

## Aus dem Inhalt

### Thesen zum Tage

#### Plädoyer für eine aktive Finanzpolitik

Im ersten Teil seines Beitrags („IAB-Materialien“ Nr. 2/2003) hatte Wolfgang Klauer vor allem das „Strohfeuer“-Argument aufs Korn genommen. Hier setzt er sich mit einer Reihe weiterer Einwänden gegen eine makroökonomische Nachfragepolitik auseinander. Sein Fazit: Ein „Policy-Mix“ aus mikroökonomischer Angebotspolitik und anti-zyklischer Finanzpolitik ist das Gebot der Stunde. S. 3

### Modellrechnungen

#### Sozialabgaben runter – Beschäftigung rauf?

Durch einen Freibetrag bei der Sozialversicherung ließen sich durchaus Beschäftigungsgewinne erzielen – die höchsten ohne Gegenfinanzierung. Da man davon aber realistischer Weise nicht ausgehen kann, käme es – so der Autor Gerd Zika – entscheidend auf das Zusammenwirken von Fiskal- und Tarifpolitik an. S. 5

### Arbeitsmarktreformen

#### Mindestlöhne sind wieder im Gespräch

Mit den geplanten Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt dürfte, so der Autor Thomas Rhein, auch in Deutschland die Diskussion um gesetzliche Mindestlöhne (wieder) in Gang kommen. Wie internationale Erfahrungen zeigen, sind deren Beschäftigungswirkungen aber keineswegs sicher. Allerdings weiß man, dass man damit kein Mittel gegen die Armut in Händen hat. S. 7

### Arbeitsämter im Wettbewerb

#### Nicht immer sind's nur die „Umstände“

Im ersten Teil ihres Beitrags („IAB-Materialien“ Nr. 2/2003) hatte Franziska Hirschenauer mit Hilfe der neuen Eingliederungsquoten gezeigt, wie viele Personen in welchen Arbeitsämtern 6 Monate nach Abschluss einer Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Im zweiten Teil zeigt die Autorin, wo es welche Abweichungen von den Erwartungswerten bei der Arbeitsförderung mit FbW und ABM gibt. S. 9

### Panorama

S. 12

## Wir über uns

# Reformen im IAB

*Eine Reform des IAB ist aus strategischen, inhaltlichen und organisatorischen Gründen geboten*

**Von strategischer Bedeutung ist, dass durch eine breite wissenschaftliche Fundierung der Auftrag des IAB zur Beratung der Politik noch besser erfüllt und dadurch sein Nutzen gemehrt werden kann. Inhaltlich ist eine Weiterentwicklung des Instituts vor allem unter zwei Aspekten erforderlich: Zum einen hat sich der Forschungsgegenstand des IAB in den letzten 30 Jahren gewandelt, zum anderen haben sich in der Arbeitsmarktforschung auch Theorien und Methoden geändert. Zudem fordert der Gesetzgeber eine stärkere Ausrichtung des IAB auf die Regional- und Wirkungsforschung. Schließlich ergibt sich Reformbedarf daraus, dass das IAB – auch mit Blick auf seine Organisation – im Wettbewerb der Forschungseinrichtungen steht.**

### Bewährtes bewahren

Reform bedeutet nicht, dass alles im IAB erneuert werden muss. Bewährtes wird beibehalten und weiterentwickelt, wie die Projektionsarbeiten, die Bildungs- und Arbeitskräftegesamtrechnung sowie der originäre Forschungsschwerpunkt zur Chancengleichheit von Frauen und Männern.

### Öffnung nach außen

Einen strategischen Programmpunkt der Reform bildet die weitere wissenschaftliche und internationale Öffnung des IAB. Über Jahrzehnte hinweg existierten universitäre Forschung und außeruniversitäre Institute oft unverbunden nebeneinander. Das IAB versucht zwar schon seit längerem, diesem Missstand durch vielfältige Kontakte zu begegnen. Gleichwohl sind hier noch erhebliche Effizienzgewinne durch Synergien zu erreichen.

### Tor zu den Daten

Das IAB ist das „Tor der Wissenschaft“ zu den Daten der BA und auch deshalb ein gefragter Partner. Im Forschungsdatenzentrum können IAB und BA im allgemeinen Wissenschaftsinteresse zusammenwirken und ihrerseits auf verstärkte Unterstützung durch die Wissenschaft bauen.

### Über den Tellerrand

Diese Öffnung des IAB zielt nicht nur auf den deutschen Sprachraum, sondern auch auf die Mitgliedstaaten der EU: seien es die großen Staaten wie Frankreich und England, seien es die kleinen Reformländer wie Dänemark und die Niederlande oder die neuen Mitgliedstaaten im Osten wie Polen und die Slowakei, die gerade für den deutschen Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung sein werden. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Arbeitsmarktforschung wird auch die US-amerikanische Forschungsentwicklung vom IAB immer im Auge zu behalten sein.

### Mehr Wettbewerb

Öffnung zielt auch darauf, dass sich das IAB dem wissenschaftlichen Wettbewerb stellt, personell den Austausch mit dem Wissenschaftssystem auf allen Ebenen fördert und seine Ergebnisse in alten (den Fachzeitschriften) und neuen Foren (dem Internet) in der wissenschaftlichen und der allgemeinen Öffentlichkeit vorstellt. Davon sind viele neue Anregungen für die eigene Tätigkeit zu erwarten, was letztlich der BA und der Politik zugute kommt.

### Mikroanalyse im Kommen

Inhaltlich geht es bei der Reform des IAB auch darum, die empirische Mikroanalyse

weiter zu stärken. In der modernen Volkswirtschaftslehre und Soziologie gilt das Prinzip der Mikrofundierung: Wer den Arbeitsmarkt angemessen erklären will, muss das Verhalten von Betrieben, Beschäftigten und Arbeitslosen verstehen. Organisatorische Veränderungen im IAB sind denn auch daran zu messen, inwieweit die multivariate sozialwissenschaftliche und ökonometrische Mikroanalyse von Massendaten in ihrer Prozessorientierung weiter verbessert werden kann.

### **Institutionen erforschen**

Ein weiteres Element der Reform ist die Stärkung institutioneller Analysen durch die Forschungsfelder „Sozialpolitik“ und „internationale Vergleiche“. Das Verhalten der Einzelnen lässt sich jeweils nur vor dem institutionellen Hintergrund von Wirtschaft und Gesellschaft verstehen. Die soziale Umgebung zieht dabei nicht nur Grenzen, sondern bietet auch die notwendigen Ressourcen für politisches Handeln.

Institutionen folgen allerdings auch einer Eigenlogik: Regelungen müssen miteinander vereinbar sein, sonst gehen Reformen ins Leere. Trotz eines sich langsam europäisierenden und durch „benchmarking“ koordinierten Arbeitsmarktes sind institutioneller Rahmen und soziales Gefüge in den Mitgliedstaaten der EU immer noch recht unterschiedlich geprägt.

### **Ausbau von drei Bereichen**

Ausgebaut werden sollen weiterhin drei Bereiche: die Bildungs- und Lebensverlaufsanalyse, die Regionalforschung und die Wirkungsforschung. Sie sind aus unterschiedlichen Gründen für die politischen Entscheidungsträger in Deutschland besonders bedeutsam:

Bildung ist für ein Land entscheidend, dessen wichtigster „Rohstoff“ die Menschen selber sind und dessen Bildungsinvestitionen seit längerem nicht im OECD-Spitzenfeld liegen. In Deutschland wird zudem der Lebensverlauf besonders nachhaltig durch Staatshandeln geformt, je nach Geschlecht und Migrationshintergrund.

In einem föderalen Land mit neuen, großen Unterschieden zwischen Ost und West, einem alten Gefälle zwischen Nord und Süd sowie zwischen Stadt und Land, kommt ferner der Regionalforschung besondere Bedeutung zu.

Schließlich wird mitten im ersten Jahrzehnt der neuen großen Sozialreformen Wirkungsforschung auf Mikro- und Makroebene unentbehrlich. Sie bietet eine Chance zum Lernen für die nächsten Schritte im Prozess des Umsteuerns „großer Tanker“.

Mit diesen Forschungsthemen orientiert sich das IAB zudem an aktuellen Brennpunkten der allgemeinen wissenschaftlichen Diskussion. Es kann dadurch auf bereits vertiefte theoretische Grundlagen zurückgreifen und seine Forschungen noch besser mit externen Netzwerken verknüpfen.

### **Effizienz gewinnen**

Auch wenn neue Gegenstände in der Forschung aufgegriffen werden, muss das nicht auf eine „Streichliste“ für alte Ansätze hinauslaufen. Obwohl die Kapazitäten des IAB nicht wesentlich erhöht werden können, lassen sich Effizienzgewinne in der laufenden Forschung selbst erzielen. Großes Potenzial hierfür dürfte im verbesserten IT-Einsatz auf verbreteter Datenbasis liegen und in der intensiven Nutzung moderner statistischer und ökonometrischer Analyseverfahren.

### **Berufsforschung neu**

Von inhaltlicher Bedeutung ist auch, dass die Berufsforschung im IAB künftig neu aufgestellt wird. Die quantitative Beschreibung der Entwicklung von Einzelberufen und beruflichen Aggregaten hatte durchaus ihren Wert, z. B. als Arbeitsmittel für die Beratungs- und Vermittlungsdienste sowie für mediale Informationsangebote der BA. Sie soll um ein qualitatives Forschungskonzept ergänzt werden, das gegenwärtig entwickelt wird.

### **Innen flexibel**

Entsprechend dieser Positionierung des IAB in der Forschungslandschaft werden auch im IAB selbst veränderte, offenere Strukturen geschaffen. Dies schlägt sich zunächst in einem neuen Zuschnitt der Forschungsbereiche nieder, die stärker inhaltlich zentriert sind. Weiterhin werden übergreifende Arbeitsgruppen gebildet, die zusätzliche Flexibilität schaffen sollen. Hierbei geht es vor allem

darum, zu einem bestimmten Thema die Ergebnisse der verschiedenen Disziplinen im IAB zu verschmelzen.

### **Personalpolitische Akzente**

Leitungsstellen der Forschungsbereiche werden prinzipiell bundesweit ausgeschrieben. Bei der Auswahl werden Kommissionen beratend tätig, die aus Mitarbeitern der Personalabteilung der BA-Zentrale und des IAB sowie externen Experten zusammengesetzt sein werden.

Ein verbessertes Nachwuchskonzept (z. B. ein IAB-Graduiertenkolleg), eine regelmäßige Begleitung durch aus- und inländische Gastwissenschaftler sowie eine Öffnung von Grenzen zwischen den Forschungsbereichen des IAB sollen ebenfalls für Effizienzgewinne sorgen. Dies ist im Bereich der Bundesanstalt auch davon zu erwarten, dass das IAB die Arbeit in den kleinen Forschungseinheiten der Landesarbeitsämter künftig koordinieren und fachlich besser fundieren wird.

### **Eigene Pressearbeit**

Im IAB wird es erstmals eine Gesamredaktion für alle Medien und eine eigenständige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit geben. Die Dokumentation wird modernisiert und neu ausgerichtet. Neue Wege werden – etwa durch die Einschaltung externer Gutachter – auch bei der Qualitätssicherung von Projekten eingeschlagen, so dass der Abschluss von Projekten beschleunigt und die Aktualität ihrer Ergebnisse verbessert werden können. Über die erheblichen Forschungsmittel, die hier eingesetzt werden, und über ihren Nutzen wird auch auf dem Wege des „Controlling“ mehr Transparenz entstehen.

### **Leitung verstärkt**

Dies bedingt auch eine personelle Stärkung des Leitungsbereiches: zum einen durch die Geschäftsführung, die eine effiziente Administration gewährleisten soll. Zum anderen wird die besondere Bedeutung der Wirkungsforschung dadurch hervorgehoben, dass eine eigene Stelle zur Koordination bereichsübergreifender Evaluationsaktivitäten im IAB eingerichtet wurde.

*Institutsleitung*

*Thesen zum Tage***Plädoyer für eine aktive Finanzpolitik***(Fortsetzung des Beitrags von Wolfgang Klauder aus IAB-Materialien Nr. 2/2003)*

**Im ersten Teil seines Essays hatte sich der Autor vor allem mit dem Argument auseinander gesetzt, es sei doch „alles Strohfeuer“, was antizyklische Finanzpolitik zuwege bringe. In Wirklichkeit, so Klauder, basiere dieses Fehlurteil auf schlechten Erfahrungen, die man nicht dem Konzept, sondern seiner mangelhaften Umsetzung durch die Politik anlasten müsse. Auch wenn es begründete Zweifel am politischen Willen zum Schuldenabbau in guten Zeiten gäbe, so sei es doch grundfalsch, wenn sich ein Staat aus der Krise herausparen wolle. Überdies sei die Angebotspolitik bei uns zu einem Dogma erstarrt, von dem man sich im Interesse von Wachstum und Beschäftigung schleunigst verabschieden sollte.**

Außerdem wird der – zweifellos nötige – Strukturwandel sowohl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch von der Politik in der Flaute besonders gefürchtet. Mangels sichtbarer Alternativen wird erst einmal nach Subventionen und Marktregulierungen gerufen. Existenzgründer haben es dann trotz staatlicher Hilfen ebenfalls schwer, Fuß zu fassen oder gar neue Märkte zu erschließen. In einem Expansionsklima dagegen sind die Herausforderungen des Strukturwandels leichter zu meistern, ist angebotspolitischen Erfordernissen besser zu entsprechen. Erst dann können sich die positiven Effekte von Strukturreformen voll entfalten. Dies gilt nicht zuletzt für den Arbeitsmarkt.

Eine antizyklische Finanzpolitik kann dagegen relativ kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflussen, größere Konjunkturschwankungen verhindern und so den Wachstumsprozess verstetigen. Eine erfolgreiche Wirtschafts- und Finanzpolitik muss deshalb immer zugleich die Verbesserung der Angebotsbedingungen des Wirtschaftens und die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Blick haben.

**An allem ist allein die Strukturkrise schuld**

Viele Ökonomen behaupten, Deutschland befände sich ausschließlich in einer Struktur- und Vertrauenskrise. Aus einer strukturellen Wachstumsschwäche käme man aber mit Nachfragepolitik nicht heraus.

Übersehen wird dabei dreierlei: Erstens ist – wie gesagt – die zur Förderung des Strukturwandels nötige Angebotspolitik in einem expansiven Umfeld wesentlich effizienter und rascher wirksam. Zweitens spricht die deutsche Exportstärke dagegen, die Wachstumsschwäche überwiegend oder gar allein strukturellen Angebotsproblemen anzulasten. Wie denn sonst hätte der deutsche Export so wettbewerbsfähig sein und so oft konjunkturbelebend wirken können? Drittens war der Auslastungsgrad des westdeutschen Produktionspotenzials immerhin schon in den 90er Jahren auf den niedrigsten Stand seit 1960 gesunken.

Heute kann wohl niemand mehr bezweifeln, dass die gegenwärtige Konjunkturlaute auch mit erheblichem Nachfragemangel zu tun hat. 2002 rettete uns nur der Export vor einer Rezession, während die Binnennachfrage insgesamt rückläufig war. Es liegt daher auf der Hand, dass dem Mix von Ursachen nur mit dem Mix einer Politik erfolgreich begegnet werden kann, die Angebot und Nachfrage gleichermaßen ins Kalkül zieht.

**Es fehlen geeignete Arbeitskräfte**

Einzuräumen ist, dass zu einem bestimmten Stichtag zahlreiche Arbeitslose oft nicht mehr ohne weiteres zu vermitteln sind und dass es partiell an geeigneten Bewerbern mangelt. Jedoch pflegt sich bei anhaltend hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit überraschend schnell zurückzubilden: durch weniger Entlassungen und weniger Neuzugänge in die Problemgruppen, durch mehr Umschulung und Weiterbildung oder durch Kettenmobilität, indem Beschäftigte auf-

steigen und so Platz machen für geringer qualifizierte Arbeitslose. Die derzeitige Struktur der Arbeitslosen ist also kein generelles Hindernis für expansive Politik.

Im Übrigen standen z. B. selbst im Aufschwungjahr 2000 den 3,9 Mio. registrierten Arbeitslosen nur knapp 1,1 Mio. offene Stellen gegenüber, die sofort zu besetzen waren. Auch fühlten sich damals – gewichtet mit der Beschäftigtenzahl – nur 9 Prozent der westdeutschen und 5 Prozent der ostdeutschen Betriebe durch Arbeitskräftemangel behindert. Außerdem gibt es zu jedem Zeitpunkt einen friktionsbedingten Bestand an offenen Stellen. Die Betriebe hätten 2000 daher tatsächlich nur etwa 400 000 Personen im Jahr zusätzlich beschäftigen können.

**Es gibt zu viele unechte Arbeitslose**

An der Größenordnung der Unterbeschäftigung können auch die zyklisch wiederkehrenden Debatten um „unechte“ Arbeitslose wenig ändern. So bilden die über 50-Jährigen den größten Teil der bei Befragungen als arbeitsunwillig eingestuften Arbeitslosen. Dabei wird jedoch zumeist Ursache und Wirkung verwechselt: Wenn oft schon 40-Jährige wegen ihres Alters nicht mehr eingestellt werden, kann es doch nicht überraschen, dass ältere Arbeitslose schließlich resignieren und nur noch auf die Rente warten. Würden sie aus der Statistik genommen, würde dies das Beschäftigungsproblem nur verschleiern.

Angesichts der enormen Streuung der regionalen und lokalen Arbeitslosenquoten können bestenfalls 10 Prozent bis 15 Prozent der registrierten Arbeitslosen wirklich „unecht“ sein. Sonst müssten in den Orten mit hoher Arbeitslosigkeit besonders viele Faule wohnen. Zählt man andererseits den registrierten Arbeitslosen noch die Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und in der Stillen Reserve befinden, so dürfte die Unterbeschäftigung inzwischen die 7-Millionengrenze überschritten haben.

### Bei offenen Märkten kann man die Konjunktur nicht steuern

Auch dieses Argument kann nicht überzeugen. Sicherlich wird heute wegen der offenen Märkte die unmittelbare Wirkung nationaler Nachfrageimpulse stärker abgeschwächt als früher. Bei Ex- und Importquoten von durchschnittlich einem Drittel aber nur in dieser Größenordnung. Hat sich auf die Bauwirtschaft etwa nicht ausgewirkt, dass der Staat seine Bauinvestitionen seit 1992 kontinuierlich zurückgefahren hat? Weshalb sollten Wachstumsimpulse nicht von zusätzlichen öffentlichen Investitionen oder Steuersenkungen ausgehen? Haben nicht kleinere Länder ihre Finanzpolitik trotz starker außenwirtschaftlicher Verflechtungen erfolgreich zur Konjunktursteuerung eingesetzt?

Außerdem bilden die EU-Länder einen relativ geschlossenen Binnenmarkt, was für ein gleich gerichtetes Handeln spricht. Konjunkturelle Wirkungen wären mit weniger Mitteleinsatz pro Land zu erreichen als im nationalen Alleingang. Detailpolitik sollte dagegen besser vor Ort betrieben werden. Lohn-, Arbeitszeit- und Sozialpolitik müssen sich nach den jeweiligen nationalen und – möglichst – regionalen Produktivitäten richten. Alles andere hätte verhängnisvolle Folgen für den Arbeitsmarkt.

### Der Staat verdrängt die private Nachfrage

Eine große Rolle spielt immer wieder die „Crowding-out-Hypothese“, nach der staatliche Defizite private Ersparnisse absorbieren, die private Kreditnachfrage verdrängen und die Zinsen erhöhen. Dieser These liegt die Vorstellung zugrunde, es gäbe ein vorgegebenes Kreditangebot, einen „Kredittopf“, der die Höhe der privaten Investitionen und der Staatsverschuldung begrenzt. Dies gilt nur bei Vollbeschäftigung. Nimmt dagegen bei Unterbeschäftigung der Staat einen zusätzlichen Kredit zur Finanzierung einer zusätzlichen Ausgabe auf, so muss kein anderer Sektor auf eine Ausgabe verzichten, die Preise brauchen nicht zu steigen. Es sind ja genügend freie Kapazitäten vorhanden. Vielmehr erhöhen die Ausgaben des Staates die Einnahmen von Unternehmen und die Einkommen der privaten Haushalte.

Sehr wohl besteht dagegen die Gefahr eines „Crowding-out“ im Sinne eines zu hohen Staatsanteils am Sozialprodukt. Dann können nämlich Arbeitsbereitschaft und Leistungswille, private Initiative und Entfaltung eingeengt werden. Das extreme Beispiel hierfür boten die sozialistischen Staatswirtschaften.

### Staatsschulden sind die Steuern von morgen

Immer wieder ist zu lesen, dass die Defizite von heute die Steuererhöhungen von morgen seien. Zu diesem (Vor-)Urteil kommt man nur, wenn man das Scheitern der Nachfragepolitik in der Bundesrepublik nicht genauer untersucht und die Nachfrageeffekte der Konsolidierungspolitik nicht beachtet. Dieser Befund wäre nur dann richtig, wenn es die Option auf den Mix aus Angebotspolitik und antizyklischer Nachfragepolitik nicht gäbe, wenn man damit kein höheres Wirtschaftswachstum und Budgetüberschüsse erzielen könnte.

Was in anderen Ländern möglich war, muss doch auch in der Bundesrepublik möglich sein – gegebenenfalls mit gesetzlichen Grenzen für die konsumptiven Staatsausgaben. Wenn die Fiskalpolitik außerdem den Mut zu einem steuerlichen Befreiungsschlag und einem großen Infrastrukturprogramm aufbrächte, wäre über mehr Wachstum auch mit einer höheren und schnelleren Selbstfinanzierung zu rechnen, als dies viele für machbar halten.

### Künftige Generationen werden über Gebühr belastet

Eine zu große Belastung zukünftiger Generationen mit Staatsschulden und Zinsen wird gerade bei einem intelligenten Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik am ehesten zu vermeiden sein. Außerdem kann gerade damit ein deutlich höherer Wachstumspfad als sonst erreicht werden. Künftigen Generationen würde so ein merklich höheres Einkommen zur Verfügung stehen als der derzeitigen. Immerhin hat die jetzige Rentnergeneration den Jüngeren einen Lebensstandard verschafft, an den sie in ihrer eigenen Jugend nicht im Traum zu denken wagte.

Ferner werden mit Investitionen Vermögenswerte geschaffen und der nachwachsenden Generation zur Nutzung hinterlassen („intergeneration equity“). Es

widerspricht also keineswegs der Generationengerechtigkeit, solche Investitionen – wie in der Wirtschaft – zumindest teilweise mit Krediten zu finanzieren. Aber selbst wenn ein höherer Schuldendienst zu leisten wäre, so fragt es sich, ob nicht Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Umwelt- und Verkehrsdefizite die Chancen der nachrückenden Generation noch mehr beeinträchtigen würden.

### Die Umsetzung dieser Politik ist zu schwierig

Natürlich stellt die zusätzliche Berücksichtigung konjunktureller Aspekte die Finanzpolitik vor mancherlei Umsetzungsprobleme, z. B. beim richtigen „timing“, zumal in einem föderativen Staat. Vielleicht sind sie in Deutschland auch größer als in anderen Ländern. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn – etwa bei den Reformen der Finanzverfassung – wenigstens erreicht würde,

- dass auf allen staatlichen Ebenen und im System der sozialen Sicherung die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken könnten,

- wenn Sparprogramme auf die konjunkturunabhängigen konsumptiven Staatsausgaben beschränkt und nicht ohne Rücksicht auf die Konjunktur durchgezogen würden und

- wenn die öffentlichen Investitionen verstetigt werden könnten statt als erste dem Rotstift zum Opfer zu fallen.

Davon abgesehen dürfte es jeder Bundesregierung möglich sein, in schwierigen Wirtschaftslagen ein größeres Konjunkturprogramm aufzulegen. Immerhin räumt das nach wie vor gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz dem Bund auch die Vollmacht zur befristeten Variation der Einkommenssteuer ein.

### Fazit

Bis auf die vertraglich vereinbarten, aber revisionsbedürftigen Stabilitätskriterien von Maastricht erweisen sich alle Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik bei näherer Analyse als wenig stichhaltig. Es gibt also keinen vernünftigen Grund, weshalb nicht auch in Deutschland mit einem mutigen und pragmatischen Mix aus mikroökonomischer Angebotspolitik und makroökonomischer antizyklischer Finanzpolitik die anhaltende Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsmisere endlich rasch und nachhaltig überwunden werden könnte.

**Modellrechnung**

# Sozialabgaben runter – Beschäftigung rauf?

*Mit einem Freibetrag ließen sich höhere Beschäftigungseffekte erreichen als bei einer linearen Senkung der Versicherungsbeiträge – Die Gegenfinanzierung müsste allerdings lohnpolitisch flankiert werden*

Der Zusammenhang von hohen Sozialversicherungsbeiträgen und Arbeitsmarktperformanz wird in Deutschland wieder intensiv diskutiert. Eine Variante zur Reduzierung der Abgabenlast ist das „Freibetragsmodell“. Es wurde im letzten Jahr erstmals vom Deutschen Gewerkschaftsbund öffentlich vertreten. Inzwischen finden sich auch in Bundesratsinitiativen Prüfaufträge, in denen es um die Implikationen eines Freibetrags bei den Sozialabgaben geht. Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass ein Sockelbetrag nicht mehr der Abgabepflicht unterworfen sein soll – analog zum Grundfreibetrag im Einkommensteuerrecht.

Eine Freibetragsregelung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer würde für das Sozialversicherungssystem Folgendes bedeuten: Oberhalb des Freibetrages würde der jeweils aktuelle Beitragssatz gelten. Die Einführung würde konsequenter Weise mit der Aufhebung der (bis 31.3.2003) geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung gekoppelt. In den Rechnungen wird weiter davon ausgegangen, dass die Beitragsausfälle durch Steuererhöhungen refinanziert werden. Ähnlich wie beim Ökosteuerkonzept geht es bei der hier untersuchten Modellvariante also im Kern um eine Umfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen durch Steuermittel – allerdings nicht in Form einer allgemeinen (linearen) Senkung der Beitragssätze, sondern durch eben diesen Freibetrag.

Seine Einführung hätte sowohl Konsequenzen für das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer als auch für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Wird darüber hinaus die Gegenfinanzierung berücksichtigt, ergeben sich je nach der Art der Finanzierung weitere Arbeitsmarktwirkungen. Aus der Fülle denkbarer Frei-

beiträge werden hier die Ergebnisse eines Betrages in Höhe von 250 EUR pro Monat vorgestellt.

**Effekte auf das Arbeitsangebot**

Ohne Gegenfinanzierung wäre (auf der Basis von Rechnungen mit dem Simulationsmodell „SimTrans“) bei einem Freibetrag von 250 EUR monatlich mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot von etwa 320 000 Personen zu rechnen. Dabei entfielen etwa die Hälfte auf westdeutsche Frauen mit Partner. Dies ist eine quantitativ bedeutsame Gruppe, die vergleichsweise „empfindlich“ auf institutionelle Änderungen reagiert. Ein weiteres Drittel

käme aus der ebenfalls stark reagierenden Gruppe der Ostdeutschen mit Partner(in).

**Effekte auf die Arbeitsnachfrage**

Gleichzeitig nähme – ebenfalls ohne Gegenfinanzierung – bei einem solchen Freibetrag die Arbeitsnachfrage der Unternehmen um etwa 670 000 Personen zu (vgl. Tabelle). Während geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer durch einen Freibetrag nicht entlastet, sondern – wegen des im Vergleich zur Geringfügigkeitsschwelle niedrigeren Freibetrags – teilweise sogar belastet würden, werden deren Arbeitgeber stets entlastet. Dabei ist die relative Reduktion der Arbeitskosten bei geringfügig Beschäftigten höher als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Deshalb würden etwa 60 Prozent der zusätzlichen Arbeitsnachfrage im Bereich der bisher geringfügigen Beschäftigung entstehen und nur 40 Prozent bei bisher sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Etwa zwei Drittel der zusätzlichen Arbeitsnachfrage betreffen Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen. In diesem Lohnsegment reagiert die Arbeitsnachfrage „empfindlicher“ auf Änderungen der Arbeitskosten als bei höheren Entgelten.

<b>Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte</b>			
<i>sowie Beitragsausfälle bei einem Freibetrag ohne Gegenfinanzierung</i>			
	200 Euro	Freibetrag 250 Euro	325 Euro
<b>Arbeitsangebot (Personen)</b>	<b>+255.000</b>	<b>+320.000</b>	<b>+418.000</b>
	davon: ca. 50 % westdeutsche Frauen mit Partner ca. 33 % Ostdeutsche mit Partner(in)		
Zum Vergleich: Wirkung bei linearer Senkung mit vergleichbaren Beitragsausfällen	ca. 67 % des Arbeitsangebotseffekts eines Freibetrags		
<b>Arbeitsnachfrage (Personen)</b>	<b>+581.000</b>	<b>+669.000</b>	<b>+772.000</b>
	davon: ca. 40 % im Bereich bisheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und ca. 60 % im Bereich bisheriger geringfügiger Beschäftigung darunter: ca. 67 % Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen		
Zum Vergleich: Wirkung bei linearer Senkung mit vergleichbaren Beitragsausfällen	Im Bereich bisheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ca. 60 % des Arbeitsnachfrageeffekts eines Freibetrags; im Bereich bisheriger geringfügiger Beschäftigung keine Wirkung.		
<b>Beitragsausfälle (Mrd. Euro jährlich)</b>	<b>28,9</b>	<b>36,3</b>	<b>47,0</b>
Zum Vergleich: Diese Beitragsausfälle entsprächen einer linearen Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um ... Prozentpunkte	3,7	4,6	6,0
<small>Anm.: Referenz ist der Rechtsstand vor der Neuregelung der Geringfügigkeit und der Einführung einer Gleitzone zum 1. April 2003</small>			
<b>Tabelle</b>		<small>Quelle: Berechnungen von IAB und Kaltenborn</small>	

### Vergleich mit linearer Senkung

Würden anstelle eines Freibetrags von 250 EUR die Sozialabgaben linear gesenkt, so wären – wiederum ohne Gegenfinanzierung – die Arbeitsmarkteffekte im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geringer. Beim Arbeitsangebot wäre lediglich mit zwei Dritteln und bei der Arbeitsnachfrage mit 60 Prozent der Wirkungen eines Freibetrags zu rechnen.

Da der Freibetrag Geringverdiener überproportional entlastet, führt er zu einer größeren Entlastung der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber als eine lineare Senkung. Daraus resultieren größere Beschäftigungswirkungen. Außerdem ist – wie bereits erwähnt – bei Geringverdienern davon auszugehen, dass die Arbeitsnachfrage „empfindlicher“ auf Änderungen der Arbeitskosten reagiert als bei den besser Verdienenden. Bei einer linearen Senkung ergeben sich wahrscheinlich keine Wirkungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung.

### Beitragsausfälle der Freibetragsregelung

Wäre im Jahre 2000 ein Freibetrag von 250 EUR eingeführt worden, hätten sich die Beitragsausfälle im Laufe des Jahres auf über 36 Mrd. EUR summiert. Müssten die Beitragsausfälle allein durch eine Steuerart aufgebracht werden, so wären selbst die aufkommensstarken Steuern überfordert. Allenfalls könnte diese Last von der Umsatzsteuer gestemmt werden. Realistischerweise bräuchte man dafür eine Finanzierung aus verschiedenen Quellen.

### Kreislaufwirkungen

Die Wirkungen einer Gegenfinanzierung mussten bei den Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageanalysen zunächst ebenso unberücksichtigt bleiben wie die Folgen einer Beitragssenkung im volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang. Erste Anhaltspunkte hierfür liefern Simulationen mit dem makroökonomischen IAB/RWI-Modell. Dabei konnte jedoch lediglich die lineare Senkung der Sozialabgaben untersucht werden.

Plausibilitätsüberlegungen lassen dennoch Aussagen zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Freibetragsmodells zu. Weiterhin wird im Makromodell un-

terstellt, dass Arbeitskräfte in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Zudem wurde lediglich eine Senkung der Beitragssätze um einen Prozentpunkt simuliert. Die Effekte einer stärkeren Reduktion lassen sich mit dem ökonomischen Modell nur ungenau quantifizieren. Der Grund liegt darin, dass das Modell auf Daten der letzten zehn Jahre beruht und eine größere Beitragssatz-Senkung in diesem Zeitraum nicht vorgekommen ist.

Ohne Gegenfinanzierung könnten nach den Simulationsrechnungen durchaus Beschäftigungseffekte im Bereich einer guten halben Million erreicht werden. Rechnet man im gesamtwirtschaftlichen Modell die Wirkungen hoch, die sich mit einer Gegenfinanzierung ergeben, wären Effekte von +150 000 bis zu –100 000 Personen zu erwarten – je nach Art der Gegenfinanzierung und der Lohnreaktion.

Die Beschränkungen des Modells dürften tendenziell zu einer Unterschätzung der tatsächlich auftretenden Effekte führen. Wie die Rechnungen zur Arbeitsnachfrage zeigen, ist zusätzliche Beschäftigung vor allem im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit mit relativ hohen Nachfrageelastizitäten zu erwarten, was vom Modell aber nicht abgebildet wird. Allerdings ist auch zu erwarten, dass in diesem Segment relativ viele Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Arbeitszeiten und entsprechend geringem Einkommen entstehen, so dass gesamtwirtschaftlich die „Kopfzahlen“ deutlich stärker steigen dürften als Arbeitsvolumen und Einkommen.

Alles in allem darf man – bei Berücksichtigung der makroökonomischen Kreislaufzusammenhänge, der Wirkungen einer Gegenfinanzierung und bei lohnpolitischer Zurückhaltung – von positiven Beschäftigungswirkungen eines Freibetrags bei den Sozialabgaben ausgehen, die durchaus im sechsstelligen Bereich liegen können. Dieser Befund bezieht sich allerdings nur auf die gesetzlichen Regelungen, die bis 31.3.2003 galten. Plausibilitätsüberlegungen zeigen aber, dass eine Berücksichtigung der Neuregelungen vom 1.4.2003 („Mini- und Midi-Jobs“) weder die Richtung noch die Größenordnung der errechneten Effekte in Frage stellt.

### Offene Fragen

Die Rechnungen zum Freibetragsmodell haben zwar bereits viele Aspekte einbezogen. Weil aber nicht alle Dimensionen hinreichend quantifiziert werden können, mussten manche Fragen offen bleiben, die für eine Gesamtbeurteilung des Ansatzes wichtig sind. Zu denken ist hier vor allem an die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit, die Beeinflussung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken, die induzierten Arbeitszeitdispositionen, die Verteilung von Be- und Entlastungen zwischen Beitrags- und Steuerzahlern, die Konsequenzen für die Schattenwirtschaft, die fiskalpolitische Umschichtung sowie die Ausgestaltung von Leistungsansprüchen gegenüber der Sozialversicherung.

### Fazit

Durch eine Senkung der Sozialabgaben können – unter sonst gleichen Bedingungen – zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden. Auch wären Unternehmen bereit, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen.

Werden Sozialabgaben in Form des Freibetragsmodells reduziert, ergeben sich deutlich höhere Arbeitsmarkteffekte als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen. Hiervon profitieren arbeitsintensive Betriebe, Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Entlohnung sowie Teilzeitbeschäftigungen auch oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle.

Bei voller Gegenfinanzierung der Beitragsausfälle würden jedoch die positiven Wirkungen weitgehend absorbiert, weil die gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung nicht sinkt, sondern lediglich umgeschichtet wird. Gleichwohl ist den Rechnungen zufolge von einem positiven Vorzeichen auszugehen.

Es wird umso größer ausfallen, je mehr die Tarifpolitik auf eine Kompensation der Steuererhöhungen verzichtet. Die unteren Lohngruppen dürften dabei nicht überproportional angehoben werden, obwohl die Steuererhöhungen auch die „kleinen Leute“ trafen. Dies macht nochmals deutlich, wie wichtig das enge Zusammenwirken von Fiskal- und Tarifpolitik ist.

**Gerd Zika**

(aus IAB-Kurzbericht Nr. 15/2003)

## Arbeitsmarktreformen

# Mindestlöhne sind wieder im Gespräch

*Internationale Untersuchungen liefern für die aktuelle Debatte aber keine eindeutigen Befunde zu Richtung und Höhe der Beschäftigungswirkungen – Kein probates Mittel gegen die Armut*

**In Deutschland gibt es bislang keine gesetzlichen Mindestlöhne, wenn man einmal vom Baugewerbe absieht. Das Thema hat aber durch die geplanten Arbeitsmarktreformen an Aktualität gewonnen: Am 17. Oktober wurde im Bundestag das sogenannte „Hartz IV – Paket“ verabschiedet. Es sieht u. a. verschärfte Zumutbarkeitsregelungen vor. Damit diese nicht zu einem beschleunigten Lohndumping führen, sollen Langzeitarbeitslose nur solche Jobs annehmen müssen, denen zumindest der „ortsübliche Mindestlohn“ gezahlt wird. Ob diese Regelung tatsächlich in Kraft tritt, ist noch offen, da der Bundesrat noch zustimmen muss. Dennoch ist damit das Thema auf der politischen Tagesordnung.**

Gegner eines gesetzlichen Mindestlohnes argumentieren, dass auf diesem Wege die Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte weiter eingeschränkt werden. Die Befürworter sehen im Mindestlohn einen Schutz vor Niedriglohnarmut. Dies macht auch die Erfahrungen interessant, die andere Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen gemacht haben.

### Andere Länder, andere Sitten

Gesetzliche Mindestlöhne gibt es in einer Reihe von Industrieländern, z. B. in den USA und in neun EU-Ländern: In Großbritannien z. B. beträgt der Mindestlohn pro Stunde für Erwachsene derzeit umgerechnet 6,07 € in Frankreich 7,19 € (mit Ausnahmen). In den Niederlanden liegt der monatliche Mindestlohn in Vollzeit bei 1.231,80 € (Juli 2003). Dabei handelt es sich überwiegend um Länder mit niedrigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad oder ohne Allgemeinverbindlichkeit von Tarifvereinbarungen. Die Mindest-

lohnsysteme in diesen Ländern sind unterschiedlich ausgestaltet: Teilweise sind sie nach Branchen, Regionen und Personengruppen (z. B. Jugendliche) differenziert. In den meisten Ländern sind sie als Stundenlöhne, in anderen als Wochen- oder Monatslöhne festgelegt.

Große Unterschiede gibt es auch beim Abstand zwischen Mindestlöhnen und nationalen Durchschnittslöhnen: Er ist in den USA und Großbritannien deutlich größer als in den meisten kontinental-europäischen Ländern. In fast allen Ländern arbeiten Jugendliche und junge Erwachsene, (verheiratete) Frauen und Teilzeitkräfte besonders häufig zum Mindestlohn. Ferner ist eine Konzentration auf kleinere Betriebe und typische „Niedriglohnbranchen“ wie den Einzelhandel und das Hotel- und Gaststättengewerbe festzustellen.

### Unterschiedliche Begründungen

Mindestlöhne können sozial- und verteilungspolitisch, aber auch beschäftigungspolitisch motiviert sein: Schutz vor Niedriglohnarmut („working poor“), eine gleichmäßigere Lohn- und Einkommensverteilung, Arbeitsanreize für bisher nicht erwerbstätige Beziehende von Transferleistungen, so lauten die wesentlichen Begründungen. Kontrovers diskutiert werden hauptsächlich die Folgen von Mindestlöhnen für die Beschäftigung. Verschlechtern sie möglicherweise die Beschäftigungschancen der Betroffenen und sind somit kontraproduktiv?

### Was sagt die Theorie?

Wie beantwortet die ökonomische Theorie diese Frage? Aus der Perspektive des neoklassischen Standardmodells ist die Antwort klar. Die Löhne müssen nach unten flexibel sein, damit auch Arbeitskräfte mit sehr niedriger Produktivität eine Beschäftigung finden können. Mindestlöhne schränken diese Flexibilität ein und sind daher abzulehnen.

Neuere theoretische Ansätze bezweifeln dies. So lässt sich aus Sicht der Effizienzlohntheorie argumentieren, dass die Anhebung von Niedrigeinkommen auch zu größeren Arbeitsanstrengungen und damit zu einer höheren Produktivität der Betroffenen führt.

Zu anderen Ergebnissen als im Standardmodell kommt man auch, wenn man die Marktmacht auf Seiten der Arbeitsnachfrage (Monoposon) berücksichtigt, oder wenn man die Humankapital-Theorie einbezieht. Mindestlöhne können für weniger produktive Arbeitskräfte Anreize schaffen, was langfristig wachstums- und beschäftigungsfördernd wirken kann.

### Empirische Befunde

Theoretisch lassen sich negative Beschäftigungswirkungen im Niedriglohn- bzw. Mindestlohnbereich also nicht zwingend begründen. Auch die Vielzahl an empirischen Untersuchungen, von denen die meisten aus den USA stammen, kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Alle diese Studien sind mit methodischen Problemen verbunden, wie der Wirkung unbeobachteter Einflussgrößen.

Vorbehaltlich dieser Einschränkungen lässt sich länderübergreifend das Fazit ziehen: Für erwachsene Frauen und Männer lassen sich keine signifikanten Beschäftigungseffekte nachweisen – weder negative noch positive.

Hingegen zeigen sich – weitgehend übereinstimmend – bei Jugendlichen (bis 20 Jahren) negative Beschäftigungselastizitäten. Eine vergleichende OECD-Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass eine Mindestlohnanhebung um 10 Prozent zu einem Rückgang der Jugendbeschäftigung von 2 Prozent bis 4 Prozent führt.

### Anreize und Kosten

Mindestlöhne können einerseits zusätzliche Arbeitsanreize für bisher nicht Erwerbstätige schaffen und so der „Armutsfalle“ entgegenwirken. Andererseits verursachen sie zusätzliche Kosten für Beschäftigte. In Frankreich und den Niederlanden hat man seit Mitte der 90er Jahre einen Ausweg aus diesem Dilemma gesucht. Die Arbeitgeber wurden bei den Sozialversicherungsbeiträgen deutlich entlastet, die Mindestlöhne also faktisch subventioniert. Ob das zu einem Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung geführt hat, ist allerdings umstritten.

Einige Studien ermitteln für Frankreich fast 500 000 neue oder gesicherte Arbeitsplätze – vor allem im Handel, im Gastgewerbe und bei personenbezogenen Dienstleistungen. In anderen dagegen wurden keine signifikanten Effekte festgestellt.

Zu bedenken sind auch die Kosten für die öffentlichen Haushalte, die in Frankreich immerhin 15 Mrd. Euro pro Jahr betragen.

### Verteilungseffekte und Armutsbekämpfung

Was die Verteilungswirkungen betrifft, zeigen Untersuchungen weitgehend übereinstimmend, dass Mindestlöhne die Lohnverteilung komprimieren. Die Wirkung auf Einkommensverteilung und Armutsbekämpfung ist weniger klar. Nur dann, wenn Niedriglohnempfänger auch in armen Haushalten leben, erreichen Mindestlöhne dieses Ziel.

Ein OECD-Vergleich für 1993 zeigt aber, dass in allen Ländern – wie in Deutschland – Bezieher von Niedriglöhnen überwiegend nicht in armen Haushalten leben. Andererseits ist in vielen derartigen Haushalten überhaupt niemand erwerbstätig, kann also auch nicht von höheren Löhnen profitieren. Zur Armutsbekämpfung sind gesetzliche Mindestlöhne daher kaum tauglich.

In der Praxis werden sie auch durch Beihilfen ergänzt, wie durch die Steuergutschriften für Niedrigverdiener in den USA und Frankreich sowie den „Working Families Tax Credit“ in Großbritannien.

### Folgen für Deutschland

Was folgt aus diesen internationalen Erfahrungen für Deutschland? Erstens zeigen sie, dass pauschale Befürchtungen übertrieben sind, Mindestlöhne würden die Beschäftigungschancen für Niedrigqualifizierte vermindern. Klar nachweisbar ist das allenfalls für Jugendliche. Dem könnte mit Einstiegsgehältern begegnet werden, die für eine gewisse Zeit unterhalb des Mindestlohnniveaus liegen.

Braucht man deswegen aber gesetzliche Mindestlöhne? Gibt es nicht tariflich vereinbarte Löhne, die ein Mindestlohnniveau festlegen? Eben deshalb stand der DGB gesetzlichen Mindestlöhnen bisher überwiegend ablehnend gegenüber. Er sieht darin einen Eingriff in seine Gestaltungsmacht und letztlich in die Tarifautonomie.

Mit dem Verbreitungsgrad der Tarifverträge liegt Deutschland im internationalen Vergleich noch relativ weit vorn. Das Gleiche gilt auch für die Differenz zwischen tariflichen Mindestlöhnen und Durchschnittslohn. Dies lässt zusammen mit den internationalen Erfahrungen den

Schluss zu, dass es bislang noch keine überzeugende Begründung für flächendeckende gesetzliche Mindestlöhne in Deutschland gibt.

### Fazit

Das kann sich aber ändern. Die Tarifbindung ist in Deutschland zwar noch hoch, aber mit sinkender Tendenz.

Auf der politischen Agenda steht derzeit außerdem die Schaffung eines Niedriglohnsektors, der – so ist anzunehmen – zu einem beträchtlichen Teil nicht durch tarifliche Vereinbarungen abgedeckt sein wird, wie dies jetzt schon bei den Mini- und Midijobs der Fall ist. Ferner senken die beschlossenen bzw. geplanten Gesetzesänderungen die Lohnersatzleistungen, die bisher – unterhalb der Tariflöhne – ein faktisches Mindestlohnniveau definiert haben.

Diese Entwicklungen verschaffen den Themen Lohnwettbewerb und Niedriglohnarmut und damit auch dem gesetzlichen Mindestlohn eine gewisse Aktualität.

Dabei ist auch an Kombilohnmodelle zu denken: Der Mindestlohn könnte für den Arbeitgeberanteil am Kombilohn eine Untergrenze festlegen und gleichzeitig durch staatliche Leistungen aufgestockt werden.

*Thomas Rhein*

### Literaturhinweise

Burgess, Pete (2003):

Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7/2003

OECD (1998):

Employment Outlook No. 78, June 1998, Kapitel 2 (auch in deutscher Übersetzung verfügbar)

Peter, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (2003):

Tarifliche und gesetzliche Mindeststandards für Arbeitseinkommen – Ansätze der gewerkschaftlichen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen 7/2003

Ragacs, Christian (2003):

Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz. Ein Literaturüberblick, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 29. Jahrgang, Heft 2

*Arbeitsämter im Wettbewerb***Nicht immer sind's nur die „Umständ“***(Fortsetzung des Beitrags von Franziska Hirschenauer aus IAB-Materialien Nr. 2/2003)*

**Im ersten Teil ihres Beitrages hatte Franziska Hirschenauer zunächst begründet, warum mit den neuen „Eingliederungsquoten“ die Ergebnisse der Arbeitsförderung durch die Arbeitsämter nun wesentlich genauer zu erfassen sind als mit den „Verbleibsquoten“. Die Resultate dieser Messungen waren für die beiden Hauptinstrumente FbW und ABM nicht eben zufriedenstellend. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung schnitt dabei allerdings deutlich besser ab als die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, was nicht weiter verwunderlich ist.**

**In zwei weiteren Analyseschritten werden hier die beiden Hauptursachen der regionalen Unterschiede erläutert und die Abweichungen der tatsächlich erzielten von den erwartbaren Ergebnissen in thematischen Karten gezeigt.**

**Ursachen der regionalen Disparitäten**

Fragt man nach den Ursachen für die regionalen Unterschiede in den Eingliederungsergebnissen, dann sind vor allem Unterschiede in der Arbeitsmarktlage und in der Teilnehmerstruktur zu nennen. In Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage sind die beruflichen Integrationschancen schlechter und die Eingliederungsquoten deshalb auch niedriger als in Gebieten mit günstiger Arbeitsmarktsituation. Ebenfalls niedriger sind die Eingliederungsquoten dort, wo schwer zu integrierende arbeitsmarktpolitische Zielgruppen, insbesondere Ältere und Langzeitarbeitslose, relativ stark unter den Maßnahmeteilnehmern vertreten sind.

**Ergebnisse der Regressionsanalysen**

Regressionsanalysen bestätigen, dass regionale Unterschiede in den Eingliederungsquoten der Weiterbildungsteilnehmer vor allem durch regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktlage bestimmt werden. In West- wie in Ostdeutschland erklärt die regionale Unterbeschäftigungsquote fast 60 Prozent der „Varianz“, die bei der FbW-Eingliederungsquote feststellbar ist. Nimmt man den Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen zusätzlich in die Analyse hinein, dann steigt das „Bestimmtheitsmaß“ in Westdeutschland auf fast 69 Prozent, in Ostdeutschland auf gut 73 Prozent.

Auch die regionalen Eingliederungsergebnisse der ABM-Teilnehmer hängen

von der regionalen Unterbeschäftigungsquote ab. Wegen des besonderen Teilnehmerprofils und der insgesamt niedrigen Teilnehmerzahlen in Westdeutschland ist die Erklärungskraft der Unterbeschäftigungsquote jedoch geringer. So kann die „Varianz“ der regionalen ABM-Eingliederungsquote in Westdeutschland nur zu 40 Prozent und in Ostdeutschland nur zu 48 Prozent auf regionale Unterschiede in der Unterbeschäftigung zurückgeführt werden. Bezieht man den Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen bzw. der Älteren mit ein, dann verbessert dies die „Varianzaufklärung“ nur um einige wenige Prozentpunkte.

Dies liegt daran, dass in praktisch allen Regionen der Teilnehmeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen hoch ist. Hinzu kommt, dass bei ABM die Unterschiede zwischen den Eingliederungsquoten der einzelnen Gruppen wesentlich schwächer ausgeprägt sind als bei FbW. Mit anderen Worten: Auch unter jenen ABM-Teilnehmern, die zu keiner der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gehören, sind offensichtlich viele, die – aus welchen Gründen auch immer – nur geringe Wiederbeschäftigungschancen haben.

**Der regressionsanalytische Ansatz**

Empirische Belege für die beschriebenen Abhängigkeiten wurden durch Regressionsanalysen gewonnen. Sie wurden für die west- und ostdeutschen Regionen getrennt durchgeführt. Abhängige Variablen waren die regionale FbW- und ABM-Eingliederungsquote.

Als unabhängige Variable, die die regionale Arbeitsmarktlage widerspiegelt, ging in alle vier Regressionsansätze die regionale Unterbeschäftigungsquote ein. Sie enthält neben der registrierten Arbeitslosigkeit auch arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekte, die speziell in Ostdeutschland noch immer erheblich sind. Allerdings bleiben jene Entlastungseffekte unberücksichtigt, die durch Pendeln, Abwandern oder Erwerbsverzicht entstehen.

Als weitere unabhängige Variable ging in drei der vier Regressionsansätze der Anteil der Maßnahmeabgänger ein, die mindestens zu einer der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gehören: den Langzeitarbeitslosen, den Älteren (50 Jahre und älter), den Schwerbehinderten oder den Berufsrückkehrern.

Für Westdeutschland wurde auf die Berufsrückkehrer/-innen verzichtet. Sie sind nämlich unter den FbW-Teilnehmern relativ stark vertreten und weisen im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen ein deutlich besseres Eingliederungsergebnis auf.

Für die ostdeutschen Regionalwerte der ABM-Eingliederungsquote erwies sich der Abgängeranteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen als nicht signifikant. Er wurde deshalb durch den Anteil der Älteren an allen Maßnahmeabgängern ersetzt.

## „Bereinigte“ regionale Eingliederungsquoten

Welche Unterschiede bleiben zwischen den Eingliederungsquoten der Ämter auch dann noch bestehen, wenn die Einflüsse der regionalen Unterbeschäftigung und der regionalen Teilnehmerstruktur herausgerechnet wurden? Hierfür sind die „Residuen“ der Regressionen zu betrachten, also die Abweichungen der beobachteten regionalen Eingliederungsquoten von den geschätzten.

„Geschätzte“ regionale Eingliederungsquoten sind jene, die aufgrund der jeweils herrschenden Unterbeschäftigung und Teilnehmerzusammensetzung zu erwarten sind. Diese Erwartungswerte sind umso höher, je niedriger die regionale Unterbeschäftigung und der Teilnehmeranteil der Zielgruppen ist – und umgekehrt.

Liegt der erreichte Wert in einem Arbeitsamt über dem erwarteten, dann hat es überdurchschnittlich abgeschnitten. Bleibt der tatsächliche Wert hinter dem erwarteten zurück, dann liegt ein unterdurchschnittliches Ergebnis vor. Durchschnittlich sind die Resultate dann, wenn tatsächliche und erwartbare Eingliederung einander entsprechen.

Die Karten 1 bis 3 geben einen Überblick über die Abweichungen der beobachteten regionalen Eingliederungsquoten von den Erwartungswerten (Residuen).

### Abweichungen bei FbW

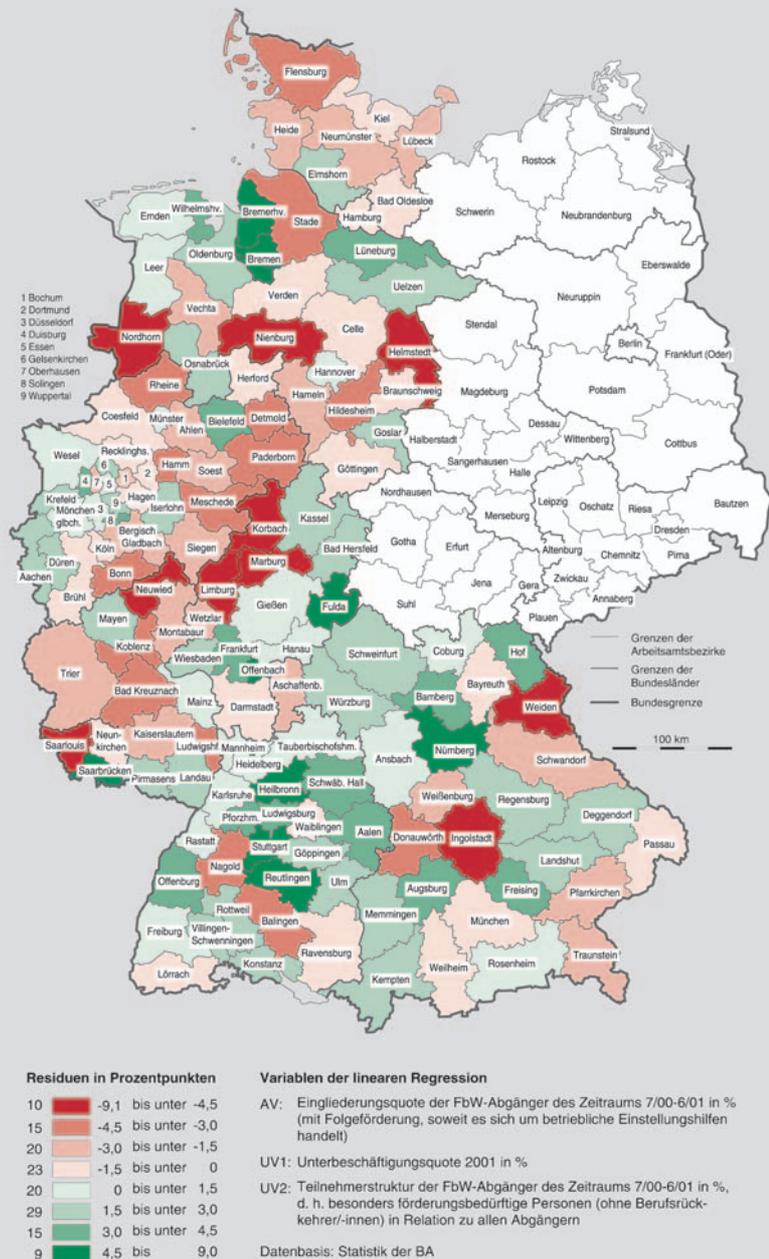
Aus Karte 1 ist zu ersehen, dass rund zwei Drittel aller westdeutschen Ämter FbW-Eingliederungsquoten aufweisen, die in etwa den Erwartungen entsprechen. Sie liegen weniger als 3 Prozentpunkte über oder unter den geschätzten FbW-Eingliederungsquoten.

Weiter ist festzuhalten, dass in nahezu allen westdeutschen Flächenstaaten Ämter mit großen positiven oder großen negativen Residuen zu finden sind. In den beiden süddeutschen Bundesländern, vor allem in Baden-Württemberg, ist ein schlechtes Abschneiden allerdings selten. In der Regel werden dort die Erwartungswerte erreicht oder sogar deutlich übertroffen.

Von den ostdeutschen Arbeitsämtern (vgl. Karte 2) weisen nur vier Residuen auf, die außerhalb des Intervalls von +/- 3 Prozentpunkten liegen. Dabei ist das Berliner Ergebnis von besonderem Interesse,

## Abweichung der FbW-Eingliederungsquote vom Erwartungswert

Residuen einer Regression der FbW-Eingliederungsquote 7/00 bis 6/01 auf die Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur – Westdeutschland



Karte 1

Quelle: IAB

bedenkt man die große Zahl an Weiterbildungsteilnehmern, auf der dort die FbW-Eingliederungsquote basiert. Es bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück: Der tatsächliche Wert liegt bei 31,3 Prozent und damit um 5,3 Prozentpunkte unter dem Erwartungswert von 36,6 Prozent.

### Abweichungen bei ABM

In Westdeutschland streut – wie erwähnt – die regionale Eingliederungsquote der ABM-Teilnehmer stärker als die der Weiterbildungsteilnehmer. Auch lassen sich regionale Unterschiede in der ABM-Eingliederungsquote nicht so gut auf die beiden Einflussfaktoren „Unterbeschäftigung“ und „Teilnehmerstruktur“ zurückführen. Deshalb sind die Residuen

bei der Eingliederungsquote von ABM deutlich größer als bei der FbW. Um diese darzustellen, wurde in Karte 3 auf Seite 12 eine doppelt so große Klassenbreite gewählt wie in den Karten zuvor. Es zeigt sich, dass negative Residuen in Schleswig-Holstein und Bayern dominieren, positive hingegen in Niedersachsen und vor allem in Baden-Württemberg. In den übrigen westdeutschen Flächenstaaten sind die Ergebnisse eher gemischt.

Festzuhalten ist außerdem, dass in den meisten Ämtern des Ruhrgebiets, in denen ABM eine vergleichsweise große Rolle spielen, die tatsächlich erreichten – niedrigen – Eingliederungsergebnisse jenen entsprechen, die man aufgrund der ungünstigen Arbeitsmarktlage erwarten musste.

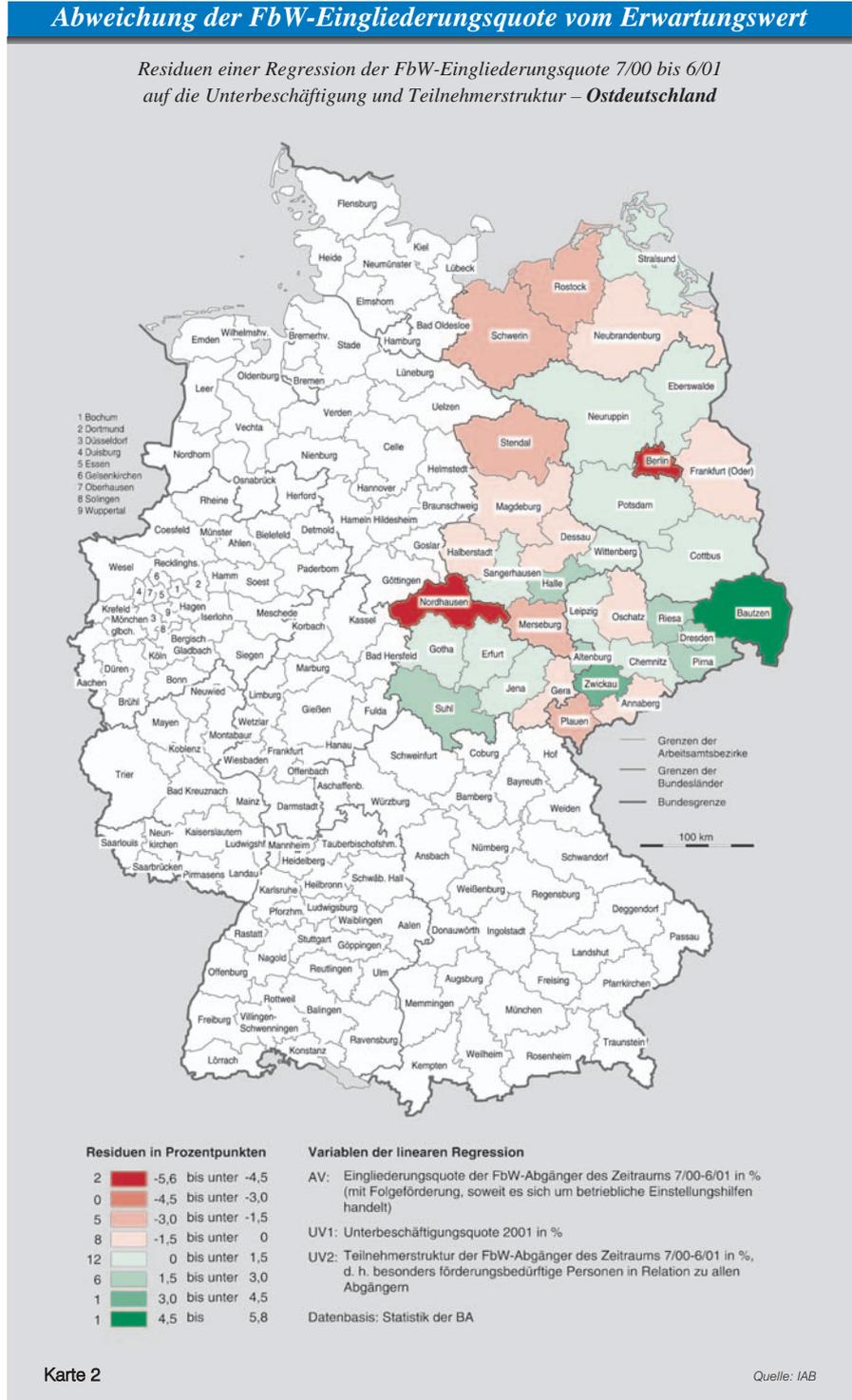
Betrachtet man schließlich die räumliche Verteilung der Residuen bei den ABM-Eingliederungsquoten in Ostdeutschland (*hier nicht abgebildet*), dann fällt zunächst auf, dass deren Beträge überall sehr klein sind. Dies ist auf die geringe Streuung der regionalen ABM-Eingliederungsquote in Ostdeutschland zurückzuführen.

Erwähnenswert ist dennoch, dass die tatsächlichen Eingliederungsergebnisse in allen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns schlechter sind als die erwarteten und in fast allen Regionen Brandenburgs besser. Anders als bei FbW entspricht bei ABM das Eingliederungsergebnis in Berlin den Erwartungen, wo der tatsächliche Wert von 15,8 Prozent exakt mit dem geschätzten übereinstimmt.

**Fazit**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass regionale Unterschiede in der Wiederbeschäftigung von FbW- und ABM-Teilnehmern in erster Linie durch Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktlage hervorgerufen werden. Eine ebenfalls substantielle, wenngleich wesentlich geringere Bedeutung als die Unterbeschäftigungsquote hat die regionale Teilnehmerstruktur.

Bereinigt man die regionalen Eingliederungsquoten um die Einflüsse dieser beiden Variablen, dann vermindert sich deren Streuung erheblich. Es lassen sich nun jene Ämter identifizieren, in denen der Einsatz der beiden Instrumente mit weit über- oder unterdurchschnittlichen Eingliederungsergebnissen verbunden war.



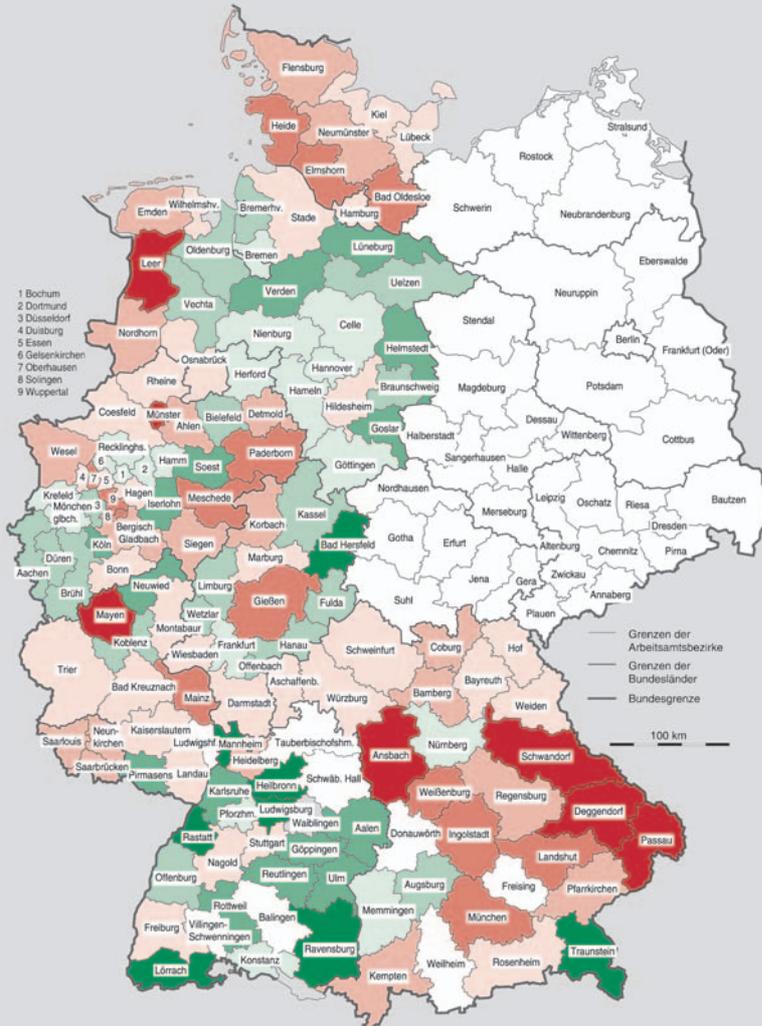
In diesen Ämtern waren offensichtlich Einflussfaktoren wirksam, die jenseits der regionalen Unterbeschäftigung und der hier erfassten Teilnehmerstruktur liegen. Um welche Faktoren es sich dabei handelt, ob sie anderen regionalen Arbeitsmarktbedingungen, weiteren Unterschieden in der Teilnehmerzusammensetzung oder der Leistung des einzelnen Arbeits-

amtes zuzurechnen sind – all das muss an dieser Stelle offen bleiben. Erkenntnisse hierzu lassen sich nur durch weiterführende Untersuchungen gewinnen, insbesondere durch eine vertiefende Analyse „auffälliger“ Regionen.

*Franziska Hirschenauer  
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 17/2003)*

## Abweichung der ABM-Eingliederungsquote vom Erwartungswert

Residuen einer Regression der ABM-Eingliederungsquote 7/00 bis 6/01 auf die Unterbeschäftigung und Teilnehmerstruktur – Westdeutschland



Karte 3

Quelle: IAB

### Vermittlungsgutscheine

#### Tropfen auf den heißen Stein

Schon vor den Hartz-Reformen haben sich Arbeitsmarktpolitiker neue Instrumente ausgedacht. Doch leider ist nicht allen der Erfolg beschieden, den man ihnen wünschen möchte. Dies gilt auch für die private Arbeitsvermittlung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit.

Am 1.4.2002 ist ein Paket von Sofortmaßnahmen in Kraft gesetzt worden, das die Rolle der privaten Vermittler neu bestimmt. Arbeitslose haben seither nach drei Monaten ohne Arbeit Anspruch auf einen „Vermittlungsgutschein“. Dieser Gutschein ist eine Art Scheck, mit dem die Dienste Privater honoriert werden können. Das Honorar ist gestaffelt nach der Dauer der

Arbeitslosigkeit (drei Monate ohne Job: 1 500 €, sechs Monate: 2 000 €, neun Monate: 2 500 €). Wenden sich Arbeitslose schon vor Ablauf der dreimonatigen Wartezeit an einen privaten Vermittler, ist eine „Selbstbeteiligung“ in Höhe von 1 500 € vorgesehen.

Wie es scheint, wird dieses Instrument bislang kaum genutzt: Von knapp 2,67 Millionen Arbeitslosen, die im Juli 2003 die Anspruchsvoraussetzungen erfüllten, hatten gerade mal 4,6 Prozent tatsächlich einen Vermittlungsgutschein beantragt und auch erhalten. Noch geringer ist der Beitrag, den der Vermittlungsgutschein zur erfolgreichen Jobsuche leistet: Bei den Inhabern von Vermittlungsgutscheinen, die zwischen Mai und Juli 2003 ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten, hat er lediglich in 2,6 Prozent der Fälle zum Erfolg geführt. Und selbst dann, wenn per Gutschein ein Job gefunden werden konnte, hatte das Arbeitsverhältnis nur in rund 55 Prozent der Fälle von November 2002 bis Januar 2003 länger als sechs Monate Bestand.

Sowohl Nutzungsgrad als auch Erfolgsbilanz der Einschaltung privater Arbeitsvermittler sind also vergleichsweise mager. Dies mag auch den Rahmenbedingungen und der aktuell schlechten Arbeitsmarktlage geschuldet sein. Bislang jedenfalls konnte durch die Einschaltung privater Arbeitsvermittler keine wirksame Ergänzung zur Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter entstehen. Sie gleicht vielmehr dem sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein.

Markus Promberger

## Impressum

IAB Materialien Nr. 3/2003

**Redaktion:** Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleaves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 24 000 Exemplare

**Bezugsmöglichkeit:** Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Straße 106, D-90327 Nürnberg, Tel.: 09 11 / 179 - 41 62, Fax: 09 11 / 179 - 11 47; Schutzgebühr € 2,50 (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutzgebühr € 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto) • **ISSN** 0177-1426

**Interne Rückfragen** bitte unter Tel.: 09 11 / 179 - 30 25 • **Verteiler für AA, bes. DSt. und LAA:** wie „IAB-Kurzbericht“

**Das IAB im Internet:** [www.iab.de](http://www.iab.de)