Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einstieg in Arbeit – Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung

Kurzstudie

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Holger Schäfer
Dr. Jörg Schmidt

Köln, 05. November 2014

Kontaktdaten Ansprechpartner

Holger Schäfer
Telefon: 030 27877-124
Fax: 030 27877-150
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

Dr. Jörg Schmidt
Telefon: 030 27877-133
Fax: 030 27877-150
E-Mail: joerg.schmidt@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung 4
1 Einleitung 5
2 Der Einstieg in Arbeit 6
2.1 Löhne und Einkommen 6
2.2 Kündigungsschutz 8
2.3 Flexible Beschäftigungsformen 9
2.4 Humankapital 10
2.5 Arbeitszeitflexibilität 11
3 Die Reformen der Agenda 2010 13
4 Re-Regulierung durch die große Koalition 19
4.1 Regulierung von Beschäftigungsformen 19
4.2 Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn 22
4.3 Renaissance des dritten Arbeitsmarktes 23
5 Datengrundlage und Methodik 25
6 Empirische Befunde: Wem gelingt wo der Einstieg? 27
6.1 Übergänge am Arbeitsmarkt 27
6.2 Wer schafft den Einstieg am Arbeitsmarkt? 28
6.3 Einstieg aus Arbeitslosigkeit: In welchen Jobs erfolgt der Einstieg – und von wem? 32
6.3.1 Langzeitarbeitslose 33
6.3.2 Geringqualifizierte Arbeitslose 35
6.3.3 Ältere Arbeitslose 36
6.4 Einstieg aus Nichterwerbstätigkeit: In welchen Jobs erfolgt der Einstieg – und von wem? 36
6.4.1 Geringqualifizierte Nichterwerbstätige 38
6.4.2 Ältere Nichterwerbstätige 39
7 Schlussbemerkungen 41
Anhang 44
Literaturverzeichnis 45
Tabellenverzeichnis 49
Abbildungsverzeichnis 49

Kurzfassung

Ein flexibler Arbeitsmarkt kann nicht nur den Strukturwandel oder exogene Schocks besser verarbeiten, er hat auch eine soziale Dimension: Wenn es Arbeitsuchenden schnell gelingt, eine neue Beschäftigung zu finden, muss sich der Verlust des Arbeitsplatzes nicht als stark negativ empfundener Einschnitt in die Erwerbsbiografie erweisen. Staatliche Regulierungen beeinflussen in vielfältiger Weise die Frage des (Wieder-)Einstiegs in den Arbeitsmarkt. Zwar schützen Regulierungen bestehende Beschäftigungsverhältnisse, sie sorgen aber auch dafür, dass weniger Arbeitsplätze neu entstehen und damit den Arbeitsuchenden Chancen verwehrt werden.

Die Agenda-Reformen der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren 2002 bis 2005 fußten auf der Einsicht, dass die Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit nicht mehr stimmte. Als letztlich erfolgreich erwiesen sich vor allem die Reformen, die zur Verbesserung von Anreizstrukturen geführt haben und damit Einstiegschancen schufen. Die Arbeitsmarktpolitik der großen Koalition hat bislang einen entgegengesetzten Weg eingeschlagen. Mit Regulierungen wird Flexibilität eingeschränkt, was in letzter Konsequenz Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt verbaut. Davon dürften vorwiegend solche Personengruppen betroffen sein, die es – zum Beispiel aufgrund von Qualifikationsdefiziten – ohnehin schwer haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Die vorliegende Studie zeigt auf Basis einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels für die Jahre 2005 bis 2012, dass der Einstieg in ein Beschäftigungsverhältnis bei Weitem keine Seltenheit darstellt. Allerdings ist nicht dieselbe Dynamik für alle Personengruppen zu beobachten. Insbesondere Langzeitarbeitslose und arbeitslose Geringqualifizierte haben offensichtlich geringere Chancen auf eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Welche Bedeutung haben dann vor diesem Hintergrund die häufig kontrovers diskutierten atypischen Beschäftigungsverhältnisse und der Niedriglohnsektor? Nach den vorliegenden Auswertungen muss von einer wichtigen Schnittstellenfunktion ausgegangen werden: So erfolgte bei mehr als der Hälfte der Eintritte aus Arbeitslosigkeit im Anschluss eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor, und bei knapp zwei Drittel wies die anschließende Tätigkeit mindestens ein Merkmal einer atypischen Beschäftigung auf. Im Detail scheinen diese Beschäftigungsformen vor allem für Langzeitarbeitslose eine Brücke in den Arbeitsmarkt darzustellen, da knapp 58 Prozent bzw. gut drei Viertel der erfolgreichen Einsteiger eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor bzw. in einer atypischen Beschäftigung fanden. Wird mit Blick auf die Zahlen etwa gefordert, diese Beschäftigungsformen abzuschaffen oder stärker zu regulieren, könnte dies mit erheblichen Beschäftigungsverlusten oder einem Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehen, da äußerst fraglich ist, ob diese Übergänge in gleichem oder ähnlichem Umfang in Normalarbeitsverhältnisse erfolgen würden.

1 Einleitung

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich gegenwärtig in einer guten Verfassung. Die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Stand seit Anfang der 1990er Jahre, und der Beschäftigungsstand hat ein Rekordniveau erreicht. Die Erfolge wurden unter anderem durch eine Reformpolitik erreicht, die sich in einer Zeit mit hoher Arbeitslosigkeit die Aufgabe gestellt hatte, Verkrustungen aufzubrechen. Der deutsche Arbeitsmarkt vor den Agenda-Reformen war vor allem durch seine Inflexibilität gekennzeichnet (Zimmermann et al. 1999). Arbeitslose und andere nicht erwerbstätige Personen hatten Probleme, überhaupt einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Die Folge war ein niedriger Beschäftigungsstand – vor allem bei Älteren – und eine im internationalen Vergleich hohe Langzeitarbeitslosigkeit. So lag unter den westeuropäischen Ländern im Jahr 2003 der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbspersonen nur in Italien und Griechenland noch höher als in Deutschland. Zu dieser Zeit erwarb sich Deutschland den Titel des „kranken Mannes Europas“. Die Agenda-Reformen hatten sich daher in erster Linie zum Ziel gesetzt, Einstiegsbarrieren abzubauen. Dazu wurden neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik geschaffen, flexible Beschäftigungsformen dereguliert und die Anreize erhöht, eine Beschäftigung aufzunehmen.

Die Kurzstudie „Einstieg in Arbeit – Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung“ diskutiert, welche Regulierungen es gibt, die für den Einstieg in Arbeit von Bedeutung sind. Dabei ist die Rolle hervorzuheben, die die Hartz-Reformen bei der Verbesserung dieser Rahmenbedingungen gespielt haben. Im Anschluss ist zu diskutieren, inwieweit die aktuellen Reformvorhaben der großen Koalition diese Verbesserungen konterkarieren. So ist zum Beispiel für die Zeitarbeit festzustellen, dass die im Koalitionsvertrag festgehaltene Einführung einer Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten noch hinter den Rechtsstand zurückfällt, der vor den Hartz-Reformen galt. Im letzten Teil wird empirisch untersucht, inwieweit die Frage der Regulierung des Einstiegs in Arbeit quantitativ bedeutsam ist. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welchen Personengruppen in welchen Arbeitsmarktsegmenten zu welchen Bedingungen der Einstieg gelang. Ist der Zugang in den Arbeitsmarkt vorwiegend über die Segmente gelungen, die gegenwärtig unter erhöhtem Regulierungsdruck stehen, dann wäre zu schlussfolgern, dass diese Regulierung künftig Einstiegschancen verbaut und nicht notwendigerweise dazu führt, dass der Arbeitsmarktzugang in anderen Arbeitsmarktsegmenten erfolgt. Die zentralen Ergebnisse werden am Ende der Studie zusammengefasst.

2 Der Einstieg in Arbeit

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist im Wesentlichen für drei Personengruppen von Bedeutung: erstens für Personen, die aus dem Ausbildungssystem heraus eine erste Beschäftigung suchen, zweitens für Arbeitslose, drittens für Nichterwerbstätige, die einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt suchen. Da diese drei Gruppen unterschiedlich strukturiert sind, sind auch jeweils unterschiedliche Faktoren für den Einstieg von Bedeutung. Im Folgenden ist zu diskutieren, inwieweit staatlicher Einfluss im Allgemeinen und die Arbeitsmarktregulierung im Besonderen diese Faktoren beeinflusst.

2.1 Löhne und Einkommen

Ein Faktor, der für alle Gruppen beim (Wieder-)Einstieg in Arbeit von Bedeutung ist, ist die Lohnhöhe. Hohe Löhne schaffen einen Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen. Gleichzeitig wirken sie aber advers auf die Arbeitskräftenachfrage. Je höher der Lohn ist, desto schwieriger der Einstieg in Arbeit, weil je Arbeitsuchenden weniger Beschäftigungsangebote zur Verfügung stehen. Ungeachtet der Tarifautonomie spielen auch jenseits des Mindestlohns – dessen Einfluss offensichtlich ist – staatliche Regulierungen für die Lohnhöhe eine Rolle. Dies gilt zum Beispiel für das Niveau von Lohnersatz- und Grundsicherungsleistungen. Aus verschiedenen theoretischen Ansätzen ist bekannt, dass sich insbesondere eine lange Dauer von Lohnersatzleistungen erhöhend auf den Anspruchslohn (d. h. den Lohn, den ein Arbeitsloser für die Aufnahme einer Beschäftigung mindestens verlangt) und damit negativ auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auswirkt. Dieser Befund ist auch empirisch abgesichert (Schäfer 2003).

Untersuchungen zum Anspruchslohn belegen, dass dieser in Deutschland nicht mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt, wie es analog zur Erosion von Humankapital im Laufe der Arbeitslosigkeit eigentlich zu erwarten sein müsste. Vielmehr hängt der Anspruchslohn von Arbeitslosen eher vom zuletzt verdienten Lohn und dem Haushaltseinkommen ab. Auch Nichterwerbstätige orientieren sich am zuletzt verdienten Lohn. Anders als bei den Arbeitslosen sind aber auch Alter und Qualifikation von Bedeutung. Die Anspruchslöhne orientieren sich folglich nur zu einem geringen Grad an den ökonomischen Rahmenbedingungen. Die Lohnansprüche korrespondieren wenig mit den Löhnen, die tatsächlich am Arbeitsmarkt erzielt werden können. Von den Arbeitslosen überschätzen 52 Prozent ihre Verdienstchancen um mindestens 20 Prozent, unter den Nichterwerbstätigen sind es immerhin noch 41 Prozent (Schäfer/Schmidt 2012). Aus Tabelle 2-1 geht hervor, dass der Anspruchslohn von fortgesetzt Arbeitslosen im Mittel um das 1,2- bis 1,4-fache höher ist als der Marktlohn und auch als der zuletzt erzielte Lohn. Demgegenüber realisieren Arbeitslose, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, weit geringere Löhne. Erfolgreiche Arbeitsuchende haben sogar reale Lohnabschläge hingenommen.

Unrealistische Vorstellungen über Verdienstmöglichkeiten haben vielfältige Ursachen. Neben der bereits erwähnten Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sind auch das Niveau der Grundsicherungsleistungen und die Transferentzugsrate von Bedeutung. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass Erwerbsarbeit durchaus intrinsische und andere nichtmonetäre Motive haben kann, dürfte das finanzielle Motiv zumindest teilweise ausschlaggebend sein. Eine Arbeit wird zwar nicht nur, aber vor allem dann aufgenommen, wenn es sich finanziell lohnt. Empfänger von Grundsicherungsleistungen, die aufgrund von Qualifikationsdefiziten nur geringe Stundenlöhne erzielen können, haben aber oftmals nur sehr geringe finanzielle Anreize, mehr als eine geringfügige Beschäftigung auszuüben. Tabelle 2-2 zeigt, dass das zusätzliche

verfügbare Einkommen je zusätzlicher Stunde Arbeit äußerst gering ist, wenn die Arbeitszeit über einen Minijob hinweg ausgedehnt wird. Wer als Teilzeitbeschäftigter in Vollzeit wechselt, hat sogar weniger als einen Euro je zusätzlicher Stunde Arbeit im Portemonnaie. Der Grund dafür sind weniger die hohen Abgabenbelastungen von Arbeitnehmern im unteren Einkommenssegment als vielmehr die Regelungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II, die bestimmen, wie Erwerbseinkommen auf den Arbeitslosengeld-II-Anspruch angerechnet wird.

Tabelle 2-1: Bruttostundenlohnverhältnisse von Arbeitslosen im Zeitverlauf
Jahre 2007 bis 2010

	Jahr: t			Jahr: t+1		
(1)	Arbeitslos	RWOR	1,09	Erwerbstätig	AWOR	0,89
		RWLR	1,24		AWLR	0,99
(2)	Arbeitslos	RWOR	1,31	Arbeitslos	RWOR	1,40
		RWLR	1,23		RWLR	1,25

RWOR (AWOR) = Verhältnis des Reservationslohns (akzeptierten Lohns) zum geschätzten Marktlohn; RWLR (AWLR) = Verhältnis des Reservationslohns (akzeptierten Lohns) zum letzten Lohn. t und t+1 beziehen sich auf zwei aufeinanderfolgende Jahre im Zeitraum 2007 bis 2010; Angaben auf Basis des Medians und in Preisen des Jahres 2010

Quelle: Schäfer/Schmidt (2012)

Dass es sich in dieser Frage keineswegs um eine rein akademische Debatte handelt, zeigt ein Blick auf die Struktur der sogenannten Aufstocker, also der Personen, die zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen Arbeitslosengeld II beziehen. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung handelt es sich hier nicht überwiegend um Personen, die ein niedriges Erwerbseinkommen aufgrund niedriger Löhne mit Fürsorgeleistungen aufstocken müssen. Der typische Fall besteht vielmehr in Personen, die ihr Arbeitslosengeld II durch eine ergänzende Tätigkeit in geringem Umfang aufbessern. Von den 1,3 Millionen Aufstockern, die es im November 2013 gab, waren – ohne die Auszubildenden – nur 178.000 sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigt. Demgegenüber waren 828.000 in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt.[1]

Tabelle 2-2: Anstieg des verfügbaren Einkommens je zusätzlicher Stunde Arbeit
2014 in Euro

von \ nach	Minijob (10 Std./Woche)	Teilzeit (25 Std./Woche)	Vollzeit (40 Std./Woche)
Keine Arbeit	3,58	2,44	1,73
Minijob		1,69	1,12
Teilzeit			0,55

Alleinstehender mit 8,50 Euro Bruttostundenlohn

Eigene Berechnungen

[1] Quelle: Bundesagentur für Arbeit

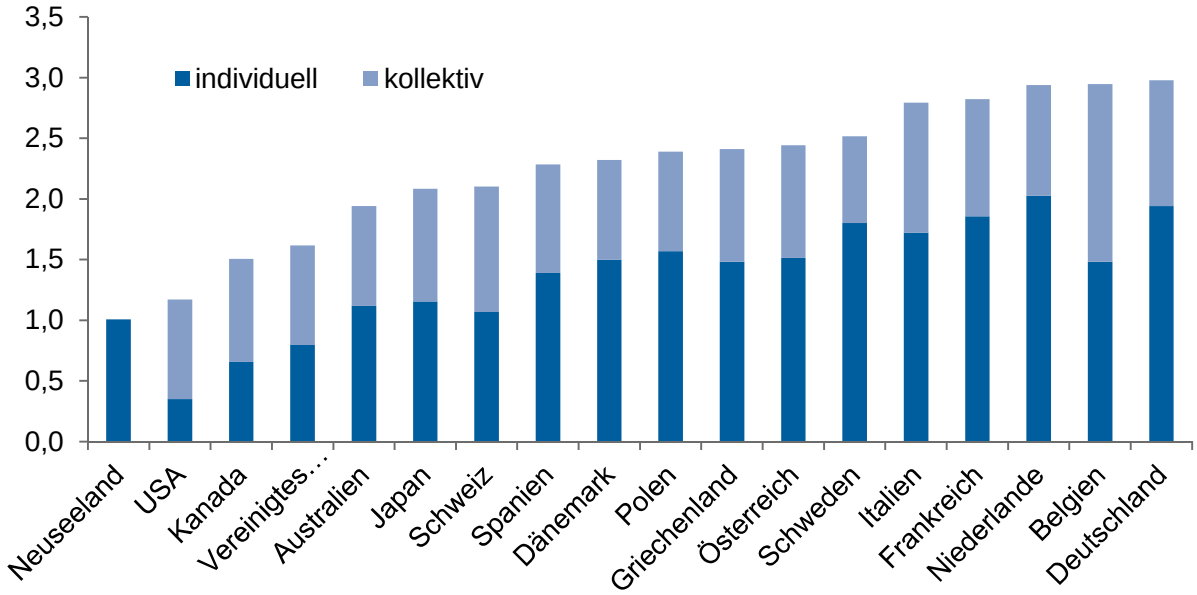
2.2 Kündigungsschutz

Der gesetzliche Kündigungsschutz bewirkt eine Verteuerung der Anpassung des Personalbestandes, wie sie zum Beispiel wegen schwankender Auslastung des Produktionspotenzials oder aufgrund von strukturellen Verschiebungen des Faktoreinsatzverhältnisses erforderlich werden können. Die Reaktion der Unternehmen besteht in beiden Fällen darin, an bestehenden, eigentlich unwirtschaftlichen Beschäftigungsverhältnissen festzuhalten, obwohl sie in Abwesenheit des gesetzlichen Kündigungsschutzes beendet werden würden (Addison/Teixeira 2003, 87; Skedinger 2010, 61). Auf der Habenseite steht, dass Arbeitnehmer aufgrund der höheren Beschäftigungssicherheit einen größeren Anreiz haben, in betriebsspezifisches Humankapital zu investieren. Auf der anderen Seite ist aber auch zu erwarten, dass Unternehmen vorsichtiger bei der Einstellung neuer Arbeitnehmer sind, da sie die Entlassungskosten antizipieren (Mortensen/Pissarides 1999, 243). Somit sinkt nicht nur die Übergangsrate aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, sondern auch die Übergangsrate aus Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung.

Die Frage, welcher Effekt überwiegt, kann nur empirisch geklärt werden und ist darüber hinaus von konjunkturellen Faktoren beeinflusst. Eindeutig ist hingegen, dass mit dem Kündigungsschutz eine insgesamt geringere Umschlaggeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt einhergeht. Eine solche geringere Umschlagsgeschwindigkeit führt zur Herausbildung von Beharrungstendenzen. Im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit kann eine Erhöhung der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer zu Produktivitätszuwächsen führen. Möglich ist aber auch, dass es zu einer Behinderung des Strukturwandels kommt, weil einerseits Arbeitskräfte in Sektoren verbleiben, in denen sie eigentlich nicht mehr gebraucht werden, und andererseits expandierende Sektoren Mühe haben, Arbeitskräfte zu rekrutieren. Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit wäre zu erwarten, dass ein rigider Kündigungsschutz, der Einstiegschancen vermindert, zu einer höheren Inzidenz von Langzeitarbeitslosigkeit führt. Die Wirkung der Striktheit der Arbeitsmarktregulierung – zu deren Berechnung neben dem Kündigungsschutz die Regulierung flexibler Erwerbsformen hinzugezogen wird – kann unter Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums in einem ökonometrischen Modell berechnet werden (Schäfer/Schmidt 2011). Die Befunde auf Basis internationaler Daten zeigen, dass eine strikte Arbeitsmarktregulierung die Erwerbstätigenquote senkt und auf die Langzeitarbeitslosenquote erhöhend wirkt.

Vor dem Hintergrund dieses grundsätzlichen Wirkungszusammenhangs ist die im internationalen Vergleich hohe Rigidität des Kündigungsschutzes in Deutschland (Abbildung 2-1) als problematisch anzusehen. Gemessen anhand eines von der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) generierten Indikators, der Werte zwischen 0 (keine Regulierung) und 6 (höchste Regulierung) annehmen kann, erreicht der Regulierungsgrad in Deutschland noch höhere Werte als in Frankreich oder Italien, von traditionell liberalen Ansätzen der Regulierung in angelsächsischen Ländern ganz abgesehen. Die starke Regulierung des Kündigungsschutzes muss zumindest teilweise als ursächlich für die nach wie vor hohe Inzidenz von Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland gesehen werden.

Abbildung 2-1: Rigidität des Kündigungsschutzes



Skala von 0 (keine Regulierung) bis 6 (höchste Regulierung)
Quelle: OECD

2.3 Flexible Beschäftigungsformen

Flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit oder die Befristung von Arbeitsverträgen sind funktionale Äquivalente zu einer liberalen Kündigungsschutzgesetzgebung. Gäbe es keinen Kündigungsschutz, wären flexible Erwerbsformen hinsichtlich des Zwecks der Herstellung von Flexibilität überflüssig, da bereits mit gewöhnlichen Beschäftigungsformen eine maximale Flexibilität sichergestellt werden könnte. Betriebe können mit der Hilfe flexibler Erwerbsformen auf Schwankungen ihres Arbeitskräftebedarfs reagieren. Damit wird es möglich, Güternachfrage auch dann noch zu bedienen, wenn deren Produktion über die langfristig zur Verfügung stehenden Produktionskapazitäten hinausgeht. Auftragsspitzen können abgefedert werden, womit Reagibilität und Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes steigt. So zeigen Untersuchungen, dass Unternehmen, die Zeitarbeit nutzen, erfolgreicher sind als Unternehmen, die das nicht tun (IW Consult 2011).

Aus Sicht der Arbeitnehmer bieten flexible Beschäftigungsformen Einstiegsmöglichkeiten an, die so in anderen Branchen oft nicht zu finden sind. Exemplarisch dafür ist die Zeitarbeit: 53 Prozent der Beschäftigten in der Branche sind auf dem Anforderungsniveau „Helfer“ beschäftigt, das keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt. 65 Prozent der neu eingetretenen Zeitarbeitnehmer waren zuvor beschäftigungslos oder Berufseinsteiger.[2] Dies sind Indizien dafür, dass die Zeitarbeit für viele Arbeitnehmer ein wichtiges Instrument des (Wieder-)Einstiegs in den Beruf ist. Das gilt insbesondere für Personen ohne Berufsausbildung oder mit Lücken in der Erwerbsbiografie.

[2] Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Struktur der befristeten Beschäftigung ist dagegen differenzierter. Auch hier ist eine überdurchschnittliche Betroffenheit von Personen ohne oder mit geringen beruflichen Qualifikationen zu beobachten. Gleichzeitig spielen Befristungen aber auch bei Universitätsabsolventen eine große Rolle. Hintergrund ist die Befristungspraxis an Universitäten und in anderen tertiären Bildungseinrichtungen (Kucera/Grau 2013). Gemeinsam ist beiden Gruppen, dass Befristungen vor allem eine Frage des Alters sind. So sind von den 15- bis unter 20-Jährigen mehr als ein Drittel befristet beschäftigt – selbst wenn die Auszubildenden herausgerechnet werden. Von den 20- bis unter 25-Jährigen sind es noch 29 Prozent. In den höheren Altersgruppen sinken die Befristungsquoten aber auf niedrige Werte ab. So sind über 55 Jahre alte Menschen nur zu vier Prozent befristet beschäftigt.[3] Mithin sind Befristungen, obgleich aus einer Vielzahl verschiedener Motive von Betrieben genutzt (Hohendanner 2010), vorrangig in der Anfangsphase einer Erwerbsbiografie von Bedeutung, was die Rolle dieser Beschäftigungsform für den Berufseinstieg unterstreicht.

Sowohl die Zeitarbeit als auch die Befristung von Arbeitsverträgen ist jeweils in einem eigenen Gesetz reguliert. Die Regulierungen zielen darauf ab, den Einsatz dieser Beschäftigungsformen zu erschweren. So sind sachgrundlose Befristungen laut Gesetzestext nur bei Neueinstellungen erlaubt – eine Einschränkung, von der die höchstrichterliche Rechtsprechung annahm, dass der Gesetzgeber sie so nicht gemeint haben könne, und die letztlich von ihr aufgehoben wurde. In der Zeitarbeit war die Regulierung immer wieder grundlegenden Änderungen unterworfen (vgl. Abschnitte 3 und 4). Trotz einiger Deregulierungsschritte unterliegt die Zeitarbeit gegenwärtig dennoch weit mehr Beschränkungen, als das bei anderen Branchen der Fall ist.

2.4 Humankapital

Inwieweit und wie schnell ein Einstieg in Arbeit gelingt, hängt wesentlich von der Qualifikation ab, die ein Arbeitnehmer mitbringt. Das liegt nicht zuletzt an der sich ändernden Nachfragestruktur. Einfache Arbeit, die von Personen ohne spezielle Qualifikationen ausgeführt werden kann, wird zunehmend weniger nachgefragt. Erstens können einfache Tätigkeiten mit zunehmendem technischen Fortschritt leichter automatisiert werden, und zweitens besteht die Möglichkeit, diese Tätigkeiten beziehungsweise die aus ihnen entstandenen Güter aus anderen Ländern mit geringeren Lohnkosten zu beziehen. Demzufolge haben Personen ohne Berufsausbildung größere Schwierigkeiten, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dies wird durch die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten illustriert. Personen ohne Berufsausbildung weisen eine Arbeitslosenquote von 19 Prozent auf, während Personen mit beruflicher Ausbildung nur zu fünf Prozent und Akademiker sogar nur zu 2,5 Prozent arbeitslos sind.[4]

Unmittelbar ist die Humankapitalausstattung der Arbeitsuchenden auch ein Ergebnis staatlichen Handelns. Zwar ist die berufliche Bildung überwiegend betrieblich organisiert, doch die schulische Bildung schafft die Voraussetzungen für die – in manchen Fällen auch fehlende – Ausbildungsbefähigung. Neben dieser bildungspolitischen Dimension existiert aber auch eine arbeitsmarktpolitische Dimension. Denn die Bildung von Humankapital hängt auch davon ab, inwieweit sich diese Investition rentiert. Direkte Kosten und Opportunitätskosten von Bildungsinvestitionen müssen mit höheren Löhnen ausgeglichen werden, um aus ökonomischer Sicht at-

[3] Quelle: Statistisches Bundesamt
[4] Quelle: IAB

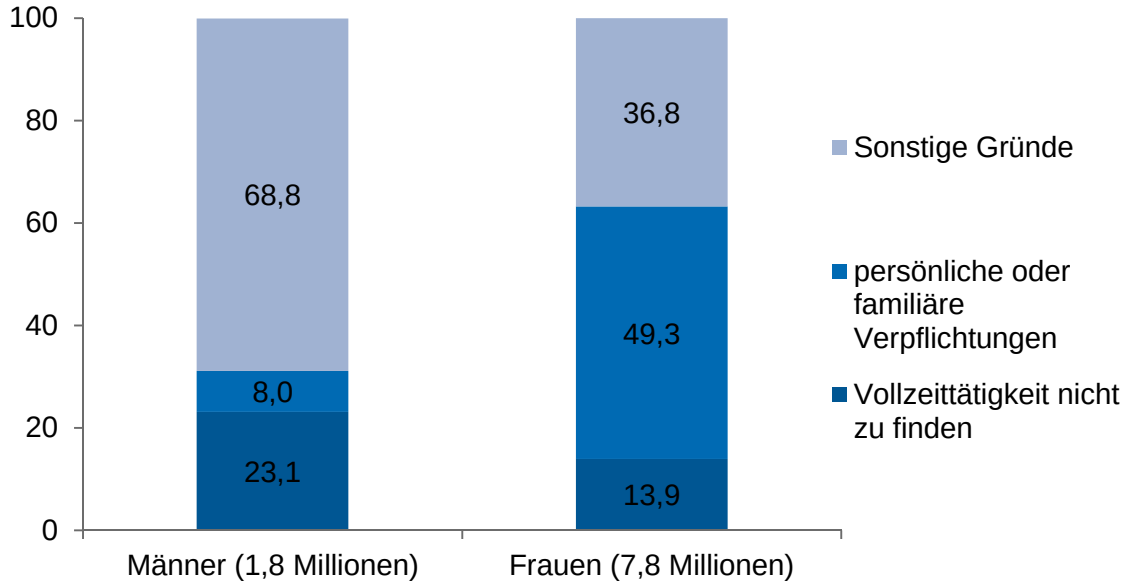
traktiv zu sein. Solche Bildungsrenditen in Form von höheren Löhnen für qualifizierte Arbeitnehmer sind mittelbar auch von staatlichen Eingriffen in das Lohngefüge betroffen. Solche Eingriffe gibt es unbeschadet der Tarifautonomie auf vielen Ebenen. Da die Bildungsrendite eine Frage von Nettolohnvorteilen ist, spielt der progressiv ausgestaltete Einkommensteuertarif eine Rolle, der durch einkommensabhängig gestaltete Beiträge und Gebühren[5] noch akzentuiert wird. Neben der direkten Besteuerung höherer Einkommen senken auch allgemeine staatliche Maßnahmen, die zu einer Komprimierung der Lohnstruktur beitragen, die Bildungsrendite. Dazu gehört ein gesetzlicher Mindestlohn oder ein hohes Niveau von Grundsicherungsleistungen.

2.5 Arbeitszeitflexibilität

Der Einstieg in den Arbeitsmarkt ist für viele Arbeitnehmer nicht allein davon abhängig, ob grundsätzlich ein geeigneter Arbeitsplatz zur Verfügung steht oder ob der daraus resultierende Verdienst mit individuellen Präferenzen in Einklang steht. Oftmals spielen Restriktionen bei Lage und Länge der Arbeitszeit eine Rolle. Besonders Frauen suchen häufig eine Teilzeitbeschäftigung, um neben der Erwerbsarbeit persönliche Verpflichtungen erfüllen zu können. Abbildung 2-2 zeigt, dass unfreiwillige Teilzeit aus ökonomischen Gründen kaum von Bedeutung ist. Nur 14 Prozent der Frauen und 23 Prozent der teilzeitbeschäftigten Männer geben an, keine Vollzeitbeschäftigung gefunden zu haben. Das dominierende Teilzeitmotiv für Frauen sind vielmehr persönliche und familiäre Verpflichtungen, die sowohl freiwilliger als auch unfreiwilliger Natur sein können. Unfreiwillige Teilzeit aus nicht-ökonomischen Gründen resultiert meist aus einer mangelnden Kinderbetreuungsinfrastruktur. Ein solcher Mangel kann auch den (Wieder-)Einstieg in Arbeit insgesamt gefährden. Durch entsprechende staatliche Betreuungsangebote könnte also der Einstieg und auch der Schritt von Teilzeit in Vollzeit erleichtert werden (Geis/Plünnecke 2013).

Abbildung 2-2: Teilzeitbeschäftigte nach dem Hauptgrund für Teilzeit

Jahr 2012, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt

[5] Zum Beispiel bei der Kinderbetreuung

Viele Personen, die den Einstieg in Arbeit suchen, sind mithin auf Arbeitszeitflexibilität angewiesen. Teils unterstützen staatliche Regulierungen diese Flexibilität, zum Beispiel indem das Teilzeit- und Befristungsgesetz ein Recht auf Teilzeitarbeit einräumt oder Midi- und Minijobber reduzierte Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zahlen. Dies muss gegen die Interessen der Betriebe abgewogen werden, die zwar einerseits qualifiziertes Personal mit dem Angebot flexibler Arbeitszeitmodelle attrahieren müssen, andererseits aber auch betriebliche Erfordernisse zu berücksichtigen haben. Gesetzliche Flexibilitätsanforderungen an die Betriebe dürfen erstens nicht so weit gehen, dass sie Ausweichreaktionen nach sich ziehen – wie zum Beispiel eine geringere Bereitschaft, Personengruppen einzustellen, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit solche Regelungen in Anspruch nehmen. Zweitens müssen den Betrieben dann auch Instrumente an die Hand gegeben werden, mit denen die erforderliche Flexibilität hergestellt werden kann.

3 Die Reformen der Agenda 2010

Der Antrieb für die damalige rot-grüne Bundesregierung, umfassende Arbeitsmarktreformen einzuleiten, erklärt sich aus der seinerzeit sehr schlechten Arbeitsmarktperformance Deutschlands. Der New-Economy-Boom der Jahre 1998 bis 2000 vermochte die mit ihm verbundenen arbeitsmarktpolitischen Erwartungen nicht zu erfüllen. Im Zuge des 2001 einsetzenden Abschwungs gingen viele der neu entstandenen Arbeitsplätze wieder verloren. Von 2000 bis 2003 sank die Zahl der Erwerbstätigen um über 700.000, während die Zahl der Arbeitslosen um fast 500.000 anstieg. Es reifte die Erkenntnis, dass das sogenannte Hysterese-Phänomen, dem zufolge die Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten auf neue Höchststände steigt, im Boom aber nicht vollständig wieder abgebaut wird, nach wie vor Bestand hat. Gleichzeitig belegte der internationale Vergleich, dass andere Länder wie Großbritannien oder Dänemark, die zu Beginn der 1990er Jahre ebenfalls unter hoher Arbeitslosigkeit litten, durchaus in der Lage waren, mittels Reformen die Arbeitslosigkeit zumindest auf ein erträgliches Niveau zu senken. Dies war ein Hinweis darauf, dass eine hohe Arbeitslosigkeit keineswegs ein zwangsläufiges Merkmal entwickelter Volkswirtschaften ist.

Diese Problemlage war im Wesentlichen der Anstoß zur Einleitung umfassender Reformen (vgl. Tabelle 3-1). Diese Gesetzesänderungen nahmen in weiten Teilen Bezug auf den Endbericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, der sogenannten Hartz-Kommission. Diese war ursprünglich eingesetzt worden, um nach dem Skandal um geschönte Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesanstalt zu modernisieren. Doch die Kommission erweiterte ihren Auftrag und legte eine Blaupause für die Reform des gesamten Arbeitsmarktes vor. Ein großer Teil dieser Reformen zielte entsprechend dem ursprünglichen Kommissionsauftrag auf eine Verbesserung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So wurden mit den „Personal-Service-Agenturen“, der „Ich-AG“ oder dem „Job-Floater“ diverse Instrumente neu konzipiert, die den Einstieg in Arbeit erleichtern sollten und in die die Kommission große Erwartungen setzte. Zum Beispiel war vorgesehen, nicht weniger als 500.000 Arbeitslose in Personal-Service-Agenturen (PSA) einzustellen, von denen ein Drittel den Sprung in die Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt schaffen sollte. Die meisten dieser neuen Instrumente bewährten sich jedoch nicht, wurden infolgedessen wieder abgeschafft oder gar nicht erst richtig umgesetzt. So erreichte die maximale Anzahl der in PSA geförderten Arbeitslosen lediglich 33.000 im Februar 2004, danach sanken die Teilnehmerzahlen schnell ab. Doch neben dem gescheiterten Versuch, die Arbeitsmarktkrise durch neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zu lösen, enthielt das Konzept weitere Reformen, die auf eine Verbesserung der Anreize abzielten, Arbeitsplätze anzubieten und Arbeit aufzunehmen.

Tabelle 3-1: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Gesetze, die auf der Agenda 2010 basieren

„Kapital für Arbeit und Investitionen“	• „Job-Floater“-Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (01.11.2002) • Günstige Zinskonditionen für kleine und mittlere Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen

Hartz I und II[6]	• Verschärfung der Meldepflichten und der Zumutbarkeit, Umkehr der Beweislast bei Ablehnung • Gründung von Personal-Service-Agenturen • Dynamisierung der Arbeitslosenhilfe entfällt • Einführung des Existenzgründungszuschusses und der Ich-AGs • Tarifpflicht für Zeitarbeit/Liberalisierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes • Erleichterung der befristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern ab 52 Jahren (befristet bis zum 31.12.2006)[7] • Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in Mini- und Midijobs (ab 01.04.2003)
Hartz III[8]	• Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur, der Arbeitsämter in Agenturen für Arbeit; neue Organisationsstrukturen • Überbrückungsgeld für Existenzgründer als Pflichtleistung • Strengere Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden • Verschlechterte Konditionen für Altersteilzeit • Verschlechterte ABM-Regelungen • Vorversicherungszeit für Arbeitslosengeldbezug muss innerhalb von zwei Jahren erreicht werden (vorher drei Jahre) • Maximale Dauer der Transferleistungen beispielsweise bei Massenentlassungen wird von zwei auf ein Jahr verringert
„Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“	• Förderung von Neueinstellungen, insbesondere in Kleinbetrieben und bei Existenzgründungen • Neue Anwendungsschwellen für den Kündigungsschutz, die sich an der Mitarbeiterzahl orientieren; Regelungen für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen • Kürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf grundsätzlich zwölf Monate; Anspruch für Arbeitnehmer ab 55 Jahren höchstens 18 Monate
Hartz IV[9]	• Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen[10] erhalten anstelle der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe die neue, bedarfsorientierte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (ALG II) bzw. Sozialgeld. • Das ALG II besteht im Normalfall aus der pauschalierten Regelleistung (für Alleinstehende: 345 Euro in West- und 331 Euro in Ostdeutschland) und der Erstattung von Unterkunfts- und Heizkosten in angemessener Höhe. Darüber hinaus sind Hilfe- bei im Einzelfall zu begründenden Mehrbedarfen (z. B. bei

6 Hartz I und II am 1.1.2003 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4607 Hartz I und S. 4621 Hartz II.

7 Infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes, wonach die unbegrenzte sachgrundlose Befristung eines Arbeitsvertrages mit Arbeitnehmern ab dem 52. Lebensjahr gegen eine Antidiskriminierungsrichtlinie (Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG) verstößt, erklärte das Bundesarbeitsgericht am 26.4.2006 diese Regelung rückwirkend für unwirksam.

8 Hartz III am 1. Januar 2004 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 65 vom 27.12.2003, S. 2848.

9 Hartz IV am 1. Januar 2005 in Kraft getreten, BGBl I Nr. 66 vom 29.12.2003. S. 2954.

10 Bedarfsgemeinschaft: einschließlich nicht dauerhaft getrennt lebendem Partner, im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern und Kindern des Partners.

	Schwangerschaft) und einmalige Leistungen (z. B. Erstausstattung für Bekleidung) möglich. • Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden gesetzlich renten-, kranken- und pflegeversichert. • Ehemalige Arbeitslosengeldbezieher bekommen bis zu zwei Jahre lang degressiv gestaffelte Zuschläge zum ALG II. • Jede legale Arbeit ist für ALG II-Empfänger zumutbar, außer die Entlohnung ist gesetzes- bzw. sittenwidrig oder die Ausübung ist nicht vereinbar mit der Erziehung eines unter dreijährigen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen. • Bei Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit wird das ALG II für drei Monate um jeweils rund 100 Euro gekürzt. • Alle ALG II-Empfänger können Zusatzjobs ausüben, die gemeinnützig und zusätzlich sind („1-Euro-Jobs“). Bisher war dies nur Sozialhilfeempfängern möglich. Die Aufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 Euro je gearbeiteter Stunde wird zum ALG II dazugezahlt. • Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten: Im Durchschnitt dürfen ALG II-Empfänger ca. 15 bis 20 Prozent ihres Nettoverdienstes behalten. • Arbeitsgemeinschaften der Arbeitsagenturen und der Kommunen („Job-Center“) kümmern sich um die ALG II-Empfänger und ihre Angehörigen. 69 Landkreise und kreisfreie Städte betreuen sie in Eigenregie. • Das Betreuungsverhältnis von Vermittler zu Arbeitsuchenden soll sich verbessern: allgemein auf 1:150 und für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren auf 1:75. • Gering verdienende Eltern, die kein ALG II beziehen, erhalten zusätzlich zum Kindergeld maximal drei Jahre lang einen monatlichen Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro je Kind.
Tarif- und Betriebsverfassungsgesetz	Der damalige Bundeskanzler Schröder hat die Tarifparteien lediglich zur Öffnung der Tarifverträge für Betriebsvereinbarungen aufgefordert, allerdings mit einer Drohung versehen. („Ich erwarte, dass sich die Tarifparteien … auf betriebliche Bündnisse einigen … Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber handeln“.)[11]
befristete Arbeitsverträge	Erleichterung nur für Existenzgründer: Diese können befristet Arbeitsverhältnisse für maximal vier Jahre statt der grundsätzlich geltenden zwei Jahre abschließen.
Kündigungsschutz	• Zunächst keine Veränderung des Schwellenwertes. Kleinbetriebe (bis zu fünf Beschäftigte) dürfen künftig eine unbegrenzte Zahl befristeter Mitarbeiter einstellen, ohne dass das Kündigungsschutzgesetz gilt. • Der Schwellenwert steigt von fünf auf zehn Mitarbeiter für Neueinstellungen. Bereits beschäftigte Arbeitnehmer in Betrieben mit sechs bis zehn Arbeitnehmern stehen weiterhin unter Kündigungsschutz (ab 01.01.2004). • Bei Neueinstellungen: Wahlrecht zwischen Abfindung und Kündigungsschutzklage • Die Kriterien der Sozialauswahl sind auf Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung begrenzt worden. • Bei betriebsbedingten Kündigungen kann der Arbeitnehmer wählen, ob er Kündigungsschutzklage erhebt oder stattdessen die gesetzliche Abfindung in Höhe von einem halben Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr in Anspruch nimmt. - Voraussetzung: Der Arbeitgeber weist den Mitarbeiter im Kündigungsschreiben

[11] Regierungserklärung vom 14.03.2003

	auf den Abfindungsanspruch bei Verstreichenlassen der Klagefrist hin (ab 01.01.2004). • Einheitliche Klagefrist von drei Wochen für die Geltendmachung aller Unwirksamkeitsgründe (ab 01.01.2004)
Handwerk	Novellierung der Handwerksordnung (01.01.2004) • Aufhebung des Meisterzwangs für 53 von 94 Handwerken • Erlaubnis für Gesellen, sich nach sechs Jahren Berufserfahrung, davon vier in leitender Position, in 35 der weiterhin zulassungspflichtigen Handwerke selbstständig zu machen • Erlaubnis für Einzelunternehmer oder Personengesellschaften, die einen Meister als Betriebsleiter einstellen, ein zulassungspflichtiges Handwerk auszuüben • Anerkennung vergleichbarer Qualifikationen • Mobilisierung neuer Ausbildungspotenziale

Quelle: Goecke et al. 2013

Von den für Anreize relevanten Reformen waren viele geeignet, den Einstieg in Arbeit zu erleichtern:

- Die De-Regulierung der Zeitarbeit bewirkte einen starken Anstieg der Beschäftigung in dieser Erwerbsform. So stieg die Zahl der Zeitarbeitnehmer von 2002 bis 2008 von rund 300.000 auf knapp 800.000 an. Zeitarbeit ist für viele Arbeitsuchende eine wichtige Branche für den Berufs(wieder-)einstieg. Erstens bietet die Zeitarbeit eine große Anzahl offener Stellen an. Im August 2014 stellte die Zeitarbeit mehr als ein Drittel der offenen Stellen, darunter fast ausschließlich Angebote für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zweitens existieren in der Zeitarbeit besonders viele Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer ohne abgeschlossene oder ohne adäquate Berufsausbildung, die wiederum einen großen Teil der Arbeitslosen stellen. Für 52 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse ist keine Berufsausbildung erforderlich.
- Die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wurde seinerzeit weithin als ungerechte soziale Härte aufgefasst. Verbreitet war die Auffassung, dass diejenigen, die lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, auch lange von den Leistungen profitieren sollten. Tatsächlich ist jedoch die verlängerte Bezugsdauer für Ältere ungerecht und systemwidrig: Die Arbeitslosenversicherung ist kein Sparvertrag, sondern versichert – wie auch die Krankenversicherung – ein laufendes Risiko. Wer lange eingezahlt hat, der hat auch lange den resultierenden sozialen Schutz genossen – unabhängig davon, ob der Leistungsfall eingetreten ist oder nicht. Das Versprechen höherer Leistungen führt zu einem Anreiz, den Schaden nicht zu minimieren. Dabei ist zwar unwahrscheinlich, dass der Leistungsfall Arbeitslosigkeit absichtsvoll herbeigeführt wird. Es ist aber zu vermuten, dass ältere Arbeitslose statt des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt einen Übergang in die Altersrente anstreben. Eine lange Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sowie attraktive Möglichkeiten des vorzeitigen Renteneintritts begünstigen solche Übergänge. Daher hat die – später in Teilen wieder zurückgenommene – Kürzung der Bezugsdauer gemeinsam mit einer Schließung diverser Frühverrentungspfade zu einer höheren Attraktivität des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt geführt.
- Die am weitesten reichende Reform im Zusammenhang mit der Agenda 2010 war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Konkrete Leistungsverschlechterungen, die zu einem höheren Anreiz der Hilfeempfänger geführt

haben könnten, die Bemühungen um den Wiedereinstieg in Arbeit zu intensivieren, gab es allenfalls für eine Teilgruppe der ehemaligen Empfänger von Arbeitslosenhilfe (Blos/Rudolph 2005). Größere Wirkung als von direkten Leistungseinbußen dürfte daher von einem Abschreckungseffekt ausgehen. Arbeitslose nehmen auch unattraktive Beschäftigungsverhältnisse auf, um eine Abhängigkeit von Leistungen nach dem SGB II zu verhindern. Dieser Abschreckungseffekt könnte erstens auf der konsequenten Prüfung der Bedürftigkeit beruhen. Insbesondere die Anrechnung von Einkommen von Lebenspartnern erfolgt im Arbeitslosengeld II wesentlich stringenter als in der Arbeitslosenhilfe. Zweitens wurden im SGB II die Zumutbarkeit für die Annahme von Arbeitsplatzangeboten und die Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden neu definiert. Zudem wurde durch die Einbeziehung der ehemaligen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger einer zusätzlichen Gruppe Arbeitsloser Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen ermöglicht. Diese waren vor der Reform zu einem nennenswerten Teil nicht einmal arbeitslos gemeldet.

- Die Reform der Minijobs im Jahr 2003, in deren Zuge unter anderem die Verdienstgrenze angehoben wurde und die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung von Nebenbeschäftigungen geändert wurde, führte zu einem vorübergehenden Beschäftigungsboom in diesem Arbeitsmarktsegment. Die Entwicklung wurde im Nachhinein ambivalent beurteilt. Auf der einen Seite bieten Minijobs einen niedrigschwelligen Eintritt in den Arbeitsmarkt. Vor dem Hintergrund der großen Arbeitsmarktprobleme vor den Agenda-Reformen war die Schaffung solcher Eintrittsmöglichkeiten genau das, was dem Arbeitsmarkt fehlte. Auf der anderen Seite steht in Frage, ob das Minijob-Segment hinreichende Aufstiegsmöglichkeiten in andere Arbeitsmarktsegmente bietet oder ob es sich aus individueller Perspektive als beschäftigungspolitische Sackgasse erweist. Die Übergänge in Teilzeit- und/oder Vollzeitbeschäftigung erscheinen relativ gering, und geringfügig Beschäftigte weisen auch vermehrt Prekaritätsmerkmale auf (Schäfer 2010). Die Übergänge in andere Beschäftigungsformen müssen allerdings auch vor dem Hintergrund der Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten gesehen werden. So können Minijobs bzw. der mit ihnen verbundene Arbeitszeitumfang auch den Wünschen der Beschäftigten entsprechen.

Die günstige Arbeitsmarktentwicklung, die vom Jahr 2006 an in Deutschland zu beobachten war, kann nicht auf eine einzelne Ursache zurückgeführt werden. So haben unter anderem ein günstiges konjunkturelles Umfeld, ein demographisch stagnierendes Arbeitskräfteangebot und eine moderate Lohnpolitik zur Gesundung des Arbeitsmarktes beigetragen. Da der Wende zum Besseren jedoch unmittelbar die Umsetzung der Reformen vorausging, liegt die Vermutung nahe, dass diese zumindest teilweise beteiligt waren. Über den Anteil der Agenda-Reformen am Abbau der Arbeitslosigkeit ist in der Wissenschaft noch kein Konsens erreicht (Vgl. z.B. Krebs/Scheffel 2013; Dustmann et al. 2014; Klinger et al. 2013). Unbestreitbar ist dagegen, dass die Qualität des Arbeitsmarktaufschwungs im Gefolge der Agenda besser war als die des New-Economy-Booms einige Jahre zuvor. So wurde in beiden Aufschwungphasen zwar eine vergleichbare Anzahl neuer Arbeitsplätze geschaffen. Doch im Agenda-Aufschwung entstanden weit mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Tabelle 3-2), darunter auch mehr Vollzeitstellen. Der New-Economy-Boom war dagegen von einem starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung gekennzeichnet. Eine starke Expansion der Minijobs gab es zuletzt nach der Reform 2003. Seit 2004 aber stagniert diese Erwerbsform, sie hat zum aktuellen Beschäftigungsaufbau nichts beigetragen. Dementsprechend ist zuletzt das Arbeitsvolumen weit stärker gestiegen als im vorangegangenen Aufschwung. Letztlich war auch der Abbau der

Arbeitslosigkeit wesentlich ausgeprägter als zuvor. Damit gelang es erstmals, das Muster der steigenden Sockelarbeitslosigkeit zu durchbrechen. Die Daten zur Unterbeschäftigung zeigen, dass dies keine Frage neuer statistischer Definitionen war, sondern eine originäre Verbesserung der Arbeitsmarktlage anzeigte.

Tabelle 3-2: Arbeitsmarkt im Aufschwung

	II.Vj. 1998 – II. Vj. 2000	*I. Vj. 2006 – I. Vj. 2008*
BIP-Wachstum in Prozent (preis-, kalender-, saisonbereinigt)	+6,0	+6,7
Erwerbstätige (1.000)	+1.302 (3,4%)	+1.341 (3,5%)
Arbeitsvolumen (Mio. Std.)	+233 (1,7%)	+421 (3,0%)
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (1.000)	+618 (2,3%)	+1.287 (5,0%)
darunter: Vollzeit	+474 (2,0%)	+810 (3,8%)
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte[1] (1.000)	+323 (10,0%) [Jun/99-Jun/00]	+46 (1,0%) [Mrz/07-Mrz/08]
Arbeitslose (1.000)	-411 (-9,8%) [Mai 98-Mai 00]	-1.430 (-28,3%) [Feb 06 – Feb 08]

[1] erst ab 1999 verfügbar
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

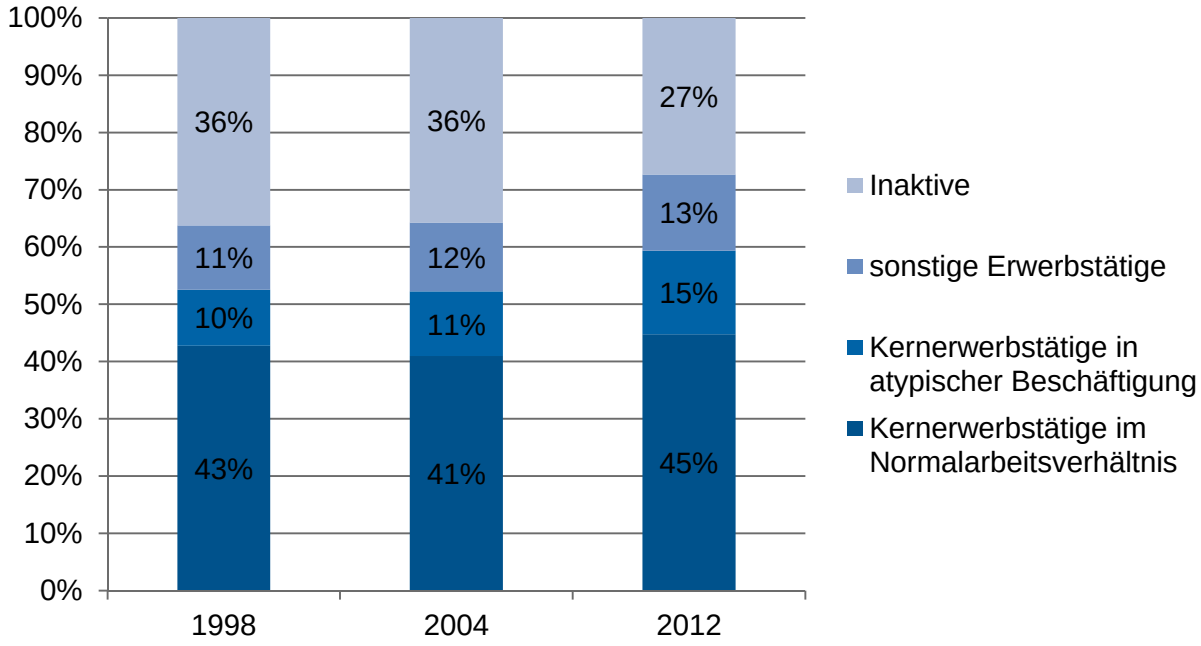
4 Re-Regulierung durch die große Koalition

Dass die Reformen der Agenda 2010 zustande kamen, war nicht zuletzt dem seinerzeit großen Problemdruck geschuldet. Der Abbau der Arbeitslosigkeit und der Zuwachs an Beschäftigung in den letzten Jahren haben diesen Druck deutlich verringert. Gleichwohl wird in der öffentlichen Diskussion oft ein abweichendes Bild gezeichnet: Der Abbau der Arbeitslosigkeit sei methodischen Änderungen der Erfassung geschuldet, es entstünden zwar neue Beschäftigungsverhältnisse, aber das Arbeitsvolumen nehme nicht zu, oder die Qualität der neu entstandenen Arbeitsplätze sei unzureichend. Da die Reformen mithin keine Wirkung entfaltet hätten, müssten sie wieder zurückgenommen werden. Diese – in großen Teilen verzerrte – Wahrnehmung fand Eingang in die Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2013. Die Forderungen nach Re-Regulierung wurden sodann auch in den Koalitionsvertrag übernommen und sind teilweise bereits umgesetzt worden.

4.1 Regulierung von Beschäftigungsformen

Die Motivation zur Regulierung bestimmter Erwerbsformen ist die normative Fiktion des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses als einzig wünschenswerte Beschäftigungsform. Aus der Beobachtung eines steigenden Anteils atypischer Beschäftigungsformen wird die Forderung nach Regulierung abgeleitet, um den vermeintlichen Trend zu stoppen. Eine genauere Betrachtung zeigt indes, dass der Anstieg von atypischen Beschäftigungsverhältnissen keineswegs auf Kosten des Normalarbeitsverhältnisses erfolgte, sondern vielmehr mit einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit verbunden war (Abbildung 4-1). Dies gilt insbesondere für den Wirkungszeitraum der Agenda-Reformen. Von 2004 bis 2012 nahm der Anteil des Normalarbeitsverhältnisses wie auch der atypischen Beschäftigungsverhältnisse an der Erwerbsbevölkerung deutlich zu. Rückläufig war hingegen der Anteil der Inaktiven.

Abbildung 4-1: Bevölkerung nach Erwerbsstatus



Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Ungeachtet der schlechten Begründung hat sich die Forderung nach einer Regulierung bestimmter Beschäftigungsformen zum Teil bereits in konkreten politischen Vorhaben konkretisiert:

- Für die **Zeitarbeit** wurde im Koalitionsvertrag eine Begrenzung der Überlassungsdauer auf maximal 18 Monate sowie eine strikte Anwendung des „Equal Pay"-Grundsatzes nach neun Monaten vereinbart. Die gesetzliche Umsetzung steht noch aus und ist für Anfang 2015 zu erwarten. Die Begrenzung der Überlassungsdauer würde noch hinter den Stand zurückfallen, der vor dem Wegfall dieser Regulierung im Zuge der Agenda-Reformen galt: Bis 2003 galt eine Höchstgrenze von 24 Monaten. Diese Beschränkung wurde seinerzeit vom Gesetzgeber aufgehoben, weil mit der Einführung des Equal-Pay-Grundsatzes – auch seinerzeit schon mit Tarifvorbehalt – die Zeitarbeitnehmer nicht mehr vor langfristigen Einsätzen geschützt werden mussten. Zuweilen wird angeführt, dass lange Überlassungen dem Daseinszweck der Zeitarbeit widersprächen, die in dem intertemporalen Ausgleich einer schwankenden Arbeitskräftenachfrage bestehe. Diese Sichtweise verkennt die Vielfalt der personalwirtschaftlichen Dienstleistungen, die auf dem Wege der Arbeitnehmerüberlassung von der Zeitarbeitsbranche heutzutage erbracht werden. So nehmen Überlassungen von hochqualifizierten Teams für fest definierte Projekte an Bedeutung zu. Solche Projekte dauern aber oft länger als die vom Gesetzgeber willkürlich festgelegten 18 Monate. Darüber hinaus ergeben sich aus der Begrenzung handfeste Nachteile für Arbeitsmarkt und Arbeitnehmer. Auf der einen Seite kann die Begrenzung der Höchstüberlassungsdauer nicht verhindern, dass eine betriebliche Funktion auf Dauer durch Zeitarbeitnehmer ausgefüllt wird. Auf der anderen Seite erschwert die Höchstüberlassungsdauer, dass Zeitarbeit auch verstärkt für hochqualifizierte Funktionen genutzt werden kann, was angesichts des Fachkräftemangels zu einer wichtigen Effizienzreserve des Arbeitsmarktes werden könnte. Vor allem aber verhindert sie, dass Zeitarbeitnehmer über einen längeren Zeitraum von den Zuschlagstarifen profitieren, die nach Überlassungsdauer gestaffelt sind. Der zweite Regulierungsschritt besteht in der Absicht, Zeitarbeitnehmer künftig nach neun Monaten den Mitarbeitern des Einsatzbetriebes hinsichtlich der Entlohnung gleichzustellen. Eine solche Gleichstellung ist keineswegs immer sachgerecht. Denn Stammbelegschaften und Zeitarbeitnehmer sind nicht beliebig gegeneinander austauschbar. Stammarbeitskräfte übernehmen in höherem Maße Verantwortung für betriebliche Prozesse, sodass eine höhere Entlohnung gerechtfertigt sein kann. Erst nach längerer Einsatzdauer gleicht sich die Produktivität an. An dieser Stelle greifen die Zuschlagstarife, die dafür sorgen, dass sich auch die Entlohnung im Laufe des Einsatzes angleicht. Eine gesetzliche Equal-Pay-Regelung torpediert diese tariflichen Vereinbarungen und steht im Gegensatz zum erklärten Ziel der Stärkung der Tarifautonomie. Die avisierten Regulierungen schaden dem Instrument der Zeitarbeit insgesamt und beeinträchtigen dabei auch seine Rolle als Einstiegsinstrument.

- Im Gegensatz zur Zeitarbeit ist im Koalitionsvertrag die Regulierung von **Werkverträgen** weniger stark konkretisiert. In Aussicht gestellt wird eine Ausweitung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zur Aufdeckung unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung. Gegen eine bessere Kontrolle gesetzlicher Vorschriften ist nichts einzuwenden. Es stehen aber auch Forderungen im Raum, zur Begrenzung von Werkverträgen die betriebliche Mitbestimmung auszuweiten. Dabei wird übersehen, dass das Instrument des

Werkvertrags unverzichtbarer Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung ist. Spezialisierte Anbieter können Leistungen oft besser und effizienter erbringen, als es die Nachfrager selbst vermögen. Ob eine Leistung von einem externen Anbieter bezogen oder selbst erstellt wird, ist eine rein unternehmerische Entscheidung, die weder der Mitsprache des Gesetzgebers noch der Mitbestimmung unterliegen sollte.

- Auch Änderungen bei der Möglichkeit der Nutzung einer **Befristung** des Arbeitsvertrages sind nicht explizit im Koalitionsvertrag festgehalten. Doch auch hier stehen Forderungen nach einer stärkeren Regulierung im Raum. So will die SPD eine Abschaffung der Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung sowie eine „Prüfung" des Katalogs der Sachgründe vornehmen (SPD 2013). Begründet wird die Forderung unter anderem mit der Absicht, das Normalarbeitsverhältnis zu stärken und der Ausbreitung „prekärer Beschäftigungsverhältnisse Einhalt zu gebieten". Dem wäre entgegenzuhalten, dass erstens befristete Beschäftigung nicht mit prekärer Beschäftigung gleichgesetzt werden kann, zweitens vorwiegend im öffentlichen Dienst befristet wird und drittens gar keine Ausbreitung der Befristungen festzustellen ist. Vielmehr zeigen die Daten des Statistischen Bundesamtes, dass der Anteil der befristet Beschäftigten seit vielen Jahren stabil ist. Vor allem aber ist die Vorstellung unrealistisch, dass in Abwesenheit von Befristungsmöglichkeiten entsprechend mehr unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen würden. Wahrscheinlicher ist, dass die Betriebe auf andere Flexibilisierungsinstrumente zurückgreifen oder – falls auch diese stark reguliert sind – ihre Produktion gegebenenfalls international diversifizieren oder bestimmte Güter und Dienstleistungen nicht mehr anbieten. Der Einschränkung von Möglichkeiten zur Befristung käme große Bedeutung für den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zu. Befristete Arbeitsverträge sind in erster Linie bei jüngeren Altersgruppen anzutreffen. So sind 24 Prozent der unter 30 Jahre alten Arbeitnehmer befristet beschäftigt, aber nur acht Prozent der 30- bis 50-Jährigen und sogar nur fünf Prozent der über 50 Jahre alten. Diese Verteilung spricht dafür, dass Befristungen ein Instrument sind, das vor allem am Beginn beruflicher Laufbahnen eingesetzt wird.

- Eine konkrete Reformagenda für das Segment der **geringfügigen Beschäftigung** findet sich im Koalitionsvertrag nicht. Es ist nur die einigermaßen unkonkrete Absicht festgehalten, geringfügig Beschäftigte besser über ihre Rechte zu informieren sowie Übergänge in „reguläre" sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu „erleichtern". Daraus spricht eine generelle Skepsis gegenüber der Existenz des Minijob-Segments. Zweifellos ist es diskutabel, inwieweit ein Segment des Arbeitsmarktes hinsichtlich der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge privilegiert werden sollte. Auf der einen Seite ist eine solche Sonderrolle ordnungspolitisch schwer zu rechtfertigen, insbesondere bei der Frage der geringfügigen Nebenbeschäftigungen. Auf der anderen Seite erscheint es unzweckmäßig, für jedes noch so kleine Beschäftigungsverhältnis die gesamte Sozialversicherungsbürokratie mit der Errechnung und Einziehung von Beiträgen sowie mit der Berechnung und Auszahlung von minimalen Leistungsansprüchen zu beschäftigen. Eine gewisse Bagatellgrenze dürfte sinnvoll sein. Letztlich ist Vorsicht geboten bei der Erwartung, dass in Abwesenheit der Minijob-Regeln automatisch existenzsichernde und sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse an deren Stelle treten. Der Kern der mangelnden Existenz- und sozialen Sicherung der Minijobs besteht nicht in den Minijob-Regelungen, sondern in der geringen Arbeitszeit der Erwerbstätigen, die in entsprechend geringen Einkommen resultiert. Die soziale Sicherung der Beschäftigten

würde nicht wesentlich besser, wenn sie künftig 20 Prozent ihres Lohns für Sozialabgaben abführen müssten. Dafür sind die resultierenden Leistungsniveaus viel zu gering. Stattdessen würde mit dieser Verteuerung der Arbeit im unteren Einkommenssegment ein Instrument des Einstiegs in den Arbeitsmarkt verstopft, auch wenn einzuräumen ist, dass dem Einstieg aufgrund der Anreizwirkung der Regeln zur Sozialversicherung noch zu selten ein Aufstieg in höhere Einkommenssegmente folgt.

4.2 Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn

Die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Vereinbarung der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wurde bereits gesetzgeberisch umgesetzt. Die Regulierung tritt am 1.1.2015 in Kraft. Von da an ist ein Lohn von mindestens 8,50 Euro brutto zu zahlen. Ausnahmen gelten vorübergehend für Beschäftigte, die einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag unterliegen, der spätestens 2017 eine Lohnhöhe von 8,50 Euro erreicht, sowie für bestimmte Beschäftigtengruppen wie Praktikanten, Erntehelfer und Zeitungsausträger. Inwieweit sich der Mindestlohn auf den Einstieg in Arbeit auswirken wird, hängt im Wesentlichen von seiner beschäftigungspolitischen Wirkung ab. Kommt es zu nennenswerten Beschäftigungsverlusten, so ist davon auszugehen, dass der Einstieg in Arbeit vor allem für die gering produktiven und oft geringqualifizierten Arbeitnehmer erheblich erschwert wird, weil die Zahl angebotener Arbeitsplätze, die einer mindestlohnadäquaten Produktivität entsprechen, reduziert wird.

Über die Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen ist in theoretischer und empirischer Sicht auch international bereits viel geforscht worden. Auch wenn die meisten Studien eine negative Beschäftigungswirkung ausmachen, ist der empirische Befund nicht eindeutig.[12] Auch für Deutschland sind bereits Studien vorgelegt worden. So existiert eine Reihe von Untersuchungen über die Beschäftigungswirkungen von Branchenmindestlöhnen, die in den letzten Jahren eingeführt wurden. Diese Studien arbeiten mit Kontrollgruppendesigns und können überwiegend keine negativen Beschäftigungseffekte feststellen (Möller 2012), wobei das Dachdeckergewerbe eine Ausnahme darstellt. Es ist jedoch fraglich, inwieweit diese Befunde auf einen allgemeinen Mindestlohn übertragen werden können (SVR 2013). Schwieriger ist es, die Wirkung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ex-ante abzuschätzen. Hier kann nicht mit Kontrollgruppen gearbeitet werden, da die entsprechende Regelung noch gar nicht in Kraft getreten ist. Daher behelfen sich die Autoren in der Regel mit der Schätzung von Lohnelastizitäten. Die solchermaßen geschätzten Beschäftigungseffekte weisen eine erhebliche Spannbreite auf. So gelangten Bachmann et al. (2008) zu dem Schluss, dass ein Mindestlohn von 7,50 Euro den Verlust von 1,2 Millionen Arbeitsplätzen nach sich ziehen werde. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kamen Ragnitz/Thum (2007), die 1,1 Millionen Jobs gefährdet sahen. Müller/Steiner (2008) kommen hingegen nur auf einen Beschäftigungsverlust von 70.000 bis 200.000. Die Arbeitsmarktwirkung des aktuellen Mindestlohnvorhabens der Bundesregierung wird von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014) mit einem Arbeitsplatzverlust von rund 200.000 beziffert, während Knabe et al. (2014) rund 900.000 erwarten. Andere Autoren erhoffen dagegen – ohne dies empirisch zu untermauern – gar keine Arbeitsplatzverluste (Bosch/Weinkopf 2013).

[12] Siehe Knabe et al. 2014 für eine Übersicht.

Angesichts der großen Spannbreite der Ergebnisse ist die Formulierung einer quantitativen Erwartung über den Beschäftigungseffekt kaum sinnvoll. Vor dem Hintergrund der hohen Relation zwischen Mindestlohn und Durchschnittslohn (Lesch 2013) erscheint es jedoch wahrscheinlich, dass Beschäftigungsverluste auftreten werden. Ebenso wahrscheinlich ist es aber auch, dass diese sich nicht in einer sinkenden Gesamtbeschäftigung manifestieren werden. Die konjunkturelle Lage und die allgemein expansive Beschäftigungsentwicklung werden negative Wirkungen des Mindestlohns zunächst überkompensieren (IW-Forschungsgruppe Konjunktur 2014). Deutlich sichtbar wird die Wirkung voraussichtlich erst in der nächsten Rezession, wenn auch der Arbeitsmarkt wieder unter Druck gerät. Dann könnte sich zusätzlich auswirken, dass der Mindestlohn nicht nur bestehende Beschäftigungsverhältnisse vernichtet, sondern auch die Entstehung neuer Arbeitsplätze erschwert (Meer/West 2013) – was unmittelbare Auswirkungen auf den Einstieg in Arbeit hätte. Von diesen verringerten Einstiegschancen wären vor allem Personen ohne Berufsausbildung betroffen. So zeigen Berechnungen von Brenke/Müller (2013), dass im Jahr 2011 unter den Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung 34 Prozent weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienten, während es bei den Arbeitnehmern mit beruflichem Bildungsabschluss nur zwölf Prozent sind, sofern diese auch im erlernten Beruf tätig sind.

4.3 Renaissance des dritten Arbeitsmarktes

Das arbeitsmarktpolitische Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung ist in den letzten Jahren immer weniger genutzt worden. Während zum Ende der 1990er Jahre noch mehr als 200.000 Arbeitslose allein durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gefördert wurden, gab es zuletzt im Rechtskreis SGB III überhaupt keine Beschäftigung fördernden Maßnahmen mehr. Im Rechtskreis SGB II, wo über viele Jahre die Förderung durch Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) eine große Rolle spielte, wurden zur Jahresmitte 2014 nur noch rund 130.000 Arbeitslose durch solche Maßnahmen gefördert.[13]

Die Abkehr von den Beschäftigung fördernden Maßnahmen wurde nicht ohne evaluatorischen Hintergrund vollzogen. Mit den Agenda-Reformen hatte die damalige Bundesregierung auch eine umfangreiche Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Auftrag gegeben. Dank besser nutzbarer Datenquellen und besseren technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu deren Analyse ist seitdem die Evaluationsforschung ein gutes Stück vorangekommen. Sie basiert auf der Betrachtung einer kontrafaktischen Situation: Der Arbeitsmarkterfolg der Maßnahmeteilnehmer wird mit dem Arbeitsmarkterfolg einer Kontrollgruppe verglichen, die sich außer durch die Frage der Maßnahmeteilnahme strukturell möglichst wenig von der Teilnehmergruppe unterscheidet. Für die ABM haben solche Analysen überwiegend einen neutralen, zum Teil sogar negativen Effekt belegt. Teilnehmer an ABM sind im Anschluss an die Maßnahme nicht häufiger, mitunter sogar seltener im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt als gleichartige Arbeitslose, die keine ABM durchliefen (Heyer et al. 2012; Wolff/Stephan 2013; Kluve 2013). Dies kann einerseits durch einen Stigmatisierungseffekt bedingt sein, bei dem Teilnehmer durch ihre Teilnahme signalisieren, dass sie Vermittlungshemmnisse und Produktivitätsnachteile aufweisen. Zum anderen kann der Befund durch lock-in-Effekte hervorgerufen sein. Maßnahmeteilnehmer reduzieren – teilweise schon vor Beginn der Maßnahme – ihre Suchanstrengungen für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Für die gegenwärtig eingesetzten Arbeitsgelegenheiten ist der Befund etwas weniger eindeutig. Zwar sind auch hier neutrale und negati-

[13] Quelle: Bundesagentur für Arbeit

ve Effekte festgestellt worden. Doch in einer sehr langen Frist können für bestimmte Personengruppen auch vereinzelt positive Effekte identifiziert werden (Stephan/Wolff 2013).

Die Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sind im Koalitionsvertrag wenig konkret formuliert. Dort wird lediglich in Aussicht gestellt, dass die Hilfen für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausgeweitet werden sollen. Weitaus konkreter ist dagegen das Wahlprogramm des Koalitionspartners SPD. Dort heißt es, dass „mittelfristig" ein Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung geschaffen werden soll, der sich an Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen richtet, denen geringe Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt eingeräumt werden (SPD 2013, 20).[14] Das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird aufgegeben bzw. auf einen unbestimmten, späteren Zeitpunkt verschoben. Stattdessen wird Arbeitsmarktpolitik als Instrument betrachtet, das „Teilhabe" an Arbeit ermöglichen soll. Arbeitsmarktpolitik soll nicht zur Teilnahme am Markt befähigen, sondern dient langfristig als Ersatz für den ersten Arbeitsmarkt. Es wird keine Arbeit geschaffen, sondern simuliert. Das Arbeitslosenproblem soll gewissermaßen dadurch gelöst werden, dass die Arbeitslosen in den Staatsdienst übernommen werden. Durch die Konzentration auf Arbeitslose, die vermeintlich ohnehin keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben, glaubt man, dem Problem der Verdrängung begegnen zu können.

Abgesehen von der Problematik, Arbeitslose als dauerhaft chancenlos zu klassifizieren, gibt es weitere Einwände gegen den Ansatz einer Wiederbelebung des dritten Arbeitsmarktes. Erstens ist aus der Evaluationsforschung bekannt, dass es zu lock-in-Effekten kommen wird. Das gilt umso mehr, als die avisierten Maßnahmen generös als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgestattet werden sollen und damit eher den ABM als den weniger attraktiven Arbeitsgelegenheiten ähneln. Damit wird der Einstieg in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt deutlich erschwert, denn im Zweifel ist gerade für produktivitätsschwache Arbeitnehmer eine geförderte Beschäftigung im öffentlichen Bereich attraktiver als eine womöglich gering entlohnte reguläre Beschäftigung. Zweitens haben die Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten gezeigt, dass es vor allem marktnahe Arbeitslose sind, die in öffentlich geförderte Beschäftigung drängen – also diejenigen, die mit entsprechenden Bemühungen auch am ersten Arbeitsmarkt untergebracht werden könnten. Drittens entsteht für Fallmanager in den Job-Centern ein Anreiz, schwierige Fälle in den dritten Arbeitsmarkt abzuschieben statt konsequent die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen anzugehen. Viertens entsteht ein fiskalföderalistischer Fehlanreiz. Nutznießer der durch öffentliche Beschäftigung finanzierten Einrichtungen sind meist Kommunen, während die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis SGB II dem Bund unterliegt.

[14] Ähnliche Forderungen erhebt z. B. auch die CDU-Bundestagsabgeordnete Eckenbach (Eckenbach 2014).

5 Datengrundlage und Methodik

Um quantitativ beschreiben zu können, welchen Personengruppen in welchen Erwerbsformen der Einstieg in eine Beschäftigung gelungen ist, sollen zunächst der verwendete Datensatz und einige methodische Abgrenzungen erläutert werden.

Als Datengrundlage wird das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) gewählt, da es für Deutschland auf Basis einer Befragung nicht nur eine Vielzahl an personen- und erwerbsbezogenen Informationen bietet, sondern aufgrund seines Erhebungsdesigns die erforderlichen Daten im Längsschnitt bereitstellt, d. h. für dieselben Personen bzw. Haushalte über mehrere Jahre (Wagner et al. 2007). Damit lassen sich erwerbsbiografische Verläufe nachzeichnen, die Auskunft über die Situation vor und nach der Aufnahme einer Beschäftigung geben können. Als Untersuchungszeitraum werden die Jahre 2005 bis 2012 (aktueller Rand der Daten) herangezogen, um insbesondere den Zeitraum nach Inkrafttreten der Hartz-Reformen abzudecken. Um eine breitere Datenbasis zu erhalten und differenzierte Aussagen zu verschiedenen Personenkreisen treffen zu können, werden die Daten gepoolt ausgewertet. Da der Fokus auf dem Übergang bzw. Einstieg in Arbeit liegt, werden sämtliche Übergänge (und nicht nur die Übergänge zwischen den letzten beiden Jahren 2011 und 2012) von einer Phase der Nichterwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung innerhalb des Untersuchungszeitraums gemeinsam analysiert. Dies bedeutet, dass insbesondere Personen betrachtet werden, die in zwei aufeinanderfolgenden Perioden im Datensatz beobachtet werden konnten und jeweils im Basisjahr (t) nicht erwerbstätig oder arbeitslos waren und im Folgejahr (t+1) eine abhängige Beschäftigung ausgeübt haben. Für einen Überblick über die Wechselprozesse am Arbeitsmarkt wird die letztgenannte Bedingung aufgehoben und sämtliche Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbsformen betrachtet (vgl. Abschnitt 6.1).

Allgemein werden Bruttostundenlöhne von 2 Euro pro Stunde oder weniger als unplausibel ausgeschlossen und in Anlehnung an die Abgrenzung von atypisch Beschäftigten des Statistischen Bundesamts (2014a) allein Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren betrachtet. Um die Art der Beschäftigung beschreiben zu können, die nach einer Phase der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit aufgenommen wurde, werden neben bzw. abweichend von den sonst üblichen Konzepten folgende Notationen verwendet und der empirischen Analyse zugrunde gelegt:

- Die empirische Untersuchung fokussiert auf eine abhängige Beschäftigung. Übergänge in andere Erwerbsformen, wie etwa in eine selbständige Tätigkeit, in den Wehrdienst, in ein Studium, in eine Rente etc., werden nicht im Detail betrachtet.

- Eine atypische Beschäftigung wird hier als abhängige Beschäftigung definiert, die eines der folgenden Merkmale aufweist: (a) Teilzeitbeschäftigung mit 20 Wochenstunden oder weniger, (b) Befristung, (c) geringfügige Beschäftigung, (d) Zeitarbeit (Statistisches Bundesamt 2014a). Zu beachten ist, dass die Kriterien einer atypischen Beschäftigung nicht überschneidungsfrei sind.

- Ein Normalarbeitsverhältnis wird hier als Beschäftigung definiert, die keines der Merkmale einer atypischen Beschäftigung aufweist und durch einen Lohn oberhalb der Niedriglohngrenze gekennzeichnet ist. Insofern wird hier die sonst übliche Definition eines

Normalarbeitsverhältnisses um das Kriterium einer bestimmten Lohnhöhe erweitert (Statistisches Bundesamt 2014c).

- Im Folgenden werden zwei Abgrenzungen von Teilzeitbeschäftigten definiert: (a) Teilzeitbeschäftigte mit einer (tatsächlich geleisteten) Wochenstundenzahl von 20 oder weniger sowie (b) Teilzeitbeschäftigte mit einer (tatsächlich geleisteten) Wochenstundenzahl von 31 oder weniger (Statistisches Bundesamt 2014b[15]). Letztere ist angelehnt an die Definition des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG), das Teilzeit als die Arbeitszeit versteht, die „kürzer ist als die eines vergleichbaren vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers“ (§ 2 TzBfG).

- Unter Beschäftigten im Niedriglohnsektor bzw. Geringverdienern werden im Folgenden Personen mit einem Bruttostundenlohn verstanden, der kleiner oder gleich der Niedriglohnschwelle ist. Da diese typischerweise bei zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) festgelegt wird (vgl. beispielhaft Kalina/Weinkopf 2010), wird diese Grenze auch in der vorliegenden Untersuchung verwendet.

- Befristung und Zeitarbeit werden im SOEP im Rahmen von Selbsteinschätzungen abgefragt und die Daten für die Analyse direkt übernommen.

Zudem werden bestimmte Personengruppen im Rahmen der empirischen Analyse im Detail betrachtet:

- Unter Geringqualifizierten werden Personen verstanden, die keine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen. Diese sind typischerweise durch eine geringere Erwerbsbeteiligung (OECD 2013) und ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko gekennzeichnet (Reinberg/Hummel 2007).

- Als Langzeitarbeitslose gelten „Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind“ (§ 18 Abs. 1 SGB III). Um im SOEP Langzeitarbeitslose zu identifizieren, werden mit Hilfe von Daten zur Erwerbsbiografie die Personen herausgefiltert, die zum Zeitpunkt ihres Interviews angegeben haben, arbeitslos zu sein und (ununterbrochen) mindestens zwölf Monate vor ihrem Interview arbeitslos waren. Anzumerken ist, dass Daten zur Arbeitslosigkeit (und Nichterwerbstätigkeit) in den Erwerbsbiografien aktuell nur bis Ende des Jahres 2011 verfügbar sind.

- Als Ältere werden hier Personen verstanden, die zum Zeitpunkt des Interviews 50 Jahre oder älter waren.

[15] Das Statistische Bundesamt verwendet grundsätzlich die normalerweise geleistete Wochenstundenzahl. Da im Rahmen dieser Untersuchung jedoch auch die Bruttostundenlöhne auf Basis der tatsächlich geleisteten Stunden ermittelt werden, wurden auch die Teilzeitbeschäftigten nach diesem Kriterium abgegrenzt.

6 Empirische Befunde: Wem gelingt wo der Einstieg?

Der Schwerpunkt der folgenden Auswertungen liegt zunächst auf der Frage, welchen Personengruppen im Untersuchungszeitraum der Einstieg in eine abhängige Beschäftigung gelungen ist. Im Anschluss soll untersucht werden, welche Charakteristika diese Jobs aufweisen und ob bestimmte Beschäftigungsformen, wie etwa eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor oder eine atypische Beschäftigung, in (über-)durchschnittlichem Umfang bestimmten Personengruppen die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglichen, die sonst geringere Chancen am Arbeitsmarkt hätten. Zuvor sollen kurz die Übergänge auf dem Arbeitsmarkt skizziert werden und wie sie sich im Zeitverlauf entwickelt haben.

6.1 Übergänge am Arbeitsmarkt

Im Folgenden werden die Übergänge am Arbeitsmarkt näher betrachtet. Tabelle 6-1 zeigt eine Übergangsmatrix, die jeweils den Anteil der Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbsformen in zwei aufeinander folgenden Jahren im Zeitraum 2005 bis 2012 angibt. Beispielsweise bedeutet der Wert in der linken oberen Zelle, dass durchschnittlich 91,4 Prozent der abhängig Beschäftigten auch ein Jahr später noch in einer abhängigen Beschäftigung tätig waren[16]. Nur 3,2 Prozent der abhängig Beschäftigten wurden (im Untersuchungszeitraum) innerhalb eines Jahres arbeitslos (rechte obere Zelle). Umgekehrt ist von allen Nichterwerbstätigen bzw. Arbeitslosen eines Jahres ein Anteil von 19,5 Prozent bzw. 28,8 Prozent im Durchschnitt in eine abhängige Beschäftigung gewechselt. Wenig überraschend ist für alle Gruppen festzustellen, dass per Jahresvergleich für den überwiegenden Anteil der Personen kein Wechsel des Erwerbsstatus stattgefunden hat (grau unterlegte Felder).

Tabelle 6-1: Übergänge nach Erwerbsstatus

2005 bis 2012, Zeilenprozente

	Abhängig Beschäftigte	Sonstige Erwerbstätige	Schüler / Studenten	Rentner	Nicht-erwerbstätige	Arbeitslose	Insgesamt
Abhängig Beschäftigte	91,4	1,5	1,1	0,8	2,1	3,2	100,0
Sonstige Erwerbstätige	16,3	74,8	2,8	0,2	2,1	3,9	100,0
Schüler / Studenten	19,2	13,3	60,3	0,3	3,5	3,5	100,0
Rentner	3,7	0,3	0,2	94,2	0,8	0,8	100,0
Nicht-erwerbstätige	19,5	2,0	1,5	1,8	67,5	7,7	100,0
Arbeitslose	28,8	4,2	1,7	4,4	7,0	53,9	100,0

Sonstige Erwerbstätige: Selbständige, Auszubildende, Wehrdienstleistende etc. Grau gedruckte Ziffern markieren Fallzahlen unter 30.

Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

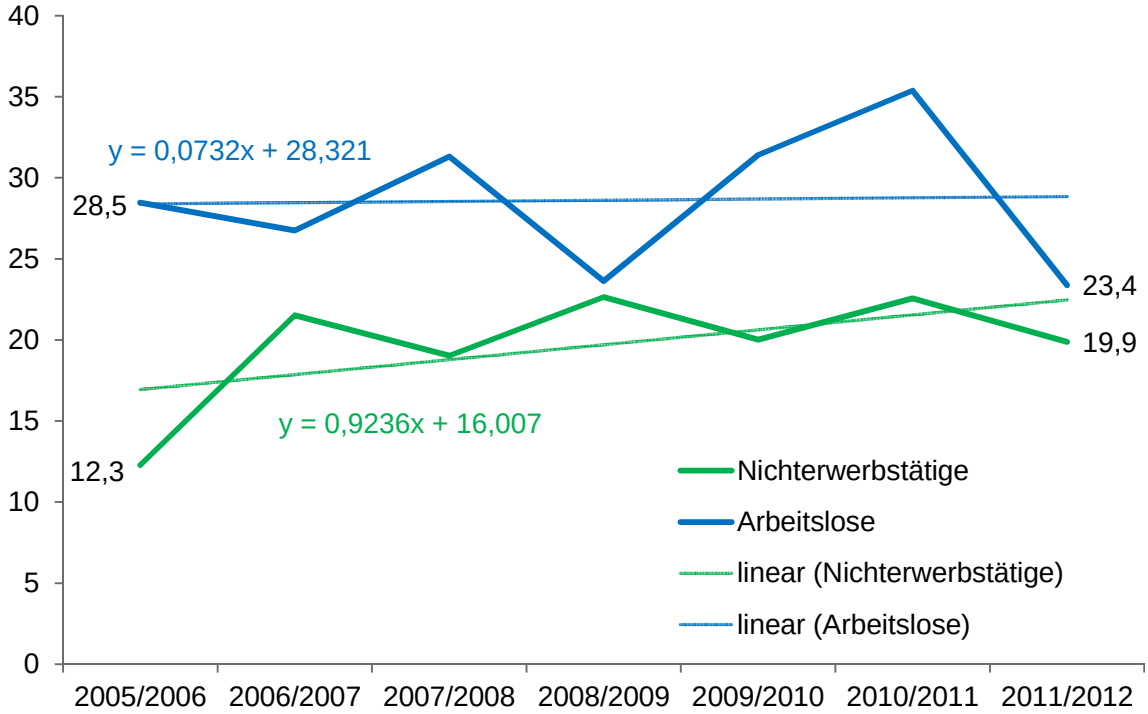
[16] Dies schließt ebenfalls Wechsel zwischen Voll- und Teilzeittätigkeiten sowie geringfügigen Beschäftigungen ein.

Die Daten belegen zum einen eine relativ hohe Kontinuität der abhängigen Beschäftigung, die sich im Detail vor allem in einer relativ hohen Stabilität von Vollzeitbeschäftigungen sowie teilweise nennenswerten Anteilen von Übergängen zwischen verschiedenen Formen der abhängigen Beschäftigung ausdrückt. Zum anderen wird deutlich, dass die Übergänge in eine abhängige Beschäftigung insgesamt – d. h. bei Betrachtung sämtlicher Wechselprozesse – keine Ausnahme darstellen und vor allem ein beachtlicher Anteil an Eintritten in eine Beschäftigung für die Gruppe der Arbeitslosen und der Nichterwerbstätigen zu beobachten ist.

Werden diese Übergänge im Zeitverlauf betrachtet, ergibt sich das in Abbildung 6-1 dargestellte Bild. Wie zu erkennen ist, unterliegen die Übergangsraten in eine abhängige Beschäftigung für Arbeitslose relativ starken Schwankungen und sind im letzten Jahr auf 23,4 Prozent gesunken. Allerdings verbleibt insgesamt ein positiver Trend seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetze im Jahr 2005. Dies gilt auch für die Gruppe der Nichterwerbstätigen, deren Übergangsraten seit 2005 ebenfalls im Trend zugenommen haben, allerdings fällt die durchschnittliche Zunahme betragsmäßig deutlich stärker aus, wenn auch zuletzt ebenfalls ein leichter Rückgang auf knapp 20 Prozent zu verzeichnen ist.

Abbildung 6-1: Übergangsraten in eine abhängige Beschäftigung im Zeitverlauf

Nichterwerbstätige und Arbeitslose, in Prozent



Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

6.2 Wer schafft den Einstieg am Arbeitsmarkt?

Im Folgenden wird zunächst die Gruppe der aus Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit in eine abhängige Beschäftigung einmündenden Personen näher beleuchtet. Die zugrunde liegende Frage lautet, inwiefern sich diese Gruppe nach sozio-demografischen Merkmalen im Vergleich zu Personen unterscheidet, die arbeitslos oder nichterwerbstätig geblieben sind, d. h. in zwei aufeinanderfolgenden Jahren arbeitslos oder nichterwerbstätig waren.

Tabelle 6-2 fasst die Ergebnisse der deskriptiven Auswertung zusammen:

- Bemerkenswert ist erstens, dass der Frauenanteil unter den Nichterwerbstätigen besonders hoch ausfällt (Modelle (3) und (4)): Rund 87 Prozent bzw. 94 Prozent beträgt hier der Anteil von Frauen in der Gruppe der Nichterwerbstätigen, die in ein Beschäftigungsverhältnis eingetreten sind bzw. die fortgesetzt nichterwerbstätig waren.

- Zum Zweiten ist festzustellen, dass das Bildungsprofil für Einsteiger in den Arbeitsmarkt bei Arbeitslosen wie auch bei Nichterwerbstätigen tendenziell höher ausfällt als in der jeweiligen Vergleichsgruppe, die ihren Erwerbsstatus nicht gewechselt hat.

- Drittens ist das Durchschnittsalter in der Gruppe der Einsteiger in eine Beschäftigung niedriger als in der Gruppe der Nicht-Wechsler; dies gilt für Einsteiger aus Arbeitslosigkeit wie auch Nichterwerbstätigkeit. Die durchschnittliche Altersdifferenz ist hier bei Nichterwerbstätigen größer als bei Arbeitslosen.

- Viertens ist der Anteil von Westdeutschen in der Gruppe der Arbeitslosen, die in eine abhängige Beschäftigung eingestiegen sind, höher als derselbe Anteil unter den Personen, die arbeitslos geblieben sind. Daneben fallen die entsprechenden Anteile unter den Nichterwerbstätigen mit rund 87 Prozent bzw. 93 Prozent noch deutlich höher aus. Gemeinsam mit dem relativ hohen Frauenanteil unter den Nichterwerbstätigen deuten die Daten auf teilweise noch bestehende strukturell unterschiedliche Erwerbsmuster in West- und Ostdeutschland hin.

- Fünftens ist überraschend, dass unter allen Einsteigern (aus Arbeitslosigkeit) die in Jahren ausgedrückte Arbeitsmarkterfahrung als Vollzeitbeschäftigter geringer ausfällt als bei den Nicht-Wechslern. Hier wäre ggf. genauer zu untersuchen, in welchen Phasen des Erwerbslebens die Vollzeiterfahrung erworben wurde. Im Übrigen scheint für einen erfolgreichen Einstieg eine durchschnittlich geringere Verweildauer in Arbeitslosigkeitsphasen eine vergleichsweise hohe Bedeutung zu haben; allerdings wäre auch hier ggf. die „Lage“ dieser Phasen in der Erwerbsbiografie näher zu analysieren. Bei Nichterwerbstätigen sind hier kaum Unterschiede auszumachen.

- Sechstens zeigen die Daten, dass Langzeitarbeitslose in der Gruppe, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, deutlich unterrepräsentiert sind, während sie umgekehrt in der Gruppe, die fortgesetzt arbeitslos geblieben ist, rund die Hälfte der Personen ausmachen. Offensichtlich bildet demnach eine Dauer der Arbeitslosigkeit von zwölf Monaten oder mehr vor der (möglichen) Aufnahme einer Beschäftigung ein wichtiges Kriterium bzw. Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt.

- Siebtens erweist sich ein – durchschnittlich – höherer Anspruchslohn (hier v. a. für Nichterwerbstätige) auf den ersten Blick nicht als Hindernis für einen Einstieg in eine Beschäftigung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Anspruchslohn in der Regel eng mit dem zuletzt vor der Arbeitslosigkeit erzielten Lohnsatz korreliert (Schäfer/Schmidt 2012) und dieser tendenziell umso höher ausfällt, je höher das Bildungsniveau ist. Insofern dürfte es für die Integration in den Arbeitsmarkt primär auf die Relation von Anspruchslohn und Humankapital einer Person ankommen.

Tabelle 6-2: Sozio-demografische Merkmale von Einsteigern und Nicht-Wechslern
2005 bis 2012, in Prozent

		AL → AB	AL → AL	NET → AB	NET → NET
		Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)
Frauen (Anteil)		45,7	49,8	86,5	93,6
Bildung (Anteile)	Ohne abgeschl. Berufsausb.	18,9	35,3	22,4	29,6
	Mit abgeschl. Berufsausb.	61,5	52,6	54,3	55,7
	Fachschule, Meister	5,7	3,7	3,5	2,4
	FH	6,7	3,6	5,7	3,4
	Univ.	7,1	4,8	14,1	8,9
Alter in Jahren (Durchschnitt)		39,0	43,5	37,2	44,8
Migranten (Anteil)		22,5	25,2	29,7	32,6
Westdeutschland (Anteil)		64,5	56,2	87,2	92,9
Arbeitsmarkt-erfahrung in Jahren (Durchschnitt)	Vollzeit	11,3	13,6	7,0	6,9
	Teilzeit	1,9	1,9	2,9	2,6
	Arbeitslosigkeit	3,3	5,8	0,8	0,9
Langzeitarbeitslose (Anteil)[1]		28,4	50,3	-	-
Bruttoanspruchslohn pro Stunde in Euro (Durchschnitt)[2]		11,08	10,93	13,73	11,23

[1] Daten für Langzeitarbeitslose nur bis 2011 verfügbar, [2] Für den Bruttoanspruchslohn pro Stunde sind nur Daten ab 2007 verfügbar.
Lesehilfe: Unter allen Personen, die binnen eines Jahres aus Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung gewechselt sind, betrug der Frauenanteil 45,7 Prozent.
AL: Arbeitslos; AB: Abhängige Beschäftigung; NET: Nichterwerbstätig.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

Werden die Wirkungen der in Tabelle 6-2 dargestellten Merkmale im Rahmen multivariater Analysen überprüft[17], lassen sich die wesentlichen Effekte in ihrer Richtung insbesondere für die Modelle (1) und (2) bestätigen (s. Anhang, Tabelle 7-1): Bemerkenswert ist u. a., dass sich hin-

[17] Das Merkmal Bildung wurde für die Regressionsanalyse auf drei Stufen verdichtet (ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Berufsausbildung o. ä./Fachschule/Meister, akad. Abschluss (FH/Univ.)). Vgl. dazu Tabelle 7-1 im Anhang.

sichtlich des Alters ein umgekehrt u-förmiger Verlauf zwischen Alter und Einstiegschancen am Arbeitsmarkt andeutet, d.h. dass die Eintrittschancen bis zu einem bestimmten Alter ansteigen und anschließend wieder abnehmen (Modell (1)). Bezogen auf das Bildungsniveau lässt sich der vermutete Zusammenhang insoweit bestätigen, dass Personen mit einer umso höheren Bildung auch umso höhere Einstiegschancen aufweisen (Modell (1)) und auch ein Verbleib in Arbeitslosigkeit unwahrscheinlicher wird (Modell (2)). Mit Blick auf die Erwerbsbiografie zeigt sich relativ robust, dass grundsätzlich allein die in der Vergangenheit akkumulierte Dauer der Arbeitslosigkeitsperioden einen signifikanten Einfluss hat, d. h. je länger diese Dauer ausfällt, umso kleiner sind die Chancen auf einen Einstieg in eine Beschäftigung (Modell (1)), und umso größer erweist sich das Risiko einer Fortsetzung der Arbeitslosigkeit (Modell (2)). Für Frauen und Männer sowie für West-/Ostdeutschland sind keine signifikant unterschiedlichen Effekte nachweisbar. Einen entscheidenden Einfluss hat daneben offensichtlich der Status eines Langzeitarbeitslosen: Unter sonst gleichen Bedingungen – und insbesondere auch bei gleicher Qualifikation und gleichem Anspruchslohn – reduziert sich die Chance auf einen Einstieg in eine Beschäftigung um knapp die Hälfte (Modell (1)) bzw. das Risiko einer Fortsetzung der Arbeitslosigkeit (Modell (2)) fällt mehr als doppelt so hoch aus, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit zuletzt (ununterbrochen) zwölf Monate oder mehr betrug. Hinzu kommt, dass der Anspruchslohn negativ mit den Einstiegschancen zusammenhängt, d. h. je höher der Anspruchslohn ausfällt (bei gegebenem Bildungsniveau etc.), desto geringer ist die Chance auf einen Übergang in eine abhängige Beschäftigung.

Die Ergebnisse der Regressionsschätzungen zur Nichterwerbstätigkeit (Modelle (3) und (4)) liefern überwiegend uneinheitliche Ergebnisse. Mit Blick auf Modell (3) steigen ebenfalls die Chancen auf die Aufnahme einer Beschäftigung mit steigendem Bildungsniveau. Zudem gehen mit längeren Phasen von Voll- und Teilzeitbeschäftigungen in der Erwerbsbiografie ebenfalls statistisch signifikant positive Effekte bei der Aufnahme einer Beschäftigung einher, während das Alter, das Geschlecht, der Migrationshintergrund, die Region (West-/Ostdeutschland) und der Anspruchslohn keine signifikanten Effekte bei den Chancen zur Aufnahme einer Beschäftigung haben (Modell (3)). Interessant ist in Modell (4), dass die Daten positive und statistisch signifikante Effekte für Frauen und Westdeutschland hinsichtlich des Verbleibs in einer Phase der Nichterwerbstätigkeit zeigen. Zudem ist mit dem Alter (wie auch in Modell (1)) ein ansteigender, aber abnehmender Einfluss auf den Verbleib in einer Phase der Nichterwerbstätigkeit nachweisbar. Im Übrigen spielen die akkumulierte Erwerbserfahrung (in Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten) und die Höhe des Anspruchslohns eine bedeutende Rolle, die hier jeweils negativ wirken, während das Bildungsniveau eher weniger relevant erscheint. Je häufiger also in der Vergangenheit bereits eine Beschäftigung ausgeübt wurde, desto größer fällt auch die Chance auf einen Einstieg in den Arbeitsmarkt aus.

Insgesamt lässt sich demnach insbesondere für den Wechsel von einer Periode der Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung festhalten, dass Ältere und Geringqualifizierte offenbar geringere Chancen auf die Aufnahme einer Beschäftigung haben. Daneben konnte gezeigt werden, dass die Dauer von Phasen der Arbeitslosigkeit in der Erwerbsbiografie und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit die Aufnahme einer Beschäftigung deutlich erschweren. Daher soll in den nächsten beiden Abschnitten untersucht werden, inwiefern gerade diesen Personengruppen ein Einstieg über Beschäftigungsformen gelingt, die aktuell in der öffentlichen Diskussion stehen.

6.3 Einstieg aus Arbeitslosigkeit: In welchen Jobs erfolgt der Einstieg – und von wem?

In diesem Abschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Jobs zu charakterisieren sind, in denen der Einstieg erfolgte, und inwiefern gerade atypische Beschäftigungsformen oder der Niedriglohnsektor eine Brücke in den Arbeitsmarkt für die Personengruppen darstellen, die im Durchschnitt schlechtere Chancen auf einen Einstieg haben. Die Grundgesamtheit bilden sämtliche Übergänge, die aus Arbeitslosigkeit in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis eingetreten sind (vgl. Tabelle 6-1) und in den im Folgenden jeweils betrachteten Merkmalen (z. B. Bildung, Alter, Art der Beschäftigung) keine fehlenden Werte aufweisen. Die Analyse fokussiert zunächst auf die Eintritte von Arbeitslosen.

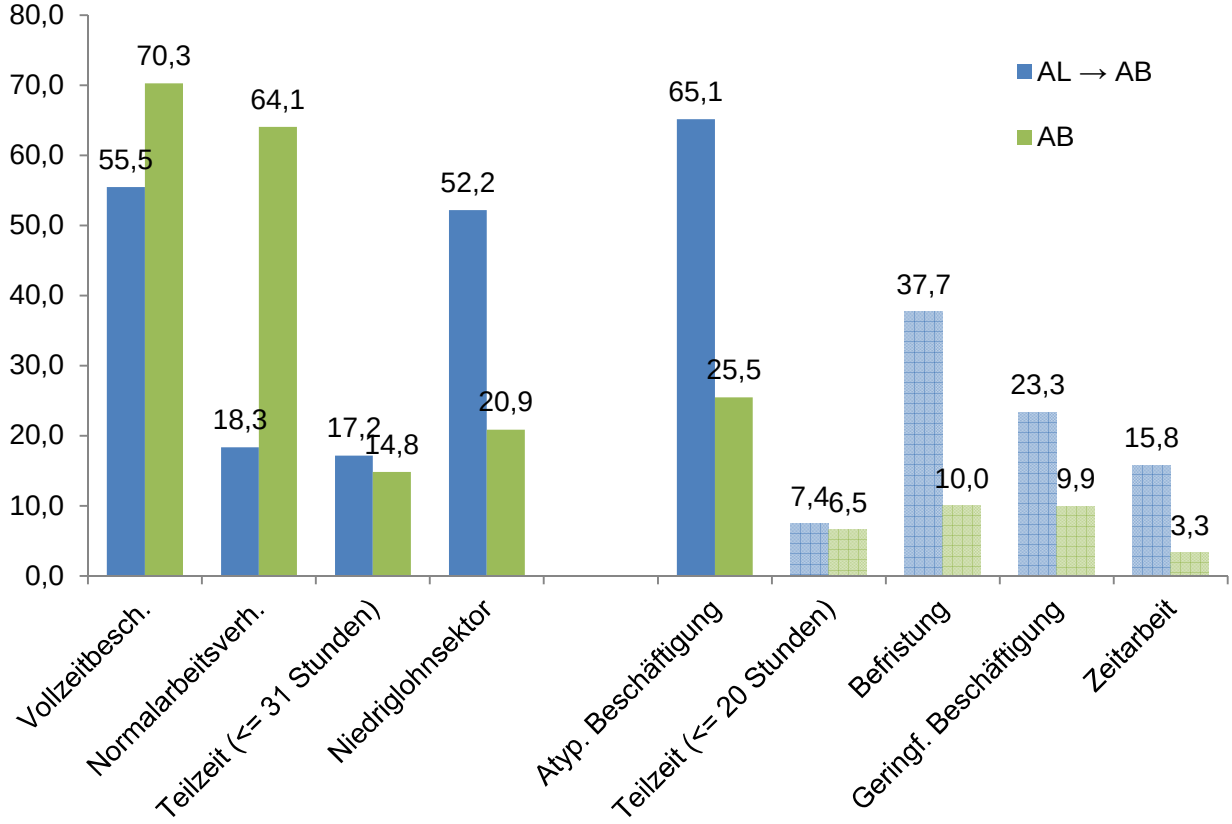
Abbildung 6-2 zeigt verschiedene Beschäftigungsformen sowie die jeweiligen Anteilswerte bei einem Eintritt aus Arbeitslosigkeit (AL → AB) sowie im Durchschnitt über alle abhängig Beschäftigten (AB). Im Detail weist demnach mit 65,1 Prozent der überwiegende Anteil der aufgenommenen Jobs mindestens ein Merkmal einer atypischen Beschäftigung auf, während durchschnittlich nur knapp 26 Prozent der abhängig Beschäftigten eine atypische Beschäftigung ausüben. Am häufigsten erfolgte mit rund 38 Prozent ein Einstieg in eine befristete Beschäftigung. Dieser Anteil dürfte nicht ungewöhnlich sein, da bei Neueinstellungen häufig zunächst eine Erprobungszeit erfolgt und erst später ggf. eine Übernahme in eine unbefristete Beschäftigung. Dies spiegelt sich auch in einem durchschnittlichen Anteil von Befristungen wider, der im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012 bei zehn Prozent liegt (vgl. auch Schäfer et al. 2014).

In ähnlicher Hinsicht ist auch der vergleichsweise hohe Anteil an Einsteigern im Niedriglohnsektor zu interpretieren. Gut die Hälfte der aufgenommenen Jobs weisen einen Lohn auf, der nicht höher als die Niedriglohngrenze ausfällt, die im Jahr 2012 nach eigenen Berechnungen bei (brutto) 9,22 Euro pro Stunde lag. Im Unterschied dazu liegt der durchschnittliche Anteil an abhängig Beschäftigten im Niedriglohnsektor insgesamt nur bei rund 21 Prozent. Hier wird in den nächsten Abschnitten gezeigt, inwiefern strukturelle Unterschiede für bestimmte Personengruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Ältere, beim Übergang in eine Beschäftigung von Bedeutung sind.

Im Übrigen ist festzustellen, dass der Einstieg aus Arbeitslosigkeit tendenziell etwas häufiger in eine Teilzeitbeschäftigung erfolgt, als dies mit Blick auf den Durchschnitt aller abhängig Beschäftigten zu erwarten wäre, und – umgekehrt – ein Einstieg in Vollzeitbeschäftigungen und Normalarbeitsverhältnisse zum Teil erheblich seltener erfolgt. Insgesamt vermitteln die Daten demnach das Bild, dass der Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigungsformen eine bedeutende Rolle bei der Integration von Arbeitslosen in eine (abhängige) Beschäftigung spielen und weitergehende Regulierungen gerade für diese Beschäftigungsformen die Gefahr einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit mit sich bringen.

Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern insbesondere Langzeitarbeitslosen, Geringqualifizierten und Älteren ein Einstieg in den Arbeitsmarkt über diese Beschäftigungsformen gelingt.

Abbildung 6-2: Beschäftigungsformen bei Eintritt aus Arbeitslosigkeit und insgesamt
2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen Arbeitslosen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 55,5 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.
AL → AB: Übergang von Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung, AB: abh. Beschäftigung
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

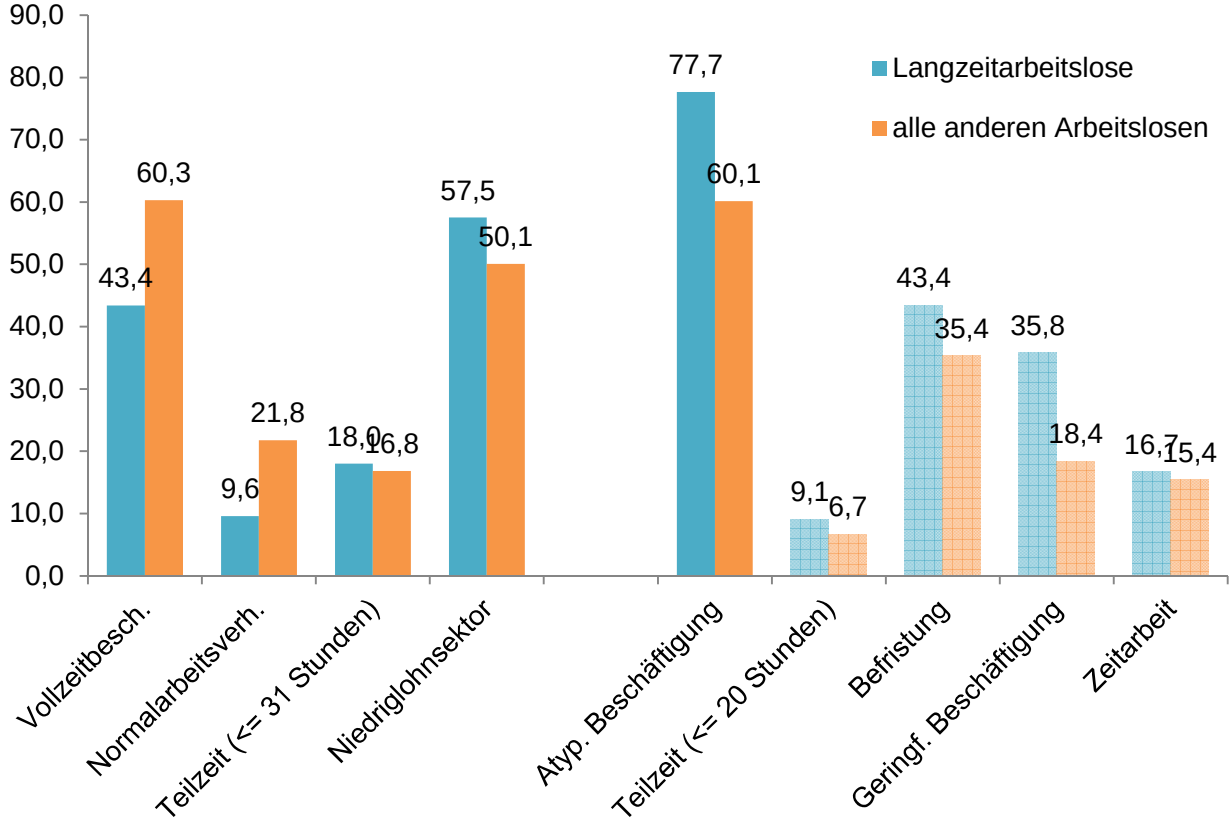
6.3.1 Langzeitarbeitslose

Im Folgenden wird untersucht, welche Beschäftigungsformen in welchem Umfang von zuvor Langzeitarbeitslosen aufgenommen werden und inwieweit dies von allen anderen Arbeitslosen (als Vergleichsgruppe) abweicht.

Die Ergebnisse werden in Abbildung 6-3 präsentiert. Wie zu erkennen ist, unterscheiden sich Langzeitarbeitslose und alle anderen Arbeitslosen zum Teil deutlich. Die größten Abweichungen sind hinsichtlich der Aufnahme von Vollzeitbeschäftigungen sowie atypischen Beschäftigungen zu verzeichnen. So erfolgt der Eintritt in eine Vollzeitbeschäftigung bei rund 43 Prozent der Langzeitarbeitslosen, während dieser Anteil bei allen anderen Arbeitslosen immerhin gut 60 Prozent beträgt. Bei atypischen Beschäftigungen ist es umgekehrt: Hier liegen die entsprechenden Anteile bei knapp 78 Prozent für Langzeitarbeitslose und bei rund 60 Prozent für alle übrigen Arbeitslosen. Im Detail fällt auf, dass eine befristete Beschäftigung und insbesondere eine geringfügige Beschäftigung deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosen aufgenommen wird. Ergänzend dazu liegen die Eintrittsraten in den Niedriglohnsektor für Langzeitarbeitslose mit rund 58 Prozent ebenfalls rund sieben Prozentpunkte über dem Anteil für alle anderen Arbeitslosen.

Abbildung 6-3: Beschäftigungsformen bei Eintritt von Langzeitarbeitslosen

2005 bis 2012, in Prozent



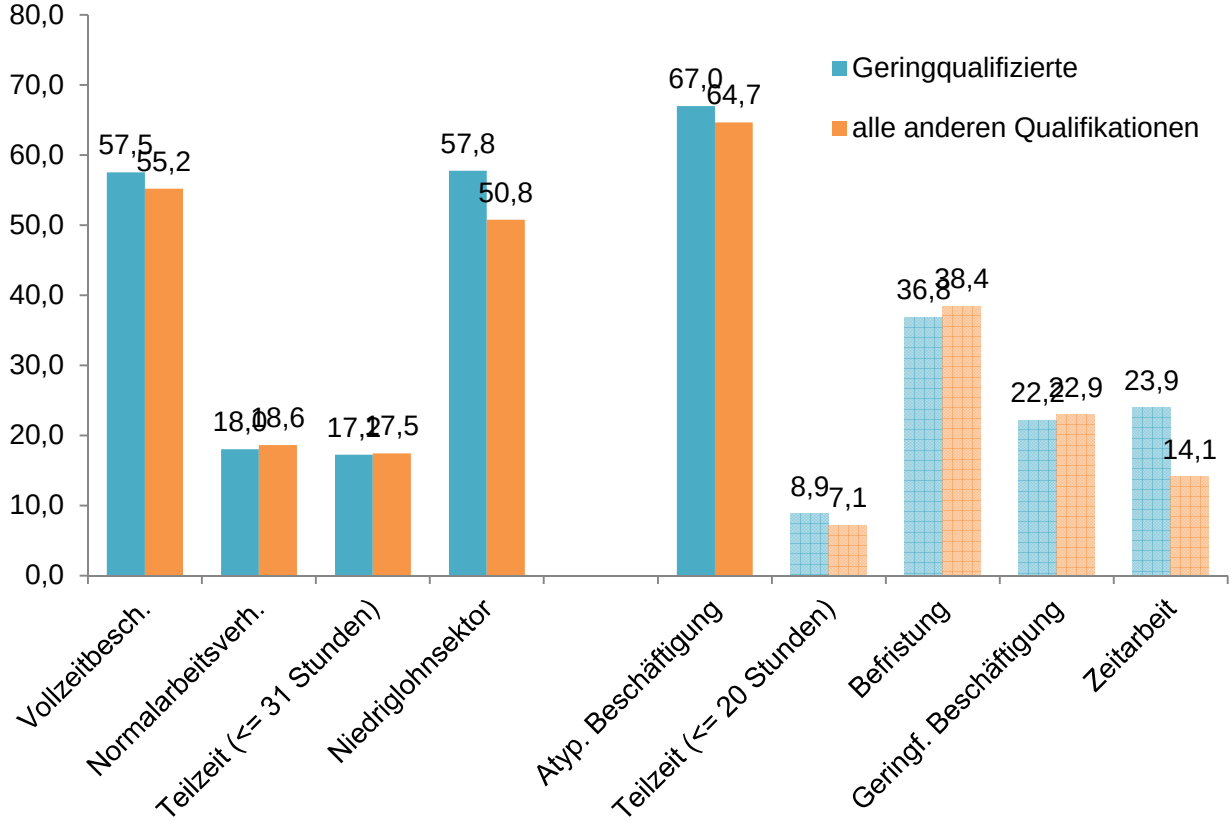
Lesehilfe: Von allen Langzeitarbeitslosen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 43,4 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei, Daten für Langzeitarbeitslose nur bis 2011 verfügbar.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

Die vorliegenden Daten bestätigen grundsätzlich die vermuteten Schwierigkeiten von Langzeitarbeitslosen bei der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Demnach spielt die zuletzt akkumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle, da offenbar eine Entwertung des Humankapitals während der Arbeitslosigkeit stattfindet, die möglicherweise eine Signalwirkung (Stigmatisierung) erzeugt und damit den unmittelbaren Übergang in Vollzeit- bzw. Normalarbeitsverhältnisse erschwert. Umgekehrt scheinen aber gerade atypische Beschäftigungsformen sowie der Niedriglohnsektor in hohem Maße einen Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnen. Die überdurchschnittliche Inanspruchnahme zeigt, dass entsprechende Regulierungen dieser Beschäftigungsformen möglicherweise die Persistenz von Arbeitslosigkeit verstärken könnten. Dies scheint umso wahrscheinlicher, da unter den Langzeitarbeitslosen, die in eine abhängige Beschäftigung eingetreten sind, mit rund 23 Prozent ein überdurchschnittlicher Anteil geringqualifiziert ist und sie zudem in der Erwerbsbiografie im Durchschnitt eine Dauer von gut sechs Jahren in Arbeitslosigkeit aufweisen, während diese Dauer unter allen anderen Arbeitslosen gerade 2,7 Jahre beträgt.

6.3.2 Geringqualifizierte Arbeitslose

Im Folgenden werden die Beschäftigungsformen von arbeitslosen Geringqualifizierten bei Eintritt in eine abhängige Beschäftigung näher untersucht. Wie Abbildung 6-4 zeigt, weichen die Anteilswerte von geringqualifizierten und höher qualifizierten Arbeitslosen insgesamt nur geringfügig voneinander ab. So variieren beispielsweise die Anteile von aufgenommenen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen sowie Normalarbeitsverhältnissen mit dem Bildungsniveau der Arbeitslosen nur unwesentlich.

Abbildung 6-4: Beschäftigungsformen bei Eintritt von geringqualifizierten Arbeitslosen
2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen geringqualifizierten Arbeitslosen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 57,5 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

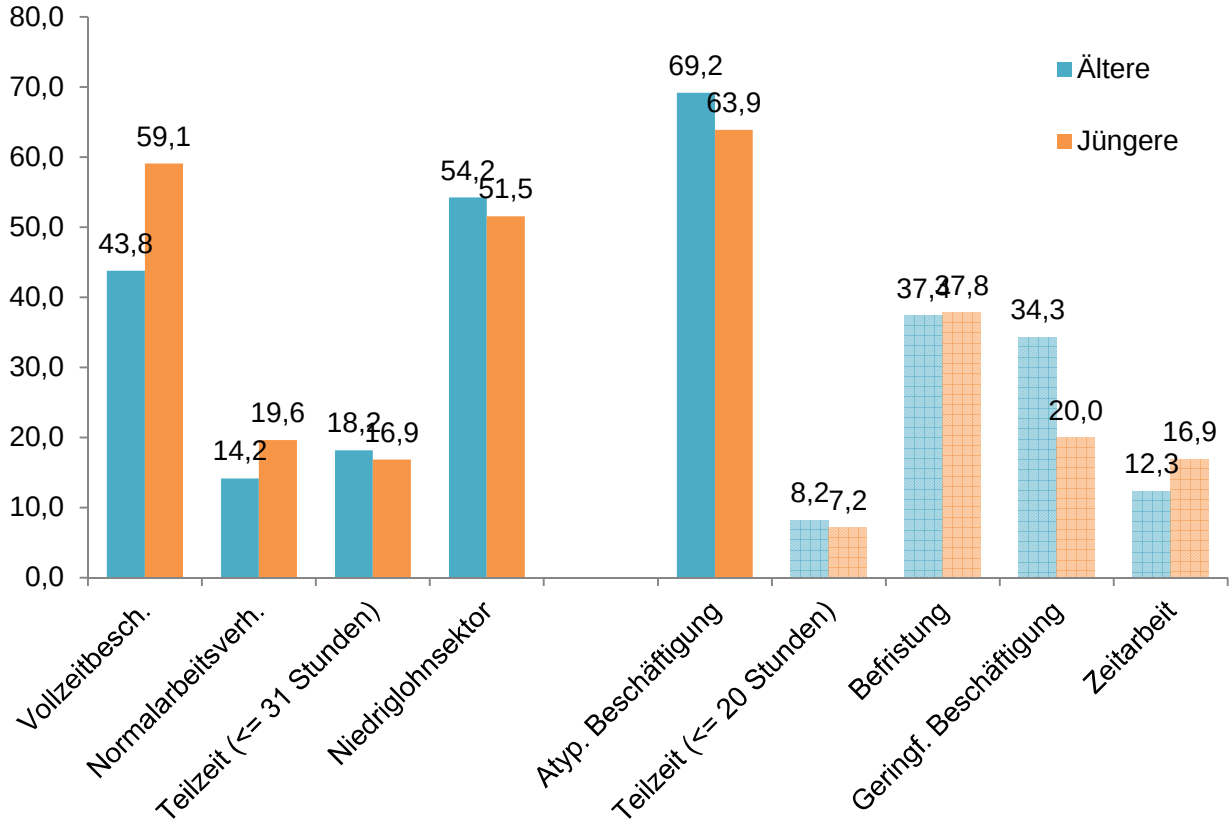
Bemerkenswert ist, dass hinsichtlich des Einstiegs in den Niedriglohnsektor der Anteil der Geringqualifizierten leicht überdurchschnittlich ausfällt, wenn auch der Abstand zu höherqualifizierten Arbeitslosen gerade sieben Prozentpunkte beträgt. Unter den atypischen Beschäftigungsformen sind im Durchschnitt ebenfalls nur geringe Unterschiede festzustellen, allerdings fällt im Detail auf, dass der Einstieg in Beschäftigungsverhältnisse als Zeitarbeitnehmer von Geringqualifizierten wesentlich häufiger erfolgt als von höher qualifizierten Arbeitslosen. Die Zeitarbeit ist ein wichtiger Einstieg für Geringqualifizierte, weil mit dieser Erwerbsform einfache Tätigkeiten – bei denen die Nachfrage je nach Auftragslage stark schwanken kann – flexibel angeboten werden können (vgl. Schäfer et al. 2014).

6.3.3 Ältere Arbeitslose

Im Folgenden wird untersucht, welche Beschäftigungsformen in welchem Umfang von Älteren bzw. Jüngeren nach einem Übergang aus Arbeitslosigkeit ausgeübt werden. Wie Abbildung 6-5 deutlich macht, sind mit wenigen Ausnahmen ebenfalls keine gravierenden Unterschiede nach dem Alter erkennbar. Auffällig ist, dass ein Eintritt in Vollzeitbeschäftigungen in deutlich höherem Umfang und ein Eintritt in Normalarbeitsverhältnisse in leicht höherem Umfang von Jüngeren erfolgt, im Übrigen jedoch ein Eintritt in den Niedriglohnsektor und in eine atypisch Beschäftigung nur unwesentlich häufiger vorkommt als bei jüngeren Arbeitslosen. Offensichtlich ermöglichen jedoch im Detail insbesondere geringfügige Beschäftigungen überproportional häufig einen Einstieg in den Arbeitsmarkt bei Älteren im Vergleich zu Jüngeren.

Abbildung 6-5: Beschäftigungsformen bei Eintritt von älteren Arbeitslosen

2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen älteren Arbeitslosen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 43,8 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.

Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

6.4 Einstieg aus Nichterwerbstätigkeit: In welchen Jobs erfolgt der Einstieg – und von wem?

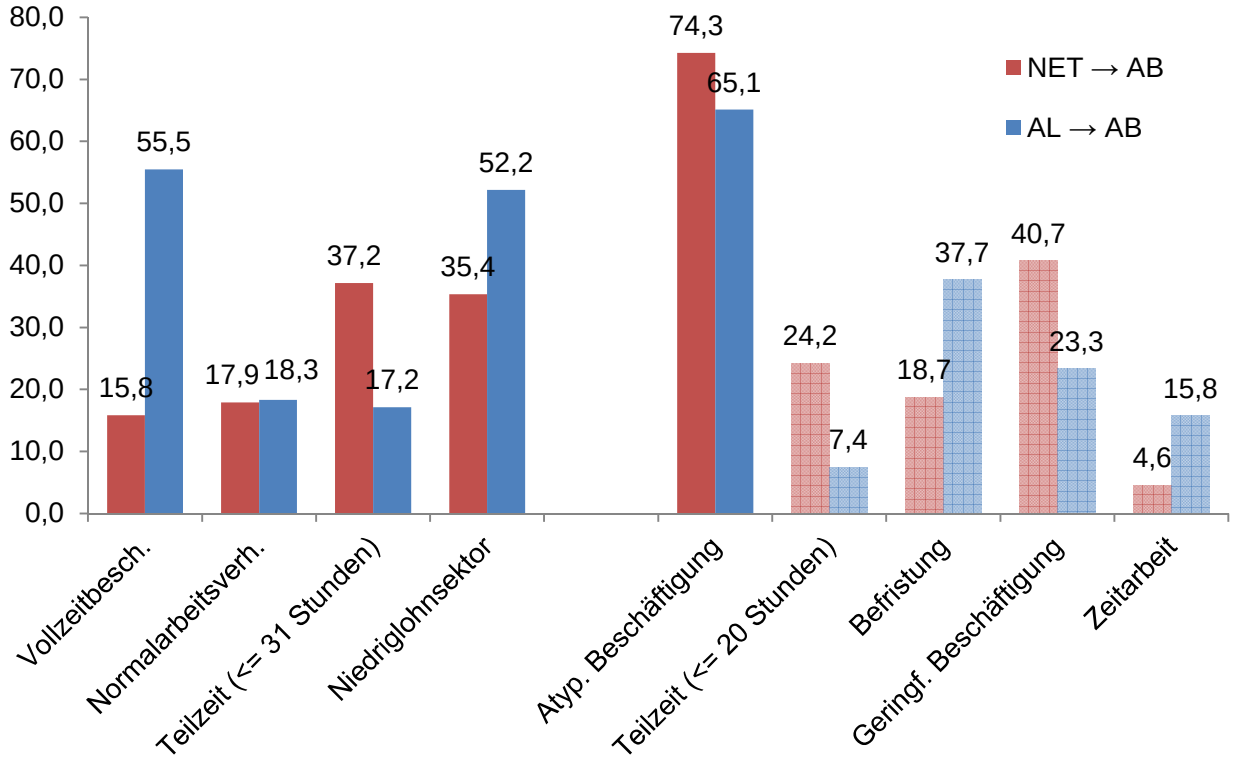
Zunächst soll auch hier ein Überblick über die Beschäftigungsformen gegeben werden, die nach einem Eintritt aus einer Phase der Nichterwerbstätigkeit aufgenommen werden. Als Vergleichsgruppe wird hier die Gruppe der Arbeitslosen gewählt, um strukturelle Unterschiede auf-

zeigen zu können. Die Durchschnittswerte der einzelnen Beschäftigungsformen für alle abhängig Beschäftigten (Bestandsgrößen) sind Abbildung 6-2 zu entnehmen.

Wie Abbildung 6-6 zeigt, sind z.T. deutliche Unterschiede zwischen Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt festzustellen. Besonders auffällig ist, dass eine Vollzeitbeschäftigung bei einem Wechsel in eine abhängige Beschäftigung von zuvor Nichterwerbstätigen deutlich seltener als von ehemals Arbeitslosen aufgenommen wird und umgekehrt ein Einstieg häufiger in Teilzeitbeschäftigungen und geringfügigen Beschäftigungen stattfindet. Da in der Gruppe der Einsteiger aus einer Phase der Nichterwerbstätigkeit Frauen (86,5 Prozent) und Personen aus Westdeutschland (88 Prozent) stark überrepräsentiert sind, dürfte dieser Befund stark von der Rückkehr aus familienbedingten Erwerbsunterbrechungen geprägt sein, die generell häufiger in Teilzeitbeschäftigungen erfolgt (vgl. Wrohlich et al. 2012).

Abbildung 6-6: Beschäftigungsformen bei Eintritt aus Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen Nichterwerbstätigen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 15,8 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.
NET → AB: Übergang von Nichterwerbstätigkeit in eine abhängige Beschäftigung, AL → AB: Übergang von Arbeitslosigkeit in eine abhängige Beschäftigung
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

Da sich die Stichprobe der Nichterwerbstätigen hier überwiegend aus westdeutschen Frauen zusammensetzt und davon auszugehen ist, dass in dem vorliegenden Befund vor allem der berufliche Wiedereinstieg zum Ausdruck kommt, ist ein Vergleich zu Übergängen aus Arbeitslosigkeit nur begrenzt möglich: Während bei Arbeitslosen der Einstieg in einen (neuen) Job die

Grundlage der Betrachtung ist, dürften sich in dieser Auswertung bei Nichterwerbstätigen die (wieder-)aufgenommenen Beschäftigungsformen relativ stark an der Beschäftigungssituation orientieren, die vor einer Erwerbsunterbrechung vorlag. Insofern verwundert es auch nicht, dass der Anteil von Befristungen in Abbildung 6-6 deutlich geringer als bei zuvor Arbeitslosen ausfällt und den Durchschnittswerten aller abhängig Beschäftigten (Bestandsgröße) relativ nahekommt (vgl. Abbildung 6-2).

6.4.1 Geringqualifizierte Nichterwerbstätige

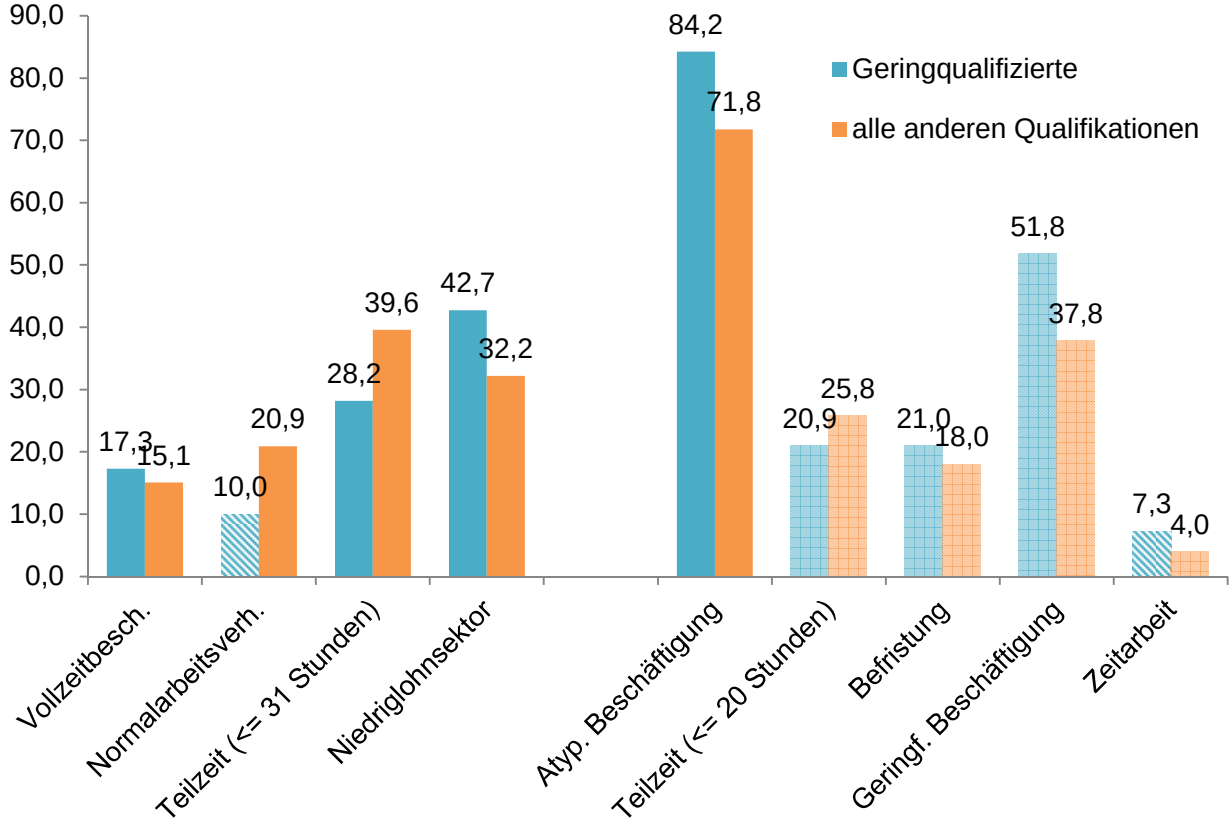
Im Folgenden wird der Übergang von geringqualifizierten Nichterwerbstätigen in eine abhängige Beschäftigung näher betrachtet. In dieser Auswahl sind zwar ebenfalls Frauen und Westdeutsche überrepräsentiert, allerdings fällt der Frauenanteil im Vergleich zu allen Einsteigern aus Nichterwerbstätigkeit geringer aus (75,7 Prozent gegenüber 86,5 Prozent), während der Anteil Westdeutscher rund 95 Prozent beträgt[18]. Anzumerken ist, dass teilweise aufgrund geringer Fallzahlen keine Aussagen möglich sind.

Abbildung 6-7 zeigt die Ergebnisse der Auswertung. Erkennbar ist, dass geringqualifizierte Nichterwerbstätige verglichen mit allen anderen (höheren) Qualifikationen deutlich seltener in Teilzeitbeschäftigungen, aber umgekehrt häufiger in geringfügige Beschäftigungen wechseln bzw. zurückkehren. Hinzu kommt, dass sie auch mit einem größeren Anteil in den Niedriglohnsektor (wieder-)einsteigen. Dies dürfte kaum überraschen, da von einem engen Zusammenhang zwischen der Qualifikation und dem Lohnniveau auszugehen ist.

[18] Allerdings liegt dieser Auswertung nur eine sehr geringe Fallzahl für Ostdeutsche (n=15) zugrunde.

Abbildung 6-7: Beschäftigungsformen bei Eintritt von geringqualifizierten Nichterwerbstätigen

2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen geringqualifizierten Nichterwerbstätigen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 17,3 Prozent in eine Vollzeitbeschäftigung eingetreten. Schraffierte Balken kennzeichnen geringe Fallzahlen. Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

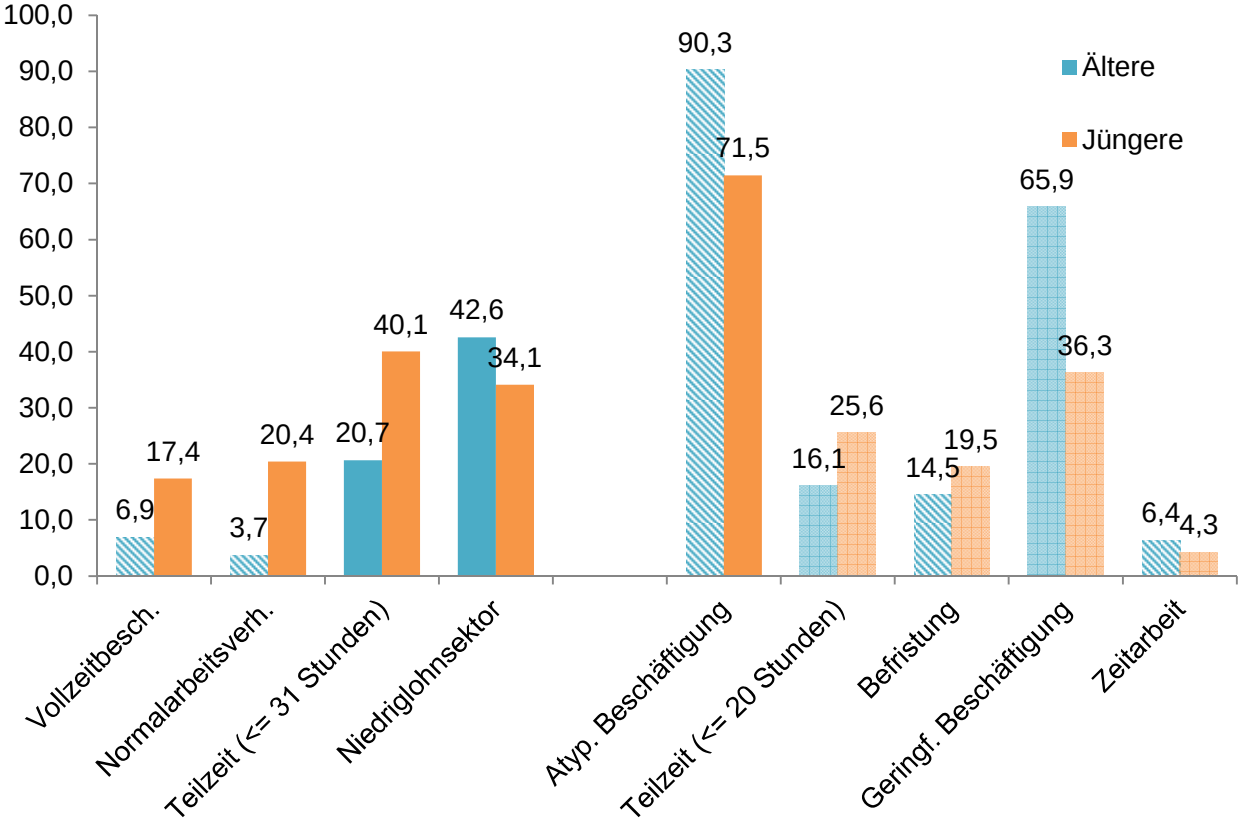
6.4.2 Ältere Nichterwerbstätige

Die im Folgenden präsentierten Daten zu älteren Nichterwerbstätigen, die in eine Beschäftigung wechseln, unterscheiden sich zunächst strukturell von der Stichprobe aller anderen nichterwerbstätigen Wechsler. Zwar sind auch hier Frauen zu rund 80 Prozent und Westdeutsche zu rund 93 Prozent vertreten, allerdings liegt das Durchschnittsalter bei knapp 56 Jahren. Hinzu kommt, dass im Vergleich zu der entsprechenden Altersgruppe der Männer im Durchschnitt rund 14 Jahre weniger an akkumulierter Arbeitsmarkterfahrung (in Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten sowie in Arbeitslosigkeit) bei Frauen vorliegt und daher zu vermuten ist, dass der Aufnahme einer Beschäftigung nicht selten bereits eine längere (ununterbrochene) Phase der Nichterwerbstätigkeit vorausging. Eine Datenauswertung zu dieser Frage ist jedoch aufgrund geringer Fallzahlen nicht möglich.

Aufgrund teilweise geringer Fallzahlen können Abbildung 6-8 nur wenige Befunde entnommen werden. Zum einen ist festzustellen, dass ältere Nichterwerbstätige etwas häufiger als jüngere in den Niedriglohnsektor einsteigen und deutlich seltener in eine Teilzeitbeschäftigung wechseln. Umgekehrt fällt dafür allerdings der Anteil der Übergänge in eine geringfügige Beschäfti-

gung um rund 30 Prozentpunkte höher aus. Offenbar bietet gerade der Einstieg in eine geringfügige Beschäftigung für diese Personengruppe eine zentrale Möglichkeit, am Arbeitsmarkt zu partizipieren.

Abbildung 6-8: Beschäftigungsformen bei Eintritt von älteren Nichterwerbstätigen
2005 bis 2012, in Prozent



Lesehilfe: Von allen älteren Nichterwerbstätigen, die im Folgejahr eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben, sind 20,7 Prozent in eine Teilzeitbeschäftigung (≤ 31 Stunden) eingetreten. Schraffierte Balken kennzeichnen geringe Fallzahlen (bei atypischer Beschäftigung: geringe Fallzahl für Eintritte Älterer in ein Beschäftigungsverhältnis ohne atypische Merkmale). Kategorien sind nicht überschneidungsfrei.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

7 Schlussbemerkungen

Die Frage, wie leicht oder schwer der Einstieg in Arbeit ist, determiniert in wesentlichem Maße die ökonomische und soziale Dimension des Problems der Arbeitslosigkeit. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist keine existenzielle Bedrohung, wenn ein Arbeitsuchender sicher sein kann, alsbald eine andere Beschäftigung zu finden. Gelingt der Einstieg jedoch nicht, resultieren Langzeitarbeitslosigkeit, Erosion von Humankapital und gegebenenfalls sogar der Verlust sozialer Kompetenzen. Der Gesetzgeber gibt den Rahmen für den Arbeitsmarkt sowie die Gütermärkte vor, der in vielfältiger Weise die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Betriebe, aber auch das individuelle Arbeitsangebot der Arbeitnehmer steuert.

Vor dem Hintergrund der damaligen Problemlage mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit hatte die rot-grüne Bundesregierung mit den Agenda-Reformen den Versuch unternommen, die Bedingungen für den Einstieg in Arbeit zu erleichtern. Neben zahlreichen innovativen Ansätzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die heute weitgehend als gescheitert angesehen werden können, waren vor allem die Maßnahmen erfolgreich, die bessere Anreize für ein Angebot von Arbeitsplätzen sowie zur Aufnahme von Arbeit schafften – auch wenn der Anteil der Reformen an der Gesundung des Arbeitsmarktes kaum quantifiziert werden kann. Durch diese Reformen wurde der Einstieg in Arbeit erleichtert, was sich in sinkender Arbeitslosigkeit und steigender Beschäftigung niedergeschlagen hat.

Die arbeitsmarktpolitischen Ansätze der großen Koalition haben zuletzt eine andere Linie verfolgt. Die bereits umgesetzten oder von beiden bzw. einzelnen Koalitionspartnern in Aussicht gestellten Maßnahmen führen jedoch teilweise dazu, den Einstieg in Arbeit zu erschweren – zum Beispiel wenn die Zeitarbeit neuen Regulierungen unterworfen wird, die sogar deutlich über den Stand hinausgehen, der vor den Agenda-Reformen galt. Dabei wird die Zeitarbeit in ihrer Rolle als Einstiegschance für gering produktive Arbeitnehmer und Berufsrückkehrer beschädigt. Zu den diversen arbeitsmarktpolitischen Re-Regulierungen kommen noch sozialpolitische Eingriffe hinzu. So erzeugen die neu eingeführten Möglichkeiten zum frühzeitigen Renteneintritt Anreize, dem Arbeitsmarkt den Rücken zu kehren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die neuen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen dazu führen werden, dass gerade den Personengruppen, die es auf dem Arbeitsmarkt ohnehin schwer haben, die Chance auf Integration verwehrt wird.

Die empirischen Ergebnisse zeigen zunächst, dass der Einstieg in eine abhängige Beschäftigung keine „Rarität“ darstellt. So konnte ein nennenswerter Anteil der Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen (per Jahresvergleich) im Untersuchungszeitraum der Jahre 2005 bis 2012 eine abhängige Beschäftigung aufnehmen. Hinzu kommt, dass ein leicht positiver Trend im Zeitverlauf zu erkennen ist, d. h. im Durchschnitt steigt der Anteil der Übergänge aus Inaktivität in eine Beschäftigung, wenn auch im letzten Untersuchungsjahr der Anteil wieder rückläufig war.

Mit Blick auf die Gruppe der aus Arbeitslosigkeit eintretenden Personen fällt besonders auf, dass nicht nur das Bildungsniveau höher als in der Vergleichsgruppe der fortgesetzt Arbeitslosen ausfällt, sondern insbesondere der Anteil der Langzeitarbeitslosen deutlich unterrepräsentiert ist. Im Rahmen einer statistischen Regressionsrechnung konnte zudem gezeigt werden, dass nicht nur Langzeitarbeitslosigkeit die Chancen auf einen Eintritt in eine abhängige Beschäftigung signifikant senkt, sondern auch die akkumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit in der gesamten Erwerbsbiografie einen negativen Einfluss ausübt und diese insofern „Narben“ hinter-

lässt, die offenbar eine Re-Integration in den Arbeitsmarkt erschweren (Arulampalam et al. 2001).

Vor diesem Hintergrund wurden im Detail Übergangsprozesse in atypische Beschäftigungsformen und den Niedriglohnsektor näher untersucht, da diese einerseits häufig im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehen, aber andererseits auch mögliche Einstiegswege in den Arbeitsmarkt bieten können. Die vorliegenden Daten machen deutlich, dass beide Beschäftigungstypen eine wichtige Funktion für den Übergang aus Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit ausüben: Bei mehr als der Hälfte der Eintritte aus Arbeitslosigkeit erfolgte im Anschluss eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor, und bei knapp zwei Drittel der Übergänge wies die anschließende Tätigkeit mindestens ein Merkmal einer atypischen Beschäftigung auf. Umgekehrt gelang nur knapp einem Fünftel der zuvor Arbeitslosen, die eine Beschäftigung aufgenommen hatten, im Anschluss der Einstieg in ein Normalarbeitsverhältnis, d. h. eine Beschäftigung mit einem Bruttostundenlohn oberhalb der Niedriglohngrenze, die zudem kein Merkmal einer atypischen Beschäftigung aufweist.

Werden einzelne Personengruppen im Detail betrachtet, zeigen die Auswertungen, dass vor allem für Langzeitarbeitslose die genannten Beschäftigungstypen eine Brücke in den Arbeitsmarkt darstellen können, da knapp 58 Prozent bzw. gut drei Viertel der erfolgreichen Einsteiger eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor bzw. in einer atypischen Beschäftigung fanden. Für geringqualifizierte und ältere Arbeitslose sind hingegen keine spürbaren Unterschiede beim Einstieg in den Arbeitsmarkt gegenüber ihren jeweiligen Vergleichsgruppen (höher qualifizierte bzw. jüngere Arbeitslose) zu verzeichnen. Bemerkenswert ist in diesem Kontext v. a. ein überdurchschnittlich hoher Anteil von aufgenommenen Zeitarbeitsverhältnissen bei geringqualifizierten Arbeitslosen bzw. geringfügigen Beschäftigungen bei älteren Arbeitslosen.

Für die Übergänge aus Nichterwerbstätigkeit in eine abhängige Beschäftigung sind z.T. deutliche Unterschiede zu ehemals Arbeitslosen auszumachen, die sich überwiegend aus der unterschiedlichen Zusammensetzung der Stichproben erklären dürften. So ist in der Gruppe der nichterwerbstätigen Einsteiger der Anteil an westdeutschen Personen bzw. Frauen deutlich überrepräsentiert (88 Prozent bzw. 86,5 Prozent). Insofern ist zu vermuten, dass im Rahmen dieser Übergänge Wiedereinstiegsprozesse nach einer familienbedingten Erwerbspause überdurchschnittlich oft vorkommen. Verglichen mit Übergängen aus Arbeitslosigkeit erfolgt ein Übergang deutlich seltener in eine Niedriglohnbeschäftigung und weitaus häufiger in eine atypische Beschäftigung. Gerade der letztere Befund lässt sich primär dadurch erklären, dass ein Einstieg überdurchschnittlich häufig in eine „kleine“ Teilzeitbeschäftigung mit höchstens 20 Stunden und eine geringfügige Beschäftigung erfolgt. Insofern könnte der Befund einen Hinweis auf das noch immer zu geringe Angebot an Betreuungsplätzen für Kleinkinder liefern, das oft eine Ausübung von Vollzeitbeschäftigungen erschwert.

Zusammengefasst zeigen die empirischen Ergebnisse, dass eine beachtliche Dynamik am Arbeitsmarkt und insbesondere beim Einstieg in eine Beschäftigung zu beobachten ist. Eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich sowie eine atypische Beschäftigung scheinen dabei einen wichtigen Beitrag zum Erhalt dieser Dynamik zu leisten. Wird umgekehrt etwa gefordert, diese Beschäftigungsformen abzuschaffen oder stärker zu regulieren, könnte dies mit erheblichen Beschäftigungsverlusten einhergehen, da nicht davon auszugehen ist, dass diese Übergänge in gleichem oder ähnlichem Umfang in Normalarbeitsverhältnisse erfolgen. Insbesondere dürften

davon Langzeitarbeitslose in erheblichem Umfang betroffen sein, die nach den vorliegenden Befunden deutlich seltener den Einstieg in den Arbeitsmarkt schafften.

Anhang

Tabelle 7-1: Chancenverhältnisse von Übergangsprozessen

2005 bis 2012, Odds Ratios

	AL → AB	AL → AL	NET → AB	NET → NET
	Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)
Geschlecht (weiblich=1)	0,821	0,953	0,866	2,323 *
Alter	1,094 *	0,941	0,946	1,316 **
Alter²/100	0,893 *	1,078	0,972	0,800 *
Migrationshintergrund (ja=1)	1,185	0,890	1,078	0,954
Bildung	Referenz: ohne abgeschlossene Berufsausbildung			
Berufsausb. o. ä / Fachschule / Meister	2,977 **	0,530 **	1,991 *	1,367
Akad. Abschluss (FH/Univ.)	3,548 **	0,367 **	3,830 **	0,721
Arbeitsmarkterfahrung (in Jahren)				
Vollzeit	0,989	1,014	1,085 **	0,905 **
Teilzeit	0,997	1,007	1,128 **	0,875 **
Arbeitslosigkeit	0,885 **	1,146 **	0,948	0,922 *
Westdeutschland (ja=1)	1,279	0,861	0,826	2,025 **
Bruttoanspruchslohn (p. Std.)	0,980 *	1,002	1,017	0,966 **
Langzeitarbeitslos (ja=1)	0,562 **	2,103 **	-	-
Konstante	0,138 *	2,259	0,998	0,002 **
Jahresdummies (4)	*ja*	*ja*	*ja*	*ja*
Pseudo R²	0,119	0,123	0,091	0,135
Beobachtungen	2.126	2.126	1.002	1.002

**/* gibt Signifikanz auf dem 1 %-/5 %- Niveau an. Die statistische Signifikanz gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an, d. h. ob ein systematischer oder ein rein zufälliger Einfluss vorliegt.
Odds Ratios (OR) geben Chancenverhältnisse an. Eine OR größer (kleiner) als eins zeigt einen positiven (negativen) Effekt gegenüber der Vergleichsgruppe an. Je größer die absolute Differenz zu eins ausfällt, desto stärker ist der jeweilige Effekt (Long/Freese, 2006).
Lesehilfe zu Modell (1): Für Langzeitarbeitslose fällt die Chance, in eine abhängige Beschäftigung zu wechseln, gegenüber allen anderen Arbeitslosen um 43,8 Prozent (=1 – 0,562) geringer aus.
Für die Variable des Bruttoanspruchslohns pro Stunde sind nur Daten ab 2007 verfügbar.
Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen

Literaturverzeichnis

Addison, John T. / **Teixeira**, Paulino, 2003, The Economics of Employment Protection, in: Journal of Labor Research, Vol. 24, 1, S. 85–129

Arulampalam, Wiji / **Gregg**, Paul / **Gregory**, Mary, 2001, Unemployment Scarring, in: The Economic Journal, No. 111 (November), S. F577-F584.

Bachmann, Ronald / **Bauer**, Thomas K. / **Kluve**, Jochen / **Schaffner**, Sandra / **Schmidt**, Christoph M., 2008, Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, RWI Materialien Nr. 43, Essen

Blos, Kerstin / **Rudolph**, Helmut, 2005, Verlierer, aber auch Gewinner, IAB-Kurzbericht Nr. 17, Nürnberg

Bosch, Gerhard / **Weinkopf**, Claudia, 2013, Gut gemachte Mindestlöhne schaden der Beschäftigung nicht, IAQ Report 2013-04, Duisburg

Brenke, Karl / **Müller**, Kai-Uwe, 2013, Gesetzlicher Mindestlohn. Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, in: DIW-Wochenbericht, 81. Jg., 39, S. 71–77

Dustmann, Christian / **Fitzenberger**, Bernd / **Schönberg**, Uta / **Spitz-Oener**, Alexandra, 2014, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: Journal of Economic Perspectives, Nr. 1, S. 167–188

Eckenbach, Jutta, 2014, Umsetzung dringend erforderlicher Maßnahmen im SGB II sind [sic!] dringend geboten, Pressemitteilung vom 3.9., Berlin

Geis, Wido / **Plünnecke**, Axel, 2013, Fachkräftesicherung durch Familienpolitik, IW-Position Nr. 60, Köln

Goecke, Henry / **Pimpertz**, Jochen / **Schäfer**, Holger / **Schröder**, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010, IW Policy Paper Nr. 7, Köln

Heyer, Gerd / **Koch**, Susanne / **Stephan**, Gesine / **Wolff**, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., 1, S. 41–62

Hohendanner, Christian, 2010, Unsichere Zeiten, unsichere Verträge?, IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

IW Consult, 2011, Zeitarbeit in Deutschland. Treiber für Flexibilität und Wachstum, Köln

IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2014, Überschaubare Erholung in einem risikogleichen globalen Umfeld – IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2014, in: iw-trends, Jg. 41, 1, S. 49–97

Kalina, Thorsten / **Weinkopf**, Claudia, 2010, Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report 2010–06, Essen

Klinger, Sabine / **Rothe**, Thomas / **Weber**, Enzo, 2013, Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen. Die Vorteile überwiegen, IAB-Kurzbericht Nr. 11, Nürnberg

Kluve, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 7/2013, Wiesbaden

Knabe, Andreas / **Schöb**, Ronnie / **Thum**, Marcel, 2014, Der flächendeckende Mindestlohn, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Diskussionsbeiträge 2014/4, Berlin

Krebs, Tom / **Scheffel**, Martin, 2013, Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, IMF Discussion Paper No. 13/42, Washington

Kucera, Petra / **Grau**, Andreas, 2013, Jobs ohne Befristung: Für viele Jungakademiker nur ein Traum, in: STATmagazin, Arbeitsmarkt 5, Wiesbaden

Lesch, Hagen, 2013, Ökonomik des Arbeitskampfrechts, IW-Analysen Nr. 86, Köln

Long, J. Scott / **Freese**, Jeremy, 2006, Regression models for categorical dependent variables using Stata, 2nd Ed., College Station, Tex.

Meer, Jonathan / **West**, Jeremy, 2013, Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, NBER Working Paper No. 19262, Cambridge (Mass.)

Möller, Joachim, 2012, Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far?, in: Journal of Labour Market Research, Vol. 45, 3–4, S. 187–199

Mortensen, Dale T. / **Pissarides**, Christopher A., 1999, Unemployment Responses to "Skill-Biased" Technology Shocks: The Role of Labor Market Policy, in: The Economic Journal, Vol. 109, 4, S. 242–265

Müller, Kai-Uwe / **Steiner**, Viktor, 2008, Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern, DIW Wochenbericht, 75. Jg., 30, S. 418–423

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, OECD Employment Protection Database, in: http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/employment-protection-legislation_lfs-epl-data-en [abgerufen am 05.08.2014]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, Education at a Glance – OECD Indicators, Paris

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2014, Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jg., 8, S. 3–63

Ragnitz, Joachim /**Thum**, Marcel, 2007, The empirical relevance of minimum wages for the low-wage sector in Germany, in: CESifo Forum, 2, S. 35–37

Reinberg, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht Nr. 18, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013):Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Stuttgart

Schäfer, Holger, 2010, Sprungbrett oder Sackgasse? – Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, in: iw-trends, Jg. 37, 1, S. 47–63

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung, IW-Positionen Nr. 1, Köln

Schäfer, Holger / **Schmidt**, Jörg, 2012, Anspruchslöhne in Deutschland: Aktuelle empirische Befunde, in: IW-Trends, Jg. 39, 4, S. 39–55

Schäfer, Holger / **Schmidt**, Jörg, 2011, Die Regulierung des Arbeitsmarktes: das Beispiel des Kündigungsschutzes, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Politik ohne Geld, Köln, S. 137–154

Schäfer, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Stettes**, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung – Wie viel Regulierung verträgt der deutsche Arbeitsmarkt, in: IW-Positionen Nr. 66, Köln.

Skedinger, Per, 2010, Employment Protection Legislation, Cheltenham

SGB III – Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), 2013, Deutschland besser und gerechter regieren: Für ein neues soziales Gleichgewicht in unserem Land!, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013

Statistisches Bundesamt, 2014a, Atypische Beschäftigung, in: https://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/AtypischeBeschaeftigung.html [abgerufen am 05.08.2014]

Statistisches Bundesamt, 2014b, Arbeitszeit, in: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/Begriffe/Arbeitszeit.html [abgerufen am 14.08.2014]

Statistisches Bundesamt, 2014c, Normalarbeitsverhältnis, in: https://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Normalarbeitsverhaeltnis.html [abgerufen am 14.08.2014]

TzBfG – Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.

Wagner, Gert G. / **Frick**, Joachim R. / **Schupp**, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, Schmollers Jahrbuch Bd. 127, Nr. 1, S. 139–169.

Wolff, Joachim / **Stephan**, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz Reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16

Wrohlich, Katharina / **Berger**, Eva / **Geyer**, Johannes / **Haan**, Peter / **Sengül**, Denise / **Spieß**, C. Katharina / **Thiemann** Andreas, 2012, Elterngeld Monitor, Politikberatung kompakt Nr. 61, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Zimmermann, Klaus F. / **Hinte**, Holger / **Thalmaier**, Anja, 1999, Ursachen und Wege zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, IZA Research Report No. 1, Bonn

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Bruttostundenlohnverhältnisse von Arbeitslosen im Zeitverlauf 7
Tabelle 2-2: Anstieg des verfügbaren Einkommens je zusätzlicher Stunde Arbeit 7
Tabelle 3-1: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Gesetze, die auf der Agenda 2010 basieren 13
Tabelle 3-2: Arbeitsmarkt im Aufschwung 18
Tabelle 6-1: Übergänge nach Erwerbsstatus 27
Tabelle 6-2: Sozio-demografische Merkmale von Einsteigern und Nicht-Wechslern 30
Tabelle 7-1: Chancenverhältnisse von Übergangsprozessen 44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Rigidität des Kündigungsschutzes 9
Abbildung 2-2: Teilzeitbeschäftigte nach dem Hauptgrund für Teilzeit 11
Abbildung 4-1: Bevölkerung nach Erwerbsstatus 19
Abbildung 6-1: Übergangsraten in eine abhängige Beschäftigung im Zeitverlauf 28
Abbildung 6-2: Beschäftigungsformen bei Eintritt aus Arbeitslosigkeit und insgesamt 33
Abbildung 6-3: Beschäftigungsformen bei Eintritt von Langzeitarbeitslosen 34
Abbildung 6-4: Beschäftigungsformen bei Eintritt von geringqualifizierten Arbeitslosen 35
Abbildung 6-5: Beschäftigungsformen bei Eintritt von älteren Arbeitslosen 36
Abbildung 6-6: Beschäftigungsformen bei Eintritt aus Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 37
Abbildung 6-7: Beschäftigungsformen bei Eintritt von geringqualifizierten Nichterwerbstätigen 39
Abbildung 6-8: Beschäftigungsformen bei Eintritt von älteren Nichterwerbstätigen 40