



## Arbeitsmarktpolitik im Argen?

**Dr. Ulrich Walwei**

Loccum, 24. Oktober 2005

## Arbeitsmarktpolitik im Argen?

- Was sind die Ziele der Arbeitsmarktpolitik?
- Was wissen wir über deren Wirkung?
- Was sollte sich durch die Reformen ändern?
- Welche Fragen will die Forschung beantworten?
- Welche weitergehenden Reformen stehen zur Diskussion?
- Ist die Arbeitsmarktpolitik auf dem richtigen Weg?

Vortrag im Rahmen der Tagung „Arbeitsmarktpolitik im Argen? Optionen der Steuerung von Hartz IV“ der Evangelischen Akademie Loccum vom 24. bis 26. Oktober 2005

## Gesetzliche Ziele der Arbeitsmarktpolitik (SGB III)

### *Leistungen der Arbeitsförderung sollen ...*

- ... zu hohem Beschäftigungsstand und ständiger Verbesserung der Beschäftigungsstruktur beitragen,
- ... das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermeiden und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen,
- ... der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung entsprechen und
- ...die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip verfolgen.

## Gesetzliche Ziele der Arbeitsmarktpolitik (SGB II)

### *Grundsicherung für Arbeitsuchende soll ...*

- ... Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen/ Bedarfsgemeinschaften stärken,
- ... erwerbsfähige Hilfebedürftige in die Lage versetzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten zu können,
- ... erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und – soweit erforderlich – den Lebensunterhalt sichern und
- ... die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip verfolgen.

## Theoretisch-konzeptionelle Begründung für eine Arbeitsmarktpolitik i.w.S.

- Vermeidung von Armutseffekten
- Heranführen an den Arbeitsmarkt
- Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit
- Mehr Transparenz und Verbesserung des Marktausgleichs
- Veränderungen in der Warteschlange der Arbeitssuchenden
- Feststellung der Arbeitslosigkeit

## Probleme der Arbeitsmarktpolitik aus theoretisch-konzeptioneller Perspektive

- Zu hoher Anspruchslohn im Vergleich zu potentieller Produktivität
- Einsperreffekte von Maßnahmen senken Suchintensität
- Stigmatisierung durch Programmteilnahme
- Mitnahmeeffekte aufgrund mangelnder Selektion
- Substitutionseffekte (Lösung eines Problems schafft ein Anderes)
- Verdrängung nicht-subventionierter Beschäftigung

## Aus theoretisch-konzeptionellem Zielkonflikt resultiert umfassender Evaluationsbedarf

### Im Einzelnen geht es um ...

- ... vielfältige Fragen der Implementation, vor allem im Hinblick auf Ursachen für Erfolge/Misserfolge des Instrumenteneinsatzes
- ... Nettoeffekte der Maßnahmen (u.a. in Bezug auf Einmündung, Nachhaltigkeit, Einkommensentwicklung, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Inklusion)
- ... Makrowirkungen des Maßnahmeeinsatzes (unter Einbezug von Mitnahme-, Substitutions- und Crowding-out-Effekten)

# Mikrowirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

## - Ergebnisse vorliegender Evaluationsstudien (1) -

### ➤ ABM

- eher negativ, v.a. wegen „Locking-in“ Effekten
- jedoch positiv bei Langzeitarbeitslosen (Ost wie West)

### ➤ Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen

#### Umschulung

- langfristig ein Plus in der Beschäftigungsrate von bis zu 20% i. Vgl. zu Nichtteilnehmern,
- kumulierter Beschäftigungseffekt (Berücksichtigung der Programmphase) nach 7 Jahren (noch nicht) positiv

#### Fortbildung

- langfristig ein Plus in der Beschäftigungsrate von 7-10% i. Vgl. zu Nichtteilnehmern (kurze Maßnahmen mit besseren Ergebnissen)
- kumulierte Beschäftigungseffekte: insgesamt positiv, kurze Maßnahmen schneiden besser ab

## Mikrowirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen - Ergebnisse vorliegender Evaluationsstudien (2) -

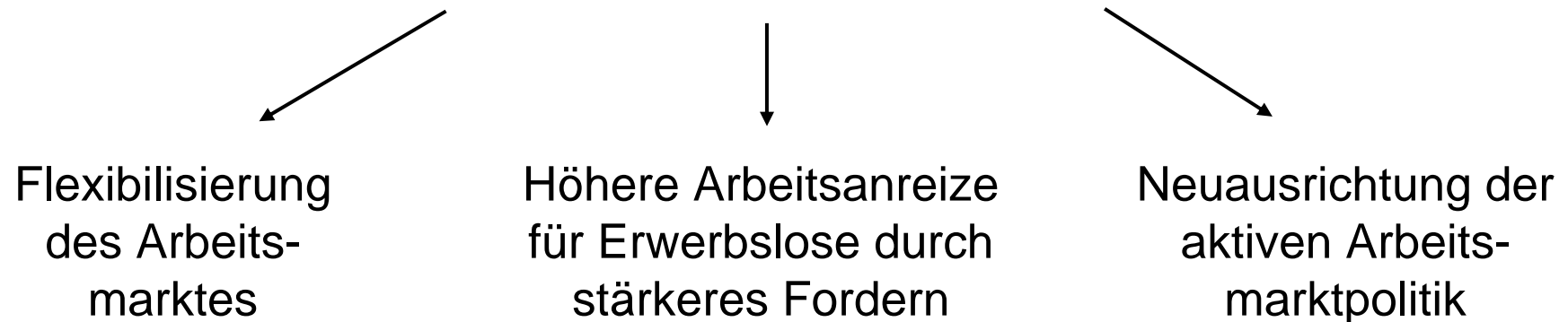
### ➤ Betriebliche Eingliederungszuschüsse

- positive Effekte – höhere Beschäftigungsrate und niedrigere Arbeitslosigkeitsdauer – für teilnehmende Personen
- keine positiven Wirkungen auf die betriebliche Arbeitsnachfrage (aufgrund von Mitnahme- und Substitutionseffekten)

### ➤ Beratung und Vermittlung

- nur Ergebnisse aus dem Ausland vorhanden
- zeigen positive Wirkung in Kombination mit Sanktionsmaßnahmen bei Leistungsbezug

## Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen



## Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (1)

### ➤ **Flexibilisierung des Arbeitsmarktes**

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

#### **Ex-ante Evaluation:**

Weiterhin stark reguliertes und mit hohen Abgaben belastetes „Normalarbeitsverhältnis“; keine substantziellen Beschäftigungseffekte, jedoch etwas mehr Chancen für „Outsider“

## Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (2)

### ➤ **Höhere Arbeitsanreize für Erwerbslose durch stärkeres Fordern**

- Leistungskürzungen (Verkürzung der ALG-Bezugsdauer für Ältere; Arbeitslosengeld II)
- Aktivierung durch strengere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug (frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, Eingliederungsvereinbarungen)

#### **Ex-ante Evaluation:**

Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wächst; Bedeutung von „Aufwärtsmobilität“ nimmt zu; eventuell Rückgang der Arbeitslosigkeit durch „Bestandsbereinigung“

## Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (3)

### ➤ Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- neue Organisation (Reform der BA, mehr Wettbewerb durch „Gutscheinlösungen“ und „Optionsmodell“)
- neue Instrumente im SGB III (Ich-AG, PSA) und im SGB II (Arbeitsgelegenheiten; Einstiegsgeld; Kinderbetreuung)

#### **Ex-ante Evaluation:**

mehr Wirtschaftlichkeit und Passgenauigkeit bei Mitteleinsatz (auch durch „Profiling“ und „Fallmanagement“); Chancen auf Verbesserung des Matchingprozesses

## Wesentliche Elemente von Hartz IV (1)

- Durch neue Grundsicherung im Durchschnitt weniger „großzügige“ Transferleistungen für Langzeitarbeitslose (Lohnabstandsproblem nur bei größeren Haushalten, die jedoch seltener im ALG II-Bezug stehen)
- Nur leicht verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten (vor allem bei höheren Einkommen; Nachbesserung bei niedrigen Einkommen; Einstiegsgeld als zusätzliche Option)

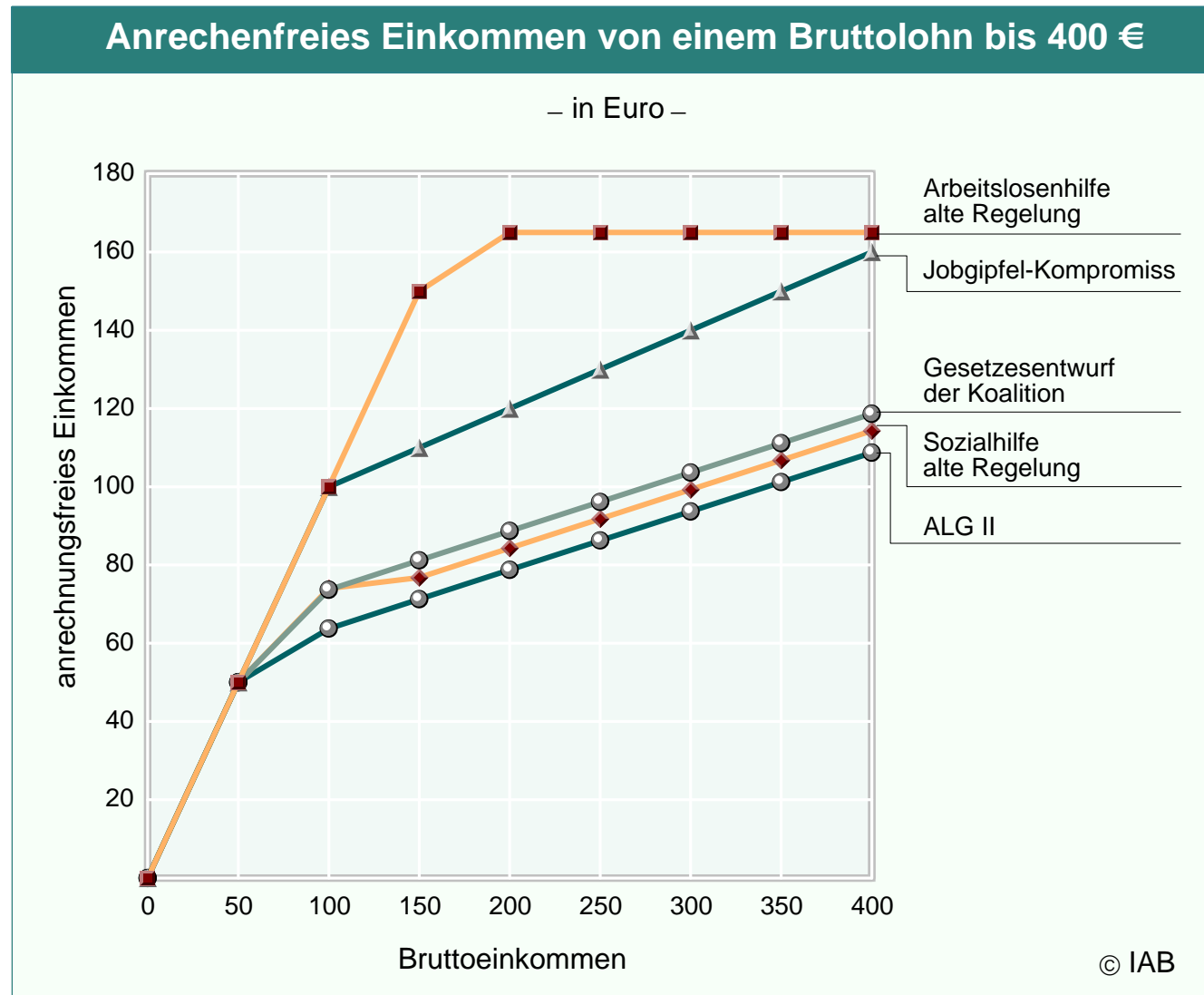
## Arbeitslosengeld II und äquivalente Marktlöhne - in Euro -

	<b>Arbeitslosengeld II</b> (einschl. Sozialgeld für weitere Haushalts- mitglieder und Unter- kunftskosten) - <b>ALG II plus</b> <b>befristeter Zuschlag</b> <sup>1)</sup>	Nettostunden- lohn bei 40 h/Woche <sup>2)</sup>	Bruttostundenlohn bei 40h/Woche
Alleinstehend	662-822	3,08 - 4,38	3,68 - 5,65
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1090-1310	3,35 - 4,96	4,21 - 6,31
Verheirateter Alleinverdiener	1034-1354	5,63 - 7,81	7,08 - 9,81
Verheirateter Alleinverdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1574-2014	3,82 - 7,35	4,79 - 9,23

<sup>1)</sup> Die obere Grenze des ALG II-Anspruchs enthält den maximalen befristeten Zuschlag im ersten Jahr des Bezugs der Grundsicherung, die untere Grenze keinen Zuschlag.

<sup>2)</sup> Berechnung des Nettolohnes unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld

Quelle: Cichorek/Koch/Walwei 2005



Entnommen aus: IABKurzbericht Nr. 7/2005

## Wesentliche Elemente von Hartz IV (2)

- Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“  
(hohes Verdrängungsrisiko; geringe Übergangschancen  
aufgrund relativer Marktferne; eventuell sinnvolle  
„Vorschaltmaßnahme)
- Betreuung der Leistungsempfänger in Arbeitsgemein-  
schaften und optierenden Kommunen  
(Quasi-Wettbewerb zwischen öffentlichen Trägern; Frage  
nach dem optimalen Mix aus Zentralität und Dezentralität)

## Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähige Hilfebedürftige - Stand September 2005 -

<b>Zahl der Bedarfsgemeinschaften</b>	<b>3.662.985</b>
<b>Mitglieder in Bedarfsgemeinschaften</b>	<b>6.662.015</b>
<b>Erwerbsfähige Hilfebedürftige</b> - darunter arbeitslos gemeldet	<b>4.882.243</b> 2.827.854*

\*arbeitslos gemeldet mit Schätzung

Quelle: BA Statistik

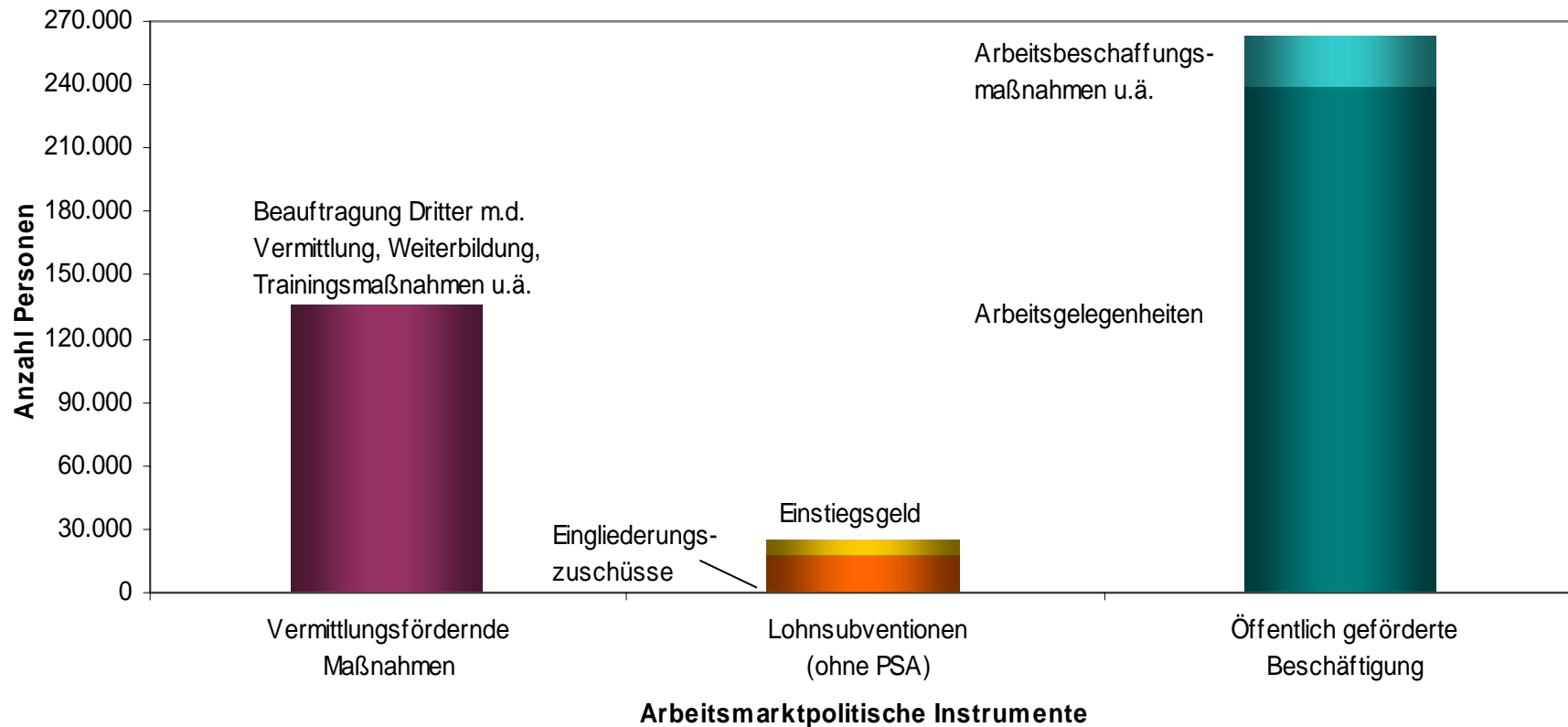
## Erwerbsfähige Hilfebedürftige

- arbeitslos gemeldet im September 2005 -

<b>arbeitslos gemeldet insgesamt</b> darunter:	<b>2.759.500</b>
- Frauen	1.215.996
- Ohne Ausbildung	1.350.493
- Ohne Schulabschluss	542.132
- unter 25 Jahren	305.666
- 55 und älter	267.761

## Arbeitsmarktpolitische Instrumente im SGB II

- Teilnehmerbestand im August 2005 (ohne optierende Kommunen) -



## **Forschungsauftrag an das IAB im SGB II - Strukturelle Umsetzung**

- Schaffung von drei neuen Forschungsbereichen:
  - Soziale Sicherung und Partizipation
  - Effektivität und Effizienz von Leistungen
  - Strukturen und Bewegungen im Niedrigeinkommensbereich
- Ergänzende Projekte in bestehenden Forschungsbereichen
- Vergabe von Forschungsaufträgen an Dritte

## **Forschungsauftrag an das IAB im SGB II - Inhaltliche Umsetzung (1)**

### ➤ Fokus „Instrument/Maßnahme“

- Arbeitsgelegenheiten
- Einstiegsgeld
- Instrumente des SGB III für erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHB)
- Wirkung von Sanktionen

### ➤ Fokus „Individuen und Haushalte“

- Soziale Sicherung und Sozialintegration der eHB
- Ältere
- Rehabilitanten
- Jugendliche

## Forschungsauftrag an das IAB im SGB II - Inhaltliche Umsetzung (2)

- Fokus „Strukturen und Makrowirkungen“
  - Mengengerüste und Strukturen
  - Auswirkungen von Hartz IV auf betriebliche Stellenbesetzung
  - Regionale Typisierung und Evaluation
  - Gesamtwirtschaftliche Effekte der Grundsicherung
  - Aktivierungsstrategien für eHB im internationalen Vergleich
  - Niedrigeinkommen und Armutseffekte

## Weitergehende Reformen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik? (1)

- Beschränkung auf Vermittlung und Beratung  
(Beitrag zur Ausgabensenkung, aber kaum noch  
Möglichkeiten des Gegensteuerns bei substantziellen  
Integrationshemmnissen)
- Allgemeine Workfare  
(„Freizeitentzug“ als Druckmittel; jedoch ist freiwillige  
Arbeitslosigkeit nicht das Hauptproblem; Kosten der  
Organisation und mögliche Verdrängung zu beachten)

## Weitergehende Reformen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik? (2)

- Kombilohnansätze  
(Arbeitsanreiz für Leistungsempfänger würde wachsen;  
aber: Zielkonflikt mit Höhe der Transferleistungen;  
Konsequenz: Armutsrisiken oder hohe fiskalische Kosten  
durch Subventionierung)
- Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik  
(Vorteile des dezentralen Ansatzes; Problem von „Insel-  
lösungen“; bisher keine Evaluation kommunaler Maß-  
nahmen bzw. Trägerschaft; evtl. mehr Klarheit durch  
BMWA-Begleitforschung)

## Ist die Arbeitsmarktpolitik auf dem richtigen Weg?

- Konsequente Aktivierung verspricht positive Effekte (mikro- und makroökonomisch sowie gesellschaftspolitisch)
- Keine überzogenen Erwartungen, denn es fehlt in erster Linie an Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik
- Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer stellt längerfristig größte Herausforderung dar
- Bei wachsender Ungleichheit größere Bedeutung von Beschäftigungsfähigkeit und damit verbundenen Möglichkeiten der Aufwärtsmobilität
- Es verbleiben viele offene Fragen (richtige Balance von Fordern und Fördern; dezentrale versus zentrale Aufgabenverteilung; öffentliche versus private Leistungserbringung)