

Öffentliche Investitionen: Deutschland riskiert seine Substanz	2
Corporate Governance: Manager – von der Börse in die Irre geführt	3
Krankenversicherungen: Wege zu einem fairen Wettbewerb	4
Weltwirtschaft: Regulierte Wechselkurse für mehr Stabilität	5
Bildung: Kosten schrecken vom Studium ab	6
40 Jahre Arbeitsförderungsgesetz: Am Anfang stand die Bildung	7
TrendTableau	8

## ARBEITSMARKT

# Randbelegschaften verlieren Jobs

**Leiharbeiter und befristet Beschäftigte trifft die Krise hart. Sie verlieren als erste ihre Jobs und rutschen dann häufig gleich in Hartz IV ab.**

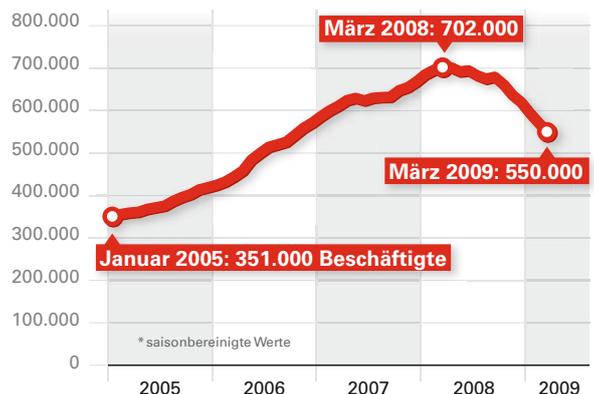
Die Wirtschaftskrise verstärkt bestehende Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Dies geht aus einer Analyse des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) zum Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktflexibilisierung in der Krise hervor.\*

**Rund drei Millionen Zeitarbeiter und befristet Beschäftigte gab es zu Beginn der Krise** in Deutschland, darunter überproportional viele junge Menschen und geringer Qualifizierte. Verschiedene Studien zeigen: Schon vor der Krise trugen sie ein besonders hohes Risiko, ihren Job zu verlieren. Und wenn das passiert, landen viele von ihnen übergangslos im Hartz-IV-Bezug, weil sie zuvor wenig verdient haben und oft nur kurzzeitig beschäftigt waren. Von allen Leiharbeitsverträgen, die im ersten Halbjahr 2008 ausliefen, hatte mehr als die Hälfte nicht einmal vier Monate bestanden – zu kurz für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I. „In dieser Krise zeigen sich damit besonders deutlich die Risiken einer Arbeitsmarktflexibilisierung, die nicht mit ausreichendem sozialen Schutz verknüpft ist“, schreiben die WZB-Forscher Johannes Giesecke und Philip Wotschack.

**Die Stammebelegschaft opfert ihre Arbeitszeitkonten:** Kurzarbeit und der Abbau von Arbeitszeitkonten federn die Krise noch ab. Aber auch die Kernbelegschaften sind mit Risiken und Nebenwirkungen konfrontiert: Trotz gesetzlicher Verpflichtung haben zahlreiche Betriebe ihre Langzeitkonten nicht gegen Insolvenz gesichert. Damit steigt gerade in Krisenzeiten das Verlustrisiko. Nach dem IAB-Betriebspanel 2006 besaßen rund zwei Drittel aller Betriebe mit Langzeitkonten keinen Schutz dafür. Gibt es einen Betriebsrat, sind Sicherungen deutlich weiter verbreitet, ergab die WSI-Betriebsrätebefragung 2007, die gleichwohl noch ein Viertel Betriebe ohne angemessene Absicherung verzeichnet. Und wenn jetzt Guthaben reduziert werden, um die Flaute zu überbrücken, fehlt die Zeit für mittel- und langfristige Pläne, die Arbeitnehmer ursprünglich mit dem Konto verbunden hatten: Die Auszeit nach der Geburt des Kindes etwa oder der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben. In einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt haben WZB-Forscher ermittelt, dass eine deutliche Mehrheit der Beschäftigten schon vor der Krise Langzeitkonten skeptisch gegenüberstand: Den Betrieben bräuchten sie noch mehr Flexibilität, den Arbeitnehmern aber oft nicht mehr Zeitsouveränität, so der Eindruck.

## Krise trifft unsicher Beschäftigte

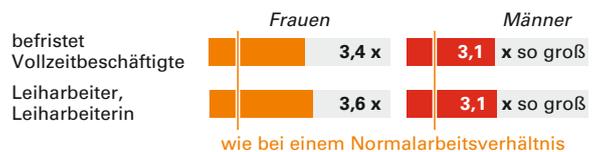
In der Leiharbeitsbranche sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren\* im ...



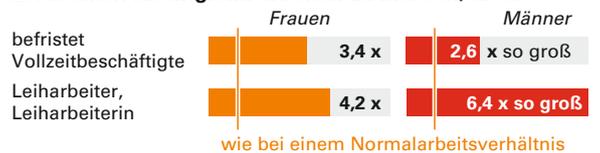
### Befristete und Leiharbeiter ohne Rückendeckung

Im Vergleich zu normal Beschäftigten ist das Risiko

**nach einem Jahr arbeitslos zu werden, als ...**



**für einen Niedriglohn arbeiten zu müssen, als ...**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Brehmer, Seifert 2009 | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

In ihrer aktuellen Analyse resümieren die WZB-Forscher: „Insgesamt tragen die Beschäftigten einen großen Teil der finanziellen und sozialen Kosten der derzeitigen Rezession.“

\* Quelle: Johannes Giesecke und Philip Wotschack: Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte. WZBrief Arbeit, Juni 2009.

Download und Quelledetails unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# Deutschland riskiert seine Substanz

**Bei Investitionen in Infrastruktur und Bildung droht Deutschland im internationalen Vergleich den Anschluss zu verlieren, zeigt eine Analyse.\* Damit riskiert es seine wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit.**

Öffentliche Investitionen steigern langfristig die Produktivität und sind damit von zentraler Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung: In einem Land mit einer funktionierenden Infrastruktur und gut ausgebildeten Beschäftigten siedeln sich Unternehmen gern an, produzieren Güter und schaffen Arbeitsplätze. Trotzdem gehen seit Anfang der 1970er-Jahre die (west)deutschen Investitionen in Straßen und Schulgebäude stark zurück: von 4,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts 1970 auf 1,5 Prozent im Jahr 2007. Das ist gerade einmal die Hälfte der Investitionsquoten anderer Industrienationen: In Frankreich, Schweden und Japan liegen die Ausgaben jeweils über 3 Prozent.

Aufgrund der geringen öffentlichen Investitionen über mehrere Jahrzehnte hat sich inzwischen eine erhebliche Lücke

schädlich. Empirisch ist dies jedoch nicht eindeutig nachzuweisen, zeigt Truger: Unterschiedliche Analysen ergeben einen positiven, einen negativen oder auch gar keinen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftswachstum.

**An anderer Stelle sparen:** In keinem Land Europas haben sich die Staatsausgaben in den vergangenen zehn Jahren so schwach entwickelt wie in Deutschland. Auf preisbereinigt zwischen 1 und 5 Prozent kommen die westlichen Industrienationen beim Vergleich der Wachstumsraten der gesamten Staatsausgaben im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2007. In Deutschland dagegen sanken die Ausgaben im Schnitt um 0,2 Prozent. Massive Ausgabenkürzungen zur Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Investitionen scheidet vor dem Hintergrund dieser Entwicklung aus, so der IMK-Forscher.

**Mehr Schulden:** Einiges spräche für eine höhere Nettoverschuldung. So würden künftige Generationen an den Kosten der jetzt erneuerten Infrastruktur beteiligt. Durchaus zu recht, so Truger. Denn sie werden den Nutzen aus dieser Investition in die Zukunft des Landes haben. Außerdem könnten sich aufgrund der verbesserten Produktivität viele Investitionen zu einem guten Teil selbst finanzieren. Das Problem: Dieser Finanzierungsmethode stehen die Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und neuerdings auch die so genannte Schuldenbremse entgegen.

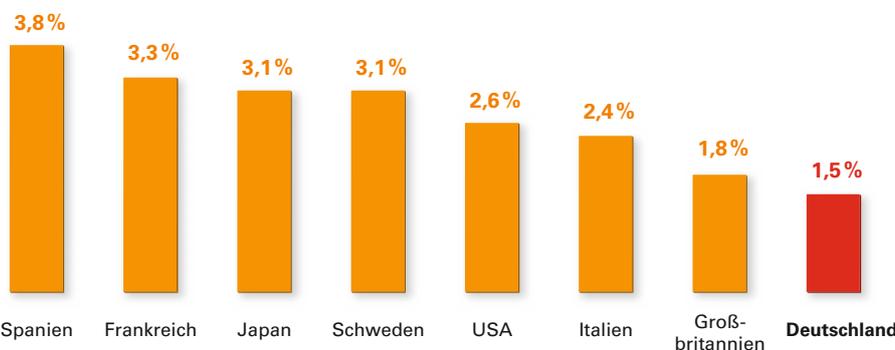
**Höhere Steuern:** Daher müssten die notwendigen Investitionen weitestgehend über höhere Steuern finanziert werden, schreibt der IMK-Experte. Das wäre eine sinnvolle Lösung, auch wenn viele Vertreter des deutschen ökonomischen Mainstreams anderer Ansicht seien. Wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte – wie viel sie arbeiten oder sparen – werden nur mäßig von höheren Steuern beeinflusst, zeigt die Empirie. Auch Unternehmen reagieren weitaus weniger auf Änderungen in der Besteuerung als gemeinhin angenommen.

Im internationalen Vergleich ist das deutsche Aufkommen gerade bei vermögensbezogenen Steuern unterdurchschnittlich – zum Beispiel bei der Erbschaftsteuer. Hier sieht Truger noch große Aufkommenspotenziale.

Doch auch diese Möglichkeit drohe an politischen Widerständen zu scheitern. Bereits die Kohl-Regierung hatte mit einem systematischen Rückbau des Staates begonnen, den die rot-grüne Bundesregierung fortsetzte: Steuersenkungen, überdurchschnittlich zugunsten der Reichen und Unternehmen, führten zu Steuerausfällen und Ausgabenkürzungen. Die Agenda 2010 stützte den Sozialstaat zurecht. Auch die Finanzmarktkrise und die globale Rezession scheinen die deutsche Politik nicht dauerhaft auf einen expansiveren Kurs einschwenken zu lassen, befürchtet der Ökonom. ◀

## Deutschland: Wenig Geld für die Infrastruktur

2007 betrug der Anteil der öffentlichen Investitionen\* am BIP in ...



\*Öffentliche Bruttoanlageinvestitionen; Quelle: EU-Kommission 2008, Berechnungen Truger | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

aufgetan, so Achim Truger, Finanzexperte im IMK. Allein für Straßen, Brücken und Gebäude – also die Investitionen im engeren Sinne – schätzt er die jährlich nötigen Mehrausgaben auf 33 Milliarden Euro. Dabei sind Ausgaben für Bildung und Forschung noch gar nicht eingerechnet. Denn diese sind nach den engen Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine investiven, sondern konsumtive Ausgaben. Dabei sind sie mindestens ebenso wichtig für Wachstum und Beschäftigung wie Investitionen in Beton, schreibt Truger. Für Bildung, Forschung und Entwicklung – zum Beispiel mehr Lehrer an Schulen und Universitäten – beziffert der Ökonom den jährlichen Investitionsbedarf auf 25 bis 60 Milliarden Euro.

Der Bedarf ist da. Doch wie sollten die Mehrausgaben finanziert werden? In der deutschen wirtschaftspolitischen Debatte gelten eine verstärkte Kreditaufnahme, besonders aber höhere Steuern und Abgaben grundsätzlich als wachstums-

\* Quelle: Achim Truger: Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit, in: WSI-Mitteilungen 5/2009  
Download unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# Manager – von der Börse in die Irre geführt

**In Shareholder-Value-orientierten Unternehmen werden wichtige Entscheidungen oft unter der unrealistischen Annahme „vollkommener“ Finanzmärkte getroffen. Das schadet einzelnen Unternehmen und der gesamten Volkswirtschaft.**

Die finanzmathematischen Modelle, mit denen viele Unternehmen ihre Geschäftspolitik steuern, haben erhebliche Schwächen. Sie stützen sich auf wenig aussagekräftige Kapitalmarkt-Kennzahlen und führen zu falschen Risikoeinschätzungen. Die Folge sind kurzatmige Managemententscheidungen, die vorübergehend den Aktienkurs beflügeln, aber langfristig das Unternehmen schwächen. Außerdem entstehen dadurch übersteigerte Ansprüche an die nötige „Mindestrendite“ – was viele realwirtschaftliche Investitionsprojekte unattraktiv erscheinen lässt. Zu diesem Schluss kommt eine Analyse des Finanzexperten Werner Gleißner, Lehrbeauftragter am Strategic Finance Institute der European Business School.\* Seine Untersuchung zeigt, wie börsengetriebene Manager systematisch Fehlentscheidungen produzieren.

**Unternehmen verlassen sich nicht auf ihre eigenen Fähigkeiten, sondern auf schlechter informierte Aktienhändler.** Das wichtigste Ziel des Managements besteht oft darin, den Unternehmenswert zu steigern. Das Problem ist laut Gleißner aber nicht diese Zielsetzung, sondern ein Missverständnis: „Wertorientierte“ Unternehmensführung wird in der Regel mit „kapitalmarktorientierter“ Unternehmensführung gleichgesetzt. Der wirkliche – von der nachhaltigen Ertragskraft abhängende – Wert des Unternehmens entspricht aber bloß in der Theorie seinem Börsenwert. „Beides stimmt nur überein, wenn man der Fiktion vollkommener Kapitalmärkte glaubt“, so der Wissenschaftler. In der Realität spiegelt der Aktienkurs oft nicht den fundamentalen Wert eines Unternehmens wider, sondern lediglich

- ▶ den „Preis einer marginal kleinen Veränderung von Eigentumsanteilen“ sowie
- ▶ die Stimmungslage und Erwartungen der oft irrational handelnden Anleger.
- ▶ Zudem wird der Kurs von Kapitalmarktteilnehmern gesteuert, die Chancen und Probleme schlechter einschätzen können als die Spezialisten im Unternehmen selbst.

Wegen des „Informationsvorsprungs der Unternehmensführung gegenüber dem Kapitalmarkt“ bringe es oft nichts, die Unternehmenspolitik am Börsenkurs auszurichten, schreibt Gleißner. Genau dies täten die heute in den meisten Großunternehmen genutzten Steuerungssysteme jedoch. So unterbleiben am Ende etwa Investitionen in den Maschinenpark, weil es dem Kurs vorübergehend mehr nützt, wenn das Geld stattdessen in Aktienrückkäufe gesteckt wird.

Besser als eine Fixierung auf den Aktienkurs wäre es, sich auf die langfristig zu erzielenden Einnahmen zu konzentrieren: „Wertorientiertes Management ist gerade nicht auf kurzfristige Gewinnmaximierung ausgerichtet“, sondern auf die Zukunftsperspektiven – auch für Kunden und Mitarbeiter, erklärt der Wissenschaftler. Das hektische Auf und Ab des Börsenkurses sei für das Alltagsgeschäft meist ohne Bedeutung. Ausnahmen sind lediglich Situationen, in denen der

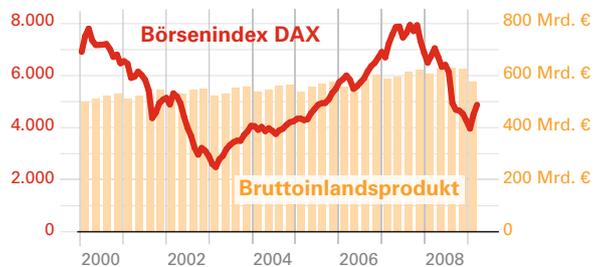
Kurs so weit gefallen ist, dass eine feindliche Übernahme droht oder Banken keine Kredite mehr geben wollen.

**Überzogene Renditeforderungen – eine Folge realitätsferner Rechenmodelle.** Ob ein Unternehmen eine neue Fertigungsstraße einrichtet, hängt davon ab, welche Einnahmen die neue Produktionslinie verspricht. Die erwartete Rendite-Risiko-Relation muss günstiger sein als die potenzieller Alternativinvestitionen, damit ein Projekt realisiert wird. Andernfalls könnte sich das Management dem Vorwurf aussetzen, das Kapital der Shareholder nicht effizient einzusetzen.

Die Modelle zur Berechnung der Mindestanforderungen an ein Investitionsprojekt verwenden historische Kapital-

## Börse spiegelt nicht Realwirtschaft

Im Vergleich entwickelten sich ...



Quelle: Reuters, Statistisches Bundesamt 2009 | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

markt-Daten als Vergleichsmaßstab. Ergebnisse aus der internen Risikoanalyse kommen dem Wissenschaftler zufolge zu kurz. Wegen ihrer vereinfachenden Lehrbuch-Annahmen unterschätzen die heute verwendeten Formeln systematisch die Risiken von Finanzanlagen, argumentiert der Finanzexperte. Zudem waren die vom Kapitalmarkt vorgegebenen Vergleichsrenditen durch starke Kursanstiege bis 2007 nach oben verzerrt. So kommt es, dass die minimal erwarteten Eigenkapitalrenditen in vielen Unternehmen deutlich über acht Prozent liegen – was laut Gleißner ein realistischer Referenzwert wäre, der sich aus langfristigem nominalen Wirtschaftswachstum und durchschnittlicher Dividendenrendite ergibt. Das Resultat: Viele eigentlich lohnende Investitionen fallen beim Wirtschaftlichkeitstest durch, „mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für Wachstum und Wertentwicklung des Unternehmens, das Wachstum der gesamten Volkswirtschaft und die Arbeitsplätze“.

Überzogene Renditeerwartungen und falsche Risikoeinschätzungen, die aus dem Glauben an perfekt funktionierende Kapitalmärkte resultieren, waren dem Wissenschaftler zufolge auch ein wesentlicher Grund für die Finanzkrise: Die Möglichkeit, dass die Wertpapierkurse plötzlich auf breiter Front einbrechen könnten, sahen die Risikomodelle nicht voraus, weil sie sich im Wesentlichen auf Kursdaten aus der Vergangenheit stützten und beispielsweise volkswirtschaftliche Zusammenhänge ignorierten. ◀

\* Quelle: Werner Gleißner: Kapitalmarktorientierung statt Wertorientierung, in WSI-Mitteilungen 6/2009  
Download unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# Krankenversicherungen: Wege zu einem fairen Wettbewerb

**Eine einheitliche Wettbewerbsordnung für private wie gesetzliche Krankenkassen würde die Zwei-Klassen-Medizin in Deutschland beenden.**

In Europa steht Deutschland mit seinem Nebeneinander von privater und gesetzlicher Krankenvollversicherung allein da, nachdem die Niederlande 2006 beide Krankenversicherungssysteme integriert haben. Unter den entwickelten Industrieländern sind die USA das einzige andere Land, in dem zwei vollkommen unterschiedliche Versicherungssysteme für die medizinische Grundversorgung parallel bestehen. Die Gesundheitsexperten Stefan Greß, Simone Leiber und Maral

sundheitliche Schäden entstehen. Gleichzeitig besteht die Gefahr der Überversorgung von privat versicherten Patienten“. Die Ungleichbehandlung sei eine Folge der unterschiedlichen Abrechnungssysteme für ärztliche Leistungen: Mediziner verdienen an Privatpatienten, für die sie alle Einzelleistungen ohne Mengenbegrenzung abrechnen können, besser als an Kassenpatienten – ein Grund für das starke Ausgabenwachstum der PKV. Die Behandlung von Kassenpatienten wird mit einem Mix aus Fallpauschalen und gedeckelten Einzelvergütungen entlohnt.

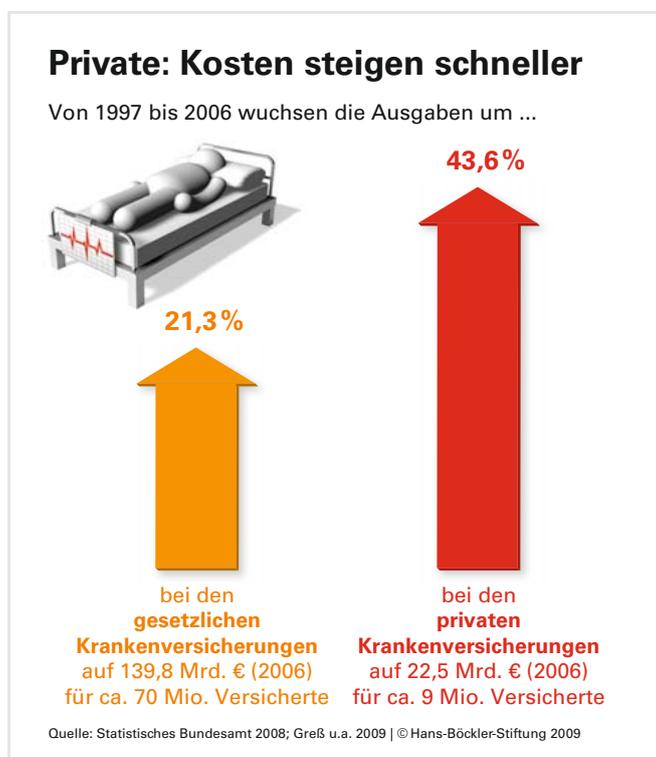
**Ein System für fairen Wettbewerb.** Die technisch einfachste Möglichkeit, die Fehler des aktuellen Systems zu beheben, bestünde den Wissenschaftlern zufolge darin, alle Bürger zur Mitgliedschaft in der GKV zu verpflichten und privaten Anbietern nur das Feld der Zusatzversicherungen zu überlassen. Dies sei jedoch politisch wenig realistisch. Und es würde Unternehmen hart treffen, die ausschließlich diese Versicherungssparte betreiben und in der Vergangenheit wenig in den Markt für Zusatzversicherungen investiert haben.

Für leichter umsetzbar halten sie ein Modell, in dem für alle Krankenversicherungen die gleichen Regeln gelten. So gäbe es keine systematischen Wettbewerbsvor- oder -nachteile für einen bestimmten Versicherungstyp. „Ein solches Modell wäre auch mit dem neu eingeführten Gesundheitsfonds kompatibel“, schreiben die Gesundheitsexperten. Der Staat würde einen Mindestkatalog der von der Standardversicherung abzudeckenden medizinischen Leistungen vorgeben. Den Versicherungsträgern stünde es frei, ihren Mitgliedern weitere, extra zu bezahlende Leistungen anzubieten. Die Existenzberechtigung privater Krankenversicherer würde in diesem Modell nicht infrage gestellt, betonen die Wissenschaftler. Auch die Tatsache, dass private Kassen nach dem Kapitaldeckungs- und gesetzliche nach dem Umlageverfahren arbeiten, stehe den Vorschlägen nicht im Weg, wie Gesundheitsökonom nachgewiesen hätten. Dies sei kein grundsätzliches Problem, sondern lediglich eine technische Frage. Um dieses Modell zu verwirklichen, wären einige grundlegende Korrekturen am Geschäftsmodell der privaten Krankenversicherungen nötig:

- ▶ Privat Versicherte würden künftig einkommensabhängige Beiträge an den Gesundheitsfonds leisten.
- ▶ Auch die privaten Versicherungen bekämen Zahlungen für ihre Mitglieder aus dem Gesundheitsfonds.
- ▶ Die privaten Kassen würden gemeinsam mit den gesetzlichen am Risikostrukturausgleich teilnehmen.
- ▶ Das Abrechnungssystem für ärztliche Leistungen müsste vereinheitlicht werden – nach Möglichkeit aufkommensneutral.

Als erste Schritte, bis eine einheitliche Wettbewerbsordnung erreicht ist, sollten zumindest die beiden letzten Punkte verwirklicht werden, so die Wissenschaftler. ◀

\* Quelle: Stefan Greß, Simone Leiber, Maral Manouguian: Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen, in: WSI-Mitteilungen 7/2009  
Download unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)



Manouguian haben die Schwächen des deutschen Modells herausgearbeitet und Reformvorschläge entwickelt.\*

**Anreize zum Ausstieg aus dem Solidarsystem.** Die für Versicherte mit hohem Einkommen, Selbstständige und Beamte bestehende Möglichkeit, aus der gesetzlichen (GKV) in die private Versicherung (PKV) zu wechseln, führt zu einer „negativen Auslese“, schreiben die Wissenschaftler. Insbesondere gesunde junge Singles mit hohem Einkommen entziehen sich dem gesetzlichen Solidarsystem. Personen mit mittleren oder unteren Einkommen, chronisch Kranke und Versicherte mit vielen Kindern bleiben in der GKV.

**Zwei-Klassen-Medizin.** PKV-Versicherte genießen oft eine Vorzugsbehandlung: Sie kommen beim Arzt schneller dran und werden ausführlicher beraten, wie Studien zeigen. Mit Blick auf diese Unterschiede im Zugang zu Gesundheitsleistungen warnen die Experten: Es bestehe „die massive Gefahr von Unter- und Fehlversorgung, durch die vermeidbare ge-

# Regulierte Wechselkurse für mehr Stabilität

**Freie Wechselkurse haben die Weltwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten nicht ins Gleichgewicht gebracht, sondern instabiler gemacht. Eine neue internationale Währungsordnung könnte die Devisenspekulation bremsen und den Welthandel erleichtern.**

In Japan zu Niedrigstzinsen Geld leihen, in Dollar tauschen und hochverzinslich in den USA wieder anlegen: Es sind Geschäfte wie diese so genannten Carry Trades, die einen Großteil der Bewegungen am Devisenmarkt auslösen. Die Wechselkurse spiegeln keine realwirtschaftlichen Differenzen wie unterschiedliche Güterpreisniveaus wider, sondern folgen spekulativen Kapitalbewegungen. Zu diesem Ergebnis kommt eine Analyse der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD).\*

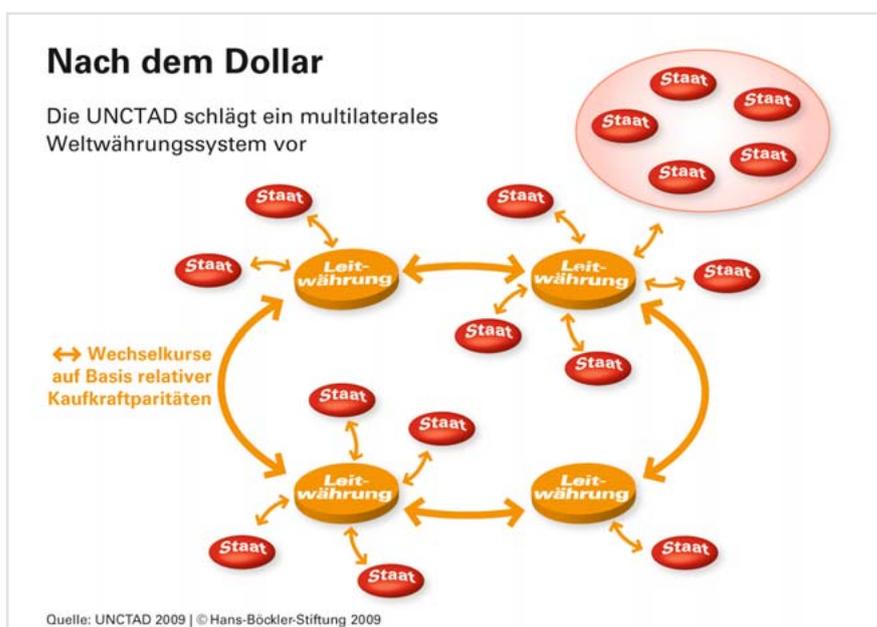
Die Wirtschaft des Landes, dessen Währung steigt, verliert an Wettbewerbsfähigkeit, das Defizit in der Handelsbilanz wächst. Die Überschussländer verleihen das im Export verdiente Geld ins Ausland und die Defizitländer verschulden sich immer weiter. So entstünden globale Spekulationsblasen, deren Platzen nun die gesamte Weltwirtschaft erschüttert, erklärt die UN-Organisation. Sie rät daher, die Austauschverhältnisse der verschiedenen Währungen künftig nicht mehr dem freien Markt zu überlassen, sondern zu einem System weitgehend fester Wechselkurse zurückzukehren. Schließlich habe die Welt unter dem bis Anfang der 1970er-Jahre gültigen Festkurssystem von Bretton Woods „zwei Jahrzehnte der Prosperität und finanziellen Stabilität“ erlebt.

Das Spiegelbild der Handelsungleichgewichte, die „dramatisch angestiegene“ grenzüberschreitende Verschuldung sei einer der wichtigsten Kanäle, durch die sich die Finanzkrise über die Welt verbreitet habe, so die UNCTAD. Wenn Vermögensverluste in einem Land dazu führen, dass Schuldner ihre Auslandskredite nicht mehr zurückzahlen können, komme eine globale Kettenreaktion in Gang. Weitere Verluste resultieren aus heftigen Wechselkursbewegungen, die internationale Anleger auslösen, wenn sie ihr Geld in Sicherheit bringen wollen. So mussten Ungarn und Island Ende 2008 Notkredite des Internationalen Währungsfonds in Anspruch nehmen, nachdem Spekulanten Kapital abgezogen und damit erhebliche Abwertungen ausgelöst haben.

Ähnliche Erfahrungen haben einige Schwellenländer in den 1990er-Jahren gemacht. Sie zogen daraus die Konsequenz, sich nicht mehr auf den Zustrom ausländischen Kapitals zu verlassen. Stattdessen koppelten sie ihre – unterbewertete – Währung an den Dollar und konnten so durch preisgünstige Exportprodukte Handelsüberschüsse erzielen. Sie begannen Devisen zu horten. Vor allem China verfolgte diese Strategie. Doch auch das funktionierte nur, solange die hoch verschuldeten USA in der Lage waren, weiter chinesische Produkte auf Pump zu kaufen. Die übrigen großen In-

dustrieländer hätten keinerlei Anstrengungen unternommen, die Rolle der Wachstumslokomotive zu übernehmen, heißt es in der UNCTAD-Studie: Länder wie Deutschland oder Japan trügen nicht zum Abbau der weltweiten Handelsungleichgewichte bei, sondern verschärften sie noch mit ihrer einseitig auf mehr Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Politik.

**Um die negativen Folgen schwankender Wechselkurse für die Realwirtschaft beseitigen, neue Ungleichgewichte zu vermeiden und Abwertungswettläufe zu verhindern,** schlägt die UNCTAD vor, zu einem multilateralen System überzuge-



hen, das Anpassungen der Wechselkurse nur unter bestimmten Bedingungen zulässt: Nämlich wenn sich die Preis- oder Zinsniveaus der Länder auseinander entwickeln. Was in der Regel daran liegt, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im Verhältnis zu anderen verändert – etwa weil es Arbeitnehmern nicht gelungen ist, in Lohnverhandlungen den verteilungsneutralen Spielraum auszuschöpfen.

Grundsätzlich sollen die realen Wechselkurse konstant gehalten werden. Damit entfallen Anreize zur kurzfristigen Devisenspekulation und die relativen Wettbewerbspositionen der beteiligten Länder bleiben im Regelfall unverändert, erwartet die UNCTAD. Im Gegensatz zum Weltwährungssystem der Nachkriegsdekaden solle ein neues Bretton-Woods-System nicht nur um den US-Dollar herumgebaut werden. Den Kern könnte stattdessen ein Korb aus mehreren Leitwährungen bilden. So entstünde ein System aus „Planeten und Satelliten“, das der heutigen „multipolaren“ Weltwirtschaft gerecht wird. ◀

\* Quelle: UNCTAD: The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies, März 2009  
 Download und Quelledetails unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# Kosten schrecken vom Studium ab

**Zu wenige junge Menschen mit Hochschulreife entscheiden sich für ein Studium. Dabei spielen finanzielle Erwägungen gerade für Arbeiterkinder und Frauen eine wachsende Rolle.**

Obwohl der Bedarf an hoch qualifizierten Kräften wächst, hat Deutschland im internationalen Vergleich nur wenige Studierende. Und daran ändert sich derzeit nichts. Bachelor-Studiengänge sollten zwar die Studierneigung erhöhen, doch Forschungsergebnissen zufolge ist es bislang nicht gelungen, durch kürzere und stärker praxisorientierte Studiengänge mehr jun-

Die Studierneigung junger Menschen wird von vielen Ursachen beeinflusst. Besonders wichtig sind die Schulnote, der soziale Hintergrund der Familie, das persönliche Umfeld und auch die Art der besuchten Schule, so der Bildungsforscher. Bei den Absolventen allgemein bildender Schulen des Jahres 2006 liegt der Anteil der Studierenden bei bis zu 81 Prozent, an beruflichen Schulen waren es dagegen maximal 63 Prozent. „Nur auf den ersten Blick überraschend liegt die Studierquote bei Studienberechtigten mit Migrationshintergrund über der von Personen ohne diesen Hintergrund“, erklärt Heine. Der entscheidende Grund dafür: Die Selektion von Migrantenkindern habe bereits auf den vorhergehenden Schulstufen stattgefunden. Wer es von ihnen bis zum Erwerb der Hochschulreife geschafft hat, der will auch studieren.

Die Sorge um die Finanzierung des Studiums ist ein entscheidender Grund, warum Absolventen beruflicher Schulen, Arbeiterkinder und solche ohne akademischen Hintergrund

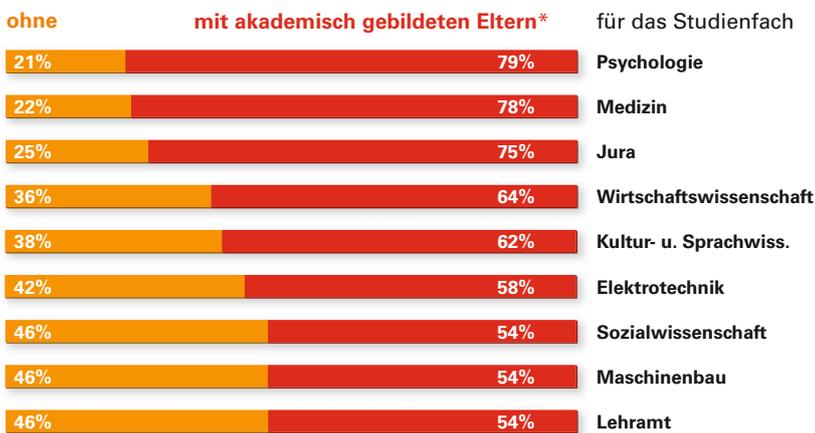
besonders oft auf eine wissenschaftliche Ausbildung verzichten. Wenn die Eltern keine Akademiker sind, verbindet mehr als jeder Dritte mit dem Studium Geldsorgen. Hat ein Elternteil studiert, ist es nur jeder Vierte. Studienberechtigte aus akademischen Elternhäusern können häufiger mit finanzieller Unterstützung rechnen und haben darum weniger Risikoscheu bei der Entscheidung über den Werdegang nach dem Schulabschluss. Auch bei Frauen haben die Kosten einen höheren Einfluss auf die Entscheidung als bei Männern. Insgesamt gebe es „Hinweise auf ein im Jahrgangvergleich generell steigendes Gewicht von finanziellen Überlegungen“, schreibt Heine.

Wie zu erwarten, spielen Studiengebühren da mit hinein. Zwar sorgte ihre Einführung in einigen Bundesländern nicht für die befürchtete „massenhafte Abschreckung“. Repräsentativen Befragungen zufolge wird nur etwa jeder Zehnte in seiner Entscheidung, ob und wo er studiert, durch die Gebühren beeinträchtigt. Aber ihre Bedeutung sei dennoch nicht zu unterschätzen, erklärt Heine. Denn ihr negativer Einfluss ist vor allem bei den Gruppen mit ohnehin unterdurchschnittlicher Studierneigung spürbar. Wenn aber die Bundesrepublik

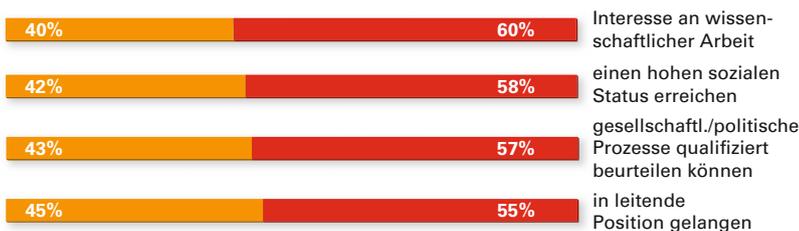
mehr Studierende möchte, dann müssten eher Barrieren abgebaut werden, so der Forscher. Hinzu kommt, dass die Wirkungen von Gebühren sich mit den bereits bestehenden negativen Einflüssen kombinieren und so deren Wirkung verstärken: „Der quantitativ zunächst vergleichsweise kleine Einfluss aufgrund von Studiengebühren kommt zu der herkömmlich erheblichen Selektivität bei der Studienentscheidung hinzu.“ ◀

## Herkunft zählt bei Studienentscheidung

2006 entschieden sich von allen Studienberechtigten ...



Als Motiv für ihre Studienwahl nannten sie\*\* ...



\* Mindestens ein Elternteil Akademiker; Angaben von Studienberechtigten ein halbes Jahr nach Schulabgang;

\*\* Werte 1 und 2 einer 6-stufigen Skala von 1 = „sehr bedeutend“ bis 6 = „bedeutungslos“

Quelle: Hochschul-Informations-System 2007?? | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

ge Leute mit Hochschulreife zur Studienaufnahme zu bewegen. „Gegen die Erwartung einer steigenden Studienbereitschaft ist insgesamt ein Trend rückläufiger Studierquoten zu beobachten“, berichtet Christoph Heine von der Hochschul-Informations-System GmbH (HIS). \* Zwischen 2002 und 2006 ging die Quote unter den Akademikerkindern mit Hochschulreife von 82 auf 75 Prozent zurück; von Studienberechtigten aus einem Nicht-Akademiker-Haushalt schrieben sich statt 67 nur noch 59 Prozent an einer Fachhochschule oder Universität ein. Heine hat in einem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung den Forschungsstand zu den sozialen Ungleichheiten beim Hochschulzugang zusammengefasst.

\* Quelle: Christoph Heine: Soziale Ungleichheiten im Hochschulzugang, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, 2009  
Download unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# 40 Jahre AFG: Am Anfang stand die Bildung

**Bildung ist der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit – unter dieser Maxime trat am 1. Juli 1969 das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Kraft. Doch mittlerweile haben sich die Schwerpunkte in eine problematische Richtung verschoben.**

Nie wurde berufliche Bildung in der Bundesrepublik so groß geschrieben: Anfang der 1970er-Jahre setzte die Bundesanstalt für Arbeit den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf Fortbildung und Umschulung. 1971 gaben die Arbeitsämter dafür doppelt so viel aus wie fürs Arbeitslosengeld. Der Anteil an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik lag zeitweilig bei mehr als 30 Prozent. Grundlage für die Qualifikationsoffensive war das neue AFG, das eine aktive Arbeitsmarktpolitik etablierte. Das Ziel: Beschäftigte nicht nur im Falle eines Jobverlusts finanziell abzusichern, sondern vorbeugend Beschäftigungschancen zu erhöhen. Entsprechend erreichten die Bildungsangebote anfangs längst nicht nur Arbeitslose, zeigen Frank Oschmiansky und Mareike Ebach, Arbeitsmarktforscher am WZB:\* 1973 waren nicht einmal 6 Prozent der Teilnehmer ohne Job. Allerdings erhöhte sich der Anteil schnell, als die Arbeitslosigkeit nach der Ölkrise stieg: 1975 waren es bereits 31, Mitte der 1990er-Jahre etwa 95 Prozent.

Mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit wurden neue Instrumente populär: Seit Ende der 1970er-Jahre vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die nach 1989 in Ostdeutschland – ebenso wie Kurzarbeit Null – massenhaft eingesetzt wurden. Allerdings, betonen die Forscher, allzu oft nicht mit einem realistischen Anspruch, in reguläre Beschäftigung zu führen, sondern zur „statistischen Verringerung der Arbeitslosenzahl und der sozialpolitischen Abfederung“ der Beschäftigungskrise.

In den vergangenen Jahren floss zunehmend mehr Geld in die Förderung von Selbständigkeit, die Dienste externer Arbeitsvermittler, Lohnkostenzuschüsse sowie die so genannten Ein-Euro-Jobs. Parallel dazu sank der Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitslose: Zuletzt wurde nur noch ein Fünftel der Mittel darauf verwendet. „Mit dem Einsetzen der Beschäftigungskrise wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium im Wesentlichen zum Kürzungsposten öffentlicher Ausgaben“, schreiben die WZB-Wissenschaftler. Das unterstreicht auch die WSI-Arbeitsmarktexpertin Claudia Bogedan: Gemessen an der Wirtschaftsleistung geben Niederländer, Franzosen, Dänen oder Belgier spürbar mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik aus.

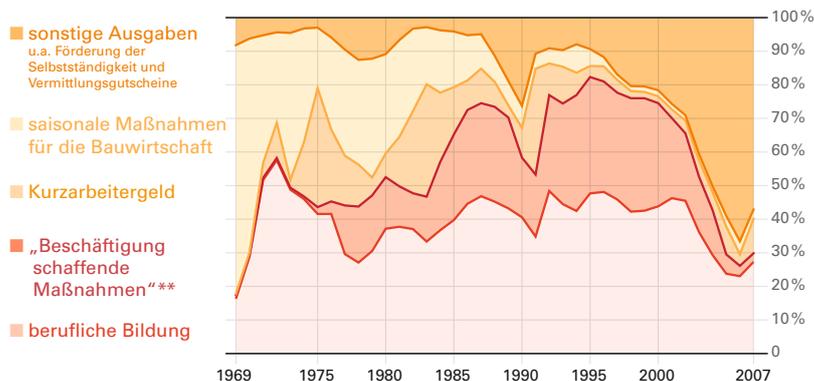
Die ursprünglich weit gesteckten Ziele des AFG – unter anderem der Schutz vor Qualifikationsverlust durch „unterwertige“ Beschäftigung – wurden ersetzt durch „vermittlungsorientierte Maßnahmen“, beschreiben Oschmiansky und Ebach den Status Quo. Diese zielten auf eine möglichst schnelle Wiederbeschäftigung ab – zu welchen Bedingungen, sei eher zweitrangig. „Angesichts der enormen Unterbe-

schäftigung sind die Erfolgsmöglichkeiten dieser Instrumente jedoch begrenzt. Einen arbeitsmarktpolitischen Beitrag zum Strukturwandel leisten sie nicht“. Vielmehr sei die Gefahr groß, dass so reguläre Beschäftigung verdrängt werde.

40 Jahre nach Inkrafttreten empfehlen die WZB-Forscher daher, sich stärker auf die ursprünglichen Instrumente des AFG zu konzentrieren und die berufliche Weiterbildung „sukzessive wieder zum Kern aktiver Arbeitsmarktpolitik“ zu machen. Dafür sprächen auch Evaluationsstudien, die zei-

## Rückzug aus der beruflichen Bildung

Die Ausgaben für Arbeitsförderung verteilen sich auf\* ...



\* ohne SGB II, ohne Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Förderung der Berufsausbildung, Vorruhestands- und Altersteilzeitregelungen; \*\* ABM, SAM, Produktive Lohnkostenzuschüsse; Quelle: Oschmiansky, Ebach 2009 | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

gen, dass „vermittlungsorientierte“ Instrumente „keineswegs erfolgreicher als berufliche Bildungsmaßnahmen sind“. Schließlich hätten sich die meisten der durch die Hartz-Gesetze eingeführten Instrumente, etwa die Personal-Service-Agenturen, als Misserfolg erwiesen.

Das gilt auch für die so genannte Job-Rotation, bei der Betriebe hohe Zuschüsse erhielten, die ihre Beschäftigten während einer beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen vertreten lassen: In Dänemark höchst erfolgreich, blieb das Instrument in Deutschland bei minimalen Teilnehmerzahlen wirkungslos. Aus Sicht der WZB-Forscher ein Argument für ihren zweiten zentralen Schluss: Arbeitsmarktpolitik funktioniert am besten, wenn sie nicht auf standardisierte Patentrezepte vertraut, sondern den Fachkräften in den lokalen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ein möglichst flexibles Instrumentarium zur Verfügung stellt. Und sie mit guten, aktuellen Informationen über den Arbeitsmarkt vor Ort versorgt. ◀

\* Quelle: Frank Oschmiansky, Mareike Ebach: Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, erscheint im August  
Download unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

## Impressum

**Herausgeberin:** Hans-Böckler-Stiftung  
 Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 02 11/7778-0  
**Verantwortlicher Geschäftsführer:** Dr. Wolfgang Jäger (V.i.S.d.P.)  
**Chefredaktion:** Karin Rahn; **Redaktion:** Rainer Jung, Annegret Loges, Uwe Schmidt, Ernst Schulte-Holtey, Philipp Wolter  
 E-Mail [redaktion-impuls@boeckler.de](mailto:redaktion-impuls@boeckler.de); Telefon 02 11/77 78-286,  
 Fax 02 11/7778-207; **Druck und Versand:** Setzkasten GmbH,  
 Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf

**Weiter im Netz:** Alle Grafiken zum Download (Nachdruck frei bei Angabe der Quelle), weitergehende Informationen, Links und Quellenangaben unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

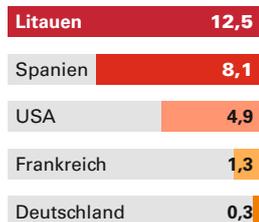
Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf  
 Postvertriebsstück, Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt, 67528

## TrendTableau

### ARBEITSMARKT

#### Das Schlimmste steht noch bevor

Um so viele Prozentpunkte stieg die Arbeitslosenquote im vergangenen Jahr\* in ...

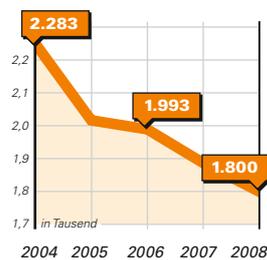


\*April 2008 bis April 2009  
 Eurostat, Juni 2009

### BILDUNG

#### Klassische Professorenkarriere seltener

Abgeschlossene Habilitationen in Deutschland



Statistisches Bundesamt, Juni 2009

### GENDER

#### Job und Familie anderswo besser vereinbar

Von allen nicht-erwerbstätigen Frauen bleiben wegen familiärer Pflichten zu Hause in ...

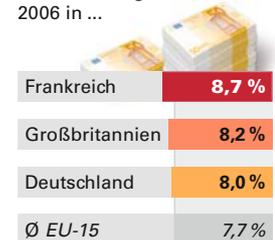


Eurobarometer, März 2009

### GESUNDHEIT

#### Gesundheitsausgaben knapp über Durchschnitt

Der Anteil der sozialstaatlichen Gesundheitsausgaben am BIP betrug 2006 in ...

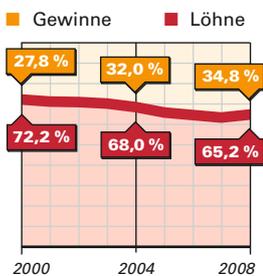


Eurostat, Juni 2009

### EINKOMMEN

#### Arbeitnehmer haben verloren

Das Volkseinkommen verteilte sich auf ...



Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2009

### ARBEITSWELT

#### Keine Pause vom Stress

Die Mittagspause verbringen ...



... der Beschäftigten mit Arbeit

1.003 befragte Vollzeitbeschäftigte  
 Forsa für DAK, Mai 2009

### MITBESTIMMUNG

#### Geschäftsführung stellt sich manchmal quer

Versucht der Arbeitgeber die Betriebsratsarbeit zu behindern?



WSI-Betriebsrätebefragung 2008

### ZUFRIEDENHEIT

#### Wenig Zutrauen zu Banken und Politik

Europäer sagen, „Ich vertraue ...“



17.300 Befragte in 16 europäischen Ländern und USA; GfK, Juni 2009

► **GESUNDHEIT:** Kostensenkungen in Krankenhäusern gehen oft zulasten der Patienten. Fast vier von fünf Klinikärzten haben mindestens einmal aus Kostengründen auf eine medizinisch sinnvolle Maßnahme verzichtet oder sie durch eine weniger effektive Leistung ersetzt, wie aus einer bundesweiten Umfrage unter 1.137 Intensivmedizinern und Kardiologen hervorgeht. All-

täglich sind Leistungsbeschränkungen zwar nicht: Nur 13 Prozent der Ärzte gaben an, häufiger als einmal pro Woche Leistungen aus Kostengründen vorenthalten zu müssen. Dennoch beeinträchtigt diese Situation die Arbeitszufriedenheit der Ärzte und das Vertrauensverhältnis zwischen Patienten und Ärzten.  
 Deutsche Medizinische Wochenschrift, Juni 2009

► **ARBEITSMARKT:** Die Wirtschaftskrise erreicht den Arbeitsmarkt erst im Herbst mit voller Wucht. Dann dürften die Möglichkeiten der flexiblen Arbeitszeitgestaltung ausgereizt sein, erwartet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Da viele Unternehmen bislang auf Personalabbau verzichteten und in einem „nicht gekannten Ausmaß“ auf Instrumente zur Ar-

beitszeitverkürzung setzten, werde die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2009 lediglich um 430.000 auf rund 3,7 Millionen Menschen steigen. Für 2010 prognostiziert das IAB einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 800.000 auf 4,5 Millionen Menschen. Gleichzeitig werde die Zahl der Kurzarbeiter von derzeit 1,1 Millionen auf 500.000 sinken.  
 IAB, Juni 2009

Der nächste Böckler Impuls erscheint am 19. August

bestellen unter [www.boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)