

IABFORUM

AUSGABE 1/06

DAS MAGAZIN DES INSTITUTS FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Weddigenstraße 20-22
90478 Nürnberg

Neue Regierung

Der Koalitionsvertrag setzt in der Arbeitsmarktpolitik erfreulicher Weise auf Kontinuität und wissenschaftliche Evaluation

Alte Instrumente

Schon vor „Hartz“ hat man versucht, die Vermittlung Arbeitsloser zu verbessern – ob mit Erfolg, zeigt sich erst jetzt

Große Sorgen

Der dramatische Rückgang der deutschen Bevölkerung trifft vor allem den Osten und dort wiederum besonders die Jungen



Handwerk

Die Arbeitsmarktreform bekommt Konturen – ein Arbeitsbericht

IABFORUM 1/06

Herausgeber

© 2006

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg

www.iab.de

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Redaktion und visuelles Konzept

Ulrich Möller / IAB (v.i.S.d.P.)

Gestaltung und technische Produktion

ps.media GmbH

Hermann-Glockner-Straße 4, 90763 Fürth

www.psmedia.de

unter Mitarbeit von Monika Pickel / IAB

Fotos ©

Rubrik Podium: Jutta Palm-Nowak, Knut Emmerich, Regina Stoll

Autoren: Jutta Palm-Nowak, Sergei Kleptcha, Jutta Sebald

Mile Cindric, S. 1; picture alliance S. 20, S. 48, S. 50, S. 64

Berit Mrugalska, S. 53; gettyimages S. 60, S. 70, S. 73, S. 81

alle übrigen: Werner Gradert, ps.media

Titelmotiv

Clemens Heinel über PONTE CULTURA e.V.,

Verein zur Förderung des deutsch-brasilianischen Kulturaustausches

www.pontecultura.de; E-Mail: info@pontecultura.de

Druck

Druckhaus Oberpfalz

Wernher-von-Braun-Straße 1, 92224 Amberg

Bezugsmöglichkeit

IAB Bestellservice c/o IBRo Funk und Marketing GmbH

Tel.: (0180) 500 38 65, Fax: (0180) 500 38 66, E-Mail: iab@ibro.de

Schutzgebühr EUR 5,- (Einzelheft, zzgl. Versandkostenpauschale EUR 2,50);

Schutzgebühr EUR 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto)

Verteiler für BA-Dienststellen

Nach dem Verteiler für den „IAB-Kurzbericht“

ISSN 1861-7522



Liebe Leserinnen und Leser,

Orchesterprobe, Tafelsilber, Handwerk – mittlerweile halten Sie das dritte Heft des IAB-FORUM in Händen. „Handwerk“ steht für die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen, für die Konturen und Kerben, die sie nach und nach bekommen: die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag, die Diskussion über die Niedriglohnbeschäftigung, die Ausgestaltung der Transferleistungen, die Arbeit privater Vermittler, die Reform der Bundesagentur selbst.

Dieses Handwerk berührt die Menschen, verlangt oft nach anderen, teilweise ganz neuen Verhaltensweisen. Wie kommen die Betroffenen damit zurecht? In neuen Untersuchungen lassen wir sie selbst zu Wort kommen und begleiten sie auf dem oft langen Weg aus der Arbeitslosigkeit. Dazu braucht man besonderes Handwerkszeug – und Vertrauen auf Seiten der Betroffenen, die wir befragen.

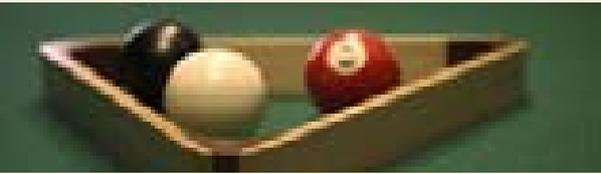
Das Heft zeigt Ihnen zudem weitere Facetten unserer Arbeit: So informieren wir über die Kosten der Arbeitslosigkeit. Der Berg aus Mehrausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte wird immer höher. Wir melden uns zum Dauerthema „Föderalismusreform“ und zeigen, dass die alleinige Zuständigkeit der Länder für Bildung und Ausbildung auch am Arbeitsmarkt als Hürde wirken könnte.

Eindringlich verweisen wir nochmals auf die sich abzeichnenden großen regionalen Ungleichheiten, die auch aus der demografischen Entwicklung resultieren. Und: Wie steht es mit den Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Unternehmen auf- und ausbauen? Auswertungen der neuesten Welle unseres Betriebspanels zeigen, was sich dort in letzter Zeit getan hat.

Jüngst eingerichtete Organisationseinheiten des IAB präsentieren erste Ergebnisse und Perspektiven. Besonders wichtig ist das regionale Forschungsnetz, mit dem wir unsere Regionalforschung ergänzt und verstärkt haben. Welcher Idee folgt diese Einrichtung und welche Erfolge kann sie vorweisen? Willkommen heißt das IAB eine von der DFG finanzierte Nachwuchsgruppe von Forscherinnen und Forschern. Sie untersuchen Ungleichheiten innerhalb von Paarbeziehungen, deren Ursachen und die Folgen für den Arbeitsmarkt.

Letztlich informieren wir über eine weitere Neuentwicklung, die Infoplattform des IAB. Dort finden Sie ausgewählte, nutzerfreundlich aufbereitete und themenrelevante Informationen zu vielen Bereichen der Arbeitsmarktforschung. Was aber wäre ein Magazin ohne Personen, Podien, Presseclips und neue Publikationen? Und was wäre dieses Heft ohne Ulrich Möller, der auch das neue FORUM konzipierte und inspirierte – gepaart mit handwerklichem Können. Mein Dank gilt auch Horst Köstler von ps.media, der sich um die Realisierung des Heftes kompetent kümmerte. Das IAB entwickelt sich weiter, und wir laden Sie ein, uns dabei zu begleiten.

Ihre Jutta Allmendinger



Schwerpunkt Handwerk

- 4 **Die Arbeitsmarktreform bekommt Konturen – ein Arbeitsbericht**
- 6 **Der Arbeitsmarkt im Koalitionsvertrag – Unter dem Zwang der Verhältnisse**
Von Martin Dietz, Elke J. Jahn, Susanne Koch, Peter Schnur, Ulrich Walwei und Gerd Zika
- 12 **Förderung der Niedriglohnbeschäftigung – Ein ganz dickes Brett**
Von Martin Dietz und Ulrich Walwei
- 20 **Transfers – Ist weniger mehr?**
Von Stefan Bender, Susanne Koch und Ulrich Walwei
- 30 **Vermittlung durch Private – Wenn ein Dritter ins Spiel kommt**
Von Thomas Kruppe
- 38 **SGB II-Forschung – Mit einem schnellen Schnitt**
Von Andreas Hirsland
- 42 **Arbeitsmarktreformen – Blinder Eifer schadet nur**
Von Regina Konle-Seidl und Ulrich Möller
- Weitere Themen**
- 48 **Unter der Oberfläche – Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit**
Von Hans-Uwe Bach und Eugen Spitznagel

- 53 **Zwischenruf –
Wider die Kleinstaaterei in Bildung,
Ausbildung und Wissenschaft**
Von Jutta Allmendinger, Kathrin Dressel und Christian Ebner



- 60 **Klimawandel –
Im Osten geht die Sonne unter**
Von Johann Fuchs und Doris Söhnlein



- 64 **Förderung der Chancengleichheit –
Ganz schön schwierig**
Von Jutta Allmendinger, Susanne Kohaut und Iris Möller



- 70 **Regionales Forschungsnetz –
All Business is local**
Von Elke Amend, Uwe Blien, Dieter Bogai,
Stefan Fuchs und Norbert Schanne



- 76 **Emmy-Noether-Gruppe –
Karrieren, paarweise im Fokus**
Von Christine Wimbauer



- 81 **Büchersuche –
Auf dem Luxusliner**
Von Ulrike Kress und Regina Stoll



Rubriken

- 17 **Podium**
Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm
- 36 **Projekte**
Wichtige Forschungsvorhaben im Überblick
- 58 **Publikationen**
Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
des IAB – eine Auswahl
- 78 **Personen**
Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“
- 84 **Presse**
Das IAB in den Medien



Schwerpunkt Handwerk

Die Arbeitsmarktreform bekommt Konturen

In sechs Beiträgen untersuchen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB, wie weit einzelne Reformansätze am Arbeitsmarkt inzwischen gediehen sind. Dabei geht es auch um die Frage, ob man den Akteuren solides handwerkliches Können bescheinigen kann oder ob man Nachbesserung empfehlen sollte.



6 In seinem einführenden Beitrag „Unter dem Zwang der Verhältnisse“ gibt das IAB einen Überblick über die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung. Besonders interessant dürfte dabei die Einschätzung

von Chancen und Risiken sein, die mit den beschlossenen Maßnahmen verbunden sind.

12 „Ein ganz dickes Brett“ muss man bohren, wenn es um die Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor geht. Dies jedenfalls meinen die beiden Autoren Ulrich Walwei und Martin Dietz, die hier zwar großen Handlungsbedarf sehen, aber kein Patentrezept, das durchschlagende Beschäftigungserfolge versprache.

20 Stefan Bender, Susanne Koch und Ulrich Walwei beschäftigen die Frage nach den Transferleistungen, die seit den jüngsten Reformen weniger lang und weniger reichlich fließen. Nach Meinung der Autoren gingen diese Änderungen in die richtige Richtung, weil sie zur Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit beitragen können.



30 Auch vor „Hartz“ gab es schon den Versuch, mit neuen Instrumenten die Vermittlung von Arbeitslosen zu verbessern. Wer sich allerdings damals von der Einschaltung Privater einen Durchbruch am Arbeitsmarkt erwartet hatte, wird heute mit eher dürftigen Resultaten konfrontiert – so das Fazit von Thomas Kruppe, der die Befunde der Begleitforschung resümiert.

38 Mit dem Übergang zum neuen Sozialgesetzbuch II hat ein Paradigmenwechsel vom „fürsorgenden“ zum „aktivierenden“ Wohlfahrtsstaat stattgefunden. Um dessen Wirkungen auf die Betroffenen möglichst rasch zu erfassen, hat sich das IAB zu einem schnellen (Quer-)Schnitt entschlossen, dessen sechs Fragenkomplexe Andreas Hirsland erläutert.



42 Ganz besonders heikel für das IAB ist, wenn es sich „pro domo“ äußern soll, in diesem Fall zu „Hartz III“ und der Reform der Bundesagentur für Arbeit. Gestützt auf internationale Vergleiche und Analysen nennen Regina Konle-Seidl und Ulrich Möller eine Reihe guter Gründe dafür, den bereits eingeleiteten Reformen Zeit zur Reife zu lassen.

Clemens Heini

- 1959 geboren in Schwabach
- 1974-78 Ausbildung zum Orthopädiemechaniker
- 1986-92 Studium der Bildhauerei
Akademie der Bildenden Künste,
Nürnberg
- 1991 Meisterschüler bei Prof. Wilhelm Uhlig
- 1993 seither freischaffend als Bildhauer
in Schwabach

E-Mail: clemens.heini@nefkom.info

www.skulptore.com

Fotografie: Werner Gradert, ps.media Fürth



Der Arbeitsmarkt im Koalitionsvertrag Unter dem Zwang der Verhältnisse

Am 22. November 2005 wurde die neue Regierung unter der Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin vereidigt. Sie führt nun eine Große Koalition, in der nach wie vor unterschiedliche gesellschaftspolitische Wertvorstellungen und wirtschaftspolitische Grundauffassungen vorherrschen. Ungeachtet dessen ist daraus in der täglichen Zusammenarbeit eine kompromissfähige Politik mit Perspektive zu entwickeln.

Grundlage dafür ist der überraschend schnell ausgehandelte Koalitionsvertrag als Agenda der neuen Regierung. Er räumt der Lage und der Entwicklung am Arbeitsmarkt breiten Raum ein, was weniger überraschen dürfte.

Fiskalpolitische Vorhaben

Fiskalpolitisch sieht der Koalitionsvertrag der neuen Regierung hauptsächlich Beschlüsse vor, die erst 2007 in Kraft treten. Daneben gibt es einzelne Maßnahmen, die seit Anfang dieses Jahres gelten wie der Wegfall der Eigenheimzulage. Der relativ geringen zusätzlichen Belastung der privaten Haushalte in 2006 stehen zusätzliche Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft gegenüber. Im Einzelnen handelt es sich dabei um

- zusätzliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in Forschung und Entwicklung, verteilt auf die Jahre 2006 bis 2009,
- Steuervergünstigungen zur Förderung von privaten Investitionen und Beschäftigung in Privathaushalten, rückwirkend zum 01.01.2006, sowie
- Subventionen zur Förderung der Familie (Elterngeld) ab 01.01.2007.

Offen geblieben ist bislang, wie die vorgesehenen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen finanziert werden sollen.

Restriktives in 2007

Im Jahr 2007 werden die privaten Haushalte einerseits zusätzlich durch eine weitere Kürzung von Vergünstigungen (Pendlerpauschale, Sparerfreibetrag), durch Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer und Einkommensteuer) sowie



durch Ausgabeneinsparungen belastet. Auf der anderen Seite werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgeber durch die Senkung des Beitragsatzes zu den Sozialversicherungen um 1,6 Prozentpunkte entlastet (Rentenversicherung plus 0,4 Prozentpunkte, Arbeitslosenversicherung minus 2,0 Prozentpunkte). Allerdings wird die Belastung per Saldo deutlich höher ausfallen als die Entlastung. Damit wirken die für 2007 vorgesehenen, fiskalpolitischen Maßnahmen zunächst restriktiv auf Wachstum und Arbeitsmarkt.

Wachstumshoffnungen

Eine Rechnung mit vielen Unbekannten ist die Hoffnung, dass das Wirtschaftswachstum 2006 mit der bereits für 2007 angekündigten Mehrwertsteueranhebung und den vorgesehenen Impulsen zu stimulieren ist. Ob sie aufgeht, hängt entscheidend davon ab, wie Konsumenten, Investoren und Tarifvertragsparteien darauf reagieren. Wegen der Belastungen für die privaten Haushalte und der damit verbundenen negativen Wirkungen auf die Binnennachfrage erscheint es jedoch fraglich, ob allein mit den im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen eine über 2006 hinausreichende Konjunkturbelebung gelingen wird.

Konsolidierungszwänge

In diesem Zusammenhang darf auch die generell notwendige Haushaltskonsolidierung nicht vergessen werden. So ist es äußerst schwierig, die hierzu notwendigen Maßnahmen zeitlich aufeinander abzustimmen. So lange Konjunktur und Binnennachfrage nicht nachhaltig in Schwung kommen, ist das Risiko groß, dass Konsolidierungsbemühungen scheitern. Deren Erfolg hängt im Wesentlichen davon ab, ob es in den nächsten Jahren tatsächlich zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung kommt. Bleibt diese aus, wäre es sinnvoll, Tempo und Umfang der Haushaltskonsolidierung zu überprüfen.

Arbeitsrechtliche Vorhaben

Änderungen beim Kündigungsschutz

Die geplanten Änderungen beim Kündigungsschutz geben den Unternehmen die Option an die Hand, anstelle der bisherigen Regelwartezeit (Probezeit) von 6 Monaten bei Neueinstellungen eine Wartezeit von bis zu 24 Monaten zu vereinbaren. Im Gegenzug wird die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen aufgehoben – von wenigen Ausnahmen abgesehen. Ziel dieses Vorschlages ist es, mehr Rechtssicherheit für Beschäftigte und Arbeitgeber zu schaffen.

Ob dies wirklich gelingt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig beurteilt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist eine Kündigung unzulässig, wenn sie gegen Treu und Glauben verstößt, wenn etwa der Arbeitgeber Anlass zu der Vermutung gegeben hat,





dass mit einer Kündigung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Auch muss der Arbeitgeber während der Probezeit ein Mindestmaß an sozialer Rücksicht walten lassen.

Arbeitnehmer, die während der Wartezeit entlassen werden, stützen sich in Zukunft vermutlich stärker auf diese Rechtsprechung. Zudem muss der Betriebsrat auch bei diesen Kündigungen gehört werden und kann Widerspruch einlegen. Da hierbei auch soziale Gesichtspunkte und die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung auf einem freien Arbeitsplatz zum Tragen kommen, ist abzuwarten, ob der Gesetzgeber bei der Neuregelung des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) auch das Betriebsverfassungsgesetz anpasst. Im Vergleich hierzu war die bisherige sachgrundlose Befristung mit höherer Rechtssicherheit für beide Vertragsparteien verbunden.

Die Neuregelung wirkt sich auch auf das Verhalten der Arbeitnehmer und damit auf die Arbeitsmarktdynamik aus. So verliert ein Arbeitnehmer, der nach dem Ende der Wartezeit einen Arbeitsplatzwechsel erwägt, den Schutz des KSchG. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Mobilität der Arbeitnehmer sinkt, sobald sie unter das KSchG fallen.

Auf einem derart regulierten Arbeitsmarkt wechselt ein kleiner Teil der Erwerbstätigen fortlaufend zwischen Stellen mit einer kurzen Beschäftigungsdauer, während der Großteil aller Arbeitskräfte vornehmlich firmeninterne Arbeitsmärkte nutzt. Ein neu eingestellter Mitarbeiter kann unter Einhaltung der Kündigungsfrist jederzeit gekündigt

werden. Da gerade ein interregionaler Arbeitsplatzwechsel mit hohen Kosten verbunden ist, wird vor allem diese Form der Mobilität sinken.

Weiterhin liegen die in vielen Tarifverträgen verhandelten Konditionen zum Kündigungsschutz über den gesetzlich garantierten Regelungen. Daher ist nicht auszuschließen, dass künftige Tarifverhandlungen die Option zur Vereinbarung einer Wartezeit außer Kraft setzen. Da Tarifverträge häufiger in größeren Betrieben angewandt werden, müssten vor allem die Beschäftigten in kleineren Betrieben die Anpassungslast des reformierten KSchG tragen.

Wird den Vertragsparteien ein Wahlrecht eingeräumt, müssen Arbeitskräfte mit Verträgen, die eine Wartezeit vorsehen, zuerst mit Entlassung rechnen. Da ein Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Verhandlung des Arbeitsvertrages dem Bewerber nicht glaubhaft zusichern kann, dass er auch in Zukunft keine Verträge ohne Wartezeit schließt, muss er damit rechnen, dass er besonders „produktive“ Bewerber nicht gewinnen kann. Faktisch dürfte daher die Wartezeit lediglich für Berufseinsteiger und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer relevant sein, die nur über eine schwache Verhandlungsposition verfügen.

Schließlich plant die Koalition, den Steuerfreibetrag für Abfindungen aufzuheben. Der durch die letzte Reform des KSchG eingeschlagene Weg, eine drohende Klage durch Aufhebungsverträge mit Abfindungen zu vermeiden, verliert durch diese Maßnahme an Attraktivität. Es ist davon auszugehen, dass Unternehmen in der Folge entweder höhere Abfindungen anbieten müssen oder auf längere Freistellungsphasen ausweichen, was die Entlassungskosten erhöht.

Somit ist nicht eindeutig, ob die geplanten Änderungen zu einer Verschärfung oder Lockerung des Kündigungsschutzes führen werden. Positive Beschäftigungsimpulse sind allenfalls für einen Teilbereich des Arbeitsmarktes zu erwarten.

Erweiterung des Entsendegesetzes

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, das Arbeitnehmerentsendegesetz auf die für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge der Gebäudereiniger auszudehnen. Für den Bereich der Bauwirtschaft soll das bestehende Entsende-

gesetz unverändert bleiben. Eine Ausweitung des Geltungsbereiches auf andere Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag steht dann in Aussicht, wenn die Regierung unerwünschte soziale Verwerfungen durch Entsendearbeitnehmer feststellt.

Bei der Beurteilung des Entsendegesetzes geht es darum, ob es aus ökonomischen oder politischen Gründen eine Schutzbestimmung zugunsten inländischer Betriebe und deren Beschäftigten gegen ausländische „Billiganbieter“ geben soll.

Die Forderung nach einem Entsendegesetz ergibt sich daraus, dass häufig gravierende Unterschiede im Arbeits-, Tarif-, und Sozialrecht in Deutschland und dem Heimatland des entsendenden Betriebes bestehen. Die nach deutschem Recht beschäftigenden heimischen Unternehmen erleiden durch die höheren Arbeitskosten einen Wettbewerbsnachteil, der sich wiederum negativ auf die Beschäftigungssituation in den betroffenen Sektoren auswirkt. Dieser Wettbewerbsnachteil ist aufgehoben, wenn die rechtlichen Mindeststandards sowie die tarifliche Entlohnung auch auf die zeitweise nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer angewendet werden.

Aus ökonomischer Sicht spricht vieles für eine ungehinderte Marktöffnung, die den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern und Dienstleistungen erleichtert. Diese Meinung wird auch von der EU-Kommission vertreten, so dass bei einer Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs mit Konflikten zwischen der nationalen Gesetzgebung und den EU-Richtlinien zu rechnen ist.

Unvermeidliche volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse sollten grundsätzlich nicht durch Reglementierungen verzögert werden. Durch eine Konzentration auf komparative Vorteile lässt sich nämlich eine effiziente internationale Arbeitsteilung erreichen. Länder mit geringen Arbeitskosten bewegen sich dann vornehmlich in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen und sind hier international wettbewerbsfähig. Die damit verbundenen Wachstumsimpulse dürften dort mittelfristig das Lohnniveau heben. Auch die deutsche (Volks-) Wirtschaft kann von Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern profitieren, weil sie die Produktionskosten drücken. Geringere Kosten werden bei einem funktionierenden Gütermarkt Wettbewerb über sin-

kende Preise an die Konsumenten weitergegeben, so dass das Realeinkommen in der Volkswirtschaft steigt.

Um weitere soziale Härten in einer angespannten Arbeitsmarktsituation zu vermeiden, kann man aus gesellschaftspolitischen Überlegungen gleichwohl eine Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes befürworten, sofern sie zeitlich befristet und sektoral begrenzt ist. Vieles spricht jedoch dafür, dass man mit Augenmaß vorgehen sollte. Die international notwendigen Anpassungsprozesse werden durch nationale Schutzmaßnahmen nicht aufgehalten, sondern lediglich aufgeschoben. Somit besteht die Gefahr, dass die heimische Volkswirtschaft zu einem späteren Zeitpunkt einem noch stärkeren Anpassungsdruck ausgesetzt ist.

Arbeitsmarktpolitische Vorhaben

In der Arbeitsmarktpolitik deutet sich an, dass zunächst der von der letzten Bundesregierung eingeschlagene Kurs im Wesentlichen fortgesetzt wird. Gravierende Neuorientierungen sind bisher nicht erkennbar. Vielmehr geht es um Korrekturen im Detail und um die Nutzung von Einsparpotentialen.

Konzentration auf Jugendliche und Ältere

Bei gegebenem Budget für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet eine Konzentration auf bestimmte Zielgruppen auch, dass Mittel für andere nicht mehr zur Verfügung stehen. Deshalb ist bei der Zielgruppenauswahl besondere Sorgfalt geboten. Die neue Bundesregierung hat angekündigt, in der Arbeitsmarktpolitik ihr besonderes Augenmerk auf Jugendliche und Ältere zu richten. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Ankündigung, mehrere Sonderprogramme für diese Gruppen fortzuführen bzw. neu aufzulegen.

Die Konzentration auf Jugendliche und Ältere scheint aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt zu sein. So ist bei den Jugendlichen insbesondere daran zu denken, dass eine frühzeitige Intervention helfen kann, lange Arbeitslosigkeitskarrieren wegen fehlender Qualifikation und damit hohe Kosten zu vermeiden.

Bei den Älteren wurden in den letzten Jahren die Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt deutlich beschnitten. Hier ist unter anderem



die Verkürzung der ALG I-Bezugsdauer zu nennen. Daran ändert auch die nun beschlossene Verlängerung des §428 SGB III nichts, durch die Arbeitslose über 58 Jahren bis Ende 2007 weiter Arbeitslosengeld beziehen können, auch wenn sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Chancen für Ältere am Arbeitsmarkt werden sich durch diese Maßnahmen aber wohl erst mittelfristig erhöhen. Denn dies setzt auch bei den Betrieben ein Umdenken und oft auch eine Umorganisation voraus. Für eine Übergangszeit erscheint es deshalb notwendig und gerechtfertigt, ältere Arbeitslose in Vermittlungsbemühungen und Maßnahmen verstärkt einzubeziehen und auch Ersatzarbeitsplätze wie die Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung zu stellen.

Alle Instrumente auf den Prüfstand

Bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Bemühen erkennbar, ihren Einsatz zielgenauer und effizienter zu gestalten. Aus Sicht der Wissenschaft ist positiv zu vermerken, dass Entscheidungen über die Fortführung oder Abschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erst nach Abschluss ihrer Evaluation getroffen werden sollen.

Besonders erwähnenswert sind hier zum einen die Personal-Service-Agenturen (PSA), die von Beginn an starker Kritik ausgesetzt waren. Hier wurde mit dem 5. Änderungsgesetz zum SGB III die Verpflichtung aller Agenturen zur Einrichtung einer PSA abgeschafft. Dies ist angesichts mancher Implementationsprobleme wohl ein richtiger Schritt.

Zum anderen wurde der Existenzgründungszuschuss um ein halbes Jahr verlängert. Somit lassen sich die Ergebnisse der Evaluation von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss bei ihrer geplanten Zusammenführung einbeziehen. Nach allem, was man bisher über die Nutzer von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss weiß, werden dadurch nämlich recht unterschiedliche Arten von Gründungen gefördert. Es gilt daher ein hinreichend flexibles Instrument zu schaffen, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der Existenzgründer genügen kann.

Einführung eines Saisonkurzarbeitergeldes

Die kostenneutrale Einführung eines Saisonkurzarbeitergeldes für witterungs- und auftragsbedingte Entlassungen kann zwar zu einem Rückgang der registrierten Winterarbeitslosigkeit führen. Allerdings sind in vielen Branchen saisonbedingte Schwankungen im Arbeitsanfall vorhersehbar. Deshalb sollte man dort die erforderliche Anpassung weitgehend über mehr Arbeitszeitflexibilität steuern – zum Beispiel über Arbeitszeitkonten mit längerfristiger Ansparmöglichkeit – und diese Risiken nicht (wieder) der Arbeitslosenversicherung aufbürden.

Grundsicherung für Arbeitssuchende

Im Bereich des SGB II beschränken sich die Regelungen im Koalitionsvertrag im Wesentlichen darauf, nicht intendierte Wirkungen des Gesetzes zu beseitigen und Kostensenkungen zu erreichen. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der Jugendlichen unter 25 Jahren, aber auch die EU-Ausländer und die Partner in eheähnlichen Gemeinschaften. In ihren sozialen Wirkungen können diese Änderungen noch nicht beurteilt werden.

Ebenfalls wird noch zu klären sein, welche Folgen die Kürzung der Beitragszahlungen in die Rentenversicherung für die Rentenansprüche der ALG-II-Bezieher haben wird. Im Bundeshaushalt dürfte sich zwar kurzfristig eine Entlastung im SGB-II-Titel ergeben. Alles in allem ist aber zu erwarten, dass es wegen eines steigenden Zuschussbedarfs bei der Rentenversicherung zu keinen dauerhaften Einsparungen kommen wird.

Bei der organisatorischen Zuständigkeit der Arbeitsgemeinschaften und der optierenden Kommunen für die Grundsicherung sieht der Koalitionsvertrag eine Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen vor – mindestens bis zum ursprünglich geplanten Evaluationsabschluss, gegebenenfalls auch noch drei Jahre länger. Aus wissenschaftlicher wie aus pragmatischer Sicht erscheint es sinnvoll, den unterschiedlichen Modellen nach einer schwierigen Aufbauphase nun eine Bewährungschance im „Regelbetrieb“ zu geben, bevor über das weitere Vorgehen entschieden wird.

Ausblick

CDU/CSU und SPD stehen vor der Herausforderung, in einem Umfeld schwachen Wirtschaftswachstums und hoher Staatsverschuldung positive Impulse auf dem Arbeitsmarkt zu setzen. Dabei sollte das Hauptziel darin bestehen, die Schaffung dauerhafter und stabiler Beschäftigungsverhältnisse wirksam zu unterstützen.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne setzt der Koalitionsvertrag in richtiger Weise auf Kontinuität und in erfreulich starkem Maße auf wissenschaftliche Evaluation. Es wäre nach den zahlreichen Veränderungen in den letzten Jahren auch nicht hilfreich gewesen, alles erneut in Frage zu stellen, ohne die ausstehenden Forschungsergebnisse abzuwarten.

In anderen Teilen des Koalitionsvertrages vermisst man jedoch eine Vision, die die Menschen mitnimmt. Viele entscheidende Punkte mussten bisher ausgeklammert werden: die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme (Gesundheit, Pflege), die große Einkommensteuerreform, Finanzierungsfragen des Föderalismus oder verbesserte Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala. Die für Wirtschaft und Gesellschaft elementare mittelfristige Planungssicherheit bedarf damit der intensiven Nacharbeit.

Alles in allem ist jedoch positiv anzumerken, dass die politische Handlungsfähigkeit wieder hergestellt ist. Die neue Regierung lässt zudem die Bereitschaft erkennen, den Wählerauftrag aktiv wahrzunehmen. Im Zweckbündnis der Großen Koalition ist die Chance angelegt, die Weichen auf der Basis eines breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses grundlegend zu stellen.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Parteien im täglichen Regierungsgeschäft ein wechselseitiges Vertrauensverhältnis aufbauen. Nur so lassen sich die zentralen politischen Fragen mit einer langfristigen Perspektive angehen, die sich nicht um den kurzfristigen (Wahl-) Erfolg schert. Erst dann ist zu erwarten, dass die politischen Hebel in den kommenden Jahren auch mit dem nötigen Mut bedient werden.

Die Autoren



Dr. Martin Dietz ist Referent beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit.



Dr. Susanne Koch ist Leiterin der Koordination der Evaluationsforschung am IAB.



Peter Schnur ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Gerd Zika ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

martin.dietz@iab.de, elke.jahn@iab.de, susanne.koch@iab.de, peter.schnur@iab.de, ulrich.walwei@iab.de, gerd.zika@iab.de

Förderung der Niedriglohnbeschäftigung

Ein ganz dickes Brett

Die dauerhafte Integration auch der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer in Beschäftigung ist eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik. Eine besondere Rolle spielen dabei geringqualifizierte Personen, die rund die Hälfte der als arbeitslos registrierten Empfänger des Arbeitslosengeldes II ausmachen.



Der Königsweg zur Lösung des Problems bestünde zweifellos darin, gravierende Qualifikationsmängel möglichst gar nicht erst auftreten zu lassen und lebenslanges Lernen effektiv zu organisieren. Eine dazu dringend notwendige Bildungs- und Qualifizierungsoffensive stößt aber an Grenzen: Zum einen gibt es beim Einzelnen objektive Lernschwächen und damit individuell begrenzte Potenziale der Weiterentwicklung. Zum anderen sind Bildungsversäumnisse in der Vergangenheit zu beklagen.

Deshalb muss in Ergänzung zu einer neuerlichen Bildungsexpansion nach Wegen gesucht werden, die dem Personenkreis der wettbewerbsschwächeren Arbeitsanbieter den Zugang in ein Beschäftigungsverhältnis bahnen. Dafür sind zum einen die Anreize für Unternehmen zu erhöhen, auch weniger „produktive“ Arbeitnehmer zu beschäftigen. Zum anderen muss man Erwerbspersonen mehr Anreize geben, auch eine geringer entlohnte Tätigkeit aufzunehmen.

Niedriglohnsektor bereits etabliert

Zunächst ist zu konstatieren, dass Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland bereits in nennenswertem Umfang existiert und offenbar auch im Wachsen begriffen ist. So zeigen IAB-Befunde, dass in Deutschland der Anteil gering entlohnter Beschäftigter an allen Vollzeitbeschäftigten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gestiegen ist. (Als gering entlohnte Beschäftigte gelten hier Arbeitnehmer mit weniger als zwei Dritteln des Medianverdienstes.) Im Jahr 2001 wurden rund 17 Prozent der Vollzeitbeschäftigten gering entlohnt, wovon Frauen und Beschäftigte unter 25 Jahren besonders betroffen sind. Im internationalen Vergleich liegt ein so definierter Anteil der Geringverdiener im Mittelfeld.

Hinzukommt, dass die niedrig entlohnte Beschäftigung hierzulande auch im Teilzeitsegment eine wichtige Rolle spielt. Gut zwei Jahre nach Einführung der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung arbeiteten im September 2005 rund 6,7 Millionen Personen in einem so genannten Mini-Job mit einem monatlichen Arbeitsentgelt von bis zu 400 Euro. Dabei handelt es sich beim kleineren Teil bloß um Nebenverdienste (etwa einem guten Viertel),

während für den überwiegenden Teil der Mini-Job das einzige Beschäftigungsverhältnis darstellt.

Ob diese Form der Beschäftigung jedoch geeignet ist, den Sprung in eine Existenzsichernde sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle zu schaffen, ist nach den vorliegenden Daten zu bezweifeln. Sie zeigen, dass sich die Mini-Jobber zu großen Teilen aus Rentnern, Schülern, Studenten und Hausfrauen rekrutieren, die in der Regel keine Vollzeitstelle anstreben. Bei den Arbeitslosen steht ebenso wie bei den übrigen Nebenverdienern der Hinzuverdienst – in diesem Fall zum Arbeitslosengeld – im Vordergrund.

Förderung im Spannungsfeld

Reformüberlegungen zur Förderung des Niedriglohnsektors zielen insbesondere darauf ab, wettbewerbsschwächere, formal gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Solche Ansätze zur Etablierung eines größeren Niedriglohnbereichs bewegen sich jedoch im Spannungsfeld zwischen einer angemessenen Höhe der Mindestsicherung, ausreichend starken Beschäftigungs- und Arbeitsanreizen und der Finanzierbarkeit öffentlicher Arbeitsgelegenheiten.

Ein erster Beitrag zur Stärkung der Niedriglohnarbeit ist bereits mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch „Hartz IV“ geleistet worden. Die im Durchschnitt weniger „großzügigen“ Transferleistungen erhöhen – in Verbindung mit einer konsequenten Aktivierungsstrategie – den Druck auf die Leistungsempfänger (vgl. auch den Beitrag von St. Bender, S. Koch und U. Walwei „Transfers: Ist weniger mehr?“ auf Seite 20). Auf diese Weise kann mittelbar auch die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich gestärkt werden. Allerdings wird man erst in einigen Jahren das genaue Ausmaß dieser Effekte empirisch nachweisen können.

Den darüber hinaus gehenden Vorschlägen zur Ausweitung des Niedriglohnbereichs ist gemeinsam, dass die Beschäftigungsanreize von Unternehmen und die Arbeitsanreize von Arbeitslosen erhöht werden sollen. Dazu kommt eine Vielzahl von Maßnahmen mit den unterschiedlichsten Möglichkeiten der Ausgestaltung in Betracht, wie befristete oder unbefristete Förderung, Stundenlohn- oder Monatslohnorien-



tierung, Nettolohn- oder Arbeitskostenbezug. Dieser Vielfalt kann hier schon allein aus Platzgründen nicht entsprochen werden.

Der Aspekt der Befristung

Von besonderer Bedeutung sind jedoch die Vor- und Nachteile befristeter bzw. unbefristeter Ansätze. Ansätze zur befristeten Förderung von Niedriglohnbeschäftigung sind der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne zuzurechnen. Im Vordergrund steht die Wiedereingliederung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer. Dabei geht man davon aus, dass sich durch die befristete Förderung niedriger Stundenlöhne die Produktivität der betroffenen Arbeitnehmer erhöht und verweist auf Lerneffekte im Betrieb. Über die befristete Förderung niedriger Monatslöhne erhofft man sich eine Ausdehnung der Arbeitszeit. Ob und inwieweit diese Ziele realisiert werden können, kann am besten durch die Evaluationsforschung herausgefunden werden. Aussagekräftige Befunde hierzu liegen derzeit aber noch nicht vor.

Ansätze zur unbefristeten Förderung von Niedriglohnbeschäftigung zielen dagegen auf eine dauerhafte Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass wirksame Arbeitsan-

reize im Niedriglohnbereich und großzügige Transferleistungen nicht vereinbar sind. Die Arbeitsanreize können – ausgehend von einer am kulturellen Existenzminimum ausgerichteten Mindestsicherung – nur unter zwei Bedingungen deutlich erhöht werden: Entweder wird der untere Einkommensbereich wie im Kombilohn-Modell massiv durch staatliche Transfers aufgestockt, oder das Niveau der Mindestsicherung wird merklich gesenkt. Im ersten Fall ist von hohen fiskalischen Kosten auszugehen – auch wegen der unvermeidbaren Mitnahme durch bisherige Niedrigeinkommensbezieher. Im zweiten Fall sind wachsende Armutsrisiken zu erwarten.

Aus dem Wechselspiel zwischen einem großzügigen sozialen Sicherungsniveau, der Arbeitsanreizfrage, der geringen Arbeitsproduktivität der Arbeitslosen sowie den Kosten der Beschäftigung für die Unternehmen oder die öffentlichen Kassen, ergeben sich große Probleme. Man läuft immer wieder Gefahr, dass geförderte Beschäftigung ungeforderte Arbeit verdrängt. Dieses Problem kann auch von Ansätzen wie der „Magdeburger Alternative“ nicht umgangen werden. Dieses von den Magdeburger Wirtschaftswissenschaftlern Ronny Schöb und Joachim Weimann in ihrem Buch „Arbeit ist machbar“ entwickelte Modell ist eines der zuletzt viel diskutierten Beispiele für einen unbefristet gewährten Arbeitgeberzuschuss im Bereich der niedrig entlohnten Beschäftigung.

Zum Beispiel der Kombilohn

Beispiele für Kombilohnansätze aus den angelsächsischen Ländern wie der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA oder der Working Families' Tax Credit (WFTC) in Großbritannien zeigen zwar, dass gewisse Beschäftigungsimpulse bei Geringverdienern erreicht werden können. Allerdings entfalten diese Modelle ihre Wirkung in einem institutionellen Umfeld, das sich deutlich von den deutschen Verhältnissen unterscheidet. Die Situation in den USA und in Großbritannien ist gekennzeichnet durch niedrige Transferleistungen, eine starke Lohnspreizung und geringe Lohnnebenkosten. Deshalb zielen die Kombilohnansätze in angelsächsischen Ländern neben der Förderung von Arbeitsanreizen auch auf die Begrenzung des Problems der „working poor“. In ihrer originären Form

können diese Ansätze somit nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden.

Grundsätzlich drei Optionen

Will man in Deutschland weiterhin am kulturellen Existenzminimum festhalten und gleichermaßen die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung wettbewerbsschwächer Arbeitnehmer verbessern, kommen drei grundlegend verschiedene Optionen in Betracht:

Konzentration der Förderung

Erstens: Bei den in der Arbeitsmarktpolitik üblichen befristeten Ansätzen könnte man die Fördermittel viel stärker auf das Niedriglohnsegment konzentrieren. In Frage käme beispielsweise eine Ausdehnung der bisher nur wenig in Anspruch genommenen Einstiegsgeldregelung des SGB II auf das SGB III. Außerdem könnte man in beiden Rechtskreisen die Förderung auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Stundenlohn fokussieren. Dadurch verbesserten sich insbesondere für schwervermittelbare Personengruppen die Chancen am Arbeitsmarkt.

Ein interessanter Ansatz im Bereich der temporären Lohnsubventionen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist das „Hamburger Modell“. Es setzt auf eine befristet gewährte Mischung aus Lohnzuschüssen an Arbeitgeber und an Arbeitnehmer. Es arbeitet zusätzlich mit Bildungsgutscheinen, die von den einstellenden Betrieben zur Qualifizierung der neuen Mitarbeiter eingesetzt werden können. Hervorzuheben ist zudem das Bemühen um eine unbürokratische Abwicklung und eine einfache Handhabung durch Pauschalen.

Sie sollen den administrativen Aufwand für alle Beteiligten gering und die Transparenz hoch halten.

Nennenswerte Makroeffekte im Sinne zusätzlicher Beschäftigung sind aber von befristeten Förderansätzen jedweder Art nicht zu erwarten. Denn die dafür erforderlichen Mittel wären aus einer Umschichtung in den Eingliederungstiteln des SGB II und des SGB III zu finanzieren. Die eingesetzten Gelder fehlten also an anderer Stelle.

Kleinerer Abgabenkeil

Zweitens: Wenn hierzulande am kulturellen Existenzminimum festgehalten werden soll, kann das Abstandsgebot zwischen Arbeitsentgelt und Transferleistung auch durch höhere Nettolöhne eingehalten werden. In Frage kommt dabei insbesondere eine Verkleinerung des hohen Abgabenkeils durch großzügige Grundfreibeträge und einen niedrigen Eingangssteuersatz sowie durch eine Senkung der Sozialabgaben im unteren Lohnbereich. Dies würde den Tarifparteien erlauben, neue Leichtlohngruppen zu schaffen oder bestehende Leichtlohngruppen stärker zu besetzen.

Selbst wenn man die Minijob-Regelung weniger großzügig ausgestalten würde und die Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung dadurch verringert werden könnten – eine generelle Verkleinerung des Abgabenkeils bedarf einer Gegenfinanzierung in beachtlicher Höhe. Deshalb dürften sich auch hier die Niveaueffekte in Grenzen halten. Allerdings dürfte sich die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes verbessern, so dass mehr Einstiegsmöglichkeiten für schwervermittelbare Personengruppen geschaffen würden.

„Workfare“ als Pflicht

Drittens wird auch von Teilen der Wissenschaft eine allgemeine Workfare gefordert. Hierunter ist im Allgemeinen zu verstehen, dass Empfänger von staatlichen Transferzahlungen im Gegenzug zu einer Arbeitsleistung verpflichtet werden. Dadurch soll insbesondere der Druck zur Aufnahme gering entlohnter Erwerbsarbeit wachsen. Die Einführung einer Workfare in Deutschland würde bedeuten, dass von allen Empfängern des Arbeitslosengelds II als Gegenleistung eine generelle Arbeitsverpflichtung erwartet würde.



Die Autoren



Dr. Martin Dietz ist Referent beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

martin.dietz@iab.de, ulrich.walwei@iab.de

Dieser Ansatz ist mit vielfältigen Problemen verbunden. Im Vordergrund steht bei Workfare die Verringerung der freiwilligen Arbeitslosigkeit, die aber am deutschen Arbeitsmarkt nicht das Hauptproblem darstellt. Zudem werden die Kosten der Organisation millionenfacher Arbeitsgelegenheiten häufig unterschätzt. Sie dürften im zweistelligen Milliardenbereich liegen. Schließlich sind bei einer solch großen Dimensionierung vor allem Verdrängungseffekte zu Lasten des ersten Arbeitsmarktes unvermeidbar. Allerdings wäre es sinnvoll, Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II gezielt auch als „Arbeits-test“ bei Personen mit Verdacht auf geringe Suchintensität zu nutzen.

Grundsätzlich treten beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten dann Probleme auf, wenn das Einkommen aus Transferleistungen und Arbeitsgelegenheiten eine Höhe annimmt, die von den Arbeitslosen bei gegebener Qualifikation am Markt nicht zu erreichen ist. Die Aufnahme einer geringer entlohnenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt würde damit unattraktiv. Gerade für die leistungsstärkeren Arbeitslosen, für die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Bereich der unteren Lohngruppen realistisch erscheint, sollte die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt jedoch die attraktivere Alternative sein.

Fazit

Es gibt also kein Patentrezept zur Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung. Wegen der anhaltend schwierigen Beschäftigungssituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer ist der Handlungsbedarf aber weiterhin groß. Wissenschaftliche Befunde legen nahe, dass eine Verkleinerung des Abgabenkeils am unteren Ende der Lohnskala der Vorzug zu geben ist gegenüber speziellen Subventionsprogrammen. Aufgrund des in jedem Fall hohen Finanzierungsbedarfs dürfen – wegen der Entzugseffekte an anderer Stelle – aber auch davon keine Beschäftigungswunder erwartet werden.



Podium

Nach der Reform: Die neue Arbeitsmarktpolitik

Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen standen im Mittelpunkt einer gemeinsamen Fachtagung des IAB und der Evangelischen Akademie Bad Boll am 17. und 18. Oktober 2005. Mit den Arbeitsmarktreformen ist die Hoffnung verbunden, die Arbeitslosenzahlen durch die

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Aktivierung der Arbeitsuchenden spürbar zu verringern. Über 100 Teilnehmer und Teilnehmerinnen nutzten die Tagung, um sich kritisch mit den Reformergebnissen auseinanderzusetzen.

Die Diskussionen zu den Vorträgen aus Wissenschaft (darunter: Dr. Susanne Koch, Dr. Ulrich Walwei, Regina Konle-Seidl, Dr. Thomas Kruppe

und Christian Brinkmann vom IAB) und Praxis zeigten, dass viele Probleme nicht falschen Ansätzen geschuldet sind. Vielfach sind es Umsetzungsprobleme, die eigentlich vorhersehbar waren. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess - so das mehrheitliche Votum - sei dabei sinnvoller als radikale Veränderungen.



Dr. Marco Caliendo / DIW Berlin



Ministerin Silke Lautenschläger (Hessisches Sozialministerium, Wiesbaden) im Gespräch mit dem Geschäftsführenden Direktor Pfr. Joachim L. Beck (Evangelische Akademie Bad Boll) und Dr. Ulrich Walwei (Vizedirektor des IAB) (v.l.n.r.)

Forschungsergebnisse aus dem IAB als Beitrag zur Steuerung der Agenturen

Auf dem Workshop, der am 26. und 27. Oktober 2005 im Bildungsinstitut Lauf stattfand, präsentierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem IAB ihre neuesten Forschungsergebnisse vor rund 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den Geschäftsführungen von Arbeitsagenturen. Im Mittelpunkt standen Themen wie die Förderung beruflicher Weiterbildung, Existenzgründungen und die regionale Arbeitsmarktforschung. Abschließend wurden praxisbezogene Fragen diskutiert und Forschungsanliegen an das IAB formuliert. Eine Fortsetzung dieser Veranstaltung ist für das Jahr 2006 bereits in Planung.

Betriebsdemographie

Das 11. Forschungstreffen der Projektgruppe IAB-Betriebspanel am 10. und 11. November 2005 in Nürnberg beleuchtete verschiedene Aspekte der Gründung, des Wachstums und der Auflösung von Unternehmen und Betrieben. Die zunehmende Bedeutung von Fusionen und Unternehmensübernahmen war ebenfalls Gegenstand des Workshops. Er wurde vom Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ (Referate von PD Dr. Lutz Bellmann,

Kai Kirchhof, Dr. Udo Brixy, Dr. Susanne Kohaut und Dirk Oberschachtsiek) gemeinsam mit Prof. Joachim Wagner (Universität Lüneburg) in Nürnberg organisiert.



Im Gespräch: Prof. Claus Schnabel / WiSo Uni Erlangen-Nürnberg, Prof. Joachim Wagner / Uni Lüneburg und PD Dr. Lutz Bellmann / IAB (v.l.n.r.)

Podium



Prof. Marion Schick / FH München, Deutsches Studentenwerk, Dr. Hans-Peter Klös / Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V., Prof. Jutta Allmendinger / IAB-Direktorin, Georg Escher / Nürnberger Nachrichten (Moderation), Ministerialdirektor Ulrich Wilhelm / Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Alexander Wagner / Aktionsbündnis gegen Studiengebühren

Studiengebühren, Homo oeconomicus und die Frage: Sind Arbeitslose wirklich faul?

Am 22. Oktober fand in Nürnberg zum zweiten Mal die „Lange Nacht der Wissenschaften“ statt. Das IAB beteiligte sich mit einer Podiumsdiskussion, vier Arbeitsmarktgesprächen und einer Chill-Out-Session. Bei der Podiumsdiskussion „Bachelor, Studiengebühr, Eliteuniversität: Wohin geht die Hochschulpolitik?“ diskutierten Prof. Jutta Allmendinger (IAB), Dr. Hans-Peter Klös (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V.), Prof. Marion Schick (FH München und Deutsches Studentenwerk), Alexander Wagner (Aktionsbündnis gegen Studiengebühren) und Ministerialdirektor Ulrich Wilhelm (Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst). Es ging um die Frage, inwieweit die aktuelle Hochschulpolitik soziale Ungleichheit weiter verschärfe und man sich gar von einem Bildungsideal verabschiede, das

über den monetären Nutzen von Humankapital hinausreicht. Das Arbeitsmarktgespräch „Homo Oeconomicus – Was uns Experimente verraten“ präsentierte neuere Forschungsergebnisse aus der kognitiven Psychologie und aus Laborversuchen zur Bedeutung von Fairness und Reziprozität, also dem Austausch von Gefälligkeiten. Deutlich wurde: Entgegen den Annahmen der klassischen Wirtschaftstheorie vom „Homo Oeconomicus“ handeln Menschen keineswegs immer nur so, dass sie davon selbst den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen haben. In drei weiteren Arbeitsmarktgesprächen ging es um die Fragen „Sind Arbeitslose wirklich faul?“, „Die Zukunft der Arbeit: Massenarbeitslosigkeit heute – Fachkräfteknappheit morgen?“ und „Länger und flexibler arbeiten?“ Die Chill-Out-Session „Von Ludwig zu

Lukas: Vor- und Nachnamen im Wandel der Zeit“ verriet nicht nur, dass die Beschäftigtenstatistik am häufigsten die Vornamen Michael und Monika verzeichnet, sondern auch, welche ungewöhnlichen Vornamen die amtliche Statistik kennt: Pepsi-Carola und Hansi-Sibylle beispielsweise.

Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsentwicklung

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion werden Arbeitsmarktinstitutionen starke Effekte auf die Beschäftigungssituation zugesprochen. Allerdings besteht vielfach Uneinigkeit über die tatsächlichen Wirkungen konkreter gesetzlicher Regelungen und die Frage, wann Arbeitsmarktinstitutionen die Beschäftigungslage verbessern und in welchen Fällen sie als eine der Ursachen hoher Arbeitslosigkeit anzusehen sind. Neben allgemeinen Fragen zu Problemen der Messung sowie der Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktinstitutionen stand der internationale Vergleich von institutionellen Arrangements im Vordergrund des Workshops. Er wurde gemeinsam vom IAB und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) am 14. und 15. November 2005 in Halle durchgeführt.



WiSo bei Nacht



Chill-out mit Stefan Bender / IAB

Podium

Regionale Arbeitsmarktprognosen

Für viele Zwecke der Arbeitsmarktpolitik, wie Steuerung, Budgetierung und Benchmarking ist es wichtig, künftige Entwicklungen auch regional abzuschätzen. Der Workshop, der am 9. Dezember 2005 in Nürnberg stattfand, stellte einer interessierten Fachöffentlichkeit aus Wissenschaft und Praxis IAB-Ergebnisse und externe Arbeiten mit dem Ziel vor, neue methodische Entwicklungen und unterschiedliche theoretische Ansätze zu diskutieren. Das Spektrum reichte von standardisierten Zeitreihenverfahren über Simulationsmodelle bis zur Anwendung von „Künstlichen Neuronalen Netzwerken“. Als Referenten konnten Dr. Rüdiger Wapler (IAB Baden-Württemberg), Prof. Dr. Walter Oberhofer (Universität Regensburg), Prof. Peter Nijkamp PhD (Universität Amsterdam), Prof. Dr. Franz-Josef Bade (Universität Dortmund) und Prof. Dr. Günter Haag (STASA / Universität Stuttgart) gewonnen werden. Der Workshop wurde von Norbert Schanne (IAB) organisiert.

Das Arbeiten mit Personendaten der BA und des IAB

Das Forschungsdatenzentrum (FDZ) veranstaltete in Nürnberg einen Workshop zur Einführung in das Arbeiten mit den Personendaten der BA und des IAB. Schwerpunkt war die Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (IEBS). Auf dem Workshop stellten Alexandra Schmucker und Peter Jacobebbinghaus die Daten und deren Entstehung vor, erläuterten den Datenzugang und führten praktische Übungen mit Testdaten und Beispielprogrammen durch.



Dr. Rüdiger Wapler, PD Dr. Uwe Blien, Norbert Schanne / IAB (v.l.n.r.)



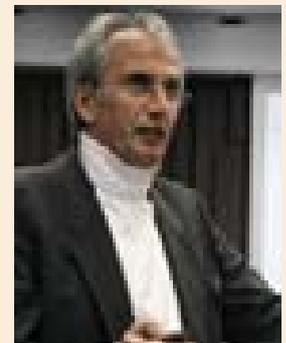
Prof. Günter Haag / Hochschule für Technik, Steinbeis-Transferzentrum (STASA), Stuttgart



Prof. Walter Oberhofer / Uni Regensburg



Prof. Peter Nijkamp / Uni Amsterdam



Prof. Franz-Josef Bade / Uni Dortmund

Activating Labour Market Policies

Der internationale Workshop, der am 19. und 20. Dezember 2005 im Bildungsinstitut der BA in Lauf stattfand, hatte das Ziel, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der „Aktivierung“ im Rahmen eines internationalen Vergleichs der Länder Deutschland, Dänemark, Schweden, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Spanien, Schweiz und USA herauszuarbeiten. Dabei standen rechtliche und ökonomische Aspekte im Vordergrund. Die rechtlichen Aspekte wurden von Vertretern

des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht präsentiert. Arbeitsmarktexperten namhafter europäischer und amerikanischer Forschungseinrichtungen und Universitätsinstitute (u.a. IAB; IZA; Upjohn Institute; SFI Kopenhagen; Centre d'Etude d'Emploi (CEE) Paris; IFAU Stockholm; Universitäten Amsterdam; Universität Lausanne) stellten die ökonomisch relevanten Gesichtspunkte dar. Im Herbst wird hierzu ein weiterer Workshop stattfinden. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse beider Workshops ist für 2007 vorgesehen.



Jean Claude Barbier / CEE, Prof. Ulrich Becker / MPI, Dr. Ulrich Walwei / IAB (v.l.n.r.)

Transfers

Ist weniger mehr?

Will man den harten Kern der Arbeitslosigkeit auflösen, muss man an vielen Stellen für Bewegung sorgen. Eine davon sind die Transferleistungen, die seit den jüngsten Reformen weniger lang und weniger reichlich fließen. Auch wenn gründliche wissenschaftliche Analysen noch ausstehen: Die Veränderungen gehen in die richtige Richtung, werden das Beschäftigungsproblem allein aber bei weitem nicht lösen.



Die jüngsten Arbeitsmarktreformen brachten eine ganze Reihe von Veränderungen: Das Arbeitsrecht wurde in Teilen flexibilisiert. Geringfügige Formen der Teilzeitschäftigung (Mini-Jobs) sind attraktiver denn je. Bei der Administration der Arbeitsmarktpolitik spielen die Kommunen und private Träger eine immer wichtigere Rolle. Neue Instrumente wie die Personal-Service-Agenturen oder der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) ergänzen das ohnehin breite Spektrum arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Leitmotiv der arbeitsmarktpolitischen Neu-



erungen war die Aktivierung der Arbeitslosen und damit eine möglichst passgenaue Kombination fördernder und fordernder Elemente.

Weniger Transferleistungen

Von besonderer Tragweite im Rahmen des verstärkten Forderns in der neuen Arbeitsmarktpolitik ist, dass die Transfers nicht mehr so „großzügig“ ausfallen. Betroffen sind davon in erster Linie Langzeitarbeitslose. Mit der „Agenda 2010“ wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitslose deutlich verringert. Die noch geltenden Übergangsfristen laufen Anfang 2006 aus.

Weitreichende Veränderungen beim Transferbezug brachte auch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II („ALG II“) als einheitlicher Grundsicherung. Vor allem im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe geht damit für die Mehrzahl der Betroffenen eine Leistungsabsenkung einher, auch weil beim ALG II eine verschärfte Bedürftigkeitsprüfung erfolgt.

Dazu kommen weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen und eine verstärkte Nutzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als Test der Verfügbarkeit von Leistungsempfängern für den Arbeitsmarkt. Dem gegenüber stehen leicht verbesserte Möglichkeiten für Zusatzverdienste von Hilfeempfängern, die zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme beitragen sollen.

Hier geht es um die Veränderungen bei den Transferleistungen. Zu beachten ist, dass bis dato nur vorläufige Einschätzungen möglich sind. Belastbare Ergebnisse aus wissenschaftlichen Evaluationen liegen noch nicht vor. Gleichwohl lassen sich Plausibilitätsüberlegungen im Sinne einer ex ante Evaluation anstellen. Von übergreifendem Interesse ist dabei, ob es sich um eine „richtige“ Reform mit Blick auf mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit handelt. Wichtig ist insbesondere, ob davon ein substanzieller oder lediglich ein marginaler Beitrag zur Linderung der Arbeitsmarktkrise zu erwarten ist.

Grundlegende Erwägungen

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Denn hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer können zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme führen.



Gesamtwirtschaftlich kann daraus ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit resultieren.

Andererseits stellt eine großzügige soziale Absicherung auch so etwas wie einen „automatischen Stabilisator“ dar, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt. Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erstbeste Angebot annehmen zu müssen. Dies unterstützt die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf die Arbeitslosigkeit hat als das Niveau der Transferleistung. Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen (vor den Hartz-Reformen) durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die bisher unbefristete Arbeitslosenhilfe im internationalen Vergleich relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfrist-arbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer.

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird – neben Höhe und Dauer – vor allem durch die Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst. Dazu gehört die Definition der für Arbeitslosen „zumutbaren“ Beschäftigung. Dabei ist folgendes zu beachten: Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig „zugemutet“, ist für Arbeitslose der Druck geringer, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei einer eher weit gefassten Zumutbarkeit, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten in Frage kommt.

Für eine Einmündung ohne allzu weitreichenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit heraus bestreiten müssen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann.

Zu den Anspruchsvoraussetzungen gehören zudem die Vorschriften und vor allem die Praxis, mit der die Verfügbarkeit von Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt überprüft wird. Dabei geht es u.a. um Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen, um Sanktionen im Falle der Ablehnung von Stellenangeboten oder auch um Fördermaßnahmen. Je mehr den Arbeitslosen in dieser Hinsicht abverlangt wird, desto intensiver wird deren Suche. Dabei besteht allerdings ein enger Zusammenhang mit der Definition der zumutbaren Beschäftigung. Ist der Qualifikationsschutz gering, werden sich die Suchaktivitäten auch und gerade in Richtung Niedriglohnbeschäftigung verstärken.

Bezugsdauer Arbeitslosengeld I

Vor den Hartz-Reformen sahen die Regelungen des SGB III vor, dass Personen unter 45 Jahren bis zu 12 Monate Arbeitslosengeld beziehen konnten. Ab dieser Altersgrenze stieg die Höchstdauer des Bezugs kontinuierlich an. Arbeitslose über 57 Jahren hatten schließlich – abhängig von Vorbeschäftigungszeiten – Anspruch auf bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld.

Mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde die Bezugsdauer verkürzt. Nach einer Übergangsfrist bis zum 1. Februar 2006 sollen Arbeitslose unter 55 Jahren nur noch bis zu 12 Monate Arbeitslosengeld erhalten, Ältere maximal 18 Monate.

Durch diese Gesetzesänderung wurden die negativen Arbeitsanreize der langen Bezugsdauer verringert. Besonders die sehr lange Bezugsdauer bei älteren Arbeitslosen hat in Deutschland dazu geführt, dass der Arbeitslosengeldbezug von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einvernehmlich als gleitender Übergang in den Ruhestand genutzt wurde. Zusammen mit anderen Regelungen, die die Frühverrentung unterstützen, hat dies zu den geringen

Erwerbstätigenquoten Älterer im internationalen Vergleich und damit auch zu erheblichen Finanzierungsproblemen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme beigetragen. Deshalb war der Schritt gut begründet, die Möglichkeiten zur Nutzung des Arbeitslosengeldes für die Frühverrentung einzuschränken.

Im politischen Raum gibt es allerdings immer noch Tendenzen, die getroffenen Regelungen rückgängig zu machen. Ein Vorschlag ist, die Bezugsdauer von ALG I wieder zu verlängern. Ebenfalls in der Diskussion ist, die Anspruchsdauer auf ALG I an die Versicherungsdauer zu koppeln.

Die quantitativen Auswirkungen beider Vorschläge lassen sich mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS) 2001 abschätzen, die auch Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit enthält. Ihr Beobachtungszeitraum beginnt im Jahre 1975, wodurch für einen Zeitraum von 26 Jahren Erwerbsverläufe betrachtet werden können. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu unterstellen, dass sich die Strukturen der Zugänge seit dem Jahr 2001 nicht wesentlich geändert haben. Mehrfachzugänge derselben Person innerhalb eines Jahres wurden nicht gezählt. Auf dieser Basis gab es in Westdeutschland im Jahr

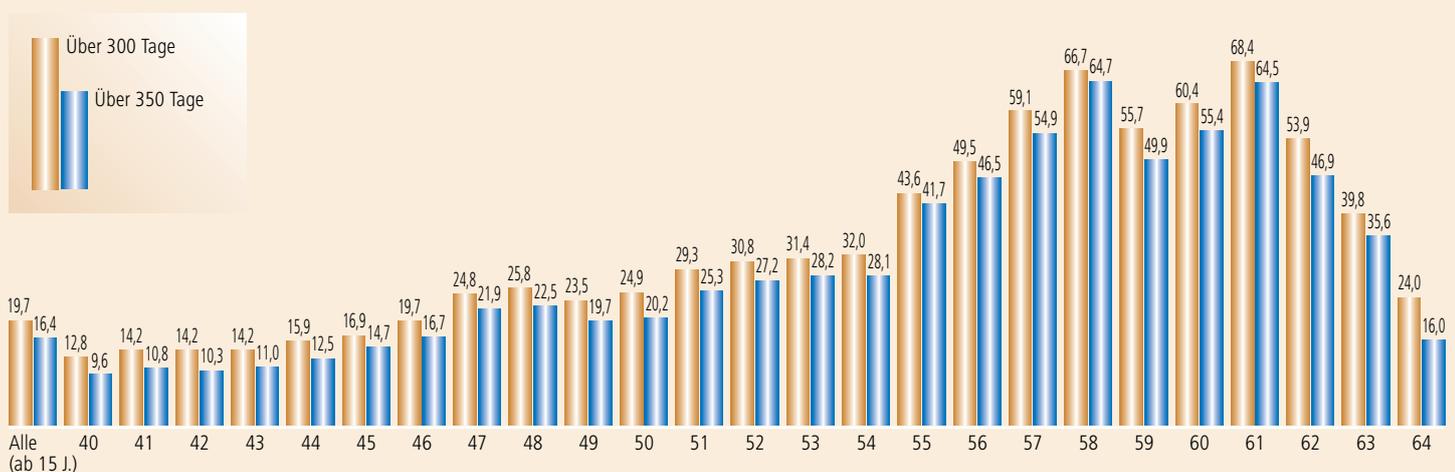
2000 knapp 2 Millionen erste Zugänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Davon waren gut 16 Prozent nach 350 Tagen immer noch arbeitslos.

Um auf dieser Basis Aussagen zu den Konsequenzen einer Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I zu treffen, wurde unterstellt, dass die alte Regelung fortgeführt würde. Es zeigt sich, dass der Anteil der Personen, die langzeitarbeitslos werden, stark nach Alter variiert. Wie die Abbildung 1 illustriert, steigt der Anteil der Zugänge mit darauf folgender langer Arbeitslosigkeit ab 55 Jahren rapide. Von einer Ausdehnung der Übergangsfrist würden insbesondere Personen ab 57 Jahren profitieren. Denn hier sind die Unterschiede in der Anspruchsdauer zwischen alter und neuer Regelung am höchsten und zudem weist diese Gruppe die längste Arbeitslosigkeitsdauer auf.

Was eine Kopplung der Ansprüche an die Beitragsdauer angeht, so wurde für die Berechnung unterstellt, dass die Bezugsdauer von ALG I für Personen mit mehr als 15 Beitragsjahren auf 15 Monate ausgedehnt wird. Bei mehr als 25 Beitragsjahren soll ein Anspruch von 18 Monaten und bei mehr als 40 Beitragsjahren von 24 Monaten bestehen. Es zeigt sich wiederum in der IABS 2001, dass auch die Zeiten beitragspflichtiger Beschäfti-

Abbildung 1

Verteilung der Dauer von Arbeitslosigkeit nach Alter für Zugänge in Arbeitslosigkeit, 2000 – in %



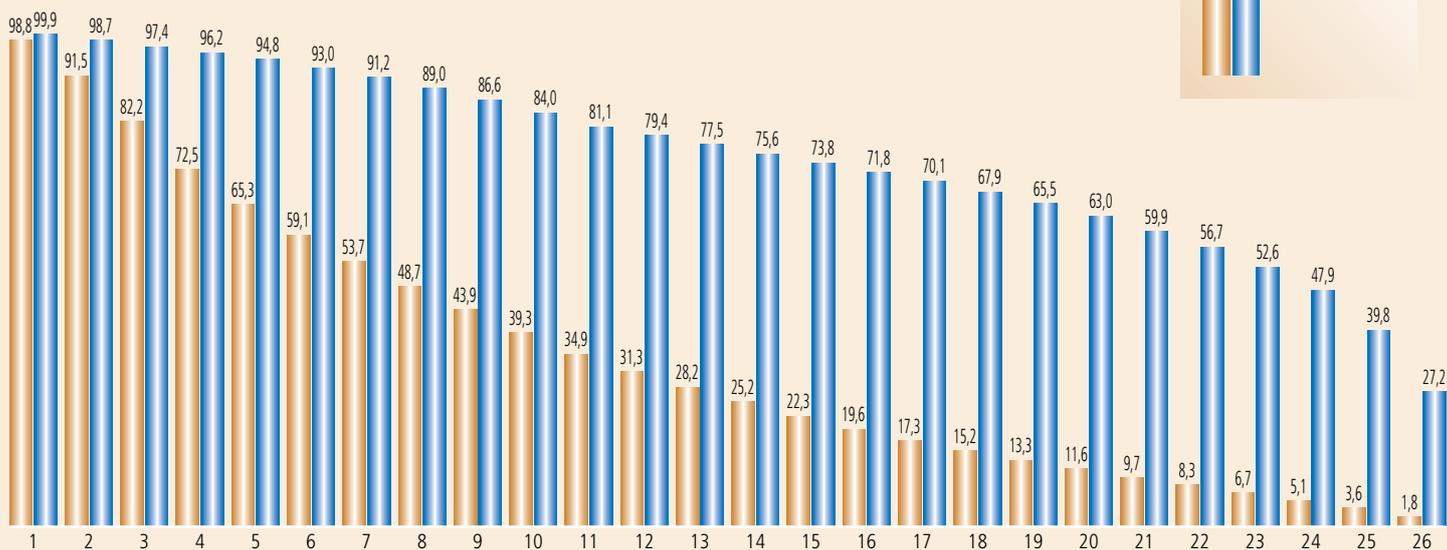
Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe 1995-2001

Legende: Die Säulen geben für jedes Alter an, wie hoch der Anteil der Personen ist, die 300 Tage (350 Tage) und länger arbeitslos waren.

Abbildung 2

Zeiten beitragspflichtiger Beschäftigung bei Personen, die 2001 arbeitslos wurden – in Jahren

kumulierte Anteile in %



Lesehilfe: Die Säulen zum Jahr X geben also an, wie hoch der Anteil an Personen ist, die mindestens X Beitragsjahre erreicht haben.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe 2001

© IAB

gung nach Altersgruppen stark differieren. Bei den arbeitslos gewordenen Personen unter 55 Jahren finden sich nur geringe Anteile mit Beitragszeiten jenseits von 15 Jahren, während dies bei den Älteren die Regel ist. Abbildung 2 zeigt die kumulierten Anteile nach Beitragsjahren.

Zurück zu dem Vorschlag, die Bezugsdauer des ALG an die Beitragszeiten zu binden: Bei den unter 55-jährigen wären gut drei Viertel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit nicht durch eine Änderung bei der Anspruchsdauer betroffen gewesen, da sie eine Beitragsdauer unter 15 Jahren hatten. Weitere knapp 20 Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit wiesen eine Beitragsdauer zwischen 15 Jahren und 25 Jahren auf; hier würde sich also die Bezugsdauer um drei Monate verlängern. Dies hätte für etwa 300 000 Personen gegolten. Mehr als 25 Beitragsjahre, also Anspruch auf 18 Monate bzw. 24 Monate Bezugsdauer ALG I, hätten in dieser Altersgruppe nur etwa 4 Prozent aller Zugänge gehabt (hochgerechnet rd. 55 000 Personen).

Bei den Personen über 55 Jahren sind 2001 nach der IAB-Beschäftigtenstichprobe hochgerechnet gut 173 000

Personen aus Beschäftigung arbeitslos geworden. Davon hatten etwa 50 Prozent nach geltendem Recht Anspruch auf 18 Monate Arbeitslosengeld I. Würde die Bezugsdauer an die Beitragsjahre geknüpft, so hätten nur etwa 40 Prozent der über 55-jährigen Anspruch auf 18 Monate und mehr. Dies wären 10 Prozent oder rd. 17 000 Personen weniger.

Allerdings hätten bei der Neuregelung mehr Personen in dieser Altersklasse einen Anspruch auf 15 Monate ALG I (ca. 35 % aller Zugänge in dieser Altersgruppe oder 59 000 Personen). Denn die bisherige Regelung entfielen, nach der für den Anspruch auf 15 Monate ALG I in den letzten 36 Monaten mindestens 30 Monate Versicherungspflicht bestanden haben muss.

Hinsichtlich der Wirkungen der beiden Vorschläge gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsam ist beiden, dass sie im Durchschnitt zu einer Verlängerung der ALG I-Anspruchsdauer führen. Die positiven Anreizeffekte, die das erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auslösen sollte, würden so zum Teil

wieder zunichte gemacht. Außerdem kämen wohl auch erhebliche Mehrausgaben auf die öffentlichen Kassen zu, die an anderer Stelle kompensiert werden müssten.

Bei beiden Vorschlägen entstünden zusätzliche Ansprüche an ALG I-Zahlungen, die jährlich – je nach Ausschöpfung der Anspruchsdauer – den einstelligen unteren Milliardenbereich erreichen könnten (bei monatlichen Aufwendungen pro Kopf für die ALG I-Zahlung von rd. 705 € bei den Personen unter 55 Jahren, bei den Älteren von 880 €). Dagegen gerechnet werden müssten die Zahlungen für ALG II, die der Bund einsparen würde, die aber wegen des niedrigeren ALG II die Mehrausgaben nicht voll kompensieren würden.

Per Saldo könnten durch beide Vorschläge Mehrkosten von bis zu einer Milliarde Euro pro Jahr entstehen. Damit würde z. B. eine Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung erschwert.

Es gibt aber auch Unterschiede: Bei der Ausdehnung der Übergangsfrist wären die Mehrkosten zeitlich begrenzt, nicht aber bei einer Kopplung der Anspruchsdauer an die Beitragszeiten. Dessen ungeachtet könnten die Mehrkosten begrenzt oder sogar eine Kostensenkung durch die Variation der Ausgestaltungsmerkmale erreicht werden. So könnte etwa die maximale Anspruchsdauer nur bei erstmaliger Arbeitslosigkeit erreicht werden. Oder man könnte – noch weitergehend – die Anspruchsdauer generell an die Beitragszeiten koppeln, also nicht nur oberhalb von 12 Monaten.

Allerdings wäre der bürokratische Aufwand einer solchen Regelung nicht zu unterschätzen. Denn die Beschäftigungshistorie des einzelnen Anspruchsberechtigten müsste – z. B. durch einen Abgleich mit dem VDR – komplett erfasst werden, um beim Eintritt der Arbeitslosigkeit die Anspruchsdauer korrekt ermitteln zu können.

Die neue Grundsicherung ALG II

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Einführung der pauschalierten Grundsicherung



durch Hartz IV sorgt bei den Langzeitarbeitslosen für weniger großzügige Transferleistungen in allen Dimensionen. Zunächst wird die Bedürftigkeitsprüfung strenger, insbesondere deshalb, weil Einkommen von Partnern und anderen Mitgliedern der „Bedarfsgemeinschaft“ stärker als bisher bei der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden. Dadurch wird der Anteil der Leistungsempfänger unter den Erwerbslosen abnehmen.

Auch die Anspruchsvoraussetzungen wurden verschärft. Für die Empfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist jetzt jede Arbeit zumutbar – auch unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts. Bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung oder einer Eingliederungsmaßnahme werden die Leistungen empfindlich gekürzt. Vor allem für ALG II-Empfänger unter 25 Jahren werden ab 01.01.2005 strengere Anspruchsvoraussetzungen gelten. Der Personenkreis erhält ein verbindliches Angebot (z. B. Ausbildungsplatz oder Beschäftigung). Im Falle einer Ablehnung drohen im Vergleich zu älteren Hilfeempfängern (über 25 Jahre) härtere Sanktionen.

Weiterhin wird das Arbeitslosengeld II durch die vorgesehene Pauschalierung tendenziell niedriger sein als die Arbeitslosenhilfe. Zudem verläuft das Arbeitslosengeld II – anders als die Arbeitslosenhilfe – durch den befristeten Zuschlag degressiv. Es beträgt in Westdeutschland 345 € (Ost: gegenwärtig noch 331 €; wird auf Westniveau angehoben).

Dazu kommt ein auf zwei Jahre nach Beginn des ALG II-Bezugs befristeter Zuschlag. Er wird aus der Differenz von Arbeitslosengeld und ALG II ermittelt und beträgt für Alleinstehende im ersten Jahr im Höchstfall 160 €. Nach einem Jahr wird der Zuschlag halbiert und entfällt am Ende des zweiten Jahres des ALG II-Bezugs.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit dem erwerbsfähigen ALG II-Empfänger in einer Bedarfsgemein-



schaft leben, erhalten Sozialgeld. Zusätzlich zu diesen pauschalierten Leistungen werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen und weitere Mehrbedarfe sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Die Konstruktion der neuen Grundsicherung bringt es mit sich, dass Arbeitslosenhilfe-Haushalte mit einem geringen Erwerbseinkommen (vor der Arbeitslosigkeit) und ehemalige Sozialhilfeempfänger von der Reform profitieren, während Haushalte mit vorher höherem Einkommen sich in den meisten Fällen schlechter stellen. Zu den Verlierern der Reform – zumindest, was das Niveau der Transferleistung angeht – gehören häufig auch Paare, vor allem deshalb, weil das Einkommen eines nicht arbeitslosen Partners auf das ALG II angerechnet wird. Dies gilt auch für Paare mit Kindern und in Ostdeutschland mehr als im Westen, weil dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Dagegen profitieren Alleinerziehende überwiegend von der Reform: Etwa 70 Prozent erhalten höhere Transferleistungen.

Nimmt man alle diese Leistungen zusammen, so ergeben sich aus Pauschale, Unterkunftskosten und ggf. befristetem Zuschlag bei Mehrpersonenhaushalten Beträge zwischen 1 090 € und 2 014 €. Um ein solches Nettoeinkommen zu erzielen, müssten bei einer Vollzeitstätigkeit

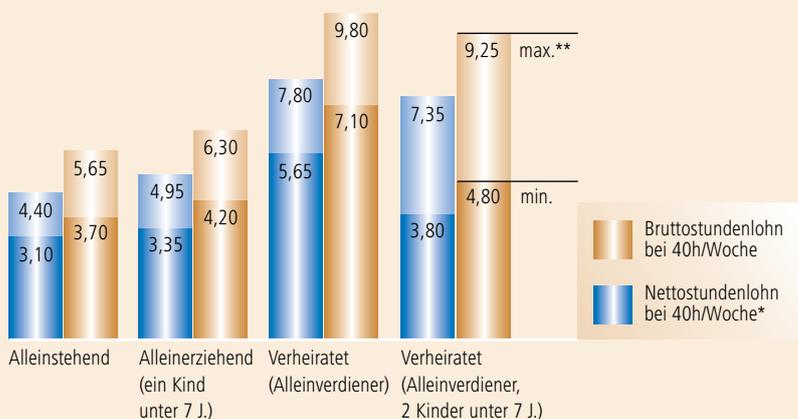
mit 40 Wochenstunden Nettostundenlöhne von rd. 3,35 € bis 7,80 € (Brutto 4,20 € bis 9,80 €) erreicht werden. Dies könnte schon an der Obergrenze dessen liegen, was auf Einstiegspositionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erzielt werden kann.

Daraus sollte allerdings nicht gefolgert werden, dass eine weitere Absenkung der Transferleistungen sinnvoll wäre. Denn für die „Verlierer“ der Reform bringt die Einführung des SGB II zum Teil gravierende Einschnitte. Dazu gehört vor allem die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitierte und sich nun in Richtung des kulturellen Existenzminimums bewegt. Zugleich ist aber auch vor einem Aufweichen der Reform zu warnen, weil damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme wieder sinken würden. Zudem wäre bei einem solchen Schritt der Finanzierungsaufwand noch höher.

Bevor über Neuregelungen nachgedacht wird, sollten die Wirkungen der weniger großzügigen Transferleistungen genau beobachtet und evaluiert werden. Neben den Anreizeffekten zur Arbeitsaufnahme muss dabei auch untersucht werden, welche sozialen Konsequenzen sich daraus ergeben. Hier geht es nicht nur um die Höhe der gezahlten Leistungen, sondern z. B. auch um deren pauschale Auszahlung. Denn diese erfordert bei den Hilfebedürftigen einen vorausschauenden Umgang mit Bargeld. Besonders bei Personen, die aus dem Sozialhilfebezug einzelfallbezogene Hilfen gewohnt waren, könnte es zu hoher Verschuldung mit allen Folgeproblemen kommen.

Abbildung 3

Äquivalente Marktlöhne bei ALG II – in Euro



* Berechnung des Nettolohns unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld.

** einschließlich maximalem befristeten Zuschlag

Quelle: Cichorek/Koch/Walwei 2005b

© IAB

Verbesserter Hinzuverdienst

Die Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Hilfeleistung wurden im SGB II im Januar 2005 eingeführt. Sie sehen im Vergleich zum getrennten System von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Veränderungen vor, die bei niedrigeren Zusatzverdiensten zu merklichen Verschlechterungen führen und bei höheren zu leichten Verbesserungen. So stellen sich nun alleinstehende ALG II-Bezieher erst oberhalb eines Zusatzverdienstes von etwa 700 € besser. Während dadurch Minijobs weniger attraktiv wurden, stiegen die Anreize für Langzeitarbeitslose, eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

Mit dem Jobgipfel-Kompromiss vom März 2005, der nun als Gesetz auch den Bundesrat passiert hat, hat man hier in einigen Punkten nachgebessert: Zunächst wurde die ursprüngliche Regelung vereinfacht, indem ein pauschaler Grundfreibetrag von 100 € eingeführt und die weitere Anrechnung nur am Bruttoeinkommen orientiert wurde. Von dem Einkommen, das den Grundfreibetrag übersteigt, bleiben jetzt bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € 20 Prozent anrechnungsfrei. Bei Bruttoeinkommen über 800 € kann der ALG II-Empfänger von dem darüber liegenden Betrag noch 10 Prozent behalten. Oberhalb eines Bruttoeinkommens von 1 200 € bei Hilfebedürftigen ohne Kinder und von 1 500 € bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern wird das Erwerbseinkommen vollständig angerechnet.

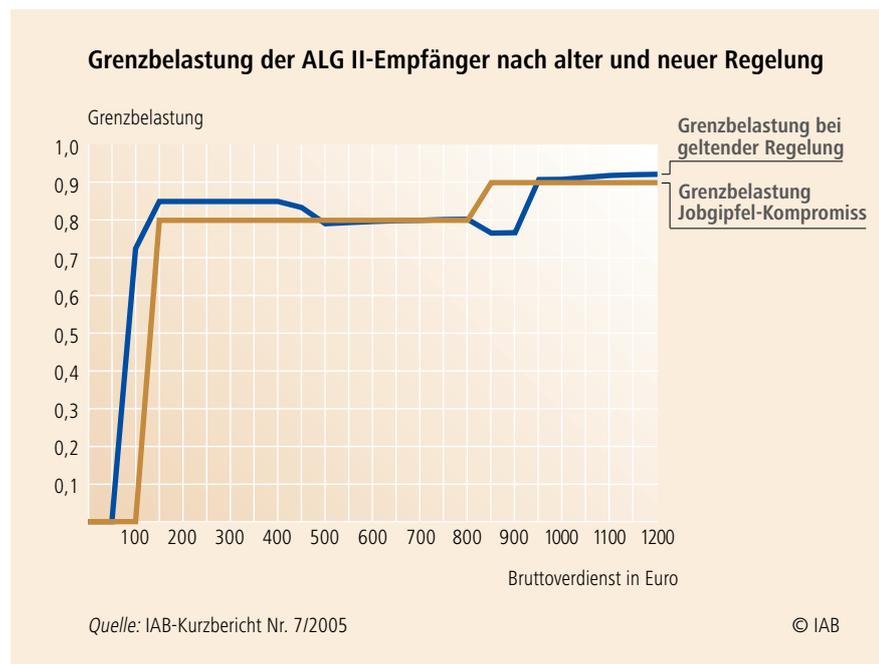
Gleichwohl bleibt den Transferempfängern vom hinzuverdienten Einkommen immer noch wenig, wie die Graphik der Grenzbelastungen zeigt.

Eine aus Anreizgründen überlegenswerte, drastische und allgemeine Absenkung der Transferentzugsraten bei hinzuverdienenden Leistungsempfängern würde aber zu massiven Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte führen. Denn aus Gründen der Gleichbehandlung müssten bisher nicht im Leistungsbezug stehende Niedrigverdiener ebenfalls Sozialtransfers beziehen können. Die zur Kompensation der Mehrbelastung nötigen Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand würden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu kontraktiven Effekten führen.

Zudem sollten die isolierten Arbeitsmarkteffekte selbst großzügiger Anrechnungsvorschriften nicht überschätzt werden. Denn den positiven Arbeitsanreizen für bestimmte Personengruppen (vor allem für bisher nicht erwerbstätige Hilfeempfänger) stünden mögliche Rückgänge des Arbeitsangebots bei anderen Personen und Haushalten gegenüber, die bisher keine Sozialtransfers beziehen.

Würde man dagegen zugleich mit der verbesserten Anrechnung das Niveau der Grundsicherung senken, so würde sich der Angebotsdruck für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen. Und es würden Mittel frei für die Finanzierung weiter verbesserter Anrechnungsbedingungen. Da der Aufbau einer ausreichend großen Zahl von

Abbildung 4



Beschäftigungsmöglichkeiten aber Zeit bräuchte, müssten bei dieser Variante zunächst wachsende Armutsrisiken in Kauf genommen werden.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma wären befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Eine Variante ist das sog. Einstiegsgeld des SGB II. Mit dem neuen Instrument kann die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbständigkeit durch einen zeitlich auf 6 Monate bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss gefördert werden. Um gerade in größeren Familien noch weitere Arbeitsanreize zu schaffen, wurde zusätzlich der – allerdings im Bundeskindergeldgesetz geregelte – neue Kinderzuschlag geschaffen. Er kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gewährt werden, wenn die Bedürftigkeit allein deshalb entstanden ist, weil minderjährige Kinder im Haushalt leben.

Das Einstiegsgeld ist ähnlich wie andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Hilfe zur Wiedereingliederung. Modellversuche in Baden-Württemberg haben ergeben, dass positive Eingliederungseffekte in Form einer Aufnahme von zusätzlicher Beschäftigung durch die Programmteilnehmer durchaus erreicht werden konnten. Das Instrument ist aber langfristig nur dann erfolgreich, wenn sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnten und anfangs geförderten

Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien können.

Dies setzt aber im Verlauf Einkommenssteigerungen für die Betroffenen voraus, etwa durch höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit. Auch durch „learning on the job“ würde der Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensiert werden.

Dass diese Aufwärtsmobilität in Deutschland bisher nicht selbstverständlich ist, belegen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu Entwicklungen im Niedriglohnbereich. Die anstehenden Evaluationen des Einstiegsgelds werden zeigen, ob sich dieses Bild wandelt – gerade auch mit Blick auf die Arbeitszeit.

Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich die Veränderungen bei den Transferleistungen in Richtung des Handlungsbedarfs bewegen, nämlich der Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit. Insgesamt erhöht sich die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen, weil der Druck steigt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Maßgeblich hierfür ist auch der in vielen Fällen wachsende Abstand zwischen dem erzielbaren Lohn einerseits und der Transferleistung andererseits. Dies gilt zunächst direkt für die betroffenen Langzeitarbeitslosen, aber auch indirekt für

Kurzfristigungslose, die beim Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit mit schlechteren Konditionen rechnen müssen.

Auf dem Arbeitsmarkt wird dadurch aber nur dann ein Zusatzeffekt erreicht, wenn dem stärkeren Druck auf der Seite des Arbeitskräfteangebotes eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Zu denken wäre dabei insbesondere an Tätigkeiten mit geringem Stundenlohn bzw. niedrigerem Monatslohn wie bei den Mini- und Midi-Jobs.

Voraussetzung für einen solchen Effekt ist also, dass es zum einen weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Wären die Löhne entsprechend elastisch, würde sich das neue Angebot zumindest teilweise eine Nachfrage schaffen. Ex ante sind Aussagen hierzu aber nur schwer zu treffen. Denn die Nachfrageeffekte hängen wesentlich von der Flexibilität des in Deutschland stark durch Tarifbindung geprägten Lohnsetzungsverhaltens ab. Gleichwohl dürfte es über die Richtung des Effekts keine Zweifel geben.

Nach einer früheren Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind nämlich nicht wenige Arbeitslose bereit, Einkommenseinbußen für eine Beschäftigungsmöglichkeit in Kauf zu nehmen. Danach würden gut 60 Prozent der befragten Arbeitslosen Lohnabschläge zumindest vorübergehend akzeptieren, mehr als 40 Prozent würden sogar für einen Lohn in Höhe der Arbeitslosenunterstützung arbeiten. Offen bleibt dabei jedoch, ob es nach Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung zu Aufwärtsmobilität für die Betroffenen kommen kann, z. B. im Zuge eines „learning on the job“. Denn durch Aufwärtsmobilität würden die Chancen auf einen Verbleib im Arbeitsmarkt und auf eine stärkere Unabhängigkeit von Sozialleistungen wachsen.

Wegen der großen Bedeutung, die die Änderungen im Bereich der Transferleistungen haben, ist eine wissenschaftliche Evaluation zwingend. Offenkundig ist aber bereits folgendes: Man sollte die Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht zu hoch schrauben. Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen im Wesentlichen in Unternehmen und setzen wirtschaftliche Dynamik voraus, aber auch



passende Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt. Vor allem die Wachstumsschwäche, die hohe Abgabenbelastung und die weitgehende Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sind die Hauptursachen für die Beschäftigungsmisere hier zu Lande. In diesen Bereichen gab es aber zuletzt weniger große Fortschritte.

Arbeitsmarktprobleme werden also durch solche Reformen nicht gelöst, sondern allenfalls leichter lösbar. Generell ist zu erwarten, dass sich Veränderungen der Transfersysteme besonders im Verbund mit einem breiteren, sozialpolitischen Reformansatz positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken. Vor allem um Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala attraktiver zu machen und damit den Hilfebedürftigen nach SGB II eine Perspektive zu geben, müsste der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen merklich verkleinert werden.

Neben den nun realisierten Hartz-Reformen, die eine Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere und eine strikte Ausrichtung der Hilfeleistungen an Bedürftigkeitskriterien vorsehen, bedarf es dafür einer Doppelstrategie. Sie zielt auf die Übernahme von mehr Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung sowie auf eine Entlastung der Beitragszahler durch die Steuerfinanzierung von Teilen der weiterhin erforderlichen sozialen Leistungen ab.

Literatur

- Brixy, Udo; Christensen, Björn: Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? Eine Strategie des Forderns würde nicht ins Leere laufen – vorausgesetzt es gäbe genügend Arbeitsplätze, IAB-Kurzbericht Nr. 25/2002.
- Cichorek, Anne; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005a): Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB-Kurzbericht Nr. 7/2005.
- Cichorek, Anne; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005b): Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8/2005.
- Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen (2002): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg – Schlussbericht, hg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg.
- Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Thode, Eric (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking der Bertelsmann Stiftung, Berlin/ Heidelberg/ New York.
- Eichhorst, Werner; Profit, Stefan; Winter, Frank (2004): Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Bertelsmann Stiftung, Springer-Verlag, Berlin/ Heidelberg/ New York.
- Rhein, Thomas; Gartner, Hermann; Krug, Gerhard: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB-Kurzbericht Nr. 3/2005
- Schulte, Jan (2004): Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. Volkswirtschaftliche Reihe, Diskussionspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin Nr. 29.

Die Autoren



Stefan Bender ist Leiter des Forschungsdatenzentrums der Bundesagentur für Arbeit am IAB und Leiter der Arbeitsgruppe „Linked-Employer-Employee-Datensatz“ am IAB.



Dr. Susanne Koch leitet die Koordination der Evaluationsforschung am IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

stefan.bender@iab.de
susanne.koch@iab.de
ulrich.walwei@iab.de

Vermittlung durch Private

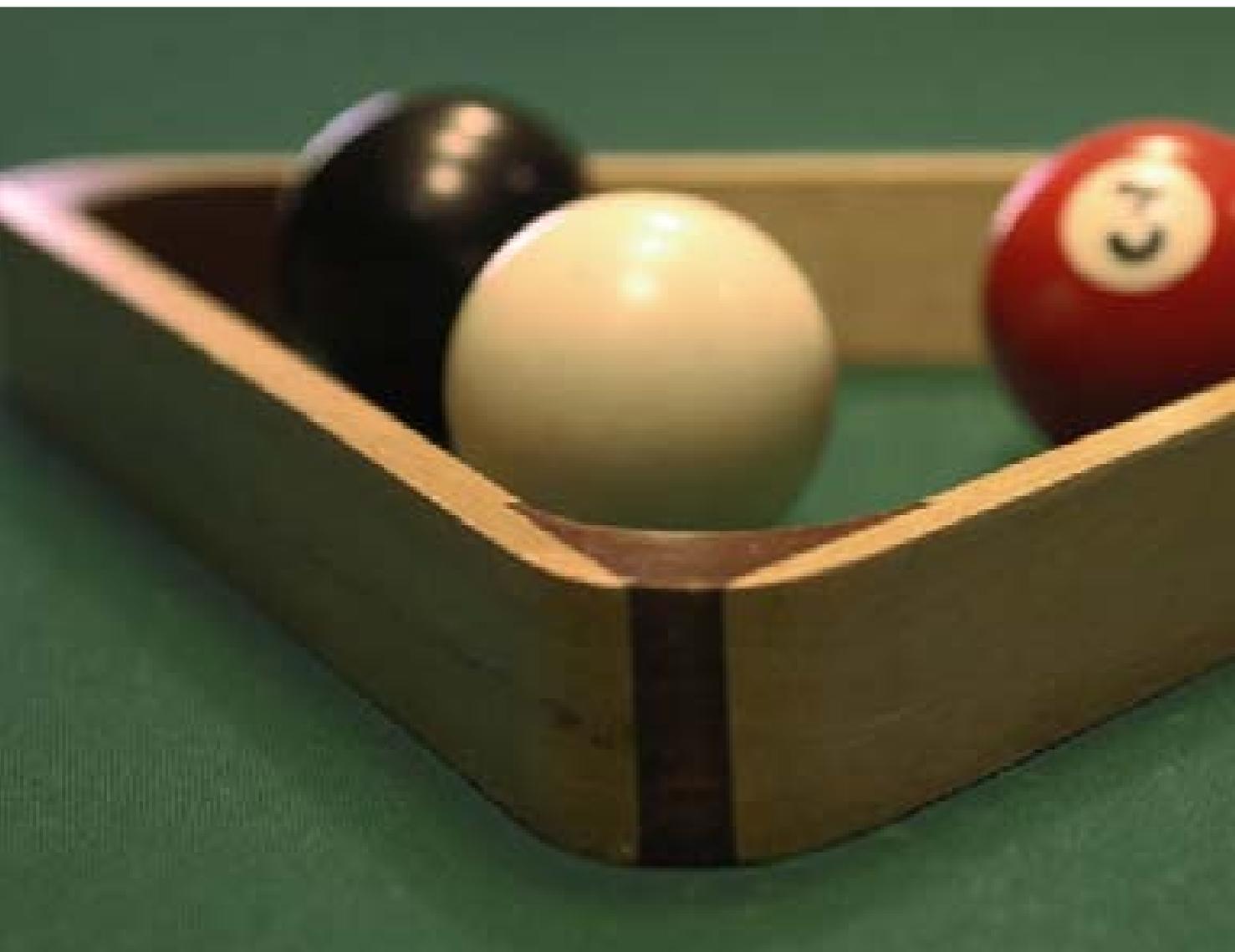
Wenn ein Dritter ins Spiel kommt

Im Trubel des politischen Tagesgeschäfts ist weithin schon in Vergessenheit geraten, dass bereits vor den „Hartz-Gesetzen“ Änderungen am arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten vorgenommen worden waren. Insbesondere zwei dieser Instrumente sollten die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern.

Die Beauftragung Dritter

Bereits im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurde mit Jahresbeginn 2002 die „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ eingeführt. Die Bundesagentur für Arbeit erhielt damit die Möglichkeit, zu ihrer Unterstützung Dritte mit der

Vermittlung zu beauftragen – entweder insgesamt oder mit Teilaufgaben wie dem Bewerbungs- oder Fallmanagement. Die anfänglich großen Spielräume in der Ausgestaltung des Gesetzes wurden 2004 durch weitgehende Standardisierung, zentralen Einkauf der Leistung und Vereinfachung



der Vergütungsregeln begrenzt. Da die o.a. Teilaufgaben auch danach noch sehr unterschiedlichen Zielen dienen, konnte deren Wirkung jedoch nur eingeschränkt evaluiert werden. Ab Juni dieses Jahres sollen Dritte nur noch mit der gesamten Vermittlung beauftragt werden.

Der Vermittlungsgutschein

Die Einführung von Vermittlungsgutscheinen für Arbeitslose (zuletzt befristet bis 2006) und die Aufhebung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler im Frühjahr 2002 sollte dagegen den direkten Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Denn mit diesem drei Monate gültigen Gutschein können anspruchsberechtigte Arbeitslose unmittelbar selbst private Vermittler einschalten.

Man erhoffte sich davon eine Beschleunigung der Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt, die durch die intensive Nutzung der Erfahrungen der Privaten und deren positives Image bei den Betrieben erreicht werden sollte. Anfangs richtete sich die Höhe der Vergütung nach der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit, mittlerweile ist sie einheitlich auf 2000,- Euro festgelegt. Ausgezahlt wird eine erste Rate, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis sechs Wochen lang besteht. Die zweite Rate wird fällig, wenn das Arbeitsverhältnis nach sechs Monaten noch existiert.

Beide Instrumente unterscheiden sich vor allem in einem zentralen Punkt: Während Arbeitslose, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, einen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben, kaufen sich die Agenturen Beauftragungen nach § 37 des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) ein. Die Initiative zur Zuweisung von Personen in diese „Kannleistung“ erfolgt überwiegend durch die Agenturen. Eine umfassende Bewertung beider Instrumente liegt nun vor.

Der Untersuchungsansatz

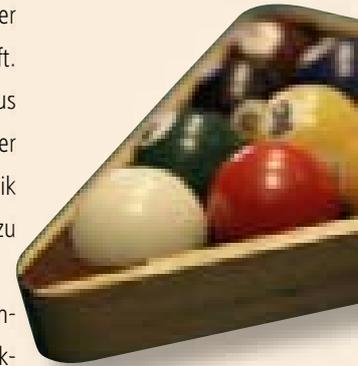
Die Vermittlung von Arbeitslosen ist ein komplexer Prozess. Der Auftrag an die Begleitforschung wurde deshalb vom IAB so gestaltet, dass diese Komplexität auch gebührend berücksichtigt werden konnte. Die Vielfalt der eingeflossenen Methoden und Analysen ist beispielhaft. Die Durchführung der Begleitforschung wurde von sinus München und ZEW Mannheim übernommen, die darüber hinaus das IAW Tübingen und den Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Universität Frankfurt am Main hinzu gezogen haben.

Bereits der Einsatz und die Umsetzung (Implementation) der Instrumente wurden aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Neben Befragungen von Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen kamen (ehemalige) Arbeitslose und schließlich auch private Vermittler zu Wort, die sich in Organisationen zusammengeschlossen hatten (sinus). Ein Teil dieser Informationen floss in eine Typisierung der Arbeitsagenturen ein, nach Strategie und Vorgehensweise beim Instrumenteneinsatz (IAW).

Diese wiederum wurde bei der mikroökonomischen Wirkungsanalyse berücksichtigt. Sie hatte die Aufgabe, den Effekt der Maßnahmeteilnahme zu messen, also die bessere oder schlechtere Vermittlung des Einzelnen und – soweit möglich – die Kosten dem tatsächlichen Nutzen gegenüber zu stellen (ZEW). Parallel dazu wurde auch der gesamtwirtschaftliche Effekt mit einer makroökonomischen Wirkungsanalyse geschätzt (Universität Frankfurt).

Neben Informationen aus den Befragungen konnte die wissenschaftliche Begleitforschung auf umfangreiches Material zurückgreifen, das vom IAB und der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt wurde. Darunter waren Individualdaten aus dem Bewerberangebot (BewA), aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie aus instrumentenspezifischen Nutzungsdaten.

Im Fokus der Analysen standen die Jahre 2003 und 2004, die als Erprobungszeitraum gelten können. Die seitdem durch den Gesetzgeber und die BA an beiden Instrumenten veranlassten Modifikationen basieren bereits zum Teil auf Analysen und Zwischenergebnissen der Begleitforschung.



Nur wenig Einfluss auf die Dynamik

Weder Vermittlungsgutscheine (VGS) noch die Beauftragung Dritter spielten bei den Übergängen von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit eine wirklich bedeutende Rolle, obwohl ihr Einsatz nennenswert war. Von allen Personen, die 2004 aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit eintraten, erhielten bundesweit 17 Prozent einen Vermittlungsgutschein (West: 12 Prozent; Ost: 28 Prozent). Durch private Vermittler eingelöst wurden von den 714.000

Gutscheinen allerdings nur 54.200, also 7,6 Prozent aller ausgegebenen Gutscheine bzw. 1,3 Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit. Insgesamt war der Einsatz von Vermittlungsgutscheinen in den neuen Bundesländern weiter verbreitet und intensiver.

Bezogen auf alle Personen, die 2004 aus einer Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit eintraten, wurden 17,3 Prozent einem Beauftragten Dritten zur Unterstützung bei der Vermittlung zugewiesen (West: 19 Prozent; Ost: 13,6 Prozent). Der Anteil von Zuweisungen in eine standardisierte Beauftragung mit der gesamten Vermittlung entsprach jedoch nur 4,7 Prozent (West: 4,2 Prozent; Ost: 5,9 Prozent). Die Standardisierung griff nämlich erst im Laufe des Jahres. Insgesamt wurde die Beauftragung Dritter – im Gegensatz zu den Vermittlungsgutscheinen – in Westdeutschland stärker genutzt als in Ostdeutschland.

Abbildung 1

Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine (VGS)

Anteile an allen Erwerbstätigen, die 2004 arbeitslos wurden – in %

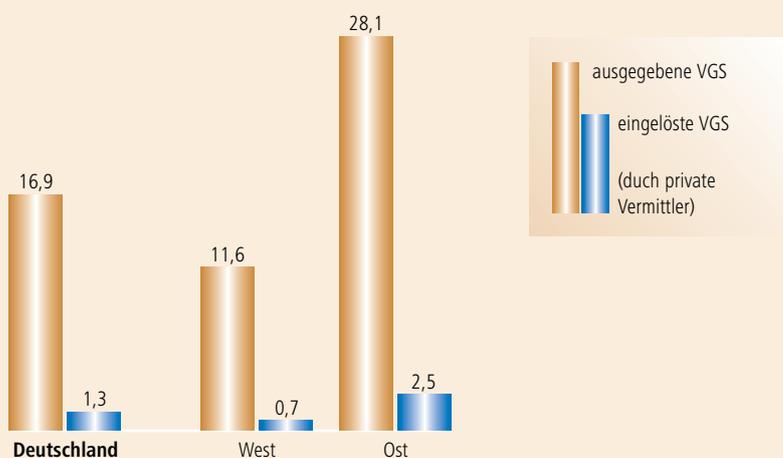
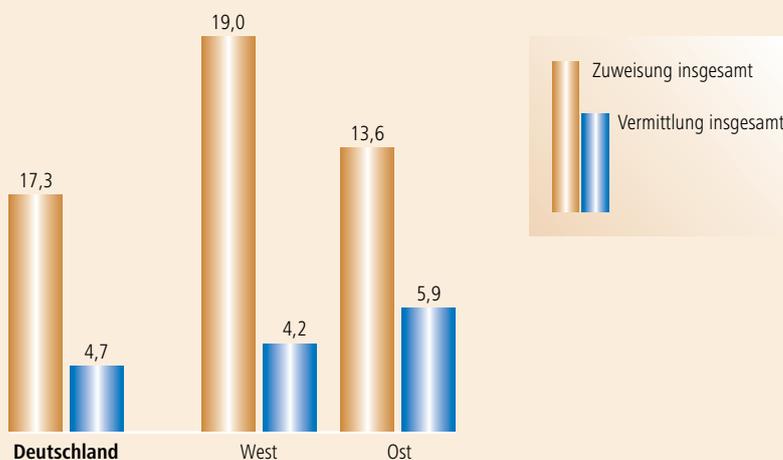


Abbildung 2

Vermittlung durch Beauftragte Dritte

Anteile an allen Erwerbstätigen, die 2004 arbeitslos wurden in %



Quelle: sinus

©IAB

Das Urteil der Agenturen

Den Ergebnissen der von sinus durchgeführten Implementationsanalysen zufolge konnten die Instrumente also quantitativ (noch) keine große Bedeutung erlangen. Die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen wurde von den Agenturen zwar nicht prinzipiell abgelehnt, jedoch auch nicht aktiv gefördert. Ganz überwiegend wurden sie nur auf Nachfrage ausgegeben. Dazu beigetragen hat vor allem die Einschätzung, dass der Vermittlungsgutschein missbrauchsanfällig sei. Er verursache deshalb zusätzlich einen hohen Kontrollaufwand und bringe keine Entlastung für die Arbeitsagentur.

Zugleich wurde die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung überwiegend kritisch gesehen, weshalb man ihr in den Agenturen nur geringe geschäftspolitische Bedeutung einräumte. Darüber hinaus wirkte die Neuordnung zwar Kosten sparend, schränkte aber auch die Flexibilität des Einsatzes ein. Außerdem führte die zentrale Ausschreibungspraxis nicht unbedingt zur Verbesserung der Qualität und zu einem Konzentrationsprozess unter den Dritten. Ab Juni 2006 sollen nun regionale Arbeitsmarktbezüge wieder stärker berücksichtigt werden können und eine Bewertung der Angebote nur auf Basis des niedrigsten Preises ausgeschlossen sein.

Im Urteil der Arbeitslosen

Die Beurteilung des Vermittlungsgutscheins durch Arbeitslose fällt besser aus. So gaben 70 Prozent der Verwender an, dass sie sich bei erneuter Arbeitssuche wieder eines Gutscheins bedienen würden. Aber auch über die Hälfte der Personen würde dies tun, die zwar einen Gutschein erhalten, aber nie eingelöst haben.

Der Zuweisung zu Beauftragten Dritten standen die wenigsten Arbeitslosen positiv gegenüber. Sie fühlen sich hierdurch möglicherweise gegängelt. Man kann das daraus schließen, dass sie sich durch die Vermittler in den Agenturen nicht ausreichend über Sinn und Zweck ihrer Zuweisung zu einem Dritten informiert fühlen. In einer schriftlichen Befragung im Herbst 2005 erklärten ca. 70 Prozent der befragten zugewiesenen Bewerber, die ihnen gebotenen Informationen ihrer Agentur seien oberflächlich gewesen oder ganz unterblieben. Bei fast jedem Vierten kam es zu überhaupt keinem Kontakt mit dem ihm von der Agentur benannten Dritten. Alle Bewerbergruppen beurteilten die Bemühungen und Hilfen der Dritten zurückhaltend skeptisch. Selbst diejenigen, die mit einem Beauftragten Dritten Kontakt hatten und danach wieder einen Arbeitsplatz gefunden haben, berichten in aller Regel, dass dieser dazu keinen Beitrag geleistet hat bzw. leisten konnte.

Das Urteil der Privaten

Wenig überrascht, dass private Vermittler mit VGS-Erfahrung insgesamt eine sehr gute Meinung vom Vermittlungsgutschein haben. Zwar machen manche auch Verbesserungsvorschläge. Die zielen aber in erster Linie auf eine stärkere Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Interessen und weniger auf eine bessere (volkswirtschaftliche) Wirkung ihrer Vermittlungsarbeit.

Vom direkten Nutzen für die Arbeitslosen

Wie aber haben sich die Chancen Arbeitsloser auf eine Beschäftigung durch den Einsatz beider Instrumente verändert?



Der mikroökonomische Untersuchungsansatz

Maßgeblich für die Messung des Effekts der Maßnahmeteilnahme ist ein Vergleich mit der Situation, in der dieselbe Person diese Unterstützung nicht bekommen hätte.

Ein solcher Vergleich ist aber niemals tatsächlich durchführbar, da jede Person nur teilgenommen oder nicht teilgenommen haben kann (grundsätzliches Evaluationsproblem). Zusätzlich unterscheiden sich Teilnehmende und Nichtteilnehmende systematisch bei Merkmalen, die sowohl die Teilnahme als auch den zu messenden Effekt – z.B. die Beschäftigungschancen – beeinflussen (Selektionsproblem).

Zur Lösung beider Probleme wurde für die mikroökonomischen Wirkungsanalysen das „Konzept der hypothetischen Teilnahme“ angewandt. Dafür wurde zu jeder teilnehmenden Person eine Vergleichsperson aus der Gruppe der Nicht-Teilnehmenden gesucht, die ihr in allen für die Teilnahme und die Beschäftigungschancen relevanten Merkmalen entsprach.

Ein etwaiger Unterschied in den geschätzten durchschnittlichen Beschäftigungschancen wäre dann allein auf die Nutzung des jeweiligen Vermittlungsinstrumentes zurückzuführen. Untersucht wurde dieser „Nettoeffekt“ für verschiedene Beobachtungsperioden in den Jahren 2003 und 2004. Berücksichtigt wurde dabei der Verbleib innerhalb eines Zeitraums von bis zu 12 Monaten nach der Inanspruchnahme.



Die Wirkung des Vermittlungsgutscheins

Durch den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen erhöht sich nach Berechnungen des ZEW die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Pro 100 ausgegebene Gutscheine wurden 5 bis 6 Vermittlungen ursächlich nur aufgrund des Instrumenteneinsatzes, also zusätzlich erzielt. Oder anders ausgedrückt: Ohne Gutschein hätten diese Personen keine Stelle gefunden. Zudem zeigt die Untersuchung, dass bei Jüngeren der Effekt stärker ist als bei Älteren, bei Männern größer als bei Frauen und bei Personen mit Ausbildungsabschluss höher ist als bei Personen ohne Abschluss. Abgesehen von regionalen Unterschieden scheint die Vermittlung mit Hilfe eines Gutscheins also bei den Arbeitslosen am wirksamsten zu sein, die auch sonst die besseren Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Missbrauchgefahren

Dieser Befund wäre allerdings fragwürdig, sollte sich Missbrauch genau bei diesem Personenkreis häufen. Denn immerhin stimmen 20 Prozent der befragten Arbeitslosen, deren Vermittlungsgutschein eingelöst wurde, der folgenden Aussage zu: „Ich habe meinen Arbeitsplatz zwar selbst gefunden; es wurde trotzdem ein VGS von einem privaten Vermittler eingelöst.“ Darüber hinaus stimmten 14 Prozent der Aussage zu: „Der Arbeitgeber hat mich auf einen privaten Arbeitsvermittler verwiesen und über diesen habe ich dann den Vermittlungsvertrag gemacht.“ Ein solcher Missbrauch kann in den Daten allerdings nicht beobachtet

werden, führt u.U. aber zu einer Überschätzung der Wirkungen des Vermittlungsgutscheins.

Die Wirkung der Dritten

Bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 zeigt die mikroökonomische Evaluation, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit verringert. So werden pro 100 zugewiesene Personen ein bis drei Arbeitskräfte nicht in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt, obwohl sie ansonsten eine solche Tätigkeit im Beobachtungszeitraum aufgenommen hätten. Allerdings scheint die Wirksamkeit des Instruments mit der Höhe des Honorars zuzunehmen. Die Differenzierung des IAW nach Umsetzungstypen von Arbeitsagenturen zeigt darüber hinaus für Westdeutschland, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Qualität der Umsetzung in den Agenturen und der Höhe des geschätzten Effektes gibt.

Der Nutzen für die Wirtschaft

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wurde die Wirkung dieser Instrumente durch die Universität Frankfurt untersucht. Auch hier kommt die Forschung für beide Instrumente zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insgesamt sind die Effekte statistisch jedoch nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit abgesichert, so dass sie auch bei Null liegen könnten.

Substitutionseffekte

Die Ergebnisse der Makroanalysen deuten bei den Vermittlungsgutscheinen teilweise auf Substitutionseffekte hin. Da Vermittlungsgutscheine einerseits – wie die Ergebnisse der Mikroanalysen zeigen – zusätzliche Vermittlungen zustande gebracht haben, erschwerte dies aber offenbar einem (geringeren) Teil der Nicht-Bezieher den Weg aus der Arbeitslosigkeit. Die Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37, die zu einer Verschlechterung der individuellen Vermittlungsergebnisse führte, eröffnete einer kleinen Zahl nicht Betroffener dadurch geringfügig bessere Vermittlungschancen. Beschäftigungspolitisch sind Vermittlungsgutscheine den Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 vorzuziehen.

Kosten höher als Nutzen

Das ZEW hat auf Basis der Mikrodaten den Ressourcenaufwand bewertet und mögliche indirekte Effekte der Instrumente mit Sensitivitätsanalysen evaluiert. Dabei konnte nur ein Teil der Kosten und nur ein Teil der Wirkungen in die Bewertung einfließen, z.B. konnte die Entlastung der Arbeitsagenturen nicht berücksichtigt werden.

Bezogen auf die reine Beschäftigungswirkung kommt die Untersuchung deshalb zu dem Ergebnis, dass bereits aufgrund der Verschlechterung der individuellen Vermittlungsergebnisse bei der Beauftragung Dritter (mit der gesamten Vermittlung) die Kosten höher sind als der Nutzen. Bei Vermittlungsgutscheinen ist mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass durch die Verbesserung der individuellen Vermittlungsergebnisse der Nutzen höher ist als die Kosten oder etwa gleich hoch.

In der Summe jedoch waren in der Einführungsphase bei beiden Instrumenten die Kosten höher als der Nutzen, was an ihrem innovativen Charakter und an der uneinheitlichen Umsetzung durch die Agenturen liegen könnte.

Fazit

Alles in allem ergaben sich in der Einführungsphase weder für den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen noch für die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung insgesamt positive Effekte. Insbesondere die Beauftragung Dritter stellt sich in dieser Form als problematisch heraus. Dies hat verschiedene Ursachen, die bereits mit der Umsetzung im praktischen Vermittlungsgeschäft der Agenturen beginnen. Keines der Instrumente konnte in allen Agenturen geschäftspolitische Bedeutung erlangen.

Wegen der (vermuteten) Missbrauchsanfälligkeit des Vermittlungsgutscheins gab es Kritik wegen der Notwendigkeit zeitraubender Kontrollen. Auch die Beauftragungen Dritter, insbesondere mit Teilaufgaben der Vermittlung, gelten in den Arbeitsagenturen als arbeitsaufwändig und in ihrer Wirkung schwer fassbar. Arbeitslose, die einem Dritten zugewiesen worden sind, wollen oder können den Sinn der Beauftragung oft nur schwer einsehen. Im Gegensatz dazu würden sich immerhin 70 Prozent der

VGS-Vermittelten im Fall erneuter Arbeitslosigkeit wieder einen Gutschein holen.

Diese Ergebnisse sind zwar nicht immer eindeutig und zum Teil auch methodenabhängig. Dennoch legen sie nahe, dass es notwendig war, bereits im Jahr 2005 Änderungen vorzunehmen und auch für 2006 die Regelungen erneut zu modifizieren. Denn die Evaluation der Erprobungsphase hat deutlich gezeigt, dass beide Instrumente nicht einfach in der ursprünglichen Form weiter geführt werden sollten.

Allerdings konnte der Zusammenhang zwischen den materiellen Anreizen der privaten und öffentlichen Vermittlung und dem Arbeitsmarkterfolg noch nicht hinreichend analysiert werden. Auch wenn erste Ergebnisse darauf hinweisen, dass die Höhe der Vergütung den Erfolg beeinflussen könnte.

Im Zuge einer weiteren Anpassung ist deshalb beides denkbar: eine Zusammenführung beider Instrumente ebenso wie deren Abschaffung in der heutigen Form.

Literatur

Der Schlussbericht der Begleitforschung zur Vermittlung wird in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) erscheinen. IAB-Forschungsberichte 1/2005 – 8/2005; IAB-Kurzbericht 5/2005.

Die Autoren der Studie

sinus München
Dr. Werner Sörgel,
Sabine Hagemann,
Dipl.-Sozialwirtin Andrea Rein,
Dipl.-Soz. Hilde Utzmann

ZEW Mannheim

Dipl.-Volkwirtin Anja Heinze,
PD Dr. Friedhelm Pfeiffer,
PD Dr. Alexander Spermann,
Dipl.-Kaufmann Henrik Winterhager

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW)

Dr. Günther Klee,
Dipl.-Volkswirtin Sabine Dann,
Dipl.-Volkswirt Martin Rosemann

Universität Frankfurt

Prof. Dr. Reinhard Hujer,
Dipl.-Volkswirt Christopher Zeiss,
Dipl.-Kaufmann Paulo J. M. Rodrigues

Der Autor



Dr. Thomas Kruppe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 1 „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ am IAB.

Für weitere Informationen
thomas.kruppe@iab.de

Projekte

Die folgende Auswahl von Skizzen einzelner Forschungsprojekte ist eine Momentaufnahme der gegenwärtigen Forschungslandschaft des IAB. Darin findet man sowohl längerfristige Problemlagen am Arbeitsmarkt als auch aktuelle Forschungsanliegen. Sie machen gleichzeitig die gesamte Breite der Disziplin mit ihren verschiedenen theoretischen und methodischen Ansätzen deutlich.

Forschungsbereich:

Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

Das Projekt **„Beitrag zur Qualitätssicherung der integrierten Erwerbsbiographien: Entwicklung alternativer Abgrenzungsvorschläge für Arbeitslosigkeit“** wird in Kooperation mit Prof. Bernd Fitzenberger (Universität Frankfurt/Main) und Dr. Ralf Wilke (ZEW) durchgeführt.

Zum einen sollen darin Vorschläge für die Abgrenzung von Arbeitslosigkeit in einer wichtigen neuen Datenbasis des IAB entwickelt werden. Dabei ist der Frage nachzugehen, wie man mit fehlenden und inkonsistenten Informationen umgeht. Aber auch Probleme der Definition von Arbeitslosigkeit sind zu erörtern. Zum anderen wird mit Sensitivitätsanalysen geprüft, wie sich unterschiedliche Abgrenzungen auf die Ergebnisse empirischer Analysen auswirken.

Im Zuge der **Evaluierung der Hartz-Reformen** hat der Forschungsbereich – in Kooperation mit ZEW und IAT – den Zwischenbericht für Modul 1d **„Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“** erarbeitet. Zentrale Bestandteile waren die Deskription des Instrumenteneinsatzes, eine Implementationsanalyse sowie eine mikroökonomische Evaluation der Förderung. Damit schafft das Projekt wichtige Grundlagen für eine Neubewertung des Instrumenteneinsatzes.

Ebenfalls im Rahmen der Evaluierung der Hartz-Reformen wurde für das Modul 1e **„Existenzgründungen“** der Zwischenbericht erstellt – zusammen mit Projektpartnern bei DIW, GfA, infas und sinus. Zugrunde liegen sowohl quantitative als auch qualitative Analysen. Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Formulierung handlungsrelevanter Politikempfehlungen auf der Basis belastbarer empirischer Befunde.

Forschungsbereich: Internationale

Vergleiche und europäische Integration

Durch Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialstaat versuchen zahlreiche OECD-Länder erwerbslose Hilfeeempfänger zu aktivieren. Im Projekt **„Aktivierende Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich“** untersucht das IAB gemeinsam mit einem internationalen Netzwerk von Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern Ziele und Wirkungen dieser Reformen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Frage, ob Sanktionen und Anreize tatsächlich zu einer stärkeren Teilhabe am Arbeitsmarkt führen.

Im Projekt **„EU-Osterweiterung und Arbeitsmarkt“** werden im Auftrag des BMWI die Folgen der Integration der neuen Mitgliedsstaaten untersucht – für die Beschäftigung, die Einkommensverteilung und das Wachstum.

Dabei werden die vorliegenden Prognosen mit den tatsächlichen Entwicklungen seit dem 1. Mai 2004 verglichen. Einen besonderen Stellenwert hat die Umlenkung wegen der unterschiedlichen Anwendung von Übergangsregelungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Forschungsbereich: Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt

Die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II bewirkt über Veränderungen des individuellen Arbeitsangebotsverhaltens gesamtwirtschaftliche Lohn- und Beschäftigungseffekte. Ziel des Projektes **„Aufbau eines Mikrosimulationsmodells“** ist es, die Arbeitsangebotsreaktionen zu schätzen und damit die Voraussetzungen für eine gesamtwirtschaftliche Analyse zu schaffen.

Forschungsbereich: Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt

Im Projekt **„Arbeitszeit- und bildungspolitische Optionsmodelle“** sollen Potentiale, Akzeptanz und Wirkungen z. B. von befristeter Teilzeitarbeit und flexibler Lebensarbeitszeit in Verbindung mit Zeiten für Aus- und Weiterbildung ausgelotet werden. Solche verschränkten Maßnahmen könnten den Arbeitsmarkt aktuell entlasten

und einem längerfristig drohenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entgegenwirken. Auf der Grundlage von empirisch fundierten Modellrechnungen und Betriebsbefragungen sollen mögliche Arbeitsmarktwirkungen abgeschätzt werden.

Die **„Untersuchung der betrieblichen Auswirkungen von 1-Euro-Jobs sowie der betrieblichen Einschätzungen der Hartz-IV-Reformen“** basiert auf der Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. In diesem Rahmen wird analysiert, in welchen Betrieben und Verwaltungen 1-EURO-Jobs eingesetzt werden, welche Wirkungen sie auf den Betrieb und die reguläre Belegschaft haben und wie die Betriebe die Integrierbarkeit der Betroffenen in reguläre Beschäftigung einschätzen.

Forschungsbereich:

Regionale Arbeitsmärkte

Die Logistikwirtschaft ist zu einem wichtigen Wachstums- und Beschäftigungsfeld der Volkswirtschaft geworden. Vor allem für ländliche Regionen können hier Potentiale liegen, die auch mit Blick auf die Osterweiterung der Europäischen Union für Deutschland als Transitland bedeutsam sind. Ein wesentliches Ziel des Projekts **„Stand und Entwicklung der Logistik in Deutschland“** liegt deshalb in der Analyse der regionalen Verteilung und Entwicklung der Logistikbeschäftigung in Deutschland zwischen 1996 und 2004.

Ziel des Projekts **„Ökonomische Effekte kultureller Vielfalt“** ist, die wirtschaftlichen Auswirkungen kultureller Vielfalt in Einwanderungsländern zu analysieren. Zum einen soll das Wachstumspotential von Regionen untersucht werden. Zum anderen werden die Wirkungen auf individuelle Arbeitsmarktakteure betrachtet. Dies impliziert die Analyse der Einkommensentwicklung und der Arbeitsmarktchancen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt.

RFN – Regionales Forschungsnetz

Im Projekt **„Medien- und ITK-Cluster im Raum Bonn und Mainz“** werden in einem ersten Schritt mit Hilfe der sozialen Netzwerkanalyse die Cluster in den beiden Un-

Projekte

tersuchungsregionen identifiziert sowie deren Strukturen und bestehende Netzwerkformationen aufgezeigt. In einem weiteren Schritt wird untersucht, inwiefern die Arbeitskräftemobilität innerhalb des Clusters zum Wissenstransfer und damit zu positiven Agglomerationseffekten beiträgt. Abschließend wird der Einfluss der Cluster auf das Wachstum in den Regionen betrachtet.

Ziel des Projektes **„Regionale Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsprognose mit ökonometrischen Methoden“** ist es, Verfahren zu entwickeln, mit denen die Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen auf Agenturebene für das jeweils kommende Jahr prognostiziert und verglichen werden können.

Forschungsbereich:

Betriebe und Beschäftigung

Für die **Neuabgrenzung der deutschen Fördergebiete ab dem Jahr 2007** werden aktuelle Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren berechnet und ein gesamtdeutsches Modell entwickelt. Darüber hinaus werden der bisherige Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg überprüft und Vorschläge zu einem künftigen Gebietszuschnitt erarbeitet.

Forschungsbereich:

Bildung und Beschäftigung

Das Projekt **„Jugendliche als besondere Zielgruppe im Rechtskreis SGB II“** liefert Grundinformationen zur sozialen und ökonomischen Lage von jugendlichen SGB II-Leistungsempfängern. Dabei werden der Zugang der Jugendlichen zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie deren Wirkung analysiert. Zudem werden die längerfristigen Wirkungen des SGB II auf den weiteren Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsverlauf betrachtet.

Forschungsbereich: SGB II Soziale Sicherung und Arbeitsmarktpartizipation

Das Projekt **„SGB II und ältere erwerbsfähige Hilfebedürftige“** untersucht die Wirkungen der Arbeitsmarktreform „Hartz IV“ auf die berufliche Integration

und die soziale Absicherung älterer erwerbsfähiger Hilfebedürftiger.

Das Projekt **„Die Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen: Analysen zur Arbeitslosigkeit und zu den Beschäftigungsbetrieben“** soll den empirischen Forschungsstand erweitern und Grundlagen für spätere, tiefer gehende Untersuchungen schaffen.

Forschungsbereich: SGB II Effektivität und Effizienz von Leistungen

Das Projekt **„Eingliederungswirkungen von Arbeitsgelegenheiten“** geht der Frage nach, ob dieses Instrument kausale Effekte auf die Eingliederungschancen erwerbsfähiger hilfebedürftiger Teilnehmer in den Arbeitsmarkt hat.

Insbesondere wird untersucht, für wen unter welchen Bedingungen die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten die Chancen auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhöht und die Hilfebedürftigkeit verringert. Auch erwartet man sich Aufschluss darüber, ob und wie das Instrument effektiver eingesetzt werden kann.

Ferner werden die Eingliederungswirkungen von Arbeitsgelegenheiten mit den Eingliederungswirkungen anderer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik verglichen.

Forschungsbereich: SGB II Strukturen und Bewegungen im Niedriglohnbereich

Im Projekt **„Übergang aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitssuchende“** werden Veränderungen in der Einkommensposition und im Erwerbsstatus in Folge der Hartz IV-Reform untersucht.

FDZ Forschungsdatenzentrum

Das Projekt **„Human capital transfers, wage structures, and domestic outsourcing“** greift die Debatte um die Folgen der betrieblichen Outsourcing-Aktivitäten auf. Es geht insbesondere um die Frage, ob Outsourcing zum Abbau von Arbeitsplätzen beiträgt und für die Beschäftigten mit Lohnsenkungen verbunden ist. Hierzu werden der Transfer von Humankapital zwischen einer

deutschen und einer anderen Firma untersucht und die Historien der Betriebe und ihrer Beschäftigten nachgezeichnet.

Die Untersuchungen konzentrieren sich auf die betrieblichen Lohnstrukturen, die Beschäftigtenmobilität und die mittel- bis langfristigen Einkommens- und Erwerbsverläufe der vom Outsourcing betroffenen Mitarbeiter. Die Analysen werden mit den Linked-Employer-Employee-Daten des IAB durchgeführt.

Die Charakteristiken und die Stabilität des ersten Arbeitgebers und die Entwicklung lokaler Arbeitsmärkte sind maßgeblich für die Karriere junger Auszubildender. Ziel des Projektes **„Ausbildungsrenditen im dualen Ausbildungssystem“** ist es, die tatsächlichen langfristigen Effekte der Qualität des Ausbildungsbetriebes auf die Karrierechancen junger Auszubildender herauszukristallisieren.

Dazu werden Öffnungen und Schließungen mittlerer bis großer Ausbildungsbetriebe verwendet, um Variation im Angebot an Ausbildungsplätzen zu erhalten. Diese ‚Schocks‘ erlauben es zum einen, die Rentabilität der Ausbildung selber fehlerfrei zu schätzen. Zum anderen können dadurch Aussagen über die tatsächliche Varianz in der Ausbildungsqualität getroffen werden. Das Projekt wird mit Jörn-Steffen Pischke (LSE, London) und Till von Wachter (Columbia University, New York) durchgeführt.

KEM – Kompetenzzentrum für empirische Methoden

In der ersten Phase des Projekts **„TReffer – Treatment Effect and Prediction“** wurde im vergangenen Jahr damit begonnen, einzelne Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik retrospektiv zu evaluieren. Darauf aufbauend wird nun ein System entwickelt, das die Beratereneinschätzung in den Kundenzentren der Bundesagentur für Arbeit unterstützt und Prognosen über die Dauer der Arbeitslosigkeit mit oder ohne den Einsatz von Instrumenten erlaubt. Das Projekt wird gemeinsam mit der Harvard University, dem Forschungsbereich „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ und dem Zentralbereich „Produkte und Programme“ der BA durchgeführt.

SGB II-Forschung Mit einem schnellen Schnitt

Um möglichst rasch die Wirkungen des Übergangs zum SGB II auf die Betroffenen zu erfassen, startet das IAB zunächst eine Querschnittsbefragung. Sie liefert allerdings nur eine Momentaufnahme des Geschehens. Prozesse aber lassen sich – wie im Film – nur durch den Längsschnitt sichtbar machen. Dazu wurde Ende letzten Jahres ein Haushaltspanel in Gang gesetzt.

Die Einführung des neuen SGB II zu Beginn des vergangenen Jahres stellt in mehrfacher Hinsicht einen „Übergang“ dar. In der politischen Öffentlichkeit wie in wissenschaftlichen Diskussionen wird erörtert, ob durch die Gesetzesreform ein Bruch mit sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der alten Bundesrepublik vollzogen wurde, der sich als Übergang von einem „fürsorgenden“ zu einem „aktivierenden“ Wohlfahrtsstaat begreifen lässt.

Auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat

Im Kern handelt es sich um eine Akzentverschiebung im Umgang mit der Gruppe erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die überwiegend aus Langzeitarbeitslosen besteht. Stärker als zuvor werden Hilfeleistungen für diese Gruppe nun unter der Maxime des „Förderns und Forderns“ gewährt. Sie besagt, dass für staatliche Unterstützungsleistungen verstärkt Gegenleistungen der Hilfe-



empfänger eingefordert werden sollen. Betont wird die Eigenverantwortlichkeit der Hilfebedürftigen, ihre Notlage möglichst schnell zu verlassen, um ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit selbst bestreiten zu können.

Dem soll vor allem die Zusammenlegung von früherer Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Hilfesystem für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren dienen. Wir haben es hier mit einem weiteren Übergang zu tun, der die organisatorische Infrastruktur sowie die Praxis der Hilfgewährung und Hilfevergabe betrifft.

Mit der Umgestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen einher geht die Neudefinition von Berufsrollen und Tätigkeitsfeldern für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der nunmehr eng verzahnten Arbeitsagenturen und Sozialämter. Sie müssen ihr Handeln an neuen Zielvorgaben und neudefinierten Praxisfeldern ausrichten. Hier findet sich eine Schnittstelle, an der das SGB II ‚praktisch‘ und damit zur Lebenswirklichkeit der Hilfeempfänger gemacht wird.

Betroffen sind die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die nunmehr in der vom Gesetz definierten Gruppe der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ zusammengefasst werden. Ebenso gilt dies für deren Angehörige und Partner, sofern sie als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

Die Bezieher des neuen Arbeitslosengeldes II – bzw. des Sozialgeldes für die nicht erwerbsfähigen Angehörigen einer Bedarfsgemeinschaft – werden die Übergänge am deutlichsten spüren. Mittelbar von der Gesetzesänderung betroffen sind aber auch jene ehemaligen Bezieher von Hilfeleistungen nach dem alten Recht, die wegen der geänderten Kriterien der Hilfgewährung kein Anrecht mehr auf staatliche Unterstützung haben

Das Leben nach dem Übergang

Der Übergang bedeutet für viele Betroffene zunächst eine Veränderung ihrer materiellen Versorgungslage. Für die Bezieher der früheren Arbeitslosenhilfe, die vielfach über dem Versorgungsniveau des ALG II lag, kann dies weitere

Einschränkungen mit sich bringen, für manche früheren Sozialhilfebezieher sogar eine leichte Besserung.

Mit der materiellen Gleichstellung aller Hilfebedürftigen verbunden ist eine Vereinheitlichung des sozialen Status: Bislang auf der Erwerbsbiographie beruhende Unterschiede zwischen Hilfeempfängern werden nun weitgehend ignoriert und aufgelöst. Auch dies hat zu heftigen Reaktionen Betroffener beigetragen, die den weiteren sozialen Abstieg fürchten.

Die Legitimität dieser Form von Gleichbehandlung ist auch in der politischen Öffentlichkeit umstritten, da sie mit tradierten Gerechtigkeitsvorstellungen in Konflikt geraten kann. Danach sollen sich Ansprüche auf Hilfeleistungen an individuell zurechenbaren, durch Berufstätigkeit erbrachten (Vor-)Leistungen orientieren.

Die per Gesetz veränderte soziale Statuszuweisung bedeutet für die Betroffenen, ihr alltägliches Leben auf Basis des ALG II bestreiten zu müssen. Für die Verlierer des Übergangs bedeutet dies ‚weniger Geld‘. Vielfach wird dadurch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sowie die Basis der längerfristigen sozialen Absicherung eingeschränkt. Dies stellt die Betroffenen nicht nur vor neue Herausforderungen bei der praktischen Bewältigung ihres Alltags. Es könnte auch der gesellschaftlichen Marginalisierung von Hilfebeziehern Vorschub leisten – eine Folge, die nicht intendiert wäre, aber nach der Logik des Gesetzes auch nicht ausgeschlossen werden kann.

Denn das Gesetz baut auf eine ökonomische Hypothese, nach der zu hohe Unterstützungsleistungen die Bereitschaft zur Aufnahme vor allem von gering entlohnter Erwerbsarbeit mindern. Auf dem Weg (zurück) in die Erwerbsarbeit sollen jedoch die Betroffenen durch verschiedene Angebote zur Erhaltung und Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit unterstützt werden, sei es durch Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung, zum Kompetenzerwerb oder durch materielle Anreize.

Insofern versucht das Gesetz, mehr Chancen zu eröffnen. Zugleich aber wird der Erwerbsdruck durch die relativ niedrige Grundsicherung erhöht, die am früheren Sozialhilfesatz orientiert ist. Er steigt zudem wegen der geänderten Zumutbarkeitsregeln für die Arbeitsaufnahme

und wegen der Sanktionen, mit denen Betroffene rechnen müssen, wenn sie Eingliederungsmaßnahmen oder Arbeitsangebote ablehnen.

Insgesamt zeigt diese ‚Tour de Force‘ durch das SGB II, dass damit sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden, die in erster Linie über Einwirkungen auf das Verhalten der Betroffenen erreicht werden sollen. Weil das Handeln des einzelnen Hilfeempfängers ins Zentrum gerückt wird, stellt sich für eine wissenschaftliche Untersuchung unter anderem die Aufgabe, äußere wie innere Bedingungen dieses Handelns empirisch zu erfassen. Ziel ist, Rückschlüsse auf intendierte wie nicht-intendierte Wirkungen der Reform ziehen zu können.

Zustandsbeschreibung und Wirkungsanalyse

Mit einer Repräsentativbefragung wird das IAB die Auswirkungen des Übergangs zum SGB II auf die Betroffenen zeitnah erfassen und dokumentieren. Dabei können wegen des Querschnittsdesigns der Untersuchung die hierbei wirksamen Prozesse nicht gänzlich eingefangen werden. Dafür braucht man (neben flankierenden Untersuchungen zu speziellen Fragen) vor allem eine Längsschnittuntersuchung, die wie ein Film Verläufe sichtbar machen kann. Eine solche Befragung ist in Form eines „Haushaltspanels“ geplant. Sie kann jedoch erst später starten, da hierfür ein viel komplexeres Design erforderlich ist als für eine Querschnittserhebung.

Letztere hat – um im Bild zu bleiben – eher die Qualität einer ‚Momentaufnahme‘. Führt man die Analogie zur Fotografie fort, dann ist das Bild von der Wirklichkeit nicht nur von dem abhängig, ‚was‘ da ist, sondern ebenso davon, ‚wie‘ dieses Bild gemacht wird – z. B. mit welcher Kamera und aus welcher Perspektive. Übertragen auf die

Querschnittbefragung bedeutet dies: Unter welchen Aspekten und mit welchen Fragen soll sich die Forschung dem „Übergang zum SGB II“ nähern?

Es ergeben sich sechs miteinander verbundene Fragenkomplexe:

- **Reorganisation der Population Hilfebedürftiger durch das SGB II:** In einem ersten Schritt gilt es festzustellen, wer von den Bezugsberechtigten der bis Ende 2004 bestehenden Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Geltungsbereich des SGB II übergegangen ist, und wer nach den neuen Regeln als nicht mehr hilfebedürftig gilt.
- **Die SGB II Population unter sozialstrukturellen Aspekten:** Als Hilfebedürftige sind zwar alle Betroffenen unter dem Dach des SGB II ‚gleich‘ – jenseits der rechtlichen Klassifikation jedoch ungleich. Unterschiede bestehen etwa bezüglich des Alters und des Geschlechts, der Bildung und der Erwerbskarrieren. Dies gilt auch für die Frage, an welchen sozialen Gruppen sich Betroffene in ihren Erwartungen orientieren, wo in der Gesellschaft sie – jenseits ihrer Erwerbslosigkeit – ihren ‚Ort‘ sehen. Beides dürfte nicht ohne Einfluss auf ihre Aktivierbarkeit und Aktivierungsbereitschaft sein. Daher soll auf dieser Ebene die Struktur der SGB II-Population ebenso differenziert erfasst werden wie die der Personen, die beim Übergang zum SGB II aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit ausgeschieden sind.
- **Materielle, (psycho)soziale und gesundheitliche Lebenssituation Hilfebedürftiger:** Hierbei sollen die von den Betroffenen wahrgenommenen Veränderungen der materiellen Versorgungslage er-

fasst werden. Auch interessiert deren Auswirkungen auf die alltägliche Lebensführung, auf die soziale und die kulturelle Integration.

Es ist bekannt, dass Arbeitslosigkeit und Armut vielfach mit gesundheitlichen Belastungen einhergehen. Daher erhebt die Querschnittbefragung auch Daten zu diesen Aspekten der Lebenssituation und der Wahrnehmung von Veränderungen unter den Bedingungen des Übergangs. Erwartet werden Aufschlüsse darüber, ob sich für bestimmte Gruppen unterschiedliche Formen subjektiver Betroffenheiten ergeben und ob sie mit der Aktivierbarkeit / Aktivierungsbereitschaft von Hilfebeziehern korrelieren.

- **Innere Verteilungslogik des SGB II:** Hier geht es darum, festzustellen, welche Gruppe von Hilfebedürftigen bereits Leistungen nach dem SGB II zur psychosozialen Stabilisierung, Erhaltung und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und zur (Wieder)Eingliederung in Erwerbsarbeit erhalten hat. Auch will man wissen, ob, warum und in welchem Umfang Sanktionen verhängt wurden. Erwartet werden Aufschlüsse über Implementationsprobleme des SGB II, eine Übersicht über Vergabepraktiken und deren Beziehung zu Fallverläufen.

- **Erfassung von Aktivierungserfahrungen und Arbeitsmarktnähe:** In engem Zusammenhang mit dem letzten Fragekomplex steht die Erforschung der Aktivierungsstrategien des SGB II. Sie stellen ab auf den Erhalt, die Verbesserung bzw. Wiederherstellung von Erwerbsfähigkeit sowie auf eine Erhöhung von Arbeitsmarktnähe.

Es soll erfasst werden, inwieweit durch „Fördern und Fordern“ die Beschäftigungsfähigkeit, die Akzeptanz von Beschäftigungsmöglichkeiten, das Arbeitssuchverhalten und die räumliche Mobilität beeinflusst werden. Erhoben werden die entsprechenden Selbstwahrnehmung und Bereitschaft der Betroffenen sowie deren Erfahrungen mit dem neuen Prinzip des Förderns und Forderns.

- **Allgemeine Akzeptanz des SGB II und der Betreuungsverhältnisse:** Ermittelt werden soll die allgemeine Einschätzung der Legitimität des durch das

SGB II neu geordneten Hilfesystems für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Dies richtet sich sowohl an die Empfänger von Hilfeleistungen als auch an diejenigen, die bei der Systemumstellung nicht mehr leistungsberechtigt waren.

Dahinter steht die Annahme, dass eine grundsätzliche Akzeptanz der Reform Einfluss auf die geforderte aktive Mitwirkung hat. Darüber hinaus bietet sich Gelegenheit, erste konkrete Erfahrungen mit dem SGB II durch die Hilfeempfänger selbst bewerten zu lassen und Aufschlüsse zu gewinnen über die Zufriedenheit mit dem jeweiligen Fallmanagement.

Das IAB wird mit dieser Untersuchung eine für Politik und Wissenschaft sowie für die Praxis gleichermaßen aufschlussreiche ‚Momentaufnahme‘ vorlegen können. Es sollen positive Ansätze identifiziert, aber auch Problemfelder und Veränderungsbedarf benannt werden.

Der Autor



Dr. Andreas Hirseland ist stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs „Soziale Sicherung und Arbeitsmarktpartizipation“ und mit der Leitung der Arbeitsgruppe Querschnittsbefragung am IAB beauftragt.

Für weitere Informationen

andreas.hirseland@iab.de

Arbeitsmarktreformen

Blinder Eifer schadet nur

Klar doch, wo gehobelt wird, fallen Späne. Dies gilt auch für die Reformen des Arbeitsmarktes und den bereits eingeleiteten Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Veränderungen sind manchmal schmerzhaft, Altes muss verlernt und Neues erlernt werden. Das geht nicht von heute auf morgen. Hast ist kein guter Ratgeber.

Selbstverständlich muss man Verständnis dafür aufbringen, wenn in den Fragen nach einer Besserung am Arbeitsmarkt immer ein Unterton nervöser Ungeduld mitschwingt. Allein die schiere Größe der Beschäftigungsprobleme und ihrer Folgelasten weckt Emotionen, die oft in den Ruf nach noch radikaleren und noch schnelleren Veränderungen münden. Dabei gehen die in letzter Zeit eingeleiteten Reformschritte vielen bereits weit genug.

Der bei ihrer Umsetzung aufgebaute Druck und die dadurch erzeugte Hektik drohen das zarte Pflänzchen Neubeginn zu ersticken, bevor seine Früchte reifen können. Die Chance zur Bewährung aber brauchen gerade die Reformen, die von der Bevölkerung einen Mentalitätswandel und die Abkehr von lieben Gewohnheiten verlangen – also die am Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen. Dies legen auch Erfahrungen nahe, die man mit solchen Prozessen schon in anderen Ländern gemacht hat.



Hartz III: die Reform der BA

Im Gegensatz zu seinen Nachbarländern hat Deutschland in den 90er Jahren keine beschäftigungspolitischen Erfolge* zu verzeichnen. Die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit, die nur kurz zwischen 1998 und 2000 gefallen war und seit 2001 wieder steigt, stand deshalb im Fokus der Reformvorschläge der Hartz-Kommission. Zur Steigerung der Vermittlungseffizienz wurden zwar mehr Wettbewerbs Elemente eingeführt wie Vermittlungs- und Bildungsgutscheine und eine stärkere Einschaltung Dritter (vgl. auch den Beitrag von Th. Kruppe „Vermittlung durch Private: Wenn ein Dritter ins Spiel kommt“). Die seit mehr als 70 Jahren bestehende Struktur eines flächendeckenden „One-Stop-Shop“ für die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung der in Bundesagentur für Arbeit (BA) umbenannten Behörde wurde aber beibehalten. Sogar der Selbstverwaltungscharakter der BA blieb unangetastet, auch wenn die Sozialpartner jetzt nicht mehr im Vorstand vertreten sind, sondern im Verwaltungsrat eine ähnliche Rolle spielen wie der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft.

Im Fokus der Vorschläge der Hartz-Kommission im Jahr 2002 stand die Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch die Verkürzung ihrer Dauer. Danach kann sie nur gelingen, wenn durch Arbeitsvermittlung und andere präventive Maßnahmen insbesondere die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend gesenkt wird. Folglich stand die Neuorganisation der zentralen Vermittlungsinstanz, der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, ganz oben auf der Agenda. Mit Hartz III wurden zum 1.1.2004 die gesetzlichen Grundlagen für einen Umbau gelegt: Aus einer bürokratischen Verwaltungsbehörde sollte eine moderne Dienstleistungsagentur mit starker Kunden- und Leistungsorientierung werden.

Mit dieser internen BA-Reform erhoffte sich der Gesetzgeber eine deutliche Verbesserung der Ermittlungsergebnisse. Ein dreiköpfiger hauptamtlicher Vorstand und eine Umschichtung der Ressourcen zugunsten des Kerngeschäfts „Vermittlung“ sollten die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Arbeitslose in deutlich kürzerer Zeit wieder Arbeit finden könnten.

Hartz IV: der externe Umbau

Auf Hartz III, den internen Umbau, folgte jedoch unverzüglich mit Hartz IV der externe. Zusammengeführt wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe und parallel dazu die Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen, die an diese Sozialtransfers geknüpft waren. Mit der durch Hartz IV neu geschaffenen Grundsicherung (ALG II und Sozialgeld) entstand eine neue Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Ziel dabei ist, „Hilfbedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen und die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu verbessern oder wieder herzustellen“ (§1 Absatz 1 SGB II).

Dieses Ziel soll insbesondere durch eine stärkere „Aktivierung“ der erwerbsfähigen Hilfebezieher erreicht werden. Dem internationalen Trend entsprechend sollen falsche Anreizwirkungen des Sozialleistungsbezugs durch „Fördern und Fordern“ korrigiert werden. ALG II-Bezieher müssen ihre Arbeitswilligkeit durch den Nachweis von Eigenaktivitäten oder die Annahme von Arbeitsangeboten und Arbeitsgelegenheiten unter Beweis stellen („Fordern“). Im Gegenzug können arbeitsfähige Hilfebezieher aktive Unterstützungsleistungen erwarten, die ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern („Fördern“).

An der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bekommt damit „Arbeitsvermittlung“ eine andere Bedeutung. Weder der Begriff noch der ursprüngliche Gehalt von Vermittlung, nämlich die Zusammenführung von offenen Stellen und Arbeitssuchenden („Matching“), spiegeln noch die weiterführende Integrationsaufgabe der neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) richtig wider.

Die ARGE: alles unter einem Dach

Diese Arbeitsgemeinschaften sind viel breiter aufgestellt als die ursprüngliche öffentliche Arbeitsvermittlung und verfolgen auch einen stärker integrierenden Ansatz als die eher isoliert konzipierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III. So sehen sie im Rahmen des Fallmanagements eine neuartige Kombination aus Beratung und Förderung vor, die entsprechend der individuellen Situation des Einzelnen für eine ganzheitliche Betreuung und gezielte Vermittlung sorgen soll.

* Der beschäftigungspolitische Erfolg in Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden in den 90er Jahren lag jedoch – anders als weit verbreitet – vor den dort eingeleiteten Reformen der Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung zu Beginn dieses Jahrzehnts (vgl. auch IAB-Kurzbericht Nr. 15 vom 1.9.2005).

Beratung und Förderung umfassen u. a. eine intensivere und längere Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei der Re-Qualifizierung, der Kinderbetreuung und der Behandlung von persönlichen Problemen wie Alkohol, Drogen oder Schulden. Dieses breitere Spektrum von Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebezieher, das bisher getrennt von Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege angeboten wurde, wird nun im gemeinsamen „Job-Center“ der ARGE unter einem Dach versammelt.

Die auch operativ stärkere Zusammenfassung unterschiedlicher Leistungen zur „Aktivierung“ von Sozialleistungsbeziehern spiegelt ebenfalls einen internationalen Trend wider. In Deutschland kam es angesichts der Wirrungen des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens aber nicht wirklich zu einer weiteren institutionellen Vereinheitlichung der „Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt“. Vielmehr ergab sich aus der Zweiteilung eine Dreiteilung des institutionellen Gefüges.

Ein Kompromiss mit Folgen

Bislang war die BA zuständig für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher, die Kommunen für die Sozialhilfebezieher. Mit den ARGEen gibt es nun – neben den 69 Optionskommunen – seit Anfang 2005 eine dritte Instanz, die durch die Fusion zweier „Organisationskulturen“ ohne zunächst klar definierte Verantwortungsbereiche entstanden ist. Auch wenn die Politik derzeit die gravierendsten Mängel beseitigt – die Reform hat neue institutionelle Bruchstellen und neue arbeitsmarktpolitische „Verschiebebahnhöfe“ geschaffen.

Solche „Verschiebebahnhöfe“ z. B. finanzieller Natur finden sich zwischen Arbeitslosenversicherung, Bund und Kommunen. Schaffen es die lokalen Agenturen für Arbeit nicht, Arbeitslosengeldbezieher während des ALG I-Bezugs in Arbeit zu vermitteln, muss die BA eine Art Strafsteuer entrichten, da sie dem Bund einen „Aussteuerungsbetrag“ in Höhe von rd. 10 000 € pro Fall zu erstatten hat. Zudem bekamen die Kommunen einen großen finanziellen Anreiz, Sozialhilfeempfänger zum Bund abzuschieben.

Seit der Einführung des ALG II haben viele Kommunen weit über 90 Prozent ihrer Sozialhilfeempfänger als „erwerbsfähig“ eingestuft. Dadurch wurden die kommunalen Haushalte entlastet und der Bundeshaushalt mit geschätzten 10 Milliarden € zusätzlich belastet. Denn die Grundsicherung und rd. ein Drittel des Wohngeldes für die erwerbsfähigen Hilfebezieher und deren Bedarfsgemeinschaften müssen vom Bund bezahlt werden. Im Ergebnis zählte man Mitte 2005 rd. 1 Million ALG II-Bezieher mehr als ursprünglich kalkuliert.

Reformhast und Kommunikationspannen

Die fast zeitgleiche Implementierung von internen und externen Organisationsreformen mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen wie „Vermittlungseffizienz“ bei Hartz III und „Aktivierung“ bei Hartz IV war von unnötiger Reformhast getrieben. Dies hat nicht nur zu massiven Verwirrungen in der Öffentlichkeit geführt. Die Arbeitslosenzahl wurde nicht – wie von der Hartz-Kommission in Aussicht gestellt – innerhalb von 3 Jahren halbiert. Sie stieg vielmehr Anfang 2005 über die (vor allem auch) psychologisch wichtige Marke von 5 Millionen. Daraus hat mancher flugs ein Versagen der Hartz-Reformen abgeleitet und vorschnell auch die Reform der Bundesagentur für gescheitert erklärt.

Dass der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem einem statistischen Effekt geschuldet ist, konnte in der Öffentlichkeit nicht hinreichend vermittelt werden. Mit Hartz IV wurden ja auch bisher nicht gemeldete erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger offiziell als arbeitslos registriert. Sie sollten „sichtbar“ gemacht und ihre Re-Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden. Dies hat einen Anstieg der registrierten Arbeitslosenzahl um durchschnittlich 330 000 bis 400 000 Personen zur Folge gehabt.



Im Übrigen ist man hier in Deutschland weiter als in den andern Ländern, wo erwerbsfähige Transferempfänger erst allmählich aus der Versenkung geholt werden, um sie aktivieren zu können.

Die Fixierung auf Vermittlungszahlen

Im Mittelpunkt der Kritik steht aber nach wie vor die BA. Ihr „Misserfolg“ wird – trotz Vermittlungsskandal – immer noch an der reinen Zahl der Vermittlungen gemessen. Die „Zahl der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag“, die mit 1,4 Arbeitslosen pro Monat und Vermittler (2004) ausgewiesen wird, ist aber kein geeigneter Erfolgsmaßstab. Er misst nämlich eher „Aktivität“ denn „Erfolg“.

Die Fixierung auf die Vermittlungszahlen passt nicht in das Konzept einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die Eigenverantwortung und Selbstsuche ausdrücklich fordert. Statt der passiven Haltung „ich werde vermittelt“ sollte nach dem neuen Verständnis gelten „ich suche aktiv Arbeit und werde dabei unterstützt“. Eine rückläufige Vermittlungszahl allein ist also kein Beleg für den „Misserfolg“ der BA, die trotz verschlechterter konjunktureller Rahmenbedingungen und höherer Arbeitslosigkeit mehr Menschen mit weniger Geld in Arbeit gebracht. So sank die Zahl der Leistungsbezieher im Jahr 2005 um 100.000 durch eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt.

Was bringt die Kommunalisierung?

Der Ruf nach einem „kommunalisierten“ und „privatisierten“ Organisationsmodell am Arbeitsmarkt geht davon aus, dass die Kommunen mit Hilfe von privaten Anbietern die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besser bewerkstelligen könnten als eine zentral und hierarchisch gesteuerte Behörde. Aus Aktivierungsgründen spricht tatsächlich vieles dafür, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine Hand zu geben. Was aber spricht für die Kommunalisierung dieser Dienstleistungen?

Zumindest scheint es paradox, dass in einer globalisierten Wirtschaft mit hohen Anforderungen an die Mobilität von Arbeitskräften Effizienzgründe für eine Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung sprechen sollten. Man



geht wohl davon aus, dass Gemeinden dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ sind und dass insbesondere Personen mit Integrationsschwierigkeiten am besten von lokalen Netzwerken (wieder) in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Evidente Belege dafür gibt es bislang freilich nicht. Es sind keine empirischen Studien bekannt, die den Kommunen mehr „Arbeitsmarktnähe“ und der Verflechtung mit regionalen Netzwerken eindeutig bessere Ergebnisse bescheinigen.

Gewisse Schwächen

Dagegen wurden gewisse Schwächen einer dezentralen Steuerung bei der Umsetzung der „Optionsklausel“ des SGB II schnell erkennbar. Einige der optierenden Kommunen können auch nach einem Jahr immer noch keine genauen Angaben über die Zahl ihrer Arbeitslosen machen. Und ungenügende Kenntnisse der nationalen Arbeitsmarktpolitik sorgen auch nicht gerade für mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt.

Freiräume bieten zwar mehr Flexibilität, erzeugen aber auch mehr Willkür, was im Interesse des Steuerzahlers nicht ungeprüft bleiben darf. Manche Kommune zeigt aber bislang wenig Interesse an der Einführung eines Controlling, das Auskunft über den Erfolg ihrer Aktivitäten geben könnte. Generell stehen vor allem die Großstädte mit ihren hohen Anteilen an Hilfebeziehern einer Kommunalisierung eher skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf

das Fehlen von Know-how und professionellem Personal, das man für qualifizierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten benötigt.

Ein Blick über die Grenzen

Auch der Blick über die Grenzen bringt hier keine Klarheit. In Großbritannien hat man sich nach mehrjährigen Modellversuchen mit der Neuorganisation der Arbeits- und Sozialverwaltung entschlossen, die Kommunen ganz außen vor zu lassen. In den Niederlanden wurde aufgrund negativer Erfahrungen mit einer freiwilligen Zusammenarbeit lediglich die Betreuung der Fürsorgebezieher in kommunaler Hand belassen.

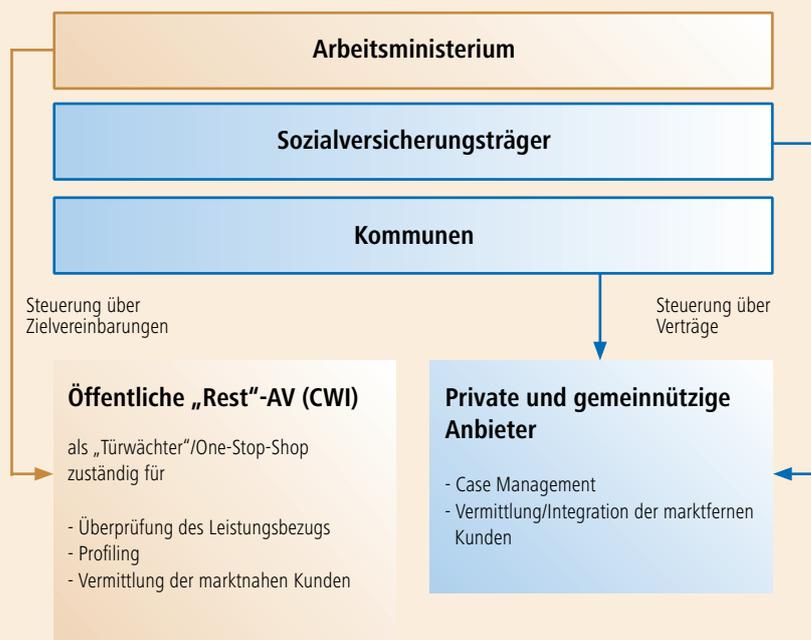
Eingebaut hat man in den Niederlanden im Zuge der 2004 reformierten Sozialhilfe dagegen stärkere finanzielle Anreizmechanismen. Den niederländischen Kommunen wird vom Bund ein zentrales Budget zur Verfügung ge-

stellt, aus dem alle Aufwendungen zu decken sind. Anders als in Deutschland müssen die Kommunen zwar aus dem eigenen Etat für Mehrausgaben aufkommen. Nicht ausgegebene Mittel können aber anderweitig verwendet werden, z.B. für weitere Eingliederungsmaßnahmen.

In Dänemark schließlich wird derzeit geprüft, ob die gemeinsam von Kommunen und staatlicher Arbeitsverwaltung betriebenen Pilot-Jobzentren so erfolgreich arbeiten, dass sie 2007 flächendeckend eingeführt werden können. Da die neuen Jobzentren eine starke Ähnlichkeit mit dem Job-Center der ARGE aufweisen, dürften für Deutschland die Erfahrungen besonders interessant sein, die Dänemark mit der Zusammenführung zweier Organisationskulturen macht.

Von generellen Kommunalisierungstendenzen kann im internationalen Vergleich also keine Rede sein. Dezentrale Steuerung muss nicht zwangsläufig in „Kommunalisierung“ münden. Ein Kontraktmanagement mit mehr marktorientierten Elementen wie Preisen und Prämien statt bürokratischer Regeln und zentralistischer Verfahren bringt automatisch mehr Verantwortung dorthin, wo die Leistung erbracht wird. Die Schaffung von Quasi-Märkten für Integrationsmaßnahmen in den Niederlanden ist eine Möglichkeit, ein stärker dezentrales Steuerungssystem zu etablieren.

„Türwächter-Modell“ der Niederlande – ein Vorbild für Deutschland?



Die Arbeitslosenversicherung in den Niederlanden wird aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert und von den Arbeitslosenversicherungskassen verwaltet. Die Sozialhilfe wird von den Kommunen organisiert, weshalb die Zusammenfassung der Versicherungs- und Sozialleistungen unter einem Dach schwierig ist. Die CWI überprüfen allerdings alle Anträge auf Sozialleistungen, auch die auf Sozialhilfe. Anders als in Deutschland werden Anträge auf Sozialleistungen erst nach Prüfung der Vermittlungs- und Arbeitsmöglichkeit übernommen.

Privatisierung in den Niederlanden

In den Niederlanden wurden im Rahmen der Organisationsreform der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Jahr 2002 mit den „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI) einheitlichen Anlaufstellen geschaffen. Die CWI kontrollieren dabei als „Türwächter“ den Zugang zu den bisher großzügig vergebenen Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeitsrente). Neben dem Ziel, institutionell getrennte Organisationen (vgl. Abbildung) stärker zusammenzuführen, wurde die Wiedereingliederung von marktfremden Arbeitslosen in Arbeit an private Anbieter ausgelagert. Die Betreuung und Vermittlung von schwervermittelbaren Arbeitslosen wurde insofern „privatisiert“, als sich private bzw. aus staatlichen Stellen heraus privatisierte Dienstleister im Wettbewerb um Integrationsaufträge auf Honorarbasis bewerben müssen.

Was kann „Privatisierung“?

Die stärkere Nutzung von Marktmechanismen durch einen Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“ ist in den Niederlanden somit integraler Bestandteil der Reform der Arbeits- und Sozialverwaltung. Diese funktionale „Privatisierung“ basiert auf Vorschlägen des „New Public Management“ zur Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen, die durch eine Trennung von staatlicher Gewährleistung und privater Dienstleistung erreicht werden soll.

Ist nun das niederländische „Türwächter“-System mit privatisierter Vermittlung und Reintegration erfolgreicher als das alte? Bislang steht eine Erfolgsmessung noch aus. Eine Gesamtevaluierung ist für 2006 angekündigt. Erste Implementationsstudien kommen aber zu dem Ergebnis, dass das neue System nicht kostengünstiger ist als das vorherige. Die Preise (Erfolgprämien für die privaten Agenturen) und Transaktionskosten (Ausschreibungen, Koordinationsaufwand) sind hoch, der Regulierungsaufwand ist beträchtlich.

Fazit

Im internationalen Vergleich liegen also – bislang zumindest – keine hinreichend evidenten Ergebnisse zur Beantwortung der Frage vor, welche Organisationsform für eine effiziente Vermittlung die bessere ist. Von einer Reform der Arbeitsverwaltung sollte man sich im Übrigen keine beschäftigungspolitischen Wunder erwarten. Dafür ist der Hebel zu kurz, den man auf diese Weise bedienen kann.

Internationale Organisationen wie die OECD schlagen nicht etwa die Trennung, sondern gerade die Zusammenführung von Leistung und Vermittlung vor, um die Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen. In ihrem jüngsten Beschäftigungsausblick bestätigt die OECD die Wirksamkeit von Verfahren, die auf intensiver Beratung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen beruhen. Deutschland habe begonnen, eine solche Strategie in die Wege zu leiten, nicht zuletzt mit Hilfe der internen Reform der Arbeitsverwaltung.

Sollte die in der BA eingeleitete Struktur- und Organisationsreform die Chance zur Reife bekommen, so gibt es gute Gründe, die BA als überregionale „One-Stop-

Agentur“ für beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen zu bewahren. Denn Synergie-, Aktivierungs- und Effizienzgesichtspunkte sprechen gegen die Einführung eines in der Wirkung unsicheren und schwierig zu steuernden Kontraktregimes nach niederländischem Vorbild. Deshalb sollte auch nicht blindlings darüber befunden werden, ob eine volkswirtschaftlich effiziente Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung eines radikalen Systemwechsels bedarf.



Die Autoren



Regina Konle-Seidl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 2 „Internationale Vergleiche und europäische Integration“ am IAB.



Ulrich Möller ist Leiter des Servicebereichs „Publikation, Presse und Öffentlichkeitsarbeit“ am IAB.

Für weitere Informationen

regina.konle-seidl@iab.de

ulrich.moeller@iab.de

Unter der Oberfläche

Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit

Nein, neu ist er nicht, der Hinweis des IAB auf die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Aber es überrascht schon, wie hoch der Berg aus Mehrausgaben und Mindereinnahmen inzwischen geworden ist. Oft übersehen werden auch die langfristigen Schäden, die die Unterbeschäftigung darüber hinaus anrichtet. Sie sind eine Gefahr, die unter der Oberfläche lauert.



Arbeitslosigkeit belastet nicht nur die Betroffenen, sondern auch die öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Damit wird sie zu einer der Hauptursachen der Verschuldung des Staates. Sie kann sowohl zu spürbaren Defiziten in diesen Haushalten als auch zu schmerzhaften Einschnitten bei öffentlichen Leistungen führen und letztlich das System der sozialen Sicherung gefährden.

Im Jahr 2005 wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt. Daraus ergeben sich für die Höhe und Verteilung der gesamtfiskalischen Arbeitslosigkeitskosten erhebliche Veränderungen. So müssen sich seitdem Personen arbeitslos melden, wenn sie die neue Leistung Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen wollen. Das IAB entwickelt sein Analysekonzept entsprechend weiter und wird zu einem späteren Zeitpunkt Ergebnisse vorstellen.

An dieser Stelle berichten wir nach dem bisherigen Analysekonzept über die volkswirtschaftlichen Kosten der gesamten Unterbeschäftigung und die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit im Jahr 2004, also vor Hartz IV.

Volkswirtschaftliche Kosten der Unterbeschäftigung

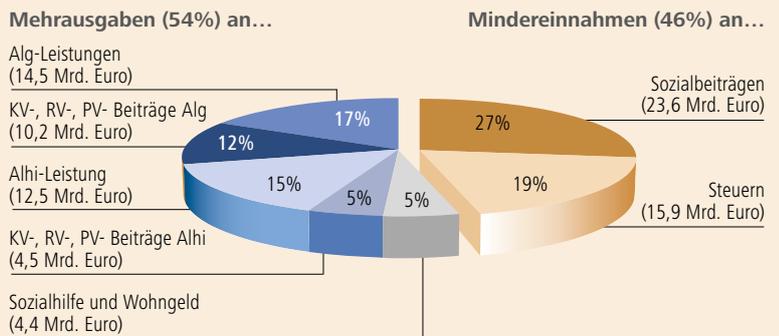
Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hatte sich 2004 gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 4,381 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt erhöht. Daneben gab es verdeckte Unterbeschäftigung in verschiedener Form. Die Stille Reserve im engeren Sinne spiegelt Entmutigungs- und Verdrängungseffekte infolge der insgesamt schlechten Arbeitsmarktlage wider. Sie umfasste im Jahr 2004 schätzungsweise 900.000 Personen. Die Stille Reserve in Maßnahmen besteht aus Personen, die in arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen verschiedener Art aufgefangen sind (Berufliche Weiterbildung, Sprachkurse, Vorruhestandsregelungen u. a.). Sie belief sich im vergangenen Jahr auf rd. 850.000 Personen.

Durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturpassungsmaßnahmen (SAM) u. ä. und durch Kurzarbeit wird Beschäftigung geschaffen oder gesichert und offene Arbeitslosigkeit vermieden. Diese direkten Hilfen stehen im Jahr 2004 für ein Beschäftigungsäquivalent von zusam-

Abbildung 1

Gesamtfiskalische Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit 2004 – in %

Gesamtfiskalische Kosten 2004: 85,7 Mrd. Euro



Quelle: Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

© IAB

men 240.000 Personen und zählen insoweit zum Defizit an regulärer Beschäftigung. Zusammen sind dies knapp 6,4 Mio. Personen. Dieser Unterbeschäftigung (ohne ABM, SAM und verbleibende Arbeitszeit der Kurzarbeiter) entspricht ein Produktionsvolumen in Höhe von 250 Mrd. € oder gut 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit

Die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit lassen sich präziser fassen. Sie entstehen den öffentlichen Haushalten direkt oder indirekt als Ausgaben oder Mindereinnahmen, weil Arbeitslose kein Arbeitseinkommen beziehen. Berücksichtigt wird hierbei nur die registrierte Arbeitslosigkeit, die Stille Reserve bleibt außer Betracht.

Art und Höhe dieser Kosten sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Empfänger von Arbeitslosengeld (Alg) oder Arbeitslosenhilfe (Alhi) handelt, oder um Personen, die keine Lohnersatzleistungen beziehen. Schon deshalb ist eine entsprechend differenzierte Rechnung erforderlich.

Bei der Ermittlung von Ausgaben und Mindereinnahmen wird von einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen ausgegangen, das die Arbeitslosen in einem Beschäf-



tigungsverhältnis erzielen könnten, näherungsweise vom Einkommen aus den Zeiten vorheriger Beschäftigung. Und es ist hilfsweise unterstellt, dass sich Arbeitszeiten und Löhne nicht ändern, wären sie denn beschäftigt.

Dieses Einkommen bildet die Grundlage für die Berechnung potenzieller Sozialbeiträge und Steuern der Arbeitslosen. Die Mindereinnahmen der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung ergeben sich als Saldo aus den potenziellen Einnahmen (im Falle einer Beschäftigung) und den tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit (im Falle der Arbeitslosigkeit). Analog ergeben sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern.

Mindereinnahmen fast so groß wie Ausgaben

Im Jahr 2004 beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf knapp 86 Mrd. € (vgl. Abbildung 1 auf Seite 49), eine Mrd. € mehr als 2003. 54 Prozent davon waren Mehrausgaben (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Sozial-

hilfe und Wohngeld) und 46 Prozent waren Mindereinnahmen (entgangene Steuern und Sozialbeiträge). 58 Mrd. € sind der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zuzurechnen, 28 Mrd. € der in Ostdeutschland.

Im Durchschnitt kostete ein Arbeitsloser im Jahr 2004 dem gesamten Fiskus rd. 19.600 €. Bei den Arbeitslosengeldempfängern lag dieser Betrag höher (23.000 €). Sie machten rd. 36 Prozent der Arbeitslosen aus. Weniger kosteten die Arbeitslosenhilfeempfänger (18.900 €), die 45 Prozent stellten, sowie jene 19 Prozent der Arbeitslosen, die keine Leistungen beziehen. Deren gesamtfiskalische Kosten belaufen sich aber immerhin noch auf 14.700 € pro Kopf und Jahr, hauptsächlich wegen der Mindereinnahmen.

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe größter Kostenblock

Den größten Kostenblock (knapp 50 %) bildeten 2004 die Ausgaben für Arbeitslosengeld (25 Mrd. €) und Arbeitslosenhilfe (17 Mrd. €). Bemerkenswert ist, dass auf

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, die als reine Transfers direkt an Arbeitslose fließen, lediglich 32 Prozent der Gesamtkosten entfielen. Die Ausgaben für Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung dieser Leistungsempfänger machten weitere 17 Prozent aus. Dies verdeutlicht, dass unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten Kürzungen bei den Transfereinkommen, z. B. über geringere Leistungssätze oder eine kürzere Bezugsdauer, nur begrenzt zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen können.

Insbesondere führt lang anhaltende Arbeitslosigkeit die Betroffenen nicht selten in die Sozialhilfe. Außerdem können Wohngeldansprüche entstehen. Wenn kein Arbeitslosengeld bzw. keine Arbeitslosenhilfe (mehr) gezahlt werden oder im Einzelfall die Grenze für das Haushaltseinkommen unterschritten wird, können solche Ansprüche in höherem Umfang geltend gemacht werden. Für 2004 schätzen wir das arbeitslosigkeitsbedingte Gesamtvolumen dieser Sozialleistungen auf rd. 4,5 Mrd. € oder gut 5 Prozent der Gesamtkosten.

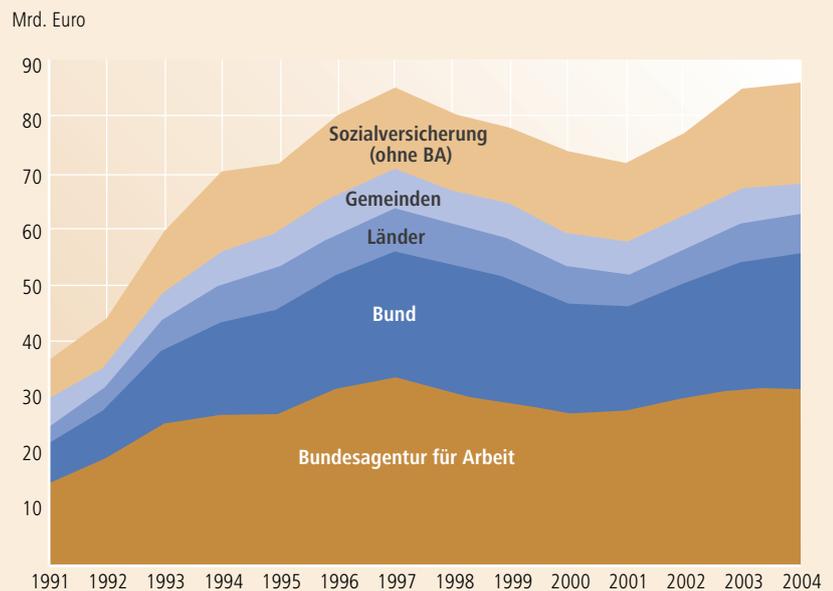
Die gesamtfiskalischen Mindereinnahmen sind mit rd. 40 Mrd. € nur wenig kleiner als die Ausgaben. Sie ergeben sich aus dem niedrigeren Steueraufkommen und aus den geringeren Sozialbeiträgen.

So führen die arbeitslosigkeitsbedingten Einkommensausfälle zu einem entsprechend geringeren Aufkommen bei der Lohn- und Einkommenssteuer. Im Jahr 2004 hat der Fiskus deshalb rd. 16 Mrd. € weniger eingenommen. Allein diese Mindereinnahmen bilden 19 Prozent der gesamtfiskalischen Kosten. Außerdem

fallen wegen Arbeitslosigkeit indirekte Steuern aus. Da das Budget dieser Privathaushalte schmaler wird, schränken sie in der Regel ihre Konsumausgaben ein, was zu erheblichen Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern führt. Dadurch sind dem Fiskus rd. 2,7 Mrd. € entgangen. Aufgrund von weniger Beschäftigung und Einkommen haben auch die Träger der Sozialversicherung weniger ein-

Abbildung 2

Entwicklung und Budgetinzidenz der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit 1991–2004 – in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

© IAB

genommen. Die höchsten Beitrags-Ausfälle verzeichnete mit 10 Mrd. € die Rentenversicherung. Den Krankenversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit sind rd. 7 Mrd. € bzw. 6 Mrd. € entgangen.

Alle öffentlichen Haushalte betroffen

Die Arbeitslosigkeit belastet das System der öffentlichen Finanzen somit auf allen föderalen und institutionellen Ebenen (vgl. Abbildung 2). Insbesondere betroffen ist die Bundesagentur für Arbeit (BA), weil sie Arbeitslosengeld sowie entsprechende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslose zahlt, und weil ihr zudem Beiträge entgehen. Der Bundeshaushalt muss die Arbeitslosenhilfe tragen und nimmt weniger direkte und indirekte Steuern ein. Die Länder und Gemeinden sind – ihren Anteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern entsprechend – ebenfalls von den Steuerausfällen betroffen. Die Gemeinden haben zusätzlich die Sozialhilfe zu tragen. Das Wohngeld wird zu gleichen Teilen von Bund und Ländern aufgebracht. Auch die Rentenversicherung



Die Autoren



Hans-Uwe Bach ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 4 „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Eugen Spitznagel ist Leiter des Forschungsbereichs 4 „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

hans-uwe.bach@iab.de
eugen.spitznagel@iab.de

und die Krankenversicherung sowie die Pflegeversicherung sind erheblich betroffen. Zum einen, weil für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger weniger an Beiträgen abgeführt wird als im Falle ihrer Beschäftigung. Zum anderen, weil ihnen für Arbeitslose ohne Leistungsanspruch keinerlei Beiträge zufließen.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden hauptsächlich von der BA und vom Bund getragen. Im Jahr 2004 hatten deren Budgets Ausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von rd. 31 Mrd. € bzw. 25 Mrd. € zu verkraften (36 % bzw. 29 % der Gesamtkosten). Die Länder wurden mit 7 Mrd. € (8 %), die Gemeinden mit knapp 6 Mrd. € (7 %) belastet, davon waren allein zwei Drittel arbeitslosigkeitsbedingte Sozialhilfeleistungen.

Bei den Mindereinnahmen der Rentenversicherung in Höhe von 10 Mrd. € (rd. 11 %) und der Krankenversicherung mit 7 Mrd. € (8 %) wirkt sich auch aus, dass die Beiträge für Arbeitslosengeld (Alg)- und Arbeitslosenhilfe (Alhi)-Empfänger nicht am vorherigen Bruttoentgelt bemessen werden, das der Leistung zugrunde liegt. Der Unterschied zu den potenziellen Einnahmen im Falle einer Beschäftigung ist erheblich, insbesondere auch deshalb, weil für Arbeitslose ohne Leistungsbezug keinerlei Beiträge an diese Kassen gezahlt werden.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse machen deutlich, dass anhaltend hohe Arbeitslosigkeit das Gleichgewicht öffentlicher Haushalte bedroht und das System der sozialen Sicherung gefährdet. Die fiskalischen Belastungen treten in unserem horizontal wie vertikal sehr differenzierten System öffentlicher Finanzwirtschaft und sozialer Sicherung auf mehreren Ebenen und bei verschiedenen Trägern auf. Die Budgets der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes sind davon besonders betroffen.

Darüber hinaus können monetär schwer fassbare Kosten entstehen, vor allem infolge langfristiger Arbeitslosigkeit. Sie werden oft erst auf den zweiten Blick wahrgenommen. So führt Arbeitslosigkeit häufig zu Dequalifizierung, beruflichem Abstieg und zur Entwertung des brachliegenden Humankapitals. Von erheblicher Bedeutung sind auch



psycho-soziale sowie gesundheitliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion. Zu bedenken sind weiterhin Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Radikalismus und Kriminalität sowie Langzeitfolgen, die sich aus beruflichen Sozialisationsproblemen vor allem bei Jugendlichen ergeben können. So kann Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen die Motivation zur Arbeit und zu gesellschaftlichem Engagement zerstören – auch dies ist teuer, ganz besonders auf lange Sicht.

Die öffentlichen Haushalte sind teilweise zwar – namentlich bei den Einnahmen – über verschiedene Regeln verbunden (Aufteilung des Steueraufkommens auf die drei Ebenen der Gebietskörperschaften, Zuschusspflichten zur Sozialversicherung usw.). Ausgabewirtschaftlich handeln sie jedoch weitgehend unabhängig voneinander und meist unkoordiniert – z. B. bei der Finanzierung von Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems Unterbeschäftigung unterbleibt daher in aller Regel. Die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, ihre Verteilung und ihre Ursachen sollten in der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden. Oft werden nur die „hohen Kosten“ der Arbeitsmarktpolitik kritisiert. Dabei wird übersehen, dass sich die Ausgaben für effektive Maßnahmen bereits kurzfristig über eingesparte Kosten bei der Arbeitslosigkeit teilweise selbst finanzieren. Netto und auf längere Sicht sieht diese Rechnung sogar noch freundlicher aus.

Zwischenruf

Wider die Kleinstaaterei in Bildung, Ausbildung und Wissenschaft

In den Koalitionsvereinbarungen findet sich im Anhang ein nachgerade alarmierendes Dokument zur Neugliederung der Aufgaben von Bund und Ländern. In den Bereichen Bildung und Ausbildung ist dort die alleinige Zuständigkeit der Länder für Schulen und Hochschulen vorgesehen.

Es ist noch nicht lange her, dass wir uns über die Ergebnisse der zweiten PISA-Studie freuten, über bessere Kompetenzwerte in fast allen Bundesländern (vgl. Abbildung 1 auf Seite 55) und darüber, dass die Unterschiede zwischen den Bundesländern leicht zurückgegangen sind. Auch war die anfängliche Sorge unbegründet, die bessere Positionierung der schwachen Bundesländer sei dadurch „erkauft“, dass lediglich die Gruppe der leistungsstarken Schülerinnen und Schüler zugenommen hat, die Gruppe der Kompetenzarmen aber gleich geblieben oder sogar größer geworden ist. In allen Ländern – mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens – konnte der Anteil derer verringert werden, die nicht über die erste Kompetenzstufe hinauskommen und damit als Risikogruppe gelten.

Doch dann, überraschend, die Ankündigung von Neuwahlen und eine nicht mehr erwartete politische Verständigung über die Neuordnung der Länderkompetenzen, auch im Bereich von Bildung und Ausbildung. Nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes würde etwa die Gemeinschaftsaufgabe im Hochschulbau (Art. 91 a GG) an die Länder übergehen. Ebenfalls aufgekündigt wird die gemeinsame Bildungsplanung (Art. 91 b GG). Sie gilt als nicht mehr zeitgemäß und wird ersetzt durch eine „gemeinschaftliche Evaluation und Bildungsberichtserstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“. Für die aus der Berichterstattung zu ziehenden Konsequenzen sind wiederum „allein die Länder zuständig“.

Welche Folgen dürften diese Neuregelungen haben? Verscherbeln wir unser Tafelsilber (siehe Forum 2/05)? Sind wir auf dem Weg zurück in die Kleinstaaterei?





Aus dem Leben

Zwei Erlebnisse aus dem letzten Jahr. Ein Kollege zieht von Nürnberg nach Berlin. Nach wenigen Monaten treffen wir uns dort, die Familie scheint bedrückt. Die Isolation der Großstadt, „soziale Exklusion“? Nein, es sind die Kinder, genauer: die Schule. Alles ist langweilig, der Stoff längst bekannt. In Berlin ist man ein Jahr, in manchen Fächern noch länger zurück. Aufgrund anderer Fächerkombinationen sind Klassen auch so einfach nicht zu überspringen. Lustloses Fernsehen, stundenlanges Gameboy spielen füllen das schulische Integrationsloch, die Eltern sind frustriert und hilflos. Ein anderer Kollege kommt dagegen gerade aus Berlin nach Nürnberg. „Haben Sie eine Wohnung in Nürnberg gefunden?“ „Ja, ein kleines Appartement, alles bestens“. „Warum denn das?“, fragen wir, „wo ist die Familie?“ Und wieder kommt der Hinweis auf die Schule. Die Frau (!) bliebe doch besser in Berlin, er pendle, die Kinder hätten ansonsten ein bis zwei Jahre aufzuholen.

Bildung als Mobilitätsbremse, Mobilität auf Kosten der Kinder, auf Kosten des familiären Zusammenhalts. In einer Zeit, in der wir immer mehr Mobilität fordern und fördern, in der wir noch immer mit der Erwerbstätigkeit beider Partner, der Verbindung von Beruf und Familie, unsere Probleme haben, errichten wir weitere Mobilitätsbarrieren für Eltern. Später werden sie zu Hürden für die Kinder.

Wie die Würfel fallen

Nach Verlassen der Schule ist das Erlernte selbst der Schlüssel, der den Zugang zu Universitäten öffnet. Zunehmend weniger ist es der Gymnasialabschluss als solcher. Aber das Erlernte hängt eben vom Bundesland ab, in das man hineingeboren wird (Abbildung 2 auf Seite 55) und das man sich als Kind nicht aussuchen kann. Die in Deutschland ohnehin besonders ausgeprägte Abhängigkeit des Bildungsniveaus der Kinder vom Bildungsniveau der Eltern wird dadurch noch verschärft. Das Arbeitermädchen vom Lande – so die Figur von Hansgert Peisert und Ralf Dahrendorf aus den 60er Jahren – nimmt heute die Gestalt eines Kindes niedrig Qualifizierter (und oft Arbeitsloser) aus den nördlichen und östlichen Bundesländern an. Ein bildungspolitischer Partikularismus birgt weiterhin die Gefahr, dass durch länderspezifische Sonderregelungen in der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen die ohnehin geringe Mobilität junger Menschen gebremst wird.

Es war einmal

Die (Teil-)Zuständigkeit des Bundes für Bildung wurde, ebenfalls von einer großen Koalition, vor 35 Jahren eingeführt. Die Begründung ist hochaktuell: Angesichts der damaligen „Bildungskatastrophe“ und des drohenden wirtschaftlichen Niedergangs müsse Bildung endlich zu einem nationalen Thema werden, die Aufgabe überstiege die Kraft der Länder.

Was nur hat sich an der Sachlage geändert, um bei gleicher – allenfalls verschärfter – Ausgangslage heute zum gegenteiligen Schluss zu kommen? Übersteigen die riesigen Herausforderungen im Bildungsbereich, der Abbau der Bildungsarmut, die Strukturreformen der beruflichen Bildung, die Neuordnung der Universitäten oder die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus etwa die Möglichkeiten des Bundes? Wäre dies der Fall, so würde man in einem Bereich resignieren, der die Zukunft Deutschlands fraglos mitentscheidet. Ganz sicher aber überschreiten diese Herausforderungen die Möglichkeiten der Länder, denn in der Steuer- und Finanzierungsstruktur des deutschen Föderalismus läuft ohne den Bund nur wenig.

Abbildung 1

Veränderung der erzielten Testwerte im Bereich der Lesekompetenz nach Bundesländern

Mittelwert 2000/Mittelwert 2003



Anmerkung: Für Berlin und Hamburg liegen in PISA 2000 die entsprechenden Mittelwerte nicht vor. Beide Länder sind daher in dieser Grafik nicht abgebildet.
Quelle: Baumert et al., 2002, S. 17
Prenzel et al., 2005, S. 88
eigene Berechnungen

© IAB

Abbildung 2

Lesekompetenz bei PISA 2003 (Mittelwerte)

Die deutschen Bundesländer im Vergleich

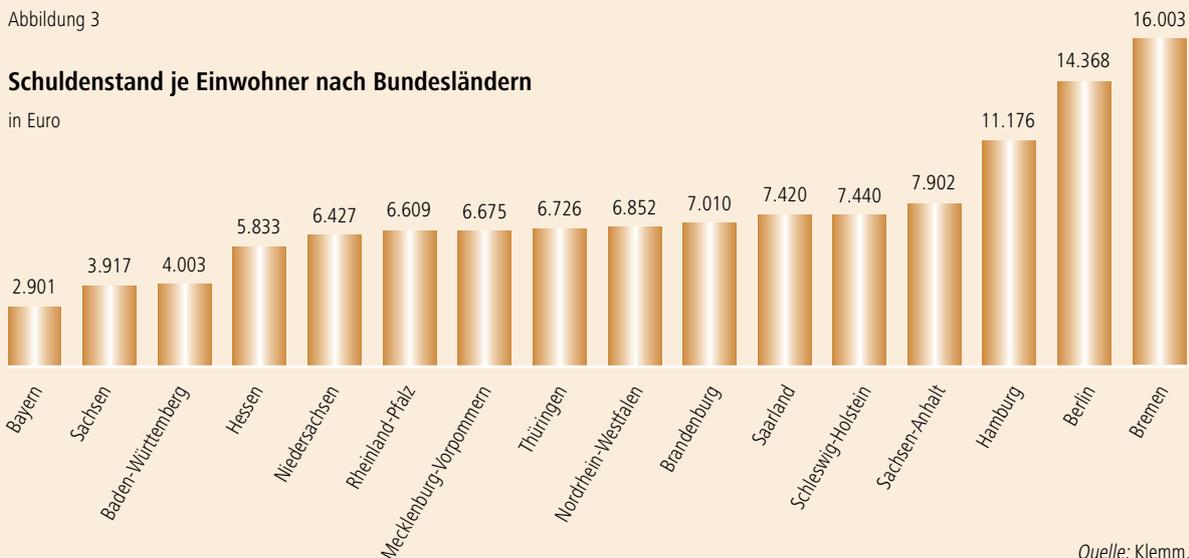


Quelle: Prenzel et al., 2005, S. 88

Abbildung 3

Schuldenstand je Einwohner nach Bundesländern

in Euro



Quelle: Klemm, 2005, S. 48

Zu viel Ruhe vor dem Sturm

Die politische Seite behauptet nun, einen Abbau von Bildung würde es nicht geben. Warnende Stimmen fast aller Repräsentanten der großen Wissenschaftsorganisationen und der Bildungsexperten werden nicht gehört, der öffentliche Diskurs bleibt leise und verhalten – vergleicht man Auseinandersetzungen um Rentenzugang oder Kombi-lohn. Und was wohl würde geschehen, wenn die Arbeitsmarktpolitik ebenso radikal dezentralisiert werden würde? Dabei sind die Herausforderungen immens. So steigt die Zahl der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung von 238.000 im Jahre 2004 auf 293.000 im Jahre 2011. Das entspricht einer Steigerung um etwa 23 Prozent. Die Studierendenzahlen wachsen laut der aktuellen KMK-Prognose von 1,96 Millionen im Jahr 2005 auf 2,41 bis 2,67 Millionen im Jahr 2014 und liegen bis 2020 über dem heutigen Niveau.

Steigende Studierendenzahlen sind angesichts des drohenden Akademikermangels von politischer Seite durchaus erwünscht. Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation vieler Länder ist jedoch eine neuerliche „Untertunnelung“ des Studentenbergs – also mehr „Durchsatz“ statt höherer Qualität – zu befürchten oder eine Drosselung des Studierendenandrangs mit Hilfe loka-

ler Zulassungsbeschränkungen. Denn schon heute sind die Hochschulen bundesweit um 3 bis 4 Milliarden Euro unterfinanziert. Der Hinweis, der Bund würde trotz Föderalismusreform weiterhin die gleichen Summen an die Länder überweisen, ist richtig, ändert aber nichts an der Argumentation. Der Hochschulbau ist zwar bis 2013 gesichert; danach fließen die Gelder jedoch ohne Zweckbindung an die Finanzministerien der Länder. Es ist unwahrscheinlich, dass bei der desolaten Haushaltslage der Länder diese Gelder dann tatsächlich in voller Höhe an die Universitäten weitergegeben werden. Und auch auf allgemeinbildender Ebene sind in finanzschwachen Bundesländern durch die neue Balance zwischen Bund und Ländern dringend notwendige Initiativen gefährdet.

Am Gelde hängt ...

Geld ist nicht alles, das wissen wir. Doch eine solide finanzielle Ausstattung von Bildung und Ausbildung ist eine notwendige Bedingung für deren Exzellenz, die wir so dringend brauchen. Wie groß die Diskrepanzen zwischen den Ländern schon heute sind, zeigen einige Zahlen.

Die Verschuldung der Bundesländer beträgt zwischen 2.901 Euro je Einwohner in Bayern und 14.368 Euro je Einwohner in Berlin (siehe Abbildung 3 auf Seite 55). Schon heute liegen Welten zwischen den Ausgaben pro Schüler in verschiedenen Schulformen: In der Grundschule werden je Schüler in Brandenburg nur 3.200 Euro ausgegeben, in Thüringen sind es über 2000 Euro mehr (5.300 €). Das Saarland gibt für jeden Schüler in allgemein bildenden Schulen im Durchschnitt 4.300 Euro aus, in Hamburg liegt der entsprechende Aufwand bei 6.600 Euro pro Schüler.

Auch hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen für berufsbildende Schulen ist der Abstand zwischen den Bundesländern beträchtlich. Während in Brandenburg lediglich 2.300 Euro je Schüler ausgegeben werden, sind es in Hamburg 4.400 Euro. Die laufenden Grundmittel je Studierende im Tertiärbereich sind in Hessen mit 5.870 Euro am geringsten. Niedersachsen liegt mit 9.110 Euro vorne.

Im internationalen Vergleich ist Deutschland bei den Bildungsausgaben nur Mittelmaß. Die führenden Nationen der OECD wie die USA, Korea oder die nordischen



Länder, investieren – öffentliche und private Ausgaben zusammengezählt – um 1 bis 2 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes mehr in ihre Zukunft. Es sieht derzeit nicht so aus, als könne Deutschland mit den meisten anderen OECD-Ländern Schritt halten.

Was wir brauchen

Wir brauchen Klammern, Daten, Informationssysteme, Standards, bewusste Anstrengungen zur nationalen Konvergenz, die vielfältige Formen annehmen kann. Wir sollten jedenfalls nicht mit doppelter Zunge reden, bundesweite Mobilität einfordern und gleichzeitig deren Grundlagen aushöhlen. Der jüngst angestoßene „Hochschulpakt 2020“ gibt Anlass zur Zuversicht. Ziel des Paktes zwischen Landesministerien und Hochschulen ist, den drohenden Bildungskollaps abzuwenden und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems auch international zu stärken. Das geplante Maßnahmenpaket umfasst unter anderem die Aufstockung des Lehrpersonals sowie sächlicher und räumlicher Hochschulkapazitäten, um die angestrebten Qualitätsstandards trotz wachsender Studierendenzahlen erfüllen zu können. Auch auf allgemeinbildender Ebene braucht es einen solchen bundesweiten Pakt für Bildung. Nur so können kostenintensive Projekte wie etwa die Förderung der Ganztagschulen durchgesetzt und finanziert werden.

Die deutsche Version der „offenen Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Gemeinschaft ist, wenn alles wie angekündigt kommt und Wunder ausbleiben, der letzte Hoffnungsträger für koordinierte und (vielleicht) konvergierende Abhilfe – bis zur nächsten erfolgreichen Verfassungsreform in einigen Jahrzehnten. Betrachtet man nämlich die Geschichte der deutschen Sozialpolitik, so hat sich im ganzen 20. Jahrhundert immer die Zentralisierung von Kompetenzen durchgesetzt. Dies mag auch in der Bildungspolitik der Fall sein, sobald man deutlicher erkannt haben wird, dass wir hier auf Abwege geraten sind.

Literatur

- Baumert, Jürgen; Artelt, Cordula; Klieme, Eckhard; Neubrand, Michael; Prenzel, Manfred; Schiefele, Ulrich; Schneider, Wolfgang; Tillmann, Klaus-Jürgen; Weiß, Manfred (2002): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: Zusammenfassung zentraler Befunde. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Internet: http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_E_Zusammenfassung2.pdf
- Dahrendorf, Ralf (1966): Bildung ist Bürgerrecht. Hamburg: Nannen-Verlag.
- Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Leibfried, Stephan; Castles, Francis G.; Obinger, Herbert (2005): Conclusion: 'Old' and 'New' Politics in Federal Welfare States, in: Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis G. Castles. Hg., *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 307-355.
- Peisert, Hansgert (1967): Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München: Piper Verlag.
- Picht, Georg (1964): Die Deutsche Bildungskatastrophe. Olten: Walter.
- Prenzel, Manfred; Baumert, Jürgen; Blum, Werner; Lehmann, Rainer; Leutner, Detlev; Neubrand, Michael; Pekrun, Reinhard; Rost, Jürgen; Schiefele, Ulrich (2005): PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche? Münster u.a.: Waxmann Verlag.

Die Autoren



Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D., ist Direktorin des IAB.



Kathrin Dressel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Direktorin des IAB.



Christian Ebner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Direktorin des IAB.

Für weitere Informationen

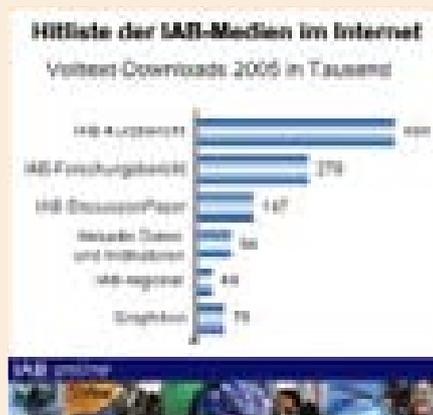
jutta.allmendinger@iab.de, kathrin.dressel@iab.de, christian.ebner@iab.de

Publikationen

Das IAB ist gehalten, über die Ergebnisse und Erkenntnisse aus seiner Forschung zeitnah und umfassend zu informieren. Zu seinen Zielgruppen gehören die Scientific Community ebenso wie die Geschäftsspitze der BA, Entscheidungsträger in der Politik und last but not least die allgemeine Öffentlichkeit.

IAB-Medien auf online-Kurs

Das IAB erreicht seine Kunden zunehmend über das „weltweite Netz“ – das gilt für reine online-Medien wie für Print-Medien, die im Internet zusätzlich angeboten werden. In nur sechs Jahren sind die Downloads von der IAB-Seite (www.iab.de) auf insgesamt 3,1 Mio. im Jahr 2005 gestiegen.



Die **IAB-Kurzberichte** liegen im Download-Ranking konstant vorn (vgl. Graphik). Die kurz gefassten und graphisch umgesetzten aktuellen Informationen kommen bei unseren Lesern gut an – und doch sind es letztlich die Themen, die innerhalb der Reihe für eine starke Streuung des Interesses sorgen.

So wurde ein Kurzbericht zur „Reform der Arbeitsverwaltung“ innerhalb von wenigen Wochen 58.500mal aufgerufen (IAB-Kurzbericht Nr. 15/2005). Darin kommt Regina Konle-Seidl zu dem Ergebnis, dass „radikale Vorschläge zum weiteren Umbau der Bundesagentur für Arbeit auch durch internationale Erfahrungen nicht gestützt werden“ und dass „Reformansätze Zeiten der Bewährung brauchen“. Auch wenn die stärkere Nutzung von

Marktmechanismen die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen steigern kann: Solange die Arbeitsmarktentwicklung keine eindeutig positiven Signale zeigt, sind selbst von der bestmöglichen Aktivierung keine Wunderdinge zu erwarten.

Informationen rund um das aktuelle Thema „Arbeitslosengeld II“ fanden ebenfalls viel Aufmerksamkeit. Für den IAB-Kurzbericht Nr. 8/2005 wurden rd. 27.500 Downloads gezählt („Arbeitslosengeld II: Erschweren ‚Zusatzjobs‘ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?“ von A. Cichorek, S. Koch und U. Walwei). Die „Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II“ von Kerstin Blos und Helmut Rudolph (IAB-Kurzbericht Nr. 17/2005) wurden in weniger als drei Monaten über 13.500mal angeklickt. Darin wird festgestellt: „Beim Übergang zum ALG II mussten viele Bezieher von Arbeitslosenhilfe Einbußen hinnehmen. Wer vorher unter Sozialhilfeniveau lag, konnte sein Einkommen verbessern.“

Ein Dauerbrenner unter den Kurzberichten ist die regelmäßige Arbeitsmarktvorausschau aus dem IAB-Forschungsbereich „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“. Zuletzt haben Eugen Spitznagel und sein Team eine „Aktuelle Projektion“ zum „Arbeitsmarkt in den Jahren 2005 und 2006“ vorgelegt (IAB-Kurzbericht Nr. 23/2005). Die Autoren erwarten geringe Beschäftigungsdynamik bei verhaltenem Wachstum der Wirtschaft, einen abgeschwächten Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und eine Arbeitslosenzahl für 2006, die nur wenig unter der des Vorjahres liegt. Der Kurzbericht wurde Ende November 2005 veröffentlicht und erreichte bis zum Jahresende über 8.000 Downloads.

Ein viel genutztes online-Angebot ist auch der **Graphikservice** des IAB, in dem alle Abbildungen aus den IAB-Kurzberichten abrufbar sind. Von insgesamt mehr als 78.000 Downloads im Jahr 2005 entfielen rund 8.500 auf eine kartographische Darstellung der Leiharbeitsquoten in den Arbeitsmarktregionen (vgl. Abbildung). Dies bestätigt u.a. die

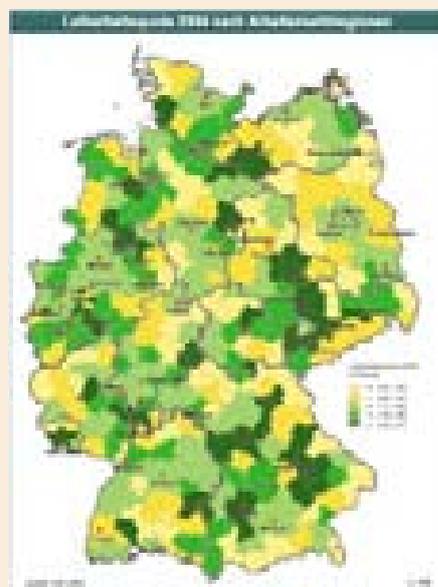
langjährige Erfahrung, dass regionalisierte Informationen rund um den Arbeitsmarkt willkommen sind. So erklärt sich vermutlich auch die starke Nachfrage bei der neuen Veröffentlichungsreihe **IAB-regional**. Seit Juli 2005, als die ersten Berichte erschienen, gab es bis Ende des Jahres knapp 50.000 Downloads bei den regionalen Studien. Mittlerweile gibt es für jedes Bundesland eine „Länderstudie“ aus dem Projekt „Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten“. Darüber hinaus haben Forscherinnen und Forscher des regionalen IAB-Forschungsnetzes in den Regionaldirektionen der BA zu weiteren Themen regionale Informationen publiziert. Hier nur einige Beispiele:

„Pendlerbericht Berlin-Brandenburg – Sinkende Beschäftigung, wachsende Mobilität“ von Dieter Bogai, Holger Seibert und Doris Wiethölder;

„Betriebspanel Report Hessen – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel Hessen 2004“ von Christian Baden, Claudia Knobel und Alfons Schmid; (Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur; Frankfurt)

„Die Regierungsbezirke Sachsens im Vergleich – Eine Analyse der Arbeitslosenquoten und ihrer Bestandteile“ von Marcus Kunz und Uwe Sujata.

So viel zu den eher praxis- und politikorientierten Publikationen aus dem IAB.



Publikationen

Aufsätze in referierten Zeitschriften

Das wissenschaftliche Renommee des IAB und seiner Mitarbeiter wird vornehmlich an Veröffentlichungen in referierten Journals gemessen. Dort sind im letzten halben Jahr folgende Aufsätze erschienen:

Achatz, Juliane; Gartner, Hermann; Glück, Timmea (2005): Bonus oder Bias? Mechanismen geschlechtsspezifischer Entlohnung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 57, H. 3, S. 466-493.

Boeri, Tito; Brücker, Herbert (2005): Why are Europeans so tough on migrants? In: Economic Policy. A European Forum, No. 44, S. 629-703.

Brücker, Herbert; Schröder, Philipp J. H.; Weise, Christian (2005): Can EU conditionality remedy soft budget constraints in transition countries? In: Journal of Comparative Economics, Vol. 33, No. 2, S. 371-386.

Eichhorst, Werner (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 197-217.

Fuchs, Johann (2005): Tickt sie, die demographische Zeitbombe? Aktuelle Daten und Fakten zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Jg. 14, Nr. 4, S. 261-274.

Grotz, Reinhold; Brixy, Udo (2005): Räumliche Differenzierung des Gründungsgeschehens in Deutschland. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 49, H. 3/4, S. 150-166.

Gerlach, Knut; Stephan, Gesine (2006): Pay policies of firms and collective wage contracts. An uneasy partnership? In: Industrial Relations, Vol. 45, No. 1, S. 47-63.

Gupta, Namrata; Kemelgor, Carol; Fuchs, Stefan; Etkowitz, Henry (2005): Triple burden on women in science. A cross-cultural analysis. In: Current Science, Vol. 89, No. 8, S. 1382-1386.

Haas, Anette; Rothe, Thomas (2005): Dynamik am Arbeitsmarkt aus der regionalen Perspektive. Das Mehrkontenmodell als Instrument für Strategie und Steuerung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 1, S. 49-67.

Jahn, Elke J. (2005): Was macht den Unterschied? Determinanten der Nachfrage nach Leiharbeit in Deutschland und den Niederlanden. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, Jg. 12, H. 4, S. 393-423.

Jahn, Elke J. (2005): Wie wirkt der Kündigungsschutz? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 284-304.

Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 419-440.

Kohlmann, Annette (2005): The Research Data Centre of the Federal Employment Service in the Institute for Employment Research. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 125, H. 3, S. 437-447.

Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Reggiani, Aura; Maierhofer, Erich (2005): Neural network modeling as a tool for forecasting regional. In: International Regional Science Review, Vol. 28, No. 3, S. 330-346.

Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Reggiani, Aura; Blien, Uwe (2005): Developments in regional labour markets in Germany. A comparative analysis of the forecasting performance of competing statistical models. In: Australasian Journal of Regional Studies, Vol. 11, No. 2, S. 175-196.

Lutz, Roman (2005): Determinanten betrieblicher Zusatzleistungen. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, H. 3, S. 424-451.

Lutz, Roman (2005): Produktivitätseffekte betrieblicher Zusatzleistungen. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 1, S. 30-48.

Münnich, Ralf; Rässler, Susanne (2005): PRIMA. A new multiple imputation procedure for binary variables. In: Journal of Official Statistics, Vol. 21, No. 2, S. 325-341.

Nivorozhkin, Anton (2005): An evaluation of government-sponsored vocational training programmes for the unemployed in urban Russia. In: Cambridge Journal of Economics, Vol. 29, No. 6, S. 1053-1072.

Otto, Anne (2005): Wissens- und technologieintensive Dienstleistungsgründungen in West- und Ostdeutschland. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 49, H. 3/4, S. 200-218.

Reinowski, Eva; Schultz, Birgit; Wiemers, Jürgen (2005): Evaluation of further training programmes with an optimal matching algorithm. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik; Swiss Journal of Economics and Statistics, Jg. 141, H. 4, S. 585-616.

Seibert, Holger; Solga, Heike (2005): Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Nr. 5, S. 364-382.

Stephan, Gesine; Gerlach, Knut (2005): Wage settlements and wage setting. Results from a multi-level model. In: Applied Economics, Vol. 37, No. 20, S. 2297-2306.

Suedekum, Jens; Blien, Uwe (2005): Local economic structure and industry development in Germany, 1993-2001. In: Economics Bulletin, Vol. 15, No. 17, S. 1-8.

Klimawandel

Im Osten geht die Sonne unter

Schon seit langem pfeifen's die Spatzen von den Dächern: Die Deutschen werden immer weniger und sie werden immer älter. Weil die Geburten fehlen und die Lebenserwartung ständig steigt, werden Wirtschaft und Gesellschaft mit Herausforderungen kaum bekannten Ausmaßes konfrontiert.

Unter demographischen Gesichtspunkten sind für den Arbeitsmarkt die Geburten besonders wichtig, da sie den Umfang des künftigen Arbeitskräfteangebots entscheidend mitbestimmen. Besonders deutlich tritt dies in den neuen Ländern zu Tage, für die geradezu dramatische Einbrüche beim Arbeitsangebot erwartet werden, die ausschließlich demografisch bedingt sind.

Immer weniger Junge im Osten

Das IAB prognostiziert für Ostdeutschland einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung. Insbesondere die Zahl der 15- bis 64-jährigen Deutschen wird sich dort nahezu halbieren. Bleibt alles so, wie es ist, wird sie von der-

zeit über 10 Millionen bis zum Jahr 2050 auf ungefähr 4,5 Millionen sinken. Im Vergleich dazu geht diese Zahl im Westen von derzeit 40 Millionen auf ca. 30 Millionen zurück – abhängig von der Außenwanderung und der Einbürgerung von Ausländern.

Der Hauptgrund für diese alarmierende Bevölkerungsabnahme in Ostdeutschland ist der Geburtenausfall nach der Wende. In der ehemaligen DDR konnte der sich abzeichnende Rückgang durch familienpolitische Anreize wie kürzere Wochenarbeitszeiten bei vollem Lohnausgleich und durch mehr Urlaub für Mütter zeitweise aufgehalten werden. Mit der Wende hat sich die Geburtenrate dann fast halbiert.



Als Ursachen werden unter anderem die ökonomische Unsicherheit und die Angleichung der Verhaltensmuster von Ost und West genannt. Trotz einer leichten Erholung ist seither keine Trendwende in Sicht. Auch von einem „Nachholen“ der ausgefallenen Geburten – wie bis vor kurzem noch denkbar – kann inzwischen nicht mehr die Rede sein.

Die fehlenden Geburten machen sich nach und nach bei der Zahl der Jugendlichen bemerkbar. In den Jahren vor der Wende wurden pro Jahr noch regelmäßig mehr als 200.000 Kinder geboren. So erreichten zwischen 1990 und 2005 jährlich rund 200.000 Jugendliche das „erwerbsfähige Alter“ (ab 15 Jahre). Weil aber ab 1990 nur noch 100.000 Kinder im Jahr geboren wurden, werden ab 2005 nur noch etwa 100.000 Jugendliche das Alter von 15 Jahren erreichen. Dieser Schwund an Nachrückenden verschiebt sich im Laufe der Zeit in die höheren Altersgruppen, bleibt aber erhalten.

Damit sinkt zunächst vor allem die Zahl der Jungen dramatisch. Gab es im Jahr 2004 in Ostdeutschland noch 2,7 Millionen junge Leute im Alter von 15 bis 29 Jahren, so halbiert sich diese Zahl bis zum Jahr 2020. Bis 2050 wird sie sogar auf unter eine Million gesunken sein.

Bei den 30- bis 49-Jährigen dauert es zwar etwas länger, bis dieser Prozess sichtbar wird. Im Jahr 2050 könnte ihre Zahl aber nur noch 1,9 Millionen betragen, während es 2004 noch fast 4,3 Millionen waren.

Der Anteil der Älteren (50 bis 64 Jahre) an der Erwerbsbevölkerung steigt von unter 30 Prozent in 2004 zeitweilig auf über 40 Prozent, obwohl auch ihre Zahl abnimmt. Mit einem Rückgang von heute 2,9 Millionen auf 1,6 Millionen in 2050 ist dieses aber deutlich weniger ausgeprägt als bei den Jüngeren.

Abwanderungen in den Westen verstärken den negativen Bevölkerungstrend noch geringfügig, da vor allem jüngere Menschen den Osten verlassen. Allerdings ist der Effekt – überraschenderweise – quantitativ nicht sehr bedeutsam: Im Jahr 2050 läge die gesamte Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre) ohne die hier angenommene Ost-West-Wanderung nur etwa 300.000 Personen höher.

Ähnliches gilt für die Zuzüge aus dem Ausland, da derzeit nur wenige Ausländer in den neuen Ländern leben und nennenswerte Zuzüge für den Osten nicht erwartet werden. Somit können auch Einbürgerungen dem Rückgang an „Deutschen“ dort kaum entgegen wirken. Die Zuzüge erklären im Übrigen auch weitgehend, warum die Abwärtstendenz im Westen weniger stark ausfällt. Die erhebliche Zuwanderung von Ausländern stützt dort die Bevölkerungsentwicklung.

Weniger Arbeitskräfte im Angebot

Die Bevölkerungsprojektion legt eine wichtige Grundlage für die Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots (Erwerbspersonenpotential). Es wird bestimmt durch die beiden Komponenten Erwerbsbevölkerung und Erwerbsbeteiligung. Zwar ist auch der Einfluss der Erwerbsbeteiligung auf das Arbeitsangebot zu beachten. Gerade im Osten wird aber in Zukunft die Bevölkerungsentwicklung der alles dominierende Einflussfaktor werden.

Wegen der demografischen Entwicklung wird in den neuen Ländern das deutsche Erwerbspersonenpotential in den nächsten Jahren dramatisch sinken und zugleich altern. Im Jahr 2004 umfasste es (inklusive Ost-Berlin) noch rund 8,3 Millionen Personen. Für 2020 ergibt die Projek-



tion eine Zahl von 6,5 Millionen. Danach spitzt sich die Entwicklung dramatisch zu: Die Vorausschätzung für das Jahr 2050 kommt nur noch auf ein Potential von 3,7 Millionen an deutschen Arbeitskräften.

Zum deutschen Arbeitskräfteangebot müsste man noch die Zahl der Ausländer addieren. Wie viele Ausländer künftig nach Ostdeutschland ziehen, lässt sich aber nur schwer einschätzen. Im Jahr 2004 lebten in den neuen Ländern lediglich rund 132.000 Erwerbspersonen ausländischer Nationalität. Ohne enorme – und eher unwahrscheinliche – Zuzüge von Ausländern würde sich an den Vorausschätzungen also wenig ändern.

Gerade die Zahl der Erwerbspersonen jüngeren und mittleren Alters sinkt dramatisch. Im Wendejahr 1990 waren fast 3 Millionen jünger als 30 Jahre. Seitdem ist diese Zahl um fast 1 Millionen gesunken, also um rund ein Drittel. Der Projektion zufolge wird dieses Potential bis 2020 auf weniger als 900.000 zurückgegangen sein und 2050 nur noch rund 640.000 Personen betragen. Zeitversetzt nimmt auch die Zahl der 30- bis 49-Jährigen enorm ab, und zwar von nicht ganz 4,3 Millionen in 2004 auf 3,1 Millionen in 2020 und 1,9 Millionen in 2050.

Deutlich weniger Bewegung ist bei den Älteren zu konstatieren. Die Zahl der Erwerbspersonen zwischen

50 und 64 Jahren steigt zunächst noch bis 2020, und zwar von 2,1 Millionen (2004) auf 2,4 Millionen (2020). Erst danach setzt auch hier der ein Rückgang ein. 2050 zählen bereits weniger als 1,2 Millionen Menschen zum Erwerbspersonenpotential der Älteren.

Damit gewinnen statistisch die Älteren deutlich an Gewicht. Ihr Anteil am Erwerbspersonenpotential steigt von 25 Prozent in 2004 auf rund 31 Prozent in 2050. Zeitweise wird sogar die 40 Prozent-Marke überschritten. Das Erwerbspersonenpotential der 65-Jährigen und Älteren verharrt trotz eines Anstiegs in allen Projektionsvarianten unter 1 Prozent. Dies würde sich allerdings ändern, sollte das gesetzliche Rentenalter angehoben werden.

Lange Schatten

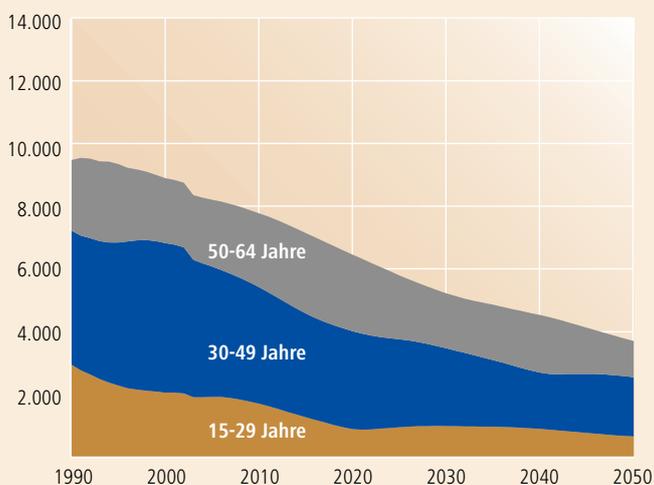
Ob dieser Rückgang des Erwerbspersonenpotentials den Druck vom ostdeutschen Arbeitsmarkt nehmen wird, hängt auch von anderen Faktoren ab: von der Zahl der Arbeitsplätze, der Qualifikation der Arbeitskräfte und anderen mehr. Insbesondere gehen von den Bevölkerungstrends Gefahren für das ostdeutsche Wachstum aus. Zum einen schwächt – in einem neoklassischen Ansatz – ein sinkendes Arbeitskräfteangebot das Wachstumspotential der ostdeutschen Wirtschaft. Zum anderen verringert der rückläufige Bevölkerungstrend auch die Zahl der Konsumenten und könnte dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen – auch die nach Arbeitskräften. Ein niedrigeres Erwerbspersonenpotential löst also das ostdeutsche Arbeitsmarktproblem nicht von selbst.

Aktuelle Projektionen des Arbeitskräftebedarfs liefern dann auch für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf einen positiven Arbeitsmarkttrend. Im Gegenteil: Unter „Status-quo-Bedingungen“ ist mit einem weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im Osten um eine Million Personen im Zeitraum von 2005 bis 2020 zu rechnen. Hauptgründe hierfür sind, dass das Wachstum der Erwerbstätigenproduktivität mit durchschnittlich 2,0 Prozent pro Jahr deutlich höher ausfällt als im Westen (0,8 %) und die reale Bruttowertschöpfung in den neuen Bundesländern mit 1,1 Prozent im Jahresdurchschnitt weniger stark wächst als in den alten (1,3 %).

Abbildung 1

Rückgang und Alterung des Erwerbspersonenpotentials Ostdeutscher

in 1000 Personen



Quelle: Fuchs/Dörfler, IAB-Kurzbericht 11/2005.

© IAB

Diese unerfreuliche Tendenz weiterer Arbeitsplatzverluste in den neuen Bundesländern wird zwar – rechnerisch – durch das gleichzeitig noch viel stärker abnehmende Arbeitskräfteangebot gedämpft. Letztlich heißt dies aber, dass dem Osten eine Abwärtsspirale bevorsteht. Die schlechten wirtschaftlichen Aussichten könnten die Abwanderung gerade der jungen, aktiven und gut qualifizierten Fachkräften verstärken. Für auswärtige Investoren würde damit die Attraktivität vieler Regionen weiter abnehmen, was wiederum die ökonomische Talfahrt beschleunigen würde, mit all den genannten Folgen.

Um diesem Prozess entgegen zu wirken, wäre eine rasche und kräftige Erhöhung der Geburtenrate notwendig. Dies ist aber eher unwahrscheinlich und wirkte sich zudem erst langfristig aus. Ein Abflauen der Fortzüge in die alten Bundesländer würde zwar schneller wirken, ist aber ebenso unwahrscheinlich. Als Therapie hätte es zudem nicht die Stärke, den demografischen Abwärtstrend umzukehren. Man wird sich darauf einstellen müssen, dass auf die kurze und mittlere Sicht der Bevölkerungsrückgang nur durch die Zuwanderung von In- und Ausländern gebremst werden kann.

Fazit

Der bekannte Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg stellte unlängst fest, demographisch gesehen sei es in Deutschland „Dreißig Jahre nach zwölf“ – ein Befund, der Versäumnisse in der Vergangenheit beklagt, aber sicher auch aufrütteln will. Denn Gott sei Dank tickt die demographische Uhr nur langsam. Es bleibt also noch Zeit, um gegenzusteuern. Gleichwohl ist rasches Handeln angezeigt, weil alle Maßnahmen nur mit Verzögerung wirken.

Gelingt es, den ostdeutschen Standort weiter aufzuwerten, dann sollte eine kleinere, relativ dünn besiedelte Region mit hochproduktiven Arbeitsplätzen durchaus überlebensfähig sein. Mit vereinten Kräften könnte Ostdeutschland den entscheidenden zeitlichen Vorsprung beim Wettbewerb der Regionen gewinnen. Denn auch die Nachbarländer stehen vor vergleichbaren demografischen Herausforderungen.

Die Autoren



Dr. Johann Fuchs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Doris Söhnlein ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

johann.fuchs@iab.de, doris.soehnlein@iab.de



Förderung der Chancengleichheit Ganz schön schwierig

Im Sommer 2001 hatten sich Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft darauf geeinigt, dass die Betriebe die Chancengleichheit von Frauen und Männern ohne gesetzliche Vorgaben fördern sollten. Das war ein Sprung in kaltes Wasser, bei dem man nicht sofort hohe Haltungsnoten und perfekte Synchronität erwarten durfte. Inzwischen war aber Zeit, an der Technik zu feilen und die Form zu verbessern.



Bereits 2003 hat das IAB zum Stand der Förderung der Chancengleichheit in den Betrieben einen Kurzbericht veröffentlicht¹. Im IAB-Betriebspanel 2004 wurden die Betriebe wiederum gefragt, ob sie Maßnahmen ergreifen, um die Chancengleichheit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, und welche das sind. Dies gibt Gelegenheit für eine erneute Zwischenbilanz.

Schaltstelle Betrieb

Nachdem im deutschen Bildungssystem zunehmend Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen hergestellt werden konnte, wird nun das Beschäftigungssystem zur maßgeblichen Schaltstelle für die Gleichstellung der Geschlechter. Denn die Betriebe sind es, die Personen rekrutieren, Personen mit Positionen verbinden und berufliche Karrierewege strukturieren. Ungleichheiten im beruflichen Status und in der Entlohnung gehen deshalb zu einem guten Teil auf die betriebliche Personalpolitik zurück.

Betriebe können die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern auf der Basis von Tarifverträgen oder durch Betriebsvereinbarungen fördern. Sie können aber auch freiwillig Initiativen ergreifen. Darüber hinaus gibt es viele kleine Dinge, die Betriebe für die Frauenförderung tun, ohne dass dies in Regulierungen sichtbar würde.

Die Verbreitung 2004

Die Auswertungen des IAB-Betriebspanels 2004 zeigen auf der Grundlage einer Befragung von knapp 16.000 Betrieben, dass rund 3 Prozent der Betriebe betriebliche und

¹ IAB- Kurzbericht Nr. 12/2003 „Betriebe könnten noch mehr für die Chancengleichheit tun“ (<http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb1203.pdf>).

knapp 2 Prozent tarifliche Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen geschlossen haben. Aufgrund von Mehrfachnennungen ergibt dies einen Anteil von 4 Prozent aller Betriebe, die betriebliche oder tarifliche Vereinbarungen getroffen hatten. Weitere 4 Prozent vereinbarten eine Förderung der Chancengleichheit auf freiwilliger Basis.

Formale Abkommen findet man in Kleinbetrieben mit weniger als 10 Beschäftigten kaum, da solche Vereinbarungen aufwendig sind, informelle Absprachen hingegen leichter möglich. Manche Angebote wie Betriebskindergärten können aufgrund der geringen Beschäftigtenzahl sowieso nicht gemacht werden. Daher beziehen sich alle weiteren Angaben auf Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten. Dadurch reduziert sich die Zahl der Betriebe in der Stichprobe auf rund 10.300, von denen ca. zwei Drittel in den alten und etwa ein Drittel in den neuen Bundesländern ansässig sind.

Betrachtet man nur diese Betriebe, so haben rund 6 Prozent betriebliche und etwa 5 Prozent tarifliche Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen geschlossen (vgl. Tabelle 1). Das ent-

spricht einem Anteil von rund 9 Prozent der Betriebe mit betrieblichen oder tariflichen Vereinbarungen. Freiwillige Initiativen liegen bei 6 Prozent der Betriebe vor. Der weit überwiegende Teil der Betriebe (86 %) aber gab an, keine Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit ergriffen zu haben.

Vergleicht man Betriebe der alten und neuen Bundesländer, so zeigen sich kaum Unterschiede. Die Verbreitung von Aktivitäten zur Chancengleichheit in westdeutschen Betrieben liegt nur unwesentlich über denen der ostdeutschen Nachbarn.

Wird das „Beschäftigtengewicht“ berücksichtigt, also der Anteil der in diesen Betrieben Beschäftigten, dann arbeiten 23 Prozent der Beschäftigten in einem Betrieb mit betrieblicher oder tariflicher Vereinbarung. 11 Prozent sind in Betrieben mit freiwilligen Initiativen tätig. Somit arbeiten insgesamt über 30 Prozent der Beschäftigten in Betrieben, die in der einen oder anderen Weise die Chancengleichheit von Männern und Frauen aktiv fördern.

Werden nur alle beschäftigten Frauen in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten betrachtet, so arbeitet fast jede dritte in einem Betrieb, der eine Vereinbarung oder

Tabelle 1

Chancengleichheit von Männern und Frauen in deutschen Betrieben – in %

Anteil der Betriebe* bzw. der Beschäftigten in Betrieben, die Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit getroffen haben

	Betriebe	Beschäftigte insgesamt	davon	
			Frauen	Männer
Deutschland				
betriebliche Vereinbarungen	6	17	44	56
tarifliche Vereinbarungen	5	10	47	54
<i>betrieblich und / oder tariflich</i>	9	23	45	55
freiwillige Initiativen	6	11	43	57
nichts davon	86	70	41	59
West				
betriebliche Vereinbarungen	6	17	43	57
tarifliche Vereinbarungen	5	10	46	54
<i>betrieblich und / oder tariflich</i>	10	24	45	56
freiwillige Initiativen	7	12	42	58
nichts davon	86	69	41	59
Ost				
betriebliche Vereinbarungen	4	13	53	47
tarifliche Vereinbarungen	4	8	52	49
<i>betrieblich und / oder tariflich</i>	8	18	52	48
freiwillige Initiativen	4	7	49	51
nichts davon	89	76	44	56

*nur Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten; Mehrfachnennungen möglich

Quelle: IAB-Betriebspanel 2004, 12. Welle West, 9. Welle Ost; gewichtete Werte

Initiative zur Förderung der Chancengleichheit aufzuweisen hat. Der entsprechende Anteil der Männer liegt bei rund 29 Prozent. Insofern werden von der Förderung etwas mehr Frauen erreicht als Männer.

Die Betriebsgröße entscheidet

Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für das Engagement der Betriebe in formalisierte Maßnahmen zur Chancengleichheit liegt in ihrer Größe. Abbildung 1 verdeutlicht die Größenabhängigkeit der Gleichstellungsaktivitäten. Sowohl der Anteil von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen, als auch der von freiwilligen Initiativen steigt kontinuierlich mit jeder Betriebsgrößenklasse.

Ab einer Größe von mehr als 100 Beschäftigten überwiegen die betrieblichen Vereinbarungen deutlich. So haben fast 15 Prozent der Betriebe mit über 100 bis 500 Beschäftigten betriebliche Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit getroffen, in der nächst höheren Größenklasse fast ein Viertel. In Betrieben mit über 1000 Beschäftigten steigt dieser Anteil auf über 36 Prozent.

Unterschiede zwischen den Branchen

In den Betrieben verschiedener Branchen gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Aktivität zur Förde-

rung der Chancengleichheit. Innerhalb des Dienstleistungsgewerbes nehmen Kreditinstitute und Versicherungen eine Vorreiterrolle ein (Abbildung 2). Über 45 Prozent der Kreditinstitute trafen Vereinbarung auf Betriebs- oder Tarifvertragsebene. Auf freiwilliger Basis wurden 12 Prozent der Kreditinstitute aktiv. Überdurchschnittliche Werte lassen sich auch in Betrieben des Versicherungsgewerbes feststellen. In den übrigen Dienstleistungsbranchen liegen sie knapp ober- oder unterhalb des Durchschnitts.

Betrachtet man Betriebe des Produzierenden Gewerbes, so fällt der hohe Anteil an betriebs- und tarifvertraglichen Vereinbarungen im Sektor Bergbau / Energie- / Wasserversorgung positiv auf: Jeder fünfte Betrieb dieser Branche hat eine solche Vereinbarung getroffen.

Frauenanteile innerhalb der Branchen

Aus Abbildung 2 lässt sich ferner der Frauenanteil in der jeweiligen Branche entnehmen. Einerseits ist ersichtlich, dass in Branchen mit einem überdurchschnittlichen Frauenanteil Vereinbarungen zur Chancengleichheit weit verbreitet sind. Das trifft vor allem auf Betriebe des Kredit- und Versicherungsgewerbes zu, die einen Frauenanteil von 58 Prozent bzw. 53 Prozent aufweisen.

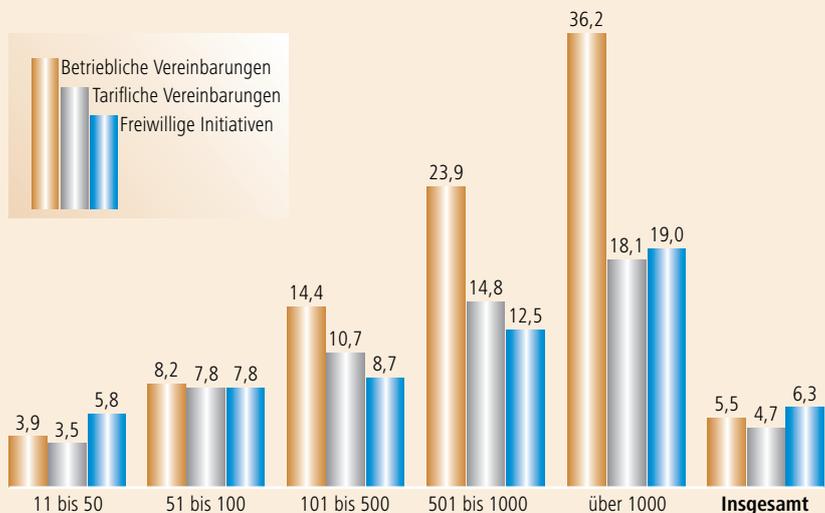
Andererseits zeigt sich, dass im Sektor Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, also der Branche mit dem dritthöchsten Anteil an betrieblichen oder tariflichen Vereinbarungen, nur knapp ein Fünftel der Beschäftigten Frauen sind. Insofern ist dort die Reichweite der Vereinbarungen in hohem Maß eingeschränkt.

Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass im Bereich der Sonstigen Dienstleistungen², der mit 67 Prozent den höchsten Frauenanteil aufweist, Vereinbarungen und Initiativen zur Chancengleichheit nur durchschnittlich vertreten sind (rund 10 Prozent betriebliche oder tarifliche Vereinbarungen und 7 Prozent freiwillige Initiativen). Dies gilt in ähnlicher Weise auch für den Sektor Handel und Reparatur, der mit einem überdurchschnittlichen Frauenanteil von 48 Prozent lediglich unterdurchschnittliche Werte zur Förderung der Chancengleichheit aufweist (jeweils rund 5 Prozent).

Abbildung 1

Betriebe mit Vereinbarungen zur Chancengleichheit, nach Betriebsgröße – in %

Anteil an allen Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten



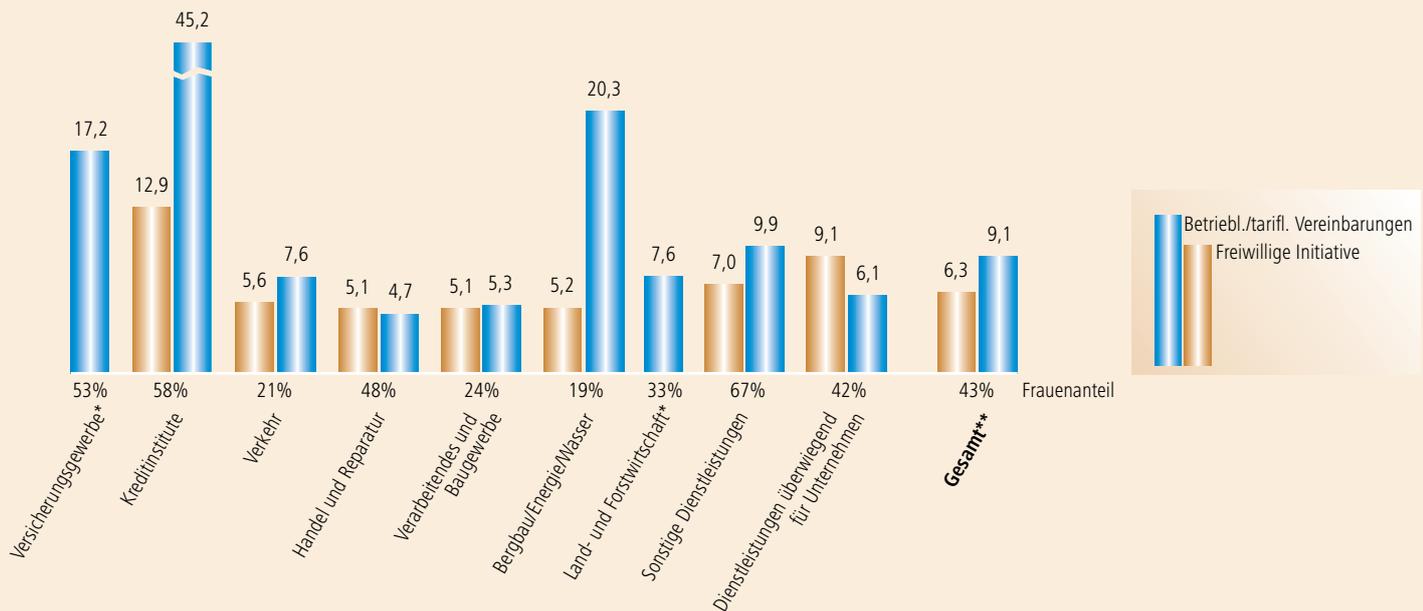
Quelle: IAB-Betriebspanel 2004, 12. Welle West, 9. Welle Ost, hochgerechnete Werte

© IAB

Abbildung 2

Betriebe mit Vereinbarungen zur Chancengleichheit, nach Branchen – in %

Anteile an allen Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten



* Werte für freiwillige Initiativen wegen zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen; dies gilt auch für den Sektor Nachrichtenübermittlung

** Gesamtwert inklusive Organisationen ohne Erwerbscharakter, öffentliche Verwaltung

Quelle: IAB-Betriebspanel 2004, 12. Welle West, 9. Welle Ost; Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

© IAB

Art der Maßnahmen

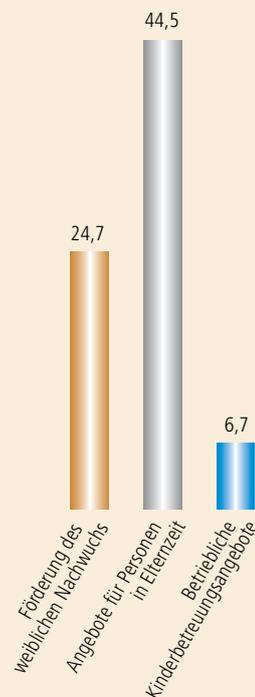
Im IAB-Betriebspanel 2004 wurde darüber hinaus auch nach einzelnen konkreten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit gefragt. Dabei geht es zum einen um Maßnahmen zur Förderung des weiblichen Nachwuchses. Zum anderen handelt es sich um Aktivitäten, die Müttern und Vätern die Berufstätigkeit erleichtern sollen.

Abbildung 3 zeigt, dass die Betriebe mit fast 45 Prozent am häufigsten den Kontakt zu Betrieb und Beruf für diejenigen gewährleisten, die wegen Elternzeit freigestellt wurden³. Eine direkte Kinderbetreuung ist dagegen selten.

Abbildung 3

Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in deutschen Betrieben – in %

Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten, die überhaupt Vereinbarungen zur Chancengleichheit getroffen haben, bieten folgende Maßnahmen an (Anteil der Betriebe in %, Mehrfachnennungen):



Quelle: IAB-Betriebspanel 2004, 12. Welle West, 9. Welle Ost; Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten, gewichtete Werte

© IAB

² Sonstige Dienstleistungen umfassen Gaststätten, Beherbergungsgewerbe, Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, Entsorgung, Abwasser-/ Abfallbeseitigung, Kultur, Sport, Unterhaltung und andere Dienstleistungen wie Wäschereien, Reinigung, Friseurgewerbe, Kosmetik, Bestattungswesen, Bäder, Saunas, Solarien etc.

³ Diese Zahl bezieht sich auf Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten, die angegeben haben, mindestens eine Vereinbarung oder eine freiwillige Initiative zu haben.

Nur ca. 7 Prozent der Betriebe haben einen Betriebskindergarten, eine Kinderkrippe oder eine Kindertagesstätte, bieten Hausaufgabenbetreuung, finanzielle oder andere Formen der Hilfe zur Kinderbetreuung.

Maßnahmen, die auf eine Förderung des weiblichen Nachwuchses zielen, hat jeder vierte Betrieb. Dabei handelt es sich beispielsweise um Karriereplanung oder Mentoringprogramme für Frauen, bevorzugte Stellenbesetzung mit Frauen oder Quotierungsregelungen.

Vergleich 2002 und 2004

Bereits im Jahr 2002 wurde im IAB-Betriebspanel nach Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern gefragt. Es liegt somit ein Zeitraum von zwei Jahren vor, um Entwicklungstendenzen erkennen zu können. Um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen: Wesentliche Änderungen in den letzten beiden Jahren lassen sich nicht beobachten. Tabelle 2 enthält die entsprechenden Vergleichswerte für die Jahre 2002 und 2004.

Tabelle 2

Chancengleichheit von Männern und Frauen in deutschen Betrieben, 2002 und 2004 – in %

Anteil der Betriebe*, die Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit getroffen haben

	2002			2004		
	Gesamt	West	Ost	Gesamt	West	Ost
betriebliche Vereinbarungen	4	5	4	6	6	4
tarifliche Vereinbarungen	6	6	5	5	5	4
<i>betrieblich und / oder tariflich</i>	9	9	8	9	10	8
freiwillige Initiativen	5	6	5	6	7	4
nichts davon	87	86	88	86	86	89

*nur Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten; Mehrfachnennungen möglich

Quelle: IAB-Betriebspanel 2002 und 2004, 10. Welle West bzw. 7. Welle Ost und 12. Welle West bzw. 9. Welle Ost; gewichtete Werte

Die Betriebsangaben des Jahres 2004 zeigen, dass die Verbreitung von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen und die der freiwilligen Initiativen nur um einen bis maximal zwei Prozentpunkte schwankt. Die geringfügigen Zu- bzw. Abnahmen können jedoch weder qualitativ noch quantitativ sinnvoll interpretiert werden. Insofern muss man feststellen, dass zumindest auf aggregierter Ebene von 2002 bis 2004 keine Verbesserung der Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu beobachten ist.

Beim Vergleich der beiden Erhebungsjahre ergibt sich weiterhin, dass es nach wie vor die Großbetriebe sind, die sich mit Vereinbarungen oder Initiativen engagieren. Auch sind es wieder die gleichen Branchen, die sich dafür einsetzen.

Die einzelnen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit lassen sich zwischen 2002 und 2004 nur schlecht vergleichen, da der Fragenkatalog im Jahr 2004 verändert wurde. Direkt vergleichen lässt sich lediglich der Punkt „Angebote für Beschäftigte, die wegen Elternzeit freigestellt sind, um den Kontakt zum Betrieb bzw. zum Beruf zu halten“. Haben 2002 etwa 43 Prozent der Betriebe angegeben, in solche Aktivitäten zu investieren, beträgt dieser Anteil im Jahr 2004 knapp 45 Prozent. Es ist also auch hier keine wesentliche Veränderung eingetreten.

Fazit

Ein Teil der Betriebe in Deutschland fördert bereits die Gleichstellung von Frauen und Männern durch Vereinbarungen und Initiativen. Das betrifft vor allem große Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten, Betriebe des Kredit- und Versicherungsgewerbes und den Sektor Bergbau/Energie- und Wasserversorgung. Dabei ist kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Höhe des Frauenanteils in den verschiedenen Branchen und deren Aktivitäten zur Gleichstellung auszumachen.

Von den konkreten Maßnahmen am weitesten verbreitet ist das Angebot für Arbeitskräfte in Elternzeit, Kontakt zum Betrieb oder Beruf zu halten. Betriebliche Kinderbetreuungsangebote hingegen sind sehr selten. Immerhin fördert jeder vierte Betrieb seinen weiblichen Nachwuchs.

Zwischen den Jahren 2002 und 2004 hat sich an der betrieblichen Förderpraxis wenig geändert. Betriebliche Personalpolitik könnte aber die Gleichstellung von Frauen und Männern sehr wohl entscheidend fördern, wie vor allem US-amerikanische Studien belegen. Allerdings geht es dort nicht nur um Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit und Gleichstellung, sondern auch um andere personalpolitische Maßnahmen, die mit dem IAB-Betriebspanel nicht erfasst werden.

So führen Formalisierung und Standardisierung der Beurteilung von Leistungen in den Betrieben zu höheren Frauenanteilen gerade in Führungspositionen und zu einem Abbau der Segregation von Männern und Frauen. Auch in Deutschland könnten mehr Betriebe auf diese oder andere Weise zu einer Gleichstellung der Geschlechter beitragen. Die hier berechneten Anteile wären dann eine konservative Schätzung jener Unternehmen, die bereits Maßnahmen eingeführt haben.

Der Vergleich der Verbreitung von Vereinbarungen/Initiativen zur Chancengleichheit der Jahre 2002 und 2004 ist eher ernüchternd. In den letzten beiden Jahren gab es jedenfalls keine erkennbaren Bemühungen der Betriebe, die Gleichstellung wesentlich voranzutreiben. Das schließt jedoch nicht aus, dass es Aktivitäten im betrieblichen Alltag gibt, die in den Befragungsdaten nicht aufscheinen. Auch spiegelt sich ein überdurchschnittliches Engagement einzelner Betriebe in diesen Zahlen nicht wider.

In der eingangs erwähnten Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft wird darauf hingewiesen, dass bei der Auswahl geeigneter betrieblicher Maßnahmen der Situation, der Größe, der Branche und der Struktur der Unternehmen und der Arbeitnehmerschaft Rechnung zu tragen sei. Ferner seien die Besonderheiten kleiner und mittlerer Betriebe und die Gegebenheiten der jeweiligen Branche zu beachten. Es ist zu konzedieren, dass es vielen Betrieben in der derzeitigen Wirtschaftslage besonders schwer fallen dürfte, in Aktivitäten zur Chancengleichheit zusätzlich zu investieren.

Die offizielle Bilanz 2003 zu dieser Vereinbarung präsentiert indes vielfältige Initiativen und Veranstaltungen von Verbänden, Kammern und Unternehmen, die die Notwendigkeiten und Vorteile einer an Chancengleichheit von Frauen und Männern orientierten Personalpolitik unterstreichen. Eine weit reichende Umsetzung des Gedankens der betrieblichen Chancengleichheit in konkretes Handeln ist jedoch noch nicht vollzogen. Jedoch ist zu bedenken, dass eine derartige Umorientierung Zeit braucht, um verkrustete Denkmuster aufzubrechen und Normen verändern zu können.

Die Autorinnen



Prof. Jutta Allmendinger, Ph.D., ist Direktorin des IAB.



Dr. Susanne Kohaut ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 6 „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.



Iris Möller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 6 „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

Für weitere Informationen

jutta.allmendinger@iab.de
susanne.kohaut@iab.de
iris.moeller@iab.de

Literatur

- Allmendinger, Jutta; Podsiadlowski, Astrid (2001): Segregation und Diversität in Organisationen, in: Bettina Heintz (Hrsg.): Geschlechtersoziologie. Sonderband 41 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 176-307.
- Möller, Iris; Allmendinger, Jutta (2003): Betriebe könnten noch mehr für die Chancengleichheit tun. IAB-Kurzbericht Nr. 12/2003
- Reskin, Barbara F. (1997): Sex Segregation in the Workplace. In: Dunn, D. (Hrsg.): Workplace/ Workmen's Place. An Anthology. Los Angeles, CA: Roxbury, S. 69-73
- Reskin, Barbara F.; McBrier, Debra Branch (2000): Why not Ascription? Organization's Employment of Male and Female Managers. In: American Sociological Review 65, S. 210-233.

Regionales Forschungsnetz

All Business is local

Mit ihrem neuen Steuerungsmodell hat die Bundesagentur für Arbeit noch mehr Verantwortung in die Hände der arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort gelegt. Dafür braucht man dort wissenschaftlich fundierte Informationen. Deshalb hat das IAB ein regionales Forschungsnetz geknüpft, dessen Fäden im Nürnberger Regionalbüro zusammenlaufen.

Fünfzehn Jahre nach der Vereinigung herrscht zwischen den Arbeitsmärkten Ost- und Westdeutschlands noch immer ein erhebliches Gefälle. Darüber hinaus gibt es auch innerhalb der beiden Landesteile große Unterschiede. So erreicht die Arbeitslosenquote im Juni 2005 in Westdeutschland Extremwerte von 4,3 Prozent in Erding und 26,3 Prozent in Gelsenkirchen. In Ostdeutschland umfasst sie eine Spanne von 13,5 Prozent in Potsdam-Mittelmark und 30,4 Prozent in Uecker-Randow. Diese Streuung erzeugt erhebliche regionale Disparitäten in den Lebensverhältnissen, deren wissenschaftliche Erklärung eine Herausforderung ersten Ranges ist.

Der Bedarf – eine regionale Arbeitsmarktpolitik

Weil räumliche Disparitäten ein großes Beharrungsvermögen besitzen, wurde die Notwendigkeit einer regional differenzierten Arbeitsmarktpolitik immer wieder angemahnt und im Januar 2002 im Job-AQTIV-Gesetz verankert.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat dazu ein neues Steuerungsmodell entwickelt, das die Akteure der Arbeitsmarktpolitik vor Ort mit mehr Kompetenz und Verantwortung ausstattet. Damit sind als Grundlage für Entscheidungen von Regionaldirektionen und Agenturen aber auch fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse erforderlich – über die Funktionsweise regionaler Arbeitsmärkte wie über regionale Besonderheiten.



Die Reaktion – ein regionales Forschungsnetz

Das IAB hat auf diese Anforderungen und die Dezentralisierung der BA mit der Einrichtung eines regionalen Forschungsnetzes reagiert, das von Nürnberg aus koordiniert wird. Die Fäden dieses dezentral organisierten Netzes laufen im „Regionalbüro“ zusammen, das im Forschungsbereich 5 des IAB „Regionale Arbeitsmärkte“ angesiedelt ist. Was den Aufbau und die Aufgaben des Netzes betrifft, knüpft das IAB an die bestehenden Forschungsstrukturen in den zehn Regionaldirektionen (RD) der BA an.

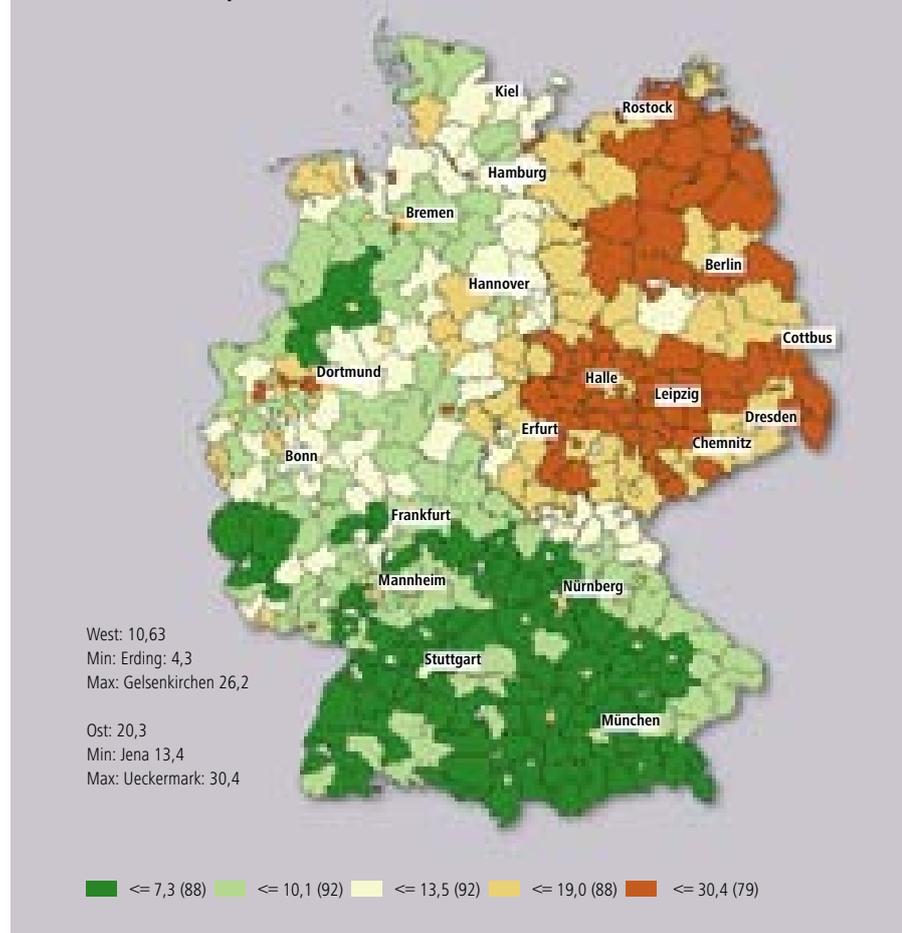
Die Tradition – Forschung vor Ort

Forschung für die Regionaldirektionen in den Regionaldirektionen zu organisieren, ist kein neuer Gedanke. Auch in der Vergangenheit waren in den ehemaligen Landesarbeitsämtern Forschungsreferentinnen und -referenten beschäftigt. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz und der Forderung an die BA, verstärkt Regional- und Evaluationsforschung zu betreiben, wurde im Jahre 2002 von der Selbstverwaltung der BA eine Aufstockung auf jeweils zwei wissenschaftliche Kräfte pro Landesarbeitsamt beschlossen.

Vernetzt waren die wissenschaftlichen Aktivitäten zwischen den dezentralen Stellen und dem IAB jedoch nur ansatzweise. Um dies zu verbessern, wurde seit März 2004 mit dem Regionalbüro im IAB eine Koordinierungsstelle aufgebaut. Im Juli/August 2004 ging schließlich die Fach- und Dienstaufsicht über die dezentralen Einheiten, die vorher bei den RD gelegen hatte, an das IAB über. Die dezentralen Außenstellen des IAB heißen seitdem „Regionalforschung des IAB in der RD X“ oder kurz „IAB Bayern“, „IAB Hessen“.

Auch in den neuen Strukturen von „IAB Regional“ bleibt das Forschen für die Regionaldirektionen Teil der wissenschaftlichen und praktischen Arbeit. Die 20 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der insgesamt zehn dezentralen Einheiten beraten wie bisher mit Unterstützung von Fach- bzw. Assistenzkräften die Regionaldirektionen sowie Politik und Wirtschaft vor Ort. Damit können wissenschaftlich fundierte Analysen zeit- und praxisnah zur Verfügung gestellt werden. Für die direkte Beratung und Unterstützung der RD sowie für regionale

Arbeitslosenquoten im Juni 2005



Fallstudien und Projekte von lokalem Interesse sind rund 50 Prozent der Forschungskapazität vorgesehen.

Mit den verbleibenden 50 Prozent soll in der neuen Struktur vernetzte Forschung betrieben werden. Hierunter fallen gemeinsame und im Forschungsnetz vergleichend angelegte Projekte in mehreren Bundesländern sowie Projekte von regionalem Interesse, für die „Fühlungsvorteile“ genutzt werden können.

Die Einbindung des Regionalbüros in den Forschungsbereich 5 „Regionale Arbeitsmärkte“ sorgt für die Anbindung des Netzes an das IAB und unterstützt die Entwicklung von Projekten. Sofern sich Projekte für eine Umsetzung in der Fläche eignen, werden sie gemeinsam im Netz realisiert, um u.a. lange Anlaufphasen zu vermeiden. Umgekehrt nimmt das Regionalbüro die Anregungen der dezentralen Einheiten auf. Das Regionalbüro bietet außerdem generelle Unterstützung sowie methodische Beratung

für das Netz und schafft die notwendige Infrastruktur. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im FB 5 führen komplementäre Regionalprojekte mit eher übergreifender Perspektive durch. Die Verbindung zwischen regionalem Forschungsnetz und FB 5 verspricht erhebliche Synergien.

VALA: das erste gemeinsame Projekt

Das Konzept

Das erste gemeinsame Projekt „Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten“ (VALA) konnte inzwischen erfolgreich abgeschlossen werden. Darin wird die Beschäftigungsentwicklung in den deutschen Bundesländern auf Kreisebene untersucht und in einen allgemeinen Rahmen der Arbeitsmarktentwicklung eingebettet. Ziel der Untersuchung war es, die Wirkung einzelner Faktoren auf die regionale Beschäftigungsentwicklung zu messen. Dazu wurden die Daten der Beschäftigtenstatistik auf verschiedenen Aggregatebenen ausgewertet (Bundesländer, Kreise und siedlungsstrukturelle Kreistypen). Als Einflussgrößen auf die Beschäftigungsentwicklung wurden herangezogen: die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten, die Branchen-, Betriebsgrößen-, Lohn- und die Siedlungsstruktur.

Das Projekt baut auf dem Ansatz des ENDOR-Projekts des IAB auf (ENDOR: **Entwicklung der ostdeutschen Regionen**).



Mit dem verwendeten ökonometrischen Ansatz, der Shift-Share-Regression, können neben den genannten Merkmalen auch Standorteffekte identifiziert werden, die systematische, jedoch im Modell nicht näher spezifizierte Einflüsse auf regionaler Ebene widerspiegeln.

Die Ergebnisse

Im Schnitt haben über den Beobachtungszeitraum ost- wie westdeutsche Kreise Beschäftigung verloren. Dabei ergibt sich das bekannte Ost-West-Gefälle: Die Verluste in Ostdeutschland sind viel größer als in Westdeutschland und variieren stärker über die Kreise hinweg.

Die Ergebnisse aus VALA zeigen, dass zwischen den Bundesländern die Betriebsgrößenstruktur und die Lohnstruktur nur geringen Einfluss auf die Beschäftigung nehmen, aber innerhalb der Länder deutlich stärkere Effekte auftreten. Dabei haben besonders größere Betriebe einen negativen Einfluss auf die Beschäftigung. Auf höhere Löhne reagiert ein Großteil der Branchen mit Beschäftigungsabbau. Dessen ungeachtet gibt es Regionen, in denen sich trotz besonders ungünstiger Lohneffekte die Beschäftigung positiv entwickelt. Es muss also andere Faktoren geben, die die negativen Auswirkungen hoher Löhne kompensieren.

Ein hoher Akademikeranteil an den Beschäftigten wirkt sich sehr günstig aus. Kernstädte schneiden bei den Qualifikationseffekten besser ab als weniger verdichtete Räume, was mit der Bedeutung der Städte für wissensintensive Aktivitäten sowie für Forschung und Entwicklung (FuE) zusammenhängt. Ähnlich sieht es beim Brancheneffekt aus, der in Kernstädten überwiegend positiv ausfällt, da sie als überregionale Dienstleister einen erhöhten Anteil an wachstumsstarken Dienstleistungsbranchen aufweisen.

Auch die Branchenstruktur nimmt in vielen Regionen erheblichen Einfluss auf die Beschäftigung. Die stärksten positiven Impulse gehen dabei von den unternehmensnahen Dienstleistungen aus. Innerhalb des produzierenden Gewerbes ist der Fahrzeugbau hervorzuheben. Einige der Branchen zeigen für Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Wirkungen, was durch Anpassungs- und Aufholprozesse in den neuen Bundesländern erklärt werden kann.

Den größten Beitrag zur Erklärung der Beschäftigungsentwicklung leisten die Standorteffekte, was auf eine gewisse Eigendynamik der Regionen schließen lässt. Ein erheblicher Teil der Standorteffekte ist durch Suburbani-



sierungsprozesse zu erklären. Sie führen dazu, dass Kernstädte massive Beschäftigungsverluste erleiden, während weniger verdichtete Gebiete hinzugewinnen, insbesondere die Randlagen von Ballungszentren.

Neuland in vielerlei Hinsicht

Mit der Einrichtung eines regionalen Forschungsnetzes betritt das IAB in mehr als einer Hinsicht Neuland. Das gilt zum einen für die Struktur und Organisation des Forschungsnetzes. Denn eine wissenschaftliche Institution vergleichbaren Zuschnitts gibt es in der Forschungslandschaft bisher nicht. Zum anderen stärkt das IAB seine Regionalforschung in einer Zeit, in der wichtige neue Beiträge zur räumlichen Analyse entwickelt werden.

Ganz allgemein erklärt die Regionalforschung räumliche Unterschiede wichtiger Kenngrößen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Dazu gehören etwa Wirtschaftswachstum und Produktivität, Beschäftigung und Job- bzw. Labour-Turnover, Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung, Mobilität sowie Qualifikationserwerb und Lohnbildung.

In einem auch international viel beachteten Zweig der ökonomischen Theorie – der Neuen Regionalökonomik – sind in den letzten 15 Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden. Sie machen bisher nicht hinreichend erklärbare Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung in einem einheitlichen Rahmen analysierbar. Darüber hinaus bieten sie eine neue Grundlage für empirische Untersuchungen, die mit einem Boom bei den Untersuchungsmethoden in der räumlichen Ökonometrie und Statistik korrespondiert.

Die neuen analytischen Möglichkeiten sowie verbesserte Verfahren zur Bereitstellung von Daten im IAB werden für eine neue Qualität der empirischen Forschung in der dezentralen Regionalforschung genutzt. Die Analyse kausaler Zusammenhänge auf regionalen Arbeitsmärkten verspricht viele neue Einsichten, die auch von allgemeinem Interesse sind. Das gilt z. B. für die soziale Ungleichheit und die Beschäftigungsentwicklung in den deutschen Bundesländern und Kreisen, aber auch für regionale Wirkungsunterschiede beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

IAB Regional: Dimensionen und Vorhaben

Über alle Einheiten und Disziplinen hinweg lassen sich drei inhaltliche Dimensionen nennen, die für Forschungsprojekte relevant sind.

Arbeitsmarkt und Raum

Unternehmen und Arbeitskräfte verteilen sich keineswegs gleichmäßig über den Raum. Vielmehr konzentrieren sie sich in bestimmten Regionen. Es gibt Ballungsräume mit dynamischer Entwicklung und zugleich solche, die zurückfallen. Auch bestimmte Branchen zeigen eine Tendenz zur räumlichen Konzentration, wobei sich Unternehmen oftmals zu Clustern oder Netzwerken zusammenschließen. Die Erklärung solcher Phänomene verlangt danach, die Dimension „Raum“ explizit zu berücksichtigen.

Wichtige Fragen betreffen sowohl die Faktoren, die die räumliche Verteilung wirtschaftlicher Aktivität beeinflussen, wie Transportkosten, Marktpotenzial oder Spillover-Effekte, als auch deren Interaktion. Auch ändert sich die Bedeutung der verschiedenen Faktoren über die Zeit, was wiederum Konsequenzen hat für Arbeitskräfte, Unternehmen, Regionen und Institutionen.

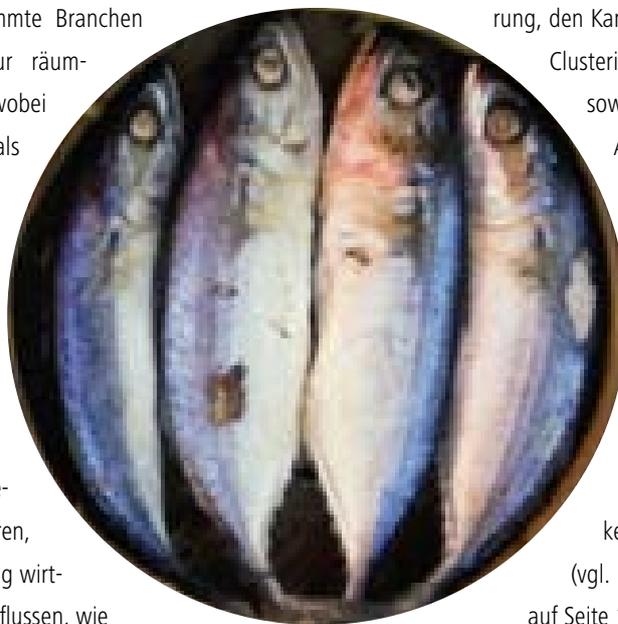
Derzeit befassen sich mehrere Projekte mit der Arbeitsmarktsituation und -entwicklung unter räumlicher Perspektive. Beschäftigung (vgl. „VALA“) und Arbeitslosigkeit sind hierbei wichtige Zielvariablen. Darüber hinaus stehen die wirtschaftliche Entwicklung und der Arbeitsmarkt in westdeutschen Agglomerationsräumen und in regionalen Clustern im Vordergrund.

Als Beispiel für letzteres sei ein gemeinsames Projekt von IAB Bayern und der Universität Regensburg über den „Wirtschaftsraum Nürnberg/Mittelfranken“ herausgegriffen. Gegenstand des Projektes sind die funktionalen Schwerpunkte, wirtschaftlichen Besonderheiten, Kompe-

tenzen und Wertschöpfungsketten im Städtedreieck Nürnberg-Fürth-Erlangen und den umliegenden Landkreisen.

Ziel des Projektes ist es, regionale Cluster und Unternehmensnetzwerke zu identifizieren und deren Einbettung in den regionalen Arbeitsmarkt zu untersuchen. Im Mittelpunkt stehen dabei die positiven Konsequenzen (spillovers) solcher Konzentrationsprozesse für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in der Region.

Methodisch baut das Projekt vor allem auf Expertengesprächen auf – in der kommunalen Wirtschaftsförderung, den Kammern, in Kompetenz- und Clusterinitiativen, in Unternehmen sowie in der Wissenschaft. Im Anschluss ist eine schriftliche Unternehmensbefragung geplant. Deren Ergebnisse werden nicht nur zu wissenschaftlichen Zwecken genutzt, sondern in einem web-basierten Informationssystem auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (vgl. auch die Rubrik „Podium“ auf Seite 19).



Mobilität

Arbeitskräfte bewegen sich im Raum. Zu den Determinanten der Arbeitskräftemobilität gehört neben persönlichen Merkmalen wie Alter und soziale Herkunft auch die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Push-Faktoren sind dabei z.B. fehlende Arbeitsplätze, während hohe Löhne zu den Pull-Faktoren zählen. Mobilitätsentscheidungen und damit die Ab- bzw. Zuwanderung von Arbeitskräften wirken sich wiederum auf die Arbeitsmärkte und letztlich auf die regionale Wirtschaft aus.

Räumliche Faktoren beeinflussen somit die Mobilitätsentscheidungen von Einzelnen und von Gruppen. Jedoch ist umstritten, in welchem Maß und über welche Mechanismen regionale Umfeldbedingungen eine Person dazu bewegen, ihren Arbeitsplatz aufzugeben und damit

gegebenenfalls auch einen Wohnortwechsel in Kauf zu nehmen. Projekte, in denen Mobilitätsaspekte eine wesentliche Rolle spielen, betreffen die regionalen Wachstumsimpulse der Migration, die Mobilität von Auszubildenden und die Analyse regionaler Pendlerströme.

Institutionelle und politische Rahmenbedingungen

Für die Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte spielen institutionelle Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle. Zum einen variieren die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaftsförderung auf regionaler Ebene. Zum anderen kann eine nationale Politik regional unterschiedliche Wirkungen erzielen. In einem speziellen Projekt sollen regionale Ansätze der Beschäftigungspolitik verglichen werden. Weitere Vorhaben betreffen regionale

Auswirkungen der aktuellen Arbeitsmarktreformen sowie die geplante Reduzierung von Bundeswehrstandorten.

Fazit

Mit der Einrichtung des regionalen Forschungsnetzes stärkt das IAB vor allem die wissenschaftliche Zusammenarbeit der Forschungseinheiten in den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit. Das IAB setzt damit einen deutlichen Akzent auf die wissenschaftlich fundierte Beratung und unterstreicht die Bedeutung regionaler Analysen für zentrale Fragen des Arbeitsmarktes und seiner Erforschung. Sichtbar wird diese Verpflichtung auf eine Regionalwissenschaft „vor Ort“ nicht zuletzt in der Veröffentlichung erster Regionalanalysen in der neuen Publikationsreihe des Instituts, in „IAB Regional“.

Die Autoren



Elke Amend ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 5 „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.



Stefan Fuchs ist Leiter des Regionalbüros im Regionalen Forschungsnetz des IAB.



PD Dr. Uwe Blien ist Leiter des Forschungsbereichs 5 „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.



Norbert Schanne ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 5 „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.



Dr. Dieter Bogai ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz des IAB in der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg.

Für weitere Informationen

elke.amend@iab.de
uwe.blien@iab.de
dieter.bogai@iab.de
stefan.fuchs@iab.de
norbert.schanne@iab.de

Emmy-Noether-Gruppe

Karrieren, paarweise im Fokus

Am IAB nahm zum 1.1.2006 eine neue Forschungsgruppe ihre Arbeit auf, die Emmy-Noether-Nachwuchsgruppe. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) hat kürzlich deren Einrichtung bewilligt und unterstützt die Forschungsarbeiten mit etwa 800.000 € – zunächst für vier, voraussichtlich für insgesamt fünf Jahre.

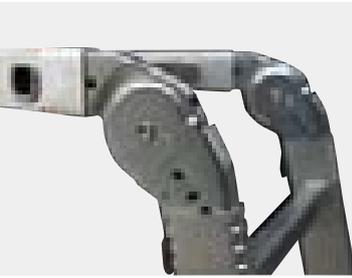


Benannt ist das Programm nach der in Erlangen geborenen Mathematikerin Emmy Noether. Sie war eine der ersten Frauen, die an der Erlanger Universität studierte und sich ihre Zulassung als Privatdozentin hart erkämpfen musste. Forschungsgegenstand sind denn auch Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen, in diesem Fall in Paarbeziehungen, und deren Zusammenhang mit der Arbeitsorganisation und sozialstaatlichen Regelungen. Das Forschungsprogramm hat den Titel „Liebe, Arbeit, Anerkennung“.

Das Problem

Im Mittelpunkt des Projektes stehen Ungleichheiten innerhalb von Paarbeziehungen. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen stellt die Gültigkeit der ‚klassischen‘ Arbeitsteilung im männlichen Familienernährermodell mit der Trennung der Arbeitssphären immer mehr in Frage. Dies gilt besonders bei Doppelkarriere-Paaren, in denen beide Partner eine hohe Bildung und eine starke Berufsorientierung aufweisen und sich als (zumindest beruflich) Gleiche gegenüber stehen.

Kommt es damit auch zu mehr Gleichheit innerhalb dieser Paarbeziehungen? Teilen sich die Paare Erwerbs- und Familienarbeit partnerschaftlich? Und vor allem: Finden sie hierbei gleichermaßen wechselseitige Anerkennung? Oder lassen sich nach wie vor geschlechts-spezifische Ungleichheiten entdecken?



Die Vorgehensweise

Empirisch werden diese Fragen in drei Schwerpunkten bearbeitet:

1. In der Untersuchung sozialpolitischer Institutionen: Hier werden die sozial-, familien-

und arbeitsrechtliche Regelungen der paarbezogenen ‚Anerkennungsordnung‘ analysiert sowie deren Veränderung angesichts des gegenwärtigen Umbaus des Sozialstaats rekonstruiert.

Gefragt wird, welche Formen des Zusammenlebens durch sozialstaatliche Regelungen rechtlich anerkannt und – auch finanziell – gefördert werden und welche nicht. Weiter wird untersucht, wie sich welche Maßnahmen der gegenwärtigen Sozialstaatsreform auf Paare auswirken.

2. In der Untersuchung von Arbeitsorganisationen. Hier wird der Frage nachgegangen, wie Unternehmen mit Paaren umgehen. Das Spektrum reicht von expliziten Beschäftigungsverboten für den Partner über Indifferenz bis hin zu aktiven Einstellungs- und Fördermaßnahmen. Des Weiteren werden die Motive analysiert, die der organisatorischen Praxis des Umgangs mit Paaren zugrunde liegen. Hierzu zählen etwa die ökonomische Rationalität, durch Berücksichtigung ihrer privaten Situation die Leistung der Beschäftigten zu steigern, die ‚besten‘ Mitarbeiter zu gewinnen oder Geschlechtergerechtigkeit zu erzielen.

3. In der Untersuchung der Doppelkarriere-Paare selbst: Gefragt wird, welche Chancen zur gegenseitigen Anerkennung bestehen, wie die Partner unterschiedliche Lebensbereiche bewerten und in welchem Wertverhältnis sie zueinander stehen. Auch interessiert, wie und wofür sich Paare im Alltag wechselseitig anerkennen und wie dies mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen zusammenhängt.

In einer Synthese wird sodann gefragt, welche (theoretischen) Konsequenzen sich aus den Ergebnissen für gesellschaftliche Anerkennungsverhältnisse ergeben, insbesondere hinsichtlich Geschlecht und Ungleichheit. Thematisiert wird hierbei auch, welche gesellschaftlichen Bereiche gering geschätzt werden.

Die Nachwuchsgruppe wird – wie erwähnt – im Rahmen des Emmy-Noether Programms der DFG gefördert. Ziel des Programms ist es, herausragenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Möglichkeit zu geben, sich durch die Leitung einer Nachwuchsgruppe zügig als Professor bzw. Professorin zu qualifizieren. Die Förderung beträgt in der Regel 5 Jahre.

Sie besteht aus vier Personen – Dr. Christine Wimbauer (Leitung), Dr. Annette Henninger, Markus Gottwald M.A. und Annegret Künzel M.A. Sie arbeiten – in Kooperation mit dem Forschungsbereich 8 – am IAB in Nürnberg und am Institut für Soziologie der FAU in Erlangen.

Dr. Christine Wimbauer, die Leiterin der Nachwuchsgruppe, studierte Soziologie, Rechtswissenschaften und Psychologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Von 1999 bis 2003 forschte sie an der LMU München in dem von Prof. Ulrich Beck geleiteten Sonderforschungsbereich 536 „Reflexive Modernisierung“. Hier promovierte sie 2003 bei Prof. Jutta Allmendinger mit einer preisgekrönten Dissertation zum Thema „Geld und Liebe“. 2004-2005 arbeitete sie als Emmy-Noether Stipendiatin bei Prof. Karl Ulrich Mayer an der Yale University, New Haven, CT, USA.

Die Autorin



Dr. Christine Wimbauer ist seit 1. Januar 2006 Leiterin der Emmy-Noether-Nachwuchsgruppe „‘Liebe‘, (Erwerbs-)Arbeit, Anerkennung“, die am IAB angesiedelt ist.

Für weitere Informationen

christine.wimbauer@iab.de
annette.henninger@iab.de, markus.gottwald@iab.de,
annegret.kuenzel@iab.de

Nähere Informationen zum Emmy-Noether-Programm

www.dfg.de/wissenschaftliche_karriere/emmy_noether/

Nähere Informationen zum Forschungsprogramm

www.soziologie.phil.uni-erlangen.de/liebe.php

Personen

Aus der Welt des IAB

Graduiertenprogramm

In das gemeinsame Graduiertenprogramm des IAB und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg wurden 2005 folgende Nachwuchswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen aufgenommen:

Eva Geithner promoviert zum Zusammenhang von Berufserfahrung, Alter und beruflichem Erfolg.

Gerhard Krug befasst sich in seinem Dissertationsprojekt mit dem Thema „Theoretischer und empirischer Vergleich alternativer Schätzverfahren in der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung am Beispiel der Evaluation einer Kombilohnmaßnahme“.

Roman Lutz behandelt das Thema „Privatisierung staatlicher Sozialpolitik – Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung“.

Julia Schneider untersucht in ihrem Dissertationsprojekt die „Auswirkungen der Arbeitsmarktreform auf die Lohnungleichheit in der BRD unter besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnssektors“.

Verlängert wurde das Stipendium für die nachfolgend genannten Doktorandinnen und Doktoranden des IAB:

Timea Glück behandelt das Thema „Lohnungleichheit und Betriebe. Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und Nationalitäten“.

Michael Moritz promoviert zum Thema „Arbeitsmarkteffekte im bayerisch-tschechischen Grenzraum“.

Britta Ullrich beschäftigt sich mit dem Thema „Vergleichende Evaluationsforschung und Targeting arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen“.

Conny Wunsch beendete ihr Stipendiat zum 30.9.2005.

Kooperationsvereinbarung mit der Universität Erlangen-Nürnberg

Das IAB unterzeichnete im Dezember 2005 eine Kooperationsvereinbarung mit dem Institut für Soziologie der Universität Erlangen-Nürnberg. Ziel ist eine engere Zusammenarbeit in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der berufsbegleitenden Weiterbildung.



Stefan Bender

Personal-Nachrichten

Stefan Bender wurde die Leitung des Forschungsdatenzentrums der BA im IAB (FDZ) vom 15.8.2005 bis 31.5.2006 vertretungsweise übertragen.

Berufung in Gremien, Ehrungen

Prof. Jutta Allmendinger wurde vom Bundespräsidenten für eine Amtszeit von drei Jahren (1.2.2006 bis 31.1.2009) zum Mitglied des Wissenschaftsrats

ernannt. Der Wissenschaftsrat berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder. Er hat die Aufgabe, Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung sowie des Hochschulbaus zu erarbeiten.

Prof. Jutta Allmendinger wurde für eine vierjährige Amtszeit (1.1.2006 bis 31.12.2009) in den Beirat des Wissenschaftszentrums Berlin berufen.

Prof. Jutta Allmendinger wurde als Mitglied des Hochschulrats der Technischen Universität Darmstadt nominiert. Diesem gehören zehn Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft an, die für jeweils vier Jahre gewählt sind. Der Rat wirkt insbesondere bei der Struktur- und Entwicklungsplanung der Universität, der Bestellung der Mitglieder des Präsidiums, der Ressourcenverteilung sowie bei Berufungsentscheidungen und Grundsatzfragen des wissenschaftlichen Nachwuchses mit.

Prof. Jutta Allmendinger wurde am 23.2.2005 in die Arbeitskommission zur Vorbereitung des Carl-Bertelsmann-Preises „Junge Generation und Arbeit“ berufen.

PD Dr. Herbert Brücker (Bereichsleiter FB 2) wurde am 1.1.2005 mit der ICER-Fellowship ausgezeichnet.

Gerhard Engelbrech (FB 7) ist seit 25.5.2005 Mitglied im Beirat zum Projekt „Chancengleichheitsorientierte Arbeitszeitpolitik in der betrieblichen Praxis: Eine Wirkungsanalyse des neuen Bundeserziehungsgeldgesetzes und des Teilzeit- und Befristungsgesetzes“ der Hans-Böckler-Stiftung.

Dr. Elke J. Jahn (FB 1) wurde am 1.3.2005 zum IZA Research Fellow berufen.

Personen

Anja Kettner (FB 4) wurde am 5. August 2005 als Mitglied in die Task Force „Job Vacancy Statistics“ der Europäischen Kommission berufen. Diese Task Force erarbeitet eine Verordnung über unterjährige Erhebungen des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots in allen europäischen Staaten, die 2008 in Kraft treten soll.



Dr. Sabine Klinger

Sabine Klinger (FB 4) wurde nach Abschluss ihres Promotionsverfahrens von der Universität Leipzig der akademische Grad eines Doctor Rerum Politicarum verliehen. Das Thema der Dissertation lautet „Strom- und Bestandsgrößen in der Ökonomik – Die Verknüpfung am Beispiel der Konsumfunktion“.

Marcus Kunz und Antje Weyh (IAB-Regional S) sind seit 18.8.2005 Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Projekts „Analyse der Wirkungen der BMW Ansiedlung für den Raum Leipzig Halle“.

Oliver Ludewig (IAB-Regional RPS), wurde von der Universität Trier nach Abschluss seines Promotionsverfahrens der akademische Grad eines Doctor rerum politicarum verliehen. Das Thema der Dissertation lautet „Komplementäre Organisationsprak-

tiken und strategisches Organisationsdesign – Mythen und Fakten“.

Dr. Markus Promberger (Bereichsleiter FB 8) wurde vom 1.11.2005 bis 30.6.2006 in die Gutachtergruppe zur Akkreditierung des geplanten Masterstudiengangs „Soziologie und Sozialforschung“ der Universität Bremen berufen.

Martin Schludi (Referent der wissenschaftlichen Leitung) wurde nach Abschluss seines Promotionsverfahrens von der Humboldt-Universität zu Berlin der akademische Grad eines doctor philosophiae verliehen. Das Thema der Dissertation lautet „The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden“.

Aus aller Welt ins IAB

Gäste und Kooperationspartner

Zwei langjährige Begleiter des IAB sind **Prof. Dr. Knut Gerlach** (Universität Hannover) und **Prof. Dr. Reinhard Hujer** (Universität Frankfurt/Main). Beide haben sich in vielfältiger Weise für das IAB



Prof. Reinhard Hujer



Prof. Knut Gerlach

engagiert – als Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats, als Herausgeber (Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung), bei der wissenschaftlichen Beratung des IAB-Betriebspanels sowie in Kooperationsprojekten. Beide sind im Jahr 2005 in den Ruhestand getreten. Das IAB nimmt dies als Anlass, beiden Professoren für ihre Verdienste um das IAB zu danken – in der Hoffnung, dass sie das IAB auch weiterhin mit Rat und Tat unterstützen werden. Das IAB schätzt es sehr, dass Prof. Hujer und Prof. Gerlach im Herausbergremium der Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (ZAF) weiter tätig sind.

Vom 26. bis 28. Oktober war **Dr. Ralf Wilke** (ZEW) im Rahmen des Kooperationsprojektes „Beitrag zur Qualitätssicherung der Integrierten Ewerbsbiografien: Entwicklung alternativer Abgrenzungsvorschläge für Arbeitslosigkeit“ beim Forschungsbereich 1 zu Gast.

Folgende Wissenschaftler besuchten ab der zweiten Jahreshälfte 2005 zum ersten Mal das FDZ, um

Personen

mit den Daten zu arbeiten: **Annette H. Bergemann** (Free University of Amsterdam), **Nairn Mac Gibbon** (Statistics New Zealand), **Margit Gröger** (Universität Regensburg), **Michael Rathje** (Universität Lüneburg), **Lutz Schneider** (Institut für Wirtschaftsforschung Halle) und **Dr. Thomas Zwick** (ZEW, Mannheim).

Zum wiederholten Mal arbeiteten mit FDZ-Daten: **Stefan Liebig** (Universität Duisburg), **Sonja Munz** (ifo-Institut, München) und **Susanne Steffes** (ZEW, Mannheim).

Am 29.9.2005 war eine japanische Forschergruppe unter Leitung von **Toru Mihara** (Mitsui Global Strategic Studies Institute, Tokyo) im IAB, die den japanischen Ministerpräsidenten Koizumi in Fragen der Privatisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen beraten hat.

Am 21.12.2005 war **Prof. Petra Stanat** von der Universität Erlangen-Nürnberg im Forschungsbereich 7 zu Gast. Erörtert wurden empirische Probleme der Kompetenzmessung.

Das IAB in aller Welt

Prof. Allmendinger folgte der Einladung von Bundespräsident Horst Köhler und nahm am 6. und 7.12.2005 an der Konferenz „Demographischer Wandel in Deutschland“ in Berlin teil.

Ausgewählte Vorträge

Jutta Allmendinger, „Bilanz der Arbeitsmarktreformen – Effektive Wege in dauerhafte Beschäftigung“ Berliner Wirtschaftsgespräche e.V. und der Handwerkskammer Berlin, **Berlin** am 7.12.2005.

Jutta Allmendinger, „Educational achievement and social mobility“, Konferenz der British Academy and Economic and Social Research Council (ESRC)

„Europe: Addressing the Socio-Economic Agenda“, **London** am 2./3.11.2005.

Johanna Dornette, Sandra Popp, „Does employment make you happy? Well-being among young people in Germany“, International Commission on Occupational Health (ICOH), Konferenz „Health Impact of Unemployment, Underemployment and Informal Labour“, **Izmir** am 13.10.2005.

Michael Feil, „Less Contributions, More Employment? What will Cutting Social-Security Contributions Accomplish?“, Konferenz „2nd Global Labour Forum“ des Institute for Human Development New Delhi, **Neu-Delhi** am 13.12.2005.



Christian Gaggermeier

Christian Gaggermeier, „A Pareto-Improving Pension Reform in an Overlapping-Generations Model with Endogenous Birth Rates and Heterogeneous Individuals“, 1st World Ageing & Generations Congress, **St. Gallen** am 29.09.2005.

Peter Jacobebbinghaus, Alexandra Schmucker, „Einführung in das Arbeiten mit den Personendaten der BA und des IAB“, IEBS-Workshop im Schulungszentrum des Bildungszentrum Nürnberg, **Nürnberg** am 24./25.11.2005.

Elke Jahn, „Base Period, Qualifying Period and the Equilibrium Rate of Unemployment“, European Economic Association Annual Conference, **Amsterdam** am 27. 8.2005.

Susanne Koch, „Monitoring und Evaluierung des SGB II“, Jahrestagung „Umsetzung der Beschäftigung und der sozialen Begleitstrukturen in den neuen regionalen Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Arbeit, **Erfurt** am 15.11.2005.

Markus Promberger, „The restructuring of welfare systems and its implications for social equality“, Abschlusskonferenz „Information and Communication Technologies, Social Inclusion and Welfare Perspectives in Europe“ des EU-Projektes „Labour Market Changes and Welfare Perspectives in Europe (LAW)“, **Rom** am 4.11.2005.

Helmut Rudolph, „Arbeitslos oder Erwerbslos? Ein Mikro-Vergleich der Erfassungskonzepte zur Arbeitslosigkeit“, 4. Nutzerkonferenz „Forschung mit dem Mikrozensus: Analysen zur Sozialstruktur und zum Arbeitsmarkt“, ZUMA Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, **Mannheim**, 13.10.2005.

Joachim Wolff, „How does experience and job mobility determine wage gain in a transition and a non-transition economy? – The case of East and West Germany“, 20th National Conference of Labour Economics der Association of Italian Labour Economists, **Rom** am 22.9.2005.

Ulrich Walwei, Podiumsteilnahme Deutsche Bank Research zum Thema „Wirtschaftspolitik nach der Wahl“ gemeinsam mit Prof. Dr. Michael Hüther (Direktor, Institut für deutsche Wirtschaft Köln) und Prof. Dr. Norbert Walter (Chefvolkswirt, Deutsche Bank), **Berlin** am 12.10.2005.

Büchersuche Auf dem Luxusliner

Mit seiner neuen Info-Plattform hat das IAB nun auch das Stöbern auf dem Büchertisch durch komfortables Navigieren im Web ersetzt. Mag mancher auch den Staubgeruch und die Plaudereien mit dem Standpersonal vermissen – schneller und eleganter geht's jetzt allemal.



Büchertische sind beliebte Begleiter vieler Konferenzen und Informationsveranstaltungen. Sie bieten ein buntes Sortiment an Büchern und Schriften, das zum Blättern und Lesen einlädt. Die Auswahl der Bücher orientiert sich i. d. R. am Thema der Veranstaltung. Das Angebot kann dabei einfach nur gesichtet oder auch erworben werden.

Die IAB-Dokumentation hat diese Idee aufgegriffen und mit der webbasierten Informationsplattform einen elektronischen Büchertisch aufgestellt. Er präsentiert neben Literaturhinweisen auch Informationen zu Forschungsprojekten und Institutionen der Arbeitsmarktforschung. Weiterführende Links ergänzen das Angebot.

Das Stöbern auf dem Büchertisch wird im Web durch komfortables Navigieren ersetzt. Viele Literaturhinweise laden sofort zum Lesen ein, da mit nur einem Klick der Volltext zur Verfügung steht. Durch einen kostenlosen Download kann Interessantes gleich mitgenommen werden.

Um die Orientierung zu erleichtern, bietet die Informationsplattform mit IABInfoSpezial und IABInfoPool zwei Informationszugänge an.

IABInfoSpezial

IABInfoSpezial greift „heiße“ Arbeitsmarktthemen auf, die je nach Lage der Dinge ergänzt werden. Aktuelle Beispiele sind Kombilohn, Lehrstellenmisere und Hartz IV. Das Informationsangebot liefert wissenschaftlich fundierte Hintergrundbeiträge und weiterführende Informationen mit hoher Aktualität. Darunter fallen wissenschaftliche Diskussionspapiere ebenso wie Bundestagsdrucksachen, Stellungnahmen von Interessenverbänden sowie Artikel in wissenschaftlichen und praxisnahen Zeitschriften.

IABInfoPool

IABInfoPool konzentriert sich auf die Dauerbrenner der arbeitsmarktpolitischen Diskussion jenseits der aktuellen Debatte. Themen wie die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitszeitpolitik und die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer stehen immer wieder im Blickpunkt des Interesses oder werden – wie die Hartz-Reformen – die Öffentlichkeit noch länger beschäftigen. Dieses thematisch breiter angelegte Informationsangebot wird durch ein festes Raster ausgewählter Kriterien inhaltlich gegliedert.

So wird die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik nach Maßnahmetypen wie Arbeitsvermittlung, Weiterbildung oder Lohnkostenzuschuss strukturiert. Über Navigationsknoten können diese Dimensionen dann noch zusätzlich aufgeblättert werden, z. B. unter regionalen Gesichtspunkten für West- und Ostdeutschland oder auch für einzelne Bundesländer. Das Ergebnis dieses „drill down“ findet der Nutzer auf der gleichen Bildschirmseite. Durch die Auswahl zusätzlicher inhaltlicher Aspekte, wie Alter oder Geschlecht, lässt sich dann das Thema weiter eingrenzen. (Abbildung 1)

Abbildung 1

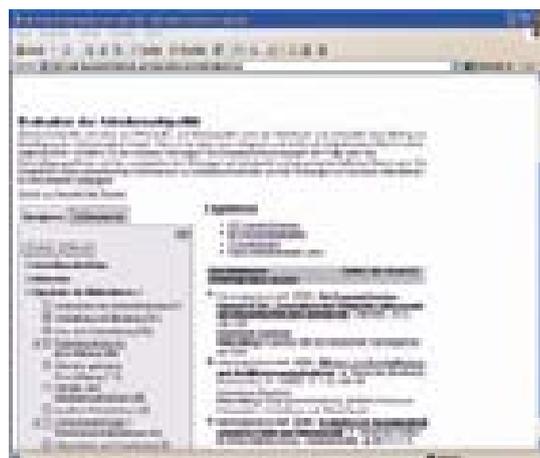
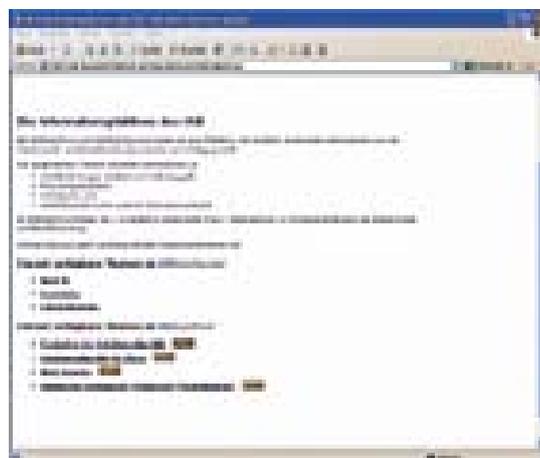


Abbildung 2

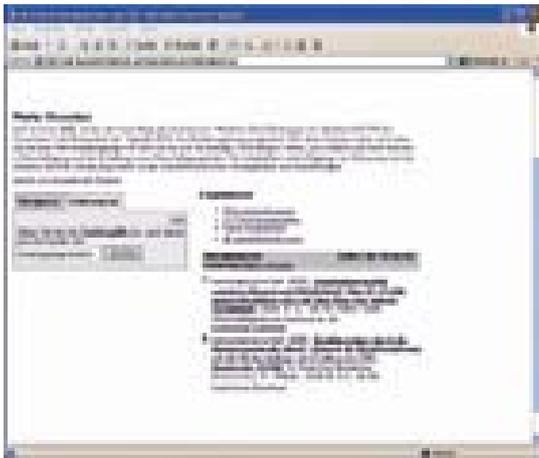


Neue Technik

Wer im Web stets das Neueste erfahren oder mitteilen möchte, setzt heute auf RSS. Das Kürzel steht für „Really Simple Syndication“ oder auch „Rich Site Summary“ und stellt ein plattformunabhängiges Dateiformat für den Austausch von Nachrichten dar. Diese Informationskanäle nennt man auch RSS-Feed oder Newsfeed. Mit ihrer Hilfe kann man Webseiten schnell und effektiv auf aktuelle Inhalte prüfen, ohne diese direkt besuchen zu müssen.

Dem Nutzer stehen verschiedene Programme zur Auswahl (z.B. Email-Programme oder entsprechende RSS-Reader), die die Dateien lesen, verarbeiten und visuell ansprechend darstellen können. Mit dem erstmals im IAB-Web eingesetzten RSS-Reader kann der Nutzer aktuelle Informationen aus dem IABInfoPool sofort abrufen. (Abbildung 2)

Abbildung 3



Schatzsuche leicht gemacht

IABInfoSpezial und IABInfoPool greifen auf die IAB-Doku-Datenbanken zu, einen umfangreichen und aktuellen Schatz wissenschaftlicher Informationen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Mit der Plattform kann man Informationen über Literatur, Forschung und Institutionen, die aus unterschiedlichen Datenbanken kommen, unter einem gemeinsamen thematischen Dach zusammenführen. Die integrierte Linksammlung bereichert zudem den Fundus an Informationen.

Das gleichzeitige Durchstöbern aller Datenbestände wird durch die vorstrukturierte Suche erleichtert. Im Unterschied zur Datenbankrecherche im Informationssystem proARBEIT setzt die Informationsplattform keine Schlagwortkenntnisse voraus. Für den Nutzer ist es nicht wichtig zu wissen, dass beispielsweise die Grundgesamtheit des IAB-InfoPool „Evaluation der Arbeitsmarktpolitik“ auf 68 Schlagworten und 35 Klassifikationsziffern beruht.

Der Umgang mit Suchoperatoren wie „und“ und „oder“ entfällt, da alle vernünftigen Schlagwortkombinationen bereits einer Themenstruktur zugeordnet wurden. Stattdessen navigiert der Nutzer entlang der angezeigten Baumstruktur über die jeweiligen Themenhierarchien: zum Beispiel von der Arbeitszeitpolitik zu Arbeitszeitverkürzung, Überstundenabbau, Arbeitszeitflexibilisierung oder Arbeitszeitverlängerung.

Wer genau weiß, was er sucht, kann auch direkt mit einem Suchbegriff in die Volltextsuche einsteigen. So lässt sich im IABInfoPool zum Thema „Hartz-Gesetze“ mit dem Suchbegriff „Arbeitsgelegenheiten“ ein schnelles Suchergebnis erzielen. (Abbildung 3)

Rasch und flexibel

Die Informationsplattformen können schnell und flexibel aufgebaut werden, da sie auf aktuelle und bereits qualitativ bewertete Wissenschaftsinformationen der Doku-Datenbanken zurückgreifen. Die Experten des Servicebereichs Dokumentation und Bibliothek müssen nicht erst umfassend recherchieren, um ein neues Thema anzubieten. Lediglich die thematische Linksammlung bedarf der ergänzenden Suche im Internet.

Den Lohn ernten die Nutzer der Informationsplattform, die nicht mehr mit einer unübersichtlichen Vielzahl von Web-Seiten konfrontiert werden. Sie erhalten ein ausgewähltes, nutzerfreundlich aufbereitetes und themenrelevantes Informationsangebot im Internet, das zudem den Gestaltungsregeln barrierefreier Webseiten entspricht.

Die Autoren



Ulrike Kress ist Leiterin des Servicebereichs „Dokumentation und Bibliothek“ am IAB.



Regina Stoll ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Servicebereich „Publikation, Presse und Öffentlichkeitsarbeit“ und verantwortlich für den Internetauftritt des IAB.

Für weitere Informationen

ulrike.kress@iab.de
regina.stoll@iab.de



Presse

„Ein Langzeitarbeitsloser kauft seine Kleidung in der Regel nicht in einer Edelboutique“

Helmut Rudolph im Kölner Stadtanzeiger vom 24.8.2005

Handelsblatt

DIE WELT
DIE WELT GEHT MIT DEN WELT UND MIT DEN WELT

DIE ZEIT
WIRTSCHAFTSZEITUNG FÜR POLITIK, WIRTSCHAFT, WISSENSCHAFT UND KULTUR

FINANCIAL TIMES
DEUTSCHLAND

Monatlich nehmen im Durchschnitt mehr als 100 Zeitungs- und Zeitschriftenartikel Bezug auf das IAB. Eine kleine Auswahl an Zitaten aus dem Medienecho:

[SPIEGEL ONLINE]

„... nicht jeder Ich-AG'ler, der nicht mehr gefördert wird, hat zwangsläufig das Handtuch geschmissen. Das zeigt eine Studie von Frank Wießner vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur. ‚Fast die Hälfte der Abbrecher war wieder in abhängiger Beschäftigung‘, sagt der Wissenschaftler. ‚Und wenn Arbeitslose über die Ich-AG Kontakte knüpfen und so einen neuen Job bekommen, ist das genau betrachtet auch ein Erfolg.“

SPIEGEL ONLINE vom 16.8.2005

[Kölner Stadtanzeiger]

„Wer den Willen zur Entbürokratisierung hat, kann eine Regionalisierung des Arbeitslosengeldes II nicht befürworten“, sagte der Leiter des Forschungsbereichs Niedrigeinkommen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Helmut Rudolph,

dem ‚Kölner Stadt-Anzeiger‘ am Dienstag. ... Rudolph argumentierte, dass wesentliche Unterschiede vor allem bei den Unterkunftskosten bestünden. Diese aber würden von den Kommunen ohnehin unter Berücksichtigung örtlicher Mietspiegel und angemessenen Wohnraums nach dem Sozialgesetzbuch erstattet. Güter des täglichen Bedarfs seien hingegen in Discountketten bundesweit zu sehr ähnlichen Preisen erhältlich. ‚Ein Langzeitarbeitsloser kauft seine Kleidung in der Regel nicht in einer Edelboutique, weder in München-Schwabing noch in der Uckermark, sondern an beiden Orten in kostengünstigen Läden‘, sagte Rudolph.“

Kölner Stadtanzeiger vom 24.8.2005

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Der Maßeinsatz wird aufgrund des Aussteuerungsbetrags nicht effektiver. Die Eingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ist allemal oberstes Ziel der BA. Sie wird sicher nicht verbessert durch Steuerungsinstrumente, die den sinnvollen Einsatz von Maßnahmen behindern und damit die Wiedereingliederung von Arbeitslosen erschweren. Der Aussteuerungsbetrag sollte also schleunigst entrümpelt werden.“

Jutta Allmendinger in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24.8.2005

[Süddeutsche Zeitung]

„Vierzig Wissenschaftler des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die kürzlich mit ihrem ‚Handbuch Arbeitsmarkt‘ die bislang umfassendste Analyse des deutschen Arbeitsmarktes vorgelegt haben, ziehen darin eine vorsichtig-positive Bilanz von Hartz IV. Die Mischung aus weniger

Geld, strengeren Kriterien bei der Zumutbarkeit von Arbeit und einer besseren Vermittlung könne ‚Übergänge in Beschäftigung wahrscheinlicher werden‘ lassen, schreiben die Forscher.“

Süddeutsche Zeitung vom 30.8.2005

[die tageszeitung]

„Die Chancen auf ein spürbares Wachstum im Jahr 2006 stehen zwar gut, allerdings wird dies nicht so hoch ausfallen, dass es signifikant mehr Beschäftigung geben wird. Auch die hohen Ölpreise stellen ein Risiko dar. Der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Stellen wird sich in der jetzigen Schärfe nicht fortsetzen, aber wir gehen von leichten Rückgängen aus.“

Eugen Spitznagel in der tageszeitung vom 30.9.2005

[Handelsblatt]

„Durch das neue Arbeitslosengeld II hat sich die Einkommenssituation früherer Arbeitslosenhilfempfänger zum Teil spürbar verschlechtert. 17 Prozent von ihnen hätten überhaupt keinen Anspruch auf die neue Hilfe, ergaben Berechnungen des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Für 53 Prozent der verbliebenen Berechtigten hätten sich die Nettoeinkommen um durchschnittlich 20 Prozent verringert, bei 47 Prozent der Empfänger lägen die Leistungen im Schnitt um 12 Prozent höher als früher.“

Handelsblatt vom 11.10.2005

[DIE WELT]

„Arbeitsmarktexperten erwarten in den nächsten Jahrzehnten einen dramatischen Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Ostdeutschland um mehr

Presse

als 50 Prozent. Bis zum Jahr 2050 werde die Zahl der potentiell erwerbstätigen Menschen von derzeit gut 10 Millionen Menschen auf voraussichtlich nur noch 4,5 Millionen Menschen schrumpfen, berichtet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Dies bringe erhebliche Gefahren für das Wirtschaftswachstum, hieß es in einer Studie des IAB.“

DIE WELT vom 3.11.2005

[Financial Times Deutschland]

„Wenn über Wege aus der Arbeitsmarktkrise debattiert wird, ist oft vom Niedriglohnbereich die Rede. Leicht übersehen wird: Der Niedriglohnsektor ist auch in Deutschland längst Realität, und er wächst.“

Ulrich Walwei in der Financial Times Deutschland vom 3.11.2005

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

„Konstant steigende Ölpreise werden den deutschen Arbeitsmarkt kurzfristig spürbar belasten. Ein weiterer Preisanstieg könnte innerhalb der beiden kommenden Jahre die Zahl der Erwerbstätigen um bis zu 200 000 in Deutschland zurückgehen lassen, lautet das Ergebnis einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). ‚In der langen Frist gibt es dagegen keinen Anlaß zur Panik‘, schreiben die Wissenschaftler. Selbst wenn der Ölpreis innerhalb der kommenden 15 Jahre bis auf 92 Dollar je Barrel klettert, seien die Folgen für die Beschäftigung nur noch gering.“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.11.2005

[DIE ZEIT]

„Seit Jahrzehnten steigt in Deutschland die Erwerbslosigkeit, dennoch scheint es auf dem Arbeitsmarkt auch Gewinner zu geben: die Frauen. Während die Zahl der Männer unter den Arbeitnehmern in den vergangenen 15 Jahren um knapp zehn Prozent sank, ist die Zahl der Frauen um neun Prozent gestiegen. Das ergibt eine Studie des Instituts für Ar-

beitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Inzwischen sind in Deutschland 49 Prozent der Erwerbstätigen weiblich, Anfang der neunziger Jahre waren es noch 44 Prozent. Allerdings beschränkt sich die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit auf Teilzeit- und Minijobs.“

DIE ZEIT vom 1.12.2005

[dpa]

„Nach Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Nürnberger Bundesagentur für Arbeit leisten die 34,5 Millionen Beschäftigten in diesem Jahr insgesamt 1,44 Milliarden bezahlte Überstunden. Damit sei die Zahl der Überstunden in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 25 Prozent zurückgegangen. ... Als wichtigsten Grund für den Rückgang der Überstunden nennen die Arbeitsmarktforscher die schwache Konjunktur. Ein weiterer Grund sei die Entwicklung, dass immer mehr Unternehmen Arbeitszeitkonten eingeführt haben.“

dpa am 2.12.2005

[dpa]

„Ohne zusätzliche beschäftigungspolitische Impulse ist mittelfristig kein spürbarer Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Zu diesem Ergebnis kommt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg in einer am Freitag veröffentlichten Studie.“

dpa am 9.12.2005

[karriere]

„Um Hemmschwellen bei der Besetzung von Stellen abzubauen, wurde im Koalitionsvertrag die Verlängerung der Probezeit auf 24 Monate vereinbart. Dafür entfällt die ‚sachgrundlose‘ zweijährige Befristung von Arbeitsverträgen. Wie finden Sie das? ... Prof. Jutta Allmendinger, IAB-Direktorin: ‚Die verlängerte Probezeit verringert die Planungs- und Rechtssicherheit ... Selbst wenn in manchen Ar-

beitsmarkt Bereichen mehr Bewegung entstehen sollte, ist der Preis dafür sehr hoch – und das Niveau der Arbeitslosigkeit wird dadurch längerfristig nicht spürbar sinken.“

karriere, Ausgabe 1/2006

[DER SPIEGEL]

„Nach einer Analyse des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) blieb zwar die Zahl der Erwerbstätigen im vergangenen Jahr nahezu konstant. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitjobs aber sank rapide. Rund 450 000 Vollzeitmitarbeiter weniger zahlten 2005 in die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenkasse ein. Im Jahr 2006 werden es nach IAB-Berechnungen noch einmal 300 000 weniger sein. Dagegen stieg die Zahl derjenigen, die sich selbständig, mit 400 Euro- oder Nebenjobs sowie Teilzeitarbeit verdienen müssen. Allein die Zahl der geringfügig Beschäftigten nahm zwischen 2000 und 2005 um 30 Prozent zu. Rund 1,8 Millionen Menschen gehen laut IAB nach Feierabend einem Zweitjob nach, bei dem sie maximal 400 Euro verdienen.“

DER SPIEGEL vom 24.12.2005

[DIE ZEIT]

„Die Bildungsarmut ist alarmierend: Rund 22 Prozent der deutschen Schüler kamen im Pisa-Test beim Lesen nicht über die unterste Kompetenzstufe hinaus. Fast die Hälfte von ihnen sind funktionale Analphabeten. ... Kompetenzarme Jugendliche haben kaum Chancen auf eine Lehrstelle. Die berufliche Bildung wiederum bestimmt den Erfolg am Arbeitsmarkt: Im Westen liegt die Arbeitslosenquote ohne ... Ausbildung bei 22, im Osten bei über 50 Prozent. Der Anteil arbeitsloser Akademiker beträgt im Westen 4, im Osten 6 Prozent.“

Jutta Allmendinger und Christian Ebner in der ZEIT vom 5.1.2006