Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB·Forum

2/2013

Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Richtfest

Zehn Jahre Agenda 2010 – ein Besuch auf der Reformbaustelle

Neubau

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich für das IAB ein neues Forschungsfeld erschlossen. Auf Seite 12 ziehen wir Bilanz.

Umbau

Die Erwerbslandschaft hat sich grundlegend gewandelt. Die Hartz-Reformen waren dabei nur ein Faktor unter mehreren. Mehr dazu auf Seite 28.

Ausbau

Der deutsche Arbeitsmarkt steht auf einem soliden Fundament. Was jetzt noch angepackt werden muss, erfahren Sie im Interview auf Seite 82.

IAB-Forschungsbericht

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Der IAB-Forschungsbericht bietet Einblick in die laufende empirische Projektarbeit des IAB. Er richtet sich an alle in Wissenschaft und Fachöffentlichkeit, die an (Zwischen-)Ergebnissen konkreter Forschungsprojekte interessiert sind. Die Berichte erscheinen in loser Folge und werden ausschließlich im Internet veröffentlicht. Sie stehen unter www.iab.de zum kostenlosen Download zur Verfügung.

In diesem Jahr sind bislang IAB-Forschungsberichte zu den folgenden Themen erschienen:

- Nr. 12/2013: Menschen mit psychischen Störungen im SGB II
- Nr. 11/2013: Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich
- Nr. 10/2013: Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060
- Nr. 9/2013: Beruflicher Wiedereinstieg von Frauen nach familienbedingter Erwerbsunterbrechung
- Nr. 8/2013: Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II
- Nr. 7/2013: Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III
- Nr. 6/2013: Abbrüche bei der Personalsuche in der IAB-Stellenerhebung
- Nr. 5/2013: Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung
- Nr. 4/2013: The ReLOC project * method report for implementing a cross-border company survey in Germany and the Czech Republic
- Nr. 3/2013: Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern
- Nr. 2/2013: Branchenstudie Einzelhandel * Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2010 und 2011
- Nr. 1/2013: Motive, Strukturen und Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in Tschechien

Editorial



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Nach der Reform ist vor der Reform

An der „Agenda 2010" scheiden sich bis heute die Geister: Von ihren Architekten als Fundament des „deutschen Beschäftigungswunders" gepriesen, von ihren Gegnern als sozialpolitische Abrissbirne gescholten. Das IAB war stets bestrebt, die hitzige Debatte durch differenzierte Analysen zu versachlichen. Das gilt auch für die neue Ausgabe des IAB-Forum. So kommen Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsmarktreformen mit einer nachhaltigen Verringerung der Arbeitslosigkeit, aber auch mit einem Mehr an Lohnungleichheit und atypischer Beschäftigung einhergingen (Seite 4).

Zu den dicksten Brettern, die auf der Reformbaustelle zu bohren waren, gehört sicherlich die Einführung der sozialen Grundsicherung. Daher erhielt das IAB im Jahre 2005 den gesetzlichen Auftrag, deren Wirkungen auf den Arbeitsmarkt – aber auch auf die soziale und kulturelle Teilhabe der Betroffenen – regelmäßig und zeitnah auszuloten. Eine Bilanz dieser Forschungsarbeit ziehen Martin Dietz, Peter Kupka und Philipp Ramos Lobato auf Seite 12.

Die Vielfalt der Befunde, die die Grundsicherungsforschung am IAB zutage gefördert hat, können Sie exemplarisch aus dieser Forum-Ausgabe ersehen. Torsten Lietzmann, Maria Uhl und Lena Koller-Bösel zeigen, dass Arbeitslosigkeit nicht die einzige Ursache dafür ist, dass Menschen auf Hartz IV angewiesen sind (Seite 36). Franziska Schreyer, Franz Zahradnik und Susanne Götz analysieren, welche Folgen Sanktionen im SGB II für die Lebensbedingungen und die psychische Verfassung von jungen Arbeitslosen haben (Seite 60). Und Peter Kupka und Joachim Wolff gehen auf Seite 70 der Frage nach, inwieweit ein sozialer Arbeitsmarkt die Teilhabechancen von Langzeitarbeitslosen verbessern kann, die kaum noch Aussicht auf reguläre Beschäftigung haben.

Neben den Hartz-Reformen war die kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes einer der wichtigsten Bausteine der Agenda 2010. Simon M.S. Lo, Gesine Stephan und Ralf Wilke kommen zu dem Ergebnis, dass sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit aufgrund der Reform signifikant verkürzt hat (Seite 52). Auch arbeitsmarktpolitische Instrumente bilden eine wichtige Stellschraube, um Beschäftigung zu fördern. Ein Beispiel dafür ist WeGebAU – ein Programm, mit dem die Weiterbildung von älteren und gering qualifizierten Beschäftigten gefördert werden soll. Über die Wirkung dieses Instruments erfahren Sie mehr im Beitrag von Christine Singer.

Dass sich die Erwerbslandschaft im Umbruch befindet, ist nur teilweise den Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre geschuldet. Denn bereits seit Anfang der 1990er Jahre wachsen atypische Beschäftigungsverhältnisse deutlich stärker als Standard-Erwerbsformen. Den Gründen dafür gehen Carina Himsel, Ulrich Walwei und Martin Dietz auf Seite 28 nach. Die Ausdifferenzierung der Erwerbslandschaft verändert auch das soziale Gefüge in Deutschland. Der Frage, ob dieses bedroht ist, widmet sich der abschließende Schwerpunktbeitrag von Markus Promberger (Seite 76).

Schließlich finden Sie in diesem Heft ein „IAB-Forum Spezial", in dem Martin Dietz, Joachim Möller, Ulrich Walwei und Enzo Weber die wichtigsten beschäftigungspolitischen Herausforderungen skizzieren und die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Reformoptionen diskutieren. Es gibt also noch einiges zu tun.



Inhalt









Themenschwerpunkt Zehn Jahre Agenda 2010

04 **Die Hartz-Reformen aus der Makroperspektive**
Vorteile des Umbaus überwiegen
von Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber

12 **Vermessung eines Forschungsfeldes**
Das IAB analysiert die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende
von Martin Dietz, Peter Kupka und Philipp Ramos Lobato

28 **Erwerbslandschaft im Umbruch**
Was die Reformen zum Wandel der Beschäftigungsformen beigetragen haben
von Carina Himsel, Ulrich Walwei und Martin Dietz

36 **Ursachen der Hilfebedürftigkeit**
Arbeitslosigkeit ist nicht der einzige Risikofaktor
von Torsten Lietzmann, Maria Uhl und Lena Koller-Bösel

46 **Förderung der beruflichen Weiterbildung durch WeGebAU**
Zuschuss kann den Weg in längere Beschäftigung ebnen
von Christine Singer

52 **Stellschraube Arbeitslosengeld**
Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung
von Simon M.S. Lo, Gesine Stephan und Ralf A. Wilke

60 **Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II**
Wenn das Licht ausgeht
von Franziska Schreyer, Franz Zahradnik und Susanne Götz

70 **Sozialer Arbeitsmarkt**
Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht?
von Peter Kupka und Joachim Wolff

76 **Arbeitssoziologischer Zwischenruf**
Wachsende Ungleichheit und Risiken für das soziale Gefüge
von Markus Promberger

82 **„Wir brauchen eine intelligente Regulierung“**
Ein Gespräch mit Martin Dietz, Joachim Möller, Ulrich Walwei und Enzo Weber
von Andrea Kargus und Martin Schludi



Weitere Themen

102 **Jobsuche über soziale Netzwerke**
„Vitamin B“ ist kein Wundermittel
von Gerhard Krug



Rubriken

20 **Publikationen**
Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

42 **Projekte**
Ausgewählte aktuelle Forschungsvorhaben des IAB im Überblick

68 **Presse**
Zitate aus dem Medienecho des IAB

90 **Personen**
Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“

108 **Podium**
Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm

120 **Neuer Frühindikator**
Startschuss für das IAB-Arbeitsmarktbarometer

120 **Impressum**

Die Hartz-Reformen aus der Makroperspektive
Vorteile des Umbaus überwiegen

Seit dem Jahr 2006 zeigt sich in Deutschland eine Trendumkehr bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Die Hartz-Reformen haben zu dieser Verbesserung am Arbeitsmarkt beigetragen – ein Effekt, der von struktureller und dauerhafter Natur ist. Die gute Konjunktur und moderate Lohnabschlüsse haben die Reformwirkung unterstützt. Die Arbeitsmarktreformen führten allerdings auch den Trend wachsender Lohnungleichheit und atypischer Beschäftigung fort.

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. In vier Gesetzen zu drei Zeitpunkten umgesetzt, bestanden die Hartz-Reformen aus einer Vielzahl von Komponenten (vgl. Kasten „Kernelemente der Hartz-Reformen" auf Seite 9). Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Erhöhung der Arbeitsnachfrage: Durch mehr Flexibilität bei den Beschäftigungsformen und beim Kündigungsschutz sollten Unternehmen dazu motiviert werden, zusätzliche Stellen zu schaffen.
- Aktivierung des Arbeitsangebots: Im Sinne eines verstärkten „Förderns und Forderns" sollten die Anreize für Arbeitslose (und Beschäftigte), schnell eine Stelle zu suchen beziehungsweise auch eine weniger attraktive Stelle anzunehmen, verstärkt werden.
- Effizienzsteigerung: Durch mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung sollte der Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsuchenden und freien Stellen verbessert werden.

Die Hartz-Reformen haben also bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozess angesetzt. Sie betrafen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitsuchende und Beschäftigte. Dies zeigt die Tragweite der Reformen, beschränkt aber auch die Aussagekraft makroökonomischer Analysen: Es gibt – methodisch gesprochen – keine Kontrollgruppe, die nicht von den Reformen tangiert war und die man mit betroffenen Gruppen vergleichen könnte. Deshalb werden Vorher-Nachher-Vergleiche herangezogen.

Trendwende bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Der seit der Wiedervereinigung bestehende Trend sinkender Beschäftigung hat sich nach den Reformen – flankiert durch einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung – umgekehrt (vgl. Abbildung 1 auf Seite 6). Obwohl der Wirtschaftsaufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 ähnlich stark war wie in den Jahren 1998 bis 2001, wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich kräftiger. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung – obgleich oft auch in Zeitarbeit – wieder zu, so dass das Arbeitsvolumen stärker anstieg als um die Jahrtausendwende. Zudem profitierte erstmals der ostdeutsche Arbeitsmarkt von einem Wirtschaftsaufschwung.

Wesentlich für die Stimulierung der Arbeitsnachfrage war auch die moderate Lohnentwicklung. Bereits vor dem Jahr 2003 stiegen die Reallöhne allenfalls schwach; während der Reformen kam es sogar zu deutlichen Reallohnverlusten. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verschlechterte,



etwa durch die restriktivere Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen. Insoweit steht zu vermuten, dass die Hartz-Reformen zumindest indirekt das Wachstum der Löhne gedämpft haben.

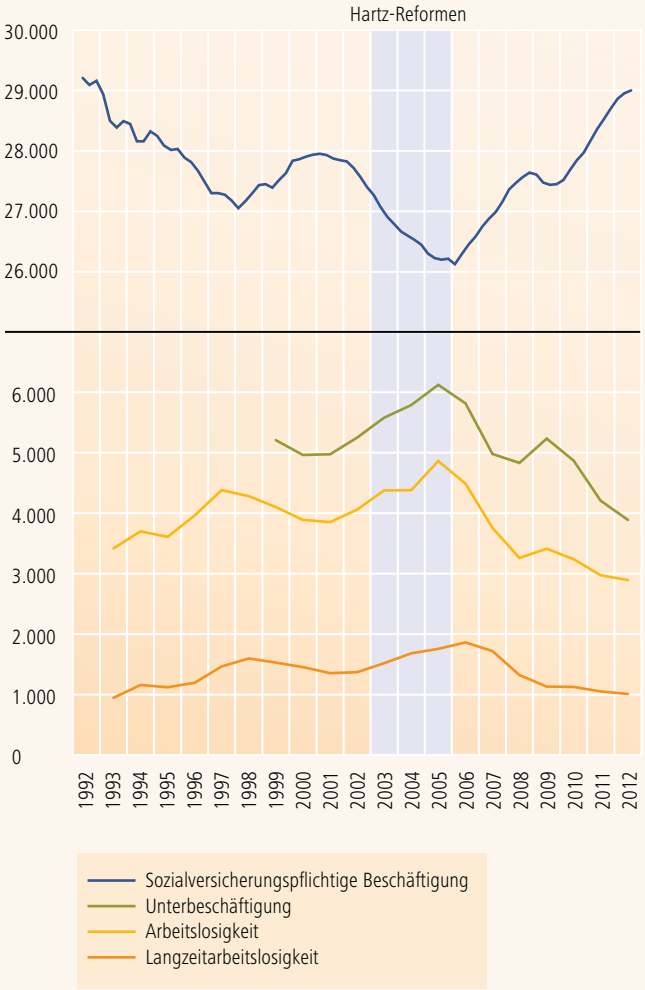
Die Rezession der Jahre 2008/2009 bremste die positive Beschäftigungsentwicklung nur wenig und nur vorübergehend, denn die Betriebe haben mit Hilfe von Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit und tariflichen Bündnissen ihre Kernbelegschaften gehalten. Dass sich die Arbeitgeber für diese Strategie des Arbeitskräftehortens entschieden und dafür empfindliche Produktivitätseinbußen hinnahmen, zeugt von der insgesamt gestiegenen Arbeitsnachfrage der Betriebe. Mit der kräftigen Erholung ab Mitte 2009 setzte sich der Beschäftigungszuwachs ungemindert fort.

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2012 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück, nachdem sie 2006 nochmals gewachsen

Abbildung 1

Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 1992 bis 2012

Personen in Tausend



Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: eigene Saisonbereinigung der Quartalsdaten; Arbeitslosigkeit: Jahresdurchschnitte.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. ©IAB

war, weil die vormaligen arbeitsuchenden Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr erstmals in der Arbeitslosenstatistik auftauchten. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wurde im Übrigen nicht etwa dadurch erreicht, dass die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besonders stark ausgebaut worden wären. Denn auch die Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit, die Personen in solchen Maßnahmen einschließt, schrumpfte um gut zwei Millionen.

Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt finden besser zueinander

Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewerten, sind die Übergänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Diese werden als Match bezeichnet (englisch für: zusammenpassen), der Prozess des Zueinanderkommens von offenen Stellen und Arbeitslosen als Matching. Je leichter und zügiger sich dieser Prozess vollzieht, desto höher ist die sogenannte Matching-Effizienz. Diese hat sich nach den Hartz-Reformen verbessert, wie die Studien von René Fahr und Uwe Sunde aus dem Jahr 2009 oder von Sabine Klinger und Thomas Rothe aus dem Jahr 2012 belegen.

So kommen Klinger und Rothe zu dem Ergebnis, dass sich die Reformen in der Summe als positiv erwiesen haben. Insbesondere nach der Einführung von Hartz I und Hartz II stieg die Matching-Effizienz um zehn Prozent, nach Hartz III um weitere fünf Prozent. Demnach haben sich die Chancen von Arbeitslosen in Beschäftigung zu kommen, unabhängig von der konjunkturellen Situation, zunächst um zehn und dann noch einmal um fünf Prozent verbessert. Eine zusätzliche Verbesserung nach Hartz IV lässt sich nicht nachweisen. Zu beachten ist jedoch, dass mit der Einführung des neuen Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB II) mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen im Pool der Kurzzeitarbeitslosen erfasst wurden.

Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Dies entspricht dem Ziel der Hartz-Kommission, auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit steigendem Wirtschaftswachstum beschleunigen sich die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung grundsätzlich. Die Konjunkturwirkung wurde von den Reformen jedoch nicht verändert. Der kräftige Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2005 bis 2007 hatte keine überproportionalen Effekte auf das Matching. Die zusätzliche

Beschäftigungssteigerung kam dadurch zustande, dass der Arbeitsmarkt strukturell besser funktionierte.

Mit Hilfe der sogenannten Beveridge-Kurve können strukturelle Änderungen, die dauerhaft wirken, von vorübergehenden konjunkturellen Effekten auf den Arbeitsmarkt unterschieden werden. Die Beveridge-Kurve stellt den Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen dar. Sie verläuft – stilisiert – von links oben nach rechts unten fallend (vgl. Abbildung 2), weil in der Regel viele offene Stellen mit einer geringeren Zahl arbeitsloser Personen einhergehen und umgekehrt. Je weiter außen die Kurve liegt, desto schlechter funktioniert der Matching-Prozess, da die offenen Stellen in diesem Fall seltener von Arbeitslosen besetzt werden.

Traditionell wurde angenommen, dass Bewegungen auf der Kurve von links oben nach rechts unten und umgekehrt konjunkturelle Entwicklungen widerspiegeln: Im Aufschwung wächst die Zahl der offenen Stellen, die Zahl der Arbeitslosen sinkt – im Abschwung passiert das Gegenteil. Verschiebt sich hingegen die Kurve nach innen oder außen, kann dies als Auswirkung institutioneller Änderungen auf die Matching-Effizienz und auf das Kündigungsverhalten interpretiert werden.

Neuere Studien erweitern diese traditionellen Erklärungsmuster: Danach können auch Bewegungen auf der Kurve strukturell und Verschiebungen der Kurve nach links oder rechts zyklisch bedingt sein. Dem gehen Sabine Klinger und Enzo Weber in einer Untersuchung aus dem Jahr 2012 nach.

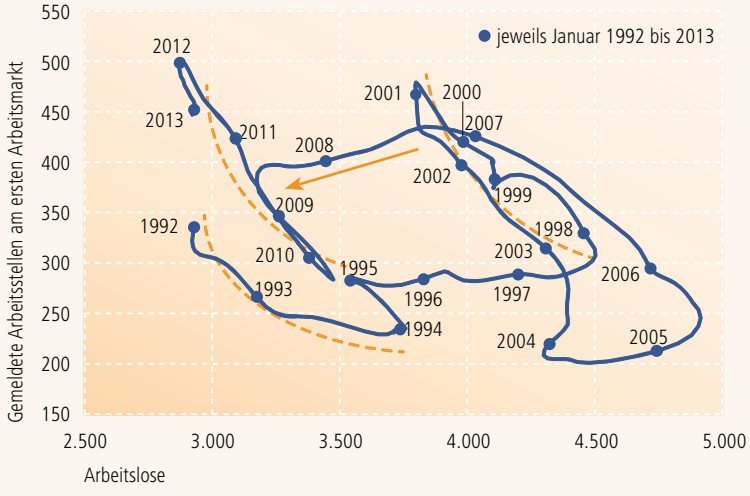
Sowohl die Matching-Effizienz als auch das Kündigungsverhalten werden durch verschiedene, auch konjunkturunabhängige Faktoren beeinflusst: die Transparenz über das Marktgeschehen, die Intensität der Suche nach Arbeit beziehungsweise Personal, den Anteil von Langzeitarbeitslosen mit geringeren Arbeitsmarktchancen sowie die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und Beschäftigten.

Diese Größen hatten sich vor den Reformen zusehends verschlechtert, die Beveridge-Kurve verlagerte sich immer weiter nach außen. Die Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit waren gestiegen und die

Abbildung 2

Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen – Beveridge-Kurve 1992 bis 2013

in Tausend



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Bereinigung um Saison- und irreguläre Komponente.

©IAB



Matching-Effizienz war auf niedrigem Niveau rückläufig, so dass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigte. Unmittelbar nach den Reformen verschob sich die Kurve zunächst noch weiter nach außen, weil sich ehemalige Sozialhilfebezieher nun erstmals arbeitslos meldeten. Etwas zeitverzögert – besonders deutlich seit dem Jahr 2007 – verschob sich die Beveridge-Kurve jedoch erstmals seit Jahrzehnten nach innen. Dies bestätigt den Befund der Matching-Analyse: Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes hatte sich verbessert.

Ob die Verschiebung der Beveridge-Kurve konjunktureller oder struktureller Natur ist – und die Effekte damit vorübergehend oder dauerhaft sind – lässt sich mit Hilfe makroökonometrischer Verfahren ermitteln. Dabei werden Matching-Effizienz, Kündigungsrate, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und offene Stellen, welche die Dynamik der Beveridge-Kurve bestimmen, in je eine permanente und eine vorübergehende Komponente zerlegt. Die Analyse von Sabine Klinger und Enzo Weber offenbart, dass die Verbesserung der Jobchancen für Arbeitslose im Aufschwung von 1998 bis 2001 – also vor den Reformen – nur vorübergehender Natur war.

Anders nach den Reformen: Im Aufschwung von 2006 bis 2008 wurde der Anstieg der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung durch eine permanente Verbesserung der Matching-Effizienz verursacht. Aufgrund der höheren Konzessionsbereitschaft von Beschäftigten, der größeren Flexibilität für die Unternehmen und der schwachen Lohnentwicklung haben sich gleichzeitig die Anreize für die Arbeitgeber erhöht, neue Stellen zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit hat sich also durch die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitsuche verringert. Dass die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt als dauerhaft einzuschätzen ist, erhärtet das Argument, dass sie auf eine institutionelle Ursache wie die Hartz-Reformen zurückzuführen ist.

Fazit und Ausblick

Die Vorteile der Hartz-Reformen für den Arbeitsmarkt sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen. Denn die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Atypische Erwerbstätigkeit in Form von Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs hat weiter zugenommen und ging mit Abstrichen bei Umfang, Dauer und Entlohnung der Beschäftigung einher, wenn sie auch höhere Chancen auf soziale Teilhabe bietet als Arbeitslosigkeit.

Im Durchschnitt dauern Beschäftigungsverhältnisse heute zwar länger als noch vor zehn Jahren. Doch nicht alle Erwerbstätigen profitieren davon im gleichen Maße. Gerade für Personen, die zuvor arbeitslos waren, erweisen

Kernelemente der Hartz-Reformen

Hartz I: In Kraft seit Januar 2003	■ Strengere Auflagen für die Arbeitslosenmeldung ■ Schärfere Definition von „zumutbarer Arbeit“ ■ Strengere Sanktionen, wenn Arbeitslose nicht ausreichend kooperieren ■ Einführung von Bildungsgutscheinen ■ Personalserviceagenturen: spezielle Zeitarbeitsagenturen für Arbeitslose ■ Kündigungsschutz erst in Unternehmen mit zehn statt zuvor fünf Beschäftigten ■ Deregulierung der Zeitarbeit
Hartz II: In Kraft seit Januar 2003	■ Einführung von Mini-Jobs (Gehalt bis 400 Euro) und Midi-Jobs (401 bis 800 Euro) mit reduzierten Sozialversicherungsabgaben ■ Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen ■ Neue Möglichkeiten der Existenzgründungsförderung (Ich-AG)
Hartz III: In Kraft seit Januar 2004	■ Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, wichtige Elemente dabei sind: – Einführung sogenannter Jobcenter – Steuerung der Arbeitsagenturen über Zielvereinbarungen – Kundensegmentierung – Einführung eines Arbeitgeberservices – Einsatz von Fallmanagern zur Betreuung Langzeitarbeitsloser
Hartz IV: In Kraft seit Januar 2005	■ Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Arbeitslose ab 45 Jahren (betreut durch die Arbeitsagenturen) ■ Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II: bedarfsabhängige Grundsicherung für Arbeitsuchende, unabhängig vom früheren Einkommen (betreut in Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen) ■ In 69 Optionskommunen (zugelassene kommunale Träger) werden die Empfänger von Arbeitslosengeld II ohne Mitwirkung der Bundesagentur für Arbeit betreut ■ Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor (sogenannte Ein-Euro-Jobs)

sich die neuen Beschäftigungsverhältnisse häufig als instabil. Es kommt zu Drehtüreffekten, da viele Personen in prekärer Beschäftigung oftmals wieder arbeitslos werden und erneut auf die Grundsicherung angewiesen sind.

Der Trend zu einer schwachen Lohnentwicklung hatte bereits vor den Hartz-Reformen eingesetzt, sich dann aber wesentlich verstärkt, weil die Reformen letztlich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer geschwächt haben. Mehr Personen beziehungsweise Bedarfsgemeinschaften müssen ihr Gehalt oder ihr Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen aufstocken oder einen Nebenjob annehmen. Darüber hinaus verstärkte sich die bereits seit

Jahrzehnten zunehmende Einkommensungleichheit. Gerade die Reallöhne am unteren Ende der Einkommensskala schrumpften im Zuge der Hartz-Reformen überproportional.

Trotz der mit den Hartz-Reformen verbundenen Beschäftigungserfolge ging mit ihnen auch ein Auseinanderdriften der Gesellschaft einher, denn die Lasten der Reformen wurden im Wesentlichen von den Arbeitnehmern getragen. Zwar haben sich die Trends zu mehr geringfügiger Beschäftigung, mehr Leiharbeit und mehr Befristungen ebenso wie die starke Lohnzurückhaltung zuletzt nicht fortgesetzt. Gleichwohl hat sich im Bereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellem Normalarbeitsverhältnis ein breites Feld an atypischer, mitunter prekärer Beschäftigung etabliert, das als neue, mit den Hartz-Reformen gewachsene Herausforderung für weiteres politisches Handeln zu sehen ist. Die Aufgabe ist mehrdimensional: Einerseits dürfen die mit den Reformen verbundenen Strukturerfolge nicht gefährdet werden, andererseits sollte die Teilhabe an den Beschäftigungserfolgen weiter verbessert werden. Zugleich müssen die entsprechenden Strategien tragfähig und nachhaltig sein, etwa mit Blick auf die Gestaltung des demografischen Wandels am Arbeitsmarkt.

Wo also besteht konkreter Handlungsbedarf? Die Reformen haben für viele Gruppen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert. Nun kommt es darauf an, deren Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten zu fördern. So ist die Betreuung zu Beginn einer neu aufgenommenen Beschäftigung empfehlenswert, jedenfalls für Personen mit gerade überwundenen Einstellungshindernissen. Zudem gilt es, die unternehmensnahe Aus- und Weiterbildung zu stärken. Damit verbessern sich die betriebsinternen Aufstiegsperspektiven für die Betroffenen, steigern ihre Motivation und damit ihre Produktivität – und eröffnen ihnen letztlich auch bessere Einkommenschancen. Der Staat kann diesen Prozess finanziell, inhaltlich und organisatorisch unterstützen.



Eine solche Strategie schafft außerdem etwas mehr Raum für den Einstieg in den Arbeitsmarkt von Personen, die dem verfestigten Kern der Langzeitarbeitslosen angehören. Personen also, deren Integrationschancen sich bisher weder durch die Hartz-Reformen noch durch die positive Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre hinreichend erhöht haben. Um diesen Raum zu nutzen, ist arbeitsmarktnahe Qualifizierung wesentlich. Darüber hinaus kommt es bei den Vermittlungsbemühungen darauf an, verstärkt den Einzelfall in den Blick zu nehmen und individuelle Hemmnisse und Fähigkeiten zu berücksichtigen.

Die Arbeitsmarkteffekte der Reformen sind inzwischen ausgeklungen. Neue Aufgaben für Arbeit und soziale Sicherung liegen in der Gestaltung des demografischen Wandels, etwa in Fragen der Migration und der Qualifikation, und in der Bewältigung der europäischen Krise. Makroökonomisch betrachtet ist der deutsche Arbeitsmarkt durch die Agenda 2010 für diese Aufgaben besser gerüstet als zuvor.



Literatur

Fahr, René; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. In: German Economic Review 10, 3, S. 284-316.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? In: Schmollers Jahrbuch 132, 1, S. 89-121.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components. IAB-Discussion Paper Nr. 28.

Weber, Enzo (2013): Politik für den Arbeitsmarkt: Worauf es ankommt. Ökonomenstimme, 10.7.2013.

Die Autoren



Dr. Sabine Klinger
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen" am IAB.
sabine.klinger@iab.de



Dr. Thomas Rothe
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen" am IAB.
thomas.rothe@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber
ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen" und kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen" am IAB.
enzo.weber@iab.de

Vermessung eines Forschungsfeldes
Das IAB analysiert die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 erhielt das IAB den gesetzlichen Auftrag, dessen Wirkungen regelmäßig und zeitnah zu untersuchen. Das IAB erforscht nicht nur die Wirkungen der Grundsicherung auf den Arbeitsmarkt, sondern auch deren Effekte für die soziale und kulturelle Teilhabe der Betroffenen.



Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde im Jahr 2005 ein Sicherungssystem für alle sogenannten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschaffen. Die Einführung von „Hartz IV" bildete den Schlusspunkt der umfassenden Arbeitsmarktreformen, die die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" unter dem Vorsitz von Peter Hartz im August 2002 angestoßen hatte, und die von der damaligen rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder umgesetzt wurden.

Triebfeder für die Reformen waren nicht zuletzt die stark gestiegene Arbeitslosigkeit und der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen. Zusammen mit den anderen drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollte auch die neu geschaffene Grundsicherung zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen.

Das Ziel der rot-grünen Bundesregierung, die Arbeitsmarktintegration der Leistungsberechtigten zu verbessern, war mit einer grundlegenden Kritik am bisherigen System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe verbunden: „Zu oft", so die damalige Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung, sei es im alten System um „die Gewährung der passiven Transferleistungen und nicht um die Überwindung der Arbeitslosigkeit" gegangen. Zudem seien die Integrationsbemühungen der Sozialämter auf den örtlichen Arbeitsmarkt begrenzt gewesen.

Der Einsatz von Fördermaßnahmen war nach Einschätzung der Bundesregierung außerdem stärker von der Zugehörigkeit zum jeweiligen Sicherungssystem abhängig als von der „arbeitsmarktpolitische[n] Zweckmäßigkeit", wie es weiter hieß. Von der neu geschaffenen Grundsicherung sollten daher entscheidende Impulse für eine stärker an den individuellen Erfordernissen ausgerichteten Beratung und Vermittlung ausgehen.

Zentrale Elemente der Grundsicherungsreform

Mit der Einführung der Grundsicherung wurde die etablierte Architektur der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit tiefgreifend verändert. Das weithin sichtbarste Merkmal der Reform ist der Übergang von einem bis dato drei- zu einem zweigliedrigen Sicherungssystem. Die statusorientierte Arbeitslosenversicherung blieb dabei erhalten: Sie bietet eine zeitlich begrenzte, am vormaligen Einkommen orientierte Absicherung für Personen, die eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Allerdings kam es auch bei der Arbeitslosenversicherung zu Neuerungen, dabei wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld vor allem für ältere Arbeitslose verkürzt.

Sind die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt oder die Ansprüche erschöpft, greifen die Leistungen der Grundsicherung. Diese ersetzt dabei mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe gleich zwei vormals eigenständige Systeme, die unterschiedlichen Sicherungs- und Gerechtigkeitsprinzipien folgten. Während es sich bei der Arbeitslosenhilfe zuletzt um eine statusorientierte Anschlussleistung bei Langzeitarbeitslosigkeit handelte, geht es bei der Grundsicherung – darin der ehemaligen Sozialhilfe vergleichbar – nicht vornehmlich um Arbeitslosigkeit, sondern um Hilfebedürftigkeit. Ihre Unterstützungsleistungen sind dementsprechend vollständig von einer etwaigen zuvor ausgeübten Beschäftigung entkoppelt und sollen allein das soziokulturelle Existenzminimum sichern.

Parallel zu diesen institutionellen Änderungen wurden die aktivierenden Elemente in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Im Kontext der Grundsicherung steht Aktivierung dabei insbesondere für die Orientierung auf einen möglichst umgehenden Eintritt der Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt, wie der Soziologe Markus Promberger in seinem Essay über Kontinuitäten und Brüche in der deutschen Arbeitsmarktpolitik herausgearbeitet hat. Um Arbeitslosigkeit zu überwinden, setzt die Grundsicherung vornehmlich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes an – also bei den Arbeitslosen und ihrem Arbeitsmarktverhalten. So sollen die Maßnahmen und Instrumente des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II) die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsberechtigten (kurzfristig) verbessern und ihre Konzessionsbereitschaft durch monetäre Anreize und Sanktionen erhöhen.

Ungeachtet ihrer ausgeprägten Ausrichtung auf die Integration in Beschäftigung gehört es zur zentralen Aufgabe der Grundsicherung, das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten zu sichern. Anders als zuletzt bei der Arbeitslosenhilfe handelt es sich bei

der Grundsicherung daher keineswegs um ein reines Anschlusssystem der Arbeitslosenversicherung. Sie fungiert vielmehr als letztes soziales Netz im deutschen Sozialstaat und soll all jene erwerbsfähigen Personen absichern, die ihren Lebensunterhalt nicht (vollständig) aus eigenen Mitteln bestreiten können.

Dieser sozialpolitische Auftrag wurde mit der Änderung von §1 SGB II unterstrichen, in dem seit April 2011 die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens als primäre Aufgabe der Grundsicherung verankert ist. Zeitgleich wurde in §20 das Ziel reklamiert, die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft" zu gewährleisten. Ganz in diesem Sinne soll mit den neu eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe, dem sogenannten Bildungspaket, die spezielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Grundsicherung verbessert werden.

Der Forschungsauftrag des IAB

Die Hartz-IV-Reform hatte einen so grundlegenden Charakter, dass der Gesetzgeber die wissenschaftliche Evaluation in §55 des SGB II gesetzlich verankerte. Der Forschungsauftrag des IAB sieht vor, die Wirkungen der Eingliederungsleistungen und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig und zeitnah zu untersuchen. Für die Evaluation der Wirkung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung durch die gemeinsamen Einrichtungen beziehungsweise die kommunalen Träger ist dagegen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zuständig.

Mit dem erweiterten gesetzlichen Auftrag baute das IAB sein bisheriges Forschungsprogramm substanziell aus. Seither untersucht das IAB auch solche Wirkungen der Grundsicherung, die sich nicht unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt zeigen. Im Unterschied zur SGB-III-Forschung werden bei der Grundsicherung auch die sozialpolitischen Wirkungen des Gesetzes untersucht. Dazu gehören vor allem Fragen der sozialen und kulturellen Teilhabe. Entsprechend breit ist das thematische Spektrum der SGB-II-Forschung am IAB: Es reicht von Analysen zur Struktur des SGB II über die ökonometrische Maßnahmenevaluation bis hin zu mikrosoziologischen Untersuchungen der Lebensumstände von Grundsicherungsbeziehern.

Die konkrete Ausrichtung der SGB-II-Forschung wird zwischen dem IAB und dem BMAS in einem auf vier Jahre angelegten Forschungsprogramm näher bestimmt. Im Jahr 2013 hat also bereits die dritte Forschungsperiode begonnen. Für die Wirkungsforschung zum SGB II gilt ebenso wie für die IAB-Forschung insgesamt: Sie ist unabhängig, ergebnisoffen und entspricht dem aktuellen wissenschaftlichen Stand. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass die Ergebnisse der IAB-Forschung der Öffentlichkeit in Form von Publikationen und Vorträgen zugänglich gemacht werden.

Bisherige Befunde der SGB-II-Forschung am IAB

In den ersten Jahren der SGB-II-Forschung am IAB spielten vor allem Fragen zu den Übergängen aus den Vorgängersystemen eine wichtige Rolle. Es galt zudem, die Struktur der Leistungsempfänger und die Dynamik in der Grundsicherung zu analysieren, den Einsatz und die Wirkung der neu geschaffenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu untersuchen und die intendierten wie nicht intendierten Effekte der Aktivierungspolitik im SGB II zu ermitteln. Susanne Koch, Peter Kupka und Joß Steinke haben die Forschungsbefunde in einem im Jahr 2009 erschienenen Band der Reihe IAB-Bibliothek zusammengefasst.

In den Jahren 2009 bis 2012 traten die Einführungseffekte dagegen in den Hintergrund. Stattdessen wurde stärker der „Normalbetrieb" der Grundsicherung in den Blick genommen – sofern man angesichts der zahlreichen Änderungen des SGB II überhaupt von einem solchen sprechen kann. Die Ergebnisse dieser zweiten Forschungsperiode wurden von Martin Dietz, Peter Kupka und Philipp Ramos Lobato in einem Abschlussbericht zusammengestellt, der Ende 2013 ebenfalls in der Reihe IAB-Bibliothek publiziert wird.

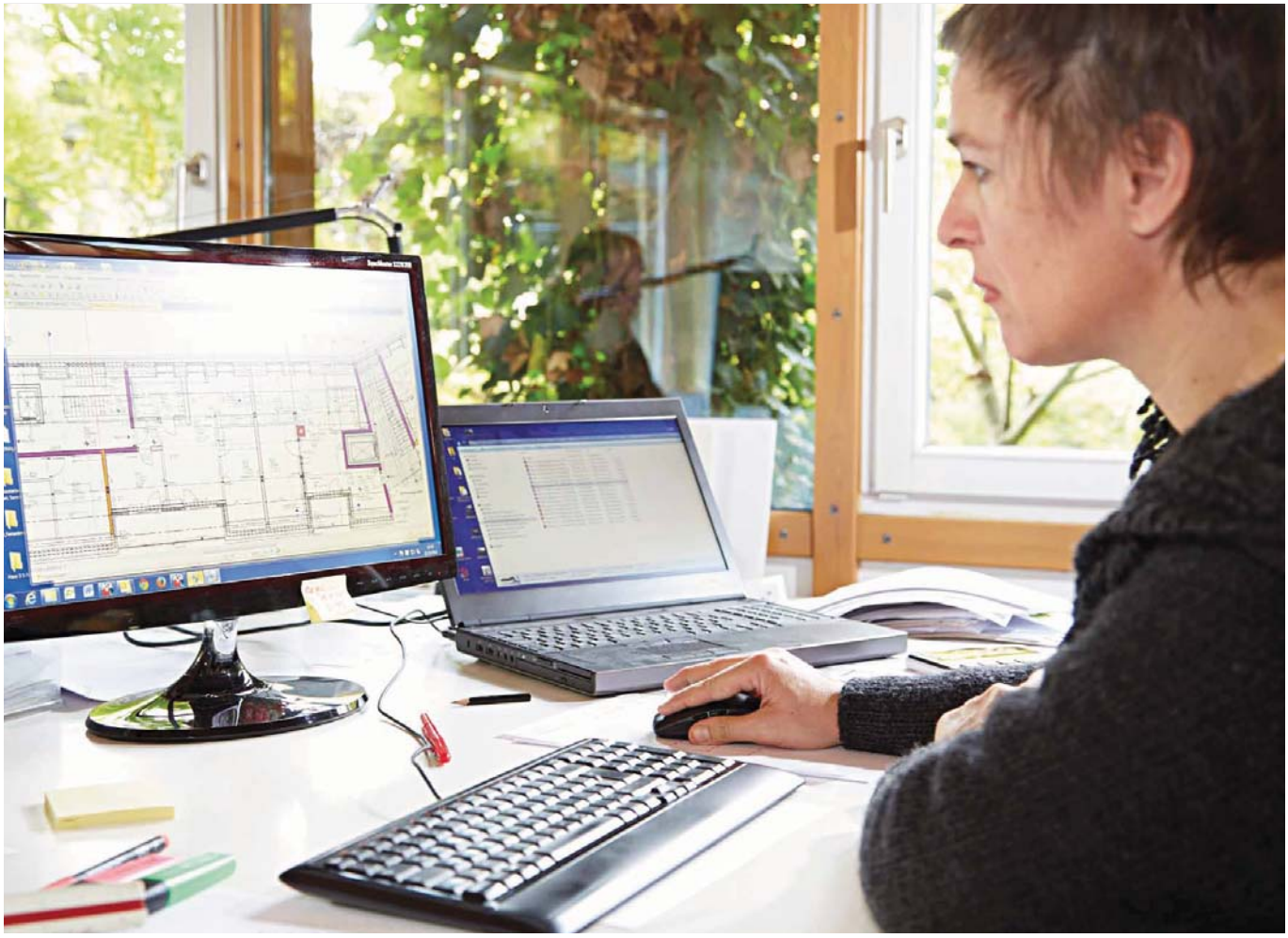
Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit

Der Beitrag der Reformen zur positiven Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre lässt sich zwar nicht exakt bemessen. Gewisse Indizien deuten aber auf einen nennenswerten Einfluss hin. So sind die Kompromissbereitschaft von Arbeitslosen und damit deren Beschäftigungschancen

nach Einschätzung der Betriebe im Gefolge der Hartz-IV-Reform gestiegen. Dies zeigen Analysen von Martina Rebien und Anja Kettner aus dem Jahr 2011. Gestützt werden diese Befunde durch eine aktuelle Studie von Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber (vgl. den Beitrag „Die Hartz-Reformen aus der Makroperspektive" auf Seite 4 in diesem Heft). Demnach hat sich die Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes, also das Zueinanderfinden von Arbeitsuchenden und offenen Stellen, deutlich verbessert – ein Prozess, der zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen haben dürfte.

Allerdings sind in Zukunft kaum weitere institutionelle Effekte auf das Suchverhalten oder die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zu erwarten, denn deren Verhalten dürfte sich den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen inzwischen weitestgehend angepasst haben. Gleichwohl weisen Betriebsbefragungen darauf hin, dass die Potenziale für die Integration von Langzeitarbeitslosen noch nicht ausgeschöpft sind. Dies gilt etwa für Betriebe, die grundsätzlich bereit wären, Langzeitarbeitslose einzustellen, aber keine Bewerbungen aus diesem Kreis erhalten. Auf diese Problematik haben jüngst Julia Moertel und Martina Rebien in einem in diesem Jahr erschienenen IAB-Kurzbericht aufmerksam gemacht.

Entgegen der Annahmen des Aktivierungsparadigmas zeigen die Befunde des IAB, dass der Verbleib im Leistungsbezug nicht vorrangig auf eine mangelnde Arbeits- und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zurückzuführen ist. Vielmehr sind die Leistungsberechtigten durchaus kompromissbereit. Denn sie nehmen tendenziell auch Tätigkeiten an, die unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus liegen und vergleichsweise schlecht



entlohnt sind. Die meisten scheuen außerdem längere Anfahrtswege oder schwierigere Arbeitsbedingungen nicht. Zu diesem Ergebnis kommt eine im Jahr 2010 erschienene IAB-Studie von Jonas Beste, Arne Bethmann und Mark Trappmann.

Alles in allem macht sich die positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auch in der Grundsicherung bemerkbar. So ging die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ebenso wie die Zahl der Personen im Leistungsbezug über die Jahre zurück. Zudem sank die Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger zwischen 2005 und 2011 um gut 700.000 auf unter zwei Millionen. Diese Teilgruppe ist dank der stärkeren Dynamik am Arbeitsmarkt überproportional stark geschrumpft, wie die Analysen des IAB-Forschers Helmut Rudolph zeigen. Gemessen am Jahresdurchschnitt der arbeitslosen SGB-II-Empfänger ist der Anteil der SGB-II-Empfänger, die über ein ganzes Jahr hinweg arbeitslos waren, von 54 Prozent im Jahr 2005 auf 45 Prozent im Jahr 2011 gesunken.

Verfestigung des Leistungsbezugs

Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung belief sich die Zahl der Leistungsberechtigten, die im Jahr 2011 durchgehend arbeitslos waren, noch immer auf gut 900.000. Es existiert also eine Teilgruppe unter den arbeitslosen Leistungsberechtigten, die offenkundig erhebliche Schwierigkeiten hat, überhaupt eine Beschäftigung zu finden oder eine Arbeitszeit von mehr als 15 Wochenstunden zu erreichen.



Wenn immer mehr arbeitsmarktnahe Personen die Hilfebedürftigkeit verlassen und damit vor allem Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen im Bestand verbleiben, dürften sich die Beschäftigungschancen dieser Gruppe der Arbeitslosen im Durchschnitt weiter verschlechtern. Es bleibt also – bildlich gesprochen – ein „harter Kern" an langzeitarbeitslosen Leistungsempfängern mit geringen Beschäftigungschancen übrig. In Zukunft wird diese Gruppe noch stärker im Fokus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Bemühungen stehen müssen.

Dass die Chancen vieler SGB-II-Leistungsempfänger auf eine dauerhafte und bedarfsdeckende Beschäftigung trotz gewisser Erfolge weiterhin als eher gering einzustufen sind, hat vielfältige Gründe. Auf individueller Ebene gehören dazu etwa fehlende Bildungs- beziehungsweise Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen oder eine lange Verweildauer im Leistungsbezug. Auf diese Hürden haben beispielsweise die IAB-Forscher Juliane Achatz und Mark Trappmann in einem im Jahr 2011 erschienenen Beitrag hingewiesen. Leben Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, stellt dies insbesondere bei Alleinerziehenden ein weiteres Vermittlungshemmnis dar. Hier fehlt es nicht selten an der erforderlichen Infrastruktur der Kinderbetreuung. Weisen Personen mehrere der genannten Risikomerkmale auf, sinken ihre Arbeitsmarktchancen deutlich. So zeigt die Untersuchung der beiden IAB-Forscher, dass sich die Abgangswahrscheinlichkeit mit jedem Merkmal halbiert und bei mehr als drei gleichzeitig vorliegenden Risikofaktoren schließlich gegen Null geht.

Für einen eng definierten Kreis besonders arbeitsmarktferner Personen gilt es daher darüber nachzudenken, deren Teilhabechancen mittels geförderter Beschäftigung zu verbessern und sie zumindest mittelfristig wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen (zu den Chancen und Risiken eines sozialen Arbeitsmarktes vgl. den Beitrag von Peter Kupka und Joachim Wolff auf S. 70 in diesem Heft).



Beratung in den Jobcentern

Reformbedarf besteht bei der individuellen Beratung der Leistungsberechtigten und der zielgenauen Zuweisung in Maßnahmen. Zu diesem Fazit kommt Anita Tisch in einem IAB-Kurzbericht aus dem Jahr 2010. Obwohl sich die Arbeitslosen von den Jobcentern durchaus ernst genommen fühlen, ist die gemeinsame Integrationsarbeit verbesserungswürdig. Dies gilt etwa für den Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen, in denen ja gerade das gemeinsame Verständnis für die Integrationsbemühungen festgehalten werden soll. In der Praxis stehen wenigen, eher unverbindlichen Aufgaben der Jobcenter jedoch viele Verpflichtungen der Arbeitsuchenden gegenüber, wie Holger Schütz und Koautoren in einem 2011 veröffentlichten IAB-Kurzbericht betonen.

Bei der Gruppe der Jugendlichen erweist sich die besonders strenge Sanktionierungspraxis, insbesondere bei gleichzeitig erfolgloser Förderung, eher als kontraproduktiv. Dies belegen Studien von Joachim Wolff und Andreas Moczall sowie von Franziska Schreyer und Koautoren aus dem Jahr 2012. Zusammen mit den Ergebnissen zur etwas willkürlich wirkenden Altersgrenze von 25 Jahren und den beobachteten Schwierigkeiten beim Arbeitsmarkteintritt sollte die Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener im SGB II überdacht werden. Rechtskreisübergreifende Ansätze wie die modellhaft erprobten „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf" könnten ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

Schließlich tritt immer deutlicher zutage, dass die Beschäftigungschancen nicht allein durch eine stärkere Aktivierung der Leistungsempfänger verbessert werden können. Zusätzlich bedarf es flankierender Maßnahmen wie die Bereitstellung eines ausreichenden Kinderbetreuungsangebots. Vor allem aber läuft Aktivierung dann ins Leere, wenn keine passenden Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf die rechtliche Ausgestaltung der Grundsicherung und ihre administrative Umsetzung in den Jobcentern bleibt daher eine der wesentlichen Herausforderungen, die Elemente des „Förderns" und „Forderns" immer wieder neu aufeinander abzustimmen. Da dieser Prozess hohe Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte stellt, müssen diese laufend qualifiziert werden und eine stabile Beschäftigungsperspektive in den Jobcentern erhalten.



Fazit und Ausblick bis 2016

Mittlerweile existieren viele Befunde zur Struktur des SGB II, zum Betreuungsprozess, zu den Eingliederungsleistungen sowie zu den Leistungsempfängern und ihren Problemlagen. Gleichwohl sind die Forschungsfragen damit keineswegs umfassend beantwortet. Neue Fragestellungen ergeben sich nicht zuletzt durch vielfältige Gesetzesänderungen im SGB II. Auch die Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt werfen neue Fragen auf und lenken die Aufmerksamkeit auf Phänomene, die bislang weniger stark im Fokus standen. Schließlich entstehen neue Erkenntnisinteressen und damit neuer Forschungsbedarf dadurch, dass bisherige Forschungsarbeiten zentrale Problemstellungen im SGB II identifiziert haben.

Basis der SGB-II-Forschung im IAB bleiben weiterhin die Analysen der Struktur und Dynamik in der Grundsicherung, der Aktivierungs-, Betreuungs- und Vermittlungsprozesse, der Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie der Effekte des Grundsicherungssystems auf den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus hat sich das IAB drei zusätzliche Themenschwerpunkte gesetzt, die jedoch nicht isoliert für sich stehen, sondern inhaltliche Bezüge zueinander sowie zu den SGB-II-Dauerthemen aufweisen.

Zunächst bildet die Verfestigung des Leistungsbezugs eine der größten Herausforderungen in der Grundsicherung. Sie wird daher in den kommenden Jahren eine wichtige Stellung im Forschungsprogramm des Instituts einnehmen. Gerade die Verfestigungstendenzen stellen besondere Ansprüche an die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsprogramme und an die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Zudem ist bislang vergleichsweise wenig erforscht, wie sich ein dauerhafter Leistungsbezug auf die Erwerbsintegration und die soziale Teilhabe auswirkt.

Obwohl sich ein großer Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als gesundheitlich eingeschränkt bezeichnet, stand der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktintegration und Gesundheit bislang nicht im Fokus der Grundsicherungsforschung des IAB. Daher soll in einem zweiten Schwerpunkt stärker beleuchtet werden, wie sich der physische und psychische Gesundheitszustand auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt. Zudem wird die Wirkung von Maßnahmen untersucht, welche die körperliche und psychische Verfassung der Teilnehmenden verbessern sollen.

Eine wesentliche Bezugsgröße der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bedarfsgemeinschaften, von denen annähernd die Hälfte Mehrpersonen-Haushalte sind. Das dritte Schwerpunktthema trägt deren Situation verstärkt Rechnung. Untersucht wird beispielsweise, wie unterschiedliche Konstellationen von Bedarfsgemeinschaften das Erwerbsverhalten ihrer Mitglieder prägen. Dazu gehört auch die Analyse möglicher Ungleichbehandlungen bei der Förderung und Aktivierung von männlichen und weiblichen Partnern in einer Bedarfsgemeinschaft.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1516.

Dietz, Martin; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. IAB-Bibliothek 347, Bielefeld: Bertelsmann.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs. Bonn.

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315, Bielefeld: Bertelsmann.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen. Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Personalauswahl: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen. IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Promberger, Markus (2010): Essay. Fünf Jahre SGB II: Kontinuitäten und Brüche in der Armutspolitik. In: IAB-Forum Nr. 1, S. 86-93.

Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011): Die Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 64, H. 5, S. 218-225.

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 61, H. 9, S. 213-220.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Tisch, Anita (2010): Kundenzufriedenheit im SGB II. Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht Nr. 7.

Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. IAB-Forschungsbericht Nr. 11.

Die Autoren



Dr. Martin Dietz
ist kommissarischer Leiter der Stabsstelle Forschungskoordination am IAB.
martin.dietz@iab.de



Dr. Peter Kupka
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle Forschungskoordination am IAB.
peter.kupka@iab.de



Philipp Ramos Lobato
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle Forschungskoordination am IAB.
philipp.ramos-lobato@iab.de



Publikationen

Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

Die „Agenda 2010" in weiteren IAB-Publikationen

Seit Beginn der sogenannten Hartz-Reformen hat das IAB die „Agenda 2010" wissenschaftlich begleitet: Zunächst beim Aufbau forschungsrelevanter Datensätze, dann mit der Evaluation einzelner Maßnahmen und der Erhebung von Daten, die über die Prozessdaten der Verwaltung hinausgehen. Die Ergebnisse dieser Evaluationen und Befragungen – aber auch übergreifende Forschungserkenntnisse und Bewertungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive – wurden kontinuierlich veröffentlicht und haben im Laufe von nunmehr zehn Jahren zu einer langen Publikationsliste geführt. Hier nur eine kleine Auswahl der letzten Jahre:

■ **Achatz, Juliane; Fehr, Sonja; Schels, Brigitte; Wolff, Joachim** (2012): Ein-Euro-Jobs, betriebliche und schulische Trainingsmaßnahmen: Wovon junge Arbeitslose im SGB II am meisten profitieren. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

Junge Arbeitslose, die bereits eine Familie gegründet haben, sind in der Regel zeitlich und räumlich weniger flexibel als Alleinstehende. Das betrifft die Teilnahme an Maßnahmen ebenso wie eine spätere Erwerbstätigkeit. Somit dürfte der Erfolg einer Förderung auch davon abhängen, ob die Eingliederungsangebote mit den familiären Rahmenbedingungen vereinbar sind. Die Studie geht der Frage nach, von welchen Instrumenten 18- bis 30-jährige Empfänger von Arbeitslosengeld II am meisten profitieren, insbesondere wenn sie mit einem Partner zusammenleben und eigene Kinder haben.

■ **Bellmann, Lutz et al.** (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. IAB-Stellungnahme Nr. 9.

Die Bundesregierung will mit ihrem Gesetzentwurf die Integration in Arbeit oder Ausbildung beschleunigen und den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung neu ordnen. Dies schlägt sich in einer Vielzahl von Einzelregelungen und einer Neuordnung des Instrumentenkastens nieder. In ihren Anträgen kritisieren die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eine einseitige Konzentration auf den arbeitsmarktnahen Personenkreis und fordern eine stärkere Beachtung von Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen. Das IAB geht in seiner Stellungnahme auf die Intention des Gesetzesvorhabens ein und äußert sich zu ausgewählten Aspekten sowohl des Gesetzentwurfs als auch der Anträge der Oppositionsfraktionen.

■ **Bellmann, Lutz; Stephan, Gesine** (2013): Eingliederungszuschüsse in Betrieben: Bausteine der Integration. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 4-11.

Eine der zentralen Herausforderungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es, Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eingliederungszuschüsse sollen hierzu beitragen. Arbeitgeber erhalten diese zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüsse, wenn sie Arbeitslose einstellen, denen beispielsweise fachliche Kenntnisse oder Fähigkeiten fehlen, die bereits sehr lange arbeitslos waren oder die schon älter sind. Durch diese Subvention sollen anfängliche Produktivitätsnachteile am neuen Arbeitsplatz ausgeglichen werden.

■ **Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas** (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit. IAB-Discussion Paper Nr. 10.

Diese Studie analysiert die Effektivität geförderter beruflicher Weiterbildung für Empfänger von Arbeitslosengeld II in Deutschland. Als Ergebnis zeigt sich, dass sich berufliche Weiterbildung für die Teilnehmer lohnt: Mittelfristig beziehen sie seltener Arbeitslosengeld II und sind öfter in Beschäftigung als vergleichbare Personen ohne berufliche Weiterbildung.

■ **Boockmann, Bernhard; Osiander, Christopher; Stops, Michael; Verbeek, Hans** (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III. IABForschungsbericht Nr. 7.

Diese Pilotstudie liefert erste Antworten auf die Frage, inwieweit unterschiedliche Strategien und Einstellungen von Vermittlungsfachkräften der Bundesagentur für Arbeit Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigungschancen der von ihnen betreuten Arbeitslosen haben.

■ **Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himsel, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich** (2013): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Mit der deutlich verbesserten Arbeitsmarktlage in Deutschland hat auch die Zahl der Personen

abgenommen, die Leistungen der Grundsicherung beziehen. Trotzdem gibt es viele Menschen, die gleichzeitig Erwerbseinkommen und Transferleistungen erhalten, die sogenannten Aufstocker – und für einen Teil von ihnen ist das Aufstocken ein Dauerzustand (vgl. Abbildung 1). Hier wird untersucht, warum es für Aufstocker schwer ist, den Leistungsbezug zu beenden, und wo es Ansatzpunkte gibt, die ihnen einen Ausstieg aus der Grundsicherung erleichtern können.

Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB-Forschungsbericht Nr. 5.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 die Regelleistungen nach dem SGB II und SGB XII in ihrer damaligen Form für nicht verfassungsgemäß erklärt. Daraufhin wurde das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) verabschiedet. In der politischen Diskussion zum RBEG wurde unter anderem thematisiert, ob und gegebenenfalls wie bei der Bestimmung der Regelbedarfe Haushalte aus den Berechnungen ausgeschlossen werden können, die prinzipiell über einen Leistungsanspruch in der Grundsicherung verfügen, diesen jedoch nicht wahrnehmen. Solche Haushalte werden häufig als „verdeckt arm" bezeichnet. Das Ausmaß der verdeckten Armut wurde mit Hilfe eines am IAB entwickelten Mikrosimulationsmodells untersucht.

Brücker, Herbert; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.) (2012): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 334.

Das Handbuch Arbeitsmarkt 2013 bietet eine umfassende Bestandsaufnahme des deutschen Arbeitsmarktes. Es skizziert die Entwicklung seit dem Jahr 2006, analysiert die kurz- und langfristigen Perspektiven und fasst arbeitsmarktrelevante Entscheidungen der Politik in einer detaillierten Chronik zusammen.

Dietz, Martin; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich; Weber, Enzo (2013): Ausbau auf solidem Fundament: Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss. IAB-Forum Spezial 2013 (Sonderbeilage in diesem Forum-Heft). Der Arbeitsmarkt in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zumal der Langzeitarbeitslosigkeit, ist nach wie vor eines der drängendsten Probleme. Eine neue Herausforderung besteht darin, die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse insgesamt zu verbessern, ohne den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gefährden. Schließlich wird es künftig vermehrt darum gehen, den Arbeitsmarkt für den demografischen Wandel fit zu machen. Das Ziel der Fachkräftesicherung rückt hier noch stärker in den Blick. Für alle drei Handlungsfelder gibt es unterschiedliche Reformoptionen, mit denen Vor- und Nachteile einhergehen. Die Autoren bilanzieren die Lage auf dem Arbeitsmarkt, skizzieren die Herausforderungen und diskutieren mögliche Reformansätze.

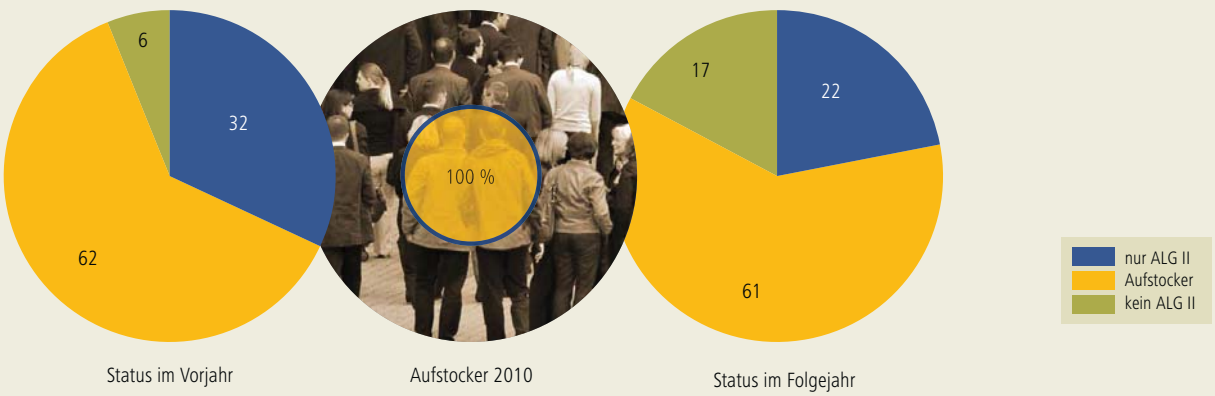
Fuchs, Philipp (2013): Der Beschäftigungszuschuss. Quantitative und qualitative Analysen der Erwerbsverläufe von Geförderten in NRW. IAB-Bibliothek, 345. Bielefeld: Bertelsmann (zum Inhalt siehe Seite27).

Grüttner, Michael (2013): Zur Bedeutung von „Konventionen" in der Arbeitsverwaltung. Die Vergabepraxis des Gründungszuschusses. IAB-Bibliothek, 342. Bielefeld: Bertelsmann (zum Inhalt siehe Seite 26).

Abbildung 1

Stabilität oder Fluktuation?

Status der Aufstocker des Jahres 2010 im Vorjahr und im Folgejahr, Anteile in Prozent



Quelle: PASS (Wellen 3 bis 5, 2009 bis 2011); n=800.

©IAB

■ **Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim** (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Arbeitsgelegenheiten sollen arbeitsmarktferne Arbeitslosengeld-II-Bezieher wieder an den Arbeitsmarkt heranführen. Wie sie tatsächlich auf die Beschäftigungschancen der Geförderten wirken, zeigt diese Studie für die zwei unterschiedlich ausgestalteten Varianten des Instruments. Die Effekte der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) und die der Entgeltvariante werden für verschiedene Personengruppen untersucht und verglichen.

■ **Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo** (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Vor zehn Jahren wurde die Agenda 2010 in Gang gesetzt. Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Eine effizientere Arbeitsvermittlung, mehr Aktivierung und Eigenverantwortung sowie höhere Flexibilität sollten die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern. In diesem Kurzbericht sind wesentliche Erkenntnisse zu den makroökonomischen Effekten der sogenannten Hartz-Reformen zusammengefasst.

■ **Koch, Susanne; Fertig, Michael** (2012): Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München. IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Mit Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (auch: Ein-Euro-Jobs oder Zusatzjobs) sollen nach der Vorstellung des Gesetzgebers erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II gefördert werden, die mit anderen Mitteln nicht (mehr) in reguläre Beschäftigung integriert werden können. Die Studie evaluiert die Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten in München hinsichtlich ihres Effekts auf die individuellen Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen sowie der Wahrscheinlichkeit, Leistungen des SGB II zu beziehen.

Abbildung 2
Selbstständige in der Grundsicherung
2007 bis 2011, Jahresdurchschnitte und Anteile an allen erwerbstätigen Leistungsbeziehern in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012) ©IAB

■ **Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark** (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Von den erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Empfängern, den sogenannten Aufstockern, üben fast zehn Prozent eine selbstständige Tätigkeit aus. Das zeigt, dass auch selbstständige Tätigkeiten nicht immer ein bedarfsdeckendes Einkommen sichern. Da die Zahl der selbstständigen Aufstocker in den letzten Jahren stetig zugenommen hat (vgl. Abbildung 2), ist diese bisher relativ wenig beachtete Gruppe Gegenstand des Berichts: Wer sind die selbstständigen Aufstocker, was und wie viel arbeiten sie und welche Einkünfte erzielen sie daraus?

■ **Kupka, Peter; Wolff, Joachim** (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen – Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Die Arbeitsmarktforschung und Erkenntnisse aus dem operativen Geschäft haben gezeigt, dass es relevante Personengruppen im Bereich des SGB II gibt, deren Chancen auf Integration in ungeförderte Beschäftigung marginal sind. Die vorliegenden Anträge der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen fordern die Einrichtung eines sogenannten Sozialen Arbeitsmarkts und berücksichtigen in ihren Vorschlägen Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung. Aus Sicht des IAB spricht dann nichts gegen einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Augenmaß, wenn vor allem die Zielgruppe eng definiert wird und in der Praxis nur Personen aus der Zielgruppe gefördert werden.

■ **Sowa, Frank; Klemm, Matthias; Freier, Carolin** (2012): „Ein-Euro-Jobs" in Deutschland. Qualitative Fallstudien zur

Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen. IAB-Forschungsbericht Nr. 15.
Ziel des Forschungsprojekts war es, das ‚Zusammenspiel' der beteiligten Akteure bei der Gestaltung der lokalen bzw. kommunalen Arbeitsmarktpolitik zu erfassen und nachzuvollziehen, welche Einsatzformen für welche Zielgruppen mit welchen Zielsetzungen in diesen Netzwerken ‚produziert' werden. Neben der Vielfalt der Nutzungspraktiken konnten übergreifende Muster wie etwa Creaming- und Dumpingprozesse ebenso beobachtet werden wie die Tatsache, dass Arbeitsgelegenheiten alleine nur eine ausgesprochen begrenzte Beschäftigungswirksamkeit zu entfalten vermögen.

- **Steinke, Joß et al.** (2012): Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler? IAB-Forschungsbericht Nr. 2.
Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Reform das Ziel, das Portfolio an Instrumenten zu straffen und damit transparenter und übersichtlicher zu gestalten. Darüber hinaus sollten im Bereich der Arbeitsvermittlung Gestaltungsspielräume für Agenturen und Vermittler vor Ort erhöht werden. An 14 Standorten (bei sechs Agenturen für Arbeit, sechs ARGEn und zwei zugelassenen kommunalen Trägern) wurden hierzu Experteninterviews geführt, wobei sich zeigt, dass die Neuausrichtung keine gravierenden Veränderungen bewirkt hat. Als schwierig erweist sich im konkreten Arbeitsalltag besonders der Zielkonflikt zwischen Regelorientierung und einem hohen Maß an autonomer Entscheidung auf den unteren Ebenen.

- **Weimann-Sandig, Nina; Osiander, Christopher** (2013): Qualifizierung von Arbeitslosen aus dem SGB II: Begrenztes Potenzial für Erziehungsberufe. IAB-Kurzbericht Nr. 8.
Um den neuen Rechtsanspruch von ein- bis dreijährigen Kindern auf einen Betreuungsplatz ab August 2013 zu gewährleisten, muss die Kinderbetreuung in Deutschland deutlich ausgebaut werden. Damit ist ein steigender Fachkräftebedarf verbunden, der kurzfristig nicht durch die Absolventenzahlen der Erzieherinnenausbildung gedeckt werden kann. Aktuell wird diskutiert, ob für diesen Zusatzbedarf auch Personen aus anderen Berufsgruppen rekrutiert werden können, z. B. durch Qualifizierung von Arbeitslosen. Fallbeispiele aus dem SGB II zeigen, dass dort durchaus ein Potenzial an Personen vorhanden ist, das mittelfristig gut qualifizierbar sein könnte. Allerdings darf man das quantitativ mögliche Angebot nicht überschätzen, denn angesichts hoher Ansprüche an das Berufsfeld können hier wohl nur wenige Personengruppen direkt und in relativ kurzer Zeit erschlossen werden.

- **Wolff, Joachim; Moczall, Andreas** (2012): Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. IAB-Forschungsbericht Nr. 11.
Arbeitslosengeld-II-Bezieher, die ohne wichtigen Grund nicht mit den Jobcentern kooperieren oder sich nicht hinreichend darum bemühen, eine Erwerbsarbeit oder Ausbildung aufzunehmen, müssen mit Sanktionen rechnen. Dieser Bericht stellt die Ausgestaltung der Sanktionsregeln und ihre Änderungen seit der Einführung des SGB II dar. Außerdem wird differenziert nach verschiedenen Personengruppen beschrieben, wie rasch sie nach ihrem Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug erstmals sanktioniert werden.

- **Zabel, Cordula** (2012): Beschäftigungswirkung von Maßnahmen im SGB II: Alleinerziehende profitieren am meisten von Weiterbildung. IAB-Kurzbericht Nr. 12.
Alleinerziehende Empfängerinnen von Arbeitslosengeld II, deren Kinder mindestens drei Jahre alt sind, werden in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etwa so häufig gefördert wie kinderlose alleinstehende Frauen. Das gilt für Ein-Euro-Jobs, für schulische Trainingsmaßnahmen und für berufliche Weiterbildung. In der Studie wird untersucht, inwiefern die Teilnahme an diesen Maßnahmen die Beschäftigungschancen der Alleinerziehenden tatsächlich verbessert.

Über die Publikationsreihen des Instituts hinaus veröffentlichen IAB-Forscherinnen und -Forscher ihre Ergebnisse in externen Journals, Büchern und Discussion Papers. Eine vollständige Übersicht – auch für weiter zurückliegende Jahre – finden Sie auf der Homepage des IAB in inhaltlicher, medialer oder personeller Sortierung (www.iab.de).

IAB-Infoplattform „Agenda 2010"

Die „Agenda 2010" – Anfang 2003 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder als sozialpolitisches Reformpaket in einer Regierungserklärung verkündet – gilt als zentrales Projekt der damaligen rot-grünen Bundesregierung. Diese Infoplattform ermöglicht zehn Jahre später einen Blick auf die kontroverse wissenschaftliche und politische Diskussion. Die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen werden unter ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten bilanziert. Die Infoplattform bietet kostenlos Literaturhinweise und Volltexte unter www.iab.de/infoplattform/agenda_2010.

Referierte Aufsätze von IAB-Autorinnen und -Autoren in SSCI-Journals (seit der Forum-Ausgabe 1/2013 erschienen)

Bruckmeier, Kerstin; Fischer, Georg-Benedikt; Wigger, Berthold U. (2013): The willingness to pay for higher education. Does the type of fee matter? In: Applied Economics Letters, Vol. 20, No. 13, S. 1279-1282.

Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 128, No. 3, S. 967-1015.

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2013): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany. In: German Economic Review, Online First.

Eckman, Stephanie (2013): Do different listers make the same housing unit frame Variability in housing unit listing. In: Journal of Official Statistics, Vol. 29, No. 2, S. 249-259.

Fuchs, Johann (2013): Demografie und Fachkräftemangel. Die künftigen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz, Jg. 56, H. 3, S. 399-405.

Fuchs, Johann; Weber, Enzo (2013): A new look at the discouragement and the added worker hypotheses. Applying a trend-cycle decomposition to unemployment. In: Applied Economics Letters, Vol. 20, No. 15, S. 1374-1378.

Garloff, Alfred; Pohl, Carsten; Schanne, Norbert (2013): Do small labor market entry cohorts reduce unemployment? In: Demographic Research, Vol. 29, Art. 15, S. 379-406.

Gartner, Hermann; Schank, Thorsten; Schnabel, Claus (2013): Wage cyclicality under different regimes of industrial relations. In: Industrial Relations, Vol. 52, No. 2, S. 516-540.

Gruber, Stefan; Titze, Nancy; Zapfel, Stefan (2013): Vocational rehabilitation of disabled people in Germany. A systemstheoretical perspective. In: Disability and Society, Online First.

Hasselhorn, Hans-Martin; Rauch, Angela (2013): Perspektiven von Arbeit, Alter, Gesundheit und Erwerbsteilhabe in Deutschland. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz, Jg. 56, H. 3, S. 339-348.

Hochfellner, Daniela; Burkert, Carola (2013): Berufliche Aktivität im Ruhestand. Fortsetzung der Erwerbsbiographie oder notwendiger Zuverdienst? In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Jg. 46, Nr. 3, S. 242-250.

Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin (2013): Perceived economic uncertainty and fertility. Evidence from a labor market reform. In: Journal of Marriage and Family, Vol. 75, No. 2, S. 503-521.

Jahn, Elke J.; Pozzoli, Dario (2013): The pay gap of temporary agency workers. Does the temp sector experience pay off? In: Labour Economics, Vol. 24, S. 48-57.

Kleinert, Corinna; Jacob, Marita (2013): Demographic changes, labor markets and their consequences on post-school-transitions in West Germany 1975-2005. In: Research in Social Stratification and Mobility, Vol. 32, S. 65-83.

Kopf, Eva (2013): Short training for welfare recipients in Germany: which types work? In: International Journal of Manpower, Vol. 34, No. 5, S. 486-516.

Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2013): Job search requirements for older workers. The effect on reservation wages. In: International Journal of Manpower, Vol. 34, No. 5, S. 517-535.

Pflüger, Michael P.; Blien, Uwe; Möller, Joachim; Moritz, Michael (2013): Labor market effects of trade and FDI. Recent advances and research gaps. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 233, H. 1, S. 86-116.

Reissner, Volker; Mühe, B.; Wellenbrock, S.; Kuhnigk, Olaf; Kis, Bernhard; Dietrich, Hans; Hebebrand, Johannes (2013): DSM-IV-TR Axes-I and II mental disorders in a representative and referred sample of unemployed youths. Results from a psychiatric liaison service in a job centre. In: European psychiatry, Online First.

Sakshaug, Joseph; Tutz, Valerie; Kreuter, Frauke (2013): Placement, wording, and interviewers: Identifying correlates of consent to link survey and administrative data. In: Survey research methods, Vol. 7, No. 2, S. 133-144.

Schels, Brigitte (2013): Persistence or transition. Young adults and social benefits in Germany. In: Journal of Youth Studies, Online First.

Sinibaldi, Jennifer; Durrant, Gabriele; Kreuter, Frauke (2013): Evaluating the measurement error of interviewer observed paradata. In: Public Opinion Quarterly, Vol. 77, No. S1, S. 173-193.

Sowa, Frank (2013): Die Konstruktion von Indigenität am Beispiel des Internationalen Walfanges. Grönländische und japanische Walfänger im Streben nach Anerkennung. In: Anthropos, Jg. 108, H. 2, S. 445-462.

Stuetzer, Michael; Obschonka, Michael; Brixy, Udo; Cantner, Uwe; Sternberg, Rolf (2013): Regional characteristics, opportunity perception and entrepreneurial activities. In: Small Business Economics, Online First.

■ **Trenkler, Carsten; Weber, Enzo** (2013): Testing for codependence of cointegrated variables. In: Applied Economics, Vol. 45, No. 15, S. 1953-1964.

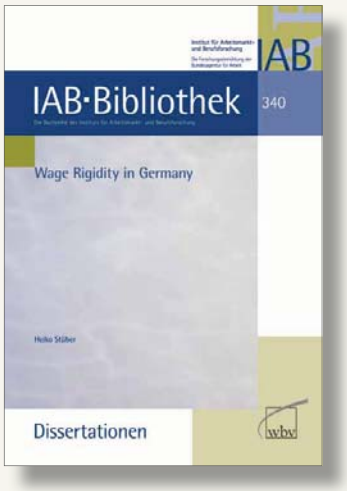
■ **Ülkü, Numan; Weber, Enzo** (2013): Identifying the interaction between stock market returns and trading flows of investor types. Looking into the day using daily data. In: Journal of Banking and Finance, Vol. 37, No. 8, S. 2733-2749.

■ **Weber, Enzo; Wolters, Jürgen** (2013): Risk and policy shocks on the US term structure. In: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 60, No. 1, S. 101-119.

■ **West, Brady T.; Kreuter, Frauke** (2013): Factors affecting the accuracy of interviewer observations. Evidence from the National Survey of Family Growth. In: Public Opinion Quarterly, Vol. 77, No. 2, S. 522-548.

■ **West, Brady T.; Kreuter, Frauke; Jaenichen, Ursula** (2013): „Interviewer" effects in face-to-face surveys. A function of sampling, measurement error or nonreponse? In: Journal of Official Statistics, Vol. 29, No. 2, S. 277-297.

Neue Ausgaben in der Buchreihe „IAB-Bibliothek"



IAB-Bibliothek 340: **Wage Rigidity in Germany** von Heiko Stüber (in englischer Sprache)

Die Interaktion zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit beschäftigt Forscher und Politiker bereits längere Zeit. Doch existiert tatsächlich ein Zielkonflikt zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit? Der Autor geht dieser und anderen Fragen nach, die sich mit Lohnstarrheit beschäftigen. Der erste und gewichtigste Teil des Buches beschäftigt sich mit der Abwärtsnominallohnstarrheit. Heiko Stüber präsentiert einen Überblick über Ursachen, Ausmaß und Implikationen dieser Starrheit, betrachtet ihre makroökonomischen Konsequenzen und untersucht, inwiefern die Starrheit Arbeitnehmer unterschiedlich betrifft. Der zweite Teil des Buches behandelt die Reallohnrigidität neu eingestellter Arbeitnehmer über den Konjunkturzyklus. Der Buchteil bietet einen kurzen Überblick bisheriger empirischer Untersuchungen und neuester Entwicklungen und stellt empirische Evidenz zur Zyklizität von Einstiegslöhnen in Deutschland bereit.



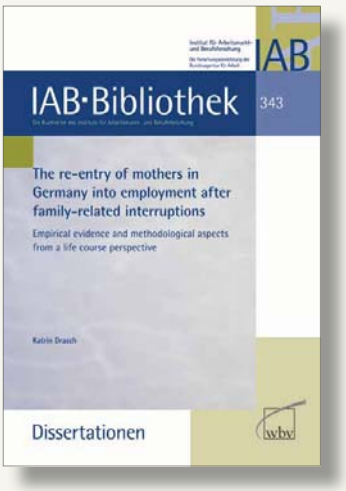
IAB-Bibliothek 341: **Entstehung von akademischen Ausgründungen. Eine empirische Untersuchung zu fördernden und hemmenden Faktoren im Prozess der Gründungsvorbereitung** von Michael Schleinkofer

Nur ein Bruchteil der zu einer Gründung entschlossenen Personen gründet tatsächlich ein Unternehmen. Warum werden Geschäftsideen oftmals noch vor der formalen Gründung wieder aufgegeben? Welche Faktoren sind es, die Unternehmensgründungen fördern bzw. hemmen – sowohl mit Blick auf die Ausgangsbedingungen als auch mit Blick auf den Gründungsprozess? Michael Schleinkofer geht diesen Fragen am Beispiel von akademischen Ausgründungen nach. Diese sogenannten Spin-offs stellen eine direkte Form des Wissens- und Technologietransfers aus der Hochschule in die Wirtschaft dar. Daher werden von ihnen besonders positive innovations- und beschäftigungspolitische Effekte erwartet. Mit ihrem starken Fokus auf die bisher kaum thematisierte Entstehungsphase von akademischen Ausgründungen – und auf die in dieser Phase zu beobachtenden Entscheidungsstrategien – schließt die Arbeit eine wichtige Forschungslücke und bietet wertvolle Empfehlungen für Gründungsinteressierte und die unterstützenden Gründungseinrichtungen an Hochschulen.



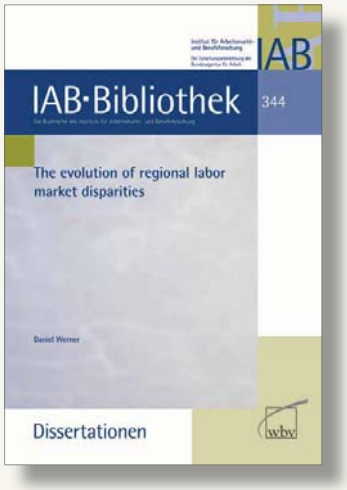
IAB-Bibliothek 342: **Zur Bedeutung von ‚Konventionen' in der Arbeitsverwaltung. Die Vergabepraxis des Gründungszuschusses** von Michael Grüttner

Der Gründungszuschuss ist das bedeutendste Förderinstrument zur Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit. Während umfangreiche Evaluationsstudien zu seinen arbeitsmarktpolitischen Wirkungen vorliegen, gibt es bislang kaum theoriegeleitete Arbeiten, die seine Vergabe in den Arbeitsagenturen beleuchten. Dieser Prozess ist selbst von einer hohen Unsicherheit geprägt, da der Markterfolg von Unternehmensgründungen a priori ungewiss ist. Empirisch zeigt sich, dass sowohl die Mitarbeiter in den Arbeitsagenturen als auch die Existenzgründer ihre Rolle in den Vermittlungsgesprächen sehr unterschiedlich wahrnehmen und gestalten. Grüttner geht in seiner qualitativen Studie der Frage nach, welche Konventionen in dieser Situation der Unsicherheit für die beteiligten Akteure in der Arbeitsverwaltung präsent und handlungsleitend sind – und welchen Unterschied es macht, wenn Existenzgründungsgespräche stärker an der einen oder anderen Konvention orientiert werden.



IAB-Bibliothek 343: **The re-entry of mothers in Germany into employment after family-related interruptions. Empirical evidence and methodological aspects from a life course perspective** von Katrin Drasch (in englischer Sprache)

Familie und Erwerbstätigkeit miteinander zu vereinbaren, ist für Mütter in Deutschland noch immer schwierig. Dies zeigt sich insbesondere beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Dieser variiert zum einen sehr stark mit dem Bildungsniveau, zum anderen spielen gesetzliche Regelungen zu Erziehungszeiten eine entscheidende Rolle. Zudem unterbrechen Frauen in Westdeutschland ihre Erwerbstätigkeit länger als Frauen in Ostdeutschland – auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Dies scheint indes weniger der unterschiedlichen Sozialisation geschuldet als unterschiedlichen institutionellen Regelungen. Schließlich hängt der Wiedereinstieg von Müttern nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung auch von den Charakteristika der angebotenen Stellen ab. Hier zeigt sich: Neben der Entlohnung spielen auch nicht-monetäre Eigenschaften der Arbeitsstelle eine wichtige Rolle – insbesondere solche, die Einfluss auf das individuelle Zeitbudget haben.



IAB-Bibliothek 344: **The evolution of regional labor market disparities** von Daniel Werner (in englischer Sprache)

Der Autor geht der Frage nach, ob sich regionale Arbeitsmarktdisparitäten über die Zeit vertiefen, verringern oder ob sie stabil bleiben. Die Konvergenzhypothese wird für die Arbeitslosenquoten deutscher Bundesländer und die Beschäftigungsquoten westdeutscher Raumordnungsregionen überprüft. Um die Auswirkungen des qualifikatorischen Wandels der Beschäftigten auf die Entwicklung regionaler Beschäftigungsdisparitäten aufzuzeigen, werden zusätzlich qualifikationsspezifische Beschäftigungsquoten betrachtet. Weiterhin wird der Zusammenhang zwischen Anpassungsprozessen nach einem regionalen Arbeitsnachfrageschock und der Existenz regionaler Arbeitsmarktdisparitäten untersucht. Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktpartizipation und Arbeitskräftemobilität gelten als die wichtigsten Anpassungskanäle nach einem solchen Schock. Die Ergebnisse zeigen, dass langsame Anpassungsprozesse nach einem regionsspezifischen Arbeitsnachfrageschock eine mögliche Erklärung für dauerhafte regionale Arbeitslosigkeitsdisparitäten sind. Arbeitskräftemobilität – insbesondere das Pendeln – wird dabei als wichtigster Anpassungsmechanismus identifiziert.



IAB-Bibliothek 345: **Der Beschäftigungszuschuss. Quantitative und qualitative Analysen der Erwerbsverläufe von Geförderten in NRW** von Philipp Fuchs

Mit dem 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II sollen besonders arbeitsmarktferne und schwer vermittelbare Arbeitslose gefördert werden. Bislang gibt es über Langzeitarbeitslose nur wenig gesichertes empirisches Wissen, insbesondere darüber, wie sich Ausgrenzungsprozesse am Arbeitsmarkt vollziehen, die zu einer derart problematischen Lage führen. Um diese Lücke zu schließen, stützt sich die Arbeit von Philipp Fuchs sowohl auf quantitative Analysen der Erwerbsverläufe als auch auf biografische Interviews mit den Geförderten. Die Studie beleuchtet die Problemlagen innerhalb dieser Gruppe der „Modernisierungsverlierer" und zeigt, inwieweit der Beschäftigungszuschuss zur Lösung beitragen kann. Sie analysiert den Stellenwert von Erwerbsarbeit für die Betroffenen und die Hindernisse, die einer Integration in Erwerbsarbeit entgegenstehen. Fuchs bewertet den Beschäftigungszuschuss als wichtige sozialstaatliche Unterstützungsleistung. Dass die Möglichkeit einer unbefristeten Förderung im Jahr 2011 wieder abgeschafft wurde, sieht er kritisch: Für einen Teil der Betroffenen habe dies entscheidend zur individuellen Wohlfahrt beigetragen – was durch eine andere Form der Förderung kaum erreicht worden wäre.

Erwerbslandschaft im Umbruch
Was die Reformen zum Wandel der Beschäftigungsformen beigetragen haben

Seit Anfang der 1990er Jahre sind die Erwerbsformen im Wandel begriffen. Während die Bedeutung von Standard-Erwerbsformen zurückgegangen ist, haben atypische Erwerbsformen deutlich zugenommen. Dabei haben die Hartz-Reformen diesen langfristigen Trend allenfalls vorübergehend beschleunigt – und auch dies nur bei bestimmten Beschäftigungsformen.

Seit Anfang der 1990er Jahre ist im wiedervereinigten Deutschland ein Wandel der Erwerbsformen zu beobachten. Standard-Erwerbsformen – also vollzeitnahe Formen der unbefristeten Erwerbstätigkeit außerhalb der Zeitarbeitsbranche und Tätigkeiten als selbstständige Arbeitgeber – haben in den letzten beiden Dekaden an Bedeutung verloren. Dagegen legten atypische Erwerbsformen wie Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Ein-Personen-Selbstständige zum Teil kräftig zu (vgl. Kasten „Abgrenzung der Erwerbsformen und Datenbasis" auf Seite 35).

Die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2005 haben Impulse gesetzt, die den Einsatz atypischer Erwerbsformen direkt oder indirekt beeinflusst haben könnten. So wurden einerseits die gesetzlichen Regelungen zur Nutzung von Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung erleichtert. Andererseits kann sich der stärkere Fokus auf eine fordernde Aktivierung mit strikteren Zumutbarkeitsregeln bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung ausgewirkt haben: Arbeitslose mussten verstärkt dazu bereit sein, auch eine Beschäftigung mit beschränkter Stundenzahl oder begrenzter Dauer anzunehmen.

Der Blick auf den Zeitraum zwischen 1995 und 2011, der sich wiederum in zwei gleich lange Phasen – von 1995 bis 2003 und von 2003 bis 2011 – einteilen lässt, verdeutlicht die Entwicklung und stellt den zeitlichen Zusammenhang zu den Hartz-Reformen der Jahre 2002 bis 2005 her.

Entwicklung der Erwerbsformen von 1995 bis 2011

Bei den Standard-Erwerbsformen zeigt sich über den gesamten Zeitraum von 1995 bis 2011 hinweg ein Rückgang um rund 2,1 Millionen Personen, also gut acht Prozent (vgl. hierzu und im Folgenden Tabelle 1 auf Seite 31 sowie Abbildung 1 auf Seite 30). Eine besonders starke Abnahme ist für den Zeitraum bis 2003 festzustellen. Ab dem Jahr 1998 verlangsamte sich der Rückgang jedoch. Im Jahr 2005 erreichten die Standard-Erwerbsformen mit knapp 21,5 Millionen Beschäftigten den niedrigsten Stand. Danach stiegen sie wieder um gut 1,5 Millionen. Diese Zunahme entfiel nahezu vollständig auf sogenannte Normalarbeitsverhältnisse – also auf unbefristete Vollzeitbeschäftigung, die nicht über Zeitarbeitsfirmen vermittelt wird.

Anders stellt sich die Situation bei den atypischen Erwerbsformen dar. Sie legten im Gesamtzeitraum kräftig zu, und zwar um 73 Prozent von 8,5 Millionen auf gut 14,7 Millionen Beschäftigte. Der etwas größere Teil des Anstiegs um knapp 3,4 Millionen Personen entfiel auf die Zeit nach 2003.

Der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen Erwerbstätigen wuchs von knapp einem Viertel vor zwei Dekaden auf mehr als ein Drittel am aktuellen Rand. Die Wachstumsraten der atypischen Erwerbsformen insgesamt betrugen sowohl von 1995 bis 2003 als auch von 2003 bis 2011 über 30 Prozent (vgl. Tabelle 1 auf Seite 31).

Der Anteil der Standard-Erwerbsformen an allen Erwerbsformen nahm zwischen den Jahren 1995 und 2003 von 70 auf 62 Prozent ab. Der anschließende Rückgang auf 58 Prozent fiel mit vier Prozentpunkten nicht mehr so stark aus. Dieser relative Bedeutungsverlust ist darauf zurückzuführen, dass atypische Erwerbsformen stärker zunahmen als Standard-Erwerbsformen.

Die beträchtlichen Zuwächse im Bereich der atypischen Erwerbsformen fallen jedoch bei den einzelnen Beschäftigungsformen sehr unterschiedlich aus. Der absolut stärkste Anstieg entfiel auf die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung und auf Minijobs – und damit auf die beiden zahlenmäßig wichtigsten Erwerbsformen. Die größte Zunahme verzeichneten dabei die Minijobs zwischen 1995 und 2003.

Die Zeitarbeit wies zwar neben den Minijobs die höchsten Wachstumsraten auf. Sie stellt aber absolut betrachtet noch immer die Erwerbsform mit den wenigsten Beschäftigten dar. Ihr starker Aufwärtstrend zwischen den Jahren 2004 und 2008 erlitt im Krisenjahr 2009 einen deutlichen Rückschlag. Die Beschäftigungsverluste wurden im Jahr darauf jedoch wieder ausgeglichen – daran zeigt sich die starke Konjunkturreagibilität dieser Erwerbsform.

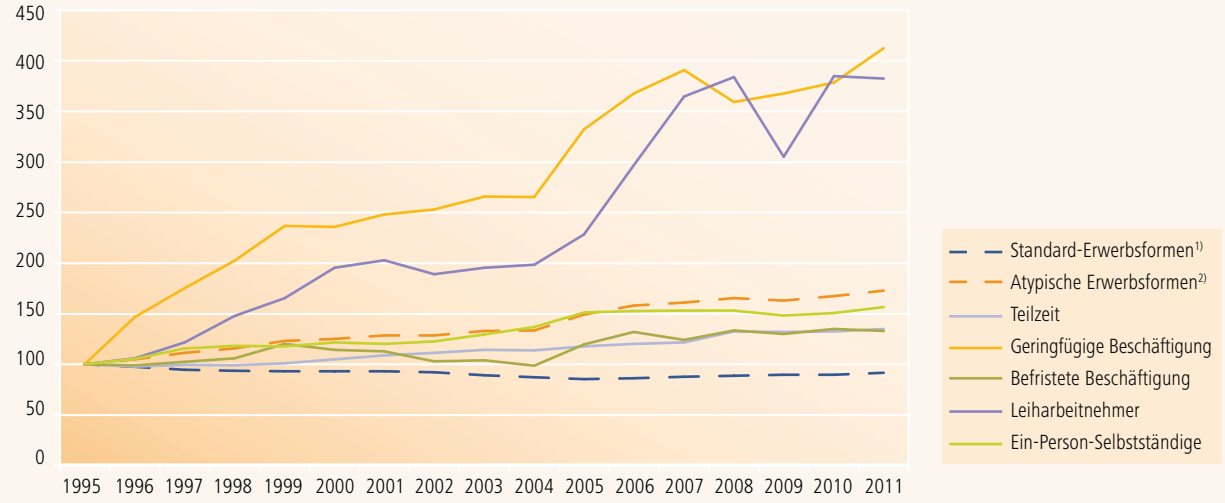
Der Anstieg der regulären Teilzeitbeschäftigung verteilt sich relativ gleichmäßig über beide Dekaden, während die befristete vollzeitnahe Beschäftigung hauptsächlich nach 2003 zugelegt hat.



Abbildung 1

Entwicklung der Erwerbsformen 1995 bis 2011

Index (1995=100)



1) Standard-Erwerbsformen schließen selbstständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbstständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche ein.

2) Atypische Erwerbsformen schließen ein: Teilzeit (weniger als 32 Wochenstunden, inklusive Befristungen und Leiharbeit in Teilzeit), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung (mehr als 31 Stunden, inklusive befristete Leiharbeiter), Leiharbeitnehmer (mehr als 31 Stunden) und Ein-Personen-Selbstständige.

Quelle: Destatis 2012 (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus). ©IAB

Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt

Als eine mögliche Erklärung für den Wandel der Erwerbsformen kommen weitreichende strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt in Betracht. Eine besondere Rolle spielen dabei die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die zunehmende Erwerbstätigkeit im Dienstleistungsbereich.

Frauen waren zwar unter den atypisch Beschäftigten schon immer überrepräsentiert, mittlerweile ist allerdings die Mehrzahl der Frauen nicht mehr in einer Standard-Erwerbsform tätig. Hauptursache hierfür ist der hohe Anteil an Frauen, die in Teilzeit arbeiten: Sie stellten im Jahr 2011 87 Prozent der Teilzeitbeschäftigten. Auch bei den geringfügig Beschäftigten ist der Frauenanteil mit 70 Prozent hoch.

Standard-Erwerbsformen werden am stärksten im tarifgebundenen sekundären Sektor, dem Produzierenden Gewerbe, genutzt. Der Anteil atypischer Erwerbsformen ist dort relativ gering. Sie finden sich mehrheitlich im tertiären Sektor, dem Dienstleistungsbereich. Der Anteil atypischer Beschäftigung ist in diesem Bereich auch am stärksten gewachsen; er hat jedoch im sekundären und primären Sektor, der die Land- und Fortwirtschaft sowie die Fischerei umfasst, seit 1995 ebenfalls relativ zugenommen.

Der Einfluss dieser strukturellen Veränderungen auf die Ausweitung der atypischen Erwerbsformen darf jedoch nicht überschätzt werden. Eine aktuelle Analyse von Martin Dietz, Carina Himsel und Ulrich Walwei zeigt, dass Veränderungen innerhalb der Sektoren beziehungsweise Beschäftigtengruppen in viel stärkerem Maße für die wachsende Bedeutung atypischer Erwerbsformen verantwortlich sind als Veränderungen zwischen den Sektoren und Beschäftigtengruppen.

Als ein möglicher Treiber kommen institutionelle Anpassungen wie die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2005 infrage. Sie stellen einen besonderen Einschnitt dar und könnten das Tempo des Wandels beeinflusst haben.

Einfluss von Arbeitsmarktreformen

Die Hartz-Gesetze hatten im Wesentlichen zwei Schwerpunkte, die für die Entwicklung der Erwerbsformen von Belang sein dürften. Zum einen erleichterten sie die Nutzung flexibler Beschäftigungsformen. Der andere Schwerpunkt lag im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, nämlich auf dem Einsatz neuer Instrumente und dem Fokus auf Aktivierung im Sinne eines stärkeren Forderns der Arbeitslosen.

Die Möglichkeit, atypische Erwerbsformen leichter nutzen zu können, kann als „Pull-Faktor" gesehen werden, denn insbesondere den Betrieben haben sich dadurch zusätzliche personalpolitische Optionen eröffnet.

In dem im Jahr 2003 in Kraft getretenen ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I) wurde die rechtliche Grundlage der Arbeitnehmerüberlassung entscheidend geändert. Durch den Wegfall der zeitlichen Beschränkung der Überlassungsdauer, des besonderen Befristungsverbots, des Wiedereinstellungsverbots und des Synchronisationsverbots erfolgte eine Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung. Damit wurde die Nutzung von Leiharbeit für die Einsatzbetriebe attraktiver.

Zugunsten der Arbeitnehmer wurde der Grundsatz „Equal Pay" im Gesetz verankert, der Leiharbeitnehmern prinzipiell die gleichen Rechte hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsentgelt und Urlaubsanspruch wie der Stammbelegschaft einräumt. Dabei wurde jedoch vorgesehen, dass Tarifverträge abweichende Regelungen zulassen können.

Tabelle 1

Standard-Erwerbsformen, atypische Erwerbsformen und Sonderformen in 1995, 2003 und 2011

in Prozent

	Anteil an den Erwerbstätigen						Wachstumsraten	
	1995		2003		2011		1995 zu 2003	2003 zu 2011
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %		
Standard-Erwerbsformen	**25121**	**69,7**	**22463**	**62,1**	**22987**	**57,7**	**-10,6**	**2,3**
selbstständige Arbeitgeber	1821	5,1	1784	4,9	1880	4,7	-2	5,4
unbefristete Beschäftigung (mehr als 31 Wochenstunden) [1]	23300	64,6	20679	57,2	21107	52,9	-11,2	2,1
Atypische Erwerbsformen	**8503**	**23,6**	**11317**	**31,3**	**14710**	**36,9**	**33,1**	**30,0**
Teilzeitbeschäftigung (weniger als 32 Wochenstunden) [2]	4417	12,3	5046	14,0	5969	15,0	14,2	18,3
geringfügige Beschäftigung [3]	937	2,6	2492	6,9	3864	9,7	166,0	55,1
Befristete Beschäftigung (mehr als 31 Wochenstunden) [4]	1504	4,2	1565	4,3	2004	5,0	4,1	28,1
Leiharbeit (mehr als 31 Wochenstunden) [5]	130	0,4	254	0,7	497	1,2	95,4	95,7
Ein-Person-Selbstständige	1515	4,2	1960	5,4	2376	6,0	29,4	21,2
Sonderformen der Erwerbsarbeit [6]	**2424**	**6,7**	**2392**	**6,6**	**2172**	**5,4**	**-1,3**	**-9,2**
Insgesamt, in Prozent		**100**		**100**		**100**		
Insgesamt, in Tausend	**36048**		**36172**		**39869**		**0,3**	**10,2**

1) Ohne Leiharbeit
2) Einschließlich befristeter Beschäftigung und Leiharbeit
3) Untererfassung und Abweichung der geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zur Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit aufgrund unterschiedlicher Messkonzepte und Erhebungsmethoden.
4) Einschließlich Leiharbeit
5) Ohne befristete Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Leiharbeitnehmer musste für 1991 bis 1996 geschätzt werden. Als Wert wurden 2 Prozent unterstellt. Der Anteil der befristet beschäftigten Leiharbeitnehmer wurde ebenfalls geschätzt. Nach Branchenangaben wurde für den Zeitraum von 1991 bis 2003 ein Anteil von 25 Prozent und ab 2004 ein Anteil von 33,3 Prozent unterstellt.
6) Einschließlich der Auszubildenden, Soldaten, Wehr- und Zivildienstleistenden, mithelfenden Familienangehörigen und der Personen ohne Angabe zur Fristigkeit ihres Beschäftigungsverhältnisses.

Quelle: Destatis 2012 (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus); Bundesagentur für Arbeit.

©IAB



Im gleichen Jahr änderten sich durch die Arbeitsmarktreform Hartz II die gesetzlichen Regelungen für Mini- und Midijobs. Die Entgeltgrenze für Minijobs wurde von vormals 325 Euro auf 400 Euro angehoben. Bei geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob wurden die vor 1998 geltenden Begünstigungen in der Sozialversicherung und der Lohn- und Einkommensteuer wieder eingeführt. Die Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 15 Stunden entfiel.

Die neue Arbeitsmarktpolitik infolge der Hartz-Reformen beinhaltete im Hinblick auf den Wandel der Erwerbsformen sowohl Pull- als auch Push-Effekte. Gründungszuschüsse, anfangs auch in Form der „Ich-AG" als Existenzgründungszuschuss für Arbeitslose, schufen neuen Raum für Solo-Selbstständige und wirkten als Pull-Effekt.

Push-Effekte gingen dagegen insbesondere seit dem Jahr 2005 von der Hartz-IV-Reform und der damit zusammenhängenden „Agenda 2010" aus. Weniger großzügige Transferleistungen für Langzeitarbeitslose durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, eine kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und striktere Zumutbarkeitskriterien im Rahmen der Aktivierung der Leistungsbezieher in der Grundsicherung erhöhten für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen den Druck, Konzessionen bei der Aufnahme einer Beschäftigung zu machen.

Die rechtlichen Regelungen der regulären Teilzeitbeschäftigung und der befristeten Beschäftigung wurden durch die Hartz-Reformen nicht verändert, so dass an dieser Stelle institutionell bedingte Pull-Effekte ausgeschlossen werden können.

Hinweise auf mögliche Push-Effekte können dagegen die im Mikrozensus verfügbaren Angaben der Befragten zu den Gründen für die jeweilige atypische Beschäftigungsform geben. So wäre es denkbar, dass der Anteil der Personen, die eine andere als die von ihnen ausgeübte Beschäftigungsform vorziehen, infolge der zunehmenden Aktivierung gestiegen ist.

Für den Zeitraum von 2000 bis 2012 zeigen sich allerdings keine nennenswerten Änderungen: Unter allen Teilzeitbeschäftigten lag der Anteil derjenigen, die keine Vollzeitbeschäftigung finden konnten, fast konstant bei etwa einem Siebtel. Der Anteil der befristet Vollzeitbeschäftigten, die keine Dauerstellung finden konnten, verharrte bei etwa einem Fünftel.

Der Anteil der atypisch Beschäftigten, die in eine andere Beschäftigungsform wechseln wollten, ist also relativ stabil geblieben. Deren absolute Zahl ist dagegen gestiegen: Rund 930.000 Teilzeitbeschäftigte konnten im Jahr 2012 keine Vollzeitstelle finden – das waren im Jahr 2012 bei gut 930.000 – das waren 325.000 mehr als im Jahr 2000. Die Zahl der Beschäftigten, die befristet in Vollzeit tätig waren und keine Dauerstelle fanden, stieg im gleichen Zeitraum von 382.000 auf 393.000.

Effekte der Arbeitsmarktreformen auf einzelne Erwerbsformen

Rechtsänderungen beziehen sich auf bestimmte Beschäftigungsformen, so dass sich mögliche institutionelle Pull-Effekte besser nachvollziehen lassen. Die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung (ausschließlich und im Nebenjob geringfügig Beschäftigte), der Leiharbeit und der Solo-Selbstständigkeit seit den Reformen stehen hier im Vordergrund der Betrachtung.

Bei der geringfügigen Beschäftigung lassen sich auf der Basis des Mikrozensus Indizien für Effekte gesetzlicher Neuregelungen nicht eindeutig feststellen, da die Erhebung zum Zeitpunkt der Arbeitsmarktreformen umgestellt wurde (vgl. Kasten „Abgrenzung der Erwerbsformen und Datenbasis“ auf Seite 35). Aus diesem Grund wurde eine zusätzliche Auswertung der Minijobs auf Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.

Die Daten zeigen einen zunächst starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung nach der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen im Jahr 2004. Dies gilt insbesondere für die im Nebenjob geringfügig Beschäftigten: Ihre Zahl nahm im Vergleich zum Jahr 2003 um 44 Prozent zu (vgl. Abbildung 2). Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten fällt der Anstieg im ersten Jahr nach der Reform mit rund zehn Prozent zwar geringer, aber immer noch kräftig aus. Seither nimmt die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob nur noch in einem geringeren Ausmaß zu, und die ausschließlich geringfügige Beschäftigung bleibt auf einem relativ konstanten Niveau.

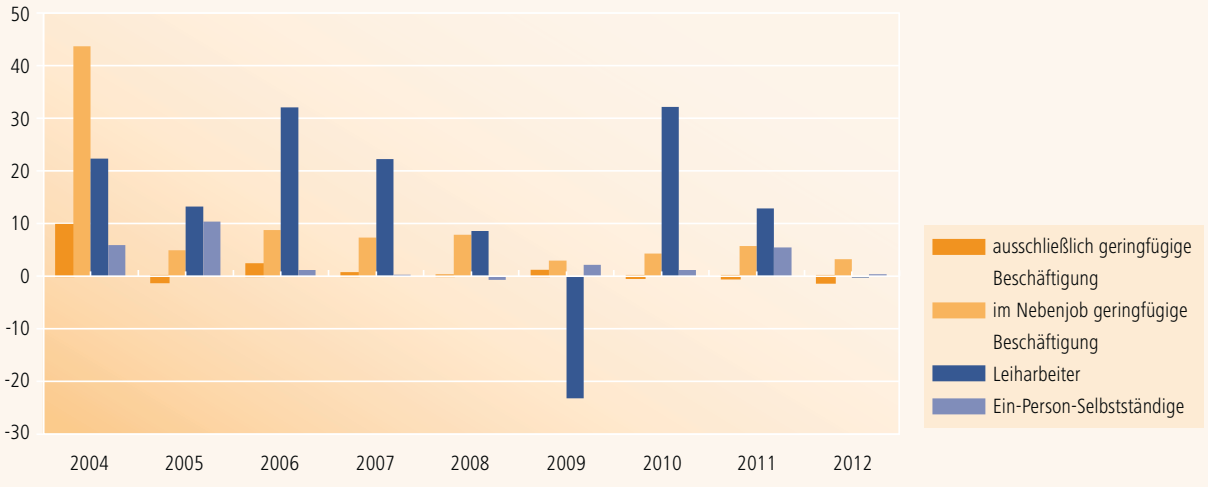
Bei den Leiharbeitnehmern schließen die jährlichen Veränderungsraten in Abbildung 2 nun auch Leiharbeitnehmer in Teilzeit mit ein. Ihre Gesamtzahl hat sich in den Jahren von 2003 bis 2012 mehr als verdoppelt, wobei der größte Teil dieses Anstiegs auf den Zeitraum bis 2007 entfällt. So zeigt sich bei der Leiharbeit zwischen 2003 und 2004, also unmittelbar nach der Reform, eine deutliche Zunahme um gut 20 Prozent. Diese Entwicklung setzt sich in den Folgejahren mit zum Teil hohen Zuwachsraten fort. Im Krisenjahr 2009 weist die Leiharbeit jedoch unter den hier betrachteten Erwerbsformen den größten Rückgang auf.

Bei der Leiharbeit und bei der geringfügigen Beschäftigung lassen sich also gewisse Reformeffekte vermuten. Während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in den Folgejahren allenfalls gering zugenommen hat, legten die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob und die Leiharbeit auch weiterhin deutlich zu. Bei den Solo-Selbstständigen gibt es ebenfalls Anzeichen dafür, dass ein gewisses Wachstum auf der Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit beruht. Es schwächte sich jedoch seit dem Jahr 2006 wieder ab.

Abbildung 2

Entwicklung ausgewählter Erwerbsformen 2004 bis 2012

jährliche Veränderungsraten in Prozent



Anmerkung: Daten zur geringfügigen Beschäfigung und zur Leiharbeit stammen aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die Daten zu Ein-Personen-Selbständigen stammen aus dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

Quelle: Statikstik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt (Mikrozensus).

©IAB

Fazit

Die Veränderungsprozesse in der Erwerbslandschaft werfen die Frage auf, ob sich der Wandel infolge der umfassenden Arbeitsmarktreformen beschleunigt hat oder eher Teil eines relativ stabilen langfristigen Trends ist. Bei der Entwicklung der Erwerbsformen zeigt sich bereits seit Mitte der 1990er Jahre ein stetiger, wenn auch unterschiedlich starker Aufwärtstrend aller atypischen Erwerbsformen.

Die umfassenden Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003/04 haben den bereits vorhandenen Trend zu mehr atypischen Erwerbsformen nicht auf Dauer beschleunigt. Allerdings setzten die Reformen Impulse, die das Wachstum spezifischer Erwerbsformen (geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit und Solo-Selbstständigkeit) in einer Übergangszeit nach den Reformen kurzfristig verstärkten. Die Leiharbeit scheint zusätzlich stärker als die anderen Erwerbsformen von konjunkturellen Aspekten getrieben zu werden. Bei der befristeten Beschäftigung und der Teilzeitarbeit finden sich absolut betrachtet mehr Personen, die mit dieser Form der Beschäftigung unzufrieden sind.

Diese Entwicklung erklärt sich aber allein durch die Zunahme dieser Erwerbsformen. Der Anteil der Personen, die eine andere als ihre bisherige Beschäftigung wünschen, ist über die Jahre in etwa gleich geblieben.

Alles in allem sind die Ursachen für den Wandel der Erwerbsformen vielschichtig. Neben Faktoren wie der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Entwicklung hin zum Dienstleistungssektor können auch institutionelle Änderungen Einfluss auf den Einsatz bestimmter Erwerbsformen nehmen. Die Analysen zeigen, dass die Hartz-Reformen in bestimmten Fällen zwar mit kurzfristigen Niveauverschiebungen nach oben einhergehen. Diese lassen sich aber nicht eindeutig vom langfristigen Trend trennen.

Für den Wandel können darüber hinaus betriebliche Motive wie die Erprobung neuer Mitarbeiter oder wettbewerbsbedingter Flexibilisierungsbedarf genauso eine Rolle spielen wie individuelle Motive im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder der Bedarf an einem Zusatzverdienst bei Schülern, Studenten und Rentnern. Schließlich wird auch die allgemeine Arbeitsmarktlage den Wandel der Erwerbsformen beeinflussen.

Genauso wie eine schlechte Beschäftigungssituation aufgrund des Mangels an Alternativen eine Art Push-Effekt auf atypische Erwerbsformen ausüben kann, dürfte die zuletzt allgemeine Verbesserung der Arbeitsmarktlage den Push-Effekten der Arbeitsmarktreformen entgegengewirkt haben. Diese Überlegungen verdeutlichen noch einmal die Komplexität möglicher Wirkungszusammenhänge. Sie wird dadurch erhöht, dass sich verschiedene Effekte sowohl verstärken als auch abschwächen können.



Eine pauschale Bewertung des Wandels wird schließlich dadurch erschwert, dass aus dem Vorliegen oder Fehlen bestimmter Beschäftigungsmerkmale nicht automatisch auf die Qualität einzelner Erwerbsformen geschlossen werden kann. So ist befristete Beschäftigung als weniger problematisch anzusehen, wenn sie als Übergang zwischen dem Einstieg in den Arbeitsmarkt und einer unbefristeten Tätigkeit angelegt ist.

Außerdem müssen weitere Kriterien wie die Entlohnung beachtet werden. Zwar sind niedrig entlohnte Jobs mit höherer Wahrscheinlichkeit bei atypischen Erwerbsformen anzutreffen – jedoch sichert auch eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung nicht zwangsläufig die materielle Existenz. Auch die Zunahme der Normalarbeitsverhältnisse in den vergangenen Jahren ist also auf ihre genaue Struktur hin zu untersuchen. Neben der Vogelperspektive auf die Entwicklung der Erwerbslandschaft insgesamt gilt es zu untersuchen, welche Wirkungen die einzelnen Erwerbsformen auf die individuellen Erwerbsbiografien haben.



Abgrenzung der Erwerbsformen und Datenbasis

Empirische Basis für die Analysen ist der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Die Auswertungen erfolgen für Personen über 15 Jahren. Schülerinnen und Schüler, Personen im Ruhestand, aber auch Teilnehmer an arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung sind in den verschiedenen Kategorien enthalten.

Standard-Erwerbsformen schließen selbstständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbstständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche ein.

Atypische Erwerbsformen umfassen Teilzeit (weniger als 32 Stunden), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeitnehmer und Ein-Personen-Selbstständige.

Bei längeren Zeitreihen ist die Erhebungsumstellung des Mikrozensus im Jahr 2005 zu beachten. Durch die Umstellung des Mikrozensus von einer festen Berichtswoche zu einer gleitenden Berichtswoche werden seitdem mehr kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse erfasst. Ein Teil des zu beobachtenden Anstiegs bei den Befristungen und den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen dürfte auf diesen Effekt zurückzuführen sein. Daher wird ergänzend die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.

Literatur

Dietz, Martin; Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2013): Wandel der Erwerbsformen: Welche Rolle spielen strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt? In: Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik Heft 2, Jg. 22 (2013), S. 85-104.

Die Autoren



Carina Himsel
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Institutsleitung am IAB.
carina.himsel@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de



Dr. Martin Dietz
ist Leiter der Stabsstelle Forschungskoordination am IAB.
martin.dietz@iab.de

Ursachen der Hilfebedürftigkeit
Arbeitslosigkeit ist nicht der einzige Risikofaktor

Über sechs Millionen Menschen in Deutschland beziehen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dies entspricht 9,5 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren. Das Risiko, bedürftig zu werden, ist jedoch nicht für jede Personengruppe gleich groß. Bei Arbeitslosen ist zwar die Wahrscheinlichkeit, Leistungen zu beziehen, am größten. Gerade das Zusammenwirken zwischen dem individuellen Erwerbsstatus und dem Haushaltskontext spielt eine wichtige Rolle. So verdienen selbst vollzeiterwerbstätige Männer mit Realschulabschluss oder Abitur nicht immer genug, um den Unterhalt für eine vierköpfige Familie bestreiten zu können, und sind daher auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen.



Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) stellt das nachgelagerte System zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit dar. Sie gilt für Personen, die keinen oder nur geringe Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben oder deren Leistungsanspruch ausgelaufen ist. Allerdings ist Arbeitslosigkeit nicht der einzige Grund dafür, Leistungen zu beziehen. Auch erwerbstätige Personen können auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein.

Anders als die Bezeichnung „Grundsicherung für Arbeitsuchende" nahelegt, handelt es sich um eine Transferleistung, die ein Mindesteinkommen für die gesamte Bedarfsgemeinschaft – diese umfasst in der Regel alle Mitglieder eines Haushalts – sicherstellt. Sie greift dann, wenn das vorhandene Einkommen aller Haushaltsmitglieder nicht ausreicht, um deren soziales Existenzminimum zu sichern.

Entscheidend für den Anspruch auf Leistungen des SGB II ist das Zusammenspiel zwischen der individuellen Arbeitslosigkeit beziehungsweise Erwerbstätigkeit und dem Haushaltskontext. Dieses Zusammenspiel gestaltet sich je nach Bevölkerungsgruppe sehr unterschiedlich. Damit variiert auch das Risiko, in den Leistungsbezug zu gelangen oder darin zu verbleiben, erheblich.

Tabelle 1
Anteil der SGB-II-Bezieher für ausgewählte Bevölkerungsgruppen in den Jahren 2009 und 2012
in Prozent

Haushalte *	2009	2012
Alle	11,1	10,3
Alleinstehende	13,9	12,9
Alleinerziehende	40,7	39,4
Paare ohne Kinder	4,4	3,7
Paare mit Kind(ern)	8,1	7,2

erwerbsfähige Personen **	2009	2012
Alle	9,1	8,2
unter 25 Jahren	9,7	8,5
25 bis unter 50 Jahren	9,6	8,8
50 bis unter 65 Jahren	7,7	7,1
Deutsche	8,1	7,3
Ausländer	16,6	15,5
Frauen	9,4	8,6
Männer	8,8	7,9

Anmerkung: *Hilfequoten für Haushalte setzen Haushalte mit SGB-II-Bezug des jeweiligen Typs in Beziehung zu allen Haushalten des gleichen Typs in der Bevölkerung. **Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in der entsprechenden Bevölkerungsgruppe.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2010, 2013). ©IAB

39 Prozent der Alleinerziehenden beziehen Leistungen der Grundsicherung

Bislang ist über das unterschiedliche Risiko der Hilfebedürftigkeit nur wenig bekannt. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) weist regelmäßig die Hilfequoten für verschiedene Bevölkerungsgruppen aus, also den Anteil der Leistungsbezieher an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Dieser ist je nach Haushaltstyp sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 1 oben).

Während rund zehn Prozent aller Haushalte Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erhalten, gilt dies für fast 40 Prozent der Allleinerziehenden. Alleinstehende haben mit 13 Prozent ein leicht überdurchschnittliches Risiko, Leistungsbezieher zu sein, während Paare mit Kindern und vor allem kinderlose Paare mit rund sieben beziehungsweise vier Prozent eine deutlich niedrigere Hilfequote aufweisen.

Nur geringe Unterschiede zeigen sich, wenn man auf der Ebene der erwerbsfähigen Personen beispielsweise nach Altersgruppen differenziert (vgl. Tabelle 1 unten). Hier bewegen sich die Hilfequoten zwischen sieben und neun Prozent, wobei Personen ab 50 Jahren am seltensten Leistungen beziehen. Das liegt vermutlich unter anderem daran, dass sie bereits eine Rente oder andere Transferleistungen wie Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung erhalten.

Relativ deutliche Unterschiede bestehen zwischen Deutschen und Ausländern. Letztere beziehen mit 15,5 Prozent mehr als doppelt so häufig Leistungen wie Deutsche. Frauen hingegen haben im Vergleich zu Männern nur ein leicht erhöhtes Risiko. Dies ist angesichts der sehr hohen Hilfequoten unter den Alleinerziehenden, bei denen

Tabelle 2
Effekte unterschiedlicher Konstellationen auf das Bedürftigkeitsrisiko
in Prozent

Haushaltstyp (Referenzgruppe: Alleinstehend)	
Paar mit einem Kind	-2,3 *
Paar mit zwei Kindern	-5,3 ***
Paar mit drei oder mehr Kindern	5,9 ***
Alleinerziehend mit einem Kind	35,8 ***
Alleinerziehend mit zwei Kindern	41,0 ***
Alleinerziehend mit drei oder mehr Kindern	50,0 ***
Paar ohne Kinder	-13,3 ***
Sonstige	21,1 ***
Geschlecht (Referenzgruppe: männlich)	
weiblich	-10,2 ***
Alter (Referenzgruppe: 25 bis 34 Jahre)	
unter 25 Jahre	-2,6 **
35 bis unter 45 Jahren	-1,9 **
45 bis unter 55 Jahren	1,0
55 bis unter 65 Jahren	-10,2 ***
Nationalität (Referenzgruppe: deutsch)	
nicht deutsch	14,6 ***
Bildung (Referenzgruppe: mittel)	
ohne Abschluss	30,6 ***
niedrig	16,7 ***
hoch	-14,5 ***
Erwerbsstatus (Referenzgruppe: arbeitslos gemeldet und ohne Beschäftigung)	
Vollzeit	-35,8 ***
Teilzeit	-32,1 ***
Minijob	-26,2 ***
arbeitslos und auch im Vorjahr arbeitslos gemeldet	47,6 ***
Sonstige	-24,1 ***
Region (Referenzgruppe: Westdeutschland)	
Ostdeutschland inkl. Berlin	27,6 ***
n	275.422
Pseudo R-Quadrat	0,4504
Geschätzte Wahrscheinlichkeit der Referenzgruppe	37,1 %

Lesebeispiel: Im Vergleich zu einem Alleinstehenden hat eine Person in einem Paarhaushalt mit einem Kind – unter sonst gleichen Bedingungen – ein um 2,3 Prozent geringeres Bedürftigkeitsrisiko.

Methode: logistische Regression, Signifikanzen: *** p<0,005, ** p<0,01, * p<0.05

Quelle: Mikrozensus 2009, 15- bis 64-Jährige, die im Haushalt Bezugsperson oder deren Partner sind, eigene Berechnungen.

©IAB

es sich zu 90 Prozent um Frauen handelt, überraschend. Allerdings machen Haushalte von Alleinerziehenden nur ein knappes Fünftel aller SGB-II-Haushalte aus.

Diese Werte berücksichtigen jedoch nicht, dass Überschneidungen zwischen unterschiedlichen Personengruppen bestehen können. So sind, wie bereits erwähnt, die meisten Alleinerziehenden im SGB II Frauen.

Hinzu kommt, dass neben diesen groben Indikatoren eine Reihe von weiteren Faktoren das Risiko der Bedürftigkeit beeinflusst. Dazu gehören insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, eine geringe Bildung und kleine Kinder im Haushalt. Daher ist es wichtig zu analysieren, wie sich das Bedürftigkeitsrisiko verändert, wenn sich ein Indikator ändert und die anderen Merkmale der Personen konstant gehalten werden. Experten sprechen in diesem Zusammenhang von einer multivariaten, also mehrere Variablen betreffenden Betrachtung.

Ein Partner im Haushalt mindert das Bedürftigkeitsrisiko

Eine solche multivariate Analyse der Hilfebedürftigkeit erlaubt der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Neben den Merkmalen, die auch die BA-Statistik berücksichtigt, können damit außerdem die Zahl der Kinder, die Schulbildung und der Erwerbsstatus einbezogen werden.

Um den Einfluss einer einzelnen Variable zu ermitteln, wird berechnet, um wie viele Prozentpunkte sich das Risiko der Bedürftigkeit für eine bestimmte Personengruppe von einer gegebenen Referenzgruppe unterscheidet, wenn die anderen Merkmale konstant gehalten werden. Eine Person, die in einem Paarhaushalt ohne Kinder lebt, weist beispielsweise gegenüber einem Alleinstehenden mit ansonsten gleichen Merkmalen ein um 13,3 Prozent niedrigeres Risiko auf (vgl. Tabelle 2). Ein Partner im Haushalt verringert somit das Risiko, bedürftig zu werden.

Die multivariate Betrachtung bestätigt die Einschätzung, dass Kinder das Bedürftigkeitsrisiko erhöhen: Familien mit minderjährigen Kindern beziehen signifikant häufiger Leistungen aus der Grundsicherung als kinderlose Paare. Dabei gilt: Je mehr Kinder im Haushalt leben, umso höher ist das Risiko bedürftig zu werden.

Alleinerziehende weisen im Vergleich zu allein lebenden Personen je nach der Zahl der Kinder ein um 36 bis 50 Prozent höheres Bedürftigkeitsrisiko auf.

Die Versorgung von minderjährigen Kindern stellt also ein Einkommensrisiko dar. Dies liegt sowohl am erhöhten Bedarf, der durch Erwerbstätigkeit gedeckt werden muss, als auch daran, dass Eltern, die Kinder betreuen, möglicherweise nur eingeschränkt erwerbstätig sein können. Dies gilt vor allem dann, wenn die Möglichkeiten der Kinderbetreuung begrenzt sind. Dies dürfte insbesondere bei Alleinerziehenden zum Tragen kommen. Unter den Paarhaushalten sind hauptsächlich die kinderreichen Familien betroffen, die ihren Bedarf trotz Erwerbstätigkeit oft nicht aus eigener Kraft decken können.

Der Vorteil der multivariaten Betrachtung zeigt sich ebenfalls beim Einfluss des Geschlechts auf die Hilfebedürftigkeit. Auch wenn die Hilfequote der Frauen höher ist als die der Männer (vgl. Tabelle 1 auf Seite 37), ist das Bedürftigkeitsrisiko der Frauen um gut zehn Prozent geringer, wenn unter anderem die Haushaltsstruktur berücksichtigt wird. Mit anderen Worten: Bei gleicher Haushaltskonstellation schneiden Frauen besser ab als Männer. Da aber Frauen wesentlich häufiger alleinerziehend sind als Männer, weisen erstere dennoch etwas höhere Hilfequoten auf.

An den eingangs erwähnten Befunden zu Nationalität und Alter ändert sich hingegen nichts: Personen mit einer deutschen Staatsbürgerschaft und einem höheren Alter sind in der multivariaten Betrachtung ebenfalls seltener bedürftig (vgl. Tabelle 2 auf Seite 38).

Erwartungsgemäß beeinflusst auch das Bildungsniveau das Bedürftigkeitsrisiko: Je höher der Schul- und Berufsabschluss, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, SGB-II-Leistungen zu beziehen. Die Qualifikation wirkt über zwei Kanäle: Zum einen dürfte der Arbeitslohn mit der Qualifikation steigen, zum anderen mindert Qualifikation das Arbeitslosigkeitsrisiko.

Erwerbstätige haben gegenüber Arbeitslosen ein geringeres Risiko, Leistungen der Grundsicherung zu beziehen. Innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen sind besonders Vollzeiterwerbstätige relativ gut geschützt. Aber auch ein Teilzeitjob oder eine geringfügige Beschäftigung senken das Bedürftigkeitsrisiko.

Die Gruppe der Arbeitslosen lässt sich nach der Dauer der Arbeitslosigkeit unterscheiden: Im Vergleich zu den kurzfristig Arbeitslosen haben Arbeitslose, die bereits im Vorjahr arbeitslos gemeldet waren, ein um knapp 48 Prozent erhöhtes Risiko. In Ostdeutschland ist die Wahrscheinlichkeit Leistungen zu beziehen höher, was vermutlich auf die schlechtere Arbeitsmarktlage und ein niedrigeres Lohnniveau zurückzuführen ist.

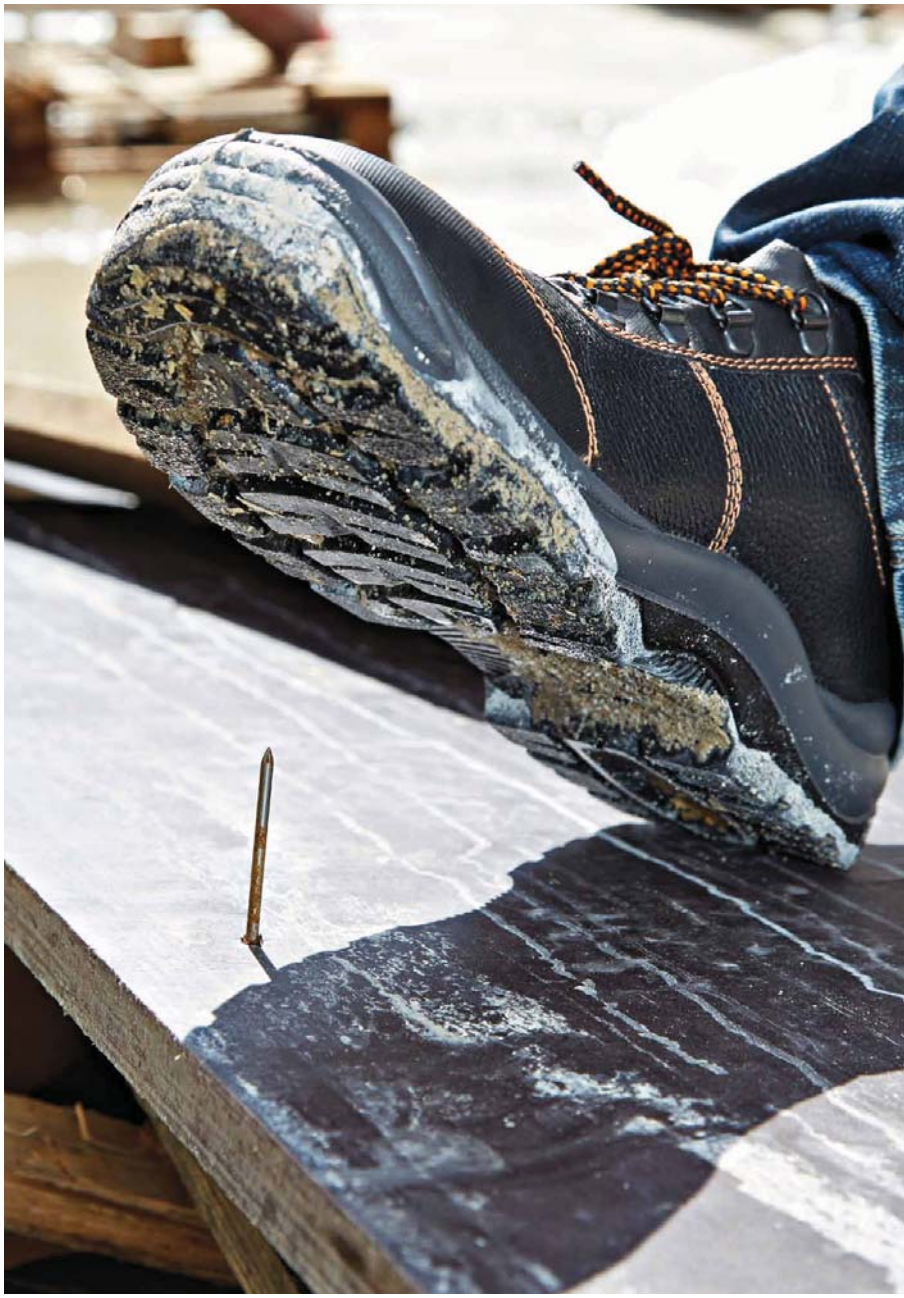


Tabelle 3
Bedürftigkeitsrisiko für ausgewählte Konstellationen im Fallbeispiel 2009
in Prozent

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Mann, alleinstehend, arbeitslos	37,1	64,8
Mann, alleinstehend, Vollzeittätigkeit	1,3	4,0
Mann, mit Partnerin und 2 Kindern, Vollzeittätigkeit	7,9	20,7

Anmerkung: Geschätzte Wahrscheinlichkeit für eine Person mit folgenden Merkmalen: Deutsche Staatsangehörigkeit, Realschulabschluss oder Abitur, Alter zwischen 25 und 35 Jahre.

Quelle: Mikrozensus 2009 15- bis 64-Jährige, die Bezugsperson oder deren Partner sind, eigene Berechnungen, logistische Regression. ©IAB

Auch Vollzeiterwerbstätigkeit schützt nicht immer vor Leistungsbezug

Die bisher beschriebenen Ergebnisse unterstreichen, dass Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl der Fälle zwar ein wichtiger Grund für die Abhängigkeit von Hartz IV ist, jedoch keineswegs immer und keineswegs ausschließlich. Denn auch der Haushaltskontext spielt eine entscheidende Rolle. Das Zusammenspiel von Erwerbsstatus und Haushaltskonstellation lässt sich anhand eines Fallbeispiels näher beleuchten. Ein alleinstehender Mann im Alter zwischen 25 und unter 35 Jahren mit deutscher Staatsangehörigkeit, der über einen Realschulabschluss oder Abitur verfügt, in Westdeutschland lebt und arbeitslos ist, hat ein Bedürftigkeitsrisiko von 37,1 Prozent. Wird nun einer dieser Parameter verändert, wirkt sich dies – in der einen oder anderen Richtung – auf das Bedürftigkeitsrisiko aus.



Für Alleinstehende stellt eine Vollzeiterwerbstätigkeit zumindest in Westdeutschland in der Regel eine gute Absicherung dar. Wäre der Mann aus dem Fallbeispiel nicht arbeitslos, sondern vollzeiterwerbstätig, sänke sein Bedürftigkeitsrisiko auf 1,3 Prozent (vgl. Tabelle 3). Wohnte er jedoch in Ostdeutschland statt in Westdeutschland, dann stiege es auf vier Prozent. Wenn der Mann nun mit einer Partnerin zusammenlebt, zwei minderjährige Kinder hat und in Vollzeit arbeitet, hätte er in Westdeutschland ein Bedürftigkeitsrisiko von 7,9 Prozent, in Ostdeutschland sogar von 20,7 Prozent.

Dieses Beispiel zeigt, dass nicht zuletzt das im Schnitt geringe Lohnniveau in Ostdeutschland die Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs deutlich erhöht. Denn ein vollzeiterwerbstätiger Alleinstehender verliert, wie eine aktuelle Berechnung von Gerhard Bäcker zeigt, erst bei einem Stundenlohn von mindestens 7,98 Euro seinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen – bei durchschnittlichen Mietkosten und ohne weitere Einkünfte. In einem Paarhaushalt mit zwei Kindern und nur einem Erwerbstätigen entfallen die Ansprüche an die Grundsicherung erst

ab einem Stundenlohn von 9,37 Euro – ein Lohnniveau, das gerade in Ostdeutschland häufig unterschritten wird.

Personen in Paarhaushalten müssen aufgrund des höheren Bedarfs zwar ein höheres Einkommen erzielen, um die Bedürftigkeit zu überwinden. Dafür kann die Partnerin oder der Partner ebenfalls zum Haushaltseinkommen beitragen. In dem obigen Beispiel bleibt offen, ob auch die Partnerin erwerbstätig ist.

Das Fallbeispiel macht deutlich, dass selbst ein vollzeiterwerbstätiger Mann mit relativ guter Qualifikation (Realschulabschluss oder Abitur) keineswegs automatisch so viel verdient, dass er davon den Unterhalt für eine vierköpfige Familie bestreiten kann. Es verdeutlicht neben der Frage einer angemessenen Lohnhöhe auch die Notwendigkeit, Kinderbetreuungseinrichtungen auszubauen, um bei Familien mit Kindern beiden Partnern bessere Erwerbschancen zu bieten.

Fazit

Ob jemand auf Leistungen des SGB II angewiesen ist oder nicht, hängt von einer Vielzahl an Faktoren ab. Demnach ist der Arbeitsmarktstatus ein eminent wichtiger, aber keineswegs der einzige Faktor. Arbeitslose – zumal solche, die schon länger arbeitslos sind – weisen ein stark erhöhtes Bedürftigkeitsrisiko auf. Aber auch für erwerbstätige Personen besteht ein gewisses Risiko, den eigenen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten zu können. Dies gilt insbesondere, wenn im Haushalt Kinder zu versorgen sind.

Es ist damit für die Grundsicherung charakteristisch, dass neben dem individuellen Erwerbsstatus auch der Familienkontext eine bedeutende Rolle spielt. Je größer der Haushalt ist, desto höher muss das Einkommen sein, um den gesamten Haushaltsbedarf decken zu können. Des Weiteren können Kinderbetreuungspflichten eine umfassende Erwerbstätigkeit erschweren oder verhindern. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende, die überproportional häufig auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. In der Diskussion über die Grundsicherung und die Leistungsempfänger darf das Zusammenspiel von individuellem Erwerbsstatus und Haushaltskontext also keinesfalls vernachlässigt werden.

Literatur

Bäcker, Gerhard (2013): Bei Niedriglöhnen und hohen Mieten: Trotz Vollzeitarbeit droht ein Einkommen unterhalb des Hartz IV-Niveaus. In: Sozialpolitik aktuell vom 20.6.2013, Infografik des Monats.

Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himsel, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich (2013): Aufstocker im SGB II. Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2010): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. April.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Juli.

Die Autoren



Torsten Lietzmann
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung" am IAB.
torsten.lietzmann@iab.de



Maria Uhl
ist wissenschaftliche Hilfskraft in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung" am IAB.
maria.uhl2@iab.de



Dr. Lena Koller-Bösel
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung" am IAB.
lena.koller@iab.de

Projekte

Ausgewählte aktuelle Forschungsvorhaben des IAB im Überblick



IAB-SOEP-Migrationsstichprobe eröffnet der Migrations- und Integrationsforschung neue Möglichkeiten

Das IAB und das Sozio-oekonomische Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin führen seit dem Frühsommer 2013 eine gemeinsame Befragung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland durch. Die Umfragedaten der ersten Welle werden im Spätsommer 2014 veröffentlicht. In den Jahren 2014 und 2015 sollen die betreffenden Haushalte erneut befragt werden.

Die Migrations- und Integrationsforschung hat am IAB eine lange Tradition. Das Institut geht nun in Kooperation mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), einer forschungsbasierten Infrastruktureinrichtung des DIW Berlin, neue Wege der Datenerhebung. Mit Hilfe der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe werden die Analysepotenziale der Migrations- und Integrationsforschung erheblich erweitert und neue Möglichkeiten insbesondere für die Untersuchung der Arbeitsmarktintegration von Migranten geschaffen.

Das SOEP ist die größte und am längsten laufende Langzeitstudie in Deutschland: Seit 1984 werden jedes Jahr etwa 30.000 Personen in knapp 15.000 Haushalten befragt. Die Daten des SOEP geben unter anderem Auskunft über Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Gesundheit und Lebenszufriedenheit. Weil jedes Jahr dieselben Personen befragt werden, können nicht nur langfristige gesellschaftliche Trends, sondern auch die gruppenspezifische Entwicklung von Lebensläufen besonders gut analysiert werden.

Die neue IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist eine Zusatzstichprobe zur regulären SOEP-Befragung und enthält weitere migrationsspezifische Informationen, wie zum Beispiel zur Migrationsbiografie, zur Ausbildung und Erwerbstätigkeit in Deutschland und im Herkunftsland sowie zu kulturellen Aspekten und zur Lebenswelt.

Die Zusatzstichprobe umfasst mehr als 2.500 Haushalte, in denen jeweils mindestens eine Person lebt, die selbst zugewandert ist oder deren Eltern zugewandert sind. Diese Personen stammen aus den „Integrierten Erwerbsbiografien" (IEB) des IAB, eine Datenbasis, die alle Arbeitnehmer, Arbeitslose und Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland umfasst.

In der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe werden folgende Nationalitäten überdurchschnittlich berücksichtigt: Haushalte mit Migrantinnen und Migranten aus Polen, Rumänien, den GUS-Staaten, der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, den südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Griechenland sowie Migranten aus arabischen beziehungsweise muslimisch geprägten Ländern.

Die Wissenschaftler beider Forschungseinrichtungen werden die Befragungsdaten – nach Einholung des Einverständnisses der Betroffenen – mit Informationen aus den Integrierten Erwerbsbiografien verknüpfen. Auf diesem Weg entsteht eine neuartige Daten-



Prof. Jürgen Schupp (DIW)



Prof. Herbert Brücker (IAB)

basis, die unter Einhaltung strengster Datenschutzbestimmungen und bei vollständiger Anonymisierung die umfassenden Informationen einer Haushaltsbefragung mit präzisen Arbeitsmarktinformationen verknüpft. Dieses survey-methodisch innovative Teilprojekt wird unter dem Namen „SOEP-REC-LINK" im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation der Leibniz-Gemeinschaft für drei Jahre gefördert.

Das Migrationspanel wird durch Mittel des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit und von Bund und Ländern im Rahmen der Leibniz-Gemeinschaft finanziert. Wissenschaftliche Leiter des Vorhabens sind Professor Herbert Brücker vom IAB in Nürnberg und Professor Jürgen Schupp vom DIW Berlin.

Projekte aus einzelnen Forschungsbereichen

Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte"

Ist Einwanderung eine Ursache für regionale Disparitäten? Das Projekt **„Heterogeneous Firms and Substitution by Tasks: the Productivity Effect of Migrants"** hat zum Ziel, zu erklären, wieso Zuwanderung die Produktivität in einer Region erhöhen kann. Anhand eines Modells wird gezeigt, dass Zuwanderung zu Lohnkostenvorteilen für einige wenige Firmen führt. Hierdurch hat Zuwanderung einen Effekt auf den Firmen-Mix in der Region. Das Projekt ist Teil des NORFACE-Projekts „MIDI-REDIE – migrant diversity and regional disparities". Dem Netzwerk „NORFACE" (New Opportunities for Research Funding Agency Cooperation in Europe) gehören 16 nationale Forschungsförderungsinstitutionen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft an.

Tabelle

Gründe für den Arbeitslosengeld-II-Bezug

Bedarfsgemeinschaften, deren Arbeitslosengeld-II-Bezug zwischen August 2008 und Juli 2009 begonnen hat und die im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen hatten (Neu- und Wiederzugänge). Gewichtete Anteile in Prozent[1]) (Mehrfachnennungen, n=748)

Erwerbsbezogene Ereignisse	
Arbeitslosigkeit oder verringertes Arbeitsentgelt	60,8
Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausgelaufen/zu gering	36,9
Gesundheitliche Probleme	4,0
Privatinsolvenz/Geschäftsaufgabe	3,0
Ereignisse im Haushaltskontext	
Wegfall anderer staatlicher/privater Zahlungen	12,9
Anzahl der Personen im Haushalt gestiegen	9,6
Auszug einer Person mit eigenem Einkommen	8,9
Umzug	0,7
Andere Ereignisse	
Vermögen/Ersparnisse aufgebraucht	21,7
Zuzug/Rückkehr nach Deutschland	4,5
Sonstiges	1,4

1) Anteil bezogen auf diejenigen Fälle, die mindestens einen plausiblen Grund angaben („gültige Prozente").

Quelle: IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle. ©IAB

Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit"

Umschulungen gewinnen auch im Hinblick auf einen steigenden Fachkräftebedarf in letzter Zeit wieder an Bedeutung. In dem Projekt **„Weiterbildung mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf"** wird untersucht, ob Umschulungen die Arbeitsmarktchancen von zuvor gering qualifizierten Arbeitsuchenden verbessern. Bei der derzeit laufenden Analyse wird unter anderem nach dem Ausbildungsberuf differenziert. Dadurch können detaillierte Aussagen zur Wirksamkeit bei unterschiedlichen Zielberufen getroffen werden.

Forschungsbereich Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung"

Im Rahmen des Projekts **„Wege in die Grundsicherung"** wird der Frage nachgegangen, was Menschen in den Bezug von Arbeitslosengeld II führt (vgl. Tabelle). Dies wird anhand von Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" erforscht. Es zeigt sich, dass nicht nur kritische Lebensereignisse, sondern auch Merkmale der sozialen Herkunft das Risiko des Zugangs in die Grundsicherung beeinflussen. Arbeitslosigkeit erweist sich zwar als zentraler Einflussfaktor, jedoch tragen Personen aus bildungsfernen Schichten selbst dann ein höheres Risiko, wenn sie erwerbstätig sind.

Forschungsdatenzentrum

Das Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Bundesagentur für Arbeit im IAB hat zusammen mit dem Cornell Institute for Social and Economic Research (CISER) in Ithaca, New York (USA) mit den Arbeiten zur **Etablierung eines neuen Datenzugangsweges zu den Scientific Use Files des FDZ** begonnen. Ziel des gemeinsamen Forschungsprojektes ist die Entwicklung einer sicheren Rechenumgebung, in der die Scientific Use Files eingebunden werden und über einen Fernzugriff für zugelassene Datennutzer verfügbar sind.

Erhöhen informelle Kontakte, wie sie sich etwa aus einem gemeinsamen Wohnumfeld ergeben, auch die Wahrscheinlichkeit bei demselben Arbeitgeber tätig zu sein? Diese Form, wie soziale Netzwerke im Arbeitsmarkt genutzt werden können, wird in dem gemeinsamen Projekt **„Nachbarschaftseffekte"** des FDZ und der Universität Regensburg untersucht. Geocodierte Prozessdaten des IAB bilden die Grundlage, um für die Metropolregion Rhein-Ruhr kleinräumige Nachbarschaften zu definieren. Erste Ergebnisse zeigen, dass das Zusammenleben von Personen in derselben Nachbarschaft tatsächlich mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, denselben Arbeitgeber zu haben. Weitergehende Analysen beschäftigen sich mit der Richtung dieses Wirkungszusammenhangs – ob vom Wohnungs- auf den Arbeitsmarkt oder umgekehrt – und der Rolle, die dieser Effekt in bestimmten Bevölkerungsgruppen spielt.

Bereichsübergreifende Projekte

Nach Einführung der Hartz-Reformen entwickelte sich der deutsche Arbeitsmarkt sehr erfreulich und überstand auch die große Rezession 2008/2009 relativ unbeschadet (vgl. den Artikel „Die Hartz-Reformen aus makroökonomischer Perspektive" von Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber auf S. 4 in diesem Heft). Positiven Aspekten wie sinkender Arbeitslosigkeit, steigender Beschäftigung und besserer Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts stehen jedoch auch negative Aspekte wie mehr prekäre Beschäftigung, größere Lohnspreizung und zunehmende Ungleichheit am Arbeitsmarkt gegenüber. Der Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen" untersucht in Kooperation mit dem Kompetenzzentrum Empirische Methoden die Veränderung der **Qualität neu begonnener Beschäftigungsverhältnisse** im Zeitraum von 1998 bis 2009/2010 anhand der Kriterien Lohn und Beschäftigungsdauer. Die empirischen Analysen berücksichtigen individuelle, betriebliche und regionale Merkmale und ermöglichen somit spezifische Auswertungen für Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte oder Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche.

In einer regionalen Fallstudie für Berlin, bei der das Regionale Forschungsnetz und das Forschungsdatenzentrum kooperieren, werden sequenzanalytische Methoden verwendet, um typische Muster von Erwerbs-, Arbeitslosigkeits-, Maßnahmeteilnahme- und Leistungsbezugsverläufen zu identifizieren. Darüber hinaus wird deren Zusammenhang mit bestimmten Rahmenbedingungen und Ereignissen im Leben von Langzeitleistungsbeziehern untersucht. Ziel des Projekts **„Verlaufsmuster im SGB-II-Leistungsbezug in Berlin"** ist es, einen umfassenderen Einblick in die komplexen Problemlagen im SGB-II-Leistungsbezug zu gewinnen, als dies mit herkömmlichen Kennzahlen möglich ist.

Die im Januar 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe sollen die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien verbessern. Diese neuartige sozialpolitische Leistung fördert Aktivitäten und Angebote im Freizeit- und Schulbereich wie die Teilnahme an der Mittagsverpflegung in Schule, Kindertagesstätte oder Hort, ein- oder mehrtägige Schulausflüge, Schülerbeförderung, Nachhilfe oder Vereinsmitgliedschaften. In dem Projekt **„Evaluation des Bildungs- und Teilhabepaketes"** untersuchen die Forschungsbereiche „Erwerbslosigkeit und Teilhabe" und „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" (PASS) zunächst die Kenntnis und Inanspruchnahme der Leistungen und ihre Bestimmungsgründe. Im Anschluss daran geht das Projekt der Frage nach, ob diese Leistungen dazu beitragen, Teilhabedefizite von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen zu verringern und neue Bildungs- und Teilhabechancen für die leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen zu erschließen.

Weitere Forschungsprojekte des IAB finden Sie im Internet unter
www.iab.de/de/forschung-und-beratung/bereiche

Neue Arbeitsgruppe „Langzeitleistungsbezug“

Trotz der positiven Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre sind mehrere Millionen Menschen in Deutschland nach wie vor auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Die meisten von ihnen erhalten Leistungen zur Sicherung ihres Existenzminimums im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, ein Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit findet kaum mehr statt.

Leistungen beziehen einerseits Personen, die seit Längerem aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Sie weisen überdurchschnittlich hohe Risiken und geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt auf, so dass ihre (Re-)Integration in Beschäftigung mit erheblichen Hürden verbunden sein dürfte. Andererseits beziehen auch Personen längerfristig Grundsicherungsleistungen, die entweder nicht arbeitslos sind, aber dem Arbeitsmarkt aufgrund von Erziehungspflichten oder Weiterbildungsaktivitäten nicht zur Verfügung stehen, oder die erwerbstätig sind, aber kein ausreichendes Einkommen zur Versorgung ihres Haushalts erzielen.

Im Oktober 2013 hat das IAB dieses Themenfeld wegen seiner weiter zunehmenden Relevanz zu einem neuen Fokusthema bestimmt und eine neue bereichsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. Sie soll den Austausch über die Forschung zum Langzeitleistungsbezug und zum angrenzenden Themenfeld Langzeitarbeitslosigkeit am Institut organisieren.

Langfristig auf den Bezug von Grundsicherungsleistungen angewiesen oder arbeitslos zu sein, kann bei den Betroffenen zu ökonomischen, sozialen und kulturellen Teilhabedefiziten und Exklusionsphänomenen führen. Dazu gehören materielle Verarmung, soziale Isolation, abnehmende Beschäftigungsfähigkeit oder gesundheitliche Probleme. Auf gesellschaftlicher Ebene kann der soziale Zusammenhalt gefährdet sein.

Um sich dem Phänomen anzunähern, sind zu allererst Begrifflichkeiten zu klären, die im Diskurs über einen längerfristigen Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und einen längeren Bezug von staatlichen Transferleistungen häufig unscharf verwendet werden. So bedeutet Arbeitslosigkeit nach Definition der Bundesagentur für Arbeit nicht das Fehlen von Erwerbsarbeit, da gleichzeitig eine Erwerbstätigkeit von bis zu 15 Stunden in der Woche ausgeübt werden kann. Wer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnimmt, gilt hingegen nicht als arbeitslos, obwohl keine reguläre Beschäftigung ausgeübt wird.

Des Weiteren sind keineswegs alle Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherungsleistungen arbeitslos und auch nicht zwangsläufig für längere Zeit. Dauerhafter Leistungsbezug kann durchaus mit einer zumindest temporären Erwerbstätigkeit und der Teilnahme an Maßnahmen einhergehen. Er muss somit nicht einen dauerhaften Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedeuten. Dennoch signalisiert der anhaltende Leistungsbezug, dass die materielle Lage der Betroffenen eingeschränkt bleibt.

Im Anschluss an die begriffliche und konzeptionelle Klärung steht eine Bestandsaufnahme an, die quantifiziert, inwieweit längerer Leistungsbezug mit längerer Arbeitslosigkeit einhergeht und welche Personengruppen von den einzelnen Aspekten besonders betroffen sind. Nicht nur lang andauernde, sondern auch immer wiederkehrende Arbeitslosigkeit mit und ohne Unterbrechungen des Leistungsbezugs kann die Lebenswirklichkeit der Einzelnen belasten. Dementsprechend befassen sich einige Projekte im IAB mit den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug auf die soziale Lage, die Gesundheit, die Teilhabemöglichkeiten, die Perspektiven und die Aufstiegschancen der Betroffenen.



Torsten Lietzmann leitet die neue Arbeitsgruppe „Langzeitleistungsbezug“.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu identifizieren, welche Personengruppen ein besonderes Risiko für einen längeren Leistungsbezug oder längere Arbeitslosigkeit aufweisen. Daran anknüpfend lassen sich die Ergebnisse der umfangreichen IAB-Forschung zur Wirkung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Fokusthemas speziell im Hinblick auf Langzeitarbeitslose betrachten. Einzelne Maßnahmen entfalten für verschiedene Zielgruppen durchaus unterschiedliche Wirkungen. Sie können auf der einen Seite Beschäftigungschancen erhöhen und dadurch helfen, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, welche Instrumente sinnvoll sind, um Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen.

Förderung der beruflichen Weiterbildung durch WeGebAU

Zuschuss kann den Weg in längere Beschäftigung ebnen

Mit dem Programm „WeGebAU" fördert die Bundesagentur für Arbeit die berufliche Weiterbildung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten. Es verbessert deren Chancen, länger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu bleiben. Die positiven Effekte variieren allerdings mit dem Umfang der Beschäftigung, dem Alter der Geförderten und der Dauer der Weiterbildung.

Die Beteiligung der Beschäftigten an beruflicher Weiterbildung ist in Deutschland sehr ungleich verteilt. Vielfach nehmen gerade diejenigen relativ selten an Weiterbildungsmaßnahmen teil, die davon besonders stark profitieren würden. Dazu gehören zum Beispiel ältere und gering qualifizierte Beschäftigte. Sie sehen oftmals keine Notwendigkeit, sich weiterzubilden, da sie ihre Kenntnisse für ausreichend halten. Der Umfang an Weiterbildungsaktivitäten schwankt zudem mit der Betriebsgröße. Kleine und mittlere Unternehmen halten sich meist zurück, während größere Unternehmen ihre Belegschaften häufiger weiterbilden.

Mit dem Sonderprogramm „Förderung der Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen" – kurz WeGebAU – stellt die Bundesagentur für Arbeit seit dem Jahr 2006 Mittel bereit, um die betriebliche Weiterbildung von Geringqualifizierten und Beschäftigten ab 45 Jahren zu stärken. Das Programm soll insbesondere das Weiterbildungsengagement von kleinen und mittleren Unternehmen fördern. Ziel ist es, die Qualifikation und damit die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu verbessern und ältere Beschäftigte länger im Erwerbsleben zu halten.

Seit dem 1. April 2012 werden auch jüngere Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten gefördert. Dieser Beitrag beschäftigt sich jedoch mit den Wirkungen von WeGebAU für eine der ursprünglichen Zielgruppen des Programms, nämlich ältere Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten. Er orientiert sich dabei an einer gemeinsamen Studie der Autorin und des estnischen Ökonomen Ott Toomet.

Laut Gesetz werden Berechtigten Weiterbildungskosten mittels eines Bildungsgutscheins erstattet, wenn sie vom Arbeitgeber für eine externe Weiterbildung von der Arbeit freigestellt werden und dabei Fertigkeiten und Kenntnisse erlangen, die langfristig am allgemeinen Arbeitsmarkt verwertbar sind. Geringqualifizierte stellen bislang zwar die meisten Teilnehmer. Die Förderung älterer Beschäftigter gewinnt jedoch angesichts des alternden und sinkenden Erwerbspersonenpotenzials gesellschaftlich zunehmend an Bedeutung.

Da WeGebAU das erste bundesweite Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist, das Weiterbildung gezielt für Beschäftigte fördert – anstatt bis dato nur für Arbeitslose - stellt sich die Frage, ob die Geförderten besser auf dem Arbeitsmarkt abschneiden als Personen, die nicht in

den Genuss dieser Förderung kamen. Um diese Frage zu beantworten, wurden in der Studie ältere Personen, die zwischen Juli 2007 und Dezember 2008 eine mit WeGebAU subventionierte Weiterbildungsmaßnahme aufnahmen, mit einer Gruppe von Personen verglichen, die nicht gefördert wurden, den Geförderten aber ansonsten in möglichst vielen relevanten Kriterien glichen (vgl. Kasten „Daten und Methoden" auf Seite 50).

Förderung zeigt generell positive Wirkung

Die bisherigen Analysen zeigen, dass WeGebAU zwar einen relativ kleinen, aber tendenziell positiven Beschäftigungseffekt für ältere Arbeitnehmer hat: Nach zwei Jahren sind noch 82,7 Prozent der Teilnehmenden sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Von den Personen aus der Vergleichsgruppe, die in Betrieben arbeiten, die das Programm WeGebAU nutzen, selbst jedoch nicht daran teilnahmen, sind es nur 80 Prozent. WeGebAU-Teilnehmer schneiden also diesbezüglich um 2,7 Prozentpunkte besser ab als die Vergleichspersonen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 48).

Allerdings beziehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an WeGebAU 720 Tage nach ihrem Eintritt in das Programm genauso häufig Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung wie die Vergleichspersonen (ohne Abbildung). Daraus lässt sich schließen, dass die Teilnehmenden mit der gleichen Wahrscheinlichkeit Leistungen beziehen wie die Beschäftigten aus der Vergleichsgruppe, aber später als diese aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, etwa indem sie später in Rente gehen.

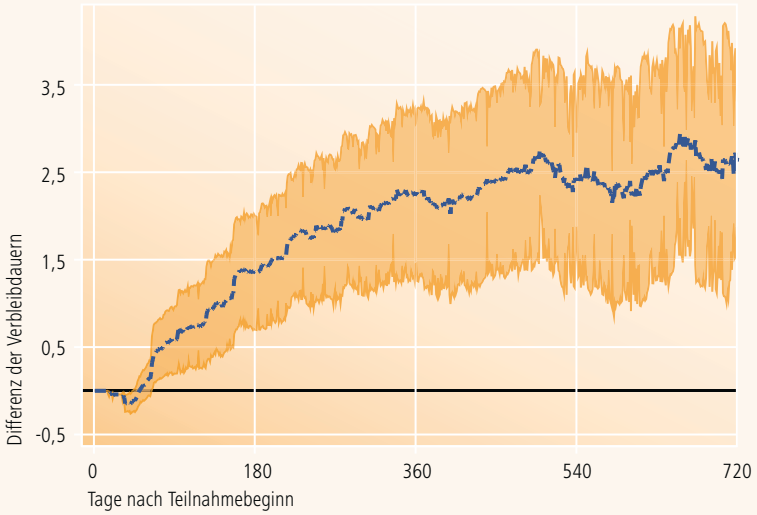
Ein dauerhafter positiver Reformeffekt lässt sich hingegen statistisch nicht nachweisen, wenn man den Programmteilnehmern die Vergleichspersonen aus Betrieben



Abbildung 1

Differenz der Verbleibsdauer in Beschäftigung zwischen WeGebAU-Teilnehmern und Nichtteilnehmern aus WeGebAU-Betrieben

in Prozent



Lesehilfe: 720 Tage nach Eintritt in WeGebAU haben Teilnehmer eine um 2,6 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, als statistisch ähnliche Nichtteilnehmer. In 95 Prozent der Fälle bewegt sich die Differenz innerhalb des schattierten Bereichs (Konfidenzintervall).

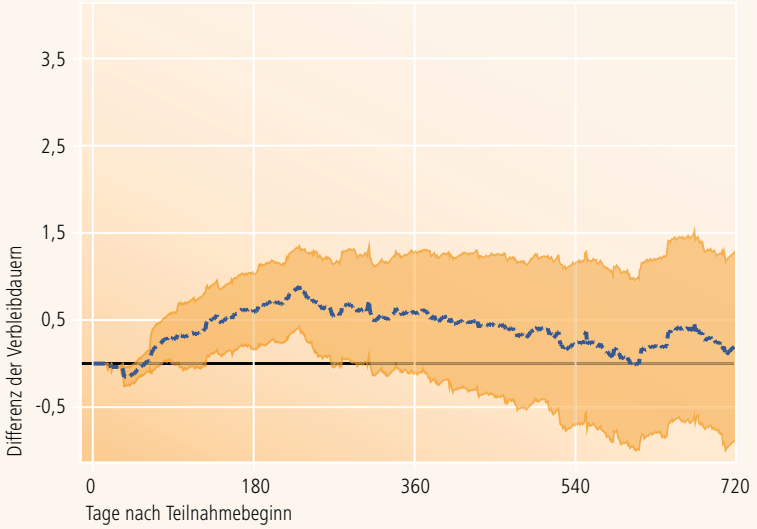
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 2

Differenz der Verbleibsdauer in Beschäftigung zwischen WeGebAU-Teilnehmern und Nichtteilnehmern aus anderen Betrieben

in Prozent



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen.

©IAB

gegenüberstellt, die WeGebAU nicht nutzen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 48). Dies ist ein Indiz dafür, dass die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in WeGebAU-Betrieben allgemein kürzer ist. Ungeförderte Beschäftigte aus solchen Betrieben beenden ihre Beschäftigung schneller als ungeförderte Beschäftigte aus den anderen Betrieben. Ein Grund dafür sind möglicherweise wirtschaftliche Schwierigkeiten von WeGebAU-Betrieben. Dies ist ein Hinweis darauf, dass sich diese Betriebe in manchen Punkten systematisch von den Betrieben, die WeGebAU nicht nutzen, unterscheiden.



Teilzeitbeschäftigte profitieren überproportional

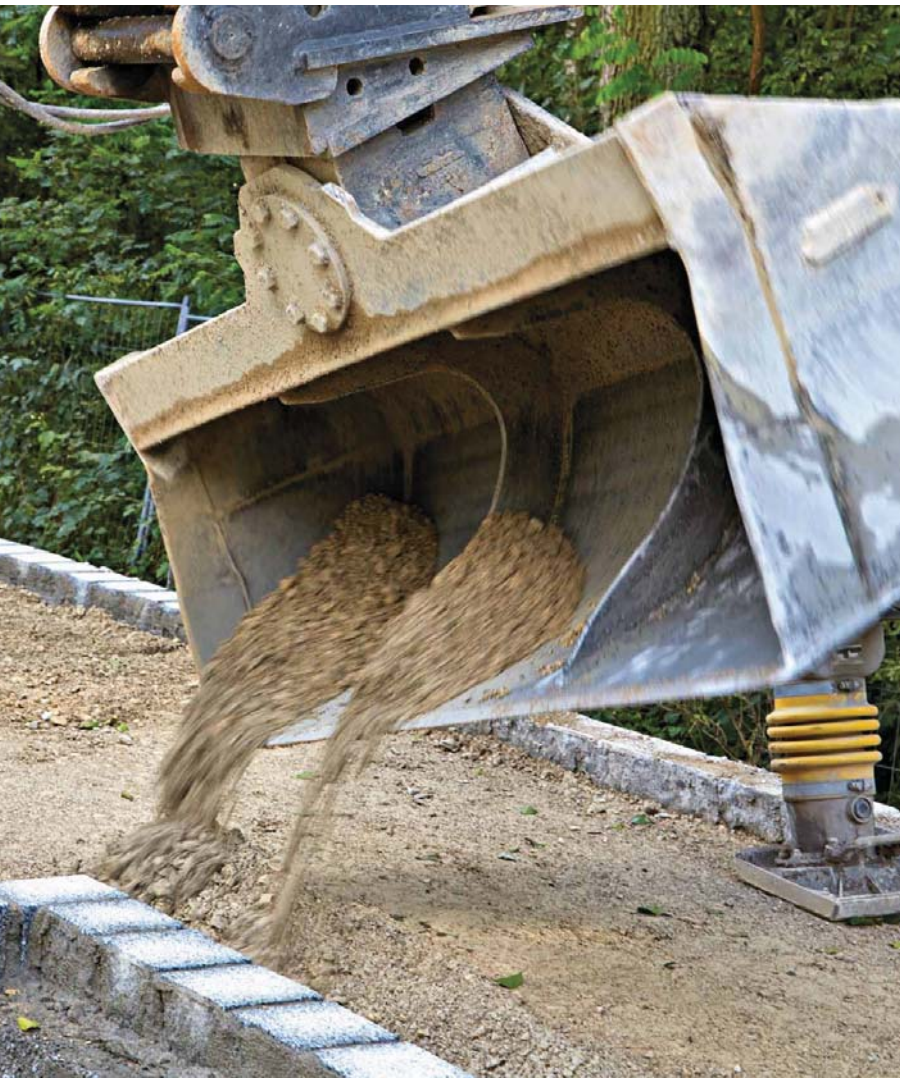
Analysiert man die Verweildauer in Beschäftigung nach Untergruppen, so zeigt sich, dass insbesondere Teilzeitbeschäftigte von WeGebAU profitieren (vgl. Tabelle auf Seite 51). Für diese Gruppe beträgt der Programmeffekt nach zwei Jahren rund sieben Prozentpunkte. Bei den Vollzeitbeschäftigten beläuft er sich nur auf 2,4 Prozentpunkte.

Geringe Unterschiede zeigen sich zwischen Personen der Altersgruppe von 45 bis 50 Jahren und den über 50-Jährigen. WeGebAU wirkt zunächst stärker für erstgenannte Gruppe, nach zwei Jahren jedoch ist der Effekt für über 50-Jährige stärker: Ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit steigt durch WeGebAU um 2,8 Prozentpunkte. Berücksichtigt man zudem, dass sich WeGebAU auch hier nicht auf den Übergang von Beschäftigung in den Leistungsbezug nach SGB II und SGB III auswirkt, so ist dies ein weiteres Indiz dafür, dass das Programm vorwiegend das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt verzögert, nicht aber das Risiko der Arbeitslosigkeit mindert.

Längerfristige Maßnahmen haben größeren Effekt

Die von WeGebAU subventionierten Weiterbildungsmaßnahmen sind sehr unterschiedlich. Sie reichen vom Gabelstaplerführerschein bis zur Ausbildung zur Pflegefachkraft. Die verfügbaren Daten erhalten leider keine Informationen über die Art der geförderten Weiterbildung. Immerhin lässt sich ermitteln, ob die Wirkung einer subventionierten Weiterbildungsmaßnahme von ihrer Dauer abhängt. Demnach weisen Maßnahmen mit einer Dauer von mindestens zwei Monaten erwartungsgemäß eine höhere Wirkung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als Weiterbildungen von kürzerer Dauer (vgl. Tabelle auf Seite 51). Nach zwei Jahren liegt der Effekt der längerfristigen Maßnahmen bei 4,4 Prozentpunkten.

Für kürzere Maßnahmen kann zwei Jahre nach Antritt der Weiterbildung nur noch ein schwacher Effekt festgestellt werden: Die zunächst positive Beschäftigungswirkung hat sich mehr oder weniger verflüchtigt. Auf kürzere Frist betrachtet haben sie jedoch durchaus einen signifikanten – wenn auch geringen – Beschäftigungseffekt.



Sowohl für die kürzeren als auch für die längeren Weiterbildungsmaßnahmen gilt, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für Teilnehmer auch über das Ende der Maßnahme hinaus höher ist. Der ermittelte Effekt ist also kein reiner „Lock-in-Effekt", der nur dadurch zustande kommt, dass die Teilnehmer schon aufgrund der Teilnahme als beschäftigt gelten. Dafür spricht auch die Tatsache, dass das Gros der geförderten Weiterbildungen mit einer durchschnittlichen Dauer von 115 Tagen relativ kurz ist.

Auswirkungen von WeGebAU auf die Lohnhöhe lassen sich vor allem für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen von längerer Dauer feststellen. Deren Bruttomonatslohn ist im Schnitt um 72 Euro höher als bei Personen, die keine Förderung über WeGebAU erhalten haben.

Fazit

Beschäftigte, die eine Förderung durch WeGebAU in Anspruch genommen haben, verbessern damit ihre Chancen, länger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu bleiben. Der Hauptgrund liegt vermutlich darin, dass sie tendenziell später aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Zugleich unterscheiden sich die Effekte des Programms je nach Teilnehmergruppe deutlich: Teilzeitbeschäftigte und

Daten und Methoden

Um die Effekte der Förderung durch das Programm „WeGebAU" bestimmen zu können, haben sich Singer und Toomet in ihrer Studie der Methodik der „statistischen Zwillinge" nach einem von Bruno Crépon und Koautoren im Jahr 2009 vorgeschlagenen Ansatz bedient. Dabei werden die Geförderten mit einer Gruppe von Personen verglichen, die zwar nicht gefördert wurden, sich aber ansonsten in möglichst vielen relevanten Kriterien gleichen.

Im vorliegenden Fall wurden auf der Grundlage von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zwei Vergleichsgruppen gebildet: einerseits nicht an dem Programm teilnehmende Beschäftigte aus Betrieben, in denen WeGebAU genutzt wird; andererseits nicht teilnehmende Beschäftigte aus Betrieben, die WeGebAU nicht nutzen. Die statistischen Zwillingsgruppen sind in rund 90 Merkmalen identisch. Dazu zählen soziodemografische und arbeitsmarkthistorische Merkmale auf individueller Ebene sowie betriebliche und regionale Merkmale.

Ein Manko der Analysen ist allerdings, dass nicht unterschieden werden kann, ob durch WeGebAU neue Weiterbildungsmaßnahmen in den Betrieben stattfinden, oder ob WeGebAU lediglich bestehende Weiterbildungsaktivitäten verdrängt, und es somit zu Mitnahmeeffekten durch Betriebe kommt.

Tabelle

Beschäftigungseffekt von WeGebAU auf die Programmteilnehmer

in Prozent[1)]

Gruppen von Programmteilnehmern	nach 180 Tagen	nach 360 Tagen	nach 540 Tagen	nach 720 Tagen
Alle	1,4***	2,3***	2,4***	2,7***
Teilzeitbeschäftigte	2,0***	4,3***	5,6***	6,9***
Vollzeitbeschäftigte	1,2***	2,0***	2,3***	2,4***
45- bis 50-Jährige	1,0***	2,5***	2,8***	2,5***
Älter als 50 Jahre	1,3***	1,5***	1,7***	2,8***
Maßnahmedauer 1 bis 60 Tage	0,9**	1,7***	2,0***	1,9*
Maßnahmedauer über 60 Tage	1,9***	3,3***	3,5***	4,4***

[1)] Effekt der Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern aus WeGebAU-Betrieben.

Signifikanzniveaus: *** 1%, ** 5%, * 10%

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien; eigene Berechnungen. ©IAB

Teilnehmer an längerfristigen Maßnahmen profitieren überproportional. Die Lohnhöhe wird durch das Programm leicht positiv beeinflusst, was auf mögliche Produktivitätsgewinne hindeutet.

Abweichende Ergebnisse beim Wechsel der Vergleichsgruppe liefern darüber hinaus einen Hinweis darauf, dass sich Betriebe, die WeGebAU nutzen, von anderen Betrieben systematisch unterscheiden. Die Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit fallen daher geringer aus oder verschwinden sogar, wenn die Geförderten mit nicht teilnehmenden Beschäftigten aus Betrieben verglichen werden, die keine WeGebAU-Förderung in Anspruch nehmen.

Literatur

Crépon, Bruno; Ferracci, Marc; Jolivet, Grégory; van den Berg, Gerard J. (2009): Active labor market policy effects in a dynamic setting, In: Journal of the European Economic Association, 7(2-3), S. 595-605.

Singer, Christine; Toomet, Ott (2013): On government-subsidized training programs for older workers. IAB-Discussion Paper (im Erscheinen).

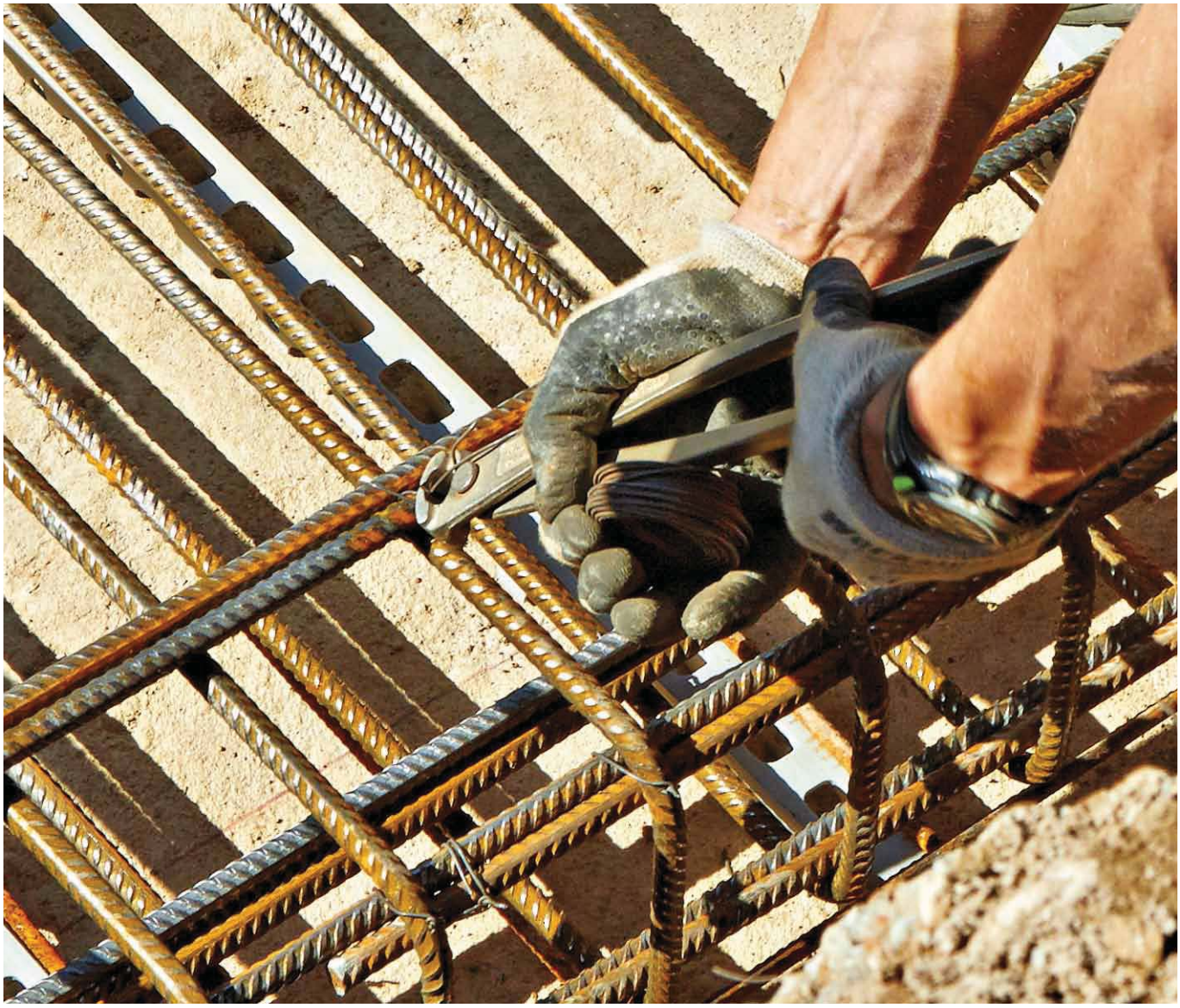
Die Autorin



Christine Singer
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
christine.singer@iab.de

Stellschraube Arbeitslosengeld
Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung

Im Jahr 2006 wurde die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere deutlich verkürzt. Empirische Analysen zeigen für die Gruppe der Männer: Die Reform hat dazu geführt, dass vor allem Arbeitslose, die zuvor außerhalb des Niedriglohnbereichs tätig waren, schneller eine neue Beschäftigung aufgenommen haben. Häufiger als vor der Reform war diese neue Tätigkeit dabei im Niedriglohnbereich angesiedelt.



Die Arbeitslosenversicherung soll das Einkommen von Arbeitslosen während der Arbeitsuche absichern. In Deutschland umfasst sie als Pflichtversicherung alle abhängig beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden, die einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachgehen. Über die konkrete Ausgestaltung, etwa die Höhe der Beiträge und der Unterstützungsleistungen, wird politisch entschieden. Aus ökonomischer Sicht sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen allerdings auch mehr Zeit, nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen.

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tief greifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere auf zwölf beziehungsweise 18 Monate (vgl. Tabelle 1). Dies betraf alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden. Schon ab Januar 2008 verlängerte die Große Koalition aus Union und SPD die Bezugsdauer allerdings wieder auf bis zu 24 Monate.

In einem IAB-Kurzbericht aus dem Jahr 2009 haben Stephan Dlugosz, Gesine Stephan und Ralf Wilke den Einfluss dieser Reform auf die Zugänge Älterer in Arbeitslosigkeit untersucht. Für ältere Arbeitnehmer schränkte die Reform die Möglichkeit deutlich ein, das Arbeitslosengeld für den Übergang in den Vorruhestand zu nutzen. In den drei Monaten vor der Reform kam es zunächst zu einem massiven Vorzieheffekt: Die Übergangsraten von älteren Beschäftigten in Arbeitslosigkeit stiegen auf mehr als das Doppelte. Nach Inkrafttreten der Reform fielen die Eintrittsraten Älterer in Arbeitslosigkeit dann deutlich geringer aus. Dabei war ein Teil des Rückgangs vermutlich auf den Vorzieheffekt zurückzuführen.

Die Reform als „natürliches Experiment"

Wie hat sich die Reform auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ausgewirkt? Haben mehr Ältere den Sprung aus der Arbeitslosigkeit geschafft als vor der Reform?

Bevor die empirischen Befunde einer Studie der Autoren dieses Beitrags präsentiert werden, bedarf es einer kurzen methodischen Erläuterung: Die Reform der Bezugsdauern ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht. Diesen Umstand macht sich die Untersuchung zunutze. Verglichen werden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit von Männern im Alter zwischen 45 und 46 Jahren und von Männern zwischen 40 und 44 Jahren. Bei Ersteren wurde die maximale Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt, bei Letzteren blieb sie unverändert. Sie können daher als Maßstab beziehungsweise Kontrollgruppe dafür dienen, was in der Gruppe der Älteren ohne Reform geschehen wäre.

Tests weisen darauf hin, dass sich die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ohne Reform bei beiden Gruppen gleich entwickelt hätten – also in demselben Ausmaß gestiegen oder gesunken wären. Wenn die Abgangsraten der 45- und 46-jährigen Männer nach Inkrafttreten der Reform also stärker steigen als die der nicht von der Reform betroffenen 40- bis 44-Jährigen, so spricht dies für die Wirksamkeit der Reform.

In der Studie wurde danach unterschieden, ob die Betroffenen vorher mehr oder weniger als einen Niedriglohn, also zwei Drittel des Durchschnittslohns, erzielten.

Tabelle 1
Maximale Bezugsdauern von Arbeitslosengeld I vor und nach der Reform 2006
in Monaten

Altersgruppe	Bis Januar 2006	Februar 2006 bis Dezember 2007	Verkürzung in Monaten
bis 45 Jahre	12	12	0
45 bis 46 Jahre	18	12	6
47 bis 51 Jahre	22	12	10
52 bis 54 Jahre	26	12	14
55 bis 56 Jahre	26	18	8
ab 57 Jahre	32	18	14

Quelle: SGB III.

©IAB

Tabelle 2
Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit
in Prozent

	zuvor beschäftigt …	
Abgangsarten	**… im Niedriglohnbereich**	**… außerhalb des Niedriglohnbereichs**
1. Rückkehr zum früheren Arbeitgeber	17	9
2. Vollzeittätigkeit im Niedriglohnbereich	33	12
3. Vollzeittätigkeit außerhalb des Niedriglohnbereichs	12	39
4. Geförderte Selbständigkeit	8	16
5. Sonstiges	19	18
Kein Abgang in 1. bis 5. beobachtet	11	6
	100	100

Anmerkung: Erster Abgang aus Arbeitslosigkeit von Männern im Alter von 40 bis 46 Jahren, die in den Jahren 2004 bis 2007 in Arbeitslosigkeit eintraten und vor der Reform einen Anspruch auf die maximale Bezugsdauer gehabt hätten, innerhalb eines Zeitraums von bis zu zwei Jahren nach Beginn der Arbeitslosigkeit (siehe Kasten „Daten und Methoden").

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB (IEB), eigene Auswertungen. ©IAB

Es ist zu erwarten, dass sich die Reform im Niedriglohnbereich weniger stark ausgewirkt hat: Für Geringverdiener änderte die Reform an der finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit wenig, falls das Arbeitslosengeld I bereits vor der Reform durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Fünf verschiedene Wege aus der Arbeitslosigkeit

Die Untersuchung befasste sich zunächst mit der Frage, auf welche Weise die Betroffenen ihre Arbeitslosigkeit beendet hatten. Denn für die Einschätzung der Reformeffekte macht es einen erheblichen Unterschied, ob jemand beispielsweise eine angemessen entlohnte Vollzeitstelle antritt oder eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Daher wurden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach fünf Zielzuständen klassifiziert, die aus gesellschaftlicher und individueller Sicht unterschiedlich wünschenswert sind:

- Rückkehr zum alten Arbeitgeber
- Aufnahme einer Vollzeittätigkeit bei einem neuen Arbeitgeber im Niedriglohnbereich (diese kann mit einem Eingliederungszuschuss gefördert sein)
- Aufnahme einer Vollzeittätigkeit bei einem neuen Arbeitgeber außerhalb des Niedriglohnbereichs (diese kann ebenfalls mit einem Eingliederungszuschuss gefördert sein)
- Eintritt in eine geförderte Selbständigkeit (bis August 2006 durch Existenzgründungszuschuss oder Überbrückungsgeld, danach durch den Gründungszuschuss)
- Sonstiges, darunter Abgang in einen unbekannten Status (zum Beispiel Rückzug aus dem Arbeitsmarkt) oder in den zweiten Arbeitsmarkt (zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), Aufnahme einer Teilzeittätigkeit oder einer geförderten Qualifizierung von mindestens drei Monaten.

Besonders positiv sind dabei vor allem schnellere Abgänge in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs zu bewerten. Zugleich war es durchaus ein erklärtes Ziel der Reformen, auch die Anreize dafür zu erhöhen, eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen. Schnellere Übergänge in eine geförderte Selbständigkeit können gesellschaftlich ebenfalls sinnvoll sein: So weisen Befunde von Marco Caliendo, Steffen Künn und Frank Wießner darauf hin, dass der Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer verbesserten.

Was nach der Arbeitslosigkeit kommt

Die Auswertungen zeigen, dass die relative Häufigkeit der verschiedenen Übergänge in eine Beschäftigung sehr stark davon abhängt, ob die betreffenden Arbeitslosen vorher im Niedriglohnsektor tätig waren oder nicht (vgl. Tabelle 2): Während 17 Prozent der vormaligen Geringverdiener zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten, waren es bei denjenigen, die außerhalb des Niedriglohnsektors tätig waren, nur neun Prozent. Ein Drittel der früheren Niedriglohnbezieher nahm innerhalb von zwei Jahren wieder einen Niedriglohnjob bei einem anderen Arbeitgeber an; 39 Prozent der zuvor besser entlohnten Männer nahmen dagegen wieder eine Tätigkeit außerhalb des Niedriglohnbereichs auf. Jeweils zwölf Prozent wechselten aus dem

Niedriglohnsektor in eine besser bezahlte Beschäftigung und umgekehrt. Eine geförderte Selbständigkeit wählten acht Prozent der früheren Geringverdiener, aber 16 Prozent derjenigen, die zuvor eine besser bezahlte Arbeit hatten. In einen sonstigen Status gingen jeweils knapp 20 Prozent ab.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Betroffenen ihr Verhalten ändern, wenn ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld auslaufen. Tatsächlich zeigen sich beim Zugang in geförderte Selbständigkeit insbesondere bei Männern, die vormals außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet haben, deutliche Verhaltenseffekte: Die beobachtete Wahrscheinlichkeit hierfür springt bei einem Fünftel aller Gründungen aus der Arbeitslosigkeit unmittelbar vor dem letztmöglichen Zugangstermin um zwei bis drei Prozentpunkte nach oben.

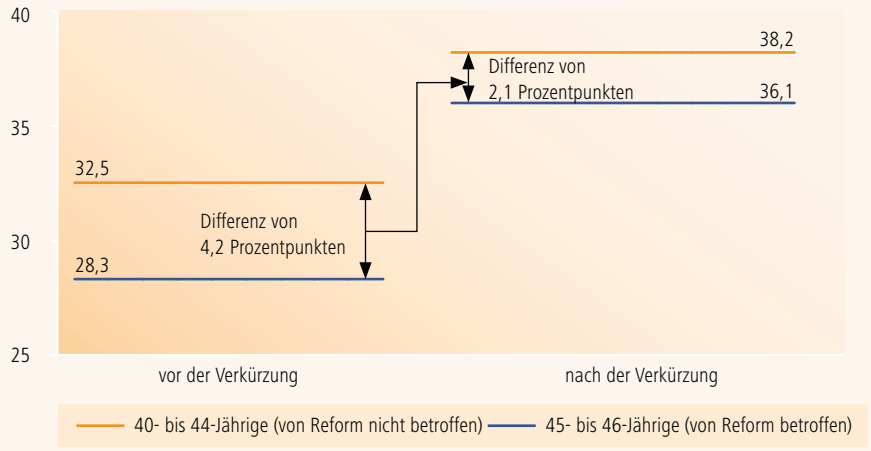
Auffällig ist insbesondere, dass sich dieser Sprung mit der Einführung des Gründungszuschusses nach vorne verschoben hat. Zuvor konnte der Anspruch auf Gründungsförderung in Form von Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss auch dann geltend gemacht werden, wenn kein Restanspruch mehr auf Arbeitslosengeld



Abbildung 1

Kumulierte Häufigkeit des Austritts aus Arbeitslosigkeit nach 360 Tagen

in Prozent



Anmerkung: Beispielhafte Berechnung der Reformeffekte für Männer, die zuvor nicht im Niedriglohnbereich tätig waren, auf die beobachte Abgangswahrscheinlichkeit in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs innerhalb von 360 Tagen nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

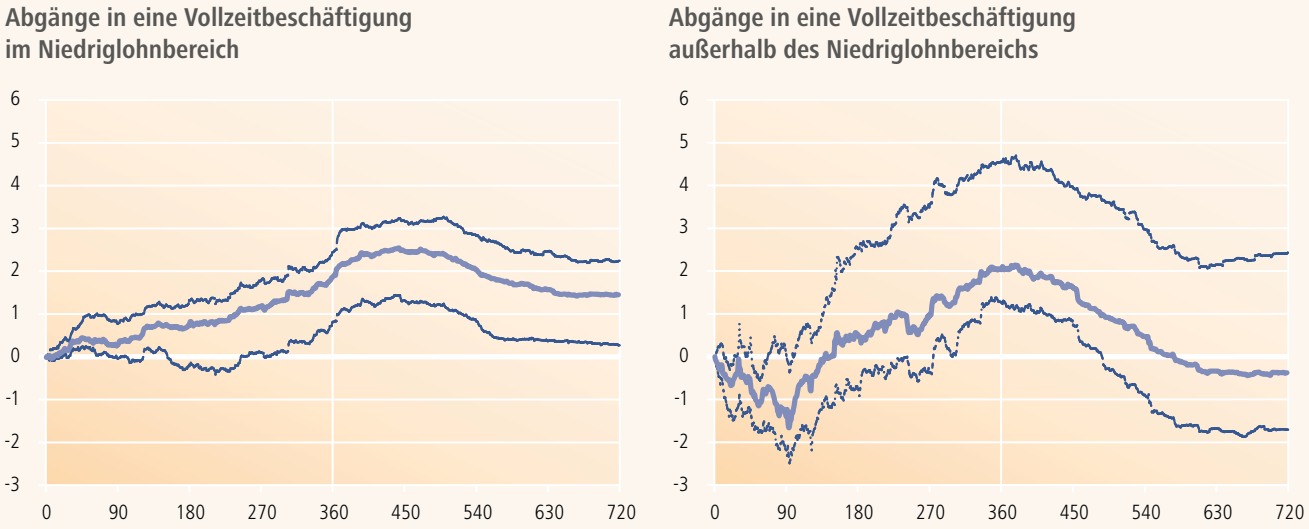
Quelle: Eigene Darstellung.

©IAB

Abbildung 2

Geschätzte Reformeffekte auf ausgewählte beobachtete Abgangswahrscheinlichkeiten für Arbeitslose, die zuvor keinen Niedriglohn bezogen haben

in Prozent



Lesehilfe: 360 Tage nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit lag die beobachtete Wahrscheinlichkeit, bis dahin eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor aufgenommen zu haben, bei 45- bis 46-jährigen Arbeitslosen, die zuvor keinen Niedriglohn bezogen, nach der Reform um etwa 2 Prozentpunkte höher als vor der Reform.

bestand. Der Sprung beim Zugang in geförderte Selbständigkeit erfolgte seinerzeit also kurz vor dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.

Mit der Einführung des Gründungszuschusses im August 2006 änderte sich dies: Er wurde anders als zuvor nur dann bewilligt, wenn die Betroffenen einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen hatten. Durch diese Reform verschob sich also der Sprung bei den Zugangszahlen um drei Monate nach vorne. Allerdings lassen sich diese Effekte nur bei der geförderten Selbständigkeit beobachten. Ähnliche Sprünge sind bei den Abgangswahrscheinlichkeiten in eine abhängige Beschäftigung nicht festzustellen.

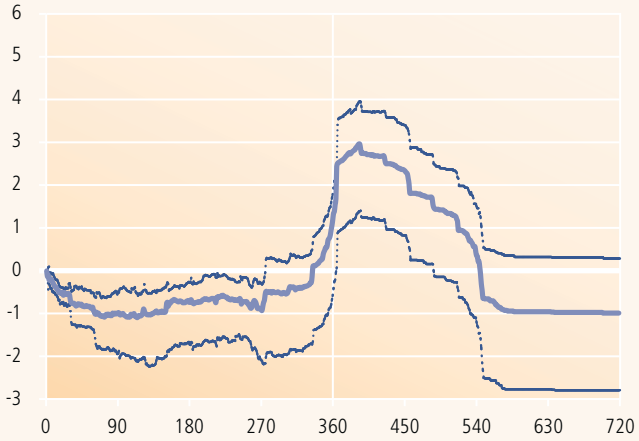
Die Wirkungen der Reform

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für 45- und 46-Jährige im Jahr 2006 von 18 auf zwölf Monate verkürzt wurde, während sie für die 40- bis 44-Jährigen unverändert bei zwölf Monaten blieb. Beide Altersgruppen waren also von der Reform unterschiedlich betroffen. Haben sich demnach auch die Abgänge aus Arbeitslosigkeit für beide Altersgruppen unterschiedlich entwickelt?

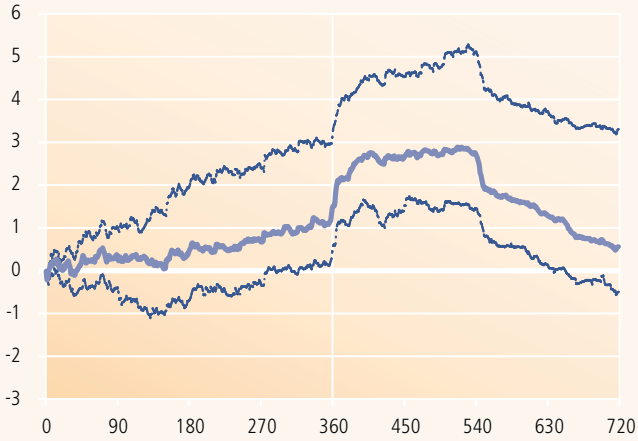
Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher – wie theoretisch zu erwarten war – kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Auch deutet wenig darauf hin, dass die Reform dazu geführt hätte, dass die Betroffenen schneller wieder zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten als zuvor.

Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet hatten, signifikante Reformeffekte nachweisen. Ein Beispiel

Abgänge in eine geförderte Selbständigkeit



Abgänge in einen sonstigen Status



Anmerkung: Berechnet für einen durchschnittlichen Arbeitslosen, der zuvor im Nicht-Niedriglohnbereich beschäftigt war. Ausgewiesen sind der geschätzte Reformeffekt und ein 95-Prozent-Konfidenzintervall (berechnet mit Bootstrapping-Methoden). Nur dann, wenn beide Konfidenzintervalle unter oder über Null liegen, ist die ermittelte Differenz der Differenzen statistisch zuverlässig von Null verschieden.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB (IEB), eigene Auswertungen. ©IAB

dafür ist die Berechnung für die Abgangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen, die zuvor nicht im Niedriglohnbereich arbeiteten, in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs (vgl. Abbildung 1 auf Seite 55): Vor der Reform betrug der Anteil der 45- und 46-Jährigen, die innerhalb eines Jahres in eine solche Beschäftigung wechselten, 28,3 Prozent. Nach der Reform lag er bei 36 Prozent – ein Zuwachs von 7,8 Prozentpunkten. Zum Vergleich: Bei den 40- bis 44-Jährigen betrug der Zuwachs nur 5,7 Prozentpunkte. Der Unterschied von 2,1 Prozentpunkten kann mithin auf die Reform zurückgeführt werden.

Auch für die Übergänge in einen Niedriglohnjob, in eine geförderte Selbständigkeit oder in einen sonstigen Status lassen sich solche Reformeffekte nachweisen (vgl. Abbildung 2). Die Effekte betrugen zu diesem Zeitpunkt, also ein Jahr nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, zwischen zwei und drei Prozentpunkten, gingen im weiteren Zeitverlauf aber wieder zurück.

Die Reform führte also – wie intendiert – zu früheren Übergängen in Beschäftigung beziehungsweise in geförderte Selbständigkeit. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität (gemessen am Lohnniveau) teils verschlechtert haben könnte. Besonders ausgeprägt sind zudem die vorgezogenen Übergänge in einen sonstigen Status – etwa durch Rückzug aus dem Arbeitsmarkt oder Eintritt in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Diese erscheinen aus gesellschaftlicher Sicht weniger wünschenswert als Übergänge in eine Vollzeitbeschäftigung.

Fazit

Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ist eine normative Frage, die politisch zu entscheiden ist. Empirisch zeigt sich indes, dass die Verkürzung der maxi-

Daten und Methoden

Die Auswertungen beruhen auf einer 25-Prozent-Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien des IAB. Dabei handelt es sich um Forschungsdaten, die aus prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit aufbereitet werden. Sie enthalten Informationen zu Zeiten der registrierten Arbeitsuche, des Leistungsbezugs, der Maßnahmenteilnahme sowie der Beschäftigung.

Berücksichtigt werden Männer, die in den Jahren 2004 bis 2007 in Arbeitslosigkeit eingetreten sind (wobei die fünf Monate direkt vor der Reform ausgeschlossen wurden), im Vorreformzeitraum einen Anspruch auf die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I gehabt hätten, zuvor vollzeitbeschäftigt waren und nicht im Bausektor arbeiteten. Der Betrachtungszeitraum beträgt bis zu zwei Jahre nach Beginn der Arbeitslosigkeit, er endet Ende des Jahres 2008. Die Stichprobe umfasst etwa 60.000 Personen.

Unter Arbeitslosigkeit wird für den Zweck der Untersuchung verstanden: Zeiten des Leistungsbezugs, Zeiten der gemeldeten Arbeitsuche sowie Zeiten der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme mit Ausnahme geförderter Beschäftigung oder Selbständigkeit sowie längerer Qualifizierungen (mindestens drei Monate). Lücken zwischen gemeldeten Zeiten von weniger als 30 Tagen werden überbrückt.

Die beobachtete Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsloser bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in den jeweiligen Zustand gewechselt ist, wird als kumulative Inzidenzrate bezeichnet. Solche kumulativen Inzidenzraten wurden hier für alle Zielzustände berechnet, und zwar getrennt für durchschnittliche vorherige Niedriglohnbezieher und andere (durchschnittlich unter anderem in Bezug auf Ausbildung, Stellung im Beruf, Nationalität, Geschlecht und Erwerbshistorie).

Um den Reformeffekt zu schätzen, wird ein Differenzen-von-Differenzen-Schätzer genutzt. Dabei wird für jeden Zielzustand und für jede Arbeitslosigkeitsdauer geprüft, wie sich der Unterschied in den Abgangsraten betroffener und nicht betroffener Männer (1. Differenz) durch die Reform verändert hat (2. Differenz). Beispielhaft wird dies in Abbildung 1 auf Seite 55 gezeigt.

Weiterführende ökonometrische Analysen finden sich in einem IZA-Diskussionspapier der Autoren aus dem Jahr 2012.

malen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Jahr 2006 bei Männern im Alter von 45 bis 46 Jahren zu früheren Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung geführt hat. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die zuvor außerhalb des Niedriglohnsektors tätig waren.

Die Befunde lassen zudem erkennen, dass ein gewisser Anteil von Arbeitslosen die Gründungsförderung zum letztmöglichen Zeitpunkt in Anspruch genommen hat. Dies kann ein Hinweis auf strategisches Warten, eventuell auch auf Mitnahmeeffekte sein. Mit den gesetzlichen Änderungen im Jahr 2011 ist dies allerdings erschwert worden. Bei den Übergängen in Beschäftigung lässt sich hingegen keine oder nur schwache Evidenz für ein solches strategisches Warten finden.

Weitere Analysen zu den Effekten der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit haben kürzlich Joahnnes Schmieder, Till von Wachter und Stefan Bender vorgelegt. Ihre Befunde zeigen für Deutschland: An jeder Altersgrenze, oberhalb derer sich die Anspruchsdauer verlängert, verlängert sich auch die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Schmieder, von Wachter und Bender sprechen sich in ihrer Studie daher für eine flexible konjunkturabhängige Gestaltung der Anspruchsdauer nach dem Vorbild der USA aus und verweisen auf deren Vorteile gegenüber dem starren, altersabhängigen System der Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

Literatur

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit – eine Bilanz nach fünf Jahren. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 42, Heft 4, S. 269-291.

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2009): Ich-AG und Überbrückungsgeld. Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende. IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2013): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany. German Economic Review. Online First.

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2009): Verkürzte Bezugsdauern für Arbeitslosengeld. Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 30.

Dietz, Martin; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wolff, Joachim (2009): Arbeitslosengelddauer nach wirtschaftlicher Lage. Extended Benefits auf dem Prüfstand. In: IAB-Forum Nr. 2, S. 96-103.

Lo, Simon M. S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2012): Estimating the latent effect of unemployment benefits on unemployment duration. IZA discussion paper 6650.

Schmieder, Johannes F.; von Wachter, Till; Bender, Stefan (2012): The longterm effects of UI extensions on employment. In: The American Economic Review 102 (Papers and Proceedings), S. 514-519.

Schmieder, Johannes; von Wachter, Till; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. In: The Quarterly Journal of Economics 127, S. 701-752.



Die Autoren



Simon M.S. Lo
ist Senior Research Assistant am Hong Kong Institute of Business Studies der Lingnan University in Hong Kong.
losimonms@yahoo.com.hk



Prof. Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" am IAB.
gesine.stephan@iab.de



Prof. Dr. Ralf A. Wilke
ist Professor für Mikroökonometrie an der University of York (Großbritannien) und Forschungsprofessor am IAB.
ralf.wilke@york.ac.uk

Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II
Wenn das Licht ausgeht

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten. Werden dort Sanktionen verhängt, müssen die Sanktionierten bis zu drei Monate unterhalb dieses Minimums leben. Junge Arbeitslose betrifft dies besonders, denn sie werden häufiger und schärfer sanktioniert als ältere. Eine qualitative Studie des IAB bietet Einblicke, was dies für den Lebensalltag junger Sanktionierter bedeuten kann.

„Fördern und Fordern" – so lautet ein zentrales Motiv des aktivierenden Wohlfahrtsstaats. Für Arbeitslose im Alter von 15 bis 24 Jahren, die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen, gemeinhin unter dem Begriff „Hartz IV" bekannt, bedeutet dies zweierlei: Auf der einen Seite sollen sie intensiv betreut und unverzüglich in Ausbildung oder in Arbeit vermittelt werden. Auf der anderen Seite soll etwaiges Fehlverhalten besonders scharf sanktioniert werden, denn für sie gelten härtere Sanktionsregeln als für Personen über 25 Jahren.

Bereits bei der ersten Pflichtverletzung, etwa dem Abbruch eines Bewerbungstrainings ohne wichtigen Grund, wird jungen Arbeitslosen die Regelleistung – also das Arbeitslosengeld II ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung – gestrichen. Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres werden auch die Kosten für Wohnung und Heizung nicht mehr erstattet (im Folgenden als „Totalsanktion" bezeichnet). Lebensmittelgutscheine sollen Härten abmildern, insbesondere wenn Kinder mit im Haushalt leben.

Nur bei sogenannten Meldeversäumnissen wird nicht nach Alter unterschieden. Nimmt zum Beispiel eine Arbeitslose einen Beratungstermin im Jobcenter nicht wahr, wird ihre Regelleistung um zehn Prozent gekürzt, egal ob sie jünger oder älter als 25 Jahre ist.

Die Sanktionen dauern im Regelfall drei Monate, bei Jüngeren können sie auf sechs Wochen verkürzt werden. Bei einer Totalsanktion können Miet- und Heizkosten vorzeitig wieder erstattet werden, wenn sich die Sanktionierten nachträglich zur Pflichterfüllung bereit erklären (vgl. Kasten „Die Sanktionsregeln des SGB II" auf Seite 62).

Mit dieser Kombination aus Fördern und Fordern erhofft sich der Gesetzgeber, gerade bei jungen Menschen Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Sie sollen sich ferner nicht daran gewöhnen, wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu beziehen. Eine neue Studie zu Sanktionen gegen junge Arbeitslose im SGB II zeigt: Sanktionen vor allem von Pflichtverletzungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in Erwerbsarbeit. Zur Frage der Nachhaltigkeit und Qualität der aufgenommenen Erwerbsarbeit liegen für Deutschland unseres Wissens keine verallgemeinerbaren Befunde vor.

Jüngere werden häufiger sanktioniert

Im Juli 2013 hatten 11,7 Prozent der unter 25-jährigen Arbeitslosen im SGB II mindestens eine Sanktion. Zum Vergleich: In der mittleren Altersgruppe von 25 bis 49 Jahren waren es 5,2 Prozent, bei den Älteren 1,5 Prozent (vgl. Tabelle 1 auf Seite 63).



Zwischen Januar 2007 und August 2010 wurden gegen arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene gut 285.000 Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und knapp 194.000 Sanktionen wegen Pflichtverletzungen verhängt. Gerade bei den unter 25-Jährigen geht also mehr als die Hälfte der Sanktionen auf Meldeversäumnisse zurück (vgl. Tabelle 2 auf Seite 64).

Zu Totalsanktionen liegen nur näherungsweise Daten vor: Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurden zwischen Januar 2008 und August 2010 bei knapp 51.800 unter 25-jährigen Arbeitslosen Sanktionen verhängt, die zu einer völligen Streichung der Leistungen führten. Bei circa 27 Prozent der im August 2010 neu festgestellten Sanktionen von Pflichtverletzungen, hierbei handelt es sich ebenfalls um näherungsweise Angaben, wurde deren Dauer auf sechs Wochen verkürzt.

Doch was bedeuten insbesondere die Sanktionen von Pflichtverletzungen für den Lebensalltag von jungen Arbeitslosen? Wie sichern diese ihre Existenz, wenn ihnen Leistungen gestrichen werden? Wie versuchen sie, ihren Alltag etwa in Hinblick auf Ernährung und Wohnen zu meistern? Welche sozialen und psychischen Folgen hat es für sie, wenn sie zeitweise unter dem soziokulturellen Existenzminimum leben müssen?

Aufschluss darüber gibt eine qualitativ angelegte Untersuchung des IAB zum Sanktionsgeschehen im SGB II (vgl. Kasten „Das Forschungsprojekt" auf Seite 66). Diese stützt sich zum einen auf ausführliche Interviews mit 15 jungen Arbeitslosen und auf Beratungsvermerke eines Jobcenters. Die Interviewten wurden wegen Pflichtverletzungen teils mehrfach sanktioniert, zusätzlich lagen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen vor. Zehn der Befragten wurden mindestens einmal totalsanktioniert. Zum andern wurden 26 Interviews mit Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in den Jobcentern ausgewertet. Die Ergebnisse sind nicht statistisch repräsentativ, gewähren aber tiefe Einblicke in Lebensumstände junger sanktionierter Arbeitsloser.

Die Sanktionsregeln des SGB II

Erfüllen erwerbsfähige Leistungsberechtigte die ihnen auferlegten Pflichten nicht, so mindert sich zeitlich begrenzt das Arbeitslosengeld II oder es entfällt vollständig. Sanktioniert werden unter anderem Meldeversäumnisse (§32 SGB II): Wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte ohne wichtigen Grund (zum Beispiel eine attestierte Erkrankung) einen Termin im Jobcenter nicht wahrnimmt, beträgt die Minderung für jedes Meldeversäumnis zehn Prozent des für ihn maßgebenden ungeminderten Regelbedarfs. Diese Regelung ist unabhängig vom Alter.

Sanktionen von Pflichtverletzungen dagegen unterscheiden nach Alter (§31 SGB II). Pflichtverletzungen liegen beispielsweise vor, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine zumutbare Arbeit oder Maßnahme nicht aufnehmen oder fortführen. Bei einer angebotenen Ausbildungsstelle liegt eine Pflichtverletzung nur dann vor, wenn der Beruf den Berufswünschen des jungen Arbeitslosen entsprochen hat.

Weisen erwerbsfähige Leistungsberechtigte keinen wichtigen Grund für ihre Pflichtverletzung nach, muss sanktioniert werden. Während das Arbeitslosengeld II bei Älteren in einer ersten Stufe um 30 Prozent des für sie maßgeblichen Regelbedarfs gemindert wird, wird es bei unter 25-Jährigen auf den Bedarf für Unterkunft und Heizung beschränkt. Beispiel: Eine alleinstehende Arbeitslose mit höchstem Regelbedarf (382 Euro) bricht ein Bewerbungstraining ohne einen wichtigen Grund ab. Ist sie 25 Jahre alt, beträgt die Minderung 114,60 Euro, ist sie 24 Jahre alt, werden die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt. Die Minderung beträgt daher 382 Euro.

Gutscheine für Lebensmittel und Hygieneartikel können auf Antrag gewährt werden; ein Rechtsanspruch besteht, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben. Den Leistungsberechtigten soll eine Summe in Höhe von 176 Euro zur Verfügung stehen. Dies entspricht dem für Ernährung, Gesundheitspflege, Hygiene und Körperpflege vorgesehenen Anteil im Regelbedarf.

Im Wiederholungsfall werden bei Jüngeren auch die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht mehr erstattet. Eine Wiederholung liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt. Bei Älteren wird bei der ersten Wiederholung das Arbeitslosengeld II um 60 Prozent des maßgeblichen Regelbedarfs gekürzt; erst bei einer weiteren Wiederholung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig.

Sanktionen dauern drei Monate. Bei unter 25-Jährigen kann die Dauer auf sechs Wochen verkürzt werden. Wenn der oder die Sanktionierte sich nachträglich zur Pflichterfüllung bereit erklärt, können die Leistungen für Miete und Heizung ab dem Zeitpunkt der Erklärung wieder erbracht werden. Laut der Bundesagentur für Arbeit sollen bei diesen Ermessensentscheidungen neben Verhaltensänderungen zum Beispiel auch Verschuldung, drohende Stromsperren oder Wohnungslosigkeit berücksichtigt werden.

Tabelle 1
Sanktionsquoten von Arbeitslosen* im SGB II nach Altersgruppen
in Prozent

	2007 Ø	2008 Ø	2009 Ø	2010 Ø	2011 Ø	2012 Ø	2013 Juli
15- bis 24-Jährige	9,2	9,7	9,4	10,3	11,4	12,0	11,7
25- bis 49-Jährige	3,2	3,7	3,7	4,2	4,9	5,4	5,2
50- bis 64-Jährige	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7	1,5

*Verhältnis von Arbeitslosen mit mindestens einer Sanktion zu allen Arbeitslosen im SGB II in der jeweiligen Altersgruppe.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. ©IAB

Ernährung

Sanktionierte, die mit ihren Angehörigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, werden von diesen meist mitversorgt. Das bedeutet familiäre Solidarität, aber auch, dass selbst nicht Sanktionierte ebenfalls betroffen sind, da die Familie insgesamt mit weniger Geld über die Runden kommen muss. Sanktionierte, die allein leben, berichten von Einschränkungen gerade bei gesünderen Lebensmitteln oder davon, dass sie die Mildtätigkeit von „Tafeln" und Suppenküchen in Anspruch nehmen.

Während einer Sanktion können Lebensmittel gegebenenfalls über Gutscheine finanziert werden (vgl. Kasten „Die Sanktionsregeln des SGB II" auf Seite 62). Interviewte erleben es aber als stigmatisierend, wenn sie sich dadurch in der Öffentlichkeit eines Supermarktes als Hartz-IV-Empfänger outen müssen:

„Es ist richtig peinlich, wenn man da hingeht: ‚Nehmen Sie den?' Vor allem, wenn dann an der Kasse hinter dir noch zehn Leute stehen."

Strom und Heizung

Gerade bei Totalsanktionen kann es zu Zahlungsrückständen kommen und infolgedessen der Strom abgestellt werden. Daten dazu, wie oft dies vorkommt, gibt es nicht. Die Bundesagentur für Arbeit versucht in ihren fachlichen Hinweisen und Weisungen an die Jobcenter darauf hinzuwirken, dass es nicht dazu kommt (vgl. Kasten „Die Sanktionsregeln des SGB II" auf Seite 62).

Im IAB-Projekt berichten vier der 15, im Jahr 2010 interviewten Arbeitslosen von solchen Sperren. Die Betroffenen müssen sich teils über Wochen bei der täglichen Hygiene





Tabelle 2
Gründe für Sanktionen gegen Arbeitslose im SGB II nach Altersgruppen*

	15- bis 24-Jährige		25- bis 64-Jährige	
Meldeversäumnisse	285.238	60%	713.501	53%
Pflichtverletzungen	193.588	40%	626.154	47%
alle Sanktionsgründe	478.826	100%	1.339.655	100%

*Januar 2007 bis August 2010, ohne Optionskommunen

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

©IAB

einschränken, können viele Lebensmittel nicht aufbewahren und zubereiten und sind auch anderweitig in ihrem Tagesablauf stark beeinträchtigt. Dies kann zu hohen psychischen Belastungen führen, wie die Schilderung einer Sanktionierten zeigt:

„Ich war total depressiv. Alleine, weil der Strom [abgestellt wurde]. Wenn jetzt ein Mensch aufsteht und weiß, das warme Wasser geht nicht. Keine Musik, kein Fernsehen, das macht schon was. Das macht schon was. Wirklich. So eine ganze Woche und man hat nicht geduscht. Man kann nichts Warmes zu essen machen. Irgendwann mal kommt das Dunkle. Bei mir war das zwischen Ende des Sommers und Herbst. Da war es immer schnell dunkel. Das war eine Katastrophe."

Wohnung

Auch zu sanktionsbedingtem Wohnungsverlust gibt es keine Daten. Die Bundesagentur für Arbeit versucht, diesem entgegenzuwirken (vgl. Kasten „Die Sanktionsregeln des SGB II" auf Seite 62). Von den 15 interviewten Arbeitslosen verloren vier infolge von Totalsanktionen ihre Wohnungen. Sie mussten vorübergehend in Obdachlosenheimen unterkommen. Ein Totalsanktionierter berichtet:

„Hab endlich eine Wohnung gefunden, die die ARGE übernimmt. Endlich. Ja, da konnte ich natürlich [wegen wiederholter Sanktionen] sechs Monate die Miete nicht zahlen. Das heißt natürlich zwangsläufig wieder raus. Also wieder Pension. Wieder von ganz vorne anfangen."

Für die Betroffenen bedeuten Wohnungsverlust oder Stromsperren soziale Ausgrenzung:

„Ich hab mich gefühlt wie ein Penner. Das ist was ganz anderes, wenn ein Mensch aufsteht und kann sich einen Kaffee machen. Das ist selbstverständlich: Wasserkocher, Dusche, Licht."

Verschuldung

Vielfach haben sich sanktionierte Personen bereits vorher während langer Arbeitslosigkeit verschuldet. Infolge von Sanktionen kommen häufig neue Schulden hinzu, etwa wenn Telefonrechnungen nicht mehr beglichen werden können. Einige Fachkräfte beklagen, dass dies noch Mo-

nate nach der Sanktion Probleme bereiten kann, mit denen sich sowohl die sanktionierten Arbeitslosen als auch die Jobcenter und Beratungsstellen herumschlagen müssen – etwa dann, wenn die Betroffenen schwarzgefahren sind oder ihr Bankkonto gekündigt wurde. Sanktionen reichen also in ihren Folgen vielfach über den Zeitraum des Leistungsentzugs hinaus.

Kontakt zum Jobcenter

Die relativ milden Sanktionen bei Meldeversäumnissen machen die Arbeitsbeziehung zu jungen Arbeitslosen nach Einschätzung der Fachkräfte oft verbindlicher und ernsthafter. Insbesondere Totalsanktionen können diese Beziehung jedoch nachhaltig erschüttern. Ein Totalsanktionierter meinte dazu:

„Hätt' jetzt der gesagt: ‚Passen Sie auf, wir müssen Sie jetzt 20 Prozent sperren.' Hätt' ich meine Warnung gehabt. Hätt' ich gesagt: ja, gut. Das versteh ich. Aber nicht an meine Wohnung rangehen. Nicht an meine Existenz."

Vereinzelt berichten Fachkräfte in Jobcentern und Sanktionierte davon, dass der Kontakt zwischen ihnen mehr oder weniger lang abbrach. Ein Totalsanktionierter begründet dies so:

„Hab gesagt, wenn ihr mich komplett sperrt, dann brauch ich auch zu keinem Termin zu kommen. Weil ich hab jetzt hier keine Pflichten mehr."

Erwerbsquellen

Wenn Sanktionen verhängt oder auch nur angedroht werden, kann dies dazu führen, dass Arbeitslose in unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit gedrängt werden. Dies berichten Fachkräfte und Sanktionierte gleichermaßen:

„Es ist egal, was für Arbeit, nur bisschen Geld verdienen auf 400-Euro-Basis. Dann haben wir überall in der Stadt nachgefragt. Egal, ob Imbiss oder Sonstiges."

Aus Sicht einiger Fachkräfte steht dies einer nachhaltigen Qualifizierung und Erwerbsintegration, die gerade bei jungen Arbeitslosen Priorität haben müsse, entgegen. Teils arbeiten junge Sanktionierte schwarz. Im Einzelfall wird schon vor der Sanktion vorhandenes straffälliges Verhalten wie etwa Drogendealen intensiviert.

Familienangehörige

Eine Sanktion soll das Fehlverhalten eines Einzelnen ahnden. Aber fast jede zweite Sanktion, die gegen junge Arbeitslose wegen Pflichtverletzungen verhängt wird, entfällt auf Personen, die zum Beispiel mit ihren Eltern oder mit ihren eigenen Kindern zusammenleben. Die Folgen von Sanktionen treffen so oft auch die nicht sanktionierten Angehörigen und führen, zusammen mit den vorangegangenen Pflichtverletzungen, zu Konflikten. Ein Sanktionierter, der bei seiner Mutter wohnt:

„Meine Mutter musste auf Sachen verzichten. Die hat sich auch viel von Bekannten geliehen. Und musste sie im Nachhinein wieder begleichen, die Schulden."

Existenzängste und Überforderung

Auch wenn sie familiären Rückhalt haben – die Großeltern verschulden sich, um zu verhindern, dass ihrer sanktionierten Enkelin der Strom gesperrt oder die Wohnung gekündigt wird – haben manche Sanktionierte existenzielle Ängste:

„Ich war sogar in meinem Schlaf angespannt. Weil ich Angst hatte, dass die mir das Bett unter mir wegreißen, auf dem ich schlafe."



In den Interviews wurde deutlich, dass junge Arbeitslose bereits durch ihre bisherige Lebensgeschichte sehr belastet sein können – sei es das Aufwachsen in Armut, schwere familiäre Konflikte oder Krankheits- und Gewalterfahrungen. Vor diesem Hintergrund ist es für manche lebenslang Benachteiligte zu viel, wenn sie sich auch noch mit Sanktionen des Jobcenters konfrontiert sehen. Diese Überforderung kann lähmen. Ein junger Sanktionierter:

„Ich hab da gar nicht mehr durchgeblickt. Und man geht die Sachen auch gar nicht mehr an. Weil es von allen Seiten kommt. Man denkt: Ey, jetzt hat man verloren einfach."

Fazit

Härtere Sanktionen sollen junge Arbeitslose davon abhalten, sich in der Langzeitarbeitslosigkeit und im Hilfebezug einzurichten. Dass junge Erwachsene im Arbeitslosengeld-II-Bezug infolge von Sanktionen beschleunigt Arbeit aufnehmen, wurde zwar in der Studie von van den Berg, Uhlendorff und Wolff nachgewiesen. Nach wie vor ist aber nicht belegt, dass dafür besonders harte Sanktionen notwendig sind.

Bei Sanktionen in der Grundsicherung sollte mit bedacht werden, was diese für den Lebensalltag der Sanktionierten und ihrer Familien bedeuten. Die qualitativen Interviews mit jungen Sanktionierten und mit Fachkräften zeigen, dass Sanktionen gravierende Folgen nach sich ziehen können. Sofern die jungen Arbeitslosen eine Familie haben, versucht diese meist, die Folgen etwa bei der Ernährung abzufedern. Damit sind die Familienmitglieder aber faktisch ebenfalls von der Sanktion betroffen, obwohl sie selber keine Pflichten verletzt haben. Lebensmittelgutscheine erleben Sanktionierte als stigmatisierend, weil sie damit in der Öffentlichkeit als Hartz-IV-Empfänger erkennbar werden. Ein Rechtsanspruch auf diese besteht ohnehin nur, wenn minderjährige Kinder mit im Haushalt leben.

Insbesondere dann, wenn junge Arbeitslose alleine wohnen, kann es zu Stromsperren oder gar zum Verlust der Wohnung kommen. Die Folgen einer Sanktion reichen häufig über den eigentlichen Sanktionszeitraum hinaus und prägen den Alltag der Sanktionierten und ihrer Angehörigen unter Umständen über längere Zeit. Dies gilt vor allem dann, wenn Arbeitslose schon vorher Schulden gemacht haben, die ihnen

Das Forschungsprojekt

Im qualitativ-explorativen IAB-Projekt „Sanktionen im SGB II" wurden 26 Experteninterviews mit Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern mit unterschiedlichen Sanktionsquoten durchgeführt. Dieser Beitrag fußt vor allem auf 15 biografisch-narrativen Interviews mit jungen Sanktionierten. Sie wurden aus einer Liste mit 39 Fällen ausgewählt, die ein Jobcenter dem Projekt unter Einhaltung des Datenschutzes übermittelt hatte. Die Freiwilligkeit der Interviews wurde deshalb besonders betont. Für ein facettenreiches Bild wurden etwa im Hinblick auf den Familienstand oder die Zahl der Sanktionen möglichst unterschiedliche Fälle berücksichtigt.

Die Interviews erlauben tiefe Einblicke ins Sanktionsgeschehen, nicht aber statistisch repräsentative Aussagen. Das umfassende Interviewmaterial wurde mittels qualitativer Inhaltsanalyse softwareunterstützt ausgewertet. Ferner wurden Beratungsvermerke zu Sanktionsfällen analysiert. Die Interviewzitate wurden der Schriftsprache angeglichen.

Die Autorinnen und der Autor danken den Interviewten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihr Vertrauen sowie der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für Sonderauswertungen. Für die Unterstützung bei der Erhebung und Auswertung gilt der Dank den Studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern (ProIAB) in den Stützpunktagenturen, namentlich vor allem Alfons Voit.

durch Sanktionen erst recht über den Kopf zu wachsen drohen.

Aus den Interviews wird ferner sichtbar, dass Sanktionierte in ihrem jungen Leben oft bereits einer Vielzahl an massiven Problemen ausgesetzt waren und sind. Sanktionen können existenzielle Ängste, soziale Exklusion und Überforderung verstärken. Dies kann den im SGB II festgelegten Zielen der Aktivierung und der Erwerbsintegration gerade entgegenstehen. Jedenfalls scheint es eine Teilgruppe lebenslang benachteiligter junger Arbeitsloser zu geben, bei denen das Konzept des „Förderns und Forderns" in lähmende Überforderung umzuschlagen droht. Eine der befragten Fachkräfte brachte dies so zum Ausdruck:

„Oft haben Jugendliche so viele Probleme, dass sie nicht wissen, wie sie die regeln können. Auch haben sie niemanden, der sie dabei unterstützt, und sie sagen: Das hat keinen Sinn mehr, da kann ich gleich zu Hause bleiben."

Literatur

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II. Düsseldorf.

Bundesagentur für Arbeit (2013): Fachliche Hinweise zu §§ 31-31b SGB II, www.arbeitsagentur.de.

Deutscher Bundestag: Drucksachen 15/1516 und 17/6833.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Kersting, Mathilde; Alexy, Ute (2010): Ermittlung und Bewertung der Kosten einer gesunden Ernährung für Kinder und Jugendliche. Forschungsinstitut für Kinderernährung GmbH. Dortmund.

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. In: Sozialer Fortschritt. Jg. 61, H. 9, S. 213-220.

van den Berg, Gerard J; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (im Erscheinen): Sanctions for young welfare recipients. In: Nordic Economic Policy Review.

Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion. IAB-Forschungsbericht Nr. 11.

Die Autoren



Dr. Franziska Schreyer
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB.
franziska.schreyer@iab.de



Franz Zahradnik
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB.
franz.zahradnik@iab.de



Susanne Götz
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB.
susanne.goetz@iab.de

Presse

Zitate aus dem Medienecho des IAB



[Süddeutsche Zeitung]

Während 1970 in Westdeutschland jeder Erwerbstätige 1966 Stunden arbeitete, waren es 1991 nur noch 1559 Stunden, hat das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) errechnet.

Süddeutsche Zeitung vom 11.5.2013

[Die Zeit]

„Wir beobachten eine Aufwärtsbewegung", sagt Helmut Rudolph vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Der Experte beschäftigt sich seit Jahren mit den Aufstockern, die es unter anderen Bezeichnungen auch schon vor Hartz IV gab. Für ihn ist klar: „Es gibt weniger Bedürftige, mehr Erwerbstätige, und die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer ist schneller gewachsen als die der entsprechenden Aufstocker - das ist eine positive Entwicklung."

Die Zeit vom 16.5.2013

[Der Spiegel]

Auch Ökonomen fordern, dass Europa endlich handeln müsse. „Die Langfristaussichten der Jugendlichen sind in den Krisenländern ziemlich düster. Damit steigt die Gefahr der Radikalisierung einer ganzen Generation", warnt Joachim Möller, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Der Spiegel vom 18.5.2013

[Nürnberger Zeitung]

Nach der Analyse des Arbeitsmarktforschers Herbert Brücker ist das Qualifikationsniveau der Zuwanderer nach Deutschland seit dem Jahr 2000 langsam, aber stetig gestiegen. Das in der Öffentlichkeit immer noch existierende Bild, es kämen nur Geringqualifizierte aus dem Ausland nach Deutschland, stimme so nicht mehr, sagte Brücker, der Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg ist. Er sprach von einer „neuen Struktur der Zuwanderung".

Nürnberger Zeitung vom 25.5.2013

„Die Langfristaussichten der Jugendlichen sind in den Krisenländern ziemlich düster. Damit steigt die Gefahr der Radikalisierung einer ganzen Generation."

Joachim Möller

[dpa]

Für immer weniger Beschäftigte in Deutschland gilt nach Erkenntnissen von Arbeitsmarktforschern ein sogenannter Branchentarifvertrag. Im Jahr 2012 seien nur noch 53 Prozent der westdeutschen und 36 Prozent der ostdeutschen Mitarbeiter unter eine branchenweite Tarifbindung gefallen, berichtet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) am Montag. Im Jahr 1996 seien es noch 70 Prozent der Beschäftigten in den alten und 56 Prozent in den ostdeutschen Bundesländern gewesen.

dpa vom 3.6.2013

[reuters]

Die umstrittenen Hartz-Reformen haben nach einer Studie des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit zur Trendwende am Arbeitsmarkt beigetragen. „Unternehmen bieten mehr offene Stellen, Arbeitslose finden schneller einen Job und mehr Menschen sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt als vor den Reformen", hieß es in der am Dienstag veröffentlichten Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). „Die Funktionsweise des Arbeitsmarkts hat sich verbessert."

reuters vom 16.6.2013

[Der Tagesspiegel]

In Deutschland leben 3,1 bis 4,9 Millionen Menschen in verdeckter Armut. Das heißt, dass sie kein Hartz IV beantragen, obwohl sie wegen geringen Einkommens oder Vermögens Anspruch darauf hätten. Zu diesem Ergebnis kommt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in aktuellen Simulationsrechnungen für das Arbeitsministerium. Umgerechnet verzichten zwischen 34 und 44 Prozent der Berechtigten auf staatliche Unterstützung, mehr als jeder dritte. Als mögliche Gründe, warum kein Leistungsantrag gestellt wird, nennen die IAB-Forscher in der 247-seitigen Studie Unwissenheit, Scham oder eine nur sehr geringe zu erwartende Leistungshöhe oder -dauer.

Der Tagesspiegel vom 1.7.2013

[Berliner Zeitung]

Die verkürzten Arbeitszeiten verschaffen Arbeitnehmern zwar Zeit, doch geht das auf Kosten von Gehalt, Rentenansprüchen und Aufstiegschancen im Unternehmen. Das trifft vor

allem Frauen, sie machen mit fast 75 Prozent den größten Anteil aller Teilzeitbeschäftigten aus: „52 Prozent aller weiblichen Arbeitnehmer arbeiten verkürzt, dagegen nur 18 Prozent der männlichen", sagt Susanne Wanger, Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Berliner Zeitung vom 20.7.2013

[afp]

Der Anteil der Geringverdiener unter den Beschäftigten ist einer aktuellen Studie zufolge in Deutschland höher als in anderen EU-Ländern. 2010 verdiente knapp ein Viertel der Beschäftigten hierzulande weniger als 9,54 Euro brutto pro Stunde, wie aus einer Studie des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hervorgeht. Bezogen ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigte lag der Anteil der Geringverdiener demnach mit rund einem Fünftel etwas niedriger, im EU-Maßstab aber immer noch vergleichsweise hoch.

afp vom 25.7.2013

[Die Welt]

Weiterbildungen machen vor allem solche Mitarbeiter, die ohnehin gut ausgebildet sind. Das zeigt eine repräsentative Umfrage unter rund 16.000 Betrieben durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg. So nahm 2011 im Westen mehr als jeder zweite studierte Mitarbeiter an einer betrieblichen Weiterbildung teil – im Osten waren es 45 Prozent.

Die Welt vom 2.8.2013

[Der Spiegel]

„Wir müssen die Forderung nach lebenslangem Lernen endlich ernst nehmen", sagt IAB-Vizedirektor Walwei.

Der Spiegel vom 12.8.2013

[Wirtschaftswoche]

Wer in jungen Jahren Klausuren schreibt, anstatt Gehaltschecks zu empfangen, wird dafür später mit einem höheren Einkommen entschädigt. Bildung lohnt sich, so weit ist sich die Fachwelt einig – doch wie sehr? Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) errechnete im vergangenen Jahr eine sogenannte Bildungsrendite für Deutschland von fünf Prozent. Sie misst, um wie viel Prozent sich das Einkommen pro weiteres Bildungsjahr erhöht. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit im Mittelfeld.

Wirtschaftswoche vom 19.8.2013

„Wir müssen die Forderung nach lebenslangem Lernen endlich ernst nehmen."

Ulrich Walwei

[Associated Press]

Then there are the estimated three to five million of Germany's 80 million people who live in „hidden" poverty, refusing often out of pride to ask for state benefits they would be entitled to because of their low income, according to the Institute for Employment Research.

Associated Press vom 5.9.2013

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

Die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre könnte dem Arbeitsmarkt nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Jahr 2030 maximal etwa 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte bescheren. Würde es überdies gelingen, genauso viele Frauen wie derzeit Männer ins Berufsleben zu holen, wären dies 2030 weitere rund 2,5 Millionen Arbeitskräfte.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.9.2013

[Handelsblatt]

„Das Risiko, seinen Job zu verlieren, ist in den vergangenen Jahren gesunken", sagt Enzo Weber, Konjunkturexperte beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). „Die Chancen, als Arbeitsloser in Arbeit zu kommen, allerdings auch." Kurz gesagt: Es gibt wenig Bewegung auf dem Arbeitsmarkt. Wer drin ist, bleibt drin. Wer draußen ist, bleibt draußen.

Handelsblatt vom 18.9.2013

[dpa]

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unter dem Dach der Bundesagentur für Arbeit wirbt für unterschiedliche Lohnuntergrenzen in Ost- und West. IAB-Chef Joachim Möller hält 8,50 Euro in Westdeutschland für „gerade noch vertretbar". Im Osten bestehe aber „ein hohes Risiko, dass bei einem Mindestlohn in dieser Höhe Arbeitsplätze verloren gehen. Dort würde ich deshalb mit einem Mindestlohn in einer Größenordnung von 7,50 Euro einsteigen", sagte er der dpa. Werde nicht differenziert, sei zur Vermeidung von Arbeitsplatzverlusten das für Ostdeutschland vertretbare Niveau für ganz Deutschland anzusetzen.

dpa vom 17.10.2013

[Nürnberger Nachrichten]

Wie hoch die Erwerbslosigkeit im Moment ist, erfasst die Bundesagentur für Arbeit (BA). Wie sie in ein paar Wochen sein könnte, sagt bisher niemand. Diese Lücke schließt nun das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) – mit dem sogenannten IAB-Arbeitsmarktbarometer. Die aktuelle Zahl der Arbeitslosen ist wichtig. Aber mindestens ebenso wichtig ist eine Voraussage über die weitere Entwicklung, ein Blick in die (nahe) Zukunft.

Nürnberger Nachrichten vom 29.10.2013

Sozialer Arbeitsmarkt
Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht?

Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes könnte die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessern, die kaum noch Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung haben. Dabei kommt es jedoch entscheidend darauf an, strenge Kriterien für die Auswahl der Zielgruppe anzulegen. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss.



Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) startete im Jahr 2005 mit dem erklärten Ziel, alle hilfsbedürftigen erwerbsfähigen Personen zu erfassen, zu aktivieren und in Arbeit zu bringen. Als erwerbsfähig gilt danach, wer mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann. Die Schwelle wurde bewusst niedrig angesetzt, weil man nicht wie in anderen Ländern Menschen, die grundsätzlich arbeitsfähig sind, in anderen Sozialsystemen „parken" und damit das wahre Ausmaß von Unterbeschäftigung verschleiern wollte.

Sowohl wissenschaftliche Analysen als auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit – die erforderlich ist, um einen Arbeitgeber zu überzeugen – zwei verschiedene Paar Schuhe sind. Trotz aller Bemühungen um eine Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt verbleibt eine nicht scharf abgrenzbare Personengruppe, deren Chancen, eine ungeförderte Arbeit zu finden, nahe bei null liegen. Sie wird nach der Aussage von Praktikern in den Jobcentern häufig mehr verwaltet als betreut. Es gibt für sie auch kaum geeignete Maßnahmen, weil diese letztlich immer das Ziel einer Integration in den Arbeitsmarkt verfolgen. Für diese Personengruppe wurde deshalb schon häufig die Einrichtung eines sogenannten sozialen Arbeitsmarktes gefordert.

Damit ist bereits ein wichtiges Kriterium für den sozialen Arbeitsmarkt angesprochen: Er richtet sich an Langzeiterwerbslose, die dauerhaft keine nennenswerten Chancen auf eine Eingliederung in ungeförderte Erwerbsarbeit haben. Der soziale Arbeitsmarkt soll sie stabilisieren, ihnen soziale Kontakte ermöglichen, eine Tagesstruktur und das Gefühl der Teilhabe an der Gesellschaft geben. Kurzum: Er soll ihnen ein Gefühl der Würde vermitteln, die durch Langzeitarbeitslosigkeit bedroht ist.

Die Befürworter versprechen sich ferner positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das psychosoziale Wohlbefinden der Geförderten, die erwiesenermaßen unter Arbeitslosigkeit leiden. Hauptziel des sozialen Arbeitsmarktes ist damit nicht die Integration in ungeförderte Beschäftigung, sondern gesellschaftliche Teilhabe. Das Mittel, um dies zu erreichen, sind geförderte versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die unbefristet oder zumindest auf mehrere Jahre angelegt sind.

Insbesondere die Wohlfahrtsverbände argumentieren, dass Arbeit für die Entwicklung von Menschen und ihre soziale Integration zentral sei. Die Politik griff diesen Gedanken mit dem Beschäftigungszuschuss auf, der im Jahr 2007 von der Großen Koalition verabschiedet wurde. Nachdem er im Frühjahr 2012 abgeschafft wurde, lebte die Forderung nach einem sozialen Arbeitsmarkt wieder auf. Die seither zur Verfügung stehenden Maßnahmen geförderter Beschäftigung, also Arbeitsgelegenheiten nach §16d SGB II und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, stellen keinen vollwertigen Ersatz für einen sozialen Arbeitsmarkt dar, da sie jeweils auf nur zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt sind.

Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben im vergangenen Jahr jeweils Anträge auf Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes vorgelegt, die zum Teil Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung berücksichtigen. Zur Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes wird häufig ein sogenannter Passiv-Aktiv-Tausch gefordert. Demnach sind die „passiven" Leistungen einer Person für Wohnung und Lebensunterhalt mit den Förderkosten zu verrechnen, wodurch man sich eine verlässlichere Finanzierung erhofft.

Das Potenzial liegt zwischen 100.000 und 200.000 Personen

Der soziale Arbeitsmarkt ist für Personen gedacht, die aufgrund individueller Merkmale mittel- bis längerfristig kaum eine ungeförderte Beschäftigung aufnehmen können. Die Beschränkung auf diese Zielgruppe ist angesichts der langen Förderdauer besonders wichtig, da ansonsten die Zahl der Geförderten unkontrolliert wachsen würde. Die zu veranschlagenden Kosten hängen wesentlich von der Größe der Zielgruppe ab.

In ihrer Abgrenzung nach statistischen Kriterien gehen Susanne Koch und Peter Kupka in einem im Jahr 2012 erschienenen Beitrag von Personen im Alter von über 25 Jahren aus, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind und mindestens eines der beiden Kriterien „gesundheitliche

Einschränkungen“ und „fehlende Berufsausbildung“ erfüllen. Demnach wären im Jahresdurchschnitt 2010 knapp 280.000 Personen zur „weiten Zielgruppe“ zu zählen. Die „enge Zielgruppe“, die beide Vermittlungshemmnisse aufweist, würde demgemäß gut 51.000 Personen umfassen.

Nach Analysen aus dem administrativen Panel SGB II des IAB gab es Ende 2010 noch 85.000 arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die seit Einführung des SGB II durchgehend Leistungen bezogen hatten und insoweit eine Untergrenze für die Größenordnung der Zielgruppe eines sozialen Arbeitsmarktes markieren.

Eine im Jahr 2011 vorgelegte IAB-Studie von Juliane Achatz und Mark Trappmann auf Basis des „Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ zeigt, dass viele Leistungsbezieher so viele Risikofaktoren aufweisen, dass nur noch wenige den Sprung in reguläre Beschäftigung schaffen. Davon könnten geschätzt bis zu 400.000 Arbeitslose betroffen sein. Allerdings wurden dabei auch Kriterien wie fehlende Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen im Haushalt und schlechte Sprachkenntnisse berücksichtigt, die an sich noch keine Aufnahme in den sozialen Arbeitsmarkt rechtfertigen.

In Würdigung dieser unterschiedlichen Datenquellen gelangen Koch und Kupka zu der Auffassung, dass das Potenzial für einen sozialen Arbeitsmarkt zwischen 100.000 und 200.000 Personen liegen dürfte. Dies stellt allerdings lediglich eine grobe Annäherung an den tatsächlichen Bedarf dar. Letztlich muss konkret vor Ort entschieden werden, wer für eine längerfristige geförderte Beschäftigung infrage kommt. Die Größe eines sozialen Arbeitsmarktes könnte zunächst deutlich niedriger liegen, um Probleme, die bei der Umsetzung in die Praxis zu erwarten sind, besser bewältigen zu können.

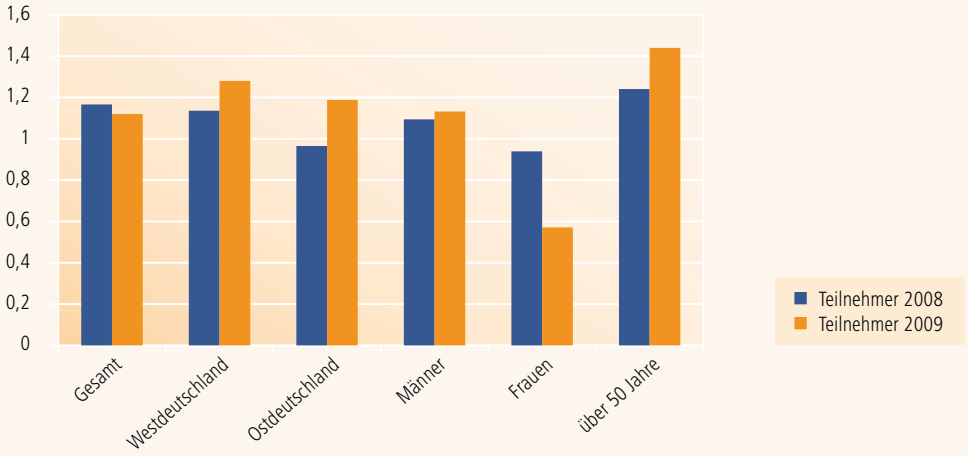
Beschäftigungszuschuss hatte ebenfalls die soziale Teilhabe zum Ziel

Auch der im Oktober 2007 eingeführte und im März 2012 wieder abgeschaffte Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II war ein Förderinstrument im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes. Er hatte unter anderem eine verbesserte soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Geförderten zum Ziel. Durch den Beschäftigungszuschuss sollten volljährige Bezieher von Arbeitslosengeld II wieder in Arbeit integriert werden.



Abbildung

Nettoeffekt des Beschäftigungszuschusses auf die Teilhabe der Geförderten am gesellschaftlichen Leben



Anmerkung: 1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschuss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 0 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig.
2) Statistisch signifikante Effekte mit *

Lesebeispiel: Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit hat sich für die Geförderten zum ersten Befragungszeitpunkt (2008) im Schnitt um knapp 1,2 Punkte erhöht. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit wird in der Befragung auf einer 11er-Skala von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) gemessen.

Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung. ©IAB

Förderfähig waren langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld II mit mindestens zwei weiteren in der Person begründeten Vermittlungshemmnissen. Sie mussten mindestens eine sechsmonatige Aktivierungsphase durchlaufen und innerhalb von zwei Jahren keine reguläre Beschäftigung gefunden haben. Die Arbeitgeber erhielten – abhängig von der Leistungsfähigkeit des Geförderten – einen Zuschuss von bis zu 75 Prozent des Arbeitsentgelts. Nach zwei Jahren konnte die Förderung unter bestimmten Umständen entfristet werden.

Der Beschäftigungszuschuss wurde in einer breit angelegten Evaluationsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales untersucht. Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) hat die Ergebnisse gemeinsam mit dem IAB und dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer 2011 erschienenen Evaluationsstudie veröffentlicht. Daraus lassen sich wichtige Lehren für die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes ziehen.

Förderung sollte grundsätzlich befristet sein

In einer E-Mail-Befragung gab die überwiegende Mehrheit der Grundsicherungsstellen an, dass sie ein Instrument wie den Beschäftigungszuschuss schon länger für notwendig hielten. Damit bestätigt sich aus Sicht der Praxis, dass es geeigneter Instrumente zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes bedarf. Auch zur Beschränkung der Zielgruppe auf Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen äußerten sich die Jobcenter zustimmend. Dagegen halten sie die Gefahr für hoch, dass ein erheblicher Teil ihrer Finanzmittel durch den Beschäftigungszuschuss langfristig gebunden sein könnte, was ihren arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsspielraum einschränken würde.



Die Autoren der Studie haben außerdem mit Hilfe von Prozessdaten ermittelt, dass die Förderung die Chancen auf eine ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell gemindert hat – und zwar je nach untersuchter Kohorte um maximal sieben bis neun Prozentpunkte. Dies ist insofern überraschend, als die Zielgruppe per definitionem ohnehin kaum Integrationschancen haben sollte. Wenn vergleichbare Personen dennoch eine ungeförderte Beschäftigung finden, dann ist es nicht gelungen, den Beschäftigungszuschuss auf die gewünschte Zielgruppe zu beschränken. Aus diesem und weiteren Gründen sprachen sich die Autoren dafür aus, den förderfähigen Personenkreis durch zusätzliche, direkt beobachtbare Fördervoraussetzungen von vornherein stärker einzugrenzen.

Dieser Befund spricht zudem für eine grundsätzlich befristete Förderung, damit Förderentscheidungen revidiert werden können, wenn Geförderte auch ohne den Zuschuss wieder in der Lage wären, Beschäftigung zu finden. Ferner lässt sich aus den Ergebnissen folgern, dass die enge Abgrenzung des förderfähigen Personenkreises in der Praxis unbedingt eingehalten werden sollte. Auch Ergebnisse einer Befragung von Förderbetrieben sprechen gegen eine Aufweichung der Zugangskriterien. Immerhin gab fast ein Fünftel der befragten Betriebe an, dass sie mindestens einen Geförderten auch ohne die Förderung beschäftigen würden.

Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hat sich laut der Studie durch die Förderung insgesamt verbessert. Das gilt auch für einzelne Personengruppen, wenn auch in unterschiedlichem Maße (vgl. Abbildung auf Seite 73).

Lehren für die Ausgestaltung des sozialen Arbeitsmarktes

Für den sozialen Arbeitsmarkt gilt in verstärktem Maße das, was auch für andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen gilt. Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig, da diese Maßnahmen einem inneren Widerspruch unterliegen: Aus der Perspektive der Teilhabe und aus dem Bestreben heraus, den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, ist eine gewisse Verlässlichkeit erforderlich. Daher ist eine längere Förderdauer sinnvoll, als mit den üblichen Instrumenten erreicht werden kann.

Andererseits kann gerade dadurch ein ausgeprägter „Lock-in-Effekt" entstehen, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr nach regulären Stellen suchen und vergleichbare Personen, die nicht teilgenommen haben, entgegen der Prognose doch Arbeit finden. Dieser Effekt ist umso gravierender, je weniger die Zuweisungskriterien eingehalten werden. Dies erweist sich besonders bei unbefristeten Maßnahmen als fatal, weil der „Lock-in-Effekt" dort dauerhaft ist und die Anzahl der benötigten Plätze durch die nachrückenden Förderfälle kontinuierlich wachsen würde. Außerdem wären viele Arbeitslose mit dem Stigma „nicht vermittelbar" behaftet, ohne dass dies tatsächlich zutrifft.

Es ist aber auch darauf zu achten, dass die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes nicht implizit der Einhaltung der Zielgruppe entgegensteht. Eine tariflich

entlohnte Vollzeittätigkeit wäre zum Beispiel kaum vereinbar mit einer Arbeitsfähigkeit von nur drei bis sechs Stunden täglich. Sie wäre außerdem nicht durch die sehr geringe Produktivität gedeckt, die für Personen dieser Zielgruppe unterstellt werden kann. In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass die Arbeitsumgebung und die Arbeits- und Flexibilitätsanforderungen der Arbeitsfähigkeit und den individuellen Problemlagen der Teilnehmer entsprechen. Daher ist fraglich, ob Beschäftigungsverhältnisse bei privaten Arbeitgebern im Rahmen des sozialen Arbeitsmarktes sinnvoll wären. Zumindest müssten sich die Betriebe in sehr hohem Maße auf die besonderen Bedürfnisse der Zielgruppe einstellen.

Vielfach dürfte eine sozialpädagogische oder psychologische Betreuung der Teilnehmenden erforderlich sein. Flankierende Maßnahmen wie Coaching oder Beratung könnten dazu beitragen, dass die Teilnehmer mögliche Perspektiven jenseits des sozialen Arbeitsmarktes nicht aus den Augen verlieren. Dies würde den erwähnten Lock-in-Effekten tendenziell entgegenwirken. Zudem ist eine von vornherein unbefristete Förderung gar nicht notwendig. Vielmehr wäre eine Unterteilung in längere Förderabschnitte von bis zu zwei Jahren denkbar, an die sich bei einer unveränderten Prognose der Erwerbschancen ein neuer Abschnitt anschlösse.

Fazit

Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes mit einer sehr engen Definition der Zielgruppe könnte dazu beitragen, auch diejenigen Personen zu aktivieren und mit Teilhabechancen zu versehen, die zwar erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind, aber kaum Chancen auf reguläre Beschäftigung haben. Gleichwohl wäre die konkrete Umsetzung in die Praxis mit vielen Herausforderungen verbunden. Man sollte sich außerdem darüber im Klaren sein, dass es sich nicht um eine wirtschaftliche Maßnahme handelt, bei der den Kosten des Instruments zusätzliche Integration in den Arbeitsmarkt gegenübersteht. Um ähnliche Zuweisungsprobleme wie beim Beschäftigungszuschuss zu vermeiden, wäre daher ein behutsamer Einstieg mit zunächst überschaubaren Förderzahlen anzuraten.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Hummel, Markus; Kaufmann, Klara; Rudolph, Helmut (2012) Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes. In: Brücker, Herbert ; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 334, Bielefeld: Bertelsmann.

ISG, IAB, RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bundestagsdrucksache 17/6880.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen. Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Die Autoren



Dr. Peter Kupka
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination" am IAB.
peter.kupka@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff
ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung" am IAB.
joachim.wolff@iab.de

Arbeitssoziologischer Zwischenruf
Wachsende Ungleichheit und Risiken für das soziale Gefüge

Eine Gesellschaftsform ohne soziale Ungleichheit gab und gibt es nicht – allen Gleichheitspostulaten zum Trotz. Im 21. Jahrhundert geht es nicht mehr darum ob, sondern wie viel soziale Ungleichheit eine Gesellschaft aushalten kann, ohne auseinanderzubrechen. Denn faire Löhne und Sozialstandards sind wichtige Bausteine der sozialen Marktwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag aus arbeitssoziologischer Sicht.



Gesellschaften sind seit Menschengedenken von sozialer Ungleichheit geprägt. Aristoteles meinte, Sklaven und Frauen seien keine Bürger und körperliche Arbeit sei verachtenswert. Platon verortete Gleichheit und Gerechtigkeit im Reich der Ideen, und Thomas von Aquin stellte sich den Staat gemäß Gottes Gesetzen in drei Stände gegliedert vor.

Der Aufklärer Jean-Jacques Rousseau sah in seiner berühmten Antwort auf die Preisfrage der Akademie von Dijon das Eigentum als Grund für die soziale Ungleichheit an. Karl Marx empfahl den Umsturz, die gemäßigte Arbeiterbewegung den Marsch durch die Institutionen als Weg zu einer gerechten Gesellschaft.

Die Emanzipation der Frauen, der Abbau der Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten und die wissenschaftlich-politischen Offensiven gegen die Bildungsbenachteiligung von Kindern aus unterprivilegierten Familien sind Themen unserer Zeit.

Wir sehen: In einem großen Teil der gesellschaftlichen Diskurse ging und geht es um soziale Ungleichheit. Jedoch ist keine historische oder gegenwärtige Gesellschaftsform bekannt, in der keine sozialen Ungleichheiten zwischen ihren Mitgliedern bestehen – allen Gleichheitspostulaten zum Trotz. Gleichheit ist also tatsächlich in Platons Sinne vor allem eine Idee, und es ist wahrscheinlich, dass wir auch in Zukunft mit sozialer Ungleichheit leben müssen.

Damit ist das Thema allerdings keineswegs erledigt, denn auch Ideen sind aus gutem Grund wirkmächtig: Sie prägen die soziale Ethik und die Wertvorstellungen in Gesellschaften und beeinflussen so deren Praxis. Der springende Punkt ist daher – zumindest im 21. Jahrhundert – nicht mehr ob, sondern wie viel soziale Ungleichheit eine Gesellschaft aushalten kann, ohne auseinanderzubrechen. Hierzu müssen wir etwas ausholen.

Soziale Ungleichheit hat viele Facetten

„Ungleichheit" als deutschsprachiger gesellschaftsanalytischer Begriff ist allem Anschein nach deutlich jünger als das Phänomen, das er beschreibt. Er geht auf die Aufklärung zurück. Was diese soziale Ungleichheit bedeutet, ist nicht ganz einfach zu fassen. Sie ist mehr und teilweise anders als lediglich kulturelle, biologische oder historische Verschiedenheit, Diversität oder Besonderheit.

Soziale Ungleichheit meint demgegenüber insbesondere einen sozial, also in der Interaktion der Gesellschaftsmitglieder erzeugten, unterschiedlichen Status; unterschiedliche, ja asymmetrische Rechte, Privilegien und Chancen, welche die Lebensverhältnisse der einzelnen Mitglieder einer Gesellschaft prägen. Das betrifft vor allem auch die Chancen, ein nach eigenen Wertmaßstäben gutes Leben zu führen und die eigene Position in der Gesellschaft zu verändern.

Soziale Ungleichheiten können mit gruppenspezifischen Verschiedenheiten oder Besonderheiten verbunden sein. Sie können rechtlich kodifiziert sein wie das eingeschränkte Wahlrecht für Arbeiter und Frauen im 19. Jahrhundert. Sie können kulturell verankert und mit Vorurteilen verbunden sein wie im Falle muslimischer Immigranten oder bei Personen ohne festen Wohnsitz. Oder sie können vergleichsweise fließend sein wie Vorurteile von Vermietern, die dazu beitragen, dass Studierende auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt werden.

Soziale Ungleichheiten können offen zutage treten, etwa wenn ein offenkundig reiches, gut gekleidetes Paar am Eingang zur Oper einer Bettlerin ein Almosen gibt. Doch sie können sich auch gewissermaßen hinter dem Rücken der Betroffenen einstellen wie die heute noch statistisch schlechteren Chancen von Arbeiterkindern, einen Hochschulabschluss zu erreichen – was wiederum ihre soziale und wirtschaftliche Stellung als Erwachsene einschränkt. Horizontale soziale Ungleichheit kann beispielsweise zwischen verschiedenen Berufen bestehen – Landwirte, Ärzte, Facharbeiter, Unternehmer – und sie muss nicht zu Ungleichheiten der wirtschaftlichen Position führen.

Vertikale soziale Ungleichheit ist mit einem Mehr oder Weniger an Einkommen, Vermögen, anderen Ressourcen, Rechten und Privilegien verbunden. Sie kann aufgrund bestimmter persönlicher Verdienste und Leistungen entstehen. Dann kommt ihr in bürgerlichen Gesellschaften höhere Akzeptanz und Legitimität zu als sozialen Ungleichheiten, die auf Macht, Willkür, ererbten Privilegien oder Vermögen beruhen.

Auch in Gegenwartsgesellschaften werden soziale Ungleichheiten, die wenig mit Leistungsunterschieden zu tun haben, weithin als illegitim angesehen – so etwa siebenstellige Managergehälter oder auf angehäuftem Kapital beruhende Einkommen.

Extreme Formen sozialer Ungleichheit gefährden die soziale Stabilität

Das Problem der sozialen Ungleichheit bliebe ein akademisches Problem, wenn es nicht elementar mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit und der Stabilität sozialer Ordnungen verknüpft wäre. Seit den Krisen des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit und den seither immer wieder gehäuft auftretenden Armutsphänomenen haben extreme Formen und Folgen sozialer Ungleichheit – wie der Pauperismus zur Zeit der Frühindustrialisierung – hergebrachte Sozialordnungen gefährdet und bisweilen gar zerschlagen.

Die daran beteiligten sozialen Bewegungen haben für sich Gerechtigkeit, Gleichheit und Freiheit in Anspruch genommen – von den „alten Rechten" der Bauernkriege bis hin zum Wahlspruch „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit" der französischen Revolution. Zuletzt haben die Industrialisierung und die neu entstandene, sich organisierende Arbeiterschaft, die Gerechtigkeit und Gleichheit als soziale Absicherung und politische Emanzipation forderte, zusammen mit aufgeklärten Katholiken, liberalen Bürgern und sozialreformerischen Unternehmern die besitzbürgerliche Gesellschaft des 19. Jahrhunderts in den Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts transformiert. Dies geschah unter sozialen Konflikten aller Art und mündete in eine Befriedung dieser Konflikte durch wohlfahrtsstaatliche Sicherung und politische Beteiligung.

Spätestens die Geschichte der westlichen Wohlfahrtsstaaten nach 1945 zeigt, dass gesellschaftliche Stabilität und die breite Akzeptanz einer auch soziale Ungleichheit tolerierenden Gesellschaftsordnung durchaus voraussetzungsreich sind: Sie hängen zusammen mit der Gewährung von Menschenrechten, Demokratie auf verschiedenen Ebenen und Gleichheit vor dem Gesetz, mit sozialer Absicherung, die extreme Formen von Ungleichheit verhindert, und mit einem Mindestmaß an Durchlässigkeit vertikaler Ungleichheitsstrukturen wie Klassen oder Schichten nach oben.



Dieser Grundkompromiss der sozialen Marktwirtschaft schließt eine Förderung von unterprivilegierten Mitgliedern der Gesellschaft ebenso ein wie die gültige und akzeptierte Auffassung, dass vorhandene vertikale Unterschiede zum großen Teil meritokratisch, also durch Verdienste und Leistungen, begründet sind. Für die nach 1945 in Westdeutschland geborenen Deutschen ist dies gewissermaßen ein soziokultureller Kindheitszustand und damit eine Art nicht hinterfragte Gewissheit.

Ganz anders die in Kaiserzeit und Weimarer Republik geborenen Bürger und Politiker: Für sie mussten gewaltsam rivalisierende Weltanschauungen, Klassenjustiz, hergebrachte Macht- und Herrschaftsansprüche, Diktatur, wirtschaftliche Ungerechtigkeit und Massenelend der unteren Schichten in einem zähen Reformbestreben überwunden werden, weshalb Wohlfahrtsstaat und sozialer Frieden früheren Generationen immer fragil erschienen sind.

Der soziale Friede ist fragiler als gemeinhin angenommen

Verschiedenes deutet darauf hin, dass auch der gegenwärtige Grad an sozialer Integration und sozialer Stabilität fragiler ist, als wir geneigt sind anzunehmen. Außerhalb von Kern-Europa sind soziale Stabilität, Demokratie und ein Wohlfahrtsstaat, der Ungleichheiten mildert, keineswegs überall gegeben.

Soziale Instabilität stellt daher immer eine drohende Gefahr dar, denn starke und illegitime Ungleichheiten werden als ungerecht, als Gefährdung der gesellschaftlichen Integration und Stabilität angesehen. „A perceived sense of inequity is a common ingredient of rebellion in societies", beschrieb der indische Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen im Jahr 1973 die möglichen Folgen.

In Europa führt die Krise der Staatsfinanzen vor allem in den mediterranen Ländern zu drastischen Einschränkungen bei wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, Arbeitnehmerrechten und Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Von den Betroffenen wird dies als ausgesprochen desintegrativ, als Exklusion empfunden und mit massiven Protesten bekämpft, die – zumindest in Griechenland – teilweise auch gewaltsam verlaufen sind.



In Deutschland ist der Wohlfahrtsstaat vergleichsweise stabil

Wie sieht es in Deutschland aus? Verglichen mit manchen Mittelmeerstaaten, aber auch mit den angelsächsischen Ländern, funktioniert der Wohlfahrtsstaat auch unter den Bedingungen der Staatsschuldenkrise einigermaßen: Grundsicherung für Erwerbsfähige, Grundsicherung im Alter, Sozialhilfe, Arbeitslosen-, Kranken-, gesetzliche Unfall- und Rentenversicherung und die weiteren Instrumente der sozialen Sicherung funktionieren. Das heißt, sie gewährleisten im Normalfall die Existenz der Betroffenen und tragen dadurch dazu bei, gegebene Ungleichheitsstrukturen zu akzeptieren und deren Extreme zu mildern. Daher gibt es in Deutschland derzeit keine Exklusionsprobleme, welche die Stabilität gefährden.

So zeigen Befragungen von Leistungsempfängern, dass ihre Werteorientierung und zum Teil auch ihre Selbstwahrnehmung im gesellschaftlichen Gefüge kaum von denen der Gesamtbevölkerung abweichen. Doch zum einen



sind die Voraussetzungen dafür unter Umständen fragil, denn sie beruhen auf der überraschend guten Position, die Deutschland derzeit in der Weltwirtschaft innehat. Sie puffert die Wirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise ab und hält Wirtschaftswachstum und interne Verteilungsspielräume in einem Ausmaß aufrecht, von dem in anderen Ländern nicht mehr die Rede sein kann.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob Arbeitsmarkt und Sozialsystem in Deutschland nicht durchaus Funktionsmängel und Nachhaltigkeitsdefizite aufweisen, die zwar derzeit keine größeren Auswirkungen haben, jedoch künftig größere soziale Ungleichheit generieren, auf wenig Akzeptanz treffen und damit die gesellschaftliche Stabilität gefährden können. Hierfür gibt es zwei schlagende Beispiele: die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes und die schleichende Erosion der Alterssicherung.

Spaltung des Arbeitsmarktes und Erosion der Altersversorgung nehmen zu

Eine altbekannte Diagnose der Arbeitssoziologie und Arbeitsmarktforschung ist die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses – und es steht ebenfalls fest, dass ein großer Teil davon auf Flexibilisierungs- und Kostensenkungsprobleme der Wirtschaft zurückgeht. Unbestreitbar ist, dass ein großer und wachsender Teil der deutschen Erwerbsbevölkerung atypisch beschäftigt ist. Damit ist gemeint, dass die Betroffenen im Hinblick auf Jobstabilität oder Einkommen, Arbeitsbedingungen, Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, Mitbestimmungsmöglichkeiten, Aufstiegschancen oder betrieblicher sozialer Inklusion vom Normalarbeitsverhältnis abweichen. Meistens sind das im Vergleich zu Normalarbeitverhältnissen Abweichungen nach unten; wenn dies der Fall ist, spricht man auch von prekärer Beschäftigung, da sie die Arbeitnehmer höheren sozioökonomischen Risiken aussetzt als das Normalarbeitsverhältnis. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass prekäre Beschäftigung nicht unbedingt auch eine prekäre Lebenslage bedeuten muss, etwa bei Minijobs im Nebenberuf.

Die Schätzungen differieren zwar, doch rund zehn Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland können als solcherart prekär Beschäftigte angesehen werden. Deshalb sprechen Soziologen von einer Dualisierung oder Spaltung des Arbeitsmarktes in ein privilegiertes und ein unterprivilegiertes Beschäftigungssegment – also von einer zunehmenden sozialen Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die nicht mehr nur Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis und Arbeitslose kennt, sondern zunehmend auch unterprivilegierte und riskante Beschäftigung.

Außerdem gibt es zunehmend Indizien dafür, dass instabile und nicht existenzsichernde Beschäftigung für einen Teil der Betroffenen keine vorübergehende Erscheinung, sondern ein länger anhaltendes oder andauerndes Stigma ihrer Erwerbsbiografie ist, auch wenn entscheidende Forschungsergebnisse hierzu noch ausstehen.

Hinzu kommt eine allmähliche, jedoch seit längerem zu beobachtende Erosion der Altersversorgung von Arbeitnehmern. Sie begann mit dem Rückbau betrieblicher Rentenversicherungen in der Privatwirtschaft seit den 1970er Jahren, dem sinkenden Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung und der nachgelagerten Besteuerung von – auch gesetzlichen – Renteneinkünften sowie der sozial höchst selektiven privaten Altersvorsorge, sei sie gefördert oder

nicht gefördert. Gerade diejenigen, die aufgrund niedriger Einkommen oder aufgrund von Arbeitslosigkeit geringere gesetzliche Rentenansprüche erwerben, sind auch kaum in der Lage, private Vorsorge zu treffen. Damit sind Szenarien plausibel, die von einem Anwachsen der Altersarmut und der wachsenden Bedeutung von Grundsicherungsleistungen im Alter ausgehen.

Fazit und Ausblick

Der deutsche Arbeitsmarkt und der ihn umrahmende Wohlfahrtsstaat funktionieren gegenwärtig einigermaßen. Die Ungleichheiten wachsen jedoch – zumindest auf dem Arbeitsmarkt und bei den Ansprüchen an die Altersversorgung. Altersarmut und ein unstetig beschäftigtes, sozioökonomisch gefährdetes Prekariat fördern ebensowenig die gesellschaftliche Stabilität wie die Massenarbeitslosigkeit vergangener Jahrzehnte. Ob unser Arbeitsmarkt und unser soziales Sicherungssystem also hinreichend zukunftsfähig und nachhaltig sind, darf bezweifelt werden.

Die „Agenda 2010" hat – verschiedenen, kontrovers diskutierten Indizien zufolge – den Arbeitsmarkt dynamisiert. Zusammen mit der schon länger anhaltenden Entwicklung hin zu einer Flexibilisierung und Deregulierung von Beschäftigung hat sie dazu beigetragen, dass Ungleichheiten im Beschäftigungssystem bereits jetzt größer geworden sind und Ungleichheiten im Zugang zu und in der Leistung von sozialen Sicherungssystemen zunehmen könnten.

Partielle Gegenbewegungen sind aber ebenfalls erkennbar. Dazu gehören die Ausweitung der Rentenversicherung auf die geringfügig Beschäftigten, die allmähliche Einführung von Mindestlöhnen in relevanten Branchen wie der Leiharbeit, was – zusammen mit anderen Entwicklungen – ein Indiz für ein vermehrtes Nachdenken darüber sein dürfte, wie extreme Formen von Flexibilisierung und Deregulierung der Beschäftigung wieder eingefangen werden können. Denn die soziale Marktwirtschaft ist nur so lange politisch und gesellschaftlich stabil, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrer Arbeit vernünftig leben können und ausreichende soziale Sicherungsansprüche erwerben – sei es bei Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit oder im Alter.

Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass die allmähliche Einführung und Ausweitung der Sozialversicherung und des so gesicherten Normalarbeitsverhältnisses seit den 1920er Jahren den sozialen Frieden und die gesellschaftliche Stabilität, die uns heute selbstverständlich sind, erst möglich gemacht haben. Eine neue sozialpolitische Agenda muss dies berücksichtigen.

Literatur

Bartelheimer, Peter; Lehweß-Litzmann, René (2012): Externe Arbeitsmärkte: Gesellschaftliche Voraussetzungen und prekäres Potential. In: Köhler, Christoph; Krause, Alexandra (Hg.): Arbeit als Ware. Bielefeld: transcript, S. 63-90.

Dörre, Klaus; Castel, Robert (2009): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Campus.

Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main: Campus.

Metz, Karl-Heinz (2008): Geschichte der sozialen Sicherheit. Stuttgart: Kohlhammer.

Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 58. Jg., H. 40/41, S. 7-15.

Promberger, Markus (2012): Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 62. Jg., H. 14-15, S. 30-38.

Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Der Autor



PD Dr. Markus Promberger
ist Leiter des Forschungsbereichs „Erwerbslosigkeit und Teilhabe" am IAB.
markus.promberger@iab.de

Interview

„Wir brauchen eine intelligente Regulierung“
Ein Gespräch mit Martin Dietz, Joachim Möller, Ulrich Walwei und Enzo Weber

Der deutsche Arbeitsmarkt schneidet im internationalen Vergleich gut ab. Die neue Bundesregierung steht gleichwohl vor gravierenden beschäftigungspolitischen Herausforderungen. Das IAB hat dies zum Anlass genommen, in einem „IAB-Forum Spezial“, das dieser Ausgabe beiliegt, mögliche Reformansätze in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu diskutieren. Die Forum-Redaktion hat bei den Autoren nachgefragt.

Die Agenda 2010 gilt als Grundstein für die positive Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre. Dennoch ist das Arbeitsvolumen insgesamt heute immer noch niedriger als Mitte der 1990er Jahre. Worin besteht dann der Beschäftigungsbeitrag der Hartz-Reformen?

Weber: Im Vergleich zum Anfang der 1990er Jahre liegt das Arbeitsvolumen in der Tat heute noch unter dem damaligen Niveau. Wir müssen allerdings berücksichtigen, was seitdem passiert ist: der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft, dann die Krise in der Bauwirtschaft, die schwere Rezession 2001, als es mit dem Arbeitsmarkt nochmals mehrere Jahre bergab ging. Wir sind also mit den Reformen von einem sehr niedrigen Niveau aus gestartet. Seitdem ist das Arbeitsvolumen deutlich gestiegen.



Möller: Ich halte von einem Vergleich mit dem Arbeitsvolumen zu einem historischen Zeitpunkt gar nichts, denn es gibt einen langfristig sinkenden Trend bei der durchschnittlichen Arbeitszeit. Früher betrug die Wochenarbeitszeit 48 Stunden, heute sind es 38,5. Freizeit ist ein Luxusgut. Wenn es der Gesellschaft besser geht, wollen die Menschen eben mehr Freizeit. Wir müssen allenfalls die unfreiwillige Reduktion der Arbeitszeit im Auge haben. Insgesamt ist die Arbeitszeit heute auf mehr Schultern verteilt, und das ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Walwei: Gemessen an der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten acht bis zehn Jahren war das Beschäftigungswachstum beträchtlich. Der Sockel der Arbeitslosen ist nachhaltig abgebaut worden. Und dies ist nicht

alleine auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen oder gar auf die demografische Entwicklung. Die Hartz-Reformen haben den Arbeitsmarkt also auf jeden Fall strukturell verbessert.

Heißt das: Die Hartz-Reformen haben sich bewährt?

Walwei: Zumindest was den Makroeffekt angeht – vor allem den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes allgemein – haben sie sich bewährt.

Wie hat sich die Agenda 2010 auf die Gesellschaft ausgewirkt?

Walwei: Sie hat auf jeden Fall in der Bevölkerung das Bewusstsein dafür geschärft, dass Beschäftigung etwas ganz Entscheidendes ist. Die Erwerbsorientierung hat sich erhöht. Die Tendenz, sich im Sozialleistungsbezug einzurichten, hat abgenommen. Außerdem ist das Verständnis dafür gewachsen, dass der Bezug von Sozialleistungen an Bedingungen geknüpft ist und Beschäftigung im Zweifel den Vorrang hat – auch wenn sie nicht den Idealvorstellungen entspricht.

Dietz: Die Agenda 2010 markiert ganz wesentliche Veränderungen im sozialen Sicherungssystem: die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als statusorientierte Anschlussleistung bei Langzeitarbeitslosigkeit und die Einführung der an die Bedürftigkeit gekoppelten Grundsicherung. Außerdem werden Arbeitslosen mehr Mitwirkungspflichten auferlegt. Insbesondere in der Grundsicherung werden kaum noch Gründe akzeptiert, Stellenangebote abzulehnen. Der Statuserhalt mit Blick auf Entlohnung und Qualifikationsanforderungen der Tätigkeiten hat damit an Bedeutung verloren. Von den Arbeitslosen wird insgesamt mehr eingefordert und erwartet, dass sie sich stärker an die Gegebenheiten der lokalen Arbeitsmärkte anpassen. Wenn man so will, ist das Klima etwas rauer geworden. Viele Untersuchungen zeigen jedoch, dass Arbeitslose sich diesen Anforderungen durchaus stellen und bereit sind, einiges in Kauf zu nehmen, um einen neuen Job zu finden.

Dietz: „Das Klima ist rauer geworden."

Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist in jüngster Zeit ins Stocken geraten. Sind wir mittlerweile am harten Kern der Arbeitslosigkeit angelangt, so dass ein weiterer substanzieller Rückgang der Arbeitslosenzahlen in der Zukunft unrealistisch ist?



Weber: Wir haben immer einen bestimmten Anteil an unproblematischer Sucharbeitslosigkeit. Aber wenn man diese nicht vermeidbare Arbeitslosigkeit weglässt, sind wir schon relativ dicht dran am harten Kern. Die Arbeitslosigkeit ist mittlerweile so weit zurückgegangen, dass der Teil der Arbeitslosigkeit, der jetzt noch bleibt, immer schwerer abzubauen ist. Aber auch ein harter Kern bedeutet ja nicht, dass man keine Erfolge mehr haben kann. Er bedeutet nur, dass man umsteuern muss in der Art und Weise, wie man Arbeitsmarktpolitik betreibt.

Dietz: Meines Erachtens muss man zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung unterscheiden. In der Arbeitslosenversicherung ist deutlich mehr Bewegung: Die Menschen sind näher am Arbeitsmarkt und kommen entsprechend schneller wieder in Beschäftigung. In der Grundsicherung sieht es dagegen schlechter aus. Hier werden Integrationen schwieriger: Rund eine Million Menschen sind über ein Jahr arbeitslos. Es gibt auf Arbeitgeberseite außerdem gewisse Vorbehalte, Langzeitarbeitslose einzustellen, obwohl durchaus geeignete Bewerber dabei sein könnten.

Möller: Es gibt einige Regionen in Deutschland mit zwei Prozent Arbeitslosigkeit, dort hat sich der harte Kern mehr oder weniger aufgelöst. Das heißt: Wenn der Sog der Arbeitsnachfrage groß genug ist, dann gibt es Mechanismen, die auch zur Beschäftigung von Personen führen, die normalerweise als kaum vermittelbar gelten. Bei akutem Arbeitskräftemangel können auch zunächst einmal marktferne Arbeitslose ihre Chance erhalten. Das zeigt: Es gibt zwar große Widerstände, aber wir sollten dennoch nichts unversucht lassen, auch schwer vermittelbare Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wir wissen ja auch einiges über die Risikofaktoren für den Langzeitleistungsbezug. Ein Teil dieser Risikofaktoren ist nicht naturgegeben, etwa mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende Betreuungsmöglichkeiten oder unzureichende Qualifikation. Hier gibt es Ansatzpunkte.

Brauchen wir also eine neue Agenda?

Walwei: Da bin ich mir nicht sicher. Die Agenda 2010 hat Erfolge gezeitigt. Die sollten wir nachhaltig wirken lassen, indem wir die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt erhalten und die flexiblen Beschäftigungsformen, die wir haben, noch viel stärker als eine Brücke in den Arbeitsmarkt nutzen. Das ist der eine große Ansatzpunkt für die Politik. Der andere ist, dass wir die Startchancen für die Menschen so verbessern, dass ihnen eine stabile Erwerbsbiografie möglich ist. Das fängt beim Kindergarten an und reicht bis zu der allgemeinen Erkenntnis, dass eine Ausbildung heute unabdingbar ist, um am Arbeitsmarkt langfristig erfolgreich zu sein.

Dietz: Ich denke, dass wir keine weiteren grundsätzlichen Reformen der sozialen Sicherungssysteme gegen Arbeitslosigkeit brauchen. Insbesondere im Bereich der Grundsicherung gilt aber, dass die Priorisierung der unterschiedlichen Ziele – Arbeitsmarktintegration, Erhalt oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und gesellschaftliche Teilhabe – ebenso wie die Aspekte des Förderns und Forderns immer wieder neu auszutarieren sind. Die fordernde Aktivierung etwa gerät an Grenzen, wenn man hohe Mobilitätsanforderungen stellt, aber nur gering entlohnte und befristete Jobs anbieten kann. Auch im Bereich der Grundsicherung sind Qualifizierungsmaßnahmen ein Weg, um Menschen möglichst nachhaltig in vergleichsweise gut entlohnte Beschäftigungsverhältnisse zu integrieren.



Zur Person

Prof. Dr. Enzo Weber studierte Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin, wo er auch promovierte. Nach weiteren Stationen ist er seit 2011 Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökonometrie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg und leitet den Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen" am IAB. Dort ist er zudem seit 2013 kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen".

Welche Aufgabe sollte der neue Arbeitsminister oder die neue Arbeitsministerin denn als erstes anpacken?

Möller: Die erste Aufgabe wird sein, die Mindestlohndebatte zu Ende zu führen und eine vernünftige Lösung zu finden. Danach sollte man sich daran machen, die instabilen Beschäftigungsverhältnisse von Problemgruppen in den Griff zu bekommen und diese besser zu qualifizieren. Ein ganz wichtiger Punkt sind die 1,5 Millionen junger Leute ohne Abschluss, denen man eine zweite oder dritte Chance eröffnen muss. Ansonsten stellt diese Gruppe eine schwere Hypothek für die Zukunft dar, sie sind die Arbeitslosen von morgen.

Walwei: Also ich würde dem Arbeitsminister nahelegen, seine Amtszeit ganz unter das Motto „Aufwärtsmobilität" zu stellen. Wir haben eben schon das Stichwort „Qualifizierung" angesprochen. Wir wissen aber auch, dass sich

gerade Personen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen zum Teil in Sicherheit wiegen. Ihnen müssen wir weiterhin Angebote machen, und zwar im Sinne einer Nachbetreuung. Wir sollten ihnen bewusst machen, dass diese Jobs noch nicht der sichere Hafen sind, dass sie ihre berufliche Situation verbessern können, etwa durch einen Betriebswechsel.

Möller: Wir brauchen kein Zurückdrehen der Reformen, sondern eine intelligente Regulierung, die nicht das Kind mit dem Bade ausschüttet und Zugänge in Beschäftigung verbaut oder beispielsweise der Zeitarbeit völlig das Wasser abgräbt. Worauf es doch ankommt, ist den Missbrauch zu verhindern und auf der anderen Seite von den Chancen zu profitieren, die atypische Beschäftigungsverhältnisse bieten – etwa wenn es darum geht, die Leiharbeit stärker als bisher als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu nutzen.



Zur Person

Dr. Martin Dietz studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und war von 1999 bis 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie an der Phillips-Universität Marburg, wo er auch promovierte. Von September 2005 bis März 2011 war er Referent des Vizedirektors am IAB. Anschließend leitete er die IAB-Stellenerhebung im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen". Seit Januar 2012 ist er kommissarischer Leiter der Stabsstelle „Forschungskoordination".

Sie nennen als Ziele den Abbau von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der Qualität der Beschäftigung. Ist das nicht ein Widerspruch? Sind nicht die Beschäftigungserfolge der vergangenen Jahre vor allem darauf zurückzuführen, dass der Niedriglohnsektor so stark gewachsen ist?

Dietz: Natürlich lassen sich in der Regel nicht alle Ziele gleichzeitig erreichen. Wir weisen daher auch darauf hin, dass man bei der Verbesserung der Qualität von Beschäftigung immer darauf achten sollte, den Zugang für Problemgruppen am Arbeitsmarkt nicht zu versperren. Es geht also darum, weiterhin niedrigschwellige Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu ermöglichen, aber in einem zweiten Schritt dafür zu sorgen, dass die Integrationen möglichst nachhaltig sind und weitere Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen.

Möller: Das Wachstum des Niedriglohnsektors ist aus meiner Sicht über ein gesundes Maß hinausgegangen. Das Argument ist ja immer, dass viele Personen deswegen schlecht bezahlt werden, weil sie nicht produktiv genug seien. Je niedriger die Bezahlung, desto höher die Beschäftigung. Ich denke, dass dieses Argument gerade im Niedriglohnbereich oft nicht zieht. Es gilt doch auch, dass eine bessere Bezahlung den Job attraktiver macht, dass offene Stellen schneller besetzt werden können und die Fluktuation sinkt. Davon profitieren letztlich die Arbeitgeber genauso wie die Beschäftigten. Ich bin davon überzeugt, dass unsere Gesellschaft auch mit etwas weniger Ungleichheit sehr effizient funktionieren kann.

Möller: „Das Wachstum des Niedriglohnsektors ist über ein gesundes Maß hinausgegangen."

Nun gibt es aber unbestreitbar Personen, deren Produktivität niedrig oder sehr niedrig ist. Vernichtet man nicht deren Arbeitsplätze, wenn man einen Mindestlohn einführt?

Möller: Was ist die Produktivität einer Krankenschwester oder Pflegekraft gegenüber der eines Chefarztes, die des Facharbeiters gegenüber der des Managers? Kann man das messen? Wohl kaum. Die relative Lohnhöhe beruht häufig nicht auf Produktivität, sondern auf sozialer Kon-



Zur Person

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller studierte Philosophie und Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Tübingen, Straßburg und Konstanz. An der Universität Konstanz promovierte und habilitierte er auch. Möller ist seit 1991 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Von 2005 bis 2007 war er zudem Direktor des Osteuropa-Instituts München. Seit Oktober 2007 ist Joachim Möller Direktor des IAB. 2008 wurde ihm die Ehrendoktorwürde durch die Leuphana Universität Lüneburg verliehen.

vention, da beißt die Maus keinen Faden ab. Natürlich ist klar, dass es insgesamt passen muss: Ein Betrieb kann nicht mehr für Löhne ausgeben, als er nach Abzug aller anderen Kosten insgesamt erwirtschaftet. Aber die Bestimmung des Wertschöpfungsbeitrags einzelner Personen, die zusammen eine produktive Leistung erbringen, ist in vielen Fällen gar nicht möglich.

Walwei: Ein vernünftiger Mindestlohn erzeugt keine solchen problematischen Wirkungen. Man muss sicherlich sehr sorgfältig vorgehen, denn es ist ein Experiment mit Risiken. Wenn man zu hoch einsteigt, dann bedeutet das ein Risiko für bestimmte Regionen, insbesondere in Ostdeutschland. Möglicherweise bestünden auch Risiken für bestimmte Branchen, die jetzt eher im Niedriglohnbereich angesiedelt sind, und für bestimmte Personengruppen wie Arbeitslose. Das muss man bedenken. In jedem Fall sollten Experten zu Rate gezogen werden. Es gibt das britische Modell, bei dem eine Low-Pay-Commission die Höhe des Mindestlohns vorschlägt und sie nicht dem Spiel der politischen Kräfte überlassen wird. Man sollte vorsichtig starten, die Entwicklung genau beobachten, Erfahrungen sammeln und dann das System weiterentwickeln.

Sie plädieren auch für bessere Rahmenbedingungen für die Vermittlungsfachkräfte der BA. Sind denn die bisherigen Rahmenbedingungen unzureichend?

Weber: Es hat sich in der Vermittlung schon vieles verbessert. Das hat mit Sicherheit nicht nur daran gelegen, dass die Arbeitsnachfrage gestiegen ist. Es gelingt heute besser, Arbeitslose und Arbeitsnachfrage zusammenzubringen. Aber die Zeiten, in denen es immer besser wurde, sind vorbei. Die Vermittlung wird schwieriger, weil sich die Zusammensetzung der Arbeitslosen verändert. Die Arbeitsmarktpolitik sollte dem entsprechend Rechnung tragen.

Möller: Die Aufgaben der Vermittlerinnen und Vermittler sind deutlich komplexer geworden. Das setzt eine hohe Qualifikation voraus. Die Passung zwischen den Instrumenten und den individuellen Bedürfnissen der Arbeitsuchenden muss stärker denn je berücksichtigt werden. Und das lässt sich nicht aus dem Ärmel schütteln. Ich habe hohen Respekt vor der Leistung, die da gefordert ist. Das bedeutet aber auch, dass man eine entsprechende Qualifizierung sicherstellen muss.

Weber: „Es gelingt heute besser, Arbeitslose und Arbeitsnachfrage zusammenzubringen."

Walwei: Gerade in der Grundsicherung geht es nicht nur um ein Beschäftigungsproblem, sondern um vielfältige andere Probleme: Kinderbetreuung, Überschuldung, Wohnungsprobleme, gesundheitliche Beeinträchtigungen. Daher sind die Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte sehr groß, auch was die Diagnose angeht. Zugleich sollten wir nicht nur auf die Risiken von Personen schauen, sondern auch auf deren Potenziale: Was können die Menschen? Was können sie gut? Was machen sie in ihrer Freizeit, in ihrem Freundeskreis? Das ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Anforderungen

an die Diagnose gewachsen sind. Das muss sich in der Qualifikation der Fachkräfte abbilden. Da sind psychologische Fähigkeiten gefragt. Außerdem bedürfen Menschen, die über Jahre keine Beschäftigung hatten und dann doch wieder in Arbeit kommen, häufig einer weiteren sozialpsychologischen Betreuung. Denn für sie ist es nicht ganz einfach, sich wieder auf den Arbeitsalltag einzustellen. Zudem haben wir vorgeschlagen, dass neben den Vermittlungsfachkräften auch engagierte Privatpersonen den Integrationsprozess unterstützen – Menschen, die erfahren sind und die Türen öffnen können. Wir wissen, dass es für solche Patenschaften bei jüngeren Menschen, beispielsweise Hauptschülern oder Absolventen von Sonderschulen, sehr ermutigende Beispiele gibt.

Das IAB fordert die Politik auch auf, an der Rente mit 67 festzuhalten. Ist damit schon das Ende der Fahnenstange erreicht?

Weber: Das derzeitige Konzept reicht bis zum Jahr 2029. Ich sehe daher keine unmittelbare Notwendigkeit, über eine weitere Erhöhung des Rentenalters nachzudenken. In den nächsten zehn Jahren müssen wir aber intensiv daran arbeiten, die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern und die Menschen in die Lage zu versetzen, tatsächlich länger arbeiten zu können. Wenn wir das geschafft haben, können wir dieses Thema wieder auf die Tagesordnung setzen – denn dann werden die Menschen sowieso länger im Beruf aktiv bleiben wollen.

Dietz: Grundsätzlich sehen wir in den vergangenen Jahren eine positive Entwicklung bei der Beschäftigungssituation von Älteren. Das macht Mut, dass wir auf einem Weg sind, das Renteneintrittsalter von 67 Jahren tatsächlich zu erreichen und nicht nur auf dem Papier stehen zu haben. Allerdings wird der Weg noch ein langer sein, denn bei den rentennahen Jahrgängen besteht bei der Erwerbsintegration noch erheblicher Nachholbedarf. Die positive Entwicklung lässt sich außerdem vor allem darauf zurückführen, dass die Beschäftigungsverhältnisse von Älteren stabiler geworden sind. Dagegen gelingt es noch immer kaum, ältere Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Ein weiteres Problem bei den beschäftigten Älteren besteht in der geringen Weiterbildungsbeteiligung. Das lebenslange Lernen sollte mit 50 Jahren nicht enden.

Walwei: „Wir sollten auch auf die Ressourcen und Potenziale von Langzeitarbeitslosen schauen."

Walwei: Wir müssen uns sehr genau anschauen, welche Wirkungen die Rente mit 67 hat. Es gibt klare Hinweise darauf, dass sich die Lebensarbeitszeiten der Menschen verlängert haben. Eine wichtige Frage wird sein, wie gut die 66- und 67-Jährigen tatsächlich in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Klar ist aber auch: Wenn die Lebenserwartung weiter steigt – dafür gibt es deutliche Hinweise – und wir mehr „gesunde Jahre" haben, dann hat dies letztendlich auch für den Arbeitsmarkt Konsequenzen. Das Ganze ist aber kein Selbstläufer. Wir müssen die Menschen gut auf ein langes Erwerbsleben vorbereiten, insbesondere im Hinblick auf Bildung. Wir wissen ja schon heute, dass qualifizierte Ältere später in Rente gehen. Das Zweite ist die Frage der Gesundheit. Man muss sich bewusst werden, dass Belastungen über einen längeren Zeitraum getragen werden müssen. Die Work-Life-Balance wird daher wesentlich wichtiger werden. Auch flexible Ausstiege am Ende des Erwerbslebens werden an Bedeutung gewinnen. Drittens geht es um die berufliche Mobilität. Im Lebensverlauf wird es bestimmte Phasen geben, in denen ich bestimmte Dinge





leisten kann. Danach muss aber die Möglichkeit bestehen, in weniger belastende Tätigkeiten zu wechseln. Ältere sollten die Möglichkeit haben, ihre Stärken – wie Disziplin, Loyalität, Erfahrungswissen – produktiv einzubringen.

Möller: Wir sollten uns außerdem bemühen, mehr Altersteilzeit im eigentlichen Sinne zu praktizieren, also einen fließenden Übergang in den Ruhestand und nicht das Blockmodell. Das Blockmodell ist zu Recht abgeschafft worden, denn es war das völlig falsche Signal. Stattdessen sollten wir flexible Ausstiege fördern.

Möller: „Das Blockmodell bei der Altersteilzeit ist zu Recht abgeschafft worden."

Warum erfreut sich das Blockmodell so großer Beliebtheit, wenn es angeblich nicht sachgerecht ist?

Möller: Die meisten Menschen, die vor dem Ruhestand stehen, haben eine falsche Vorstellung davon. Wenn man Leute befragt, die seit einem Jahr in Ruhestand sind, wünscht sich ein nicht unbeträchtlicher Teil von ihnen, wieder arbeiten zu dürfen. Aber wenn man sie vorher fragt, wollen sie alle raus. Man hat die Vorstellung vom ewigen Urlaub. Dem ist aber nicht so. Erwerbsarbeit hat eine ganz wichtige Integrationsfunktion, und sie bringt Anerkennung. Wenn das abrupt wegfällt, empfinden das viele letztlich doch als einen herben Verlust. Daher wäre ein gradueller Ausstieg vernünftig. Der andere Grund liegt in den Unternehmen. Das Blockmodell ist natürlich einfacher zu handhaben. Zwei oder mehrere Personen auf einer Stelle zu beschäftigen, ist komplizierter.

Aber wäre ein fließender Übergang für die Unternehmen nicht besser? Dann könnten die ausscheidenden Mitarbeiter die neuen Kollegen besser einarbeiten.

Walwei: Die Weitergabe des Erfahrungswissens an die Jüngeren wäre über solche Modelle natürlich viel besser organisierbar. Und was oft nicht beachtet wird: Die Erwerbsbeteiligung über 65 nimmt kontinuierlich und signifikant zu – schon über Jahre und nicht nur aus Not. Das hat viel damit zu tun, dass Menschen auch in diesem Alter noch eine Aufgabe suchen.

Brauchen wir in Zukunft noch mehr regional differenzierte Lösungen?

Walwei: Richtig ist, dass sich Probleme sehr unterschiedlich zeigen und die Lösungskompetenz vor Ort liegen muss, weil auch die Probleme vor Ort bestehen. Wenn ein Betrieb händeringend Personal sucht, wenn jemand



Zur Person

Dr. Ulrich Walwei studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität-Gesamthochschule Paderborn. Anschließend war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am finanzwissenschaftlichen Lehrstuhl von Prof. Dr. Friedrich Buttler tätig und promovierte zu rechtsökonomischen Fragen. 1988 kam Ulrich Walwei als wissenschaftlicher Mitarbeiter ans IAB und leitete dort von 1997 bis 2007 den Forschungsbereich „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt". Seit 2002 ist er Vizedirektor des IAB.

eine Beschäftigung sucht, kann es natürlich überregionale Mobilität geben. Aber in der Regel braucht man für die Arbeitsmarktpolitik sehr viel Expertise, Fachwissen und Flexibilität vor Ort.

Weber: Wichtig ist, den regionalen Entscheidungsträgern möglichst viel Spielraum zu geben, und die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik ist ja bereits sehr regional strukturiert. Konzeptionell würde ich die Arbeitsmarktpolitik aber nicht an Regionen, sondern an Menschen ausrichten, vielleicht noch an den Betrieben. Die Differenzierung nach dem Einzelfall ist das Entscheidende.

Welche großen Forschungsfragen stellen sich für das IAB in den kommenden Jahren?

Möller: Wir müssen uns verstärkt dem Thema „Langzeitleistungsbezug" stellen. Hier müssen wir die Diagnose noch verfeinern: Welche Instrumente und Ansätze sind erfolgreich? Ein zweiter Punkt ist das Thema „Gesundheit und Arbeitsmarkt", gerade vor dem Hintergrund eines längeren Erwerbslebens. Außerdem sollten wir uns intensiver mit der fehlenden Passung zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Arbeitskräften auseinandersetzen. Wir müssen zu differenzierteren Aussagen darüber kommen, wie sich diese Nichtpassung entwickelt, und wie man gegensteuern kann.

Dietz: Auch das Themenfeld „Fachkräftesicherung" werden wir weiter bearbeiten. In diesem Zusammenhang wird die gezielte Zuwanderung an Bedeutung gewinnen. Es geht um die Frage, nach welchen Kriterien Zuwanderung in bestimmten Bereichen gesteuert werden sollte, aber auch um Fragen der Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft.

Walwei: Außerdem wird die Frage wichtiger, wie beide Marktseiten zusammenkommen. Wir wissen, dass Arbeitnehmer bereit sind, für eine Beschäftigung Abstriche zu machen – etwa in puncto Löhne, Mobilität und Arbeitszeit. Angesichts der zunehmenden Verknappung von Arbeitskräften wird Konzessionsbereitschaft aber auch auf der Arbeitgeberseite an Relevanz gewinnen. Gerade für Fragen der Fachkräftesicherung und Qualität der Beschäftigung ist der Matching-Prozess von hohem Interesse.



In der Sonderausgabe „IAB-Forum Spezial 2013" bilanzieren Martin Dietz, Joachim Möller, Ulrich Walwei und Enzo Weber die Lage auf dem Arbeitsmarkt, skizzieren die beschäftigungspolitischen Herausforderungen und diskutieren mögliche Reformansätze. Das Sonderheft liegt dieser Ausgabe bei und steht im Internet kostenlos zum Download zur Verfügung: http://www.iab.de/anpacken.

Das Interview führten



Dr. Andrea Kargus
Leiterin des Geschäftsbereichs „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie" am IAB.
andrea.kargus@iab.de



Dr. Martin Schludi
Wissenschaftsredakteur im Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie" am IAB.
martin.schludi@iab.de

Personen

Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“



„Drei engagierte Beiräte zu verlieren, bedeutet eine große Lücke“

Neun Jahre wirkten sie für das IAB: Prof. em. Reinhard Hujer, Prof. Bernd Fitzenberger und Prof. Claus Schnabel gehörten dem Wissenschaftlichen Beirat seit dem Jahr 2004 an. Prof. Hujer fungierte zudem seit dem Herbst 2009 als Sprecher des Gremiums, das die Arbeit des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit (BA) begleitet. Nun schieden die Wissenschaftler satzungsgemäß nach neun Jahren aus dem Beirat aus.

BA-Vorstandsmitglied Raimund Becker würdigte die Arbeit der drei Ökonomen im Rahmen der diesjährigen Herbstsitzung des Wissenschaftlichen Beirats und dankte ihnen für ihr langjähriges Engagement. „Der Vorstand der BA schätzt es außerordentlich, dass die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats dem IAB ehrenamtlich ihre Expertise zur Verfügung stellen und die Weiterentwicklung des Instituts begleiten“, erklärte Becker. „Wir freuen uns deshalb sehr, dass mit Herrn Professor Hujer, Herrn Professor Fitzenberger und Herrn Professor Schnabel drei renommierte Wissenschaftler dieses Gremium bereichert haben.“

Der Wissenschaftliche Beirat unterstütze mit seinem Blick von außen das IAB dabei, die wissenschaftliche Qualität zu sichern und gebe Impulse, diese weiter zu steigern. Gerade für das IAB, das gleichermaßen Politikberatung und Forschung leisten müsse, sei die Vernetzung mit der universitären Arbeitsmarktforschung wichtig. „Fundierte und unabhängige Forschung als Basis guter Politikberatung ist für den Vorstand und den Verwaltungsrat von großem Wert, weil wir uns in vielen Fällen auf die Expertise des IAB verlassen“, erklärte Becker. Auch die Arbeitsagenturen und Regionaldirektionen würden davon erheblich profitieren.



Nach neun Jahren schieden (von links) Prof. Claus Schnabel, Prof. em. Reinhard Hujer und Prof. Bernd Fitzenberger aus dem Wissenschaftlichen Beirat des IAB aus.

„Drei engagierte Beiräte zu verlieren, bedeutet eine große Lücke. Es ist nicht einfach, diese wieder zu schließen", sagte IAB-Direktor Prof. Joachim Möller. Die Beiratstätigkeit von Bernd Fitzenberger, Reinhard Hujer und Claus Schnabel habe unter dem Motto „Vertrauen, Weisheit und Klarheit" gestanden, erklärte Möller und dankte den drei Wissenschaftlern für ihren ebenso kritischen wie konstruktiven Rat.

„Ich bin froh, dass ich die spannende und dynamische Entwicklung des IAB hin zu einem unabhängigen Institut von nationaler und internationaler Bedeutung begleitet habe", sagte Reinhard Hujer. Als Beispiele nannte er die SGB-II-Forschung, die Weiterentwicklung des IAB-Betriebspanels und die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, die heute „ein tägliches Geschäft" sei. Beeindruckt von der positiven Entwicklung des Instituts zeigte sich auch Bernd Fitzenberger: „Ich bin überrascht, dass die neun Jahre schon vorbei sind, in denen sich viel im IAB bewegt hat. In diesem Beirat war es mir eine Ehre Mitglied zu sein."

Alle drei Wissenschaftler werden dem IAB unter anderem als Mitglieder des Herausgebergremiums des „Journal for Labour Market Research", der referierten wissenschaftlichen Zeitschrift des Instituts, auch künftig verbunden bleiben. Zur neuen Sprecherin des Wissenschaftlichen Beirats wurde Prof. Karen M. Anderson gewählt.

Das IAB in aller Welt

Juliane Achatz, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", referierte im August 2013 bei der 11. Konferenz der European Sociological Association in Turin zu der Frage, ob sich Eingliederungswirkungen von Ein-Euro-Jobs nach familiären Gegebenheiten unterscheiden.



Dr. Manfred Antoni

Dr. Manfred Antoni und Stefan Seth, wissenschaftliche Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, nahmen vom 15. bis 19. Juli 2013 an der Konferenz der European Survey Research Association in Ljubljana teil. Dort betreuten sie den Stand des German Record Linkage Center (GRLC). Sie präsentierten dem internationalen Publikum die gesamte Bandbreite der Aufgaben des GRLC, insbesondere die Beratung und Durchführung von Record-Linkage-Projekten sowie Forschung zu Methoden des Record-Linkage. Darüber hinaus stellte Manfred Antoni in seinem Vortrag „Privacy-preserving record linkage with large files" eine vom GRLC entwickelte Blocking-Technik vor, die ein Record-Linkage sehr großer Datensätze bei gleichzeitiger Einhaltung des Datenschutzes ermöglicht und erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringt.



Stefan Seth

Angela Bauer, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", hielt bei der Internationalen Konferenz „Work – Continuities and Disruptions in Modern Life" am 23. August 2013 an der Universität von Turku (Finnland) den Vortrag „Demand for Skilled Labour: Vocational Training of Young Tolerated Refugees in Germany". Angela Bauer präsentierte erste Ergebnisse einer qualitativen Implementationsstudie zur Umsetzung rechtlicher Änderungen, die jungen Flüchtlingen mit Duldungsstatus eine betriebliche Ausbildung ermöglichen sollen.

Inna Becher, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", hielt auf der 5. Konferenz der European Survey Research Association im Juli 2013 in Ljubljana den Vortrag „Lost without translation? Respondents' reasons for using translated questionnaires and their relevance for data quality", der sich mit der Verwendung fremdsprachiger Fragebögen bei der Befragung von Migranten befasst. Anschließend hielt sie auf der 11. Konferenz der European Sociological Association im August zwei Vorträge. Zunächst berichtete sie über den Einfluss von Religiosität und Religionszugehörigkeit auf die Einstellungen zu Geschlechterrollen. Danach sprach sie über die effiziente Nutzung der Informationen über die räumliche Verteilung von Migranten bei der Stichprobenziehung.

Katharina Dengler, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte“ und GradAB-Stipendiatin, nahm an der 11. Jahrestagung des European Network for Social Policy Analysis teil, die vom 5. bis 7. September 2013 in Posen (Polen) stattfand. In ihrem Vortrag „Effectiveness of Sequences of One-Euro-Jobs: Is it better to do more One-Euro-Jobs or to wait?“ veranschaulichte sie die Wirkungen von Zusatzjob-Sequenzen wie beispielsweise zwei aufeinanderfolgenden Zusatzjobs auf die Beschäftigungschancen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger in Deutschland.



Dr. Martin Dietz

Dr. Martin Dietz, kommissarischer Leiter der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB, reiste auf Einladung der Tel Aviv University und der Friedrich-Ebert-Stiftung nach Israel und nahm am 6. und 7. Oktober 2013 in Tel Aviv an dem internationalen Workshop „Too Young to Retire – Too Old to Work“ teil. Die Tagung beschäftigte sich mit Fragen des demografischen Wandels, insbesondere mit den Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf den Arbeitsmarkt. In seinem Vortrag zur Situation älterer Menschen auf dem deutschen Arbeitsmarkt rückte Martin Dietz vor allem die Herausforderungen bei der Integration älterer Arbeitsloser in Beschäftigung in den Fokus.

Im August 2013 besuchte **Dr. Stephanie Eckman**, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kompetenzzentrum Empirische Methoden, die Konferenz „Measurement on the Move: Leveraging the Power of Location“ der Nielsen Corporation in San Diego (USA). Die Nielsen Corporation untersucht weltweit Medien-Nutzung und Verbraucherverhalten sowie die Nutzung von Big Data. Eckman präsentierte Ergebnisse zur Präzision von Geodaten. Wie korrekt und genau die Geokoordinaten aus der GIS-Software und aus GPS-Geräten sind, hatte Stephanie Eckman in einem Projekt zusammen mit Kollegen aus dem National Opinion Research Center in Chicago und mit **Felicitas Mittereder**, studentische Hilfskraft im Kompetenzzentrum Empirische Methoden, erforscht.

Johannes Eggs, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘“, referierte im Rahmen der Statistischen Woche vom 17. bis 20. September 2013 in Berlin zu dem Thema „Messfehler für Arbeitslosengeld II und mögliche Auswirkungen auf Schätzergebnisse von Längsschnittmodellen“. Wird der Bezug von Arbeitslosengeld II als sozial unerwünschtes Merkmal bewertet, wird er von Befragten häufig gar nicht erwähnt. Anhand verknüpfter Befragungs- und Registerdaten zeigte Eggs auf, welche Auswirkungen dies auf Längsschnittanalysen zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit, Grundsicherungsbezug und Gesundheit hat.

Dr. Alfred Garloff, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Hessen), trug auf den Jahrestagungen der



Dr. Alfred Garloff

European Association of Labour Economists in Turin und der European Regional Science Association in Palermo (Italien) Ergebnisse aus seiner gemeinsamen Arbeit mit Stefan Werth vom Statistik-Service-Südwest über die Eigenschaften verschiedener Maße der Arbeitslosigkeitsdauer vor.

Dr. Jörg Heining, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, stellte bei der Tagung der European Association of Population Economics in Aarhus (Dänemark) und bei der Tagung der European Association of Labour Economists in Turin (Italien) das Papier „Workplace Heterogeneity and the Rise of Wage Inequality in West Germany“ vor. Darin wird die steigende Lohnungleichheit in Westdeutschland thematisiert und untersucht, inwiefern zunehmende betriebliche Heterogenität ursächlich für die wachsende Dispersion von Arbeitnehmerlöhnen ist. Bei den Joint Statistical Meetings in Montreal (Kanada) und auf dem World Statistics Congress des International Statistical Instituts in Hongkong (China) präsentierte Heining das Papier „Establishing Remote Access To Confidential German Micro Labor Market Data“. Dieser Aufsatz befasst sich mit

der Einrichtung eines Fernzugriffs auf die datenschutzrechtlich sensiblen Daten des FDZ von bestimmten externen Standorten.

Daniela Hochfellner, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, nahm am 11. August 2013 am Jahrestreffen der American Sociological Association in New York teil. Dort diskutierte sie unterschiedliche Einflussfaktoren in Deutschland auf die berufliche Aktivität im Ruhestand im Vergleich zu den Vereinigten Staaten.

Im September 2013 besuchten die IAB-Wissenschaftler **PD Dr. Elke Jahn, Dr. Thomas Kruppe und Christine Singer** aus dem Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" die Jahrestagung der European Association of Labour Economists in Turin (Italien). Dort stellten sie aktuelle Forschungsergebnisse zur Entlohnung von Immigrantinnen und Immigranten, zu den Effekten von Kurzarbeit sowie zu den Wirkungen geförderter Weiterbildung im Betrieb vor.

Über Bildungsforschung zur frühen Kindheit bis hin zum hohen Erwachsenenalter informierte sich der bayerische Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst Dr. Wolfgang Heubisch am 12. September 2013 bei einem Besuch im Nationalen Bildungspanel (NEPS). **Dr. Florian Janik**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", gab dem Minister einen Überblick über die Erwachsenenbefragung des NEPS und über die Weiterbildungsbeteiligung von Erwachsenen in Deutschland.

Dr. Susanne Kohaut, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung", hielt am 13. September 2013 bei der Industrial Relations in Europe Conference an der Bucharest National School of Political Studies in Rumänien den Vortrag „Beschäftigung im öffentlichen Sektor vor und nach der Krise".



Dr. Susanne Kohaut

Marie-Christine Laible, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, war am 19. September 2013 zu Gast an der Federal Reserve Bank in Atlanta (USA). Im Rahmen der 12. Konferenz „Comparative Analysis of Enterprise Data" stellte sie ihre Ergebnisse zu dem Thema „Gender Diversity in Top Management and Firm Performance: An Analysis with the IAB-Establishment Panel" vor. Laible hat basierend auf dem IAB-Betriebspanel die Effekte des Anteils von Frauen in Führungspositionen auf den Betriebsumsatz analysiert.

Dr. Ute Leber, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung", hielt am 7. Juli 2013 bei der „The Journal of Vocational Education and Training Tenth International Conference" in Oxford (Großbritannien) einen Vortrag zum Thema „Aus- und Weiterbildung in der Wirtschaftskrise".

Dr. Iris Möller, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung", referierte am 28. Juni 2013 auf der 25. Konferenz der Society for the Advancement of Socio-Economics in Mailand (Italien) zum Thema „Finanzielle Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland vor, während und nach der Krise".

Prof. Joachim Möller wurde am 5. Juli 2013 zum 9. Internationalen Wissenschaftlichen Kongress der Humboldt-Stiftung in Posen (Polen) eingeladen. Der Direktor des IAB hielt dort an der Seite des Staatsekretärs des polnischen Arbeitsministeriums Dr. Mecina den Vortrag „Herausforderungen für die Sicherheit im sozialen Bereich". Am 12. September erläuterte Möller als Keynote-Speaker des 8. European Workshop on Labour Markets and Demographic Change in Wien die Chancen, Risiken und Herausforderungen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt.

Cornelius Peters, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nord), nahm am 11. April 2013 in London an dem Workshop „Migration: Global Development, New Frontiers" des NORFACE Research Programme on Migration teil. Er stellte Ergebnisse aus dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt „Diversität und Erfolg von Organisationen" zum Thema „Arbeitskräftediversität und Innovationen von Betrieben – Befunde für Deutschland" vor, das er gemeinsam mit **Prof. Annekatrin Niebuhr** (IAB Nord) bearbeitet.

Angela Rauch, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", referierte im August 2013 bei der Konferenz „Work, Well-being and Wealth"

des Finnish Institute of Occupational Health in Helsinki zu der Frage, ob Einflüsse von organisatorischen Arbeitsfaktoren und der Erwerbsbiografie das aktuelle Depressionsrisiko von älteren Erwerbstätigen beeinflussen.

Dr. Hans-Jörg Schmerer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration", war von September bis Oktober 2013 Gastwissenschaftler an der Universität Xiamen in China. Zusammen mit Prof. Cheryl Xiaoning Long und Prof. Luhang Wang arbeitete er an einem Projekt zu möglichen Arbeitsmarkteffekten des zunehmenden Handels mit China.



Dr. Hans-Jörg Schmerer

Auch 2013 war das IAB wieder maßgeblich an der Organisation des nun 24. „International Workshop on Household Survey Nonresponse" beteiligt. Der Workshop fand dieses Jahr vom 4. bis 6. September in London statt und wurde von **Jennifer Sinibaldi**, Mitarbeiterin im Kompetenzzentrum Empirische Methoden, und von Mitarbeitern der englischen Datenerhebungsorganisation NatCen Social Research organisiert. Die Teilnehmer kamen aus Deutschland, Island, Kanada, den USA, Großbritannien, Spanien, Belgien, Norwegen und den Niederlanden.



Jennifer Sinibaldi

Ulrich Thomsen, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Geschäftsbereich „IT- und Informationsmanagement", präsentierte im August 2013 auf der Konferenz „Work, Well-being and Wealth" in Helsinki seinen Vortrag „Participation in Labor Market Measures of Persons with Disabilities: Allocation Based on Structural Selection Processes?" Thomsen erläuterte die Einflussfaktoren, die eine Teilnahme junger Rehabilitanden an einer Fördermaßnahme begünstigen oder hemmen.



Nancy Titze

Nancy Titze, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", berichtete im April 2013 in Lille (Frankreich) auf der Konferenz „Disability, between individual trajectories and institutional rationale" und im Mai 2013 auf der „Conference in Disability Research" in Naantali (Finnland) von ihrer gemeinsamen Forschungsarbeit mit Stefan Gruber vom Munich Center for the Economics of Aging. Die Studie befasst sich mit dem Übergang jugendlicher Ausbildungsabsolventen aus beruflicher Rehabilitation in den Arbeitsmarkt und identifiziert Determinanten für eine erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration.



Silke Tophoven

Silke Tophoven, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", hielt am 31. August 2013 auf der 11. Konferenz der European Sociological Association den Vortrag „The Relationship Between Precarious Employment Situations and Subjective Health". Sie erläuterte das Verhältnis von prekärer Beschäftigungssituation und subjektiver Gesundheit bei Beschäftigten auf der Schwelle zum höheren Erwerbsalter.

Matthias Umkehrer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB und Stipendiat im Graduiertenprogramm des IAB, nahm vom 26. bis 30. August 2013 an der 28. Jahrestagung der European Economic Association in Göteborg (Schweden) teil. Er präsentierte Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen mangelnder Berufserfahrung in der frühen Phase des Erwerbslebens auf die Ungleichheit von Löhnen im späteren Erwerbsverlauf und deren Veränderungen seit den späten 1970er Jahren.

Basha Vicari, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte" und Stipendiatin im Graduiertenprogramm des IAB, referierte am 6. September 2013 bei der 10. Jahrestagung der Irish Society of New Economists in Maynooth (Irland) ihre Forschungsergebnisse zum Einfluss struktureller Merkmale von Berufen – zum Beispiel die Standardisierung der Zertifikate des deutschen Bildungssystems – auf die berufliche Mobilität von Erwerbsanfängern über vier Jahrzehnte hinweg.

Alexander Vosseler, wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Forschungsbereichen „Regionale Arbeitsmärkte" und „Prognosen und Strukturanalysen" sowie Stipendiat im Graduiertenprogramm des IAB (GradAB), hielt sich auf Einladung von Prof. Cathy W. S. Chen von Februar bis März 2013 zu einem Forschungsaufenthalt am Institut für Statistik der Feng Chia Universität in Taiwan auf. Der Forschungsaufenthalt erfolgte im Rahmen des GradAB-Programms und diente dem Abschluss seiner Doktorarbeit sowie der Arbeit an einem gemeinsamen Papier zum Thema „Bayesian Unit Root Testing in Double-Threshold Heteroskedastic Models". Vosseler hielt außerdem im Rahmen des Statistik-Seminars den Vortrag „Model averaging in Bayesian periodic autoregressive models to forecast seasonal time series".



Alexander Vosseler

Dr. Ulrich Walwei, Vizedirektor des IAB, hielt beim 22. Wissenschaftlichen Kolloquium „Armutsmessung" des Statistischen Bundesamts und der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 21. November 2013 in Wiesbaden einen Vortrag über Arbeitslosigkeit und Armut.

Dr. Daniel Werner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Bayern), hielt auf der Jahrestagung des „Vereins für Socialpolitik" am 5. September einen Vortrag zum Thema „Beschäftigung und Qualifikation auf regionaler Ebene – Konvergenz oder Divergenz?".

Stefanie Wolter, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, nahm vom 18. bis 20. September 2013 an der 12. Konferenz „Comparative Analysis of Enterprise Data" in Atlanta (USA) teil. In ihrem Vortrag „Fit for Future. Strategies of German Establishments to Manage Personnel Challenges" stellte sie Instrumente deutscher Betriebe zur Mitarbeitergewinnung und -bindung im Zusammenhang mit Fachkräfteengpässen vor.

Dr. Gabriele Wydra-Somaggio, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Rheinland-Pfalz-Saarland), stellte am 27. Juni 2013 auf der Jahrestagung der „Society for the Advancement of Socio-Economics" in Mailand (Italien) Ergebnisse aus ihrem gemeinsamen Forschungsprojekt mit **Silke Hamann** und **Dr. Carsten Pohl**, beide wissenschaftliche Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz, vor. Dabei geht es um Kinderbetreuung und die Pflege Älterer durch Arbeitslose sowie deren Chancen, den Leistungsbezug zu verlassen.

Franz Zahradnik, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", sprach im August 2013 bei der Jahrestagung der Society for the Study of Social Problems in New York (USA) über die Rolle von Schamkonflikten bei der Entstehung und Verfestigung von sogenannten Sanktionskarrieren, also biografischen Verläufen mit wiederholt auftretenden Sanktionen bei jungen Arbeitslosen.



Stefanie Wolter

Aus aller Welt ins IAB

Dr. Tino Berger, Juniorprofessor an der Universität Köln, stellte am 28. Mai 2013 im FAU/IAB-Seminar „Macroeconomics and Labor Markets" seine Forschungsergebnisse zum Thema „Estimating the Natural Rate of Employment in Hours" vor. In seiner Analyse zeigte er, dass bisherige Schätzungen der inflationsstabilen Arbeitslosenrate (NAIRU) Veränderungen der Arbeitszeit und der Arbeitsmarktpartizipation nicht ausreichend berücksichtigen. Er schlägt stattdessen die Erwerbstätigenquote in Stunden als alternativen Indikator vor und hat das Konzept anhand eines Modells für vier Länder überprüft.

Prof. Kurt Biedenkopf besuchte am 30. Oktober 2013 das IAB. Ziel des eintägigen Workshops „Neue Strategien für die Arbeitsmarktpolitik" war der Austausch über aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die Diskussion über zukunftsweisende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. In drei kurzen Beiträgen referierten Dr. Johann Fuchs, Prof. Enzo Weber und IAB-Direktor Prof. Joachim Möller über die Forschungsergebnisse des IAB zu den Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt, den Effekten der Hartz-Reformen und zu Vorschlägen für eine künftige Arbeitsmarktpolitik. An der anschließenden Diskussion mit Prof. Biedenkopf nahmen die Forschungsbereichsleiterinnen und -leiter des IAB teil. Seine Ideen zur Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Integration von Langzeitarbeitslosen präsentierte der ehemalige Ministerpräsident des Freistaates Sachsen in einem eigenen institutsöffentlichen Vortrag, den auch der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Frank-J. Weise, besuchte.



Prof. Kurt Biedenkopf plädierte für eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Integration von Langzeitarbeitslosen.

Prof. Andrzej Cieślik von der Universität Warschau war am 3. und 4. Juli 2013 zu Gast beim Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte". Der Aufenthalt diente in erster Linie dem intensiven projektübergreifenden Austausch. Cieślik hielt in der Reihe „IAB-Colloquium" einen Vortrag zum Thema „Location determinants of firms with foreign capital in Poland: A regional perspective" und zeigte darin den Einfluss von Agglomerationseffekten auf die Standortwahl ausländischer Unternehmen in Polen auf. Mit dem Team des IAB-Projekts „ReLOC – Research on Locational and Organisational Change", das die Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in der Tschechischen Republik auf die Arbeitsmärkte beider Länder erforscht, wurde erörtert, ob ähnliche Fragestellungen auch für polnische Firmen untersucht werden können. Hierzu wird eine Kooperation des Forschungsbereichs mit Prof. Cieślik angestrebt.



Prof. Andrzej Cieślik

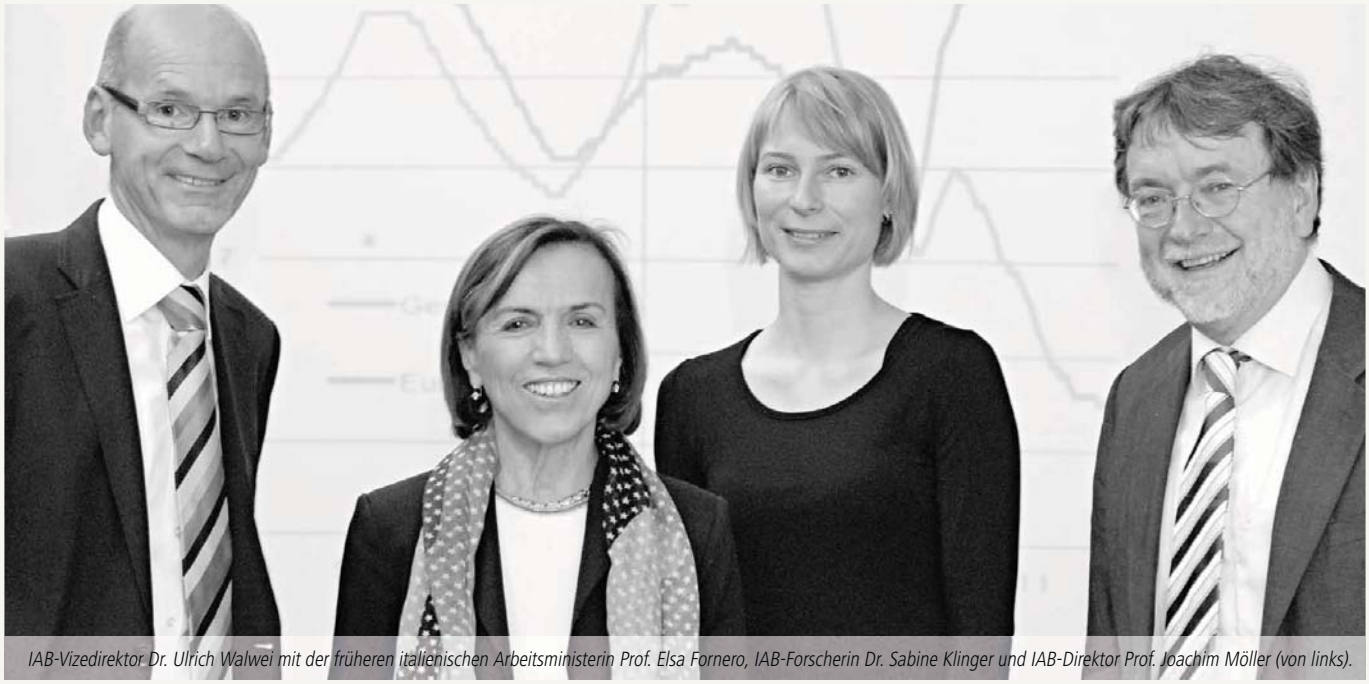


Über Ergebnisse der SGB-II-Forschung des IAB informierte sich eine Delegation aus Korea (von links): Hang Deok-Soon (Korea Labor Institutes – KLI), Lee Hyun Joo (Korea Institute for Health and Social Affairs), Regina Konle-Seidl (IAB), Lee Byung-Hee, Chang Jiyeun und Park Myung Joon (alle drei KLI).

Eine **Delegation der Deutschen Bundesbank** besuchte im Mai 2013 das Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA im IAB zu einem zweitägigen Erfahrungsaustausch über die Strukturen und Prozesse im FDZ. Im Vordergrund standen die Themenbereiche Datenzugang und Datenaufbereitung. Im Juni 2013 war **Hideaki Nakamura** vom japanischen Innenministerium beim FDZ zu Gast. Auch hier stand die Arbeitsweise des FDZ, insbesondere im Hinblick auf die Weitergabe von datenschutzrechtlich sensiblen Mikrodaten, im Fokus.

Die deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen stoßen ebenfalls international auf reges Interesse: Eine **Delegation des Korea Labor Institutes** (KLI) informierte sich am 11. Juli 2013 im IAB über Ergebnisse der SGB-II-Forschung, insbesondere zur Struktur und Dynamik in der Grundsicherung sowie deren organisatorische Umsetzung. In Korea steht die Reform der Arbeitslosenhilfe auf der politischen Agenda.

Prof. Elsa Fornero war am 15. Oktober 2013 zu Gast im IAB und referierte zum Thema „Labour Market Reforms: Reflexions on the Italian Case". Elsa Fornero, Professorin für Wirtschaftswissenschaften, speziell Wohlfahrt und Rente, an der Universität Turin, war auf dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Schuldenkrise



IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei mit der früheren italienischen Arbeitsministerin Prof. Elsa Fornero, IAB-Forscherin Dr. Sabine Klinger und IAB-Direktor Prof. Joachim Möller (von links).

in Italien Ministerin für das Ressort Arbeit, Soziales und Gleichberechtigung im Kabinett Monti. Sie war verantwortlich für die Umsetzung der von der Europäischen Zentralbank angeregten Arbeitsmarktreformen, die zum Teil an die deutschen Reformen angelehnt waren.

Dr. Matthias S. Hertweck, Juniorprofessor von der Universität Konstanz, besuchte am 13. Juni 2013 das IAB und stellte beim FAU/IAB-Seminar „Macroeconomics and Labor Markets" seine aktuelle Studie „Commodity Price Shocks and the Business Cycle: Structural Evidence for the U.S." vor. Hertweck diskutierte mit Vertreterinnen und Vertretern des Forschungsschwerpunktes „Gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktforschung" des IAB über Forschungsergebnisse zu konjunkturellen Schwankungen von Einstellungen und Entlassungen von Arbeitskräften.



Dr. Matthias S. Hertweck

Dr. Janine Leschke, Associate Professor an der Copenhagen Business School, hielt am 19. September 2013 im IAB-Colloquium den Vortrag „Entwicklung der Qualität der Arbeit in der Krise – eine vergleichende Analyse für die EU". Sie erläuterte die Entwicklung der



Henna Nivalainen

Beschäftigungsqualität in den EU-27-Ländern anhand des „ETUI Job Quality Index". Dieser Index basiert auf Daten aus Personenbefragungen und der amtlichen Statistik zu Löhnen, Arbeitszeiten, atypischen Erwerbsformen, Arrangements zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Arbeitsplatzsicherheit, Weiterbildung und kollektiver Interessenvertretung. Während ihres Aufenthalts tauschte sie sich mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Arbeitsgruppe „Qualität der Beschäftigung" über Kooperationsmöglichkeiten aus.



Dr. Janine Leschke

Henna Nivalainen, Doktorandin an der School of Business and Economics in Jyväskylä (Finnland), hielt sich von September bis November 2013 im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" auf. Gemeinsam mit PD Dr. Elke Jahn forschte sie zu der Frage, ob sich die Deregulierung des Zeitarbeitsrechts auf die Arbeitsplatzzufriedenheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgewirkt hat.

Prof. Etienne Wasmer von der Science Po in Paris präsentierte am 15. Mai 2013 im FAU/IAB-Seminar „Macroeconomics and Labor Markets" den Vortrag „Macroeconomic Dynamics in a Model of Goods, Labor and Credit Market Frictions". Wasmer verbindet Güter-, Arbeitsmarkt und Kreditmarkt in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell und argumentiert, dass Unvollkommenheiten auf den Güter- und Kreditmärkten für die steigenden Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich sind.

Aus der Welt des IAB

Dr. Silke Anger leitet seit dem 1. September 2013 den Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB. Gleichzeitig nahm sie einen Ruf auf eine Universitätsprofessur (W3) für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg an, die gemeinsam mit dem IAB eingerichtet wurde. Silke Anger war zuvor als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin tätig. Einen Ruf der Freien Universität Berlin auf eine Professur (W3) für das Fachgebiet Volkswirtschaftslehre mit dem

Schwerpunkt Empirische Wirtschaftsforschung in Verbindung mit der Leitung des Bereichs „Angewandte Panelanalysen des SOEP" am DIW lehnte sie ab.

Michael Grüttner wurde im Juli 2013 der Luise-Prell-Preis für herausragende Abschlussarbeiten der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg verliehen. Seine Masterarbeit ist in der Reihe „IAB-Bibliothek" unter dem Titel „Zur Bedeutung von ‚Konventionen' in der Arbeitsverwaltung. Die Vergabepraxis des Gründungszuschusses" erschienen.

Dr. Iris Möller, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung", wurde im April 2013 in den Beirat des Projekts „Finanzielle Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland" berufen, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wird.



Dr. Iris Möller

Dr. Hans-Jörg Schmerer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration", vertritt seit dem Sommersemester 2013 den Lehrstuhl für Internationale Ökonomik an der Universität Passau.



Prof. Enzo Weber

Prof. Enzo Weber, Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen" und kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen", wurde erneut zum Research Fellow des Instituts für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) berufen und wird das IOS zum Beispiel bei Publikationen und Konferenzen unterstützen. Die Berufung gilt für drei Jahre.

Dr. Claudia Wenzig, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung'", wurde in



Dr. Claudia Wenzig

den Projektbeirat zur Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe berufen. Die konstituierende Sitzung fand am 23. Mai 2013 in Berlin statt.

Dr. Christina Wübbeke, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", wurde von der Hans-Böckler-Stiftung in den Beirat des Projekts „Erwerbstätigkeit trotz Rente? Beschäftigte, Betriebe und Alterssicherung" berufen.



Dr. Christina Wübbeke

Porträt

Bildung spielt im Leben eine zentrale Rolle

Ob Fachkräftesicherung oder Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: „Lebenslanges Lernen ist unglaublich wichtig", sagt Prof. Silke Anger. Sie leitet seit September dieses Jahres den Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB.

In Deutschland sind Bildung und Arbeitsmarktchancen eng miteinander verknüpft. Doch die Bedeutung von Bildung reicht noch weiter: „Sie spielt für den ökonomischen und sozialen Erfolg im Leben eine zentrale Rolle", erklärt Prof. Silke Anger. Seit September dieses Jahres leitet die Ökonomin den Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB. „Die Arbeitsmarktforschung gehört schon immer zu meinen Hauptforschungsgebieten. Das IAB war daher für mich besonders attraktiv", sagt die 38-Jährige, die zuvor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin tätig war.

Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der angewandten Mikroökonometrie, insbesondere in den Forschungsfeldern empirische Arbeitsmarktforschung, Bildungsökonomik und Gesundheitsökonomik. Dabei beschäftigt sie sich zurzeit insbesondere mit der Bedeutung von kognitiven und nicht kognitiven Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, mit den ökonomischen und sozialen Effekten von Bildungsreformen und mit intergenerationaler Mobilität.

„Der Prozess des Lernens und die Verwendung des Gelernten im Beruf und im privaten Bereich interessiert mich sehr. Es ist spannend herauszufinden, warum manche Personengruppen sehr motiviert sind zu lernen und andere nicht", erläutert Silke Anger. „Mich beschäftigt zum Beispiel die Frage, welche Persönlichkeitsmerkmale wie Neugier oder Selbstdisziplin den Bildungserwerb begünstigen und Menschen erfolgreicher in Beruf und Leben, ökonomisch und sozial, machen."

Das IAB bietet ihr für ihre Forschung sehr gute Bedingungen: „Der exzellente Datenzugang ist ein Paradies für empirische Forscher", sagt Anger. „Internationale Top-Wissenschaftler arbeiten mit den Daten des IAB und machen sie weltweit bekannt. Und es sind noch neue Datenschätze zu heben", sagt die Ökonomin mit Blick auf die Generierung neuer Datensätze durch die Verknüpfung von Register- und Surveydaten.

Am IAB hat sie außerdem der Beratungsauftrag gereizt: „Man läuft als Wissenschaftler aufgrund des Publikationsdrucks schnell Gefahr, sich vor allem deshalb auf ein Forschungsthema zu konzentrieren, weil es sich hochrangig publizieren lässt. Hier kann ich einem Forschungsgebiet nachgehen, das für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von hoher Relevanz ist, und diese Forschung mit Beratung kombinieren. Das bietet die Chance, auf der Basis von harten Fakten und empirischer Evidenz Zusammenhänge darzulegen und Empfehlungen abzuleiten, um Diskussionen wissenschaftlich fundiert zu führen und Herausforderungen zu bewältigen."

> „Der Datenzugang ist ein Paradies für empirische Forscher"

Der Forschungsbereich von Silke Anger untersucht die Zusammenhänge von Bildung und Erwerbstätigkeit aus einer lebenslauforientierten Perspektive und befasst sich mit Schlüsselthemen wie Fachkräftebedarf, Langzeitarbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Geschlechterungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt.

„Der erste Forschungsschwerpunkt liegt auf den Übergängen von der Schule in den Arbeitsmarkt, der zweite auf dem Zusammenhang zwischen Bildungsprozessen, Erwerbsverläufen und Erwerbsmobilität im weiteren Lebensverlauf", erläutert Anger. „Hier geht es zum Beispiel darum, welche Rolle Geschlecht und soziale Herkunft spielen."

Die Wissenschaftlerin misst dem Thema „Weiterbildung" besondere Bedeutung zu: „Lebenslanges Lernen ist unglaublich wichtig. Das gilt sowohl für die Sicherung des Fachkräftebedarfs, als auch für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Eine wichtige Forschungsfrage der nächsten Jahre ist, mit welchen Bildungsmaßnahmen man den harten Kern der Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung bringen kann oder verhindern kann, dass Langzeitarbeitslosigkeit überhaupt entsteht", betont Anger. „Wie motiviert man Geringqualifizierte, an Weiterbildungen teilzunehmen? Wie kann man frühzeitig in Kindheit und Jugend ansetzen, um den Weg gleich in die richtige Richtung zu lenken?"

Die Frage, wie man einem drohenden Fachkräftemangel begegnen kann, sei damit eng verbunden: „Bei den Arbeitslosen liegt wertvolle Arbeitskraft brach und sie sind zudem sehr unglücklich. Gleichzeitig können

Zur Person

Prof. Dr. Silke Anger studierte von 1995 bis 2001 Europäische Wirtschaft an der Universität Bamberg und Volkswirtschaftslehre an der University of South Carolina, Columbia. Anschließend war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin, wo sie 2005 promovierte und 2013 habilitierte. Von 2005 bis 2013 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Sozio-oekonomisches Panel am DIW Berlin. Seit September 2013 leitet Anger den Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB und ist seit November zudem Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Universität Bamberg. Sie ist Research Fellow des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Danish National Centre for Social Research.



Unternehmen Stellen nicht besetzen. Die Frage ist, wie sich dieser Job-Mismatch durch Bildungsmaßnahmen verringern lässt."

Verstärkt durch den demografischen Wandel gewinnt außerdem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter an Bedeutung. „Hier dürfen wir den Fokus nicht nur auf die Kinderbetreuung richten, sondern auch auf die Pflege von Angehörigen", sagt Silke Anger. Als Mutter von zwei kleinen Kindern kennt sie den Spagat zwischen Beruf und Familie aus eigener Erfahrung. „Familienfreundlichkeit wird am IAB stark gelebt. Das war einer der Gründe, um mit meinem Mann und unseren beiden Töchtern nach Nürnberg zu kommen."

Ein weiteres wichtiges Forschungsthema betrifft schließlich die Frage, welche Bildungsmaßnahmen soziale Mobilität erhöhen und die Verfestigung von sozialer Ungleichheit verhindern können. „Bei allen diesen Forschungsfragen geht es immer auch darum, ob man später im Leben repariert oder besser vorher investiert", sagt die Ökonomin.

Für seine Analysen nutzt der Forschungsbereich Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, amtliche Statistiken des Statistischen Bundesamts, Befragungsdaten und verschiedene eigene Erhebungen wie den Datensatz der Studie „Arbeiten und Lernen im Wandel".

„Sehr wichtig für uns sind auch die Daten aus dem Nationalen Bildungspanel, denn sie beinhalten detaillierte Informationen über die Bildungsprozesse und die Kompetenzentwicklung vom Neugeborenen bis zum Erwachsenen. Das ist weltweit einzigartig", so Anger. „Wichtig ist nicht nur, dass wir diese Daten nutzen können, sondern auch, dass das Panel über die Erwachsenenetappe in unserem Forschungsbereich verankert ist, so dass wir den Verlauf der Erhebung aktiv mitgestalten können."

„Es geht auch darum, ob man später im Leben repariert oder vorher investiert"

Der Bereich betreibt außerdem qualitative Forschung: „Sie ist nicht nur zur Vorbereitung quantitativer Forschung bedeutend, sondern auch im Nachgang. Quantitative Forschung misst oft einen kausalen Effekt, kann aber in der Regel wenig zu den genauen Mechanismen sagen", erklärt Anger und nennt ein Beispiel aus ihrer eigenen Forschung: „Die kürzlich eingeführte Gymnasialreform hat einen negativen Effekt auf die Persönlichkeit, insbesondere auf die emotionale Stabilität, von Jugendlichen. Warum das so ist, wissen wir nicht. Die qualitative Forschung könnte Erklärungshinweise für Wirkungskanäle und Prozesse liefern."

Mit ihrem Wechsel ans IAB kehrt die Wissenschaftlerin auch an ihre studentischen Wurzeln zurück, denn die Leitung des Forschungsbereichs ist mit einer Berufung auf die Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg verbunden. Dort hat sie studiert.

Die Vernetzung mit der universitären Wissenschaft bietet aus ihrer Sicht viele Vorteile. „Lehrveranstaltungen sind sehr bereichernd. Man lernt selber weiter dazu, bekommt Impulse für die eigene Forschung und kann die nächste Generation für Forschungsfelder motivieren", erklärt sie. „Man kann Forschungsprojekte des IAB in die Lehre einbringen, Theorie und Empirie verknüpfen. Und man kann Nachwuchsforscher rekrutieren."

Eines ist allerdings nach dem Umzug von der Spree an die Pegnitz erst einmal Mangelware: „Viel Freizeit bleibt mir neben dem Beruf und der Familie derzeit nicht", sagt Silke Anger. Wenn sich das ändert, will sie sich wieder ihren Hobbys widmen. „Ich mache sehr gerne Sport." Neben Badminton und Leichtathletik hat es ihr vor allem Beachvolleyball angetan. So hat sie mehrmals an den Landesmeisterschaften in Mecklenburg-Vorpommern teilgenommen. „Und ich gehe gerne in Cafés", ergänzt sie. Tipps für Nürnberg und Umgebung sind willkommen.

Autorin: Dr. Andrea Kargus

Jobsuche über soziale Netzwerke „Vitamin B“ ist kein Wundermittel

Soziale Kontakte spielen bei der Jobsuche generell eine wichtige Rolle. Für Arbeitslose und Geringqualifizierte gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Auch für die Qualität der von ihnen gefundenen Stellen macht es keinen Unterschied, ob diese über private Netzwerke vermittelt wurden oder nicht.

Nicht erst seit Facebook, Xing und Co. wird mit den Begriffen „soziale Kontakte“ oder „soziales Netzwerk“ der Teil des Freundes- und Bekanntenkreises bezeichnet, der auch für das berufliche Fortkommen förderlich sein kann. Glaubt man den diversen Ratgebern zur Arbeitsuche, werden die besten Jobs über soziale Kontakte gefunden. Mit anderen Worten: Freunde, Bekannte oder Verwandte scheinen für die Arbeitsuche häufig wichtiger zu sein, als etwa Zeitungsannoncen oder die öffentliche Arbeitsvermittlung.

Viele Ratgeber, aber auch manche Beiträge in der Tagespresse, wecken dabei recht hohe Erwartungen: „Netzwerken Sie sich Ihren Weg zum Traumjob!“, heißt es da, oder auch „Wie man mit Vitamin B den Traumjob bekommt!“.

Bei vielen Langzeitarbeitslosen geht es allerdings weniger um den Traumjob, als vielmehr darum, überhaupt wieder in Beschäftigung zu kommen. Doch auch hier lässt sich fragen, welchen Nutzen Arbeitsuchende davon haben, ihre Freunde, Bekannten und Verwandten in die Jobsuche einzuspannen.

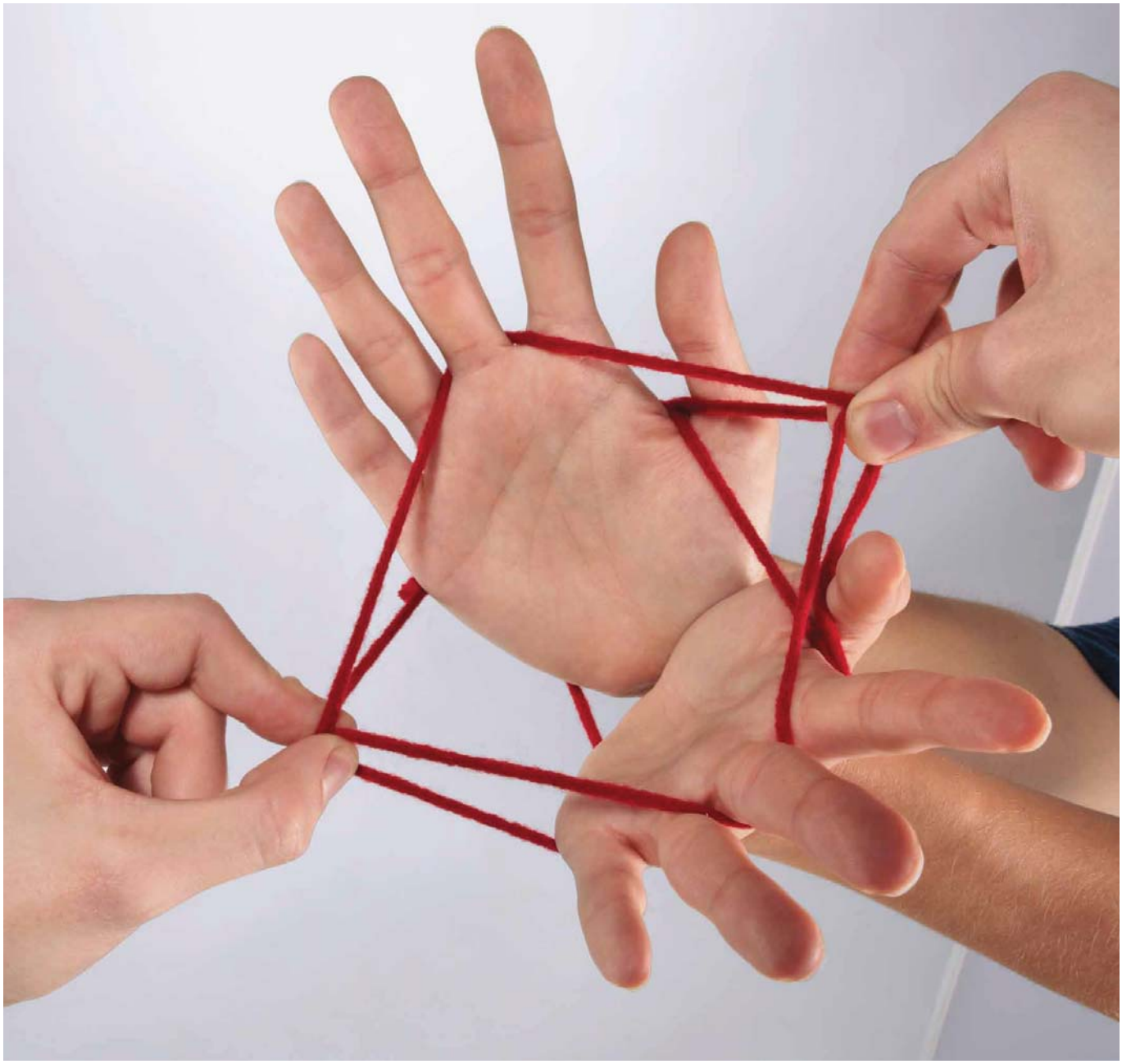
Lohnt es sich, das soziale Umfeld auch für die Arbeitsuche zu nutzen? Das IAB ist dieser Frage für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten nachgegangen. Die Befunde stimmen zwar weniger enthusiastisch, als es die plakativen Parolen der Ratgeber-Branche nahelegen würden. Sie geben aber auch keinen Anlass dazu, von der Suche über soziale Kontakte abzuraten.

Gut ein Drittel aller Stellen wird über soziale Kontakte gefunden

Generell sprechen die Zahlen dafür, dass Netzwerke bei der Stellensuche eine wichtige Rolle spielen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 105). So zeigen die Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels, dass in den vergangenen Jahren etwa jeder Dritte seine neue Stelle über soziale Kontakte gefunden hat. Wie hilfreich das soziale Umfeld bei der Arbeitsuche tatsächlich ist, hängt jedoch sehr stark von der Qualifikation der Betroffenen ab.

Die bisherige Forschung hat vor allem den Nutzen von Netzwerken für die eher Hochqualifizierten, zum Beispiel Manager oder Studenten, untersucht. Wie aber ist es um die Gesellschaftsgruppen bestellt, die am Arbeitsmarkt eher benachteiligt sind, nämlich die Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen? Sie gelten als die „Sorgenkinder“ der Arbeitsmarktpolitik – selbst bei guter Arbeitsmarktlage. Sie haben keine oder keine aktuelle formale Qualifikation und befinden sich daher am Arbeitsmarkt in einer vergleichsweise schlechten Position. Die Frage ist, ob sie dieses Manko über ihr soziales Netzwerk ausgleichen können.

Soziale Kontakte können grundsätzlich auf verschiedene Weise für die Stellensuche hilfreich sein. Mitglieder des sozialen Netzwerkes können als informelle Vermittler zwischen Arbeitsuchenden und Betrieb auftreten. Dies muss nicht die Form direkter Einflussnahme („Vitamin B“) annehmen. Denn Informationen, die man über soziale

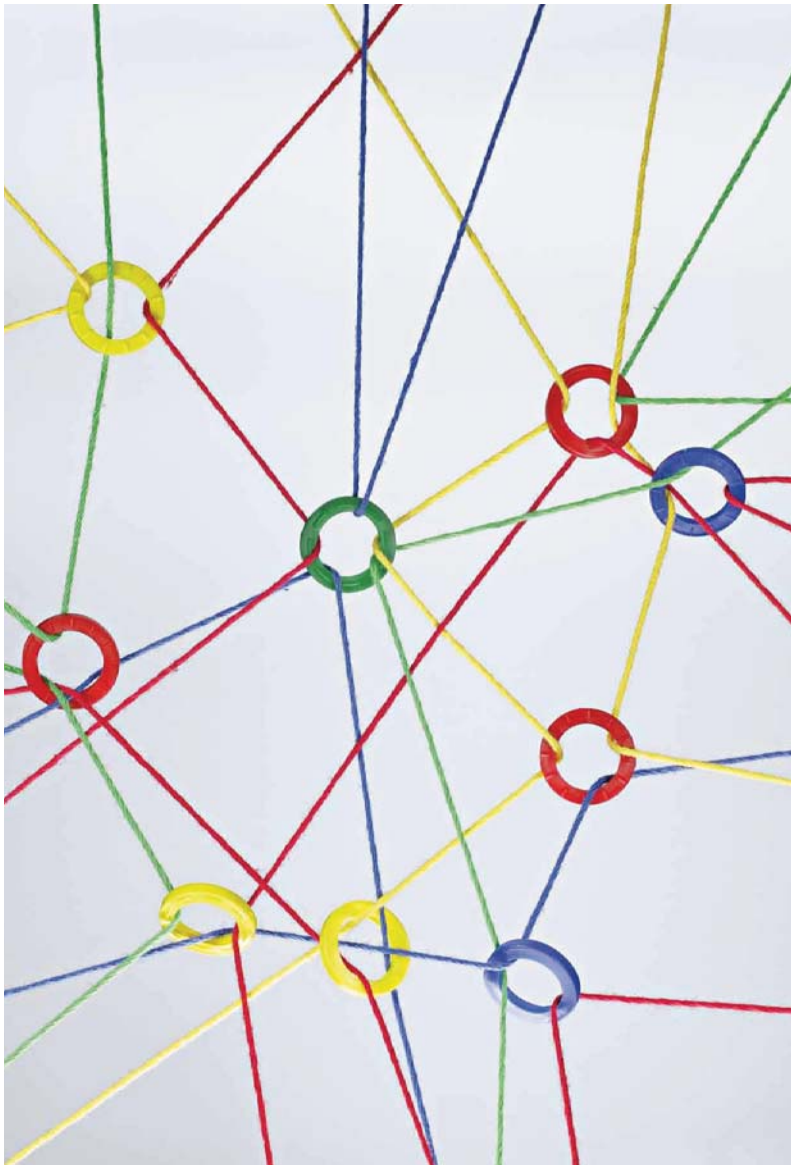


Kontakte erhält, werden oft als vertrauenswürdiger eingestuft.

Außerdem verfügen nicht alle Betriebe über eine eigene Personalabteilung, und viele Arbeitgeber können die Stärken und Schwächen von Bewerbern trotz vorliegender Zeugnisse und Berufsabschlüsse nur schwer beurteilen. Vor allem ehemalige Kollegen der Arbeitsuchenden können für einstellende Betriebe hilfreiche Informationsquellen sein, weil diese bereits mit den Bewerbern zusammengearbeitet haben. Sie liefern gleichsam Informationen aus erster Hand. Auf diese Weise können soziale Kontakte auch dazu beitragen, dass Langzeitarbeitslose nicht voreilig als arbeitsunwillig abgestempelt werden.

Umgekehrt können Arbeitsuchende über ihre sozialen Kontakte an Informationen kommen, die über offizielle Kanäle nicht oder nur schwer zugänglich sind. Das beginnt bereits mit der Information, dass eine Stelle in einem Betrieb besetzt werden soll, denn längst nicht alle Stellen werden in der Zeitung annonciert oder der Arbeitsagentur gemeldet.

Aber auch bei Stellenausschreibungen sind persönliche Kontakte, etwa zu Beschäftigten im suchenden Betrieb, oft bessere und vor allem vertrauenswürdigere Informationsquellen als die eigentliche Stellenanzeige: Wie ist das Arbeitsklima im Betrieb? Welche Aufstiegsmöglichkeiten gibt es? Ist bei einem befristeten Vertrag mit einer dauerhaften Übernahme zu rechnen? Was genau sind die Arbeitsinhalte und entsprechen sie den persönlichen Neigungen? Und nicht zuletzt: Welche nicht formellen Qualifikationen, sozialen Kompetenzen usw. sind für die Stelle nötig? Gerade solche Informationen erfährt man eher aus dem Bekanntenkreis.



Arbeitslose haben meist weniger Kontakt zu einflussreichen Fürsprechern

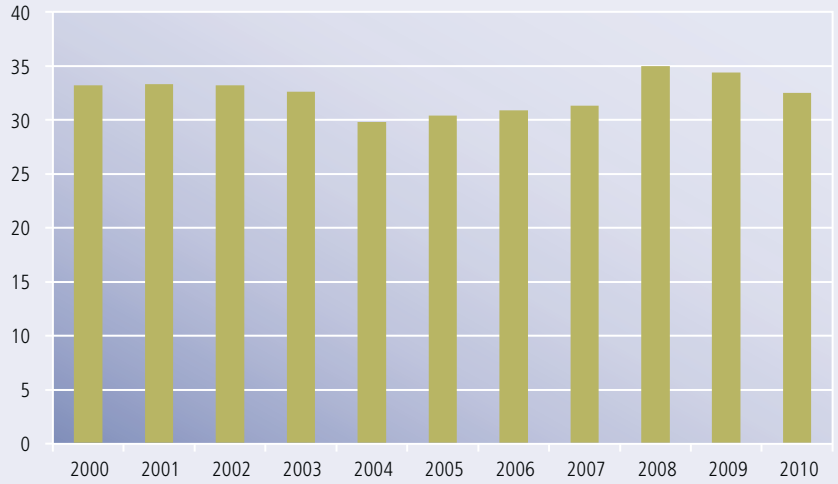
So sehr viele Argumente dafür sprechen, dass soziale Kontakte Arbeitslosen bei der Stellensuche helfen können, so zwiespältig sind die wissenschaftlichen Belege. Es lassen sich leicht Beispiele aus der eigenen Erfahrungswelt dafür finden, dass jemand nach langer Arbeitsuche gerade über soziale Kontakte wieder ins Erwerbsleben zurückgefunden hat. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die schwer vermittelbaren Arbeitslosen bei der Stellensuche weniger als andere Gruppen von sozialen Kontakten profitieren.

Der Grund hierfür ist das Prinzip der sozialen Homophilie – ein Phänomen, für das sich im Volksmund die Redewendung „Gleich und Gleich gesellt sich gern" eingebürgert hat. Demnach suchen sich Personen ein soziales Umfeld, das ihnen ähnelt, zum Beispiel im Bildungs- und Qualifikationsniveau oder im sozialen Status. Schlechter Qualifizierte haben daher verstärkt mit ebensolchen Personen Kontakt und umgekehrt besser qualifizierte Personen eher mit ihresgleichen.

Allerdings sind soziale Kontakte in die Betriebe hinein umso hilfreicher, je höher der Status der Kontaktperson im einstellenden Betrieb ist. So macht es einen Unterschied, ob ein Bewerber einen Abteilungsleiter im einstellenden Betrieb oder „nur" dessen Mitarbeiter kennt. Beide können ihm sicherlich wertvolle Informationen liefern, der Abteilungsleiter kann den Ausgang des Stellenbesetzungsprozesses allerdings im Allgemeinen eher beeinflussen als der Mitarbeiter. Arbeitsuchende mit geringerem Qualifikationsniveau sind also tendenziell im Nachteil, sofern ihnen solche einflussreichen Fürsprecher in ihrem sozialen Umfeld fehlen.

Neben weniger Kontakten zu einflussreichen Personen kommt ein zweiter Nachteil zum Tragen – unabhängig vom Qualifikationsniveau. Glaubt man den Ergebnissen einer Studie von Colin Lindsey aus dem Jahr 2009, dann spricht vieles für die These, dass Langzeitarbeitslose zwar nicht automatisch sozial isoliert sind, jedoch nach und nach den Kontakt zu ehemaligen Kollegen und anderen berufstätigen Personen verlieren.

Abbildung 1
Anteil der über Netzwerke gefundenen Stellen in den Jahren 2000 bis 2010
in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). ©IAB

Im Gegensatz zu den nicht arbeitsbezogenen sozialen Kontakten geht nach Lindsey die Zahl der arbeitsbezogenen Kontakte zurück: Während 51 Prozent der Kurzzeitarbeitslosen bei der Jobsuche auf ehemalige Kolleginnen und Kollegen zurückgreifen, sind es bei Langzeitarbeitslosen nur noch 27 Prozent. Gerade die im Berufsleben stehenden Kontaktpersonen erfahren aber am ehesten über informelle Wege von offenen Stellen und verfügen über hilfreiche Insiderinformationen.

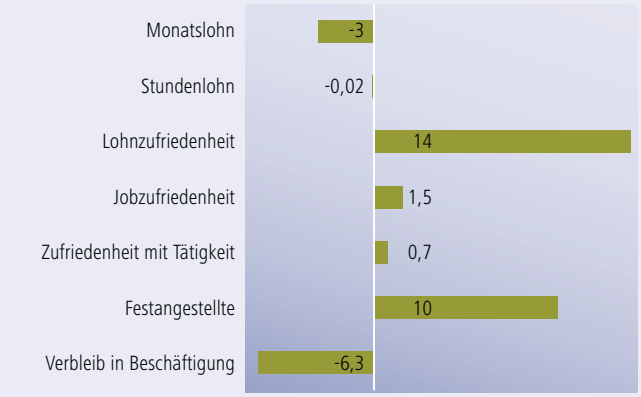
Das heißt nicht, dass alle anderen Bekannten und Verwandten keine Hilfe sind. Sie sind aufgrund ihrer persönlichen Beziehung oft stärker motiviert, Betroffenen bei der Arbeitsuche zu helfen, als ehemalige Kollegen. Dass schwer vermittelbare Arbeitslose auch von ihrem Netzwerk profitieren können, wenn die Kontakte weniger auf die Arbeitswelt bezogen sind, zeigt eine Untersuchung von Martina Brandt aus dem Jahr 2006. Sie belegt, dass Arbeitsuchende, die mehr enge Freunde und Verwandte haben und intensivere soziale Beziehungen zu ihrem sozialen Umfeld pflegen, auch schneller wieder eine Beschäftigung finden. Freilich lässt die Studie offen, ob die über soziale Netzwerke gefundenen Stellen eine bessere Beschäftigungsqualität aufweisen als diejenigen Stellen, von denen die Betroffenen über andere Kanäle erfahren haben.

Um diese Frage zu klären, untersucht das IAB in einem Forschungsprojekt, ob die Qualität der Stellen, die Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose über Netzwerke finden, höher ist als bei Stellen, die über andere Suchwege gefunden wurden. Dafür wurden zwei Gruppen von neu Beschäftigten verglichen: Personen, die bei ihrer Jobsuche neben anderen Suchwegen wie Zeitung, Internet, Arbeitsvermittlung auch ihre sozialen Kontakte genutzt hatten, wurden Personen gegenüber gestellt, die bei der Arbeitsuche auf Letzteres verzichtet hatten.

Netzwerke haben kaum Einfluss auf die Qualität der Beschäftigung

Gemessen an den hohen Erwartungen, die an die Nutzung sozialer Kontakte geknüpft sind, fallen die Ergebnisse eher ernüchternd aus. Die Stellen der Netzwerker sind keineswegs höherwertiger als die der anderen Jobsucher. Sie stellen sich finanziell nicht besser als Personen, die bei der Stellensuche auf Netzwerke verzichten: Weder beim Stundenlohn, noch beim Monatslohn, bei dem neben der

Abbildung 2
Inwiefern profitieren Netzwerker bei der Jobsuche?
Unterschied zwischen Netzwerkern und anderen Jobsuchenden in Prozent*



* Keiner der Werte ist signifikant.
Quelle: Krug, Rebien (2012). ©IAB

Qualifikation auch einfließt, ob es sich um eine Vollzeit- oder eine Teilzeitstelle handelt, lässt sich ein Effekt der Netzwerknutzung beobachten.

Der Lohn für die neu aufgenommene Beschäftigung unterschied sich zwischen den beiden Gruppen nur geringfügig (vgl. Abbildung 2). So lag der Monats- bzw. Stundenlohn von Netzwerkern lediglich um drei bzw. 0,02 Prozent niedriger. Wichtig ist aber auch, ob der Lohn von den Betroffenen als angemessen bewertet wird. Deshalb wurde zudem erhoben, ob die Beschäftigten an ihrer neuen Arbeitsstelle mit ihrem Lohn zufrieden waren. Bei den Netzwerkern liegt die Lohnzufriedenheit im Schnitt um 14 Prozentpunkte höher, der Unterschied ist jedoch nicht statistisch signifikant. Er ist demnach nicht zwingend auf die Nutzung sozialer Kontakte bei der Stellensuchende zurückzuführen.

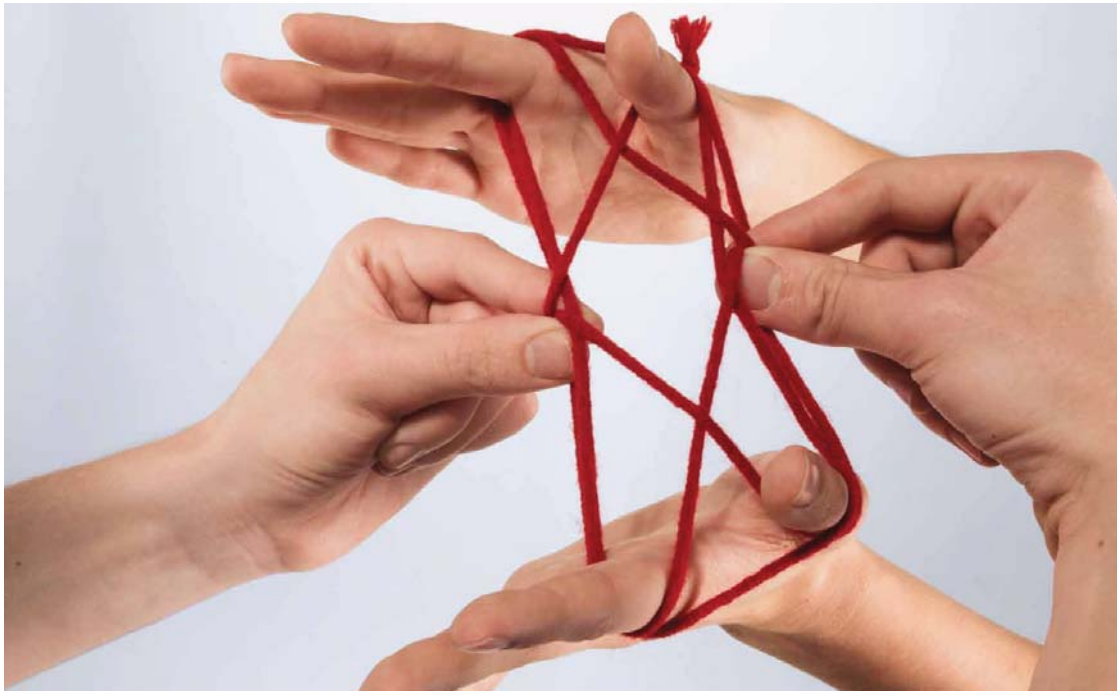
Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden zudem die immateriellen Aspekte einer neu aufgenommenen Beschäftigung beleuchtet, insbesondere die Jobzufriedenheit. Hier spricht zunächst einiges dafür, dass Netzwerke von Vorteil sein könnten. Ob ein Bewerber tatsächlich zu der ausgeschriebenen Stelle passt und sich im Betrieb wohlfühlt, stellt sich oft erst heraus, wenn er die Stelle angetreten hat.

Gelangen Betriebe und Bewerber über Netzwerke an mehr und bessere Informationen, wissen sie eher, worauf sie sich einlassen und können Enttäuschungen schon im Vorfeld vermeiden. Das kann sowohl die Zufriedenheit mit der Arbeitsstelle insgesamt verbessern, als auch die Zufriedenheit mit dem künftigen Tätigkeitsgebiet. Empirisch zeigt sich indes zumindest für die Gruppe der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen ein anderes Bild: Netzwerknutzer sind – ebenso wie im Falle der Entlohnung – weder mit der Art der Tätigkeit noch mit der Beschäftigung insgesamt zufriedener als andere Jobsucher.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Beschäftigungssicherheit. Daher wurden im Forschungsprojekt außerdem der Anteil der befristeten Arbeitsverträge und die Stabilität der aufgenommenen Beschäftigung untersucht. Theoretisch wäre ebenfalls zu erwarten gewesen, dass das Netzwerken den Weg zu „besseren" Jobs ebnet. Wenn nämlich Betrieb und Beschäftigte schon vor Antritt der Stelle über genügend Informationen verfügen, ob ein Bewerber zu der ausgeschriebenen Stelle passt oder nicht, könnte die Beschäftigung später seltener abgebrochen werden. Auch Befristungen seitens der Betriebe könnten in diesem Fall seltener erfolgen. Diese Vermutungen bestätigen sich jedoch empirisch nicht. Personen, die über Netzwerke

Daten und Methoden

Die Untersuchung verwendet Befragungsdaten aus den Jahren 2001/02, da dies der aktuellste Zeitpunkt ist, zu dem das Suchverhalten über Netzwerke in einer dem Untersuchungszweck angemessenen Weise erfasst wurde. Befragt wurden Geringqualifizierte und/oder Langzeitarbeitslose, die im entsprechenden Zeitraum eine Beschäftigung, zum Teil im Niedriglohnbereich, aufgenommen hatten. Weitere Informationen über Daten und Methoden sind in einem Beitrag von Gerhard Krug und Martina Rebien aus dem Jahr 2012 nachzulesen. Das zugrundeliegende suchtheoretische Modell wird auch in in einem Beitrag von Gerhard Krug aus dem Jahr 2012 diskutiert.



gesucht haben, werden weder signifikant häufiger unbefristet eingestellt, noch erweisen sich deren Arbeitsverhältnisse als stabiler.

Fazit

Soziale Netzwerke sind kein Allheilmittel bei der Jobsuche – auch wenn viele Ratgeber und manche Medien den gegenteiligen Eindruck erwecken. Zumindest für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte sind die Forschungsergebnisse eher ernüchternd. Es findet sich kein Beleg dafür, dass die Nutzung sozialer Kontakte zu einem Unterschied bei der Qualität der gefundenen Stellen führt. Dies gilt nicht nur für die „harten" Kriterien wie den Lohn, sondern auch für „weiche" Faktoren wie die Jobzufriedenheit.

Soziale Netzwerke für die Jobsuche zu nutzen, hat sich empirisch jedoch nicht als kontraproduktiv oder gar schädlich erwiesen. Das gilt vor allem dann, wenn die Suche über soziale Kontakte nicht zulasten anderer Wege geht. Die Forschungsergebnisse sollten daher niemanden davon abhalten, Freunde und Bekannte in die Jobsuche einzubeziehen.

Literatur

Brandt, Martina (2006): Soziale Kontakte als Weg aus der Erwerbslosigkeit. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie 58(3), S. 468-488.

Krug, Gerhard; Rebien, Martina (2012): Network-based job search – An analysis of monetary and non-monetary labor market outcomes for the low-status unemployed. In: Zeitschrift für Soziologie 41(4), S. 316-333

Krug, Gerhard (2012): (When) Is job-finding via personal contacts a meaningful concept for social network analysis? A comment to Chua (2011). In: Social Networks 34 (4), S. 527-533.

Lindsay, Colin (2009): In a lonely place? Social networks, job seeking and the experience of long-term unemployment. In: Social Policy and Society 9(1), S. 25-37.

Der Autor



Dr. Gerhard Krug
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" am IAB.
gerhard.krug@iab.de

Podium

Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm



Wissenschaft trifft Praxis: Ältere am Arbeitsmarkt

Die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials und die Reformen in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik stellen Unternehmen, Individuen und die Gesellschaft vor große Herausforderungen. Rund 130 Gäste aus Wirtschaft, Politik, Forschung und Arbeitsverwaltung tauschten sich am 9. und 10. Juli 2013 in Nürnberg über Ideen und Erfahrungen auf diesem Themenfeld aus. Die Konferenz ist Teil der Veranstaltungsreihe „Wissenschaft trifft Praxis", die das IAB einmal jährlich gemeinsam mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausrichtet.

In seiner Eröffnungsansprache wies BA-Vorstand Raimund Becker darauf hin, dass die Alterung der deutschen Bevölkerung regional sehr unterschiedlich verlaufe. Während in manchen Regionen Ost- und Norddeutschlands schon die Hälfte der Bevölkerung über 50 Jahre ist, sind es in Süddeutschland im Schnitt nur 40 Prozent. Becker warnt: „Die Schere zwischen strukturschwachen ländlichen und prosperierenden Ballungsregionen öffnet sich immer weiter".

Auch wenn die Erwerbsquoten Älterer in Deutschland heute deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen, gibt Becker zu bedenken, dass hierzulande noch immer 930.000 Ältere arbeitslos sind. Ältere hätten zwar ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, als Jüngere, zugleich aber auch schlechtere Chancen, die Arbeitslosigkeit wieder zu verlassen. Hier sieht Becker auch die Unternehmen in der Pflicht, ihr zurückhaltendes Einstellungsverhalten gegenüber älteren Arbeitslosen zu überdenken.

Gerade beim Thema „Ältere am Arbeitsmarkt" liegen die besonderen Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis, wie Prof. Joachim Möller, Direktor des IAB, betont. Dazu zählt er insbesondere die immer noch hohe Zahl von Arbeitslosen über 60 Jahre, die Bekämpfung von Altersarmut und die Frage einer vorausschauenden alternsgerechten Laufbahngestaltung in den Betrieben. Gleichwohl verteidigt der IAB-Chef die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und die Abschaffung gesetzlicher wie betrieblicher Frühverrentungsregelungen, die entscheidend zur Verlängerung der Erwerbsphasen beigetragen hätten.



BA-Vorstand Raimund Becker: „Ältere haben ein geringeres Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit, aber schlechtere Abgangschancen"



„Die Renten- und Arbeitsmarktreformen haben entscheidend zur Verlängerung der Erwerbsphasen beigetragen", meint IAB-Direktor Joachim Möller

Müssen, dürfen, sollen, können und wollen ältere Menschen noch arbeiten? Diesen Kernfragen ging Prof. Axel Börsch-Supan in seinem Eröffnungsvortrag nach. Dabei räumt der Forschungsdirektor des Center for the Economics of Aging am Münchner Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik zunächst mit dem Vorurteil auf, dass Ältere den Jüngeren die Jobs wegnehmen. „Einleuchtend, aber grob falsch!", befindet der Volkswirt. Dass Ältere weniger produktiv seien als Jüngere, ist für ihn ebenfalls nur eine unbewiesene Behauptung. Im Gegenteil: Selbst am Fließband gleicht die Erfahrung Älterer etwaige altersbedingte Defizite mehr als aus.

Volkswirtschaftlich betrachtet lägen Deutschlands Probleme denn auch weniger bei der Arbeitsproduktivität als beim Arbeitseinsatz. So ist die Zahl der Arbeitsstunden pro Einwohner hierzulande um gut ein Vier-



Prof. Axel Börsch-Supan, Forschungsdirektor des Center for the Economics of Aging, hat in einer Studie festgestellt, dass die Lebenszufriedenheit spätestens ein Jahr nach dem Vorruhestand sinkt

tel niedriger als etwa in den USA. Mehr Beschäftigung ist für Börsch-Supan daher der entscheidende Hebel, um den Lebensstandard zu halten. Dass dies möglich ist, illustriert er am Beispiel Dänemarks: Im Vergleich zu den Deutschen fangen die Dänen früher mit dem Arbeiten an und hören später auf. Auch die Frauenerwerbsquote ist höher als hierzulande. Dass die Deutschen länger arbeiten könnten – so sie denn wollen – begründet Börsch-Supan mit dem insgesamt guten, sich noch immer verbessernden Gesundheitszustand Älterer.

Bleibt die Frage: Wollen ältere Menschen noch arbeiten? Die Antwort des Ökonomen lautet: Sie sollten es wollen! Denn er hat nachgewiesen: Frührentner sind nur temporär zufriedener, ein Jahr nach Renteneintritt sinkt ihre Lebenszufriedenheit im Schnitt merklich.

Egbert Biermann, zuvor Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (BCE), präsentierte die Eckpfeiler des bereits 2008 verabschiedeten Tarifvertrags „Lebensarbeitszeit und Demografie" in der Chemieindustrie. Der Vertrag fußt auf drei Säulen: Die erste Säule bildet der Demografiefonds 1, in den der Arbeitgeber einen bestimmten Betrag pro Beschäftigtem und Jahr einzahlt. Für den Fonds, der zu etwa 60 Prozent von den älteren Beschäftigten genutzt wird, gibt es sechs Verwendungsmöglichkeiten: Im Jahr 2011 wurde der Fonds in 65 Prozent der Betriebe für die tarifliche Altersvorsorge genutzt, gefolgt von Langzeitkonten (26%), Altersteilzeit (12%), der Berufsunfähigkeitszusatzversicherung Chemie (7%) und der Teilrente (1%). Die Intention der BCE, Altersteilzeit und Teilrente besonders zu fördern, ist damit noch nicht erfüllt worden, wie Biermann bedauert. Die zweite Säule, der Demografiefonds 2, dient vornehmlich der Gestaltung der Arbeitszeit. Um diesen zu finanzieren, zahlen die Arbeitgeber je Beschäftigtem jeweils 200 Euro in den Jahren 2013, 2014 und 2015 ein. Als dritte Säule fungiert die sogenannte Demografieanalyse, welche die drei Handlungsfelder „Arbeitsorganisation", „betriebliche Gesundheitsförderung" und „Qualifizierung" umfasst. Dabei gehe es beispielsweise um die Entwicklung ergonomisch angepasster Arbeitsplätze und um ein lernförderliches, teamorientiertes Arbeitsumfeld.



Der Gewerkschafter Egbert Biermann erläuterte die Eckpfeiler des Tarifvertrags „Lebensarbeitszeit und Demografie" in der Chemieindustrie

Die Perspektive der Arbeitgeber beleuchtete Thomas Wessel, Personalvorstand der Evonik Industries AG. Da sich die Altersstruktur der Belegschaft an den deutschen Standorten schon bis zum Jahr 2020 massiv verschiebt, führt auch Evonik die im Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie" vorgesehene „Demografieanalyse" durch. Sie habe die Verantwortlichen im Unternehmen für die Folgen des demografischen Wandels sensibilisiert und dazu veranlasst, konkrete Maßnahmen etwa bei der alternsgerechten Arbeitsgestaltung und der Gesundheitsförderung umzusetzen.

Als weiteres personalpolitisches Instrument erläutert er die ebenfalls im Tarifvertrag geregelten Langzeitkonten, die derzeit zur Freistellung vor der Altersrente, für Qualifizierungsmaßnahmen und für die betriebliche Altersvorsorge genutzt würden.



„Bislang hat sich keiner unserer Beschäftigten für den gleitenden Ruhestand entschieden", weiß Thomas Wessel, Personalvorstand der Evonik Industries AG, zu berichten

Wessel betonte, dass Evonik eine Verstetigung der Personalpolitik anstrebt, um sich gegen eine zu starke „Überalterung" der Belegschaft zu wappnen. Dazu soll insbesondere die verstärkte Einstellung und Übernahme von Auszubildenden beitragen. Zudem forciert Evonik die Einstellung von Frauen und jungen Arbeitnehmern zwischen 25 und 30 Jahren.

Schließlich berichtet Wessel von den Erfahrungen mit der Altersteilzeit, die Evonik aktuell den Beschäftigten der Jahrgänge 1957 und 1958 anbietet. Auffällig sei, dass laut Wessel bisher nur das sogenannte Blockmodell genutzt wurde: Drei Jahre Vollzeittätigkeit, anschließend drei Jahre vorgezogener Ruhestand. Demgegenüber wurde das gleitende

Übergangsmodell – sechs Jahre Erwerbstätigkeit mit 50 Prozent der Arbeitszeit – noch von keinem Mitarbeiter tatsächlich praktiziert.

Dr. Reinhold Thiede, Leiter des Geschäftsbereichs „Forschung und Entwicklung" der Deutschen Rentenversicherung Bund, zeigte auf, wie sich Veränderungen der Arbeitswelt und der Erwerbsverläufe auf die Institutionen der Alterssicherung auswirken.



Überraschende Einsichten zu den Auswirkungen von Beschäftigungsänderungen auf die Finanzen der Rentenversicherung eröffnete der Rentenexperte Dr. Reinhold Thiede

Der Wandel der Erwerbsformen hat, wie Thiede sehr anschaulich darlegte, zum Teil unerwartete Auswirkungen sowohl auf die Finanzen der Rentenversicherung als auch auf die Höhe der Altersrenten. Besonders überraschend: Eine Ausweitung der Teilzeitarbeit bei konstantem Beschäftigungsvolumen – sprich: eine Aufteilung des vorhandenen Beschäftigungsvolumens auf mehr Köpfe – verbessert sogar die aktuelle Finanzsituation der Gesetzlichen Rentenversicherung! Denn während in diesem Szenario die Beitragseinnahmen konstant bleiben, sinken die Durchschnittsentgelte – was über die Rentenformel auch die Höhe der aktuellen Bestandsrenten und damit die Rentenausgaben insgesamt mindert. Damit sind also auch solche Bestandsrentner betroffen, die selbst nie in Teilzeit gearbeitet haben.

Workshop I: Chancen und Risiken in der Arbeitsmarktpolitik für Ältere

In dem von Dr. Martin Dietz (IAB) moderierten Workshop „Chancen und Risiken in der Arbeitsmarktpolitik für Ältere" wurde intensiv diskutiert, mit welchen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten die Eingliederung älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt verbessert werden kann.

Sind Lohnzuschüsse ein probates Instrument, um ältere Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen? Dieser Frage ging IAB-Forscherin Pia Homrighausen am Beispiel der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer ab 50 Jahren nach. Mit diesem Zuschuss sollte ein Teil der Lohneinbußen ausgeglichen werden, die dadurch entstehen, dass die Betroffenen einen gegenüber der früheren Tätigkeit schlechter bezahlten Job aufnehmen. Die Wirksamkeit des Instruments, so ihr Befund, hängt zum Teil vom Alter der Betroffenen ab: Während Lohnzuschüsse insbesondere für Beschäftigte ab 55 Jahren sinnvoll sein können, finden Arbeitslose zwischen 50 und 55 Jahren vielfach auch ohne zusätzliche finanzielle Anreize wieder in Beschäftigung.

Dr. Alfons Holllederer vom Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit beleuchtete in seinem Vortrag die Rolle der Gesundheitsförderung in der Arbeitsmarktpolitik. Dabei betonte er die Wechselwirkungen zwischen Arbeitslosigkeit und gesundheitlichen Problemen, die nicht nur für ältere Arbeitslose bestünden. Um die Situation zu verbessern, schlägt er insbesondere eine engere Kooperation mit den Gesetzlichen Krankenversicherungen vor. So spricht er sich dafür aus, die bestehenden Eingliederungsmaßnahmen für Arbeitslose um Gesundheitsmodule zu ergänzen.

Abschließend stellte Dr. Dieter Simon, Regionalleiter der Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung, das 2005 eingeführte Bundesprogramm „Perspektive 50plus" vor. Dessen Ziel ist insbesondere die verbesserte Integration älterer Langzeitarbeitsloser. Das Programm setzt auf die Bildung und wechselseitige Vernetzung von regionalen Beschäftigungspakten zwischen Jobcentern, Unternehmen und Unternehmensverbänden, Beschäftigungs- und Bildungsträgern sowie weiteren Akteuren. Die Zahl der Beschäftigungspakte als auch die der daran beteiligten Grundsicherungsstellen ist seit Programmbeginn massiv gewachsen. Der Erfolg der „Perspektive 50plus" wurde laut Simon auch durch eine externe Evaluation im Jahr 2010 bestätigt: Im Vergleich zur Regelförderung führte das Programm demnach zu mehr Integrationen – bei zugleich geringeren Ausgaben pro nachhaltiger Integration.

Workshop II: Rentenübergänge und Alterssicherung

Dem Thema „Rentenübergänge und Alterssicherung" widmete sich Workshop II, der von Dr. Christina Wübbeke (IAB) moderiert wurde.

Sind wir auf dem Weg zu neuer Altersarmut? Dieser Frage ging Dr. Markus Grabka vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung nach. Aktuell, so Grabka, sei die ökonomische Situation älterer Menschen in Deutschland im Schnitt noch relativ gut. Für die Zukunft befürchtet Grabka eine Zunahme der Altersarmut, insbesondere in Ostdeutschland. Auch das Armutsrisiko bei Frauen werde trotz steigender Erwerbsquoten kaum sinken, weil zwar immer mehr Frauen arbeiten, jedoch immer weniger in Vollzeit.



Moderierten die drei Workshops (von links): Dr. Ute Leber, Dr. Christina Wübbeke und Dr. Martin Dietz (alle IAB).

Dass die Altersarmut künftig eher wachsen dürfte, führt Grabka auf ein ganzes Bündel an Faktoren zurück: das sinkende Rentenniveau; zunehmend perforierte Erwerbsverläufe mit deutlich längeren Phasen von Arbeitslosigkeit und (instabiler) Selbstständigkeit; die gesunkene Bedeutung sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung; der in den letzten Jahren gewachsene Niedriglohnsektor; die geringere rentenrechtliche Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit; und die selektive Inanspruchnahme privater Altersvorsorge, die sich zumeist auf diejenigen konzentriert, die bereits vergleichsweise hohe Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung haben.

Dr. Sarah Mümken vom Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) präsentierte in ihrem Vortrag aktuelle Befunde aus dem seit 2004 erscheinenden Altersübergangsreport. Mümken stellt fest: Immer mehr Ältere sind erwerbstätig und gehen später in Rente – quer über alle Bildungsschichten. Zugleich bleiben Akademiker nach wie vor länger in Arbeit als Menschen mit beruflichem Abschluss – und diese wiederum länger als Geringqualifizierte.

Sie machte zudem darauf aufmerksam, dass der Anteil älterer Beschäftigter sich stark von Branche zu Branche unterscheidet. Auch habe die sichtbare Arbeitslosigkeit unter den Älteren trotz steigender Erwerbsquote in den letzten Jahren massiv zugenommen. Mümken führt dies in erster Linie darauf zurück, dass die früheren Wege in den Vorruhestand mittlerweile weitgehend versperrt sind. Daher müsse sich die Arbeitsmarktpolitik wesentlich stärker als früher der Gruppe der über 60-Jährigen annehmen. Die Betriebe, kritisiert Mümken, seien nach wie vor sehr zurückhaltend bei der Einstellung Älterer.

Im zweiten Teil des Workshops diskutierten Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter über die Möglichkeiten der Re-Flexibilisierung des Altersübergangs. Dr. Hans-Jürgen Urban, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall, bezeichnete die These von der „umfassenden Neuentdeckung" der älteren Arbeitnehmer als interessengeleiteten Mythos. So sei die Arbeitslosenquote der 60- bis 64-Jährigen zwischen 2009 und 2012 von 5,3 auf 8,1 Prozent gestiegen, während die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote von 8,1 auf 6,8 Prozent gesunken sei. Im Organisationsbereich der IG Metall beschäftigen nicht einmal vier Prozent der Betriebe Mitarbeiter über 60 Jahre, wie Urban betont.

An die Forschung richtete Urban den Wunsch nach mehr qualitativen Fallstudien, die die Einstellungspraxis bei Älteren beleuchten. Er kritisierte scharf die von der Politik beschlossenen vielfältigen Rentenkürzungen. In der Tarifpolitik plädiert Urban für weitergehende Regelungen zur Abfederung des Rentenübergangs, etwa zur Kompensation versicherungstechnischer Abschläge, zu Ausgleichszahlungen bei vorzeitigem Ausstieg und zur Ausweitung der betrieblichen Altersvorsorge mit angemessener Beteiligung der Arbeitgeber.

Oliver Zander, Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall, hält diese Forderungen für illusorisch: „Dieses Programm", kritisierte er, „ist keine Re-Flexibilisierung, sondern eine Rolle rückwärts bei der Altersbeschäftigung!". In seinem Vortrag widersprach Zander auch Urbans Einschätzung, wonach die Älteren auch heute noch in den meisten Unternehmen kaum eine Rolle spielen. Als Beleg für seine These führte Zander an, dass die Zahl der Älteren (60 Jahre und älter) in der Metall- und Elektroindustrie zwischen 2000 und 2012 von knapp 85.000 auf fast 193.000 gestiegen sei.

Zander lobte den 2010 verabschiedeten einheitlichen Tarifvertrag zum flexiblen Übergang in die Rente. Dieser basiert auf einem kollektiven Finanzierungsmodell (0,8% der betrieblichen Entgeltsumme) und auf festen Rahmenbedingungen für die Nutzung der Altersteilzeit und die Gestaltung einer demografiefesten Personalpolitik.

Workshop III: Beschäftigungsfähigkeit und betriebliches Handeln

Zu Beginn des von Dr. Ute Leber (IAB) moderierten Workshops „Beschäftigungsfähigkeit und betriebliches Handeln" beleuchtete Dr. Götz Richter von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin das Thema „Ältere Beschäftigte" aus arbeitswissenschaftlicher Sicht. Richter entkräftete zunächst den „Mythos der abnehmenden Leistungsfähigkeit im Alter" und belegte anhand verschiedener Studien, dass Ältere nicht zwangsläufig weniger leistungsfähig sind als Jüngere. Vielmehr seien die Leistungsunterschiede innerhalb einzelner Altersgruppen größer als die zwischen unterschiedlichen Altersgruppen.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit misst Richter vor allem den Arbeitsbedingungen bei. Nach dem Motto „Use it or lose it" sollten Arbeitnehmer dazu angeregt werden, ihre kognitiven und kreativen Fähigkeiten zu nutzen, um diese bis ins Alter zu erhalten. Wichtig seien auch flexible Arbeitsmodelle und ein regelmäßiger Wechsel zwischen Routine- und kreativen Tätigkeiten.

Dr. Golo Henseke von der Universität Rostock befasste sich mit Chancen- und Risikoberufen für Ältere. Zwischen der Beschäftigungsdynamik in einzelnen Berufen und den Berufschancen Älterer besteht laut Henseke ein enger Zusammenhang. Denn in den letzten beiden Jahrzehnten ist der Beschäftigtenanteil der Älteren vor allem in expandierenden Berufsfeldern überproportional angestiegen, etwa bei qualifizierten kaufmännischen und Verwaltungsberufen.

Weiterhin betonte Henseke, dass Beschäftigte, die sich den fachlichen Anforderungen und dem Arbeitspensum gewachsen fühlen, seltener arbeitsunfähig werden und bessere Chancen haben, ihr Beschäftigungspotenzial bis ins Alter zu erhalten. Es liege daher in der gemeinsamen Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, eine gute Passung zwischen individuellen Ressourcen und Arbeitsanforderungen herzustellen.

Wie eine alter(n)sgerechte Personalpolitik in der betrieblichen Praxis aussehen kann, demonstrierte Reinhold Gietl, Leiter des Werks Weiherhammer der Pilkington AG. In der Unternehmenskultur geht es, wie Gietl betont, um eine altersgerechte Führung und darum, das Arbeiten in altersgemischten Gruppen zu ermöglichen. Eine wichtige Rolle spiele dabei der Transfer von Erfahrungswissen zwischen älteren und jüngeren Beschäftigten im Rahmen des betrieblichen Wissensmanagements.

Als weitere Bausteine der alter(n)sgerechten Personalpolitik der Pilkington AG sprach Gietl die Themen „Gesundheitsförderung", „Weiterbildung" und „Arbeitszeitmodelle" an. Auch dürfe die soziale Komponente, etwa im Rahmen von Fürsorgegesprächen, nicht zu kurz kommen.

Welche Herausforderungen der demografische Wandel für kleine und mittlere Unternehmen aus Arbeitnehmersicht mit sich bringt, wurde im Vortrag von Joachim Nowak deutlich, Betriebsratsvorsitzender der Infra-Leuna GmbH. Angesichts einer relativ alten Belegschaft muss das mittelständische Unternehmen schon heute vielfältige Personalmaßnahmen ergreifen, um die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu sichern.

Besondere Herausforderungen sieht Nowak bei körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten und Schichtarbeit. Für diese Berufsgruppen müssten alternative Berufsbilder entwickelt werden. Generell komme dem Betriebsrat bei der Implementierung einer alter(n)sgerechten Personalpolitik eine zentrale Rolle zu.

Podiumsdiskussion

Im Anschluss an die Workshops wurden die Ergebnisse in einer hochrangig besetzten Podiumsrunde unter Leitung der freien Journalistin Margot Heckel diskutiert. Teilnehmer waren Annelie Buntenbach, Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Dr. Gerwig Kruspel, Vizepräsident der Human Relation Strategy der BASF Group, Dr. Elisabeth Neifer-Porsch, Ministerialdirektorin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Uwe Minta, Bereichsleiter für „Programme und Prozesse / Aktive Arbeitsförderung SGB III" der BA, IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei sowie Oliver Zander, Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall.

Einig war sich das Podium darin, dass das Thema der Beschäftigung Älterer aufgrund des demografischen Wandels künftig noch an Bedeutung gewinnen wird. „Der Druck auf die Unternehmen erhöht sich, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen", betonte IAB-Vize Walwei. Die Gewerkschafterin Buntenbach beklagte indes, dass viele ältere Arbeitnehmer in nicht existenzsichernden Mini-Jobs beschäftigt seien. Intensiv diskutiert wurde die Frage, inwieweit die Beschäftigung von Älteren gefördert werden könne.

Oliver Zander von Gesamtmetall vertrat die Meinung, dass die Unternehmen zwar wüssten, dass sie aufgrund des demografischen Wandels mit einem Fachkräftemangel zu rechnen haben, dessen Ausmaß aber oft noch unterschätzen. Einen positiven Trend sieht Elisabeth Neifer-Porsch vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Der Einstellungswandel habe bereits stattgefundenen. Die Unternehmen stellten mittlerweile verstärkt Ältere ein und immer mehr Arbeitnehmer seien bereit, bis zur Regelarbeitsgrenze zu arbeiten.

Alle Diskutanten sahen die Erhaltung der Gesundheit als eine zentrale Voraussetzung für die Beschäftigung im Alter. Auch „Weiterbildung" und „Wissensmanagement im Unternehmen" wurden als wichtige Themen genannt. Als kritisch wurde die Situation bei arbeitslosen Älteren eingeschätzt. Neben der mitunter unzureichenden Qualifikation erweist es sich laut Walwei als Problem, dass die Betroffenen in den seltensten Fällen wieder ihr früheres Einkommensniveau erreichen. Um wieder in Beschäftigung zu kommen, müssten viele „Abstriche beim Gehalt machen", schlussfolgerte er.



Über die Ergebnisse aus den Workshops diskutierten (von links) Dr. Ulrich Walwei (IAB), Dr. Elisabeth Neifer-Porsch (BMAS), Oliver Zander (Arbeitgeberverband Gesamtmetall), Moderatorin Margot Heckel, Dr. Gerwig Kruspel (BASF Group), Uwe Minta (BA) sowie Annelie Buntenbach (DGB).

Aus der Sicht von Zander ist das Hauptproblem die stark schrumpfende Zahl an Bewerbern, insbesondere bei technischen Berufen. Viele Unternehmen, glaubt Zander, könnten ihre Entscheidungen für oder gegen einen Standort unter anderem davon abhängig machen, ob es genügend Bewerber für ihre offenen Stellen gebe. Kruspel betonte demgegenüber, dass sich die Unternehmen vor allem als attraktive Arbeitgeber platzieren müssen, etwa durch lebensphasenorientierte Karrierepfade.

Buntenbach monierte, dass es bisher in erster Linie die großen Konzerne seien, die sich mit dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit Älterer auseinandersetzen. Das Gros der kleinen und mittleren Unternehmen hingegen habe sich noch nicht ausreichend mit dem Thema befasst. Letztere bräuchten ein Beratungsangebot der BA. Neifer-Porsch nannte in diesem Zusammenhang die „Initiative Demographie-Netzwerk", die kleine und mittlere Unternehmen dabei unterstützen soll, sich auf alternde Belegschaften einzustellen. Uwe Minta betonte, dass sich auch die BA zur Aufgabe gemacht habe, ihr einschlägiges Beratungsangebot auszubauen.

Weitere Informationen zur Tagung finden Sie im Internet unter
www.iab.de/erwerbsbeteiligung_aeltere

6. Internationale Sommerkonferenz zur Regionalwissenschaft

Neuere Ansätze zur regionalen Wirkungsforschung standen im Mittelpunkt der sechsten Internationalen Sommerkonferenz der Gesellschaft für Regionalforschung am 27. und 28. Juni 2013 in Dortmund.

Der thematische Schwerpunkt der Tagung lag auf der Analyse und Evaluierung der Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen. Dabei wurden drei regionalpolitische Aufgabenfelder diskutiert: die regionale Wirkung der Arbeitsmarktpolitik, die Wirkung der Unternehmenssubventionen der regionalen Strukturpolitik und die Möglichkeiten, deren makro- und mikroökonomische Effekte zu untersuchen, sowie die Wirkung und Messung der regionalen Förderung von Innovationen. Neben der direkten Förderung von Unternehmensinnovationen wurde hier auch die Bedeutung der Hochschulen für das regionale Innovationspotenzial diskutiert.

In seinem Einführungsvortrag gab IAB-Direktor Prof. Joachim Möller einen Überblick über die aktuellen Methoden der regionalen Wirkungsforschung. IAB-Forscherin Dr. Katja Wolf stellte Ergebnisse einer Wirkungsanalyse des Modellprojekts „Erhöhte Vermittlerkapazität" vor. Zum Abschluss diskutierte Raymond Florax von der Purdue University (USA) in seinem Vortrag die Beziehungen von Kausalität und Wirkung am Beispiel der Migrationsforschung.

Parallel zum Hauptthema wurden im offenen Teil der Sommerkonferenz mehr als 30 Vorträge zu einem breiten Spektrum regionalwissenschaftlicher Fragen wie Innovationen, Arbeits- und Immobilienmarkt präsentiert. Auch hier waren Forscherinnen und Forscher des IAB mit Beiträgen vertreten. So sprach Barbara Schwengler über den Einfluss der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Regionalförderung.

Die Tagung wurde gemeinsam von der Gesellschaft für Regionalforschung (die deutschsprachige Sektion der Regional Science Association), dem IAB und der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund veranstaltet.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter

www.rwp.raumplanung.tu-dortmund.de/cms/de/Fachgebiet/Aktuelles/2013-05-16_6__GfR-Sommerkonferenz/index.html

Chancen und Risiken des demografischen Wandels für die berufliche Bildung in den Regionen

Weniger Schulabsolventen, mehr unbesetzte Ausbildungsplätze, drohender Fachkräftemangel: Der demografische Wandel hat den Ausbildungsmarkt in Deutschland erreicht. Das Ausmaß dieses Wandels fällt allerdings regional keineswegs einheitlich aus. Regionale Unterschiede auf dem Ausbildungsmarkt dürften sich daher in Zukunft verfestigen, wenn nicht vergrößern. Welche Konsequenzen die demografische Entwicklung für die Ausbildung und Beschäftigung in Berufen und Regionen hat, stand im Mittelpunkt einer Fachtagung in Bonn.

Die regionalen Unterschiede auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in Deutschland werden sich infolge der demografischen Entwicklung weiter verschärfen. „Im Moment verhindert noch die starke Zuwanderung aus Osteuropa ein Schrumpfen des Erwerbspersonenpotenzials. Aber eines ist ziemlich sicher: „Der Rückgang der Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte wird kommen – und das schon bald", erklärte Dr. Ulrich Walwei. Der andere wesentliche Effekt des demografischen Wandels, die Alterung der Belegschaften, sei schon längst da und sichtbar, sagte der Vizedirektor des IAB bei der Eröffnung einer zweitägigen Fachtagung in Bonn.

Knapp 200 Berufsbildungsexpertinnen und -experten aus Politik, Wissenschaft, Kammern und Verbänden sowie der betrieblichen und schulischen Ausbildungspraxis tauschten sich über branchen- und berufsspezifische Fragestellungen aus und erörterten die Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmärkte. Zu der Veranstaltung, die am 26. und 27. September 2013 im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) stattfand, hatten das BIBB, das Deutsche Jugendinstitut, das IAB und die Universität Basel eingeladen.

„Dass der demografische Wandel nicht gleichmäßig auf Regionen wirkt, ist naheliegend. Die Altersstruktur der Bevölkerung vor Ort unterscheidet sich. Dasselbe gilt für die Attraktivität bestimmter Standorte nicht zuletzt auch für die Arbeitskräfte", erklärte Walwei. Die Konsequenzen für die Berufsbildung beträfen mit dem dualen System „eine der zentralen Säulen der hiesigen Volkswirtschaft". Das duale System werde nicht nur durch die fortschreitende Akademisierung einerseits und erste Schritte einer Teilqualifizierung für Menschen mit geringer Bildung und fehlender Ausbildung andererseits herausgefordert, sondern auch durch die Demografie.

„Es stellt sich die Frage einer nachhaltigen Attraktivität des dualen Systems im Wettbewerb mit anderen Ausbildungswegen", sagte Walwei. Aktuelle Überlegungen zur Etablierung einer zweiten Chance zur Berufsausbildung für Geringqualifizierte und sogenannte Wiederungelernte – Arbeitslose, die zwar über eine Berufsausbildung verfügen, den erlernten Beruf aber seit mindestens vier Jahren nicht mehr ausgeübt haben – seien daher genauso bedeutend wie die Durchlässigkeit des Berufsbildungssystems mit Blick auf duale Studiengänge.

„Die Schere zwischen attraktiven Regionen mit zunehmender Bevölkerung und steigendem Wirtschaftswachstum auf der einen Seite und ländlichen Regionen mit eher gegenteiliger Entwicklung auf der anderen Seite wird weiter auseinandergehen", kündigte Prof. Friedrich Hubert Esser, Präsident des BIBB, an. Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage in bestimmten Branchen und Berufen zeigten sich zuallererst in den Regionen, so Esser. „Deshalb müssen auch hier vor Ort entsprechende Lösungsansätze entwickelt werden."

Um dies wissenschaftlich zu unterstützen, werde das BIBB seine Datenerhebungen und Monitoring-Instrumente stärker regionalisieren. Mit den Daten aus der integrierten Ausbildungsberichterstattung sowie den regionalen Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen des BIBB und des IAB besitze man aber gute Instrumente, die es weiter auszubauen gelte, erklärte Esser.

Diese Projektionen zeigen, dass von der demografischen Entwicklung mitverursachte Engpässe vor allem in der beruflichen Bildung – und dort in den gewerblich-technischen Berufen und in den Gesundheitsberufen – zu erwarten sind. Die in Kürze erscheinende Publikation „Unternehmerische Herausforderungen zu Beginn des demografischen Einbruchs", die von Prof. Lutz Bellmann (IAB) und Dr. Robert Helmrich (BIBB) herausgegeben wird, weist aber auch darauf hin, dass die Folgen dieser demografischen Entwicklung beherrschbar sind.

Voraussetzung dafür sei jedoch, dass die Betriebe neue Strategien entwickeln, um Fachkräfte zu rekrutieren, schwächere Jugendliche eine realistische Chance auf einen Ausbildungsplatz erhalten und Staat und Wirtschaft gemeinsam für attraktive Rahmenbedingungen sorgen, die die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe erhöhen, mehr Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen schaffen und vor allem mehr Weiterbildung für Ältere und Geringqualifizierte ermöglichen. Dies war auch der Tenor der Tagungsbeiträge.

Nachdem Dr. Claus Schlömer vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung die demografischen Determinanten und Lutz Bellmann die wirtschaftsstrukturellen und ökonomischen Determinanten von Ausbildung und Beschäftigung für Deutschland und seine Regionen dargestellt hatten, wurde die Thematik in vier Workshops vertieft und spezifiziert.

In dem von Stefan Fuchs (IAB) und Robert Helmrich moderierten Workshop „Regionale Arbeitsmärkte und Berufe" referierten Matthias Dorner und Anne Otto vom IAB über „Labor Mobility, Skill-Relatedness and Industry Evolution". Im Workshop „Regionale Projektionen", der von Tobias Maier (BIBB) und Dr. Gerd Zika (IAB) geleitet wurde, stellte Dr. Carsten Pohl (IAB) den künftigen Bedarf an Arbeitskräften in der Pflege anhand von Berechnungen für die Bundesländer bis zum Jahr 2030 dar. Dr. Corinna Kleinert präsentierte im Workshop „Berufs-, Bildungs- und Erwerbsverläufe" eine Typologie des IAB über regionale Disparitäten beim Übergang in duale Ausbildung.

Unter der Überschrift „Wenn Wissenschaft auf Wirklichkeit trifft" diskutierten mit Matthias Anbuhl vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Dr. Sandra Hupka-Brunner von der Universität Basel, Prof. Reinhold Weiß vom BIBB, Jürgen Gangl von der Hoteldirektorenvereinigung Deutschland e.V. und Dr. Ulrich Walwei Akteure aus Wissenschaft und Praxis.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter
www.bibb.de/fachtagung-demografie

Die Projektionen von BIBB und IAB zur Entwicklung des Arbeitsmarktes bis 2030 finden Sie im BIBB Report, Heft 18/12
www.bibb.de/bibbreport

Mehr Frauen an der Spitze! Nur wie?

Trotz aller bisherigen Anstrengungen und Fortschritte sind Frauen in den Chefetagen nach wie vor seltener vertreten, als es ihrem Anteil an den Beschäftigten entspricht. „Mehr Frauen an der Spitze! Nur wie?" – so lautete das Thema der Podiumsdiskussion, zu der das IAB im Rahmen der „Langen Nacht der Wissenschaften" am 19. Oktober 2013 in Nürnberg eingeladen hatte.

Obwohl immer mehr Frauen berufstätig sind, zeigt sich bei einem Blick auf die Besetzung von Führungspositionen in Wirtschaft und Wissenschaft ein anderes Bild. Über die Situation in den Cheftagen, die Gründe für den geringen Anteil weiblicher Führungskräfte und die Möglichkeiten, dies zu ändern, diskutierten Dr. Martine Herpers, Geschäftsführerin von Quality and Gender Consulting, Angelika Klidas, Leiterin der Entwicklung im Center Wirtschaftsprüfung, Produktentwicklung, Bilanzbericht, Abschlussprüfung, Konsolidierung und Digitale Datenanalyse bei Datev, Dr. Susanne Kohaut, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" am IAB, und Prof. Susanne Rässler, Studiendekanin und Inhaberin des Lehrstuhls für Statistik und Ökonometrie an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.



„Gerade in wirtschaftlich bedeutsamen Branchen wie dem Verarbeitenden Gewerbe oder der Finanzwirtschaft ist der Anteil von Frauen in Führungspositionen gering", sagte Dr. Susanne Kohaut vom IAB.

Arbeitsmarktforscherin Dr. Susanne Kohaut machte deutlich, dass Frauen in Führungspositionen nach wie vor deutlich unterrepräsentiert sind. Das belegen zum dritten Mal nach 2004 und 2008 aktuelle Daten aus dem IAB-Betriebspanel 2012, einer repräsentativen Befragung von jährlich rund 16.000 Betrieben aller Branchen und Größen. Zwar sei in Großbetrieben der Frauenanteil in den Chefetagen zuletzt spürbar gestiegen. Gerade in wirtschaftlich bedeutsamen Branchen wie dem Verarbeitenden Gewerbe oder der Finanzwirtschaft sei ihr Anteil aber noch immer gering.

„Wo es um Menschen oder Soft Skills geht, findet man mehr Frauen", sagte Kohaut und wies darauf hin, dass weibliche Führungskräfte eher im Personalbereich als in technischen Bereichen anzutreffen sind.

Prof. Susanne Rässler sekundierte: Frauen stellen zwar mittlerweile knapp 50 Prozent der Studienanfänger und die Mehrheit der Hochschulabsolventen, doch die höheren Positionen in der Wissenschaft seien ebenfalls nach wie vor von Männern dominiert. Mit einem Anteil an Professorinnen von etwa 33 Prozent liege die Universität Bamberg bereits in der Spitzengruppe. „Alle anderen bayerischen Universitäten haben nicht mal 20 Prozent", stellte Rässler fest.

Dass so wenige Frauen in Spitzenpositionen zu finden sind, hat vielfältige Gründe. So mangelt es nach Ansicht von Angelika Klidas an weiblichen Vorbildern, die jungen Frauen Mut machen – nach dem Motto: „Du kannst das, ich hab's auch geschafft!". Die Berufswahl von Frauen konzentriert sich zudem nach wie vor auf (zu) wenige Berufsgruppen, die häufiger mit strukturellen Nachteilen verbunden sind. Dr. Martine Herpers verwies in diesem Zusammenhang auf die wichtige Rolle der Lehrer. Diese sollten den Mädchen vermitteln, dass auch sie im Bereich der MINT-Berufe – Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik – erfolgreich sein können. Auch das Fernsehen solle mehr Vorbilder und weniger stereotype Frauenberufe zeigen.

Der Gehaltsunterschied zwischen Männern und Frauen wurde ebenfalls angesprochen: „Je höher man kommt, desto größer ist er", beklagte Martine Herpers. Frauen in Führungspositionen verdienten im Schnitt bis zu 30 Prozent weniger als ihre männlichen Kollegen – bei gleicher Qualifikation und Tätigkeit. Diese Tatsache zeuge nicht nur von einer ungerechten Behandlung von Frauen, sondern mindere auch deren Zufriedenheit, so die Gründerin und Vorsitzende des Vereins „Erfolgsfaktor Frau" und Preisträgerin der Stadt Nürnberg für die Frauenförderung 2010. Warum sollte man die Karriereleiter weiter aufsteigen wollen, wenn es sich sowieso nicht lohnt?



„Es mangelt an Vorbildern, die sagen: ‚Du kannst das, ich hab's auch geschafft!'", betonte Angelika Klidas von Datev.



„Es hängt von den Frauen selbst ab, welchen Weg sie einschlagen", betonte Prof. Susanne Rässler von der Universität Bamberg.

Zum Karriereknick führt außerdem häufig die Familienphase, denn die Familiengründung überschneidet sich zeitlich mit der wichtigen Phase der Karrierebildung. Darüber hinaus stehen festgefügte Rollenbilder der Gleichstellung von Mann und Frau im Wege. Wenn die Entscheidung ansteht, wer wegen der Kinder zu Hause bleibt, ist es meist die Frau, die zurücksteckt.

Dass die Familienzeit zur Karrierefalle werden kann, lässt sich vor allem an der Teilzeitquote ablesen: Mehr als 80 Prozent der Teilzeitbeschäftigten sind weiblich, denn Teilzeit ist meist das Mittel der Wahl, um Arbeit und Kinderziehung oder die Pflege von Angehörigen unter einen Hut zu bringen. Zudem wechseln Frauen nur selten von Teilzeit in Vollzeit. „Einmal Teilzeit, immer Teilzeit", beschrieb Angelika Klidas ein gängiges Muster.

Hinzu kommt: Das Paradigma, dass Führungspositionen in Vollzeit ausgeübt werden müssen, hält sich in der Privatwirtschaft hartnäckig angesichts eines überkommenen Karrierebegriffs, der durch Präsenzkultur, uneingeschränkte Verfügbarkeit und lange Arbeitszeiten geprägt ist. Führungspositionen in Teilzeit seien noch zu wenig verbreitet.

Um mehr Frauen an die Spitze zu bringen, wurden in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen diskutiert und teilweise auch umgesetzt. Allein die Diskussion um eine Frauenquote in Aufsichtsräten habe schon zu positiven Veränderungen geführt. Susanne Rässler wies darauf hin, dass es auch von den Frauen selbst abhängt, welche Richtung sie einschlagen. „Die Entscheidung für ein Leben als Hausfrau finde ich okay – aber ich will die Wahl haben und nicht in eine Ecke geschoben werden."

Erwartungsgemäß kam auch das Thema „Vereinbarkeit von Beruf und Familie" zur Sprache. Rässler verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass an der Universität Bamberg zahlreiche familienfreundliche Maßnahmen umgesetzt worden sind. Das reicht von verschiedenen Arbeitszeitmodellen über Eltern-Kinder-Zimmer und Ferienbetreuung bis hin zum Teilzeitstudium.



„Mit 40 hat man noch 27 Jahre Zeit für die Karriere", plädierte Dr. Martine Herpers dafür, Familiengründung und Karrierephase stärker zu entkoppeln.



„Mit dem IAB sind Sie stets informiert" – dieses Motto galt auch für die „Lange Nacht der Wissenschaften". Auch ein Quiz rund um den Arbeitsmarkt fand bei den Besucherinnen und Besuchern am Stand des IAB großen Anklang.

Auch Datev, Informationsdienstleister und Softwarehaus mit Stammsitz in Nürnberg, verfolgt seit einigen Jahren eine familienorientierte Personalstrategie mit vielfältigen Aktivitäten. Dazu gehören die Initiative „Führen in Teilzeit", ein internes Frauennetzwerk, Workshops und Seminarangebote für weibliche Führungskräfte und der Bau einer öffentlichen Kindertagesstätte. In dem Unternehmen ist mittlerweile jede vierte Führungskraft eine Frau.

Martine Herpers setzte sich nachdrücklich dafür ein, die Zusammenarbeit von Frauen und Männern (Gender Diversity) als einen Erfolgsfaktor zu begreifen und die Innovation gemischter Teams zu nutzen.

In kaum einem anderen Land wird so viel Geld für Familienpolitik ausgegeben wie in Deutschland. Gleichwohl ist diese nach Auffassung von Herpers ein „Korb voll Widersprüchlichkeiten". So liefen in Sachen Betreuungsgeld einige Dinge falsch: „Ich bekomme doch auch kein Geld dafür, dass ich nicht Bus fahre", argumentiert sie und kritisierte, dass es zu viele Leistungen gäbe, die keine Wirkung zeigten.

Klidas zufolge planten Frauen ihren Karriereweg eher konservativ und zurückhaltender als Männer. Frauen sollten risikobereiter werden und sich zutrauen, die Führung zu übernehmen, erklärte die Diplom-Informatikerin, die sich im Mentorinnen-Projekt „SIMONE", einem Programm für Studentinnen technischer Studiengänge an der Technischen Hochschule Georg Simon Ohm in Nürnberg engagiert. Herpers schlug zudem vor, Karriere und Familiengründung zeitlich stärker zu entkoppeln: „Warum kann man nicht auch mit 40 Karriere machen? Dann hat man immer noch 27 Jahre Zeit dafür."

Nürnberger Gespräche 2/2013: Schaffen wir den Job – oder schafft er uns? Strategien für eine gesündere Arbeitswelt

Immer mehr Beschäftigte klagen über wachsenden Termindruck, Leistungsdruck und Stress. Verschärft wird das Problem dadurch, dass die Beschäftigten im Schnitt immer älter werden und zugleich länger im Erwerbsleben verbleiben sollen. Bis 67 arbeiten bei physischer und psychischer Gesundheit – wie kann das gelingen? Darüber diskutierte eine Expertenrunde aus Wissenschaft und Praxis im Rahmen der Nürnberger Gespräche, die am 18. November 2013 im Historischen Rathaussaal der Stadt Nürnberg stattfanden.



Moderatorin Maike Rademaker

Moderatorin Maike Rademaker machte in ihrer Eingangsfrage auf zwei Befunde aufmerksam, die einander zu widersprechen scheinen: Einerseits die Tatsache, dass „wir alle gesünder werden", andererseits die weit verbreitete Wahrnehmung, dass der psychische Stress am Arbeitsplatz zunimmt. Wie komplex die Auswirkungen der Arbeit auf die individuelle Gesundheit tatsächlich sind, machte Prof. Dr. Hans Martin Hasselhorn, Leiter des Fachbereichs „Arbeit und Gesundheit" bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, deutlich: „Arbeit hält gesund, die positiven Effekte überwiegen klar", ist Hasselhorn überzeugt. Allerdings gelte dies nicht für alle Personen und Berufsgruppen. So seien beispielsweise knapp zehn Prozent aller Krankenhauseinweisungen auf Gründe zurückzuführen, die im beruflichen Umfeld lägen. Psychische Arbeitsbelastungen können laut Haselhorn nicht nur zu psychischen Störungen, sondern auch zu körperlichen Krankheiten führen. Zudem begrüßte er, dass psychischen Krankheiten heute endlich der Stellenwert eingeräumt werde, den sie verdienten. Gleichwohl mochte sich Hasselhorn kein endgültiges Urteil darüber erlauben, ob die Zahl der psychischen Erkrankungen tatsächlich zunimmt, oder ob die Zunahme vor allem der Tatsache geschuldet ist, dass psychische Erkrankungen heute eher als solche erkannt und akzeptiert werden als früher. Für Dr. Verena Di Pasquale indes steht der extreme Anstieg der psychischen Erkrankungen außer Zweifel. So wies Di Pasquale, die im DGB Bayern die Abteilung für Sozial- und Gesundheitspolitik leitet, darauf hin, dass derzeit 40 Prozent aller Renten wegen Erwerbsunfähigkeit aufgrund psychischer Erkrankungen gezahlt werden. Zur Situation in Bayern sagte sie, dass hier die Menschen im Schnitt mit 64 Jahren in Rente gingen. „Wer aber aufgrund gesundheitlicher Störungen in Rente geht, ist im Schnitt erst 51 Jahre alt."

Dass die Betriebe viel tun können, um den Krankenstand ihrer Beschäftigten zu reduzieren, zeigt sich eindrucksvoll am Beispiel der Pilkington Deutschland AG, eines weltweit führenden Herstellers von Glasprodukten. So beträgt der Krankenstand im Werk Weiherhammer, in dem die Beschäftigte im permanenten Schichtbetrieb und unter körperlich anspruchsvollen Bedingungen arbeiten, zwischen zwei und drei Prozent



„Psychischen Störungen wird heute der Stellenwert eingeräumt, den sie verdienen", meint Prof. Hans Martin Hasselhorn von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

– wie Werksleiter Reinhold Gietl nicht ohne Stolz verkündet. Besonders bemerkenswert: Die älteren Beschäftigten sind seltener krank als die jüngeren. Und auch diejenigen, die trotz betrieblicher Gesundheitsförderung nicht mehr in der Lage sind, in der Produktion zu arbeiten, werden bei Pilkington nicht automatisch aufs Altenteil verfrachtet, sondern beispielsweise als Pförtner im Unternehmen weiterbeschäftigt.

Mit einem Krankenstand von zwei bis drei Prozent liegt Pilkington nach Einschätzung von Prof. Monika Jungbauer-Gans etwa bei der



Reinhold Gietl (Pilkington AG) warnt davor, sich beim betrieblichen Gesundheitsmanagement auf eine Kostendiskussion einzulassen.

Hälfte des Bundesdurchschnitts von 4,9 Prozent. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als das Verarbeitende Gewerbe traditionell eine der Branchen mit dem höchsten Krankenstand

in Deutschland ist, wie die Nürnberger Wirtschaftssoziologin zu berichten weiß. Auch bei Menschen in Zeitarbeit, Teilzeit und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen lassen sich laut Jungbauer-Gans höhere Krankenstände feststellen als bei dauerhaft Beschäftigten. Zudem machte die Wissenschaftlerin auf das Problem des Präsentismus aufmerksam – Beschäftigte also, die zur Arbeit gehen, obwohl sie krank sind und besser zu Hause bleiben sollten. Jungbauer-Gans zufolge zeigen Berechnungen, dass diese Beschäftigten ihre Arbeitgeber doppelt so teuer zu stehen kommen als diejenigen, die sich tatsächlich krankmelden.

Intensiv befasste sich das Podium mit der Frage, inwieweit es neuer gesetzlicher Regelungen bedarf. Schon heute gibt es eine Reihe einschlägiger Vorschriften, die aber in vielen Betrieben nicht durchgeführt würden, wie Di Pasquale beklagt. Beispiel: die Gefährdungsbeurteilung. Demnach sind die Betriebe verpflichtet, alle mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen zu beurteilen und zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes zwingend erforderlich sind. Laut Di Pasquale sieht die betriebliche Realität vielfach anders aus: „Die Gefährdungsbeurteilung wird nur in einem Drittel der Betriebe durchgeführt; und nur neun Prozent der Betriebe tun dies für psychische Belastungen". Die Gewerkschafterin forderte daher entsprechende Sanktionen, aber auch eine bessere Unterstützung und Kontrolle durch die Gewerbeaufsicht.

Auch in diesem Punkt präsentiert sich Reinhold Gietl als Vorzeigeunternehmer: „Ein Arbeitsplatzaudit und eine Gefährdungsanalyse sind etwas Positives". Die Kosten hält Gietl für gerechtfertigt, denn sie seien eine Investition in die Zukunft – und fügt hinzu: „Wer sich auf eine Kostendiskussion einlässt, hat schon verloren". Auch der Selbstausbeutung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiß Gietl einen Riegel vorzuschieben: In seinem Werk müsse jeder Beschäftigte mindestens einmal im Jahr für mindestens drei Wochen am Stück Urlaub nehmen – und in dieser Zeit sein Diensthandy abgeben.



Dr. Verena Di Pasquale (DGB Bayern) moniert: „Nur ein Drittel der Betriebe führt die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsbeurteilung durch."

Di Pasquale plädierte zudem dafür, auf gleiche Lebensverhältnisse hinzuwirken und die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse zu verbessern. Denn Gesundheit ist aus ihrer Sicht auch eine Frage des individuellen Wohlstands – was sich beispielhaft daran ersehen lasse, dass sich reiche Menschen eine bessere Ernährung leisten könnten als weniger begüterte Zeitgenossen.

Nach Überzeugung von Jungbauer-Gans sind die Betriebe gut beraten, Strategien für eine gesündere Arbeitswelt mit einer Personalpolitik zu verbinden, die auf „Diversity Management" setzt und sich stärker als bisher auf „untypische" Beschäftigtengruppen wie Behinderte, Ältere und Migranten einzustellen. Hasselhorn warnte die Betriebe davor, ihren Fokus alleine auf das Thema Gesundheit zu richten, wenn es darum geht, ältere Beschäftigte im Betrieb zu halten. Es gehe auch um Motivation, Qualifizierung und Weiterbildung. Auf Nachfragen aus dem Publikum machte Hasselhorn deutlich, dass auch den Betriebsräten eine wichtige Funktion für das betriebliche Gesundheitsmanagement zukommt. Denn Unternehmen mit Betriebsrat zeichneten sich im Schnitt durch ein deutlich besseres Gesundheitsmanagement aus.

Nürnbergs Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly ließ es sich in seinem Schlusswort nicht nehmen, Reinhold Gietl als einen „Unternehmer aus dem Zuckerbäckerbuch" zu preisen – was ihm auch deswegen leichter von den Lippen gegangen sein dürfte, als die vorangegangenen Wortmeldungen aus dem Publikum auf drastische Negativbeispiele aus der Region hingewiesen hatten. Angesichts der Tatsache, dass auf dem Podium kaum ein Dissens festzustellen war, bilanzierte das Stadtoberhaupt: „Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem".



„Kranke Beschäftigte, die trotzdem zur Arbeit gehen, kommen die Unternehmen teuer zu stehen", ist Prof. Monika Jungbauer-Gans (Universität Erlangen-Nürnberg) überzeugt.

Die Nürnberger Gespräche werden von der Bundesagentur für Arbeit, unter Federführung des IAB, und der Stadt Nürnberg zweimal jährlich ausgerichtet. Sie stehen allen Interessierten offen.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter
www.iab.de/ng2_2013

Neuer Frühindikator
Startschuss für das IAB-Arbeitsmarktbarometer



Die kurzfristige Prognose von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland ist eine zentrale Leistung des IAB. Geeignete Frühindikatoren können hierzu wesentlich beitragen. Auch wenn für den deutschen Arbeitsmarkt bereits einige solcher Indikatoren existieren, gab es bislang keinen Frühindikator, der die Entwicklung der Arbeitslosigkeit direkt signalisiert. Mit dem neuen, umfragebasierten IAB-Arbeitsmarktbarometer schließt das IAB diese Lücke. Der neue Frühindikator basiert auf dem Expertenwissen aller lokalen Arbeitsagenturen. Diese werden monatlich von der Bundesagentur für Arbeit zu ihren Arbeitsmarkterwartungen für die nächsten drei Monate befragt. Die aktuellen Werte des Arbeitsmarktbarometers, die künftig monatlich publiziert werden, sowie die entsprechende Zeitreihe finden Sie unter: www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktbarometer.aspx. Methodische Erläuterungen des Indikators bietet der IAB-Kurzbericht 20/2013.

Impressum

Herausgeber © Dezember 2013

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg, www.iab.de ■ Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Verantwortliche Redakteure:** Dr. Andrea Kargus, Dr. Martin Schludi ■ **Redaktion:** Martina Dorsch (Personen), Elfriede Sonntag (Publikationen) ■ **Redaktionsassistenz:** Erika Popp ■ **Gestaltung und Infografiken:** psbrands GmbH, Fürth ■ **Fotos:** © Thomas Schreiber, psbrands GmbH, Fürth; www.fotolia.com © Horst Schmidt: S. U1; www.fotolia.com © Foto-Ruhrgebiet: S 81; Jutta Palm-Nowak (IAB): Autorenfotos und Rubriken „Personen", „Podium", Interview; Wolfram Murr (Photofabrik Nürnberg): S. 41, 42, 92, 99; Peter Dörfel (Dörfel-Design Nürnberg): S. 35, 57, 89, 109; http://www.diw.de/de/cv/jschupp ■ **Technische Produktion:** psbrands GmbH, Fürth ■ **Druck:** Bonifatius GmbH, Paderborn ■ **Bezugsmöglichkeiten:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Telefon (0911) 179-9229, Telefax (0911) 179-9227 (Es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen.), E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de, Webshop: www.iabshop.de, ISSN 1861-7522

Aktuelle Befunde aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS)

Neues Themenheft des Journals for Labour Market Research/ Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung



Im Jahr 2006 hob das IAB das Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘ (PASS) sowie den gleichnamigen Forschungsbereich aus der Taufe. Dabei handelt es sich um eine Längsschnittbefragung von 12.000 Haushalten mit Schwerpunkt im Niedrigeinkommensbereich und Transferleistungsbezug. Sie bietet eine wichtige Grundlage für die Beantwortung zentraler Fragestellungen der Arbeitsmarkt- und Armutsforschung und für die Evaluation sozialpolitischer Maßnahmen. In Ausgabe 4/2013 des Journals for Labour Market Research präsentieren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Forschungseinrichtungen aktuelle Befunde aus der Forschung mit PASS. Die Beiträge erscheinen in englischer Sprache, enthalten aber deutschsprachige Kurzfassungen.

Herausgeber des Bandes sind Thomas Hinz (Universität Konstanz), Regina Riphahn (Universität Erlangen-Nürnberg) sowie Mark Trappmann und Joachim Wolff (beide IAB).

Mehr unter www.iab.de/publikationen

IAB ▪ Forum – Ausgabe 2/2013



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstraße 20–22 ▪ 90478 Nürnberg ▪ www.iab.de