



Hartz und der Arbeitsmarkt: Wege zu mehr Beschäftigung?

Ergebnisse der Evaluation der bisherigen Arbeitsmarktreformen

Dr. Susanne Koch

Arbeitsmarktpolitische Tagung der Evangelischen Akademie
Bad Boll „Sichere Wege zu mehr Beschäftigung?
Wissenschaft trifft Praxis“

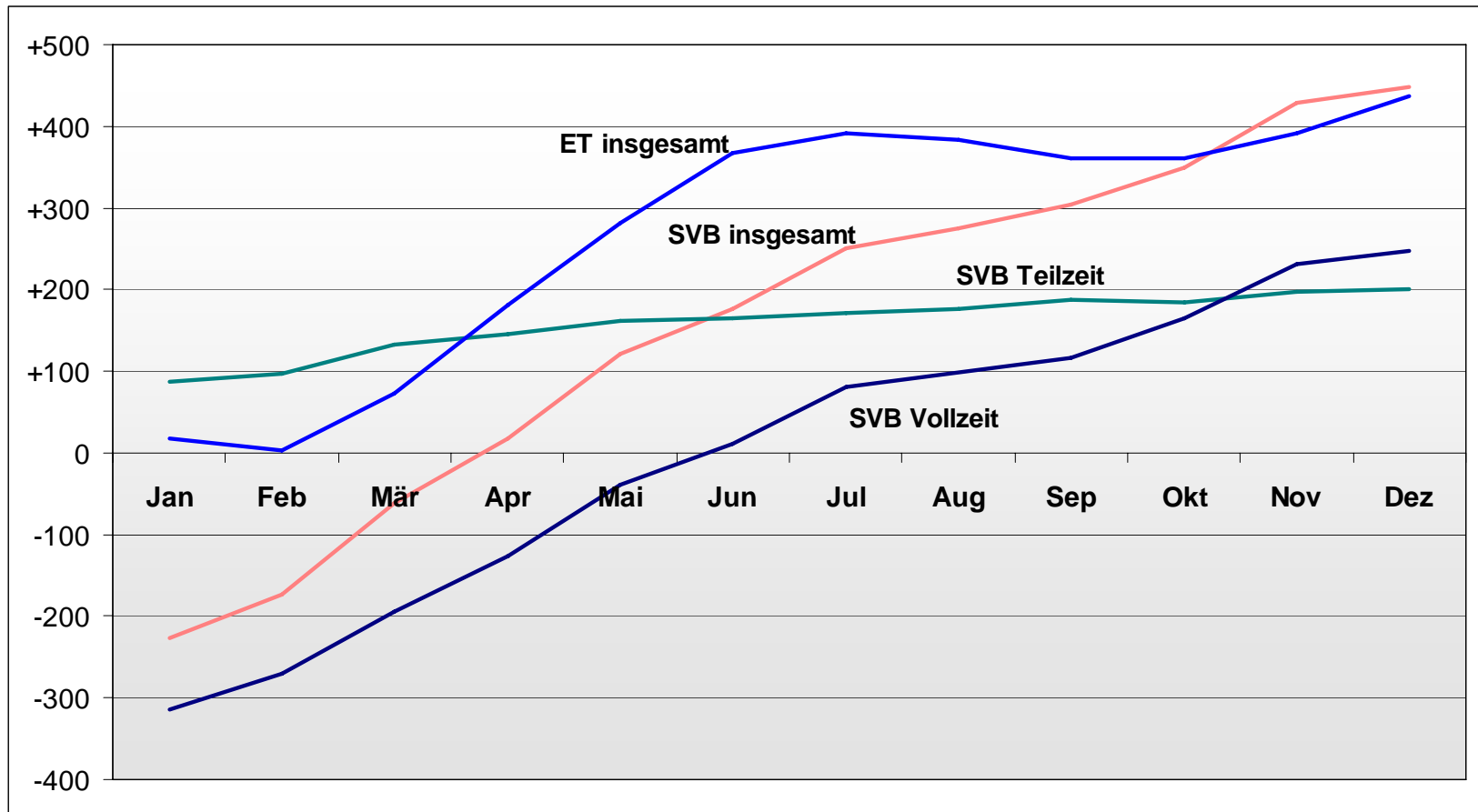
Bad Boll, 07. Mai 2007

Hartz und der Arbeitsmarkt: Wege zu mehr Beschäftigung?

- ❖ Einleitung
- ❖ Der Arbeitsmarkt im April 2007: Es tut sich was...
- ❖ Ziele und Elemente der Hartz-Reformen
- ❖ Wissenschaftliche Befunde zu den Wirkungen...
 - ◆ ...der Neuausrichtung der Instrumente
 - ◆ ... der Neuorganisation der Vermittlungsprozesse
 - ◆ ... der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
- ❖ Fazit
 - ◆ Was wissen wir und was nicht?
 - ◆ Was fehlt?

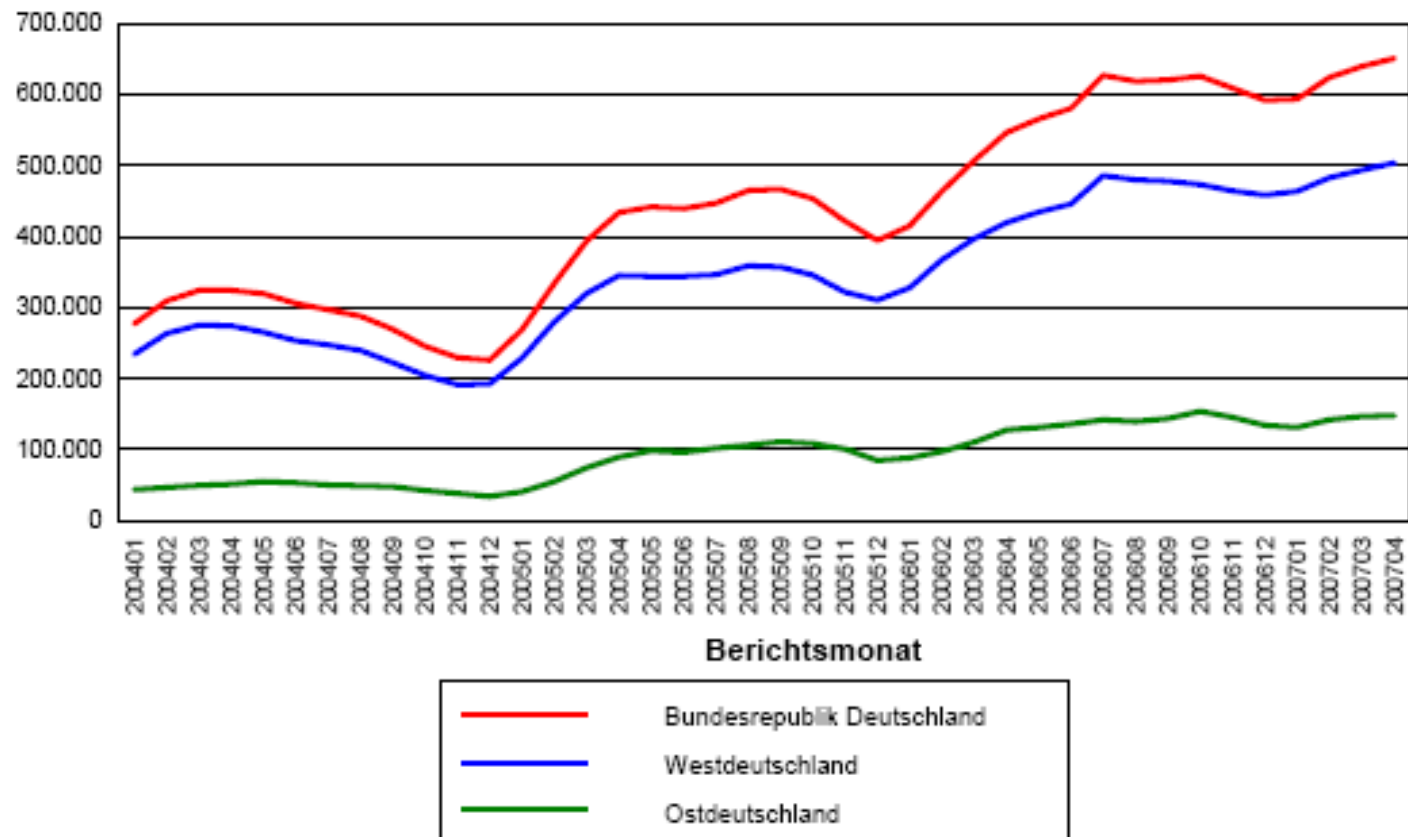
Der Arbeitsmarkt im April 2007: Es tut sich was...

Erwerbstätige (ET) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB) 2006 – Veränderung gegenüber Vorjahr in 1000



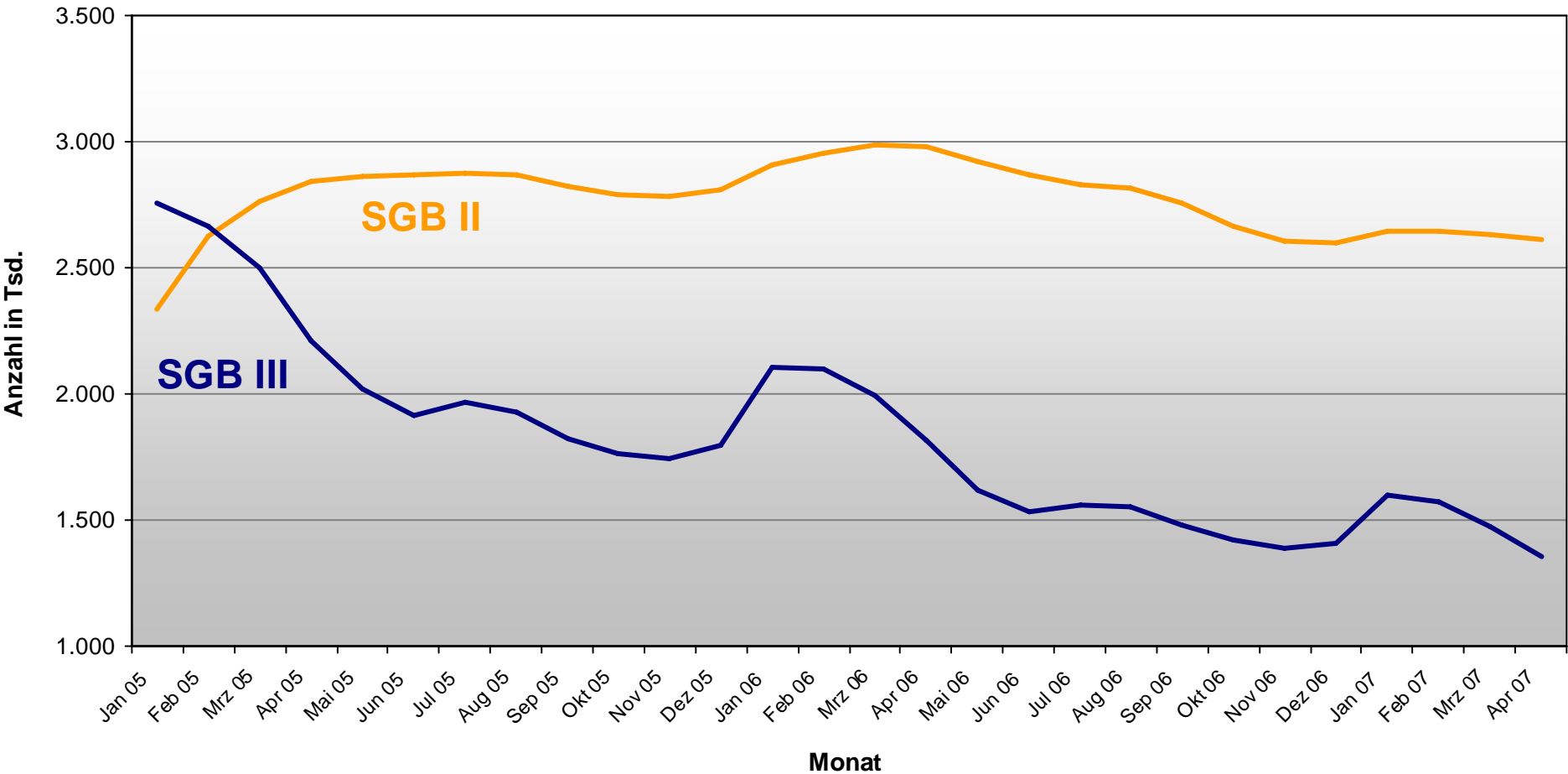
Quelle: Berechnungen IAB-FB4 auf Basis Statistisches Bundesamt

Bestand an gemeldeten Stellen



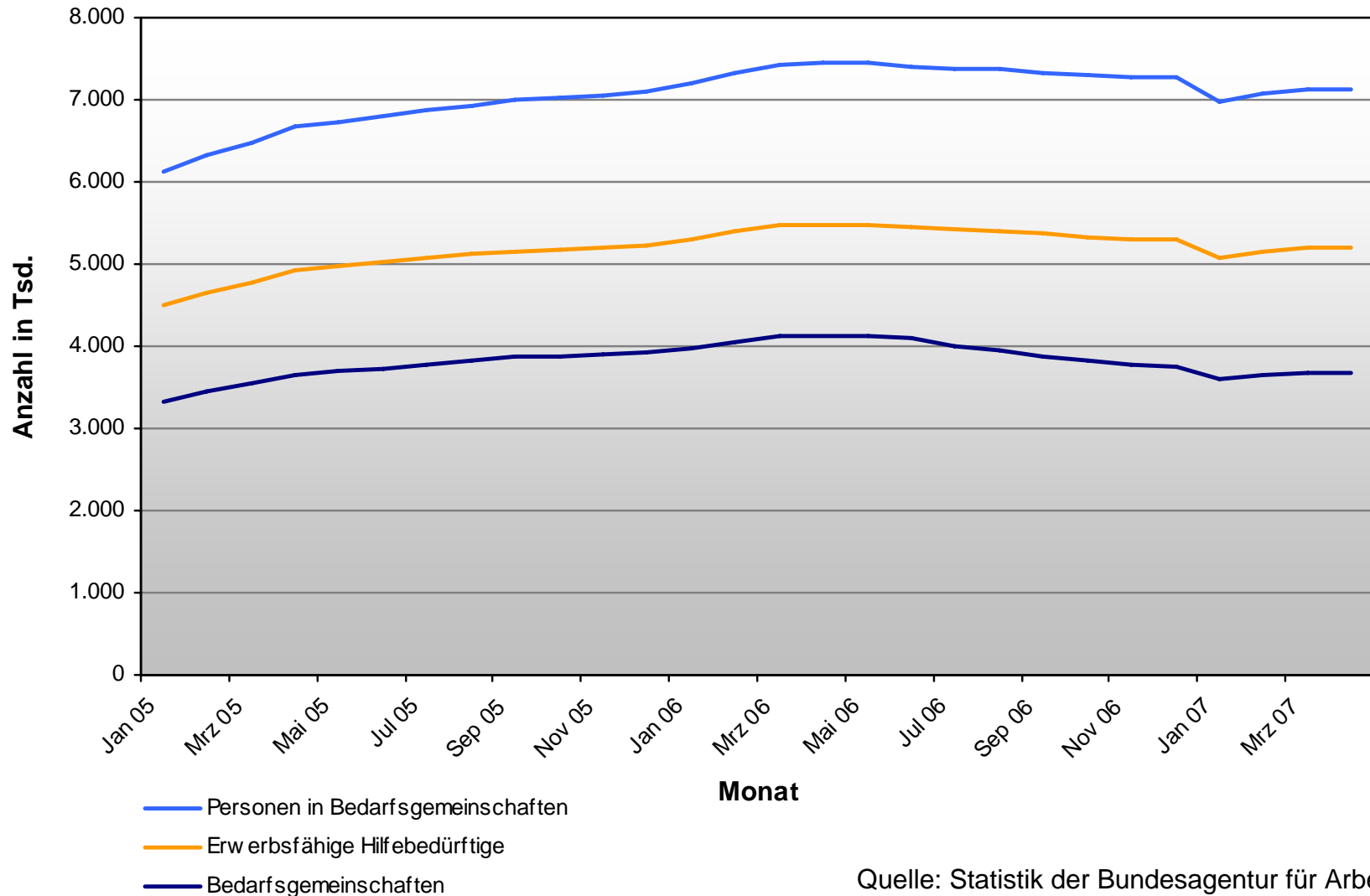
Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III

- Januar 2005 bis April 2007 -



Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II

- Januar 2005 bis April 2007 -



Abbau der Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Merkmalen – Bestand April 2007 zu April 2006 in Prozent

| | |
|------------------------------|--------------|
| Arbeitslose insgesamt | -17,2 |
| Westdeutschland | -18,6 |
| Ostdeutschland | -14,3 |
| Frauen | -12,1 |
| Männer | -21,6 |
| U25 | -27,6 |
| Ü55 | -13,4 |
| Ausländer | -14,2 |
| Langzeitarbeitslose | -14,6 |
| Metallberufe | -37,5 |
| Warenkaufleute | -12,6 |

Ziele und Elemente der Hartz-Reformen

Ziele aktivierender Arbeitsmarktpolitik

❖ **individuell**

- ◆ Verbesserung der Wiedereingliederungschancen

❖ **Arbeitsmarkt**

- ◆ „Bestandsbereinigung“ (Aussondern von „unechten“ Arbeitslosen)
- ◆ Verringerung von „Mismatch-Arbeitslosigkeit“
(Zügigere Besetzung offener Stellen)
- ◆ Zusätzliche Stellenangebote bei größerer Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen

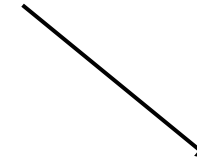
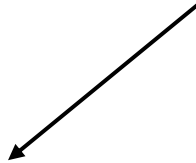
❖ **gesellschaftspolitisch**

- ◆ höhere Akzeptanz für Arbeitsförderungsleistungen?
- ◆ Vorbeugen gegen Diskreditierung von Arbeitslosen?

Übersicht über die Arbeitsmarktreformen

- ❖ 01.11.2002 „Job Floater“ durch KfW (inzwischen wieder eingestellt!)
- ❖ 01.01.2003 **Hartz I**
Deregulierung der Zeitarbeit, PSA, verschärfte Zumutbarkeit, Ich-AG, Bildungsgutscheine
- ❖ 01.04.2003 **Hartz II**
Mini- und Midi-Jobs, Vorbereitung Job-Center
- ❖ 01.01.2004 **„Reformen am Arbeitsmarkt“**
Bezugsdauer ALG, Kündigungsschutz, Handwerksordnung
- ❖ 01.01.2004 **Hartz III**
Reform der BA
- ❖ 01.01.2005 **Hartz IV**
Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen



Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

- Deregulierung des Arbeitsrechts
- Mini- und Midi-Jobs

Verstärkung der Arbeitsanreize

- Leistungskürzungen
- Strengere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug

Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarkt- politik

- Neue Instrumente
- Reorganisation der Prozesse

Wissenschaftliche Befunde...

Was beinhaltet Evaluation der Arbeitsmarktpolitik?

Untersucht werden:

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

Wirkungen im Hinblick auf „mehr Beschäftigung“

- ❖ Verbesserung der individuellen Beschäftigungschancen der Teilnehmer an Arbeitsmarktpolitik
 - ◆ ... im Vergleich zu Nichtteilnehmern
- ❖ Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit auf der Makroebene
 - ◆ mehr Arbeitsplätze
 - ◆ kürzere Vakanzzeiten, besserer Match
- ❖ Hier ausgeblendet: weitere Wirkungen

Hartz: Die Evaluationen – SGB III

- ❖ Modul 1: Wirksamkeit der Instrumente
 - ◆ 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse
 - ◆ 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung
 - ◆ 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - ◆ 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung
 - ◆ 1e: Existenzgründungen
 - ◆ 1f: Makrowirkungen
- ❖ Modul 2: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit
- ❖ Modul 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

- ❖ Ergebnisse Ende 2006

Hartz: Die Evaluationen – SGB II

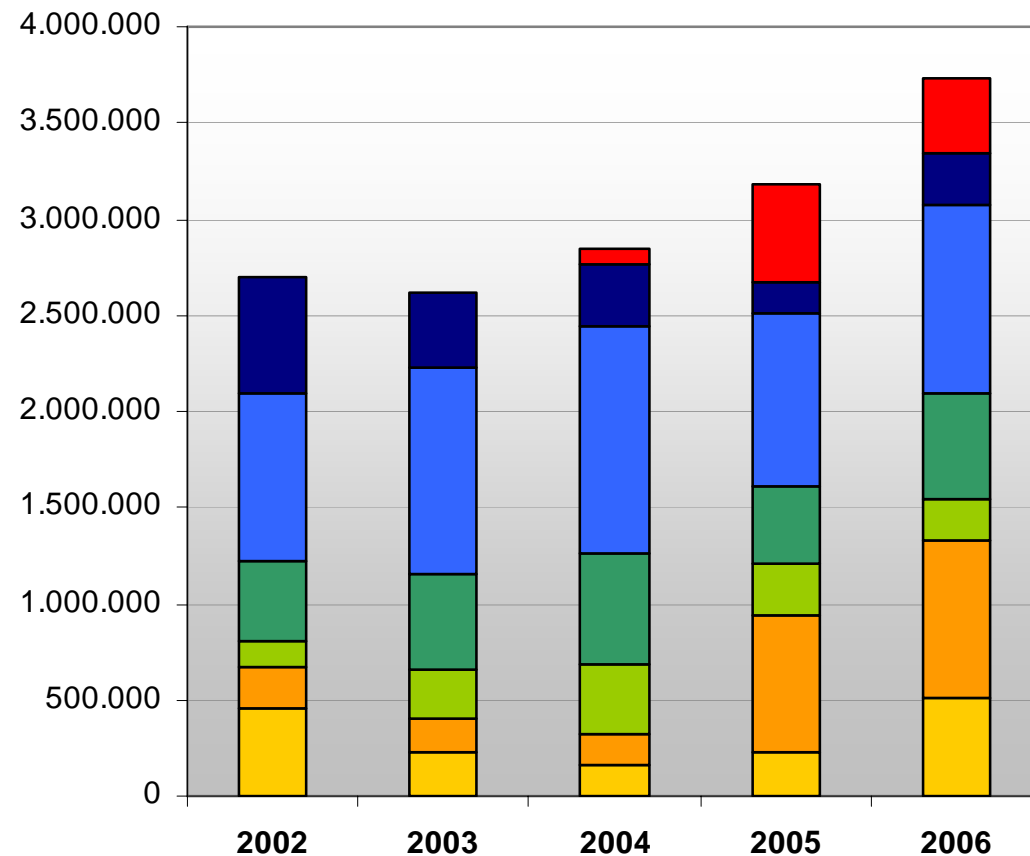
- ❖ Allgemeine Wirkungsforschung nach §55 (IAB)
 - ◆ Untersuchung der Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhaltes: Integration, Beschäftigungsfähigkeit, Lebenssituation
 - ◆ Ergebnisse laufend
- ❖ Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach §6c (BMAS)
 - ◆ Auswirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf den Aktivierungsprozess
 - ◆ Vier Felder an Konsortien vergeben
 - ◆ Ergebnisse Ende 2008

Wissenschaftliche Befunde...

... zur Neuausrichtung der Instrumente

Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, 2002 - 2006

- "Beauftragung Dritter"
- Berufliche Weiterbildung
- Trainingsmaßnahmen
- Förderung abhängiger Beschäftigung
- Förderung der Selbstständigkeit
- Beschäftigung schaffende Maßnahmen
- Freie Förderung/SWL



Förderung der beruflichen Weiterbildung

- ❖ Bereits vor der Reform positive individuelle Nettoeffekte (früherer Abgang aus Arbeitslosigkeit bzw. in Erwerbstätigkeit)
- ❖ Durch die Reform Veränderung der Maßnahmenstruktur: Kürzere berufs-bezogene und berufsübergreifende Maßnahmen und längere Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in anerkanntem Beruf als wichtigste Maßnahmen

Förderung der beruflichen Weiterbildung

- ❖ Nach der Reform bei vier von sechs Maßnahmetypen positive Wirkung im Hinblick auf frühere Integration in und anschließende Häufigkeit der Erwerbstätigkeit
- ❖ Bei zwei Maßnahmetypen zu kurzer Beobachtungszeitraum
- ❖ Bei allen Maßnahmen zu Beginn herabgesetzte Vermittlungs- und Eigensuchaktivität („Lock-in-Effekt“), der jedoch durch die Reform reduziert wurde
- ❖ Nur teilweise Einfluss durch Bestenauswahl feststellbar

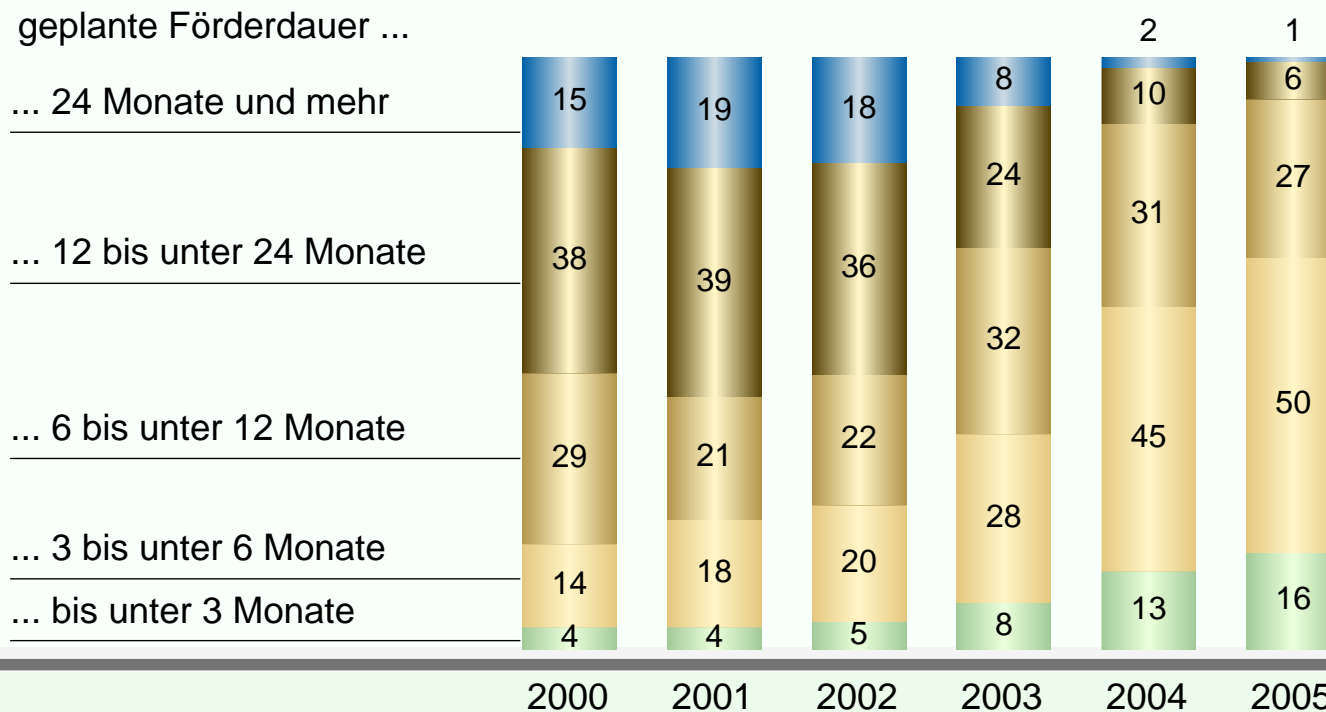
Quelle: IZA/DIW 2006

Beschäftigungsförderung durch Eingliederungszuschüsse

- ❖ Drei Elemente der Reform:
 - ◆ Bündelung der Eingliederungszuschüsse
 - ◆ Verzicht auf Festlegung bestimmter Zielgruppen und
 - ◆ Absenkung der maximalen Förderdauer und –höhe
- ❖ Positive Wirkung auf Verbleib in Beschäftigung auch nach Förder- und Nachbeschäftigungszeiten (Drei Jahre Förderbeginn zwischen 19 und 42 Prozentpunkte höherer Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter)
- ❖ Kaum Verbesserung der Wirkung durch Reform
- ❖ Aktivierung von Personen, die dem Arbeitsmarkt andernfalls nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten, als wichtiger Effekt
- ❖ Aber: Hinweise auf erhebliche Mitnahmeeffekte

Geplante Förderdauern bei Eintritt in die EGZ-Förderung 2000 bis 2005

- in Prozent -



Anmerkungen: Zahlen für 2005 ohne Berücksichtigung der optierenden Kommunen. Ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwer behinderte Menschen nach § 219 SGB III.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

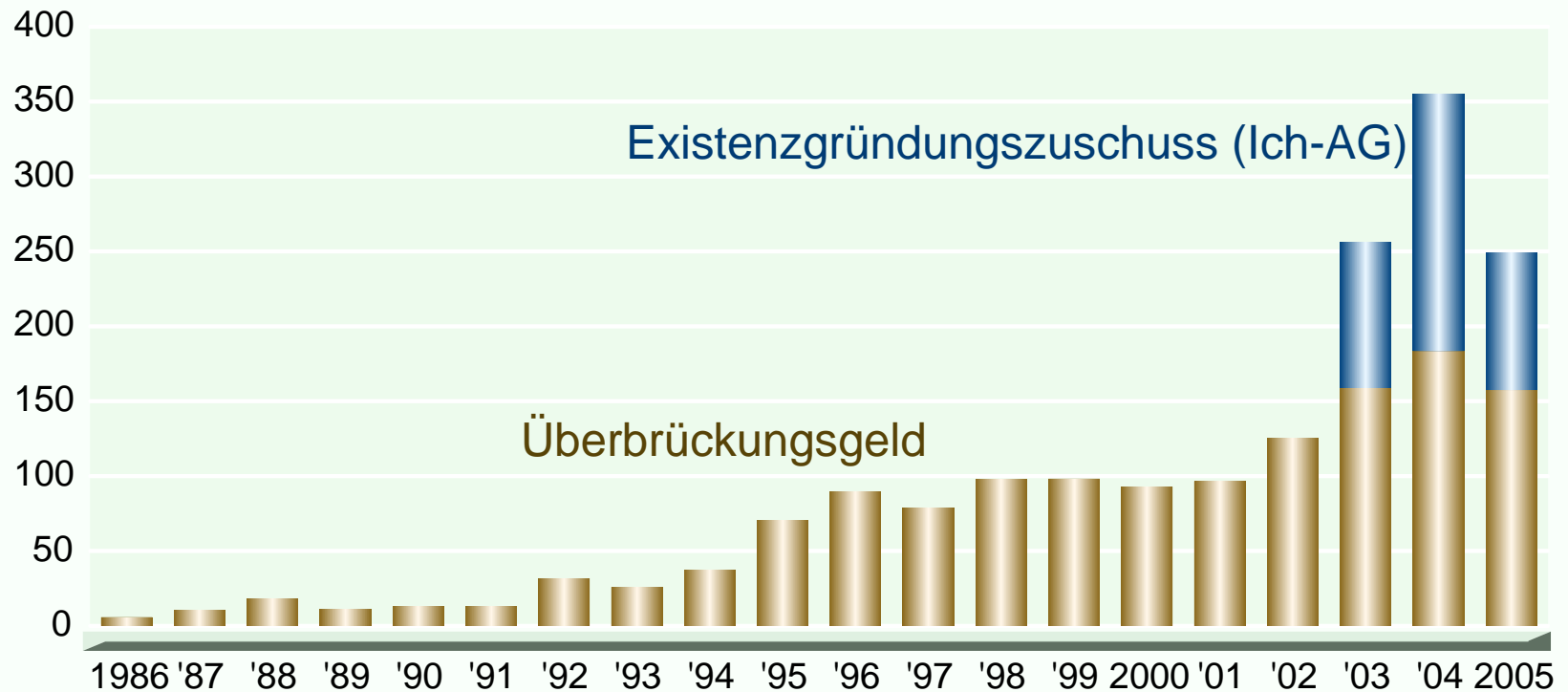
© IAB

Existenzgründungsförderung

- ❖ Hartz-Reform:
 - ◆ Einführung eines neuen Existenzgründungszuschusses („Ich-AG“) zusätzlich zum Überbrückungsgeld
- ❖ Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die beim ÜG unterrepräsentiert waren: z. B. hoher Frauenanteil
- ❖ Beide Förderinstrumente: positive Beschäftigungs- wie Einkommenseffekte 28 Monate nach Förderbeginn
- ❖ Aber: möglicherweise selektive Gruppenzusammensetzung
- ❖ Makroebene: Existenzgründungsförderung verringert Niveau von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit signifikant

BA-geförderte Existenzgründungen in Deutschland 1986 bis 2005

– jährliche Zugänge in Tausend –



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

© IAB

Arbeitsförderung für ALG II-Empfänger – Vergleich von Teilnehmerstruktur und Struktur der Arbeitslosen

Überrepräsentiert

- ❖ Förderung mit SGB III-Maßnahmen in Ostdeutschland
- ❖ Jugendliche (U25) in allen Programmen

Unterrepräsentiert

- ❖ teilweise Frauen in betriebsnahen Maßnahmen
(v.a. west-deutsche Frauen in EGZ und betrieblichen TU)
- ❖ Ältere (Ü55) weitgehend (Ausnahme: ABM im Osten)
- ❖ Ausländer weitgehend (Ausnahme: Beauftragung Dritter)
- ❖ Geringqualifizierte weitgehend (Ausnahme: ABM im Westen)

Arbeitsgelegenheiten: Die individuelle Ebene - erste Befunde zu den Teilnehmerstrukturen -

Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Job“):

- ❖ Überproportionale Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- ❖ Keine verstärkte Förderung von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, gering Qualifizierten, besonders Förderbedürftigen

Entgeltvariante:

- ❖ noch stärkere Konzentration auf U25
- ❖ auch hier keine gezielte Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen

Arbeitsgelegenheiten: Der betriebliche Einsatz (Mehraufwandsvariante)

Organisationsbefragung:

- ❖ Hohe Kontinuität von öffentlich geförderter Beschäftigung bei gleichzeitigem Wegfall anderer Fördermöglichkeiten
- ❖ Maßnahmepauschale als kalkulierte Finanzierungsquelle
- ❖ Zusätzlichkeit verschwimmt
- ❖ Wenig „Klebeffekt“

Quantitative Analysen:

- ❖ Negativer Effekt der Einführung von Ein-Euro-Jobs auf Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in ostdeutschen Betrieben
- ❖ kein vergleichbarer Effekt in Westdeutschland

Wissenschaftliche Befunde... **... zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse**

Neuausrichtung Vermittlungsprozesse

Wesentliche Elemente:

- ❖ Verschärfte Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen
- ❖ Reform der BA
 - ◆ Einführung Kundenzentrum
 - ◆ Kundendifferenzierung und Handlungsprogramme
- ❖ Private Dienstleister in der Arbeitsvermittlung
 - ◆ Vermittlungsgutschein
 - ◆ Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben/ der gesamten Vermittlung

Zumutbarkeit und Sperrzeiten

- ❖ Änderungen bei Zumutbarkeit und Sperrzeiten in der Praxis von nachrangiger Bedeutung
- ❖ Keine empirische Evidenz für zeitlichen Zusammenhang zwischen bestandskräftigen Sperrzeiten und dem Abgang von Personen aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit
- ❖ Höhere Wahrscheinlichkeit, dass Sperrzeiten ausgesprochen werden, bewirkt verstärkten Übergang in Erwerbstätigkeit (gesichert für 2003, nicht für 2004)
- ❖ Verschärfung der Sperrzeitenregelung hat Einfluss auf Abgang aus Arbeitslosigkeit wie Übergänge in Erwerbstätigkeit, insbesondere bei ostdeutschen Männern

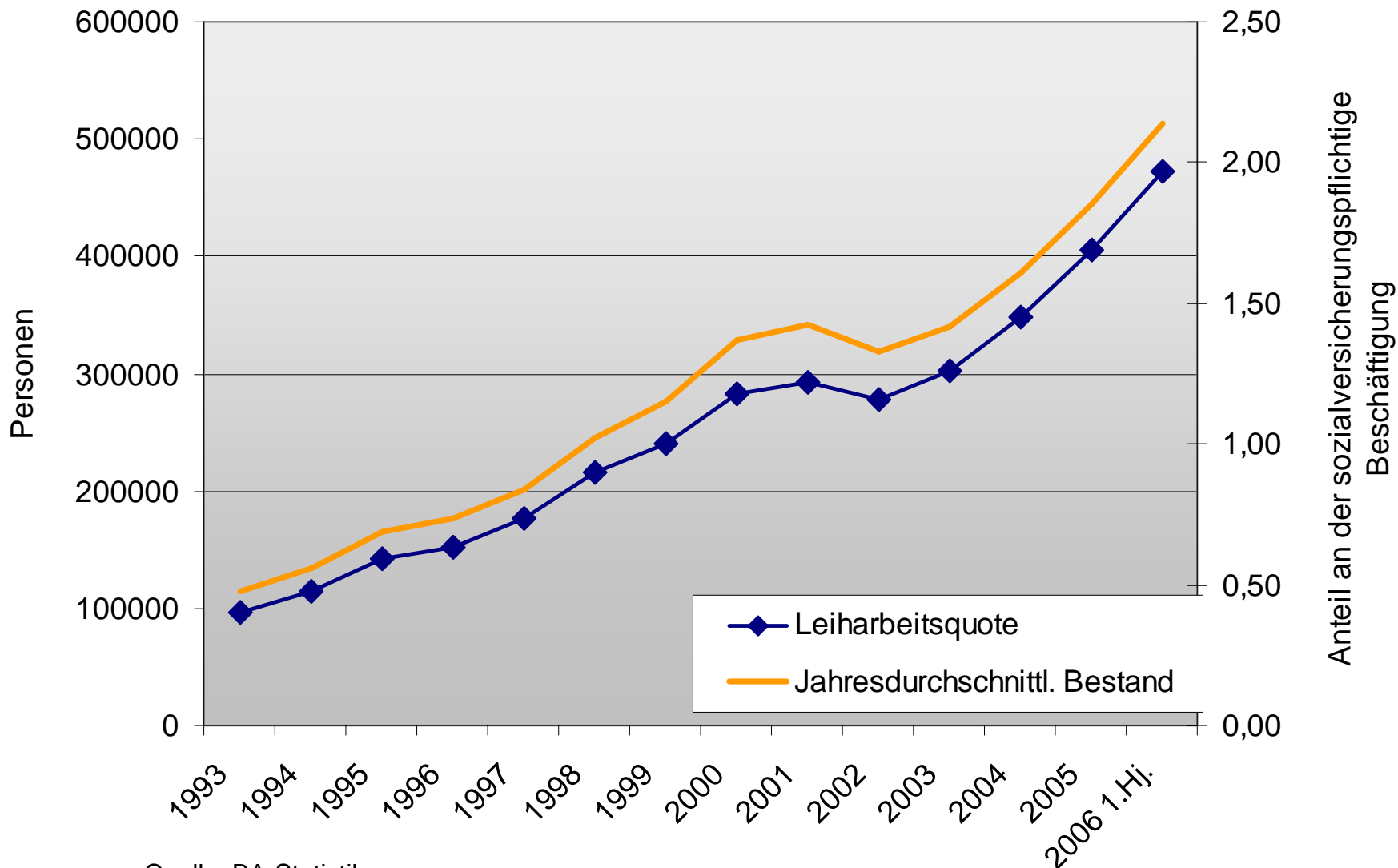
Einbeziehung Dritter in die Vermittlung

- ❖ Vermittlungsgutschein
 - ◆ Zwei Nutzergruppen unter Arbeitslosen: Einerseits hoch motivierte, marktnahe, gut qualifizierte Personen, andererseits Langzeitarbeitslose, bei denen der Gutschein als letzte Chance gilt
 - ◆ Positive Wirkung auf Abgang aus Arbeitslosigkeit und Eingliederung in Erwerbstätigkeit
 - ◆ Häufiger Bericht von Mitnahme- und Missbraucheffekten

- ❖ Beauftragung Dritter mit der Vermittlung bzw. Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen
 - ◆ Keine Wirkungen auf Abgänge in Beschäftigung und/oder aus Arbeitslosigkeit feststellbar

Wissenschaftliche Befunde... **... zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts**

Entwicklung der Leiharbeit in Deutschland

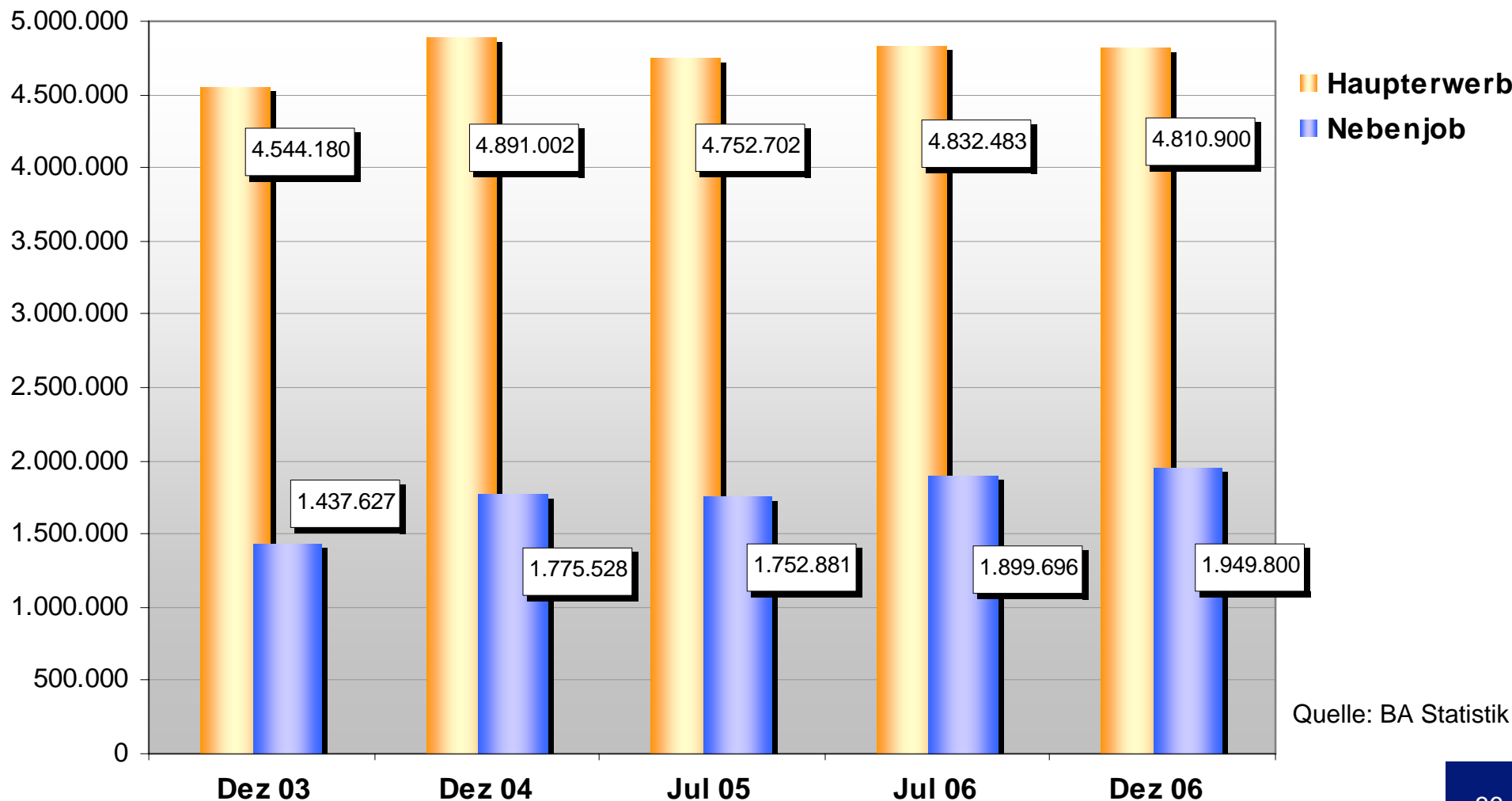


Quelle: BA-Statistik

Zeitarbeit

- ❖ Anstieg der jahresdurchschnittlichen Zahl von Zeitarbeitern von 2003 bis 2005 um 114.000 auf 444.000
- ❖ Verbesserung des Ansehens der Zeitarbeitsbranche durch die Reformen
- ❖ Zunahme der Zahl der Beschäftigten in der Zeitarbeit aufgrund der Reformen um etwa 29.000
- ❖ Verdrängung regulärer Beschäftigung unklar

Entwicklung der Mini-Jobs seit der gesetzlichen Neuregelung zum 01.04.2003



Quelle: BA Statistik

Mini-Jobs

- ❖ Juni 2006: 6,8 Millionen Mini-Jobber/innen (Zunahme von 2,6 Millionen im Vergleich zum März 2003)
- ❖ Zuwachs der Mini-Jobs **aufgrund** der Reform um etwa 1,45 Millionen
- ❖ Positive Bewertung bei arbeitsmarktpolitischen Akteuren

Aber:

- ❖ Keine „Brücke“ in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
- ❖ Uneinheitliche und nicht belastbare Evidenz hinsichtlich der Substitution regulärer Beschäftigung durch Mini-Jobs

Fazit (1)

- ❖ Die Evaluationsergebnisse deuten darauf hin, dass die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die richtige Richtung ging
- ❖ Quantitative Erfolge eher gering, wachsen aber mit positiver Arbeitsmarktentwicklung
- ❖ Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorwiegend an den Rändern mit unklarer Nachhaltigkeit
- ❖ Noch zu wenig Wissen über Wirkung der Vermittlungsprozesse und über Wirkungen im SGB II

Fazit (2)

- ❖ Schließlich: Blick noch zu sehr auf Arbeitsmarktpolitik als Reparaturbetrieb bei Arbeitslosigkeit
- ❖ Erforderlich: Konzepte und Handlungsansätze zur möglichst friktionsarmen Gestaltung von Übergängen



**Für weitere Informationen:
www.iab.de**

Arbeitsmarktpolitische Tagung der Evangelischen Akademie
Bad Boll „Sichere Wege zu mehr Beschäftigung?
Wissenschaft trifft Praxis“

Bad Boll, 07. Mai 2007