

# SIEBTES KAPITEL

## Arbeitsmarkt: Den Blick nach vorne richten – eine Bildungsoffensive starten

- I.** Der Arbeitsmarkt im Sog der schweren Rezession
  - 1. Verzögertes Durchschlagen der Rezession auf den Arbeitsmarkt
  - 2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt
- II.** Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zuge des Abschwungs
  - 1. Bisherige Maßnahmen und Reformoptionen des Gesetzgebers
  - 2. Lohnpolitik
  - 3. Institutionelle Rahmenbedingungen
- III.** Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive
  - 1. Die Bedeutung der Bildungspolitik für Wachstum und Chancengleichheit
  - 2. Was ist bildungspolitisch zu tun?
  - 3. Ein 10-Punkte-Plan
  - 4. Beurteilung des Koalitionsvertrags

Eine andere Meinung

Literatur

### **Das Wichtigste in Kürze**

Die Folgen der schweren Rezession schlugen sich im Jahr 2009 zunächst in überraschend moderater Form auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg im Jahresdurchschnitt lediglich auf einen Wert von 3,4 Millionen Personen. Im Jahr 2010 wird sich die Lage jedoch eintrüben. Es wird zu einem Anstieg der Zahl der registriert Arbeitslosen auf knapp 4 Millionen Personen kommen.

#### **Arbeitsmarktpolitik in und nach der Rezession**

Eine zentrale Ursache für den bisher moderaten Anstieg der Arbeitslosigkeit war die Nutzung von Kurzarbeit. Insgesamt können die Maßnahmen zur Förderung der Kurzarbeit zustimmend beurteilt werden. Dies schließt jedoch eine Reform der Arbeitslosenversicherung im Sinne eines atmenden Systems nicht aus.

Die sich eintrübenden Arbeitsmarktperspektiven stellen die Wirtschaftspolitik vor immense Herausforderungen. Sie wird den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern können. Jedoch sollte sie ihn nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verstärken. Vor allem kommt es darauf an, Verfestigungstendenzen entgegenzuwirken.

- Die Zuständigkeit bei der Organisation der Leistungen nach dem SGB II muss endlich verfassungskonform geregelt werden. Das „Kooperative Jobcenter“ bei getrennter Aufgabenwahrnehmung stellt einen gangbaren Weg dar.
- Eine Verlängerung der staatlichen Förderung einer Altersteilzeit wäre kontraproduktiv.
- Der Tariflohnpolitik kommt die Aufgabe zu, ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit zu leisten.
- Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert werden. Dazu gehören das Tarifvertragsrecht und der Kündigungsschutz. Mindestlöhne sind abzulehnen.

#### **Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive**

Eine bildungspolitische Offensive sollte an zwei Schwächen des hiesigen Bildungssystems ansetzen, nämlich dem im internationalen Vergleich mittelmäßigen Bildungsniveau und der Ungleichheit der Bildungschancen, insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern. Der Sachverständigenrat regt deshalb einen 10-Punkte-Plan für die Bildungspolitik an:

- (1) Erhöhte Förderung der frühkindlichen Bildung, unter anderem durch Erweiterung des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren.
- (2) Einführung eines obligatorischen Vorschuljahres.
- (3) Flächendeckendes Angebot von Ganztagschulen.
- (4) Engere Verzahnung des Übergangs vom Vorschuljahr zur Grundschule sowie von der Grundschule in den Sekundarbereich I mittels einer sechsjährigen Grundschulzeit.
- (5) Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Schulen.
- (6) Größere Autonomie der Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen.
- (7) Reduzierung der Anzahl der vielfältigen Ausbildungsgruppen und stärkere Modularisierung für kompetenzschwache Jugendliche.
- (8) Förderung der notwendigen zusätzlichen Weiterbildung von Arbeitnehmern.
- (9) Einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen.
- (10) Größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium sowie Förderung dualer Studiengänge.

## I. Der Arbeitsmarkt im Sog der schweren Rezession

**406.** Trotz des stärksten Rückgangs der Wirtschaftsaktivität seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Arbeitsmarkt bisher als **erstaunlich robust** erwiesen. Zwar kam es bereits seit Ende des vergangenen Jahres zu einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit, allerdings fiel die bisherige Entwicklung im internationalen und historischen Vergleich ziemlich moderat aus. Jedoch wird sich der Arbeitsmarkt dem Sog der Rezession nicht entziehen können (Abschnitt I). Im weiteren Verlauf wird es aller Voraussicht nach zu einem **deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit** kommen. Bei der Reaktion auf diese Entwicklung muss die Wirtschaftspolitik ihr Augenmerk auf mögliche Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit richten, obschon sich die Arbeitsmarktdynamik in den letzten Jahren etwas verbessert hat (Abschnitt II).

### 1. Verzögertes Durchschlagen der Rezession auf den Arbeitsmarkt

**407.** Die vergangenen Jahre waren von einem kräftigen Beschäftigungsaufschwung gekennzeichnet, der im ersten Halbjahr 2009 zunächst zum Erliegen kam und in einen Beschäftigungsabbau einmündete, welcher sich weit ins Jahr 2010 erstrecken dürfte.

Die positive Entwicklung der Beschäftigung in den Jahren vor 2009 war das Ergebnis des lang andauernden konjunkturellen Aufschwungs, der moderaten Tariflohnpolitik sowie den Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen (JG 2008 Ziffern 443 ff.). Im Oktober 2008 erreichte die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen mit 3,2 Millionen Personen ihren Tiefstand. Seitdem ist es insbesondere im ersten Halbjahr 2009 zu einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Vor dem Hintergrund des massiven Rückgangs der Wirtschaftsaktivität erwies sich der Arbeitsmarkt bisher allerdings als **nahezu krisenresistent**: Die Anzahl der Erwerbstätigen ging im Jahr 2009 lediglich um 6 000 Personen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 18 000 Personen im Vorjahresvergleich zurück. Hierbei kam es zu einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten, die zu den Erwerbstätigen zählen, hat hingegen im Jahr 2009 um 58 000 Personen weiter zugenommen. Die Anzahl der Arbeitslosen stieg im Jahresdurchschnitt um 164 000 Personen auf 3,4 Millionen Personen an und damit in weitaus geringerem Maße als befürchtet (Tabelle 31). Der größte Teil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit konzentrierte sich auf Westdeutschland, dessen exportorientierte Wirtschaftszweige besonders vom Einbruch des Welthandels betroffen sind.

Selbst unter Berücksichtigung des Rückgangs des Arbeitsangebots und der Änderung der Arbeitslosenstatistik aufgrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist die bisherige Stabilität des Arbeitsmarkts erstaunlich. Dies zeigt ein **internationaler Vergleich**: Obwohl Deutschland überdurchschnittlich von der Wirtschaftskrise betroffen war, stieg die Arbeitslosenquote im ersten Halbjahr 2009 – im Gegensatz zu allen anderen OECD-Ländern – im Vergleich zum Vorjahr kaum an (Schaubild 37, Seite 260).

**408.** Auch im längerfristigen **zeitlichen Vergleich** muss die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland seit dem Ende des Aufschwungs im ersten Quartal 2008 als ungewöhnlich be-

Tabelle 31

Der Arbeitsmarkt in Deutschland<sup>1)</sup>

	2006	2007	2008	2009 <sup>2)</sup>	2006	2007	2008	2009 <sup>2)</sup>
	<b>Personen</b>							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen <sup>3)4)</sup> .....	43 246	43 258	43 361	43 445	- 68	12	103	85
Erwerbslose <sup>5)</sup> .....	4 250	3 602	3 141	3 250	- 323	- 648	- 461	108
Pendlersaldo <sup>6)</sup> .....	79	68	59	77	- 15	- 11	- 9	18
Erwerbstätige <sup>7)</sup> .....	39 075	39 724	40 279	40 273	240	649	555	- 6
Selbstständige .....	4 391	4 436	4 434	4 417	36	45	- 2	- 17
Arbeitnehmer .....	34 684	35 288	35 845	35 856	204	604	557	11
Erwerbspersonenpotenzial <sup>8)</sup> .....	44 515	44 451	44 353	44 218	- 29	- 64	- 98	- 135
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte <sup>9)</sup> .....	26 365	26 942	27 510	27 492	129	577	568	- 18
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt <sup>9)</sup> .....	6 725	6 924	7 084	7 304	173	199	160	220
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte .....	4 820	4 862	4 865	4 923	49	42	3	58
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte ..	1 905	2 062	2 219	2 381	124	157	157	162
Registriert Arbeitslose <sup>9)10)</sup> .....	4 487	3 777	3 268	3 432	- 374	- 710	- 509	164
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	3 007	2 486	2 145	2 317	- 240	- 521	- 341	171
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	1 480	1 291	1 123	1 115	- 134	- 189	- 168	- 7
Verdeckt Arbeitslose <sup>11)</sup> .....	1 300	1 251	1 162	1 556	66	- 49	- 89	394
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	845	835	773	1 140	50	- 10	- 62	367
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	455	416	389	416	16	- 39	- 27	27
darunter:								
Kurzarbeiter .....	67	71	107	1 310	- 58	4	36	1203
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	54	52	80	1 132	- 47	- 2	28	1052
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	13	19	27	178	- 11	5	8	151
Gemeldete Stellen <sup>9)12)</sup> .....	564	621	569	483	151	57	- 52	- 86
	<b>Quoten (vH)</b>							
Arbeitslosenquote <sup>9)13)</sup> .....	10,8	9,0	7,8	8,2	X	X	X	X
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit <sup>14)</sup> .....	13,1	11,4	10,0	11,3	X	X	X	X
ILO-Erwerbslosenquote <sup>15)</sup> .....	9,8	8,3	7,2	7,5	X	X	X	X

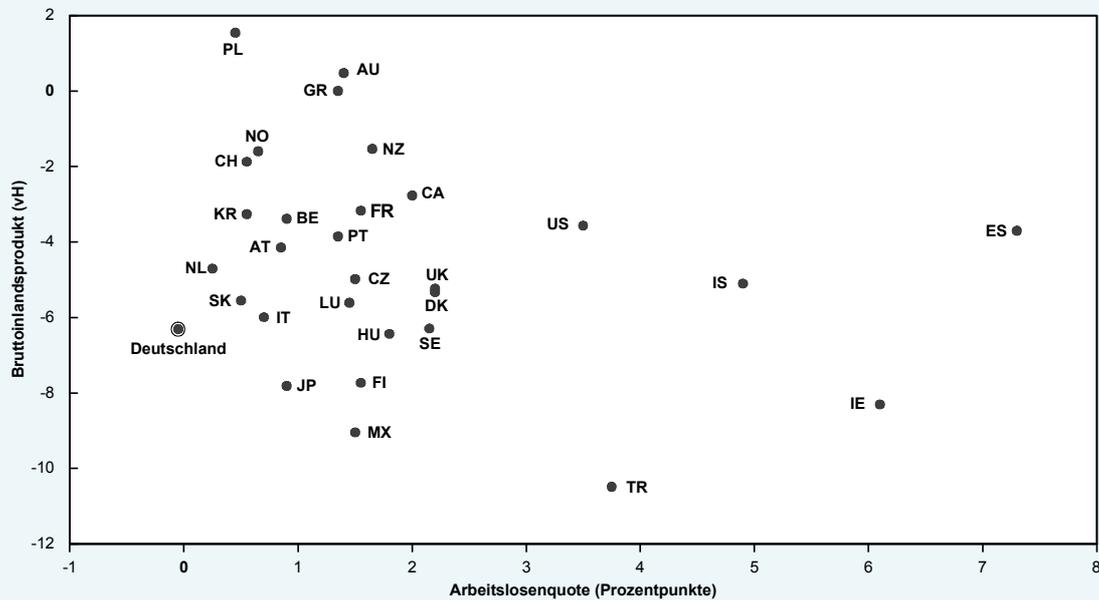
1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).– 6) Saldo aus erwerbstätigen Einpendlern aus dem Ausland/Auspendlern in das Ausland.– 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 sind die Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 11) Erläuterungen siehe Anhang IV A.– 12) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen.– 13) Registriert Arbeitslose in vH aller ziviler Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige).– 14) Registriert (offen) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registriert Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) einschließlich offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept).– 15) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

Schaubild 37

### Entwicklung der Arbeitslosenquoten und des Bruttoinlandsprodukts im 1. Halbjahr 2009<sup>1)</sup> in den OECD-Ländern

Veränderung gegenüber dem Vorjahreshalbjahr



1) Betrachtete Länder: AT-Österreich, AU-Australien, BE-Belgien, CA-Kanada, CH-Schweiz, CZ-Tschechische Republik, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HU-Ungarn, IE-Irland, IS-Island, IT-Italien, JP-Japan, KR-Korea, LU-Luxemburg, MX-Mexiko, NL-Niederlande, NO-Norwegen, NZ-Neuseeland, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, SK-Slowakei, TR-Türkei, UK-Vereinigtes Königreich und US-Vereinigte Staaten.

Quelle für Grundzahlen: OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

zeichnet werden: Obwohl der Rückgang der Output-Lücke im aktuellen Abschwung deutlich größer war als in allen vorherigen gravierenden Abschwungphasen, reagierten die Unternehmen bisher in nur sehr geringem Umfang mit einem Beschäftigungsabbau (Schaubild 38).

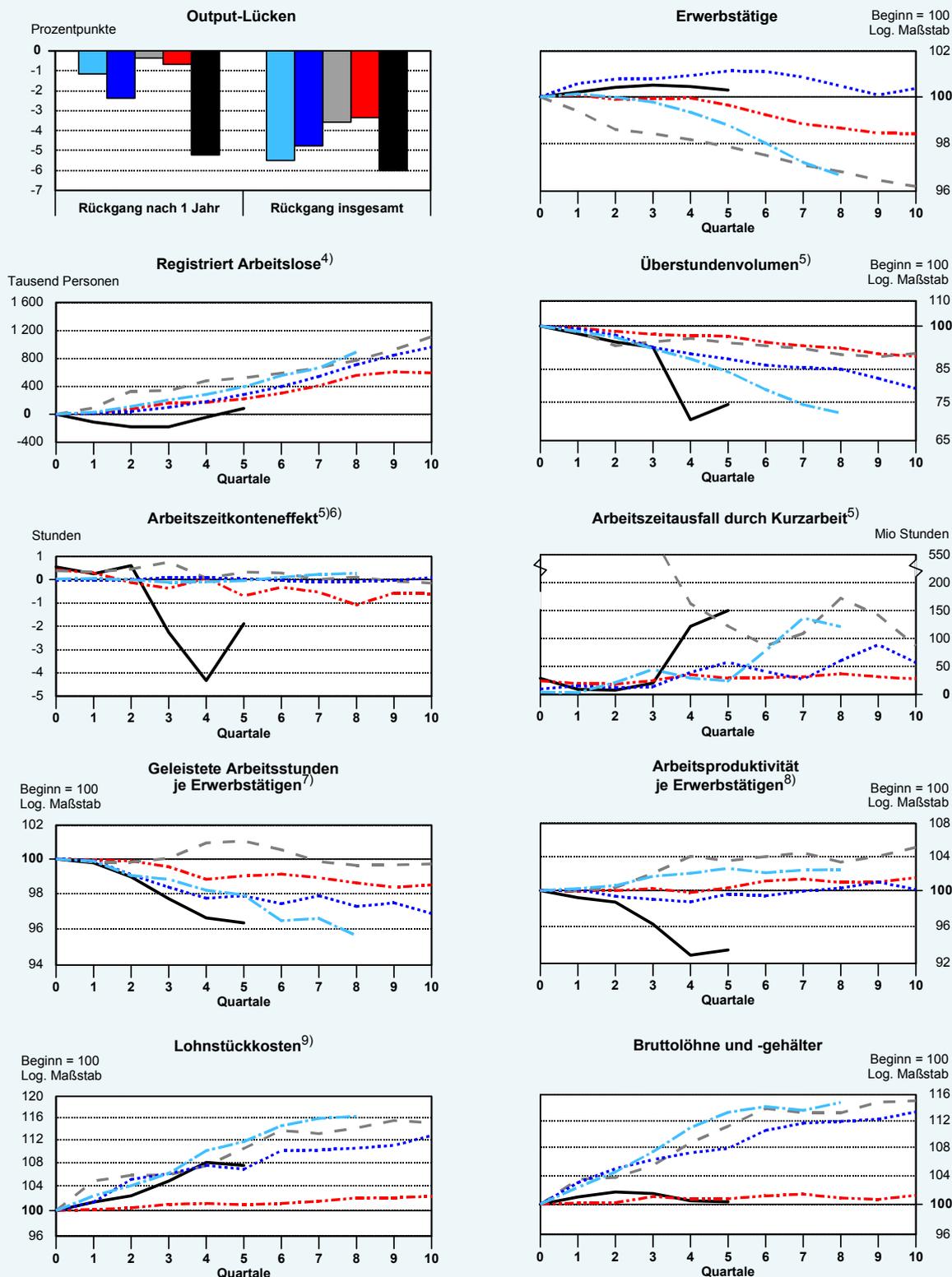
Nach der Definition des Sachverständigenrates liegt ein gravierender Abschwung vor, wenn ein Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der jeweiligen Potenzialwachstumsrate mit einer aktuell negativen Output-Lücke einhergeht (JG 2008 Kasten 2). Seit dem Jahr 1970 lassen sich fünf solcher Phasen feststellen (2/1973 bis 2/1975, 4/1979 bis 4/1982, 1/1991 bis 3/1993, 1/2001 bis 2/2005 und 1/2008 bis 2/2009). Eine Abschwungphase beginnt im letzten Quartal des vorangegangenen Aufschwungs, also zu dem Zeitpunkt, in dem die Output-Lücke maximal ist. Sie endet in dem Quartal, in dem die Öffnung der Output-Lücke zum Stillstand gekommen ist.

Der Vergleich mit früheren Abschwungphasen liefert erste Ansatzpunkte für eine Erklärung der bisher überraschend geringen Arbeitsmarktwirkungen der Krise (Schaubild 38). Im aktuellen Abschwung griffen die Unternehmen wesentlich stärker auf eine vorübergehende Absenkung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit, eine Reduktion der Überstunden und einen massiven Abbau der Guthaben auf Arbeitszeitkonten zurück. Zudem kam es zu einem vor allem in seiner Dynamik bisher nicht gekannten Anstieg der Kurzarbeit, zumindest wenn die auf die Sondersituation in Ostdeutschland zurückzuführende Periode Anfang der 1990er-Jahre ausgeklammert wird (Kasten 13, Seite 264).

Schaubild 38

Arbeitsmarkt während konjunktureller Abschwungphasen<sup>1)</sup>

2/1973 – 2/1975    4/1979 – 4/1982<sup>2)</sup>    1/1991 – 3/1993    1/2001 – 2/2005<sup>3)</sup>    1/2008 – 2/2009



1) Ausschließlich der Phasen mit gravierendem konjunkturellen Abschwung. Daten saisonbereinigt nach Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Über 12 Quartale.– 3) Über 17 Quartale.– 4) Quelle: BA, Deutsche Bundesbank.– 5) Quelle: IAB.– 6) Veränderung der Lebensarbeitszeitkonten.– 7) Quelle für Arbeitsstunden: IAB.– 8) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen.– 6) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Relation zum realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

**409.** Insgesamt spiegelt der im Vergleich zu vorherigen Rezessionen überproportionale Rückgang des Arbeitsvolumens, insbesondere bei den Arbeitnehmern, eine starke Tendenz zum **Horten von Arbeitskräften** wider. Dieses Verhalten drückt sich nicht nur in einer Reduktion der Arbeitszeit je Arbeitnehmer und folglich ebenso bei der je Erwerbstätigen, sondern zudem in einer Senkung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde aus. Die relativ zu den Lohnkosten stärker fallende Arbeitsproduktivität bewirkt ihrerseits wiederum eine deutliche Erhöhung der Lohnstückkosten.

Die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer können grob in ihre verschiedenen Komponenten untergliedert werden. Auf Grundlage der Arbeitsvolumenrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, spielte im Jahr 2009 die Reduzierung der tarifvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit, beispielsweise in Form von Arbeitszeitkorridoren, mit etwa 40 vH die entscheidende Rolle beim Rückgang der Arbeitszeit je Arbeitnehmer. Rund 25 vH entfielen auf die Inanspruchnahme von Kurzarbeit und jeweils ungefähr 20 vH auf den Abbau von Überstunden und von Guthaben auf den Arbeitszeitkonten. Arbeitszeiterhöhend wirkten dagegen in diesem Jahr vor allem der Rückgang des Krankenstands und die Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit.

Überschlagsweise kann für das Jahr 2009 die Bedeutung des Hortens von Arbeitskräften für die Arbeitsmarktentwicklung mit Hilfe einer **Zerlegung der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** veranschaulicht werden. Diese Zuwachsrate ergibt sich definitorisch als Summe der prozentualen Veränderungen jeweils der Erwerbstätigenzahl, der Arbeitszeit je Erwerbstätigen sowie der Produktivität je Erwerbstätigenstunde. Wären rein hypothetisch im Jahr 2009 bei einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5,0 vH die Arbeitszeit je Erwerbstätigen und die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde unverändert geblieben, wäre dies rein rechnerisch mit einem Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen in Höhe von rund 2 Millionen Personen einhergegangen. Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität in Höhe der langfristigen Trendwachstumsrate hätte zu einem zusätzlichen Rückgang in Höhe von 468 000 Personen geführt (Tabelle 32). Beim hypothetischen Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen um 2,47 Millionen Personen ist zu beachten, dass 89 vH der Erwerbstätigen als Arbeitnehmer und 11 vH als Selbstständige oder mithelfende Familienangehörige tätig sind. Unter „normalen“ Bedingungen hinsichtlich Arbeitszeit und Produktivitätsfortschritt wäre mit der Rezession also ein Rückgang der Anzahl der Arbeitnehmer in Höhe von ungefähr 2,2 Millionen Personen verbunden gewesen.

Die Unternehmen haben allerdings nicht mit einem Abbau der Beschäftigten in diesem Umfang, sondern mit einer **Reduktion der Arbeitszeit** um 3,0 vH reagiert. In der verbliebenen Arbeitszeit werden die Beschäftigten mitunter aufgrund der deutlichen Unterauslastung mit weniger produktiven Tätigkeiten, beispielsweise mit nachzuholenden Instandhaltungsarbeiten, der Optimierung von Prozessen, der Aus- und Weiterbildung oder sonstigen nicht direkt produktionsrelevanten Tätigkeiten, beschäftigt (Möller und Walwei, 2009). Folglich sank die **Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde** um 2 vH. Diese beiden Effekte fangen den größten Teil der Unterbeschäftigung auf, sodass die Anzahl der Erwerbstätigen ungefähr konstant blieb.

Tabelle 32

Zerlegung der Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009<sup>1)</sup>

	Veränderungsrate	Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen <sup>2)</sup>	
		vH	Tausend Personen
Reales Bruttoinlandsprodukt (1) .....	- 5,0	- 5,0	-1 999
Trend der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde <sup>3)</sup> (2) .....	+ 1,2	- 1,2	- 468
(1) + (2) .....		- 6,1	-2 467
Abweichung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde vom Trend (3) .	- 3,2	+ 3,2	+1 275
Arbeitszeit je Erwerbstätigen (4) .....	- 3,0	+ 3,0	+1 212
(1) + (2) + (3) + (4) .....		+ 0,0	+ 19

1) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 2) (+) bedeutet eine Entlastung und (-) eine Belastung.– 3) Trendberechnung nach den Werten der Jahre 2000 bis 2009.

*Daten zur Tabelle*

**410.** Der in dieser Rezession zu beobachtende, ungewöhnlich ausgeprägte Verzicht auf Entlassungen hat zwei Ursachen. Erstens haben die Unternehmen die Kosten der Weiterbeschäftigung (Remanenzkosten) trotz Unterauslastung der Kapazitäten weitaus geringer eingeschätzt als die Summe aus Entlassungskosten sowie späteren Such- und Einstellungskosten. Die Remanenzkosten wurden durch veränderte Regelungen zur Kurzarbeit gesenkt, sodass ein Beschäftigungsabbau erst als letzte Maßnahme angesehen und versucht wurde, die Beschäftigten durch den Erlass von Einstellungsstopps, durch Umstrukturierungen sowie durch die Kürzung von Arbeitsentgelten und Arbeitszeiten im Unternehmen zu halten (Heckmann et al., 2009). Neben der Reduktion der Remanenzkosten durch veränderte Regelungen zur Kurzarbeit und einer größeren Flexibilität bei der tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit spielt hierbei die im Vergleich zu früheren Phasen einer Konjunkturschwäche möglicherweise größere Sorge der Unternehmen vor Problemen bei der Einstellung von qualifizierten Arbeitskräften in der nächsten Aufschwungphase eine entscheidende Rolle (Koppel und Plünnecke, 2009; Institut der deutschen Wirtschaft, 2009a und 2009b).

Zweitens mag die im aktuellen Abschwung besonders hohe Hortung von Arbeitskräften Ausdruck der Besonderheit der derzeitigen Rezession sein. Zum einen ging der massive Einbruch der Produktion seit dem Herbst 2008 mit einem erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit einher. In solchen Situationen neigen Unternehmen zu einer Politik des Abwartens (Expertise 2009). Zum anderen wirkte sich die Krise in besonderem Maße auf solche Wirtschaftszweige aus, in denen die oben geschilderten Anreize zum Horten von Arbeitskräften besonders hoch sind. Betroffen sind vor allem die exportorientierten **Wirtschaftszweige des Produzierenden Gewerbes**. Gerade hier ist die Sorge vor einem Fachkräftemangel, vor allem aus dem Bereich der sogenannten MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), besonders ausgeprägt. Hinzu kommt, dass es in den letzten Jahren einem Großteil der Unternehmen gelang, ihre Wettbewerbsfähigkeit in erheblichem Umfang zu steigern und Eigenkapital- und Liquiditätsreserven anzulegen. Dies wurde dadurch unterstützt, dass die Lohnentwicklung über einen beträchtlichen Zeitraum hinter den Produktivitätssteigerungen zurückblieb. Die Unternehmen waren somit zu Beginn der Krise in einer deutlich bes-

seren Position als bei früheren Rezessionen und konnten die finanziellen Belastungen durch eine Weiterbeschäftigung trotz ausbleibender Umsätze zunächst schultern (Ziffern 80 ff.).

**411.** Da für das nächste Jahr mit einem nur verhaltenen Erholungsprozess und weiterhin stark unterausgelasteten Kapazitäten zu rechnen ist, wird es angesichts der Belastung durch die Remanenzkosten, welche zu tragen viele Unternehmen nicht länger in der Lage sein werden, zu einer deutlichen Ausweitung von Entlassungen kommen. Es ist davon auszugehen, dass die **Zahl der Arbeitslosen** gegen Ende des kommenden Jahres auf knapp 3,9 Millionen Personen ansteigen wird (Ziffern 99 f.). Die von den Unternehmen momentan gehorteten Arbeitskräfte in Höhe von 2,2 Millionen Beschäftigten in Verbindung mit einer wohl zumindest bis zum Jahr 2012 negativen Output-Lücke deutet zudem darauf hin, dass die Wirkungen der Krise im kommenden Jahr deutlich stärker zu spüren sein werden. Zudem ist zu befürchten, dass es in der ersten Phase des kommenden Aufschwungs, wenn überhaupt, nur zu einer zögerlichen Belebung am Arbeitsmarkt kommen dürfte.

#### Kasten 13

##### Kurzarbeit als Instrument zur Beschäftigungssicherung in Krisenzeiten

Die Kurzarbeiterregelung unterscheidet das **konjunkturelle Kurzarbeitergeld** (§ 170 SGB III) zur Verhinderung eines Beschäftigungsabbaus bei einem vorübergehenden Nachfrageeinbruch, das **Saison-Kurzarbeitergeld** (§ 169 Satz 2 in Verbindung mit § 175 SGB III) zur Überbrückung von saisonalen Nachfrageeinbrüchen vor allem im Baugewerbe und **das Transferkurzarbeitergeld** für betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen (§ 216b SGB III). Im Jahr 2009 wurde davon meistens die konjunkturelle Kurzarbeit zur Abfederung des massiven wirtschaftlichen Einbruchs eingesetzt.

Unternehmen können **konjunkturelle Kurzarbeit** bei einem erheblichen Arbeitsausfall mit Entgeltausfall in Anspruch nehmen. Dieser entstand vor den Änderungen der Kurzarbeiterregelung, wenn „im jeweiligen Kalendermonat (Anspruchszeitraum) mindestens ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als zehn Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts betroffen ist“ (§ 170 Absatz 1 Nummer 4 SGB III). Arbeitnehmer bekommen in der Zeit der Kurzarbeit 60 vH, bei Elternschaft 67 vH, der Nettoentgeltdifferenz von der Bundesagentur für Arbeit erstattet.

Im Jahr 2009 traten **drei Änderungen der Kurzarbeiterregelung** durch Rechtsverordnungen in Kraft:

Die **erste Änderung** wurde im November 2008 im Rahmen des Gesetzes zur „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ beschlossen. Danach wurde die Verlängerung der Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld **von 12 Monate auf 18 Monate** ab 1. Januar 2009 für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch bis zum 31. Dezember 2009 besteht, erhöht. Des Weiteren stehen seitdem für die Förderung von Qualifizierungsangeboten während der Kurzarbeit Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung.

Die **zweite Änderung** der Kurzarbeiterregelung trat rückwirkend zum 1. Februar 2009 mit dem „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (Konjunkturpaket II) in Kraft. Diese bis Ende 2010 befristete Regelung betrifft mit der Einführung des § 421t SGB III die Inanspruchnahme der Kurzarbeit und Qualifizierung. Demnach müssen nur noch 10 vH der Beschäftigten und nicht mehr wie bisher ein Drittel von einem Entgeltausfall betroffen sein. Außerdem müssen Betriebe bei der Antragstellung keine Minusstunden mehr vorweisen und tarifliche

Beschäftigungsvereinbarungen in Form von Arbeitszeitverkürzungen nicht eingelöst worden sein. Die Agenturen für Arbeit erstatten die Hälfte der Beiträge zur Sozialversicherung, die auf Kurzarbeit entfallen. Führen die Unternehmen während der Zeit der Kurzarbeit Weiterbildungsmaßnahmen durch, übernimmt die Arbeitslosenversicherung fortan die Sozialversicherungsbeiträge vollständig. Sie erstattet auf Antrag die Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen bei gering qualifizierten Mitarbeitern voll. Bei qualifizierten Mitarbeitern werden die Lehrgangskosten je nach Art der Qualifizierung und Betriebsgröße zwischen 25 vH und 80 vH ersetzt. Der Nutzerkreis wurde um Leiharbeitnehmer und befristet Beschäftigte erweitert und die Antragsstellung sowie das Verfahren zum Kurzarbeitergeld vereinfacht.

Die **dritte Änderung** trat unter dem Namen „**Kurzarbeitergeld plus**“ mit Wirkung zum 1. Juli 2009 in Kraft und gilt befristet bis zum 31. Dezember 2010. Die maximale Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld wurde nochmals **von 18 Monate auf 24 Monate** verlängert. Des Weiteren erstattet die Bundesagentur für Arbeit dem Arbeitgeber ab dem siebten Monat des Bezugs von Kurzarbeitergeld für alle seine Betriebe auf Antrag 100 Prozent der von ihm allein zu tragenden Beiträge zur **Sozialversicherung in pauschalierter Form**. Zudem muss bei einer Unterbrechung von drei Monaten und länger innerhalb der Bezugsfrist keine neue Anzeige des Arbeitsausfalls bei der Agentur für Arbeit erfolgen.

Schon in früheren Abschwungphasen wurde das Instrument der Kurzarbeit zur Abfederung konjunktureller Problemlagen intensiv genutzt. So kam es in Westdeutschland Mitte der 1970er-Jahre und in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre zu einem deutlichen und im Ausmaß mit der aktuellen Entwicklung vergleichbaren Anstieg. In der aktuellen Rezession auffällig ist hingegen die abrupte Erhöhung, die lediglich mit der Phase **nach dem Vereinigungsboom in den Jahren 1993 und 1994** vergleichbar ist (Schaubild 39). Allerdings war die Entwicklung zur Mitte der 1990er-Jahre vor allem Ausdruck der massiven Inanspruchnahme von Transferkurzarbeit in Folge der Schließung und Restrukturierung vieler ostdeutscher Unternehmen (Brenke und Zimmermann, 2009).

Schaubild 39



Der deutliche Rückgang der Kurzarbeit Mitte der 1990er-Jahre und das Verharren auf niedrigem Niveau bis zum Jahr 2008 ist auf die Änderung der gesetzlichen Regelungen zurückzuführen. Die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme wurden schärfer gefasst und ab dem Jahr 1989 wurde die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sukzessive zurückgenommen. Seit dem Jahr 1994 mussten die Betriebe die Beiträge zur Sozialversicherung bezogen auf 80 vH des Entgeltausfalls vollständig tragen, also neben dem Arbeitgeberanteil auch den entsprechenden Arbeitnehmeranteil zahlen. Zunächst „untergesetzlich“, also lediglich in den Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zur Gewährung von Kurzarbeitergeld, dann aber mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurde bestimmt, dass die Betriebe alle Arbeitszeitpolster abgebaut und Arbeitsmarktflexibilitäten ausgenutzt haben mussten, bevor Kurzarbeit in Anspruch genommen werden konnte (IAB, 2009a).

Der unternehmerischen Entscheidung über die Optionen Kurzarbeit oder Entlassungen liegt ein Vergleich zwischen den beiden diesbezüglichen Kosten zugrunde, also den Kosten der Kurzarbeit (**Remanenzkosten**) und der Summe aus Entlassungs-, Such-, Einstellungs- sowie Einarbeitungskosten (**Opportunitätskosten**). Remanenzkosten entstehen unter anderem aufgrund von Lohnnebenkosten und Zuschüssen sowie tarifvertraglichen Regelungen bei Kurzarbeit. Daher sinken die Personalkosten bei Kurzarbeit unterproportional mit dem Arbeitszeitausfall. Die Remanenzkosten pro Ausfallstunde durch Kurzarbeit betragen in den ersten sechs Monaten ungefähr 35 vH der gesamten Lohnkosten je Arbeitsstunde. Mit der pauschalierten vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem siebten Monat Kurzarbeit reduzieren sich die Remanenzkosten auf 24 vH (Bach und Spitznagel, 2009). Bei tarifvertraglichen Regelungen müssen die Unternehmen einen deutlich größeren Anteil der Personalkosten weiter tragen. Beispielsweise ist in einer Reihe von Branchen eine tarifvertragliche Aufstockung des gesetzlichen Kurzarbeitergelds auf 75 vH bis 100 vH des Nettoarbeitsentgelts vereinbart, wie etwa bei der Chemischen Industrie auf 90 vH (WSI, 2009).

Für die **Prognose der Arbeitsmarktentwicklung** stellt der Verlauf der Kurzarbeit einen großen Unsicherheitsfaktor dar. Zum einen ist fraglich, wie lange die Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch nehmen und zum anderen ist der Anteil der Personen, die danach arbeitslos werden, unbekannt. Informationen über die Bezugsdauer in vergangenen Abschwungphasen könnten hier Anhaltspunkte liefern. Im Abschwung der Jahre 1993 bis 1994 setzten die meisten Unternehmen in Westdeutschland Kurzarbeit für eine Dauer von neun bis elf Monaten ein. Nimmt man die gleiche Dauer für die jetzige Krise an, kann bis Ende des Jahres 2009 ein deutlicher Rückgang der Kurzarbeiterzahl erwartet werden.

## 2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt

**412.** Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Verschlechterung der Arbeitsmarktlage stellt sich für die Wirtschaftspolitik die Frage, wie auf den sowohl kurz- als auch mittelfristig zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu reagieren ist. Die Wirtschaftspolitik muss ihr Augenmerk auf mögliche Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit richten. Solche Hysteresis-Effekte haben erfahrungsgemäß häufig zur Folge, dass die Beschäftigungshöhe nach Beendigung der Rezession nicht wieder auf das ursprüngliche Niveau von vor der Krise zurückkehrt, beispielsweise weil die Langzeitarbeitslosigkeit ansteigt, mit der ein Verlust an Humankapital und eine Stigmatisierung der Betroffenen einhergeht.

Eine diesbezügliche Analyse erfordert zunächst genauere Einblicke in die hinter den oben dargestellten Bestandsgrößen verborgene **Arbeitsmarktdynamik**, deren Kenntnis wichtige Aufschlüsse über die Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit geben kann. Dabei ist es zudem notwendig, die **Betroffenheit** unterschiedlicher Personengruppen sowohl vom aktuellen Abschwing als auch von noch immer bestehenden, nicht konjunkturbedingten Problemen am deutschen Arbeitsmarkt herauszuarbeiten.

**413.** Die der Arbeitslosigkeit zugrunde liegende Dynamik lässt sich zunächst anhand von Stromgrößen, also Zu- und Abgängen zwischen den Zuständen Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit, jeweils in einem Zeitraum, veranschaulichen. Die Angaben über Abgänge und Zugänge von Arbeitslosen aus dem beziehungsweise in den ersten Arbeitsmarkt zeigen, dass es in den Jahren 2006 bis 2008 zu einem deutlichen Anstieg der Fluktuation zwischen den Zuständen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit gekommen ist (Tabelle 33). Ursächlich für diese höhere Arbeitsmarktdynamik dürften die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen sowie die konjunkturelle Aufwärtsbewegung gewesen sein. In der aktuellen Rezession ist bis einschließlich September 2009 der Zugang in Arbeitslosigkeit aus dem ersten Arbeitsmarkt zwar größer als der Abgang; der Anteil der Arbeitslosen, die eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt antreten, ist mit 7,2 vH jedoch immer noch deutlich höher als in den Jahren 2006 und 2007. Diese weiterhin **hohe Fluktuation** erscheint umso bemerkenswerter als sich viele Unternehmen aufgrund der Krise mit Einstellungen zurückhalten.

Tabelle 33

**Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit<sup>1)</sup>**

Abgangsquoten/Zugangsquoten in vH

Zeitraum	Langzeitarbeitslose <sup>2)</sup>				Arbeitslose, insgesamt <sup>2)</sup>				Nachrichtlich: Langzeit- arbeitslose Bestand <sup>4)</sup> / Zugang <sup>5)</sup>
	ins- gesamt	darunter:			ins- gesamt	darunter:			
		1. Arbeits- markt	2. Arbeits- markt	Maß- nahmen der AAMP <sup>3)</sup>		1. Arbeits- markt	2. Arbeits- markt	Maß- nahmen der AAMP <sup>3)</sup>	
<b>Abgänge aus Arbeitslosigkeit<sup>6)</sup></b>									
2006	7,5	1,8	1,1	1,0	13,9	5,6	1,3	2,1	40,8
2007	8,5	1,8	1,3	1,3	16,3	6,8	1,4	2,7	39,8
2008	8,5	1,8	1,5	1,5	18,1	7,5	1,6	3,7	36,3
2009 <sup>a)</sup>	7,8	1,5	1,3	1,9	17,5	7,2	1,4	4,6	29,4
<b>Zugänge in Arbeitslosigkeit<sup>6)</sup></b>									
2006	.	.	.	.	13,2	6,9	0,7	1,5	6,7
2007	.	.	.	.	15,3	7,6	1,2	1,9	5,0
2008	.	.	.	.	17,9	9,2	1,3	3,3	6,5
2009 <sup>a)</sup>	.	.	.	.	19,1	10,1	1,3	3,8	6,7

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen in vH.–

3) Abgänge/Zugänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP).– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– 5) Anteil der Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit in vH des Bestands von Langzeitarbeitslosen.–

6) Auf der Grundlage von Monatsdaten.– a) Bis einschließlich September.

Quelle: IAB

Daten zur Tabelle

Die Anzahl der **Langzeitarbeitslosen** war im Oktober 2009 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 85 000 Personen auf 910 000 Langzeitarbeitslose gesunken. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen Arbeitslosen, hat sich dabei merklich stärker verringert, als die Zahl der Arbeitslosen. Die Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit waren allerdings zu 64 vH auf einen Wechsel in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder in die Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen. Insgesamt gesehen hat sich damit im Jahr 2009 die Verfestigung auf dem Arbeitsmarkt weiter abgebaut.

**414.** Bezüglich der **Betroffenheit und Dauer** der Arbeitslosigkeit ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Altersgruppen (Tabelle 34). So waren im Jahr 2008 Personen im Alter unter 25 Jahren im Gegensatz zu Erwachsenen (25-jährige bis unter 50-jährige Personen) mehr als doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür war die Dauer der Arbeitslosigkeit für jüngere Erwerbspersonen um mehr als die Hälfte kürzer, was die Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit verringert. Im Vergleich zur Arbeitslosigkeit Erwachsener relativiert sich damit die Gefahr einer sich verfestigenden Jugendarbeitslosigkeit. Jüngere Arbeitnehmer sind zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, finden aber schneller wieder einen Arbeitsplatz. Allerdings geben diese Resultate keine Auskunft über die Mehrfacharbeitslosigkeit ein und derselben Person, sodass unter diesem Aspekt das Problem der Jugendarbeitslosigkeit nicht kleingeschrieben werden kann.

Tabelle 34

### Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht

Jahresdurchschnitte 2008

Geschlecht	Altersgruppe			
	insgesamt	unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
<b>Arbeitslosenquoten<sup>1)</sup> (vH)</b>				
Insgesamt .....	7,8	7,0	8,1	8,4
Männer .....	7,5	7,4	7,7	7,9
Frauen .....	8,2	6,5	8,5	9,1
<b>Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit<sup>2)</sup> (Wochen)</b>				
Insgesamt .....	38,1	13,9	38,9	61,0
Männer .....	34,4	13,4	35,9	54,1
Frauen .....	42,4	14,6	42,4	68,3
<b>Betroffenheit von Arbeitslosigkeit<sup>1)3)</sup> (vH)</b>				
Insgesamt .....	10,6	26,2	10,8	7,2
Männer .....	11,3	28,7	11,2	7,6
Frauen .....	10,0	23,2	10,4	6,9

1) Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2008 im Verhältnis aller ziviler Erwerbspersonen.– 2) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf den Daten des IT-Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit (ohne zugelassene kommunale Träger).– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

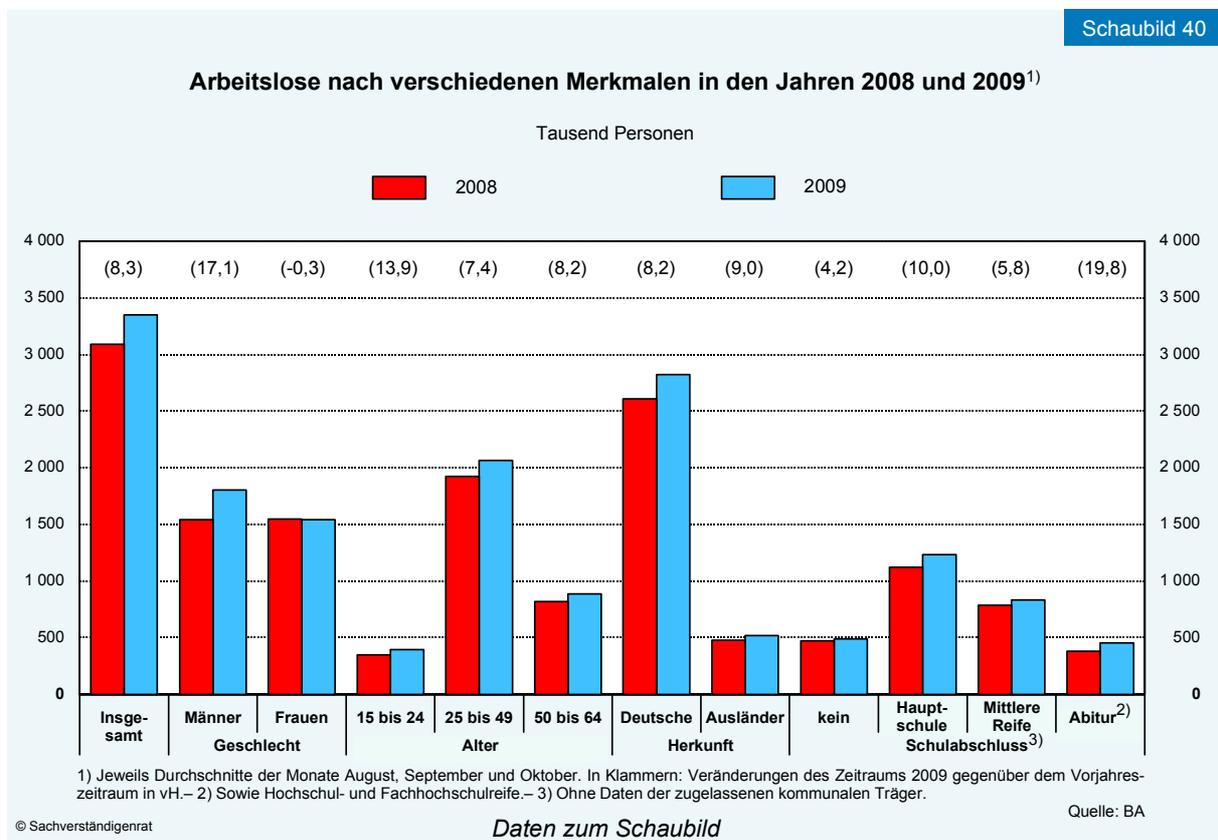
Quelle: BA

Daten zur Tabelle

**415.** Personen mit einem niedrigen formalen Bildungsniveau sowie ältere und ausländische Erwerbspersonen stellen normalerweise Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Diese Personengruppen waren bisher in Abschwungphasen besonders vom Rückgang der

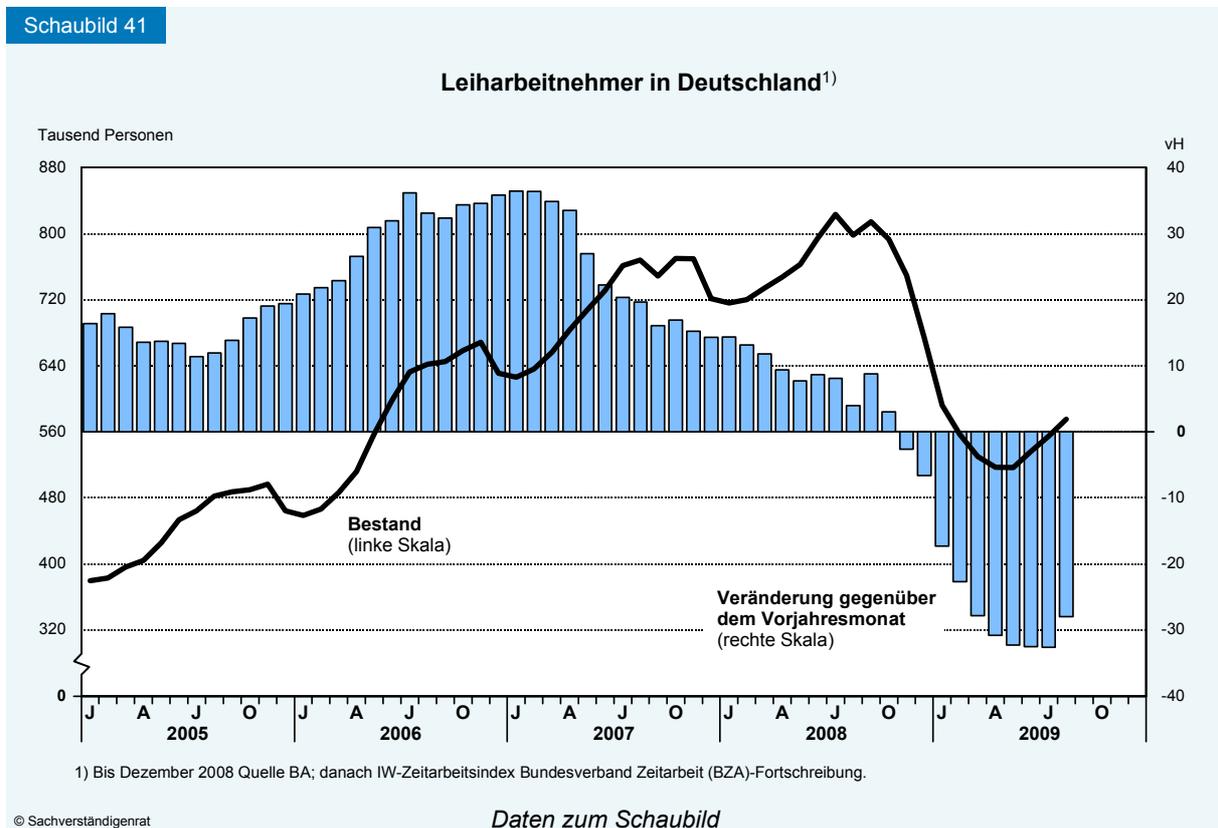
Arbeitsnachfrage betroffen. Im aktuellen Abschwung ist dies bisher nicht der Fall. Vielmehr erhöhte sich die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt der Monate August, September und Oktober 2009 im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum des Vorjahres vor allem bei der Gruppe der **jüngeren Arbeitnehmer**. Dies könnte daran liegen, dass Personen, die gerade ihren Abschluss erworben haben, aufgrund der verhängten Einstellungsstopps nicht ins Berufsleben starten können. Nach **Bildungsgruppen** sind besonders Personen mit Abitur, Fach- oder Hochschulreife stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen gewesen, wengleich ihre Arbeitslosenquote nach wie vor deutlich geringer ausgefallen ist, als die der Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen. Ebenso war der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Männern deutlich höher, während bei den Frauen ein leichter Rückgang festzustellen war (Schaubild 40).

Die im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen zu beobachtende abweichende **Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Strukturmerkmalen** dürfte zum Teil auf den Umstand zurückzuführen sein, dass sich die globale Krise in Deutschland vor allem über den Handelskanal und hier bei den technologieintensiven Betrieben der deutschen Exportindustrie bemerkbar gemacht hat. Aktuell ist unklar, ob sich die für das nächste Jahr zu erwartende weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in ähnlicher Weise auf unterschiedliche Altersgruppen und Bildungsniveaus auswirken wird. Bei einer Belebung der Konjunktur dürften die Wiedereinstellungschancen jüngerer und gut ausgebildeter Arbeitnehmer jedoch insgesamt über jenen von anderen Gruppen liegen.



**416. Teilzeitbeschäftigte** sind weniger stark von Entlassungen betroffen als Vollzeitbeschäftigte, unter anderem da in den von der Krise stark in Mitleidenschaft gezogenen Branchen der Industrie Teilzeit wenig verbreitet ist (IAB, 2009b). Des Weiteren könnte es vielleicht zu einer Substitution oder einer Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitstellen gekommen sein. Während im August 2009 nach ersten Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten im Vorjahresvergleich um rund 210 000 Personen angestiegen ist, kam es bei der Vollzeitbeschäftigung im gleichen Zeitraum zu einem Rückgang um 350 000 Beschäftigte. Anders gestaltet sich die Entwicklung bei den **Leiharbeitnehmern**. Deren Beschäftigungschancen sind eng mit dem Konjunkturzyklus verbunden. Tendenziell profitieren Leiharbeitnehmer sehr schnell von konjunkturellen Aufschwüngen, werden jedoch in Abschwungphasen vor den Arbeitnehmern mit dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen entlassen (Rothe, 2009). Es ist deshalb nicht überraschend, dass die Zahl der Leiharbeitnehmer im August 2009 relativ zum Vorjahresmonat um 28 vH zurückgegangen war (Schaubild 41).

Schaubild 41



**417.** Die Lage auf dem **Berufsausbildungsstellenmarkt** am Ende des Berufsberatungsjahres 2008/2009 hat sich trotz der Rezession weiter entspannt. Dies hat allerdings daran gelegen, dass die Zahl der gemeldeten Bewerber, nicht zuletzt aufgrund demografiebedingter Veränderungen, deutlich stärker zurückgegangen ist als die Anzahl der gemeldeten Stellen. Zum 30. September 2009 ergab sich für Deutschland ein Stellenüberhang in Höhe von 7 652 unbesetzten Berufsausbildungsstellen (Tabelle 35). Diese erfreuliche Bilanz wird ausschließlich vom Saldo für Westdeutschland bestimmt.

**418. Zusammenfassend** zeigt sich in der aktuellen Rezession eine immer noch hohe Arbeitsmarktdynamik, vor allem beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Befund im Verlauf des kommenden Jahres bestätigt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 betraf mit den jüngeren und besser ausgebildeten Personen vor allem jene Gruppen, die in der nächsten Aufschwungphase relativ schnell in der Lage sein sollten, den Übergang in eine Beschäftigung zu vollziehen. Insgesamt kann bisher nicht davon gesprochen werden, dass die Entwicklung auf eine erhebliche Verfestigung des bisher zu verzeichnenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit hinweist. Allerdings werden die Belastungen für den Arbeitsmarkt in den nächsten Monaten erheblich zunehmen. Zudem steht zu befürchten, dass die Auswirkungen der Krise auf dem Arbeitsmarkt über das Jahr 2010 hinaus spürbar sein werden. Vor dem Hintergrund der erfahrungsgemäß nach früheren Abschwüngen einsetzenden Verfestigungstendenzen und einer noch immer beträchtlichen Zahl an Langzeitarbeitslosen sollte die Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks für höhere Chancen der Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz Sorge tragen (Ziffern 426 f.).

Tabelle 35

**Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland<sup>1)</sup>**

		2003 / 2004	2004 / 2005	2005 / 2006 <sup>2)</sup>	2006 / 2007 <sup>2)</sup>	2007 / 2008 <sup>2)</sup>	2008 / 2009 <sup>2)</sup>
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen .....	Personen vH <sup>3)</sup>	519 899 - 4,9	471 516 - 9,3	459 202 - 2,6	510 377 11,1	511 581 0,2	475 391 - 7,1
davon:							
betrieblich besetzbar .....	Personen	463 168	422 016	414 416	422 290	432 688	408 439
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen <sup>4)</sup> .....	Personen	56 731	49 500	44 786	88 087	78 893	66 952
Gemeldete Bewerber .....	Personen vH <sup>3)</sup>	736 109 2,3	740 961 0,7	763 097 3,0	733 971 - 3,8	620 037 - 15,5	533 361 - 14,0
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen .....	Personen	13 378	12 636	15 401	18 359	19 507	17 255
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber .....	Personen	44 084	40 504	49 487	32 660	14 515	9 603
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-) .....	Personen	- 30 706	- 27 868	- 34 086	- 14 301	+ 4 992	+ 7 652

1) Quelle: BA. Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen nach dem Fachverfahren der BA, ohne die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern betreuten Bewerber und Ausbildungsstellen.– 2) Ab Juli 2005 Umstellung der Zuordnung vom Beratungsort auf den Wohnort.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 4) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha) einschließlich Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999 bis 2003), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.

*Daten zur Tabelle*

## II. Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zuge des Abschwungs

**419.** Die sich eintrübenden Arbeitsmarktperspektiven stellen die Wirtschaftspolitik vor immense Herausforderungen. Sie wird den beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zwar nicht verhindern können, jedoch sollte sie ihn zum einen nicht durch kontraproduktive Maßnahmen, wie etwa gesetzliche Mindestlöhne, verstärken. Zum anderen sollte sie dafür Sorge tragen, dass aus dieser zunehmenden Unterbeschäftigung möglichst geringe Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit entstehen. Die Gefahr solcher Hysterese-Effekte, beispielsweise in Form einer steigenden Langzeitarbeitslosigkeit, ist erfahrungsgemäß in Deutschland hoch einzuschätzen. Neben einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt müssen vor allem bildungspolitische Anstrengungen höchste Priorität genießen (Abschnitt III).

**420.** Hauptsächliche Ursache für den bisherigen, vergleichsweise moderat verlaufenden Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit war die hohe Arbeitszeitflexibilität. Die Bundesregierung hat diese Entwicklung mit **Änderungen der Kurzarbeiterregelung** unterstützt. Insgesamt gesehen können diese gesetzgeberischen Maßnahmen trotz einiger Vorbehalte zustimmend beurteilt werden. Die Alternative wäre für viele Betroffene der Weg in die Arbeitslosigkeit gewesen, verbunden mit der Gefahr, angesichts der Schwere der Rezession die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds alsbald ausgeschöpft zu haben. Mit der befristeten Verlängerung der Dauer des Bezugs von Kurzarbeitergeld wurde mithin ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen geschaffen. Damit ist den derzeitigen Erfordernissen Genüge getan. Dies schließt eine konjunkturabhängige Dauer der Anspruchsberechtigung im Rahmen einer späteren **Reform der Arbeitslosenversicherung** nicht aus, die auch differenzierte Arbeitgeberbeiträge für jedes Unternehmen beinhalten könnte.

Die Wirtschaftspolitik wird einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern können. Jedoch sollte sie ihn nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verstärken. Vor allem kommt es darauf an, Verfestigungstendenzen entgegen zu wirken.

- Die **Zuständigkeit** bei der Organisation der Leistungen nach dem SGB II muss endlich verfassungskonform geregelt werden. Das „Kooperative Jobcenter“ bei getrennter Aufgabenwahrnehmung stellt einen gangbaren Weg dar.
- Eine Verlängerung der staatlichen Förderung einer **Altersteilzeit** wäre kontraproduktiv.
- Der **Tariflohnpolitik** kommt die Aufgabe zu, ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit zu leisten.
- Das **institutionelle Regelwerk** auf dem Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert werden. Dazu gehören das Tarifvertragsrecht und der Kündigungsschutz. Mindestlöhne, insbesondere branchenspezifische, sind abzulehnen.

## 1. Bisherige Maßnahmen und Reformoptionen des Gesetzgebers

### Kurzarbeiterregelung

**421.** Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die schwere Rezession das Instrument der Kurzarbeiterregelung für Unternehmen attraktiver ausgestaltet, sodass für diese die Kosten der Weiterbeschäftigung reduziert werden und die Unternehmen Kurzarbeit in großem Umfang nutzen (Kasten 13). Diese Maßnahmen kommen sowohl den Unternehmen als auch den Beschäftigten zugute. Die Unternehmen sichern sich später benötigtes qualifiziertes Personal; die Beschäftigten erleiden nur begrenzte Einkommenseinbußen, vor allem wenn Tarifverträge eine Entgeltaufstockung vorsehen, und laufen nicht Gefahr, aufgrund von Arbeitslosigkeit und der damit möglicherweise einhergehenden Entwertung ihres Humankapitals stigmatisiert zu werden. Für den Staat stellt die Kurzarbeit im Falle einer Weiterbeschäftigung nach Ende der Kurzarbeit und eines nicht vollständigen Arbeitszeitausfalls eine geringere Kostenbelastung im Vergleich zu Entlassungen dar.

**422.** Für eine konjunkturabhängige Anspruchsberechtigung auf Kurzarbeitergeld gibt es gute Gründe. Ökonomische Untersuchungen zu dieser Thematik haben in der Regel die Arbeitslosenversicherung zum Gegenstand, lassen sich aber auf das Kurzarbeitergeld übertragen. In beiden Fällen geht es darum, die Dauer des möglichen Bezugs von Unterstützungszahlungen von der konjunkturellen Lage abhängig zu machen. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen Anreizwirkungen und Versicherungsaspekten (Andersen und Svarer, 2009). Eine längere Bezugsdauer solcher Unterstützungszahlungen gewährleistet zwar großzügiger ausgestaltete Versicherungsleistungen, vermindert indes die Anreize, sich intensiv um einen Arbeitsplatz zu bemühen und gegebenenfalls weniger präferierte Arbeitsplatzangebote zu akzeptieren. Eine im Vergleich zur Konjunkturentwicklung **antizyklisch bemessene Bezugsdauer** verringert diesen Zielkonflikt. In konjunkturell guten Zeiten, wenn der Versicherungsaspekt weniger wichtig ist, kommen die Anreizwirkungen einer verkürzten Periode der Anspruchsgrundlage zur Geltung. In schlechten Konjunkturphasen laufen die Anreizwirkungen wegen eines gravierenden Mangels an Arbeitsplätzen vielfach ins Leere, dafür gewinnt der Versicherungsaspekt an Bedeutung, dessen Grenznutzen in einer Rezession steigt (Krebs, 2007).

**423.** Dieser positiven Einschätzung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld stehen einige **Vorbehalte** entgegen. Die erste Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 18 Monate zum 1. Januar 2009 seitens des Gesetzgebers war angesichts der Schwere der Krise gerechtfertigt. Jedoch ist die zusätzliche Verlängerung auf 24 Monate nicht ebenso unproblematisch. Eine länger andauernde Inanspruchnahme von Kurzarbeit beeinträchtigt möglicherweise Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Selbst in einer Krise nehmen Unternehmen Einstellungen vor, nicht zuletzt bei Unternehmensneugründungen. Zwar bleibt es einem Kurzarbeiter unbenommen, auf einen Arbeitsplatz mit Vollzeitarbeit zu wechseln, jedoch ist er bei den Arbeitsagenturen in der Regel nicht als arbeitssuchend gemeldet und steht daher für Vermittlungen nicht zur Verfügung. Mit anderen Worten, die Anpassungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt können durch Informationsprobleme belastet werden, weil Unternehmen und Kurzarbeiter in Unkenntnis eines potenziellen Bewerbers beziehungsweise Arbeitsplatzes sind.

Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Unternehmen die maximale Bezugsdauer überhaupt nutzen. Da die Unternehmen während der Kurzarbeit mit den Remanenzkosten weiter einen Teil der Personalkosten tragen, mögen sie die Kurzarbeit tatsächlich nur zur Abfederung von temporären Nachfrageeinbrüchen einsetzen. Der negative Effekt durch einen beeinträchtigten Strukturwandel wäre in diesem Fall gering. Eine Evidenz hierfür liefert die Phase der Inanspruchnahme der konjunkturellen Kurzarbeit Anfang der 1990er-Jahre in Westdeutschland. Sozialversicherungsbeiträge wurden ebenfalls übernommen und die maximale Bezugsdauer der Kurzarbeit wurde nicht ausgenutzt, da der Hauptteil der Unternehmen ihre Kurzarbeit nach neun bis elf Monaten beendete (Kasten 13).

**424.** Insoweit mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen intendiert ist, könnte der Gesetzgeber prüfen, ob nicht stattdessen das **Arbeitslosengeld** (nicht das Arbeitslosengeld II) von der **Bezugsdauer** her gesehen **konjunkturabhängig** ausgestaltet und die des Kurzarbeitergelds auf die gesetzlich festgelegte maximale Bezugsfrist in Höhe von sechs Monaten zurückgeführt werden könnte. Konkret bedeutet dies, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in normalen oder erst recht in beschäftigungsfreundlichen Konstellationen auf dem Arbeitsmarkt zu verkürzen, wohingegen bei einer schlechten Arbeitsmarktlage eine Verlängerung der Bezugsdauer ins Auge zu fassen ist. Was in diesem Zusammenhang als „normal“ oder „schlecht“ anzusehen ist, sollte indes nicht der Beliebigkeit überlassen werden, sondern an leicht überprüfbar, numerisch fixierten **Schwellenwerten**, also etwa dem Verhältnis der Anzahl offener Stellen zu der von Arbeitslosen, gesetzlich festgemacht werden.

Auf jeden Fall muss so weit wie möglich sichergestellt werden, dass es die Politik nicht bei der der Öffentlichkeit leicht vermittelbaren Verlängerung der Bezugsdauer belässt und die politisch möglicherweise heikle Verkürzung unterlässt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg sollte angestrebt werden, eine solche atmende Arbeitslosenversicherung **aufkommensneutral** zu gestalten, das heißt, die Bundesagentur für Arbeit hätte entsprechende Rücklagen zu bilden. Für solche konjunkturabhängigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung gibt es im Übrigen **internationale Vorbilder**. So kann in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten in Zeiten hoher oder besonders gravierender Arbeitslosigkeit der Zeitraum der Zahlungen aus der dortigen Arbeitslosenversicherung um bis zu 13 Wochen beziehungsweise bis zu 20 Wochen verlängert werden (US Department of Labor, 2009). Analoge Regelungen gelten in Kanada (Service Canada, 2009). Darüber hinaus haben sich der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD für solche oder ähnliche zustandsabhängige Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesprochen.

**425.** Die Einführung einer konjunkturabhängigen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wirft eine Reihe von technischen Detailproblemen auf, die sorgfältig geprüft werden müssen. Außerdem bietet es sich an, eine solche Neuerung in eine **breiter angelegte Reform der Arbeitslosenversicherung** einzubetten. Daher spricht vieles dafür, es zunächst bei den derzeitigen Regelungen zu belassen und solche Überlegungen auf eine Reformagenda zu setzen.

## Arbeitslosenversicherung

**426.** Eine **Reform der Arbeitslosenversicherung** könnte des Weiteren an **zwei Unzulänglichkeiten** des bestehenden Systems anknüpfen:

- der Vermischung von Versicherungsaspekten mit Verteilungsanliegen und
- fehlenden Anreizen für Unternehmen, Entlassungen zu verringern.

**427.** Bei der Höhe des Arbeitslosengelds wird derzeit danach unterschieden, ob der Arbeitslose kinderlos ist oder mindestens ein Kind hat. Beim Beitragssatz jedoch findet eine entsprechende Differenzierung nicht statt. Für eine finanzielle Besserstellung von Arbeitslosen mit Kindern mag es gute Gründe geben. Eine solche familienpolitisch motivierte Umverteilung stellt indes ein gesellschaftspolitisches Anliegen dar und ist daher aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Erst recht unverständlich mutet an, dass nur der Tatbestand, dass Kinder zu versorgen sind, berücksichtigt wird, nicht jedoch deren Anzahl. Daher sollten der erhöhte Leistungssatz gestrichen und etwaige Zuzahlungen in Abhängigkeit von der Anzahl der zu versorgenden Kinder aus Steuermitteln finanziert werden (JG 2008 Ziffer 546).

**428.** Schließlich könnte eine weitere Reformoption in **differenzierten Arbeitgeberbeiträgen** zur Arbeitslosenversicherung bestehen. Dabei würden die nach wie vor auf versicherungspflichtige Arbeitsentgelte bezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes Unternehmen individuell innerhalb bestimmter Grenzen und mit einer zeitlichen Verzögerung danach bemessen, inwieweit das betreffende Unternehmen der Arbeitslosenversicherung durch Entlassungen Nettokosten aufbürdet.

Für diese Reform hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach geworben und detaillierte Ausarbeitungen vorgelegt (zuletzt JG 2008 Ziffern 539 ff.). Die Vereinigten Staaten haben damit positive Erfahrungen beispielsweise in Form von Beschäftigungsgewinnen, gemacht (Ehrenberg und Smith, 2006). Mit einem solchen Modell wird dem Verursacherprinzip stärker Rechnung getragen, weil eine höhere Internalisierung von Entlassungskosten bei den Unternehmen stattfindet, ohne dass der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung aufgegeben würde.

## Altersteilzeit

**429.** Ende des Jahres 2009 laufen nach geltendem Recht die am 1. August 1996 durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ (**Altersteilzeitgesetz**) eingeführten Regelungen über Altersteilzeitarbeitsplätze aus. Von verschiedenen Seiten, unter anderem der Gewerkschaften, wird indes eine Verlängerung gefordert. Davon ist dringend abzuraten.

Das Altersteilzeitgesetz sieht vor, dass Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, die bis Ende des Jahres 2009 beginnen, von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden können. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist für Arbeitgeber und Arbeitnehmer freiwillig, ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. Der Arbeitnehmer muss zu Beginn der Altersteilzeit das 55. Lebensjahr vollendet und innerhalb der letzten fünf Jahre vor Beginn der Altersteilzeit

1 080 Kalendertage versicherungspflichtig gearbeitet haben. Die bisherige durchschnittliche Arbeitszeit muss auf die Hälfte verringert werden, sei es als **Blockmodell**, bei dem der Arbeitnehmer in der ersten Hälfte des Zeitraums seine übliche Arbeitszeit ableistet und danach freigestellt wird, sei es als **Teilzeitmodell**, bei dem die bisherige Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum halbiert wird. Während der Altersteilzeit wird das Regelarbeitsentgelt vom Arbeitgeber um mindestens 20 vH aufgestockt. Die Bundesagentur für Arbeit erstattet dem Arbeitgeber für längstens sechs Jahre den Aufstockungsbeitrag in Höhe von maximal 20 vH des Regelarbeitsentgelts und einen Mindestbeitrag des Arbeitnehmers zur Gesetzlichen Rentenversicherung, wenn ein arbeitslos gemeldeter oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer oder ein Auszubildender eingestellt wird.

Die Bundesagentur hat nach Angaben des IAB für die Förderung der Altersteilzeit seit Beginn der Regelungen bis Ende des Jahres 2008 etwa 8,6 Mrd Euro ausgegeben (Wanger, 2009). Die Regelungen wurden vor allem in Großbetrieben und von Beschäftigten in Büroberufen – also nicht von Arbeitnehmern mit besonderen beruflich bedingten körperlichen Belastungen – als Blockmodell in Anspruch genommen. Die Altersteilzeit diente mithin in erster Linie als **Frühverrentung**, kaum als gleitender Übergang in den Altersruhestand.

Die Altersteilzeit belastet den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit beachtlich; jeder der 101 000 geförderten Arbeitnehmer kostete die Bundesagentur im Jahr 2008 etwas über 13 000 Euro. Dies bedeutet eine Frühverrentung zu Lasten der Sozialversicherung.

**430.** Die Ziele des Altersteilzeitgesetzes wurden eklatant verfehlt. Zum einen wird eben nicht ein gleitender Übergang in den Ruhestand gefördert, sondern eine **Vorverlegung des Übergangs in den Altersruhestand** und dies vor dem Hintergrund der Einführung der „Rente mit 67“. Zum anderen hat die Hoffnung getrogen, mit dieser Förderung Neueinstellungen in nennenswertem Umfang ohne Mitnahmeeffekte zu induzieren (Wanger, 2009).

Gegen die häufig vorgetragene Auffassung, mit einer Ausgliederung älterer Arbeitnehmer könnten die Arbeitsplatzchancen Jugendlicher erhöht werden, sprechen zahlreiche, auch internationale empirische Studien (Gruber et al., 2009; Fouarge und Schils, 2009). Mitunter ist sogar das Gegenteil zu beobachten, dass nämlich der Rückgang der Beschäftigungsquote Älterer mit einem Rückgang, nicht mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote von Jugendlichen einhergeht, so auch in Westdeutschland (Gruber et al., 2009). Der Grund dafür liegt in der irrigen Vorstellung, das Arbeitsvolumen sei eine fest vorgegebene Größe, die nach Belieben zwischen jungen und älteren Arbeitnehmern aufgeteilt werden könne. Diese Sichtweise lässt beispielsweise außer Acht, dass das Arbeitsvolumen aufgrund kostenträchtiger Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit schrumpfen kann, sodass letztendlich alle Arbeitnehmer auf der Verliererseite stehen.

Daher bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung zur staatlichen Förderung einer Altersteilzeit (JG 2008 Ziffern 711 ff.) und teilt damit die Ansicht der neuen Bundesregierung.

### Zuständigkeiten bei Hartz IV-Leistungen

**431.** Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 die bisherige Organisation der Leistungen nach dem SGB II in Form der Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (ARGEn) als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis Ende des Jahres 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu verabschieden.

Gemäß § 6a SGB II (Experimentierklausel) kann die Aufgabenwahrnehmung im Wettbewerb zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen entweder in Gestalt von ARGEn oder von zugelassenen kommunalen Trägern (das sind die 69 „Optionskommunen“) oder als getrennte Aufgabenwahrnehmung (19 Fälle) erfolgen. Diese Organisationsformen waren letztlich der seinerzeitigen politischen Gemengelage geschuldet (JG 2004 Ziffer 251).

Nach rund fünf Jahren stellt sich – nicht zuletzt aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Neuorganisation der Leistungen nach dem SGB II – die Frage nach dem Erfolg der jeweiligen Modelle, also wer es besser kann und warum. Dazu liegt mittlerweile eine Evaluationsstudie vor, welche die Aufgabenwahrnehmung der ARGEn mit der durch die Optionskommunen vergleicht (ZEW et al., 2008). Erfolgskriterien des SGB II sind die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in Beschäftigung. Die Evaluationsstudie kommt zu der Schlussfolgerung, dass die ARGEn bei beiden Kriterien besser abschneiden. Die gesamtfiskalische Belastung liegt bei den ARGEn um rund 60 Euro je Monat und Bedarfsgemeinschaft niedriger. Allgemein kommt es hauptsächlich auf eine individuelle intensive Betreuung an.

**432.** Von daher gesehen bietet es sich an, die speziellen Vorteile jeder der beiden Träger – Bundesagentur für Arbeit und Kommunen – gemeinsam in Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder gegebenenfalls nach dessen Änderung zu nutzen. Die Große Koalition hatte hierfür das Modell eines „**Kooperativen Jobcenters**“ vorgeschlagen.

Die Grundidee des Kooperativen Jobcenters besteht darin, dass – um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen – zwar jeder Träger seine Aufgaben in der Grundversicherung eigenverantwortlich wahrnimmt, wobei die Arbeitsagenturen vornehmlich für die lokale Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die Vermittlung und Beratung, und die Kommunen für sozialintegrative Leistungen zuständig sind, also beispielsweise für Maßnahmen auf den Feldern der Jugend- und Familienpolitik. Die Dienstleistungen werden jedoch unter einem gemeinsamen Dach, dem „Kooperativen Jobcenter“, angeboten (Scheele und Weise, 2008). Es bietet möglichst einheitliche Anlaufstellen, eine gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheiderteilung und Auszahlung und vor allem abgestimmte Eingliederungsvereinbarungen an. Hinzu tritt ein Kooperationsausschuss, in dem beide Träger ihr Wissen und ihre Fachkenntnisse einbringen sollen.

Wenngleich eine Reihe von Details und die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes noch abschließend zu klären sind, hält der Sachverständigenrat das Modell eines „Kooperativen Jobcenters“ alles in allem für einen prinzipiell gangbaren Weg. Vor dem

Hintergrund der wachsenden Anzahl von Arbeitslosen kommt es entscheidend auf eine zielführende Betreuung der Arbeitslosen an und dann ist dieses Modell allemal besser als das bisherige Nebeneinander unterschiedlicher Organisationsformen.

Die neue Bundesregierung möchte die Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung nutzen. Diesem Vorhaben ist zuzustimmen. Die ebenfalls geplante unbefristete Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch die Optionskommunen ist hingegen abzulehnen, weil sich deutlich gezeigt hat, dass hiermit Effizienzeinbußen einhergehen.

## 2. Lohnpolitik

**433.** Die Tarifvertragsparteien standen im Jahr 2009 angesichts der scharfen Rezession vor einer schwierigen Situation. Der weltweite Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ließ die üblichen Orientierungshilfen für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik in Teilbereichen der hiesigen Volkswirtschaft an ihre Grenzen stoßen, wohingegen sie in anderen Sektoren durchaus Anwendung hätte finden müssen.

Nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates war der **gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum** im Jahre 2009 mit -2,7 vH negativ (Anhang IV Tabelle C). Er setzt sich aus der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit (-3,7 vH) und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (1,0 vH) zusammen. Aber selbst die von den Gewerkschaften favorisierte Orientierung der Tariflohnpolitik an Produktivitätsfortschritt, Verbraucherpreisanstieg und einer Umverteilungskomponente hätte für das Jahr 2009 Lohnsenkungen impliziert. Stattdessen stiegen in diesem Jahr die nominalen Tariflöhne um 2,4 vH und die nominalen Effektivlöhne um 3,0 vH (Tabelle 36).

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass in der derzeitigen Situation die Berechnung des Produktivitätsfortschritts angesichts der vielfältigen Formen der Arbeitszeitreduktion mit besonders großer Unsicherheit behaftet ist. Bei einer Beurteilung der Lohnpolitik im Jahr 2009 sind zusätzlich die folgenden drei Aspekte zu beachten: Erstens beruht ein Teil der diesjährigen Lohnerhöhungen auf Tarifabschlüssen des Vorjahres, einer Zeit also, in der kaum eine Prognose für das Jahr 2009 einen derart dramatischen Konjunkturreinbruch vorausgesehen hatte, sondern man lediglich von einer Eintrübung der Konjunkturperspektiven ausging. Zweitens kamen die Tariflohnsteigerungen nicht bei allen Beschäftigten gleichermaßen an, denn die Reallöhne sind im ersten Halbjahr 2009 um 0,8 vH gesunken. Gründe dafür sind die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit und tariflichen Öffnungsklauseln sowie der Rückgang der Tarifbindung (Bispinck, 2009). Drittens erwiesen sich Lohnerhöhungen als Stütze des privaten Konsums in der schweren Rezession des Jahres 2009.

Für die **Tariflohnpolitik** gilt es, den veränderten konjunkturellen Rahmenbedingungen durch entsprechend moderate Lohnabschlüsse und durch Anpassung bestehender Tariflohnvereinbarungen Rechnung zu tragen. Diesem Erfordernis sind die Tarifvertragsparteien durch die vermehrte Berücksichtigung und Inanspruchnahme von tariflichen Öffnungsklauseln teilweise

gefolgt. Mitunter haben sich die Beschäftigten insolvenzbedrohter Unternehmen von sich aus zu Lohnzugeständnissen bereit erklärt, um ihre Arbeitsplätze zu retten.

Tabelle 36

### Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2006	2007	2008	2009 <sup>1)</sup>
Tarifverdienste je Stunde <sup>2)3)</sup> .....	+ 1,0	+ 1,2	+ 2,8	+ 2,4
Effektivverdienste je Stunde <sup>4)</sup> .....	+ 1,1	+ 1,4	+ 2,3	+ 3,0
Stundenproduktivität <sup>5)</sup> .....	+ 2,9	+ 0,7	- 0,0	- 2,0
Erwerbstätigenproduktivität <sup>5)</sup> .....	+ 2,5	+ 0,8	- 0,1	- 5,0
Reale Arbeitskosten <sup>6)</sup> .....	+ 0,8	- 1,1	+ 0,7	+ 1,8
Reale Nettoverdienste <sup>7)</sup> .....	- 1,5	- 1,1	- 1,0	+ 2,3
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts <sup>8)</sup> .....	+ 0,5	+ 1,9	+ 1,5	+ 1,0

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 7) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 6) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 8) Veränderung des impliziten Preisindex.

Daten zur Tabelle

**434.** Gegen eine Lohnflexibilität in einer Rezession wird eingewandt, dass eine solche Politik angesichts eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits nicht nur wirkungslos sei, sondern gemäß den Erfahrungen zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise die große Gefahr einer tiefgehenden Deflation in sich berge. Dieses Argument trifft zumindest in seiner Allgemeinheit auf hiesige Verhältnisse nicht zu.

Zwar kann es einzelne Branchen geben, bei denen der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeinbruch wie eine Rationierungsschranke wirkt, welche die Unternehmen selbst durch Preiszugeständnisse und damit gegebenenfalls durch Lohnsenkungen nicht überwinden können, da es schlicht an Nachfrage fehlt. Dies ist in der Sprache der „Ungleichgewichtsökonomik“ in der Tradition von Malinvaud (1977) sowie Drezé und Bean (1990) ein „keynesianisches Regime“. Technisch gesprochen befinden sich die Unternehmen unterhalb ihrer Arbeitsnachfragefunktion, sodass Reallohnvariationen den Beschäftigungsumfang unbeeinflusst lassen.

Jedoch weist die Ungleichgewichtsökonomik nachdrücklich darauf hin, dass – von extremen Situationen abgesehen – nicht sämtliche Branchen nur durch ein bestimmtes, also beispielsweise ein „keynesianisches Regime“ gekennzeichnet sind. Andere Wirtschaftszweige sind überhaupt nicht oder nur geringfügig von einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizit betroffen oder können gleichwohl selbst bei zurückgehender Nachfrage auf den Weltmärkten durch Preiszugeständnisse zusätzliche Wettbewerbsvorteile erlangen. Mit anderen Worten,

von einer generellen Wirkungslosigkeit einer Lohnpolitik kann selbst in dieser Rezession keine Rede sein.

**435.** Die Tarifvertragsparteien sind in den letzten Jahren hinsichtlich der Flexibilisierung des Flächentarifvertrags ein gutes Stück vorangekommen und bestätigen damit die Auffassung des Sachverständigenrates, dass die jeweiligen Tariflohnabschlüsse die Branchenspezifika voll berücksichtigen und die Tarifverträge durch wirksame Öffnungsklauseln einer davon abweichenden Situation einzelner Unternehmen Rechnung tragen müssen.

Mit dem zu erwartenden Konjunkturaufschwung sollten sich die Tarifvertragsparteien wieder strikt am **branchenmäßigen Verteilungsspielraum** orientieren und diesen nicht ausschöpfen, um damit die Attraktivität des hiesigen Wirtschaftsstandorts für Investitionen im Inland zu erhöhen und ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu leisten. Denn im europäischen Vergleich belegt Deutschland im Hinblick auf seine Investitionsquote und in Bezug auf das Wirtschaftswachstum seit geraumer Zeit einen der hinteren Plätze. Anders formuliert: Deutsche Produkte sind international wettbewerbsfähig, der Standort Deutschland für Investitionen ist es weit weniger (Erstes Kapitel).

Die Lohnpolitik sollte sich bei der Fortführung ihres insgesamt gesehen moderaten Kurses der vergangenen Jahre nicht durch Forderungen beirren lassen, die darauf hinaus laufen, durch überzogene Lohnsteigerungen die Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft zugunsten einer Stärkung der Binnennachfrage zu verringern. Dies wäre eine äußerst riskante Strategie, weil die dann wegbrechenden Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft bestenfalls unvollständig durch solche der den inländischen Bedarf deckenden Branchen ersetzt werden. Vielmehr beruht ein Teil des deutschen Exporterfolgs darauf, dass aufgrund überzogener Lohnerhöhungen in der Vergangenheit, insbesondere im Bereich weniger qualifizierter Arbeit, die inländischen Unternehmen sich auf die Produktion und den Export kapitalintensiver Güter konzentriert haben. Die Folge dieser Lohnpolitik, insbesondere die Stauchung der qualifikatorischen Lohnstruktur bis etwa Mitte der 1990er-Jahre, ist die bedrückend hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.

### 3. Institutionelle Rahmenbedingungen

**436.** Unter der Überschrift „Arbeitschancen für alle“ enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vergleichsweise kurze Ausführungen zum institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt. Die Darlegungen können kaum befriedigen und werden dem Stellenwert dieses Themas nicht gerecht. Die neue Bundesregierung hat jetzt noch die Chance, hier nachzubessern.

**437.** Der Gesetzgeber kann durch eine **Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks** auf dem Arbeitsmarkt eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik fördern. Darauf hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit aufmerksam gemacht (zuletzt JG 2008 Ziffern 557 ff.). Hierzu gehören insbesondere Änderungen im Tarifvertragsrecht, also unter anderem eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG), eine Verkürzung der Tarifbindung (§ 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG) sowie eine

Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen (§ 5 Absatz 1 TVG). Außerdem bedarf § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz einer Revision. Diese Rechtsvorschrift besagt, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können, es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Es ist kaum nachvollziehbar, wieso selbst nicht tarifgebundene Unternehmen keine Betriebsvereinbarung abschließen dürfen (JG 2008 Ziffer 574). Außerdem bleibt der Gesetzgeber aufgerufen, das Streikrecht gesetzlich zu regeln, anstatt es allein der Arbeitsgerichtsbarkeit zu überlassen (JG 2008 Ziffer 561). Ohnehin wäre es sinnvoll, die einzelnen arbeitsrechtlichen Regelungen in einem Arbeitsgesetzbuch zusammenzuführen.

Im Koalitionsvertrag wird die Tarifautonomie zwar als hohes Gut und als „unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft“ gelobt. Dabei bleibt es aber im Wesentlichen. Kaum ein Wort wird über die notwendigen Reformen im Tarifvertragsrecht verloren, erst gar nicht zu reden von einem von vielen Seiten geforderten Arbeitsgesetzbuch, geschweige denn von dem ebenfalls notwendigen Arbeitskampfgesetz.

**438.** Der Sachverständigenrat wirbt erneut für eine **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes** bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen (JG 2008 Ziffern 536 ff.). Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein, wenn vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde. Konkret bedeutet dies, dass der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger Abfindungsanspruch gewährt wird.

Zu einer Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes schweigt sich der Koalitionsvertrag hingegen aus. Als einziges Zugeständnis beabsichtigt die neue Bundesregierung, das generelle Vorbeschäftigungsverbot für sachgrundlos befristete Einstellungen – etwa wenn während einer Schul- oder Studienzeit schon einmal bei demselben Arbeitgeber gearbeitet wurde – zu lockern. Nunmehr soll eine solche sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen nach einer Wartezeit von einem Jahr selbst dann möglich sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein Arbeitsverhältnis bestanden hat. Diese Absicht verdient zwar Zustimmung, aber einen Ersatz für einen flexibleren Kündigungsschutz stellt sie mitnichten dar.

**439.** Schließlich bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung gegenüber gesetzlichen **Mindestlöhnen**. Dies betrifft branchenspezifische ebenso wie flächendeckende Mindestlöhne. Er hat dies bereits mehrfach ausführlich begründet (JG 2006 Ziffern 546 ff.; JG 2008 Ziffern 576 ff.).

Je nach Bindungswirkung gehen von Mindestlöhnen erhebliche Beschäftigungsverluste aus. Dies ist durch zahlreiche empirische Studien belegt (JG 2008 Ziffer 576). Es ist des Weiteren irreführend, die Nachteile branchenspezifischer Mindestlöhne zu verharmlosen (JG 2006 Ziffer 552). Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne kann nämlich zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften insbesondere in Branchen mit nur schwacher Tarifbindung führen. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung hoch

ist, besteht die Gefahr, dass sich das Beschäftigungspotenzial für Geringqualifizierte verringert.

Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne ist daher ebenso abzulehnen wie ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Mit den im Jahr 2009 in Kraft getretenen Mindestlohngesetzregelungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im Mindestarbeitsbedingungengesetz hat der Gesetzgeber mithin einen beschäftigungspolitischen Irrweg beschritten. Eine rasche Umkehr ist dringend erforderlich.

Der Koalitionsvertrag enthält nur einige wenige Hinweise zur Mindestlohngesetzgebung. Zwar lehnt die Koalition einen „einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn“ ab, die mindestens ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhne finden indes keine explizite Erwähnung. Den einzigen Lichtblick in diesem Zusammenhang bietet zum einen die Ankündigung, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn bis Oktober 2011 zu evaluieren. Sie einfach abzuschaffen, darauf hat sich die Koalition nicht verständigen können. Vielmehr soll die Rechtsprechung zum Verbot sittenwidriger Löhne gesetzlich festgeschrieben werden. Zum anderen sieht der Koalitionsvertrag vor, dass Allgemeinverbindlicherklärungen auf dem Verordnungsweg grundsätzlich einer Mehrheit im Tarifausschuss und einem Einvernehmen im Kabinett bedürfen, insoweit wird die Hürde lediglich ein wenig angehoben.

**440.** Zusammengefasst enttäuschen die Erklärungen im Koalitionsvertrag zur Arbeitsmarktverfassung. An diesem Befund ändert die eine oder andere sinnvolle Einzelmaßnahme nicht viel, denn die wirklich bedeutenden Erfordernisse auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, sicherlich politisch brisante Themen, blendet der Koalitionsvertrag aus.

### III. Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive

**441.** Obschon sich die deutsche Volkswirtschaft auf dem Weg aus der tiefen Rezession befindet, wird die Arbeitslosigkeit aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten bis ins Jahr 2011 merklich ansteigen. Damit stellt sich die Aufgabe, neben einer Abfederung der finanziellen Einbußen bei den Betroffenen mit Hilfe eines sozialen Sicherheitsnetzes dafür Sorge zu tragen, dass derzeit und künftig aus einer Beschäftigungslosigkeit möglichst geringe Spätfolgen für die Erwerbslosen entstehen („Hysterese-Effekt“). Arbeitslosigkeit ist häufig nicht eine schnell verheilende Wunde, sondern hinterlässt tiefe Narben für den Verlauf des Erwerbslebens, vor allem, aber nicht ausschließlich in Form von Langzeitarbeitslosigkeit (OECD, 2009b).

**442.** Den besten, wenngleich nicht vollständigen Schutz gegen lang anhaltende negative Auswirkungen einer Arbeitslosigkeit bieten **Bildungsmaßnahmen** im weiteren Sinn. Dazu gehören nicht nur die im Hinblick auf die derzeitige Krise auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar wichtigen Bemühungen einer Fort- und Weiterbildung der Arbeitslosen. Vielmehr muss zusätzlich, durch eine Reform des hiesigen Bildungssystems einschließlich einer ständigen Weiterbildung der Erwerbstätigen die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an künftige Entwicklungen erhöht werden. Zu diesen längerfristigen Trends gehören die weiter voranschreitende

Internationalisierung der Märkte, ein technischer Fortschritt, der insbesondere, aber nicht ausschließlich hierzulande, gering qualifizierte Arbeit freisetzt, sowie die demografische Entwicklung einschließlich eines künftig zu erwartenden Mangels an Fachkräften in bestimmten Berufen.

Arbeitslosigkeit und deren lang anhaltende Folgen stellen darüber hinaus ein unausgeschöpftes Wachstumspotenzial dar, dessen Verzicht sich die deutsche Volkswirtschaft nicht leisten sollte. Aber es geht um mehr, nämlich Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Dies wiegt schwer, weil das Wirtschaftswachstum Deutschlands seit geraumer Zeit im Vergleich zu den anderen Volkswirtschaften in der Europäischen Union unterdurchschnittlich ist. Das hängt sicherlich mit exogenen Ereignissen wie der deutschen Vereinigung zusammen, aber eine weitere Ursache liegt darin, dass die Erfolge des hiesigen Bildungssystems im internationalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich zu Buche schlagen. Es kommt aber nicht nur darauf an, das **Bildungsniveau** zu erhöhen, sondern es geht auch darum, die **Chancengleichheit** im Bildungssystem zu verringern, die unter anderem darin besteht, dass Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang ist allgemein die ungleiche Verteilung von Risiken und Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu vermindern.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben stehen der Wirtschaftspolitik mehrere Instrumente zur Verfügung. Neben einer zielführenden Innovationspolitik (Sechstes Kapitel) stellt vor allem die Förderung der Humankapitalbildung den wichtigsten Schlüssel zur Lösung der Probleme dar. Deshalb wirbt der Sachverständigenrat erneut für eine bildungspolitische Offensive.

## 1. Die Bedeutung der Bildungspolitik für Wachstum und Chancengleichheit

**443.** Der Bildungspolitik kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, mit Hilfe einer verbesserten Anpassungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung den längerfristigen Trends des wirtschaftlichen Umfelds Rechnung zu tragen, den Schutz gegen die späteren Folgen einer Arbeitslosigkeit auszubauen und der ungleichen Verteilung von Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen.

Die längerfristigen Trends in der Weltwirtschaft gewinnen in den nächsten Jahren nach Überwindung der länderübergreifenden Rezession wieder verstärkt an Bedeutung. Die zunehmende Internationalisierung der Märkte führt hierzulande dazu, dass in den Sektoren, die im Standortwettbewerb stehen, gering qualifizierte Arbeit freigesetzt wird. Diese Entwicklung wird neben der Globalisierung, wenn nicht sogar dominierend von einem technischen Fortschritt getrieben. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte muss die Wirtschaftspolitik wirksame **Anreize zur Arbeitsaufnahme** setzen, beispielsweise mit einem zielführenden Kombilohnmodell, wie es der Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt hat (Expertise 2006). Mindestens ebenso wichtig sind **bildungspolitische Anstrengungen**, es künftig erst gar nicht zu einem beträchtlichen Anteil gering qualifizierter Arbeitnehmer kommen zu lassen und, soweit möglich, das Bildungsniveau im derzeitigen niedrigen Qualifikationsbereich zu erhöhen.

**444.** Sämtliche Projektionen der zukünftigen Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebedarfs, so schwierig sie sind, deuten auf einen erheblichen **Mangel an Fachkräften** insbesondere im Bereich der MINT-Fächer hin. Bei der Behebung dieses Bedarfs muss sich ebenfalls die Bildungspolitik angesprochen fühlen – neben anderen Maßnahmen wie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen –, indem der Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen effizienter und chancengleicher gestaltet wird.

**445.** Die angesprochene Chancengleichheit ist auf dem hiesigen Arbeitsmarkt nicht hinreichend verwirklicht, wodurch einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit Vorschub geleistet wird.

In den letzten Jahren war eine zunehmende Ausdifferenzierung in Kernbelegschaften und Randbelegschaften zu beobachten (JG 2008 Ziffern 514 ff.). Dies hat zur Folge, dass die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Anpassungslasten in beachtlichem Umfang von atypischen Beschäftigungsverhältnissen getragen werden, beispielsweise in Form von Leiharbeit. Insoweit dies Ausweichreaktionen der Unternehmen auf eine als zu hoch empfundene Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt sind, muss das **institutionelle Regelwerk** auf dem Arbeitsmarkt flexibilisiert werden (Ziffern 436 ff.). Chancengleichheit bedeutet nicht nur die Beseitigung institutioneller Hemmnisse, sondern bezieht sich ebenso auf **gleiche Bildungschancen**, ein Erfordernis, welchem das Bildungssystem in Deutschland nur unzureichend nachkommt, sodass daraus eine bildungspolitische Aufgabe von außerordentlicher Bedeutung erwächst. Wenn eine verbesserte Chancengleichheit bei der Humankapitalbildung und beim Zugang zu Arbeitsplätzen erreicht wird, trägt dies dazu bei, die Tendenz zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit, also den Anteil der Langzeitarbeitslosen, zu verringern.

## 2. Was ist bildungspolitisch zu tun?

**446.** Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen den herausragenden Stellenwert einer Bildungspolitik im Rahmen einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik. Daher stellt der Sachverständigenrat im Folgenden Grundzüge einer bildungspolitischen Offensive vor, die in einigen wesentlichen Punkten deutlich über die Vorstellungen im Koalitionsvertrag hinausgehen.

### Herausforderungen an die Bildungspolitik

**447.** Humankapitalinvestitionen genießen höchste Priorität, um Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Dies ist durch zahlreiche empirische Studien gut belegt (JG 2004 Ziffern 559 ff.). Angesichts einer Reihe von Defiziten im deutschen Bildungssystem könnten Schätzungen zufolge die Wachstumsrate des deutschen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf jährlich um 0,5 bis 0,8 Prozentpunkte höher liegen, wenn es durch eine Bildungsreform gelänge, Deutschland aus dem Mittelfeld der PISA-Tests („Programme for International Student Assessment“) nahe an die Spitzenreiter dieser Tests heranzubringen (Hanushek und Wößmann, 2008). Im Vergleich zu den öffentlichen Bildungsausgaben aller OECD-Mitgliedsländer liegt Deutschland unterhalb des Durchschnitts (Tabelle 37).

Tabelle 37

**Internationaler Vergleich von Bildungsausgaben im Jahr 2006**

Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vH)

Land	Öffentlich <sup>1)</sup>	Privat <sup>2)</sup>	Insgesamt
Deutschland .....	4,1	0,7	4,8
Frankreich .....	5,5	0,4	5,9
Italien .....	4,6	0,3	4,9
Japan .....	3,3	1,7	5,0
Österreich .....	5,2	0,4	5,5
Spanien .....	4,2	0,5	4,7
Vereinigtes Königreich .....	5,2	0,7	5,9
Vereinigte Staaten .....	5,0	2,4	7,4
OECD-Durchschnitt .....	4,9	0,8	5,8
EU-19-Durchschnitt .....	5,0	0,5	5,5

1) Einschließlich öffentlicher Subventionen an private Haushalte, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind, und direkter Ausgaben für Bildungseinrichtungen aus internationalen Quellen.– 2) Abzüglich öffentlicher Subventionen, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind.

Quelle: OECD

Daten zur Tabelle

Die Politik hat den bildungspolitischen Handlungsbedarf durchaus erkannt. Der Koalitionsvertrag räumt der Bildungspolitik zu Recht einen zentralen Stellenwert ein und setzt alles in allem einige richtige Akzente, ein klares Gesamtkonzept ist aber allenfalls in Umrissen erkennbar. Schon im letzten Jahr wurde auf dem Dresdner Bildungsgipfel vom Oktober 2008, an dem die Bundesregierung und die Regierungschefs der Bundesländer beteiligt waren, vereinbart, die privaten und öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung insgesamt bis zum Jahr 2015 von 7,3 vH im Jahr 2008 auf 10 vH des Bruttoinlandsprodukts zu steigern (BMBF, 2008; Stifterverband, 2009). Die dort verabschiedete „**Qualifizierungsinitiative**“ benennt durchaus wichtige und zielführende Themenbereiche, ohne jedoch hinreichend konkret auf die notwendigen Reformschritte einzugehen (Bundesregierung und Regierungschefs der Länder, 2008). Des Weiteren bemühen sich die Bundesländer, die Betreuung von (Klein-) Kindern zu verbessern, den Übergang von der Grundschule auf das Gymnasium zu flexibilisieren, die Gymnasialzeit – insbesondere für begabte Schüler – zu verkürzen und die Organisationsstruktur der Hochschulen hin zu mehr Selbstständigkeit und Flexibilität zu verändern.

Der Sachverständigenrat konnte vor fünf Jahren dem deutschen Bildungssystem „kein gutes Zeugnis“ ausstellen (JG 2004 Ziffern 556 ff.). In Teilbereichen mögen sich die Zeugnisnoten durchaus verbessert haben, aber angesichts immer noch bestehender zahlreicher **gravierender Defizite** kann von einem guten, geschweige denn exzellenten Zeugnis (noch) keine Rede sein. Daher stellt sich die Frage, wie die im Rahmen des Dresdner Bildungsgipfels vereinbarten höheren finanziellen Mittel für die Bildung effizient eingesetzt werden sollten, um die bestehenden Defizite des deutschen Bildungssystems zu verringern. Neben einer Aufstockung der Bildungsausgaben muss deshalb geprüft werden, inwieweit sich mit einem effizienteren Einsatz der vorhandenen Ressourcen ebenfalls bildungspolitische Erfolge erzielen lassen.

## Schwächen des deutschen Bildungssystems

**448.** Die hauptsächlichen Schwächen des hiesigen Bildungssystems liegen auf zwei Ebenen, nämlich dem eher mittelmäßigen, durchschnittlichen **Bildungsniveau** und der Ungleichheit der **Bildungschancen**.

Das im internationalen Vergleich eher mittelmäßige Kompetenzniveau hiesiger Schüler und Studierender lässt sich schlaglichtartig anhand folgender Fakten verdeutlichen:

- Bei der PISA-Studie aus dem Jahr 2006 erreichten Schüler hierzulande mit ihren Lese- und Mathematikleistungen in etwa nur den Mittelwert der einbezogenen OECD-Länder. Zwar lagen die gemessenen Leistungen in den Naturwissenschaften erstmals über dem OECD-Durchschnitt, jedoch mit weitem Abstand zu den besten Ländern, wobei dieser Unterschied annähernd dem in einem Schuljahr Gelernten entspricht (OECD, 2007).
- In jedem Jahr verlassen 8 vH eines Jahrgangs eine allgemeinbildende Schule ohne jeglichen Abschluss (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008).
- Die Abschlussquote im Bereich von Universitäten und Hochschulen (einschließlich Fachschulen und Berufsakademien) liegt in Deutschland mit 34 vH weit unterhalb des OECD-Durchschnitts von über 48 vH und noch deutlicher unterhalb der besten Ergebnisse in Höhe von rund zwei Dritteln (OECD, 2009a).

Bei allen Vorbehalten hinsichtlich solcher internationalen Vergleiche von Bildungsinstitutionen und Bildungsabschlüssen sind die Unterschiede zu erfolgreicheren Bildungssystemen in anderen Ländern zu gravierend, als dass sie nur mit unzureichenden Vergleichsmaßstäben begründet werden könnten. Vielmehr deuten diese und andere Indikatoren auf die Notwendigkeit einer **Steigerung** des durchschnittlichen **Bildungsniveaus** hin. Dies stellt die erste bildungspolitische Herausforderung dar. Sie wiegt schwer, weil sich Deutschland im Zuge der Internationalisierung der Märkte und des damit einhergehenden internationalen Standortwettbewerbs weiterhin behaupten muss. Eine Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus stellt eine wichtige Voraussetzung dar, um die notwendigen Anpassungsprozesse im Rahmen des sektoralen und berufsmäßigen Strukturwandels, forciert unter anderem durch neue Informationstechnologien, bewältigen zu können.

**449.** Die **Ungleichheit der Bildungschancen** in Deutschland lässt sich ebenfalls mit wenigen Fakten verdeutlichen:

- Aus der Grundschulstudie IGLU („Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“) des Jahres 2006 geht hervor, dass die Empfehlung der Lehrkräfte, welche Schulform das Kind nach Abschluss der Grundschule besuchen soll, in den der Studie vorausgegangen fünf Jahren noch stärker als vorher von der sozialen Herkunft des Kindes beeinflusst wurde (Bos et al., 2007).

- Die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs ist für Kinder aus „Akademikerfamilien“ viermal so hoch wie für Kinder aus „Arbeiterfamilien“, wobei – wohlgemerkt – jeweils Kinder mit gleichen beobachteten Kompetenzen verglichen wurden (PISA-Konsortium Deutschland, 2005).
- Die soziale Selektion setzt sich in der gymnasialen Oberstufe fort, in die 88 vH der Jugendlichen eintreten, deren Väter einen Hochschulabschluss aufweisen, im Gegensatz zu 46 vH der übrigen Jugendlichen. Aus der erstgenannten Gruppe nahmen dann mit 94 vH fast alle Abiturienten ein Hochschulstudium auf, aber nur rund die Hälfte aus der zweiten Gruppe. Die Studienanfängerquote der Jugendlichen, deren Väter einen Hochschulabschluss besitzen, ist mehr als dreimal so hoch wie die der übrigen Jugendlichen (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007).
- Kinder mit Migrationshintergrund weisen in Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittliche Leistungsunterschiede zu einheimischen Kindern auf. Während rund 15 vH der Kinder ohne Migrationshintergrund nicht über die relativ niedrige Kompetenzstufe Zwei hinauskommen, sind es bei Kindern mit Migrationshintergrund über 40 vH. Besonders auffällig ist dies für Kinder der zweiten Generation, die bereits in Deutschland geboren sind (OECD, 2006). Kaum eine Rolle spielt der Migrationshintergrund bei den Beschäftigungschancen geringqualifizierter Jugendlicher im Alter zwischen 20 und 29 Jahren. Dafür macht er sich bei hochqualifizierten Jugendlichen recht deutlich bemerkbar (Liebig und Windmaier, 2009).

Damit ergibt sich als zweite bildungspolitische Herausforderung, die Ungleichheit der Bildungschancen zu verringern, ohne jedoch die Leistungen an der Spitze zu behindern. Diese Notwendigkeit resultiert nicht nur aus dem Selbstverständnis einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, welche eine Chancengleichheit als wesentliches Charakteristikum beinhaltet, sondern zudem aus der ökonomischen Einsicht, dass mit einer solchen Ungleichheit Wachstumspotenziale nicht ausgeschöpft werden.

### **Leitlinien einer Bildungsreform**

**450.** Bildungsreformen, die den genannten beiden Herausforderungen Rechnung tragen, müssen zwei Leitgedanken folgen. Zum einen sollte ihnen eine Betrachtung zugrunde liegen, die den **gesamten Bildungslebenszyklus** erfasst. Zum anderen ist es nicht damit getan, das Bildungssystem gemäß dem Dresdner Bildungsgipfel mit mehr finanziellen Ressourcen auszustatten. Vielmehr müssen die Mittel unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems effizienter als bisher eingesetzt werden.

Beim ersten Leitgedanken, dem Bildungslebenszyklus, geht es nicht darum, einfach die verschiedenen Stufen des Bildungsweges reformerisch „abzuarbeiten“, sondern um die optimale Allokation der Ressourcen über den gesamten Bildungslebenszyklus hinweg, also angefangen von der frühkindlichen Bildung bis hin zum Lernen im Erwachsenenalter. Zahlreiche theoretische und empirische Studien der Bildungsökonomie zeigen einen fallenden Verlauf der Ertragsraten von Bildung im Lebenszyklus, woraus sich für die Bildungspolitik die unmittelbare

Schlussfolgerung ergibt, ihre Ressourcen auf frühe Lebensphasen zu verschieben (Heckman, 2006; Cunha und Heckman, 2007; Pfeiffer und Reuß, 2008). Mithin könnten selbst bei einem gegebenen Bildungsbudget durch eine Umschichtung der Ressourcen zugunsten einer frühkindlichen Bildung höhere Bildungsertragsraten erzielt werden.

Für den beobachteten fallenden Verlauf der Bildungsertragsraten lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe anführen: Erstens verringert sich mit zunehmendem Alter der Zeithorizont, innerhalb dessen getätigte Humankapitalinvestitionen Erträge abwerfen. Zweitens erleichtert bereits vorhandenes Humankapital das Erlernen weiterer Kenntnisse und Fähigkeiten. Der Bildungsprozess arbeitet also mit steigenden Skalenerträgen oder plastisch ausgedrückt: Bildung erzeugt Bildung (Cunha und Heckman, 2007).

Die Bildungsfinanzierung in Deutschland steht in deutlichem Kontrast zu diesen Erkenntnissen. Im internationalen Vergleich sind die öffentlichen Bildungsausgaben pro Kind beziehungsweise Schüler relativ gering im frühkindlichen Bereich und in der Grundschule, aber vergleichsweise hoch je Studierendem im Hochschulsektor (Wößmann, 2008). Des Weiteren sollte der Anteil der öffentlichen Finanzierung mit dem Niveau des Bildungsabschlusses abnehmen. Hauptgründe sind der beträchtliche gesellschaftliche Nutzen der Förderung im Elementarbereich und der erhebliche individuelle Nutzen im Tertiärbereich. Im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ist der Anteil der öffentlichen Ausgaben an den gesamten Bildungsausgaben in Deutschland höher im Tertiärbereich und niedriger im Elementar- sowie im Primar-/Sekundarbereich (Tabelle 38).

Tabelle 38

**Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für Bildung in Deutschland und in den OECD-Ländern nach Bildungsbereichen im Jahr 2006**

Anteil an den Ausgaben für Bildung insgesamt in vH

	Elementarbereich	Primar- und Sekundarbereich	Tertiärbereich
Deutschland .....	72,2	87,0	85,0
OECD-Durchschnitt .....	80,7	91,2	72,6

Quelle: OECD

*Daten zur Tabelle*

**451.** Der zweite Leitgedanke einer Bildungsreform beleuchtet die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für den Bildungserfolg. Wie zahlreiche internationale Studien (OECD, 2009a) gezeigt haben, lassen sich mit ein und derselben Höhe eines staatlichen Bildungsbudgets (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) qualitativ sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielen, vergleicht man etwa Finnland (5,7 vH) mit Portugal (5,1 vH). Abgesehen davon, dass sich damit der Aussagewert einer Inputbetrachtung – der Höhe der Bildungsausgaben eines Landes – bei der Beurteilung der Güte eines Bildungssystems stark zugunsten einer Outputbetrachtung – des Kompetenzniveaus – relativiert, rückt die **institutionelle Umsetzung des Bildungsprozesses** in den Vordergrund. Bezogen auf Deutschland sind damit unter

anderem die Autonomie der Schulen, die Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, externe Leistungskontrollen oder flexiblere und treffsicherere Übergänge von der Grundschule in das Gymnasium gemeint. Anders formuliert, bereits durch vergleichsweise kostengünstige Reformen des institutionellen Regelwerks des Bildungssystems lässt sich eine höhere Humankapitalausstattung erreichen.

### **Was bildungspolitisch zu tun ist**

**452.** Die Bildungspolitik muss an **zwei Schwächen** des Bildungssystems ansetzen:

- Sie muss das durchschnittliche Bildungsniveau anheben.
- Sie muss die Ungleichheit der Bildungschancen verringern.

Als **Leitgedanken der Bildungspolitik** sollten dienen:

- Effiziente Allokation der Bildungsausgaben im Bildungslebenszyklus.
- Effiziente Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems.

### ***Elementarbereich***

**453.** Der frühkindlichen Bildung kommt als erstem Baustein einer Bildungsreform im Elementarbereich eine hohe Bedeutung zu, nicht zuletzt weil sich frühkindliche Bildungsmaßnahmen gerade für Kinder mit bildungsfernem Hintergrund positiv auf den weiteren Lebensweg auswirken. Empirische Studien zeigen, dass bereits im Säuglingsalter und im Kleinkindalter für Investitionen in die Fähigkeiten gilt: je früher und stetiger, desto besser für die Humankapitalbildung (Pfeiffer und Reuß, 2008). Da sich die Kompetenzentwicklung in der Regel in der Familie vollzieht, kommt den **frühkindlichen Bildungsprozessen** in der Familie eine herausragende Bedeutung zu, jedoch können Erzieher in Kinderkrippen als die in dieser Phase besonders wichtigen Bezugspersonen fungieren. Hieraus ergeben sich zwei bildungspolitische Schlussfolgerungen.

Zum einen sollte das **Angebot** ausgeweitet werden, mit dessen Hilfe Eltern in ihren Erziehungsaufgaben und Erziehungskompetenzen zielführend unterstützt werden. Hier gibt es in vielen Ländern, auch in Deutschland, eine Reihe von Initiativen und Programmen, welche nach einer erfolgreichen Evaluation stärker gefördert werden könnten. Dabei sollten die Maßnahmen zielgenau bei benachteiligten, insbesondere bildungsfernen Familien und bei Familien mit Migrationshintergrund ansetzen, wie verschiedene Modellprojekte zeigen (Roßbach, 2005).

Zum anderen weist die Absicht des Gesetzgebers in die richtige Richtung, bis zum Jahr 2013 für rund ein Drittel aller Kinder im Alter unter drei Jahren Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu schaffen. Diesen Ausbau des frühkindlichen Betreuungsangebots bis zum Jahr 2013 wollen gemäß den Aussagen des Dresdner Bildungsgipfels Bund, Länder und Kommunen insgesamt mit rund 12 Mrd Euro finanzieren, der Bund beteiligt sich daran mit 4 Mrd Euro. Ferner wird der Bund den Ländern ab dem Jahr 2014 jährlich mindestens 770 Mio Euro als Zuschuss zu den Betriebskosten zur Verfügung stellen (Bundesregierung und Regierungschefs

der Länder, 2008). Allerdings ist die Nutzung solcher Kinderbetreuungseinrichtungen heutzutage sozial selektiv, da Kinder, die aufgrund des familiären Hintergrunds benachteiligt sind und daher die Bildungs- und Sprachförderung am dringendsten benötigen, dort unterrepräsentiert sind. Aus diesem Grund wäre eine Zielvorgabe vorzuziehen, **jedem Kind unter drei Jahren** mittel- bis langfristig einen **Kindertagesstättenplatz** zu sichern oder zumindest eine stärkere Fokussierung auf bildungsferne Schichten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang sollte das Betreuungsgeld für Eltern, deren Kinder nicht die frühkindlichen Bildungseinrichtungen besuchen, nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Betreuungsgelds sollte bis zum Jahr 2013 geklärt werden. Denn es steht zu vermuten, dass dieses Betreuungsgeld (anstelle des Besuchs einer Kindertagesstätte) in erster Linie von einkommensschwachen, bildungsfernen Schichten bevorzugt wird, sodass gerade die Kinder, auf die es ankommt, aus diesen Betreuungseinrichtungen ferngehalten werden. So gesehen wirkt das Betreuungsgeld kontraproduktiv.

**454.** Der zweite Baustein einer Bildungsreform im Elementarbereich besteht in einem weiteren Ausbau der Kindergärten für Kinder im Alter ab drei Jahren hin zu einem **obligatorischen, gebührenfreien Vorschuljahr** vor Eintritt in den Primarbereich (JG 2004 Ziffer 588). Im Hinblick auf die Betreuung in Kindergärten haben in den letzten Jahren die Bundesländer Pläne für den Bildungsauftrag und die Förderaufgaben entwickelt, einschließlich einer Verzahnung mit der Grundschule, deren Wirksamkeit hinsichtlich einer besseren Ausschöpfung des frühkindlichen Bildungspotenzials aber noch evaluiert werden muss. Die Verpflichtung für alle Kinder, ein Vorschuljahr zu durchlaufen, besitzt den Vorteil, dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien und solchen mit Migrationshintergrund von dem Förder- und Betreuungsangebot erfasst werden und auf diese Weise Kenntnis der Landessprache erlangen. Damit wird nicht notwendigerweise für Sprachförderprogramme speziell für Migrantenkinder plädiert. International vergleichende Studien kommen zu dem Resultat, dass ein umfassendes vorschulisches Bildungssystem besonders Migrantenkinder zugute kommt. Ähnliche Ergebnisse werden dem „Perry Preschool Program“ in den Vereinigten Staaten bescheinigt (Heckman, 2008).

Das obligatorische Vorschuljahr sollte den Abschluss des Besuchs des Kindergartens bilden. Zur Qualitätssicherung im gesamten Kindergartenbereich könnte ein auf einer kontinuierlichen Evaluation beruhendes Gütesiegel dienen. Die Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals muss analog dem bildungspolitischen Auftrag der Kindergärten weiterentwickelt und nach internationalen Vorbildern akademisiert werden. Zumindest das obligatorische Vorschuljahr sollte – wie der Primarbereich – gebührenfrei gestellt werden. In einer längerfristigen Perspektive sollte dies für den gesamten Kindergartenbereich gelten. Dies würde vermutlich die finanzielle Belastbarkeit vieler Kommunen überfordern. Für das Vorschuljahr wären daher finanzielle Zuweisungen des jeweiligen Bundeslandes ins Auge zu fassen. Der frühere Kindergartenbesuch könnte (für eine Übergangszeit) zwar gebührenpflichtig bleiben, jedoch um ein sozial gestaffeltes Gutscheinsystem ergänzt werden, welches eine Kofinanzierung oder Vollfinanzierung für Kinder aus einkommensschwachen Schichten ermöglicht und vom jeweiligen Bundesland getragen wird.

Zahlreiche empirische Studien weisen auf die hohe Bedeutung des Elternhauses für den Bildungserfolg im (früh-)kindlichen Alter hin (Pfeiffer, 2009). Insbesondere bei bildungsfernen Elternhäusern ist diese Betreuung nicht gewährleistet, woraus eine Benachteiligung dieser Kinder und eine soziale Selektion in späteren Bildungsstufen resultiert. Den Grundschulen sollte daher mehr als bisher die Möglichkeit gegeben werden, diese Betreuungsaufgabe zu übernehmen, etwa in der Form von **Ganztagschulen**.

**455.** Der Ausbau der frühkindlichen Bildung, die Einführung eines verpflichtenden Vorschuljahres und einer Ganztagschule ist mit **erheblichen Kosten** verbunden, deren Abschätzung außerordentlich schwierig ist. Entsprechend spärlich sind diesbezügliche Berechnungen. Das Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, kommt zu dem Ergebnis, dass jährliche Bruttokosten von rund 9,1 Mrd Euro zu veranschlagen sind (Diekmann et al., 2008). Darin enthalten sind unter anderem 2,3 Mrd Euro für den Ausbau der Betreuung unter dreijähriger Kinder auf der Basis der Planungen der Bundesregierung bezüglich des Ausbaus von Betreuungsplätzen bis zum Jahr 2013, eine Gebührenfreiheit im Kindergarten für einen Halbtagsplatz (1,3 Mrd Euro), eine Höherqualifizierung des Erziehungspersonals (1,3 Mrd Euro) sowie die Einrichtung von Ganztagschulen (3,8 Mrd Euro). Dem entgegen zu rechnen seien Effizienzgewinne, wie etwa die bei Ausbau der Ganztagschulen mögliche Auflösung von Schulorten und der Rückgang der Anzahl der Wiederholer, welche mit jährlich 1,6 Mrd Euro veranschlagt werden, sodass sich jährlich Nettokosten in Höhe von 7,5 Mrd Euro ergeben. Eine Studie des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS), Berlin, beziffert die jährlichen Kosten eines flächendeckenden Ausbaus der Ganztagsschulangebote auf rund 2,2 Mrd Euro (Dohmen und Fuchs, 2009). Nicht enthalten in diesen Kostenüberlegungen sind spätere Wohlfahrtseffekte aufgrund beispielsweise eines höheren Beschäftigungsstandes und daraus resultierender fiskalischer Mehreinnahmen.

**456.** Diese Ausgaben stellen eine erhebliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte dar und dies vor dem Hintergrund der Konsolidierungsaufgabe in Form einer Rückführung der Neuverschuldung. Abgesehen davon, dass sich im Oktober 2008 der Bund und die Länder anlässlich des Dresdner Bildungsgipfels zu einer beträchtlichen Aufstockung der Bildungsausgaben in den kommenden Jahren verpflichtet haben, kann die **Notwendigkeit einer Qualifizierungsoffensive** im (früh-)kindlichen Bereich nicht nachdrücklich genug betont werden. Unterlassungen in diesem frühen Stadium der Bildung hätten weitreichende Fehlentwicklungen in der Zukunft zur Folge, nicht zuletzt hinsichtlich der Beschäftigungslage und des Wirtschaftswachstums. Die Politik muss hier Prioritäten setzen.

### **Schulbereich**

**457.** Bildungspolitischer Handlungsbedarf im Schulbereich setzt vordringlich an **zwei Defiziten** an:

- Im Primarbereich sind die Betreuung der Schulkinder sowie die Übergänge vom Elementarbereich und später in den Sekundarbereich verbesserungsbedürftig.

- Dem Wettbewerb zwischen den Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen kommt in Deutschland ein viel zu geringes Gewicht zu.

**458.** Kindergarten und Grundschule bilden in Deutschland getrennte Bildungsstufen mit unterschiedlichen administrativen Zuordnungen, Ausbildungsstrukturen des Personals und pädagogischen Orientierungen und Traditionen. Daher verdient der **Übergang vom Elementarbereich in den Primarbereich** besondere Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der Anteil an Zurückstellungen eines Einschulungsjahrgangs in den letzten Jahren zwar etwas gesunken ist, jedoch immer noch über 5 vH beträgt (Aktionsrat Bildung, 2007). Jungen werden häufiger zurückgestellt als Mädchen. Allgemein werden als Gründe eine fehlende Förderung im Kindergarten, bildungsfernes Elternhaus und Migrationshintergrund genannt (Roßbach, 2005). Eine verbesserte Zusammenarbeit von Vorschulbereich und Grundschule bei der Einschulung könnte hier Abhilfe schaffen. Zudem benachteiligen größere Altersunterschiede bei der Einschulung jüngere Kinder (Mühlenweg, 2009).

Noch problematischer erscheint in Deutschland der **Übergang vom Primarbereich in die Sekundarstufe I**. Schon nach der vierten Klasse, also im Alter von 10 Jahren, werden die Kinder auf das dreigliedrige Schulsystem – Hauptschule, Realschule, Gymnasium – aufgeteilt, wengleich einzelne Bundesländer – Berlin und Brandenburg – mittlerweile zu einer sechsjährigen Grundschulzeit übergehen und andere Bundesländer verschiedenartige Modelle dieses Übergangs entwickeln. Eine wesentlich verbesserte Abstimmung zwischen den Bundesländern ist dringend erforderlich, um die regionale Mobilität der Familien nicht noch mehr zu erschweren, als sie es durch unterschiedliche Schulformen und Lehrinhalte ohnehin schon ist. Die frühe Aufteilung der Kinder sollte bundeseinheitlich aufgegeben werden, denn die bildungsökonomische Forschung liefert zahlreiche Belege dafür, dass die frühe Selektion zu einer Verringerung der Chancengleichheit für Kinder mit benachteiligendem Hintergrund führt, ohne dass andere Schüler dadurch gewinnen würden (Wößmann, 2009).

**459.** Ein weiteres wichtiges Feld für eine Bildungsreform im gesamten Schulbereich ist durch die drei Schlüsselwörter **Wettbewerb, Autonomie** und **externe Leistungskontrolle** gekennzeichnet. Damit wird das zweite Defizit angesprochen.

Es liegt auf der Hand und wird durch internationale Vergleichsstudien belegt, dass Schulen, die um die Gunst der Eltern konkurrieren müssen, sich besonders anstrengen und bessere Ergebnisse liefern (Wößmann, 2006). In Deutschland ist dieser Wettbewerb nur bedingt gewährleistet. Zwar existieren neben öffentlichen Schulen solche in freier Trägerschaft, die jedoch nur vergleichsweise geringe staatliche Zuschüsse erhalten. Dies hat zur Folge, dass nur wenige dieser Schulen entstehen und diese Schulgebühren erheben müssen, sodass eine soziale Selektion der Kinder stattfindet.

Stattdessen sollte – wie etwa in den Niederlanden – eine Kombination aus freier Trägerschaft und öffentlicher Finanzierung mit dem gleichen Satz je Schüler wie in den öffentlichen Schulen erfolgen. Bei einer staatlichen Vollfinanzierung dürfen die Schulen in freier Trägerschaft weder zusätzliche Schulgebühren erheben noch Schüler selektiv zurückweisen und müssen sich unter die staatliche Schulaufsicht begeben und sich möglichst bundeseinheitlichen Prü-

fungen stellen. Damit werden für **alle Schulen gleiche Wettbewerbschancen** sichergestellt. Damit sie sich voll entfalten können, muss allen Schulen eine hohe Autonomie bezüglich des Lehrpersonals und der Verwendung der Sachmittel eingeräumt werden (JG 2004 Ziffer 589). Die (Ober-) Schulämter wandeln sich damit von Zuweisungsbehörden zu Beratungs- und Prüfungsinstitutionen.

Die **externe Zielvorgabe und Leistungsprüfung** stellt ein unverzichtbares Element der Bildungsreform dar und sollte als Zwischenziel für alle Bundesländer vorgesehen werden. Im Bundesländervergleich fallen Schülerleistungen in den Bundesländern wesentlich besser aus, in denen es externe Prüfungen der verschiedenen Abschlüsse gibt, wie etwa das Zentralabitur in Baden-Württemberg und Bayern. Solche externen Leistungskontrollen sind nicht nur hilfreich, wenn Schulen eine gewisse Monopolstellung haben, wie etwa im ländlichen Raum, sondern sie stimulieren die verantwortliche Landespolitik bei unterdurchschnittlichem Abschneiden ihrer Schüler in solchen Tests, wie die Erfahrungen im letzten PISA-Bundesländervergleich gezeigt haben. Die „Schlusslichter“ (Bremen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg) haben sich danach bis zum Jahr 2006 am meisten verbessert. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die Kultusministerkonferenz beschlossen hat, die Ergebnisse der PISA-Studien ab dem Jahr 2009 nicht mehr für die einzelnen Bundesländer auszuwerten. Zwar wird weiterhin das Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich ermittelt, indes ist eine Erfolgskontrolle der für die Schulpolitik zuständigen Bundesländer nicht mehr möglich. Das sind ungünstige Signale für einen funktionstüchtigen schulpolitischen Wettbewerb.

### ***Berufliche Bildung und Weiterbildung***

**460.** Das deutsche Modell einer dualen Berufsausbildung – theoretische Ausbildung in einer Berufsschule, verbunden mit einer praktischen Qualifizierung in einem Ausbildungsbetrieb – kann insgesamt als Erfolgsmodell angesehen werden (Blossfeld und Stockmann, 1999). Gleichwohl können **zwei Schwachstellen** identifiziert werden, aus denen sich bildungspolitischer Handlungsbedarf ableitet.

Erstens ist die zunehmende **Tendenz einer frühen Spezialisierung** bedenklich. Mittlerweile gibt es rund 350 spezifische Ausbildungsberufe. Eine starke und frühe Fokussierung auf bestimmte Tätigkeiten birgt aber die Gefahr eines erschwerten späteren Wechsels in andere Tätigkeiten und damit eine unzureichende Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an den Strukturwandel und den internationalen Standortwettbewerb. Daher erscheint es angeraten, die Einzelberufsausbildung deutlich zugunsten von Berufsgruppen zu reduzieren, in denen verwandte Berufe zusammengefasst werden. Konkret könnte dies durch etwa zweijährige berufsgruppen-spezifische Module und eine anschließende spezifische Berufsausbildung bewerkstelligt werden (JG 2004 Ziffern 690 ff.).

Zweitens gibt der **hohe Anteil Unausgebildeter** zu denken. So zeigen Ergebnisse auf Grundlage des Mikrozensus, dass insbesondere aufgrund mangelnder Kompetenzen der Hauptschulabgänger im Jahr 2008 rund 15 vH der Personen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren weder über einen beruflichen Abschluss verfügen, noch nahmen sie an Bildungsmaßnahmen teil. Im Vergleich zum Jahr 2006 ist dieser Anteil um 2 Prozentpunkte zurückgegangen. Zwar werden

solchen Jugendlichen eine Reihe von berufsvorbereitenden Maßnahmen angeboten, jedoch könnten diese dadurch ergänzt werden, dass kürzere berufsgruppenspezifische Ausbildungsgänge mit geringeren Anforderungen stärker als bisher eingeführt werden, sodass die Betroffenen wenigstens über einen beruflichen Abschluss verfügen.

**461.** Der beruflichen Weiterbildung im Sinne eines „**lebenslangen Lernens**“ kommt eine hohe Bedeutung zu. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit bietet es sich für die Betroffenen an, ihre Beschäftigungslosigkeit für Weiterbildung zu nutzen. Gefordert sind hier in erster Linie die Arbeitnehmer und Unternehmen. Im internationalen Vergleich lag in Deutschland die Beteiligung Erwachsener im Alter von 25 bis 64 Jahren an Weiterbildungsmaßnahmen mit 7,5 vH der Bevölkerung signifikant unter dem Durchschnitt der EU-27-Länder mit 9,6 vH, nicht zu reden von Schweden und dem Vereinigten Königreich mit rund 32 vH beziehungsweise 27 vH (Europäische Kommission, 2008). Jedoch sollte die Bildungspolitik sich ebenfalls angesprochen fühlen. Sie könnte prüfen, inwieweit erfolgreiche allgemeine Qualifizierungsprogramme – wie sie etwa in Schweden in den 1990er-Jahren durchgeführt wurden – auf hiesige Verhältnisse übertragbar sind (Kasten 14).

#### Kasten 14

##### Lebenslanges Lernen in Schweden

In Schweden partizipiert unter den EU-Ländern ein deutlich größerer Anteil der Erwachsenen am „lebenslangen Lernen“. Nach Beendigung der formalen Ausbildung gibt es mit Angeboten im Bereich der Erwachsenenbildung oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Möglichkeiten des lebenslangen Lernens.

Als Reaktion auf die Rezession in den 1990er-Jahren hat Schweden ein **breit angelegtes Qualifizierungsprogramm** („Adult Education Initiative“ oder „Knowledge Lift“) für Personen im Alter von 25 bis 55 Jahren im Zeitraum der Jahre 1997 bis 2002 aufgelegt. Das Ziel des Programms war, das allgemeine Humankapital der Bevölkerung zu erhöhen. Etwa 10 vH des Erwerbspersonenpotenzials nahmen daran teil. Personen, die keine Hochschulzugangsberechtigung hatten, sollten die Möglichkeit haben, diese zu erwerben. Das bereits vorhandene öffentliche Weiterbildungsangebot wurde qualitativ und quantitativ ausgebaut und nach Ende des Programms auf dem hohen Niveau gehalten. Für die Teilnahme wurden keine Gebühren erhoben und Personen, die die Weiterbildungsmaßnahmen als Vollzeittätigkeit in Anspruch nahmen, wurde im Normalfall für eine Dauer von einem Jahr Arbeitslosengeld gezahlt. Möglichkeiten einer Anschlussfinanzierung waren vorhanden. Mit Einführung des Programms nahm der Bestand der Erwachsenen in Weiterbildung um rund 80 vH zu. Junge Männer wurden besonders von der Rezession der 1990er-Jahre getroffen und für diese Gruppe wirkte sich die Teilnahme positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus (Albrecht, 2005).

Die **Beteiligung der Erwachsenen** an verschiedenen Formen des lebenslangen Lernens in Schweden ist im Jahr 2006 mit 32,1 vH die **höchste innerhalb der Europäischen Union**. Über den Lebenszyklus sinkt zwar die Beteiligung, jedoch nehmen immer noch 26,7 vH der 55- bis 64-Jährigen am lebenslangen Lernen teil. Bei den Geringqualifizierten partizipieren 18,3 vH (2005); im Vergleich zu den EU-Ländern beträgt der Abstand 14,6 Prozentpunkte (Europäische Kommission, 2008).

In Schweden ist nicht nur die Beteiligung am lebenslangen Lernen hoch, sondern die Erwachsenen schneiden bei der **internationalen Vergleichsstudie** „International Adult Literacy Study“ un-

ter den 16 teilnehmenden Ländern mit dem höchsten Mittelwert bei relativ geringer Streuung sehr gut ab. Überprüft wurden die Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten der Erwachsenen. Hervorzuheben sind hier die relativ guten Leistungen der Erwachsenen mit geringem formalen Bildungsgrad (Leuven et al., 2004; Björklund et al., 2004).

**462.** Um den Verlust an Humankapital während der Zeit der Arbeitslosigkeit zu minimieren, stellen **Berufsausbildungs-, Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen** geeignete Instrumente dar. Eine negative Beurteilung dieser Maßnahmen könnte sich durch eine verringerte Suche nach einem Arbeitsplatz (Lock-in-Effekte) oder dadurch, dass die Förderung ein Stigma darstellt, ergeben. Bei der Evaluation der Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit wirken sich diese Effekte kurzfristig negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Programmteilnehmer im Vergleich zur Kontrollgruppe aus. Neuere Evaluationsstudien, die die mittel- bis langfristigen Effekte untersuchen, finden positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und auf das Einkommen (Bernhard et al., 2008). In konjunkturellen Schwächephasen mit hoher Arbeitslosigkeit ist es schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden, und somit wird der Lock-in-Effekt geringer ausfallen. Als Implikation ergibt sich daraus, dass in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit der Umfang der Programme erhöht und in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit reduziert werden sollte (Lechner und Wunsch, 2007). Allerdings ist in diesem Zusammenhang die vergleichsweise geringe Akzeptanz der bereits vorhandenen Fördermaßnahmen seitens der Betroffenen zu bedenken.

### *Tertiärbereich*

**463.** Im Bereich der Hochschulbildung konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf zwei Aspekte, nämlich zum einen auf die Bedeutung von **Studienbeiträgen** und zum anderen auf die **Durchlässigkeit von der dualen Berufsausbildung in ein Hochschulstudium**. Damit werden zwar zahlreiche Reformen ausgeblendet – wie etwa die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen, der W-Besoldung oder der Exzellenzinitiativen –, jedoch hat sich der Sachverständigenrat zu den grundlegenden Reformfordernissen im Tertiärbereich bereits ausführlich geäußert (JG 2004 Ziffern 593 ff.).

**464.** Der weit überwiegende Anteil der Studierenden kommt aus Elternhäusern mit mittleren und höheren Einkommen, sodass gerade diese Einkommensschichten von der Steuerfinanzierung des Hochschulsystems begünstigt werden. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Haushalte über die progressive Einkommensteuer stärker als untere Einkommensschichten, die teilweise keine Einkommensteuer entrichten, zur Finanzierung des Hochschulsystems herangezogen werden. Die Lastenverteilung dieser Finanzierung begünstigt mithin obere Einkommensschichten. Dies rechtfertigt die Erhebung von Studienbeiträgen, wie sie in den letzten Jahren in einer Reihe von Bundesländern eingeführt worden sind. Ohnehin werden in der Mehrheit der OECD-Länder Studienbeiträge erhoben (JG 2004 Ziffer 595). Allerdings muss gewährleistet sein, dass kein Studienwunsch allein an der finanziellen Last aufgrund von Studienbeiträgen und anderen Ausgaben für ein Studium scheitert. Dies kann und wird durch die Gewährung von Studienkrediten erreicht.

Studienbeiträge besitzen aus der Sicht der Studierenden Investitionscharakter ähnlich wie die Käufe von Anlagegütern in einem Unternehmen. Diese Analogie hat steuerrechtliche Konsequenzen. Studienbeiträge und die zusätzlichen Aufwendungen für ein Studium, nicht aber die Konsumausgaben, sollten bei einer späteren Einkommenserzielung wie ein Verlustvortrag geltend gemacht werden können, wobei der bisherige Ausbildungsfreibetrag beim Einkommen der Eltern entfällt.

**465.** Der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss ist in Deutschland im internationalen Vergleich sehr gering. Ursachen dafür liegen bereits im Sekundarbereich, aber zudem darin, dass die **spätere Durchlässigkeit des Bildungssystems** hin zu einem Universitätsstudium trotz einiger Bemühungen nach wie vor unzureichend ist. Als konkrete bildungspolitische Herausforderung sollte daher die duale Berufsausbildung stärker mit Zugangsmöglichkeiten zu einem Hochschulstudium verbunden werden. Dazu sollten die unübersichtlichen Übergangsregelungen der einzelnen Bundesländer vereinheitlicht und die dualen Studiengänge, die eine betriebliche Ausbildung mit einem Studium verbinden, ausgebaut werden, etwa in Form der „Dualen Hochschule“ wie beispielsweise in Baden-Württemberg und Bayern (der früheren „Berufsakademien“). Gegebenenfalls müssen von den Universitäten Brückenkurse angeboten werden.

### 3. Ein 10-Punkte-Plan

**466.** Eine bildungspolitische Offensive muss **zwei Zielsetzungen** genügen:

- Sie sollte das durchschnittliche Bildungsniveau erhöhen.
- Sie sollte die Ungleichheit der Bildungschancen verringern.

Beide Ziele sind nicht unabhängig voneinander und können mit Hilfe des folgenden **Maßnahmenbündels** erreicht werden, wobei das Schwergewicht der Maßnahmen im Elementarbereich und schulischen Bereich liegt, weil der Ertrag einer Bildungsinvestition umso höher ausfällt, je früher diese erfolgt.

- (1) Erhöhte Förderung der frühkindlichen Bildung durch Erweiterung des Betreuungsangebots zwecks Unterstützung der Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben und Erziehungskompetenzen sowie Ausbau von Kindertagesstätten für Kinder im Alter unter drei Jahren. Abschaffung des Betreuungsgelds für Eltern, deren Kinder keine frühkindliche Bildungseinrichtung besuchen.
- (2) Einführung eines obligatorischen Vorschuljahrs als letzten Abschnitt des Kindergartenbesuchs.
- (3) Flächendeckendes Angebot von Ganztagschulen.
- (4) Engere Verzahnung des Übergangs vom Vorschuljahr zur Grundschule. Verbesserung des Übergangs von der Grundschule in den Sekundarbereich I mittels

einer sechsjährigen Grundschulzeit und einer entsprechenden Verkürzung der Schulzeit im Sekundarbereich I.

- (5) Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Schulen durch staatliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, analog zur Finanzierung öffentlicher Schulen.
- (6) Größere Autonomie der Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen.
- (7) Reduzierung der vielfältigen Ausbildungsgruppen zugunsten von Berufsgruppen und stärkere Modularisierung für kompetenzschwache Jugendliche.
- (8) Förderung der notwendigen zusätzlichen Weiterbildung von Arbeitnehmern.
- (9) Einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen in Deutschland.
- (10) Größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium sowie Förderung dualer Studiengänge.

Wenngleich die Ziele und damit die einzelnen Maßnahmen nicht isoliert voneinander zu sehen sind, so dienen die Maßnahmen sechs bis zehn hauptsächlich dem Ziel eines **höheren Humankapitalbestands**, während die Maßnahmen eins bis drei zusätzlich die **Bildungschancen** erhöhen. Zu beachten ist ferner der institutionelle Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das Bildungssystem fällt gemäß dem Grundgesetz (Artikel 70 ff.) in den Kompetenzbereich der Länder. Der Bund kann zwar gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz die Kinderbetreuung gesetzlich regeln – und hat dies beispielsweise mit dem „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ aus dem Jahr 2005 bereits getan –, jedoch liegen deren Umsetzung und die Finanzierungslasten bei den Ländern und Kommunen. Der Bund kann jedoch Finanzhilfen für Aufgaben gemäß Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz an die Länder und damit gegebenenfalls indirekt an die Kommunen leisten. Dem Gesetzgeber stellt sich die schwierige Aufgabe, die Kompetenzverteilung im Bildungssystem wieder zu Gunsten des Bundes anzupassen, um den bildungspolitischen Erfordernissen gerecht zu werden.

#### 4. Beurteilung des Koalitionsvertrags

**467.** Der Koalitionsvertrag räumt der Bildungspolitik einen breiten Raum ein. Dies ist der Bedeutung dieses Bereichs angemessen. Allerdings ist, wie bereits erwähnt, zu beachten, dass die Verantwortung für die Bildungspolitik fast ausschließlich bei den Ländern liegt. Folgerichtig enthält der Koalitionsvertrag Anforderungen an die Länder, beispielsweise im Hinblick auf die Betreuungsrelationen in Schulen und Kindergärten, die es weiter zu verbessern gelte. Gefordert werden bundeseinheitliche Bildungs- und Leistungsstandards sowie die gegenseitige Anerkennung von Schul- und Bildungsabschlüssen. Diese Empfehlungen sind zwar insgesamt gesehen zielführend, jedoch enthält der Koalitionsvertrag keine Aussagen darüber, ob

man nicht im Dialog mit den Ländern die Kompetenzverteilung im Bildungssystem etwas zugunsten des Bundes ändern sollte.

**468.** Der Koalitionsvertrag enthält eine Aktualisierung des Dresdner Bildungsgipfels vom Oktober 2008 (Ziffer 447). Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung sollen bis zum Jahr 2013 um insgesamt 12 Mrd Euro erhöht werden. Zudem werden Maßnahmen angekündigt, die es Ländern, Wirtschaft und Privaten erleichtern sollen, „ihre jeweiligen Beiträge bis spätestens 2015 ebenfalls auf das 10 Prozent-Niveau anzuheben“. Welche Maßnahmen das konkret sein sollen, wird ebenso wenig aufgeführt wie die genaue Definition der Ausgaben, die bei der Berechnung des „10 Prozent-Niveaus“ maßgeblich sind. Außerdem bleibt unklar, welchen Anteil jede der angesprochenen Parteien dazu beitragen soll.

**469.** Die Ausführungen im Koalitionsvertrag stellen ein Bündel von Einzelmaßnahmen dar. Allenfalls indirekt lässt sich ein Bezug zu einer Perspektive im Bildungslebenszyklus erkennen. Dieser beginnt mit der (früh-)kindlichen Erziehung. Hier sollen verbindliche, bundesweit vergleichbare Tests zur Sprachfähigkeit für alle Kinder im Alter von vier Jahren und bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung eingeführt werden. Dies ist ebenso ein zielführendes Vorhaben, wie der in Aussicht gestellte Ausbau der Kinderbetreuung. Weniger einleuchtend erscheint dagegen die Absicht, jedem neugeborenen Kind ein Zukunftskonto mit einem Startguthaben von 150 Euro einzurichten und Einzahlungen bis zur Volljährigkeit mit einer Prämie zu unterstützen. Allein die Startguthaben belasten den Haushalt mit rund 100 Mio Euro pro Jahr. Sie kommen selbst den Kindern begüterter Eltern zugute, sodass diese Gelder besser gezielt zur Verbesserung von Bildungseinrichtungen oder Stipendien verwendet werden könnten. In der Tat plant die Koalition, gemeinsam mit den Ländern ein nationales Stipendienprogramm ins Leben zu rufen, mit dem von Universitäten und Fachhochschulen bei Wirtschaft und Privaten eingeworbene Stipendien in Höhe von 300 Euro im Monat von der BAföG-Anrechnung freigestellt und bis zur Hälfte öffentlich bezuschusst werden soll.

Die Studienanfängerquote soll gemäß Koalitionsvertrag gesteigert werden, insbesondere sollen mehr Studienanfänger über die berufliche Bildung an die Hochschulen kommen. Dies korrespondiert mit Punkt 10 der oben vorgeschlagenen Bildungsoffensive. Die Autonomie der Hochschulen soll gestärkt und das Hochschulrahmengesetz aufgehoben werden.

Zu Recht bezeichnet der Koalitionsvertrag das duale System der beruflichen Bildung als Erfolgsmodell. Analog zu Punkt 8 der vorgeschlagenen Bildungsoffensive soll eine Flexibilisierung und Modularisierung unter Wahrung des Berufsprinzips erfolgen. Hier hätte eine stärkere Fokussierung auf Berufsgruppen anstelle von Berufen ergänzend thematisiert werden können. Richtigerweise richtet der Koalitionsvertrag ein besonderes Augenmerk auf Jugendliche mit Ausbildungsrisiken. Die Berufsorientierung soll vor allem für Jugendliche mit Migrationshintergrund frühzeitig in der Schule erfolgen. Wiederum wird ein gewisser Schwerpunkt auf Migrantenkinder gelegt, der den Vorschlägen des Sachverständigenrates entspricht.

**470.** Alles in allem setzt der Koalitionsvertrag in der Bildungspolitik einige richtige Akzente und stellt eine Reihe von zielführenden Maßnahmen dar. Aber selbst vor dem Hintergrund

eingeschränkter Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik müsste ein großer bildungspolitischer Wurf eine stärkere Betonung auf die Bildung im frühkindlichen Stadium und die Schulbildung legen. Die neue Koalition spricht sich weder für ein verpflichtendes Vorschuljahr aus, noch für eine höhere Autonomie der Schulen, noch für einen flexibleren Übergang von der Grundschule in das Gymnasium. Hier muss in der Bildungspolitik deutlich nachgelegt werden.

### Eine andere Meinung

**471.** Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu mehreren Positionen, die in diesem Kapitel vertreten werden, eine andere Meinung. Sie betreffen

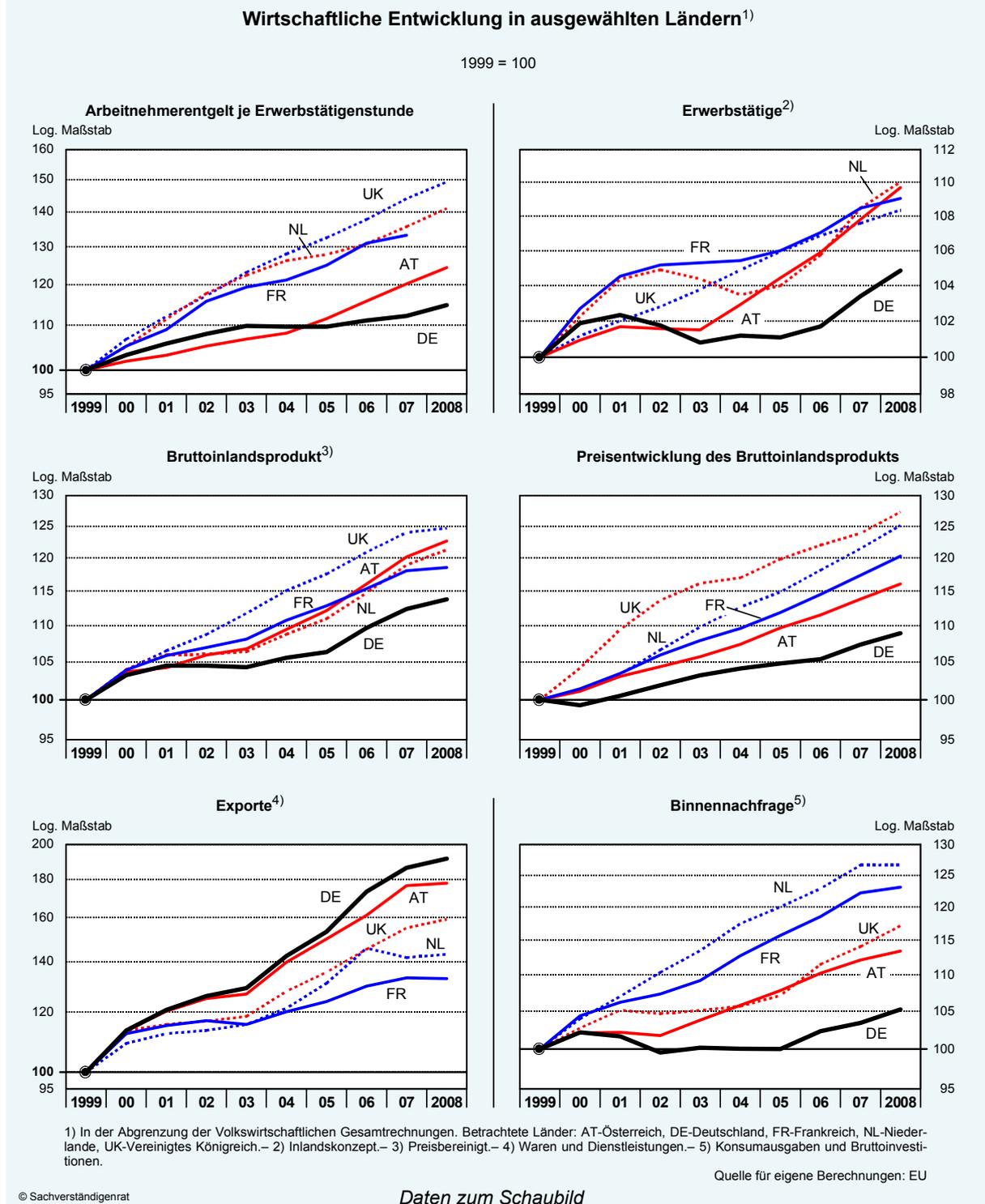
- die Beurteilung der Auswirkungen der in den letzten zehn Jahren betriebenen zurückhaltenden Lohnpolitik,
- die Forderung nach einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks am Arbeitsmarkt,
- die generelle Ablehnung von Mindestlöhnen,
- die Forderung nach einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes sowie
- die Forderung nach der Erhebung von Studienbeiträgen.

### Lohnpolitik muss Deflation verhindern

**472.** Die Mehrheit des Rates geht in diesem Kapitel davon aus, dass die in der Vergangenheit betriebene „**moderate Tariflohnpolitik**“ zu einer positiven Entwicklung der Beschäftigung geführt habe. Ein Vergleich mit europäischen Ländern, die ähnlich hohe Niveaus der Arbeitskosten aufweisen wie Deutschland (Finnland, Frankreich, die Niederlande, Österreich und Vereinigtes Königreich) zeigt jedoch, dass sich die deutsche Lohnzurückhaltung der letzten zehn Jahre nicht ausgezahlt hat (Joebges et al., 2009). Das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Beschäftigung verliefen in Deutschland mit deutlichem Abstand sehr viel ungünstiger als in den anderen Ländern der Vergleichsgruppe (Schaubild 42, Seite 300). Dieser ernüchternde Befund dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Deutschland bei dieser Strategie zwar eine weit überdurchschnittliche Exportdynamik erzielen konnte, aufgrund kaum steigender Löhne jedoch mit einer nahezu stagnierenden Binnennachfrage konfrontiert war. Für eine große Volkswirtschaft ist es nicht überraschend, dass sich dies per Saldo nachteilig auf die gesamtwirtschaftliche Dynamik auswirkt.

**473.** Dies belegen auch **Simulationsrechnungen** mit dem makroökonomischen Modell des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf. Hätten sich die Nominallöhne im Zeitraum von 1999 bis 2007 an der Produktivität zuzüglich der Zielinflationsrate der EZB von knapp 2 vH orientiert, wäre es insgesamt zu einem um 11 vH stärkeren Anstieg der Reallöhne gekommen. Bei einer sehr viel weniger ungleichen Einkommensverteilung wären das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung am Ende um jeweils einen Prozentpunkt höher ausgefallen (Joebges et al., 2009). Von der dynamischeren Binnennachfrage hätte zudem der Staatshaushalt ganz erheblich profitiert.

Schaubild 42



**474.** Die in diesem Jahrzehnt stark zunehmende Exportorientierung und der durch die Lohnzurückhaltung stark gestiegene Außenhandelsüberschuss sind auch die Ursache dafür, dass die deutsche Wirtschaft von der **aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise** sehr viel stärker getroffen wurde als die meisten der stärker binnenwirtschaftlich ausgerichteten Länder, obwohl diese mit massiven Verwerfungen auf den Immobilienmärkten zu kämpfen hatten. Nach Schätzungen des IWF wird in der Gruppe der fortgeschrittenen Volkswirtschaften das Niveau

des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2010 nur in Island, Irland und Finnland noch stärker unter dem Wert des Jahres 2008 liegen als in Deutschland (Schaubild 43).



**475.** Es wäre deshalb gefährlich, den Ausweg aus der Krise in einem **internationalen Lohnunterbietungswettbewerb** zu suchen (Ziffer 434), der nach den Vorstellungen der Mehrheit durch eine noch weitergehende Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden soll (Ziffer 437). Schon unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist in Deutschland die Tarifbindung wesentlich schwächer ausgeprägt als in anderen EU-Ländern (Europäische Zentralbank, 2009), und der Anstieg der Löhne ist deutlich hinter der Entwicklung in vergleichbaren Ländern zurückgeblieben. Dementsprechend befindet sich Deutschland bereits seit längerem in einer **deflationsnahen Konstellation**. Sie ist durch einen durchschnittlichen Anstieg der Kerninflationsrate in der Phase von 1999 bis heute von 1,2 vH geprägt, der deutlich unter dem Zielwert der EZB von knapp 2 vH liegt. Aber auch bei den Preisen für Immobilien weist Deutschland seit langem eine im internationalen Vergleich ungewöhnliche Entwicklung auf (Hilbers et al., 2008).

**476.** Wie gefährlich es wäre, den Ausweg aus einer schwierigen wirtschaftlichen Konstellation durch Lohnsenkungen zu suchen, verdeutlichen in extremer Form die Erfahrungen Deutschlands in der Großen Depression im letzten Jahrhundert. So sank in Deutschland der Tarifstundenlohn für männliche Facharbeiter von 101,1 Pfennig im Jahr 1929 auf 78,6 Pfennig im Jahr 1933. Der Index für die Lebenshaltungskosten fiel im gleichen Zeitraum um 23 vH. Aber auch das weniger dramatische Beispiel **Japans** in der Phase der letzten zwanzig Jahre sollte zu denken geben. Die seit Mitte des letzten Jahrzehnts sinkenden oder kaum zunehmenden Nominallöhne haben das Land in eine hartnäckige Deflation mit einem sehr schwachen Wirtschaftswachstum geführt. Bei einem nominalen Bruttoinlandsprodukt, das im Jahr 2008 kaum höher war als im Jahr 1996, ist es auch nicht überraschend, dass Japan mit einem besonders starken Anstieg der Schuldenstandsquote zu kämpfen hatte. Eine überzogene Lohnzurückhaltung, die zu deflationären Entwicklungen führt, gefährdet somit die Stabilität der Staatsfinanzen.

**477.** Bei einer steigenden Arbeitslosigkeit und einer ungünstigen Auftragslage ist in vielen Unternehmen die Wahrscheinlichkeit nicht gering, dass es im nächsten Jahr verbreitet zu **Lohnkürzungen** kommen wird. Unternehmensumfragen – im Rahmen einer Untersuchung des „Wage Dynamics Network“ (WDN), einem Forschungsnetzwerk der nationalen Notenbanken des Eurosystems und weiterer europäischer Länder – zeigen für den Zeitraum 2003 bis 2007, dass bei deutschen Unternehmen Lohnkürzungen sehr viel mehr an der Tagesordnung sind als bei ihren ausländischen Wettbewerbern (Deutsche Bundesbank, 2009). So haben in diesem insgesamt wirtschaftlich nicht besonders ungünstigen Zeitraum 15 vH der deutschen Unternehmen ihre Löhne gekürzt, im Euro-Raum ohne Deutschland waren es 2,4 vH und in den übrigen EU-Ländern 3,8 vH.

**478.** Aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist es nachvollziehbar, wenn Unternehmen bestrebt sind, sich über geringere Lohnkosten Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Wenn dies jedoch in großem Umfang betrieben wird, besteht die Gefahr einer „japanischen Krankheit“. Dieses kollektive Fehlverhalten kann nur durch einen wirksamen **Koordinationsmechanismus** verhindert werden, wie er durch flächendeckende Branchentarifverträge gegeben ist. Deren Wirksamkeit ist allerdings schon durch die in den letzten Jahren vereinbarten Flexibilisierungen auf Betriebsebene erheblich geschmälert worden. Mit der von der Mehrheit des Rates geforderten noch weitergehenden Aufweichung des Flächentarifvertrags würde dieser Mechanismus seine Funktionsfähigkeit endgültig einbüßen.

Es ist zu begrüßen, dass sich die neue Regierung im Koalitionsvertrag explizit zur Tarifautonomie bekennt als einem hohen Gut, das unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft gehört.

### **Kein deutscher Sonderweg beim Mindestlohn**

**479.** Für die in diesem Gutachten von der Mehrheit erneut formulierte Ablehnung von **Mindestlöhnen** (Ziffer 439) gelten die von mir bereits in früheren Jahresgutachten vorgebrachten Argumente (JG 2006 Ziffern 576 ff. und JG 2008 Ziffer 609). Mindestlöhne in der Form allgemeinverbindlicher Tariflöhne oder aber eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns sind in allen hoch entwickelten Ländern die gängige Praxis. Es gibt nach wie vor keine überzeugenden Gründe für einen deutschen Sonderweg in dieser Frage.

### **Kündigungsschutz beibehalten**

**480.** Für die von der Mehrheit ebenfalls nur kurz angesprochene Forderung nach einer **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes** (Ziffer 438) sei erneut auf ihre eigenen Ausführungen im Jahresgutachten 2008 (Ziffern 536 ff.) verwiesen: „Die Literatur gelangt jedoch zu uneinheitlichen und wenig robusten Ergebnissen, wenn es darum geht, die Beschäftigungswirkungen vereinbarter Kündigungsschutzregeln zu evaluieren“. Aus diesem Grund spricht wenig dafür, am Status quo zu rütteln. Von dieser Sichtweise ist auch der Koalitionsvertrag geprägt.

### Studiengebühren führen nicht zu mehr Hochschulabsolventen

**481.** Schließlich wird in den Ausführungen zur Bildungspolitik für die **generelle Einführung von Studiengebühren** geworben (Ziffer 463). Gleichzeitig wird dabei jedoch zutreffend festgestellt, dass der Anteil von Personen mit Hochschulabschluss in Deutschland im internationalen Vergleich eher niedrig ist (Ziffer 448). Doch wenn in Deutschland die Nachfrage nach universitärer Bildung schon zum Nulltarif zu gering ist, spricht wenig dafür, dass sie mit der Einführung von Studiengebühren zunehmen wird. Dieser intuitive Befund wird durch Studien für die Vereinigten Staaten (McPherson und Schapiro, 1991; Kane, 1994) ebenso gestützt wie durch erste empirische Analysen für Deutschland (Hübner, 2009). Wenn man einen höheren Anteil an Studierenden anstrebt, ist die Forderung nach Studiengebühren somit kontraproduktiv.

Die Alternative zu Studiengebühren besteht in einem hinreichend progressiv ausgerichteten Steuersystem, bei dem der Staat gleichsam als **Venture Capital Investor** in eine sehr große Zahl junger Menschen investiert, wobei er dann von den besonders erfolgreichen Absolventen auch in überdurchschnittlicher Weise an den Einkommen beteiligt wird.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

### Literatur

- Albrecht, J., G. J. van den Berg und S. Vroman (2005) *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that aimed to eliminate low worker skill levels*, IZA-Diskussionspapier, 1503.
- Aktionsrat Bildung (2007) *Bildungsgerechtigkeit, Jahresgutachten 2007*, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.).
- Andersen, T. M. und M. Svarer (2009) *Business Cycle Dependent Unemployment Insurance*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper, 7334, London.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008) *Bildung in Deutschland 2008: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bielefeld (Bertelsmann).
- Bach, H.- U. und E. Spitznagel (2009) *Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon*, IAB-Kurzbericht, 17/2009.
- Bernhard, S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan und J. Wolff (2008) *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*, IAB-Forschungsbericht, 2/2008.
- Bispinck, R. (2009) *Reallöhne: Rauf oder runter?*, Wirtschaftsdienst, 89 (8), 502.
- Björklund, A., P.- A. Edin, P. Fredriksson und A. Krueger (2004) *Education, Equality and Efficiency – An analysis of Swedish School reform during the 1990s*, IFAU, Bericht, 2004/1, Stockholm.
- Blossfeld, H.- P. und R. Stockmann (1999) *The German Dual System in Comparative Perspective*, International Journal of Sociology, 28, 3 - 28.
- Bos, W., S. Hornberg, K.- H. Arnold, G. Faust, L. Fried, E.- M. Lankes, K. Schwippert und R. Valtin (2007) *IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster (Waxmann).

- Brenke, K. und K. F. Zimmermann (2009) *Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft?*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2 (2009), 32 - 62.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007) *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006*, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn/Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008) *Grund- und Strukturdaten 2007/2008: Daten zur Bildung in Deutschland*, Bonn/Berlin.
- Bundesregierung und Regierungschefs der Länder (2008) *Aufstieg durch Bildung: Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland*, Dresden (22.10.2008).
- Cunha, F. und J. J. Heckman (2007) *The Technology of Skill Formation*, American Economic Review, 97 (2), 31 - 47.
- Deutsche Bundesbank (2009) *Lohnsetzungsverhalten in Deutschland – neuere empirische Befunde*, Monatsbericht April 2009, 17 - 30.
- Diekmann, L.- C., A. Plünnecke und S. Seyda (2008) *Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik*, IW-Analyse, 40.
- Dohmen, D. und K. Fuchs (2009) *Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen: Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern*, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, FiBS-Forum, 44, Berlin.
- Dreze, J. H. und C. R. Bean (1990) *European Unemployment: Lessons from a Multicountry Econometric Study*, Scandinavian Journal of Economics, 92 (2), 135 - 165.
- Ehrenberg, R. G. und R. S. Smith (2006) *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Pearson Education.
- Europäische Kommission (2008) *Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Bericht Herbst 2007*, Brüssel.
- Europäische Zentralbank (2009) *Neue Umfrageergebnisse zur Lohnsetzung in Europa*, Monatsbericht, Februar 2009, 71 - 88.
- Fouarge, D. und T. Schils (2009) *The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers*, Labour, 23 (S1).
- Gruber, J., K. Milligan und D. A. Wise (2009) *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary*, NBER Working Paper, 14647.
- Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2008) *The Role of Cognitive Skills in Economic Development*, Journal of Economic Literature, 46 (3), 607 - 668.
- Heckman, J. J. (2006) *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, Science, 312 (5782), 1900 - 1902.
- Heckman, J. J. (2008) *Schools, Skills and Synapses*, Economic Inquiry, 46 (3), 289 - 324.
- Heckmann, M., A. Kettner, S. Pausch, J. Szameitat und K. Vogler-Ludwig (2009) *Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen*, IAB Kurzbericht, 18/2009.
- Hilbers, P., A. W. Hoffmaister, A. Banerji und H. Shi (2008) *House Price Developments in Europe: A Comparison*, IMF Working Paper, 08/211.
- Hübner, M. (2009) *Do Tuition Fees Affect Anrollment Behavior? Evidence from a 'Natural Experiment' in Germany*, mimeo, <http://ssrn.com/abstract=1495119>.
- IAB (2009a) *Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland"*, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Ausschussdrucksache 16 (11), 1291.
- IAB (2009b) *Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland*, Presseinformationen des IAB vom 09.09.2009, <http://doku.iab.de/grauemap/2009/tab-az09q2.pdf>.

- Institut der deutschen Wirtschaft (2009a) *Fachkräfte: Engpass trotz Krise*, iwd, 15.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2009b) *MINT-Akademiker: Ingenieure dringend gesucht*, iwd, 35.
- Joebges, H., A. Schmalzbauer und R. Zwiener (2009) *Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum*, IMK Studies, 4/2009.
- Kane, T. J. (1994) *College Entry by Blacks since 1970. The Role of College Costs, Family Background and Returns to Education*, Journal of Political Economy, 102 (5), 878 - 911.
- Koppel, O. und A. Plünnecke (2009) *Fachkräftemangel in Deutschland – Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte*, IW-Analysen 46.
- Krebs, T. (2007) *Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycle*, American Economic Review 97 (3), 664 - 686.
- Lechner, M. und C. Wunsch (2007) *Are Training Programs More Effective When Unemployment is High?*, IAB Discussion Paper, 7/2007.
- Leuven, E., H. Oosterbeek und H. van Ophem (2004) *Explaining International Differences in Male Skill Wage Differentials by Differences in Demand and Supply of Skill*, Economic Journal, 114 (495), 466 - 486.
- Liebig, T. und S. Widmaier (2009) *Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 97.
- Malinvaud, E. (1977) *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Blackwell, Oxford.
- McPherson, M. S. und M. O. Schapiro (1991) *Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on a Persistent Controversy*, American Economic Review, 81 (1), 309 - 318.
- Möller, J. M. und U. Walwei (2009) *Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand*, IAB Forum Spezial 2009, Themenschwerpunkt Krisencheck, 4 - 11.
- Mühlenweg, A. M. (2009) *Young and Innocent – International Evidence on Age Effects within Grades on School Victimization in Elementary School*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Discussion Paper, 09 - 031, Mannheim.
- OECD (2006) *Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen: Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003*, Paris.
- OECD (2007) *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris.
- OECD (2009a) *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, Paris.
- OECD (2009b) *Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, Paris.
- Pfeiffer, F. und K. Reuß (2008) *Age-dependent Skill Formation and Returns to Education*, Labour Economics, 15 (2), 631 - 646.
- Pfeiffer, F. (2009) *Entwicklung und Ungleichheit von Fähigkeiten: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Discussion Paper, 09 - 025, Mannheim.
- PISA-Konsortium Deutschland (2005) *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?* Münster (Waxmann).
- Rothe, T. (2009) *Arbeitsmarktentwicklungen im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellung*, IAB-Kurzbericht, 13/2009.
- Roßbach, H.- G. (2005) *Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien*, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Band 1: Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, München (Deutsches Jugendinstitut), 55 - 174.

- Scheele, D. und F. J. Weise (2008) *Das kooperative Jobcenter: Vorschlag zu Eckpunkten, BMAS: Eckpunkte für kooperative Jobcenter*, <http://www.bmas.de/portal/24444/>.
- Service Canada (2009) *Employment Insurance*, <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/ei/menu/ehome.shtml>.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2009) *Facts Zahlen und Fakten aus der Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband*, August 2009, Essen.
- United States Department of Labor (2009) *Unemployment Insurance Extended Benefits*, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/extenben.asp>.
- Wanger, S. (2009) *Altersteilzeit: Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht*, IAB-Kurzbericht, 08/2009.
- Wößmann, L. (2006) *Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7 (3), 417 - 444.
- Wößmann, L. (2008) *Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz?* Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11 (2), 214 - 233.
- Wößmann, L. (2009) *International Evidence on School Tracking: A Review*, CESifo DICE Report, 7 (1), 26 - 34.
- WSI (2009) *Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit, Informationen zur Tariflohnpolitik*, Elemente qualitativer Tariflohnpolitik, 66.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Institut Arbeit und Qualifikation und TNS Emnid (2008) *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft"*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 387, Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.