



**Ende der Verschiebebahnhöfe?
Was bringt die Zusammenführung von Arbeitslosen-
und Sozialhilfe im Kontext der Arbeitsmarktreformen
Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt**

Dr. Ulrich Walwei

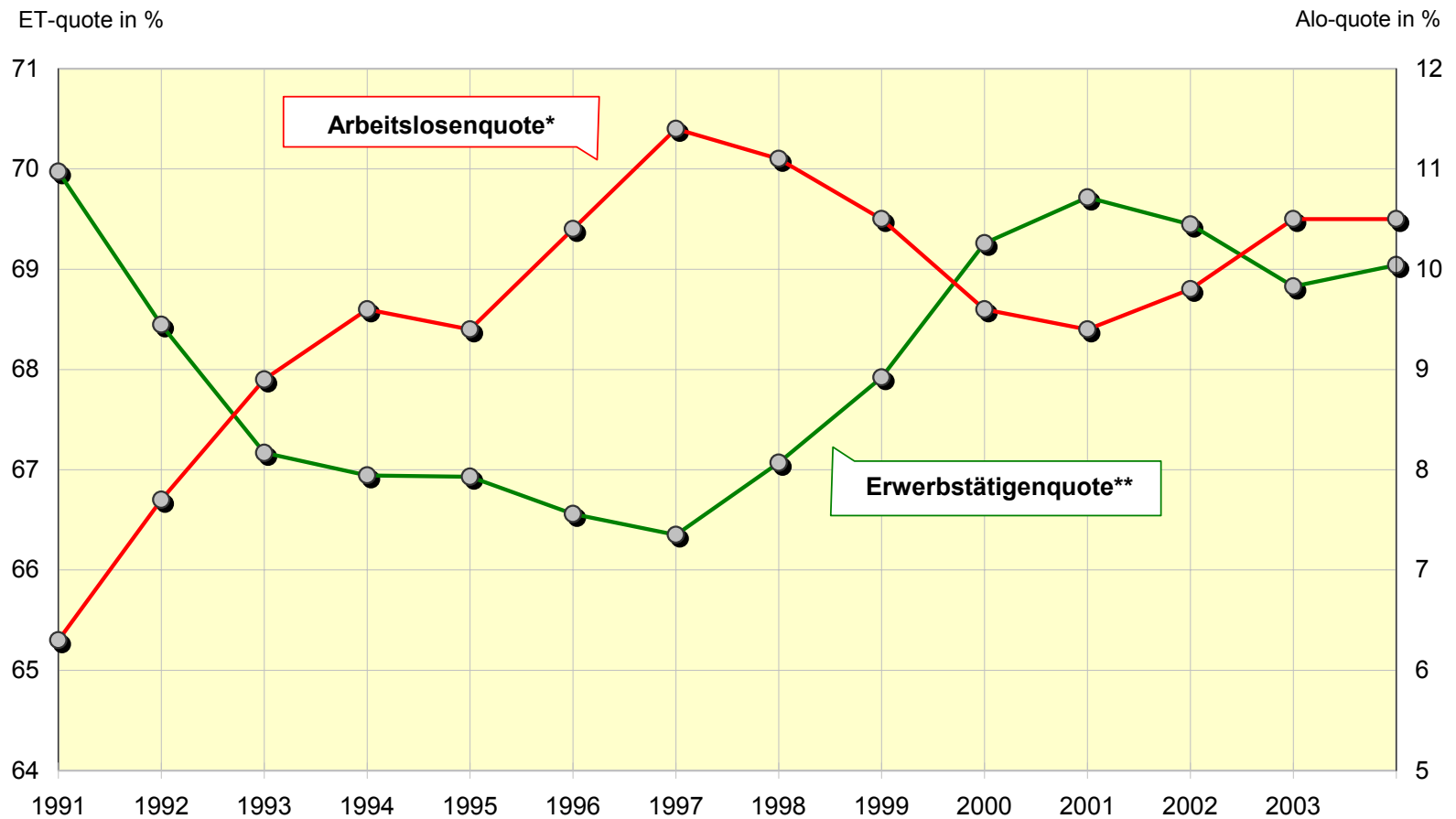
Loccum, 22. November 2004

Ende der Verschiebebahnhöfe? Was bringt die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Kontext der Arbeitsmarktreformen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

- Arbeitsmarktkrise in Deutschland als Ausgangspunkt
- Die jüngsten Arbeitsmarktreformen im Überblick
- Der „Schlussstein“ Hartz IV im Detail
- Fazit: Auf dem richtigen Weg?

Vortrag auf der Tagung „Verschoben ist nicht aufgehoben. Die Umsetzung der Arbeitsmarktreform und das Ende der Verschiebebahnhöfe“ der Evangelischen Akademie Loccum am 22.11. 2004 in Loccum

Entwicklung der Erwerbstätigenquote und der Arbeitslosenquote in Deutschland 1991 - 2004



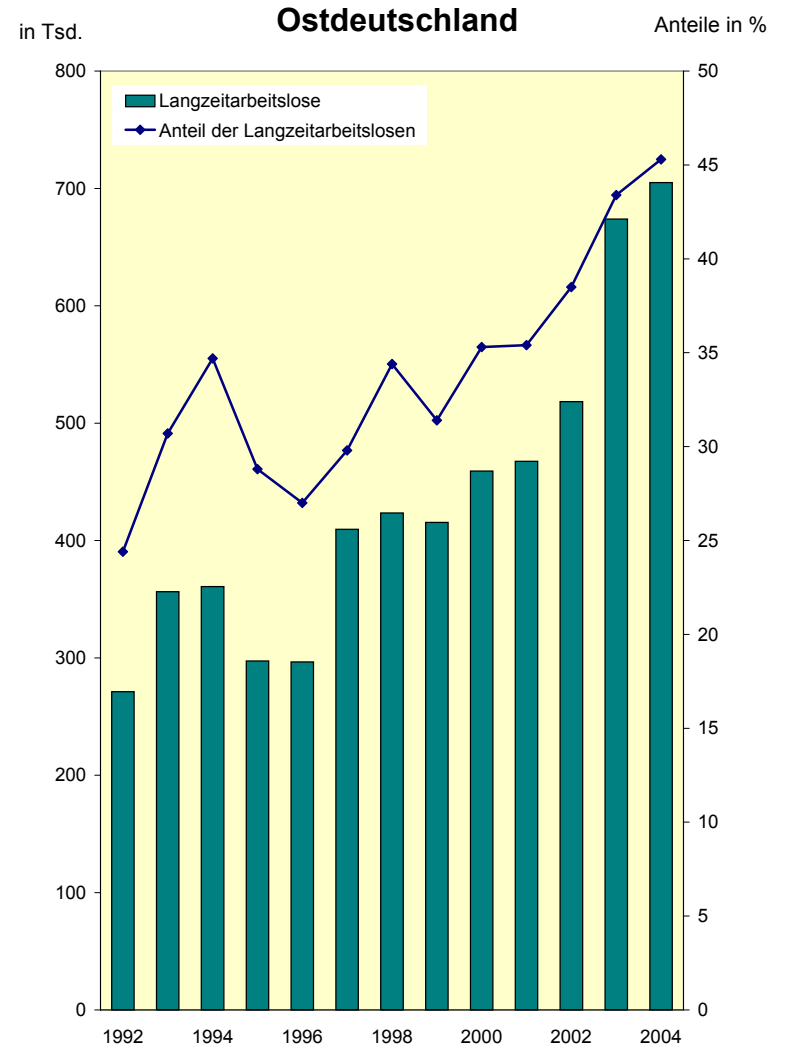
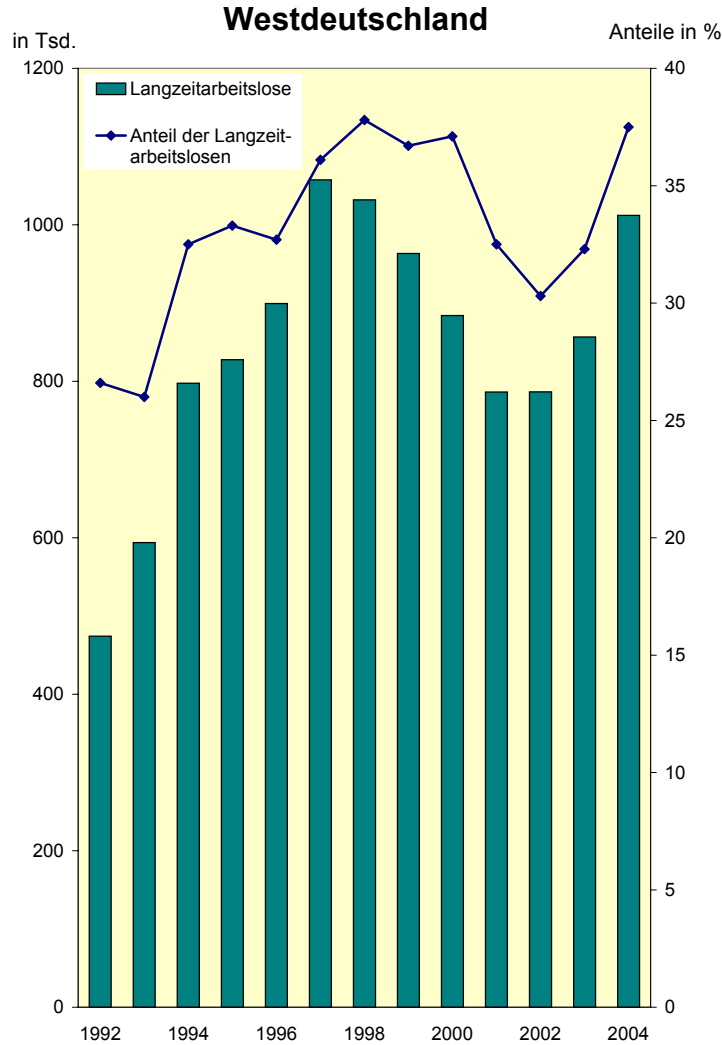
*Arbeitslosenquote: Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen.

** Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung im Alter von 15-65 Jahren.

Anmerkung: Werte in 2004 sind geschätzt.

Quelle: IAB-FB4-10/2004

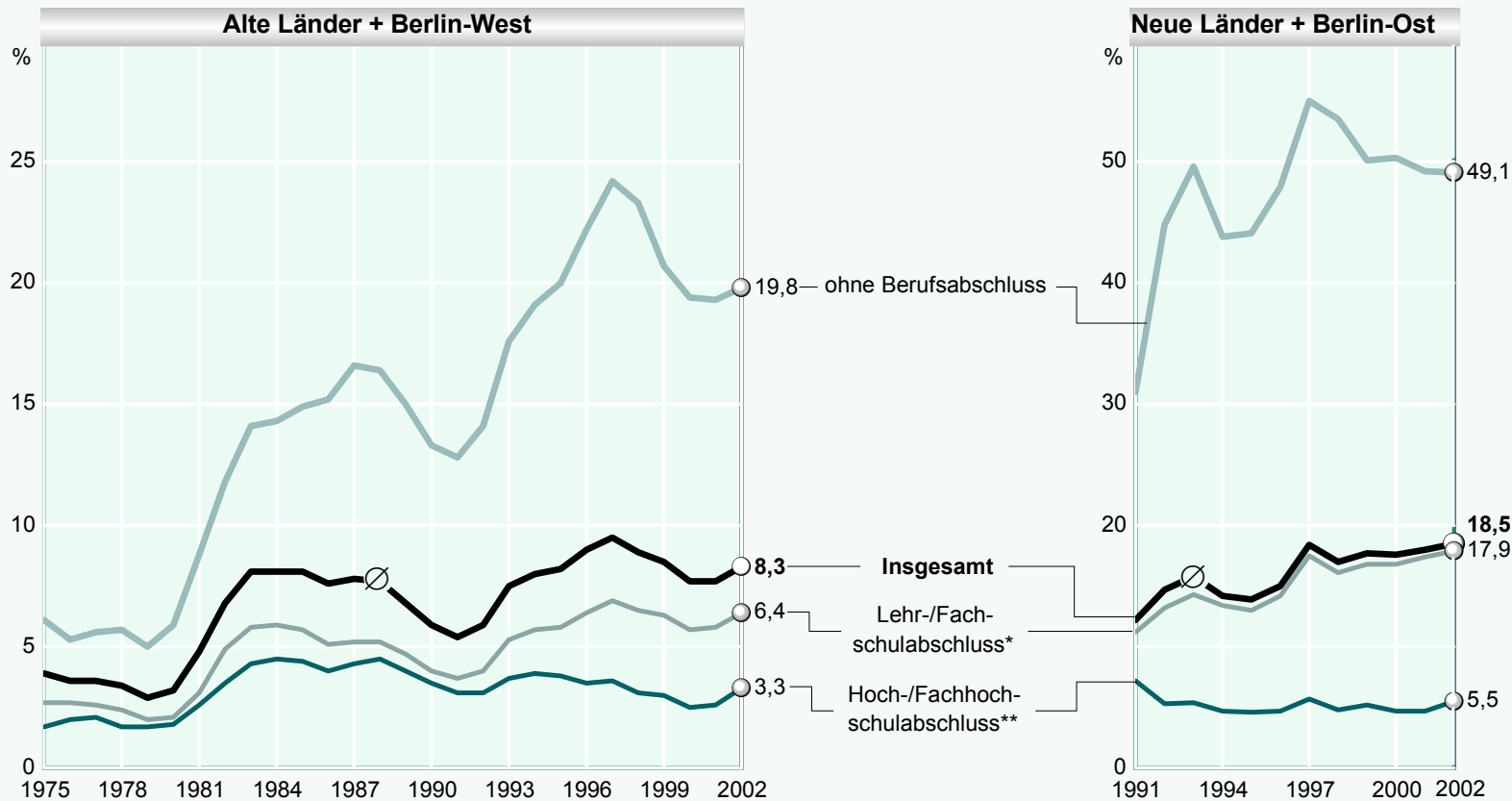
Langzeitarbeitslosigkeit 1992 - 2004



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind;
 Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Bestand zum 30.9.04

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 2002



Anmerkung:
 Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation
 Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt.
 Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturserhebungen der BA (jeweils Ende September)

*) ohne Verwaltungsfachhochschulen
 **) einschl. Verwaltungsfachhochschulen

Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland nach Altersgruppen

Altersgruppen	Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	1991	2003	1997	2003
unter 20 Jahre	4,5	6,7	16,8	13,1
20 bis unter 25 Jahre	5,6	11,6	21,9	25,0
25 bis unter 30 Jahre	6,4	11,0	17,8	24,1
30 bis unter 35 Jahre	6,7	9,4	17,3	20,2
35 bis unter 40 Jahre	6,1	9,9	18,8	20,6
40 bis unter 45 Jahre	5,6	10,4	18,1	23,2
45 bis unter 50 Jahre	4,8	11,0	22,0	23,5
50 bis unter 55 Jahre	6,7	13,0	20,6	27,5
55 bis unter 60 Jahre	14,3	14,6	37,2	23,1
60 bis unter 65 Jahre	14,1	8,3	21,6	13,6
Insgesamt	6,7	10,8	21,0	22,6

Anmerkung: Bezugsgröße: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - jeweils 30.6. - und Arbeitslose - jeweils 30.9. -. Die üblichen Bezugsgrößen (alle Erwerbspersonen bzw. abhängig zivile Erwerbspersonen) liegen nach Altersgruppen nicht vor.

Quelle: BA, Strukturanalyse

Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland -1-

Schwaches und zu wenig beschäftigungsintensives Wirtschaftswachstum

- **gebremster Strukturwandel (mangelnde Zukunftsinvestitionen, fehlende Bildungsexpansion, Regulierungen, Bürokratie)**
- **zu wenig beschäftigungsorientierte Lohnvereinbarungen (Niveau und Differenzierung)**
- **hoher Abgabenkeil belastet Faktor Arbeit (v.a. am unteren Ende der Lohnskala)**
- **überholtes Arbeitsrecht senkt Einstellungsbereitschaft und verringert Fluktuation am Arbeitsmarkt (Insider/Outsider-Problematik)**

Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland -2-

Stockender Aufholprozess in Ostdeutschland

- **Überschätzung der DDR-Planwirtschaft und Unterschätzung der Anpassungsprobleme**
- **schneller Übergang zu westdeutschen Bedingungen belastet Entwicklung weiterhin**
- **hoher konsumptiver Anteil der Transfers von Westen nach Osten**
- **nur zögerlicher Aufbau einer exportorientierten Wirtschaft; noch immer überdimensionierter Bausektor und öffentlicher Dienst**

Fahrplan der Arbeitsmarktreformen

- 1.11.2002 „Job Floater“ durch KfW (inzwischen wieder eingestellt!)
- 1.1.2003 **Hartz I**
Deregulierung der Zeitarbeit, PSA, verschärfte Zumutbarkeit, Ich-AG, Bildungsgutscheine
- 1.4.2003 **Hartz II**
Mini- und Midi-Jobs, Vorbereitung Job-Center
- 1.1.2004 **„Reformen am Arbeitsmarkt“** (Agenda 2010)
Bezugsdauer ALG, Kündigungsschutz, Handwerksordnung
- 1.1.2004 **Hartz III**
Reform der BA, Vereinfachungen im Arbeitsförderrecht
- 1.1.2005 **Hartz IV**
Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (1)

➤ **Flexibilisierung des Arbeitsmarktes**

- durch Deregulierung des Arbeitsrechts (Schwellenwert des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben; Öffnung der Leiharbeit; Befristungen für Ältere)
- durch Abgabensenkung im Niedriglohnbereich (Mini- und Midi-Jobs)

Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (2)

- **Schaffung von Arbeitsanreizen für Erwerbslose und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**
 - Leistungskürzungen (Verkürzung der ALG-Bezugsdauer für Ältere; Zusammenführung Alhi/Sohi)
 - Aktivierung durch strengere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug (frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, Eingliederungsvereinbarungen)

Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (3)

- **Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**
 - neue Organisation (Reform der BA, Job-Center, mehr Wettbewerb auch durch „Gutscheinlösungen“)
 - neue Instrumente mit Ausrichtung auf „reguläre“ Erwerbstätigkeit (Ich-AG, PSA)

Kriterien für die Beurteilung der Arbeitsmarktreformen

➤ Effizienzwirkungen

- Effekte auf Allokation (Beitrag zum Wirtschaftswachstum; quantitativer und qualitativer Arbeitsmarktausgleich; Dynamik/Verhaltensänderungen bedeutsam; beeinflussen Verteilungsspielraum)

➤ Verteilungswirkungen

- Effekte auf Partizipationschancen und Einkommen („morning after“; Individual- versus Haushaltskontext; Berücksichtigung von Effizienzwirkungen)

Beschäftigungs- und Verteilungseffekte von mehr Arbeitsmarktflexibilität? (1)

➤ Deregulierung des Kündigungsschutzes

- Eher wenig beschäftigungspolitische Impulse durch Neuregelung
- Allgemein: geringe Effekte auf Niveau der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit; aber höhere Fluktuation, bessere Chancen für Outsider und beschleunigter Strukturwandel

➤ Öffnung der Leiharbeit

- Neuregelung begünstigt Wachstum der Beschäftigungsform
- Ausweitung wird nur teilweise zu Zusatzeffekten führen
- Brückenfunktion wird gestärkt; schafft Ansatzpunkte für Arbeitsmarktpolitik (PSA)

Beschäftigungs- und Verteilungseffekte von mehr Arbeitsmarktflexibilität? (2)

➤ Befristungen für Ältere

- Senkt Einstellungshürden im Sinne einer Einstiegshilfe
- Frühere Rechtsänderungen lassen sich mit der Entwicklung der Befristungsquoten (moderate Anstiege, in Teilgruppen nicht einheitlich) nicht kausal in Verbindung bringen

➤ Mini-Midi-Jobs

- Geringe Zusatzbeschäftigungseffekte in Köpfen; kaum Auswirkungen auf Niveau der Arbeitslosigkeit
- Eher Zuverdienstmöglichkeit, auch für Arbeitslose (Zumutbarkeit ALG II)
- Erhöhung des Arbeitsvolumens versus Anreiz zur Zerlegung von Beschäftigungsverhältnissen

Wesentliche Elemente von Hartz IV (1)

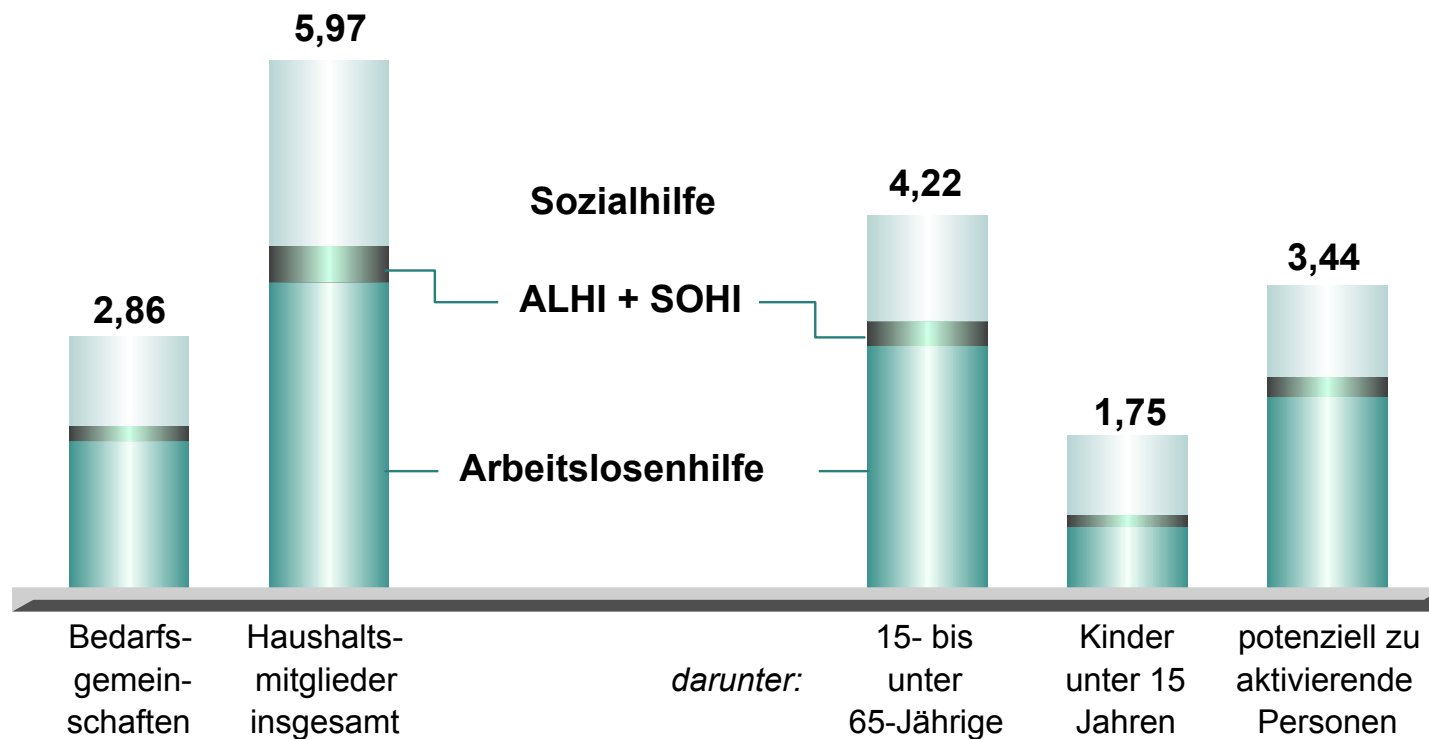
- Durch neue Grundsicherung im Durchschnitt weniger „großzügige“ Transferleistungen für Langzeitarbeitslose (Einbußen vor allem bei Alleinstehenden und Leistungsempfängern mit vormals hohem Einkommen)
- Nur leicht verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten (vor allem zwischen 400 € und 900 € mit Transferentzugsrate von 70%; ansonsten bis 1500 €: 85%; kleiner Freibetrag von rd. 55 €; „Einstiegsgeld“ als zusätzliche Option)

Wesentliche Elemente von Hartz IV (2)

- Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“
(Transferleistung plus Mehraufwandsentschädigung für schwer Vermittelbare; Befristung; Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein)
- Betreuung der Leistungsempfänger in Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und lokalen Arbeitsagenturen bzw. durch Kommunen allein

Schätzung der Leistungsempfänger nach SGB II

Bedarfsgemeinschaften (Haushalte) und Personen, die im 1. Quartal 2004 Anspruch



Quelle: IAB, Rudolph

© IAB

Entnommen aus: Rudolph, H.: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II, IABKurzbericht Nr. 11/23.9.2004

Ausgestaltung der Transferleistungen

➤ Negative Auswirkungen „großzügiger“ Ausgestaltung

- Geringe Anreize zur Arbeitssuche und Aufnahme einer Beschäftigung (vor allem bei längerer Arbeitslosigkeit)
- Geringere Anpassungsgeschwindigkeit auf Makroebene

➤ Positive Auswirkungen „großzügiger“ Ausgestaltung

- Automatischer Stabilisator des Konsums
- Verbessertes Matching und erleichterter Strukturwandel

„Fördern“ und „Fordern“
von Arbeitslosen

Staatliche Leistungsangebote

Lohnersatz (Arbeitslosengeld)
oder Unterhaltssicherung (HLU, ALG II)

Integrationsbemühungen

„Fördern“ im engeren Sinne:

Angebote zur Verbesserung der
Beschäftigungschancen
(z.B. Beratung, Trainingsmaßnahmen,
Weiterbildung, PSA-Beschäftigung)

**Verpflichtungen
für Leistungsempfänger**

Bereitschaft zur Annahme zumut-
barer Arbeit

Verfügbarkeit für Arbeitsmarkt

Aktive Mitwirkung
(u.a. Eigeninitiative zur Stellensuche)

seit Anfang 2002:

„Eingliederungsvereinbarungen“

mit Festlegung von Förderungsleistungen und Verpflichtungen
(im SGB II Pflicht, im SGB III Option)

Fördern und Fordern Neue Maßnahmen

(Job-AQTIV-Gesetz, Hartz-Gesetze, Agenda 2010)

➤ Gezielteres Fördern:

- Optimierte Wiedereingliederung, Profiling

➤ Umfassenderes Fordern:

- Stärkere Betonung der Pflichten (mehr Eigeninitiative)
- Stärkere Verbindlichkeit (Eingliederungsvereinbarungen)
- Mehr Kontrollen und konsequente Sanktionierung (Sperrzeiten)
- Verschärfung der „Zumutbarkeit“ (Hartz I und Hartz IV)
- Einschränkungen bei Lohnersatz (Agenda 2010, Hartz IV)

Fördern und Fordern

Wechselseitige Verstärkungen

➤ Fördern durch Fordern

Fordern als „Coaching“

Anleitung und Verpflichtung zu Eigeninitiative bei Stellensuche, zur Mitwirkung bei Wiedereingliederungshilfen und materieller Zwang zu mehr Konzessionsbereitschaft

➤ Fordern durch Fördern

Nutzung von Maßnahmen als Test für Arbeitsneigung
Einladungen zu Beratungsterminen, Angebot von Trainingsmaßnahmen, Beschäftigung in einer PSA oder im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit

Arbeitsgelegenheiten aus ökonomischer Sicht (1)

Maßnahme

- Schaffung gemeinnütziger Tätigkeiten als „Gegenleistung“ für den Transferbezug
- Mehraufwandsentschädigung als Zuschlag zur Transferleistung

Ziele

- Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Dienstleistungen
- Erwerb und Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit
- Prüfung der Verfügbarkeit

Arbeitsgelegenheiten aus ökonomischer Sicht (2)

Probleme

- Großangelegte Programme erhöhen Aktivierungschancen, aber auch Verdrängungsrisiken
- „Freiwilligkeit“: Geschützte Beschäftigung oder Verpflichtung?
- „Stigmatisierung“: Marktgängige Arbeitserfahrung in marktferner Maßnahme?
- Nettoeffekte durch richtige Auswahl: Nicht zu leichte und auch nicht zu schwere Fälle
- Vermeidung von Einsperreffekten (relevant: Vergütung; Dauer; Maßnahmekarriere; Suchintensität)

Eingliederungsergebnisse vergleichbarer Instrumente (1)

➤ § 19 Abs. 2 des BSHG

(1. Variante: Befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung)

- Integrationsquoten in 2001 im Rahmen regionaler Fallstudien zwischen 24% und 47%, u. a. abhängig von Aufnahmefähigkeit des lokalen Arbeitsmarktes; keine Ermittlung von Nettoeffekten (Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2003)

➤ § 19 Abs. 2 des BSHG

(2. Variante: Sozialhilfe plus Mehraufwandsentschädigung)

- Information zu Integrationsquoten liegt nicht vor; wahrscheinlich geringe Effekte, zumal Instrument vor allem als „Vorschaltmaßnahme“ dient (Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2003)

Eingliederungsergebnisse vergleichbarer Instrumente (2)

➤ **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III**

- Eingliederungsquote 2002: 26,4% (2001: 29,7%)

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit)

- Bei Kontrollgruppenbildung nicht nur keine positiven Nettoeffekte für Maßnahmeteilnehmer, sondern sogar Negativwirkungen

(Quelle: IABWerkstattbericht Nr. 2/10.3.2003 auf Basis von Daten für den Zeitraum 3/2000 bis 3/2002)

Relative Einkommensposition von Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten - in Euro -

	Arbeitslosengeld II (einschl. Sozialgeld für weitere Haushalts- mitglieder und Unter- kunftskosten)	Nettostunden- lohn* bei 40 h/Woche	Arbeitslosengeld II plus Mehraufwands- entschädigung in Höhe von 1,5 Euro je Stunde bei 30 h/Woche	Nettostunden- lohn* bei 40h/Woche
Alleinstehend	648	3,74	843	4,86
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1076	5,32	1271	6,44
Verheirateter Alleinverdiener	1022	5,90	1217	7,02
Verheirateter Alleinverdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1554	7,19	1749	8,31

* Bei der Berechnung des Nettolohnes ist das Kindergeld berücksichtigt worden

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft 2004; eigene Berechnungen

Wirkungsdimensionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (1)

Mikroebene

- Suchintensität der Leistungsbezieher steigt
- Zu berücksichtigende Effekte
 - Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit
 - Einmündung in Beschäftigung
 - Stabilität von Beschäftigung
 - Einkommensentwicklung
- Prognose: Leistungsfähigere Transferempfänger dürften profitieren, leistungsschwächere eher nicht

Wirkungsdimensionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (2)

Makroebene

- Lohnmoderation durch größere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen (abhängig von Reaktion auf Nachfrageseite; insbesondere von Lohndifferenzierung in und außerhalb von Tarifverträgen)
- Verkürzung der Vakanzdauer durch schnellere Stellenbesetzung
- Verdrängung der Stillen Reserve durch „Aktivierte“
- Auswirkungen auf Meldeverhalten (Entmutigung und Ermutigung)

Wirkungsdimensionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (3)

Gesellschafts- und verteilungspolitische Implikationen

- Höhere Akzeptanz für Arbeitsförderung?
- Vorbeugen gegen Diskreditierung von Arbeitslosen?
- Wachsende Armutsrisiken? (aber: Kürzungen betreffen vor allem nicht bedürftige Haushalte)
- Bedarf für gesetzlichen Mindestlohn?

Bedarf es eines gesetzlichen Mindestlohns?

- Umfassende Aktivierung erhöht Angebotsdruck von Arbeitslosen und damit auch Lohndruck
- Mindestlöhne nur in Ländern mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und niedriger Tarifbindung (in Deutschland Tariforientierung jedoch nach wie vor stark)
- Mindestlöhne würden den Einstieg wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer erschweren und einfache Arbeit noch mehr verdrängen
- Das Problem in Deutschland sind nicht zu geringe **Brutto**stundenlöhne, sondern zu geringe **Netto**stundenlöhne

Hartz IV und der Arbeitsmarkt 2005

Jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit nach IAB-Projektion (BIP-Wachstum: + 1 ¾ %)	4,37 Mio.
+ bisher nicht arbeitslos gemeldete Sozialhilfeempfänger (ca. 580.000)	+++ (schnell)
+ zusätzliche Arbeitslosmeldung von Leistungsempfängern nach § 428 SGB III (ca. 180.000)	+ (allmählich)
- nicht mehr bedürftige, bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe (ca. 500.000)	-- (allmählich)
- ALG II-Bezieher in Arbeitsgelegenheiten und anderen Maßnahmen (zusätzlich bis zu 340.000); Substitutionseffekte möglich	- (allmählich)
- Aktivierung (verbesserte Betreuung und "Bestandsbereinigung")	- (allmählich)

Tragen Arbeitsmarktreformen zur Lösung der Beschäftigungsprobleme bei?

„Im Prinzip ja, aber ...“

“JA”:

- Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Rahmens
- Konsequente Aktivierung
- Richtung ordnungspolitischer Korrekturen

“ABER...”:

- Keine überzogenen Erwartungen an Wirkungen
- Nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit nur über deutlich mehr Beschäftigung
- Hauptproblem ist und bleibt die fehlende Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik
- Bisher nur Trippelschritte bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung