

Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende

Bruckmeier, Kerstin; Dietz, Martin; Feil, Michael; Hohmeyer, Katrin; König, Marion; Kupka, Peter; Schels, Brigitte; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bruckmeier, K., Dietz, M., Feil, M., Hohmeyer, K., König, M., Kupka, P., ... , (2010). *Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende*. (IAB-Stellungnahme, 7/2010). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350387>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

IAB-Stellungnahme

7/2010

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Arbeitsmarktwirkungen sind gering

Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende

Kerstin Bruckmeier

Martin Dietz

Michael Feil

Katrin Hohmeyer

Marion König

Peter Kupka

Brigitte Schels

Ulrich Walwei

Jürgen Wiemers

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 22. November 2010

Arbeitsmarktwirkungen sind gering

Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende

Kerstin Bruckmeier

Martin Dietz

Michael Feil

Katrin Hohmeyer

Marion König

Peter Kupka

Brigitte Schels

Ulrich Walwei

Jürgen Wiemers

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Zu a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP	5
Neue Hinzuverdienstregelung (§ 11b Absatz 4).....	7
3 Zu c) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und e) Antrag der Fraktion der SPD	9
Allgemeiner Mindestlohn	9
4 Zu c) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	10
Förderung der Integration und Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsleben	10
Vorrang für Ausbildung für Menschen unter 25 Jahren im SGB II	11
Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“	12
Literatur	14

Zusammenfassung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfes der Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP sowie der Anträge der Fractionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD. Sie betreffen die Begründung des Regelbedarfs (insbesondere zur Bestimmung der „verdeckten Armut“), die neue Hinzuverdienstregelung, die Forderungen nach einem allgemeinen Mindestlohn, die Förderung der Integration und Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsleben, den Vorrang für Ausbildung für Menschen unter 25 Jahren im SGB II und die Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“.

Die voraussichtlichen Arbeitsmarktwirkungen, die sich aus der Umsetzung des Entwurfes zu einem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ergeben, sind nach Ansicht des IAB gering. Aus der Regelsatzanpassung resultiert auch keine nennenswerte Verschlechterung der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Die Anpassung wird zudem keine größeren fiskalischen Belastungen verursachen. Von der Reform der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit im SGB II werden ebenfalls keine signifikanten Arbeitsmarktwirkungen und Zusatzkosten ausgehen.

Abstract

In this statement, the IAB comments on selected aspects of a draft law submitted by the governing parliamentary parties of the Christian Democrats (CDU/CSU) and Liberals (FDP), and on petitions filed by the Green (Bündnis 90/Die Grünen) and Left (Die Linke) parties and the Social Democrats (SPD). These propositions are concerned with needs for regulation (in particular for the identification of “concealed” poverty), the new unemployment benefit top-up regulation, claims for a general minimum wage, promotion of the integration and participation of long-term unemployed people in the working life, the priority of education for people under 25 within the scope of the Social Code II, and the introduction of a “social labour market”.

The IAB suggests that foreseeable labour market effects, resulting from the implementation of a law on the identification of benefit recipients’ needs and on changes in the Social Codes II and XII, are rather small. Neither does the adjustment of regulation decrease incentives to take up work in the low-wage sector. The adjustment, furthermore, will not create higher fiscal burdens. Neither will the reform of tax exemption (of those topping up Unemployment Benefit II transfers by earnings from minor employment) have significant effects on the labour market or lead to additional costs.

1 Vorbemerkung

Bei durchaus berechtigter und immer auch notwendiger Kritik an einzelnen Aspekten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gilt es zu bedenken, dass die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen der Hartz-Reformen insgesamt erfolgreich war. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist ein wichtiges Element einer reformierten Arbeitsmarktordnung in Deutschland, die zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Insofern besteht kein Anlass, die Grundsicherung grundlegend zu verändern und den eingeschlagenen Kurs einer konsequenten Aktivierung der Hilfebedürftigen zu verlassen.

Der Gesetzgeber sollte sich bei der Fortentwicklung des SGB II und damit verbundener gesetzlicher Regelungen möglichst an einer politischen Zielhierarchie orientieren. Eine klare Priorisierung erleichtert es, die vielfältigen Zielkonflikte und Widersprüche zwischen einzelnen Vorhaben wenigstens ansatzweise aufzulösen. Dabei ist es wichtig, die Arbeitsmarktwirkungen von Reformvorschlägen und ergänzenden Maßnahmen zu kennen. Diesem Zweck dient die vorliegende Stellungnahme des IAB.

Das IAB äußert sich darin auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfes der Regierungsfractionen sowie der Anträge der Opposition – und zwar zur Begründung des Regelbedarfs (insbesondere zur Bestimmung der „verdeckten Armut“), zur neuen Hinzuverdienstregelung, zu den Forderungen nach einem allgemeinen Mindestlohn, zur Förderung der Integration und Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsleben, zum Vorrang für Ausbildung für Menschen unter 25 Jahren im SGB II und zur Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“.

2 Zu a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen kommt der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts(BVerfG) nach, die Regelsätze verfassungskonform neu zu bemessen. Das höchste Gericht hatte festgestellt, dass die derzeit noch gültigen Regelsätze nicht verfassungsgemäß ermittelt wurden und dem Gesetzgeber aufgetragen, ein transparentes Verfahren zur realitäts- und bedarfsgerechten Ermittlung der zur Sicherung des Existenzminimums notwendigen Leistungen gesetzlich zu verankern.

Losgelöst von der Frage, ob die vorgesehene Regelleistung bedarfsdeckend ist und ihre Bestimmung verfassungskonform erfolgte, zeigt sich, dass die Regelsatzanpassung die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht nennenswert verschlechtert. Der Abstand zwischen den impliziten Stundenlöhnen der Grundsicherung und den tatsächlich am Markt bezahlten Löhnen verändert sich praktisch nicht. Durch die neuen Regelsätze für Erwachsene entstehen nur geringe

zusätzliche Ausgaben. Insgesamt ergibt sich somit keine Notwendigkeit zu Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen an anderer Stelle.

Der Gesetzentwurf beziffert die Kosten für die Erhöhung der Regelsätze auf insgesamt 290 Millionen Euro. Dieser Wert ist plausibel und nachvollziehbar. Die Kostenschätzung basiert auf den aktuellen Empfängerzahlen. Durch die Anhebung der Regelleistung für Erwachsene vergrößert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten marginal. Unter der Annahme, dass alle zusätzlich anspruchsberechtigten Haushalte auch von ihrem Anspruch Gebrauch machen, fallen zusätzliche Kosten in Höhe von etwa zehn Prozent der Kostenschätzung der Bundesregierung an. Aufgrund der teils nur minimalen Ansprüche und der deshalb zu erwartenden geringen Inanspruchnahme kann dieser Aspekt bei der Bezifferung der Gesamtkosten jedoch vernachlässigt werden.

Ein umstrittener Punkt bei der Bestimmung der so genannten Referenzgruppe ist die (Nicht-)Berücksichtigung von Haushalten in verdeckter bzw. verschämter Armut (Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/3648). Untersuchungen zum Ausmaß verdeckter Armut im alten System der Sozialhilfe berechneten für das Jahr 2002 einen Anteil von Haushalten in verdeckter Armut in Höhe von 67 Prozent aller Anspruchsberechtigten (Frick/Groh-Samberg 2007). Nach Analysen des IAB (Bruckmeier/ Wiemers 2010) liegt der Anteil der Haushalte mit einem nicht realisierten Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2007 bei etwa 46 Prozent. Die IAB-Ergebnisse deuten also darauf hin, dass die Nichtinanspruchnahme mit der Einführung des SGB II zurückgegangen ist. Trotzdem liegt die Nichtinanspruchnahme noch auf einem hohen Niveau.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz 169). Eine Schätzung der Nichtinanspruchnahme von Anspruchsberechtigten ist aus wissenschaftlicher Sicht möglich (siehe oben). In der EVS könnten also verdeckt arme Haushalte identifiziert und für die weiteren Berechnungen ausgeschlossen werden. Naturgemäß sind solche Schätzungen mit Unsicherheit behaftet. Es erscheint aber nicht überzeugend, entsprechende empirische Verfahren deshalb a priori auszuschließen.

Grundsätzlich und losgelöst von der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Berücksichtigung verdeckt armer Haushalte bei den Berechnungen des Statistikmodells muss sich die Politik entscheiden, ob sie das Grundsicherungsniveau auch am Lebensstandard von Haushalten mit einem Einkommen unterhalb des bisherigen Grundsicherungsniveaus bemessen möchte. Die (Nicht-)Berücksichtigung von verdeckt armen Haushalten führt tendenziell zu (höheren) niedrigeren Verbrauchsaus-

gaben der Referenzgruppe und schließlich zu (höheren) niedrigeren Regelsätzen, sowie zu einer (höheren) niedrigeren Belastung der öffentlichen Haushalte. Damit ist die Höhe des Regelsatzes im aktuellen Berechnungsmodell auch abhängig von der (erfolgreichen) Bekämpfung verdeckter Armut. Des Weiteren ist zu beachten, dass aus ökonomischen Gründen sowie Gerechtigkeitsüberlegungen ein hinreichend hoher Einkommensabstand zu nichtanspruchsberechtigten Haushalten mit niedrigen Erwerbseinkommen wünschenswert ist.

Einen für alle gleichen, objektiven Regelbedarf gibt es nicht. Entsprechend kann die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums nicht wertfrei durch ein rein statistisches Verfahren erfolgen. Letztlich muss der Regelsatz gesellschaftlich definiert und ausgehandelt werden.

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch nennt nur ein explizites Ziel: Die Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug sollen erhöht werden. Daneben umfasst der Antrag der Regierungsfractionen eine Reihe von Überarbeitungen des SGB II und des SGB XII.

Neue Hinzuverdienstregelung (§ 11b Absatz 4)

Der Gesetzentwurf sieht vor, Anreize zur Annahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug zu erhöhen, indem die Erwerbstätigen-Freibeträge im SGB II neugestaltet werden. Konkret soll der bisherige § 30 SGB II so abgewandelt werden, dass von Bruttomonatseinkommen zwischen 800 Euro und 1.000 Euro 20 Prozent statt bisher zehn Prozent freigestellt werden. Oberhalb von 1.000 Euro bis zu den bisher gültigen Obergrenzen (1.200/1.500 Euro) gilt weiterhin ein Freibetragsatz von zehn Prozent. Für erwerbstätige ALG-II-Empfänger – so genannte „Aufstocker“ – mit einem Einkommen bis 800 Euro ändert sich durch die Reform nichts. Für alle anderen steigt das verfügbare Einkommen um bis zu 20 Euro im Monat. Beziehher höherer Einkommen werden also relativ zu Leistungsbeziehern, die nicht oder nur wenig arbeiten, geringfügig besser gestellt.

Simulationsrechnungen des IAB (Bruckmeier et al. 2010) zeigen, dass von der Reform weder starke Effekte auf das Erwerbsverhalten und die Kosten der Grundversicherung noch auf die Anzahl der von SGB-II-Leistungen abhängigen Haushalte zu erwarten sind.

Durch die Reform der Hinzuverdienstregeln wird das Aufstocken gegenüber dem Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit nur geringfügig attraktiver. Sie erzeugt auch nur geringe Anreize, in umfangreichere Beschäftigungsverhältnisse zu wechseln. Entsprechend ergeben die Simulationsrechnungen, dass die Zahl der Erwerbssper-

sonen um circa 5.000 steigen könnte (Partizipationseffekt) und das Arbeitsvolumen um lediglich 1.000 Vollzeitäquivalente¹ zunähme.

Die geringfügige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten führt dazu, dass kurzfristig, das heißt bevor die neue Regelung zu Änderungen im Arbeitsangebotsverhalten führt, 81.000 Haushalte erstmals einen Anspruch auf Leistungen für den Lebensunterhalt (ALG II) oder die Kosten der Unterkunft (KdU) erwerben. Dies ist mit Mehrkosten im SGB II von circa 185 Millionen Euro verbunden, wovon 23 Millionen Euro auf ALG II und 162 Millionen Euro auf die KdU entfallen. Die Veränderung der Hinzuverdienstregelung hat nicht nur innerhalb des ALG-II-Bezugs, sondern auch außerhalb der Grundsicherung Auswirkungen. In geringem Umfang (circa 10.000 Haushalte) verringert sich kurzfristig die Zahl der Wohngeldempfänger, da diese sich nun im SGB II finanziell besser stellen und in die Grundsicherung wechseln. Umgekehrt steigt die Zahl der Empfänger des Kinderzuschlages (22.000 Haushalte), da die neue Hinzuverdienstregelung den Kreis der Anspruchsberechtigten ausweitet. Dies ist mit Einsparungen im Wohngeld (-26 Millionen Euro) und Mehrkosten beim Kinderzuschlag (45 Millionen Euro) verbunden. Insgesamt führt die Reform kurzfristig zu höheren Ausgaben von 204 Millionen Euro.

Der Gesetzentwurf strebt eine Verbesserung der Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit SGB-II-Bezug an. Sie bewegt sich nach Analysen des IAB im nicht messbaren Bereich und wird demnach verfehlt. Durch die geringen Effekte auf das Erwerbsverhalten, die von der Reform ausgelöst werden, unterscheiden sich auch die Wirkungen mit und ohne geändertes Arbeitsangebotsverhalten nur in geringem Maße. Erfüllen sich die simulierten, durch die Reform ausgelösten geringfügigen Änderungen des Erwerbsverhaltens, ist langfristig mit zusätzlichen öffentlichen Ausgaben in Höhe von etwa 240 Millionen Euro zu rechnen.

Letztlich hängt die politische Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln davon ab, welchen Zielen Vorrang eingeräumt wird: dem Teilhabeziel einer Arbeitsaufnahme (Partizipationseffekt) auch mit geringer Erwerbsbeteiligung, einer Ausweitung des Arbeitsangebots über mehr Wochenstunden (Arbeitsvolumeneffekt) oder dem Ziel, die Sozialausgaben zu begrenzen. Der Gesetzgeber sieht sich hier mit konkurrierenden Zielen konfrontiert. Eine klare Empfehlung aus wissenschaftlicher Sicht kann daher nicht abgegeben werden (vergleiche Bruckmeier et al. 2010).

¹ Hier werden Personen mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden unterstellt.

3 Zu c) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und e) Antrag der Fraktion der SPD

Allgemeiner Mindestlohn

Der Anträge der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen enthalten die Forderung nach einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 7,50 bzw. 8,50 Euro pro Stunde.

Bei der Beurteilung eines Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden. Unbestritten ist dabei, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der Betroffenen erhöht und somit die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich reduziert. Mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns dürfen allerdings nicht vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Unternehmen reduzieren bei einer Lohnerhöhung durch die Einführung eines Mindestlohnes die Nachfrage nach Arbeit – damit gehen Arbeitsplätze verloren und Beschäftigte mit niedriger Produktivität werden aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Allerdings sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu nennen. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, desto geringer wird demnach das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Arbeitsplatzangebot und desto größer ist die Marktmacht der Unternehmen. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben, wenn den Arbeitsmarkt beherrschende Firmen Löhne unterhalb des markträumenden Niveaus setzen. Allerdings dürfte sich die empirische Relevanz auf wenige Segmente des Arbeitsmarktes beschränken. Auch eine schnellere Besetzung offener Stellen durch ein größeres Arbeitsangebot kann zu positiven Beschäftigungseffekten führen. Schließlich ist es möglich, dass Motivation und Produktivität eines Arbeitnehmers durch den tendenziell größeren Abstand zwischen Arbeitseinkommen und ALG II gesteigert und die Bindung an das Unternehmen verstärkt werden.

Die Wirkungsrichtung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung hängt letztlich davon ab, welcher der genannten Effekte dominiert. Der Nettoeffekt auf die Beschäftigung ist somit ex ante unbestimmt. Entscheidend ist die festgesetzte Höhe der Lohnuntergrenze in Relation zum Medianlohn und die Anzahl der vom Mindestlohn betroffenen Personen.

Bei einer bundesweit einheitlichen Mindestlohnhöhe von 7,50 Euro muss davon ausgegangen werden, dass in Ostdeutschland die negativen Auswirkungen überwiegen und bestehende Beschäftigungsverhältnisse abgebaut bzw. neue verhindert werden. Für Westdeutschland hingegen ist anzunehmen, dass diese Mindestlohnhöhe weniger beschäftigungsschädlich ist. Allerdings sind auch in den alten Bundesländern negative Beschäftigungseffekte in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarktes, insbesondere bei personalintensiven einfacheren Dienstleistungen, wahrscheinlich. Außerdem dürfte ein allgemeiner Mindestlohn die Beschäftigungschancen von bestimmten Personengruppen (zum Beispiel von Jugendlichen) schmälern.

Lässt man mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht, so ist im Kontext des SGB II zudem darauf hinzuweisen, dass ein Mindeststundenlohn von 7,50 Euro wegen der Berücksichtigung des Haushaltskontextes bei der Bemessung der Transferleistungen und der zum Teil geringen Arbeitszeiten nur einen bestimmten Personenkreis über eine Vollzeitbeschäftigung aus dem Hilfebezug herausführen könnte. So sind besonders niedrige Stundenlöhne überwiegend im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen mit geringer Arbeitszeit anzutreffen. Eine Lohnerhöhung allein wäre also nicht ausreichend – vielmehr müsste gleichzeitig eine Ausweitung der Arbeitszeit erreicht werden, um den Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten zu können. Gleichzeitig könnten höhere (Einstiegs-)Löhne die Beschäftigungsaussichten von arbeitsuchenden ALG-II-Empfängern und Aufstockern im Allgemeinen verringern.

4 Zu c) Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Förderung der Integration und Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsleben

Die geforderte Rücknahme der im Rahmen des „Zukunftspakets“ beschlossenen Einsparungsziele im SGB II kann aus wissenschaftlicher Sicht weder eindeutig unterstützt noch eindeutig zurückgewiesen werden. Eine klare Aussage wird schon allein dadurch verhindert, dass zum derzeitigen Zeitpunkt noch offen ist, mit welchen konkreten Schritten die Bundesregierung die finanzpolitische Vorgabe zu erfüllen gedenkt. Es ist zudem zu bezweifeln, dass es bei der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch größere Effizienzreserven gibt, die sich allein durch einen stärker zielgerichteten Einsatz des vorhandenen Instrumentariums realisieren ließen. Mit dem von der Bundesagentur für Arbeit seit 2002 eingeschlagenen Weg des an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Einsatzes von Eingliederungsmaßnahmen wurden bereits wesentliche Veränderungen umgesetzt.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Verminderung der öffentlichen Ausgaben im Bereich des SGB II nur durch weniger Maßnahmen oder durch durchschnittlich kostengünstigere Instrumente zu erreichen sein wird.

Für die Sparvorgabe der Bundesregierung spricht, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II kaum durch Maßnahmeteilnahmen reduziert wird. Nach aktuellem Stand der Forschung erhöhen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, nichtbetriebliche Trainingsmaßnahmen und die Beauftragung Dritter in der mittleren Frist nicht die Wahrscheinlichkeit der Teilnehmer, den ALG-II-Bezug zu beenden (Hohmeyer/Wolff 2010; Wolff/Jozwiak 2007; Bernhard/Wolff 2008). Betriebsnahe Maßnahmen wie der Eingliederungszuschuss, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und betriebliche Trainingsmaßnahmen erhöhen hingegen die Wahrscheinlichkeit für Teilnehmer ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden (Jaenichen/Stephan 2009). Allerdings wurde bei den bisherigen Untersuchungen nicht für mögliche Mitnahme- und Substitutionseffekte kontrolliert. Außerdem haben im SGB II neben dem Ziel der Arbeitsmarktintegration auch der Erhalt,

die Verbesserung und die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit sowie die gesellschaftliche Teilhabe ihren Platz. Daher sollten die Ausgaben nicht nur mit Blick auf den Eingliederungserfolg beurteilt werden. Außerdem ist nicht zu erwarten, dass das Aufweichen des „harten Kerns der Arbeitslosigkeit“ ohne fiskalischen Aufwand in nennenswertem Umfang zu bewerkstelligen sein wird. Gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung macht es Sinn, an dieser Stelle zu investieren und langzeitarbeitslose Menschen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Insgesamt erscheint eine sorgfältige Bewertung der Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium nach sechs Jahren SGB II unter Einbeziehung der verschiedenen Zieldimensionen angebracht. Noch besteht erheblicher Forschungsbedarf (vergleiche Koch/Kupka/Steinke 2009).

Vorrang für Ausbildung für Menschen unter 25 Jahren im SGB II

Nach den Leistungsgrundsätzen in der gegenwärtigen Fassung § 3(2) SGB II steht für unter 25-Jährige ohne Berufsabschluss eine Qualifizierung im Vordergrund: Ist keine Vermittlung der unter 25-Jährigen in Ausbildung möglich, soll den jungen Grundsicherungsempfängern eine Integration in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit, die zur Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beitragen, angeboten werden. Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist nun eine stärkere Verankerung des Vorrangs von Ausbildung für Menschen unter 25 Jahren vorgesehen, wobei in der Begründung zum Antrag der Fokus auf vollwertige Bildungsabschlüsse gesetzt wird.

Der Abschluss einer beruflichen Ausbildung ist nicht nur der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. Junge Arbeitslosengeld II-Empfänger mit Ausbildungsabschluss können den Grundsicherungsbezug auch deutlich schneller durch eine Integration in existenzsichernde Beschäftigung beenden als junge Personen ohne Abschluss (Schels 2009). Ausgehend von diesem Befund kann eine Förderung regulärer beruflicher Ausbildung für junge Empfänger von Arbeitslosengeld II als entscheidendes Mittel der langfristigen Armutsprävention gesehen werden.

Aus der Übergangsforschung ist zudem bekannt, dass Schulabgänger ohne Abschluss und Hauptschulabsolventen über deutlich schlechtere Chancen auf eine reguläre Ausbildung verfügen als Absolventen mit mindestens Mittlerer Reife. Daher ist eine besondere Förderung der Ausbildungsintegration junger Personen mit maximal Hauptschulabschluss begründbar. Gleichwohl stellen darüber hinaus auch junge Personen mit Migrationshintergrund eine Risikogruppe mit unterdurchschnittlichen Ausbildungschancen dar, so dass eine Fokussierung allein auf junge Personen ohne ausreichende Bildungsabschlüsse nicht die gesamte Problematik am Ausbildungsmarkt erfasst.

In der Begründung des Antrags wird dargestellt, dass eine Förderung gering qualifizierter unter 25-Jähriger in Ausbildung durch Quoten angestrebt wird. Während Quoten vorrangig darauf abzielen, Teilgruppen unter den unter 25-Jährigen den

Zugang zu beruflicher Ausbildung zu erleichtern, dürften vor allem sozial benachteiligte junge Erwachsene zusätzliche Unterstützung benötigen, um die Ausbildung auch abzuschließen. Es besteht insbesondere bei beruflicher und schulischer Überforderung während der Ausbildung das Risiko, dass junge Personen eine Ausbildung abbrechen.

Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“

Analysen aus dem IAB zeigen, dass ein großer Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – knapp 40 Prozent – seit der Einführung des SGB II Anfang 2005 bis Ende 2008 durchgehend im Leistungsbezug waren. Neuere Analysen aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit“ (PASS) belegen ebenfalls, dass besonders für Hilfebedürftige mit mehreren Risikomeerkmalen die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in Beschäftigung außerordentlich gering ist.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass es eine Gruppe von arbeitslosen Hilfebedürftigen gibt, für die ein sozialer Arbeitsmarkt die Chancen auf Teilhabe und Entwicklung individueller Perspektiven deutlich steigern könnte. Es ist jedoch schwer, den Umfang des Bedarfs verlässlich zu bestimmen, Schätzwerte lassen sich den Paneluntersuchungen des IAB entnehmen. Die Anzahl der Hilfebedürftigen, die Ende 2008 seit mindestens vier Jahren durchgängig arbeitslos sind, umfasst nach Untersuchungen des IAB eine Größenordnung von etwa 200.000 Personen. Vorläufige Schätzungen auf der Basis des Haushaltspanels PASS ergeben eine Größenordnung von 400.000 Arbeitslosen, die so viele Risikofaktoren haben, dass bei diesen Personen nur noch wenige Übergänge in reguläre Beschäftigung gelingen. Damit dürfte die Obergrenze des Potenzials für einen sozialen Arbeitsmarkt markiert sein.

Wenn man die Einführung eines sozialen Arbeitsmarktes anstrebt, ist in jedem Fall sicherzustellen, dass Zuweisungen in Maßnahmen eines sozialen Arbeitsmarktes nach sehr strengen Kriterien erfolgen, da sonst die eigentliche Zielgruppe verfehlt wird, während gleichzeitig bei den Teilnehmer/-innen Lock-In-Effekte wirksam werden, die deren Integrationschancen stark beeinträchtigen. Den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen muss daher eine intensive Aktivierungsphase vorgeschaltet sein. Trotz der Arbeitsmarktferne der potenziellen Teilnehmer an einem sozialen Arbeitsmarkt ist auch bei diesen Personen darauf zu achten, dass die Wiedereingliederungsperspektive nicht gänzlich verloren geht. So sollten immer wieder Fenster zur Verfügung stehen, in denen die Arbeitsmarktchancen neu bewertet und ggf. neue Strategien zur Integration entwickelt werden.

Maßnahmen eines sozialen Arbeitsmarktes sind so auszugestalten, dass auch diejenigen erreicht werden, deren Belastbarkeit nur eine Teilzeitbeschäftigung ermöglicht. Außerdem sind Betreuungsmöglichkeiten beispielsweise für sozial benachteiligte oder psychisch auffällige Teilnehmer/-innen vorzusehen. Alle bisherigen Analysen zur Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung deuten aber darauf hin,

dass die Zuweisungskriterien häufig aufgeweicht werden, wodurch negative Eingliederungseffekte für die arbeitsmarktnäheren Teilnehmer/-innen entstehen.

Literatur

Bernhard, S.; Wolff, J. (2008): Contracting out placement services in Germany – Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? IAB-Discussion Paper 5/2008, Nürnberg.

Bruckmeier, K.; Wiemers, J. (2010): A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin, No. 294, Berlin.

Bruckmeier, K.; Feil, M.; Walwei, U.; Wiemers, J. (2010): Was am Ende übrig bleibt, IAB-Kurzbericht 24/2010, Nürnberg.

Frick, J.; Groh-Samberg, O (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin, No. 53, Berlin.

Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper 21/2010, Nürnberg.

Jaenichen, U.; Stephan, G. (2009): The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. In: Applied Economics, Online First.

Schels, B. (2009): Job entry and the ways out of benefit receipt of young adults in Germany. IAB-Discussion Paper 16/2009, Nürnberg.

Wolff, J.; Jozwiak, E. (2007): Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany? IAB-Discussion Paper 29/2007, Nürnberg.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2010	Wanger, S.	Auslaufen der Altersteilzeit ist richtig: Weiterführung im Blockmodell setzt die falschen Anreize	1/10
2/2010	Deeke, A. Spitznagel, E.	Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren	2/10
3/2010	Brücker, H.	Migration und Arbeitsmarkt Steuerung und Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Migranten in Rheinland-Pfalz	3/10
4/2010	Deeke, A. Dietz, M. Koch, S. Kupka, P. Krug, G. Kruppe, T. Spitznagel, E. Stephan, G. Stops, M. Walwei, U. Wießner, F.	Beschäftigungschancen verbessern: Arbeitsplätze sichern, Anpassungen zulassen	4/10
5/2010	Feil, M. König, M. Stops, M. Walwei, U.	Altersarmut vermeiden: Mindestlohn ist kein Allheilmittel	5/10
6/2010	Hohendanner, C.	Befristete Arbeitsverträge begrenzen: Welche Folgen hat die Abschaffung sachgrundloser Befristungen?	6/10

Stand: 15.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 7/2010

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Heiko Gerneth, Julia Wolf

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2010/sn0710.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)330 vom 19.11.2010,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)309
vom 16.11.2010, S. 31-36