

Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Vier Jahre
Grundsicherung für Arbeitsuchende

Panel 3: Veränderungen am Arbeitsmarkt

Kommentar

Berlin, 28. Januar 2009

Prof. Dr. Harald Strotmann (Hochschule Pforzheim)

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

Hintergrund

Hintergrund: Erhebliche strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland

- Hohe Langzeitarbeitslosigkeit
- Hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter
- Treppenförmiger Anstieg der Arbeitslosigkeit seit vielen Jahrzehnten („wachsende Sockelarbeitslosigkeit“)



Ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit nur Konjunktur,
oder auch Struktur?

Haben die Reformen auf dem Arbeitsmarkt und
insbesondere die Einführung des SGB II dazu beigetragen,
die strukturelle Arbeitslosigkeit abzubauen?

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

Hintergrund

Beantwortung der Frage ist aus verschiedenen Gründen nicht trivial



Wirkungsforschung nach §55 SGB II am IAB verfolgt bei der Analyse der Arbeitsmarktwirkungen einen sehr differenzierten Ansatz, der darauf ausgerichtet ist,

- die quantitativen und qualitativen Wirkungen auf der Angebotsseite abzuschätzen
- die Nachfragewirkungen der SGB II-Einführung zu untersuchen
- den Matching-Prozess zu untersuchen

Vortrag: Fokus auf Veränderungen zentraler gesamtwirtschaftlicher Ergebnisindikatoren

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

Zentrales Ergebnis: Viele Indizien für strukturelle Wirkungen

- Wesentliches Ergebnis: Eine Vielzahl von Indizen sprechen dafür, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit auch struktureller Natur ist!
 - Vergleich der Entwicklung zentraler gesamtwirtschaftlicher Ergebnisindikatoren in den Aufschwungjahren 1999/2000 und 2006/2007: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Langzeitarbeitslosigkeit
 - Deutlicher Rückgang der geschätzten strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland (NAIRU)
 - Phillipskurve, Beveridge-Kurve
- These wird u.a. auch unterstützt von Analysen des Sachverständigenrats oder des DIW.
 - SVR stellt insbesondere erhebliche Intensivierung der Dynamik der Entwicklungen etwa 1-1,5 Jahre nach der SGB II-Einführung fest.

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

Aber : Bedarf, noch etwas genauer hinzusehen

- Durchführung tatsächlicher Kausalanalysen steht noch aus: Welche Effekte lassen sich wirklich kausal auf das SGB II zurückführen?
- Einzelne Ergebnisse bedürfen vielleicht der Relativierung oder zumindest einer ergänzenden Differenzierung
 - Stärkere Zunahme der Leiharbeit gg. 1999/2000 erklärt teilweise den stärkeren Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung
 - Entwicklung der Arbeitslosigkeit gg. 1999/2000 auch deshalb günstiger, weil damals die Erwerbsneigung im Aufschwung sehr viel stärker gestiegen ist (aber: auch Arbeitslosenquote hat sich günstiger entwickelt)
 - Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt sind gg. 1999/2000 kaum gestiegen
 - Offen, ob die stärkere Aktivierung durch Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt und Maßnahmen der AAMP mittelfristig zu einer besseren Arbeitsmarktintegration führt
 - Ist die „Dauer der Arbeitslosigkeit“ überhaupt die richtige Variable, sollte man nicht versuchen, auf die Dauer der Unterbeschäftigung abzustellen? Wie hat sich die Dauer der „Langzeitunterbeschäftigung“ verändert?

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

Aber : Bedarf, noch etwas genauer hinzusehen

- Forschungsbedarf: Welche Prozesse verbergen sich hinter den aggregierten Entwicklungen auf der Mikroebene?
 - Wer sind die Personen, die Beschäftigung aufnehmen?
 - Wird die Sockelarbeitslosigkeit auch und gerade bei den gering Qualifizierten abgebaut? Oder haben sich deren Chancen sogar verschlechtert durch steigende Konzessionsbereitschaft der bereits Beschäftigten?
 - Welche Art von Beschäftigung wird aufgenommen?
 - Lohnniveau?
 - Qualität der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung?
- Wie nachhaltig sind Abgänge aus der SGB II-(Langzeit-)Arbeitslosigkeit in Beschäftigung?

Rückgang der Arbeitslosigkeit – Konjunktur oder Struktur?

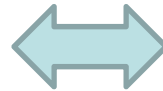
Aber : Bedarf, noch etwas genauer hinzusehen

- **Tiefergehende Analysen der Angebotswirkungen**
 - Ist die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen wirklich größer geworden? IAB-Ergebnisse geben Hinweise, dass angebotsseitig weiterhin Anreizprobleme bestehen
 - Nach Selbsteinschätzung kaum zusätzliche Konzessionsbereitschaft,
 - Betriebliche Einschätzung der Konzessionsbereitschaft verzerrt, da die Betriebe nur einen selektiven Teil der Kunden wahrnehmen
 - Reservationslöhne gerade der Langzeitarbeitslosen weitgehend unverändert, stark vom letzten Lohn und der Haushaltsgröße (Bedarf) abhängig
 - Simulationen zeigen positive, aber geringe Angebotseffekte
- **Analysen der Lohn- und Arbeitsnachfragewirkungen**
 - Bisher werden eher Probleme bei der Stellenbesetzung als die durch das SGB II zusätzlich induzierte Arbeitsnachfrage untersucht. Analyse der Lohnwirkungen des SGB II und der dadurch induzierten Arbeitsnachfragewirkungen steht aus.
- **Wirkungen des SGB II auf die Beschäftigungsfähigkeit der Kunden/innen als Vorstufe einer möglichen Arbeitsmarktintegration**

Working Poor: Aufstocker im SGB II

Unerwünschte Nebenwirkung oder intendierte Reformwirkung?

These: „Hilfebedürftigkeit trotz Arbeit“ wird durch das SGB II zu einem Massenphänomen



These: Die Aufstocker sind Indiz dafür, dass bisher Arbeitslose zumindest einen Einstieg in eine wenn auch (noch) nicht bedarfsdeckende Beschäftigung schaffen.



➔ Bewertung ist letztlich nur aufgrund fundierter empirischer Analysen möglich, IAB-Forschung daher sehr wichtig

➔ IAB-Ergebnisse geben bereits wichtige Antworten auf zentrale Fragen, teilweise stehen Analysen und differenziertere Antworten noch aus

Working Poor: Aufstocker im SGB II – Ergebnisse und offene Fragen

- Warum werden Menschen zu Aufstockern und wer sind die Aufstocker?
 - *Aufstocker ist kein neues Phänomen* – gab es auch bereits vor dem SGB II; Rückgang der erwerbstätigen Wohngeldbezieher
 - *Aufstocken ist in sehr vielen Fällen kein Niedriglohnproblem*: Geringe Arbeitszeit und Familiengröße sind die deutlich relevantere Ursache für das Aufstocken als geringe Stundenlöhne bei Vollzeitbeschäftigung
- Wie lange und warum bleiben Menschen Aufstocker im SGB II?
 - *Working Poor ist gerade bei Vollzeitbeschäftigten überwiegend von kurzer Dauer*: Analysen zeigen hohe Dynamik
 - Kleiner, aber harter Kern vollzeiterwerbstätiger Personen mit Niedriglohn und ALG-II-Bezug
- Keine überzeugende empirische Evidenz, dass das SGB II flächendeckend im Zuge geringer Stundenlöhne Working Poor erzeugt.
- Aber auch noch unvollständige Evidenz, ob das SGB II tatsächlich die intendierte Reformwirkungen „in die richtige Richtung“ auslöst; auch Indizien für Fehlanreize

Working Poor: Aufstocker im SGB II – Fragen, die noch ergänzender Untersuchungen bedürfen

- Zentrale Frage für die Bewertung: Was wäre mit den Aufstockern ohne SGB II-Einführung? (Kontrafaktische Situation)
- Fundiertere Einblicke in die dynamischen Prozesse, die sich hinter den Aufstockern im SGB II verbergen:
 - Stimmt die Richtung der durch das SGB II bewirkten Veränderungen, d.h. stimmen die Anreize?
 - „Stufe 1“: Setzt das SGB II hinreichend Anreize, die Arbeitslosigkeit auch in eine möglichst große, nicht bedarfsdeckende Beschäftigung zu verlassen?
 - „Stufe 2“: Setzt das SGB II hinreichend Anreize, nicht in Aufstockung zu verharren, sondern eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen? (Zweifel aufgrund empirischer Evidenz: Teilzeit-, Geringfügigkeitsfalle)
 - Wer sind die Personen, denen der Aufstieg jeweils gelingt bzw. nicht gelingt? (neue Evidenz: Dietz/Müller Trappmann 2009 mit PASS-Daten)
 - Welcher Art und Qualität sind die angenommenen Jobs?
 - Wie nachhaltig sind Austritte aus Aufstockung durch Beschäftigung?

Working Poor: Aufstocker im SGB II – Schlussfolgerungen

- Das Thema „Aufstockender Leistungsbezug“ betrifft nicht nur Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sondern auch der Familien- und Bildungspolitik
 - Steigerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann aufstockenden Familien helfen – das „Alleinverdienermodell“ kann häufig für Familien nicht bedarfsdeckend sein.
 - Bildung im weitesten Sinne ist zentral zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gerade gering Qualifizierter
- Gesetzliche Mindestlöhne wären für einen Großteil der Aufstocker vor dem Hintergrund der Ergebnisse kein Ausweg, sondern evtl. sogar mit größerem Risiko eines Jobverlusts verbunden
- Die „Geringfügigkeits- oder Teilzeitfalle“ des SGB II muss beseitigt werden, damit Aufstocker nicht dauerhaft Aufstocker bleiben.