungsweise abbauen. Der Anteil der Betriebe, die einen Abbau von Stammebelegschaften zumindest teilweise mit dem Aufbau von Zeitarbeit kompensieren, ist nicht größer als der Anteil der Betriebe, die Zeitarbeit reduzieren und gleichzeitig die Stammebelegschaft erweitern. Auch die Untersuchungen von Bellmann/Kühl (2007), Crimmann et al. (2009) und RWI (2012) können die These der Verdrängung von Stammebelegschaften nicht stützen. Tatsächlich kann sich durch den Einsatz von Zeitarbeit die Beschäftigungssicherheit von Stammebelegschaften erhöhen – zum Beispiel wenn sich durch die zusätzliche Wertschöpfung die Wettbewerbsfähigkeit der Kundenbetriebe erhöht. Zeitarbeit hat sich als ein betriebliches Flexibilisierungsinstrument bewährt. Insofern ergibt sich keine unmittelbare Begründung für eine stärkere Regulierung der Zeitarbeit. Dennoch sind gegenwärtig drei konkrete Vorhaben in der Diskussion:



## **Begrenzung der Überlassungsdauer**

Bislang sieht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz vor, dass Zeitarbeit „vorübergehend“ zu sein habe. Eine Konkretisierung hat die Rechtsprechung bislang nicht vorgenommen. Stattdessen findet im Streitfall eine einzelfallbezogene Abwägung statt. Die Forderung nach einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber wird im Koalitionsvertrag formuliert, indem eine Höchstgrenze für die Überlassungsdauer von 18 Monaten in Aussicht gestellt wird. Ein solcher Schritt würde eine der Liberalisierungen aus dem Hartz-I-Gesetz von 2004 (Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) wieder rückgängig machen und damit sogar noch hinter den Stand zurückfallen, der ab 2002 galt und eine Höchstüberlassungsdauer von 24 Monaten vorsah.

Dies wird damit begründet, dass extrem lange Überlassungen dem eigentlichen Daseinszweck der Zeitarbeit – dem intertemporalen Ausgleich von konjunkturell bedingten Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage – entgegenstünden. Abgesehen davon, dass solche Schwankungen im Einzelfall durchaus auch in längerer Frist denkbar sind, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung. Die Höchstüberlassungsdauer bestimmt lediglich, dass ein Zeitarbeitnehmer nur eine begrenzte Zeit in einem Kundenunternehmen tätig sein darf. Sie kann aber nicht verhindern, dass eine Arbeitskräftenachfrage über längere Zeit durch Zeitarbeit abgedeckt wird oder ein Zeitarbeitnehmer über längere Dauer in verschiedenen Kundenunternehmen eingesetzt wird. Letzteres ist sogar Teil des in Deutschland üblichen Arbeitgebermodells der Zeitarbeit, in dem Zeitarbeitsunternehmen alle Pflichten eines vollwertigen Arbeitgebers haben und sich in ihrer rechtlichen Stellung nicht von Arbeitgebern in anderen Branchen unterscheiden.

Auch aus empirischer Sicht ist die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung fragwürdig. Denn Zeitarbeit ist überwiegend von kurzen Einsätzen bei Kundenunternehmen geprägt. Die Hälfte der beendeten Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit dauert nicht länger als drei Monate. Nur rund 10 bis 15 Prozent der Zeitarbeitnehmer sind länger als ein Jahr im Kundenunternehmen eingesetzt (Crimmann et al., 2009; IW Consult, 2011; 2012). Schließlich spricht gegen die Wiedereinführung der gesetzlichen Begrenzung der Überlassungsdauer, dass einzelne Branchen tarifvertragliche Regelungen zur Überlassungsdauer und Übernahme von Zeitarbeitnehmern getroffen haben. Solchen Vereinbarungen muss vor dem Hintergrund der Stärkung der Tarifautonomie Vorrang eingeräumt werden.

## Equal Pay

Gegenwärtig ist im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) festgelegt, dass Zeitarbeitnehmer die gleichen Arbeitsbedingungen – einschließlich des Lohns – haben müssen wie Mitarbeiter der Kundenunternehmen. Ausnahmen sind möglich, wenn ein Tarifvertrag das vorsieht. Dieser faktische Tarifzwang hat zu einer nahezu 100-prozentigen Tarifbindung in der Zeitarbeit geführt. Die Tarifverträge der Zeitarbeit sehen Löhne vor, die von den Bezügen der Tarifverträge typischer Kundenbranchen abweichen; in vielen Fällen sind sie niedriger. Eine geringere Bezahlung von Zeitarbeitnehmern ist jedoch keineswegs automatisch ein Indiz einer ungerechten Entlohnung. Denn es muss berücksichtigt werden, dass nur kurzzeitig im Kundenbetrieb eingesetzte Zeitarbeitnehmer in weit geringerem Ausmaß Verantwortung für betriebliche Prozesse wahrnehmen und damit auch weniger produktiv sind als Mitarbeiter der Stammebelegschaft. Ein Lohnunterschied kann daher gerechtfertigt sein.

Dieses Argument trifft jedoch weniger zu, wenn ein Zeitarbeitnehmer für eine längere Dauer überlassen wird. In diesem Fall kann sich die individuelle Produktivität an die der Stammebelegschaft angleichen. Die Tarifpartner in der Zeitarbeit haben das Problem erkannt und mit dem Abschluss von Tarifverträgen über Branchenzuschläge beantwortet (Spermann, 2013). Diese Zuschlagstarifverträge sehen vor, dass Zeitarbeitnehmer, die den betreffenden Branchen überlassen wurden, ab einer Überlassungsdauer von sechs Wochen Zuschläge erhalten, die sich mit fortdauerndem Einsatz weiter erhöhen. So gelten für Zeitarbeitnehmer in der Metall- und Elektro-Industrie Zuschläge von 15 Prozent ab sechs Wochen, die sich auf maximal 50 Prozent nach neun Monaten erhöhen.

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition findet sich nun die Absicht, das Equal-Pay-Prinzip, demzufolge Zeitarbeitnehmer und Stammebelegschaften gleich entlohnt werden müssen, strikter anzuwenden. Konkret ist geplant, ab einer Überlassungsdauer von neun Monaten Equal Pay grundsätzlich gesetzlich vorzuschreiben. Sinn einer solchen Vorschrift könnte allenfalls sein, die Bereiche zu regulieren, für die bislang kein Branchenzuschlagstarifvertrag vereinbart wurde. Eine allgemeine Anwendung ohne einen Tarifvorbehalt würde jedoch bestehende Tarifverträge wie den für die Metall- und Elektro-Industrie obsolet machen. Damit würde die Tarifautonomie geschwächt und nicht, wie im Koalitionsvertrag beabsichtigt, gestärkt. Nennenswerte Branchen ohne Zuschlagstarifverträge finden sich vor allem im Dienstleistungsbereich. Hier ist keineswegs gewährleistet, dass eine Anwendung von Equal

Pay zu einer Lohnsteigerung bei den Zeitarbeitnehmern führt, denn die Tariflöhne der Zeitarbeit liegen zum Teil über den Tariflöhnen vieler Dienstleistungsbranchen.

### **Erweiterte Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte von Kundenunternehmen**

Vor und während der Koalitionsverhandlungen wurde eine Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung beim Einsatz von Zeitarbeitnehmern, speziell ein Vetorecht, gefordert (IG Metall, 2013; SPD, 2013, 22). Dieser Vorschlag findet sich zwar nicht im Koalitionsvertrag wieder, es ist aber davon auszugehen, dass ihn seine Befürworter in der laufenden Legislaturperiode wieder vorbringen werden. Ein Betriebsrat hat aber bereits heute erhebliche Mitspracherechte beim Einsatz von Zeitarbeitern, was sich institutionenökonomisch zumindest grundsätzlich mit potenziellen (negativen) Effekten auf die Stammbesellschaft begründen lässt. Dazu zählen vor allem folgende Regelungen:

- Erstens besteht nach neuerer Rechtsprechung eine Ausschreibungspflicht von Arbeitsplätzen gemäß § 93 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), die dauerhaft von (unter Umständen wechselnden) Arbeitnehmern einer Zeitarbeitsfirma besetzt werden (Düwell, 2011).
- Zweitens ist nach § 14 Abs. 3 Satz 1 AÜG der Betriebsrat eines Entleiherbetriebs mit mehr als 20 Beschäftigten vor der Übernahme eines Zeitarbeitnehmers nach § 99 BetrVG zu unterrichten. Nach § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG kann er seine Zustimmung zur Einstellung des Zeitarbeitnehmers unter anderem dann verweigern, wenn diese gegen ein Gesetz verstößt. Dies gilt nach neuerer Rechtsprechung vor allem dann, wenn Zeitarbeit dauerhaft vorliegt (Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 10.7.2013, 7 ABR 91/11: Arbeitnehmerüberlassung soll grundsätzlich vorübergehend sein). Es ist allerdings fraglich, ob eine eindeutige allgemeingültige Abgrenzung zwischen „dauerhaft“ und „vorübergehend“ auf Basis einer gesetzlichen Regelung oder Rechtsprechung ohne Abwägung der Einzelfälle möglich ist. Eine Zustimmungsverweigerung wäre auch dann zulässig, wenn der Einsatz von Zeitarbeit gegen Auswahlrichtlinien verstößt, die zuvor auf Basis des § 95 BetrVG vereinbart worden sind. Zudem kann der Betriebsrat eines Entleihers im Rahmen seiner Beratungsrechte bei Fragen der Personalplanung und Beschäftigungssicherung (§§ 92 und 92a BetrVG) den Einsatz von Zeitarbeit beeinflussen.
- Drittens kann der Betriebsrat auch für Zeitarbeitnehmer seine Mitbestimmungsrechte nach § 87 BetrVG geltend machen. Dies gilt besonders in Bezug

auf die Art und Weise der Arbeit im Einsatzbetrieb oder die dort einzuhaltende Betriebsordnung. Grundsätzlich resultieren die betriebsverfassungsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse des Entleiher-Betriebsrats aus der Eingliederung des Zeitarbeitnehmers in den Entleiherbetrieb und der Ausübung des Weisungsrechts des Entleihers gegenüber den Zeitarbeitnehmern (Kort, 2010).

- Viertens erstrecken sich die allgemeinen Aufgaben des Betriebsrats gemäß § 80 Abs. 1 BetrVG ebenfalls auf im Betrieb eingesetzte Zeitarbeitnehmer. Die aktuelle Rechtsprechung hat entschieden, dass die Anzahl von Zeitarbeitnehmern bei den Schwellenwerten für die Größe des Betriebsrats und die Anzahl der Freistellungen mit zu berücksichtigen sind. Allerdings sind die verschiedenen Schwellenwerte nicht systematisch hergeleitet, sodass offenbleibt, ob eine Ausweitung der Gremiengröße die Qualität der Mitbestimmung verbessern kann (Stettes, 2007, 30 f.). Selbst wenn man die Argumentation akzeptiert, dass einem Betriebsrat bei der Ausübung von Mitbestimmungsrechten von Zeitarbeitnehmern aufgrund deren Eingliederung in den Entleiherbetrieb zusätzlicher Personalbedarf entsteht (das heißt, die Anrechnung auf Schwellenwerte wäre dann ökonomisch zulässig), müsste man im Gegenzug Teilzeitbeschäftigte nur (zeit-)anteilig bei der Berechnung der Schwellenwerte berücksichtigen.

Die avisierten Änderungen im rechtlichen Rahmenwerk von Zeitarbeit bergen das Risiko, dass die Funktion der Zeitarbeit als Sprungbrett in die Erwerbstätigkeit, die hierzulande eine große Rolle spielt, beeinträchtigt wird. Vor dem Hintergrund, dass Zeitarbeit die Beschäftigungssicherheit der Stammbeslegschaft eher erhöht als verringert, wäre auch ein über die genannten Fälle hinausgehendes Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats des Kundenunternehmens ineffizient und ineffektiv und damit ein unzulässiger Eingriff in die personalpolitische Handlungsfreiheit.

## 2.2 Werkverträge

Ein Werkvertrag liegt vor, wenn ein Unternehmen oder eine Privatperson ein anderes Unternehmen beauftragt, eine fest definierte Leistung gegen Entgelt zu erbringen (Übersicht 1). Werkverträge werden in den unterschiedlichsten Ausprägungen alltäglich abgeschlossen und sind Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Im Falle der Beauftragung durch Unternehmen liegt die Überlegung zugrunde, dass spezialisierte Anbieter bestimmte Leistungen besser oder – durch positive Skalenerträge – günstiger erbringen können als das bei einer Eigenerstellung möglich wäre. Werkver-

# Typisierung von Werkverträgen

Übersicht 1

Anbieter	Kunde	
	Privatperson	Unternehmen
Einzelperson	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klempner</li> <li>• Maler</li> <li>• Fliesenleger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmierung einer Website</li> <li>• Sachverständigengutachten</li> </ul>
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauträger</li> <li>• Kfz-Werkstatt</li> <li>• Kellerentrümpelung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schließdienste</li> <li>• Beratervertrag</li> <li>• Transporte</li> </ul>

Eigene Darstellung

tragsarbeitnehmer können durchaus in der gleichen Branche tätig sein und dem gleichen Tarifvertrag unterliegen wie Arbeitnehmer des beauftragenden Unternehmens – eine typische Konstellation im Automobilbau und bei dessen Zulieferern.

Werkverträge sind in letzter Zeit dennoch zunehmend in die Kritik geraten. Der Vorwurf lautet, dass sie in steigendem Ausmaß rechtswidrig als Ersatz für die – ihrerseits zunehmend regulierte – Arbeitnehmerüberlassung herangezogen werden, um tarifliche Vereinbarungen umgehen zu können. Kritisiert wird nicht das Instrument des Werkvertrags an sich, sondern in erster Linie die enge Einbindung von einigen Werkvertragsleistungen in betriebliche Prozesse (DGB, 2012a). Aus diesem Vorwurf heraus werden im Wesentlichen zwei verschiedene Regulierungsschritte eingefordert. Erstens soll eine bessere Abgrenzung von unproblematisch erscheinenden Werkverträgen zu Scheinwerkverträgen ermöglicht werden und zweitens sollen zur Verhinderung von Scheinwerkverträgen Beratungs-, Verhandlungs- und Zustimmungsrechte der Betriebsräte erweitert werden (DGB, 2012a; SPD, 2013; Die Linke, 2013; Bündnis 90/Die Grünen, 2013). Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien finden sich diese Forderungen jedoch nicht. Dort wird vor allem eine Verbesserung der Prüftätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in Aussicht gestellt, potenzielle Änderungen im Betriebsverfassungsgesetz sind aber nicht auszuschließen.

Eine Änderung könnte Werkvertragsunternehmen betreffen, die über eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis verfügen. Bislang werden Werkvertragsarbeitnehmer bei Feststellung der Ungültigkeit eines Werkvertrags wie überlassene Arbeitnehmer behandelt, sofern das Werkvertragsunternehmen die erforderliche Überlassungserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorweisen kann. Der Koalitionsvertrag deutet an, dass künftig betroffene Werkvertragsarbeitnehmer so behandelt werden sollen wie im Falle einer

unrechtmäßigen Arbeitnehmerüberlassung, was auf ein Beschäftigungsverhältnis beim Auftraggeber hinauslaufen würde. Für jedes Unternehmen, das ein anderes Unternehmen mit der Erstellung einer Leistung beauftragt, können dadurch erhebliche Risiken entstehen, die schon durch ein einmaliges Fehlverhalten eines Mitarbeiters hervorgerufen werden.

Über das Ausmaß der Nutzung von Werkverträgen gibt es keine belastbare Empirie, sodass die Frage, inwieweit der Vorwurf einer zunehmenden Verbreitung zutrifft, zunächst offenbleiben muss. Klar erscheint indes, dass der Versuch einer Unterscheidung von als gut empfundenen und als schlecht erachteten Werkverträgen zum Scheitern verurteilt ist. Was ein Unternehmen selbst herstellt und welche Leistungen es von externen Anbietern hinzukaufft, ist nicht nur eine im Kern unternehmerische Entscheidung, die weder Gesetzgeber noch Mitarbeitervertretungen beeinflussen sollten. Sie unterliegt auch einem stetigen Wandel, der von vielen technologischen, organisatorischen und institutionellen Faktoren abhängig ist. War es vor Jahrzehnten noch üblich, selbst Leistungen wie die Werkskantine oder Bewachung in Eigenregie zu erbringen, werden gegenwärtig viele Komponenten der Wertschöpfungskette von Spezialisten bedient, was zum Teil erst durch technischen Fortschritt möglich oder – durch sinkende Transaktionskosten – lohnend geworden ist. Dabei kann sich durchaus auch die Grenze dessen ändern, was zuweilen als Kernbereich der Produktion bezeichnet wird (Klein-Schneider/Beutler, 2013). Mit Werkverträgen kann technologisches Wissen hinzugekauft werden, können produktbegleitende Dienstleistungen angeboten werden, produktionsbegleitende Dienste wie die Logistik an Fachfirmen ausgelagert werden und kann auch die Produktion selbst durch hinzugekaufte Bestandteile effizienter gestaltet werden. Dadurch werden die Erzeugnisse innovativer und wettbewerbsfähiger. Ein erheblicher Teil des gesamten Wohlstandsgewinns geht auf Produktivitätszuwächse zurück, die durch eine ausdifferenzierte Arbeitsteilung realisiert werden konnten. Es besteht kein Anlass, die Fremdvergabe von Aufträgen grundsätzlich unter den Generalverdacht der rechtswidrigen, verdeckten Arbeitnehmerüberlassung zu stellen.

Die Trennlinie von Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung ist bereits im geltenden Recht eindeutig gezogen. Im Mittelpunkt steht dabei das Weisungsrecht gegenüber dem Werkvertragsarbeitnehmer, das ausschließlich beim Werkvertragsunternehmen liegt und nicht bei dessen Kunden. Werkvertragsunternehmen und Kunde schließen einen Vertrag über die zu erbringende Leistung. Wie diese Leistung erbracht wird, ist dabei nachrangig. Zwar kann der Kunde bestimmte Vereinbarungen treffen, zum Beispiel über die

zeitliche Abfolge der Erbringung von Teilleistungen. Er kann aber den Mitarbeitern des Werkvertragsunternehmens keine Anweisungen erteilen, selbst wenn diese in die Produktionsprozesse des Kunden eingebunden sind. Geschieht dies doch, ist von einer Arbeitnehmerüberlassung auszugehen – eine Frage, der von den Behörden durchaus nachgegangen wird.

Die Entscheidung, ob ein Unternehmen eine Leistung selbst erbringt oder dafür einen Werkvertrag abschließt, darf nicht Bestandteil der betrieblichen Mitbestimmung werden, die den Beschäftigten vor opportunistischem Verhalten des Arbeitgebers schützen oder deren Wissens- und Kompetenzvorsprünge gegenüber dem Arbeitgeber aktivieren soll. Sollten implizite oder explizite Ansprüche eines Arbeitnehmers, die aus seinem Arbeitsverhältnis heraus entstehen, von dieser Entscheidung betroffen sein (zum Beispiel bei einer Rationalisierung von einzelnen oder mehreren bestehenden Arbeitsplätzen), greifen die üblichen Mitspracherechte des Betriebsrats in personellen Angelegenheiten (§§ 92 ff. BetrVG, insbesondere § 102 BetrVG) und bei betrieblichen Änderungen (§§ 111 ff. BetrVG). Sie erlauben die Kompensation von potenziell noch nicht erfüllten impliziten oder expliziten Ansprüchen der betroffenen Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber, die aufgrund des Verlusts des Arbeitsplatzes wegfallen. Eine Ausweitung der Mitbestimmung ist vor dem Hintergrund, dass die Schutzfunktion des Betriebsrats nach geltendem Recht gewährleistet ist, aus ökonomischer Perspektive nicht erforderlich. Ein Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats, das die Inanspruchnahme von Werkverträgen verhindert, wenn zum Beispiel Beschäftigte durch die Fremdvergabe gekündigt werden oder sonstige Nachteile erleiden, ist unsachgemäß. Auf diese Weise würde de facto eine Bestandsgarantie für existierende Arbeitsplätze, implizite und explizite Besitzstände und Aufstiegsversprechen geschaffen, die so lange besteht, wie der Betrieb existiert. Eine solche Klausel kann sich daher als Blockade für jegliche betriebsnotwendige Umstrukturierungen erweisen und damit die Wettbewerbsfähigkeit aller Arbeitsplätze im Betrieb gefährden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund dynamischer Märkte, die für den unternehmerischen Erfolg eine kontinuierliche Anpassung der arbeitsteiligen Wertschöpfungsketten voraussetzen. Vor dem Hintergrund der Schutzfunktion ist auch eine erweiterte Unterrichtungspflicht auf der Basis eines modifizierten § 92 BetrVG nicht erforderlich. Etwaige negative Konsequenzen für die Stammbesellschaft können vom Betriebsrat bereits anhand der bisherigen Bestimmungen in die Beratungen zur Personalplanung eingebracht werden.

Die Frage der Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer kann mithin weder auf der Ebene der Kunden noch auf gesetzlicher Basis geklärt werden.

Zuständig sind die jeweiligen Vertragspartner, das heißt Werkvertragsarbeitnehmer und das Werkvertragsunternehmen. Wenn Gewerkschaften mit der Entlohnung in diesem Segment nicht einverstanden sind, wäre es ihre originäre Aufgabe, durch die Interessenvertretung der dort beschäftigten Arbeitnehmer höhere Löhne auf dem Wege von Tarifverhandlungen durchzusetzen. Mangelndes gewerkschaftliches Engagement kann nicht als Begründung für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung herangezogen werden.

## 2.3 Befristete Beschäftigung

Die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverträgen wird seit vielen Jahren von Teilen der Politik kritisch gesehen. Die Forderung, die daraus abgeleitet wird, besteht unter anderem in der Abschaffung der Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung (SPD, 2013). Der Vorschlag fand allerdings zunächst keinen Eingang in den Koalitionsvertrag. Ansatzpunkt der Kritik an der befristeten Beschäftigung ist erstens ihre vermeintlich verstärkte Nutzung in den letzten Jahren. So stellte die SPD-Bundestagsfraktion in einer Initiative zur Abschaffung der sachgrundlosen Befristung im Jahr 2010 fest, dass „der Anteil befristeter Beschäftigung an allen Arbeitsverhältnissen [...] in der Vergangenheit stetig gestiegen“ ist (Deutscher Bundestag, 2010, 1).

Diese Feststellung wird jedoch von der Empirie nicht gestützt. So zeigen die Befunde des Mikrozensus mindestens seit 1998 keine steigende Befristungsneigung an (Abbildung 2). Der Niveausprung im Jahr 2005 ist einer Umstellung der Erfassungsweise geschuldet. Bis 2004 wurde der Mikrozensus einmal jährlich im Frühjahr erhoben. Seit 2005 wird über das ganze Jahr hinweg verteilt befragt. In der Folge wurden Beschäftigungsverhältnisse sichtbar, die es zuvor auch schon gab, die aber nicht erfasst werden konnten. Viele davon sind befristeter Natur, etwa Aushilfen in der Landwirtschaft zur Erntezeit oder im Einzelhandel im Weihnachtsgeschäft. Insofern sind die Mikrozensusergebnisse bis 2004 mit denen ab 2005 nicht vergleichbar (Iversen, 2007, 41 f.).

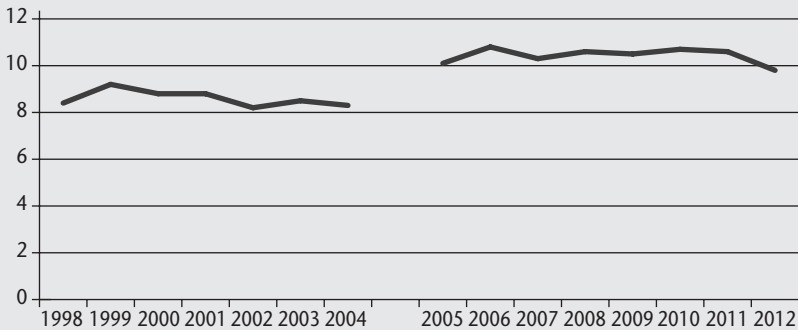
Zweitens wird bemängelt, dass Befristungen mit geringerer Sicherheit im Erwerbsleben einhergehen. Dadurch werde zum Beispiel die Familienplanung erschwert (Deutscher Bundestag, 2010, 1 f.). Gegen diese Sichtweise spricht, dass ein wichtiges Motiv des Einsatzes von Befristungen die Erprobung von Mitarbeitern ist (Hohendanner, 2010, 5). Dass die Befristung ein temporäres Instrument ist, zeigt auch die Differenzierung der Befristungsquoten nach dem Alter. Während von den unter 30-jährigen Beschäftigten 24 Prozent einen befristeten Arbeitsvertrag haben, sind es bei den 30- bis unter 45-Jäh-



## Befristet Beschäftigte

Abbildung 2

in Prozent aller Beschäftigten<sup>1</sup>



Niveausprung im Jahr 2005 infolge einer Umstellung der statistischen Erfassung.

<sup>1</sup> Jeweils ohne Auszubildende.

Quelle: Statistisches Bundesamt, diverse Jahre

rigen nur noch knapp 9 Prozent. Von den 45- bis 60-Jährigen sind sogar weniger als 5 Prozent befristet beschäftigt. Wenn also Befristungen für Unsicherheit sorgen, beschränkt sich diese überwiegend auf die Einstiegsphase ins Berufsleben. Dies illustriert auch die Entwicklung der Übernahmequote, die im Jahr 2012 den Höchstwert von 58 Prozent erreichte (eigene Berechnungen auf Basis von IAB, 2013).<sup>1</sup> Hinzu kommt, dass die höchste Befristungsquote bei promovierten Universitätsabsolventen zu finden ist. Die Gründe liegen vor allem in der ausgeprägten Befristungsneigung von Universitäten und deren Forschungseinrichtungen. So sind von den 25- bis 29-jährigen an Hochschulen beschäftigten Akademikern fast 80 Prozent befristet eingestellt, während es im Verarbeitenden Gewerbe nur 11 Prozent sind (Kucera/Grau, 2013). Wenn die öffentliche Hand etwas gegen Zeitverträge unternehmen wollte, hätte sie im Segment der Beschäftigung im öffentlichen Bereich dazu Gelegenheit – ohne andere Wirtschaftszweige mit Regulierungen zu belasten. Zudem können Hochschulabsolventen nicht der Gruppe besonders schützenswerter Arbeitnehmer zugeordnet werden. Vielmehr ist der Arbeitsmarkterfolg von Akademikern überdurchschnittlich, was bereits an ihrer weit unterdurchschnittlichen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit sichtbar wird (Weber/Weber, 2013).

<sup>1</sup> Dabei wurde die sogenannte Übernahmequote II verwendet. Sie kennzeichnet den Anteil der Übernahmen an allen beendeten Befristungen ( $\ddot{U}Q II = \text{Übernahmen} / (\text{Übernahmen} + \text{Abgänge aus Betrieben nach Auslaufen der befristeten Verträge})$ ).

Aufgrund der zeitlichen Begrenzung unterliegt die befristete Beschäftigung mit Blick auf den Zeitraum jenseits des festgelegten Vertragsendes immer einem höheren Grad der Unsicherheit als ein unbefristetes Arbeitsverhältnis. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob ohne Befristungsmöglichkeiten tatsächlich unbefristete Beschäftigung die einzige Alternative ist oder ob nicht eher damit zu rechnen wäre, dass ein Beschäftigungsverhältnis überhaupt nicht zustande kommt. Ein positiver Beschäftigungseffekt von Befristungen wird von den Verfechtern einer Regulierung negiert (Deutscher Bundestag, 2010, 4 f.). Untersuchungen auf Basis von Matching-Modellen zeigen aber, dass durchaus ein positiver Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Ausübung einer Beschäftigung existiert (Hagen, 2003; Boockmann, 2006). Diese Modelle konstruieren eine kontrafaktische Situation, in der die Erwerbsbiografien einer Gruppe von Personen, die in eine befristete Beschäftigung eingetreten sind, mit einer Gruppe gleichartiger Personen ohne Eintritt in befristete Beschäftigung verglichen wird. Sie sind in hohem Maße geeignet, die Frage des Beschäftigungseffekts zu beantworten.

## **2.4 Geringfügige Beschäftigung**

Das Kennzeichen der geringfügigen Beschäftigung als Sonderform der Teilzeitarbeit besteht in der teilweisen Befreiung der Arbeitnehmer von Beiträgen zur Sozialversicherung. Die Arbeitgeber zahlen zwar einen erhöhten Beitrag von 30 Prozent des Bruttoentgelts. Dennoch bestehen keine eigenständigen Ansprüche auf Leistungen. Geringfügig Beschäftigte können Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung sein, allerdings nur auf dem Wege der Mitversicherung von Familienangehörigen. In der gesetzlichen Rentenversicherung besteht seit Januar 2013 eine Versicherungspflicht, die auf Antrag aufgehoben werden kann. Dabei wird der Arbeitgeberanteil von pauschal 15 Prozent vom Arbeitnehmer auf den regulären Beitrag von 18,9 Prozent aufgestockt. Diese Opt-out-Option ersetzt die zuvor bestehende Rentenversicherung auf Antrag (opt-in). Durch die Änderung hat sich der Anteil der rentenversicherungspflichtigen geringfügig Beschäftigten erhöht: Während im September 2013 rund 14 Prozent aller Minijob-Beschäftigten im gewerblichen Bereich in die Rentenversicherung einzahlten, sind es unter den Beschäftigten, die ab Januar 2013 ihre Beschäftigung aufnahmen, bereits 21 Prozent (Minijob-Zentrale, 2013, 7 f.).

Die teilweise fehlende Sozialversicherungspflicht führte zu Kritik an dieser Beschäftigungsform. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass geringfügig Beschäftigte keine eigenständige Altersvorsorge aufbauen und ihnen somit

Altersarmut drohe (Bündnis90/Die Grünen, 2013; DGB, 2012b). Zudem wird der geringfügigen Beschäftigung unterstellt, dass gesetzlich festgelegte arbeitsrechtliche Ansprüche nicht erfüllt werden und somit einem Lohndruck Vorschub geleistet wird (SPD, 2013, 18 f.). Mitunter werden sie auch pauschal als „schlechte Jobs“ eingeordnet (Die Linke, 2013, 11). Die vorgesehenen Reformen schlagen verschiedene Wege zur Behebung der vermeintlichen Probleme ein. Sie reichen von einem Gebot der schriftlichen Niederlegung der Ansprüche in einem Arbeitsvertrag (SPD, 2013) über eine Begrenzung der Anzahl der Minijobs je Betrieb (Bündnis90/Die Grünen, 2013) bis hin zu einer ersatzlosen Streichung der Minijob-Regelung, teils unter zusätzlicher Festlegung einer Mindeststundenzahl (Die Linke, 2013), teils unter Erweiterung der Gleitzone nach unten (DGB, 2012b).

Für geringfügig Beschäftigte gelten die gleichen Rechte wie für Vollzeitbeschäftigte. Insofern besteht kein Anlass, eine solche Gleichbehandlung gesondert gesetzlich festzulegen. Wenn es im Einzelfall zutrifft, dass geringfügig Beschäftigten Rechte wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub vorenthalten werden, steht den Beschäftigten der Rechtsweg offen. Exekutive und Judikative sind angehalten, Betreffenden die Durchsetzung ihrer Ansprüche zu ermöglichen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob ein Arbeitsvertrag schriftlich fixiert wurde oder nicht. Im Übrigen besteht bereits eine Verpflichtung zur schriftlichen Niederlegung wesentlicher Vertragsbedingungen nach § 2 des Nachweisgesetzes. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung erscheint daher nicht erforderlich.

Der Wunsch, die Anzahl der Minijobs durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen zu beschränken oder sie ganz abzuschaffen, basiert auf der Erwartung, dass dadurch die betreffenden Arbeitnehmer automatisch in existenzsichernde und sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse wechseln. Dabei wird übersehen, dass die mangelnde soziale Sicherung der geringfügig Beschäftigten in erster Linie keine Frage der Sozialversicherungspflicht ist, sondern der geringen Arbeitszeit und den damit verbundenen niedrigen Einkommen. Die soziale Absicherung der Beschäftigten wäre auch dann nicht nennenswert besser, wenn sie künftig – wie von der Partei Die Linke und dem DGB vorgeschlagen – vom ersten Euro an voll sozialversicherungspflichtig wären. Weder die Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung noch die aus der gesetzlichen Rentenversicherung wären ausreichend, um eine eigenständige Existenzsicherung zu gewährleisten. Allein die gesetzliche Krankenversicherung bietet das gleiche Leistungsangebot wie für Vollzeitbeschäftigte. Tatsächlich würde den Arbeitnehmern die Existenzsicherung noch erschwert,

weil sie von ihren ohnehin schon geringen Einkommen rund 20 Prozent Sozialabgaben abführen müssten und sich gegebenenfalls der Anteil der ergänzenden Transfers am gesamten Einkommen erhöht.

Wenn die soziale Sicherung der geringfügig Beschäftigten verbessert werden soll, müssten sie folglich mehr Arbeitsstunden leisten. Durch eine Begrenzung der Anzahl der geringfügig Beschäftigten je Betrieb wird das kaum erreicht werden können. Denn der Gesetzgeber kann keinen Einfluss auf die betriebliche Einsatzlogik nehmen, die sich aus einem ungleichmäßig über die Zeit verteilten Arbeitskräftebedarf ergibt. Auch die Abschaffung der Minijob-Regelung wird nicht automatisch zu einem erhöhten individuellen Arbeitsangebot der Beschäftigten führen. Das ergibt sich allein aus einer Betrachtung der sozialrechtlichen Gruppen, aus denen sich Minijob-Beschäftigte rekrutieren. So sind 42 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Schüler, Studenten oder Rentner, die für eine Vollzeittätigkeit gar nicht zur Verfügung stehen (Körner et al., 2013, 51). Auch die Arbeitszeitwünsche zeigen, dass ein Minijob nicht zwingend mit unfreiwilliger Teilarbeitslosigkeit gleichgesetzt werden kann. Nur 15 Prozent der geringfügig Beschäftigten streben eine Vollzeitbeschäftigung an. Das entspricht genau dem Anteil, der dies in einer Frist von drei Jahren auch schafft.<sup>2</sup> Zwar würden knapp 60 Prozent der Hausfrauen und -männer und sogar 100 Prozent der arbeitslosen Minijob-Beschäftigten ihre Arbeitszeit gern ausdehnen, doch für 28 beziehungsweise 20 Prozent scheidet dies an persönlichen Umständen, würde also durch eine Abschaffung der Minijob-Regeln nicht beeinflusst werden. Die geringere Steuer- und Abgabenlast spielt hingegen nur eine kleinere Rolle für den fehlenden Wunsch nach Mehrarbeit (Körner et al., 2013, 56). Wenn gesetzgeberische Maßnahmen ins Auge zu fassen wären, dann müssten sie auf die Lösung der persönlichen Verhinderungsgründe abzielen, zum Beispiel indem eine bessere und flexiblere Kinderbetreuung angeboten wird.

Während die vorgebrachten Begründungen und Regulierungsansätze für die geringfügige Beschäftigung nicht überzeugen, existieren durchaus bedenkenswerte Einwände gegen diese Beschäftigungsform, die allerdings selten thematisiert werden. Aus ordnungspolitischer Perspektive gibt es zunächst keine Begründung dafür, ein Segment am Arbeitsmarkt hinsichtlich der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen zu privilegieren. Allenfalls erscheint es sinnvoll, nicht für jede kleinste Tätigkeit gegen Entgelt Sozialversicherungsbeiträge zu berechnen und einzuziehen, um im Leistungsfall ge-

---

<sup>2</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP v28), vgl. Wagner et al. (2007).

benenfalls Leistungen zu berechnen und auszuzahlen. Eine Bagatellgrenze ist allein aus Effizienzgründen vertretbar. Ob diese bei 450 Euro richtig verortet ist, wäre zu diskutieren. In anderer Hinsicht bewirkt die Minijob-Regelung eine Fehlsteuerung, die mit einer Reform leicht zu beheben wäre. Gegenwärtig müssen geringfügig Nebenerwerbstätige ihren Verdienst nicht gemeinsam mit dem Einkommen aus dem Haupterwerb versteuern beziehungsweise darauf Beiträge für die Sozialversicherung leisten. Dies bewirkt, dass ein geringfügiger Nebenerwerb selbst in einer einfachen Tätigkeit mit geringem Stundenlohn lukrativer sein kann als ein erhöhtes individuelles Arbeitsangebot im eigentlich erlernten Hauptberuf.

## 3

### Regulierung der Arbeitsbedingungen

Die Arbeitsbedingungen sind in jüngerer Vergangenheit vor allem aus zwei Perspektiven kritisch in den Blick genommen worden. Erstens wird eine schleichende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten konstatiert. In diesem Zusammenhang wird hauptsächlich auf die Aspekte Beschäftigungssicherheit, Karriereperspektiven, Entlohnung und gesundheitliche Belastungen fokussiert. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Frauen, Personen mit einem Migrationshintergrund und älteren Erwerbspersonen wird zweitens häufig darauf verwiesen, dass die Bedürfnisse und Ansprüche der jeweiligen Beschäftigtengruppe bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen (noch) nicht in ausreichendem Maße Beachtung finden würden. Ihre Beschäftigungs- und Karrieremöglichkeiten blieben daher systematisch hinter denen anderer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (Männer, Einheimische, Jüngere) zurück.

Im Koalitionsvertrag findet sich eine Reihe von Vorschlägen und Absichtserklärungen, in denen sich beide Perspektiven widerspiegeln und die unmittelbar in die Gestaltungsspielräume der Akteure auf dem Arbeitsmarkt eingreifen würden oder aus denen ein Eingriff in der Zukunft abgeleitet werden könnte. Der Blick auf die gleichbleibend hohe Zufriedenheit der Beschäftigten in Deutschland, die in unterschiedlichen Erhebungen zum Ausdruck kommt (vgl. zum Beispiel Hammermann/Stettes, 2013), stellt jedoch grundsätzlich infrage, ob für die Politik in diesem Ausmaß tatsächlicher oder potenzieller Handlungsbedarf bei der Regulierung der Arbeitsbedingungen besteht.

### 3.1 Arbeitszeit: Rückkehrrecht von Teil- in Vollzeit?

Seit dem Jahr 2001 bietet das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) Arbeitnehmern die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, soweit betriebliche Gründe diesem Vorhaben nicht entgegenstehen (§ 8 Abs. 4 Satz 1 TzBfG). Zu diesen betrieblichen Gründen gehört laut TzBfG, dass die Verringerung der Arbeitszeit nicht die Arbeitsabläufe, die Organisation oder die Sicherheit in den Betrieben wesentlich beeinträchtigen oder unverhältnismäßige Kosten verursachen darf. Analog dazu beabsichtigt die Bundesregierung derzeit die Einführung eines Rückkehrrechts der Arbeitnehmer von einer Teilzeit- in eine Vollzeitbeschäftigung (beziehungsweise eine Beschäftigung mit längerer Arbeitszeit), wenn beispielsweise aufgrund von Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen eine befristete Teilzeitbeschäftigung ausgeübt wurde (CDU-CSU/SPD, 2013).

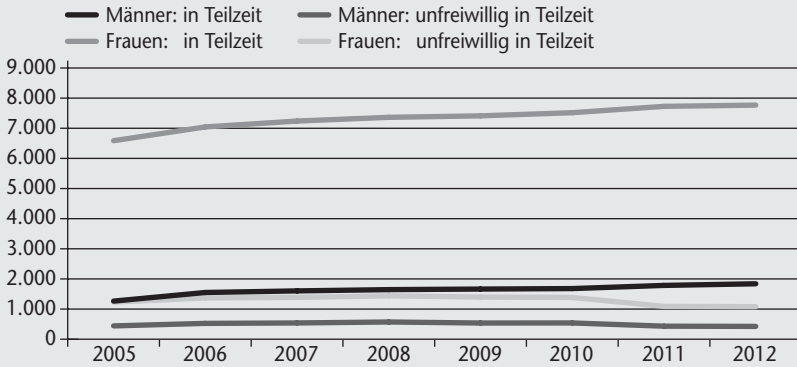
Im Allgemeinen bedeutet ein Rückkehrrecht in eine Vollzeitbeschäftigung zwar eine höhere Flexibilität für Arbeitnehmer, allerdings müssen schon heute teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer (bei gleicher Eignung) bevorzugt behandelt werden, wenn sie ihre Arbeitszeit verlängern möchten (§ 9 TzBfG). Hinzu kommt, dass nach der Elternzeit eine Rückkehr zu der Arbeitszeit, die vor der Elternzeit vereinbart wurde, grundsätzlich ebenfalls möglich ist (§ 15 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, BEEG). Insofern lautet die entscheidende Frage, inwiefern ein Rückkehrrecht überhaupt notwendig ist und ob möglicherweise andere beschäftigungspolitische Effekte mit diesem Anspruch verbunden sein könnten.

Mit Blick auf die Statistik ist zunächst festzustellen, dass seit Einführung des TzBfG der Anteil der Teilzeitbeschäftigten von 20,8 Prozent (im Jahr 2001) auf 27,0 Prozent (im Jahr 2012) angestiegen ist (Statistisches Bundesamt, 2013). Da die Gesamtzahl der abhängig Vollzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum praktisch unverändert geblieben ist, war der seit dem Jahr 2001 stattgefundene Beschäftigungsaufbau im Wesentlichen das Ergebnis der steigenden Anzahl an Teilzeitbeschäftigten. Insgesamt waren 15,7 Prozent der Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2012 nur deshalb in Teilzeit beschäftigt, weil sie eine Vollzeitbeschäftigung nicht finden konnten. Dies betraf rund 1,5 Millionen Personen, darunter gut eine Million Frauen (Abbildung 3). Allerdings fällt auf, dass in dieser Gruppe – verglichen mit allen Teilzeitbeschäftigten – der Anteil der Akademiker unterrepräsentiert und der Anteil der Geringqualifizierten überrepräsentiert ist. Insofern deuten die Daten möglicherweise eher auf eine mangelnde Nachfrage nach einfacher Arbeit hin als auf eine generelle Ablehnung, Vollzeitstellen anbieten zu wollen.

## Teilzeitbeschäftigung und unfreiwillige Teilzeit<sup>1</sup>

Abbildung 3

nach Geschlecht, in 1.000



<sup>1</sup> Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, weil eine Vollzeittätigkeit nicht zu finden ist.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2013

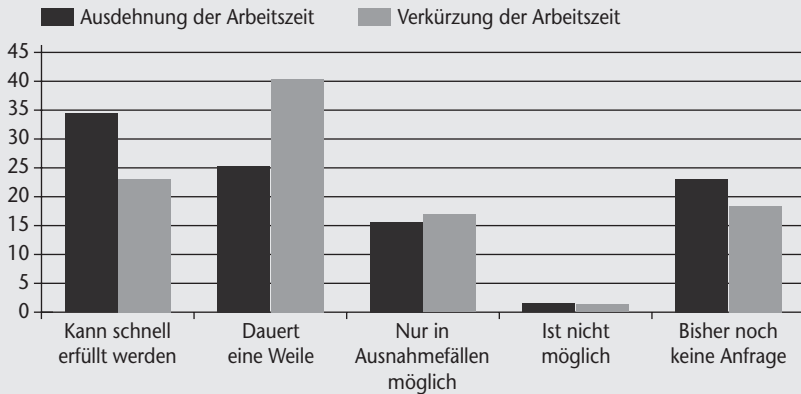
Umgekehrt zeigt ein Blick auf die Entscheidungen der Unternehmen, dass sie Wünschen nach einer Veränderung der Arbeitszeiten grundsätzlich offen gegenüberstehen. Wie Abbildung 4 deutlich macht, erfüllen knapp 60 Prozent der Unternehmen ihren Beschäftigten den Wunsch nach einer Verlängerung der Arbeitszeit schnell beziehungsweise nach einer gewissen Zeit („einer Weile“). Nur knapp 17 Prozent geben an, dass dies nur in Ausnahmefällen oder gar nicht möglich sei. Die Daten zeigen allerdings auch, dass der Wunsch nach weniger Arbeitszeit in den Unternehmen insgesamt häufiger vorkommt als der nach mehr Arbeitszeit (BMFSFJ, 2013a).

Die Einführung eines Rückkehrrechts kann jedoch gerade kleine und mittlere Unternehmen vor große Herausforderungen stellen. Während große Unternehmen aufgrund ihrer Personalkapazitäten im Allgemeinen eher in der Lage sind, Verlängerungen der Arbeitszeit durch Verkürzungen an anderer Stelle auszugleichen, dürfte dies kleineren Unternehmen deutlich schwerer fallen. Wenn ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Rückkehr keinen Bedarf an zusätzlichen Arbeitsstunden hat, wäre der Wiedereinstieg zwar besser kalkulierbar, wenn die Dauer der Teilzeit im Vorhinein vereinbart würde, wie dies im aktuell diskutierten Vorschlag grundsätzlich der Fall wäre. Allerdings ist dafür ein neues Gesetz nicht erforderlich, da dies gegenwärtig im Einvernehmen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber bereits geregelt werden kann.

## Möglichkeit zur Veränderung der Arbeitszeit

Abbildung 4

Anteil der Unternehmen im Jahr 2012, in Prozent



Quelle: BMFSFJ, 2013a, 20

Würde jedoch ein Rückkehrrecht nach einer befristeten Teilzeitphase eingeführt, dürfte dies auch mit anderen beschäftigungspolitischen Effekten einhergehen. Ein Betrieb müsste den zeitlich begrenzten Ausfall an Arbeitsstunden kompensieren. Wenn dies nicht durch eine interne personelle Reorganisation oder Überstunden aufgefangen werden kann (wie dies vor allem bei kleineren und mittelgroßen Unternehmen unterstellt werden kann), bestünde die Möglichkeit, den Bedarf über befristete Neueinstellungen zu decken oder über den Einsatz von Zeitarbeitnehmern. Beide Instrumente würden dann die notwendige Flexibilität der Unternehmen sicherstellen und dürften in der Folge verstärkt eingesetzt werden. Ein passgenauer externer Ersatz dürfte jedoch umso schwerer zu finden sein, je größer die Anforderungen sind, die an die Ausfallstunden gestellt werden, beispielsweise wenn sich die Teilzeittätigkeit auf bestimmte Wochentage beschränkt oder nur auf wenige oder bestimmte Stunden pro Tag erstreckt. In diesem Fall wäre auch eine Zunahme von Mini-jobs nicht unwahrscheinlich. Falls jedoch interne Lösungen zur Kompensation (wiederholt) eingesetzt würden, könnte dies auch nachteilige Effekte für das Betriebsklima haben. Sollte häufiger Mehrarbeit geleistet werden müssen, wären gerade Vollzeitbeschäftigte in der Planbarkeit ihrer eigenen Arbeitszeit eingeschränkt und das Konfliktpotenzial nähme zu.

Ein Rückkehrrecht in Vollzeit oder in eine Beschäftigung mit längerer Arbeitszeit erscheint daher nicht notwendig, da betriebliche Lösungen schon



heute möglich sind. Eine Umsetzung dieser Regelung könnte gemeinsam mit den ebenfalls derzeit diskutierten Regulierungen im Rahmen der Zeitarbeit oder der Befristung von Beschäftigungsverhältnissen die erforderliche Anpassungsflexibilität der Unternehmen weiter einschränken und letztlich ihre Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigen.

### **3.2 Geschlechterquote: starr, flexibel oder gar keine?**

Eine Geschlechterquote, die das Ziel einer Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen in Deutschland hat, ist bereits seit längerer Zeit in der Diskussion. Nach dem Willen der letzten Bundesregierung sollte sie in Form einer Flexiquote eingeführt werden. Danach sollten die Unternehmen die Höhe dieser Quote selbst festlegen und dies gemeinsam mit dem Zeitpunkt veröffentlichen, wann sie die Quote erfüllen wollen. Durch diese Transparenz und die Vergleichsmöglichkeiten solle ein Wettbewerbsdruck entstehen, der alle erfassten Unternehmen zu Veränderungen zwingt. Im Rahmen des Koalitionsvertrags wurde nunmehr diese Absicht konkretisiert. Danach seien „börsennotierte oder mitbestimmungspflichtige Unternehmen gesetzlich [zu] verpflichten, ab 2015 verbindliche Zielgrößen für die Erhöhung des Frauenanteils im Aufsichtsrat, Vorstand und in den oberen Management-Ebenen festzulegen und zu veröffentlichen und hierüber transparent zu berichten“ (CDU-CSU/SPD, 2013, 102). Im Übrigen sollen „Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen, die ab dem Jahr 2016 neu besetzt werden, [...] eine Geschlechterquote von mindestens 30 Prozent aufweisen“ (CDU-CSU/SPD, 2013, ebd.). Mit diesen Vorhaben besteht eine große Nähe zu den zuletzt geforderten Quotenregelungen der EU-Kommission, die eine starre Geschlechterquote von 40 Prozent für Aufsichtsratsmitglieder bis zum Jahr 2020 sowie eine Flexiquote für Vorstandsmitglieder vorsehen.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zunächst die Frage zu stellen, wie hoch der Frauenanteil in Führungspositionen in Deutschland derzeit ist und wie er sich zuletzt entwickelt hat. Aktuelle Daten zeigen, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen im Jahr 2012 bei 28,6 Prozent lag und seit dem Jahr 2005 mit einer Rate von 0,4 Prozentpunkten jährlich bis zum Jahr 2011 anstieg, im letzten Jahr jedoch wieder sank (Statistisches Bundesamt, 2014b).

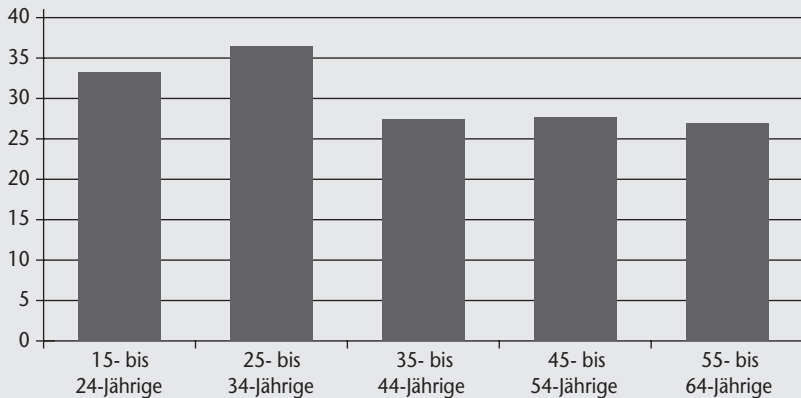
---

<sup>3</sup> Öffentliche Unternehmen sollen beide Quoten bereits bis zum Jahr 2018 erfüllen. Außerdem sollen bestimmte Unternehmen (mit weniger als 250 Beschäftigten und einem weltweiten Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen Euro sowie nicht börsennotierte Gesellschaften) von dieser Regelung ausgenommen werden. Nach Angaben der EU-Kommission (2012a; 2012b) gelte die Richtlinie für rund 5.000 börsennotierte Unternehmen in der EU und solle im Jahr 2028 außer Kraft treten.

## Frauen in Führungspositionen

Abbildung 5

nach Altersgruppen im Jahr 2012, in Prozent



Führungspositionen: Erwerbstätige in der ISCO-Hauptgruppe 1.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2014b

Strukturell fällt dabei auf, dass der Frauenanteil in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen am höchsten ausfällt, aber im Anschluss (das heißt vor allem während der Familienbildungsphase) relativ deutlich um rund 9 Prozentpunkte abnimmt (Abbildung 5). In späteren Jahren ergeben sich praktisch kaum noch Änderungen.

Richtet man den Blick auf die größten börsennotierten Unternehmen (in Deutschland: DAX 30), die auch im Mittelpunkt der Quotenregelungen stehen, ist festzustellen, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen niedriger ausfällt. Allerdings schneidet Deutschland im internationalen Vergleich relativ gut ab, wie Daten der EU zeigen: So liegt der Frauenanteil bezogen auf die Mitglieder des Aufsichtsrats im April 2013 bei 20,5 Prozent und damit deutlich über dem EU-27-Durchschnitt von 16,6 Prozent. Damit nimmt Deutschland den siebten Platz ein. Zudem ist seit Oktober 2010 eine Zunahme um 7,9 Prozentpunkte zu verzeichnen und allein im letzten Halbjahr (vor April 2013) ist ein Anstieg um 2,5 Prozentpunkte auszumachen (EU-Kommission, 2013). Hinzu kommt, dass auch bei der Besetzung der Vorstandssitze in den DAX-30-Unternehmen Fortschritte erzielt werden, allerdings auf einem niedrigeren Niveau. So ist in Deutschland der Frauenanteil innerhalb von rund drei Jahren von 2,2 Prozent (Ende 2010) auf zuletzt 6,3 Prozent (November 2013) gestiegen (DIW, 2013), wenn auch Ende des

Jahres 2012 der Anteil bereits bei 7,8 Prozent lag (Holst/Schimeta, 2013). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob eine Quotenregelung überhaupt erforderlich ist. In der Öffentlichkeit wird oft kritisiert, dass die Fortschritte in Umfang und Tempo nicht ausreichen. Zwar könnte dies durch eine Quotenregelung relativ wirksam gesteuert werden, allerdings dürfte der Preis für ein politisch gewünschtes Ergebnis möglicherweise sehr hoch ausfallen, wie die folgende kritische Betrachtung zeigt.

Eine prominente Analyse haben in diesem Zusammenhang Ahern/Dittmar (2012) für Norwegen vorgelegt. Sie zeigen, dass dort die Einführung einer starren Quote von 40 Prozent für Verwaltungsräte mit beträchtlichen Kosten für die Unternehmen einherging. So haben Unternehmen, die den Frauenanteil stark erhöhen mussten, in der Folge deutliche Einbußen in der Bewertung ihres Unternehmens hingenommen. Die Autoren errechnen, dass eine erzwungene Erhöhung des Frauenanteils um 10 Prozent zu einer mittleren Reduzierung von Tobins Q (dem Verhältnis von Marktwert zu Substanzwert eines Unternehmens) um 12,4 Prozent führt. Hinzu kam, dass nach Einführung der Quote offenbar überwiegend eher jüngere und weniger erfahrene weibliche Mitglieder in die Verwaltungsräte berufen wurden und dies möglicherweise auf fehlende geeignete weibliche Kandidaten hindeutet. In der Folge habe sich auch die Finanz- und Investitionspolitik in den untersuchten Firmen geändert, unter anderem seien höhere finanzielle Risiken eingegangen worden, die eine Begründung für die schlechtere Bewertung darstellen würden. Allerdings können die Autoren nicht ausschließen, dass die Änderung der Unternehmenspolitik auch auf andere Ursachen zurückzuführen ist, wie zum Beispiel ein geändertes Verhalten der in den Unternehmen verbliebenen Männer nach der Berufung der neuen Kandidatinnen.

Übertragen auf Deutschland führt das Beispiel Norwegens zu der Frage, inwiefern geeignete Kandidatinnen für eine Neubesetzung von Führungspositionen zur Verfügung stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass rund zwei Drittel der Führungskräfte aus dem eigenen Unternehmen besetzt werden (IW Consult, 2013) und daher internen Beförderungsturnieren für die Auswahlentscheidung eine hohe Bedeutung zukommt. Neben den erforderlichen Fachkenntnissen und der Berufserfahrung, die als Signale für Kompetenz und Qualifikation herangezogen werden können, ist die Bereitschaft, regelmäßig Überstunden zu leisten, ein zentrales Auswahlkriterium, da dies ebenfalls ein Signal für Motivation und Leistung darstellt (Kay, 2007, 61).

Die Frage, in welcher Hinsicht Geschlechterstereotype bei der Auswahlentscheidung von Bedeutung waren, hat Kay (2007) ebenfalls untersucht. Bei

der großen Mehrheit der für eine Führungsposition erforderlichen Eigenschaften (acht von zwölf) sind keine Vor- oder Nachteile für ein Geschlecht auszumachen. Wenn allerdings die Eigenschaften „Motivationsfähigkeit“ oder „Kreativität“ eher einem Mann zugeordnet werden, senkt dies die Chance, eine Führungsposition mit einer Frau zu besetzen. Umgekehrt erhöht es die Chance von Frauen, wenn die Eigenschaften „Kooperationsfähigkeit“ oder „Entscheidungsfreude“ eher einer Frau zugeschrieben werden. Eine einseitige und zulasten von Frauen stattfindende Zuweisung von Stereotypen ist daher nicht auszumachen.

Das Beispiel Norwegens hat auch gezeigt, dass eine erzwungene Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen die Unternehmen nachhaltig schädigen kann und dies die Unternehmen umso härter trifft, je niedriger der Frauenanteil im Management ausfällt. Dies würde jedoch eine Ungleichbehandlung bedeuten, die nicht von den Unternehmen zu verantworten ist, da sich Frauen und Männer aufgrund einer strukturell unterschiedlichen Berufswahl ungleich über Branchen und Unternehmen verteilen (Biersack/Matthes, 2009). Ein Betrieb mit einem Frauenanteil von 20 Prozent, der auch einen Anteil von 20 Prozent von Frauen in Führungspositionen aufweist, würde beispielsweise bei einer Quote von 40 Prozent gegenüber einem Betrieb benachteiligt, der ebenfalls nur 20 Prozent der Führungspositionen mit Frauen besetzt hat, aber einen Frauenanteil in der Mitarbeiterschaft von 40 Prozent aufweist. Insofern lässt eine starre Quote die unterschiedlichen betrieblichen Voraussetzungen unberücksichtigt.

Eine gesetzliche Geschlechterquote käme nach ökonomischem Verständnis nur dann in Betracht, wenn der unterproportionale Anteil von Frauen in Führungspositionen auf ein Marktversagen zurückzuführen wäre. Der schlichte Verweis auf eine „gläserne Decke“ reicht an dieser Stelle nicht aus, denn die Ursachen für einen geringeren Frauenanteil im Management sind weithin erforscht (unter anderem Schäfer et al., 2013a). Speziell die Ausfallzeiten von Frauen während der Familienbildungsphase wirken sich nachteilig auf deren Karrierechancen aus, da in diesem Zeitraum oft die ersten Karriereschritte erfolgen und dies später kaum noch wettzumachen ist. Zudem sinken die Karrierechancen auch deshalb, weil sich in der Folge häufig traditionelle arbeitsteilige Strukturen in den Haushalten festigen (Kohaut/Möller, 2010). Hinzu kommt, dass der Wiedereinstieg nach einer Erwerbspause überwiegend in Teilzeit erfolgt. Mit Blick auf einen Anteil von rund 8 Prozent in Teilzeit besetzten Führungspositionen (IW Köln, 2013a) wird deutlich, dass Führungsaufgaben einen insgesamt deutlich höheren Zeitbedarf mit einer hohen

Flexibilität erfordern und damit Teilzeittätigkeiten oft nicht mit einer Führungsposition vereinbar sind. Eine entscheidende Determinante für die Vereinbarkeit von Familie und Karriere stellt demnach die Kinderbetreuungsinfrastruktur und hier in erster Linie das Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen dar.

Zudem zeigen wissenschaftliche Studien, dass Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen das Verhalten von Begünstigten und Benachteiligten beeinflussen können. Die gezielte Bevorzugung bestimmter Personen oder Gruppen (hier: Frauen) bedeutet eine Positivdiskriminierung, da andere Personen oder Gruppen (hier: Männer) benachteiligt werden (Schäfer et al., 2013a, 43). Dies kann zu negativen Anreizeffekten auf beiden Seiten führen: Zum Beispiel könnte dies eine sinkende Motivation in der bevorzugten Gruppe bewirken, da diese die höheren Erfolgschancen berücksichtigt und verstärkt auf die Bildung von Humankapital verzichtet (Heilman/Herlihy, 1984). Im Anschluss an eine Beförderung kommt für die erfolgreichen Personen hinzu, dass eine Stigmatisierung und damit ein Autoritätsverlust droht, wenn der Eindruck entsteht, dass nicht die Qualifikation die Grundlage der Beförderung war, sondern die Erfüllung der Geschlechterquote (Heilman/Blader, 2001). Im Rahmen einer Experimentalstudie zeigt zudem Möllerström (2012), dass die Kooperationsbereitschaft in einer Gruppe, die aufgrund einer Quotenregelung zusammengestellt wurde, signifikant kleiner ist als in einer Gruppe, die allein auf Basis von Leistungskriterien ausgewählt wurde. Interessanterweise sinkt die Kooperationsbereitschaft auch bei den Personen, die von der Quotenregelung profitiert haben. Ein möglicher Grund dafür lautet, dass die Teilnehmer an dem Experiment eine Zusammenstellung der Gruppe auf Basis einer Quotenregelung im Vergleich zu einer leistungsbasierten Auswahl als signifikant ungerechter beurteilen.

Schließlich dürfte auch die Erwartung unbegründet sein, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen allgemein ansteigt, wenn mehr Frauen in Führungspositionen tätig sind (Holst, 2013). Es ist zwar denkbar, dass sich aufgrund von Vorbildern mehr Frauen für eine Führungsposition bewerben, allerdings zeigen Parotta/Smith (2013) für dänische Unternehmen, dass auch von Frauen geführte Unternehmen keinen höheren Anteil an weiblichen Aufsichtsratsmitgliedern aufweisen. Dies widerspricht der These, dass geeigneten Frauen nur aufgrund der Zuweisung bestimmter Stereotype oder Rollenbilder der Aufstieg bislang verwehrt blieb.

Vermutlich würde die Einführung einer Geschlechterquote in Führungspositionen das politisch gewünschte Ziel einer Erhöhung des Frauenanteils

erreichen, allerdings besteht die Gefahr, dass eine Quote mit einer Vielzahl an negativen Folgewirkungen einhergehen wird, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen schwächen dürfte und die die Chancengleichheit von gleich qualifizierten männlichen und weiblichen Bewerbern verzerrt. Wenn also der Frauenanteil in Führungspositionen erhöht werden soll, empfehlen sich primär Maßnahmen, die an den Ursachen ansetzen und insbesondere auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen.

### **3.3 Entgeltgleichheit: Per Gesetz erzwingen oder lieber nicht?**

Der bekannte Befund hat sich in den vergangenen Jahren kaum verändert: Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern liegt bei rund 22 Prozent im Jahr 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013). Allerdings ist diese Zahl ungeeignet, zu beurteilen, ob Frauen und Männer bei vergleichbaren persönlichen Eigenschaften und Tätigkeiten unterschiedlich entlohnt werden. Wird die durchschnittliche Entgeltdifferenz um eine Vielzahl von Merkmalen bereinigt, verbleibt ein Unterschied in der Entlohnung von 7 Prozent im Jahr 2010 (Statistisches Bundesamt, 2013). Wenn neben weiteren Faktoren die Dauer einer kindbedingten Erwerbspause berücksichtigt wird, kann gezeigt werden, dass die Entgeltlücke (im Jahr 2011) gerade 2 Prozent für Frauen mit relativ kurzen Auszeiten beträgt, die zudem nicht mehr signifikant von null verschieden ist (IW Köln, 2013a).

Es ist daher zu bezweifeln, ob hier Handlungsbedarf besteht, wie er im Koalitionsvertrag offenbar festgestellt wird. Danach soll beispielsweise mehr Transparenz „durch eine Verpflichtung für Unternehmen ab 500 Beschäftigte [hergestellt werden], im Lagebericht nach dem HGB auch zur Frauenförderung und Entgeltgleichheit [...] Stellung zu nehmen“ (CDU-CSU/SPD, 2013, 103). Den grundlegenden Ursachen für die bestehende Entgeltdifferenz zwischen Frauen und Männern begegnet man mit diesem Vorschlag nicht.

Zunächst sind als wesentlicher Treiber für Entlohnungsdifferenzen die (kindbedingten) Erwerbspausen zu nennen. Dabei ist nicht nur auf die Dauer einer Auszeit und die noch immer relativ einseitige Verteilung zwischen Frauen und Männern hinzuweisen, sondern auch auf den anschließenden Wiedereinstieg, der überwiegend in Teilzeit erfolgt. So spielen traditionelle Rollenbilder für die Verteilung von Erwerbspausen und implizit für eine klassische Aufgabenteilung im Haushalt offensichtlich noch immer eine Rolle: Zwar bezogen zuletzt 27,3 Prozent der Väter Elterngeld, allerdings liegt die Bezugsdauer von Männern im Durchschnitt bei 3,3 Monaten, während Frauen mit im Durchschnitt 11,7 Monaten oft die maximale Bezugsdauer von zwölf

Monaten ausschöpfen (Statistisches Bundesamt, 2013). Auffällig ist jedoch, dass die tatsächliche Dauer einer Erwerbsunterbrechung offenbar sehr viel länger ausfällt und im Durchschnitt bei mehr als 4,5 Jahren liegt (BMFSFJ, 2010, 17 f.). In dieser Zahl spiegeln sich jedoch die Erwerbspausen aller befragten Frauen wider, sodass die Effekte des Elterngelds (und jüngerer Mütter) in das Ergebnis nur unterproportional eingehen.

Hinzu kommt die Frage, wie im Anschluss an eine kindbedingte Auszeit der Wiedereinstieg in den Beruf gelingt. Hier zeigt zunächst ein Vergleich des Erwerbsstatus vor und nach der Geburt eines Kindes (nach Einführung des Elterngelds), dass auch rund zwei Jahre nach der Geburt noch ein Großteil der Mütter nicht erwerbstätig ist (Wrohlich et al., 2012). So beträgt der Anteil der Nichterwerbstätigen zwölf Monate vor der Geburt 36,2 Prozent, während er 15 Monate nach der Geburt bei 61,9 Prozent und 25 Monate nach der Geburt noch bei 54,2 Prozent liegt. Zudem wird dieser Anteil umso größer, je mehr Kinder bereits im Haushalt leben. Wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird, erfolgt dies überwiegend in Teilzeit. So steigt der Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen/Mütter von 26,8 Prozent (12 Monate vor der Geburt) um knapp 3 Prozentpunkte auf 29,5 Prozent (15 Monate nach der Geburt) und im Anschluss noch einmal auf 32,3 Prozent (25 Monate nach der Geburt). Der nach der Geburt zunehmende Anteil teilzeitbeschäftigter Mütter zeigt gemeinsam mit dem hohen Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen, die als Hauptgrund für ihre Teilzeitbeschäftigung familiäre Pflichten angeben (Statistisches Bundesamt, 2013), dass sich offensichtlich Engpässe im Rahmen der Kinderbetreuung – insbesondere der Ganztagsbetreuung – auf das Arbeitsangebot von Müttern ausgewirkt haben.

Eine zweite bedeutende Ursache für Entlohnungsunterschiede ist auf die strukturell unterschiedliche Berufswahl von Frauen und Männern zurückzuführen. Wenn Frauen verstärkt Berufe wählen, die geringer entlohnt sind und schlechtere Karrierechancen bieten, und Männer umgekehrt Berufe wählen, die neben einer höheren Entlohnung auch bessere Karrierechancen eröffnen, schlägt sich dies in einer höheren durchschnittlichen Entgeltlücke nieder. Im Rahmen dieser Beobachtung wird auch die Diskussion geführt, inwiefern die Berufswahl den (wahren) Wünschen und Präferenzen von Frauen und Männern entspricht oder ob eine gesellschaftliche Sozialisation (auch gesellschaftliche Diskriminierung) oder die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit die Berufswahl beeinflussen (Padavic/Reskin, 2002; Blau et al., 2002; Achatz et al., 2010). Letztlich dürfte diese Frage kaum zweifelsfrei zu beantworten sein. Allerdings zeigt die Dis-

kussion, dass eine Unterstützung bei der Berufswahlentscheidung durch Informationen in verschiedenen Phasen der Schul- und Erwerbsbiografie ansetzen und dies auch eine gezielte Sensibilisierung für Fragen der künftigen Verdienst- und Karrierechancen einschließen sollte.

Neben diesen beiden zentralen Faktoren existieren weitere Ursachen, wie zum Beispiel der Bildungsstand und die Berufserfahrung oder regionale Unterschiede, die ebenfalls von Bedeutung sind, jedoch mutmaßlich eine geringere Wirkung auf die Entgeltlücke haben dürften (Schmidt et al., 2009; Anger/Schmidt, 2010). Dagegen sollte im betrieblichen Kontext die Positionierung von Frauen und Männern in Fach- und Führungspositionen von hoher Bedeutung sein, die auch eng mit dem ausgeübten Beruf verbunden ist. Wenn Frauen deutlich seltener in Fach- und Führungspositionen vertreten sind, bedeutet dies ebenfalls eine Erhöhung der durchschnittlichen Entgeltlücke. Da aus gesamtwirtschaftlichen Daten diese Informationen oft nicht zu entnehmen sind, kann hier auf (nicht repräsentative) Daten aus einem Zwischenbericht zum Projekt Logib-D (Lohnungleichheit im Betrieb – Deutschland) verwiesen werden.<sup>4</sup> Die empirischen Befunde auf betrieblicher Ebene zeigen, dass mit steigender Komplexität der Arbeitsanforderungen der Frauenanteil sinkt. Dadurch fällt die Entgeltlücke größer aus. Wenn jedoch weitere Faktoren berücksichtigt werden – wie etwa die Bildungsjahre, die Betriebszugehörigkeitsdauer, die potenzielle Berufserfahrung, die hierarchische Stellung, der Teilzeitfaktor, die Teamgröße (bei Leitungspositionen) etc. – fällt die betriebliche Entgeltlücke deutlich geringer aus und liegt bereinigt bei durchschnittlich 4,5 Prozent (Baumgartner & Partner, 2013).

Die vorliegenden Befunde deuten an, dass gerade eine Mischung aus Erwerbsunterbrechungen in Zeiten der ersten Karriereschritte (zwischen 30 und 40 Jahren), Teilzeitbeschäftigung (nach einem Wiedereinstieg) sowie – teilweise als Folge daraus oder als Folge bestimmter beruflicher Orientierungen – eine geringere Vertretung von Frauen in Fach- und Führungspositionen die durchschnittlichen Entgeltunterschiede zu einem überwiegenden Anteil erklären kann. Die Ansatzpunkte für politisches Handeln sind daher vornehmlich dieselben wie beim Thema Förderung der Karrierechancen von Frauen.

---

<sup>4</sup> Logib-D ist eine freiwillig nutzbare Software zur Analyse der Ursachen von Entgeltunterschieden zwischen Frauen und Männern in Unternehmen, vgl. [www.logib-d.de](http://www.logib-d.de) (BMFSFJ, 2013b). Die Daten des Zwischenberichts wurden auf Betriebsebene für rund 180 an der Logib-D Vergütungsberatung teilnehmende Unternehmen ausgewertet und sind nicht repräsentativ oder wurden ungewichtet erhoben. Die Berechnung basiert auf dem „total cash“ der Beschäftigten, das heißt der Summe der gesamten baren Leistungen (Baumgartner & Partner, 2013).



### 3.4 Mindestlohn: Grundsätzlich fragwürdig oder kommt es nur auf die Höhe an?

Die neue Bundesregierung sieht aufgrund des Koalitionsvertrags die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns vor. Zunächst soll ab 1. Januar 2015 eine Untergrenze von 8,50 Euro pro Stunde gelten. Ab 2017 soll eine Kommission über die Höhe der gesetzlichen Lohnuntergrenze entscheiden. Nimmt man die Aussagen des Koalitionsvertrags zum Maßstab, dient der künftige gesetzliche flächendeckende Mindestlohn dazu, gute Arbeit zu sichern, vor allem in den tariffreien Bereichen. Gute Arbeit heißt nach Auffassung der Koalitionäre, dass sie sich lohnt und existenzsichernd ist, gleichwohl Lohnhöhe und Produktivität im Einklang stehen (CDU-CSU/SPD, 2013, 67). Der gesetzliche Eingriff muss sich demnach an folgenden Zielen messen lassen:

- **Eingriffsintensität.** Ein Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ab Januar 2015 steht im Einklang mit der Produktivität jedes einzelnen Arbeitsverhältnisses und ist damit grosso modo beschäftigungsneutral.
- **Eingriffsbereich.** Ein Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde greift nur dort, wo Tarifvertragsparteien ihr Mandat nicht ausüben.
- **Eingriffswirkung.** Ein Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ist existenzsichernd, bekämpft also effektiv das Phänomen Armut trotz Arbeit.

#### **Eingriffsintensität**

Dabei stellt sich zunächst einmal die Frage, wie viele Beschäftigungsverhältnisse von der Mindestlohnregelung betroffen sind. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungen der tatsächlich verdienten Stundenlöhne variieren die Schätzungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zwischen 17 Prozent (Brenke/Müller, 2013, 6) und 19 Prozent aller Arbeitnehmer im Jahr 2011 (Heumer et al., 2013, 22) sowie 15 Prozent für das Jahr 2012 (Brenke, 2014, 72). Alle drei Analysen signalisieren eine überproportional hohe Betroffenheit in Ostdeutschland (27 Prozent versus 32 Prozent im Jahr 2011, 23 Prozent im Jahr 2012), der geringfügig Beschäftigten (54 Prozent versus 63 Prozent im Jahr 2011, 58 Prozent 2012) und der unter 25-Jährigen (44 Prozent versus 50 Prozent im Jahr 2011, 37 Prozent 2012). Ferner sind vor allem Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern betroffen. Wie viele dieser Arbeitsverhältnisse verloren gehen werden, lässt sich schwer abschätzen. So gehen Simulationsergebnisse von einigen Zehntausend bis hin zu mehr als eine Million aus (vgl. dazu einen Überblick in Horschel/Lesch, 2011, 5). In diesem Zusammenhang muss zudem beachtet werden, dass ein Mindestlohn sich nicht nur negativ auf die Anzahl bereits bestehen-

der Arbeitsplätze, sondern auch negativ auf den Anreiz auswirken könnte, neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen (Meer/West, 2013).

Die Evaluierung von acht Branchenmindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) kam zu dem Ergebnis, dass die tariflichen Lohnuntergrenzen keine signifikanten Beschäftigungseffekte verursachten. Die Ergebnisse dieser Studien sollten aber nicht auf die Wirkung eines gesetzlichen Mindestlohns übertragen werden. Zum einen werden von Branche zu Branche unterschiedliche Beschäftigungseffekte ausgewiesen, zum anderen stellt sich die Frage, ob die gewählten methodischen Ansätze nicht Gefahr laufen, negative Wirkungen zu unterschätzen (Schuster, 2013, 31 ff.). Für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsbilanz ist zudem relevant, in welchem Umfang bei einem flächendeckenden Mindestlohn Ausweichreaktionen in die Selbstständigkeit oder Schwarzarbeit erfolgen, während von Branchenmindestlöhnen betroffene Arbeitnehmer in andere Wirtschaftszweige ausweichen können.

Angesichts einer Mindest-/Durchschnittslohnrelation je nach Berechnungsmethodik zwischen 44 und 53 Prozent (Lesch, 2013) scheint es wahrscheinlich, dass negative Beschäftigungswirkungen auftreten dürften. Mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro würde man in die gleichen Dimensionen stoßen wie in Frankreich, wo der Mindestlohn gerade für junge Menschen und Arbeitslose eine Hürde in den Arbeitsmarkt darstellt und seine Einführung mit einer Lohnsubvention verbunden wurde. In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass unter den potenziellen Mindestlohnbeziehern viele Personen mit einer als relativ gering einzuschätzenden Produktivität sein dürften, weil sie Tätigkeiten ausüben, die keine beruflichen Qualifikationen oder zumindest andere als die erfordern, die sie erlernt haben (Brenke/Müller, 2013, 7). Ob Kleinbetriebe die Möglichkeiten haben, die erforderlichen Lohnerhöhungen auf ihre Preise aufzuschlagen, muss ebenfalls angezweifelt werden.

### **Eingriffsbereich**

Ein gesetzlicher Mindestlohn schränkt nicht nur die negative, sondern auch die positive Koalitionsfreiheit ein. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) verweist auf 41 Tarifverträge, die derzeit einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro vorsehen (Kramer, 2013, 4). Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Übergangsregelungen lassen zwar die im AEntG aufgenommenen Mindestlohntarifverträge für einen Zeitraum von zwei Jahren unangetastet. Für die Zeit nach dem 31. Dezember 2016 wird aber den Tarifvertragsparteien das Verhandlungsmandat für weite Teile des Niedriglohnbereichs entzogen. Dies trifft selbst auf Branchen wie die Zeit-

arbeit zu, deren tarifvertraglicher Bindungsgrad nahezu 100 Prozent beträgt. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bedeutet damit letztlich einen massiven Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Tarifvertragsparteien und damit jener Akteure, die die erforderliche Expertise aufweisen, unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angemessene Verdienste für die verschiedenen Branchen und Unternehmen festzulegen. Es ist zudem zu befürchten, dass die Attraktivität einer Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband oder einer Gewerkschaft bei den Unternehmen oder Beschäftigten abnimmt, die mit großer Wahrscheinlichkeit in den Geltungsbereich der Mindestlohnregelung fallen werden. Der gesetzliche Mindestlohn könnte vor diesem Hintergrund gerade die Abnahme der unmittelbaren Tarifbindung beschleunigen, das heißt die Entwicklung, die als Begründung für seine Implementierung angeführt wird.

### **Eingriffswirkung**

Potenzielle Beschäftigungsverluste und der Eingriff in das Gestaltungsmandat der Tarifvertragsparteien könnten zumindest theoretisch dadurch kompensiert werden, dass ein Mindestlohn das Phänomen Arm trotz Arbeit wirkungsvoll bekämpfen würde. Allerdings sind daran massive Zweifel angebracht. Geringverdiener tragen mit ihrem Arbeitseinkommen oft nur einen kleinen Teil zum Haushaltseinkommen bei (Heumer et al., 2013). Bei Arbeitnehmern mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro sind dies im Schnitt 38 Prozent. Es verwundert daher wenig, dass Simulationsrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) keine bedeutende Umverteilungswirkung des Mindestlohns zeigen – ebenfalls unter der Voraussetzung, dass keine negativen Beschäftigungseffekte hervorgerufen werden (Müller/Steiner, 2013). Dazu passt der Befund, dass der Anteil der armutsgefährdeten Personen unter den Arbeitnehmern, die weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen, gerade einmal bei 18 Prozent liegt (Heumer et al., 2013, 32). Umgekehrt heißt dies, dass mehr als vier von fünf Begünstigten bei Ausbleiben jeglicher Beschäftigungseffekte eine staatlich verordnete Lohnerhöhung als Mitnahmeeffekt realisieren können.

Ein Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde kann auch die Anzahl der Aufstocker nicht wirkungsvoll reduzieren, denn unter ihnen waren im Juli 2013 weniger als 187.000 Personen (ohne Auszubildende), die einer Vollzeittätigkeit nachgingen (BA, 2014, 20). Laut Berechnungen des DIW liegt der durchschnittliche Stundensatz über der avisierten Lohnuntergrenze von 8,50 Euro (Brenke/Müller, 2013, 15). Dass dennoch ungefähr drei Viertel der vollzeit-

beschäftigten Aufstocker ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen, liegt daran, dass größere Haushalte zu versorgen sind. Die weit überwiegende Anzahl der Aufstocker sind hingegen Personen, die in der Regel arbeitslos gemeldet sind und ihre Sozialleistungen durch einen Hinzuverdienst in Form einer geringfügigen Beschäftigung aufbessern. Hier hätte ein Mindestlohn kaum einkommenssteigernde Wirkungen, weil der Zuverdienst zu einem großen Teil auf die Sozialleistungen angerechnet würde (Brenke/Müller, 2013, 14).

Diese knappen Ausführungen zeigen bereits, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein arbeitsmarktpolitisches Experiment ist, das verteilungspolitisch nicht überzeugt. Der Mindestlohn ist als Instrument der Armutsbekämpfung schlicht nicht treffsicher. Vor dem Hintergrund drohender negativer Beschäftigungseffekte ist er zudem nicht effizient. Er senkt die Chancen auf den Aufstieg aus der Armut, denn Voraussetzung für die Reduzierung des eigenen Armutrisikos ist und bleibt die Aufnahme und Aufrechterhaltung eines Beschäftigungsverhältnisses (Schäfer/Schmidt, 2009; Schäfer et al., 2013b). Zudem zeigen Befunde der experimentellen Wirtschaftsforschung, dass sich mit der Einführung eines Mindestlohns die Anspruchslöhne aller Arbeitnehmer erhöhen (vgl. für eine Übersicht Ewers/Hammermann, 2013). Dies kann dazu führen, dass Begünstigte des Mindestlohns nach dessen Einführung eine Lohnforderung stellen, die sogar oberhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze von 8,50 Euro je Stunde liegt.

### **3.5 Arbeitsbelastung: Stress mit der Anti-Stressverordnung?**

Die neue Bundesregierung sieht in der Zunahme psychischer Erkrankungen eine große Herausforderung für einen ganzheitlichen Arbeitsschutz in einer sich wandelnden Arbeitswelt (CDU-CSU/SPD, 2013, 70 f.). Als Handlungsoptionen sollen neue Präventionskonzepte und betriebliche Gestaltungslösungen bei psychischer Belastung entwickelt werden. Als gutes Beispiel aus der Praxis werden etwa Gesundheitszirkel betrachtet, die in Kooperation mit den gesetzlichen Krankenkassen vermehrt eingerichtet werden sollen. In letzter Konsequenz werden künftig auch verbindliche Regelungen in Form einer Verordnung, die sich gegen psychische Erkrankungen richtet, nicht ausgeschlossen. Zwar stehe das Ergebnis einer vorgelagerten wissenschaftlichen Standortbestimmung noch aus, allerdings spricht die prominente Verankerung des Themas im Koalitionsvertrag dafür, dass aus Sicht der Politik in diesem Bereich Handlungsbedarf vermutet wird.

Als unumstritten dürfte die Zielsetzung gelten, dass der Gesundheit bei der Arbeit und dem Schutz vor Gefahren am Arbeitsplatz bei der Gestaltung

der Arbeitsbedingungen eine hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, insbesondere auch mit Blick auf den demografischen Wandel und alternde Belegschaften. Inwiefern vor diesem Hintergrund jedoch verbindliche Maßnahmen erforderlich sind, ist kritisch zu hinterfragen, wenn man sich die vorliegenden Befunde bewusst macht.

Stellt man auf die psychischen Anforderungen ab, lässt sich der „Stressreport Deutschland 2012“ der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) auswerten, der im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) vorgelegt wurde (Lohmann-Haislah, 2012). Die Studie zeigt, dass in den Erhebungsjahren 2011 und 2012 insbesondere „verschiedene Arbeiten gleichzeitig betreuen“ (58 Prozent der Befragten), „starker Termin- und Leistungsdruck“ (52 Prozent) und „ständig wiederkehrende Arbeitsvorgänge“ (50 Prozent) zu den meistgenannten psychischen Anforderungen gehören. Allerdings sind seit der vorherigen Erhebung im Jahr 2005/2006 die angegebenen Anteilswerte sogar geringfügig gesunken und nur ein geringerer Anteil der Befragten fühlt sich durch die Anforderungen überhaupt belastet. Der Anteil der Personen, die sich fachlich oder von der Menge der Aufgaben überfordert fühlt, hat sich ebenfalls nicht verändert. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass den Stressfaktoren auch eine Reihe von Ressourcen gegenüberstehen, die einen moderierenden Einfluss auf die Wahrnehmung eines Stressfaktors als Belastung haben, wie etwa soziale Unterstützung oder Handlungsspielräume.

Multivariate Auswertungen auf Basis des European Working Condition Survey (EWCS) zeigen darüber hinaus, dass sich in Deutschland – anders als in anderen europäischen Ländern – häufig empfundener Stress in Kombination mit einem hohem Arbeitstempo nicht signifikant auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten auswirkt (Hammermann/Stettes, 2013, 98 ff.). So signalisieren 85 Prozent der Arbeitnehmer, auf die die beiden Belastungen zugleich zutreffen, dass sie mit ihrer Arbeit zufrieden sind. Damit liegt dieser Anteil nur geringfügig unter dem Durchschnittswert für alle Arbeitnehmer (88 Prozent).

Neue gesetzliche Regelungen scheinen auch deshalb überflüssig, weil das Arbeitsschutzgesetz bereits umfassend physische und psychische Belastungen in den Blick nimmt und verbindliche Gefährdungsbeurteilungen vorschreibt. Der Anteil der Beschäftigten, an deren Arbeitsplatz eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, ist zwischen 2005/2006 und 2011/2012 um 7 Prozentpunkte auf knapp 38 Prozent gestiegen (Nöllenheidt et al., 2014, 27). Bei der Interpretation dieser Daten ist zu beachten, dass nicht für jeden einzelnen

Arbeitsplatz eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt werden muss, sondern lediglich für gleichartige Tätigkeiten, für die die typischen arbeitsplatzbezogenen Belastungen bewertet werden (BDA, 2013, 9). Wenn folglich sechs von zehn Beschäftigten berichten, eine Gefährdungsbeurteilung wäre an ihrem Arbeitsplatz noch nicht erfolgt, heißt dies nicht, dass diese nicht bereits für die entsprechende Tätigkeitsgruppe vorliegt.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um stressbedingte Arbeitsunfähigkeit ist zu beachten, dass die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten in Deutschland (rund 80 Prozent) angibt, ihre Gesundheit sei von der Arbeit nicht negativ beeinflusst (EWCS, 2010). Der Umstand, dass ein Fünftel der Beschäftigten sich durch die Arbeit gesundheitlich beeinträchtigt sieht, muss zwar nicht zwangsläufig auf die Arbeitsbedingungen zurückzuführen sein, gleichwohl liegt es im eigenen ökonomischen Interesse des Arbeitgebers, mögliche Schritte zur Entlastung oder Unterstützung einzuleiten. Dass Unternehmen ein Eigeninteresse an leistungsfähigen, motivierten Mitarbeitern unterstellt werden darf, zeigt beispielsweise ein Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die im Zuge von krankheits- und arbeitsunfähigkeitsbedingten Produktionsausfällen entstehen können. Sie werden auf insgesamt 53 Milliarden Euro im Jahr 2012 geschätzt (BMAS/BAuA, 2012, 41). Darunter entfallen rund 12,4 Milliarden Euro auf Erkrankungen des Muskel-, Skelett- und Bindegewebes, 6,4 Milliarden Euro auf Verletzungen und Vergiftungen, 6,3 Milliarden Euro auf Krankheiten des Atmungssystems und 6,0 Milliarden Euro auf psychische und Verhaltensstörungen. Allerdings ist hinsichtlich möglicher Schlussfolgerungen zu berücksichtigen, dass zwar die Arbeitsbedingungen je nach Tätigkeit auch eine große Bedeutung für die Arbeitsunfähigkeit haben können (zum Beispiel bei anerkannten Berufskrankheiten), jedoch nicht für jede Erkrankung ein ursächlicher Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen in Betracht kommt. Eine abschließende Beurteilung dürfte in diesem Zusammenhang daher kaum möglich sein. Deshalb bleibt festzuhalten, dass – unabhängig von der Ursache einer Erkrankung – die Zahl der gesundheitlichen Beschwerden insbesondere von einem bestehenden (Un-)Gleichgewicht von Anforderungen und Ressourcen beeinflusst wird.

Insofern sind Initiativen zu begrüßen, die die Verbreitung freiwilliger, auf die betrieblichen Bedingungen ausgerichteter (präventiver) Maßnahmen des Gesundheitsmanagements fördern. Dies gilt vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, denen hierfür häufig das erforderliche Know-how, aber auch oft die notwendigen personellen und materiellen Ressourcen fehlen. Es verwundert daher nicht, dass kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Mitar-

## Gesundheitsmanagement in Unternehmen

Tabelle 1

Anteil der Unternehmen im Jahr 2012, die bestimmte Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsmanagements durchführen, in Prozent (nach Unternehmensgröße)

	1 bis 49 Mitarbeiter	50 bis 249 Mitarbeiter	250 Mitarbeiter und mehr
Gesundheitsförderliche Arbeitsplatzgestaltung	57,5	72,0	80,9
Eingliederungsmanagement	28,9	70,9	85,7
Gesundheitsprogramme	13,8	32,3	54,4
Gesundheitszirkel	3,9	10,0	30,9
Psychosoziale Beratung	6,3	13,0	33,6

Mehrfachnennungen.  
Quelle: IW-Personalpanel, 2012

beitern und zum Teil auch mittelgroße Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigten im Rahmen des Gesundheitsmanagements seltener aktiv werden als große Unternehmen (Tabelle 1). Das neue DIHK-Unternehmensbarometer deutet jedoch darauf hin, dass der Anteil der Unternehmen in den kommenden fünf Jahren steigen dürfte, die sich aktiv für das Thema Gesundheitsförderung einsetzen werden (DIHK, 2014, 4). Es zeigt auch, dass sich die Unternehmen bewusst sind, dass ihre Führungskräfte entscheidend den Erfolg von Maßnahmen der Gesundheitsförderung beeinflussen können. So werden mittlerweile in fast jedem zweiten Unternehmen die Führungskräfte für das Thema Gesundheit sensibilisiert (DIHK, 2014, 7).

Vor diesem Hintergrund besteht keine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe, die den Gestaltungsspielraum von Unternehmen im Verbund mit betrieblichen oder tarifvertraglichen Partnern beschränken. Der demografische Wandel wird dazu beitragen, die Arbeitswelt so zu gestalten, dass die Beschäftigten in die Lage versetzt werden, bis zum Eintritt in den Ruhestand den beruflichen Herausforderungen begegnen zu können.

## 4

### Arbeitsmarktförderung

Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB III, Arbeitsförderung) ist es, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern. Es soll der Entstehung von Arbeitslosigkeit entgegengewirkt, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt und der Ausgleich

von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage unterstützt werden (§ 1 SGB III). Im Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) ist ein ähnlicher Zielkanon definiert. Demnach sollen die Maßnahmen dazu beitragen, die Eigenverantwortung zu stärken und durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden (§ 1 SGB II). Damit ist klar, dass der Fokus der Arbeitsmarktpolitik auf der Arbeitsmarktintegration liegt.

#### **4.1 Öffentlich geförderte Beschäftigung: Sinnvoll oder sinnlos?**

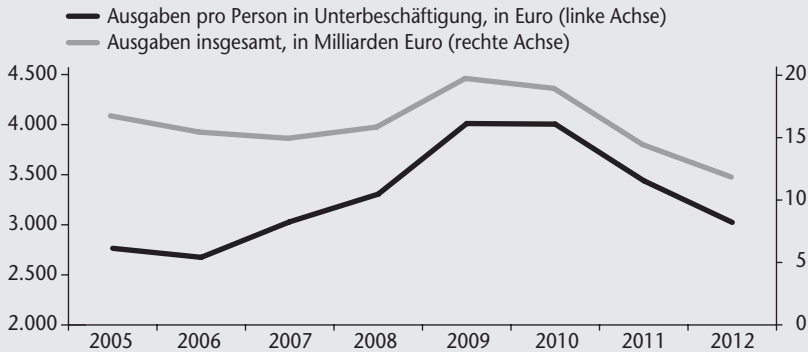
Im Jahr 2012 gab die BA knapp 9 Milliarden Euro Beitragsmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Von den Programmen können nur Arbeitslose im Rechtskreis SGB III profitieren. Für die Eingliederungsleistungen der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II sind die jeweiligen Jobcenter zuständig. Die Finanzierungsverantwortung für diese Arbeitslosen trägt der Bund, der zu diesem Zweck zusätzlich 3,8 Milliarden Euro bereitstellte. Seit einigen Jahren sind die Ausgaben in beiden Rechtskreisen rückläufig. Von 2009 bis 2012 gingen die verfügbaren Mittel – ohne Hinzurechnung der Ausgaben für konjunkturelle Kurzarbeit – um rund 8 Milliarden Euro zurück. Zu berücksichtigen ist dabei aber erstens, dass im Jahr 2009 die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik über den vermehrten Einsatz von Kurzarbeit hinaus deutlich angehoben worden waren, um die Folgen der Konjunkturkrise abzumildern. Gleichwohl liegen die Ausgaben mittlerweile unter dem Niveau vor der Krise. Zweitens kann dieser Ausgabenrückgang nicht losgelöst gesehen werden von dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum. Da es weniger Arbeitslose gibt, die eine Förderung in Anspruch nehmen könnten, muss nicht mehr so viel Geld für Fördermaßnahmen aufgewendet werden – auch wenn der verbleibende Bestand der Arbeitslosen zu einem höheren Grad einer Förderung bedarf, da sich der Anteil der Personen mit Vermittlungshemmnissen erhöht hat. Werden die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Anzahl möglicher Teilnehmer bezogen, zeigt sich, dass das Ausgabenniveau gegenwärtig über dem Vorkrisenniveau liegt. Der Ausgabenrückgang in den letzten Jahren ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass die vorübergehend höheren Ausgaben zur Krisenbewältigung wieder auf ein Normalmaß zurückgefahren wurden (Abbildung 6).

Das Budget der BA für aktive Maßnahmen im Rechtskreis SGB III verteilt sich auf eine Vielzahl von Instrumenten. Zu den bedeutendsten zählten im Jahr 2012 die berufliche Rehabilitation Behinderter, für die 2,3 Milliarden Euro aufgewendet wurden, die Altersteilzeit mit 1,3 Milliarden Euro, der



## Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 6



Ausgaben ohne Kurzarbeitergeld; Personen in Unterbeschäftigung: registrierte Arbeitslose zuzüglich Teilnehmer an Maßnahmen (ohne Kurzarbeit).

Quellen: BA, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012b; Statistik der BA, 2014

Gründungszuschuss als Hilfe zur Existenzgründung (890 Millionen Euro), die Förderung der Berufsausbildung (720 Millionen Euro), weitere spezielle Maßnahmen für Jugendliche (540 Millionen Euro) sowie die berufliche Weiterbildung (350 Millionen Euro). Gegenüber früheren Jahren ist eine deutliche Änderung der Förderungsschwerpunkte erkennbar. So nahmen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für viele Jahre eine dominierende Rolle in der Arbeitsmarktpolitik ein. Im Jahr 1995 wurden 4,8 Milliarden Euro für diese Form der öffentlich geförderten Beschäftigung ausgegeben. Mittlerweile spielen die ABM keine nennenswerte Rolle mehr, seit 2012 gibt es nur noch eine Restabwicklung laufender Maßnahmen. Auch die Existenzgründungshilfen oder die berufliche Weiterbildung hatten in früheren Jahren hinsichtlich der aufgewendeten Mittel eine größere Bedeutung. Das Budget für aktive Maßnahmen im Rechtskreis SGB II verteilt sich auf eine weniger ausdifferenzierte Förderkulisse. Hier spielt die öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von sogenannten Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) noch eine größere Rolle. Allerdings ist im Rechtskreis SGB II auch von anderen Problemlagen der Arbeitsuchenden auszugehen als im Rechtskreis SGB III.

Zum Teil ist der Wandel des Instrumenteneinsatzes einer verbesserten Evaluation der Maßnahmen zu verdanken. Vor Einführung der Hartz-Reformen gab es kaum eine wissenschaftlichen Anforderungen genügende systematische Bewertung (Fitzenberger/Hujer, 2002, 18). Schon die von der BA ab 2001 vorgelegten Eingliederungsquoten ließen Zweifel an der Effek-

tivität der Maßnahmen aufkommen – etwa wenn erkennbar wurde, dass in jenem Jahr von den mit ABM geförderten Arbeitslosen sechs Monate nach Maßnahmeende lediglich 14 Prozent einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen (BA, 2003, 22 f.). Angesichts der durchschnittlichen Maßnahmekosten von über 13.000 Euro (BA, 2002, 37) und sich daraus ergebenden Kosten für eine erfolgreiche Integration in den ersten Arbeitsmarkt von knapp 100.000 Euro stand auch die Effizienz stark infrage.

Seit den Hartz-Reformen ist die Evaluationsforschung jedoch vorangekommen, was nicht zuletzt daran liegt, dass mittlerweile qualitativ hochwertige Daten bereitgestellt werden können und zudem die institutionellen und technischen Voraussetzungen zu ihrer Analyse vorliegen. Eine mikroökonomische Bewertung auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft setzt an der Betrachtung einer kontrafaktischen Situation an. Eine Gruppe von Maßnahmeteilnehmern wird mit einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern verglichen, die hinsichtlich ihrer Teilnahmewahrscheinlichkeit möglichst gleiche Charakteristika wie die Teilnehmer aufweisen. Der Vergleich beider Gruppen erlaubt einerseits eine Aussage über den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer und andererseits eine hypothetische Aussage über den vermuteten Arbeitsmarkterfolg, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten. Aus der Differenz ist der Maßnahmeeffekt abzulesen. Ein solches Vorgehen, für das in der Regel Matching-Modelle eingesetzt werden, braucht umfangreiche Daten zu Teilnehmern und Nichtteilnehmern.

Für die am meisten genutzten Instrumente mit Ausnahme der Rehabilitation liegt mittlerweile eine Reihe von Evaluationsstudien vor, sodass auch schon auf Befunde aus Meta-Studien zurückgegriffen werden kann. Demnach ist die Effektivität von Qualifizierungsmaßnahmen eher als ambivalent zu bezeichnen. Teils ergeben sich aus den Studien keine signifikanten Effekte, teils nur für einzelne Gruppen, wobei die Effektivität seit Einführung der Hartz-Reformen zugenommen hat (Heyer et al., 2012, 47 f.; Kluge 2013, 23.). Der gemessene Effekt hängt auch mit der Frist zusammen, in der die Effektgröße bestimmt wird. Weiterbildungsmaßnahmen zeigen tendenziell erst nach längerer Zeit positive Wirkungen (Card et al., 2010). Lohnkostenzuschüsse führen dagegen zu deutlich positiven Effekten (Heyer et al., 2012, 49; Wolff/Stephan, 2013, 12 ff.). Dabei werden die Lohnkosten produktivitätsgeminderter Arbeitnehmer zeitlich befristet von der Arbeitslosenversicherung bezuschusst. Die Bestimmung des Maßnahmeeffekts mittels Matching-Modellen kann allerdings keine Auskunft über Substitutions- und Mitnahmeeffekte geben, die bei dieser Art der Förderung eine wichtige Rolle spielen können.

Bei Substitutionseffekten ersetzen Arbeitgeber die geplante Einstellung von anderen Arbeitnehmern durch die Einstellung geförderter Arbeitnehmer. Bei Mitnahmeeffekten wird die Förderung für Einstellungen in Anspruch genommen, die ohnehin erfolgt wären. Beide Effekte sind auch durch eine sorgfältige Formulierung der Förderbedingungen nur schwer zu verhindern. Positive Effekte sind auch für die Förderung der Existenzgründung festzustellen. Hier kommt hinzu, dass viele erfolgreiche Existenzgründer zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse schaffen (Heyer et al., 2012, 51 f.).

Die mittlerweile abgeschafften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schneiden in der Evaluation hingegen überwiegend schlecht ab. Hier sind entweder keine oder sogar negative Effekte auf den Arbeitsmarkterfolg beobachtbar, das heißt, Maßnahmeteilnehmer haben teilweise sogar schlechtere Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt als Arbeitslose, die nicht an einer solchen Maßnahme teilnahmen (Heyer et al., 2012, 53 f.; Wolff/Stephan, 2013, 15; Kluge, 2013, 24). Zu einem Teil wurzeln solche negativen Effekte in einer Stigmatisierung. Teilnehmer signalisieren durch ihre Beteiligung an einer Maßnahme, dass sie Vermittlungshemmnisse aufweisen. Zu einem anderen Teil ist der sogenannte Lock-in-Effekt verantwortlich. Während oder sogar schon im Vorfeld einer Maßnahme reduzieren die Teilnehmer ihre Bemühungen, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Positive Effekte finden sich vereinzelt allenfalls in der langen Frist. Differenzierter fällt der Befund für die Arbeitsgelegenheiten aus, die gegenwärtig als wesentliche Form der öffentlich geförderten Beschäftigung bestehen. Hier sind zwar ebenfalls keine oder gar negative Effekte nachgewiesen worden. Zumindest für einige Gruppen von Teilnehmern – zum Beispiel Ältere und arbeitsmarkterferne Personen – konnten in der längeren Frist aber auch positive Effekte festgestellt werden (Wolff/Stephan, 2013, 18 f.).

Vorschläge zur Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im Lichte der Befunde der Evaluationsforschung zu sehen. Neben der Forderung nach mehr finanziellen Mitteln steht vor allem die Ausweitung eines Sektors öffentlich geförderter Beschäftigung für einen Paradigmenwechsel weg von der bisherigen Ausrichtung am Integrationserfolg. Denn Zweck eines solchen Beschäftigungssektors ist nicht die Verbesserung der Eingliederungschancen, sondern die (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung von Personen, die derzeit vermeintlich geringe Chancen auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben (SPD, 2013, 20; Bündnis 90/Die Grünen, 2013; Die Linke 2013, 12).

Gegen diese Renaissance öffentlich geförderter Beschäftigung sprechen mehrere Gründe. Die Evaluation hat erstens gezeigt, dass bei solchen Maß-

nahmen in erheblichem Umfang Lock-in-Effekte auftreten. Diese dürften umso größer ausfallen, je attraktiver die öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sind. Der avisierte soziale Arbeitsmarkt ähnelt konzeptionell eher den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als den – weniger generös ausgestatteten – Arbeitsgelegenheiten, sodass Teilnehmer nur wenig Anreize haben, sich eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Wenn öffentlich geförderte Beschäftigung einen Sinn haben kann, dann als Aktivierungsinstrument für Arbeitslose, die keine Nähe zum Arbeitsmarkt zeigen. Die Erfahrungen mit der Implementation der Arbeitsgelegenheiten haben aber zweitens gezeigt, dass ein dritter Arbeitsmarkt vor allem die Arbeitslosen anzieht, die durchaus eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten, weil sie grundsätzlich an einer Arbeit interessiert sind. Somit könnte die – empirisch kaum zu realisierende – Zuordnung zu einer Gruppe vermeintlich nicht vermittelbarer Arbeitsloser zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden. Drittens ergänzt sich das fehlgeleitete Interesse der Arbeitslosen mit einem Interesse der Fallmanager der Jobcenter, problematische Fälle konfliktarm und mit dem geringsten Aufwand in den sozialen Arbeitsmarkt abzuschieben. Viertens entsteht Konfliktpotenzial im Rahmen der föderalen Finanzverteilung. Wenn der Bund den sozialen Arbeitsmarkt finanziert und die Kommunen von den dort produzierten Dienstleistungen profitieren, entsteht für diese ein Anreiz, den Budgetrahmen für den sozialen Arbeitsmarkt auch dann auszuschöpfen, wenn es keine sinnvollen Einsatzmöglichkeiten mehr in der Gemeinde für Arbeitslose gibt. Fünftens ist der Zweck der sozialen Grundversicherung die Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen (§1 Abs. 2 SGB II). Die Zuweisung in ein Beschäftigungsverhältnis, das keine echte Arbeit ist, sondern solche nur simuliert, schwächt dagegen die Eigenverantwortung. Vielmehr wird die Abhängigkeit von staatlichen Einrichtungen zementiert.

Statt die Arbeitslosigkeit damit zu bekämpfen, indem die Arbeitslosen in den Staatsdienst als Vorbereitung für den Renteneintritt übernommen werden, sollten die Möglichkeiten der Aktivierung von Arbeitslosen noch besser als bisher ausgeschöpft werden. Auch Langzeitarbeitslose und vermeintlich schwer Vermittelbare profitieren, wenn sie auf der einen Seite durch ständige Ansprache und Konfrontation mit Angeboten an ihre Mitwirkungspflichten erinnert werden und auf der anderen Seite auch die erforderliche Unterstützung der Jobcenter erhalten. Der Weg einer intensivierten Aktivierung ist daher fortzusetzen.

## 4.2 Übergangssystem: Probleme an der Schnittstelle von Landes- und Bundesebene?

Im Rahmen der Diskussion um öffentlich geförderte Beschäftigung kommt der Ausbildungsqualität beim Übergang von der Schule in den Beruf eine zentrale Bedeutung zu. Je besser die Qualität der vorgelagerten Schulbildung ist und je geringer die Bildungsdefizite junger Menschen beim Verlassen der allgemeinbildenden Schulen ausfallen, desto leichter fällt der Übergang in den Beruf (oder das Studium) und beispielsweise in eine duale Berufsausbildung. Vor diesem Hintergrund heißt es im Koalitionsvertrag: „Die Maßnahmen des Übergangssystems und zur Förderung beruflicher Ausbildung werden wir gemeinsam mit den Ländern überprüfen und auf eine vollqualifizierende betriebliche Berufsausbildung hin ausrichten“ und „Kein junger Mensch darf zurückbleiben oder wertvolle Lebenszeit in Warteschleifen verlieren“ (CDU-CSU/SPD, 2013, 31).

Ein mit den Bundesländern abgestimmter Ansatz mit dem Ziel, die Bildungsdefizite junger Menschen zu reduzieren und vor allem am unteren Qualifikationsspektrum Nachqualifizierungen zu vermeiden, scheint dringend geboten. Schon heute existiert eine Vielzahl von Maßnahmen und Programmen auf der Ebene der Bundesländer, aber vor allem auch auf Bundesebene (einschließlich der Initiativen der BA), um die Ausbildungsreife von (benachteiligten) Jugendlichen (nachträglich) sicherzustellen oder Schulabschlüsse nachzuholen. Aktuelle Daten zeigen, dass mit einem Anteil von 72 Prozent überwiegend Schulabgänger mit maximal einem Hauptschulabschluss die größte Gruppe von allen Anfängern im sogenannten Übergangsbereich im Jahr 2011 bildeten (BMBF, 2013, 28). Das Übergangssystem ist allerdings relativ schwer abzugrenzen, da teilweise sehr heterogene Strukturen vorliegen. Laut der Integrierten Ausbildungsberichterstattung umfasst der Übergangsbereich „Bildungsgänge, die es unversorgten Jugendlichen ermöglichen, gegebenenfalls der (Teilzeit-)Schulpflicht nachzukommen, allgemeinbildende Schulabschlüsse nachzuholen und sich beruflich zu orientieren. Diese Bildungsgänge vermitteln berufliche Grundkenntnisse, jedoch keine anerkannten Berufsabschlüsse“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012, 10).

Die sich daraus ergebende Frage lautet, inwieweit die Kosten des Übergangsbereichs von Institutionen getragen werden, die prinzipiell nicht für bestehende Bildungsdefizite verantwortlich sind. Dahinter steht die Überlegung, dass die schulische Ausbildung und damit die Sicherstellung der Ausbildungsreife grundsätzlich eine Aufgabe der Bundesländer sein sollte. Nach dem Konnexitätsprinzip sollte dann die Haftung ebenfalls auf dieser Ebene

liegen. Das Ziel der folgenden Ausführungen ist es daher abzuschätzen, inwieweit bereits Bund und Länder Maßnahmen ergreifen, die dem Übergangsbereich zuzuordnen sind, um schließlich darzustellen, inwiefern Maßnahmen und Kosten auf der Bundesebene und insbesondere bei der BA verbleiben, die der Nachqualifizierung und damit der Herstellung der Ausbildungsreife dienen. Eine Kostenabschätzung kann dabei nur beispielhaft und mit großen Einschränkungen vorgenommen werden, da aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der Maßnahmen eine umfassende Betrachtung sowie eine präzise Zuordnung von Kosten zum Übergangsbereich oft nicht möglich ist.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzustellen, dass sich das Engagement der Bundesländer im Wesentlichen (aber nicht ausschließlich<sup>5</sup>) auf die Bereitstellung von schulischen Angeboten erstreckt, die insbesondere auch die Zeit der Schulpflicht abdecken. Von der Vielzahl der Angebote sind hier vor allem Bildungsgänge für Schüler in Berufsfachschulen zu nennen, die entweder einen Schulabschluss der Sekundarstufe I ermöglichen oder eine berufliche Grundbildung vermitteln. Im Rahmen der Berufsfachschulen wurden für das Jahr 2012 insgesamt rund 2,2 Milliarden Euro aufgewendet, allerdings dürfte davon der größte Anteil auf vollqualifizierende Berufsausbildungen entfallen, die nicht dem Übergangsbereich zuzuordnen sind (BIBB, 2013, 280). Hinzu kommen beispielsweise das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) und das Berufsgrundbildungsjahr (BGJ), die im Wesentlichen und überwiegend in Vollzeit eine berufliche beziehungsweise berufsfeldbezogene Grundbildung vermitteln und zum Teil auch als erstes Jahr im Rahmen der dualen Berufsausbildung anerkannt werden können (BGJ), andernfalls – wie das BVJ – primär der Ausbildungsvorbereitung dienen (BMBF, 2013, 28; Neumann et al., 2010). Die Kosten für diese Maßnahmen beliefen sich im Jahr 2012 auf rund 380 Millionen Euro (BIBB, 2013, 280). Zusätzlich kann bei Vorliegen der Voraussetzungen auch Schüler-BAföG gezahlt werden, das nach Abschätzung des BIBB (2013, 280) zu einem Anteil von 35 Prozent von den Bundesländern finanziert wird.<sup>6</sup> Eine Zuordnung des Anteils, der auf Übergangsmaßnahmen entfällt, ist nach den aktuellen Daten nicht möglich, da Schüler-BAföG auch Schüler in vollqualifizierenden Berufsausbildungen erhalten können (BIBB, 2013, 280).

Hinzu kommen zahlreiche Programme und Unterstützungsleistungen, die durch die Bundesministerien, aber insbesondere von der BA getragen werden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. für eine Übersicht zu den Programmen auf der Ebene der Bundesländer auch Bertelsmann Stiftung (o. J.).

<sup>6</sup> Der überwiegende Anteil wird laut BIBB (2013, 280) aus Bundesmitteln (BMBF) gezahlt.

<sup>7</sup> Im Detail können – je nach Abgrenzung – zum Teil auch mischfinanzierte Programme hinzukommen, wie etwa Sonderprogramme des Bundes, der neuen Länder und Berlins zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungs-

Zu den bedeutendsten Maßnahmen gehören unter anderem berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) der BA, die zum Teil auch in Teilzeit an beruflichen Schulen durchgeführt werden und ebenfalls Jugendliche auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten. Die entsprechenden Lehrgangskosten im Jahr 2012 betragen 241 Millionen Euro<sup>8</sup> (BIBB, 2013, 281). Hinzu kommen Einstiegsqualifizierungen (EQ), die berufliche Handlungsfähigkeit im Rahmen betrieblicher Praktika (bis zu einem Jahr) vermitteln sollen und durch Lohnkostenzuschüsse unterstützt werden können (BMBF, 2013, 28; Neumann et al., 2010). Im Jahr 2012 entfielen auf diese Maßnahmen insgesamt 51 Millionen Euro (BA und BMAS). Daneben existiert mit der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher ein breit angelegter Ansatz der BA, um „Jugendlichen die Aufnahme sowie einen erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung zu ermöglichen“ (Bertelsmann Stiftung, o. J., 27). Umstritten ist, ob gerade die Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE, § 241 SGB III), die rund 85 Prozent der Mittel in diesem Programm binden dürfte (Neumann et al., 2010, 30), eher ein Substitut für die betriebliche Ausbildung darstellt (BIBB, 2013, 279) oder primär der Nachqualifizierung dient. Da sich dieses Programm laut BA (2013a) an lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche wendet, um ihnen einen Ausbildungsabschluss zu ermöglichen (möglichst durch einen Übergang in eine betriebliche Ausbildung), dürften die Kosten für die „Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher“ mit einem Volumen der BA von 493 Millionen Euro (im Jahr 2012) überwiegend dem Übergangsbereich zuzuordnen sein (BA, 2012a). Im Rechtskreis SGB II kommt eine Förderung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hinzu, die im Jahr 2012 insgesamt 222 Millionen Euro betrug (BA, 2013b).

Wie diese Beispiele zeigen, fällt häufig eine strikte Trennung der Inhalte oder Kosten der Programme schwer, inwiefern sie primär der Nachqualifizierung oder der Vermittlung dienen. Eine Trennung wäre jedoch im Sinne einer ursachengerechten Zuordnung der Kosten sachgemäß. Auch wenn mit den präsentierten Daten nur beispielhaft und ein Teil der relevanten Kosten im Übergangsbereich abgebildet wird, ist absehbar, dass ein nicht unerheblicher Aufwand für die Nachqualifizierung von Bund und Ländern betrieben wird, um die Ausbildungsreife von Jugendlichen sicherzustellen und ihnen eine (ungeförderte) Ausbildung oder Beschäftigung zu ermöglichen. Festzu-

---

plätze (BMBF, 2013, 28) oder gegebenenfalls die Jugendsozialarbeit, die zum Teil im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen für junge Menschen anbietet, um unter anderem ihre schulische und berufliche Ausbildung zu fördern und ihre Eingliederung in die Arbeitswelt zu unterstützen (Neumann et al., 2010).

<sup>8</sup> Zudem können auch Berufsausbildungsbeihilfen gezahlt werden, die in diesem Betrag nicht enthalten sind.

stellen ist aber auch, dass die BA (und der Bund) in späteren Jahren zum Teil ebenfalls Nachqualifizierungsleistungen erbringen. Insofern trägt die BA teilweise die Kosten für den Ausgleich von Bildungsdefiziten, deren Zuständigkeit grundsätzlich bei den Bundesländern liegt (Werner, 2006, 208). Wenn also in diesem Bereich über Reformen diskutiert wird, sollte speziell die Finanzierung von Nachqualifizierungsleistungen durch die BA in den Blick genommen werden, da die Bereitstellung dieser Maßnahmen aus Beitragseinnahmen erfolgt und damit letztlich die Haftung für Bildungsdefizite vom Staat an die Arbeitnehmer und Arbeitgeber übertragen wird.

## 5

## Zusammenfassung

Die Zeichen stehen auf mehr Regulierung: mehr Regulierung von flexiblen Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, Befristungen oder Werkverträgen, mehr Regulierung bei der Frage, wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitsbedingungen gestalten, und mehr aktive Arbeitsmarktpolitik. Diese Schlussfolgerung liegt nicht nur angesichts der Beschlüsse und Absichtserklärungen nahe, die Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten haben. Sie ist auch Folge der Beobachtung, dass vor allem Gewerkschaften, aber auch die politischen Parteien in der öffentlichen Debatte ihre Kritik an flexiblen Beschäftigungsformen, an vermeintlich unzumutbaren Arbeitsbedingungen und Diskriminierungen in den Arbeitsverhältnissen sowie an einer angeblich unzureichenden aktiven Arbeitsmarktförderung ausweiten. Der öffentliche Druck auf die Bundesregierung wird zunehmen, durch Gesetze und Verordnungen die scheinbaren Missstände zu beseitigen. Im Ergebnis droht die Rückabwicklung der Reformen, die die Anpassungskapazität auf dem deutschen Arbeitsmarkt erhöht und die Beschäftigung wiederbelebt haben.

- Die Einführung einer Höchstüberlassungsdauer und vor allem eine gesetzlich verpflichtende Equal-Pay-Regelung ab dem neunten Einsatzmonat werden die Zeitarbeit als Flexibilisierungsinstrument für Unternehmen unattraktiver machen und dadurch Nichterwerbstätigen beziehungsweise Arbeitslosen den Einstieg oder die Rückkehr in die Beschäftigung erschweren.
- Eine Regulierung von Werkverträgen oder erweiterte Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats beim Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern drohen ein zentrales Element einer arbeitsteiligen Wirtschaft zu beeinträchtigen.



- Die Kritik an (sachgrundlos) befristeten Beschäftigungsverhältnissen übersieht ebenfalls deren Funktion einerseits als Sprungbrett gerade für Berufseinsteiger sowie andererseits als Flexibilisierungs- und Screening-Instrument für die Unternehmen.
- Die vorgebrachten Vorschläge, die geringfügige Beschäftigung mit dem Ziel zu reformieren, Altersarmut in der Zukunft zu bekämpfen, sind nicht zielführend. Stattdessen wäre die steuerrechtliche Privilegierung einer geringfügigen Beschäftigung zu überdenken, die im Nebenverdienst ausgeübt wird.
- Die Pläne, durch rechtliche Vorgaben wie einem Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Karriereperspektiven von Teilzeitbeschäftigten zu verbessern, gehen zum einen an den Bedürfnissen der Beschäftigten vorbei. Zum anderen schränken sie den Handlungsspielraum der Unternehmen ein, die von den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bevorzugten Lösungen zu finden, die auch wirtschaftlich und organisatorisch tragbar sind.
- Die im Koalitionsvertrag angekündigten gleichstellungsorientierten Maßnahmen wie eine gesetzliche Geschlechterquote zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Aufsichtsräten und im Extremfall später auch in operativen Führungspositionen sowie in Sachen Entgeltgleichheit ignorieren die eigentlichen Ursachen für eine unterproportionale Repräsentanz von Frauen in Führungsgremien und die derzeit bestehenden Entgelt Differenzen.
- Mit der Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde wird ein gewagtes volkswirtschaftliches Experiment durchgeführt, obwohl dieser zur Armutsbekämpfung untauglich ist. Denn das Risiko negativer Beschäftigungswirkungen ist angesichts von rund sechs Millionen betroffenen Arbeitsverhältnissen ebenso wenig gering zu schätzen wie die potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Bindungskraft von Tarifvertragsparteien.
- Auch die Bemühungen, dem Thema arbeitsbedingter Stress unter Umständen mit zusätzlichen gesetzlichen Regelungen entgegenzutreten, sind als überflüssig zu bewerten. Der derzeit existierende Ordnungsrahmen ist nicht nur ausreichend, Unternehmen sind aus Eigeninteresse ohnehin zunehmend bestrebt, potenziellen und individuell empfundenen Belastungsrisiken durch eine aktive Förderung zu begegnen.
- Initiativen zur Wiederbelebung oder Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktförderung müssen vor dem Hintergrund der Evaluationsforschung skeptisch betrachtet werden. Den Betroffenen wäre mehr gedient, wenn die Aktivierungsbemühungen der Arbeitsagenturen intensiviert würden.

- Jugendarbeitslosigkeit sowie ein verpasster Einstieg in die Berufsausbildung und das Erwerbsleben bedeuten eine schwere individuelle und gesellschaftliche Hypothek. Die Synchronisation von Initiativen und Programmen der Bundesländer, des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit scheint dringend geboten. Allerdings bleibt zu beachten, dass eine Qualifizierung junger Menschen zur Ausbildungsreife originäre Aufgabe der Schulpolitik und damit der Bundesländer ist.

Die Vereinbarungen der Koalitionspartner und die gegenwärtige öffentliche Debatte stimmen skeptisch, dass sich die erfolgreiche Wiederbelebung des Arbeitsmarktes in Deutschland in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Sie verkennen, dass Rekordbeschäftigungsniveau und geringe Arbeitslosigkeit sich erst infolge struktureller Reformen im institutionellen Regelwerk entfalten konnten, die Flexibilisierungsspielräume eröffneten. Sie verkennen auch, dass dies nicht zulasten der Arbeitsbedingungen gegangen ist, wie das konstant hohe Niveau der Arbeitszufriedenheit und das Engagement der Betriebe signalisieren.

Werden alle Pläne und Absichtserklärungen umgesetzt, droht der deutsche Arbeitsmarkt wieder in den Zustand der Sklerose zurückzufallen, in der er sich einst befunden hatte. Dabei wird der Bedarf an flexiblen Lösungen weiter zunehmen, denn die Intensivierung des Wettbewerbs auf den Absatzmärkten wird ebenso voranschreiten wie die Heterogenisierung des Arbeitskräftepools sowie der Ansprüche und Wünsche der Beschäftigten.

## Literatur

**Achatz**, Juliane / **Beblo**, Miriam / **Wolf**, Elke, 2010, Berufliche Segregation, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Geschlechterungleichheiten im Betrieb, Berlin, S. 89–139

**AEntG** – Arbeitnehmerentsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 799), das zuletzt durch Artikel 1c des Gesetzes vom 25. November 2012 (BGBl. 2012 II S. 1381) geändert worden ist

**Ahern**, Kenneth R. / **Dittmar**, Amy K., 2012, The Changing of Boards. The Impact on Firm Valuation of Mandated Female Board Representation, in: Quarterly Journal of Economics, 127. Jg., Nr. 1, S. 137–197

**Anger**, Christina / **Schmidt**, Jörg, 2010, Gender Pay Gap. Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 4, S. 3–16

**BA** – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), 2002, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 30. April 2002, 50. Jg., Nürnberg

**BA** (Hrsg.), 2003, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001. Ergänzung Eingliederungsquote, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 31. Januar 2003, 51. Jg., Nürnberg

**BA**, 2005, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2004 und 2005, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200512/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2006, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2005 und 2006, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200612/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2007, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2006 und 2007, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200712/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2008, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2007 und 2008, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200812/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2009, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2008 und 2009, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200912/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2010, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2009 und 2010, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201012/iiii5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2011, Abrechnungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern für die Haushaltsjahre 2010 und 2011, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201112/iiiia5/abrechnung-r905/r905-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2012a, Finanzentwicklung in der Arbeitslosenversicherung. Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2012, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Quartalsbericht-2012-4-Quartal.pdf> [18.12.2013]

**BA**, 2012b, Einnahmen und Ausgaben des BA-Haushalts (monatliche Abrechnungsergebnisse) – Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer, Dezember 2012, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201212/iiiia5/abrechnung-r906iii/r906iii-d-0-xls.xls> [14.3.2014]

**BA**, 2013a, Förderung der Berufsausbildung, [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_714016/zentraler-Content/A05-Berufli-Qualifizierung/A051-Jugendliche/Allgemein/Foerderung-Berufsausbildung-AN.html#d1.2](http://www.arbeitsagentur.de/nn_714016/zentraler-Content/A05-Berufli-Qualifizierung/A051-Jugendliche/Allgemein/Foerderung-Berufsausbildung-AN.html#d1.2) [18.12.2013]

**BA**, 2013b, Finanzentwicklung in der Grundsicherung. Bericht über das Geschäftsjahr 2012, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/SGB-II-Quartalsbericht-Geschaeftsjahr-2012.pdf> [18.12.2013]

**BA**, 2013c, Arbeitsmarkt in Zahlen. Ausbildungsstellenmarkt, Bewerber und Berufsausbildungsstellen, Deutschland, September 2013, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201309/iiiia5/ausb-ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt/ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt-d-0-pdf.pdf> [19.12.2013]

**BA**, 2014, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Januar 2014. Analytikreport der Statistik, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Monatliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende-201401.pdf> [18.02.2014]

**Baumgartner & Partner** (Hrsg.), 2013, Ergebnisse zum Logib-D-Projekt im Kontext von Demografie und Fachkräftemangel, Dezember 2013, [http://www.baumgartner.de/content/2013\\_12\\_logib-d\\_-\\_vortrag\\_baumgartner\\_&\\_partner\\_-\\_dr.\\_fratschner\\_erfa\\_berlin.pdf](http://www.baumgartner.de/content/2013_12_logib-d_-_vortrag_baumgartner_&_partner_-_dr._fratschner_erfa_berlin.pdf) [31.01.2014]

**BDA** – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2013, Die Gefährdungsbeurteilung nach dem Arbeitsschutzgesetz. Besonderer Schwerpunkt: psychische Belastungen, Berlin

**BEEG** – Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254) geändert worden ist

**Bellmann, Lutz / Kühn, Alexander**, 2007, Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB-Betriebspanels, Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Berlin

**Bertelsmann Stiftung**, o. J., Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt (Langfassung), [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-97BA204B-0B9D6D7F/bst/VolkswirtschaftlichePotenziale\\_Gesamtbericht%20Langfassung.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-97BA204B-0B9D6D7F/bst/VolkswirtschaftlichePotenziale_Gesamtbericht%20Langfassung.pdf) [18.12.2013]

- BIBB** – Bundesinstitut für Berufsbildung, 2013, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013, Bonn
- Biersack**, Wolfgang / **Matthes**, Britta, 2009, Frauenberufe, Männerberufe – Karten neu gemischt, in: IAB-Forum, Nr. 1, S. 18–23
- Blau**, Francine D. / **Ferber**, Marianne A. / **Winkler**, Anne E., 2002, The Economics of Women, Men and Work, Upper Saddle River
- BMAS** – Bundesministerium für Arbeit und Soziales / **BAuA** – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.), 2012, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2012. Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2012, [https://osha.europa.eu/fop/germany/de/statistics/suga/suga-archiv/suga2012/suga\\_2012.pdf](https://osha.europa.eu/fop/germany/de/statistics/suga/suga-archiv/suga2012/suga_2012.pdf) [7.1.2014]
- BMBF** – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2013, Berufsbildungsbericht, Bonn
- BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2010, Perspektive Wiedereinstieg. Ziele, Motive und Erfahrungen vor, während und nach dem beruflichen Wiedereinstieg, Berlin
- BMFSFJ** (Hrsg.), 2013a, Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2013, Berlin
- BMFSFJ**, 2013b, Logib-D (Lohnungleichheit im Betrieb – Deutschland), [www.logib-d.de](http://www.logib-d.de) [13.11.2013]
- Boockmann**, Bernhard, 2006, Chancen trotz befristetem Arbeitsvertrag?, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier, Nr. 121, Düsseldorf
- Brenke**, Karl, 2014 Mindestlohn. Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen, in: DIW-Wochenbericht, 81. Jg., Nr. 5, S. 71–77
- Brenke**, Karl / **Müller**, Kai-Uwe, 2013, Gesetzlicher Mindestlohn. Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, in: DIW-Wochenbericht, 80. Jg., Nr. 39, S. 3–17
- Brinkmann**, Ulrich et al., 2006, Prekäre Arbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn
- Bündnis 90/Die Grünen**, 2013, Zeit für den grünen Wandel, Bundestagswahlprogramm 2013, Berlin
- Card**, David / **Kluve**, Jochen / **Weber**, Andrea, 2010, Active Labour Market Policy Evaluations. A Meta-Analysis, in: Economic Journal, 120. Jg., S. F452–F477
- CDU-CSU/SPD**, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [4.12.2013]
- Crimmann**, Andreas et al., 2009, Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Deutscher Bundestag**, 2010, Langfristige Perspektive statt sachgrundlose Befristung, Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Gabriele Lösekrug-Möller, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Josip Juratovic, Gabriele Hiller-Ohm, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Katja Mast, Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD, Drucksache 17/1769, Berlin

- DGB** – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2012a, Positionspapier des DGB-Bundesvorstands gegen die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen, Berlin
- DGB**, 2012b, Raus aus der Armutsfalle. DGB-Reformkonzept Minijob, Berlin
- Die Linke**, 2013, 100% sozial. Entwurf des Wahlprogramms Bundestagswahl 2013, o. O.
- DIHK** – Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2014, „An Apple a Day ...“ – Gesundheitsförderung im Betrieb kommt an. Das DIHK-Unternehmensbarometer zur Gesundheitsvorsorge, Berlin
- DIW** – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), 2013, Frauenanteil in DAX-30-Vorständen 2013 rückläufig, Pressemitteilung vom 28.11.2013, Berlin
- Dörre**, Klaus, 2006, Prekäre Arbeit – unsichere Beschäftigungsverhältnisse und ihre Folgen, in: Arbeit, 15. Jg., Nr. 3, S. 181–193
- Düwell**, Franz J., 2011, Überlassung zur Arbeitsleistung. Neues aus Rechtsprechung und Gesetzgebung, in: Der Betrieb, 64. Jg., Nr. 26/27, S. 1520–1522
- EU-Kommission**, 2012a, Pressemitteilung IP/12/1205 der Europäischen Kommission vom 14.11.2012, Brüssel
- EU-Kommission**, 2012b, MEMO/12/860 zur Pressemitteilung IP/12/1205 vom 14.11.2012, Brüssel
- EU-Kommission**, 2013, Women and men in leadership positions in the European Union 2013. A review of the situation and recent progress, Luxemburg
- EWCS** – European Working Conditions Survey, 2010, 5. Welle, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010> [18.3.2014]
- Ewers**, Mara / **Hammermann**, Andrea, 2013, Quid pro quo. Die Rolle des Gerechtigkeitsempfindens bei politischen Interventionen, IW policy paper, Nr. 20, <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-policy-papers/beitrag/mara-ewers-andrea-hammermann-quid-pro-quo-137764?highlight=hammerma> [10.12.2013]
- Fitzberger**, Bernd / **Hujer**, Reinhard, 2002, Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Discussion Paper, Nr. 02-13, Mannheim
- Flüter-Hoffmann**, Christiane / **Stettes**, Oliver, 2011, Neue Balance zwischen betrieblicher Flexibilität und Stabilität. Ergebnisse einer repräsentativen IW-Befragung, in: IW-Trends, 38. Jg., Nr. 1, S. 3–18
- Giesecke**, Johannes / **Groß**, Martin, 2006, Befristete Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Nr. 5, S. 241–246
- Goecke**, Henry / **Pimpertz**, Jochen / **Schäfer**, Holger / **Schröder**, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010. Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen, IW policy paper, Nr. 7, Köln
- Gundert**, Stefanie / **Hohendanner**, Christian, 2011, Leiharbeit und befristete Beschäftigung. Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs, IAB-Kurzbericht, Nr. 4, Nürnberg

- Hagen**, Tobias, 2003, Do Fixed-Term Contracts Increase the Long-Term Employment Opportunities of the Unemployed?, ZEW Discussion Paper, Nr. 03-49, Mannheim
- Hammermann**, Andrea / **Stettes**, Oliver, 2013, Qualität der Arbeit. Zum Einfluss der Arbeitsplatzmerkmale auf die Arbeitszufriedenheit im europäischen Vergleich, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 2, S. 93–109
- Heilman**, Madeline E. / **Blader**, Steven L., 2001, Assuming preferential selection when the admissions policy is unknown. The effects of gender rarity, in: Journal of Applied Psychology, 86. Jg., Nr. 2, S. 188–193
- Heilman**, Madeline E. / **Herlihy**, Julie M., 1984, Affirmative action, negative reaction? Some moderating conditions, in: Organizational Behavior and Human Performance, 33. Jg., Nr. 2, S. 204–213
- Heumer**, Moritz / **Lesch**, Hagen / **Schröder**, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 19–36
- Heyer**, Gerd / **Koch**, Susanne / **Stephan**, Gesine / **Wolff**, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., Nr. 1, S. 41–62
- Hohendanner**, Christian, 2010, Unsichere Zeiten, unsichere Verträge?, IAB-Kurzbericht, Nr. 14, Nürnberg
- Horschel**, Nicole / **Lesch**, Hagen, 2011, Fiskalische Kosten eines gesetzlichen Mindestlohns, in: IW-Trends, 38. Jg., Nr. 4, S. 3–19
- Holst**, Elke, 2013, Frauenquote – Ungeliebtes Muss?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 5, S. 280–281
- Holst**, Elke / **Schimeta**, Julia, 2013, Frauenanteil in Topgremien großer Unternehmen in Deutschland nimmt geringfügig zu. DAX-30-Unternehmen mit größerer Dynamik, in: DIW-Wochenbericht, 80. Jg., Nr. 3, S. 3–14
- IAB** – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2013, Befristete Beschäftigung. Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012, Nürnberg
- IG Metall**, 2013, Mehr Demokratie im Betrieb, Meldung vom 28.11.2013, <http://www.igmetall.de/ig-metall-fordert-ausweitung-der-mitbestimmung-12630.htm> [10.1.2014]
- Iversen**, Kirsten, 2007, Das Mikrozensusgesetz 2005 und der Übergang zur Unterjährigkeit, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 1, S. 38–44
- IW Consult** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH, 2011, Zeitarbeit in Deutschland. Treiber für Flexibilität und Wachstum, Gutachten für den Bundesarbeitsgeberverband der Personaldienstleister (BAP), Köln
- IW Consult**, 2012, Zeitarbeit im Freistaat Bayern, Gutachten für vbw – Die Bayerische Wirtschaft, Köln
- IW Consult** (Hrsg.), 2013, Das IW-Personalpanel 2013, Köln
- IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2013a, Frauen sind die Gewinner am Arbeitsmarkt. Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte, Tabellen und Abbildungen zur Pressekonferenz vom 14. Januar 2013, Berlin

- IW Köln**, 2013b, Nur wenige sind trotz Arbeit arm, in: *iwd – Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, 38. Jg., Nr. 45, S. 1–2
- IW Köln** (Hrsg.), 2013c, Industrielle Standortqualität. Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich?, *IW-Studie*, Köln
- Kay**, Rosemarie, 2007, Auf dem Weg in die Chefetage. Betriebliche Entscheidungsprozesse bei der Besetzung von Führungspositionen, *IFM-Materialien*, Nr. 170, Bonn
- Klein-Schneider**, Hartmut / **Beutler**, Kai, 2013, Werkvertragsunternehmen. Outsourcing auf dem Betriebsgelände, in: *WSI-Mitteilungen*, 66. Jg., Nr. 2, S. 144–148
- Kluve**, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitspapier 07/2013*, Wiesbaden
- Körner**, Thomas / **Meinken**, Holger / **Puch**, Katharina, 2013, Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 1, S. 42–61
- Kohaut**, Susanne / **Möller**, Iris, 2010, Frauen in Chefetagen, in: *Wirtschaftsdienst*, 90. Jg., Nr. 6, S. 420–422
- Kort**, Michael, 2010, Informationsrechte von Betriebsräten bei Arbeitnehmerüberlassung, in: *Der Betrieb*, 63. Jg., Nr. 23, S. 1291–1294
- Kramer**, Ingo, 2013, Verantwortung für unsere Zukunft. Wettbewerbsfähigkeit, Verlässlichkeit, Vertrauenswürdigkeit, Redemanuskript anlässlich des deutschen Arbeitgebertags 2013, Berlin
- Kucera**, Petra / **Grau**, Andreas, 2013, Jobs ohne Befristung. Für viele Jungakademiker nur ein Traum, in: *STATmagazin*, 28. Mai 2013, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2013\\_05/2013\\_05Beschaeftigte.html](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2013_05/2013_05Beschaeftigte.html) [20.12.2013]
- Lesch**, Hagen, 2013, Ökonomik des Arbeitskampfrechts, *IW-Analysen*, Nr. 86, Köln
- Lohmann-Haislah**, Andrea, 2012, Stressreport Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden, Dortmund
- Meer**, Jonathan / **West**, Jeremy, 2013, Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, *NBER Working Paper*, Nr. 19262, Cambridge (Mass.)
- Minijob-Zentrale**, 2013, Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, III. Quartal 2013, Essen
- Möllerström**, Johanna, 2012, Quotas and Cooperation, mimeo, [http://scholar.harvard.edu/files/jmollers/files/jmp\\_quotas\\_and\\_cooperation.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/jmollers/files/jmp_quotas_and_cooperation.pdf) [8.1.2014]
- Mückenberger**, Ulrich, 1985, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 31. Jg., Nr. 7, S. 415–434 (Teil 1) und Nr. 8, S. 457–475 (Teil 2)
- Müller**, Kai-Uwe / **Steiner**, Viktor, 2013, Distributional effects of a minimum wage in a welfare state. The case of Germany, *Diskussionspapier der FU Berlin*, [http://www.wiwiss.fu-berlin.de/fachbereich/vwl/steiner/forschung/MW\\_inequality\\_29-10-2013.pdf?1383324203](http://www.wiwiss.fu-berlin.de/fachbereich/vwl/steiner/forschung/MW_inequality_29-10-2013.pdf?1383324203) [http://www.wiwiss.fu-berlin.de/fachbereich/vwl/steiner/forschung/MW\\_inequality\\_29-10-2013.pdf?1383324203](http://www.wiwiss.fu-berlin.de/fachbereich/vwl/steiner/forschung/MW_inequality_29-10-2013.pdf?1383324203) [10.12.2013]



- Neumann, Michael / Schmidt, Jörg / Werner, Dirk**, 2010, Die Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung. Probleme, Programme und Reformpotenziale, IW-Analysen, Nr. 58, Köln
- Nöllenheim, Christoph / Wittig, Peter / Brenscheidt, Simone**, 2014, Grundausswertung der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012, Vergleich zur Grundausswertung 2006, Dortmund
- Padavic, Irene / Reskin, Barbara**, 2002, Women and Men at Work, Thousand Oaks
- Parotta, Pierpaolo / Smith, Nina**, 2013, Why So Few Women on Boards of Directors? Empirical Evidence from Danish Companies 1997–2007, IZA Discussion Paper, Nr. 7678, Bonn
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung**, 2012, Herausforderung Zeitarbeit, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Schäfer, Holger**, 2001, Ende des Normalarbeitsverhältnisses?, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 262, Köln
- Schäfer, Holger**, 2010, Sprungbrett oder Sackgasse? Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 1, S. 47–63
- 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
- Schäfer, Holger / Stettes, Oliver**, 2012, Wachstum und Beschäftigungsperspektiven, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 224–242
- Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver**, 2013a, Beschäftigungsperspektiven von Frauen. Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte, IW-Positionen, Nr. 57, Köln
- Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver**, 2013b, Qualität der Arbeit, IW-Positionen, Nr. 61, Köln
- Schmidt, Jörg / Diekmann, Laura-Christin / Schäfer, Holger**, 2009, Die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen. Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Analysen, Nr. 51, Köln
- Schröder, Christoph**, 2013, Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 99–116
- Schuster, Thomas**, 2013, Mindestlohn. Beschäftigungsrisiken höher als behauptet, IW policy paper, Nr. 19, <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-policy-papers/beitrag/thomas-schuster-mindestlohn-130898?highlight=Schuster> [10.12.2013]
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands**, 2013, Deutschland besser und gerechter regieren. Für ein neues soziales Gleichgewicht in unserem Land!, Entwurf zum Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013

- Spermann**, Alexander, 2013, Sector Surcharges for Temporary Agency Workers in Germany. A Way Out of the Low-Wage-Sector?, IZA Policy Paper, Nr. 67, Bonn
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit** (Hrsg.), 2014, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Februar 2014, [http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201402/unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung-d-0.xls.xls](http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201402/unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung-d-0.xls.xls) [14.3.2014]
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, 2012, Indikatoren der integrierten Ausbildungsberichterstattung. Ein Vergleich der Bundesländer, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, diverse Jahre, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 für die Jahre 2005 bis 2012, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2014a, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung – erste Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2014b, Qualität der Arbeit, Dimension 1: Arbeitssicherheit und Gleichstellung – Frauen in Führungspositionen, in: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/QualitaetDerArbeit.html?cms\\_gtp=318944\\_slot%253D1&https=1](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/QualitaetDerArbeit.html?cms_gtp=318944_slot%253D1&https=1) [7.2.2014]
- Stettes**, Oliver, 2007, Effiziente Mitbestimmung. Eine ökonomische Analyse, IW-Positionen, Nr. 26, Köln
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, 2013, Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden
- TzBfG – Teilzeit- und Befristungsgesetz** vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist
- Wagner**, Gert G. / **Frick**, Joachim R. / **Schupp**, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP). Scope, Evolution and Enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., Nr. 1, S. 139–169
- Weber**, Brigitte / **Weber**, Enzo, 2013, Qualifikation und Arbeitsmarkt. Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht, Nr. 4, Nürnberg
- Werner**, Dirk, 2006, Berufsausbildung: Integrationsverbesserung und Qualitätssicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland. Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 189–225
- Wolff**, Joachim / **Stephan**, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, Nr. 2:16, <http://www.izajolp.com/content/2/1/16> [9.1.2014]
- Wrohlich**, Katharina et al., 2012, Elterngeld-Monitor, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

## **Kurzdarstellung**

Die Zeichen am Arbeitsmarkt stehen auf mehr Regulierung. Diese Schlussfolgerung legt die Bestandsaufnahme des Koalitionsvertrags und des Verlaufs der öffentlichen Debatte zur Entwicklung von Beschäftigungsformen und Arbeitsbedingungen nahe. Sie muss skeptisch stimmen, ob sich die erfolgreiche Wiederbelebung des Arbeitsmarktes in Deutschland in den kommenden Jahren fortsetzen lassen wird. Die Anforderung an die Anpassungsflexibilität des Arbeitsmarktes und seiner Akteure wird weiter zunehmen. Denn die Intensivierung des Wettbewerbs auf den Absatzmärkten wird ebenso voranschreiten wie die Heterogenisierung des Arbeitskräftepools sowie der Ansprüche und Wünsche der Beschäftigten. Die Pläne für und die Forderungen nach noch mehr Regulierung am Arbeitsmarkt gehen folglich in die falsche Richtung. Sie übersehen zudem, dass sich das Beschäftigungswunder in Deutschland erst im Zuge struktureller Reformen im institutionellen Regelwerk entfalten konnte und dies nicht zulasten der Arbeitsbedingungen gegangen ist.

## **Abstract**

The indications are that we are heading for greater regulation of the labour market. This is the conclusion to be drawn from an analysis of the policies agreed by the new coalition government and the course of the public debate on trends in employment contracts and working conditions. It will necessarily provoke scepticism as to whether the recent success in stimulating the German labour market can be maintained over the next few years. The adaptability and flexibility of the labour market and its actors will increasingly be put to the test as competition in the markets for products and services becomes ever fiercer, the labour pool ever more diverse and the workforce ever more demanding. The plans and calls for even more regulation of the labour market consequently represent a step in the wrong direction. Moreover, they overlook the fact that Germany's employment miracle has been achieved solely as a result of structural reforms in the institutional framework and not at the cost of working conditions.

## Die Autoren

Dipl.-Ökonom **Holger Schäfer**, geboren 1969 in Bremen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Bremen; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Kompetenzfeld „Arbeitsmarkt- und Personalökonomik“.

Dr. rer. pol. **Jörg Schmidt**, geboren 1975 in Kassel; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Münster; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Kompetenzfeld „Arbeitsmarkt- und Personalökonomik“.

Dr. rer. pol. **Oliver Stettes**, geboren 1970 in Leverkusen; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln und Promotion in Würzburg; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; seit 2011 Leiter des Kompetenzfelds „Arbeitsmarkt- und Personalökonomik“.