

# Arbeitsmarktpolitik: Risiken und Nebenwirkungen nicht ausgeschlossen

ULRICH WALWEI

Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg

**Der Arbeitsmarkt befindet sich seit einiger Zeit nicht zuletzt durch die Hartz-Reformen im Aufschwung. Die Beschäftigung nimmt zu und die Arbeitslosigkeit hat im Vergleich zur Vordekade spürbar abgenommen. Gleichwohl gibt es mittel- und längerfristige Herausforderungen, die weitere Verbesserungen der Beschäftigungslage erschweren. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist nur schwer abzubauen. Menschen hadern mit der Qualität ihrer Beschäftigung. Unternehmen haben immer mehr Schwierigkeiten, Fachkräfte zu finden. Der Beitrag erörtert, ob und inwieweit der schwarz-rote Koalitionsvertrag zu überzeugenden Antworten auf diese Herausforderungen kommt.**

## **Ausgangslage am Arbeitsmarkt**

Bis Mitte der letzten Dekade stieg die Arbeitslosigkeit nach jeder Rezession (siehe Abbildung 1). Seitdem ist eine bemerkenswerte Trendwende zu verzeichnen. Beflügelt durch die Arbeitsmarktreformen hat sich die Beschäftigungslage in den letzten Jahren deutlich verbessert. Seit 2005 nahm die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von seinerzeit knapp 4,9 Mio. auf heute gut 2,9 Mio. ab, was auch einen Abbau ihres strukturellen Sockels signalisiert. Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen im gleichen Zeitraum um immerhin 600.000 reduzierte. Erstmals seit der Wiedervereinigung verringerte sich auch die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern nachhaltig. Gleichzeitig legte die Erwerbstätigkeit im Bundesge-

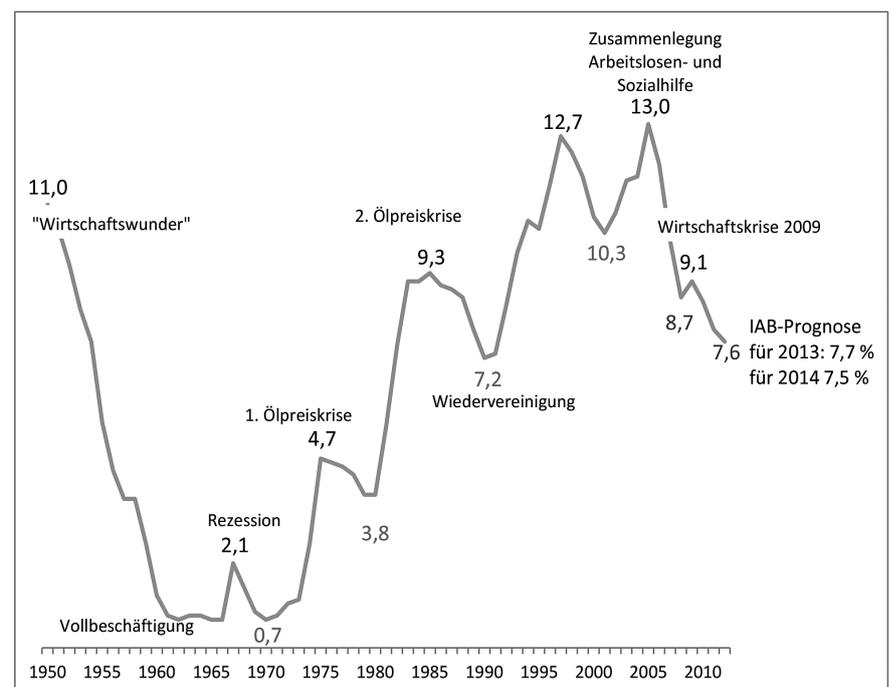
biet kräftig zu und erreicht mit 42 Mio. mittlerweile ein Allzeithoch. Und nicht zuletzt befindet sich seit einiger Zeit auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Aufwärtstrend. Der Arbeitsmarkt ist so robust, dass größere Rückschritte in der nahen Zukunft nicht zu erwarten sind (vgl. Fuchs et al. 2013).

Allerdings ist eine substanzielle Verbesserung der Arbeitsmarktlage kein Selbstläufer. Am aktuellen Rand bestehen insbesondere drei Herausforderungen, die weitere Fortschritte am Arbeitsmarkt erschweren (vgl. Dietz et al. 2013a). Erstens ist der Abbau der Arbeitslosigkeit zuletzt nicht mehr vorangekommen. So zeigt sich, dass die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen, die über Jahre zugenommen hatten, in der jüngeren Vergangenheit wieder gesunken sind. Hierin offenbaren sich

Verfestigungstendenzen, da es offenbar schwer fällt, den „harten Kern“ der Arbeitslosen noch weiter zu verringern. Zweitens sind strukturelle Veränderungen der Erwerbstätigkeit zu beobachten, die mit einer heterogeneren Qualität der Erwerbstätigkeit einhergehen. Atypische Erwerbsformen wie befristete Beschäftigung, Minijobs oder Leiharbeit sowie niedrig entlohnte Beschäftigung haben seit den 1990er Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Dietz et al. 2013b). Problematisch ist dabei weniger die bloße Existenz solcher Beschäftigungsformen, weil sie in aller Regel der Arbeitslosigkeit vorzuziehen sind oder eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder mit anderen Aktivitäten wie einer Ausbildung ermöglichen. Die Schwierigkeit der Strukturveränderungen ist vielmehr in der Herausbildung instabiler sowie nicht oder nur bedingt Existenz sichernder Erwerbsbiografien zu sehen. Drittens bestehen Risiken in Folge des demografischen Wandels. Der zukünftig zu erwartende Rückgang der Zahl verfügbarer Arbeitskräfte kann das Wirtschaftswachstum bremsen, die langfristige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme gefährden und Fachkräftengpässe herbeiführen.

Für die Politik kommt es aktuell darauf an, die seit 2005 anhaltend positive Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht zu gefährden und Voraussetzungen für weitere Schritte in Richtung einer Vollbeschäftigung zu schaffen. Einer solchen Situation käme man dann nahe, wenn arbeitslose Personen nach einer angemessenen (Such-)Zeit eine Beschäftigung finden könnten und Langzeitarbeitslosigkeit keine nennenswerte Rolle mehr spielen würde (vgl. Dietz et al. 2012). Zusätzlich wäre es erstrebenswert, wenn für möglichst viele Menschen eine Verbesserung der Beschäftigungsqualität erreicht werden könnte. Dabei stellt sich die Frage, ob die gerade getroffenen Koalitionsvereinbarungen Beiträge zu einer positiven Arbeitsmarktentwicklung in quantitativer und qualitativer Hinsicht leisten können. Im Folgenden werden in einem ersten Schritt zunächst die auf den Arbeitsmarkt bezogenen Inhalte des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD kurz dargestellt. In einem zweiten Schritt werden diese dann einer Bewertung unterzogen, wobei auch Fragen der demnächst anstehenden Umsetzung

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1950 bis zum aktuellen Rand\*



Quelle: Bundeagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung Daten: Statistik der BA, Prognose: IAB

der Vorhaben nicht ausgespart werden sollen. Schließlich werden im Fazit die Ausführungen zusammengefasst und Hinweise gegeben, was in den Vereinbarungen noch fehlt und möglichst bald angegangen werden sollte.

### Wichtige Aussagen des Koalitionsvertrags zum Arbeitsmarkt

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD umfasst ein breites Spektrum von Vorhaben, die Wirtschaft und Gesellschaft in vielerlei Hinsicht betreffen (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD). Dabei ist zu beachten, dass erfolgreiche Weichenstellungen auch in den in den Vereinbarungen genannten Themenfeldern wie Wachstumsförderung, Energiewende, Konsolidierung der Staatsfinanzen und Euro-Stabilisierung von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung sein werden. Die diesbezüglichen Vorhaben sollen aber aus Platzgründen hier nicht näher erörtert werden. Im Vordergrund stehen daher im Folgenden die wichtigsten Vereinbarungen unter dem Gliederungspunkt „Vollbeschäftigung, gute Arbeit und soziale Sicherheit“. Sie lassen sich in drei Oberthemen untergliedern:

### Qualität der Beschäftigung: Lohnungleichheit und atypische Erwerbsformen

Die Koalitionsvereinbarungen sehen mit Blick auf die Qualität der Beschäftigung insbesondere Neuregelungen zu Zeitarbeit, Werkverträgen, Teilzeitbeschäftigung, Minijobs sowie zu Mindestlöhnen vor.

Bei der Zeitarbeit soll künftig wieder eine Überlassungshöchstdauer zur Geltung kommen. Sie soll maximal 18 Monate betragen. Außerdem sollen Leiharbeiter bei einem Arbeitsinsatz nach spätestens neun Monaten hinsichtlich ihrer Entlohnung anderen Beschäftigten im Entleihunternehmen gleichgestellt werden. Ein Einsatz von Leiharbeitern als Streikbrecher wird ausgeschlossen. Mit Blick auf Werkverträge sind rechtliche Konkretisierungen vorgesehen, welche eine Unterscheidung zwischen ordnungsgemäßem und missbräuchlichem Fremdpersonaleinsatz erleichtern soll. Kontroll- und Prüfinsstanzen sollen wirksamer werden, indem die Aufgaben bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit gebündelt werden, die

\* Arbeitslosenquote (bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen) in Prozent, Deutschland, 1950 bis 2012, IAB Prognose für 2013 und 2014

Personalausstattung dafür verbessert und sogenannte „Scheinwerkverträge“ sanktioniert werden. Außerdem werden die Informationsrechte von Betriebsräten in diesem Zusammenhang gestärkt und erweitert.

Vollzeitbeschäftigten soll die Möglichkeit einer befristeten Teilzeitarbeit gegeben werden, die ihnen ein Rückkehrrecht auf Vollzeit sichern soll. Wenn Arbeitgeber neue Stellen ausschreiben, sollen Belegschaftsmitglieder leichter ihre Arbeitszeit aufstocken können. Schließlich sollen geringfügig Beschäftigte besser über ihre Schutzrechte informiert werden.

Die geplanten Mindestlohnregelungen sehen zunächst einmal vor, dass der Geltungsbereich des Arbeitnehmerentwengesetzes auf alle Branchen ausgeweitet wird. Damit hätten die Tarifparteien in allen Wirtschaftszweigen die Möglichkeit, einen höheren als den gesetzlichen Mindestlohn festzusetzen. Für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung bedarf es zukünftig nicht mehr zwingend eines Quorums, es reicht ein öffentliches Interesse daran. Von besonderer Bedeutung ist jedoch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro die Stunde, der ab 1.1.2015 für alle hierzulande Beschäftigten wirksam werden soll. Abweichungen nach unten sind in einem Übergangszeitraum bis Ende 2016 in solchen Branchen möglich, in denen

## Die geplanten Veränderungen bei den atypischen Erwerbsformen sind insgesamt als moderat einzustufen.

repräsentative Tarifparteien entsprechende Vereinbarungen treffen. Der gesetzliche Mindestlohn soll im Falle ehrenamtlicher Tätigkeiten, insbesondere im Rahmen von Minijobs, nicht zur Anwendung kommen. Die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns soll ab Mitte 2017 von einer Kommission der Tarifpartner überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

### Fachkräftesicherung

Die Koalitionsvereinbarungen setzen an den vieldiskutierten Hebeln zur Erschließung von Personalreserven an und zielen

überwiegend auf eine Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes. Sie sehen Investitionsvorhaben in Bildung, Bestrebungen zur Stärkung der dualen Ausbildung und der beruflichen Weiterbildung ebenso vor wie weitergehende Bemühungen zur Anerkennung von Qualifikationen der Personen mit Migrationshintergrund und zu verbesserten Nachqualifizierungsangeboten. In Aussicht gestellt werden auch der Ausbau und die Öffnung berufsbezogener Sprachkurse für Migranten sowie zusätzliche Angebote zum (frühen) Erlernen der deutschen Sprache.

Die neue Koalition möchte zudem die Willkommenskultur hierzulande stärken. Ausländerbehörden sollen in einem viel stärkeren Maße Dienstleistungscharakter bekommen und an dieser Kultur mitwirken. Bei Neuzuwandern sollen schon im Herkunftsland Vorintegrationsmaßnahmen einsetzen. Zudem will man für diesen Personenkreis Beratungsangebote nach der Einreise verstärken. Asylbewerbern und Geduldeten soll bereits nach drei Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt erlaubt werden. Weitere Maßnahmen zielen auf verbesserte Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderung, weitergehende Unterstützungsangebote für Berufsrückkehrende nach der Kindererziehung und eine verbesserte finanzielle Basis für den Ausbau von Kindertagesstätten vor.

Dem gegenüber stehen jedoch vorgesehene Maßnahmen, die das Arbeitskräfteangebot verringern werden. Langjährig Versicherten mit 45 Beitragsjahren (inkl. Zeiten der Arbeitslosigkeit) soll bereits mit dem vollendeten 63. Lebensjahr ein abschlagsfreier Zugang in die Rente ermöglicht werden. Hinzu kommen weitere sozialpolitisch motivierte Änderungen im Rentensystem wie die bessere finanzielle Absicherung von Erwerbsgeminderten, die stärkere Honorierung von Lebensleistungen in der Rente sowie die sog. "Mütterrente".

### Arbeitsmarktpolitik im SGB III und SGB II

Die Arbeitsmarktpolitik setzt in den Rechtskreisen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung offenkundig weitestgehend auf Kontinuität. Dabei liegt der Fokus auf Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten, ohne dass dies er-

kennbar mit neuen Maßnahmen verbunden wäre. Vielmehr werden verstärkte Bemühungen zur Betreuung, Qualifizierung und Integration des Personenkreises betont. Die Aktivitäten in Richtung einer Nachqualifizierung junger Erwachsener ohne Berufsabschluss wie das Programm „2. Chance für junge Erwachsene ohne Berufsabschluss“ sollen gefördert werden. In der Grundsicherung soll es zu Rechtsvereinfachungen kommen. Ferner sollen kurzfristig Beschäftigte einen erleichterten Zugang zur Arbeitslosenversicherung finden, wobei in diesem Zusammenhang besonders Kreative und Kulturschaffende genannt werden. Die Rahmenfrist zur Erfüllung der Anwartschaftszeiten soll von zwei auf drei Jahre verlängert werden.

### Einschätzung der Vereinbarungen

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nun auf die im Vorabschnitt benannten Hauptstoßrichtungen des Koalitionsvertrages. Die Vereinbarungen zur „Qualität der Beschäftigung“ zielen einerseits auf eine Begrenzung von atypischen Erwerbsformen sowie andererseits auf eine Eindämmung von Lohnungleichheit und Armutsrisiken.

Die geplanten Veränderungen bei den atypischen Erwerbsformen sind insgesamt als moderat einzustufen. Die Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung mit der Begrenzung der Überlassungsdauer auf 18 Monate und der Einführung von Equal Pay ab 9 Monaten werden aller Voraussicht nach geringe Effekte nach sich ziehen, weil die meisten Beschäftigungsverhältnisse und Einsatzzeiten in der Branche nicht so lange andauern. Von daher dürften Zeitarbeitsagenturen auch nach Umsetzung des Koalitionsvertrags weiterhin über ein beträchtliches Maß an Einsatzflexibilität verfügen. Die Regelungen zu den Werkverträgen sind angesichts der bekannt gewordenen Einzelfälle nachvollziehbar. Sie sollten so ausgestaltet werden, dass Missbräuche möglichst vermieden werden können und die unbestrittene Sinnhaftigkeit von Werkverträgen in einer modernen Volkswirtschaft nicht in Frage gestellt wird.

Das Rückkehrrecht von Teilzeitbeschäftigten auf eine Vollzeittätigkeit schafft Eltern und pflegenden Personen ein höheres Maß an Flexibilität und Planungssicherheit. Damit geht jedoch

mehr Unsicherheit auf Arbeitgeberseite einher. Für die betriebliche Personalplanung könnte längere Zeit unklar bleiben, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Stundenumfang Personen zurückkehren wollen. Gerade für kleinere Unternehmen kann dies zu Lasten betrieblicher Personaldispositionen gehen. Zudem ist zu bedenken, dass Vertreter durch das „Rückkehrisiko“ stärker auf instabile Formen der (Teilzeit-)Beschäftigung verwiesen werden könnten. Die genannten Aspekte sollten bei der Ausgestaltung der neuen Option für Vollzeitbeschäftigte unbedingt Berücksichtigung finden.

Bei den Erwerbsformen steht somit den positiven Effekten wie mehr Schutzrechten für die Betroffenen ein eventuell erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt gegenüber. Durch die eher moderaten Anpassungen sollten sich solche Effekte aber in engen Grenzen halten. Etwas anders sähe es jedoch bei der Umsetzung der vorgesehenen Mindestlohnregelungen aus. Hierdurch sind zunächst einmal Entgeltsteigerungen am unteren Ende der Lohnskala zu erwarten, die aber durch die Übergangsregelungen erst schrittweise zum Tragen kommen werden. Dabei ist abzuwarten, inwieweit

### **Die Umsetzung der Mindestlohnregelungen hat zur Konsequenz, dass die Beschäftigungsfähigkeit von Problemgruppen zu einem noch bedeutenderen Thema werden muss.**

es nicht - unabhängig von der zeitlichen Einführung - zu Vorzieheffekten des angekündigten Mindestlohnlevels kommen kann. Beispielsweise könnten Reputationsgründe aus Arbeitgeberseite dafür sprechen, sich bereits früh auf einen Stundenlohn von 8,50 Euro pro Arbeitsstunde einzulassen.

Generell zeigen Forschungsergebnisse, dass Mindestlöhne die Lohnungleichheit im unteren Bereich verringern und einen begrenzten Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können. Ein Problem besteht allerdings darin, dass es im Vorhinein nur schwer möglich ist, ein marktgerechtes Mindestlohnlevel zu bestimmen. Dabei ist aus der Arbeitsmarktforschung be-

kannt, dass ein Mindestlohn nicht per se beschäftigungsschädlich sein muss (vgl. Möller 2008; Möller/König 2011; Walwei 2011). Die Erkenntnisse zeigen, dass ein zu niedriger Mindestlohn so gut wie keine Wirkung im Sinne der Betroffenen entfalten würde. Dagegen würde ein zu hoher Mindestlohn mit dem Risiko von Beschäftigungsverlusten und einem erschweren Einstieg von Problemgruppen des Arbeitsmarkts in die Beschäftigung einhergehen. Dazwischen dürfte es einen Bereich geben, in dem der Mindestlohn auf die Arbeitsentgelte wirkt, der jedoch für die Beschäftigung weitgehend neutral sein dürfte.

Anders als im Vereinigten Königreich hat die Koalition aus CDU, CSU und SPD das Einstiegsniveau für den Mindestlohn auf politischem Wege bestimmt und dessen Findung nicht zunächst einer Expertenkommission überlassen. Lediglich für die Anpassungen des Mindestlohns ab dem Jahr 2017 ist eine Kommission vorgesehen, die sich aus Vertretern der Tarifparteien zusammensetzen soll. Der von der Koalition eingeschlagene Weg ist nicht ohne Risiko, denn die verabredeten 8,50 Euro Mindestlohn pro Arbeitsstunde weisen in Teilbereichen des Arbeitsmarktes eine beträchtliche Inzidenz auf. So berechnete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis des Sozioökonomischen Panels, dass im Jahr 2012 bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde 5,6 Millionen Personen oder 17 Prozent aller abhängig Beschäftigten eine Lohnerhöhung erhalten hätten. In den

alten Bundesländern entspräche dies 15 Prozent der Arbeitnehmer, in den neuen Bundesländern mehr als ein Viertel (vgl. DIW 2013). Damit liegen die Quoten hierzulande bei weitem höher als bei der Einführung des Mindestlohns im Vereinigten Königreich im Jahr 1999, wo davon zunächst lediglich sechs bis sieben Prozent der abhängig Beschäftigten betroffen waren.

Das Risiko negativer Beschäftigungseffekte in Folge eines zu hohen Mindestlohns besteht auch deshalb, weil der Anteil niedriger Stundenlöhne in verschiedenen Branchen und bei den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen nicht gleich verteilt ist. Betroffen wären

vor allem Personen in Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen, Minijobber und Frauen. Auf der betrieblichen Seite träfe es bestimmte Branchen wie den Handel oder das Gastgewerbe sowie kleinere Unternehmen besonders.

Trotz der vorgesehenen branchenbezogenen Übergangsregelungen erscheint insbesondere für die neuen Bundesländer ein verbindliches Mindestlohnlevel von 8,50 Euro in 2017 als noch immer vergleichsweise hoch. Hier wäre es sinnvoller, sich den britischen Weg zu eigen zu machen und sich nach einem zunächst geringen Einstieg beim Mindestlohn stufenweise - und abgesichert durch wissenschaftliche Begleitung - einem höheren Niveau anzunähern. Ebenso wünschenswert wäre es, eine dauerhafte Ausnahmeregelung für Jugendliche zu schaffen. Einerseits sollten durch Mindestlöhne Ausbildungsvergütungen keinesfalls zu hoch ausfallen, weil dies das betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen gefährden würde. Andererseits sollte für Personen ohne Ausbildung auch kein Fehlanreiz geschaffen werden, indem sie zu schnell und ohne Bildungsanstrengungen einen für sie attraktiven Stundenlohn erreichen können statt eine Ausbildung zu absolvieren.

In der Konsequenz bedeutet die Umsetzung der vorgesehenen Mindestlohnregelung, dass die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu einem noch bedeutenderen Thema werden muss, wenn Menschen nicht dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden sollen. Hier wird insbesondere der Qualifizierung eine herausragende Rolle zukommen, denn die Menschen müssen einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten, der einen höheren Lohnsatz überhaupt erst ermöglicht.

Bei der „*Fachkräftesicherung*“ haben Bildungsinvestitionen sowie Initiativen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung zu Recht ein starkes Gewicht. Auch die Maßnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen, der Ausbau von Kindertagesstätten oder die zügige Arbeitserlaubnis für Asylbewerber und Geduldete setzen angesichts der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes richtige Signale. Diesen wichtigen Weichenstellungen steht aber ein rentenpolitisches Vorhaben unter dem Stichwort „Rente mit 63“ gegenüber, das in mehrfacher Hinsicht in die falsche Rich-

tung geht. Hierdurch werden dem Arbeitsmarkt wertvolle Fachkräfte schon frühzeitig entzogen. Dazu kommt, dass gerade bei vielen langjährig Versicherten schon allein aufgrund ihrer umfangreichen Beschäftigungszeiten eine Privi-

## Eine Phase der überwiegenden Kontinuität und Konsolidierung in der "Arbeitsmarktpolitik" ist nachvollziehbar und hilft bei der Administration der Maßnahmen.

legierung in der Rentensicherung gar nicht erforderlich ist. Darüber hinaus wird durch die Summe der Belastungen für die Rentenversicherung die für den Arbeitsmarkt und gerade auch für Niedriglohnbezieher wichtige Chance auf eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge vertan.

Die „Arbeitsmarktpolitik“ ist bekanntermaßen seit einer Dekade vielfältigen Veränderungen ausgesetzt gewesen. Eine Phase der überwiegenden Kontinuität und Konsolidierung ist daher nachvollziehbar und hilft - wie die vorgesehenen Rechtsvereinfachungen in der Grundsicherung - bei der ohnehin komplexen Administration der Maßnahmen. Das besondere Augenmerk gilt angesichts der verfestigten Arbeitslosigkeit den schwer vermittelbaren Personengruppen sowie leistungsschwächeren Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Damit werden die richtigen Akzente gesetzt. Längere Rahmenfristen in der Arbeitslosenversicherung für bestimmte Zielgruppen wie z.B. Künstler sind dagegen mit Skepsis zu begegnen, weil die Gründe dafür auch für andere Beschäftigte mit kurzen Beschäftigungsdauern angeführt werden könnten.

### Fazit und weitergehende Herausforderungen

Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD setzt in der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, der Integration von Personen mit Migrationshintergrund, der zügigen Arbeitserlaubnis für Asylbewerber und Geduldete sowie dem Ausbau der Kinderbetreuung wichtige und weiterführende Akzente. Jedoch bergen

die Verabredungen zur Steigerung der Qualität von Beschäftigung, insbesondere die getroffene Mindestlohnregelung das Risiko, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu begrenzen. Dies gilt für schwer vermittelbare Personengruppen

im Allgemeinen und für Ostdeutschland im Besonderen. Ein Problem stellen auch die rentenpolitischen Entscheidungen dar, insbesondere zur sogenannten „Rente mit 63“. Ein frühzeitiger Ausstieg von Beschäftigten wirkt der längerfristig immer wichtiger werdenden Fachkräftesicherung entgegen. Zwar sieht die Koalitionsvereinbarung keine Steuerhöhungen vor, aber die gerade für Geringverdiener wichtigen Beitragssenkungen bleiben wegen der rentenpolitischen Entscheidungen aus.

Um die positive Arbeitsmarktdynamik zu erhalten und weitere Schritte in Vollbeschäftigung gehen zu können, wäre es wünschenswert, wenn seitens der Politik unabhängig von den Inhalten der Koalitionsvereinbarung zusätzliche Handlungsfelder ins Blickfeld genommen würden (vgl. Dietz et al. 2013a). Zu denken ist dabei insbesondere an

- eine weitere Liberalisierung des Zuwanderungsrechts, welches sich noch mehr an den Eigenschaften der Personen als am aktuellen Bedarf in konkreten Berufen orientieren sollte;
- verstärkte Maßnahmen zur Aufwärtsmobilität von Menschen mit instabiler und oft nicht Existenz sichernder Erwerbsbiografie, insbesondere in Richtung berufsbegleitender und abschlussorientierter Formen der Qualifizierung;
- eine Beseitigung tarifvertraglicher und betrieblicher Erwerbsaustrittsgrenzen und eine eingehende Überprüfung solcher aktiven und passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung, von denen das falsche Signal ausgehen könnte, das Alter an sich ein Problem darstellt und die damit Vorbehalte gegenüber Älteren verfestigen;
- sowie stärkere Anreize für die Erwerbstätigkeit von Familien, insbesondere durch Reformen des Steuer- und Abgabensystems, welche auf einen sukzessiven Übergang vom Ehegattensplitting hin zu einer stärkeren Individualbesteuerung zielen. ■

## Literatur

**Brenke, Karl; Müller, Kai-Uwe (2013):**

Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW-Wochenbericht Nr. 39, S. 3 – 17.

**Dietz, Martin; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2012):**

Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 14-15, S. 20-30.

**Dietz, Martin; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich, Weber, Enzo (2013a):**

Ausbau auf solidem Fundament. Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss. IAB-Forum Spezial 2013.

**Dietz, Martin; Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2013b):**

Erwerbslandschaft im Umbruch – Was die Reformen zum Wandel der Beschäftigungsformen beigetragen haben. IAB-Forum 2/2013

**Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013):**

Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode.

**Möller, Joachim; König, Marion (2008):**

Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß. In: Ifo-Schnelldienst, Jg. 61, H. 6, S. 13-16.

**Möller, Joachim; König, Marion (2011):**

Lohnungleichheit, Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung \* Marktkräfte und institutionelle Einflüsse. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 44, H. 1/2, S. 53-64.

**Walwei, Ulrich (2011):**

Mindestlohn: Manna oder Teufelszeug? Palais Biron, Nr. 12, S. 26-30