

Von Krisen- und normalen Zeiten – Das deutsche Beschäftigungssystem im Wandel

Prof. Dr. Werner Eichhorst
(IZA und Universität Bremen/Socium)

EUROPÄISCHE SOZIALMODELLE IM KRISENMODUS?!

Tagung des Arbeitskreises Wohlfahrtsstaatsforschung in der DVPW und
des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der
Hans-Böckler-Stiftung, 29. April 2021



Gliederung

1. „German capitalism“ und der lange Abschied vom Goldenen Zeitalter
2. Arbeitsmarktreformen und Transformationen seit Anfang der 2000er Jahre
3. Der pandemische Schock
4. Versuch einer Interpretation
5. What's next?

Das goldene Zeitalter



„German Capitalism“ und die goldene Vergangenheit

- Institutionelle Einbettung und Stabilisierung eines bestimmten Produktions- und Beschäftigungsmodells der Nachkriegszeit (Normalität nach einer Krise): Normalarbeitsverhältnis, Sozialpartnerschaft, Berufsausbildung, stabile Unternehmensfinanzierung:
- hohe Gleichheit innerhalb des Arbeitsmarktes, aber moderates Beschäftigungsniveau bei sinkender Arbeitslosigkeit („Vollbeschäftigung“)
- Spätere Bewegung hin zu „Diversified quality production“ (Streeck)

Der lange Abschied vom alten Modell

- Veränderungstreiber: Globalisierung, Ölpreisschocks und Deindustrialisierung: Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit
- *Erste Stufe:* Frühverrentung, auch Arbeitszeitverkürzung – Stabilisierungsversuch durch **Verminderung des Arbeitsangebots**
- *Zweite Stufe:* **Deregulierung am Rand**, insbes. bei befristeten Arbeitsverträgen – und Reorganisation der Betriebe
- Ähnliche Bewegungen in anderen kontinentaleuropäischen Ländern, etwa Frankreich, Niederlande, Österreich

Der deutsche Arbeitsmarkt Ende der 1990er Jahre

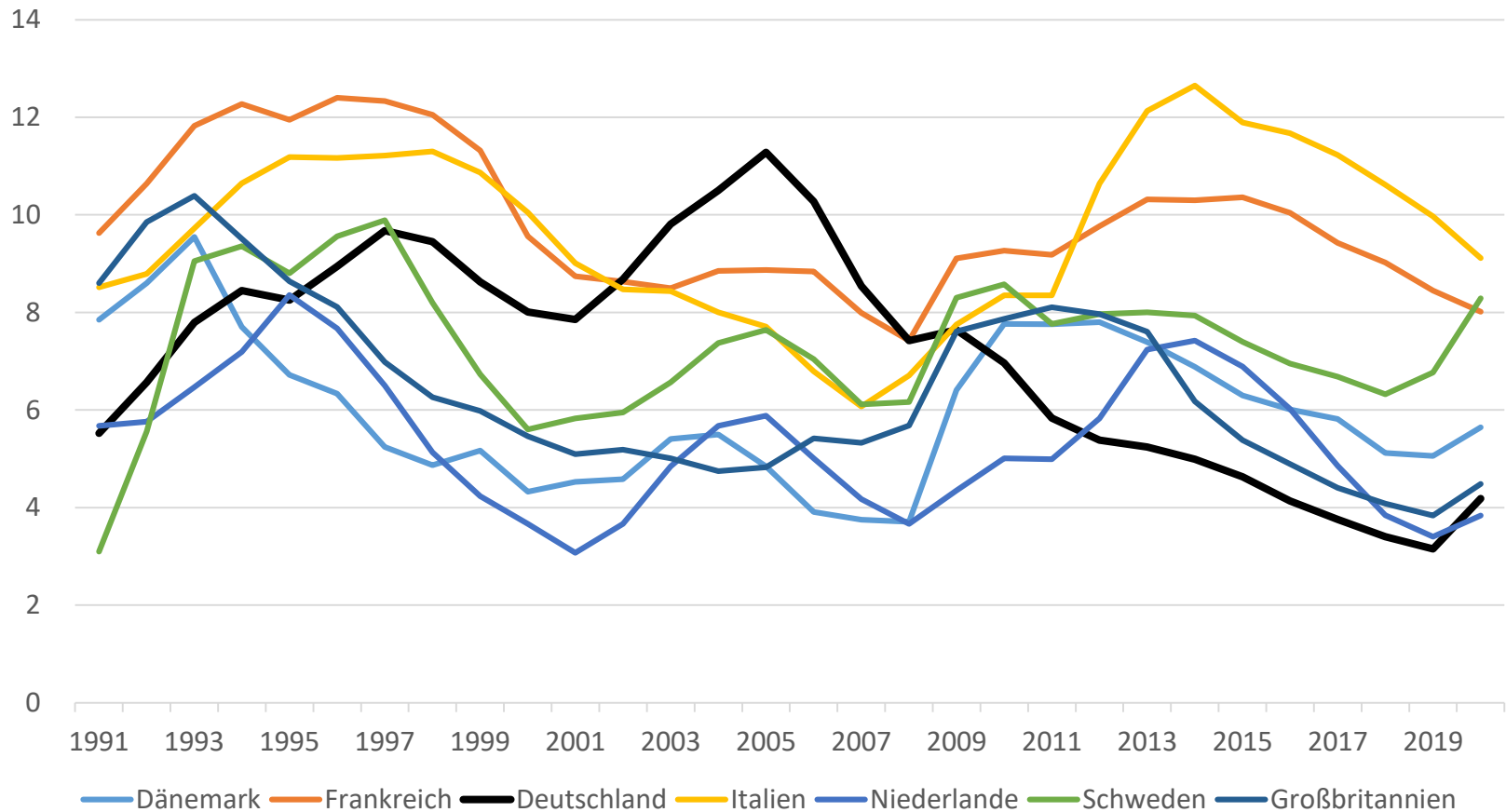
- **„Adjusting badly“** (Manow und Seils)
- Hohe Arbeitsplatzdichte in der Industrie, qualifizierte Facharbeiterschaft, mit ausgebauter Mitbestimmung, Tarifpolitik, sozialer Absicherung, aber ...
- ... **hohe Arbeitslosigkeit, mittleres Niveau der Erwerbstätigkeit**, unzureichender Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft
- Besondere Probleme der Erwerbsintegration bei Geringqualifizierten, Älteren und Frauen

Der deutsche Arbeitsmarkt Ende der 1990er Jahre

- Problemzuschreibung: Gestiegene Abgabenbelastungen im Gefolge der Wiedervereinigung und intensive Debatte um
 1. **Lohnstückkosten** und internationale Wettbewerbsfähigkeit einerseits,
 2. zu wenig Arbeitsplätze im **privaten Dienstleistungssektor, Niedriglohnbereich** andererseits
- „welfare without work“ (Esping-Andersen) und „trilemma of the service economy“ (Iversen und Wren)

Arbeitslosenquoten

in % der 15-64 Jährigen



Quelle: OECD, Short-Term Labour Market Statistics- Annual Unemployment Rates.

Erklärungsfaktoren

- Fundamentale Veränderung der Situation bedarf angemessener Erklärung
- Wissenschaftliche und politische Debatte um folgende Faktoren:
 - **Makroökonomie** / Weltwirtschaft + Veränderungen in **Tarifverträgen und Lohnzurückhaltung**
 - Rolle der **Arbeitsmarktreformen** (Hartz-Reformen und „Agenda 2010“)
- Kombination beider Elemente – dualisierender Anpassungspfad (Eichhorst/Marx 2011)
- Durchaus vergleichbar mit ähnlichen, teilweise früheren Entwicklungen in anderen Wohlfahrtsstaaten

Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre

Angebotsseite:

- stärkere **Mitwirkungspflichten/Sanktionen**
- **Kürzungen beim ALG I**, v.a. Bezugsdauer für ältere Arbeitslose (und Abbau anderer Frühverrentungsoptionen bereits früher/später, Rente mit 67 etc.)
- Verschmelzung von Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe zu **ALG II (Hartz IV)** mit Kürzungen für bestimmte Gruppen (aber auch leichtere Zugänglichkeit zu Leistungen)

Nachfrageseite:

- **Deregulierung** der Zeitarbeit: unbefristete Überlassung, Abweichung von Equal Pay durch Tarifvertrag
- Ausweitung der **Minijobs** über höhere Obergrenze (400 EUR) und (Wieder)Zulassung als steuer/abgabenfreier Nebenjob
- Förderung der „**kleinen**“ **Selbstständigkeit** – „Ich-AG“

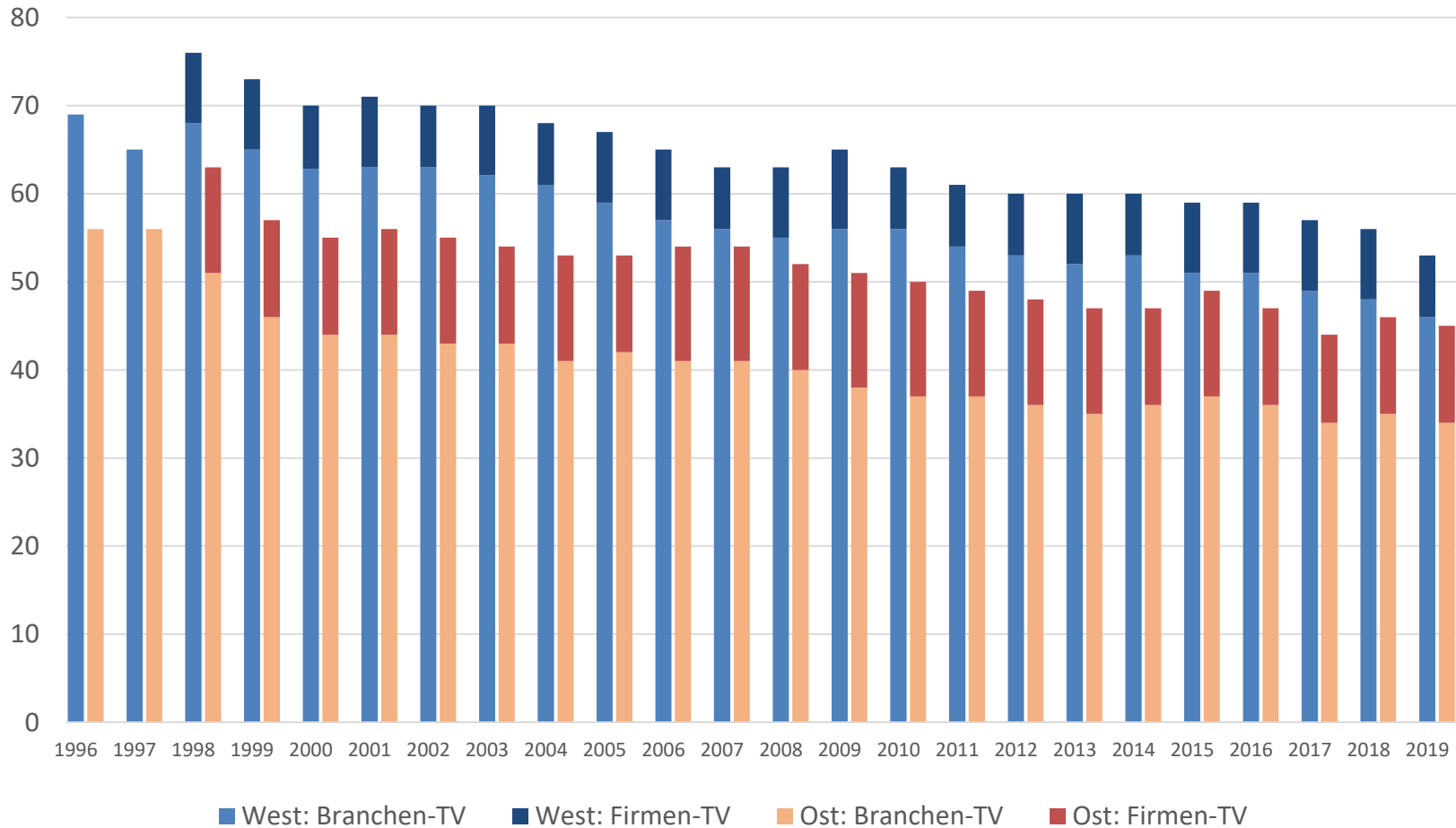
Veränderungen im System industrieller Beziehungen

Zweiter Baustein einer Erklärung

- Längerfristiger Prozess (a) der **Erosion tarifvertraglicher Abdeckung** und (b) der **Verlagerung von Gestaltungsspielräumen** innerhalb von Tarifverträgen auf die betriebliche Ebene, etwa seit Mitte der 1990er Jahre
 1. Flexible **Arbeitszeiten**, u.a. Arbeitszeitkonten
 2. „betriebliche **Bündnisse für Arbeit**“
 3. Tarifliche **Öffnungsklauseln** für betriebliche Abweichungen bei Arbeitszeit und –entgelt als „**kontrollierte Dezentralisierung**“
- Langfristige **Lohnzurückhaltung** seit den 1990er Jahren in Reaktion auf Lohnstückkostenproblem nach der Wiedervereinigung
 - deutliche Verbesserung der Wettbewerbsposition der deutschen Exporteure, auch aufgrund günstigerer Zulieferbeziehungen und stärker Zergliederung der Wertschöpfungsketten

Abdeckungsgrad durch Tarifverträge

Anteil Beschäftigter mit Tarifbindung, in %



Quelle: IAB Betriebspanel, HBS.

Abdeckung mit Tarifverträgen und Betriebsräten, Westdeutschland

Table 3: Presence of IR institutions in manufacturing and services (% of employees covered).

	Collective bargaining		Works council		Neither coll. bargaining nor works council	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Western Germany	80.5 (1.0)	57.6 (0.9)	54.2 (1.2)	44.5 (1.0)	16.7 (1.0)	33.8 (0.8)
- Manufacturing	89.5 (1.0)	67.1 (1.5)	61.3 (1.6)	57.0 (1.8)	8.9 (1.0)	23.1 (1.2)
– 5–19 employees	77.5 (3.0)	53.6 (2.6)	5.6 (1.6)	1.8 (0.6)	22.5 (3.0)	46.0 (2.6)
– 20–99 empl.	84.1 (2.7)	49.0 (2.5)	36.9 (3.1)	25.9 (2.1)	13.8 (2.6)	40.4 (2.4)
– 100–499 empl.	94.4 (1.3)	63.0 (2.5)	89.5 (2.1)	76.4 (2.2)	2.3 (0.9)	16.3 (1.9)
– 500 + empl.	98.7 (0.5)	92.4 (1.9)	99.3 (0.4)	96.5 (1.4)	0.4 (0.3)	2.2 (1.1)
- Services	74.8 (1.5)	53.8 (1.1)	49.7 (1.7)	39.4 (1.1)	21.7 (1.5)	38.2 (1.0)
– 5–19 employees	57.2 (2.4)	30.2 (1.4)	11.1 (1.4)	7.5 (0.9)	42.1 (2.4)	68.0 (1.5)
– 20–99 empl.	71.7 (3.1)	47.8 (1.7)	36.8 (2.8)	26.6 (1.5)	24.4 (3.0)	45.8 (1.7)
– 100–499 empl.	87.8 (2.9)	65.6 (2.0)	73.1 (4.5)	63.1 (2.1)	8.5 (2.8)	16.5 (1.5)
– 500 + empl.	87.9 (3.7)	87.6 (2.4)	91.9 (3.5)	82.9 (3.9)	5.6 (3.4)	5.6 (1.7)

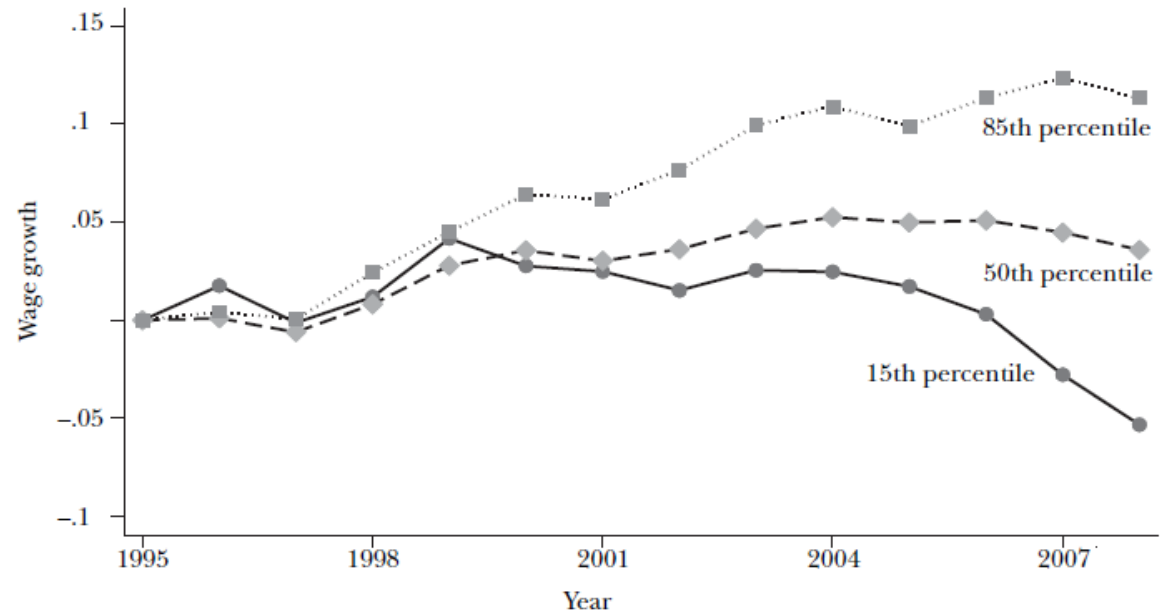
Quelle:
Oberfichtner
und Schnabel
2019.

(continued)

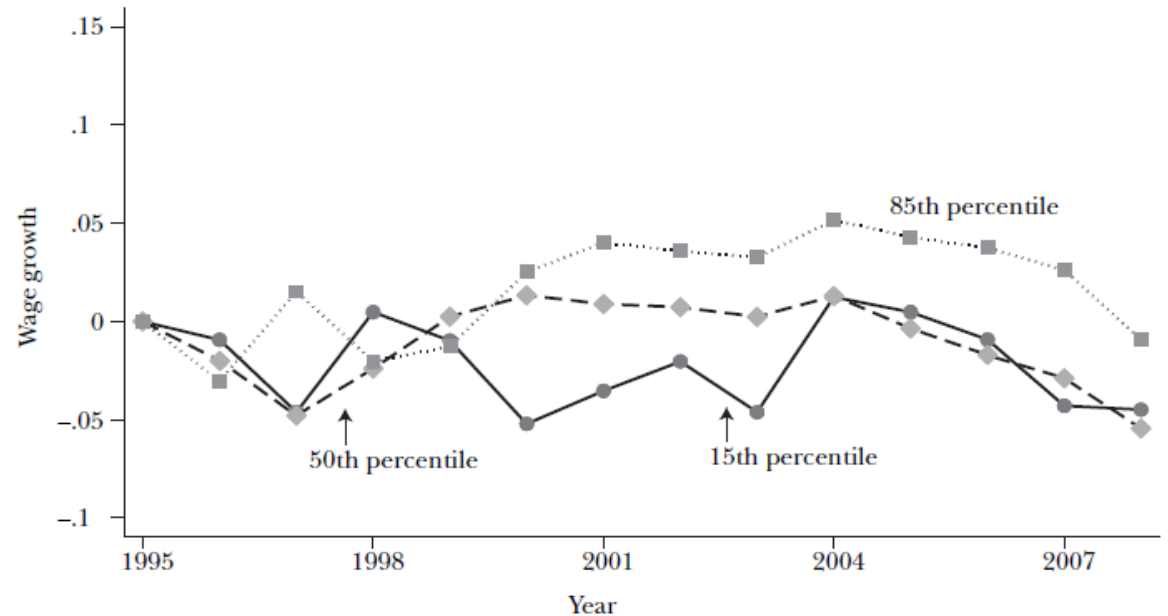
Lohnentwicklung im tariflich organisierten und im nicht-organisierten Sektor

Quelle: Dustmann et al. 2014.

A: Covered Sector

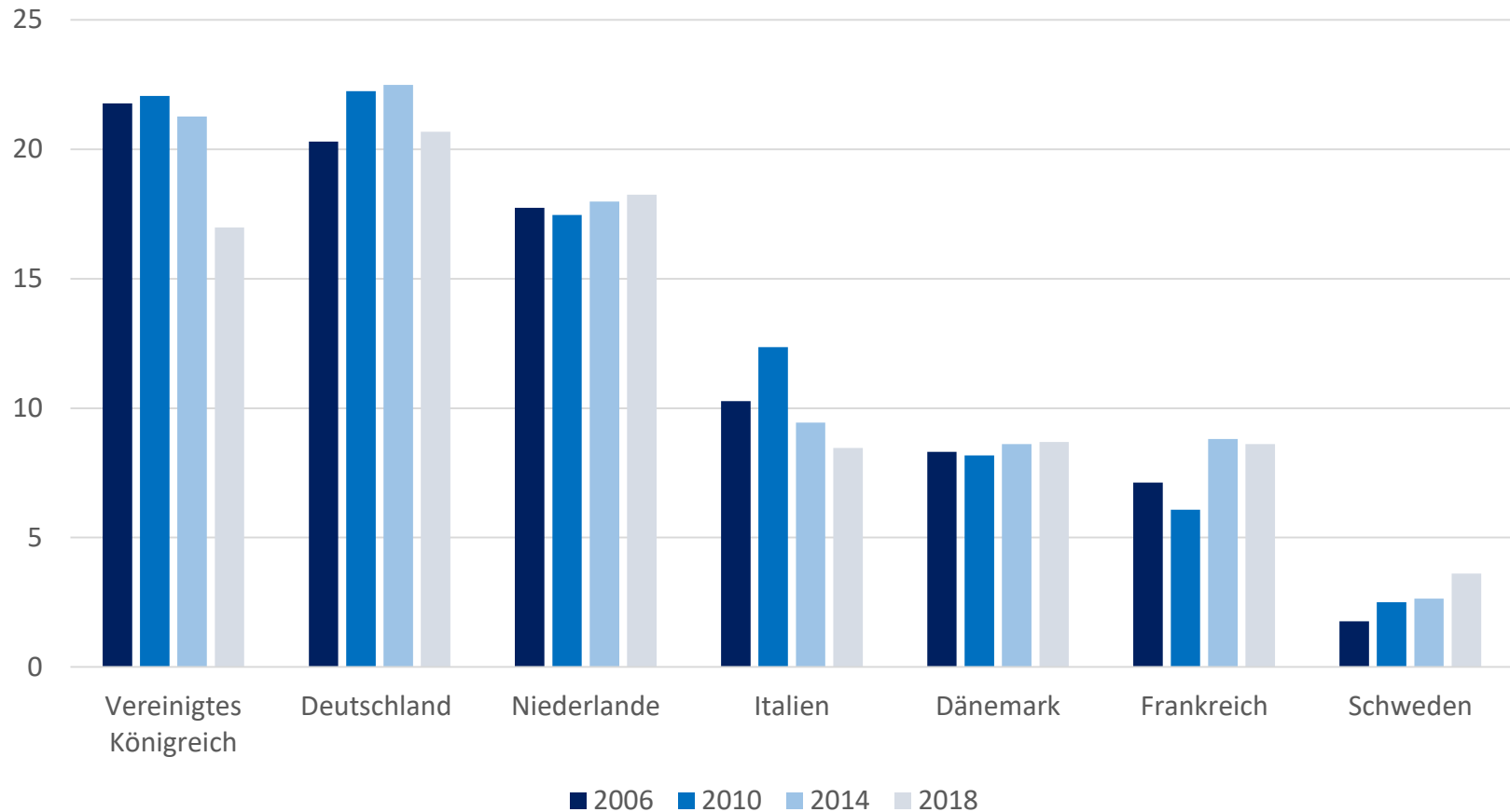


B: Uncovered Sector



Niedriglohnempfänger

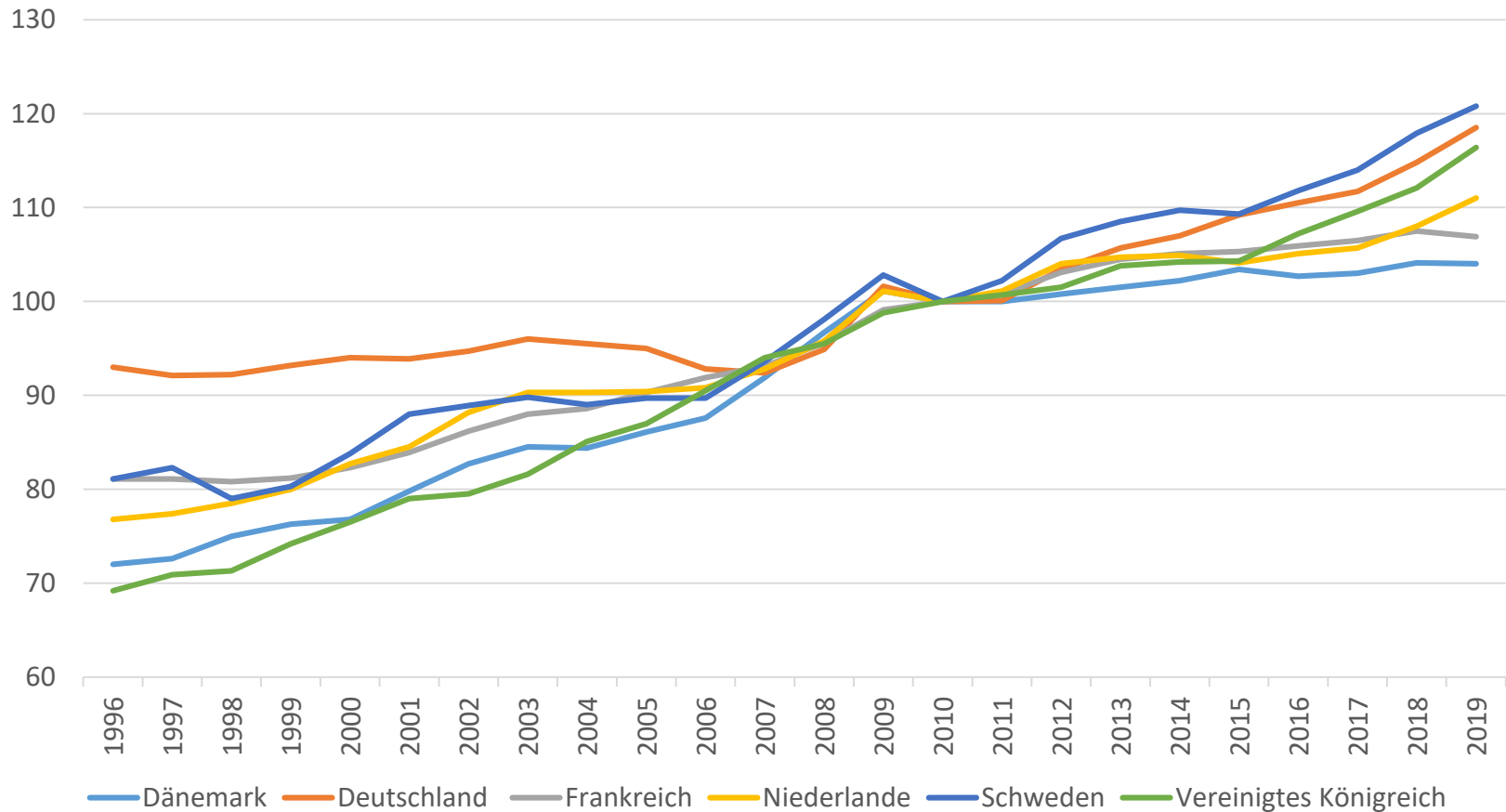
als Prozentsatz der gesamten Angestellten



Quelle: Eurostat, Niedriglohnempfänger als Prozentsatz der gesamten Angestellten (ohne Auszubildenden) nach Arbeitsvertrag.

Lohnstückkosten

auf Basis von **Arbeitsstunden**, Index 2010=100

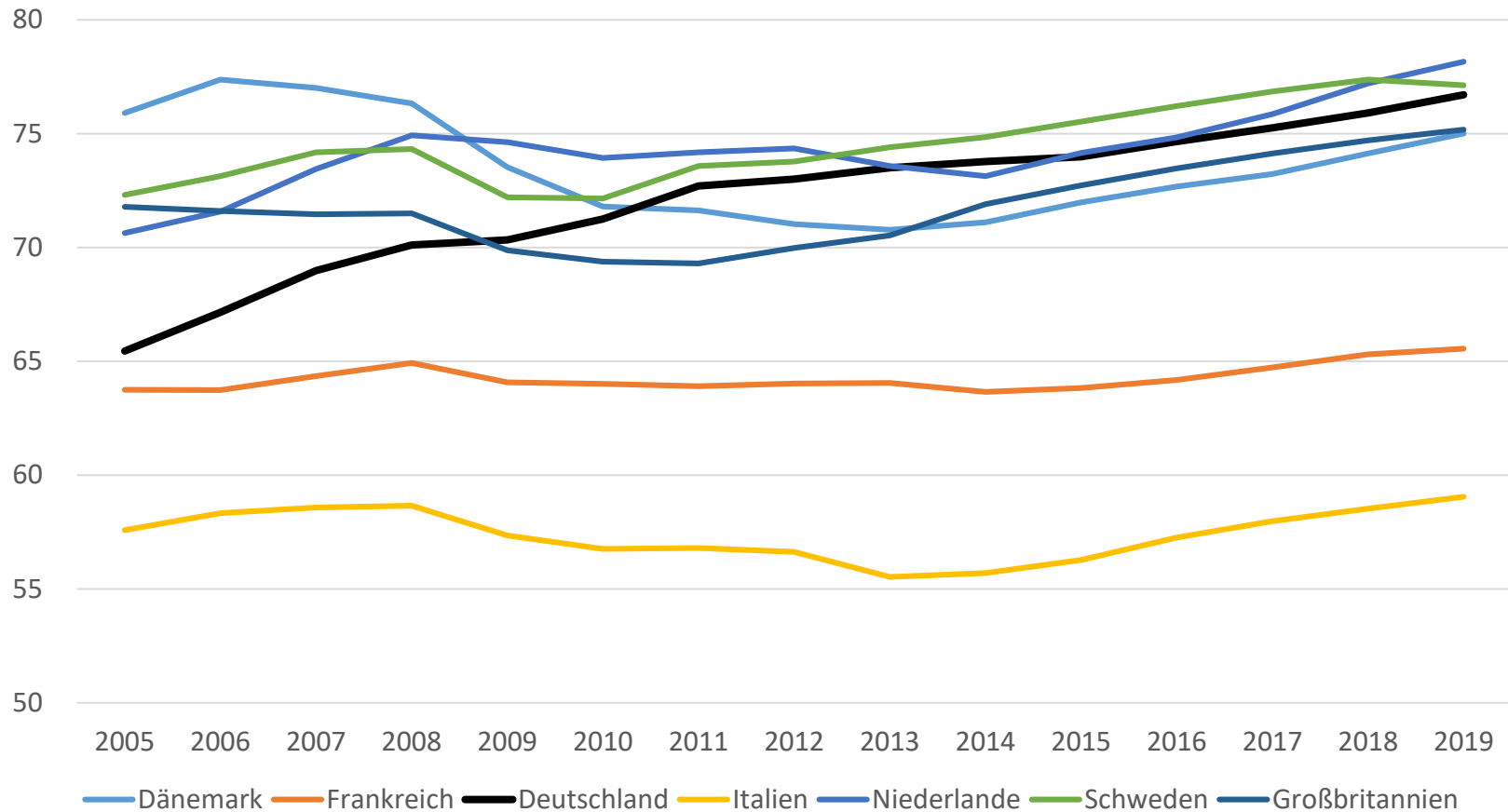


Entwicklung der 2000er Jahre

- Deutlich höhere **Erwerbsbeteiligung**
- „**Normalarbeitsverhältnisse**“ nach wie vor vorherrschend und zahlenmäßig stabil (Teilzeit wachsend), aber v.a. Aufbau von **atypischen Beschäftigungsmöglichkeiten** (mit begrenzten Übergangschancen in andere Jobs)
- **Dual(er) Arbeitsmarkt** durch „dualisierenden“ Reformpfad:
 1. Lohnzurückhaltung und interne Flexibilität einerseits
 2. Atypische Beschäftigung und Aktivierung andererseits
- „**Nachholende**“ **Entwicklung** des Dienstleistungssektors und der Ungleichheit innerhalb des Arbeitsmarktes

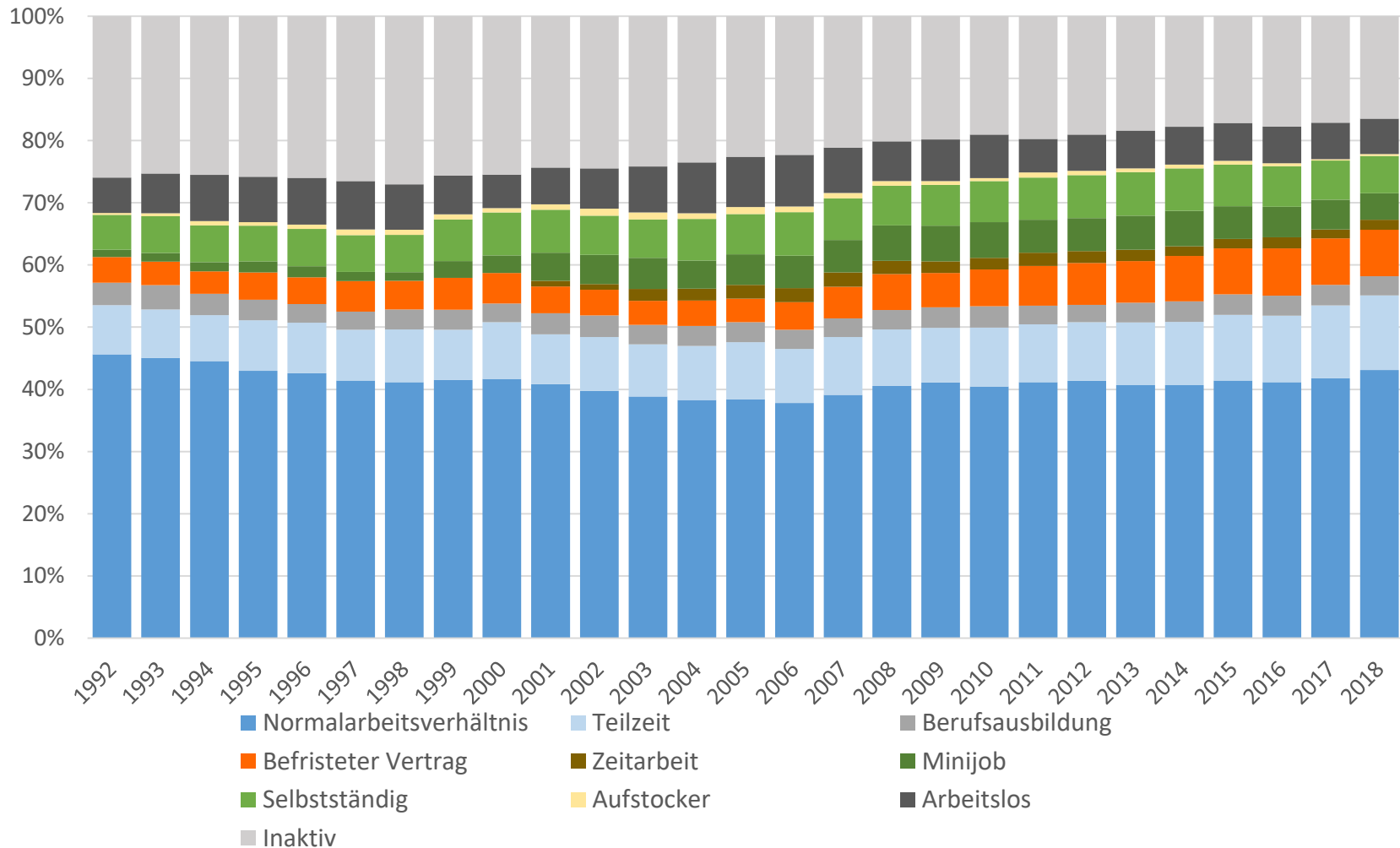
Erwerbstätigenquote

in % der 15-64 Jährigen



Quelle: OECD, Short-Term Labour Market Statistics- Employment Rates.

Hauptsächlicher Erwerbsstatus der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre)



Quelle: SOEP 1992-2018, eigene Berechnungen.

Der Arbeitsmarkt als Zwiebel



Die nächste Krise: Finanzkrise 2008/09

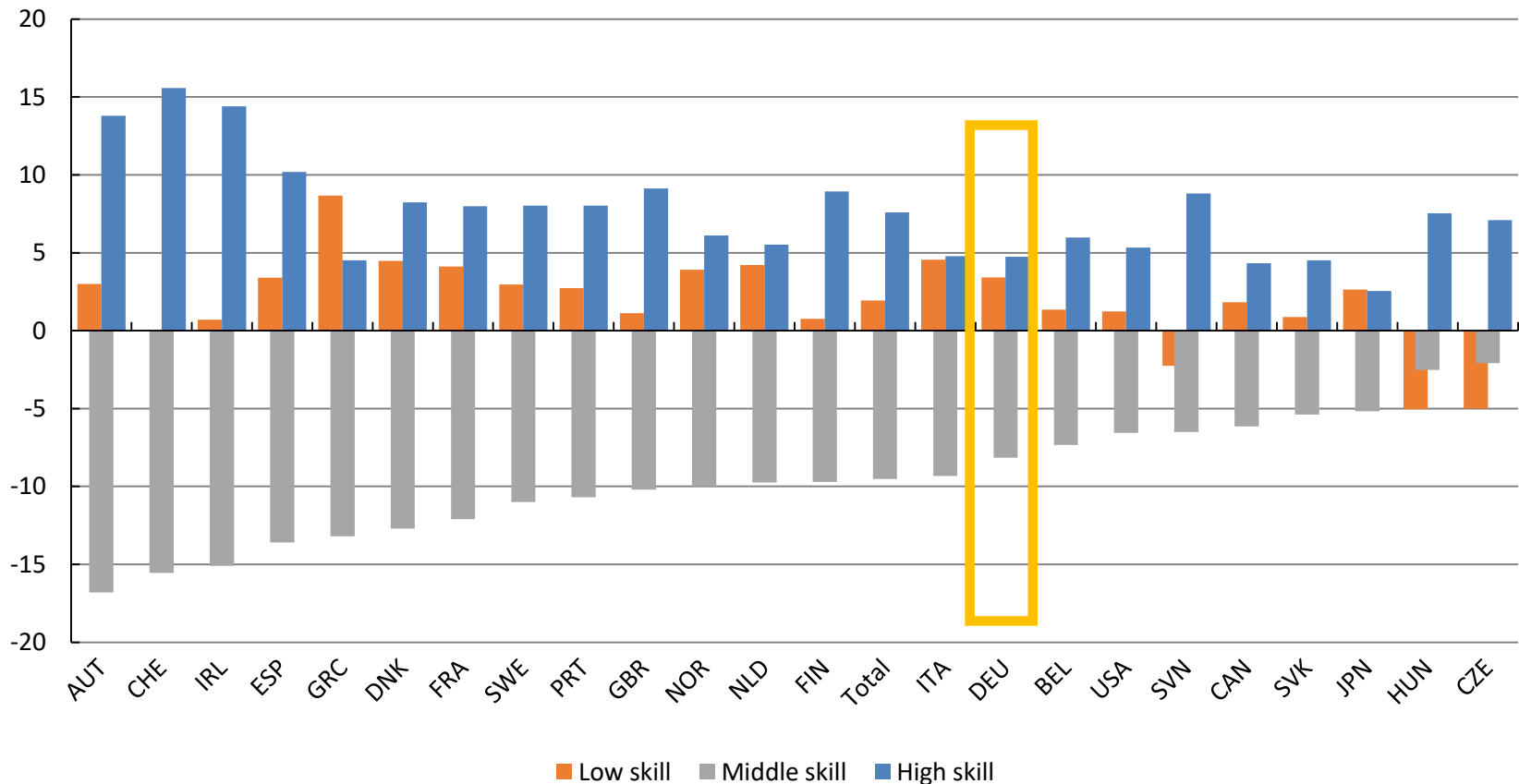
- Verlauf der Finanzkrise in Deutschland vergleichsweise glimpflich mit geringen strukturellen Implikationen
- Im wesentlichen begrenzt auf **exportierende Industrie**, welche aber bereits kurzfristig von Nachfrageerholung profitieren konnte
- **Interne Flexibilität** über Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten, **externe Flexibilität**: Zeitarbeit -> dualisiertes Reaktionsmuster, aber weniger ausgeprägt als anderswo
- Keine Austeritäts- und Liberalisierungsphase im Anschluss, eher im Gegenteil...

Die 2010er Jahre

- Situation: **positive Entwicklung** der Erwerbstätigkeit und kontinuierlich sinkende Arbeitslosigkeit ...
- Aber mit **moderat wachsender Polarisierung** des Arbeitsmarktes -> technologischer/struktureller Wandel („Digitalisierung“)
- **Wachsende Kritik** an Ausbreitung atypischer Beschäftigung und Niedriglohn (v.a. seitens Gewerkschaften) seit Ende der 2000er Jahre

Polarisierung – überall, aber nicht immer gleich stark

Prozentpunkt-Veränderung der Anteile an der Gesamtbeschäftigung, 1995-2015



Quelle: OECD Employment Outlook (2019), Figure 2.14.

Drei Welten des Arbeitsmarktes



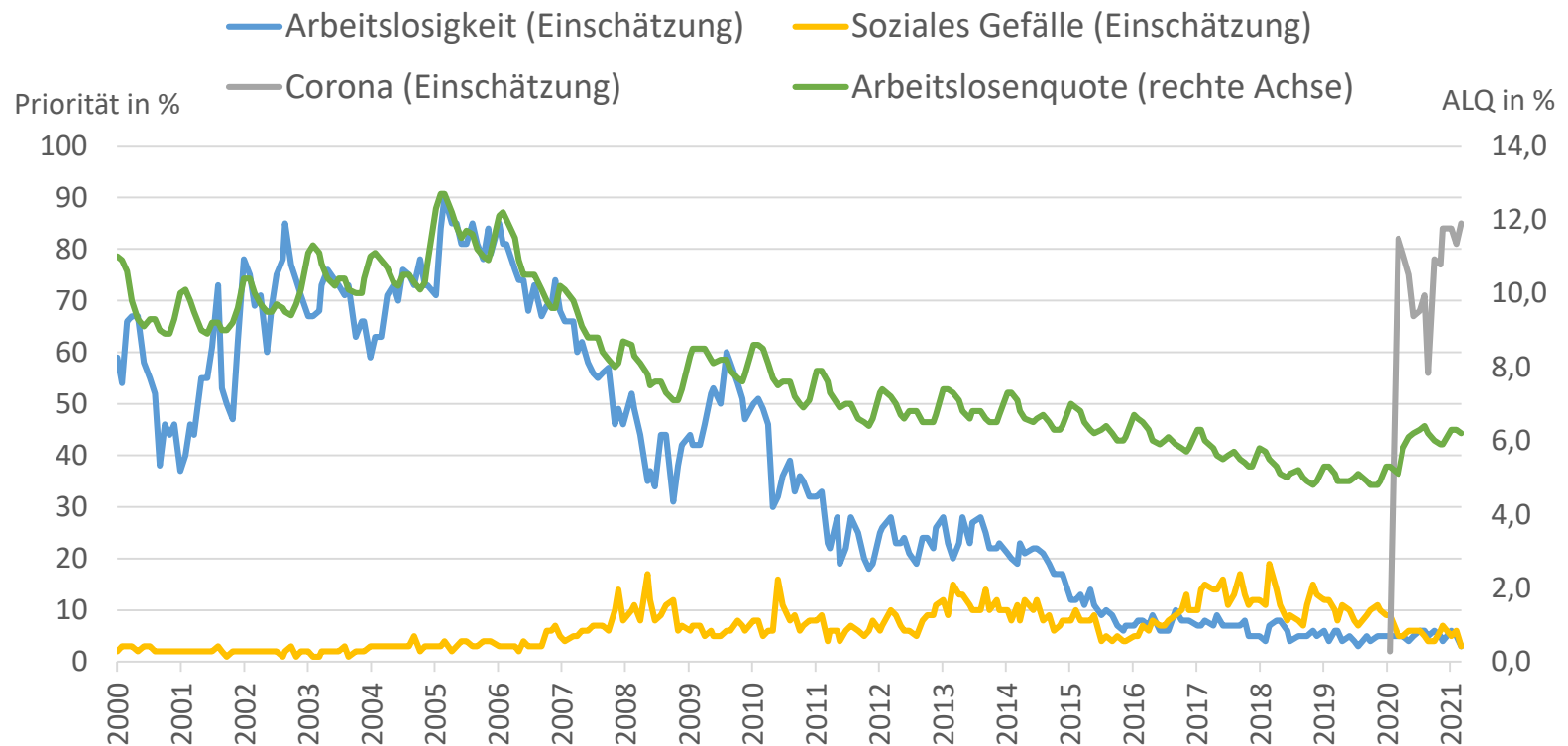
Drei Welten des Arbeitsmarktes – leicht vereinfacht

	Experten	Fachkräfte	Dienstleister
Tätigkeit	Kreativ, interaktiv, analytisch, kaum routinelastig	Eher routinelastig, aber nicht ganz	Nicht-routinelastig, interaktiv, manuell
Typische Berufe	Ingenieure und Entwickler, Ärzte, Berater	Facharbeiter, Verwaltungsangestellte, Handwerker	Gastronomie, Logistik
Erwerbsform	Normalarbeitsverhältnis plus, freie Berufe	Normalarbeitsverhältnis	Atypische Beschäftigung, u.a. Zeitarbeit
Arbeitszeiten und Löhne	Hohe Löhne, lange Arbeitszeiten	Mittlere Löhne, regulierte Arbeitszeiten	Niedrige Löhne, mehrere Jobs und längere Arbeitszeiten
Qualifikation	Eher akademisch	Berufliche Ausbildung	eingeschränkt
Wachstum	Stark gewachsen	Leicht rückläufig	Stark gewachsen
Wachstumsaussichten	Eher positiv	Stagnierend, eher schrumpfend	Eher positiv
Regulierung	Individuelle Verhandlungsmacht	Kollektiv, Tarifvertrag	staatliche Mindeststandards
Hauptproblem	Sinn	Upgrade, Anreicherung	elementare Qualität

Die 2010er Jahre

- Gesetzgeberische Re-Regulierung des Arbeitsmarktes seit 2013 - Stabilisierung des Kerns über eine Stabilisierung des Randes, etwa durch:
 1. Seit April 2017 **gesetzliche Einschränkungen bei der Zeitarbeit**: equal pay nach 9 Monaten, Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten (mit tariflicher Öffnung) + stärkere Regulierung von **Werkverträgen**, Abgrenzung von (Schein)Selbstständigkeit und Überlassung
 2. Einführung eines allgemeinen **gesetzlichen Mindestlohnes** im Jahr 2015
 3. **Tarifeinheitsgesetz** 2015
 4. Stärkere Betonung von **Weiterbildung** in der Arbeitsmarktpolitik und i.w.S., Nationale Weiterbildungsstrategie
- Ende der „traditionellen“ Deregulierung am Rand des Arbeitsmarktes auch in vielen europäischen Ländern in den letzten Jahren (Eichhorst und Marx 2021)

Arbeitslosigkeit und Einschätzung der Problemlagen

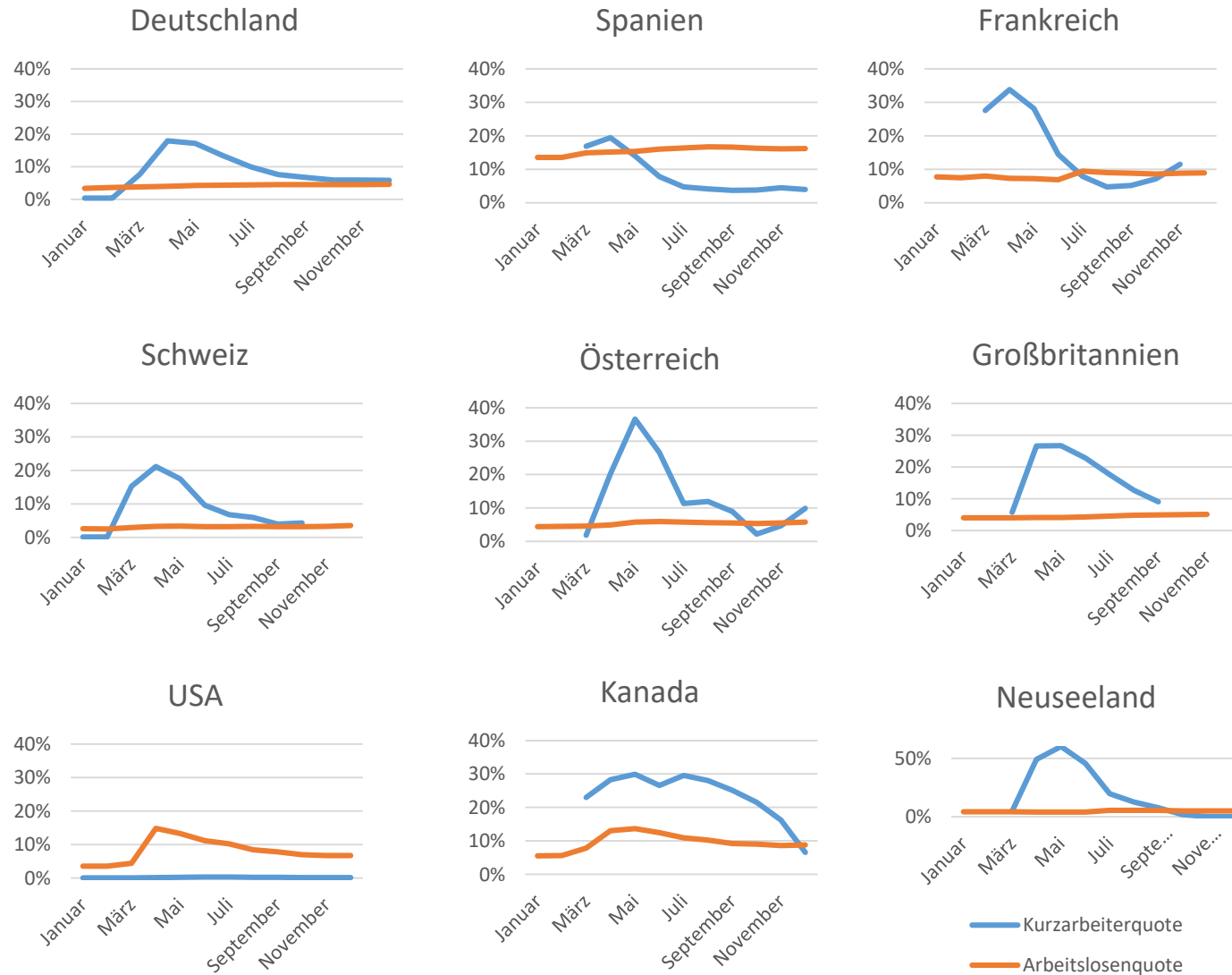


Quelle: Statistik der BA und Forschungsgruppe Wahlen (Politbarometer), Stand 26.03.2021.

Covid-19: Deutschland und Europa erneut im Krisenmodus, aber anders...

- Unterschiede innerhalb der Länder (nach Sektoren/Berufen) größer als zwischen den Ländern
- Auf der Policy-Ebene sehr ähnliche Krisenreaktionen, etwa:
 - *Ausbau des Regelsystems der Kurzarbeit im Hinblick auf Dauer und Großzügigkeit*
 - *Leichter Zugang zur Grundsicherung und Verlängerung des ALG I*
 - *Verschiedenartige Ad hoc Hilfen für Selbstständige und Unternehmen*
 - *Subventionen für Ausbildungsbetriebe*
- Probleme: geringe Weiterbildungsintensität in Kurzarbeit; langwierige Umsetzung der Hilfen im Bereich der Selbstständigen; Sorgearbeit und „Retraditionalisierung“ in der Krise

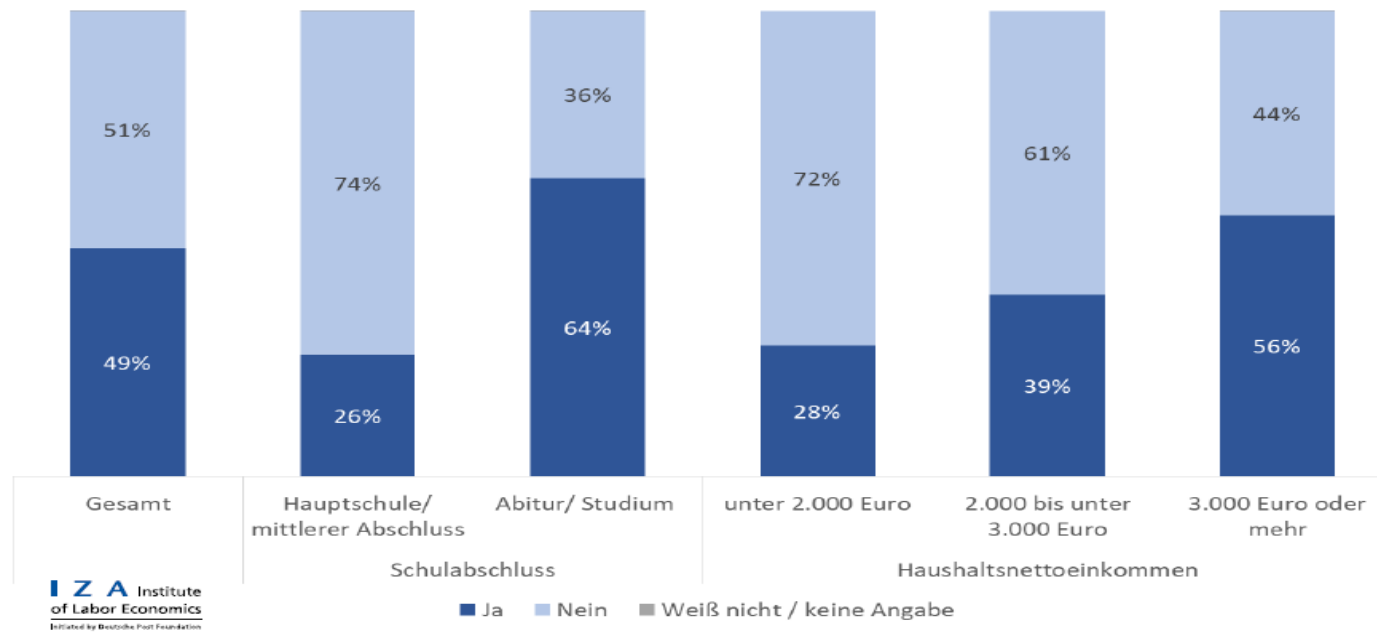
Kurzarbeit in der Pandemie im Vergleich



Covid: Homeoffice

in % der Beschäftigten

Abbildung 1 Nutzung von Homeoffice im Februar 2021, abhängig Beschäftigte insgesamt sowie nach Schulabschluss und Haushaltsnettoeinkommen, in Prozent

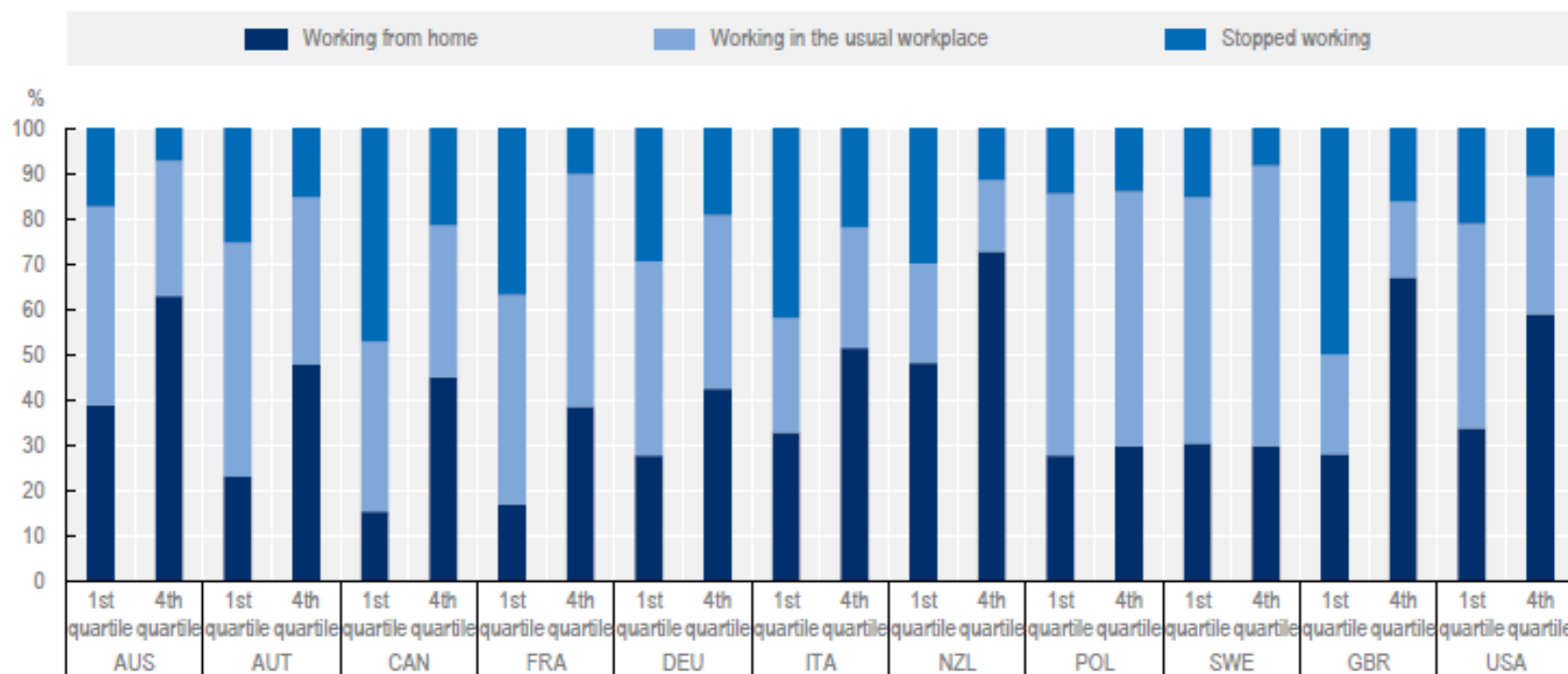


Erläuterung: Gewichtete Ergebnisse. 1.001 befragte Personen. Fragestellung: „Wegen der Corona-Pandemie arbeiten derzeit viele Menschen von zu Hause aus – also im Homeoffice. Wie ist das bei Ihnen? Machen Sie derzeit Homeoffice? Arbeiten Sie also für Ihren Arbeitgeber ständig oder an manchen Tagen von zu Hause oder auch einem anderen Ort aus, über den Sie selbst frei bestimmen können?“

Quelle: Darstellung des IZA von Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung „Arbeitssituation, Belastungsempfinden und Zukunftssorgen im Kontext der Corona-Pandemie“.

Ungleiche Krisenreaktionen

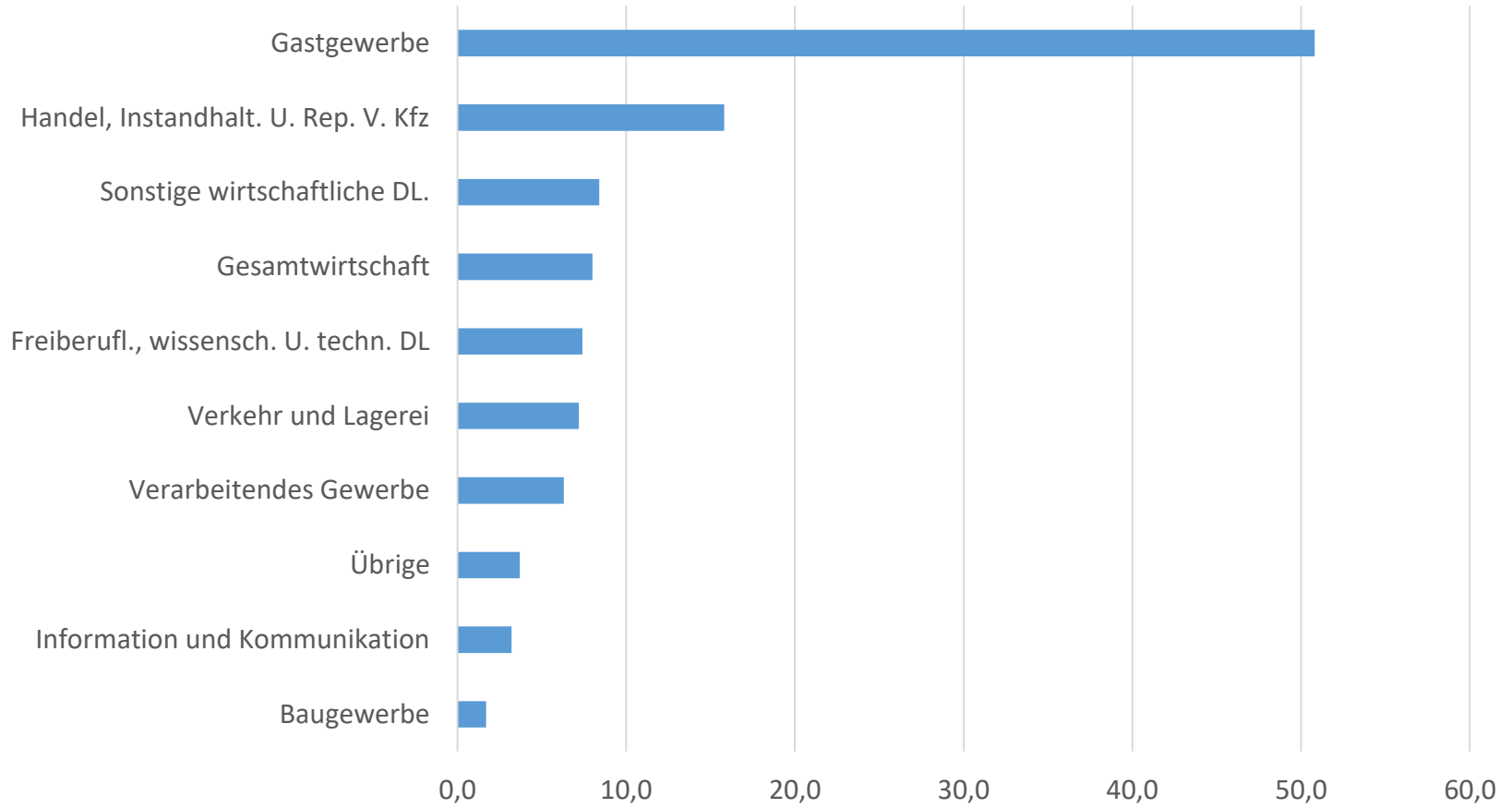
Share of total workers usually employed before the onset of the crisis by earnings quartile, selected OECD countries, mid-April 2020



Source: Foucault and Galasso (forthcoming^[29]) based on the REPEAT (REpresentations, PErceptions and ATtitudes on the COVID-19) survey.

Covid: Kurzarbeit

Kurzarbeiterquote in %

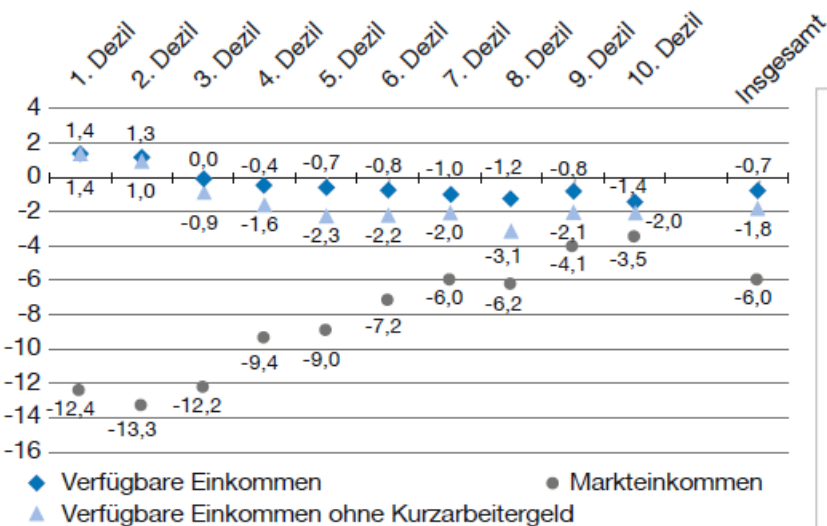


Quelle: ifo(2021), Kurzarbeit im März 2021 gesunken, Tabelle Kurzarbeit nach Branchen. Pressemitteilung 07.04.2021.

Einkommensverluste und Einkommensstabilisierung in der Krise

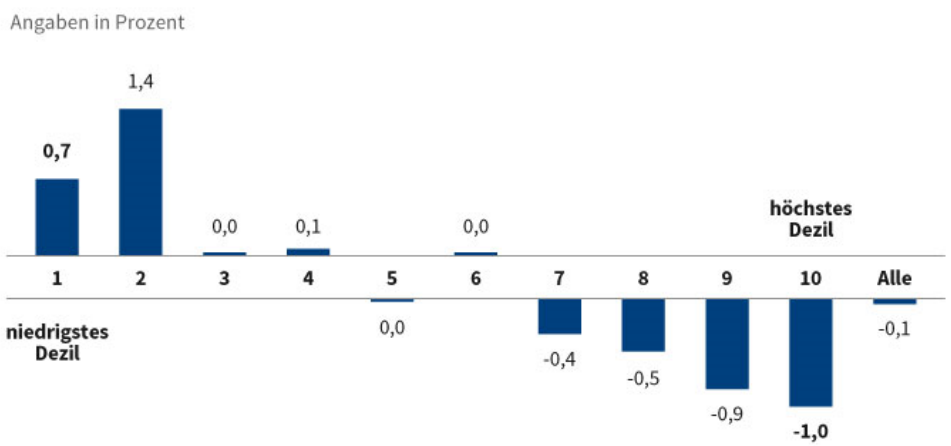
Abbildung 1
Veränderung der Haushaltseinkommen durch die Corona-Pandemie

Dezile nach Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen im Jahr 2019 (neue OECD-Skala), Veränderungen gegenüber 2019 in %



Quelle: Beznoska et al. (2020b).

Abb. 2: Relative Änderung des verfügbaren Einkommens in verschiedenen Einkommensgruppen im Jahr 2020



Anmerkungen: Relative Änderung des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens der Gesamtbevölkerung. Einkommensdezile teilen die nach dem Bruttoeinkommen angeordnete Bevölkerung in zehn gleich große Gruppen. Haushalte im niedrigsten Dezil (1) verfügen über ein Nettoäquivalenzeinkommen von bis zu 869 Euro monatlich, während Haushalte im höchsten Dezil (10) über ein Nettoäquivalenzeinkommen von mehr als 3.695 Euro monatlich verfügen. Für die Umrechnung in Äquivalenzeinkommen wird die neue OECD-Skala verwendet.
Quelle: IAB-MSM, Bruckmeier et al. (2020). © IAB

Quellen: IW Köln bzw. IAB und Ifo Institut.

Fazit

- Ständiger Veränderungsdruck, aber auch widersprüchliche, dynamische Reformpolitik
- In langer Sicht: Überwindung der unüberwindlich erscheinenden Massenarbeitslosigkeit und Übergang zu Dienstleistungswirtschaft/Wissensökonomie
- Wesentliche institutionelle Öffnung, schwächere Komplementaritäten, aber starke Unterschiede nach Sektoren -> Ungleichheit der Arbeitsbedingungen
- ***Dualer Anpassungspfad („neues Modell“):***
 1. Kernbereich nach wie vor geprägt von verhandelter (interner) Flexibilität unter Nutzung externer Flexibilitäten
 2. Wachsende Rolle strikterer gesetzlicher Regelungen am Rand nach längerer Flexibilisierung am Rand -> begrenzte De-Dualisierung
- Dualisierte Arbeitsmarktstruktur in ständiger Redefinition

Drei Phasen der Arbeitsmarktentwicklung

	Goldenes Zeitalter (1950 bis 1980)	Phase der Flexibilisierung (1980- 2010)	Hochflexible Gegenwart (2010 bis 2019)
Grundstruktur	Kleiner, homogener Arbeitsmarkt	Wachsender Arbeitsmarkt, größere Ungleichheit, Dualismus	Großer Arbeitsmarkt, mit Neigung zur Polarisierung in drei Gruppen
Regulierung	Stark, umfassend	Deregulierung am Rand	Reregulierung am Rand
Beschäftigung	Mittel	Mittel	Hoch
Anteil Industrie	Hoch	Fallend	Fallend
„Leitfossilien“	Facharbeiter, Bankbeamte etc.	Unternehmensberater, Investmentbanker, Logistiker	Data Scientists, Scrum Master, Paketboten
Anteil der Normalarbeits- verhältnisse	Hoch	Fallend	Stabil bis steigend
Atypische Beschäftigung	Niedrig	Wachsend	Leicht fallend
Arbeitslosigkeit	Niedrig	Hoch	Niedrig
Niedriglohnanteil	Niedrig	Steigend	Fallend
Abdeckung mit Tarifverträgen	Hoch	Sinkend	Sinkend (und Mindestlohn)

Politische Ökonomie der Reformen

	Bis Herbst 1998	Herbst 1998- Herbst 2001	Frühes 2002 – Herbst 2005	Herbst 2005- Herbst 2009	Herbst 2009- Herbst 2013	Herbst 2013 – Ende 2019	Anfang 2020-jetzt
Regierungszusammensetzung	CDU/CSU/FDP	SPD/Grüne	SPD/Grüne	CDU/CSU/SPD	CDU/CSU/FDP	CDU/CSU/SPD	CDU/CSU/SPD
Regulierung Kern	Leichte De-Regulierung	Leichte Re-Regulierung	Leichte De-Regulierung	Stabilität	Stabilität	Stabilität	Ausbau Kurzarbeit
Regulierung Rand	Verschiedene De-Regulierungsschritte	Leichte Re-Regulierung	Stärkere De-Regulierung (Minijob, Zeitarbeit, Selbstständigkeit)	Stabilität	Stabilität	Re-Regulierung (Mindestlohn, Zeitarbeit, Tarifeinheit)	Zugang zu Leistungen; Hilfen für Selbstständige
Interne Flexibilität	Betriebliche Bündnisse für Arbeit		Progressiver Ausbau von Flexibilität in der Tarifpolitik, Öffnungsklauseln (Löhne, Arbeitszeiten)				Kurzarbeit, Homeoffice
Arbeitslosigkeit	Steigend	Fallend	Steigend	Spitze, dann fallend	Fallend	Fallend	Steigend
Normalarbeitsverhältnisse	Reduktion	Stagnierung	Reduktion	Moderater Anstieg	Moderater Anstieg	Moderater Anstieg	Recht stabil
Atypische Beschäftigung	Moderater Anstieg	Moderater Anstieg	Starker Anstieg	Starker Anstieg	Moderater Anstieg	Stagnation, leichter Rückgang	Rückgang?
Arbeitslosigkeit als Thema		Dominierend; Stark 2000, Abnahme 2001	Dominierend; stark in 2002, Abnahme 2004 dann erneuter Anstieg	Dominierend, aber stark abnehmend	Dominierend, jedoch Abnahme und dann Stagnation 2011-2013	Abnahme zu niedrigsten gemessenen Werten	Weiterhin eher niedrig
Soziale Ungleichheit als Thema		Niedrig, Stagnation	Niedrig, leichter Anstieg	Starker Anstieg bis 2007, Abnahme 2009	Moderater Anstieg	Moderater Anstieg (ausgenommen Abnahme in 2015)	Vergleichsweise moderat

Quelle: Aktualisiert aus Eichhorst/Marx 2011.

Gestaltungsfragen

- Absehbare weitere Veränderung im Zuge der Pandemie -> langfristig bestehende, ungelöste Gestaltungsfragen, etwa:
 1. Digitale Infrastruktur und Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen, insbes. Bildung und Arbeitsmarktpolitik
 2. Angesichts des digitalen und strukturellen Wandels: Weiterbildung für alle Erwerbstätigen in Richtung auf „automatisierungsresistente“, zukünftig tragfähige Tätigkeiten und Arbeitsplätze
 3. Systematischerer Einbezug der Selbstständigen in die Sozialversicherung, z.B. universellere Absicherung gegen Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit oberhalb der Grundsicherung
- Progressive Gestaltung oder neue Austerität nach der Krise?

Werner Eichhorst
IZA

IZA, P.O. Box 7240
53072 Bonn, Germany
Phone: +49 (0) 228 - 38 94 – 531
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 - 510
E-mail: eichhorst@iza.org

<http://www.iza.org>