

Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel /
Oliver Stettes / Jan Angenendt

Einstiegsmonitor Europa

Welche europäischen Staaten bieten die besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und sozialen Aufstieg?

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel /
Oliver Stettes / Jan Angenendt

Einstiegsmonitor Europa

**Welche europäischen Staaten bieten die
besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und
sozialen Aufstieg?**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

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

ISBN 978-3-602-14842-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45457-0 (E-Book|PDF)

Diese Studie wurde erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon 0221 4981-452

Fax 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Problemstellung der Studie	4
1.2	Methode des Einstiegsmonitors Europa	9
2	Die Zielfelder des Einstiegsmonitors Europa	10
2.1	Zugang zu Bildung	10
2.2	Zugang zu Arbeit	15
2.3	Aufstiegchancen	23
3	Die Handlungsfelder des Einstiegsmonitors Europa	31
3.1	Einstiegsrelevante Aspekte der Familienpolitik	31
3.2	Einstiegsrelevante Aspekte der Bildungspolitik	37
3.3	Einstiegsrelevante Aspekte der Arbeitsmarktpolitik	45
3.4	Einstiegsrelevante Aspekte der Steuer- und Sozialpolitik	62
4	Ergebnisbericht: die europäischen Staaten im Vergleich	78
4.1	Gesamtbewertung der Zielfelder	78
4.2	Gesamtbewertung der Handlungsfelder	78
4.3	Statistische Zusammenhänge zwischen Handlungsfeldern und Zielfeldern	79
5	Zusammenfassung	80
	Anhang	85
	Literatur	92
	Kurzdarstellung / Abstract	98
	Die Autoren	99

1

Einleitung

1.1 Problemstellung der Studie

Die Soziale Marktwirtschaft zeichnet sich als Wirtschaftsordnung dadurch aus, dass sie Leistungsgerechtigkeit und soziale Absicherung miteinander verbindet. Eine Mindestsicherung soll diejenigen auffangen, die bedürftig sind und dauerhaft oder zeitweise kein eigenes Einkommen erzielen können. Ungleichheit ist per se in dieser Ordnung akzeptiert. Damit sie aber als Spiegelbild für die Leistungsgerechtigkeit gelten kann, sollte diese Ungleichheit auf die unterschiedliche Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Bürger zurückzuführen sein.

Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit setzt Chancengerechtigkeit voraus. Die Einstiegs- und Aufstiegschancen eines Menschen sollen also ausdrücklich nicht von Faktoren wie seiner sozialen Herkunft abhängen. Stattdessen soll soziale Mobilität zwischen den verschiedenen Schichten der Gesellschaft gewährleistet sein. Ist der Aufstieg aus unteren Einkommensschichten nur eingeschränkt möglich, deutet dies auf Hindernisse hin, die nicht durch Begabung und eigene Anstrengungen überwunden werden können. Chancengerechtigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass die Soziale Marktwirtschaft als Gesellschaftsordnung eine hohe Akzeptanz erfährt. Je weniger Leistungsgerechtigkeit und Aufstiegschancen gegeben sind, desto weiter entfernt sich die Wirtschaftsordnung von dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.

Der weltweite Konjunkturabschwung wird seine Spuren auf den europäischen Arbeitsmärkten des Jahres 2009 hinterlassen: Die Arbeitslosigkeit droht deutlich zuzunehmen. Damit verbunden ist eine höhere Armutsgefährdung vieler Menschen. Insbesondere Geringqualifizierte dürften von diesen negativen Entwicklungen betroffen sein. Relevant ist dies aus langfristiger Perspektive vor allem dann, wenn sich Beschäftigungslosigkeit und Armutsgefährdung verfestigen und damit aus konjunkturellen Verwerfungen dauerhafte Probleme entstehen. Steigt die Arbeitslosigkeit und bleibt persistent? Oder kann mit dem nächsten Aufschwung schnell wieder ein breiter Zugang zu Arbeit gelingen, der eine höhere Sockelarbeitslosigkeit verhindert und die Durchlässigkeit der Gesellschaft nach oben ermöglicht? Die Chance auf den Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit ist neben der aktuellen Sicherung der Beschäftigung damit die zentrale politische Herausforderung in der Wirtschaftskrise 2009.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig zu analysieren, wie die Zugangskanäle in Arbeit in den einzelnen europäischen Staaten ausgestaltet sind. Wie gut gelingt

es den europäischen Volkswirtschaften, den Menschen einen Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen zu gewähren, die deren Anpassungsfähigkeit steigern und häufig einen Schutz gegen die Auswirkungen von Arbeitsmarktschocks bieten? In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie durchlässig die Gesellschaften sind. Empirische Untersuchungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zeigen für Deutschland, dass ein höherer Bildungsabschluss die Aufstiegschancen signifikant erhöht (Schäfer/Schmidt, 2009). Wichtig sind auch die Fragen, ob in einem Land ein hohes Armutsrisiko besteht und wie stark sich ein geringes Bildungsniveau über die Generationen hinweg vererbt.

Die soziale Aufstiegsmobilität des Einzelnen wird unter anderem durch seine Möglichkeiten bestimmt, im Berufsleben voranzukommen. Voraussetzung dafür ist zunächst der freie Zugang zu Arbeit. Auf diese Weise wird nicht nur das sogenannte Armutsrisiko gesenkt. Dabei handelt es sich um das Risiko, ein Einkommen zu beziehen, das weniger als 60 Prozent eines Vergleichseinkommens¹ entspricht. Es kommt hinzu, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit signifikant ansteigt, wenn ein Erwerbsloser wieder eine berufliche Beschäftigung findet. Dies gilt selbst in dem Fall, dass er eine Arbeit mit einem niedrigen Lohn annimmt. Bei Arbeitslosigkeit erleidet die betroffene Person hingegen einen massiven Verlust an Lebenszufriedenheit.

Ferner ist es wichtig, auch während des aktiven Erwerbslebens Einkommensverbesserungen zu erzielen und damit gesellschaftlich aufzusteigen. Immerhin gelang in Deutschland jedem achten Arbeitnehmer, der im Jahr 1999 in Vollzeit im Niedriglohnbereich beschäftigt war, bis zum Jahr 2005 der Sprung in höhere Einkommensschichten (Schank et al., 2008). Unter den Betriebswechslern schafften dies sogar vier von zehn Vollzeitbeschäftigten. Ein solcher Aufstieg ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Beschäftigung im Niedriglohnbereich² dazu beiträgt, Qualifikationsdefizite zu beheben, die einem beruflichen Aufstieg in besserbezahlte Tätigkeiten bisher im Weg gestanden haben. Die Aufstiegsmöglichkeiten sind jedoch für jüngere Beschäftigte größer als für Frauen, Arbeitnehmer im Alter über 55 Jahren und Ungelernte.

Die Mobilitätschancen einer Person werden maßgeblich durch die soziale Herkunft und damit durch die gesellschaftliche Position der Eltern bestimmt. So zeigt Groh-Samberg (2008), dass Kinder von sozial bessergestellten Eltern mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit eine gehobene soziale Schicht erreichen als

¹ Die EU zum Beispiel verwendet als Vergleichseinkommen das verfügbare Äquivalenzeinkommen nach Sozialtransfers. Jedoch muss in empirischen Untersuchungen in Abhängigkeit von der Untersuchungsstichprobe auch auf andere Einkommensdefinitionen zurückgegriffen werden.

² Im Niedriglohnbereich ist der Lohn geringer als zwei Drittel des Bruttomedianlohns.

Kinder aus Arbeiterfamilien. Die intergenerationale Mobilität zwischen den sozialen Schichten ist in Deutschland im internationalen Vergleich gering bis durchschnittlich – ein Umstand, der sich bereits im Bildungssystem zeigt. Die IGLU-Studie 2006 über die schulischen Leistungen von Grundschulkindern liefert den Befund, dass in Deutschland Kinder aus sozial bessergestelltem Elternhaus bei gleicher Leistung deutlich häufiger eine Gymnasialempfehlung erhalten als ihre Mitschüler aus den vergleichsweise benachteiligten Familien (Bos et al., 2007).

Soziale Immobilität bedroht stets dann die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft, wenn institutionelle Starrheiten und Hindernisse systematisch zu einer Verletzung der Leistungs- und Chancengerechtigkeit führen. Ziel der Sozialen Marktwirtschaft sollte daher sein, diese Hemmnisse aufzubrechen. Der vorliegende Einstiegsmonitor Europa untersucht vor diesem Hintergrund zum einen, wie gut in den betrachteten 19 europäischen Staaten³ der Zugang zu Bildung und Arbeit funktioniert und wie gerecht die Aufstiegschancen verteilt sind und die Armutsvermeidung gelingt. Dies ist die Outputseite der Studie. Zum anderen wird erfasst, welche Rahmenbedingungen die Politik setzt, um den Einstieg in Bildung und Arbeit und den Aufstieg zu beeinflussen. Diese Inputseite wird mit der Familienpolitik, der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Steuer- und Sozialpolitik abgebildet.

Eine Familienpolitik, die sich positiv auf die Ein- und Aufstiegschancen auswirkt, sollte unter anderem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Mittelpunkt stellen. Damit Mütter und Väter sowie Mitarbeiter mit pflegebedürftigen Angehörigen einer Berufstätigkeit nachgehen können, muss die erforderliche Betreuungsinfrastruktur vorhanden sein. Überdies kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch personalpolitische Maßnahmen in den Unternehmen – zum Beispiel durch flexible Arbeitszeitmodelle – gestärkt werden (Flüter-Hoffmann/Seyda, 2006).

Die Bildungspolitik setzt den Rahmen, in welchem Umfang die Potenziale insbesondere junger Menschen entdeckt und gefördert werden können. Die nationalen Bildungspolitiken sind in Europa traditionell unterschiedlich ausgestaltet. So gibt es Länder, darunter Deutschland, die zwar früher als andere Länder die Schüler auf unterschiedliche Schulformen aufteilen, aber gleichzeitig über ein duales Berufsausbildungssystem einen guten Zugang zu mittleren und

³ Die 19 Staaten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

höheren Bildungsabschlüssen schaffen. Aus der Sicht des Einzelnen ist der Anreiz zu eigenen Bildungsanstrengungen entscheidend, das heißt die Frage, wie stark Bildung den Arbeitsmarktzugang und die Möglichkeit zum sozialen Aufstieg verbessert.

Der Einstieg in Arbeit wird wiederum durch unterschiedliche Rahmenregelungen auf den Arbeitsmärkten der Länder beeinflusst und fällt je nach Bevölkerungsgruppe in einem Land verschieden aus. Diese Rahmenregelungen sind besonders für junge Menschen relevant, die vom Bildungssystem in die Arbeitswelt wechseln. Allerdings gilt: Ein einmal gelungener Einstieg in den Arbeitsmarkt ist keine Garantie für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit. Dies zeigt die teilweise gering ausgeprägte Erwerbstätigkeit von älteren Menschen und von Frauen. Die untersuchten Länder haben für die verschiedenen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Regelungen getroffen. Es sind daher die Zusammenhänge zwischen der unterschiedlichen Teilhabe am Arbeitsmarkt und den Rahmenregelungen in den Ländern zu eruieren.

Schließlich beeinflusst die Steuer- und Sozialpolitik die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. So hängt die Höhe der Arbeitskosten auch von der Ausgestaltung des Steuer- und Sozialabgabensystems ab. Steuern und Sozialabgaben können sich sowohl auf das Arbeitsangebot als auch auf die Arbeitsnachfrage auswirken: Die Abgaben bestimmen einerseits die Höhe des Nettolohns und andererseits die Höhe der Arbeitskosten – die Differenz ist der Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Aus Arbeitnehmersicht ist er entscheidend für den Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Aus Arbeitgeberseite ist er ein Kriterium für die Wirtschaftlichkeit von Arbeitsplätzen. Zudem kann die Betrachtung der Ausgestaltung der Steuer- und Sozialpolitik helfen, bestimmte Charakteristika der Arbeitsmärkte mancher Länder zu erklären. Zum Beispiel wird die Arbeitskraft älterer Menschen aufgrund verschiedener Vorruhestandsregelungen in den Ländern unterschiedlich genutzt. Oder, anders betrachtet: Ältere Arbeitnehmer haben nicht überall die gleichen Anreize und Chancen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt.

Folgende Fragestellungen stehen bei der Indikatorik, mit deren Hilfe die Ausgestaltung in den verschiedenen Politikfeldern bewertet werden soll, im Mittelpunkt der Betrachtung:

- Stellt die Familienpolitik eine Infrastruktur zur Verfügung, mit der es gelingt, die häufig bereits während der frühen Kindheit entstehende enge Kopplung zwischen dem Bildungserfolg der Eltern und dem der Kinder aufzubrechen? Wird hierdurch beiden Elternteilen die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit ermöglicht?

- Stellt die Bildungspolitik ein Bildungssystem bereit, welches durch geeignete Rahmenbedingungen Anreize schafft, dass alle Kinder individuell optimal gefördert werden können? Werden verschiedene Bildungskarrieren dabei schon früh vorbestimmt oder gibt es eine zweite Chance, um den Zugang zu mittleren und höheren Bildungsabschlüssen erfolgreich zu meistern?
- Stellt die Arbeitsmarktpolitik den Arbeitssuchenden Hürden in den Weg, in den Arbeitsmarkt eintreten zu können? Werden Unternehmen in Aufschwungsphasen gehemmt, schnell neue Arbeitsplätze anbieten zu können, sodass eine Verkrustung am Arbeitsmarkt befördert wird?
- Schafft es die Steuer- und Sozialpolitik, ausreichende Anreize für die Ausdehnung des Arbeitsangebots sowie für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu erhalten? Wird der Abgabenkeil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gering gehalten?

Der Aufbau der vorliegenden Studie orientiert sich an diesen Leitfragen. Im ersten Schritt wird für 19 europäische Staaten analysiert, ob erstens der Zugang zu Bildung gelingt, zweitens der Einstieg in Arbeit möglich ist und drittens die Aufstiegschancen durch ein geringes Armutsrisiko und durch einen erfolgreichen Bildungsweg vergrößert werden. Im zweiten Schritt werden die vier Politikbereiche analysiert, die in besonderem Maße für den Zugang zu Bildung und Arbeit und die Chancengerechtigkeit bedeutsam sind: Familienpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie Steuer- und Sozialpolitik. Dabei wird nicht nur die unterschiedliche Ausgestaltung dieser Politikfelder zwischen den Ländern verglichen, sondern darüber hinaus untersucht, ob diese Unterschiede mit dem Zielerreichungsgrad der Länder in den Bereichen „Zugang zu Bildung“, „Zugang zu Arbeit“ und „Aufstiegschancen“ korrelieren. Dadurch soll die Studie Ansatzpunkte für die Politik in den vier Bereichen liefern.

Um das Gesamtergebnis an dieser Stelle bereits vorwegzunehmen: In Deutschland besteht in allen vier Politikfeldern Handlungsbedarf, um Einstiegshürden zu überwinden:

- Internationale Vergleichsdaten machen deutlich, dass das frühkindliche Betreuungsangebot in Deutschland sehr gering ist. Ein Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter von unter drei Jahren ist daher dringend geboten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit der Zugang zu Arbeit kann dadurch gestärkt werden.
- Studien der OECD weisen nach, dass die soziale Herkunft in Deutschland stärker als in vielen anderen Ländern für den späteren Bildungs- und Berufserfolg ausschlaggebend ist. Hieraus kann ein Auftrag für die Bildungspolitik formuliert werden, insbesondere das Ausmaß an Bildungsarmut zu verringern.

- Laut OECD ist die Arbeitsmarktregulierung in Deutschland eines der wichtigsten Wachstums- und Beschäftigungshindernisse. In diesem Zusammenhang sollten die Fortschritte der Agenda 2010 erhalten und ausgebaut werden, um die Zugänge zu Arbeit weiter zu öffnen.
- Der hohe Abgabenteil zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verhindert in Deutschland in vielen Bereichen, dass die erforderlichen Zugangschancen zum Arbeitsmarkt entstehen.

Die Beseitigung dieser Defizite ist im Rahmen einer beschäftigungs- und wachstumsorientierten Politik möglich, wie sie zuletzt mit der Agenda 2010 verfolgt wurde. Der Handlungsdruck, vorhandene Potenziale besser zu nutzen, steigt nicht zuletzt durch das demografiebedingt sinkende Arbeitsangebot. In einigen Politikfeldern, insbesondere in der Arbeitsmarkt- sowie der Steuer- und Sozialpolitik, sind hierzu keine Mehrausgaben erforderlich. Bereits die Umgestaltung des Ordnungsrahmens kann einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung von Einstiegs- und Aufstiegshürden leisten und zu Einsparungen führen. In anderen Bereichen, insbesondere in der Bildungs- und in der Familienpolitik, bedarf es darüber hinaus zusätzlicher Investitionen, denn gute Bildung und Kinderbetreuung gibt es nicht zum Nulltarif. Im Verbund mit adäquaten Rahmenbedingungen bieten diese Investitionen eine Chance, sich aus gesellschaftlicher Sicht zu rentieren. Wenn sie mehr Personen als bisher eine qualifizierte Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen, sind sie nicht nur die Grundlage für mehr Wertschöpfung, sondern führen auch zu Einspareffekten und positiven Wohlstandseffekten für den Staat und seine Bürger (Koppel/Plünnecke, 2008; Diekmann et al., 2008).

1.2 Methode des Einstiegsmonitors Europa

Der Einstiegsmonitor Europa ist ein Querschnittsvergleich von 19 europäischen Staaten auf der Basis von quantitativen Indikatoren. Diese zeigen, wie die einzelnen Länder die für Bildung, Arbeit und Aufstiegschancen einstiegsrelevanten Ziele realisieren und wie sie die einstiegsrelevanten politischen Instrumente gestalten. Die Kennziffern beziehen sich auf unterschiedliche Maßeinheiten und müssen daher für einen Vergleich standardisiert werden.

Dazu wird in einem ersten Schritt der Betrachtungszeitpunkt ausgewählt, der die aktuellsten jeweils verfügbaren Werte umfasst. Wenn für ein Jahr (k) bei einem bestimmten Indikator (j) für ein europäisches Land (i) ein Wert vorhanden ist, wird dieser mittels eines linearen Standardisierungsverfahrens in dimensionslose Punktwerte transformiert. Dies erlaubt den Vergleich unterschiedlich skaliert Kenngrößen. Die Ausprägungen werden dabei für jedes verfügbare Datenjahr zwischen 0 und 100 normiert.