

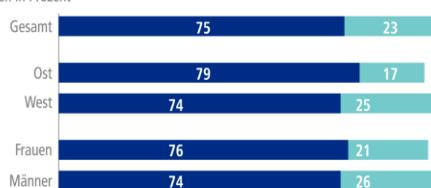
Auf dem Weg zu einer modernen Arbeitsmarktpolitik

Das deutsche Jobwunder hat auch Schattenseiten. Obwohl die Arbeitslosenzahl unter drei Millionen gesunken ist und die Beschäftigungsquote die Marke von 70 Prozent übersprungen hat, haben für viele Arbeitnehmer die Unsicherheiten in den letzten zehn Jahren zugenommen. Auf der Suche nach einer Erklärung stößt man schnell auf die arbeitsmarktpolitische Kehrtwende im Zuge der Hartz-Reformen von 2003 bis 2005. Aus der teuren am Status orientierten Stilllegungspolitik sollte eine moderne Inklusions- und Mobilisierungspolitik werden. Wie nachhaltig dieser Weg inzwischen beschritten ist, kann mit Blick auf die Wirkung und Akzeptanz ausgewählter auf Aktivierung ausgerichteter Aspekte eruiert werden.

Fokus

Für drei Viertel der Deutschen hat Unsicherheit zugenommen

Angaben in Prozent



Wortlaut der Frage: Wenn Sie Ihre eigene Situation, aber auch die Ihrer Familie und Ihres Bekanntenkreises betrachten: Würden Sie sagen, dass für Arbeitnehmer in der Bundesrepublik die wirtschaftliche Unsicherheit in den letzten 10 Jahren eher zugenommen hat oder eher nicht?

■ Ja, Unsicherheit hat eher zugenommen

■ Nein, Unsicherheit hat eher nicht zugenommen

Bertelsmann Stiftung

Dr. Juliane Landmann
Programm
Nachhaltig
Wirtschaften

Telefon:
+49 5241 81-81245
E-Mail:
juliane.landmann@bertelsmann-stiftung.de

Der deutsche Arbeitsmarkt ist im Zuge seiner Flexibilisierung aufnahmefähiger geworden. Der Preis dafür ist eine größere Unsicherheit der erwerbstätigen Bevölkerung. Nach einer aktuellen infas-Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung haben für 75 Prozent die Unsicherheiten auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zugenommen.

Die deutsche Stilllegungspolitik der 1980er und 1990er war von umfassenden Sozialversicherungsleistungen, dem Alleinverdienermodell und einem stark regulierten Arbeitsmarkt geprägt, bei dem die Statuserhaltung im Vordergrund stand, indem zum Beispiel das Arbeitslosengeld am früheren Einkommensniveau orientiert war und es vielfältige Möglichkeiten zum Vorruhestand gab. Das Ergebnis war ein wenig dynamischer Arbeitsmarkt, der mit jeder industriellen Umstrukturierung ein „zusätzliches Heer“ an Langzeitarbeitslosen hervorbrachte (Hassel und Schiller 2010). Als wichtiges Indiz für einen politischen Paradigmenwechsel hin zu einer modernen Inklusions- und Mobilisierungspolitik wird die mit den Hartz-Reformen angestoßene aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Folgenden näher betrachtet.

1. Aktivierte Arbeitsmarktpolitik – Erfolg oder Misserfolg?

Eine auf Aktivierung abzielende Arbeitsmarktpolitik hat grundsätzlich eine fördernde und fordernde Seite. Während fördernd orientierte Maßnahmen sich auf die Hilfe bei der Stellensuche, Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnsubventionen oder andere integrative Maßnahmen erstrecken, wird mit dem Ziel einer möglichst großen Effektivität und Effizienz dieser Maßnahmen zudem Druck ausgeübt, indem zum Beispiel das am früheren Gehalt orientierte Arbeitslosengeld zeitlich begrenzt wird oder Leistungen gekürzt werden können, wenn bestimmte Pflichten nicht erfüllt werden. Angesichts der seit 2005 sukzessiv sinkenden Arbeitslosenquote scheint diese Paarung zu

funktionieren. – 2005 lag die Arbeitslosenquote bei knapp zwölf Prozent, 2011 hingegen bei 7,1 Prozent.

Fördermaßnahmen sind meist wirksam

Nach Neuordnung der Sozialgesetzbücher (SGB) II und III kamen erstmals auch Langzeitarbeitslose und ehemalige Sozialhilfeempfänger in den Genuss der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Typische Interventionsmaßnahmen gelten entweder der Verbesserung der Eingliederungschancen (Vermittlungsdienstleistungen durch Dritte, Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung), der Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt (Eingliederungszuschuss, Gründungsförderung, Einstiegsgeld) oder schaffen Arbeitsgelegenheiten (ABM, Ein-Euro-Jobs). Ein Blick in die Evaluationsliteratur zeigt (Heyer et al. 2011), dass berufliche Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen die Integrationschancen verbessern. Mit einer erhöhten Integrationswahrscheinlichkeit von 20 Prozentpunkten im Vergleich zu Nichtgeförderten gelten dabei Maßnahmen in Betrieben als besonders wirkungsvoll. Rein schulische Maßnahmen liegen dagegen meist im unteren einstelligen Bereich. Bewerbungstrainings können für eine geraume Zeit sogar nachteilig wirken.

Demgegenüber zeigt die aktive Unterstützung bei der Stellensuche lediglich einen Effekt für schwer vermittelbare Personengruppen (Erhöhung um 5 Prozentpunkte). Ferner werden Maßnahmen wie Lohnkostenzuschüsse für weniger leistungsfähige Arbeitslose von den Arbeitgebern sehr gut angenommen. Je nach dem welche soziodemographische Gruppe untersucht wurde, waren zwischen 40 und 70 Prozent der Geförderten drei Jahre nach Förderbeginn regulär beschäftigt. Allerdings sind für diese Fälle Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Diese Gefahr besteht ebenso

bei der finanziellen Förderung von Selbstständigkeit für Arbeitslose. Aber auch diese Maßnahme hat mit 40 bis 50 Prozentpunkten höherer Integrationschance grundsätzlich eine positive Bilanz vorzuweisen. Für die beschäftigungsschaffenden Ansätze wie ABM oder Ein-Euro-Jobs lassen sich kaum positive Nettoeingliederungseffekte nachweisen.

Mehr Fordern funktioniert auch

Die Idee des Forderns in der Arbeitsmarktpolitik ist es, potentiellen Fehlanreizen wie etwa Moral Hazard entgegen zu wirken. Entsprechend soll zum Beispiel mit der pauschalen Verkürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld und der im Gesetz formulierten Zumutbarkeit eines Arbeitsangebots ein Anreiz für ein nachhaltiges Interesse an einer schnellen Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit gesetzt werden. Die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes liegt seit 2006 bei 12 Monaten, allerdings mit der Ausnahme, dass ältere Arbeitnehmer einen verlängerten Anspruch von bis zu 15 und seit 2008 sogar bis zu 24 Monaten darauf haben.

Besonders stark betroffen von dieser Begrenzung waren ältere Leistungsbezieher, die oft die Lohnersatzleistung als „Brücke“ zum Übergang in den Ruhestand nutzten. Für diese Gruppe wurde als direkte Folge der Kürzung eine niedrigere Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit erzielt (zwischen 10 und 20 Prozent) (Dlugosz et al. 2009).

Ebenfalls mit dem Ziel des schnellen (Wieder)eintritts in den Arbeitsmarkt sind im SGB II und III Kriterien bezüglich der Zumutbarkeit einer Beschäftigung definiert. In beiden Rechtskreisen gelten eine niedrigere Entlohnung, eine für den neuen

"Fördern und Fordern ist wirksam."

Job geringere Qualifikation und ungünstigere Arbeitsbedingungen wie längere Arbeitswege als zumutbar. Bei den bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit angedrohten Sanktionen lassen sich Effekte in Abhängigkeit der tatsächlich vollzogenen oder der „nur“ angedrohten Sanktion unterscheiden. Die magere Studienlage weist darauf hin, dass mit vollzogenen Sanktionen eine erhöhte Beschäftigungswahrscheinlichkeit von 50 Prozentpunkten einhergeht (Bookmann et al. 2009).

2. Akzeptierte Aktivierung?

Die in diesem Abschnitt vorgestellten bevölkerungsrepräsentativen Umfrageergebnisse wurden zwischen dem 26. September und 18. Oktober 2011 telefonisch durch infas erhoben und dienen der Einschätzung, inwieweit die moderne Inklusions- und Mobilisierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt inzwischen akzeptiert ist. Dazu werden zum einen die Verteilungen bei den Antworten der insgesamt 1.005 Befragten betrachtet. Zum anderen wurden auf der Suche nach signifikanten Einflüssen von Parteipräferenz, Alter, Schulabschluss, Erwerbsstatus und Nettoeinkommen im Antwortverhalten multivariate Regressionen durchgeführt.

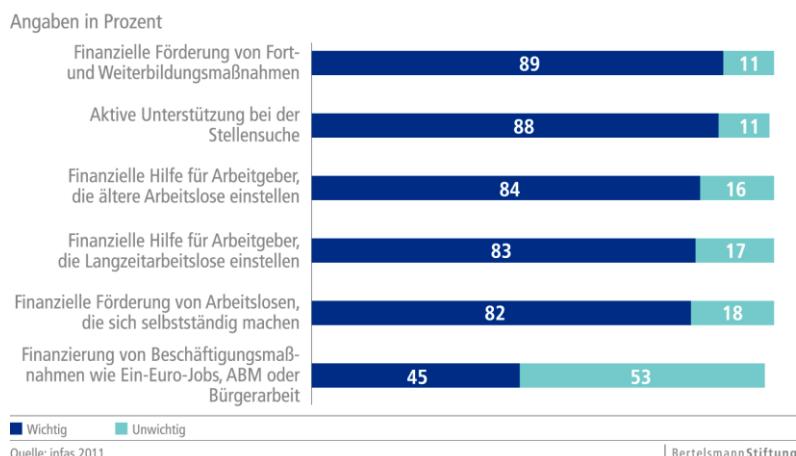
Hauptsache erster Arbeitsmarkt

Zur Erfassung der Akzeptanz der vor allem fördernd orientierten Arbeitsmarktpolitik konnten die Befragten zwischen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, aktiver Unterstützung bei der Stellensuche, Lohnkostenzuschüssen bei Einstellung von älteren Arbeitslosen und Langzeitar-

beitslosen sowie beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wie Ein-Euro-Jobs, ABM oder Bürgerarbeit wählen.

Die Antworten zeigen (Abbildung 1), dass Maßnahmen, die Beschäftigung erst schaffen müssen, am wenigsten akzeptiert sind. Während 82 bis 89 Prozent all die Instrumente nützlich finden, die auf Verbesserung der Eingliederung oder Beschäftigungsförderung abzielen, finden nur 45 Prozent Maßnahmen wie Ein-Euro-Jobs oder ABM wichtig.

Abbildung 1: Wichtigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik



Betrachtet man ausschließlich die Antworten zu den auf den ersten Arbeitsmarkt abzielenden Fördermaßnahmen, teilen sich die Bildungsmaßnahmen (89 Prozent) und die aktive Unterstützung bei der Stellensuche (88 Prozent) den ersten Platz. Danach folgt ein relativ kleiner Abstand, nach dem mit graduell abnehmenden Zustimmungswerten die Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitslose (84 Prozent) bzw. Langzeitarbeitslose (83 Prozent) und als Schlusslicht die Förderung von Selbstständigkeit (82 Prozent) folgen.

Auf der Suche nach statistischen Auffälligkeiten deckt die Regressionsanalyse zwei Besonderheiten für diejenigen auf,

die der FDP oder der Linken nahe stehen. Die Anhänger der FDP machten ihr Kreuz signifikant öfter bei ‚unwichtig‘, wenn es um die aktive Unterstützung bei der Stellensuche geht. Während diejenigen, die der Linken nahe stehen, auffällig häufig eine ablehnende Haltung gegenüber öffentlich geförderter Beschäftigung äußern.

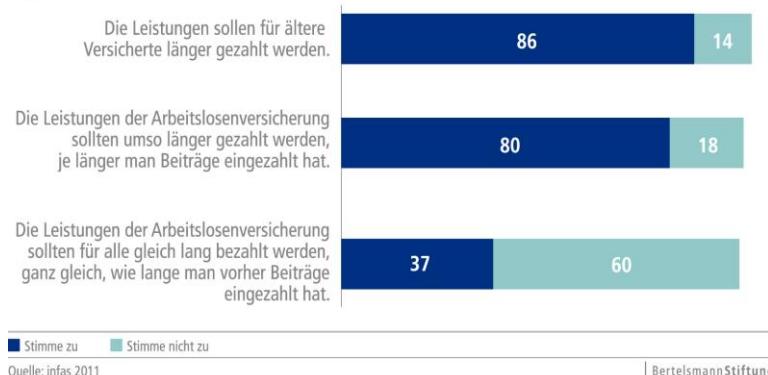
Ausnahmen bei Älteren und persönlicher Lebensführung

Für die Bewertung des Konzepts des Förderns wurden den Befragten drei Möglichkeiten zur Gestaltung des Arbeitslosengeldbezugs und ausgewählte Ablehnungsgründe bezüglich der Aufnahme einer Arbeit vorgelegt. Die Ergebnisse legen den Schluss nah, dass durchaus „gefordert“ werden kann, allerdings älteren Arbeitnehmern und der persönlichen Lebensführung dabei eine Sonderrolle zukommt.

Entsprechend erzielt die Frage nach der Akzeptanz einer bevorzugten Behandlung von älteren Menschen hohe Zustimmungswerte (Abbildung 2). Während sich 86 Prozent explizit dafür aussprechen, unterstreichen 80 Prozent, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wenigstens an die Länge der Einzahlungsphase und damit implizit auch ans Alter geknüpft sein sollen. Vom Versicherungsprinzip in seiner Reinform, das eine konsequente Gleichbehandlung bedeuten würde, sind deutlich weniger überzeugt (37 Prozent).

Abbildung 2: Zustimmung zu Aussagen über die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Angaben in Prozent



Ergänzend zeigt die Regressionsanalyse, dass die Zustimmung zur bevorzugten Behandlung der Älteren von Befragten mit geringer bis mittlerer Schulbildung dominiert ist und dass Ablehnung signifikant häufiger von Personen mit Abitur signalisiert wird. Das reine Versicherungskonzept trifft dagegen auffällig oft auf Zustimmung bei den jüngeren Befragten (18 bis 34 Jahre), während die über 65-Jährigen dieser Idee ablehnend gegenüberstehen.

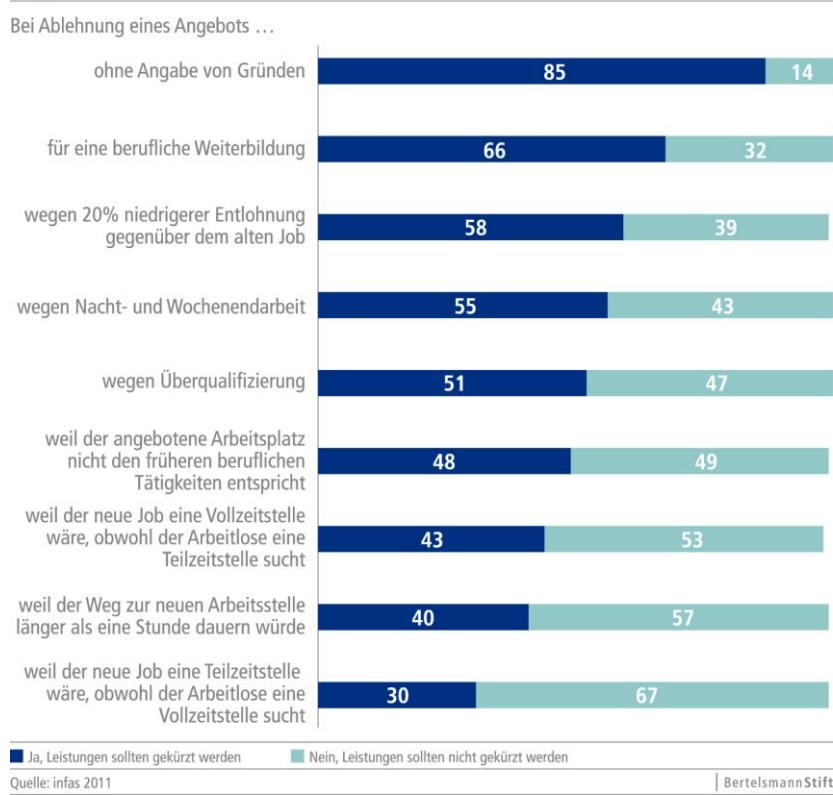
Was die Ablehnung einer Arbeit betrifft, so steigt die Akzeptanz, wenn ein konkreter Grund mit angegeben wird (Abbildung 3). Ohne Erklärung finden 85 Prozent der Befragten, dass die Leistung gekürzt werden sollte. Sobald jedoch als Grund eine Bildungsmaß-

nahme (66 Prozent), geringere Entlohnung (58 Prozent), Nacht- und Wochenendarbeit (55 Prozent) oder Überqualifizierung (51 Prozent) angegeben wird, wird die Zustimmung zur Sanktion durch Leistungskürzung zaghafter.

Ebenso verhält es sich bei Absagen wegen mangelnder Übereinstimmung mit der vorherigen Tätigkeit (48 Prozent), veränderter Arbeitszeit (Voll- statt Teilzeit 43 Prozent, Teil- statt Vollzeit 30 Prozent) oder längere Fahrtzeit zur Arbeit (40 Prozent).

Abbildung 3: Zumutbarkeit von Leistungskürzungen

Angaben in Prozent



Lässt man den umstrittensten Grund der Fort- und Weiterbildung außen vor, lassen sich die verbleibenden sieben Gründe in zwei Kategorien unterteilen. Geringere Entlohnung, Nacht- und Wochenendarbeit, Überqualifizierung und fehlende Entsprechung zur vorherigen Tätigkeit sind vor allem Gründe, die mit Qualitätseinbußen des Arbeitsplatzes zu tun haben (durchschnittlich 59 Prozent). Die zweite Kategorie subsumiert dagegen Ablehnungsgründe, die im Großen und Ganzen Auswirkungen auf die selbst gewählte Lebensführung haben (durchschnittlich 45 Prozent).

Betrachtet man schließlich die Antworten in Abhängigkeit von Befragtenmerkmalen wie Alter, Einkommen oder Parteipräferenz, offenbaren sich weitere (Sub)grenzen. Große Zustimmung signalisieren die Sympathisanten der Grünen und Linken bei Ablehnung einer Arbeitsaufnahme wegen Weiterbildung oder weil der neue Arbeitsplatz nicht der vorherigen beruflichen Tätigkeit entspricht. Statistisch auffällig sind zudem die konträren Präferenzen der CDU/CSU und SPD-Anhänger, wenn es um die Ablehnung eines Jobs wegen Lohnverlusts sowie Nacht- und Wochenendarbeit geht. Während die CDU/CSU-nahen Befragten klar für eine Leistungskürzung in beiden Fällen sind, sind die SPD-Anhänger dagegen. Und was den langen Arbeitsweg betrifft, so verläuft für die 18- bis 34jährigen und diejenigen, die bis 3.000 Euro Nettoverdienst haben, hier die Zumutbarkeitsgrenze: Beide Gruppen haben ihr Kreuz signifikant häufiger bei „Nein, Leistungen sollten nicht gekürzt werden“ gemacht.

3. Ist der Weg nachhaltig beschritten?

Die Leitfrage nach der Nachhaltigkeit der durch die Hartz-Reformen in der Arbeitsmarktpolitik neu eingeschlagenen Richtung kann mit einem relativ deutlichen Ja beantwortet werden. Wirkungsstudien und Umfrageergebnisse zu ausgewählten Aspekten des Förderns und Forderns zeigen, dass sich die Integrationschancen meist erhöht haben und die Meinung der Bevölkerung im Großen und Ganzen damit konform zu gehen scheint:

	erhöhte Integrationschance	Akzeptanz bei Bevölkerung
Fördern		
Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen	● ● ●	● ● ●
Aktive Unterstützung bei der Stellensuche	● ● ● ●	● ● ●
Lohnkostenzuschüsse bei Einstellung von Älteren und Langzeitarbeitslosen	● ● ●	● ● ●
Förderung von Selbstständigkeit	● ● ●	● ● ●
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen	● ● ● ●	● ● ● ●
Fordern		
kürzere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer	● ● ●	● ● ● ●
Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebots	● ● ●	● ● ● ●
● ● ● gegeben ● ● ● teils / teils ● ● ● eher nicht gegeben		

Beim Thema Fördern sind sich beispielsweise alle einig, was die positive Bewertung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüssen und die Förderung von Selbstständigkeit betrifft. Ebenso einig ist man sich bei der Skepsis gegenüber Ein-Euro-Jobs, ABM oder Bürgerarbeit. Wo die Experten und die Bevölkerung allerdings zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen kommen, ist die Unterstützung bei der Stellensuche.

Diskrepanter fallen auch die Bewertungen zu den fordernd angelegten Neuerungen aus. Während eine kürzere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer sowie Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebots nachweislich effektive Methoden zur Aktivierung von Leistungsbeziehern sind, goutiert die Bevölkerung diese Maßnahmen weniger. Bei der Urteilsfindung zum Thema Zumutbarkeit ist sich die Bevölkerung noch unschlüssig, und bei älteren Arbeitnehmern wird im Fall von Arbeitslosigkeit eine längere Bezugsdauer befürwortet.

Fazit

In Gestalt der Instrumentenreform steht zurzeit die Weiterentwicklung der Förderinstrumente auf der politischen Tagesordnung. Demnach werden ABM als einzige verbliebene Option öffentlich geförderter Beschäftigung nach SGB III im Zuge der Instrumentenreform ersatzlos gestrichen und auch die in der Grundsicherung wird ab April 2012 restriktiver und voraussetzungsvoller sein. Des Weiteren wird der Vermittlungsgutschein nun auch für Leistungsempfänger im SGB III nur noch als Ermessensleistung erbracht, die Maßnahmen zur Fort- und Weiterbildung von jungen Menschen werden vielfältiger, und die Weiterbildungsförderung für gering qualifizierte sowie ältere Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen wird zur Regelleistung.

Beachtenswert ist außerdem die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung. Hierbei handelt es sich um die einzige Umgestaltung, die in die falsche Richtung weist, wäre es nach Wirkung und Akzeptanz der Maßnahme gegangen. Summa summarum wird mit der aktuellen Reform der Weg - zumindest in struktureller Hinsicht - in Richtung

Fördern angepasst, auch wenn der finanzielle Spielraum eingeschränkt wird.

Weniger eindeutig ist die Zukunft der mittels (angedrohter) Leistungskürzung eingeforderten Eigenverantwortung. Dass es bei diesem Ansatz vor allem auch für die Politik heikel wird, zeigt nicht zuletzt der kürzlich von der CDU/CSU nicht unterstützte Vorstoß der FDP, die Auszahlungsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere zu kürzen. Eine der zentralen Hürden dürfte dabei sein, dass eine konsequente Gleichbehandlung den Entzug der seit Bismarck lieb gewonnenen Statussicherung bedeutet. Für die Mitte der Gesellschaft werden damit die Prekarität ihres Wohlstands und für die Randlagen eine Verfestigung der Armut in Aussicht gestellt.

Literatur

- Bockmann, B.; Thomsen S., Walter T.: Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW-Discussion Paper 72/2009.
- Drugosz, S.; Stephan G., Wilke R.: Fixing the Leak – Unemployment Incidence Before and After the 2006 Reform of Unemployment Benefits in Germany. ZEW-Discussion Paper 79/2009.
- Hassel, A.; Schiller C.: Der Fall Hartz IV – Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2010.
- Heyer, G.; Koch S., Stephan G., Wolff J.: Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. IAB-Discussion Paper 17/2011.

Policy Brief 2011/05: Stellschraube Migration

Die Alterung der Wohnbevölkerung stellt eine enorme Herausforderung für die Gesellschaft dar. Umfang und Struktur der künftigen Migration erweisen sich jedoch als Stellschraube, um die erwartete Alterung in Deutschland spürbar abzumildern. Migration verjüngt die Bevölkerung nicht nur in Abhängigkeit von der Höhe des unterstellten Wanderungssaldos. Auch das Niveau der Brutto-Wanderungen, die Altersstruktur und der Frauenanteil der Zuwanderer können den absehbaren Anstieg des Altenquotienten dämpfen und auf Dauer sogar umkehren.

Policy Brief 2011/04: Gesellschaftliche Alterung

Die Alterung der Gesellschaft hat nicht nur Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, sondern auch für zentrale makroökonomische Größen. Bisher gehen Langfristprognosen davon aus, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland bis 2050 jedes Jahr wächst. Diese Sichtweise erscheint jedoch zu optimistisch, wenn man die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft berücksichtigt. Dann ist bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen in Deutschland ab Mitte der 2020er Jahre sogar mit einem Rückgang des BIP zu rechnen.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Demnächst erscheint:

- Policy Brief #2012/02
Martin Werding, Thieß Petersen: „Rentensystem und demographischer Wandel“
- Policy Brief #2012/03
Cortnie Shupe: „Die Vermessung der sozialen Marktwirtschaft“