



**Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle**

Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

**Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze
für künftige Reformen**

**3/2000
Sonderheft**

Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze
für künftige Reformen

Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen

Halle (Saale), im Juli 2000

Projektleitung: Hilmar Schneider

Autoren: Annette Bergemann,
Olaf Fuchs,
Wolfram Kempe,
Jürgen Kolb,
Martin Rosenfeld,
Birgit Schultz,
Lioba Trabert

Kooperationspartner: Bernd Fitzenberger
(Universität Mannheim)

Textbearbeitung: Sieglinde Max

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53-60

Telefax: (03 45) 77 53-8 20

Internet: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck bei Druckhaus Schütze GmbH

Fiete-Schulze-Straße 6, 06116 Halle (Saale)

ISBN 3-930963-59-0

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	7
Verzeichnis der Tabellen	12
Vorwort	15
I. Die Situation des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern	19
I.1 Zur Rolle der Arbeitsmarktpolitik	19
I.2 Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes	20
I.3 Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik	32
II. Reform von Transfers zur Arbeitslosenunterstützung	35
II.1 Einleitung	35
II.2 Probleme und Chancen einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	36
II.2.1 Negative Effekte der heutigen Regelungen	36
II.2.2 Mögliche Reformansätze	38
II.3 Verhaltenseffekte von Kürzungen der Unterstützungsleistungen	41
II.3.1 Das theoretische Modell der Arbeitssuche	41
II.3.2 Stand der Forschung	49
II.3.3 Schätzmodell	51
II.3.4 Datenbasis	51
II.3.5 Schätzergebnisse	59
II.4 Fazit	75

III.	Effizienz von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland	76
III.1	Einleitung	76
III.2	Entwicklung und institutionelle Regelungen	77
III.3	Evaluation der Maßnahmen	79
III.3.1	Das mikroökonomische Evaluationsproblem	79
III.3.2	Forschungsstand	81
III.3.3	Datengrundlage und -auswahl	85
III.3.4	Methode	86
III.3.5	Empirische Ergebnisse	88
III.4	Schlussfolgerungen	93
IV.	Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland	97
IV.1	Der zweite Arbeitsmarkt in Ostdeutschland	97
IV.1.1	Entwicklung und institutionelle Regelungen	97
IV.1.2	Organisation des zweiten Arbeitsmarktes	100
IV.2	Kostenvergleich zwischen Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen und Arbeitslosigkeit	102
IV.3	Substitutions- und Verdrängungseffekte	103
IV.4	Wirkungen von ABM auf Qualifikation und Arbeitsvermögen	105
IV.5	Wirkungen von SAM OfW	109
IV.5.1	Maßnahmenziele	109
IV.5.2	Förderkonditionen	109
IV.5.3	Mitnahmeeffekte	111
IV.6	Evaluation von Maßnahmen	112
IV.6.1	Forschungsstand	112
IV.6.2	Datengrundlage und -auswahl	113
IV.6.3	Methode	116
IV.6.4	Empirische Ergebnisse	116

IV.7	Schlussfolgerungen	120
V.	Modelle zur Lohn- oder Einkommenssubventionierung (Kombilohn)	123
V.1	Einleitung	123
V.2	Arbeitsanreize des Steuer- und Transfersystems	124
V.2.1	Lohnabstand gegenüber der Sozialhilfe	125
V.2.2	Zuverdienstregelungen bei Transferleistungen	127
V.2.3	Effektive Grenzbelastung des Bruttoeinkommens für Transferempfänger	129
V.3	Theoretische Analyse des Arbeitsangebots	135
V.3.1	Ein einfaches Modell des Arbeitsangebots	135
V.3.2	Geknickte Budgetfunktionen	138
V.4	Empirische Analyse des Arbeitsangebots	142
V.4.1	Schätzverfahren	142
V.4.2	Datenbasis	144
V.4.3	Schätzergebnisse	145
V.5	Reformvorschläge	150
V.5.1	Beispiele für Erfahrungen mit Niedrigeinkommens- programmen in den USA und Großbritannien	151
V.5.2	Überblick über Simulationen der Effekte von Niedrigeinkommensprogrammen in Deutschland	155
V.5.3	Darstellung der untersuchten Reformvorschläge	157
V.5.3.1	Allgemeiner Überblick	157
V.5.3.2	Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose (Spermann 1996)	158
V.5.3.3	Scharpf-Vorschlag (Scharpf 1994)	159
V.5.3.4	Mainzer Modell (Gerster/Deubel 1999)	161
V.6	Abschätzung der Effekte der Reformvorschläge	164
V.6.1	Berücksichtigte Bestandteile des Steuer- und Transfersystems in der Simulation	164
V.6.2	Simulation der Effekte	166

V.6.2.1	Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose (Spermann 1996)	166
V.6.2.2	Scharpf-Vorschlag (Scharpf 1994)	168
V.6.2.3	Mainzer Modell (Gerster/Deubel 1999)	169
V.6.2.4	Arbeitsangebotseffekte einer zusätzlichen Senkung des Transforniveaus für arbeitsfähige Transferempfänger	171
V.7	Fazit	172
Literaturverzeichnis		174
Anhang – Darstellung der Berechnungen zur Ermittlung der möglichen Einsparungen durch eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe		183

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung I.1: Entwicklung der Erwerbstätigenquote	21
Abbildung I.2: Erwerbstätigenquoten nach Bundeslandregionen 1997	22
Abbildung I.3: Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten von Männern	24
Abbildung I.4: Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen	26
Abbildung I.5: Ost-West-Vergleich der Branchenstruktur 1998	27
Abbildung I.6: Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquoten nach dem Konzept der „perforierten“ Arbeitslosigkeit und der Standardabgrenzung (Längsschnittbetrachtung)	29
Abbildung I.7: Ausgewählte Einflussfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	30
Abbildung II.1: Verteilung von Lohnofferten und Wahrscheinlichkeit für die Annahme eines Stellenangebots	42
Abbildung II.2: Reservationslohn bei zwölfmonatigem Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe	47
Abbildung II.3: Übergangsrate in Erwerbstätigkeit bei zwölfmonatigem Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe	47
Abbildung II.4: Verlauf des Reservationslohns bei strikter Befristung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung	48

Abbildung II.5: Übergangsrate in Erwerbstätigkeit bei strikter Befristung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld	48
Abbildung II.6: Beispiel für einen Erwerbsverlauf in den retrospektiven Erwerbsstatus- Kalendarien des Sozio-oekonomischen Panels	53
Abbildung II.7: Prototypischer Verlauf der Übergangsrate in Erwerbstätigkeit	61
Abbildung II.8: Prototypischer Verlauf der Übergangsrate in Nichterwerbstätigkeit	62
Abbildung III.1: Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (Vollzeit) in Ostdeutschland	78
Abbildung III.2: Erste und zweite Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	86
Abbildung III.3: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme	89
Abbildung III.4: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme von 1990 bis 1993	89
Abbildung III.5: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme von 1994 bis 1998	91
Abbildung III.6: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme – Männer	91
Abbildung III.7: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme – Frauen	92
Abbildung III.8: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme – Teilnehmer bis 40 Jahre	92

Abbildung III.9: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme – Teilnehmer über 40 Jahre	93
Abbildung IV.1: Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in ABM in Ostdeutschland	98
Abbildung IV.2: Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in Strukturanpassungs- maßnahmen in Ostdeutschland (inkl. SAM OfW)	99
Abbildung IV.3: Organisatorische Struktur des zweiten Arbeitsmarktes	101
Abbildung IV.4: Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit	103
Abbildung IV.5: Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer an Strukturanpassungs- maßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)	110
Abbildung IV.6: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM	118
Abbildung IV.7: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM – Frauen	118
Abbildung IV.8: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM – Männer	119
Abbildung IV.9: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM von 1990 bis 1993	119
Abbildung IV.10: Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM von 1994 bis 1998	120

Abbildung V.1: Marginalbelastung des Erwerbseinkommens durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern	131
Abbildung V.2: Verfügbares Einkommen für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern	132
Abbildung V.3: Verfügbares Einkommen für Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern 1998 in den neuen Bundesländern	133
Abbildung V.4: Effektive marginale Gesamtbelastung für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern	134
Abbildung V.5: Effektive marginale Gesamtbelastung für Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern 1998 in den neuen Bundesländern	134
Abbildung V.6: Arbeitsangebotsfunktion in Abhängigkeit vom Lohnsatz im Modell	137
Abbildung V.7: Budgetrestriktion bei Sozialtransfers	138
Abbildung V.8: Optimales Arbeitsangebot bei Budgetrestriktionen durch Sozialtransfers	139
Abbildung V.9: Optimales Arbeitsangebot für Niedriglohnbezieher	140
Abbildung V.10: Arbeitsangebotsfunktion bei Budgetrestriktionen durch Sozialhilfe	140
Abbildung V.11: Optimales Arbeitsangebot bei Budgetrestriktionen durch steuer- und sozialversicherungsfreie Tätigkeit	141
Abbildung V.12: Arbeitsangebotsfunktion bei Budgetrestriktionen durch steuer- und sozialversicherungsfreie Tätigkeit	142

Abbildung V.13:	
Virtuelles Nichtarbeitseinkommen bei geknickten Budgetgeraden	144
Abbildung V.14:	
Lage und Krümmung der Indifferenzkurve bei kleinem α	150
Abbildung V.15:	
Verlauf und Förderung durch den EITC und den FC für eine Familie mit zwei Kindern 1997	153
Abbildung V.16:	
Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und mit „Einstiegsgeld“ für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern	160
Abbildung V.17:	
Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und im Mainzer Modell für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern	163

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle I.1: Erwerbstätige in Ost- und Westdeutschland nach tatsächlicher Wochenarbeitszeit	23
Tabelle I.2: Übergänge von Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in andere Erwerbszustände	28
Tabelle II.1: Deskription der verwendeten Daten	55
Tabelle II.2: Deskription der verwendeten Daten – Männer	56
Tabelle II.3: Deskription der verwendeten Daten – Frauen	58
Tabelle II.4: Übergangsratenmodell für den Abgang von Männern aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	63
Tabelle II.5: Übergangsratenmodell für den Abgang von Frauen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	65
Tabelle II.6: Übergangsratenmodell für den Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit – Differenzen zwischen Frauen und Männer	67
Tabelle II.7: Übergangsratenmodell für den Abgang von Männern aus Arbeitslosigkeit in Nichterwerbstätigkeit	69
Tabelle II.8: Übergangsratenmodell für den Abgang von Frauen aus Arbeitslosigkeit in Nichterwerbstätigkeit	71
Tabelle II.9: Übergangsratenmodell für den Abgang aus Arbeitslosigkeit in Nichterwerbstätigkeit – Differenzen zwischen Frauen und Männer	73

Tabelle III.1: Ergebnisse zu den Wirkungen von FuU auf die Beschäftigungschancen in Ostdeutschland	82
Tabelle IV.1: ABM-Teilnehmer nach Art der Maßnahme	98
Tabelle IV.2: Ergebnisse zu den Wirkungen von ABM auf die Wiederbeschäftigungschancen in Ostdeutschland	114
Tabelle V.1: Verfügbares Haushaltseinkommen bei durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Ostdeutschland 1998	126
Tabelle V.2: Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Ostdeutschland 1998	127
Tabelle V.3 Anrechnungsregelung in der Arbeitslosenhilfe 1998	128
Tabelle V.4: Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe	129
Tabelle V.5: Lohnfunktionen für Frauen und Männer	147
Tabelle V.6: Deskription der Variablen der TOBIT-Schätzung	148
Tabelle V.7: Arbeitsangebotsfunktionen für Frauen	149
Tabelle V.8: Arbeitsangebotsfunktionen für Männer	149
Tabelle V.9: Der EITC und der FC im Überblick	154
Tabelle V.10: Systematisierung verschiedener Kombilohnvarianten	158

Tabelle V.11: Stundenlohnsubventionierung in Anlehnung an Scharpf (1994)	161
Tabelle V.12: Simulierte Effekte des Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose, 1999	167
Tabelle V.13: Simulierte Effekte des modifizierten Scharpf-Vorschlages, 1999	169
Tabelle V.14: Simulierte Effekte des Mainzer Modells, 1999 (Variante 1)	170
Tabelle V.15: Simulierte Effekte des Mainzer Modells bei verringerter Transferinanspruchnahme im Status quo, 1999 (Variante 2)	171
Tabelle A.1: Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den Jahren 1997 und 1998 nach Region	183
Tabelle A.2: Personalbestand und Personalausgaben im Bereich der Arbeitsämter und der kommunalen Sozialämter nach Regionen	187

Vorwort

Im Juli 1999 hat das Bundesministerium der Finanzen dem IWH den Auftrag erteilt, eine Studie unter dem Titel „Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern“ zu erstellen. Fast zehn Jahre nach der Wiedervereinigung erschien es an der Zeit, die Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Prozess des Wiederaufbaus einer kritischen Würdigung zu unterziehen, mögliche Schwachstellen zu lokalisieren und darauf aufbauend über künftige konzeptionelle Schwerpunktsetzungen nachzudenken.

Angeichts des finanziellen Aufwands, der für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern bislang aufgewendet wurde, mag es verwundern, dass die Evaluation von entsprechenden Förderprogrammen in Deutschland noch immer in den Kinderschuhen steckt. Allein in Ostdeutschland sind seit 1990 fast 150 Mrd. DM für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verausgabt worden. Doch was hierzulande als deren Evaluation bezeichnet wird, beschränkt sich allzu oft auf die Deskription der Mittelverwendung und Berichte über Teilnehmerzahlen und Teilnehmerstruktur. Als vermeintlicher Meilenstein gelten die sogenannten Eingliederungsbilanzen, die von der Bundesanstalt für Arbeit seit nun genau einem Jahr veröffentlicht werden. Zentraler Bestandteil dieser Eingliederungsbilanzen sind Verbleibsquoten, die darüber Auskunft geben, wie hoch der Anteil von Maßnahmeteilnehmern ist, der ein halbes Jahr nach Beendigung einer Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet war. Mit Maßnahmenevaluation im eigentlichen Sinne hat all dies jedoch wenig zu tun. Abgesehen davon, dass auf der Basis von Verbleibsquoten beispielsweise auch der Rentenzugang zum arbeitsmarktpolitischen Erfolg einer Maßnahme beiträgt, geht das Konzept der Verbleibsquoten der entscheidenden Frage aus dem Weg. Die entscheidende Frage lautet, was aus den Maßnahmeteilnehmern geworden wäre, hätten sie nicht an der Maßnahme teilgenommen. Eine Verbleibsquote sagt darüber für sich genommen nichts aus. Ob eine Verbleibsquote von beispielsweise 60 % als Erfolg oder als Misserfolg zu bewerten ist, hängt davon ab, wie hoch sie gewesen wäre, wenn die Teilnehmer nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten.

Auch wenn es grundsätzlich unmöglich ist, diese Frage direkt zu beantworten, gibt es doch hinreichend viele Möglichkeiten einer validen indirekten Antwort mit Hilfe statistischer Verfahren. Solche Verfahren benötigen allerdings einschlägige Individualdaten, entweder auf experimenteller Basis oder auf der Basis von Ex-post-Beobachtungen. Hier liegt der eigentliche Mangel. Experimentelle Ansätze, wie sie beispielsweise in den USA seit langem zur Maßnahmenevaluation praktiziert werden, sind in Deutschland vor allem aus ethischen Gründen eher verpönt und kommen erst langsam in Mode. Anlass zur Hoffnung gibt allerdings die geplante Begleitforschung zu den im Bündnis für Arbeit im Dezember 1999 beschlossenen Modellprojekten zur Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt. Ansonsten stehen der Wissenschaft für Fragen der Maßnahmenevaluation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik allenfalls Umfragedaten zur Verfügung. Diese sind jedoch in aller Regel äußerst grob.

Häufig ist nicht einmal eine Unterscheidung zwischen regulärer Erwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit im Rahmen der Beschäftigungsförderung möglich. Eine Differenzierung nach verschiedenen Arten der Beschäftigungsförderung – etwa nach diversen Formen von Lohnkostenzuschüssen – scheidet praktisch ganz aus. Selbst wo eine solche Differenzierung vorhanden ist, erlauben die Daten wegen zu geringer Fallzahlen keine differenzierten Aussagen mehr. Dies gilt erst recht im Bereich von Qualifizierungsmaßnahmen.

Die hier durchgeführten Untersuchungen basieren zu einem großen Teil auf dem Arbeitsmarktmontitor Sachsen-Anhalt. Dieser Datensatz zeichnet sich dadurch aus, dass er zumindest in einer Grobklassifizierung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik Verlaufsinformationen auf der Individualebene enthält. Gemessen an dem was an sonstigen Datenbeständen verfügbar ist, stellt der Arbeitsmarktmontitor Sachsen-Anhalt die bislang wohl beste Informationsquelle dar. Dieser Vorteil birgt jedoch gleichzeitig eine Gefahr. Einerseits verleitet der Datensatz aufgrund seiner Einzigartigkeit zur Durchführung der damit möglichen Analysen, andererseits gestattet die Grobklassifizierung allenfalls Pauschalergebnisse. Das wird besonders dann zum Problem, wenn in der Realität ununterscheidbar wirkungsvolle neben weniger wirkungsvollen oder gar kontraproduktiven Maßnahmen bestehen. Die Ergebnisse besagen dann zwar etwas über diesen Durchschnitt, nicht jedoch über jede einzelne Maßnahmenform. Je größer der Anteil von ungeeigneten Maßnahmen, desto schlechter wird die Durchschnittsbeurteilung ausfallen. Die Gefahr besteht darin, dass damit auch effiziente Maßnahmetypen und am Ende die Arbeitsmarktpolitik als Ganzes in Misskredit geraten.

In der Tat kommen die hier vorgelegten Untersuchungen über weite Strecken zu eher ernüchternden Schlussfolgerungen. Insbesondere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik scheinen im Durchschnitt weit hinter dem Anspruch einer Verbesserung der Beschäftigungsaussichten zurück zu bleiben. Dies ist ein Mangel, den es zweifellos zu beseitigen gilt und insofern signalisieren die Ergebnisse Handlungsbedarf. Dennoch sollte man sich davor hüten, jedwede Einzelmaßnahme in ein solches Pauschalurteil einzubeziehen.

Die Situation verlangt vielmehr nach einer differenzierteren Analyse als dies mit den bisher vorliegenden Umfragedaten möglich ist. Dazu ist es keineswegs erforderlich, neue und aufwendige Befragungskonzepte zu entwickeln. Die nötigen Daten sind im Prinzip bereits bei der Bundesanstalt für Arbeit vorhanden. Sie werden dort nur nicht entsprechend ausgewertet. Sie werden allerdings bislang auch nicht zu Auswertungszwecken an externe Wissenschaftler herausgegeben. Dies würde die Preisgabe von Individualinformationen bedeuten und dagegen lassen sich datenschutzrechtliche Vorbehalte geltend machen.

Dennoch ist die Bundesanstalt für Arbeit aus mindestens drei Gründen gut beraten, ihre bisherige Blockade gegenüber externen Wissenschaftlern aufzugeben. Erstens ist die Weitergabe von anonymisierten Individualdaten rechtlich durchaus zulässig. § 75

des SGB X sieht die Möglichkeit der „Offenbarung personenbezogener Daten“ für die wissenschaftliche Forschung im Sozialleistungsbereich ausdrücklich vor. Die Genehmigung dazu muss von der dafür zuständigen obersten Behörde erteilt werden. Im Falle der Arbeitsmarktdaten ist dies die Bundesanstalt für Arbeit. Die Behörde kann die Genehmigung zwar verweigern, aber nur aufgrund von Kriterien, die bei wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen im Allgemeinen nicht vorliegen. Zweitens sind inzwischen längst zuverlässige Verfahren entwickelt worden, um eine De-Anonymisierung von Individualdaten zu verhindern, ohne die statistischen Auswertungsverfahren nennenswert zu beeinträchtigen. Und drittens dient es der Glaubwürdigkeit der Ergebnisse, wenn sie nicht von der Bundesanstalt allein, sondern darüber hinaus von unabhängigen Wissenschaftlern erstellt werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit befindet sich in einer selbst gestellten Falle. Sie hat sich jahrelang einer ernsthaften und ergebnisoffenen Evaluation ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verweigert. Nun fehlen nicht nur ihr angesichts der unlängst aufgebrochenen Kürzungsdebatte um den Bundeshaushalt die Argumente für eine uneingeschränkte Fortführung ihrer Programme. Es bleibt zu wünschen, dass sich daran in der Zukunft etwas ändert.

Dem beteiligten Wissenschaftlerteam unter der Leitung von Dr. Hilmar Schneider gebührt außerordentlicher Dank für die geleistete Arbeit. Hier haben die unterschiedlichsten Talente abteilungsübergreifend zueinander gefunden und dafür gesorgt, den mitunter etwas abstrakten Synergiebegriff mit Leben zu erfüllen. Besonders hervorzuheben ist die erfolgreiche Kooperation mit Prof. Dr. Bernd Fitzenberger von der Universität Mannheim. Ihm verdankt das IWH wertvolle Impulse für die Durchführung der angewandten Evaluationsverfahren. Ein besonderer Dank gilt wie immer auch Frau Sieglinde Max und Herrn Dr. Manfred Packeiser für die gewohnt sorgfältige Manuskriptaufbereitung.

Rüdiger Pohl
Präsident des IWH

Halle (Saale) im Juli 2000

IWH _____

I. Die Situation des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

I.1 Zur Rolle der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind primär darauf ausgerichtet, den Übergang von Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung zu unterstützen. Aktive Maßnahmen sollen durch Qualifizierung und befristete Beschäftigungsmöglichkeiten eine Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt übernehmen (Buttler 1993). Daran muss ihre Effektivität gemessen werden. Mehr sollte von ihnen aber auch nicht erwartet werden. Dennoch wird Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern bis heute allzu oft mit weit darüber hinausgehenden Ansprüchen überfrachtet. Insbesondere für die Betroffenen verbindet sich mit ihr die Hoffnung auf eine durchgreifende Lösung der schwierigen Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands. Seitens der Politik wird dieser Hoffnung nicht selten Vorschub geleistet. Da die Diskrepanzen zwischen Erwartungen und der Realität aber offenkundig sind, läuft Arbeitsmarktpolitik damit Gefahr, ganz allgemein in Misskredit zu geraten.

Eine vernünftige Arbeitsmarktpolitik muss sich an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes orientieren. Nach der Art eines Seismographen muss sie eine latent am Arbeitsmarkt vorhandene Arbeitsnachfrage aufspüren, um dann beispielsweise durch gezielte Qualifikationsmaßnahmen darauf reagieren zu können. Der Umfang, in dem Arbeitsmarktpolitik in dieser Weise wirksam werden kann, wird allerdings nicht nur aus finanziellen Gründen immer eng begrenzt sein. Arbeitsmarktpolitik als alleinige Antwort auf die Probleme der ostdeutschen Massenarbeitslosigkeit stellt daher ein Missverständnis dar. Maßnahmen, die in überschaubarem Umfang effizient und mit großem Erfolg praktiziert werden können, drohen als Masseninstrument zur Farce zu geraten. Ein Beispiel: Lohnkostenzuschüsse als Eingliederungshilfe für Arbeitslose dürften für spezielle Zielsetzungen durchaus erfolgreich sein, etwa in Form des START-Modells. Als pauschales Masseninstrument nach dem Muster SAM OfW¹ werden sie dagegen zu einer überflüssigen Subvention mit kontraproduktiven Effekten. Der Mittelbedarf könnte alternativ zur Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung verwendet werden und damit einen wesentlich effizienteren Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten.

Arbeitsmarktpolitik als Masseninstrument stellt einen starken Eingriff in die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes dar und beeinflusst das Verhalten der Marktteilnehmer nachhaltig negativ. Indem der Staat Aktionismus signalisiert, verleitet er die Betroffenen zu der passiven Illusion, der Staat könne die Probleme lösen, wenn er nur wolle. Arbeitgeber werden dazu verleitet, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Lösung betrieblicher Personalpolitik zu missbrauchen. Und schließlich können auch die Gewerkschaften nicht von der Versuchung frei-

¹ Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen, § 272 ff.

gesprächen werden, mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Interessen ihrer Mitglieder zu stärken.

Arbeitsmarktpolitik als Masseninstrument führt überdies dazu, dass sie ihren Charakter von dem ihr ursprünglich zugedachten angebotsorientierten Ansatz hin zu einem nachfrageorientierten Ansatz verändert. Auf diese Weise beginnt Arbeitsmarktpolitik damit, selbst die Arbeitsplätze zu schaffen, die der Markt vermeintlich nicht bereitstellen will.

Arbeitsmarktpolitik, verstanden als Möglichkeit zur Beseitigung von Vermittlungsdefiziten exogen bestimmter Zielgruppen, ist von dieser Kritik zunächst einmal grundsätzlich auszunehmen, auch wenn sich hier einzelne Maßnahmen bei einer konkreten Evaluation als wirkungslos entpuppen mögen.

I.2 Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes

Die rasche Zunahme der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung ist nicht nur Ausdruck für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ehemaligen Kombinate, sondern auch für eine Anpassung des Arbeitsmarktes an westdeutsche Rahmenbedingungen. Während zu DDR-Zeiten etwa 90 % der erwerbsfähigen Bevölkerung einer Erwerbstätigkeit nachgingen, lag der entsprechende Anteil in Westdeutschland nur bei etwa 65 %. Die westdeutsche Erwerbstätigenquote² ist über einen langen Zeitraum relativ stabil und reflektiert letztlich ein komplexes Konglomerat von Arbeitsmarktkonditionen, wie Lohnniveau, Ausbildungsniveau, Arbeits- und Tarifrecht und weiterer Standortbedingungen. Betrachtet man die westdeutsche Erwerbstätigenquote als Referenzwert, dann war deren Niveau in Ostdeutschland bereits 1992 unterschritten und hat sich inzwischen auf einer Marke von etwa 61 % stabilisiert (vgl. Abbildung I.1). Im Gefolge erreichte die Arbeitslosigkeit ein Niveau, das bis heute deutlich über dem in Westdeutschland liegt. Dies war allerdings vor allem in der Vergangenheit weniger das Ergebnis einer unterdurchschnittlichen Arbeitsnachfrage als vielmehr das Ergebnis eines überdurchschnittlich hohen Arbeitsangebots in den neuen Ländern. Dies verdeutlicht ein Vergleich der Partizipationsraten³ als Maß für den Anteil der Erwerbsfähigen, die dem Arbeitsmarkt direkt als Arbeitnehmer oder als Arbeitssuchende zur Verfügung stehen. Ihr Wert lag 1990 in Ostdeutschland bei etwa 90 %, in Westdeutschland hingegen bei lediglich 70 %.

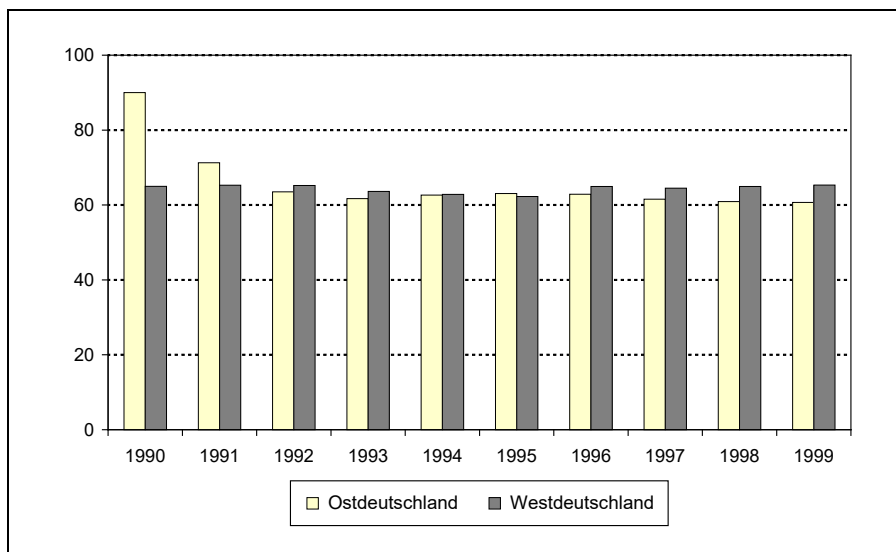
Da Erwerbstätigkeit in der DDR im Einigungsvertrag rechtlich weitgehend der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in Westdeutschland gleichgestellt wurde, konnten die weitaus meisten derjenigen, die im Zuge des Umstrukturierungsprozesses in Ostdeutschland ihren Arbeitsplatz verloren, auf einen Leistungsanspruch an

² Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren.

³ Zahl der Erwerbstätigen zuzüglich der Zahl der Arbeitssuchenden, Vorruheständler, FuU-Teilnehmer etc. in Relation zur Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren.

die Arbeitslosenversicherung zurückgreifen. Aufgrund der außerordentlich hohen Erwerbstätigenquote im Ausgangspunkt der Entwicklung stellt dies die Arbeitsverwaltung bis heute vor schwer lösbare Probleme.

Abbildung I.1:
Entwicklung der Erwerbstätigenquote^a
- in Prozent -



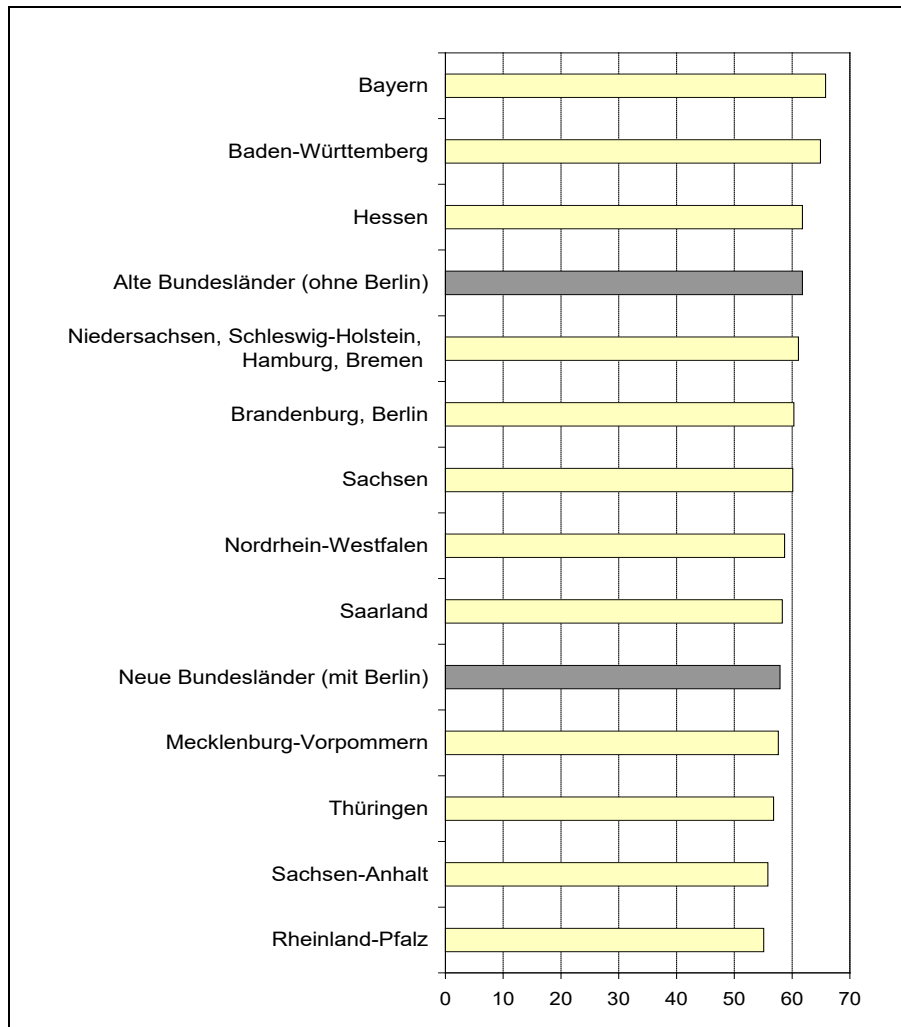
^a Inländerkonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1; Berechnungen des IWH.

Den besonderen Angebotscharakter der ostdeutschen Arbeitsmarktp Probleme verdeutlicht unter anderem ein länderspezifischer Vergleich der Erwerbstätigenquoten (vgl. Abbildung I.2).⁴ Das Bundesland mit der niedrigsten Erwerbstätigenquote ist demnach Rheinland-Pfalz und nicht etwa Sachsen-Anhalt, obwohl letzteres mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von derzeit knapp 22 % das Schlusslicht in der bundesdeutschen Arbeitslosenstatistik bildet. Rheinland-Pfalz weist dagegen trotz seiner ebenso geringen Erwerbstätigenquote eine Arbeitslosenquote von weniger als 10 % auf. Bemerkenswert ist zudem, dass die Erwerbstätigenquoten in den Regionen Berlin/Brandenburg und Sachsen nur knapp unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen, obwohl deren Arbeitslosenquoten nur geringfügig niedriger sind als die von Sachsen-Anhalt.

⁴ Aufgrund statistischer Beschränkungen lässt sich eine länderspezifische Aufgliederung nur nach dem Inländerkonzept vornehmen, das für die vorliegende Betrachtung weniger geeignet ist als das in Abbildung I.1 verwendete Inländerkonzept. Daraus resultieren geringfügige Abweichungen der Prozentzahlen.

Abbildung I.2:
Erwerbstätigenquoten nach Bundeslandregionen 1997^a
- in Prozent -



^a Inlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1; Berechnungen des IWH.

Inzwischen haben sich die Partizipationsraten rein äußerlich weitgehend angeglichen (75,9 % in Ost- und 73,1 % in Westdeutschland), was angesichts niedrigerer Erwerbstätigenquoten in Ostdeutschland zu dem Schluss verleiten könnte, dass sich die ostdeutsche Arbeitsmarktproblematik inzwischen zu einem Nachfrageproblem

entwickelt hat. Dem spricht allerdings entgegen, dass es sich bei diesen Zahlenangaben um unbereinigte Partizipationsquoten handelt. Da seit der Umstellung der amtlichen Statistik auf die ESVG 1995 seit Januar 1999 jede Person zu den Erwerbstätigen gezählt wird, die in irgendeiner Form einer Erwerbstätigkeit nachgeht, kommt es in gewissem Umfang zu Doppelzählungen mit Arbeitslosen. Über das Ausmaß der Doppelzählungen liegen bislang keine verlässlichen Schätzungen vor. Insbesondere für Westdeutschland hat die neue Zählweise gegenüber der früheren „VGR-Statistik“ zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenquote geführt, was auch aus Abbildung I.1 ersichtlich ist.⁵ Zudem verwischt der Vergleich der Partizipationsraten die drastischen Unterschiede bei den Arbeitszeitstrukturen (vgl. Tabelle I.1).

Tabelle I.1:

Erwerbstätige in Ost- und Westdeutschland nach tatsächlicher Wochenarbeitszeit
- in Prozent -

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
bis 10 Stunden	4,1	1,3
11 bis 20 Stunden	8,8	1,8
21 bis 30 Stunden	7,7	6,2
31 bis 40 Stunden	39,9	34,8
41 bis 50 Stunden	29,3	41,1
über 50 Stunden	10,2	14,8

Quelle: Das Sozio-oekonomische Panel, 1997; Berechnungen des IWH.

Während mehr als 20 % der Erwerbstätigen in Westdeutschland einer Tätigkeit von höchstens 30 Wochenstunden nachgehen, liegt der entsprechende Prozentsatz in Ostdeutschland mit gut 9 % weit darunter. Umgekehrt arbeiten deutlich über die Hälfte der Ostdeutschen mehr als 40 Stunden pro Woche, wohingegen dies unter den Westdeutschen lediglich für knapp 40 % der Erwerbstätigen zutrifft. Im Durchschnitt arbeiten die Ostdeutschen 4,5 Stunden pro Woche länger als ihre westdeutschen Kollegen. Hätte man in Ostdeutschland die gleiche Arbeitszeitstruktur wie in Westdeutschland, wäre die Erwerbstätigenquote in Ostdeutschland rein rechnerisch auch heute noch höher als in Westdeutschland. Selbst wenn man den Vergleich allein auf den ersten Arbeitsmarkt beschränkt, bleibt die Aussage bestehen.

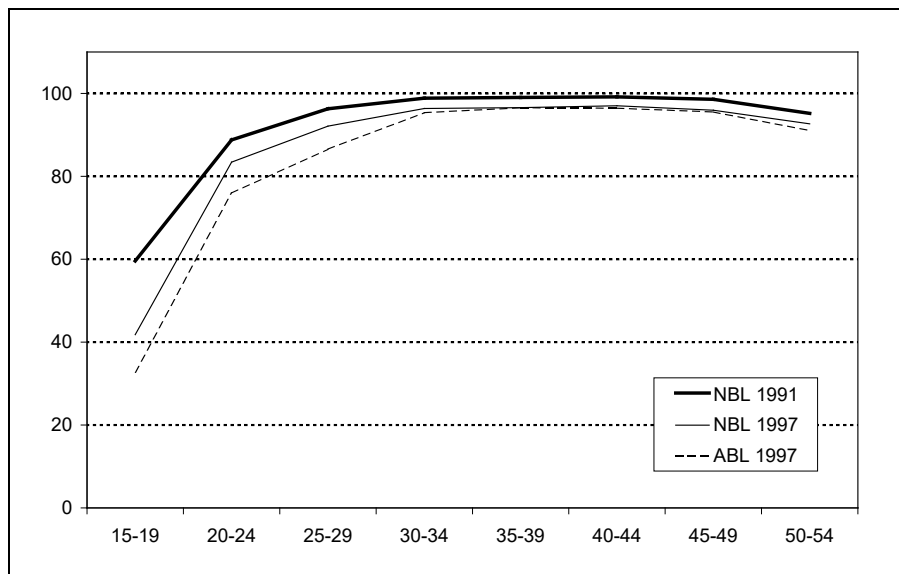
Ein Vergleich der altersspezifischen Partizipationsraten zeigt, dass die bisher zu verzeichnende Angleichung der Erwerbsbeteiligung in erster Linie auf eine Anpassung des Bildungsverhaltens zurückzuführen ist. In der DDR spielte der Besuch

⁵ Ab 1996, dem Jahr, ab dem die neue Systematik rückwirkend angewandt wurde, steigt die westdeutsche Erwerbstätigenquote sichtbar an.

weiterführender Schulen und Universitäten rein anteilmäßig eine geringere Rolle als in Westdeutschland. Zudem waren die durchschnittlichen Ausbildungszeiten kürzer. Aus diesem Grund traten Jugendliche in der DDR im Vergleich zu ihren westdeutschen Altersgenossen relativ früh in das Erwerbsleben ein. Seit der Vereinigung passt sich das Bildungsverhalten zunehmend dem westlichen Muster an, sodass der Arbeitsmarkt vor allem durch einen unterproportionalen Zutritt der heranwachsenden Generationen entlastet wird. Dieser Prozess erfordert naturgemäß Zeit. So macht sich beispielsweise eine höhere Übergangsquote an die Gymnasien, selbst wenn sie bereits 1990 einsetzte, heute erst in einer geringeren Erwerbsbeteiligung der Generation der 15- bis 20-Jährigen bemerkbar. Sollten diejenigen, die später in ein Studium eintreten, ebenso lange studieren wie ihre westdeutschen Studienkollegen, wirkt sich das in der Erwerbsbeteiligung dieser Jahrgänge erst innerhalb des kommenden Jahrzehnts aus.

Die folgende Grafik mit den altersspezifischen Erwerbsbeteiligungsquoten von Männern zeigt anschaulich, dass sich die Veränderung des Erwerbsverhaltens praktisch ausschließlich unter den jüngeren Jahrgängen vollzieht (vgl. Abbildung I.3).

Abbildung I.3:
Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten von Männern
- in Prozent -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.2.

1991 waren die Unterschiede im Erwerbsverhalten der Jugendlichen zwischen Ost- und Westdeutschland noch sehr ausgeprägt und reflektieren weitgehend das Bil-

ungsverhalten aus der DDR. Bei den Altersklassen ab etwa 30 Jahren unterschied sich die Erwerbsbeteiligung in der DDR dagegen auch schon früher nicht wesentlich von der in Westdeutschland.

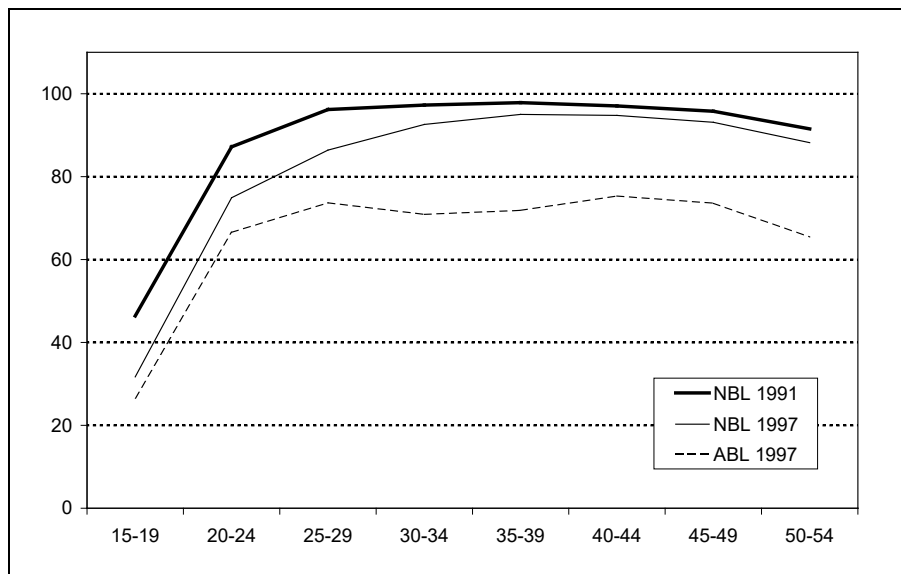
Noch ausgeprägter stellt sich die bildungsinduzierte Anpassung bei Frauen dar (vgl. Abbildung I.4). Zwar lässt sich noch immer ein beträchtlicher Niveauunterschied in der Erwerbsbeteiligung zwischen Ost- und Westdeutschland konstatieren, doch gründet sich dieser im Wesentlichen auf die Generation der Frauen ab 30. Unter den jüngeren Frauen hat dagegen ein starker Rückgang der Erwerbsbeteiligung stattgefunden. Insbesondere in den Altersgruppen bis 25 Jahre gibt es inzwischen kaum noch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Die für die Zukunft spannende Frage lautet, ob die unter einem neuen Ausbildungsverhalten heranwachsenden Frauengenerationen auch ihre Familienplanung und ihr Erwerbsverhalten dem westdeutschen Muster anpassen werden. Unter materiellen Gesichtspunkten spricht dafür, dass sich die Kinderbetreuungsmöglichkeiten unter dem Zwang kommunaler Finanzierungsengpässe stetig verschlechtern. Damit steigt die Bereitschaft zu privaten Lösungen, was häufig zu einer längeren Erwerbspause zugunsten einer Erziehungsphase führt. Gegen die weitere Anpassung spricht jedoch zum einen, dass Erwerbstätigkeit einem wichtigen Ideal der sozialistischen Gesellschaft entsprach, das selbst für die jüngeren Generationen heute noch einen hohen Stellenwert besitzt, weil es Teil ihrer Sozialisation ist. Zum anderen steigt seit geraumer Zeit auch die Erwerbsbeteiligung der westdeutschen Frauen.

Dass die älteren Frauenjahrgänge in Ostdeutschland eine ähnlich hohe Erwerbsbeteiligung aufweisen wie die entsprechenden Jahrgänge bei Männern, hat seine Wurzeln ebenfalls in der DDR-Gesellschaft. Frauen hatten die Gebärphase in der Regel sehr früh, das heißt Mitte 20, beendet und unterbrochen ihre Erwerbstätigkeit aufgrund der vorhandenen kollektiven Kinderbetreuungsmöglichkeiten allenfalls kurzfristig. Die wenigsten der ostdeutschen Frauen ab einem Alter von etwa 40 Jahren sind deshalb heute noch durch Erziehungsaufgaben gebunden und wenden sich daher in der für DDR-Verhältnisse traditionellen Weise der Erwerbstätigkeit zu. Von einem einseitigen Rückzug der Frauen aus dem Arbeitsmarkt kann daher nicht gesprochen werden.

Unabhängig von geschlechtsspezifischen Besonderheiten betrifft das Problem für den Arbeitsmarkt insbesondere die Generationen, die 1990 schon zu alt waren, um ihre unter DDR-Bedingungen getroffene Bildungsentscheidung zugunsten einer weiterführenden Ausbildung zu revidieren. Ihnen bleibt keine Alternative, als sich mit diesem Ausbildungshandicap der Konkurrenz auf einem engen Arbeitsmarkt zu stellen. Davon sind tendenziell selbst die Jahrgänge betroffen, die 1990 erst Anfang 20 waren. Mit zunehmendem Alter machen sich diese Probleme verschärft bemerkbar. Das Überangebot auf dem Arbeitsmarkt führt darüber hinaus zu einem harten Verdrängungswettbewerb, dessen Konsequenzen neben Personen mit geringem Qua-

lifikationsniveau vor allem Frauen und Ältere zu tragen haben (vgl. auch Engelbrech/Gruber/Jungkunst 1997).

Abbildung I.4:
Entwicklung der altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen
- in Prozent -



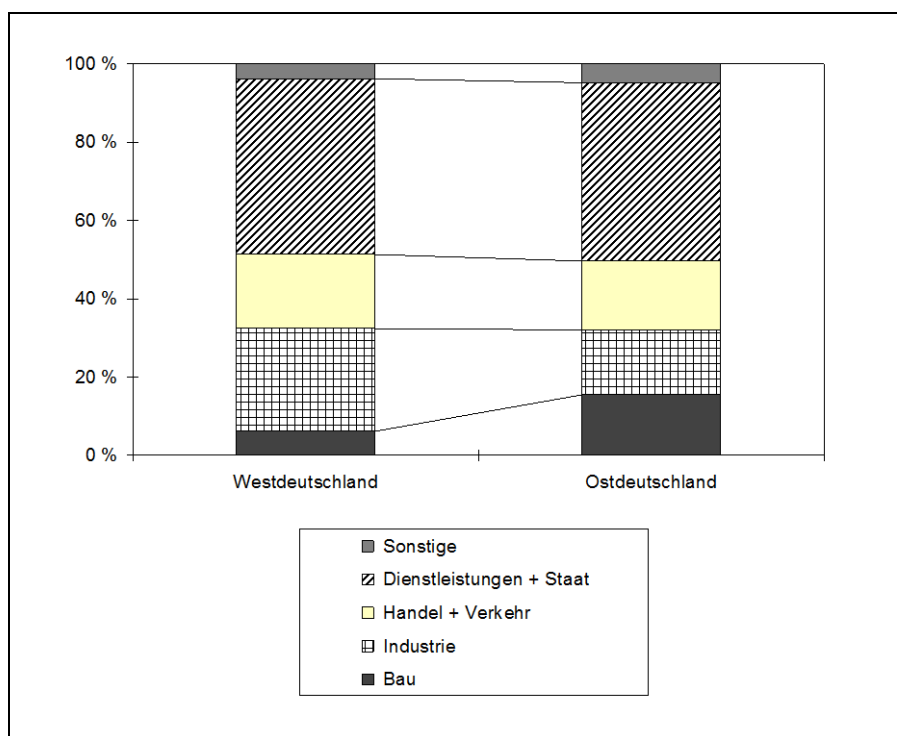
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.2.

Auf der Kehrseite der allmählichen Anpassung der Bildungspartizipation weist der ostdeutsche Arbeitsmarkt ein ausgeprägtes Überangebot an Personen mit einer beruflichen Fachqualifikation auf, wie es dem starken Industrieanteil der DDR-Wirtschaft entsprach. Gerade die Industrieproduktion ist im Zuge der Transformation jedoch stark zurückgegangen. Der Anteil der Industriebeschäftigten beträgt derzeit noch etwa 15 %, was gegenüber der DDR-Zeit mehr als einer Halbierung gleichkommt.

Während auf der einen Seite ein Überangebot an Industriefacharbeitern besteht, sind die Qualifikationen, die auf der anderen Seite für den Aufbau einer modernen Dienstleistungsgesellschaft benötigt werden, eher unterrepräsentiert. Dies betrifft beispielsweise Sprachkenntnisse, EDV-Kenntnisse und ganz allgemein Fertigkeiten aus dem Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Daraus resultiert ein erheblicher qualifikatorischer Mismatch. Dies verweist auf den hohen Stellenwert, der einer gezielten Förderung von Weiterbildung im Transformationsprozess beizumessen ist.

Das volle Ausmaß des Mismatch wird derzeit durch die hohe Baulastigkeit der Produktion eher noch kaschiert (vgl. Abbildung I.5). Auf 1.000 Einwohner kommen in Ostdeutschland etwa zweieinhalbmal so viele Beschäftigte im Bausektor wie in Westdeutschland.

Abbildung I.5:
Ost-West-Vergleich der Branchenstruktur 1998



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 3.

Mit der Rückkehr zur Normalauslastung dürfte im Baubereich mittelfristig noch ein beträchtlicher Anteil von Arbeitsplätzen zur Disposition gestellt werden. Obwohl die Industrie inzwischen wieder kräftige Wachstumsraten aufweist, war der Stellenzuwachs dort bislang nicht in der Lage, den Stellenabbau im Bau zu kompensieren.

Der geschilderte Verdrängungswettbewerb hat in Ostdeutschland zu einem markanten Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit geführt. Dies weist auf extreme Anpassungsprobleme im strukturellen Wandel hin. Das Arbeitslosigkeitsrisiko verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Erwerbspersonen, sondern konzentriert sich auf einen abgegrenzten Kreis von Betroffenen, der die Last der Arbeitslosigkeit auf Dauer zu tragen hat.

Dies kommt in der amtlich ausgewiesenen Langzeitarbeitslosenquote nur unzureichend zum Ausdruck. Aufgrund der hohen Zahl von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland kommt es relativ häufig zu Unterbrechungen der registrierten Arbeitslosigkeit. Daher war die offiziell ausgewiesene Langzeitarbeitslosenquote in der Vergangenheit teilweise sogar geringer als die westdeutsche. Allerdings kehrt ein großer Teil der Maßnahmeteilnehmer im Anschluss wieder in die Arbeitslosigkeit zurück (vgl. Tabelle I.2).

Tabelle I.2:

Übergänge von Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in andere Erwerbszustände

in von	Arbeits- losigkeit	FuU	ABM	Erwerbs- tätigkeit	Nicht- erwerbs- tätigkeit
Arbeitslosigkeit	–	25,1	17,2	51,6	6,1
FuU	60,8	–	5,7	31,3	2,2
ABM	64,9	7,9	–	22,4	4,8

Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997 (AMM); Berechnungen des IWH.

Dies spricht für eine hohe Zirkularität zwischen Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am ostdeutschen Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stellen demzufolge häufig eine Art verdeckte Form von Arbeitslosigkeit dar. Es erscheint daher sinnvoll, Phasen der Maßnahmeteilnahme bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosenquote mit zu berücksichtigen. Die nach diesem Konzept berechnete „perforierte“ Langzeitarbeitslosenquote liefert deutlich höhere Werte als die nach dem amtlichen Konzept. Nach den Daten des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt ergibt sich beispielsweise für 1993 eine perforierte Langzeitarbeitslosenquote von über 60 % gegenüber einer nach dem amtlichen Konzept berechneten Langzeitarbeitslosenquote von ca. 45 % (vgl. Abbildung I.6).

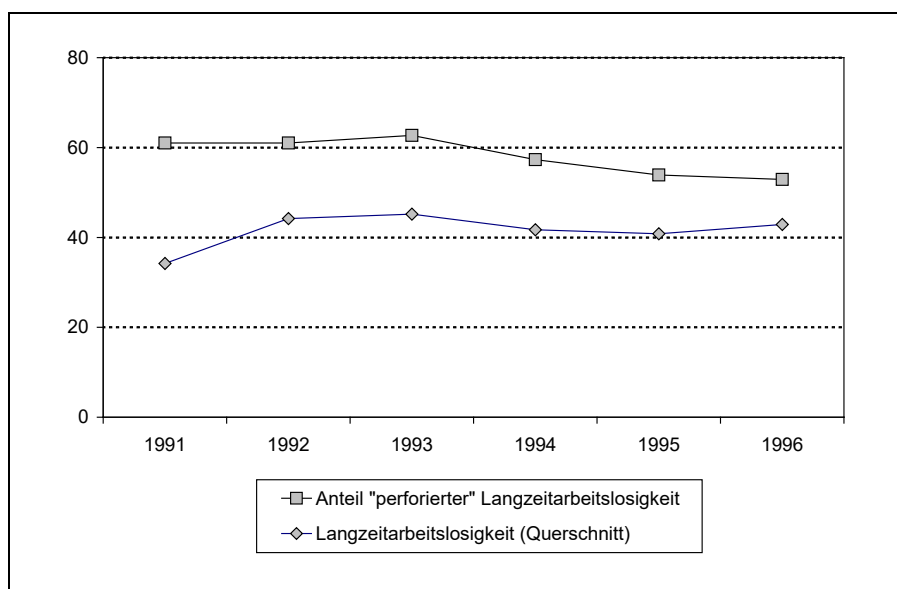
Die Faktoren, die die Länge der registrierten Arbeitslosigkeit beeinflussen, lassen sich mit Hilfe einer Cox-Proportional-Regression analysieren. Ein besonderes Problem bei der Bestimmung der Arbeitslosigkeitsdauer besteht darin, dass ein bestimmter Teil der beobachteten Personen über den Beobachtungszeitraum hinaus arbeitslos ist. Das Cox-Modell erlaubt eine adäquate Berücksichtigung solcher rechtszensierten Beobachtungen auf der Basis einer Maximum-Likelihood-Schätzung.

Bei der hier verwendeten Modellierung der Cox-Proportional-Regression wird der Verbleib in Arbeitslosigkeit beziehungsweise der Abgang aus Arbeitslosigkeit in einem multivariaten Ansatz als Funktion von verschiedenen Einflussfaktoren erklärt. Zu diesen gehören zum einen individuelle Merkmale, zum anderen die arbeitsmarktpolitische Vorgeschichte der Arbeitslosen. Dabei werden Übergänge in arbeitsmarkt-

politische Maßnahmen nicht als Beendigung der Arbeitslosigkeit gewertet, sondern wie Rechtszensurungen behandelt.

Abbildung I.6:

Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquoten nach dem Konzept der „perforierten“ Langzeitarbeitslosigkeit und der Standardabgrenzung (Längsschnittbetrachtung)
- in Prozent -



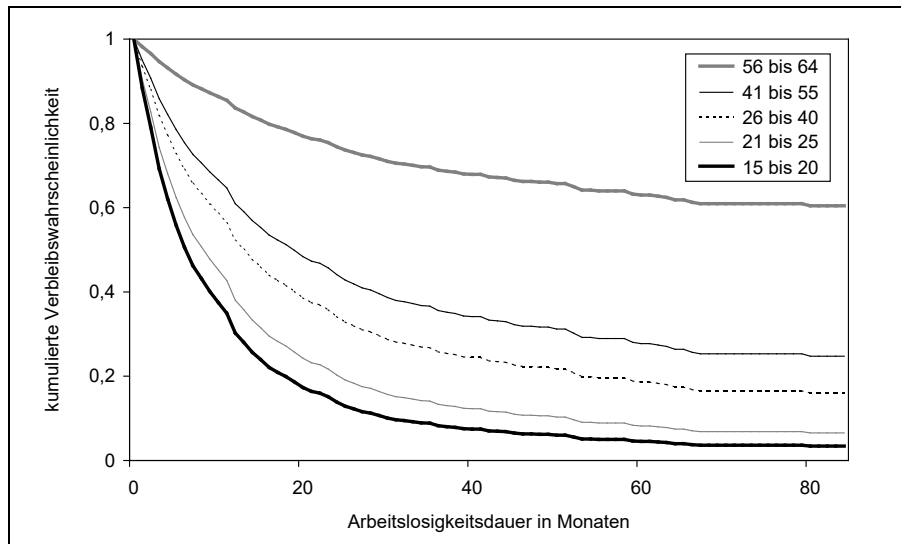
Quelle: AMM 1997; Berechnungen des IWH.

Zu den signifikanten individuellen Einflussfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit gehören das Geschlecht, das Alter sowie der Bildungs- und Ausbildungsstatus. Das Alter der Betroffenen liefert hierbei den wichtigsten Erklärungsgrund für den Verbleib in Arbeitslosigkeit. Je älter eine Person ist, desto höher ist die Verbleibswahrscheinlichkeit. Hier sticht besonders die Gruppe der 56- bis 64-Jährigen hervor, die eine mehr als 30 Prozentpunkte niedrigere Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit als jüngere Personen aufweist. Zudem verbleiben Frauen und gering Qualifizierte überdurchschnittlich lange in Arbeitslosigkeit.

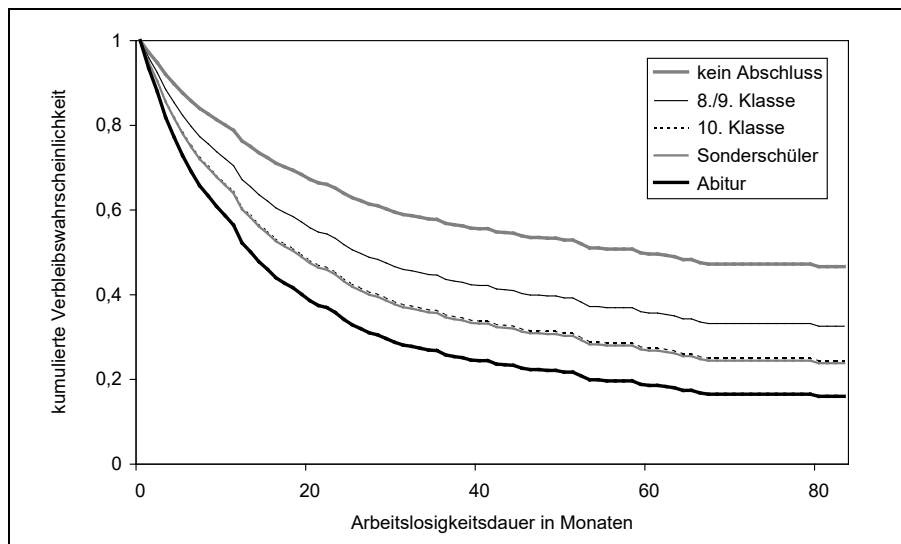
Die arbeitsmarktpolitische Vorgeschichte der Person hat ebenso einen wesentlichen Einfluss auf die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit. Waren die beobachteten Personen vor der aktuellen Arbeitslosigkeitsphase (Spell) bereits früher längere Zeit arbeitslos, so wirkt sich dies negativ auf die aktuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus. Die vorherigen Teilnahmen an ABM und FuU-Maßnahmen gehen mit einer signifikanten Verzögerung des Abgangs aus Arbeitslosigkeit einher.

Abbildung I.7:
Ausgewählte Einflussfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit

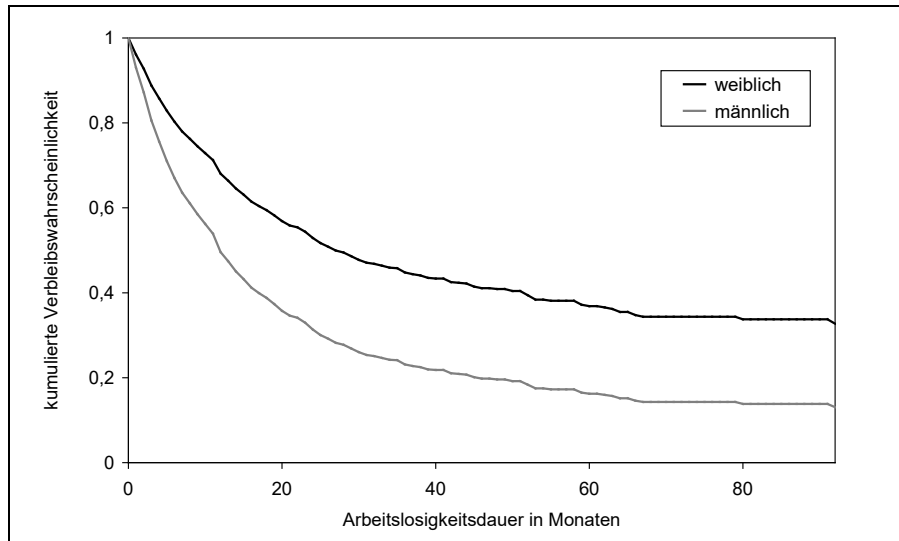
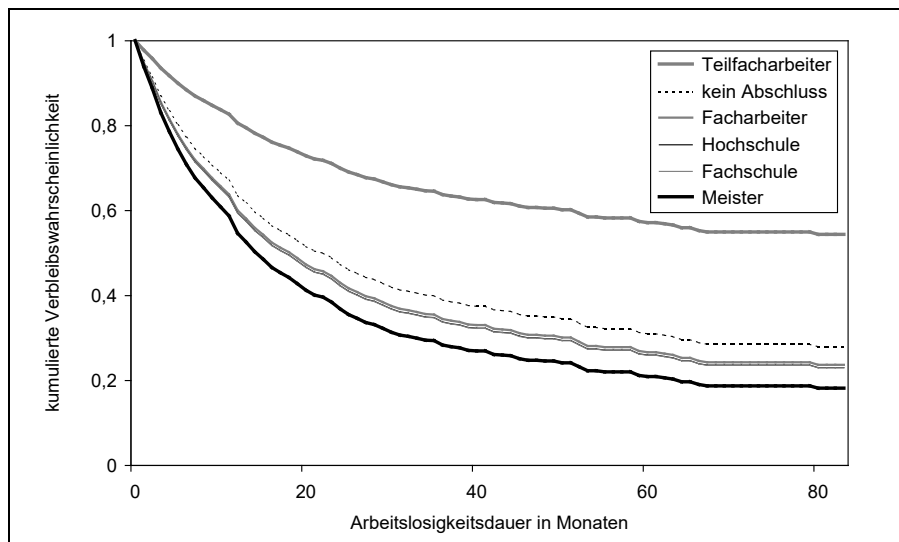
Altersstruktur)*



Schulabschluss)*



*) Legende entspricht der Reihenfolge der Linien.

Geschlecht)**Ausbildung*)*

Anmerkung: Die Grafiken stellen den jeweiligen Einfluss eines persönlichen Merkmals aus der Cox-Proportional-Regression auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit dar. Der Verlauf der Kurven zeigt, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Arbeitsloser nach einer bestimmten Periode immer noch arbeitslos ist beziehungsweise wie viel Prozent der Arbeitslosen nach einer bestimmten Zeit noch den Status Arbeitslosigkeit haben.

I.3 Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik

Natürlich wird das ostdeutsche Arbeitsmarktpproblem nicht geringer, indem man es als primär angebotsinduziert diagnostiziert. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Diagnose macht deutlich, worin die Zielsetzung bestehen muss, wenn es um eine Beseitigung der Arbeitsmarktp Probleme in Ostdeutschland gehen soll. Dazu genügt es offensichtlich nicht, ein Beschäftigungsniveau wie in Westdeutschland zu erreichen, sondern erfordert darüber hinausgehende Anstrengungen.

Die Wirtschaftspolitik ist bis heute primär darauf ausgerichtet, in Ostdeutschland eine der westdeutschen vergleichbar leistungsfähige Wirtschaft zu etablieren. Aber selbst wenn dieses inzwischen als gelungen betrachtet werden könnte, wären die besonderen Arbeitsmarktp Probleme Ostdeutschlands nicht verschwunden. Die Zahl der Arbeitsplätze, die in einer Volkswirtschaft entstehen, ist eine komplexe, aber eindeutige Funktion von Arbeitsmarktkonditionen wie Löhnen, Preisen sowie rechtlichen und institutionellen Regelungen. Eine einfache Kopie der westdeutschen Marktwirtschaft wird deshalb nicht in der Lage sein, wesentlich mehr Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen als das Original. Es stellt sich mithin die Frage, welche Arbeitsmarktkonditionen wie verändert werden müssen, damit in Ostdeutschland nachhaltig eine der höheren Erwerbsneigung entsprechende höhere Beschäftigungsquote realisiert werden kann.

Dabei dürften die Grenzen der nachfrageseitigen Möglichkeiten inzwischen erreicht sein. Der Versuch, das vorhandene „Gleichgewicht“ auf dem Arbeitsmarkt durch dauerhafte nachfrageseitige Impulse seitens des Staates zu verbessern, unterliegt nicht nur finanziellen Restriktionen, sondern stößt auch an systemimmanente Schranken, da mit einer Verstetigung der Förderung kontraproduktive Marktanpassungen erfolgen. Die kostenträchtige Verdrängung des privaten Sektors durch den zweiten Arbeitsmarkt ist nur eines von zahlreichen Beispielen für derartige Fehlentwicklungen.

Angebotsseitigen Maßnahmen sollte dagegen mehr Beachtung als bisher geschenkt werden. Für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet das eine konsequente Rückbesinnung auf ihren angebotsorientierten Charakter. Das heißt einerseits, beschäftigungsfördernde Maßnahmen auf ein arbeitsmarktpolitisch vertretbares Maß zu reduzieren. Andererseits kann es aber auch bedeuten, angebotswirksame Maßnahmen auszuweiten, sofern dies erfolgversprechend erscheint. Hier ist in erster Linie an Maßnahmen zu denken, die einen Weg aus der sogenannten Sozialhilfe- oder Arbeitslosigkeitsfalle weisen.

Daneben gilt es, offensiver als dies in der Vergangenheit geschehen ist, die Standortvorteile Ostdeutschlands zu betonen. Der ostdeutsche Arbeitsmarkt weist eine Reihe von Vorteilen auf, die ihn für die Industrieansiedlung zu einer durchaus attraktiven Alternative machen. Dazu gehören ein niedrigeres Lohnniveau als in Westdeutschland, eine hohe Flexibilitätsbereitschaft sowie eine hohe Akzeptanz der

Industrieproduktion in der Bevölkerung. Insbesondere die beiden erstgenannten Kostenfaktoren werden in dem häufig geübten Produktivitäts- und Lohnstückkostenvergleich gern übersehen. Allerdings wird in Ostdeutschland selbst weniger die Sicht auf die Kostenvorteile gepflegt als vielmehr die Sicht auf deren Kehrseite, nämlich Rückstände bei der ersehnten Einkommensangleichung. Vor diesem Hintergrund findet die Tatsache, dass der Angleichungsstand bei den tariflichen Monatsgehältern inzwischen bei etwa 90 % liegt, ungleich mehr Beachtung als die ebenfalls zutreffende Tatsache, dass die effektiven Arbeitsstundenkosten nur etwa 70 % der entsprechenden Kosten in Westdeutschland betragen.

Einen wichtigen Beitrag zu dem Arbeitskostendifferential zugunsten Ostdeutschlands leisten die nach wie vor längeren Arbeitszeiten. So verfügen selbst Branchen, in denen die 100%-Angleichung der Tariflöhne bereits vollzogen ist, noch über einen Arbeitskostenvorteil gegenüber westdeutschen Unternehmen. In der Folge ist beispielsweise der Stundenecklohn in der Metall- und Elektroindustrie der neuen Länder immer noch knapp 9 % niedriger als in den alten Ländern. Dieser Kostenvorteil resultiert aus der Tatsache, dass die Arbeitnehmer dieser Branche in den neuen Ländern 38 Stunden pro Woche arbeiten, während ihre westdeutschen Kollegen nur 35 Stunden arbeiten müssen. Hinzu kommt der in Ostdeutschland geringere Stellenwert von übertariflichen Zahlungen, der geringere Grad der Angleichung bei tariflichen Zulagen aber vor allem auch die geringere Tarifbindung. Dies alles führt dazu, dass sich der Angleichungsstand des durchschnittlichen Bruttoeffektivlohns je Arbeiterstunde in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie nicht von dem Gesamtdurchschnitt des Angleichungsstands der Bruttoeffektivlöhne unterscheidet. An dem Kostendifferential von 30 Prozentpunkten ist die längere Arbeitszeit immerhin zu einem Drittel beteiligt.

In der Gestaltung der Arbeitszeit liegt im Übrigen eine der wenigen Möglichkeiten, die noch einen spezifisch ostdeutschen Problemlösungszuschnitt erlauben. In der betrieblichen Praxis wird davon offenkundig reger Gebrauch gemacht, wenn auch von der Tarifpolitik bislang kaum zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Asymmetrie von Konsum- und Freizeitpräferenzen sind Arbeitnehmer eher dazu bereit, auf Freizeit zu verzichten als auf Einkommen. Demzufolge ist die Bereitschaft, länger zu arbeiten, größer, als eine dementsprechende Einkommensminderung hinzunehmen. Das tarifpolitische Gebot könnte daher lauten, Arbeitskostensenkung durch Arbeitszeitverlängerung, was allerdings bezogen auf die aktuelle Gewerkschaftsstrategie eine krasse Kehrtwende bedeuten würde. Den Arbeitsmarkt angesichts der Ost-West-Unterschiede bei den Arbeitszeitstrukturen durch Arbeitszeitverkürzung entlasten zu wollen, kommt einer Verwechslung von Ursache und Wirkung gleich. Die Arbeitszeiten in Ostdeutschland sind unter anderem deshalb länger, weil Unternehmen auf diese Weise einen Kostenvorteil realisieren können, der für ihr Bestehen im Wettbewerb derzeit unverzichtbar ist. Die Arbeitszeiten durch Umverteilung zu senken, bedeutet Kostensteigerungen, die im Endeffekt Arbeitsnachfrage vernichten und damit das verteilbare Arbeitsvolumen schmälern. Westdeutsche Erfahrungen

zeigen, dass der Umverteilungseffekt im Hinblick auf die Zahl der Erwerbstätigen bestenfalls neutral ist (vgl. Dreger/Kolb 1998, 1999).

Zusammenfassend ist festzustellen: Es ist durchaus möglich, mit marktwirtschaftlichen Mitteln eine Erwerbstätigenquote zu erreichen, die deutlich über dem heute erreichten Niveau liegt. Als Beispiel können unter anderem die USA dienen. Eine durchgreifende Lösung erfordert jedoch mehr als nur staatliches Engagement und in gewisser Weise sogar die Verweigerung staatlicher Hilfe, etwa im Hinblick auf Bestrebungen zum Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes. Je stärker der Staat nämlich Problemlösungskompetenz in Bereichen vorgibt, wo er sie in Wahrheit gar nicht besitzt, desto stärker trägt er zur Verschleppung der Problemlösung bei. Er liefert aber den Tarifpartnern einen leichten Vorwand, sich aus der Verantwortung zu stehlen.

II. Reform von Transfers zur Arbeitslosenunterstützung

II.1 Einleitung

Gerade in jüngster Zeit findet in der wissenschaftlichen wie politischen Diskussion der Vorschlag wieder große Beachtung, die heutige Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe zu integrieren.⁶ Aktuelle Nahrung findet die Diskussion nicht zuletzt durch die Überlegungen, die Arbeitsbereitschaft von Erwerbslosen durch eine Absenkung der an sie gezahlten Transfers zu erhöhen sowie durch die Bestrebungen der Bundesregierung, die Ausgabenlasten des Bundes nachhaltig zu senken.

Auch die Sozialhilfe ist heute in erheblichem Umfang eine Lohnersatzleistung für jene Arbeitslosen geworden, die über keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld (mehr) verfügen. Die von der Sozialhilfe und die von der Arbeitslosenhilfe alimentierten Arbeitslosen unterscheiden sich kaum, und es gibt zwischen beiden Leistungsarten diverse Überschneidungen und Übereinstimmungen. Trotzdem werden die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe noch immer getrennt finanziert (die Sozialhilfe von den Kommunen, die Arbeitslosenhilfe vom Bund) und administriert (die Sozialhilfe von den Kommunen, die Arbeitslosenhilfe von den Arbeitsämtern) und weisen jeweils zahlreiche institutionelle Besonderheiten auf.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Doppelzuständigkeiten und Kompetenzfragmentierungen für die Erledigung von öffentlichen Aufgaben mit negativen Effekten auf die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung verbunden sind.⁷ Demgemäß wird der Reformvorschlag, die Arbeitslosenhilfe weitgehend in die Sozialhilfe zu integrieren, im Folgenden einer systematischen Beurteilung unterzogen und darüber hinaus untersucht, wie dieser Reformvorschlag gegebenenfalls konkretisiert werden kann.

Während die geschilderten Probleme in Westdeutschland schon seit längerem bestehen, werden die ostdeutschen Kommunen erst in jüngerer Zeit zunehmend mit Sozialhilfeempfängern konfrontiert, die als arbeitslos einzustufen sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass die ostdeutschen Kommunen in Anbetracht der unverändert hohen Arbeitslosigkeit ohne Reform künftig einem stärkeren Problemdruck ausgesetzt sein werden als die westdeutschen. Für die Arbeitslosenhilfeempfänger laufen die Reformbestrebungen letztlich auf eine Kürzung von Leistungsansprüchen hinaus. Die damit verbundenen Einsparungen kommen zum einen der Intention des Bundes entgegen, die Ausgaben nachhaltig zu senken. Zum anderen lassen sich damit die häufig angeführten Fehlanreize der Transferzahlungen auf das Arbeitsangebotsver-

⁶ Zur aktuellen Diskussion sei hier nur auf die Darstellung in Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1347 vom 28. Juli 1999 verwiesen. Vgl. auch die Reformvorschläge bei Rosenfeld (1997a, S. 512 und 1997b, S. 266). Das Problem der Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialämtern für Arbeitslosengeldbezieher mit ergänzender Sozialhilfe wird im Folgenden nicht betrachtet.

⁷ Dies wird am häufigsten für den Bereich der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben konstatiert. Vgl. hierzu die Darstellung bei Rosenfeld (1999a, b).

halten vermindern. Zum letztgenannten Aspekt existieren zahlreiche Untersuchungen aus der Arbeitsmarktökonomie, die sich mit der Frage befassen, inwieweit die Gewährung von Lohnersatzleistungen einen aktiven Beitrag zur Verstärkung von Arbeitslosigkeit leistet. Grundlage dieser Arbeiten sind mikroökonomisch angelegte Überlegungen aus der Suchtheorie, wie sie beispielsweise in den Arbeiten von Lippman/McCall (1976), Mortensen (1977), Atkinson/Micklewright (1991), Devine/Kiefer (1991), Wurzel (1993) oder Carling et al. (1996) dargestellt werden.

II.2 Probleme und Chancen einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

II.2.1 Negative Effekte der heutigen Regelungen

Auf theoretischer Ebene lässt sich unter Zugrundelegung eines ökonomisch rationalen Verhaltens der für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Akteure vermuten, dass sich aufgrund der oben skizzierten Allokation der Zuständigkeiten sowohl die Arbeitsämter als auch die Kommunen nur unzureichend um jene Arbeitslosen kümmern, für welche auch die jeweils andere Seite finanziell zuständig ist, sondern sich vorrangig für die „eigenen“ Arbeitslosen einsetzen. Dies kann zu Nachteilen führen, wenn hierdurch bestimmte Personen von Maßnahmen ausgeschlossen werden, die ihnen bei der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt unter Umständen helfen könnten. Sowohl die Arbeitsämter als auch die Kommunen dürften sich aufgrund der gegebenen finanziellen Anreize nur unzureichend für die arbeitsmarktpolitische (Re-)Integration der „Kombihilfeempfänger“ verantwortlich fühlen, jener Personen, die sowohl Arbeitslosenhilfe als auch ergänzende Sozialhilfe erhalten.

Im Rahmen einer Reihe von hierzu durchgeführten Expertengesprächen wurde grundsätzlich die Vermutung bestätigt, dass sich sowohl die Arbeitsämter als auch die Sozialämter stets vorrangig um ihre eigenen Klienten kümmern. Allerdings dürfte zumindest die Konzentration der Arbeitsämter auf die Arbeitslosengeldbezieher nicht nur mit Anreizaspekten zu erklären sein. Es erscheint aus der Sicht der Arbeitsvermittlung nachgerade notwendig, weil „Geschäftsbeziehungen“ zu Arbeitgebern nur durch eine Konzentration auf die Leichtvermittelbaren aufgebaut werden können. Arbeitgeber sind in der Folge eher bereit, dem Arbeitsamt auch „schlechte Risiken“ abzunehmen.

Von Seiten der Sozialämter werden die Kombihilfeempfänger zum einen deshalb vernachlässigt, weil sie ein geringeres Einsparpotential als reine Sozialhilfeempfänger aufweisen. Verstärkt wird das Problem zum anderen durch die heutigen Regelungen des SGB III, zumindest für Personen mit einem geringen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe: Sofern diese Personen mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten, entfällt der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, es sei denn, das Arbeitsamt erteilt seine Zustimmung. Offenbar fürchten viele Kommunen die Verweigerung der Zustimmung, was eine Vollübernahme der Sozialhilfe durch die Kommune zur Folge

hätte. So ist zu erklären, warum seitens der befragten Kommunen als Begründung für die Nichtbeschäftigung von Kombihilfeempfängern häufig auf die 15-Stunden-Regelung im SGB III verwiesen wird.

Es ist zu vermuten, dass sich die Arbeitsmarktpolitik der Kommunen und jene der Arbeitsverwaltung heute gegenseitig behindern. Tatsächlich ist nach Auskunft der befragten Experten die Konkurrenz zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern bei der Besetzung freier Stellen recht groß, weil für viele Arbeitslose nur eine gering qualifizierte Beschäftigung infrage kommt. Solche Stellen sind eher knapp. Außerdem kommt es durch die Doppelzuständigkeit dazu, dass potentielle Arbeitgeber sowohl vom Arbeitsamt als auch vom Sozialamt Anfragen zu Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten. Dies führt dazu, dass sich Arbeitgeber belästigt fühlen und ihre Kooperationsbereitschaft sinkt. Zwar gibt es in der Praxis vielfach Kooperationsverträge zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, denen aber meist nur ein geringer Wert beigemessen wird. Nur in einem Fall wurde von den befragten Experten über eine erfolgreiche Kooperation berichtet, die sich zudem interessanterweise vor allem auf die Kombihilfebezieher konzentriert. Im Rahmen des betreffenden Kooperationsprojekts sollen Kombihilfeempfänger für drei Jahre eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im gemeinnützigen Sektor aufnehmen. Die Lasten werden überwiegend vom Arbeitsamt und zu einem geringeren Teil vom Sozialamt getragen. Unabhängig von möglichen negativen Auswirkungen entstehen durch das gewählte institutionelle Arrangement zwei positive Effekte. Arbeitslose werden von den Kommunen nicht einfach auf die Arbeitsämter verschoben und Kombihilfeempfänger bleiben nicht von der Unterstützung ausgeschlossen. Es ist aber wohl davon auszugehen, dass die Kommunen an einem solchen Arrangement nur interessiert sein können, wenn ihnen entweder eine hohe finanzielle Beteiligung von Seiten des Arbeitsamtes angeboten wird, oder wenn das Arbeitsamt ihnen auch bei anderen Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit finanziell entgegen kommt.

Auf theoretischer Ebene ist auch zu erwarten, dass die Allokation der Finanzierungszuständigkeiten sowohl den Arbeitsämtern als auch den Kommunen Anreize zur Verlagerung finanzieller Lasten auf die jeweils andere Organisation setzt. In diesem Kontext werden häufig die bekannten Bilder des „Verschiebebahnhoofs“ oder des „Drehtüreffekts“ erwähnt. Die Kommunen sind nur deshalb daran interessiert, möglichst viele der reinen Sozialhilfeempfänger in Beschäftigungsprogramme zu integrieren, damit diese Personen Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erwerben und aus der Sozialhilfe entlassen werden können. Diese Tendenz wurde im Rahmen der Expertengespräche eindeutig bestätigt. Der Bundesanstalt für Arbeit erwachsen zwar keine finanziellen Lasten aus der Zahlung der (bundesfinanzierten) Arbeitslosenhilfe, aber ihr entstehen aus der (Re-)Integration der Arbeitslosenhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt auch nur geringe finanzielle Vorteile. Wenn man zudem bedenkt, dass die Arbeitslosenhilfeempfänger die Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit belasten und ihre Ressourcen im Bereich der Arbeitsmarkt-

politik beanspruchen, so wäre eigentlich zu erwarten, dass sich die Bundesanstalt für Arbeit diesen Lasten durch Abwälzung der Arbeitslosenhilfeempfänger auf die Kommunen entzieht. Eine bewusste Verlagerung von Lasten der Bundesanstalt für Arbeit auf die Kommunen wurde von den befragten Experten allerdings nicht als gegeben angesehen. Zwar geraten Arbeitslosenhilfeempfänger vielfach tatsächlich immer weiter in die Abhängigkeit der Sozialhilfe. Dies ist aber offenbar die Konsequenz der heutigen Regelungen des SGB III und nicht des bewussten Handelns der Arbeitsämter oder ihrer Bediensteten.

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe basiert auf der vormaligen Zahlung von Beiträgen an die Arbeitslosenversicherung. Als Hauptargument für diese Praxis wird vielfach auf das *Äquivalenzprinzip* im Sinne des Vorliegens eines Versicherungsanspruchs der Arbeitslosenhilfeempfänger aufgrund ihrer vormaligen Beitragszahlungen verwiesen. Dabei handelt es sich jedoch um eine einseitige Betrachtung aus der Sicht der Leistungsempfänger. Aus der Sicht der Finanzierenden ist das Äquivalenzprinzip dagegen durchbrochen.

Die Arbeitslosenhilfe wird von allen Steuerzahlern finanziert, kommt aber nur den bedürftigen ehemaligen Beitragszahlern zugute. Damit sind beispielsweise Selbständige von der Nutzung von Leistungen ausgeschlossen, die sie mitfinanzieren. Entsprechendes gilt auch für die weitgehend den Beitragszahlern vorbehaltenen arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, die ebenfalls zum großen Teil aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Aufgrund der gegenwärtigen Regelungen dürfen bestimmte Personengruppen keinen Versicherungsanspruch erwerben, obwohl auch sie einem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. Im Fall der Arbeitslosigkeit erhalten sie deshalb keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, obwohl sie sich ökonomisch in der gleichen Situation befinden können wie Arbeitslosenhilfeempfänger. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Gerechtigkeit als problematisch zu beurteilen.

II.2.2 Mögliche Reformansätze

Bei den im Folgenden angestellten Überlegungen handelt es sich eher um grundsätzliche Überlegungen. Es geht in erster Linie um eine Abschätzung von idealtypisch zu erwartenden fiskalischen Effekten und Verhaltensreaktionen. Die zahlreichen Detailprobleme, die sich auf der institutionellen und der finanzpolitischen Seite der praktischen Umsetzung der dargestellten Überlegungen ergeben würden, bleiben dagegen von der Betrachtung ausgespart.

Veränderungen im Bereich der Transferzahlungsgestaltung

Als Reformalternative kommt bei der Gestaltung der Transferzahlungen – zunächst völlig unabhängig von ihrer Verwaltung und Finanzierung – vor allem die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in Betracht:

Das heißt, alle Langzeitarbeitslosen (alle früheren Bezieher von Arbeitslosengeld) erhalten anstelle der Anschluss-Arbeitslosenhilfe nur noch Sozialhilfe, die nach dem Bedarfsprinzip vergeben wird.

Mit der Ausweitung der Sozialhilfe-Anspruchsberechtigung auf alle heutigen Arbeitslosenhilfeempfänger stellt sich die Frage nach der Vereinfachung des gültigen Sozialhilferechts. Wegen des höheren Verwaltungsaufwands in der Sozialhilfe würden die Verwaltungskosten ansonsten zu sehr steigen. Zur Vereinfachung des Sozialhilferechts bietet sich vor allem eine stärkere Pauschalierung der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt an. Damit wäre allerdings eine allgemeine Erhöhung der Transferzahlungen verbunden, um die Hilfeempfänger für alle Notfälle zu wappnen, wodurch es zu einem Verstoß gegen das Lohnabstandsgebot kommen kann; dies hätte dann negative Effekte auf die Beschäftigung.

Wenn alle Arbeitslosenhilfeempfänger des Jahres 1998 nur Ansprüche gemäß dem Bundessozialhilfegesetz gehabt hätten, so wären nach Schätzungen des IWH die öffentlichen Transfers an die Arbeitslosenhilfeempfänger sowie an die Sozialhilfeempfänger um höchstens 12,8 Mrd. DM niedriger gewesen als in der Realität. Allerdings werden durch die Übertragung der Sozialhilferegeln auf die Arbeitslosenhilfeempfänger höhere Verwaltungskosten anfallen, weil im Rahmen der Sozialhilfe zusätzlich der Bedarf und die Notwendigkeit von einmaligen Leistungen geprüft wird. Auf der anderen Seite entfällt die heutige Doppelverwaltung für die Kombihilfeempfänger. Es ist damit zu rechnen, dass es durch die Übertragung der Regelungen der Sozialhilfe auf die Arbeitslosenhilfeempfänger im Jahre 1998 zu Mehrausgaben von ca. 2,8 Mrd. DM gekommen wäre. Der Nettoeffekt beträgt somit bis zu 10 Mrd. DM (vgl. Anhang).

Veränderungen im Bereich der Transferverwaltung

Die Integration der Arbeitslosenhilfe in eine erweiterte Sozialhilfe kann mit verschiedenen administrativen Modellen realisiert werden:

- (1) Es wäre möglich, die Sozialhilfetransfervergabe nur noch durch die Arbeitsämter ausführen zu lassen.
- (2) Es wäre möglich, zumindest alle Sozialhilfetransfers an Arbeitslose nur noch durch die Arbeitsämter vergeben zu lassen.
- (3) Es wäre möglich, alle Sozialhilfetransfers wie bisher von den Sozialämtern vergeben zu lassen, wobei der Kreis der Sozialhilfeempfänger ausgeweitet würde.

Alternative (1) erscheint wenig zweckmäßig, weil durch die Schwerpunktverlagerung auf die Transfervergabe Arbeitsvermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik in den Hintergrund treten würden. Die Alternative (2) hätte zur Folge, dass es zu einer Transfervergabe nach gleichartigen Regeln bei zwei verschiedenen Behörden kommt, was wohl kaum effizient sein kann. Wenn das gültige Sozialhilferecht weitgehend

auf die heutigen Arbeitslosenhilfeempfänger ausgeweitet wird, fehlen dem Arbeitsamt die entsprechenden Spezialisten. Demgegenüber weist Variante (3) die größten Vorteile auf. Zudem würde Variante (3) den Vorteil bieten, dass maximale Einsparungen infolge der konzentrierten Aufgabenerfüllung erfolgen könnten, weil eine Behörde für sämtliche Sozialhilfeempfänger zuständig wäre. Allerdings kommt es zu den Einsparungen nur unter der Prämisse, dass die kommunalen Sozialämter für einen hinreichend großen Einzugsbereich von Sozialhilfeberechtigten zuständig sind. Dies müsste Konsequenzen für die personelle und räumliche Ausstattung nach sich ziehen.

Veränderungen im Bereich der Verwaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Es stellt sich die Frage, wie die Zuständigkeiten für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Fall einer Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe und einer verwaltungsmäßigen Zuständigkeit der Kommunen für die Vergabe der erweiterten Sozialhilfe optimal aufzuteilen sind. Zumindest für die gemeinnützige Beschäftigung von Hilfeempfängern erscheint eine Zuständigkeit der Kommunen unabdingbar. Folglich ist es nicht angebracht, die Kommunen administrativ völlig aus der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu entlassen. Eine alleinige Zuständigkeit der Kommunen für die aktive Arbeitsmarktpolitik erscheint allerdings nicht überzeugend. Sie würde implizieren, dass auch Aufgaben, wie die Vermittlung von Kurzeitarbeitslosen, den Kommunen übertragen werden müssten. Dann müssten sich die Arbeitslosengeldempfänger bei kommunalen Behörden zur Vermittlung melden. Die Kommunen hätten jedoch keinerlei Anreiz, Arbeitslosengeldempfänger in eine Beschäftigung zu vermitteln. Mithin erscheint es am besten, wenn es grundsätzlich bei den heutigen Zuständigkeiten bleiben würde. Allerdings wäre es dann erforderlich, durch finanzielle Anreize dafür zu sorgen, dass die Kooperation zwischen beiden Ämtern verstärkt wird.

Veränderungen im Bereich der Finanzierungszuständigkeiten

Für die heutige Zuständigkeitsverteilung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Verwaltung der erweiterten Sozialhilfetransfers nur noch durch die Sozialämter ist im Folgenden zu prüfen, wie durch eine Allokation der Finanzierungszuständigkeiten Anreize für eine effiziente und effektive Verwaltung sowie Arbeitsmarktpolitik gesetzt werden können.

Durch die Übernahme der heutigen ergänzenden Sozialhilfezahlungen durch den Bund (im Rahmen des erweiterten Arbeitslosengeldes) kommt es bei den Kommunen zu finanziellen Entlastungen, die bei der Neuverteilung der Finanzierungszuständigkeiten für den erweiterten Kreis der Sozialhilfeberechtigten zu berücksichtigen sind.

Die heutige Bundesfinanzierung der Arbeitslosenhilfe setzt dem Bund Anreize für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik, aber auch für eine effiziente Arbeitsmarkt-

politik für die Arbeitslosenhilfeempfänger. Sein Interesse an den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern hingegen dürfte gering sein. Die Bundesanstalt für Arbeit ist unter Anreizaspekten in erster Linie an den Arbeitslosengeldempfängern interessiert, wenngleich die Expertengespräche gezeigt haben, dass sich die Arbeitsämter vielfach durchaus intensiv um die Langzeitarbeitslosen kümmern. Die Kommunen haben im Status quo lediglich ein finanzielles Interesse an den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern, vor allem an den reinen Sozialhilfeempfängern.

Wenn die Kommunen die Verwaltungskosten für die erweiterte Sozialhilfe zu 100 % übernehmen würden, könnte dies dafür sorgen, dass sie ein Interesse an einer effizienten Verwaltung der Transfervergabe entwickeln. Hinsichtlich der Transferausgaben (der „Zweckausgaben“ der erweiterten Sozialhilfe) würde eine ausschließliche kommunale Finanzierung allerdings dazu führen, dass der Bund und die Bundesanstalt für Arbeit ihr Interesse an den Langzeitarbeitslosen verlieren. Zumindest der Bund müsste sich deshalb mit einer Interessenquote an den Transferausgaben beteiligen, wobei diese unter 50 % liegen sollte, um das kommunale Interesse an einer sparsamen Vergabe der Transfers zu sichern. Dadurch wäre zu verhindern, dass der Bund die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allein den Kommunen überlässt.

Es bleibt zu klären, wie die aktive Arbeitsmarktpolitik (der Kommunen und der Arbeitsämter) für die Empfänger der erweiterten Sozialhilfe finanziert werden sollte. Wenn die Kommunen für ihre Arbeitsmarktpolitik weitestgehend nur eigene Mittel einsetzen müssen, wird einer Mittelverschwendung vorgebeugt; die Kommunen müssen dann wie heute selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Transferausgaben einsparen wollen und können. Das Interesse der Kommunen an einer Lastenüberwälzung auf die Bundesanstalt für Arbeit wäre geringer als heute, weil die Überwälzung nur noch für die Zeit der Zahlung von Arbeitslosengeld gelingen kann. Im Anschluss daran werden die Arbeitslosen wieder zu Klienten der Kommunen. Auch der Bund sollte die alleinige Finanzierung für jene arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen übernehmen, die den Empfängern der erweiterten Sozialhilfe zugute kommen. Dies ist heute bereits teilweise so geregelt, allerdings wird der Bund unter den neuen Bedingungen ein wesentlich höheres Interesse daran haben, dass die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter auch der Gruppe der bisherigen reinen Sozialhilfeempfänger zugute kommt.

II.3 Verhaltens-effekte von Kürzungen der Unterstützungsleistungen

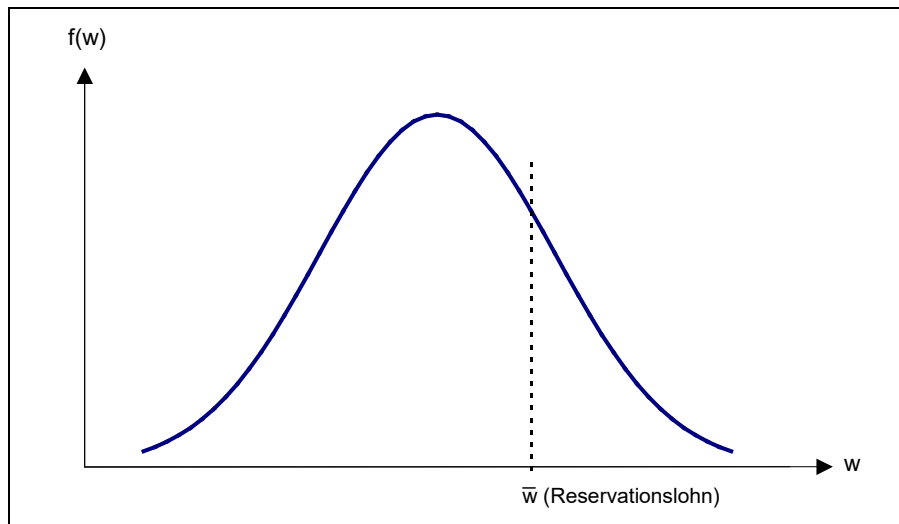
II.3.1 Das theoretische Modell der Arbeitssuche

Das mikroökonomische Standardmodell der Arbeitssuche geht in einer stilisierten Betrachtung von einem nutzenmaximierenden Individuum aus, das eingehende Stellenangebote einer Kosten- und Ertragsbewertung unterzieht. Die Ablehnung eines Stellenangebots verursacht Kosten in Form von Einnahmeausfällen und Aufwendungen für die Fortsetzung der Arbeitssuche. Der Ertrag der Ablehnung eines Stel-

lenangebots besteht darin, bei einem späteren Stellenangebot ein möglicherweise höheres Einkommen realisieren zu können. Umgekehrt bedeutet die Annahme eines Stellenangebots zwar einerseits die Realisierung eines Einkommenssprungs, andererseits aber auch den Verzicht auf das Einkommenspotential eines möglicherweise besseren künftigen Stellenangebots.

Aus diesem Suchkalkül folgt ein Schwellenlohn (Reservationslohn), ab dem sich die Annahme eines Stellenangebots lohnt. Dieser Reservationslohn hängt maßgeblich von der Lohnersatzrate (Replacement-Ratio) ab, mit der das Verhältnis von Lohnersatzleistungen zum Marktlohn eines Individuums bezeichnet wird. Bei gegebener Verteilung von Lohnofferten beeinflusst der Reservationslohn direkt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Stellenangebot akzeptiert wird. Dem Modell liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Stellenofferten einer Zufallsziehung aus der angenommenen Lohnverteilung entsprechen (vgl. Abbildung II.1). Die Wahrscheinlichkeit für die Annahme eines Stellenangebots entspricht der Fläche unter der Dichtefunktion rechts von dem Reservationslohn. Je höher der Reservationslohn, desto niedriger die Wahrscheinlichkeit für die Annahme eines Stellenangebots und desto länger die suchbedingte Arbeitslosigkeitsdauer. Mit zunehmender durchschnittlicher Arbeitslosigkeitsdauer steigt wiederum die Zahl der Arbeitssuchenden. Folglich lässt sich mit Hilfe von institutionellen Eingriffen zur Senkung des Reservationslohns ein Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten.

Abbildung II.1:
Verteilung von Lohnofferten und Wahrscheinlichkeit für die Annahme eines Stellenangebots



Vordergründig mag der Ansatz einseitig angebotsorientiert wirken. Kritiker wenden ein, dass die Stellenangebote, aus denen Arbeitslose annahmegemäß wählen, in der Realität gar nicht vorhanden seien, weil die Arbeitslosigkeit aus fehlender Arbeitsnachfrage resultiere. Die Frage, ob Arbeitslosigkeit Angebots- oder nachfragebedingt ist, führt ökonomisch gesehen jedoch nicht weiter. Ob Arbeitslosigkeit herrscht, weil zu den aktuellen Bedingungen zu wenig Arbeitsplätze entstehen oder weil zu viele Menschen arbeiten wollen, ist unerheblich. Aus der Beobachtung, dass es weniger offene Stellen gibt als Arbeitslose, einseitig auf eine nachfragebedingte Arbeitslosigkeit zu schließen, macht deshalb wenig Sinn. Wichtig ist allein, welche Bedingungen sich wie ändern müssen, um einen Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage herbeiführen zu können. Dass Lohnofferten auch in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit abgelehnt werden können, ist ebenfalls eine Frage der Rahmenbedingungen und keineswegs ein Widerspruch. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass bestimmte Lohnofferten gar nicht erst erfolgen, weil von vornherein klar ist, dass sie unter den gegebenen Bedingungen nicht akzeptiert werden. Insofern ist die Nichtbeobachtung solcher Lohnofferten kein Indiz für ein nicht vorhandenes Potential.

Das deutsche System der Arbeitslosenunterstützung zeichnet sich dadurch aus, dass es einen im Prinzip unbefristeten Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung generiert.⁸ Zwar sehen die gesetzlichen Regelungen nach einer altersabhängigen Frist eine Abstufung von Arbeitslosengeld auf die niedrigere Arbeitslosenhilfe vor, doch beeinflusst diese Abstufung den Reservationslohn nur unwesentlich. Dies hängt mit dem quasi-unendlichen Zeithorizont für den Unterstützungsbezug zusammen. Dominant ist deshalb das ursprüngliche Niveau der Replacement-Ratio und damit des Reservationslohns, wie auch die nachfolgende Grafik (Abbildung II.2) für unterschiedliche Zeitpräferenzraten (R) verdeutlicht.⁹ Die zugrunde liegenden Berechnungen beruhen auf einer Reihe von Modellannahmen, die nachstehend erläutert werden.

Dabei sind die Ausführungen nicht als monokausale Erklärung für die Entstehung von Arbeitslosigkeit gedacht, sondern sie verfolgen das Ziel, gezielt die Wirkung von Unterstützungsleistungen herauszuarbeiten. Diese Wirkung überlagert in der Realität die zahlreichen individuellen Gründe für oder gegen die Aufnahme eines Stellenangebots.

Annahmen

Die im Folgenden dargestellten Annahmen dienen dem Ziel, die theoretischen Erkenntnisse der Suchtheorie soweit zu operationalisieren, dass sie möglichst realitätsnah und den Besonderheiten des deutschen Systems der Arbeitslosenunterstützung angemessen abgebildet werden können. Streng genommen verlieren die aus dem Modell

⁸ Dies gilt vor allem dann, wenn auch die Sozialhilfe als Form der Arbeitslosenunterstützung aufgefasst wird.

⁹ Die Zeitpräferenzrate entspricht einem Zinssatz, mit dessen Hilfe sich der Gegenwartswert künftiger Einkommen bewerten lässt.

ableitbaren Aussagen damit zwar an Allgemeingültigkeit, andererseits gestattet dieses Vorgehen politiknähere Schlussfolgerungen als ein Modell auf einer abstrakteren Ebene.

Folgende Annahmen liegen der theoretischen und numerischen Analyse zugrunde:

Die Zeit ist in Perioden fester Länge (zwei Wochen) unterteilt. Entscheidungen werden zu Beginn einer Periode getroffen. Der Planungshorizont des Arbeitssuchenden ist unendlich.

Die Stellenangebote unterscheiden sich nur in der Höhe des angebotenen Lohnes. Die Arbeitszeit ist für alle Stellenangebote gleich und wird für die weitere Analyse auf eins normiert. Das heißt, die Bildung von Humankapital während des Beschäftigungsverhältnisses, unterschiedliche Arbeitsbelastungen oder die Freizeit-Konsumentscheidung spielen in diesem Modell keine Rolle.

Pro Periode erhält ein Arbeitssuchender eine Lohnofferte. Akzeptiert der Stellensuchende das Lohnangebot w , erhält er diesen Lohn für die gesamte Dauer des Vertragsverhältnisses.

Die bedingte Wahrscheinlichkeit, dass ein bestehendes Arbeitsverhältnis auch die nächste Periode fortbesteht, ist für alle Perioden konstant α . Wird das Beschäftigungsverhältnis beendet, beginnt eine neue Runde des Suchens.

Der Stellensuchende hat rationale Erwartungen. Er kennt die wahre Verteilung der Lohnangebote $F(W) = \text{Prob}(w \leq W)$, sowie die Wahrscheinlichkeit α .

Alle Untersuchungen wurden für unterschiedliche Verteilungen der Lohnangebote und für jeweils unterschiedliche Parameter durchgeführt, um die Abhängigkeit der Ergebnisse von den spezifischen Annahmen zu untersuchen. Diese Sensitivitätsanalyse hat gezeigt, dass die hier interessierenden Ergebnisse robust sind.

Die im Text dargestellten Ergebnisse beruhen auf einer auf das Intervall (a, b) beidseitig gestutzten Normalverteilung, die derart normiert wurde, dass wiederum eine Dichte entsteht.

Der Arbeitssuchende maximiert den erwarteten Gegenwartswert des aktuellen und aller zukünftigen Einkommen

$$E_{\tau} \sum_{t=\tau}^{\infty} \gamma^{t-\tau} y_t,$$

wobei y_t das Einkommen in der Periode t , $\gamma = \frac{1}{1+R}$ der für alle Perioden konstante Diskontierungsfaktor und E_{τ} der Erwartungsoperator zum Zeitpunkt τ ist. Die Annahme, dass der Suchende nur das erste Moment der Verteilung seines Einkommens berücksichtigt, impliziert, dass er risikoneutral ist.

Für die ersten n Perioden (z. B. ein Jahr) der Arbeitslosigkeit erhält der Arbeits-suchende Lohnersatzleistungen in Höhe von c_1 (z. B. 67 % des Nettolohnes vor Arbeitslosigkeit), die anschließend auf die Höhe c_2 (z. B. 57 % des Nettolohnes vor Arbeitslosigkeit) abgesenkt werden.

Das Entscheidungskalkül

Der Suchende hat nur zwei Alternativen zur Entscheidung: Fortsetzung der Suche in der nächsten Periode oder die Annahme des ihm unterbreiteten Lohnangebotes. Für eine rationale Entscheidung müssen die Auswirkungen beider Alternativen auf alle zukünftigen Einkommen prognostiziert werden. Die attraktivere Alternative wird dann gewählt.

Zentral für die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung eines Lohnangebotes ist der Reservationslohn. Das ist das Lohnangebot, bei dem der Stellensuchende indifferent zwischen den beiden Alternativen ist. Der Stellungssuchende akzeptiert nur Lohnangebote, die höher sind als der Reservationslohn oder dem Reservations-lohn entsprechen.

Akzeptiert der Stellensucher ein Lohnangebot w , so erzielt er sofort Arbeitsein-kommen in Höhe von w und zwar so lange wie das Arbeitsverhältnis andauert. Bei der Bestimmung des erwarteten Gegenwartswertes seines Einkommens muss er berücksichtigen, dass das Arbeitsverhältnis jede Periode mit Wahrscheinlichkeit $1 - \alpha$ terminiert wird. Der erwartete Gegenwartswert aller Einkommen lautet daher

$$\frac{w + s(1 - \alpha)\gamma}{(1 - \alpha\gamma)},$$

wobei s der erwartete Gegenwartswert aller Einkommen eines Suchenden zu Beginn der Arbeitslosigkeit ist.

Lehnt der Stellensuchende das Lohnangebot w ab, so erhält er in dieser Periode Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Weiterhin kann er in der nächsten Periode ein weiteres Lohnangebot einholen und hat somit die Chance, einen höheren Lohn zu realisieren.

Der erwartete Gegenwartswert aller zukünftigen Einkommen zum Zeitpunkt t , wenn der Arbeitssuchende das Lohnangebot ablehnt, lautet daher

$$s_t = c_i + \gamma \int_a^{\bar{w}_{t+1}} s_{t+1} dF + \int_{\bar{w}_{t+1}}^b \frac{w' + (1 - \alpha)s\gamma}{1 - \alpha\gamma} dF(w'),$$

wobei c_i die entsprechende Lohnersatzleistung ist. Dabei bezieht sich der Index $i = 1$ auf Arbeitslosengeld und der Index $i = 2$ auf Arbeitslosenhilfe.

Der Reservationslohn ergibt sich aus dem Gleichsetzen der beiden obigen Ausdrücke. Durch geeignete Umformungen erhält man folgende Bedingung für den Reservationslohn $\bar{w}_t$:

$$\bar{w}_t = (1 - \gamma)c_t + \gamma \int_a^{\bar{w}_{t+1}} \bar{w}_{t+1} dF + \gamma \int_{\bar{w}_{t+1}}^b \frac{w'(1 - \gamma)}{1 - \alpha\gamma} dF(w') + \gamma \int_{\bar{w}_{t+1}}^b dF \left(\frac{\bar{w}(1 - \alpha)\gamma}{1 - \alpha\gamma} \right),$$

wobei $\bar{w}$ der Reservationslohn zu Beginn der Arbeitslosigkeit ist.

Die folgende Darstellung geht von einem Arbeitssuchenden aus, der während der ersten 12 Monate der Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 67 % seines letzten Nettoentgelts besitzt. Nach Ablauf dieser 12 Monate reduziert sich der Unterstützungsanspruch um 10 Prozentpunkte auf 57 %. Im Ergebnis sinkt der Reservationslohn in einem Zwölf-Monats-Zeitraum unter den gegebenen Annahmen lediglich um jeweils etwa 30 Pfennig. Ab diesem Zeitpunkt bleibt der Reservationslohn praktisch konstant.

Die nur geringfügige Veränderung des Reservationslohns über die Zeit führt folglich auch zu einer kaum spürbaren Verbesserung der Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung II.3). In dem als realistisch zu betrachtenden Bereich für $R = 16$ % erhöht sich die Übergangsrate in dem Zwölf-Monats-Zeitraum um einen Wert von etwa 0,02. Dies liegt in einer Größenordnung, die statistisch nur schwer zu erfassen ist.

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn der Unterstützungsanspruch zeitlich strikt befristet ist. In diesem Fall sinkt der Reservationslohn über die Zeit mehr oder weniger deutlich ab und veranlasst so einen Arbeitssuchenden zur raschen Annahme eines Stellenangebots. Abbildung II.4 verdeutlicht einen Fall, wo der Anspruch auf Arbeitslosengeld nach zwölf Monaten ersatzlos entfällt. Dadurch sinkt der Reservationslohn während des Bezugszeitraums um 1,50 DM bis 2 DM. Am stärksten ist der Rückgang in den letzten beiden Monaten vor Auslaufen des Unterstützungsanspruchs. Abbildung II.5 zeigt den damit verbundenen Anstieg der Übergangsrate in Erwerbstätigkeit. Dieser erreicht über den gesamten Unterstützungszeitraum einen Wert von über 0,1, was einer statistisch relativ leicht überprüfbaren Größenordnung entspricht.

Der geschilderte Zusammenhang kann jedoch nicht zur alleinigen Grundlage arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen gemacht werden. Der arbeitsmarktpolitische Sinn von Lohnersatzleistungen besteht auch darin, Humankapitalinvestitionen der Arbeitnehmer vor einer vorzeitigen Entwertung zu bewahren. Ohne eine Versicherung gegen diesen Humankapitalverlust würde der Anreiz zum Qualifikationserwerb beeinträchtigt werden. Damit würde das hohe Qualifikationsniveau in Deutschland als ein wesentlicher Standortfaktor zur Disposition gestellt, was seinerseits nicht ohne

Abbildung II.2:
Reservationslohn bei zwölfmonatigem Anspruch auf Arbeitslosengeld und
anschließendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe

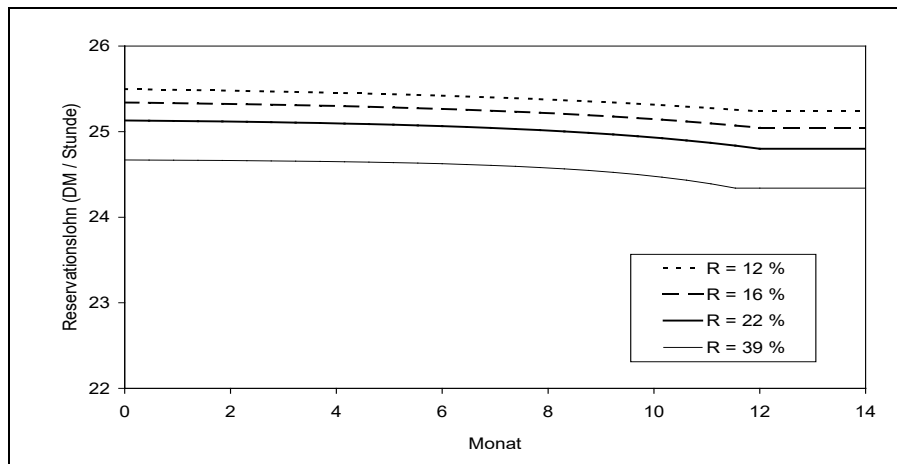
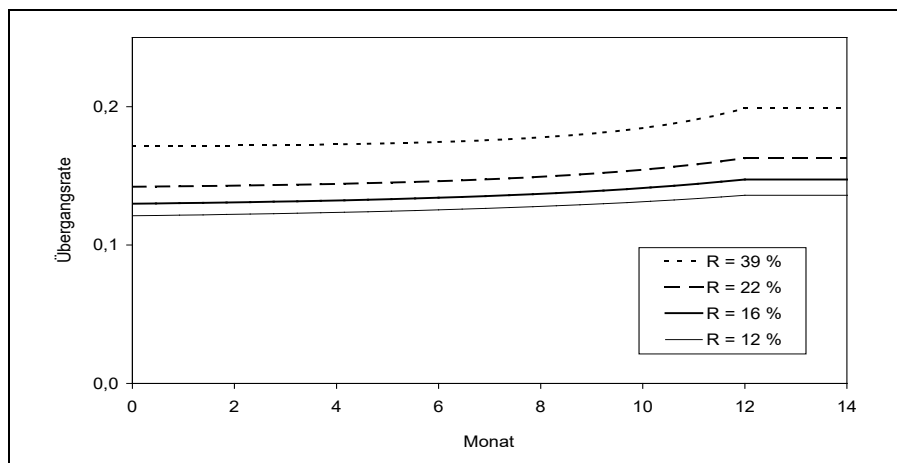


Abbildung II.3:
Übergangsrate in Erwerbstätigkeit bei zwölfmonatigem Anspruch auf Arbeits-
losengeld und anschließendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe



Zugrunde liegende Annahmen für beide Grafiken: Verteilungsparameter der Lohnverteilung, aus der Arbeitsangebote erfolgen: $\mu = 21$ DM, $\sigma = 2$ DM; letzter Nettolohn 24 DM; Anspruch auf Arbeitslosengeld 12 Monate; Lohnersatzrate während Arbeitslosengeldbezug 67 %, Lohnersatzrate während Arbeitslosenhilfebezug 57 %; durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses 7 Jahre; Berechnungen des IWH.

Abbildung II.4:
Verlauf des Reservationslohns bei strikter Befristung des Anspruchs auf
Arbeitslosenunterstützung

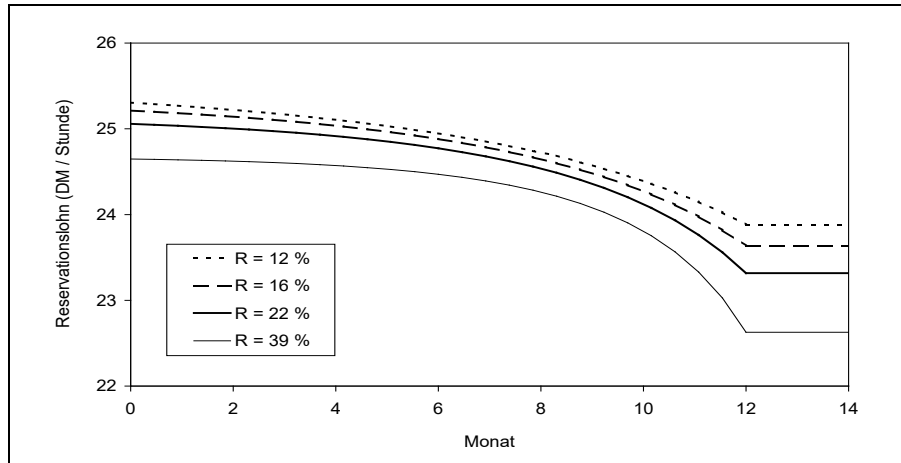
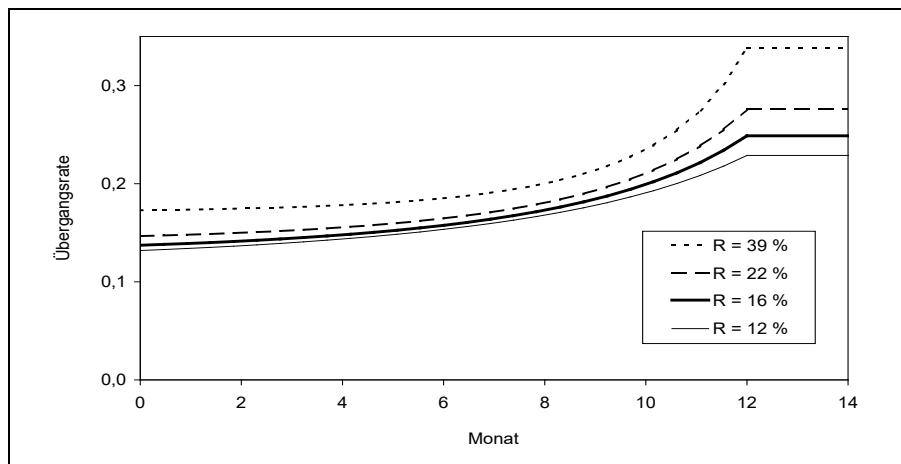


Abbildung II.5:
Übergangsrate in Erwerbstätigkeit bei strikter Befristung des Anspruchs auf
Arbeitslosengeld



Zugrunde liegende Annahmen für beide Grafiken: Verteilungsparameter der Lohnverteilung, aus der Arbeitsangebote erfolgen: $\mu = 21$ DM, $\sigma = 2$ DM; letzter Nettolohn 24 DM; Anspruch auf Arbeitslosengeld 12 Monate; Lohnersatzrate während Arbeitslosengeldbezug 67 %, Lohnersatzrate während Arbeitslosenhilfebezug 0 %; durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses 7 Jahre; Berechnungen des IWH.

negative Begleiterscheinungen für den Arbeitsmarkt bliebe.¹⁰ Das wirtschaftspolitische Interesse muss sich deshalb letztlich auf die Optimierung der beiden gegensätzlichen Ziele, niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Absicherung von Humankapitalinvestitionen, richten.

II.3.2 Stand der Forschung

Seit Beginn der achtziger Jahre ist eine Reihe empirischer Analysen zu den wichtigsten Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer, insbesondere für die USA, England, Schweden, Kanada und die Bundesrepublik Deutschland vorgelegt worden. Diese Untersuchungen haben das Ziel, die Wirkungen von wichtigen individuellen Charakteristika wie Alter, Bildung und die Einflüsse vergangener Beschäftigung beziehungsweise Arbeitslosigkeit auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer zu analysieren. Darüber hinaus interessieren vor allem die Effekte der Höhe und Dauer von Unterstützungsleistungen. Da gerade diesem Aspekt im Rahmen des vorliegenden Gutachtens eine zentrale Bedeutung zukommt, werden die wichtigsten empirischen Befunde aus diesen Studien kurz wiedergegeben. Festzuhalten ist jedoch, dass die Ergebnisse für die einzelnen Länder nicht immer widerspruchsfrei sind.

Am eindeutigsten sind die Resultate, die aus Untersuchungen für die USA stammen. So stellt beispielsweise Moffitt (1985) fest, dass eine 10%ige Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung eine Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer um durchschnittlich etwa eine halbe Woche zur Folge hätte. Eine einwöchige Verlängerung der potentiellen Bezugsdauer würde zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer um durchschnittlich einen Tag führen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Untersuchungen von Gritz/MaCurdy (1990), Katz/Meyer (1990) und Meyer (1990).

Interessant ist, dass einige Studien ein ausgeprägtes zeitliches Verhaltensmuster im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Auslaufen von Unterstützungsansprüchen belegen. Dieses äußert sich in einem sprunghaften Anstieg der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit kurz vor dem Ende des Bezugs von Unterstützungsleistungen und korrespondiert mit den theoretischen Erwartungen, die sich aus dem in Abbildung II.4 beziehungsweise II.5 dargestellten Zusammenhang ableiten lassen. Zu entsprechenden empirischen Befunden kann auf die Arbeiten von Follmann/Goldberg/May (1990), sowie Katz/Meyer (1990) und Meyer (1990) verwiesen werden.

Weitaus weniger eindeutig sind dagegen die vorliegenden Ergebnisse für Kanada und Europa. Dabei dürfte eine Rolle spielen, dass hier im Gegensatz zu den USA weniger rigide Regelungen zur Beendigung von Unterstützungsansprüchen gelten. Für England stehen beispielsweise die Resultate von Lancaster (1979) und Nickell (1979) in Einklang mit den Ergebnissen aus den USA. Atkinson et al. (1984) haben

¹⁰ Außerdem trägt ein hohes Qualifikationsniveau in Verbindung mit einem entsprechenden Zertifizierungssystem dazu bei, die Zuverlässigkeit des richtigen Matching von offenen Stellen und Arbeitssuchenden zu erhöhen. Auf diese Weise lassen sich kostenträchtige Fehlbesetzungen leichter verhindern.

in ihrer Replikation dieser Studien jedoch nachgewiesen, dass die Ergebnisse sehr sensitiv auf unterschiedliche Spezifikationen vor allem der Lohnersatzquote reagieren. Die Studie von Narendranathan/Stewart (1993) bestätigt dagegen eher die früheren Befunde von Lancaster (1979) und Nickell (1979). Erwähnung verdienen auch die Studien von Ham/Rea (1987) und Belzil (1995) für Kanada, sowie die Untersuchung von Carling et al. (1996) für Schweden. Diesen empirischen Analysen ist gemeinsam, dass entweder nur ein geringer oder gar kein Einfluss der relevanten Variablen für die Unterstützungsleistungen gezeigt werden kann.

Eine aktuelle Synopse von Ergebnissen für Deutschland findet sich in Galler (1999). Steiner (1994, 1996) ermittelt einen negativen Effekt der Lohnersatzquote auf die Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit. Demgegenüber weisen Hujer/Schneider (1989, 1992) in ihren früheren Arbeiten darauf hin, dass die Übergangsintensität von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit entgegen den theoretischen Erwartungen beim Wechsel des Bezugs von Arbeitslosengeld auf Arbeitslosenhilfe sinkt. Der Status des Unterstützungsbezugs wird in diesen Arbeiten mit Hilfe von 0/1-Dummy-Variablen abgebildet. Hunt (1995) berücksichtigt in ihrer empirischen Analyse ebenfalls Dummies für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Darüber hinaus werden in ihrem Ansatz sehr detailliert die institutionellen Änderungen im System der Arbeitslosenversicherung in den vergangenen Jahren für bestimmte Bevölkerungsgruppen modelliert. Im Hinblick auf die Auswirkungen der Anspruchsberechtigung werden die Ergebnisse von Hujer/Schneider bestätigt, für die institutionellen Änderungen ergeben sich widersprüchliche Aussagen beziehungsweise insignifikante Effekte.

In neueren Arbeiten von Hujer/Schneider (1998) beziehungsweise Schneider/Hujer (1999) wird für Westdeutschland gezeigt, dass die Dummy-Variablen-Spezifikation im Wesentlichen die Verlaufsdimension von Variationen der Unterstützungsleistungen abbildet, die gemäß der theoretischen Erwartungen in Deutschland nur einen untergeordneten Einfluss auf das Suchverhalten ausüben dürfte (vgl. Abbildung II.2 beziehungsweise II.3). Zu diesem Zweck wird eine Spezifikation verwendet, in der die Lohnersatzrate in eine Initial- und eine Verlaufskomponente zerlegt wird. Die Initialkomponente bezeichnet das Niveau der Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Die Verlaufskomponente bezeichnet hingegen Veränderungen der Lohnersatzrate in Bezug auf das ursprüngliche Niveau. Die Summe aus Initial- und Verlaufskomponente ergibt die aktuelle Lohnersatzrate zu einem Zeitpunkt während einer Arbeitslosigkeitsphase. In dieser Spezifikation zeigt sich, bezogen auf die Initialkomponente, tatsächlich der theoretisch erwartete negative Effekt der Lohnersatzrate auf die Abgangsintensität aus der Arbeitslosigkeit. Die Verlaufskomponente ist hingegen statistisch insignifikant und nahe bei Null.

Die folgende empirische Analyse wendet diesen Ansatz auf ostdeutsche Daten an und dient somit einer Abschätzung des quantitativen Potentials von Eingriffen in das Unterstützungssystem speziell in Ostdeutschland.

II.3.3 Schätzmodell

Die Schätzung basiert auf einem diskreten Übergangsratenmodell (vgl. dazu Hamerle/Tutz 1989, Han/Hausman 1990, Meyer 1990, Sueyoshi 1992, Narendranathan/Stewart 1993). Die Übergangsrate wird als Maß für die Intensität des Übergangs aus einem Ausgangszustand (Arbeitslosigkeit) in einen bestimmten Zielzustand (Erwerbstätigkeit) interpretiert. Formal ist die Übergangsrate definiert als Grenzwert der bedingten Wahrscheinlichkeit, dass eine Arbeitslosigkeitsphase, die bereits t Perioden angedauert hat, im Intervall $[t; t+\Delta t)$ endet ($\Delta t \rightarrow 0$).

Die Übergangsrate wird in Abhängigkeit von (zeitveränderlichen) exogenen Variablen (Kovariaten) erklärt. Die übliche Modellspezifikation erfolgt in Form eines sogenannten Proportional-Hazards-Modells (vgl. Cox 1972):

$$\lambda_{it} = \exp[\lambda_o + \lambda_{ot}] \exp[x_{it} \beta + \varepsilon_i].$$

Darin steht der Index i für eine individuelle Arbeitslosigkeitsphase (Spell) und der Index t für den jeweiligen Monat seit Beginn dieser Arbeitslosigkeitsphase. Der Ausdruck $\exp[\lambda_o + \lambda_{ot}]$ bezeichnet die sogenannte Basisübergangsrate, x_{it} einen Zeilenvektor von Kovariaten, β einen Spaltenvektor von Parametern und ε_i einen spellspezifischen Fehlerterm, der den Einfluss unbeobachteter Heterogenität repräsentiert. In dem Modellansatz wird angenommen, dass sich der Kovariateneinfluss in einer proportionalen Verschiebung der Basisübergangsrate bemerkbar macht.

Da es sich bei der Übergangsrate um ein latentes Merkmal handelt, erfolgt die Schätzung mit Hilfe des Maximum-Likelihood-Verfahrens. Der Störterm wird im vorliegenden Fall als gammaverteilt angenommen.

Die Übergangsrate steht in einer eindeutigen Beziehung zu der anschaulicheren „Überlebensfunktion“ S_{it} , die die Wahrscheinlichkeit dafür angibt, mindestens für die Zeit t arbeitslos zu bleiben:

$$S_i(t) = \exp\left(-\int_0^t \lambda_{i\tau} d\tau\right).$$

Zwischen der Übergangsrate und der durchschnittlichen Dauer bis zum Übergang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit besteht eine reziproke Beziehung.

II.3.4 Datenbasis

Datenbasis für die empirischen Analysen sind Verlaufsdaten aus den Retrospektivkalendarien des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für Ostdeutschland (vgl. Burkhauser/Kreyenfeld/Wagner 1997). Die Kalendarien enthalten auf monatlicher Basis Informationen über den jeweiligen Erwerbsstatus einer Person und die Höhe der wichtigsten Einkommensarten für das jeweils zurückliegende Jahr (vgl. Abbildung II.6). Da die derzeit aktuellste verfügbare Befragungswelle des Sozio-oeko-

nomischen Panels aus dem Jahr 1997 stammt, bezieht sich das aktuellste verfügbare Kalendarium auf das Jahr 1996. Insgesamt wird der Fünf-Jahres-Zeitraum von 1992 bis 1996 für die Analyse herangezogen.

Die aus den Kalendarien ermittelbaren Arbeitslosigkeitsphasen bilden für die Analyse eigenständige statistische Einheiten, auch wenn es sich um mehrere Arbeitslosigkeitsphasen der gleichen Person handelt. Als Übergänge in Erwerbstätigkeit gelten Übergänge in Vollzeittätigkeit, Kurzarbeit, Teilzeit/Geringfügige Beschäftigung und Berufsausbildung. Spells, die durch einen anderen Übergang enden oder zum Beobachtungsende noch nicht abgeschlossen waren, werden als sogenannte Rechtszensuren in der Schätzung berücksichtigt. Linkszensierte Spells, das heißt Arbeitslosigkeitsphasen, deren Anfangszeitpunkt sich aus den Daten nicht ermitteln lässt, bleiben aus methodischen Gründen von der Analyse ausgeschlossen (vgl. beispielsweise Heckman/Singer 1985). Als linkszensierte Spells werden auch Arbeitslosigkeitsphasen betrachtet, die vor dem Januar 1992 begannen und nach dem Dezember 1991 endeten.

An den zwischen 1993 und 1997 durchgeführten Befragungswellen nahmen im Durchschnitt knapp 3.740 Personen im Alter ab 17 Jahren aus gut etwa 1.900 Haushalten teil. Für den Zeitraum 1992 bis 1996 lassen sich insgesamt 1.932 Arbeitslosigkeitsspellss generieren.

Die Randverteilungen der verwendeten Variablen sind den Tabellen II.1 bis II.3 zu entnehmen. Da Spells als eigenständige statistische Einheiten betrachtet werden, beziehen sich die dort enthaltenen Angaben nicht auf die Gesamtheit aller Personen, sondern auf die Gesamtheit der Arbeitslosigkeitsspellss jeweils zu Beginn der Arbeitslosigkeit.

Mehr als 80 % der Spells sind vollständig in dem Sinn, dass sie durch einen Übergang in Erwerbstätigkeit oder einen Übergang in Nichterwerbstätigkeit beendet wurden. Die weitaus meisten der Übergänge erfolgen in Erwerbstätigkeit. Während für knapp drei Viertel der Männer die Arbeitslosigkeit mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit endet, ist dies nur für etwa zwei Drittel der Frauen der Fall. Übergänge in Nichterwerbstätigkeit treten bei Männern und Frauen dagegen etwa gleich häufig auf. Wie bereits in Abschnitt I.2 angedeutet, kann deshalb nicht von einem einseitigen Rückzug der Frauen vom ostdeutschen Arbeitsmarkt gesprochen werden. Allerdings haben Frauen bei der Stellensuche größere Schwierigkeiten als Männer. Während Männer im Durchschnitt knapp acht Monate arbeitslos sind, bis sie eine erneute Erwerbstätigkeit aufnehmen, vergehen bei Frauen dafür mehr als elf Monate. Jedoch ist bei den Übergängen in Erwerbstätigkeit nicht zweifelsfrei zu unterscheiden, ob es sich dabei um eine reguläre Beschäftigung oder eine Beschäftigung im Rahmen eines öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramms handelt. Ebenso lässt sich die Teilnahme an einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme nicht von einer normalen Berufsausbildung unterscheiden und wird deshalb als Übergang in Erwerbstätigkeit behandelt.

Abbildung II.6:
Beispiel für einen Erwerbsverlauf in den retrospektiven Erwerbsstatus-Kalendarien des Sozio-oekonomischen Panels

Erwerbsstatus	Monat											
	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Vollzeit erwerbstätig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒
Teilzeit erwerbstätig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kurzarbeit	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
in berufl. Ausbildung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
arbeitslos gemeldet	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐
in Rente/Ruhestand	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erwerbseinkommen	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒
Arbeitslosengeld	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitslosenhilfe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐

Nicht zu allen Spells lassen sich die für die Modellierung benötigten Kovariaten generieren. Insbesondere die Höhe von Unterstützungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung und das vorherige Arbeitseinkommen sind nur bei etwa 65 % aller Spells zu ermitteln. Eine Beschränkung auf die Fälle, die zu allen in der Modellspezifikation berücksichtigten Kovariaten gültige Werte aufweisen, führt im vorliegenden Fall zu einer Reduktion des Samples von 1.932 auf 1.190 Fälle.

Den Tabellen ist zu entnehmen, dass der Anteil von Unterstützungsberechtigten im Untersuchungszeitraum relativ hoch ist. Er beträgt etwa 90 %, wobei zwischen Männern und Frauen praktisch kein Unterschied festzustellen ist. Dies ist im Wesentlichen Ausdruck für die hohe Erwerbstätigenquote zu DDR-Zeiten und die daraus abgeleiteten Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung.

Hinsichtlich der Lohnersatzrate ist festzustellen, dass ihre Streuung wesentlich größer ist als dies aus den gesetzlichen Bestimmungen zu erwarten wäre. Ein Teil dieser Streuung dürfte auf Datenungenauigkeiten zurückzuführen sein. Diese kommen beispielsweise dadurch zustande, dass in den Kalendarien nur das Bruttoarbeitseinkommen erhoben wird. Die Lohnersatzrate ist jedoch als das Verhältnis der jeweiligen Unterstützungsleistungen zum letzten Nettoarbeitseinkommen definiert, nach dem auch das Niveau der Unterstützungsleistungen bemessen wird. Um vom Bruttoeinkommen zum Nettoeinkommen zu gelangen, muss in der vorliegenden Analyse die jeweils aktuelle Netto-Brutto-Relation aus der korrespondierenden Vorjahresehebung als Proxy herangezogen werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Angaben zum Nettoeinkommen durch die Befragten nicht notwendigerweise dem pauschalierten Nettoeinkommen entsprechen, das bei der Bemessung der Leistungsansprüche zugrunde liegt. Die Differenz trägt ebenfalls zur Verbreiterung des Spektrums der generierten Lohnersatzraten bei. Daneben führt ein Erwerbseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen zu tendenziell verringerten Lohnersatzraten.

Tabelle II.1:
Deskription der verwendeten Daten

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
		<i>Spell-Information</i>
8,8520	1.932	beobachtete Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten
0,6967	1.932	Übergänge in Erwerbstätigkeit
0,1139	1.932	Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
		<i>Sozio-demographische Merkmale</i>
0,4555	1.932	Geschlecht (1 = männlich/0 = weiblich)
37,1055	1.932	Alter in Jahren
0,9932	1.903	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,6572	1.896	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
0,4301	1.932	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,2259	1.912	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,0233	1.932	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)
		<i>Bildungsstatus</i>
0,6667	1.932	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1522	1.932	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1004	1.932	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
0,0642	1.932	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
		<i>Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit</i>
0,9425	1.932	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
0,3370	1.932	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,0388	1.932	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
4,7583	1.932	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
0,6760	1.932	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit

Fortsetzung Tabelle II.1

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
15,8934	1.883	<i>Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage</i> Länderspezifische Arbeitslosenquote
0,9037	1.932	<i>Arbeitslosenunterstützung</i> Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (1 = ja/0 = nein)
13,3540	1.932	Maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in Monaten
50,4787	1.266	Lohnersatzrate bezogen auf das letzte Netto-Erwerbseinkommen

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Angaben jeweils bezogen auf den ersten Arbeitslosigkeitsmonat; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.2:
Deskription der verwendeten Daten – Männer

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
6,8102	880	<i>Spell-Information</i> beobachtete Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten
0,7386	880	Übergänge in Erwerbstätigkeit
0,0841	880	Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
37,0951	880	<i>Sozio-demographische Merkmale</i> Alter in Jahren
0,9907	861	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,6032	862	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
0,3523	880	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,1820	868	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,0307	880	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.2

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
		Bildungsstatus
0,6227	880	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1739	880	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1136	880	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
0,0750	880	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
		Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
0,9625	880	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
0,3511	880	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,0534	880	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
3,9159	880	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
0,6636	880	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
		Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
15,9629	852	Länderspezifische Arbeitslosenquote
		Arbeitslosenunterstützung
0,8898	880	Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (1 = ja/0 = nein)
13,6068	880	Maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in Monaten
49,1298	673	Lohnersatzrate bezogen auf das letzte Netto-Erwerbseinkommen

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Angaben jeweils bezogen auf den ersten Arbeitslosigkeitsmonat; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.3:
Deskription der verwendeten Daten – Frauen

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
		<i>Spell-Information</i>
10,5599	1.052	beobachtete Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten
0,6616	1.052	Übergänge in Erwerbstätigkeit
0,1388	1.052	Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
		<i>Sozio-demographische Merkmale</i>
37,1143	1.052	Alter in Jahren
0,9952	1.042	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,7021	1.034	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
0,4952	1.052	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,2625	1.044	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,0171	1.052	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)
		<i>Bildungsstatus</i>
0,7034	1.052	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1340	1.052	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,0894	1.052	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
0,0551	1.052	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
		<i>Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit</i>
0,9259	1.052	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
0,3251	1.052	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,0314	1.052	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
5,4629	1.052	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
0,6863	1.052	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit

Fortsetzung Tabelle II.3

Mittel- bzw. Anteilswert	Gültige Fälle	Variable
15,8360	1031	Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage Länderspezifische Arbeitslosenquote
0,9154	1052	Arbeitslosenunterstützung Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (1 = ja/0 = nein)
13,1426	1052	Maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in Monaten
52,0096	593	Lohnersatzrate bezogen auf das letzte Netto-Erwerbseinkommen

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Angaben jeweils bezogen auf den ersten Arbeitslosigkeitsmonat; Berechnungen des IWH.

II.3.5 Schätzergebnisse

Die Schätzergebnisse sind in den folgenden Tabellen II.4 bis II.9 dargestellt. Die Schätzungen sind getrennt nach Übergängen in Erwerbstätigkeit (Tabellen II.4 bis II.6) und Übergängen in Nichterwerbstätigkeit (Tabellen II.7 bis II.9) ausgewiesen. Die Modelle sind mit Hilfe von Interaktionseffekten geschlechtsspezifisch formuliert. Der Kovariateneinfluss wird jeweils in einen Referenzeffekt und einen geschlechtsspezifischen Interaktionseffekt zerlegt. Dies erlaubt sowohl eine getrennte Ausweisung von Effekten für Männer (Tabellen II.4 und II.7) und Frauen (Tabellen II.5 und II.8) als auch eine Ausweisung der jeweiligen Abweichungen (Tabellen II.6 und II.9).

Die wiedergegebenen Koeffizienten entsprechen den λ - beziehungsweise den β -Parametern aus der angegebenen Modellgleichung für die Übergangsrate.¹¹ So bedeutet beispielsweise der Parameterwert 0,1902 für den zweiten Arbeitslosigkeitsmonat in Tabelle II.4, dass die Basisübergangsrate für Männer im zweiten Arbeitslosigkeitsmonat ceteris paribus um den Faktor $\exp(0,1902)$, also etwa das 1,2-fache, höher ist als der Referenzwert $\exp(\lambda_0) = 0,3849$. Letzteres ist der Spalte $\exp(\text{Parameter})$ zu entnehmen, die insbesondere die Interpretation der zahlreichen Dummy-Variablen erleichtert. Da Dummy-Variablen nur die Werte 0 und 1 annehmen können, besagt der Ausdruck $\exp(\lambda)$ beziehungsweise $\exp(\beta)$, um welchen Faktor sich das

¹¹ Streng genommen sind sämtliche Effekte als Parameter einer reduzierten Form zu interpretieren. Das Ausmaß, in dem sich dabei strukturelle und kausale Einflüsse vermischen, variiert merkmalspezifisch.

Niveau der Übergangsrate für einen Dummy-Variablenwert von 1 von dem Niveau der Übergangsrate für den Referenzwertwert 0 der Dummy-Variablen unterscheidet.

Der Verlauf der Basisübergangsrate wird in Form von Dummy-Variablen in der Abgrenzung „2. Monat“, ... „6. Monat“, „7.-8. Monat“, ... „17.-18. Monat“, „mehr als 19 Monate“ berücksichtigt, um ein möglichst differenziertes Muster abbilden zu können. Der erste Verlaufsmonat fungiert somit als Referenzkategorie. Eine grafische Veranschaulichung des daraus folgenden zeitlichen Verlaufs der Übergangsrate ist Abbildung II.7 für den Übergang in Erwerbstätigkeit beziehungsweise Abbildung II.8 für den Übergang in Nichterwerbstätigkeit zu entnehmen.

Analog zur Basisübergangsrate wird das Alter in einer Dummy-Variablen-Klassifikation mit den Gruppen „bis 25 Jahre“, „26 bis 30 Jahre“, ..., „51 bis 55 Jahre“ und „über 55 Jahre“ einbezogen, um eine nicht lineare Wirkung des Alters abbilden zu können. Als Referenzkategorie dient die Klasse der 36- bis 40-Jährigen.

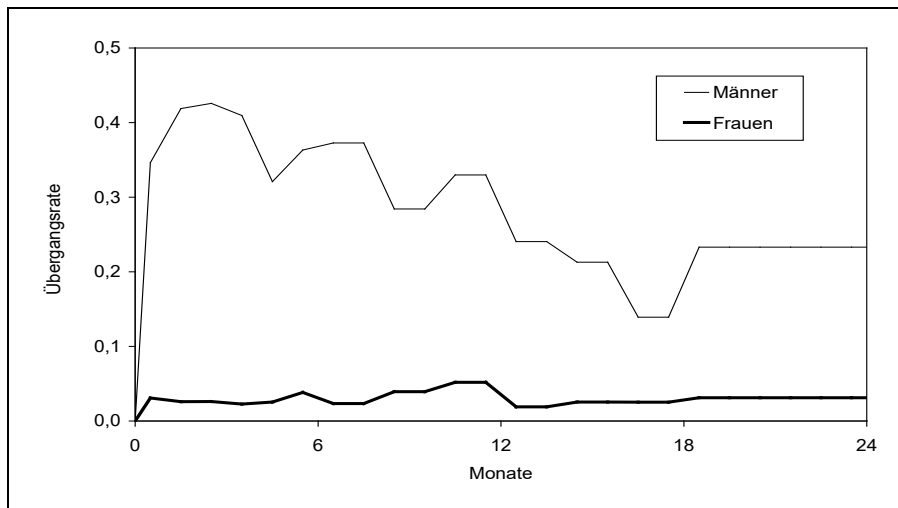
Die in den Tabellen wiedergegebenen Koeffizienten für die strukturellen Merkmale wie Alter und Bildung entsprechen weitgehend den zu erwartenden Ergebnissen. So treten die besonderen Probleme älterer Arbeitsloser bei der Rückkehr ins Erwerbsleben ebenso deutlich zutage, wie beispielsweise die positiven Effekte eines hohen Qualifikationsniveaus. Viele der strukturellen Effekte sind jedoch nicht signifikant, sodass eine Einzelbetrachtung an dieser Stelle unterbleibt.

Von besonderem Interesse sind die Effekte der Unterstützungsvariablen. Die Ergebnisse für den Übergang von Männern in Erwerbstätigkeit bestätigen, dass die praktizierten Veränderungen des Unterstützungsniveaus beim Wechsel von Arbeitslosengeld auf Arbeitslosenhilfe keinen positiven Effekt auf die Übergangsrate aus der Arbeitslosigkeit haben. Entscheidend ist hingegen in der derzeitigen Praxis das Unterstützungsniveau zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Umgerechnet auf die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer besagt der Initial-Effekt von -0,0095, dass eine Senkung der Lohnersatzrate um 1 % (von 67 % auf 66 %) zu einem statistisch signifikanten Anstieg der Übergangsrate um den Faktor 1,01 führt (vgl. Tabelle II.4). Dies ist gleichbedeutend mit einem Rückgang der durchschnittlichen Dauer bis zum Übergang in Erwerbstätigkeit um knapp 1 %. Bezogen auf eine durchschnittliche Dauer von knapp acht Monaten bedeutet dies eine Verkürzung um eine halbe Woche.

Etwas anders sieht es aus, wenn die entsprechenden Effekte für Frauen betrachtet werden. Während der Initialeffekt quantitativ dem der Männer entspricht und ebenfalls signifikant ist, scheint bei Frauen zusätzlich der Verlaufseffekt von Relevanz zu sein. Zu vermuten ist, dass sich darin ein typischer Unterschied in den Unterstützungsansprüchen widerspiegelt. Frauen stehen möglicherweise häufiger als Männer vor der Situation, dass ihre Unterstützungsansprüche mit dem Auslaufen von Arbeitslosengeld gänzlich erlöschen. Frauen sind dadurch tendenziell eher mit einer Situation gemäß Abbildung II.5 konfrontiert, während die typische Situation für Männer eher der aus Abbildung II.3 entspricht. Aus diesem Grund lässt sich bei

Frauen eher eine Reaktion auf den Verlaufseffekt beobachten. Zu dieser Deutung passt auch, dass der Indikator für das Erreichen der letzten beiden Monate vor dem Auslaufen des Unterstützungsanspruchs auf Arbeitslosengeld bei Frauen signifikant positiv ist, während er für Männer insignifikant ist. Dies ist die Phase, in der der Rückgang des individuellen Reservationslohns erwartungsgemäß am stärksten ausfällt. Möglich ist auch, dass Frauen in dieser Phase eher als Männer bereit sind, Abstriche beim beruflichen Status hinzunehmen und dadurch leichter eine Stelle finden. Von der quantitativen Dimension her entspricht die Wirkung des Verlaufseffekts bei Frauen ziemlich exakt der des Initialeffekts.

Abbildung II.7:
Prototypischer Verlauf der Übergangsrate in Erwerbstätigkeit

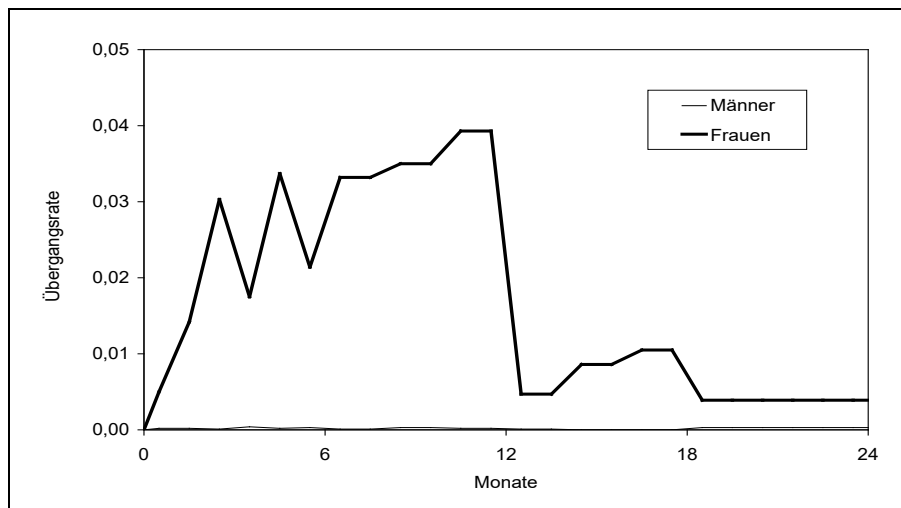


Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; zugrunde gelegte Annahmen: Alter 37 Jahre, deutsche Staatsangehörigkeit, mit Partner und Kindern im Haushalt zusammenlebend, abgeschlossene Berufsausbildung, Erwerbsätigkeit vor der Arbeitslosigkeit, für die eine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich war, keine frühere Arbeitslosigkeit, regionale Arbeitslosenquote 15 %, Anspruch auf Arbeitslosengeld über 12 Monate, anfängliche Lohnersatzrate bezogen auf letztes Netto-Erwerbseinkommen 67 %, Veränderung der Lohnersatzrate nach 12 Monaten -10 Prozentpunkte, keine saisonalen Effekte; Berechnungen des IWH.

Trotz des signifikanten Verlaufseffekts führt die üblicherweise nach zwölf Monaten erfolgende Senkung der Unterstützungsleistungen nicht zu einem sichtbaren Effekt auf die Übergangsrate in Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung II.7). Da bei Frauen gemäß dem Verlauf der Basisübergangsrate nach etwa einem Jahr eine generelle Verschlechterung der Wiederbeschäftigungschancen eintritt, wirkt der Verlaufseffekt lediglich

kompensierend. Das Niveau der Wiederbeschäftigungschancen bleibt dadurch über die Zeit hinweg weitgehend konstant. Die Relevanz von Unterstützungsleistungen für das Abgangsverhalten aus der Arbeitslosigkeit lässt sich auch anhand der Übergänge in Nichterwerbstätigkeit beobachten. Allerdings spielen solche Übergänge quantitativ vor allem für Männer nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung II.8). Je höher die Lohnersatzrate, desto geringer ist die Neigung, den Arbeitslosigkeitsstatus aufzugeben. Bei einer Kürzung der Unterstützungsleistungen (Verlaufseffekt) steigt die Abgangsintensität in die Nichterwerbstätigkeit dagegen stark an. Die Vermutung liegt nahe, dass hier in gewissem Umfang Mitnahmeeffekte eine Rolle spielen.

Abbildung II.8:
Prototypischer Verlauf der Übergangsrate in Nichterwerbstätigkeit



Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; zugrunde gelegte Annahmen: Alter 37 Jahre, deutsche Staatsangehörigkeit, mit Partner und Kindern im Haushalt zusammenlebend, abgeschlossene Berufsausbildung, Erwerbsfähigkeit vor der Arbeitslosigkeit, für die eine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich war, keine frühere Arbeitslosigkeit, regionale Arbeitslosenquote 15 %, Anspruch auf Arbeitslosengeld über 12 Monate, anfängliche Lohnersatzrate bezogen auf letztes Netto-Erwerbseinkommen 67 %, Veränderung der Lohnersatzrate nach 12 Monaten -10 Prozentpunkte, keine saisonalen Effekte; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.4:
Übergangsratenmodell für den Abgang von Männern aus Arbeitslosigkeit in
Erwerbstätigkeit

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
<i>Basisübergangsrate</i>			
0,3849	-0,9548	-0,9373	Konstante (λ_0)
1,2095	0,1902	1,2696	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
1,2294	0,2065	1,2822	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
1,1828	0,1679	0,9453	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
0,9264	-0,0764	-0,3649	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
1,0489	0,0477	0,2217	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
1,0764	0,0736	0,3944	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
0,8209	-0,1973	-0,8342	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
1,1496	0,1394	0,5489	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
0,6784	-0,3880	-1,0340	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
0,6003	-0,5103	-1,1933	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
0,3927	-0,9348	-1,5800	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
0,6574	-0,4195	-1,3943	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
<i>Sozio-demographische Variablen</i>			
1,37 23	0,3165	1,6886	Alter bis 25 Jahre
1,1168	0,1105	0,5750	Alter von 26 bis 30 Jahre
1,0136	0,0135	0,0829	Alter von 31 bis 35 Jahre
0,6697	-0,4010	-2,0755	Alter von 41 bis 45 Jahre
0,8064	-0,2152	-1,0764	Alter von 46 bis 50 Jahre
0,6631	-0,4109	-2,0095	Alter von 51 bis 55 Jahre
0,2171	-1,5273	-5,5904	Alter über 55 Jahre
0,9180	-0,0856	-0,1957	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
1,3956	0,3333	2,2447	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
0,8908	-0,1156	-0,8279	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
1,1868	0,1713	1,3898	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,5908	-0,5262	-1,6781	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.4

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
1,1607	0,1490	1,0729	Bildungsstatus
1,4826	0,3938	2,2404	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
1,2014	0,1835	0,7773	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
1,1523	0,1418	0,5152	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
			Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
			Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
1,1282	0,1206	0,2027	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
1,0252	0,0249	0,2432	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,8541	-0,1577	-0,6324	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,9832	-0,0169	-1,3476	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
1,0308	0,0303	0,3550	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
			Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
1,0069	0,0069	0,2333	Arbeitslosenquote im Bundesland
1,2821	0,2485	1,9342	Februar/März/April
1,2812	0,2478	1,4879	März
1,1747	0,1610	1,2466	Juli/August
			Unterstützungsleistungen
0,9905	-0,0095	-5,3337	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
0,8287	-0,1879	-0,8345	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
0,9976	-0,0024	-0,8358	Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	880		Anzahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit
	229,3558 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.5:
Übergangsratenmodell für den Abgang von Frauen aus Arbeitslosigkeit in
Erwerbstätigkeit

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
<i>Basisübergangsrate</i>			
0,1501	-1,8967	-2,1575	Konstante (λ_0)
0,8405	-0,1737	-0,8673	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
0,8463	-0,1669	-0,7943	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
0,7380	-0,3038	-1,3155	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
0,8281	-0,1886	-0,8071	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
1,2435	0,2179	1,0124	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
0,7586	-0,2763	-1,2767	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
1,2777	0,2451	1,2053	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
1,0953	0,0910	0,3642	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
0,5513	-0,5954	-1,7015	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
0,7382	-0,3035	-0,8696	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
0,7318	-0,3122	-0,7691	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
0,9051	-0,0997	-0,4191	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
<i>Sozio-demographische Variablen</i>			
1,9323	0,6587	2,9127	Alter bis 25 Jahre
1,2889	0,2538	1,3638	Alter von 26 bis 30 Jahre
1,1772	0,1631	0,9240	Alter von 31 bis 35 Jahre
1,0543	0,0529	0,2792	Alter von 41 bis 45 Jahre
0,9379	-0,0641	-0,2855	Alter von 46 bis 50 Jahre
0,9641	-0,0366	-0,1503	Alter von 51 bis 55 Jahre
0,3571	-1,0297	-2,9179	Alter über 55 Jahre
0,6274	-0,4661	-0,6113	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
1,1223	0,1154	0,8633	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
1,0922	0,0882	0,6096	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
1,1520	0,1415	1,1055	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,4745	-0,7454	-1,6087	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.5

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
1,5411	0,4325	2,5185	Bildungsstatus
2,0497	0,7177	3,4968	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,9039	-0,1010	-0,3834	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
			Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
2,1712	0,7753	2,2246	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
			Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
0,3943	-0,9306	-2,2398	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
1,1344	0,1261	1,1323	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,2400	0,2151	0,5770	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,0017	0,0017	0,1615	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
1,0400	0,0392	0,4303	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
			Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
0,9799	-0,0203	-0,6253	Arbeitslosenquote im Bundesland
1,4295	0,3573	2,5760	Februar/März/April
0,9883	-0,0118	-0,0590	März
1,0283	0,0279	0,1905	Juli/August
			Unterstützungsleistungen
0,9904	-0,0096	-4,8489	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
1,5356	0,4289	2,0989	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
0,9888	-0,0113	-4,4360	Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	880		Anzahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit
	229,3558 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.6:
 Übergangsratenmodell für den Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit –
 Differenzen zwischen Frauen und Männern

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
<i>Basisübergangsrate</i>			
0,3899	-0,9419	-0,7000	Konstante (λ_0)
0,6950	-0,3639	-1,4551	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
0,6884	-0,3734	-1,4104	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
0,6239	-0,4717	-1,6190	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
0,8939	-0,1122	-0,3577	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
1,1855	0,1702	0,5595	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
0,7047	-0,3500	-1,2244	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
1,5564	0,4424	1,4183	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
0,9527	-0,0485	-0,1360	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
0,8127	-0,2074	-0,4042	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
1,2297	0,2068	0,3746	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
1,8638	0,6226	0,8678	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
1,3769	0,3198	0,8340	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
<i>Sozio-demographische Variablen</i>			
1,4080	0,3422	1,1650	Alter bis 25 Jahre
1,1540	0,1432	0,5353	Alter von 26 bis 30 Jahre
1,1614	0,1496	0,6231	Alter von 31 bis 35 Jahre
1,5744	0,4539	1,6776	Alter von 41 bis 45 Jahre
1,1631	0,1511	0,5023	Alter von 46 bis 50 Jahre
1,4540	0,3743	1,1774	Alter von 51 bis 55 Jahre
1,6449	0,4977	1,1152	Alter über 55 Jahre
0,6835	-0,3806	-0,4329	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,8042	-0,2179	-1,0903	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
1,2261	0,2038	1,0136	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,9706	-0,0298	-0,1678	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,8032	-0,2192	-0,3917	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.6

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
			Bildungsstatus
1,3276	0,2834	1,2833	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
1,3825	0,3239	1,1985	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,7524	-0,2845	-0,8041	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
1,8842	0,6335	1,4267	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
			Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
0,3495	-1,0512	-1,4490	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
1,1064	0,1011	0,6686	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,4518	0,3728	0,8312	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,0188	0,0186	1,1295	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
1,0089	0,0089	0,0710	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
			Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
0,9732	-0,0272	-0,6187	Arbeitslosenquote im Bundesland
1,1149	0,1088	0,5757	Februar/März/April
0,7714	-0,2596	-0,9969	März
0,8753	-0,1332	-0,6826	Juli/August
			Unterstützungsleistungen
0,9999	-0,0001	-0,0486	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
1,8530	0,6168	2,0285	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
0,9910	-0,0090	-2,3566	Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	880		Anzahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit
	229,3558 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.7:

Übergangsratenmodell für den Abgang von Männern aus Arbeitslosigkeit in Nicht-erwerbstätigkeit

exp(Parameter)	Parameter	t-Wert	Bezeichnung
Basisübergangsrate			
0,00002	-10,9364	-0,1597	Konstante (λ_0)
0,9030	-0,1020	-0,1566	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
0,5016	-0,6900	-0,8340	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
2,2102	0,7931	1,2386	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
1,1947	0,1779	0,2105	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
1,5652	0,4480	0,5294	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
0,5120	-0,6694	-0,6053	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
1,8423	0,6110	0,8166	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
1,4085	0,3425	0,3968	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
2,7602	1,0153	1,2549	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
1,2835	0,2496	0,2206	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
0,0038	-5,5627	-0,2102	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
8,0213	2,0821	3,0642	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
Sozio-demographische Variablen			
5,6002	1,7228	2,0348	Alter bis 25 Jahre
1,0001	0,0001	0,0001	Alter von 26 bis 30 Jahre
0,8689	-0,1405	-0,1345	Alter von 31 bis 35 Jahre
0,4714	-0,7521	-0,5999	Alter von 41 bis 45 Jahre
0,3490	-1,0526	-0,8268	Alter von 46 bis 50 Jahre
0,7172	-0,3324	-0,2578	Alter von 51 bis 55 Jahre
4,0253	1,3926	1,4421	Alter über 55 Jahre
67,8568	4,2174	0,1476	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,3810	-0,9649	-1,5171	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
0,7468	-0,2919	-0,3978	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,8592	-0,1517	-0,2302	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
0,5627	-0,5750	-0,7591	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.7

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
			<i>Bildungsstatus</i>
1,2925	0,2566	0,5961	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
1,0976	0,0931	0,1363	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
2,8806	1,0580	1,3225	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
0,0010	-6,8786	-0,5310	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
			<i>Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit</i>
0,2147	-1,5384	-1,6678	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
0,8474	-0,1656	-0,4304	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,1394	0,1305	0,1126	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,9210	-0,0823	-1,4560	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
1,2267	0,2043	0,5875	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
			<i>Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage</i>
1,1250	0,1178	1,1088	Arbeitslosenquote im Bundesland
0,8102	-0,2105	-0,4286	Februar/März/April
2,2023	0,7895	1,2648	März
0,3903	-0,9408	-1,5189	Juli/August
			<i>Unterstützungsleistungen</i>
0,9849	-0,0152	-2,1236	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
1,1620	0,1501	0,1967	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
0,9697	-0,0308	-4,0966	Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	104		Anzahl der Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
	144,9786 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.8:

Übergangsratenmodell für den Abgang von Frauen aus Arbeitslosigkeit in Nicht-erwerbstätigkeit

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
Basisübergangsrate			
0,00012	-9,0443	-0,3156	Konstante (λ_0)
2,8591	1,0505	1,2413	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
6,0946	1,8074	2,2243	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
3,5173	1,2577	1,4296	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
6,7734	1,9130	2,3055	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
4,3068	1,4602	1,5789	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
6,6779	1,8988	2,3374	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
7,0477	1,9527	2,3333	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
7,9973	2,0791	2,3687	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
8,2854	2,1145	2,3295	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
15,1955	2,7210	3,0839	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
18,5005	2,9178	3,1896	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
6,9351	1,9366	2,2106	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
Sozio-demographische Variablen			
4,3241	1,4642	2,4502	Alter bis 25 Jahre
0,7664	-0,2661	-0,4306	Alter von 26 bis 30 Jahre
1,1232	0,1162	0,2120	Alter von 31 bis 35 Jahre
0,9115	-0,0927	-0,1522	Alter von 41 bis 45 Jahre
0,4725	-0,7497	-1,0165	Alter von 46 bis 50 Jahre
1,4078	0,3420	0,5402	Alter von 51 bis 55 Jahre
4,5626	1,5179	2,4921	Alter über 55 Jahre
232,7582	5,4500	0,0796	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
0,7300	-0,3147	-0,9699	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
1,0445	0,0435	0,1072	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,7700	-0,2614	-0,6983	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
3,8390	1,3452	2,7123	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.8

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
0,8573	-0,1540	-0,4443	Bildungsstatus
1,5359	0,4291	0,9016	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,3285	-1,1132	-1,3326	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
4,6889	1,5452	1,5697	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
			Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
0,4543	-0,7891	-0,9619	Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
0,9195	-0,0839	-0,2727	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
1,9764	0,6813	0,8422	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,0556	0,0541	2,1175	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
0,7921	-0,2331	-0,8860	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
			Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
1,0371	0,0364	0,4413	Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
2,0569	0,7212	2,2231	Arbeitslosenquote im Bundesland
0,4094	-0,8930	-1,5582	Februar/März/April
1,1508	0,1405	0,3919	März
			Juli/August
0,9858	-0,0143	-2,8573	Unterstützungsleistungen
1,2421	0,2168	0,3931	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
0,9880	-0,0121	-2,1354	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
			Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	104		Anzahl der Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
	144,9786 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996; Berechnungen des IWH.

Tabelle II.9:
Übergangsratenmodell für den Abgang aus Arbeitslosigkeit in Nichterwerbstätigkeit –
Differenzen zwischen Frauen und Männern

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
			<i>Basisübergangsrate</i>
6,6333	1,8921	0,0255	Konstante (λ_0)
3,1661	1,1525	1,0791	2. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{02})
12,1509	2,4974	2,1535	3. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{03})
1,5914	0,4646	0,4270	4. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{04})
5,6695	1,7351	1,4647	5. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{05})
2,7516	1,0122	0,8074	6. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{06})
13,0423	2,5682	1,8716	7.-8. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{07-8})
3,8259	1,3418	1,1953	9.-10. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{09-10})
5,6780	1,7366	1,4108	11.-12. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{011-12})
3,0021	1,0993	0,9040	13.-14. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{013-14})
11,8390	2,4714	1,7227	15.-16. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{015-16})
4819,8592	8,4805	0,3203	17.-18. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{017-18})
0,8646	-0,1455	-0,1312	ab 19. Arbeitslosigkeitsmonat (λ_{019+})
			<i>Sozio-demographische Variablen</i>
0,7721	-0,2586	-0,2496	Alter bis 25 Jahre
0,7663	-0,2662	-0,2340	Alter von 26 bis 30 Jahre
1,2927	0,2567	0,2176	Alter von 31 bis 35 Jahre
1,9336	0,6594	0,4731	Alter von 41 bis 45 Jahre
1,3538	0,3029	0,2059	Alter von 46 bis 50 Jahre
1,9627	0,6743	0,4695	Alter von 51 bis 55 Jahre
1,1335	0,1253	0,1098	Alter über 55 Jahre
3,4305	1,2327	0,0166	Staatsangehörigkeit (1 = deutsch/0 = ausländisch)
1,9159	0,6502	0,9106	Partnerhaushalt (1 = mit Partner zusammenlebend/0 = nein)
1,3984	0,3353	0,4000	Kinder im Haushalt lebend (1 = ja/0 = nein)
0,8961	-0,1097	-0,1447	Wohneigentum (1 = ja/0 = nein)
6,8223	1,9202	2,1209	Erwerbsminderung (1 = ja/0 = nein)

Fortsetzung Tabelle II.9

exp(Para- meter)	Para- meter	t-Wert	Bezeichnung
			Bildungsstatus
0,6633	-0,4106	-0,7430	Abgeschlossene Berufsausbildung (1 = ja/0 = nein)
1,3993	0,3360	0,4038	Abgeschlossene Fachausbildung (1 = ja/0 = nein)
0,1140	-2,1712	-1,8772	Hochschul- oder Fachhochschulreife (1 = ja/0 = nein)
4554,1765	8,4238	0,6484	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (1 = ja/0 = nein)
			Erwerbsstatus vor der Arbeitslosigkeit
2,1155	0,7493	0,6070	Vorherige Erwerbstätigkeit (1 = ja/0 = nein)
1,0851	0,0817	0,1658	Berufsausbildung für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,7346	0,5508	0,3896	Hochschul- oder Fachhochschulabschluss für vorherige Tätigkeit erforderlich (1 = ja/0 = nein)
1,1461	0,1364	2,1987	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit in Monaten
0,6457	-0,4374	-1,0031	Kumulierte Zahl von Arbeitslosigkeitsphasen innerhalb der letzten drei Jahre vor der aktuellen Arbeitslosigkeit
			Gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage
0,9217	-0,0815	-0,6056	Arbeitslosenquote im Bundesland
2,5388	0,9317	1,5829	Februar/März/April
0,1859	-1,6826	-1,9855	März
2,9488	1,0814	1,5108	Juli/August
			Unterstützungsleistungen
1,0009	0,0009	0,1057	Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit in % (Initialeffekt)
1,0690	0,0667	0,0709	Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld
1,0188	0,0186	1,9818	Veränderungen der Lohnersatzrate während der Arbeitslosigkeit (Verlaufseffekt)
	1.190		Anzahl der Spells
	104		Anzahl der Übergänge in Nichterwerbstätigkeit
	144,9786 (56)		Chi ² gegenüber einem Modell ohne Kovariaten (df)

Quelle: Ost-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels; vollständige und rechtszensierte
Spells auf der Basis der retrospektiven Erwerbsstatuskalendarien von 1992 bis 1996;
Berechnungen des IWH.

II.4 Fazit

Das Ergebnis einer institutionenanalytischen Betrachtung, gestützt auf Expertengespräche, lässt sich in folgender Weise darstellen: Die Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist zu befürworten und führt bei Angleichung der Arbeitslosen- an die Sozialhilfe bundesweit zu einem rechnerischen Einsparpotential von bis zu 5,8 Mrd. DM pro Jahr. Institutionell sollte die Verwaltung der Hilfeeinpfänger bei den Sozialämtern angesiedelt sein.

Neben den institutionell bedingten Effekten sind von einer solchen Reform auch Verhaltenseffekte seitens der Betroffenen zu erwarten. Auf der Basis eines dynamischen mikroökonomischen Suchmodells wird eine Abschätzung der potentiellen Verhaltensreaktionen auf Veränderungen des Unterstützungsniveaus für Ostdeutschland vorgenommen.

Die Ergebnisse besagen, dass eine einprozentige Senkung der Unterstützungsleistungen eine etwa gleich hohe relative Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer nach sich zieht. Allerdings tritt diese Wirkung in erster Linie dann ein, wenn es sich um Kürzungen handelt, die das Anfangsniveau der Arbeitslosenunterstützung betreffen. Kürzungen im späteren Verlauf besitzen dagegen vor allem bei Männern einen weniger ausgeprägten Verhaltenseffekt. Dies steht im Einklang mit suchtheoretischen Erwartungen im Kontext des deutschen Systems von Transfers bei Arbeitslosigkeit. Demnach werden Kürzungen der Unterstützungsleistungen frühzeitig antizipiert, sodass der faktische Eintritt der Kürzungen nur noch einen geringen Effekt auf die Abgangsintensität ausübt.

Dass der Verlaufseffekt für den Übergang in Erwerbstätigkeit eine weniger wichtige Rolle spielt als der Initialeffekt, dürfte in erster Linie mit der institutionellen Ausgestaltung zusammenhängen. Handelt es sich um die Kürzung einer tendenziell unbefristeten Leistung, gehen von der Kürzung zwangsläufig geringere Effekte aus als von der Kürzung einer zeitlich befristeten Leistung, wie dies in anderen Ländern praktiziert wird.

Bezogen auf eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist aus den Ergebnissen zu folgern, dass die Verhaltenseffekte eher gering ausfallen dürften. Der Wechsel vom Arbeitslosengeldanspruch auf den Sozialhilfeanspruch tritt erst im späteren Verlauf der Arbeitslosigkeit ein, sodass hier nur der unbedeutendere Verlaufseffekt wirksam wird. Das Einsparpotential des Reformvorschlags dürfte sich daher in erster Linie auf die institutionellen Änderungen beschränken.

III. Effizienz von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland

III.1 Einleitung

Das Ziel von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Fortbildungs- und Umschulungs- sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht in der Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt [§ 77 (1) S. 1 AFRG SGB III und § 260 (1) S. 2 AFRG SGB III]. In den ersten Jahren des ostdeutschen Transformationsprozesses war die Entlastung des Arbeitsmarktes eine zusätzliche Funktion der Maßnahmen. Bedingt durch finanzielle Restriktionen ist die sogenannte Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Diese Rolle sollen die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen im Wesentlichen über die Vermittlung von neuen Qualifikationen erfüllen. Dahinter steht die Idee, die Position der Arbeitslosen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch eine Erhöhung ihres Produktivitätspotentials zu verbessern. Zum einen soll dies zu einer Ausweitung der Beschäftigung aufgrund einer Verringerung des Mismatches auf dem Arbeitsmarkt führen. Zum anderen kann sich die relative Wettbewerbsposition des Arbeitslosen im Vergleich zu seinen Mitkonkurrenten verbessern. In diesem Falle findet zwar eine reine Substitution bei der Stellenvergabe statt, doch lassen sich damit besonders benachteiligte Arbeitslose, wie z. B. Langzeitarbeitslose oder ältere Arbeitnehmer, integrieren.

Diesen theoretisch denkbaren positiven Effekten stehen jedoch auch mögliche negative Wirkungen gegenüber. Wenn die Maßnahmen nicht hinreichend zielgenau auf die Marktbedürfnisse und die Eigenschaften von Maßnahmeteilnehmern zugeschnitten sind, kann eine Maßnahme zu einer zeitweiligen Verschlechterung der Beschäftigungschancen führen. Hier entsteht die Gefahr, dass Maßnahmeteilnehmer im Anschluss an die Maßnahme zu lange in einem falschen Arbeitsmarktsegment suchen und erst spät die durch die Maßnahme generierte Berufsorientierung revidieren. Dieses Problem dürfte vor allem den Beginn der Transformation kennzeichnen. In der Startphase der Implementierung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments gab es wenig Erfahrung, welche Qualifikationen gebraucht werden, was durch den in dieser Zeit sehr rasch voranschreitenden Strukturwandel bedingt war. So war es extrem schwierig, Voraussagen über den benötigten Humankapitalbedarf zu treffen. Hinzu kommt, dass auch die Bildungsträger der FuU-Maßnahmen zum großen Teil Unternehmensneugründungen waren, die erst eine gewisse qualitative Reife erlangen mussten. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Anfangsprobleme mit fortschreitender Zeit abmildern.

Durch die möglichen, aus theoretischer Perspektive konträr wirkenden Beschäftigungseffekte von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ist es a priori nicht

möglich, eindeutige Schlussfolgerungen zu den Wirkungen abzuleiten. Hierfür ist eine empirisch orientierte Evaluation notwendig.

III.2 Entwicklung und institutionelle Regelungen

Der nach der deutschen Einheit einsetzende Strukturumbbruch in den neuen Bundesländern hat zu erheblichen Anpassungen auch auf dem Arbeitsmarkt geführt. Im Rahmen von beruflicher Qualifizierung und Umschulung sollte so der strukturellen Veränderung Rechnung getragen und den Arbeitslosen der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtert werden. Zusätzlich wurden Qualifizierungsmaßnahmen auch aus sozialpolitischen Gründen eingesetzt, um die sozialen Folgen der Kündigung und den damit verbundenen Einkommensverlust für die Beschäftigten zu verringern.

Nachdem FuU-Maßnahmen mit über 400.000 Teilnehmern im Jahre 1992 einen Höhepunkt erreicht hatten, liegt derzeit die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bei etwa 150.000. Dieser Bestand ist seit einigen Jahren relativ konstant, sodass im Bereich der FuU/beruflichen Weiterbildung von einer Verstetigung auszugehen ist.

Die jährlichen Kosten für die Durchführung der Maßnahmen lagen zuletzt bei etwa 2 Mrd. DM, was gegenüber den zurückliegenden Jahren ebenfalls eine Verstetigung darstellt.

Zu den geförderten Qualifizierungsmaßnahmen¹² gehören z. B. Weiterbildungsmaßnahmen und Umschulungen mit oder ohne Berufsabschluss. Die Maßnahmen werden von der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslose oder für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte finanziert, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

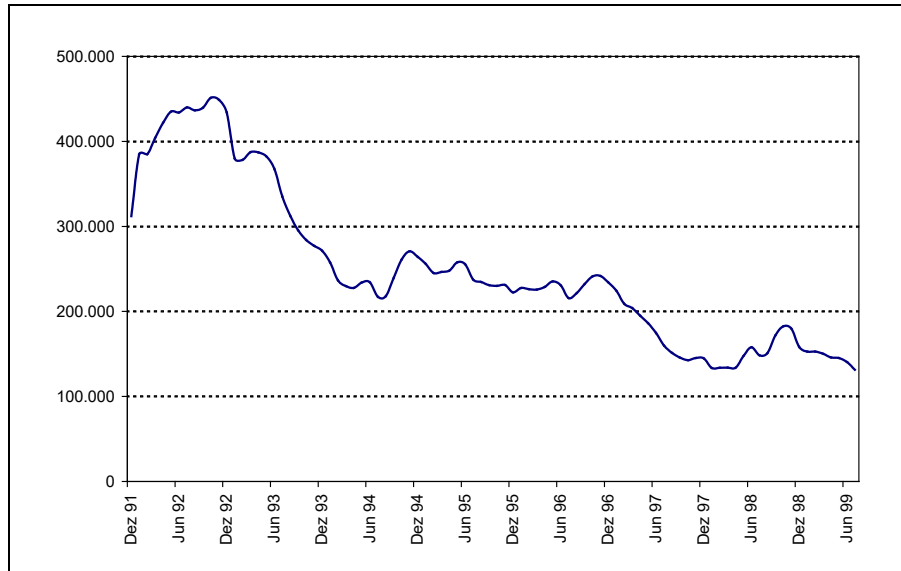
Gefördert werden Maßnahmen, die mindestens drei Monate und maximal 24 Monate dauern. Die Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit erstreckt sich auf die gesamten Maßnahmekosten sowie die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten des Teilnehmers (Fahrtkosten, Kinderbetreuung etc.).

Die Teilnehmer erhalten zudem in der Regel ein Unterhaltsgeld, welches der Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht. Seit 1998 verlängert sich durch Teilnahme an einer FuU nicht mehr der Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Nachdem es Anfang der 90er Jahre für die Teilnahme an FuU-Maßnahmen keine bestimmte Zielgruppe gegeben hat, sollen seit 1994 verstärkt Frauen, Personen ohne Abschluss und ältere Arbeitssuchende an FuU-Maßnahmen teilnehmen. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass die Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme eine stärkere Orientierung auf das Ziel der Qualifikation zurückerlangt hat.

¹² § 77 ff. AFRG SGB III.

Abbildung III.1:
Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in Fortbildungs- und Umschulungs-
maßnahmen (Vollzeit) in Ostdeutschland



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Dies kann durchaus als positiver Aspekt gewertet werden. Allerdings fehlen nach wie vor Anreize für die Teilnehmer als auch für die Weiterbildungsträger, die berufliche Weiterbildungsmaßnahmen effizient zu gestalten.

Dazu gehört zum einen, dass von der Arbeitsverwaltung die Richtung der Qualifizierung festgelegt wird und die Teilnehmer dabei nur einen sehr geringen Einfluss haben. Prognosen über den zukünftigen Qualifikationsbedarf sind selbst bei mit dieser Materie erfahrenen und routinierten Arbeitsverwaltung unsicher. Eine stärkere Einbeziehung der Teilnehmer in den Entscheidungsprozess, welche Qualifizierung sinnvoll ist, würde die Verantwortung des Prognoserisikos von der Arbeitsverwaltung teilweise nehmen und die Eigenverantwortung der Teilnehmer stärken.

Zum anderen gibt es bislang nur ungenügende Kontrollmechanismen, um die Qualität der angebotenen und durchgeführten Maßnahmen bei den Weiterbildungsträgern zu überprüfen. Besonders prädestiniert wären hierbei die Teilnehmer selbst. Hierfür gibt es jedoch bisher nur geringe Anreize.

III.3 Evaluation der Maßnahmen¹³

III.3.1 Das mikroökonomische Evaluationsproblem

Mikroökonomische Evaluationsstudien zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben zum Ziel, den kausalen Effekt einer Teilnahme bezüglich ihrer Zielsetzung, wie Erhöhung oder Stabilisierung der Beschäftigung sowie Einkommenssteigerung zu bestimmen (vgl. Fitzenberger/Prey 1998, Fitzenberger/Speckesser 1999). Um eine genaue Abschätzung dieser Wirkung zu erreichen, müsste idealerweise die Situation der Teilnahme an einer Maßnahme der hypothetischen Situation einer Nichtteilnahme der gleichen Person gegenübergestellt werden. Da dies jedoch nicht gleichzeitig beobachtbar ist, muss ein passender Vergleichsmaßstab gebildet werden.

Bei einem sozialen Experiment kann ein einfacher Vergleich unter gewissen Einschränkungen Rückschlüsse auf die Wirkung einer Maßnahme erlauben (Heckman/Smith 1995). Hier werden Personen, die entsprechende Kriterien erfüllen, zufällig einer Teilnahme zugewiesen. In diesem Fall unterscheiden sich dann die Gruppe der Teilnehmer und die Kontrollgruppe nicht bezüglich Eigenschaften, die neben der Teilnahme einen Einfluss auf den Erfolgsmaßstab ausüben. Hierdurch entspricht im Durchschnitt das hypothetische Ergebnis einer Nichtteilnahme der Teilnehmer dem der tatsächlichen Nichtteilnahme. In Deutschland sind jedoch bisher keine entsprechenden Experimente durchgeführt worden, sodass die vorliegenden Evaluationsstudien auf Beobachtungsdaten beruhen.

In diesen nichtexperimentellen Datensätzen unterscheiden sich hingegen die Teilnehmer und Nichtteilnehmer meist hinsichtlich Charakteristika, die relevant für das Zielkriterium sind. Zu diesem als Selektionsverzerrung bezeichneten methodischen Problem kommt es z. B. aufgrund des eigenen Engagements der Teilnehmer oder einer Zielgruppenorientierung bei der Zuweisung der Teilnehmer durch das Arbeitsamt. Diese Ausrichtung ist durchaus gewollt und auch sinnvoll. Sie führt aber dazu, dass Teilnehmer an FuU-Maßnahmen sich in ihren Eigenschaften wie beispielsweise Ausbildung, Alter, Geschlecht und Motivation wesentlich von arbeitslosen Nichtteilnehmern und insbesondere von Erwerbstätigen unterscheiden. Damit führt der einfache Vergleich zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zu verzerrten Ergebnissen. Es lassen sich dabei zwei Arten der Selektionsverzerrung identifizieren: solche, die auf beobachtbaren und solche, die auf unbeobachtbaren Charakteristika beruhen. Für die Lösung der jeweiligen Ausprägung des Selektionsproblems haben sich entsprechend verschiedene Methoden etabliert, mit deren Hilfe versucht wird, passende Vergleichsmaßstäbe zu bilden. Den jeweiligen Ansätzen liegen unterschiedliche Annahmen zugrunde, die jedoch nicht testbar sind.

¹³ Dieser Abschnitt basiert auf einer gemeinsamen Arbeit von Annette Bergemann und Birgit Schultz mit Bernd Fitzenberger und Stefan Speckesser (vgl. Fitzenberger et al. 1999).

Zur Korrektur einer Selektionsverzerrung aufgrund von beobachtbaren Charakteristika lassen sich in der Literatur im Wesentlichen zwei Herangehensweisen unterscheiden. Die traditionelle Analyse­methode besteht in der Verwendung parametrischer Ansätze, um den Einfluss von beobachtbaren Bestimmungsgrößen auf die Ergebnisvariablen zu berücksichtigen. Hierdurch kann das hypothetische Ergebnis eines Teilnehmers bei Nichtteilnahme aus der geschätzten Gleichung berechnet werden. Kritisiert wird dieser Ansatz hauptsächlich deshalb, weil die Schätzgleichungen meist nicht flexibel genug sind, um den wahren Zusammenhang zwischen Bestimmungsgrößen und Ergebnisvariablen aufzufangen (Heckman et al. 1999).

Die neuere Literatur verwendet hingegen verstärkt die Matching-Methode, um das Selektionsproblem aufgrund von beobachtbaren Charakteristika zu lösen. Die Idee der Matching-Methode besteht darin, Personengruppen zu bilden, die sich hinsichtlich der relevanten Merkmale möglichst ähnlich sind und sich nur bezüglich der Teilnahme an einer Maßnahme unterscheiden. Es wird also versucht, die Bedingungen eines Experiments nachzustellen. Da für jede Ausprägung eines Charakteristikums ein Vergleich notwendig ist, kann dieses Verfahren leicht an Problemen der Rechnerkapazität scheitern. Um das Dimensionalitätsproblem zu lösen, kann im Vorfeld eine Zuordnungsfunktion geschätzt werden, in die meist die Teilnahmeneigung an einer Maßnahme (propensity score) eingeht.

Auch wenn die oben aufgeführten Methoden einen Großteil des Selektionseffekts auffangen, kann weiterhin eine Verzerrung der Ergebnisse durch unbeobachtbare Merkmale auftreten. Eigenmotivation oder auch das persönliche Wissen über die Effektivität der Maßnahme können hier eine entscheidende Rolle spielen. Einen potentiellen Lösungsansatz bieten ökonometrische Selektionsmodelle, die über bestimmte Verteilungsannahmen für den Einfluss von unbeobachtbarer Selektion kontrollieren. Diese Modelle sind wiederum wegen ihrer restriktiven Annahmen starker Kritik ausgesetzt (Heckman et al. 1999). Ein alternativer Ansatz zur Bereinigung der Ergebnisse um diesen Selektionseffekt stellt die Differenz-von-Differenzen-Methode dar. Ausgangspunkt bildet die Annahme einer zeitinvarianten Verzerrung, die sich in einem linearen Modell durch Differenzenbildung herauskürzt. Über die Beobachtung der Veränderung der Ergebnisvariablen vor und nach Teilnahme an einer Maßnahme für die Teilnehmer beziehungsweise Nichtteilnehmer besteht die Möglichkeit, nur die Veränderungen der Ergebnisvariablen durch eine Teilnahme zu messen; unbeobachtbare zeitinvariante Effekte heben sich auf. Voraussetzung für diesen Ansatz ist jedoch das Vorliegen von Verlaufsdaten.

Von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit werden zur Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sogenannte Eingliederungsbilanzen erstellt. Diese bilden die Antwort auf das vom Gesetzgeber im SGB III (§ 11 Abs. 1) geforderte Instrumentarium zur Messung des Eingliederungserfolgs von Förderinstrumenten. Zentrale Kenngröße in diesen Eingliederungsbilanzen bilden Verbleibsquoten, die Auskunft darüber geben, wie hoch der Anteil von Maßnahmeteilnehmern ist, der

nach einem bestimmten Zeitraum nach Abschluss der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet war. Eine typische Aussage auf der Basis von solchen Verbleibsquoten lautet beispielsweise für 1998, dass 57,1 % der Weiterbildungsteilnehmer in Ostdeutschland ein halbes Jahr im Anschluss an die Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet waren.

Auch wenn eine derartige Aussage vordergründig positiv klingt, gibt sie weder über Erfolg noch über Misserfolg einer Maßnahme Auskunft. Um den Erfolg beurteilen zu können, muss ein Vergleich mit der hypothetischen Situation gezogen werden, die sich zum vergleichbaren Zeitpunkt ergeben hätte, wäre die Teilnahme nicht erfolgt. Es kann beispielsweise sein, dass die gleiche Quote auch ohne Teilnahme realisiert worden wäre, was dann für die Wirkungslosigkeit der Maßnahme spräche. Nur wenn die entsprechende Quote ohne Teilnahme niedriger gewesen wäre, kann man von einem Maßnahmenerfolg sprechen. Wäre die Quote ohne Maßnahmenteilnahme sogar höher gewesen, muss auf einen negativen Effekt der Maßnahme geschlossen werden. Abgesehen davon ist anzumerken, dass die Tatsache, nicht arbeitslos gemeldet zu sein, nicht gleichbedeutend damit ist, erwerbstätig zu sein. In der Verbleibsquote schlägt sich deshalb auch der Rückzug vom Arbeitsmarkt etwa durch Frühverrentung als vermeintlicher Maßnahmenerfolg nieder.

III.3.2 Forschungsstand

Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen werden in verschiedenen empirischen Untersuchungen hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Wiederbeschäftigungserfolge untersucht. Die Studien unterscheiden sich durch die angewandten Methoden, Zeiträume und Daten (vgl. Tabelle III.1).

Die meisten Studien basieren auf dem Arbeitsmarktmonitor für Ostdeutschland (AMM-O) 1990 bis 1994 und der ostdeutschen Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Die SOEP-Daten haben im Vergleich zum Arbeitsmarktmonitor-Ost den Vorteil, dass sie reichere Informationen zu Qualifizierungsmaßnahmen als auch zu sozioökonomischen Merkmalen und Haushaltsinformationen über die Teilnehmer enthalten. Allerdings enthält der Arbeitsmarktmonitor mit mehr als 10.000 Beobachtungen im Jahr 1990 doppelt so viele Beobachtungen wie das SOEP, auch wenn sich dessen Zahl aufgrund einer starken Panelmortalität auf weniger als 4.000 Personen im Jahr 1994 reduziert hat.

Bezüglich der Lösung des Evaluationsproblems verwenden die Studien unterschiedliche Ansätze. Pannenberg (1995a), Hübler (1997, 1998) und Kraus/Puhani/Steiner (1999) greifen auf parametrische Ansätze zurück, um Selektionsverzerrung beruhend auf beobachtbaren Determinanten zu berücksichtigen. Staat (1997) setzt zusätzlich die Teilnahmeneigung als Instrument ein, um dem Evaluationsproblem Rechnung zu tragen. Fitzenberger/Prey (1996, 1998) berücksichtigen darüber hinaus einen

Tabelle III.1:
Ergebnisse zu den Wirkungen von FuU auf die Beschäftigungschancen in Ostdeutschland^a

Autor	Datensatz	Zeitraum	Erfolgskriterium	Methode	Wirkung auf Erfolgskriterium
Pannenberg (1995a)	SOEP	1990 – 1992	Übergangsrate aus Arbeitslosigkeit	Diskretes Hazard-Raten Modell	kurzfristig: + langfristig: 0 bis –
Fitzenberger/Prey (1996)	AMM-O	1990 – 1994	Erwerbstätigkeit	Simultanes Random-Effekt- Modell, basierend auf Differenz- von-Differenzen-Schätzer	+
Hübler (1997)	AMM-O	1990 – 1994	Erwerbstätigkeit	Multinomiales Logitmodell Random-Effects-Probit-Schätzer	ML-Modell: kurzfristig: + langfristig: + RE-Modell: Männer: – kurzfristig: 0 langfristig: – Frauen: –
Staat (1997)	SOEP	1992 – 1994	Dauer der Arbeitsplatzsuche Beschäftigungsstabilität	Ordered-Probit-Regression mit Instrumentvariable	Dauer der Arbeits- platzsuche: 0 Beschäftigungs- stabilität: 0
Hübler (1998)	AMM-O	1990 – 1994	Erwerbstätigkeit	Random-Effekt-Modell auf Basis von matched Samples Simultanes Logitmodell	RE-Modell: – Logit: 0 bis –

Fortsetzung Tabelle III.1

Autor	Datensatz	Zeitraum	Erfolgskriterium	Methode	Wirkung auf Erfolgskriterium
Fitzenberger/Prey (1998)	AMM-O	1990 – 1994 1993 – 1994	Erwerbstätigkeit	dynamische simultane statische und dynamische RE-Probit-Modelle, basierend auf Differenz-von-Differenzen-Schätzer Matching-Ansatz	RE-Modell: statisch: – bis 0 dynamisch: + Matching: kurzfristig: – langfristig: 0
Lechner (1998)	SOEP	1990 – 1994	Differenz in der Arbeitslosenquote Differenz in der Beschäftigungsquote	Matching-Ansatz	Arbeitslosigkeit: kurzfristig: + langfristig: 0 Vollerwerbstätigkeit: kurzfristig: – langfristig: 0
Hujer/Wellner (1999)	SOEP	1990 – 1994	Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit nach der Maßnahme Beschäftigungsdauer nach der Maßnahme	Matching-Ansatz	alle Effekte: 0
Kraus/Puhani/Steiner (1999)	AMM-O	1990 – 1992	Übergangsrate von Arbeitslosigkeit oder der Qualifizierungsmaßnahme in eine stabile Beschäftigung	Diskretes Hazard-Raten-Modell	1990 – 1992: – 1992 – 1994: +

^a Ergebnisse, basierend auf dem Arbeitsmarktmontitor für Ostdeutschland, werden nur dann berücksichtigt, falls sie für Maßnahmen gelten, für deren Dauer Unterhaltsgeld bezogen wurde.

Differenz-von-Differenzen-Schätzer, um gleichzeitig unbeobachtbare Heterogenität in der Teilnahme aufzufangen.

Die Matching-Methode findet in den Studien von Hübler (1998), Fitzenberger/Prey (1998) sowie in Hujer/Wellner (1999) und Lechner (1998) Anwendung. Die Auswertung der Ergebnisvariablen erfolgt in diesen Untersuchungen entweder auf Basis von Differenzen von Durchschnitten (Fitzenberger/Prey 1998, Lechner 1998) oder mit Hilfe von parametrischen Modellen (Hübler 1998, Hujer/Wellner 1999).

Zusätzlich analysieren die Studien Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die sich auf unterschiedliche Zeitperioden beziehen. Dies ist ein wichtiges Differenzierungskriterium, da beispielsweise die Anfangsphase der Transformation durch den Aufbau der westdeutschen Institutionen in den neuen Bundesländern und damit auch der Bildungseinrichtungen geprägt war. Die Wirkung der Qualifizierungsmaßnahmen in dieser Periode kann daher deutlich verschieden von der der späteren Perioden ausfallen.

Die Ergebnisse zeichnen ein sehr heterogenes Bild von der Wirkung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Eine kurzfristig positive Wirkung findet Panzenberg (1995a) auf der Basis eines Übergangsratenmodells, Hübler (1997) mit Hilfe eines multinomialen Logitmodells sowie Fitzenberger/Prey (1996, 1998) anhand von dynamischen Random-Effekt-Modellen. Auch Kraus/Puhani/Steiner (1999) stellen eine positive Wirkung von FuU fest, allerdings nur für die zweite von ihnen betrachtete Periode von 1992 bis 1994. Hingegen wird eine negative Wirkung für den Zeitraum von 1990 bis 1992 beobachtet. Ebenfalls eine deutliche Verschlechterung der Beschäftigungschancen stellt Hübler (1997) anhand eines Random-Effekt-Modells fest.

Zu einem insignifikanten Ergebnis der Wirkung von staatlich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen auf die Suchdauer nach einem Arbeitsplatz als auch auf die Beschäftigungsstabilität kommt Staat (1997). Das gleiche Ergebnis findet sich in der Studie von Hujer/Wellner (1999) auf Basis einer gematchten Stichprobe wieder. Eine zeitlich differenzierte Analyse der Wirkung von FuU-Maßnahmen auf Basis des Matching-Ansatzes unternehmen Lechner (1998) und Fitzenberger/Prey (1998). Diese finden für die erste Zeit nach Teilnahme signifikant negative Effekte auf die Beschäftigungsaussichten, die im Zeitverlauf jedoch insignifikant werden.

Im Vergleich zu den anderen Studien weisen die Untersuchungen auf Basis der Matching-Methode eher auf negative bis insignifikante Effekte durch FuU-Maßnahmen hin. Geht man von den methodischen Erfahrungen in der jüngeren Literatur aus, so zeigt sich, dass die Matching-Methode mit weniger Problemen behaftet ist als parametrische Ansätze zur Lösung des Evaluationsproblems. Die Studie von Kraus/Puhani/Steiner (1999) legt zudem eine zeitspezifische Betrachtung nahe. Bei den Erkenntnissen wird in der folgenden empirischen Analyse Rechnung getragen.

III.3.3 Datengrundlage und -auswahl

Um die Effizienz der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zu bewerten, sind Informationen über den Verbleib der Teilnehmer nach Abschluss der Maßnahmen notwendig. Die derzeit umfangreichste verfügbare Datenbasis zur Beobachtung der Erwerbsverläufe von FuU-Teilnehmern bietet der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM).

Der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt ist eine repräsentative Umfrage unter den erwerbsfähigen Personen (16 bis 65 Jahre) im Land Sachsen-Anhalt. Trotz der regionalen Beschränkung dürften sich die darauf aufbauenden Ergebnisse ohne weiteres auf Ostdeutschland insgesamt übertragen lassen (Schultz 1998). Der AMM wird seit 1992 erhoben. Die Personen werden unter anderem zu Beschäftigung, Einkommen und Arbeitszeit, Erwerbsverläufen sowie zu weiteren individuellen und Haushaltsmerkmalen befragt (Wiener 1995). In den Jahren 1997 und 1998 enthält der Fragebogen ein monatliches Retrospektivkalendarium zum Erwerbsstatus seit 1990. Darin wird u. a. nach ABM und FuU differenziert. Damit ist es möglich, die Erwerbsbiografie seit der Wiedervereinigung lückenlos zu rekonstruieren.

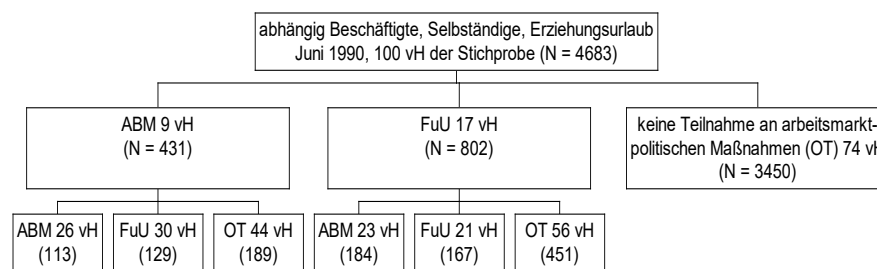
Für die Evaluation der Wiederbeschäftigungschancen werden die Wellen der Jahre 1997 mit 7.121 Datensätzen und 1998 mit 5.855 Datensätzen genutzt. Dabei dient die Erhebung von 1998 des AMM als Grundlage. Zusätzlich werden noch Daten aus der Vorjahreserhebung verwendet, falls dies zu einer Fallzahlerhöhung beiträgt. Aus dieser Datenbasis werden alle Erwerbstätigen ausgewählt, die 1990 zwischen 25 und 50 Jahre alt waren. In die Fallauswahl kommen alle Personen, die im Juni 1990 abhängig beschäftigt, selbständig oder im Mutterschafts-/Erziehungsurlaub waren. Im Ergebnis dieser Selektion kommt man zu einer Stichprobe von 4.683 Personen. Die Erhebung der FuU-Teilnahme in der Retrospektivfrage unterscheidet nicht, ob es sich bei der Maßnahme um eine Qualifizierung seitens der Bundesanstalt für Arbeit, oder um eine beispielsweise privat finanzierte Fortbildung handelt. Allerdings ist anzunehmen, dass im Datensatz der Anteil von Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht über die BA gefördert werden, relativ gering ist. Dies resultiert aus einer Filterführung, die dafür Sorge trägt, dass eine FuU nur angegeben wird, falls kein anderer Erwerbsstatus vorrangig ist. Empirische Evidenz für die Dominanz von staatlich geförderten FuU-Maßnahmen liefert die 1993 im Sozio-oekonomischen Panel durchgeführte Schwerpunktbefragung zu Weiterbildungsmaßnahmen. In dieser Erhebung liegt der Anteil der vom Arbeitsamt durchgeführten FuU-Maßnahme bei über 88 %.

Abbildung III.2 verdeutlicht den Stichprobenumfang und die zeitliche Abfolge von Maßnahmen. 20 % der Stichprobe ($931 = 802 + 129$) haben an mindestens einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilgenommen. Für 129 FuU-Teilnehmer lag vor dieser Maßnahme jedoch schon die Teilnahme an einer ABM und 184 Personen nahmen in der Zeit nach Ablauf der FuU an einer ABM teil. Diese Zahlen verdeutlichen die Differenziertheit der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland. Bei jedem zehnten Erwerbstätigen liegen demzufolge Maß-

nahmekarrieren in Form von mehreren Teilnahmen an Fortbildungsveranstaltungen, ABM beziehungsweise beidem vor. Aus methodischen Gründen beschränkt sich die spätere Analyse im Falle von Mehrfachteilnahmen auf die jeweils erste ABM beziehungsweise FuU-Maßnahme.

Abbildung III.2:

Erste und zweite Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen



Quelle: AMM 1997, 1998; Berechnungen des IWH.

III.3.4 Methode

Der neueren Literatur folgend, findet zur Evaluation der FuU-Maßnahmen die Matching-Methode Anwendung. Als Zuordnungskriterium wird die Teilnahmeneigung (propensity scores) für die Teilnahme an einer FuU herangezogen. Diese Teilnahmeneigung wird mit Hilfe eines Probit-Modells geschätzt. Als Bestimmungsgrößen gehen dabei das Geschlecht, Alter, Berufsausbildung, Wohnort im Jahre 1997 beziehungsweise 1998 sowie Interaktionsdummies für Geschlecht und Berufsausbildung ein. Ein erfolgreiches Matching setzt voraus, dass sich die Wertebereiche des geschätzten propensity scores decken. Nur dann kann jedem Teilnehmer ein passender Nichtteilnehmer im Sinne eines möglichst gleich hohen propensity scores zugeordnet werden.

Durch den Matching-Prozess wird nur für die Selektionsverzerrungen bezüglich beobachtbarer Charakteristika kontrolliert. Der vorliegende Datensatz dürfte jedoch nicht alle relevanten Informationen über Bestimmungsgrößen der Teilnahme an einer Maßnahme und des Erfolgskriteriums beinhalten, sodass unbeobachtbare Heterogenität vorliegt. Eine Evaluation nur auf Basis des Matching würde hier zu verzerrten Ergebnissen führen. Daher wird die Methode um einen bedingten Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DvD) erweitert, welcher von der Annahme einer zeitkonstanten Selektionsverzerrung ausgeht (vgl. Abschnitt III.3.1). Diese gewählte Kombination von Matching und DvD gilt im Hinblick auf verschiedene Studien in den USA als sehr effektives Instrument, um sowohl das Selektionsproblem bezüglich

beobachtbarer als auch unbeobachtbarer Charakteristika zu lösen (Heckman et al. 1998).¹⁴

Im Unterschied zu herkömmlichen Schätzern vergleicht der DvD-Schätzer nicht das Niveau der Ergebnisvariablen zwischen Teilnehmern und den gematchten Nichtteilnehmern, sondern die Differenz zwischen den Ergebnisvariablen der beiden Gruppen.

Eine aus methodischer Sicht nicht eindeutig geklärte Frage besteht bei dieser Herangehensweise in der Wahl des Zeitpunktes, relativ zu dem die Differenz gemessen wird. Aufgrund der Stabilität der Unterschiede in den Ergebnisvariablen zwischen Teilnehmern und gematchten Nichtteilnehmern wird der Zeitraum von acht bis zwölf Monaten vor der Maßnahme als Referenzniveau gewählt. Kurz vor Beginn der Maßnahme lässt sich bei der Teilnehmergruppe ein signifikanter Abfall der Beschäftigungswahrscheinlichkeit beobachten. Dieses Phänomen wird auch als Ashenfelter-Dip bezeichnet (Ashenfelter 1978). Eine Ursache für dieses häufig zu beobachtende Ergebnis kann die Antizipation der zukünftigen Teilnahme an einer Maßnahme sein. Arbeitslose wissen bereits eine bestimmte Zeit vor Beginn der Maßnahme, dass sie an einer FuU teilnehmen werden. Diese Information kann relativ vage sein oder aber auch schon sehr konkret. Auf jeden Fall hat sie Auswirkungen auf die Suchintensität auf dem Arbeitsmarkt und äußert sich in einer Reduzierung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit kurz vor der Maßnahme.

Entsprechend der Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik wird der Erfolg der Teilnahme an einer Maßnahme an der Erhöhung der Beschäftigung in abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit gemessen. Arbeitslosigkeit, Ruhestand, Nichterwerbstätigkeit sowie die erneute Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme werden als Misserfolg gezählt.

Folgendes parametrische Modell wird für die Differenzen in den Beschäftigungszuständen zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern mit Hilfe der OLS-Methode geschätzt, um den DvD-Schätzer zu erhalten:

$$\Delta Y_{n,\tau} = \alpha + \sum_{t=-11}^{+7-1} \beta_t \cdot (D_t - D_{-12}) + \sum_{t=-7}^{-1} \beta_t \cdot D_t + \sum_{t=1}^{36} \beta_t \cdot D_t .$$

Darin bezeichnet Y eine 0/1-Dummy-Variable, deren Ausprägung 1 für Beschäftigungserfolg und der Wert 0 für Misserfolg steht. ΔY ergibt sich aus der Differenz von Y für ein gematchtes Paar n von Maßnahmeteilnehmer und Nichtteilnehmer zum Zeitpunkt τ . $\Delta Y_{n,\tau}$ kann demnach die Werte -1, 0 und 1 annehmen. D_t symbolisiert eine 0/1-Dummy-Variable für einen Zeitpunkt t.

¹⁴ Für eine ausführliche Darstellung dieser methodischen Herangehensweise vgl. Fitzenberger/Prey (1999).

Der Koeffizient α kennzeichnet dabei das Beschäftigungsniveau, das auf unbeobachtbare Charakteristika zwischen gematchter Kontroll- und Teilnehmergruppe zurückzuführen ist. Ein stark negativer Wert deutet auf eine ausgeprägte Zielgruppenorientierung der Maßnahme hin, die über die hier beobachtbaren Merkmale wie Geschlecht, Ausbildung und Alter hinausgeht. Der zweite Term wird eingefügt als Test für die Stabilität des Selektionsniveaus für den Zeitraum 12 bis 8 Monate vor der Maßnahme. Durch die Berücksichtigung des dritten Terms wird dem Abfall der Beschäftigungswahrscheinlichkeit kurz vor Beginn der Maßnahme und damit dem Ashenfelter-Dip Rechnung getragen. Der letzte Term bildet den DvD-Schätzer ab. Die Koeffizienten sind hier zu interpretieren als die prozentuale Differenz der Beschäftigungshäufigkeit zwischen Teilnehmergruppe und gematchter Kontrollgruppe bei Berücksichtigung des Selektionsniveaus. Die DvD-Schätzer sind auf zweifache Art und Weise zu interpretieren. Ausgehend von einem bestimmten Post-Programm-niveau bilden sie zu jedem Zeitpunkt die Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern bei Berücksichtigung des Selektionsniveaus ab. Darüber hinaus macht der Verlauf der Veränderungen der Koeffizienten deutlich, inwiefern dieser Unterschied konstant bleibt oder sich dynamisch entwickelt.

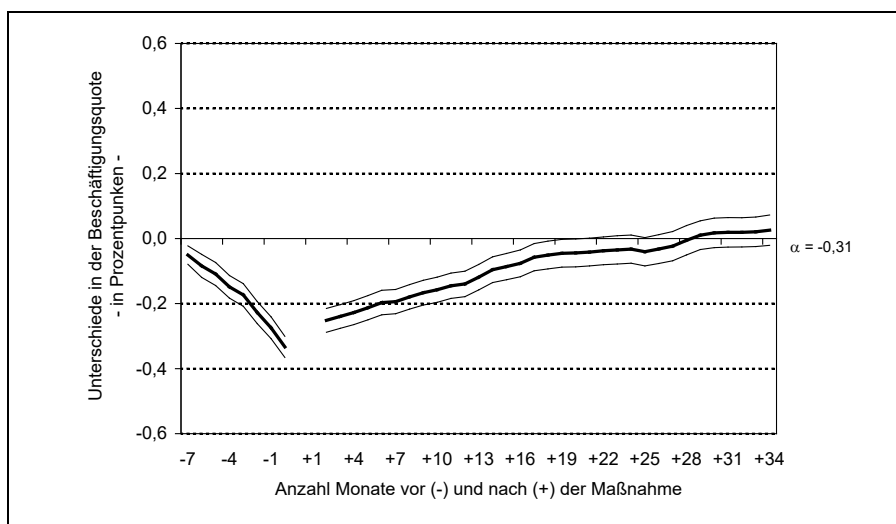
III.3.5 Empirische Ergebnisse

Die Schätzergebnisse werden anhand der Abbildungen III.3 bis III.9 dargestellt. Die mittlere Linie zeigt jeweils die geschätzten prozentualen Unterschiede der Beschäftigungsquote mit und ohne Maßnahmenteilnahme. Die äußeren Linien kennzeichnen das 90%-Konfidenzintervall. Die Null-Linie markiert das hypothetische Referenzniveau der Teilnehmer unter der Annahme, dass sie nicht teilgenommen hätten. Die Phase der Maßnahmenteilnahme ist durch eine Kurvenunterbrechung kenntlich gemacht. Sie ist für die Beurteilung des Maßnahmeeffekts ohne Bedeutung.

Der Ashenfelter-Dip ist bei FuU-Maßnahmen bereits acht Monate vor Eintritt in die Maßnahme zu beobachten (vgl. Abbildung III.3). Die Beschäftigungsquote sinkt in dieser Zeit um mehr als 30 %. Dies deutet zum einen auf gewisse Antizipation der Teilnahme an einer Maßnahme hin. Zum anderen geht einer FuU-Maßnahme in der Regel eine kurzfristige Arbeitslosigkeitsphase voraus, die sich ebenfalls in einer Verschlechterung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit niederschlägt.

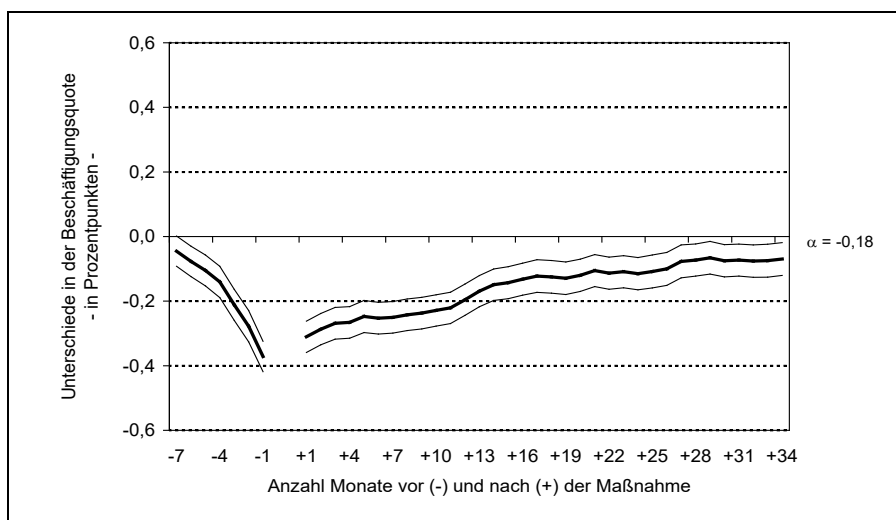
Die Beschäftigungschancen liegen auch unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme um etwa 25 % niedriger als bei Nichtteilnahme. Gegenüber der Beschäftigungsquote direkt vor der Maßnahme bedeutet dies eine Zunahme um durchschnittlich knapp 10 Prozentpunkte. Danach setzt zwar eine positive Entwicklung der Beschäftigungsquote ein, aber erst nach gut zwei Jahren wird das Referenzniveau wieder erreicht. Im weiteren Verlauf steigt die Beschäftigungsquote über das Referenzniveau hinaus, bleibt aber insignifikant.

Abbildung III.3:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung III.4:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme
von 1990 bis 1993



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Insgesamt deutet das Ergebnis auf eine eher fragwürdige Rolle von FuU-Maßnahmen hin. Das Ergebnis relativiert sich geringfügig, wenn nach unterschiedlichen Phasen im Transformationsprozess unterschieden wird. Während der Beginn der Transformation durch einen massenhaften Einsatz des Instrumentariums gekennzeichnet war, hat sich der Einsatz zunehmend zu einer gezielten Anwendung entwickelt.

Um diese Entwicklung zu berücksichtigen, werden die Maßnahmen einer zeitspezifischen Betrachtung unterzogen. In einer ersten Gruppe sind alle Maßnahmen, die zwischen 1990 und 1993 begannen (vgl. Abbildung III.4), in einer zweiten die nachfolgenden Maßnahmen bis 1998 (vgl. Abbildung III.5).

Für die Periode von 1990 bis 1993 ist vor Beginn der Teilnahme ein sehr starker Abfall der Beschäftigungsquote zu beobachten. Dieser liegt um ca. 40 % niedriger im Vergleich zur Nichtteilnahme. Nach Abschluss der Qualifizierung liegt diese immer noch etwa 30 % niedriger. Wenngleich die Beschäftigungshäufigkeit danach langsam etwas ansteigt, so bleibt sie jedoch signifikant geringer als bei Nichtteilnahme.

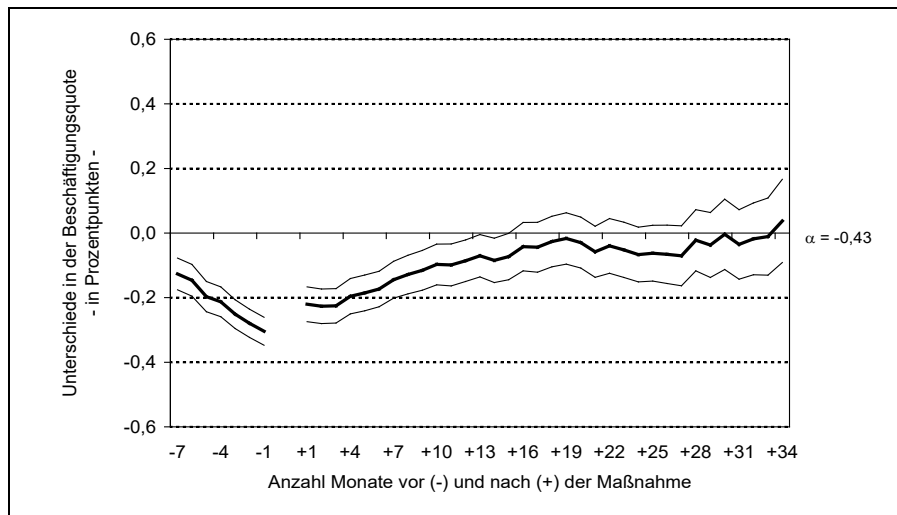
Die Auswertung der Maßnahmen nach 1993 zeigt ein etwas positiveres Bild. Auch hier sinkt vor Eintritt in die Weiterbildungsmaßnahme die Beschäftigungsquote ab. Unmittelbar nach der Maßnahme liegt sie um etwa 20 % niedriger als bei Nichtteilnahme. Nach ca. einem Jahr nach Abschluss der Maßnahme laufen die negativen Beschäftigungseffekte der FuU langsam aus.

Vergleicht man beide Perioden miteinander, so ist festzustellen, dass gerade in den ersten Jahren FuU-Maßnahmen keine positiven Wirkungen zeigen. Die leichte Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahmen bestätigt die verstärkte Ausrichtung auf das Ziel der Qualifizierung (vgl. Abschnitt III.2).

Untersucht man die Beschäftigungshäufigkeiten getrennt nach dem Geschlecht, zeigt sich, dass sowohl Männer als auch Frauen negative Effekte aufweisen (vgl. Abbildungen III.6 und III.7). Allerdings haben Männer nach ca. einem dreiviertel Jahr diesen negativen Effekt im Vergleich zur Nichtteilnahme überwunden. Bei den Frauen hingegen bleibt eine durchgehend negative Wirkung auf die Beschäftigungschancen erhalten.

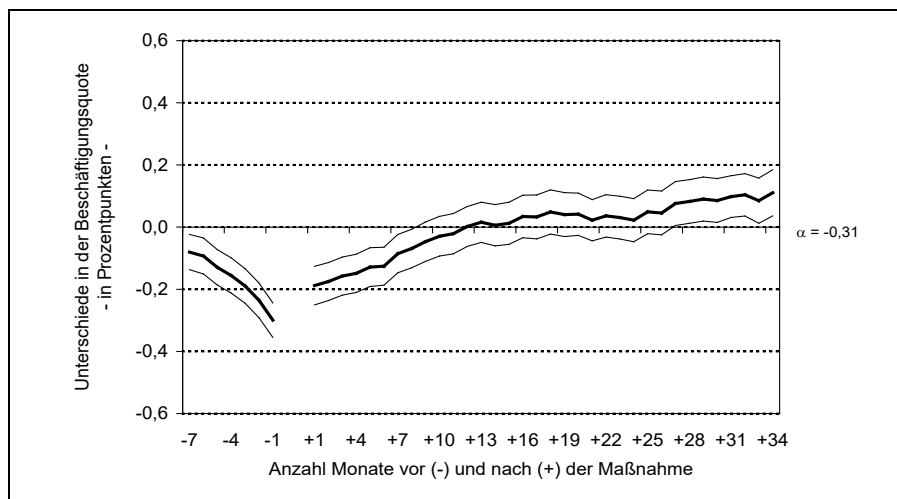
Die Effekte einer FuU-Maßnahme sind außerdem abhängig vom Alter der Teilnehmer. In der Gruppe der bis 40-jährigen Personen ist die Verschlechterung der Beschäftigungschancen nach einer FuU weniger stark ausgeprägt als bei den über 40-Jährigen (vgl. Abbildungen III.8 und III.9). So sind bei den jüngeren Teilnehmern nach einem Jahr die negativen Folgen der Maßnahme ausgeglichen, bei den älteren erst nach fast zwei Jahren.

Abbildung III.5:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme
von 1994 bis 1998



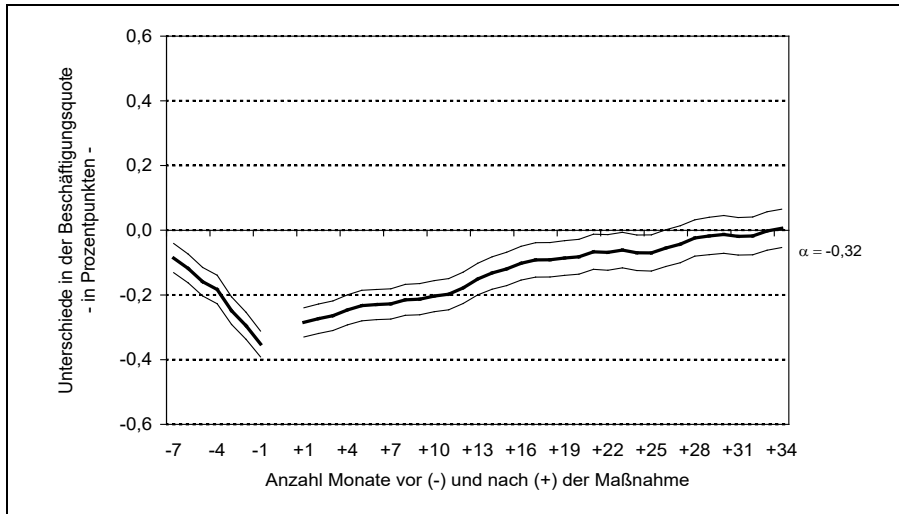
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung III.6:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme –
Männer



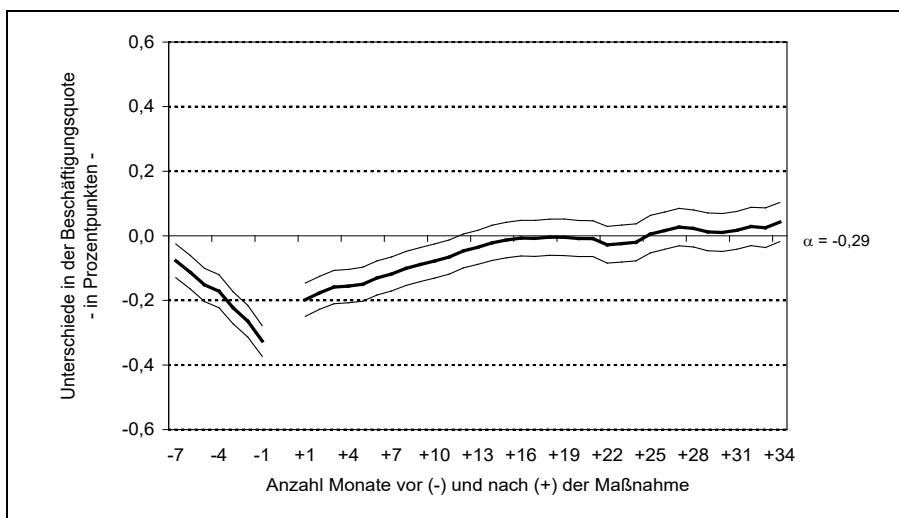
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung III.7:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme –
Frauen



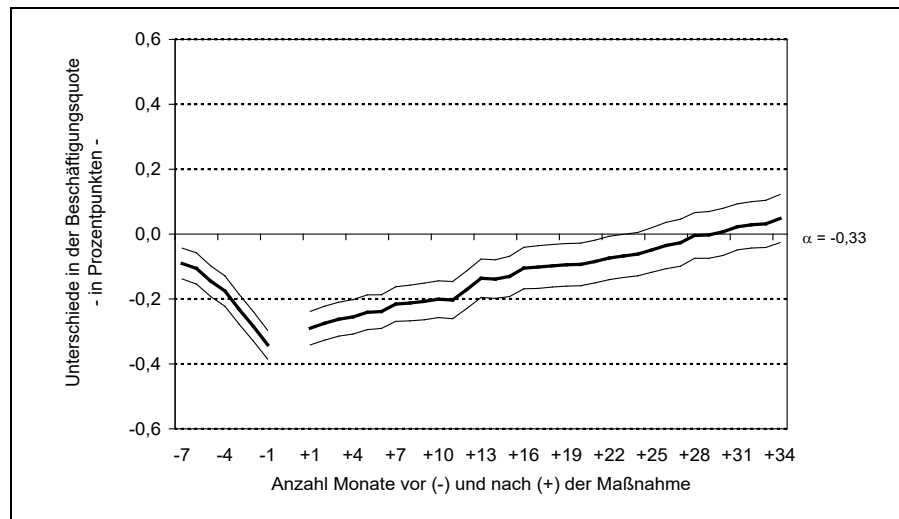
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung III.8:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme –
Teilnehmer bis 40 Jahre



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung III.9:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten FuU-Maßnahme –
Teilnehmer über 40 Jahre



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

III.4 Schlussfolgerungen

Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland verbessern die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer bestenfalls in sehr langfristiger Perspektive. Kurzfristig treten dagegen zum Teil deutliche Einschränkungen der Beschäftigungschancen auf. Die langfristige Wirkung ist möglicherweise ein Indiz dafür, dass eine Maßnahme die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nur indirekt beeinflusst. Der direkte Effekt könnte hingegen darin bestehen, dass in erster Linie die Stabilität der Beschäftigung erhöht wird. Dies würde die stark zeitverzögerte Wirkung der Maßnahmen erklären. Auf der Basis der vorliegenden Untersuchung lässt sich diese Vermutung jedoch nicht abschließend überprüfen.

Positiv ist anzumerken, dass sich die Effizienz der FuU-Maßnahmen im Vergleich zur Startphase zu Beginn der 90er Jahre etwas verbessert hat. Das mag zum einen an den gesammelten Erfahrungen der Arbeitsverwaltung liegen. Nicht zuletzt ist es auch von der stärkeren Ausrichtung auf das Ziel der Qualifizierung – weg von der sozialpolitischen Komponente der Arbeitsmarktpolitik – beeinflusst. Hier sind einige Restriktionen eingebaut worden, wie z. B. 1998 der Wegfall der Erneuerung des Arbeitslosengeldanspruchs durch Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung. Somit entfällt der Anreiz, an einer Qualifizierungsmaßnahme nur aufgrund dieser Unterstützungsleistungen teilzunehmen.

Fasst man alle diese Anfangsprobleme zusammen, so ist es nicht verwunderlich, dass gerade in dieser Phase die FuU-Maßnahmen wenig erfolgreich waren. Allerdings wirken die später durchgeführten Maßnahmen nur geringfügig besser auf die Beschäftigungssituation der Teilnehmer. Das weist auf ein grundsätzliches Problem der Effizienz der vom Arbeitsamt geförderten FuU-Maßnahmen hin.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei der zu beobachtende negative Beschäftigungseffekt unmittelbar nach Abschluss der FuU-Maßnahme. In einem gewissen Ausmaß ist dieser Effekt immanenter Bestandteil des Instruments. Zum einen ist davon auszugehen, dass Maßnahmeteilnehmer während einer Maßnahme ihre Suchaktivitäten vermindern. Zum anderen dürfte der Suchhorizont nach Abschluss einer Maßnahme eingeschränkt sein, da sich Teilnehmer tendenziell auf die Arbeitsmarktsegmente konzentrieren dürften, die der erworbenen Qualifikation entsprechen. Dies ist nur dann ohne Nachteil für die Arbeitssuchenden, wenn die vorherige Maßnahme sehr zielgenau auf die Bedürfnisse der Arbeitsnachfrage ausgerichtet ist. Von diesem Anspruch dürfte die Arbeitsverwaltung jedoch in vielen Fällen überfordert sein. Dies gilt insbesondere, wenn Maßnahmen in extensiver Weise zum Einsatz kommen. Hierbei entsteht auch die Gefahr, dass Maßnahmeteilnehmer zu lange an falschen Berufserwartungen festhalten.

Die hier vorgelegten Deutungsmuster für die Wirkung von FuU auf die Beschäftigungschancen müssen trotz allem als eher vorläufig eingestuft werden. Die Evaluationsergebnisse verweisen auf Probleme der FuU-Maßnahmen, deren genaue Ursache mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht abschließend geklärt werden kann. Künftige Forschungsaktivitäten sollten sich an den hier aufgeworfenen Deutungen orientieren. Zu untersuchen ist dazu beispielsweise das Bewerbungsverhalten von Maßnahmeteilnehmern, der Stellenwert der erworbenen Qualifikation für die ausgeübte Tätigkeit, die Beschäftigungsstabilität im Anschluss an eine Maßnahme sowie der Prozess der Maßnahmezuzuweisung.

Vor dem Hintergrund der eher enttäuschenden Ergebnisse der gegenwärtigen FuU-Maßnahmen erscheint es notwendig, über Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der bestehenden FuU-Programmen nachzudenken. Da die Versicherten unter dem gegenwärtigen System einen Großteil der Kosten der Arbeitslosigkeit tragen, ist eine staatliche Subventionierung gerechtfertigt, sofern eine Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen und/oder der Einkommenschancen erreicht wird. Aus ökonomischer Sicht müssen bei der institutionellen Ausgestaltung der FuU-Maßnahmen folgende Probleme berücksichtigt werden:

- 1) Die Auswahl der zu fördernden neuen Qualifikation: Es muss entschieden werden, welche Maßnahme die Wiederbeschäftigungs- beziehungsweise Einkommenschancen des Arbeitssuchenden erhöht. Hierfür sind möglichst detaillierte Kenntnisse über Fähigkeiten und Neigungen des Arbeitssuchenden sowie über die zukünftige Entwicklung der Nachfrage nach den verschiedenen Qualifikationen erforderlich.

- 2) Die Qualitätssicherung der Fortbildungsmaßnahme: Die Qualität einer FuU-Maßnahme ist grundsätzlich schwer kontrollierbar. Sind die Zuschüsse durch die Arbeitsverwaltung einmal festgelegt, besteht für den Bildungsträger ein Anreiz, eine niedrigere Qualität als vereinbart anzubieten.
- 3) Die Sicherstellung eines angemessenen Engagements der Teilnehmer: Die erfolgreiche Teilnahme setzt eine hohe Motivation der Teilnehmer voraus. Es sollten deshalb möglichst keine maßnahmenfremden Anreize zur Teilnahme gesetzt werden. Anreizprobleme treten bereits durch die Kostenübernahme für die Maßnahme durch die Arbeitsverwaltung auf. Weiterhin haben die verschiedenen Akteure unterschiedliche Informationsstände, was zu den bekannten Problemen bei der Präsenz von asymmetrischer Information führt.

Prinzipiell sind drei Punkte denkbar, bei denen eine Reform ansetzen könnte:

- 1) Man kann, wie in Dänemark praktiziert, durch Subvention von Unternehmungen potentielle Arbeitgeber zur Ausbildung von Langzeitarbeitslosen heranziehen. Die Unternehmen besitzen das Wissen und das Interesse, eine Ausbildung auf die zukünftige Marktlage auszurichten. Weiterhin haben die Teilnehmer einen Anreiz sich zu bewähren, um einen positiven Eindruck bei einem potentiellen Arbeitgeber zu hinterlassen. Dies könnte allerdings auch zur Konsequenz haben, dass die Teilnehmer, die nicht von dem ausbildenden Unternehmen übernommen werden, negativ stigmatisiert werden.
- 2) Ein weiterer Baustein zur Erhöhung der Wirksamkeit einer Weiterbildungsmaßnahmen besteht in der Ausnutzung der Motivation der potentieller Teilnehmer. Die Teilnehmer suchen sich selbst die Qualifikationen aus, die sie erwerben wollen und müssen ein gewisses Maß an Eigenengagement aufbringen, um daran teilnehmen zu können. Dies impliziert, dass ein Teil der Verantwortung, die bisher bei der Arbeitsverwaltung lag, an die Betroffenen übertragen wird. Hierdurch werden die Teilnehmer motiviert, ihre Präferenzen offen zu legen. Dieser Vorschlag zielt nicht auf eine Abschaffung der Beratungstätigkeit durch die Arbeitsämter, wohl aber auf eine stärkere Übertragung der Auswahlverantwortung auf die Teilnehmer.
- 3) Eine finanzielle Selbstbeteiligung der Teilnehmer an FuU-Maßnahmen wäre ein weiterer möglicher Reformschritt. Dies würde dazu führen, dass die Teilnehmer ihre Präferenzen bezüglich der neu anzueignenden Qualifikationen mitteilen und die Qualität des Fortbildungsprogramm sehr genau kontrollieren (vgl. Pannenberg 1995b). Der Nachteil einer Selbstbeteiligung ist die Auswirkung auf das verfügbare Einkommen. Arbeitslosenhaushalte sind meist in einer angespannten finanziellen Situation, sodass die Selbstbeteiligung an FuU-Maßnahmen eine unzumutbare Härte darstellen würde. Sind die Haushalte kreditbeschränkt oder schreckt sie das mit der Ausbildung verbundene Risiko ab, so kann es zu einer Verweigerung der Teilnahme an der FuU-Maßnahme kommen.

Hier könnten auch zinsgünstige Darlehen eingeführt werden, gegebenenfalls mit einer erfolgsabhängigen Staffelung des Rückzahlungsmodus. Je erfolgreicher die Maßnahme, desto geringer die Rückzahlungsverpflichtung.

Ein konkreter Vorschlag, der aus diesen Überlegungen abgeleitet werden kann, besteht in der Einführung von Qualifizierungsgutscheinen, die ein verbrieftes Anrecht auf einen bestimmten Zuschuss für eine Bildungsmaßnahme beinhalten. Dabei kann die Zulässigkeit einer Fortbildungs-Maßnahme durchaus von bestimmten Bedingungen abhängen. Wichtig wäre dabei eine Verpflichtung zur finanziellen Selbstbeteiligung seitens der Teilnehmer, um zu verhindern, dass die Bildungsträger ihr Angebot unabhängig von inhaltlichen Erfordernissen ausschließlich am Gegenwert der Bildungsgutscheine ausrichten.

Es ist davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Arbeitslosen an einer Verbesserung seiner Wiederbeschäftigungschancen interessiert ist. Diese Motivation würde sich das Instrument der Qualifizierungsgutscheine zu Nutze machen. Die Arbeitslosen könnten entsprechend ihrer Neigungen und Fähigkeiten eine FuU-Maßnahme auswählen. Hiervon sollte die oben angesprochenen positive Motivation ausgehen, da die Bildungsmaßnahme durch das persönliche Engagement zustande kommt. Da die Teilnehmer darüber hinaus an den Kosten der Maßnahme beteiligt werden, dürften sie selbst ein Interesse an der Einhaltung der Qualitätsansprüche der FuU-Maßnahme entwickeln und somit eine Kontrollfunktion über die Bildungsträger übernehmen.

Auf der anderen Marktseite würden Anreize gesetzt, mit innovativen neuen Fortbildungsprogrammen auf den Markt zu treten. Ein neuer Markt entstünde, auf dem sich im Idealfall auch potentielle Arbeitgeber engagieren würden. Eine Zielgruppenorientierung erscheint bei diesem Instrument grundsätzlich nicht angebracht, sofern der Aufwand der Wissensvermittlung von Zielgruppenmerkmalen unabhängig ist. Der Gegenwert des Gutscheins sollte also pauschal für alle Berechtigten gleich hoch bemessen sein. Vor allem sollte sich die Höhe des Zuschusses nicht an zurückliegenden Arbeitslosigkeitsdauer bemessen, um keine Anreize zur Ausdehnung der Arbeitslosigkeit zu setzen. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen, wenn etwa eine bestimmte Qualifikationsvermittlung für eine Person mit gesundheitlichen Einschränkungen aufwendiger ist als für andere, kann ein erhöhter Zuschuss in Betracht gezogen werden.

IV. Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland

IV.1 Der zweite Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

IV.1.1 Entwicklung und institutionelle Regelungen

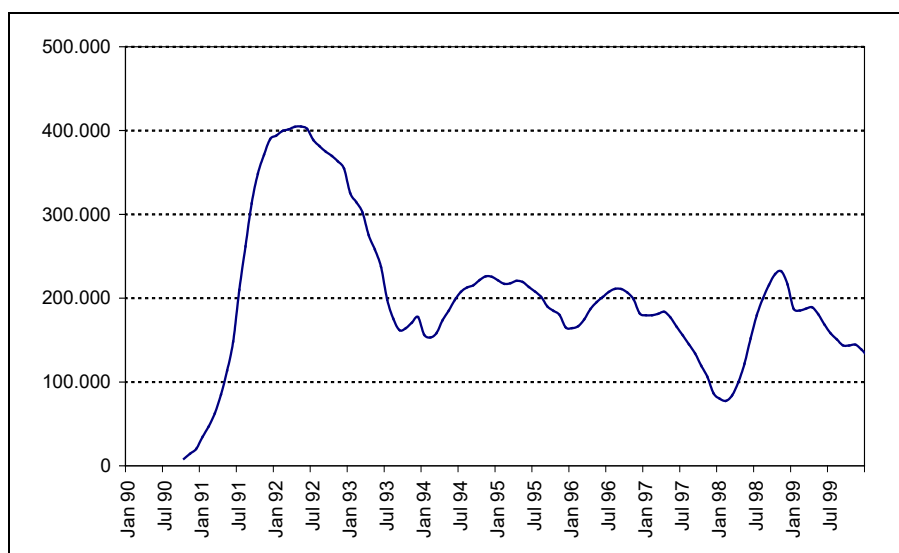
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) haben genau wie Qualifizierungsmaßnahmen das Ziel, die Chancen der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Im Gegensatz zu den FuU-Maßnahmen, deren primäres Ziel es ist, theoretisches Wissen zu vermitteln, wird in ABM der Schwerpunkt auf die praktische Tätigkeit gelegt. Es werden nicht primär spezielle berufliche Fähigkeiten erworben, sondern vielmehr Arbeitstugenden wie Pünktlichkeit, Ausdauer und Arbeitsfähigkeit vermittelt. Aus sozialpsychologischen Studien ist bekannt, dass solche Fähigkeiten mit fortschreitender Arbeitslosigkeitsdauer beeinträchtigt werden. Das Konzept von ABM versucht deshalb, das vorhandene Arbeitsvermögen zu erhalten beziehungsweise aufzufrischen.

Demzufolge sind ABM speziell für Problemgruppen unter den Arbeitslosen, wie z. B. Langzeitarbeitslose, ältere und weibliche Arbeitslose gedacht. Diese Zielgruppenorientierung geriet in Ostdeutschland Anfang der 90er Jahre aus dem Blick. Das war ein Reflex auf die besonderen Arbeitsmarktp Probleme in dieser Zeit, die von großflächigen Betriebsstilllegungen und starkem Personalabbau geprägt waren. In dieser Phase waren ABM darauf ausgerichtet, die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten aufzufangen und so Druck vom regulären Arbeitsmarkt zu nehmen. Realisiert wurde dies über die sogenannten „Mega-ABM“, bei denen häufig mehrere Tausend Teilnehmer an einem Projekt, oft dem Abriss und der Sanierung des ehemaligen Betriebes, beschäftigt waren. In dieser Zeit wurden über 400.000 ABM-Stellen in Ostdeutschland subventioniert (vgl. Abbildung IV.1).

Nachdem die Phase der Betriebsstilllegungen und der damit verbundenen Flächen-sanierungen abgeschlossen war, wurden ABM zunehmend auf Zielgruppen (Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose und Frauen) mit den klassischen ABM-Tätigkeiten (Grünbereich, Baubereich, Verwaltung) fokussiert (vgl. Tabelle IV.1). Damit ging auch eine Reduzierung des Umfangs von ABM einher.

Mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes im April 1997 wurde die bis dahin allgemein übliche Durchführung von gewerblich orientierten ABM in Regie des Maßnahmeträgers eingedämmt. Statt dessen wurden die Bemühungen, die ABM in Vergabe an private Unternehmen durchzuführen, verstärkt. Durch die Vergabe der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Wettbewerb können zum einen Verdrängungseffekte vermindert und zum anderen die Gesamtkosteneffizienz der Maßnahmen verbessert werden.

Abbildung IV.1:
Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in ABM in Ostdeutschland



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Tabelle IV.1:
ABM-Teilnehmer nach Art der Maßnahme (Oktober 1999)

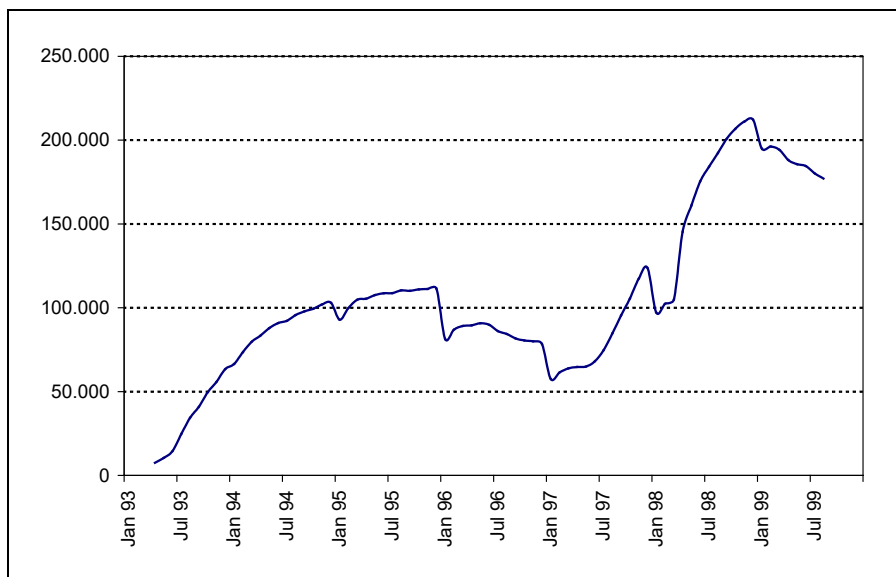
Art der Maßnahme	Teilnehmer	Anteil in Prozent
Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau	47.846	33,3
Soziale Dienste	29.919	20,8
Sonstige	29.579	20,6
Bau-, Industrie-, Freizeitgeländeerschließung sowie Hochbau	16.645	11,6
Büro und Verwaltung	13.436	9,4
Forstwirtschaft	3.105	2,2
Verkehrswesen	2.600	1,8
Versorgungsanlagen	259	0,2
Küstenschutz und Landgewinnung	125	0,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Zusätzlich haben die Teilnehmer während der Maßnahme direkten Kontakt zu potentiellen Arbeitgebern und sind in den betrieblichen Ablauf eines privatwirtschaftlichen Unternehmens eingebunden. Das kann ihre Marktchancen im Vergleich zur Regie-ABM wesentlich verbessern. Jedoch führt die Ausschreibung der ABM zu zusätzlichen Aufwendungen bei dem Maßnahmeträger, sodass das Interesse an Vergabe-ABM von dieser Seite relativ stark abgenommen hat. Gleichzeitig sank die Anzahl der ABM-Teilnehmer in Regie-Maßnahmen aufgrund zusätzlicher finanzieller Restriktionen bei der ABM-Förderung 1997 beträchtlich. Die eher zurückhaltende Einführung der Vergabe-ABM konnten diesen Rückgang der Maßnahmen nicht ausgleichen. Selbst Anfang 2000 sind in Ostdeutschland weniger als 8 % aller ABM-Teilnehmer in Vergabe-Maßnahmen beschäftigt. In gewerbenahen Bereichen (Garten- und Landschaftsbau, Bau-, Industrie-, Freizeitgeländeerschließung und Hochbau) liegt der Anteil zwischen knapp 10 % und 30 %. Das ist zwar zum Stand vor der Verschärfung der Vergabepflicht eine Vervielfachung der Teilnehmer an Vergabe-Maßnahmen, aber nach mehr als zweieinhalb Jahren seit Einführung dieser Vorschrift eher wenig im Vergleich zum möglichen Vergabepotential.

Abbildung IV.2:

Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer in Strukturanpassungsmaßnahmen in Ostdeutschland (inkl. SAM OfW)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Eine weitere Besonderheit der ostdeutschen ABM ist die fast vollständige Subventionierung der Arbeitskosten durch die Bundesanstalt für Arbeit. Neben den klassischen ABM (§ 260 ff. AFRG SGB III) gibt es seit 1993 die Lohnkostenzuschüsse Ost (§ 249 h AFG) beziehungsweise die Strukturanpassungsmaßnahmen (§ 272 ff. AFRG SGB III). Diese werden mit einem pauschalierten Lohnkostenzuschuss gefördert, der der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung entspricht. Lohnkostenzuschüsse wurden in ihrer Startphase zur Sanierung der Treuhandbetriebe sehr intensiv genutzt (vgl. Abbildung IV.2). Mittlerweile hat dieses Instrument mit Ausnahme der Sonderform Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) mit ca. 40.000 Teilnehmern einen eher geringen Umfang.

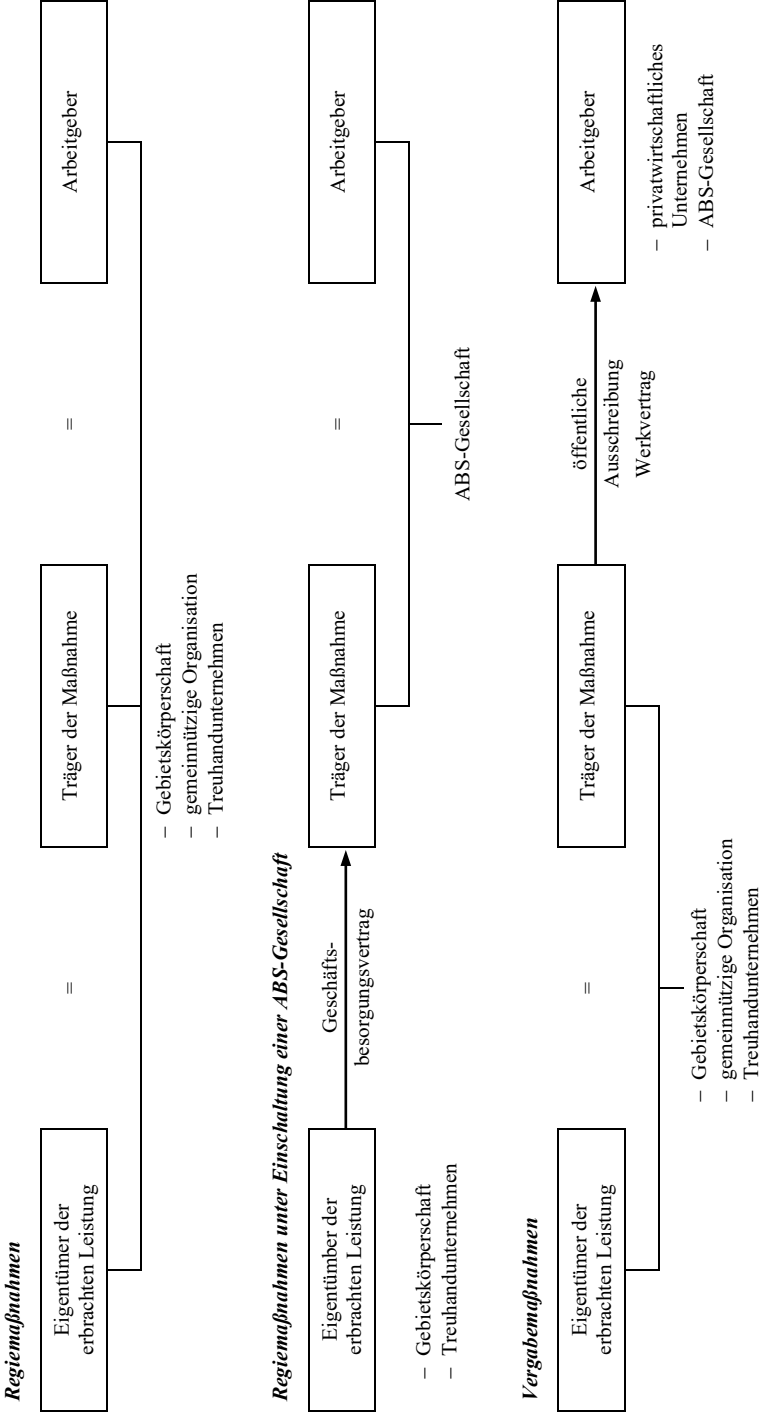
Das seit April 1997 existierende Sonderprogramm SAM OfW fördert Neueinstellungen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Aufgrund der äußerst attraktiven Förderkonditionen erreichte dieses Instrument nach nur einem Jahr der Implementierung bereits 70.000 laufende Förderfälle. Nach einer Verschärfung der Förderrichtlinien hinsichtlich einer stärkeren Zielgruppenorientierung und einem gleichzeitig eingetretenen Sättigungsprozess sind die Teilnehmerzahlen derzeit etwas rückläufig (vgl. dazu auch Abschnitt IV.5).

IV.1.2 Organisation des zweiten Arbeitsmarktes

Ebenso wie FuU-Maßnahmen finanziert das Arbeitsamt die ABM und lässt sie von einem Träger durchführen. Dieser kann eine kommunale Institution, eine öffentliche oder gemeinnützige Körperschaft beziehungsweise eine Beschäftigungsgesellschaft sein. Im Regelfall ist der Träger der Maßnahme identisch mit dem Eigentümer der erbrachten Leistung (Auftraggeber). Bei der Organisation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mittels Beschäftigungsgesellschaften entfällt diese Träger-Auftraggeber-Einheit: Die Beschäftigungsgesellschaft ist zwar Träger des Projekts gegenüber der Arbeitsverwaltung, die Gesellschaft jedoch wird von einer öffentlichen oder gemeinnützigen Körperschaft beauftragt, eine Maßnahme durchzuführen. Der Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beantragt bei der Arbeitsverwaltung die Zahlung von Lohn- und Sachkostenzuschüssen und hat die Restfinanzierung des Projekts sicherzustellen. Die Eigentumsrechte an den hergestellten Leistungen erhält grundsätzlich der Auftraggeber des Beschäftigungsprojekts. Dabei haben die hergestellten Leistungen oft den Charakter von öffentlichen Gütern, z. B. Wege und Straßen, öffentliche Grünanlagen und Parks, kommunale Flächen für die Gewerbeansiedlung und Freizeiteinrichtungen.

Die Durchführung der Beschäftigungsmaßnahmen kann in zwei Formen erfolgen: in Regie des Trägers und in Form einer Vergabe der Maßnahme an privatwirtschaftliche Unternehmen. Die Durchführungsart beschreibt dabei die Beziehung zwischen dem Träger einer Beschäftigungsmaßnahme und dem ausführenden Arbeitgeber (vgl. Abbildung IV.3).

Abbildung IV.3:
Organisatorische Struktur des zweiten Arbeitsmarktes



Bei einer Regie-Maßnahme tritt der Träger gleichzeitig als Arbeitgeber auf und lässt die Leistung unter eigener Anleitung erstellen. Dagegen sind bei einer Vergabe-Maßnahme Träger und Arbeitgeber nicht identisch. Der Träger beauftragt mit der Durchführung des Beschäftigungsprojekts ein privatwirtschaftliches Unternehmen. Die Auftragserteilung erfolgt im Anschluss an eine öffentliche Ausschreibung. Der Wettbewerb um die Vergabe-Maßnahme minimiert vorrangig die einzusetzenden Sachmittel für Material, Geräte, Maschinen und den Einsatz von Fachpersonal, da der Einsatz der geförderten Beschäftigten seitens des Trägers vorgegeben wird. Das Unternehmen, das den Zuschlag erhält, wird für die Dauer der Maßnahme zum Arbeitgeber der vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitslosen.

IV.2 Kostenvergleich zwischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitslosigkeit

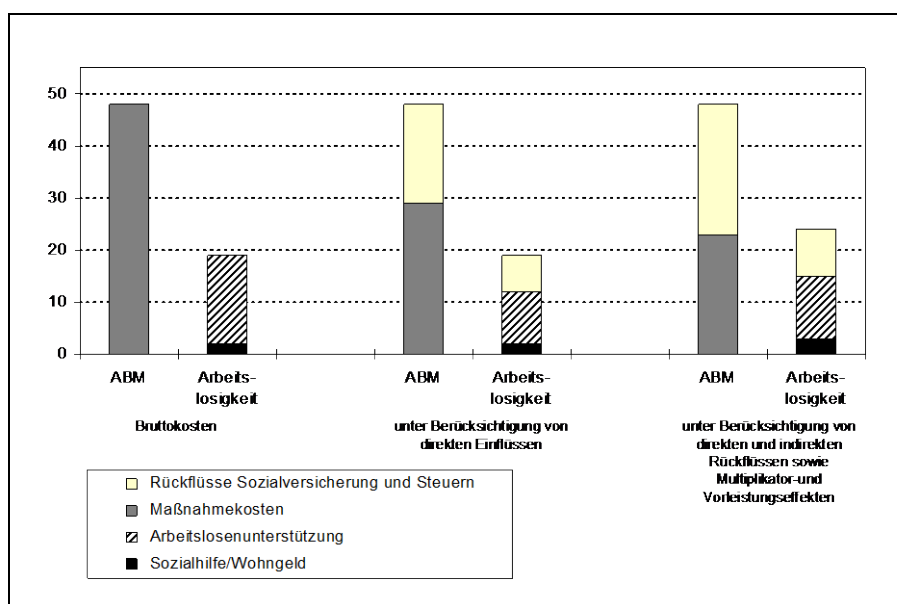
Im Jahr 1998 hat die Bundesanstalt für Arbeit ABM in Höhe von 5,5 Mrd. DM in Ostdeutschland gefördert. Dieser Betrag ist jedoch nur ein Teil der Kosten, die bei ABM entstehen. Hinzu kommen Mittel der Träger, des Landes, der EU und in der Vergangenheit auch der Treuhandanstalt. Damit werden im Durchschnitt ca. 45.000 DM pro Jahr für eine ABM-Stelle gezahlt (Bach et al. 1998). Dies ist etwa das zweieinhalbfache dessen, was an Kosten für die reine Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose anfällt. Jedoch beinhaltet diese einfache Gegenüberstellung der Kosten keinerlei sekundäre Effekte wie zum Beispiel Rückflüsse oder Multiplikatoreffekte.

Werden Rückflüsse wie Beiträge in die Sozialversicherung jeweils bei ABM und Arbeitslosigkeit mit berücksichtigt, sinkt die absolute Kostenmehrbelastung von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit von 28.700 DM je Jahr und Beschäftigten in der Bruttoberechnung auf 17.800 DM je Jahr und Beschäftigten. Bildet man bei diesem Konzept aber die Relation der Kosten, so ist ein Beschäftigter in ABM immer noch zweieinhalbmal so teuer wie die Finanzierung seiner Arbeitslosigkeit (vgl. nachfolgende Abbildung). Die Rückflüsseffekte verändern hier also lediglich das Niveau, nicht jedoch die Relation zwischen den Kosten für ABM und Arbeitslosigkeit im Vergleich zu der Bruttokostenbetrachtung.

Neben Rückflüssen sind auch indirekte Effekte zu berücksichtigen. Die Grundlage zur Berechnung von indirekten Effekten sind Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte (Bach/Spitznagel 1992). Sie werden aufgrund von Produktionsverflechtungen und damit verbundenen Beschäftigungseffekten aus Input-Output-Tabellen ermittelt (Spitznagel 1979). Allerdings beruhen diese auf den empirisch beobachteten Verknüpfungen und Annahmen für die Gesamtwirtschaft, die entscheidend vom ersten Arbeitsmarkt determiniert werden. Effekte des zweiten Arbeitsmarktes fließen lediglich marginal ein (Stäglin 1973). Führt man einen unter diesen Einschränkungen bereinigten Kostenvergleich durch, so ergibt sich immerhin noch eine Kostenmehrbelastung von 50 % gegenüber der Arbeitslosigkeit. Der Anstieg

der Kosten für Arbeitslosigkeit ergibt sich hierbei aus der Zurechnung von Folgekosten. Arbeitslosigkeit reduziert gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Konsum und Vorleistungen). Dadurch verringert sich die bestehende Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit nimmt zu.

Abbildung IV.4:
Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit
- in Tausend DM je Person und Jahr -



Quelle: Bach et al.: Labour Market Trends and Active Labour Market Policy in the Eastern German Transformation Process 1990 – 1997. In: IAB-Topics Nr. 29/1998, Table 14; Berechnungen des IWH.

IV.3 Substitutions- und Verdrängungseffekte

Die Durchführung von ABM ist mit einer Reihe von problematischen Nebenwirkungen verbunden. Dazu gehören Substitutions- und Verdrängungseffekte. Bei den Substitutionseffekten (Drehtüreffekte) handelt es sich um den Austausch von regulär Beschäftigten durch geförderte Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber. Verdrängungseffekte bezeichnen dagegen die Verdrängung der vorhandenen Anbieter auf einem Markt durch geförderte Anbieter. Verdrängungseffekte treten unter zwei Voraussetzungen auf: Zum einen muss es parallel agierende Anbietermärkte geben. Für den ersten und den zweiten Arbeitsmarkt gilt dies, wenn ein gleiches oder ähnliches Leistungsprofil angeboten wird. Zum anderen ist Voraussetzung, dass der Konsument, z. B. eine Kommune, die Wahlfreiheit hat, die Leistung sowohl auf dem ersten

als auch auf dem zweiten Arbeitsmarkt nachzufragen. Auf dem zweiten Arbeitsmarkt wird die produzierte Leistung durch die erhaltenen Subventionen für öffentliche Auftraggeber preiswerter angeboten. Auf dem ersten Arbeitsmarkt sinkt die Nachfrage. Die Unternehmen können die Preise des zweiten Arbeitsmarktes nicht kostendeckend unterbieten und werden als Konsequenz verdrängt.

Aufgrund der häufigen Deckungsgleichheit von förderfähigen Maßnahmen mit kommunalen Pflichtaufgaben besteht auf kommunaler Ebene ein zusätzliches Motiv, mittels Beschäftigungsmaßnahmen öffentliche Aufgaben zu realisieren. Zwar wurde vom Gesetzgeber zur Vermeidung der Verdrängung ein sogenanntes „Zusätzlichkeitsprinzip“ (§ 261 Abs. 2 SGB III AFRG) eingeführt. Dieses Prinzip besagt, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur durchgeführt werden dürfen, wenn sie ohne Förderung nicht beziehungsweise erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Mit dieser Definition des Zusätzlichkeitsprinzips ist die Durchführung von Tätigkeiten mittels ABM erlaubt, wenn diese nicht zu den direkten Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften zählen. In der Praxis kommt es jedoch häufig zu einer willkürlichen Auslegung dessen, was als zusätzlich betrachtet werden darf. Dies gilt insbesondere für Pflichtaufgaben, die ohne Förderung erst später durchgeführt würden. Das führt zu einem beträchtlichen Gestaltungsspielraum für Kommunen und Beschäftigungsgesellschaften. Unter diesen Bedingungen besteht eine Reihe von Möglichkeiten, durch Beschäftigungsmaßnahmen eine finanzielle Entlastung der Kommunen herbeizuführen.

Ein prägnantes Beispiel für Verdrängungseffekte durch den zweiten Arbeitsmarkt ist das Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus. Hier werden besonders häufig ABM durchgeführt. Derzeit ist ca. ein Drittel aller Teilnehmer in diesem Bereich beschäftigt (vgl. Tabelle IV.1).

Um differenzierte Aussagen über die Verdrängungseffekte bei privaten Unternehmen treffen zu können, hat das IWH 1996 eine Umfrage unter den Unternehmen der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (GaLa-Bau-Umfrage) in Ostdeutschland zum Thema Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt (Schultz 1997). Um die Aussagen der Unternehmen bewerten und vergleichen zu können, wurde im selben Zeitraum eine Befragung unter Beschäftigungsgesellschaften (ABS-Umfrage) mit dem gleichen Schwerpunkt durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass es zu einer Verdrängung von Garten- und Landschaftsbauunternehmen aus typischen ABM-Tätigkeitsbereichen gekommen ist.

Die Unternehmen haben unter anderem versucht, die Verdrängung durch die Erschließung von Spezialgebieten zu kompensieren. Darüber hinaus erfolgte eine verstärkte Ausrichtung auf den privaten und gewerblichen Bereich. Zum Teil haben Unternehmen sich dabei völlig der Baubranche zugewandt, was angesichts der dortigen Krisensymptome als problematisch zu bewerten ist.

IV.4 Wirkungen von ABM auf Qualifikation und Arbeitsvermögen

Die Durchführung von ABM wird mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und mit beruflichen Qualifizierungseffekten gerechtfertigt. Durch die tägliche Übung im Arbeitsprozess sollen die Arbeitslosen praktische Erfahrungen sammeln, es soll Disziplin geübt werden und die Ausdauer zur Arbeit erhalten bleiben. Nicht zuletzt sollen Qualifikationen aufrechterhalten und neue erreicht werden. Um diesen Zielen gerecht zu werden, müssen die Bedingungen in einer ABM möglichst denen des ersten Arbeitsmarktes angeglichen werden. Allerdings kommt es hier zu erheblichen Diskrepanzen.

Vergleicht man den gewerblichen Sektor des zweiten Arbeitsmarktes mit den entsprechenden Branchen des ersten Arbeitsmarktes, die bezüglich der angebotenen Leistungen ähnlich sind, ergeben sich teilweise drastische Unterschiede im betriebswirtschaftlichen Bereich. Unter anderem ist auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine ungleich höhere Beschäftigungsintensität zu verzeichnen als auf dem ersten. So ist im privatwirtschaftlich organisierten Bereich der Branche Garten- und Landschaftsbau von einer Beschäftigungsintensität von 0,5 auszugehen, während dieser Indikator im zweiten Arbeitsmarkt achtmal höher liegt.¹⁵ Das weist darauf hin, dass im zweiten Arbeitsmarkt weniger technische Anlagen und Hilfsmittel und statt dessen mehr Beschäftigte im Produktionsprozess eingesetzt werden.

Die Ursache für die unterschiedlichen Beschäftigungsintensitäten ist in der Finanzierungsstruktur der Beschäftigungsmaßnahmen zu suchen: In ABM werden die Lohnkosten fast vollständig über die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die anderweitig anfallenden Kosten (sogenannte Sach- oder Kapitalkosten) werden dagegen nur anteilig bis zu einer von den Lohnkosten abhängigen Obergrenze gefördert. Der Träger beziehungsweise Auftraggeber des Beschäftigungsprojekts hat lediglich den Fehlbetrag zu finanzieren, der sich als Differenz zwischen Gesamtkosten und Zuschüssen seitens der Bundesanstalt für Arbeit und Dritten ergibt. Für die Lohnaufwendungen, an denen sich die Arbeitsverwaltung am stärksten beteiligt, bedeutet dies, dass der Träger nur eine äußerst geringe oder gar keine Kostenbeteiligung je Arbeitsstunde leisten muss. Dagegen ist die vom Träger zu zahlende Differenz bei den sonstigen Kosten relativ hoch. Zu diesen gehören neben fixen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen insbesondere die Kosten für Maschinen und Geräte – also technische Anlagen und Hilfsmittel.

Das Preisverhältnis von Arbeit zu Kapital regelt den Mengeneinsatz beider Faktoren im betrieblichen Produktionsprozess. Im Fall einer Lohnsubventionierung steigt die eingesetzte Beschäftigung und sinkt der Kapitaleinsatz gegenüber dem Status quo. Somit beeinflusst die Höhe des Lohnkostenzuschusses den durchschnittlichen

¹⁵ Beschäftigungsintensität ist hier der Quotient von Arbeits- zu Kapitaleinsatz. Die Berechnung beruht auf Angaben aus der ABS-Umfrage des IWH und auf Daten von der Einzugsstelle für Winterbaumlage und Ausbildungsumlage des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus für Ostdeutschland.

Technologieeinsatz negativ. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht nur theoretisch begründbar, sondern lässt sich auch statistisch gesichert nachweisen.¹⁶ Dabei wird als Indikator für das durchschnittliche technologische Niveau der Anteil der Kosten für technologie-determinierende Produktionsfaktoren an den Gesamtkosten der Beschäftigungsmaßnahme verwendet. Zu den Technologiekosten gehören die Kosten für Technikkauf, Technikausleihe, Materialkauf und Facharbeit durch Firmen des ersten Arbeitsmarktes.

Regressiert man in einem multiplikativen Ansatz das durchschnittliche technologische Niveau auf den Lohn- und Sachkostenzuschuss, kann man den postulierten Zusammenhang empirisch nachweisen. So hat eine einprozentige Erhöhung des Kapitalkostenzuschusses eine Steigerung des technologischen Niveaus um 0,3 % zur Folge. Diese Wirkung ist jedoch betragsmäßig erheblich geringer als beim Lohnkostenzuschuss. Würde der Lohnkostenzuschuss um 1 % gesenkt, stiege das technologische Niveau um immerhin 7 %.

Die einseitige Lohnkostensubventionierung zu Lasten der Kapitalkosten bewirkt, dass sich in der Praxis der Beschäftigungsgesellschaften eine Kostenstruktur herausgebildet hat, bei der durchschnittlich 80 % der eingesetzten Mittel auf Lohnkosten und 20 % auf Kapital- und Betriebskosten entfallen.¹⁷ Die Lohnkosten werden im Durchschnitt zu 98 % durch die Bundesanstalt gefördert. Die Kapitalkosten werden dagegen bis zu einem Maximalbetrag von durchschnittlich 14 % der Lohnkosten von BA und dem jeweiligen Land finanziert, unter der Bedingung, dass der Träger einen Eigenanteil leisten muss, der nicht einmal der Höhe des Kapitalkostenzuschusses entspricht.

Für den Träger bedeutet die gewählte Kostenstruktur, dass er maximal 11 % der Gesamtkosten selbst zu finanzieren hat. Verglichen mit anderen realisierbaren Kostenstrukturen stellt dieser Beitrag für den Beschäftigungsträger die kostengünstigste Variante dar. Der überwiegende Teil – 89 % – der Kosten wird von der Arbeitsverwaltung gefördert. Für den Träger einer Maßnahme ist deren Durchführung daher nicht nur aus sozialen Gründen attraktiv, sondern auch aus ökonomischen. Selbst wenn die Produktivität in einem Beschäftigungsprojekt nur einem Neuntel derjenigen eines marktwirtschaftlich geführten Unternehmens entspräche, wäre die Durchführung eines solchen Projektes der Vergabe an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vorzuziehen. Dabei ist die Entlastung der kommunalen Haushalte durch eine sinkende Verpflichtung zu Sozialleistungen noch nicht einmal berücksichtigt.

¹⁶ Die Aussage basiert auf einem multiplen Regressionsansatz mit der abhängigen Variable technologisches Niveau und den Regressoren Lohnkostenzuschuss in Prozent der Lohnkosten und Sachkostenzuschuss in Prozent der Lohnkosten. Die Daten entstammen der ABS-Befragung des IWH, März/April 1996. Der Regressionsansatz bezieht sich auf die einzelnen ABM der Beschäftigungsgesellschaften.

¹⁷ Daten aus der ABS-Befragung des IWH.

Hinter dem festgestellten negativen Zusammenhang von Lohnsubventionen und dem durchschnittlichen technologischem Niveau stehen zwei ökonomische Strategien – die *Niedrigtechnologie-* und die *Unterauslastungsstrategie* –, die erklären, wie es aufgrund rationaler Entscheidungen der Träger zu einer Anpassungsreaktion an die Bedingungen des zweiten Arbeitsmarktes kommt.

Bei der Niedrigtechnologiestrategie handelt es sich um eine Anpassung des technologischen Verfahrens an die geringen Kosten der Arbeitskraft. Um die für den Träger kostenoptimale Beschäftigungsintensität zu erreichen, wird eine niedrigere Technologie als die Standardtechnologie¹⁸ eingesetzt. Diese entspricht tendenziell einem veralteten und unter den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes nicht mehr wettbewerbsfähigem technologischen Niveau. Kennzeichnend für diese Produktionsmethode ist eine extreme Ausweitung einfachster manueller Tätigkeiten. So weit wie möglich werden Arbeiten ohne technische Hilfsmittel durchgeführt. Anstatt mit dem im ersten Arbeitsmarkt üblichen Arbeitsaufwand zu produzieren, wird ein Vielfaches an Arbeitszeit für die gleiche Leistung benötigt. Dass damit unter Effizienzkriterien betrachtet der zweite Arbeitsmarkt dem ersten weit unterlegen ist, ergibt sich von selbst.

Bei der Unterauslastungsstrategie entspricht das eingesetzte Produktionsverfahren dem aktuellen technischen Stand beziehungsweise dem allgemein gebräuchlichen technologischen Niveau. Diese Technologie ist der Relation zwischen Lohn- und Kapitalkosten des ersten Arbeitsmarktes angepasst und entsprechend kapitalintensiv. Das entspricht aber nicht der optimalen Kostenstruktur der Beschäftigungsträger, die sich aus den Förderkonditionen ergibt. Er kann seine Kosten senken, indem er die Beschäftigung einseitig ausweitet. Das scheint paradox, findet jedoch seine Erklärung in den gesetzlichen Bestimmungen: Die Förderung der Kapitalkosten erfolgt proportional zu den eingesetzten Beschäftigten. Ein zusätzlich eingestellter ABM-Teilnehmer kostet den Träger fast gar nichts, erhöht aber den Anspruch auf den Kapitalkostenzuschuss. Damit die Kosten für die technische Ausstattung maximal gefördert werden, ist es folglich unumgänglich, zusätzliche Teilnehmer in den Beschäftigungsmaßnahmen einzustellen, auch wenn es für diese keine sinnvolle, dem Produktionsprozess entsprechende Beschäftigung gibt.

Für einen Vergleich des zweiten mit dem ersten Arbeitsmarkt ist die Branche Garten- und Landschaftsbau aufgrund überwiegend gleicher beziehungsweise ähnlicher Leistungsstrukturen gut geeignet. In den ostdeutschen ABM ist der Garten- und Landschaftsbau der größte Teilbereich. Im Durchschnitt ist etwa ein Drittel aller geförderten Teilnehmer hier beschäftigt.

Der Träger der Beschäftigungsmaßnahme erreicht die für ihn günstigste Kostenstruktur (80 % Lohnkosten und 20 % Kapitalkosten) unter den Bedingungen eines

¹⁸ Unter Standardtechnologie ist hier der aktuelle technische Stand beziehungsweise das allgemein gebräuchliche technologische Niveau auf dem ersten Arbeitsmarkt gemeint.

technologisch limitierten Leistungsprozesses, indem er bei gleichem Kapitaleinsatz die achtfache Beschäftigung gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt zur Realisierung einer Wertschöpfungseinheit einsetzt.¹⁹ Damit entsteht für die gleiche Wertschöpfung mindestens das 3,3-fache an Gesamtkosten aufgrund der zusätzlich eingestellten, aber technologisch nicht notwendigen Teilnehmer. Oder anders ausgedrückt, es wird gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt im Bereich Garten- und Landschaftsbau nur ein Drittel der Wertschöpfung bei gleichen Gesamtkosten erreicht.

Die Arbeitsproduktivität liegt in diesem Szenario bei 12,5 % des Referenzwertes des Garten- und Landschaftsbaus. Der relativ geringe Wert beruht jedoch lediglich auf der Unterauslastung des Arbeitsvermögens der Teilnehmer, die zwecks Erhalt eines Kapitalkostenzuschusses eingestellt werden. Ineffizienzen aufgrund fehlenden Wettbewerbs bleiben dabei unberücksichtigt. Sie könnten ein weiteres Absinken der Arbeitsproduktivität bewirken.

In der Praxis äußert sich das Phänomen der Unterauslastung unter anderem in der häufig vorgebrachten Kritik bezüglich der Arbeitsmoral von ABM-Beschäftigten, die aber gerechterweise aus eben gezeigten Gründen gar nicht den geförderten Maßnahmeneteilnehmern angelastet werden kann. Auch die Träger der Beschäftigungsmaßnahmen handeln lediglich rational und reagieren auf die vorgegebenen Lohnsubventionen in dem ihnen möglichen Rahmen.

Welche der beiden zur Verfügung stehenden Strategien in der Praxis der Beschäftigungsmaßnahmen angewendet wird, ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Grundsätzlich ist von einer Kombination beider Varianten auszugehen. Der Einsatz von älterer Technologie geht mit einer gewissen Unterauslastung der ABM-Teilnehmer einher. Eine Beschäftigungsmaßnahme, die eindeutig nur einer Strategie folgt, dürfte dagegen äußerst selten sein.

Effizienzverluste aufgrund einer veralteten Technologie oder durch die Unterauslastung der Beschäftigten sind zwar ökonomisch gesehen bedauerlich, viel schwerwiegender dürften jedoch die Folgen dieser Strategien für die qualifikatorischen Ziele der Arbeitsmarktpolitik sein.

Die Hoffnung auf einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt wird von den Befürwortern mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung durch die Teilnahme an einer ABM begründet. Aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen ist jedoch zu bezweifeln, dass derartige Ansprüche überhaupt eine Realisierungsmöglichkeit haben.

¹⁹ Im privatwirtschaftlichen Teil des Garten- und Landschaftsbaus ist eine durchschnittliche Kostenstruktur von 33 % Lohnkosten und 66 % Kapitalkosten zu beobachten. Wenn angenommen wird, dass der Kapitaleinsatz den Output limitiert, muss der Kapitaleinsatz im zweiten Arbeitsmarkt von 20 % auf 66 % steigen. Wenn die optimale Kostenstruktur des Trägers erhalten bleiben soll, muss gleichzeitig auch der Beschäftigungseinsatz um das 3,3-fache steigen.

Die Vermittlung von Qualifikationen und Fähigkeiten, für die es auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Nachfrage gibt, ist durch den Einsatz von Technologien und Produktionsverfahren, die nicht dem gegenwärtigen Niveau entsprechen, kaum realisierbar. Aber selbst die Stabilisierung und Aufrechterhaltung des Arbeitsvermögens durch eine regelmäßige Beschäftigung in ABM werden infolge der tendenziellen Unterauslastung erschwert. Für die Teilnehmer an den Beschäftigungsmaßnahmen besteht die Gefahr der Gewöhnung an einen geringeren Leistungseinsatz. Im ersten Arbeitsmarkt würde ein derartiges Verhalten schnell zu Problemen in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führen. Demzufolge vergrößert die tendenzielle Unterauslastung eher die Vermittlungshemmnisse von Beschäftigten in ABM.

IV.5 Wirkungen von SAM OfW

IV.5.1 Maßnahmenziele

Ganz allgemein scheinen Unternehmen in Deutschland dazu zu neigen, ihre Belegschaftsstärke auf einem Niveau zu halten, das sich an Phasen schwacher Auslastung orientiert. Nachfragespitzen werden durch Überstunden oder den Einsatz von Zeitarbeitskräften abgefangen. Neueinstellungen werden nur vorgenommen, wenn deren dauerhafte Auslastung gesichert erscheint. Der Grund für dieses defensive Einstellungsverhalten dürfte unter anderem in den erheblichen Entlassungskosten zu suchen sein, mit denen Unternehmen in Deutschland durch institutionelle und unternehmenskulturelle Gegebenheiten konfrontiert sind.

In einem Kontext von hohen Entlassungskosten wird das Irrtumsrisiko durch eine Fehlbesetzung zu einem entscheidenden Kostenfaktor. Maßnahmen, die geeignet sind, dieses Irrtumsrisiko zu senken, tragen daher zu einer Erhöhung der Einstellungsbereitschaft bei.

Eine diesbezügliche Möglichkeit besteht in befristeten Lohnkostenzuschüssen bei einer Neueinstellung. Sie lassen sich als Kompensation für die potentiellen Irrtumskosten auffassen und führen somit im Idealfall zu einer Kostenneutralität von Einstellungsentscheidungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die subventionsbedingte Veränderung der Faktorpreisrelationen zu einem ineffizienten Einsatz des Faktors Arbeit führen kann.

IV.5.2 Förderkonditionen

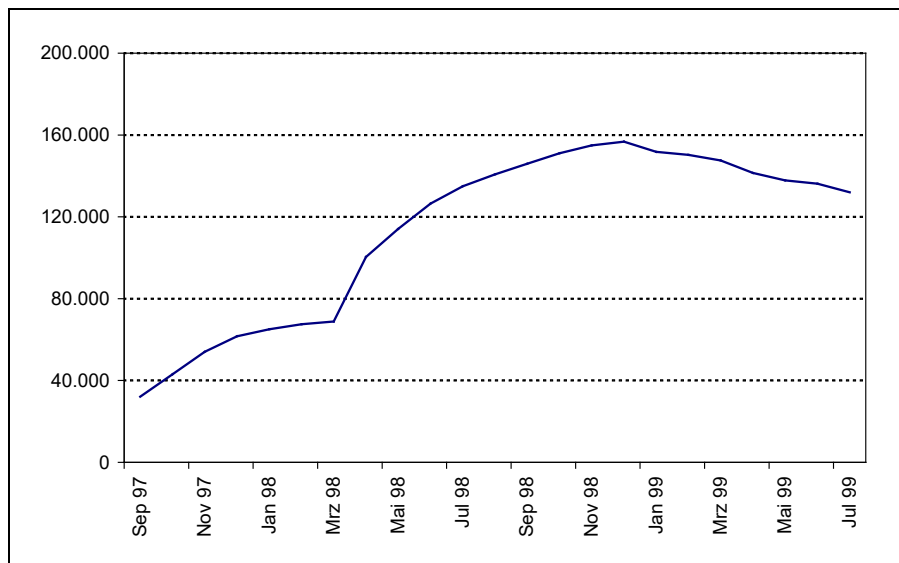
Wie bereits in Abschnitt IV.1.1 erwähnt, wurden zum 1. April 1997 in Ostdeutschland die sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) eingeführt. Bis dahin erfolgte die Zuschussvergabe ausschließlich projektgebunden und wurde organisatorisch vorwiegend über öffentlich geförderte Trägerstrukturen abgewickelt. Im Rahmen der Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen ist nunmehr auch die projektungebundene Förderung von Arbeitslosen mög-

lich. Der Förderungshöchstsatz beträgt derzeit monatlich 2.180 DM pro Arbeitnehmer und orientiert sich an der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) in den neuen Bundesländern.

Die Förderungshöchstdauer je Arbeitnehmer ist auf 12 Monate begrenzt. Der Förderungshöchstsatz orientierte sich zunächst am durchschnittlichen Arbeitslosenentgelt. Es betrug 1999 monatlich 2.180 DM. Mit dem Ende 1999 verabschiedeten Haushaltssanierungsgesetz wurde der Förderungshöchstsatz auf 70 % des durchschnittlichen Arbeitslosenentgelts beschränkt. Er beträgt derzeit 1.356 DM. Während bei der Einführung des Instruments keine Zielgruppenorientierung vorgesehen war, wurde im August 1999 eine restriktivere und auf Zielgruppen ausgerichtete Förderung der SAM OfW eingeführt. So können über das Instrument SAM OfW inzwischen nur noch Personen gefördert werden, die „ohne die Zuweisung auf absehbare Zeit nicht in Arbeit vermittelt werden können“²⁰ und unter 25 Jahre oder älter als 50 Jahre alt beziehungsweise seit mindestens sechs Monaten arbeitslos gemeldet sind.

Abbildung IV.5:

Entwicklung der Anzahl der Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Um einem möglichen Missbrauch durch Rotation vorzubeugen, wird als Voraussetzung für die Inanspruchnahme unter anderem verlangt, dass das betreffende Unter-

²⁰ SGB III, AFRG § 274 Abs. 1 Nr. 2.

nehmen innerhalb der letzten sechs Monate vor der Einstellung des zu Fördernden keinen Beschäftigungsabbau vorgenommen hat. Außerdem ist die Zahl der Begünstigten gestaffelt nach der Unternehmensgröße auf maximal zehn je Unternehmen beschränkt.

Die Inanspruchnahme des Instruments hat inzwischen beachtliche quantitative Ausmaße erreicht (vgl. Abbildung IV.5). Von den im Dezember 1998 etwa 210.000 auf der Basis von Lohnkostenzuschüssen geförderten Arbeitnehmern waren bereits 160.000 Personen im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen für Unternehmen tätig.

IV.5.3 Mitnahmeeffekte

Bei der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen können in der Praxis eine Reihe von unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, die es bei ihrer Beurteilung zu berücksichtigen gilt. Insbesondere im Fall der SAM OfW sind aufgrund der relativ einfachen Zugangsregelungen in der Einführungsphase starke Mitnahmeeffekte zu erwarten. Unter Mitnahmeeffekten ist hier zu verstehen, dass auch solche Unternehmen die Lohnkostenzuschüsse in Anspruch nehmen können, die die entsprechende Einstellung auch ohne die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses vorgenommen hätten. In dem Maße, wie dies der Fall ist, werden öffentliche Mittel unnötig ausgegeben. Der Verdacht, dass hier in größerem Umfang Mitnahmeeffekte vorlagen, war ein wesentliches Motiv für die Einführung der Zielgruppenbindung. Seither sind die Teilnehmerzahlen bei SAM OfW rückläufig.

Empirische Evidenz für den Umfang von Mitnahmeeffekten ist dennoch nur sehr spärlich vorhanden und mit entsprechender Zurückhaltung zu beurteilen. Theoretisch ist zu erwarten, dass Mitnahmeeffekte im Rahmen der konjunkturüblichen Einstellungsaktivität von all den Unternehmen realisiert werden, die die Zugangsvoraussetzungen erfüllen. Ein darüber hinausgehender Beschäftigungseffekt im Sinne der Kostenneutralität müsste sich darin äußern, dass Einstellungen über das konjunkturübliche Maß hinaus vorgenommen werden. Als Richtgröße für das konjunkturübliche Maß an Einstellungsaktivitäten kann im vorliegenden Fall die westdeutsche Einstellungsaktivität herangezogen werden.

Eine entsprechende Modellrechnung, die die ostdeutsche Abgangsaktivität aus der Arbeitslosigkeit proportional zur westdeutschen Abgangsaktivität aus der Arbeitslosigkeit betrachtet, führt zu dem Ergebnis, dass 1998 etwa 20 % der mit Lohnkostenzuschüssen geförderten Abgänge aus Arbeitslosigkeit als Mitnahmeeffekte zu betrachten waren. 80 % der mit Lohnkostenzuschüssen geförderten Abgänge aus Arbeitslosigkeit stellten dagegen einen Zuwachs an Abgängen dar, der ohne Lohnkostenzuschüsse nicht zustande gekommen wäre. Für das erste Halbjahr 1999 lässt sich ein Anstieg der Mitnahmeeffekte auf ca. 40 % beobachten. Dies ist mit einer allmählichen Anpassung der Unternehmen an die Förderkonditionen zu erklären. Nach Einführung der Zielgruppenbindung ist die Mitnahmequote nach diesen

Berechnungen wieder auf Werte zwischen 20 % und 25 % gesunken. Die letzten Beobachtungen liegen dabei für den Februar 2000 vor.

Weitere – wenn auch sehr vorläufige – empirische Evidenz lässt sich aus einer Studie des IAB entnehmen (Jaenichen 1999). Darin wird im Rahmen eines nicht repräsentativen Pretests unter anderem untersucht, welche Motive Unternehmen zur Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen bewegen. Von 22 befragten Unternehmen, die Lohnkostenzuschüsse nach SAM OfW in Anspruch genommen hatten, gaben hier immerhin neun an, dass sie eine entsprechende Einstellung auch ohne Förderung vorgenommen hätten. Dies entspricht einer Mitnahmequote von 40 %.

Für eine abschließende Bewertung bieten die bislang vorliegenden Daten nur eine schwache Basis. Offene Fragen bestehen im Hinblick auf die Motive der Unternehmen, die das Instrument bislang in Anspruch genommen haben, ebenso wie bezüglich der Beschäftigungschancen der Geförderten. Offen bleibt auch, wie viele der geförderten Beschäftigungsverhältnisse in eine unsubventionierte Erwerbstätigkeit münden. An Datenbeschränkungen scheitert bislang auch eine Evaluation analog zu der von AB- und FuU-Maßnahmen.

IV.6 Evaluation von Maßnahmen²¹

IV.6.1 Forschungsstand

Die im Bereich von ABM bislang durchgeführten Evaluationsstudien basieren entweder auf dem Arbeitsmarktmontitor Ostdeutschland 1990 bis 1994 oder dem Arbeitsmarktmontitor Sachsen-Anhalts. Auf der Basis von SOEP-Daten gibt es bislang keine Studien zur Wirksamkeit von ABM. Das ist letztlich auf die sowohl zu geringen Teilnehmerzahlen für ABM im SOEP als auch auf die nicht durchgängige Erhebung von ABM-Teilnahmen zurückzuführen.

Die Studien von Steiner/Kraus (1995), Hübler (1997) und Kraus/Puhani/Steiner (1998) basieren auf den frühen Erhebungen des AMM Ostdeutschland. Damit beschreiben diese Untersuchungen die Phase der extensiven Implementierung des zweiten Arbeitsmarktes in Ostdeutschland. Das Selektionsproblem der Evaluation wird hier im Wesentlichen über parametrische Modelle gelöst (vgl. Abschnitt III.3.2). In der frühen Studie von Steiner/Kraus (1995) wird ein diskretes Hazard-Raten-Modell für den Übergang in Erwerbstätigkeit geschätzt. Die Autoren konstatieren lediglich für Männer positive Wirkungen, die überdies erst langfristig zum Tragen kommen. Bei einer Ausdehnung der Betrachtungsperiode sowie einer differenzierten Betrachtung bezüglich der Stabilität der Beschäftigung, finden Kraus/Puhani/Steiner (1998) ausschließlich negative Effekte. Die hohe Sensitivität von Evaluationsergebnissen in Abhängigkeit von der verwendeten Methode zeigt erneut die Studie von Hübler

21 Dies ist ein Teil einer gemeinsamen Arbeit von Annette Bergemann und Birgit Schultz mit Bernd Fitzenberger und Stefan Speckesser (vgl. Fitzenberger et al. 1999).

(1997). Auf der Basis von gematchten Samples entdeckt er keine signifikanten Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Frauen, bei Männern sogar signifikant negative. Mit Hilfe eines multinomialen Logitmodells und expliziter Berücksichtigung von Selektionsverzerrung findet er eine Verbesserung der Erwerbschancen durch ABM im Vergleich zur Arbeitslosigkeit, jedoch eine Verschlechterung relativ zur Nichterwerbstätigkeit.

Die vierte Studie zur Evaluation von ABM in Ostdeutschland basiert auf dem Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (Eichler/Lechner 1998). Dieser stellt eine auf Landesebene fortgeführte Variante des 1994 eingestellten Arbeitsmarktmonitors für Ostdeutschland dar. Nach dem Matching-Verfahren wird zusätzlich eine nichtparametrische Differenz-von-Differenzen-Schätzung durchgeführt, um noch vorhandene Selektionsunterschiede zwischen Teilnehmern an ABM und Nichtteilnehmern auszuschalten. Allerdings vernachlässigen die Autoren den Ashenfelter-Dip (vgl. Abschnitt III.3.4). Das Ergebnis zeigt, dass sowohl für Männer als auch für Frauen die Teilnahme an einer ABM eine Verringerung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit zur Folge hat. Auch hinsichtlich von kurz- und langfristigen Effekten gibt es eine Verringerung der Arbeitslosigkeit.

Insgesamt vermitteln die bisherigen Studien zur Wirksamkeit der ABM in Ostdeutschland ein eher pessimistisches Bild, das nur durch die Untersuchung von Eichler/Lechner (1998) relativiert wird.

IV.6.2 Datengrundlage und -auswahl

Der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt ist nicht nur zur Evaluation der FuU-Maßnahmen in Ostdeutschland eine geeignete Datenbasis, sondern auch für die Bewertung der Wiederbeschäftigungschancen nach Teilnahme an einer ABM. Ebenso wie bei FuU-Maßnahmen kann über die Retrospektivfrage des AMM 1997 und des AMM 1998 die Erwerbsbiografie der ABM-Teilnehmer beobachtet werden. Zu den Teilnahmen an einer ABM gehören zum einen die klassischen ABM, zum anderen aber auch die Teilnahme an einer Strukturanpassungsmaßnahme beziehungsweise Maßnahme mit Lohnkostenzuschüssen nach § 249 h AFG. Genauere Differenzierungen, an welcher Art dieser Maßnahmen letztendlich teilgenommen wurde, lassen sich nicht rekonstruieren. Aufgrund der Ähnlichkeit dieser Maßnahmen ist diese fehlende Unterscheidbarkeit für die Evaluation vernachlässigbar. Die Auswahl der Personen erfolgt ebenso wie im Abschnitt III.3.3 beschrieben, sodass 4.683 Datensätze für die Untersuchung zur Verfügung stehen. Davon haben 13 % (615) mindestens einmal an einer ABM teilgenommen (vgl. Abbildung III.2). Für 431 Personen war die ABM die erste arbeitsmarktpolitische Maßnahme überhaupt. 26 % nahmen danach nochmals an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teil. Hingegen hatten 184 Personen vor ihrer ersten ABM bereits an einer FuU teilgenommen.

Tabelle IV.2:
Ergebnisse zu den Wirkungen von ABM auf die Wiederbeschäftigungschancen in Ostdeutschland^a

Autor	Daten-satz	Zeitraum	Erfolgskriterium	Methode	Wirkung auf Erfolgskriterium
Steiner/Kraus (1995)	AMM-O	1990 – 1992	Übergangsrate in Erwerbstätigkeit	Diskretes Hazard-Raten-Modell	Männer: kurzfristig: 0 langfristig: + Frauen: kurzfristig: – langfristig: -
Hübler (1997)	AMM-O	1990 – 1994	Erwerbstätigkeit	Random-Effekt-Probit-Modell Multinomiales Logitmodell	RE-Modell: Männer: – Frauen: 0 Logit-Modell: kurzfristig: 0 langfristig: 0 bis + mit zusätzlicher Berücksichtigung von Selektionsverzerrung: gegenüber Arbeitslosigkeit: + gegenüber Inaktivität: –

Fortsetzung Tabelle IV.2

Autor	Datensatz	Zeitraum	Erfolgskriterium	Methode	Wirkung auf Erfolgskriterium
Eichler/Lechner (1998)	AMM	1991 – 1997	Differenz in der Arbeitslosigkeitsquote	Matching-Ansatz Nichtparametrische Differenz-von-Differenzen-Methode	Männer: – Frauen: –
Kraus/Puhani/Steiner (1998)	AMM-O	1990 – 1992 1992 – 1994	Übergangsrate in stabile oder instabile Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit	Diskretes Hazard-Raten-Modell	In beiden Perioden: Männer: – Frauen: –

^a Ergebnisse, basierend auf dem Arbeitsmarktmontitor für Ostdeutschland, werden nur dann berücksichtigt, falls sie für Maßnahmen gelten, für deren Dauer Unterhaltsgeld bezogen wurde.

IV.6.3 Methode

Bei der Evaluation der ABM sind die gleichen methodischen Probleme zu lösen wie bei der Evaluation von FuU-Maßnahmen (vgl. Abschnitt III.3.1). Dies betrifft insbesondere die Selektionsverzerrung. Daher wird der gleiche Ansatz gewählt: Matching in Kombination mit dem DvD-Ansatz. Durch diese Vorgehensweise wird sowohl für beobachtbare als auch für unbeobachtbare Heterogenität kontrolliert.

Auch die Modellspezifikation der ABM-Evaluation gleicht im Wesentlichen der für die Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Abschnitt III.3.4). Lediglich bezüglich der parametrischen Auswertung besteht ein Unterschied bei der zeitlichen Zuordnung. Aufgrund der langen Stabilität wird der DvD-Schätzer für 12 bis 7 Monate vor der Maßnahme berechnet. Der Ashenfelter-Dip fällt entsprechend kürzer aus.

IV.6.4 Empirische Ergebnisse

Die Schätzergebnisse werden anhand der Abbildungen IV.6 bis IV.10 dargestellt. Die mittlere Linie zeigt jeweils die geschätzten prozentualen Unterschiede der Beschäftigungsquote mit und ohne Maßnahmenteilnahme. Die äußeren Linien kennzeichnen das 90%-Konfidenzintervall. Die Null-Linie markiert das hypothetische Referenzniveau der Teilnehmer unter der Annahme, dass sie nicht teilgenommen hätten. Die Phase der Maßnahmenteilnahme ist durch eine Kurvenunterbrechung kenntlich gemacht.

Ebenfalls, wie bei FuU-Maßnahmen, ist auch bei Teilnehmern an ABM vor der Maßnahme ein Abfall der Beschäftigungschancen zu beobachten. Unmittelbar vor der Maßnahme liegt die Beschäftigungsquote um knapp 20 % unter der im Vergleich zur Nichtteilnahme (vgl. Abbildung IV.6). Ursächlich hierfür ist die Antizipation der Teilnahme (Ashenfelter-Dip) bereits einige Monate vor Beginn der Maßnahme.

Im Anschluss an die Maßnahme sinkt die Beschäftigungsquote sogar noch einmal geringfügig ab. Erst nach etwa 1,5 Jahren verschwindet dieser signifikant negative Effekt. Auffällig ist die anschließende Beschleunigung des Anstiegs der Beschäftigungshäufigkeit, sodass nach etwa zwei Jahren von einer signifikant höheren Beschäftigungsquote auszugehen ist.

Es ist jedoch eher unwahrscheinlich, dass es sich um einen Effekt handelt, der als Langzeitwirkung der Maßnahme zuzuschreiben ist. Vielmehr ist zu vermuten, dass hier ein paralleler Unterstützungseffekt auftritt. Etwa zu dem Zeitpunkt, ab dem sich der Anstieg der Beschäftigungsquote beschleunigt, laufen die aufgrund der Teilnahme an einer ABM erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld tendenziell aus. Die steigenden Beschäftigungschancen könnten daher signalisieren, dass hiervon ein relativ starker Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgeht.

Dies wird noch deutlicher bei einer geschlechtsspezifischen Betrachtung. Der beschleunigte Anstieg der Beschäftigungschancen tritt bei den Frauen besonders deutlich auf.

Darüber hinaus weisen Frauen durch die Teilnahme an einer ABM einen geringeren Verlust der Wiederbeschäftigungschancen als Männer auf (vgl. Abbildungen IV.7 und IV.8). Da insbesondere ältere Frauen an den ABM teilnehmen, bei denen häufig nach anderthalb bis zwei Jahren die Arbeitslosenunterstützung ausläuft²², besteht in dieser Gruppe ein starker Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme. Bei Männern ist dieser Effekt dagegen nicht zu beobachten.

Aufgrund der Implementierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Ostdeutschland und der zeitgleich stattfindenden drastischen Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation im Zuge des Strukturwandels in Ostdeutschland, ist Anfang der 90er Jahre von einer besonderen Situation des zweiten Arbeitsmarktes auszugehen. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, werden die Maßnahmen, die zwischen 1990 und 1993 begonnen haben, getrennt von späteren ausgewertet.

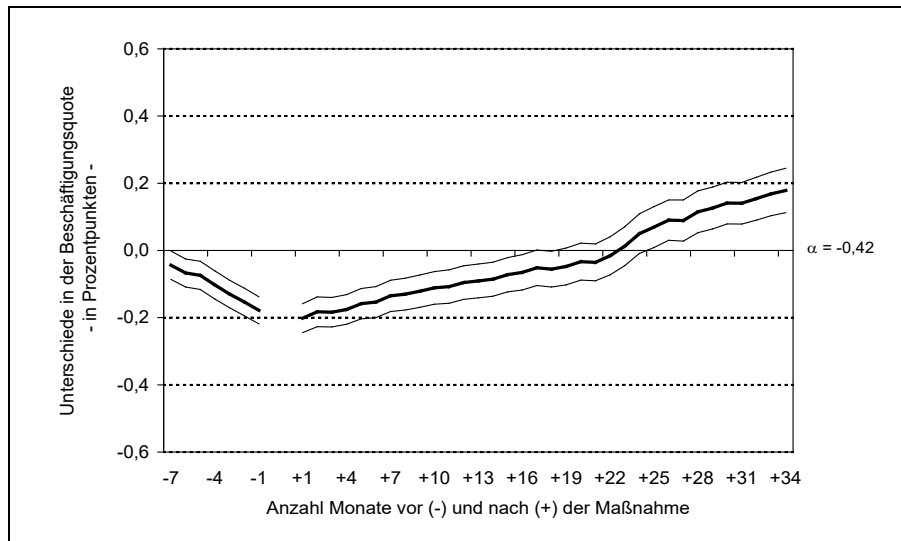
Maßnahmen, an denen in der ersten Periode teilgenommen wurde, haben durchweg extrem negative Wirkungen auf die Beschäftigung (vgl. Abbildung IV.9). Sie haben fast für den gesamten Beobachtungszeitraum von drei Jahren signifikant negative Effekte. Auch ist die unbeobachtbare Heterogenität sehr gering, was auf eine niedrige Zielgruppenorientierung hinweist.

In der Phase ab 1994 ist eine deutliche Verbesserung der Maßnahmeneffizienz im Vergleich zu Vorperiode zu verzeichnen (vgl. Abbildung IV.10). Tatsächlich negative Beschäftigungswirkungen sind nur vier Monate nach Abschluss der Maßnahme zu beobachten. In der verbleibenden Beobachtungszeit verbessern sich diese kontinuierlich, ein signifikant positiver Effekt ist jedoch erst zwei Jahren später zu beobachten. Auch hier ist wieder zweifelhaft, ob dies als Wirkung der Teilnahme an einer ABM angerechnet werden kann. Die unbeobachtbare Heterogenität ist in dieser Phase dreimal so hoch wie in der vorhergegangenen. Dies deutet auf eine deutlich stärkere Zielgruppenorientierung hin.

Eine Unterscheidung der Beschäftigungsquote nach dem Alter der Teilnehmer führt zu keinen wesentlichen Unterschieden zwischen Jüngeren (bis 40 Jahre) und Älteren (über 40 Jahre). ABM verschlechtern somit temporär die Beschäftigungschancen in allen Altersgruppen.

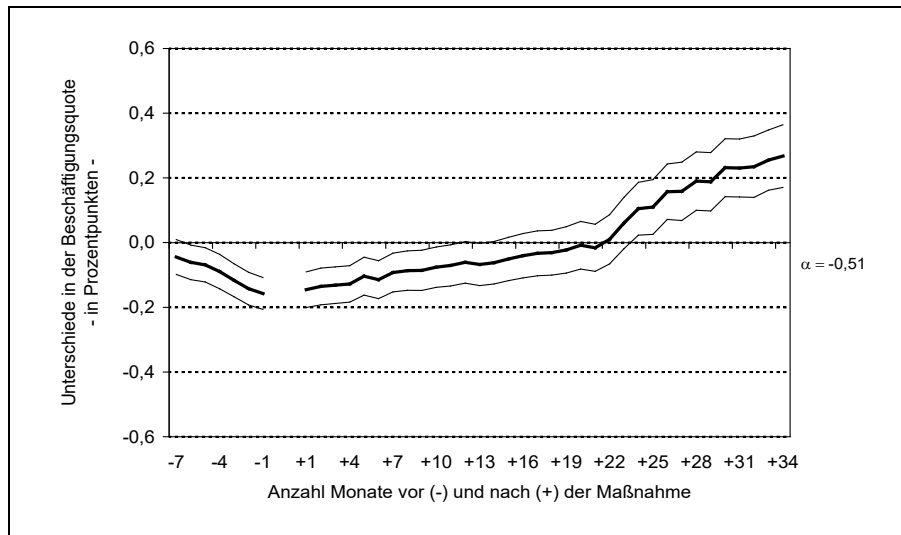
²² Die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs ist abhängig von der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Alter (§ 127 AFRG SGB III).

Abbildung IV.6:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM



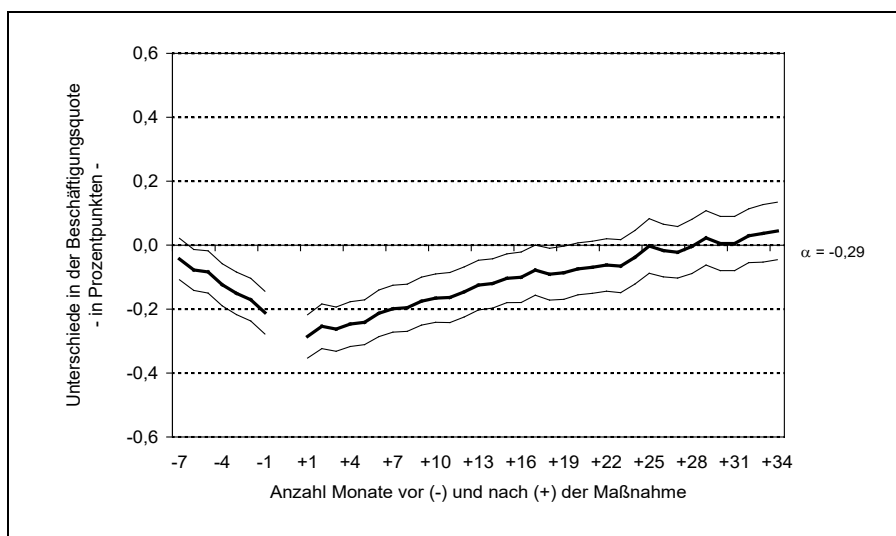
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung IV.7:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM – Frauen



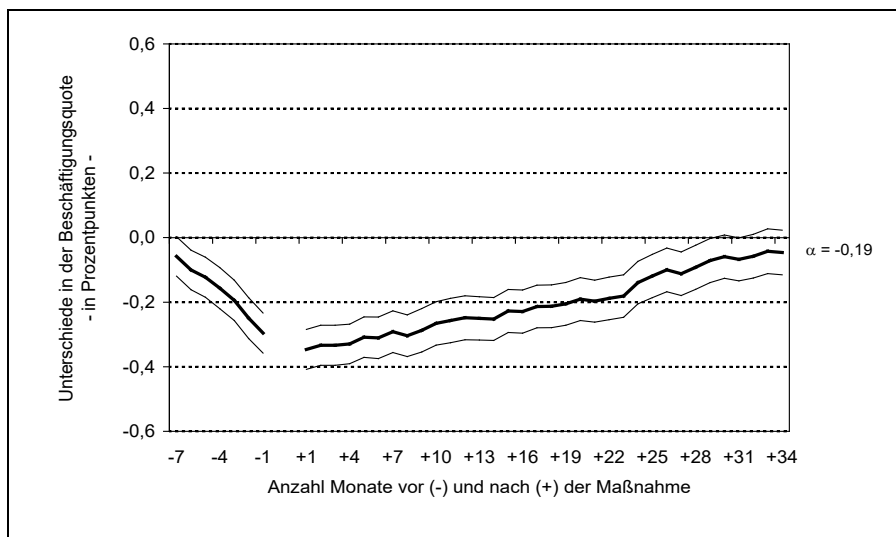
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung IV.8:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM – Männer



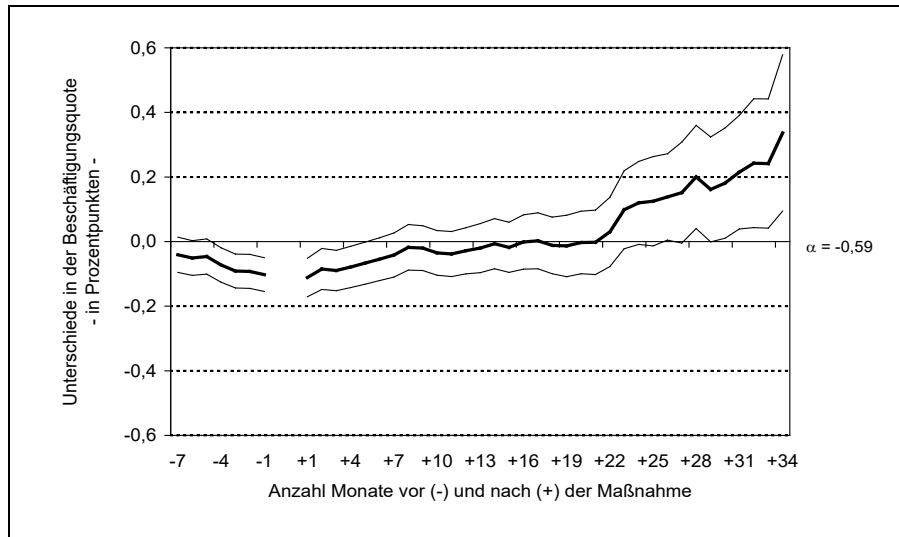
Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung IV.9:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM von 1990 bis 1993



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

Abbildung IV.10:
Entwicklung der Beschäftigungsquote bei Teilnahme an der ersten ABM von 1994 bis 1998



Quelle: AMM 1997/98; Berechnungen des IWH.

IV.7 Schlussfolgerungen

Arbeitbeschaffungsmaßnahmen verschlechtern kurzfristig die Beschäftigungschancen von Maßnahmeteilnehmern. Dies gilt vor allem für die Zeit vor 1994. In dieser Implementationsphase des zweiten Arbeitsmarktes in Ostdeutschland wurden ABM stark ausgeweitet. Das hatte zur Folge, dass eine Zielgruppenorientierung aus dem Blickfeld geriet. Die Effekte auf die Beschäftigungschancen der ABM waren ausgeprägt negativ. Von einer Brückenfunktion der ABM in den ersten Arbeitsmarkt kann demzufolge in dieser Phase nicht gesprochen werden. In der späteren Periode von 1994 bis 1998 sind die Wirkungen des zweiten Arbeitsmarktes auf die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt etwas besser.

Langfristig scheint sich die Teilnahme an einer AB-Maßnahme dagegen positiv auszuwirken. Allerdings tritt die Wirkung erst nach etwa eineinhalb bis zwei Jahren auf. Eine mögliche Erklärung hierfür besteht darin, dass die Motivation, eine reguläre Beschäftigung zu suchen, abhängig von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist. Die Beschäftigung in einer AB-Maßnahme entspricht rein rechtlich einer normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Aufgrund dieser rechtlichen Ausgestaltung erwirbt der Teilnehmer einer ABM einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, der sich an dem Einkommen in dieser Beschäftigung orientiert. Das Gehalt

im zweiten Arbeitsmarkt richtet sich nach dem Tarifeinkommen. Selbst mit der gegenwärtig praktizierten Reduzierung des Tarifgehalts um 20 % ist damit das Einkommen aus einer ABM relativ hoch im Vergleich zu den am ersten Arbeitsmarkt zu realisierenden Einkommen in Ostdeutschland. Das führt zu einem zweifachen Anreiz, an einer ABM teilzunehmen. So ist das Einkommen während der Maßnahme relativ hoch und sicher. Das spiegelt auch der daraus entstandene Arbeitslosengeldanspruch wider. Aufgrund der Regelungen zur Berechnung des Arbeitslosengeldanspruchs kann es daher individuell rational sein, keine gering bezahlte Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, um damit den Arbeitslosengeldanspruch im Falle der erneuten Arbeitslosigkeit nicht zu verringern. Bei Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung wurde auf das Anreizproblem mit der Reform des AFG bereits reagiert. Hier kann der Anspruch auf Arbeitslosengeld seit 1998 nicht mehr erneuert werden.

Ein anderer Weg, der bereits im Bereich der Sozialhilfe mit den Gemeinschaftsarbeiten beschritten wurde, ist die befristete Beschäftigung außerhalb eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Hier laufen die normalen Unterstützungsleistungen weiter. Zusätzlich erfolgt eine Aufwandsentschädigung, um zusätzliche Kosten, die den Beschäftigten durch die Arbeit entstehen, auszugleichen. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht bei dieser Art der öffentlichen Beschäftigung nicht. Positiv würde ein solcher Ansatz auf die Kostenbilanz der ABM wirken. Bislang kostet eine Beschäftigung in einer ABM das 1,5-fache der Mittel, die im Fall der Arbeitslosigkeit aufzuwenden wären.

Des Weiteren sollte die Zielgruppenorientierung verstärkt werden, da die Ergebnisse in dieser Untersuchung auf ein vorhandenes Potential hinweisen. Die Absicht der Zielgruppenbindung besteht hier jedoch weniger in einem Zurückdrängen von Mitnahmeeffekten als vielmehr einem Nachteilsausgleich für bestimmte Personengruppen. Geeignete Merkmale für eine Zielgruppenbindung sollten daher möglichst exogen sein, was beispielsweise für gesundheitliche Beeinträchtigungen gilt. Langzeitarbeitslosigkeit ist dagegen für sich allein genommen Ausdruck für strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt und damit eher endogen. Macht man solche Merkmale zum Zielgruppenkriterium, besteht die Gefahr, dass ABM zur Symptom- statt zur Ursachenbekämpfung herangezogen werden. Werden die Ursachen nicht bekämpft, steigt womöglich die Langzeitarbeitslosigkeit, und die Arbeitsmarktpolitik tritt in einen selbstverstärkenden Prozess ein. Dem wird im Falle von ABM noch durch systematische Fehlanreize Vorschub geleistet. Die überproportionale Lohnsubventionierung impliziert einen arbeitsintensiven Produktionsprozess mit Unterauslastungstendenzen in den Maßnahmen. Vergleicht man diese Art der Beschäftigung mit der im ersten Arbeitsmarkt, so stellt man gravierende Unterschiede fest. In wettbewerbslich ausgerichteten Unternehmen wird mit einem wesentlich höheren Kapitaleinsatz gearbeitet. Das Humankapital, das dazu notwendig ist, kann nur gebildet werden, wenn eine entsprechende Umgebung während der ABM gegeben ist. Das ist aufgrund der Förderanreize jedoch nicht der Fall.

Eine Vergabe der ABM an gewerbliche Unternehmen kann eine gewisse Abhilfe für dieses Problem bedeuten. Zugleich würden die bekannten Verdrängungseffekte abgeschwächt. Wenn die Heranführung der geförderten Arbeitslosen jedoch wie gegenwärtig über das Instrument der SAM OfW erfolgt, hat dies zwar positive Implikationen für die betriebsnahe Anpassung von Humankapital, jedoch treten neue negative Effekte auf. SAM OfW setzen einen starken Anreiz für Mitnahmeeffekte, die die Effizienz des Instruments einschränken.

V. Modelle zur Lohn- oder Einkommenssubventionierung (Kombilohn)

V.1 Einleitung

Der Arbeitsmarkt in Deutschland wird durch eine hohe Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten charakterisiert. In Ostdeutschland stellen sich die Probleme noch dramatischer dar. Eine Politik zur Beseitigung dieses Dilemmas kann z. B. bei Qualifizierungsmaßnahmen ansetzen, um den erzielbaren Marktlohn zu erhöhen. Dieser Weg dürfte jedoch nicht für alle Niedrigqualifizierten gangbar sein. Die Ausführungen zu FuU in diesem Gutachten zeigen, dass für Ostdeutschland die Grenze bereits erreicht scheint.

Zu den Maßnahmen, die eher auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzen, gehört die Kombinierung niedriger Erwerbseinkommen mit Modellen der Lohn- oder Einkommenssubventionierung (Kombilöhne). Die Diskussion solcher Ideen hat in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre eingesetzt (Scharpf 1994). Zu einem Durchbruch in der öffentlichen Debatte führten jedoch erst die Vorschläge der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (Gunkel et al. 1997) und des Bundesgesundheitsministeriums (Bundratsdrucksache 1997) zur Reform der Anrechnungsregelungen in der Sozialhilfe. Aufbauend auf internationalen Erfahrungen (vor allem in den USA und Großbritannien) hat sich die Diskussion dieser Modelle nachhaltig beschleunigt. Sowohl im aktuellen Gutachten des Sachverständigenrates als auch im „Bündnis für Arbeit“ stellen Kombilöhne wichtige Ansatzpunkte dar. Immer mehr Akteure treten zudem mit eigenen Vorschlägen auf den „Markt“. Die neueste Entwicklung ist schließlich durch begonnene oder geplante Modellversuche gekennzeichnet (Bündnis für Arbeit 1999, Spermann 1999).

Der Wirkungsmechanismus der Kombilöhne beruht auf der Annahme, dass Arbeitslosigkeit zu einem wesentlichen Teil als angebotsbedingt angesehen werden kann (SVR 1999). Die am Arbeitsmarkt erzielbaren Löhne sind für viele Geringqualifizierte so niedrig, dass ihr Reservationslohn häufig darüber liegt, die Arbeitslosigkeit sozusagen „freiwillig“ ist. Dabei wird der Reservationslohn stark vom Niveau der Sozialtransfers bestimmt. Diese Personen wollen arbeiten, wenn ihr Erwerbseinkommen die Transferleistungen übersteigt, ein entsprechendes Einkommen ist für sie am Markt aber nicht erzielbar. Mit Kombilöhnen soll ein Zuschlag bei Erwerbstätigkeit gezahlt werden, um implizit den Lohnsatz so weit zu erhöhen, dass der Reservationslohn überschritten wird und auch Einkommen erzielt werden, die eine deutliche Einkommensverbesserung gegenüber den Transferleistungen bei Nichtarbeit darstellen.

Die derzeitigen Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems behindern darüber hinaus mit hohen Grenzsteuersätzen die Aufnahme einer Beschäftigung. So induziert das heutige System teilweise Entzugsraten von 100 % und ermöglicht ein

(im internationalen Vergleich) relativ hohes verfügbares Einkommen ohne Erwerbstätigkeit.

Dem deutschen Sozialstaat wird folglich eine (beträchtliche) Mitschuld an der negativen Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten zugeschrieben (Boss 1994, SVR 1999). Zwischen der dem Sozialsystem zugedachten Funktion einer Existenzabsicherung auch bei Nichtarbeit und Bedürftigkeit einerseits und dem Arbeitsmarkt andererseits besteht folglich ein Zielkonflikt. Dieser Konflikt lässt sich zwar nicht auflösen, er kann aber entschärft werden.

An dieser Stelle setzen die sogenannten Kombilohnmodelle an. Mit Kombilohnmodellen werden im Rahmen dieser Studie Instrumente bezeichnet, die auch bei Existenz ausgebauter sozialer Sicherungssysteme versuchen, Arbeitsanreize zu erhöhen. Kombilohnvorschläge und die damit intendierten Auswirkungen sind mittlerweile relativ heterogen. Die Grundidee basiert jedoch auf einer Erhöhung des erzielbaren Lohnes durch eine Verringerung von Transferentzugsraten oder einen direkten Zuschlag für Erwerbstätige. Speziell für Ostdeutschland ist einzukalkulieren, dass sich die Erwerbsneigung hier bereits auf einem sehr hohen Niveau befindet.

Kombilohnvorschläge sind nach dem gegenwärtigen Forschungsstand empirisch noch immer relativ wenig untersucht. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, obwohl hier aufgrund des verhältnismäßig niedrigen Lohnniveaus ein breiteres Anwendungsspektrum gegeben sein dürfte als in Westdeutschland. Neben den Arbeitsangebotseffekten sind vor allem die fiskalischen Folgen der Modelle unklar. Während einige Vorschläge durch ihre Konstruktion zumindest in einer statischen Betrachtung keine Kosten implizieren, bergen andere ein erhebliches Ausgabenrisiko. Andererseits können durch die Konzepte Einsparungen resultieren, die eventuelle Kosten möglicherweise überkompensieren. Im Rahmen dieses Gutachtens werden deswegen verschiedene Reformalternativen simuliert und in ihren Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Budgets für die Haushalte der Träger von Transferleistungen für Ostdeutschland beurteilt. An den entsprechenden Stellen wird dazu auf die Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarktes eingegangen.

V.2 Arbeitsanreize des Steuer- und Transfersystems

Insbesondere für gering qualifizierte Personen mit niedriger Produktivität und entsprechend geringen potentiellen Löhnen entsteht ein Konflikt zwischen sozialer Sicherung und Arbeitsmarkt. Dieser Konflikt tritt in zweierlei Hinsicht auf: Zum einen liegt der Ersatzlohnanspruch relativ nahe am potentiellen Markteinkommen der Transferempfänger. Zum anderen wird das Erwerbseinkommen von Transferempfängern weitestgehend auf die Transferleistung angerechnet, sodass eine Steigerung des verfügbaren Einkommens durch Erwerbsaufnahme kaum möglich ist.

V.2.1 Lohnabstand gegenüber der Sozialhilfe

Bei einer zu geringen Differenz zwischen den Löhnen unterster Tarifgruppen und den staatlichen Unterstützungsleistungen besteht ein nur geringer finanzieller Anreiz zur Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses. In einigen Fällen wird das gesetzlich festgelegte Lohnabstandsgebot²³ sogar verletzt.

Der 1993 vorgestellte „Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes“ zeigt, dass im Durchschnitt der alten Bundesländer das Abstandsgebot gewahrt bleibt. Für die neuen Länder hingegen werden bei einigen Haushaltstypen Überschneidungen zwischen dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und dem verfügbaren Einkommen konstatiert. Die Gründe hierfür liegen in der 1991 erfolgten Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und der Festlegung relativ hoher Regelsätze zur Bemessung der Sozialhilfeleistungen.²⁴ Absolut liegen sie zwar unterhalb der westdeutschen Regelsätze, deren Relation übersteigt jedoch die Relation der Markteinkommen.²⁵

Anfang 1998 betrug der Abstand zwischen den Transferleistungen und dem Erwerbseinkommen im unteren Lohnsegment für ein Ein-Verdiener-Ehepaar mit zwei Kindern in Ostdeutschland 14,8 %. Bei Alleinlebenden ist der Abstand mit 50,4 % erheblich stärker ausgeprägt (vgl. Tabelle V.1).

Der Abstand wird tendenziell noch geringer, wenn man statt der in Tabelle V.1 angenommenen Durchschnittsverdienste die für die Zielgruppe beim Einstieg in den Arbeitsmarkt eher zur Anwendung kommenden tariflichen Mindestlöhne heranzieht. Dies gilt vor allem für bestimmte Bereiche des Dienstleistungssektors, wie beispielsweise den Einzelhandel und das Hotel- und Gaststättengewerbe.²⁶ Im Einzelhandel wird für Alleinstehende ein Abstand von 40,2 % gemessen (vgl. Tabelle V.2). Bei verheirateten Paaren mit zwei Kindern übersteigt hingegen das Sozialhilfeniveau knapp das erzielbare Erwerbseinkommen: Der Lohnabstand ist hier mit -0,5 % negativ. Noch deutlicher werden die Anreizprobleme, wenn die Tariflöhne des Hotel- und Gaststättengewerbes betrachtet werden. Für Alleinstehende ist der Abstand mit 33,9 % zwar positiv, für den Haushaltstyp mit Kindern übersteigt der Sozialhilfeanspruch hingegen das verfügbare Einkommen bei einer regulären Beschäftigung um 10,4 %.

²³ Nach § 22 (4) BSHG sollen die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem allein verdienenden Vollzeitbeschäftigten bleiben.

²⁴ Unter Sozialhilfe wird im Folgenden die Hilfe zum Lebensunterhalt verstanden.

²⁵ Vgl. Bundesministerium für Familien und Senioren (1994).

²⁶ Vgl. zu einer ähnlichen Untersuchung für Westdeutschland Deutsche Bundesbank (1996).

Tabelle V.1:

Verfügbares Haushaltseinkommen bei durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Ostdeutschland 1998

	Haushaltstyp	
	Alleinlebende	Ehepaar mit zwei Kindern
<i>Bruttoentgelt^a</i>	3.065	3.065
<i>Nettoentgelt^b</i>	1.970	2.366
<i>Kindergeld</i>	0	440
<i>Wohngeld</i>	0	237
<i>verfügbares Haushaltseinkommen</i>	1.970	3.043
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)</i>	978	2.591
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum HLU-Bedarf		
– in DM pro Monat	992	452
– in Prozent	50,4	14,8

^a Durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt inkl. anteiligen einmaligen Zahlungen für Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3. – ^b Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Berechnungen des IWH.

Sowohl in Tabelle V.1 als auch in Tabelle V.2 ist der bekannte Zusammenhang zu erkennen, dass sich der Lohnabstand mit zunehmender Familiengröße verringert. Dementsprechend lohnt sich eine Beschäftigungsaufnahme in finanzieller Hinsicht noch am ehesten für allein stehende Personen. Dort ist der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit und dem alleinigen Bezug von Sozialhilfe am ausgeprägtesten.

In Ostdeutschland dürfte das Problem mangelnder finanzieller Anreize durch einen negativen Lohnabstand noch gravierender sein als geschildert, da in vielen Tarifbereichen die Effektivverdienste (deutlich) unter den Tarifvereinbarungen liegen.

Tabelle V.2:

Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Ostdeutschland 1998

	Haushaltstyp			
	Alleinlebende		Ehepaar mit zwei Kindern	
	Einzelhandel	Hotel- u. Gaststättengewerbe	Einzelhandel	Hotel- u. Gaststättengewerbe
<i>Bruttoentgelt^a</i>	2.324	1.906	2.324	1.906
<i>Nettoentgelt^b</i>	1.636	1.423	1.830	1.501
<i>Kindergeld</i>	0	0	440	440
<i>Wohngeld</i>	0	57	308	406
<i>verfügbares Haushaltseinkommen</i>	1.636	1.480	2.578	2.347
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)</i>	978	978	2.591	2.591
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum HLU-Bedarf				
– in DM pro Monat	658	502	-13	-244
– in Prozent	40,2	33,9	-0,5	-10,4

^a Tariflöhne/Tarifgehälter der untersten Tarifgruppe, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1999): Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahre 1998. – ^b Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Berechnungen des IWH.

V.2.2 Zuverdienstregelungen bei Transferleistungen

Neben der Lohnabstandsproblematik entsteht ein weiterer Fehlanreiz im Rahmen der Zuverdienstregelungen in der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe.²⁷ Für Bezieher dieser Lohnersatzleistungen ist die Erzielung von Erwerbseinkommen finanziell kaum attraktiv, da es bis auf geringe Freibeträge prohibitiv hohen Transferentzugsraten unterliegt. Die Zuverdienstregelungen werden im Folgenden erläutert.

Zuverdienstregelungen in der Arbeitslosenhilfe

Die Regelung für Arbeitslosenhilfebezieher sieht vor, dass Nebeneinkommen bis zur Höhe von 20 % des monatlichen Lohnersatzanspruchs, mindestens aber von einem

²⁷ Arbeitslosengeld als zeitlich befristete Versicherungsleistung wird hier nicht berücksichtigt.

Vierzehntel der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV [1998: 260 (310) DM in Ostdeutschland (Westdeutschland)] anrechnungsfrei sind. Das bedeutet, dass der Arbeitsverdienst nicht auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet wird und somit das verfügbare Einkommen in gleichem Ausmaß wie das Nettoeinkommen zunimmt. Darüber hinausgehendes Einkommen wird allerdings voll von der Lohnersatzleistung abgezogen. Beträgt die Arbeitslosenhilfe beispielsweise 1.000 DM, ist ein Nebenverdienst in Höhe von 260 DM anrechnungsfrei (da 20 % der Arbeitslosenhilfe lediglich 200 DM entspricht). Liegt das Erwerbseinkommen unter der maximalen Freigrenze, ist der gesamte Verdienst von der Anrechnung auf die Arbeitslosenhilfe befreit. Übersteigt das Erwerbseinkommen diese Freigrenze, wird die Differenz zwischen dem maximalen Freibetrag und dem Einkommen auf die Arbeitslosenhilfe voll angerechnet. Einkommen über dem maximalen Freibetrag kann folglich das verfügbare Einkommen nicht erhöhen, da hier eine hundertprozentige Transferentzugsrate gegeben ist.

Tabelle V.3:
Anrechnungsregelung in der Arbeitslosenhilfe 1998

Nettoeinkommen in DM je Monat	marginale Anrechnungsquote in Prozent
bis 260	0
bis 520	100
ab 521	Transferleistung entfällt

Zuverdienstregelungen in der Sozialhilfe

Im Rahmen der Sozialhilfe unterliegt zusätzliches Erwerbseinkommen ebenfalls einer stufenweisen Anrechnung. Im Einzelnen lassen sich für die Höhe der von der Anrechnung frei bleibenden Beträge (Freibeträge) drei Bereiche identifizieren.²⁸ Im ersten Bereich entspricht der Freibetrag genau dem Nettoeinkommen, solange dieses 130 DM pro Monat nicht übersteigt. Im mittleren Einkommensbereich zwischen 130 und 997 DM erhöht jede zusätzlich verdiente D-Mark den Freibetrag – und damit das zusätzlich verfügbare Einkommen – um 0,15 DM. Demzufolge werden 85 % des 130 DM übersteigenden Betrages vom Nettoeinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet. Schließlich ist im dritten Einkommensbereich (ab 997 DM) das Maximum des Freibetrags erreicht. In diesem Intervall verbleibt dem erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens ein Frei-

²⁸ Die im Folgenden angegebenen Einkommensgrenzen beziehen sich auf Durchschnittswerte für die neuen Bundesländer insgesamt. In der Praxis orientieren sich die Berechnungen an Eckregelsätzen, die in den einzelnen Bundesländern variieren. Für spezifische Werte der einzelnen Bundesländer vgl. Breuer/Engels (1998). Eine detaillierte Beschreibung der Freibetragsberechnung findet sich in Trabert et al. (1998).

betrag in Höhe von 260 DM. Jeder weitere Hinzuverdienst wird voll auf die Sozialhilfeleistung angerechnet, sodass sich eine marginale Transferentzugsrate von 100 % einstellt. Die beschriebenen Grenzen sind für alle Sozialhilfeempfänger identisch und variieren nicht wie bei der Arbeitslosenhilfe nach der jeweiligen Höhe der Transferleistungen.

Tabelle V.4:
Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe

Nettoeinkommen in DM je Monat		marginale Anrechnungsquote in Prozent
Alleinstehende	Ehepaare mit 2 Kindern	
bis 130	bis 130	0
bis 997	bis 997	85
bis 1.238	bis 2.851	100
ab 1.239	ab 2.852	Transferleistung entfällt

V.2.3 Effektive Grenzbelastung des Bruttoeinkommens für Transferempfänger

Die beschriebenen Marginalbelastungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe stellen die jeweiligen Partialbelastungen einzelner Komponenten des deutschen Steuer- und Transfersystems dar. Für die Quantifizierung des Anreizes einer Beschäftigungsaufnahme beziehungsweise einer Beschäftigungsausdehnung ist indessen die marginale Gesamtbelastung des Arbeitsentgeltes von Relevanz. Schließlich wird die Differenz zwischen Bruttoentgelt und verfügbarem Einkommen sowohl durch Steuern und Sozialbeiträge bestimmt (explizite Besteuerung) als auch durch die Verringerung oder den Wegfall der Transferleistungen (implizite Besteuerung).

Explizite Belastung

Bei der Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge werden nur die gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitnehmerbeiträge vom Bruttoeinkommen berücksichtigt. Diese setzten sich 1998 aus 10,15 % für die Rentenversicherung, 7 % für die Krankenversicherung²⁹, 3,25 % für die Arbeitslosenversicherung und 0,85 % für die Pflegeversicherung zusammen. Grundsätzlich unterliegen alle Einkommen aus abhängiger Beschäftigung bis zu den jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialabgabenpflicht. Ausnahmen bestehen für geringfügig Beschäftigte, deren wöchentliche Arbeitszeit weniger als 15 Stunden beträgt und deren Arbeitsentgelt

²⁹ Durchschnittlicher Beitragssatz.

monatlich 520 DM nicht übersteigt.³⁰ Bei einem höheren Bruttolohn unterliegt das gesamte Erwerbseinkommen der Sozialversicherungspflicht, wodurch die Grenzbelastung an dieser Stelle extrem hoch ist (vgl. Abbildung V.1).³¹ Danach beträgt die marginale und durchschnittliche Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge 21,25 %.

Die Steuerbelastung ergibt sich nach dem für 1998 gültigen Einkommensteuergesetz ab einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 12.365 DM. Zur Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens werden vom Bruttoeinkommen bestimmte Beträge (Werbungskostenpauschale, Sonderausgabenpauschbetrag, Versorgungsaufwendungen) abgezogen.³² Somit beginnt die Steuerpflicht ab einem Bruttolohn in Höhe von rund 1.600 DM pro Monat für Alleinstehende. Der Verlauf der Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Solidaritätszuschlag³³ ist in Abbildung V.1 dargestellt.

Implizite Belastung

Das Erwerbseinkommen unterliegt jedoch nicht nur der expliziten Belastung durch Sozialbeiträge und Steuern. Es wird ebenso durch die Transferleistungen des Wohngeldes und der Sozialhilfe und den damit verbundenen impliziten Belastungen durch die Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die jeweiligen Leistungen beeinflusst. Für die Berechnung der Wohngeldleistungen sind drei Faktoren von Bedeutung: die Zahl der im Haushalt lebenden Personen, die Höhe des Einkommens sowie die Höhe der zuschussfähigen Miete. Für die Berechnung des letzten Faktors wird angenommen, dass es sich um Wohnraum handelt, der bis Ende 1991 bezugsfertig war und mit einer Sammelheizung ausgestattet ist. Damit ergibt sich als zuschussfähige Miete ein Höchstbetrag von 455 DM für Alleinstehende und 820 DM für eine Familie mit zwei Kindern. Als Einkommen zählen alle Bruttoeinnahmen des Haushaltes in Geld oder Geldeswert abzüglich bestimmter nicht zu berücksichtigender Freibeträge.³⁴

³⁰ Die Darstellung bezieht sich auf den Rechtsstand 1998, da die Arbeitsangebotsschätzung mit einem Datensatz dieses Jahres erfolgt.

³¹ Die Berechnung der Grenzbelastung erfolgt in Stufen von 108 DM pro monatlichen Erwerbseinkommens.

³² Bei der Kalkulation der Abzugsbeträge wird angenommen, dass Werbungskosten in Höhe des Pauschbetrages von 2.000 DM je Jahr entstehen und Sonderausgaben in Höhe des Sonderausgaben-Pauschbetrages von 108 DM je Jahr. Bei der Berechnung der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen wird entweder die Vorsorgepauschale oder der Abzugsbetrag nach der Höchstbetragsregelung berücksichtigt; der jeweils höhere Betrag kommt zum Tragen.

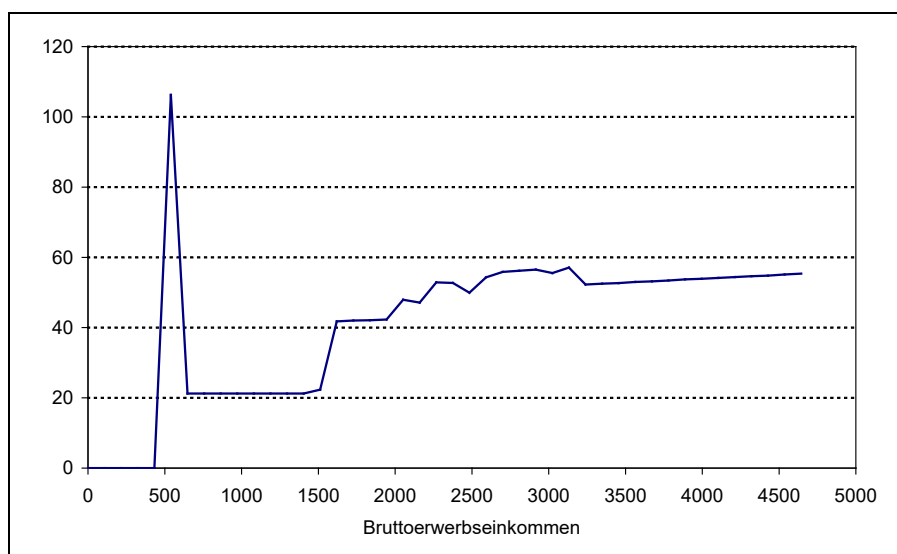
³³ Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld und beträgt 5,5 %. Die Regelung nach § 3 (4) SolZG sieht vor, dass der Solidaritätszuschlag nur dann erhoben wird, wenn die Einkommensteuerschuld in den Steuerklassen I, II oder IV mehr als 1.836 DM pro Jahr beträgt, sodass sehr geringe Einkommen von dem Zuschlag befreit sind.

³⁴ Absetzbar sind u. a. Werbungskosten in Höhe von monatlich 167 DM, Pauschalabzüge, die je nach der Zahlung von Steuern und Sozialversicherungen variieren sowie ein degressiv gestalteter Einkommensfreibetrag aufgrund der Überleitung ins Vergleichsmietensystem.

Die durch die Wohngeldverringerung entstehende Grenzbelastung beträgt für einen Ein-Personen-Haushalt im Maximum über 30 Prozentpunkte.

Abbildung V.1:

Marginalbelastung des Erwerbseinkommens durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern
- in Prozent -



Quelle: Berechnungen des IWH.

Für die Berechnung der impliziten Besteuerung im Rahmen der Sozialhilfe ist zunächst das Nettoarbeitseinkommen zu ermitteln. Dazu sind von dem Bruttoeinkommen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abzuziehen.³⁵ Nach den oben beschriebenen Stufen entsteht keine Belastung, solange das Nettoeinkommen 130 DM nicht übersteigt. Danach erreicht die Marginalbelastung bezogen auf das Nettoeinkommen Werte von 85 % beziehungsweise 100 %. In Relation zum Bruttoeinkommen ergeben sich etwas geringere Anrechnungsquoten.

Effektive Gesamtbelastung

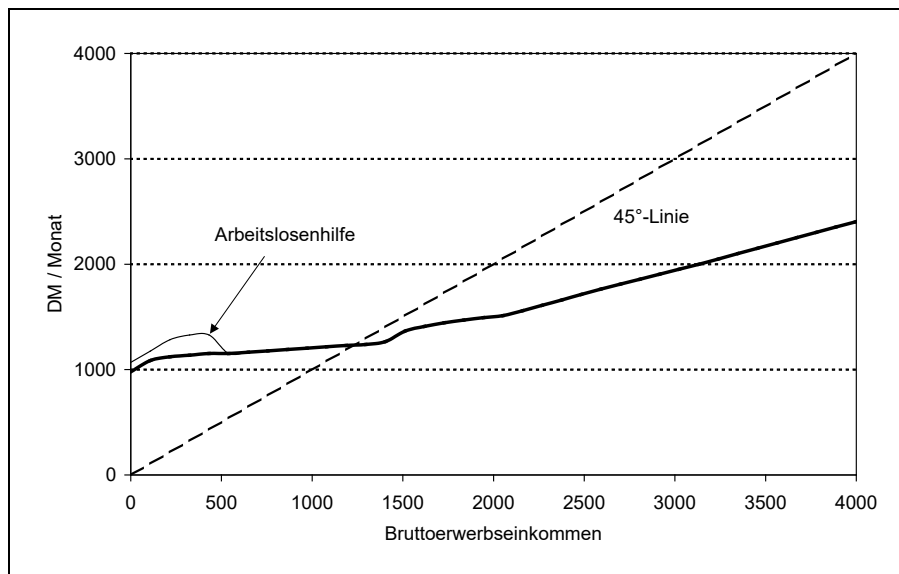
Unter Berücksichtigung dieser einzelnen Komponenten lässt sich das verfügbare Einkommen für verschiedene Haushaltstypen in den neuen Bundesländern ermitteln. Die gesamte explizite und implizite Belastung zusätzlichen Einkommens berechnet sich dann als Veränderung des verfügbaren Einkommens in Relation zur Verände-

³⁵ Gemäß § 76 BSHG sind darüber hinaus die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben abzuziehen. Diese nicht eindeutig quantifizierbaren Aufwendungen werden im Folgenden vernachlässigt.

rung des Bruttoerwerbseinkommens. In den nachfolgenden Abbildungen ist das verfügbare Einkommen sowie die effektive Gesamtbelastung des Bruttoerwerbseinkommens für Alleinstehende und Haushalte mit zwei Kindern abgetragen.

Der in den Abbildungen V.2 und V.3 skizzierte Verlauf der Budgetgeraden weist auf eine recht hohe effektive Gesamtbelastung hin. Insbesondere in dem für Transfers relevanten Einkommensbereich verläuft die Linie des verfügbaren Einkommens nahezu waagrecht. Eine Ausnahme stellt die Situation mit Arbeitslosenhilfe für den Haushaltstyp von Alleinstehenden dar. Hier ist unter den gesetzten Annahmen einer Leistung in Höhe von 1.068 DM³⁶ zunächst eine knapp über dem Sozialhilfebezug gelegene Budgetfunktion gegeben. Übersteigt das Bruttoerwerbseinkommen jedoch die Geringfügigkeitsgrenze von 520 DM, entfällt die Arbeitslosenhilfe sofort. Bei höherem Erwerbseinkommen unterliegt die betrachtete Person somit den Bedingungen der Sozialhilfe. An dieser Stelle ist die marginale Belastung sehr hoch, da hier ein geringer Anstieg des Einkommens zu einer Kürzung des verfügbaren Einkommens führt.³⁷

Abbildung V.2:
Verfügbares Einkommen für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern

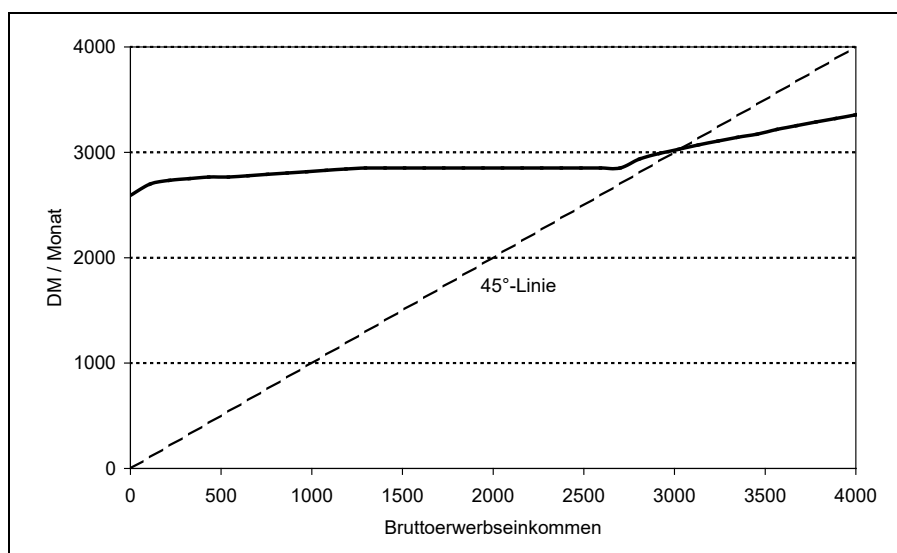


Quelle. Berechnungen des IWH.

³⁶ Dieser Wert ergibt sich aus dem verwendeten Mikrodatensatz.

³⁷ Diese Extrembelastung ist in Abbildung V.1 nicht eingezeichnet. Grafisch würde sich lediglich die Spitze an der Stelle der Geringfügigkeitsgrenze verstärken.

Abbildung V.3:
Verfügbares Einkommen für Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern 1998 in
den neuen Bundesländern



Quelle: Berechnungen des IWH.

Für Ehepaare mit zwei Kindern ist der Bereich eines stagnierenden verfügbaren Einkommens im Vergleich zu Alleinstehenden sehr viel länger, da die Grenze der Sozialhilfeleistungen höher ist und die damit verbundenen Bedingungen einer hohen Anrechnung länger zum Tragen kommen. Für Arbeitslosenhilfebezieher ergibt sich unter den gesetzten Annahmen keine Veränderung der Budgetgerade, da das Einkommen ohnehin mit ergänzender Sozialhilfe aufgefüllt wird.

In den Abbildungen V.4 und V.5 ist die effektive Gesamtbelastung des Bruttoerwerbseinkommens für Alleinstehende und Haushalte mit zwei Kindern abgetragen. Die Gesamtwirkung des Steuer- und Transfersystems lässt das Bruttoeinkommen von Sozialhilfeempfängern lediglich bis 130 DM unbelastet. Danach steigt die Grenzbelastung bis zur Sozialversicherungsgrenze bereits auf über 80 %. Wenn die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge beginnt, erreicht die marginale Besteuerung einen Wert von über 100 %. An dieser Stelle nimmt das verfügbare Einkommen paradoxerweise trotz des Anstiegs des Bruttoeinkommens ab, da nach Überschreiten der Sozialversicherungsgrenze das gesamte Einkommen beitragspflichtig wird.

Die sich daran anschließende Gesamtbelastung von bis zu 91 % bei Alleinstehenden und sogar 100 % bei Familien mit zwei Kindern wird vor allem durch die hohen Anrechnungsquoten im Rahmen der Sozialhilfe geprägt. Danach führt der sogenannte „Wohngeldknick“, der durch die Pauschalabzüge in Abhängigkeit von Steuern

Abbildung V.4:
Effektive marginale Gesamtbelastung für Alleinstehende 1998 in den neuen Bundesländern
- in Prozent -

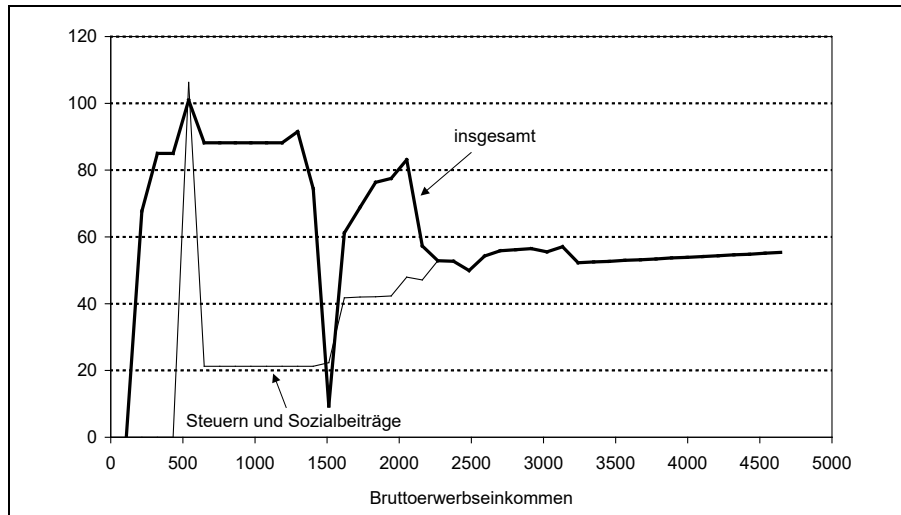
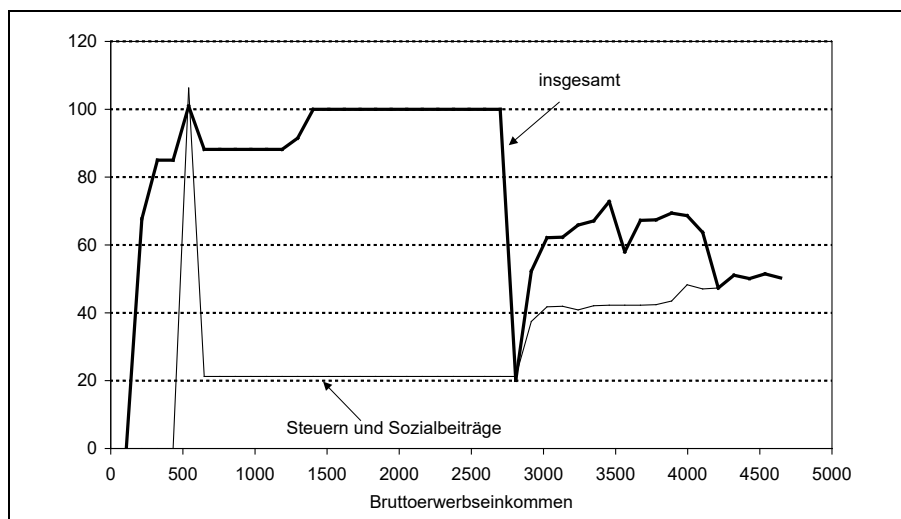


Abbildung V.5:
Effektive marginale Gesamtbelastung für Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern 1998 in den neuen Bundesländern
- in Prozent -



Quelle für beide Abbildungen: Berechnungen des IWH.

und Sozialversicherungen zustande kommt, zu einem einmaligen Absinken der Grenzbelastung. Die Anrechnungsmodalitäten im Rahmen der Wohngeldleistungen sorgen jedoch für einen erneuten Anstieg der Grenzbelastung. Oberhalb der Anspruchsgrenze auf Wohngeld verbleibt die kumulierte Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Solidaritätszuschlag. Sie liegt bei Werten um 50 %.

Die Berechnungen zeigen, dass erwerbstätige Sozialtransferempfänger, die ihr Einkommen aufbessern möchten und den Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen, eine extrem hohe marginale Belastung ihrer Erwerbseinkünfte in Kauf zu nehmen haben, die sogar weit über dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer liegt. Aus dem skizzierten Belastungsverlauf ist leicht ersichtlich, dass es sich für Transferempfänger kaum lohnt, ein reguläres Beschäftigungsverhältnis im Niedriglohnssektor aufzunehmen. Die Summe aus expliziter und impliziter Belastung erreicht für Sozialhilfeempfänger – bezogen auf das Bruttoeinkommen – Werte von über 90 % für Alleinstehende und von 100 % für Familien mit Kindern. Dieses hohe Niveau wird auch durch die Steuerreform von 1999 nur unwesentlich verringert. Darüber hinaus besteht angesichts der zum Teil nur geringen Abstände zwischen Lohneinkommen und Sozialhilfeanspruch wenig Anreiz zum „Herauswachsen“ aus der Sozialhilfe. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Sozialhilfeniveau mit Arbeitsentgelten im Bereich einfacher Dienstleistungen statt mit Löhnen im industriellen Sektor verglichen wird.

V.3 Theoretische Analyse des Arbeitsangebots

V.3.1 Ein einfaches Modell des Arbeitsangebots

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Person am Erwerbsleben teilnimmt, unterliegt einem individuellen Entscheidungskalkül. Neben individuellen beziehungsweise haushaltsspezifischen Einflussfaktoren wirken die institutionellen Rahmenbedingungen des Sozialstaates auf das individuelle Arbeitsangebot. Dabei verursacht, wie soeben gezeigt, die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems in Deutschland Fehlanreize auf das individuelle Arbeitsangebot im Bereich niedrig bezahlter Tätigkeiten.

Mögliche Arbeitsangebotsreaktionen auf einzelne Komponenten des Transfersystems lassen sich auf der Basis mikroökonomischer Arbeitsangebotsmodelle analysieren (Killingsworth 1983). Den Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass jedes Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit nutzenmaximal zwischen Erwerbsarbeit (kurz: Arbeit) und Nichterwerbsarbeit (kurz: Freizeit) aufzuteilen sucht. Aus dieser Optimierung resultiert ein entsprechendes Arbeitsangebot.³⁸ Die Entscheidung zur Erwerbstätigkeit wird zusätzlich durch das zur Verfügung stehende Nichtarbeitseinkommen des sozialen Sicherungssystems beeinflusst. Sowohl die Höhe als

³⁸ Für eine grafische Darstellung siehe z. B. Franz (1999).

auch die Anrechnungsregelungen bei Erwerbstätigkeit beeinflussen daher die Entscheidung über die Wahl von Arbeitszeit und Freizeit.

Ein typisches Ausgangsmodell ist durch die folgende Nutzenfunktion vom Cobb-Douglas-Typ gegeben:

$$U = (w \cdot H + V)^a (T - H - e)^b.$$

Nutzen *Konsumnutzen* *Freizeitnutzen*

Darin bezeichnet U den Gesamtnutzen eines Individuums in einer Periode der Länge T , w den Netto-Reallohnsatz, H die in dieser Periode aufgewendete Arbeitszeit und V die Höhe des Nichtarbeitseinkommens. Die Parameter a und b bezeichnen die Konsum- beziehungsweise Freizeitelastizität des Gesamtnutzens. Die Variable e ist eine in Zeitäquivalenten ausgedrückte individuelle, unbeobachtbare Größe, die individualspezifische Präferenzen zum Ausdruck bringen soll. e beeinflusst ebenso wie die Elastizitätsparameter a und b die Neigung der entsprechenden Nutzen-Indifferenzkurven.

Der Konsumnutzen wird aus dem verfügbaren Einkommen – Erwerbseinkommen plus autonomes Nichtarbeitseinkommen –, ausgedrückt in der Budgetfunktion $w \cdot H + V$, gezogen. Der Freizeitnutzen wird aus der Differenz von gesamter Zeit T minus der Arbeitszeit H und dem individualspezifischen Präferenzparameter e bestimmt. Für die Nutzenoptimierung genügt es, das relative Verhältnis von Freizeit- und Konsumpräferenz in Form von $\alpha = b/(a + b)$ zu betrachten. α wird im Folgenden als relative Freizeitpräferenz bezeichnet.

Das optimale Arbeitsangebot eines Individuums ist durch den Punkt bestimmt, in dem der Lohnsatz w der Steigung der höchstmöglichen Nutzenindifferenzkurve entspricht. Das ist der Punkt, an dem der Nutzenzuwachs aus Konsum den Nutzenverlust an Freizeit gerade kompensiert. Technisch ausgedrückt: der Lohnsatz entspricht im Optimum der marginalen Substitutionsrate von Konsum und Freizeit. Daraus folgt für die Ermittlung des Arbeitsangebotsumfangs unmittelbar:

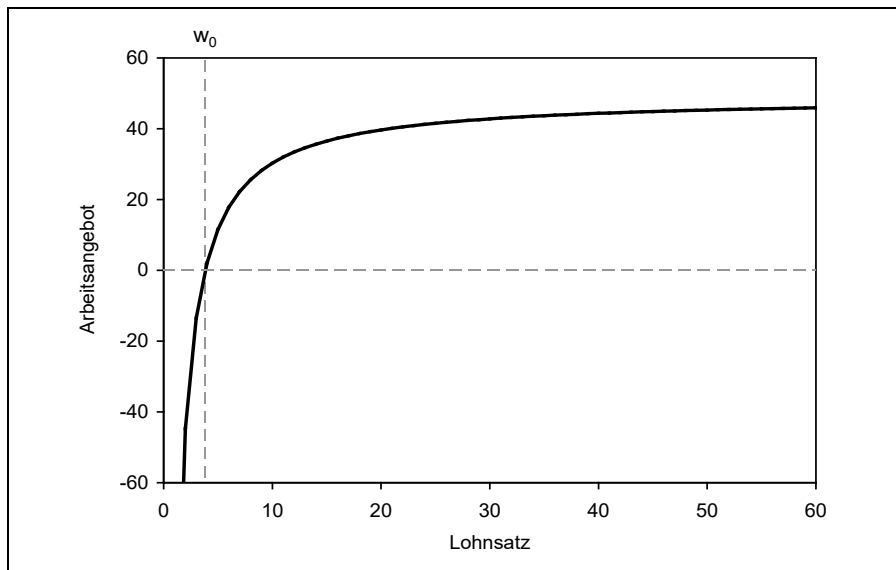
$$H = T(1 - \alpha) - (V/w)\alpha - e.$$

Dies entspricht einem linearen Modell für das Arbeitsangebot, bei dem als spezifisches exogenes Merkmal die Variable V/w (Lohnersatzleistungen pro Periode, geteilt durch den Stundenlohn) zu berücksichtigen ist. Dabei wirken höhere Transferzahlungen V aufgrund des negativen Vorzeichens tendenziell angebotsverringend. Ein steigender Lohnsatz w dagegen verkleinert den Quotienten und vergrößert damit nichtlinear das Arbeitsangebot H . Die Größe e wird als Zufallsvariable in einem einfachen linearen Regressionsmodell aufgefasst:

$$H = \beta_0 + x\beta_1 + \varepsilon \text{ mit } \beta_0 = T(1 - \alpha), x = V/w, \beta_1 = -\alpha \text{ und } \varepsilon = -e.$$

Ein Vorteil dieser Spezifikation ist die Berücksichtigung des nichtlinearen Zusammenhangs zwischen Lohnsatz und Arbeitsangebotsmenge. Das Modell steht im Einklang mit der Beobachtung, dass das Arbeitsangebot weitgehend inelastisch auf Lohnsatzveränderungen reagiert (vgl. Abbildung V.6). Lediglich für das untere Lohnsegment wird eine hohe Lohnelastizität unterstellt. Der Lohnsatz w_0 bezeichnet den sogenannten Reservationslohn, ab dem ein Individuum Arbeit anbietet. Er ist konzeptionell nicht identisch mit dem in Abschnitt II.1 verwendeten Reservationslohn. Während den dort verwendeten Sucharbeitslosigkeitsmodellen eine dynamische Betrachtungsweise zugrunde liegt, ist das vorliegende Arbeitsangebotsmodell statischer Natur. Das Suchmodell geht implizit davon aus, dass ein Arbeitssuchender bereits grundsätzlich eine positive Arbeitsangebotsentscheidung getroffen hat. Das heißt, sein Marktlohn liegt oberhalb des Reservationslohns, der für die Arbeitsangebotsentscheidung relevant ist. Der für die Arbeitssuche relevante Reservationslohn dient lediglich als Entscheidungskriterium für die Auswahl zwischen konkreten Lohnofferten.

Abbildung V.6:
Arbeitsangebotsfunktion in Abhängigkeit vom Lohnsatz im Modell



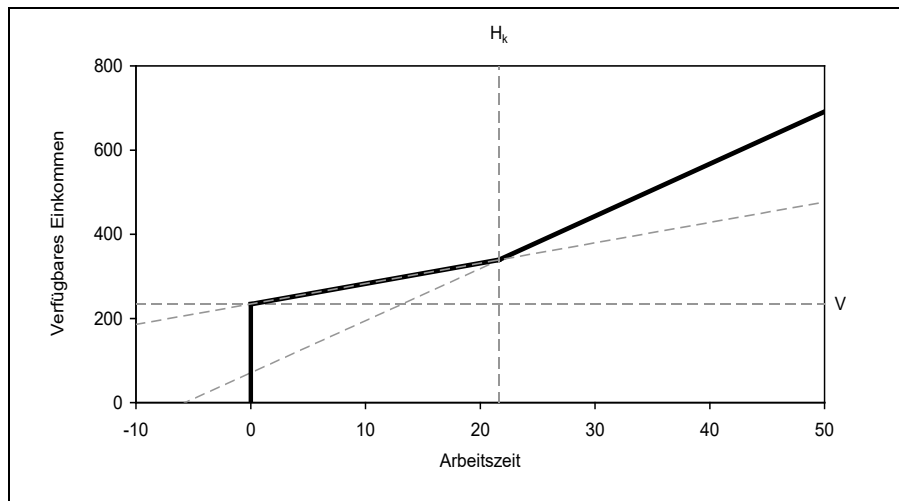
Die Verwendung eines nicht linearen Ansatzes hat für die Beurteilung von Niedriglohnsbventionen eine besondere Bedeutung. Je nach Verlauf der Arbeitsangebotsfunktion könnten die Arbeitsmarkteffekte wesentlich höher ausfallen als bislang auf der Grundlage von linearen Modellen geschätzt. Bildet die hier unterstellte Funktionsform die realen Verhältnisse besser ab als ein lineares Modell, kommt es bei

Verwendung eines linearen Modells zu einer Unterschätzung des Angebotseffekts durch Niedriglohsubventionen. Der Grund dafür besteht darin, dass die lineare Approximation durch eine Gerade zu einer Mittelung der Steigung der Arbeitsangebotsfunktion führt. Insofern stellt der hier verwendete Ansatz eine wichtige Innovation gegenüber herkömmlichen Ansätzen dar.

V.3.2 Geknickte Budgetfunktionen

Die folgende Modellerweiterung dient der Berücksichtigung geknickter Budgetrestriktionen, wie sie typischerweise aus dem Steuer- und Transfersystem resultieren (vgl. Abbildungen V.2 und V.3). Dabei werden vereinfachend zwei unterschiedliche Prototypen von Budgetrestriktionen unterschieden, die maßgeblichen Einfluss auf die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung besitzen. Der erste Typus ist von einem Ersatzlohnanspruch V und einem Anfangsbereich mit einer relativ hohen Transferentzugsrate geprägt. Die Steigung der Budgetfunktion in diesem Segment ist durch den Nettolohnsatz w_1 gegeben. Erst ab einem Arbeitsangebot von H_k beginnt der Einkommensbereich, welcher der normalen Belastung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen unterliegt. Die Steigerung der Budgetgeraden in diesem Segment ist durch den Nettolohnsatz w_2 gegeben (vgl. Abbildung V.7). Der Bruttolohnsatz ist für beide Segmente jeweils gleich.

Abbildung V.7:
Budgetrestriktion bei Sozialtransfers

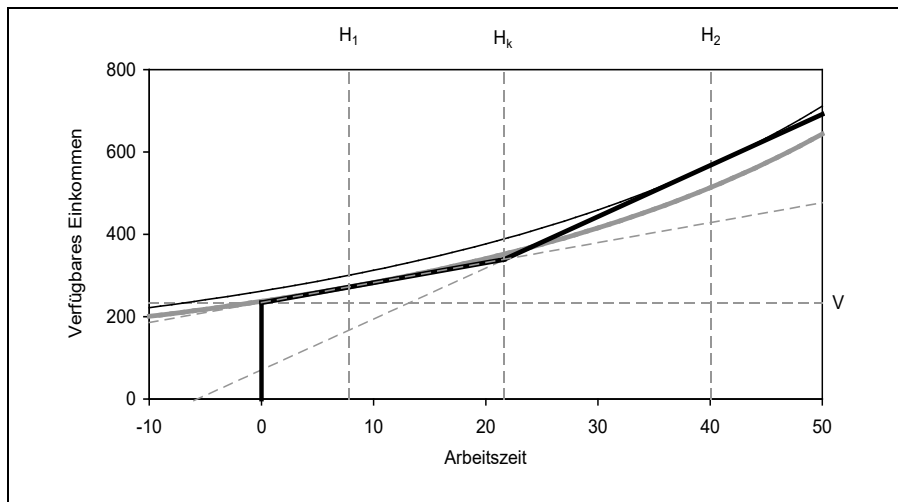


Die Optimalitätsentscheidung lässt sich mit Hilfe von Indifferenzkurven veranschaulichen. Während die Optimalentscheidung für das erste Budgetsegment an der

Stelle H_1 liegt, ergibt sich das optimale Arbeitsangebot für das zweite Budgetsegment an der Stelle H_2 . Da die Realisation von H_2 in dem nachfolgenden grafischen Beispiel (Abbildung V.8) mit einem höheren Nutzenniveau verbunden ist, liegt das globale Optimum in diesem Fall an der Stelle H_2 .

Abbildung V.8:

Optimales Arbeitsangebot bei Budgetrestriktion durch Sozialtransfers



Stellt man die Optimalitätsentscheidung für einen niedrigeren Lohnsatz dar, so ist bei gleicher Präferenzstruktur der Nutzen der Nichtarbeit höher als der Nutzen jeder positiven Arbeitsangebotsentscheidung. Formal tritt dieser Fall dann ein, wenn der Nettolohnsatz niedriger ist als die Steigung der Indifferenzkurve an der Stelle $H = 0$. Folglich ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft zur Erwerbsaufnahme mit steigender Entzugsrate, das heißt fallendem Nettolohnsatz, sinkt (vgl. Abbildung V.9).

Die typische Arbeitsangebotsfunktion in diesem Kontext hat folgendes Aussehen: Bis zu einem kritischen Wert w_0 ist das optimale Arbeitsangebot negativ, das heißt, ein Individuum zieht es vor, arbeitslos beziehungsweise nicht erwerbstätig zu bleiben. Ab w_0 ist das Arbeitsangebot positiv und steigt bis zu einer Sprungstelle relativ steil an. An der Sprungstelle erfolgt der Umschlag des Nutzenoptimums vom ersten zum zweiten Budgetsegment. Ab diesem Punkt steigt das Arbeitsangebot mit steigendem Lohnsatz nur noch sehr flach an (vgl. Abbildung V.10).

Der zweite Prototyp von Budgetrestriktionen ist durch das Vorliegen steuer- und sozialversicherungsfreier Beschäftigung unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze gekennzeichnet. Diesen Fall verdeutlicht die Abbildung V.11.

Abbildung V.9:
Optimales Arbeitsangebot für Niedriglohnbezieher

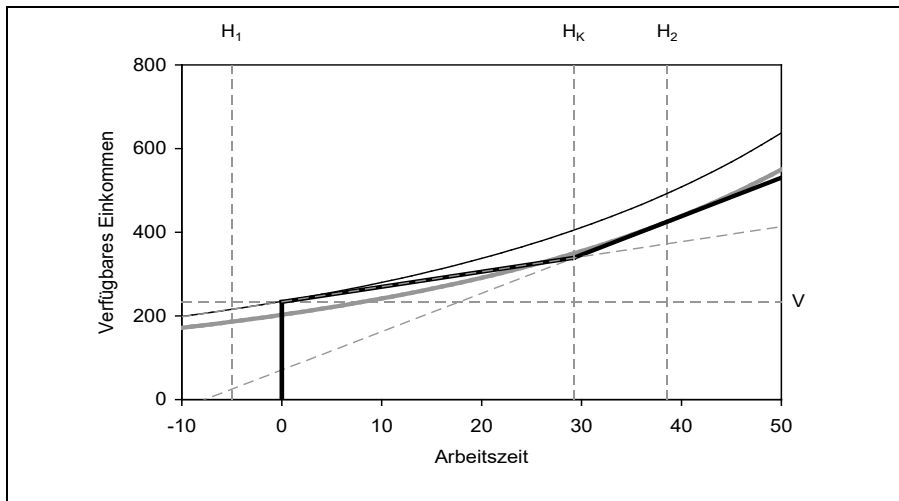
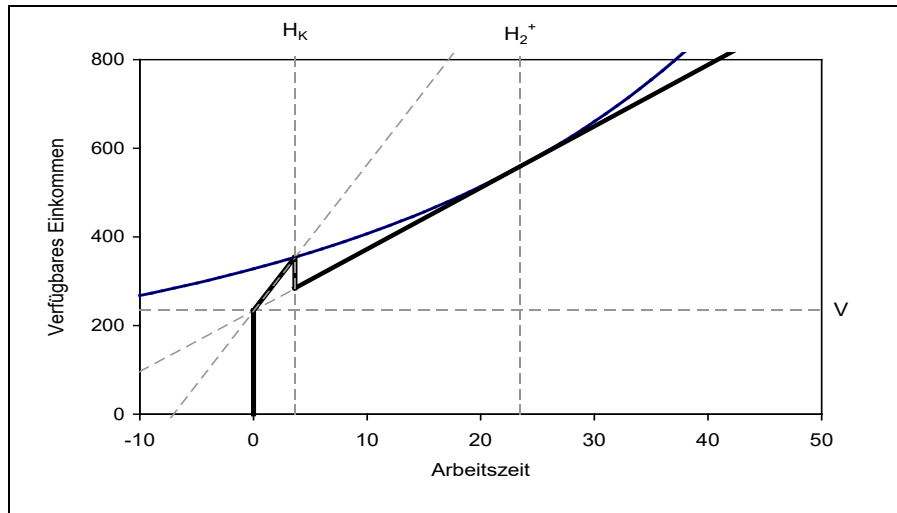


Abbildung V.10:
Arbeitsangebotsfunktion bei Budgetrestriktion durch Sozialhilfe



Abbildung V.11:
Optimales Arbeitsangebot bei Budgetrestriktion durch steuer- und sozialversicherungsfreie Tätigkeit



Bis zum Punkt H_k steigt das verfügbare Einkommen proportional zum Bruttostundenlohn. Danach wird der Steuer- und Abgabensatz wirksam, was an der Stelle H_k zu einem Rücksprung des verfügbaren Einkommens führt. Dies betrifft vor allem Personen ohne Transferansprüche, wenn das Haushaltseinkommen beispielsweise bereits durch das Erwerbseinkommen eines Partners oberhalb der Transfergrenze liegt.

Die Arbeitsangebotsentscheidung hängt wiederum von der Präferenzstruktur eines Individuums ab. Liegt der Optimalpunkt für das erste Budgetsegment zwischen 0 und H_k , ist es nutzenoptimal, H_1 zu realisieren. Befindet sich der Optimalpunkt für das erste Budgetsegment links von 0, wird das betreffende Individuum keine Arbeit anbieten. Bei einem Optimalpunkt für das erste Budgetsegment rechts von H_k hängt die Entscheidung von der Lage des Optimalpunktes H_2 ab. Liegt H_2 rechts von der kritischen Schwelle H_2^+ , wird ein Individuum nach Möglichkeit H_2 realisieren, ansonsten H_k . An der kritischen Schwelle H_2^+ ist der Nutzen aus der Realisation von H_2^+ gerade gleich dem Nutzen an der Stelle H_k (vgl. Abbildung V.11).

Die entsprechende Arbeitsangebotsfunktion ist Abbildung V.12 zu entnehmen. Ab dem Lohnsatz w_0 wird ein Individuum Arbeit anbieten. Mit steigendem Lohnsatz wird das Arbeitsangebot stark ausgeweitet, bis das verfügbare Einkommen die Geringfügigkeitsschwelle erreicht. Ab diesem Punkt führt ein steigender Lohnsatz zu einem Rückgang des Arbeitsangebots. Schließlich ergibt sich eine Sprungstelle an dem Punkt, wo die Realisation von H_2 ein höheres Nutzenniveau generiert als die Realisation von H_k .

Abbildung V.12:
Arbeitsangebotsfunktion bei Budgetrestriktion durch steuer- und sozialversicherungs-
freie Tätigkeit



V.4 Empirische Analyse des Arbeitsangebots

V.4.1 Schätzverfahren

Zur Ermittlung der Arbeitsangebotsreaktionen der Reformvorschläge wird zunächst bestimmt, welche Verhaltensreaktionen der potentiellen Arbeitnehmer zu erwarten sind. Eine veränderte Budgetfunktion im Sozialtransferbereich wirkt aus Sicht der Zielgruppe wie eine Lohn- oder Transfererhöhung.

Die Abschätzung der Reagibilität der Zielgruppe bezüglich Veränderungen im Sozialtransfersystem baut auf der Schätzung einer Arbeitsangebotsfunktion gemäß Gleichung (2) auf. Mit mikroökonomischen Verfahren wird die Erwerbswahrscheinlichkeit und der Umfang des Arbeitsangebots (in Stunden) unter Verwendung eines repräsentativen Mikrodatensatzes geschätzt.

Partizipationswahrscheinlichkeit und Umfang des Arbeitsangebots werden darüber hinaus durch eine Reihe individueller Merkmale erklärt, deren Einflüsse sich im Rahmen einer TOBIT-Schätzung – einem Maximum-Likelihood-Schätzverfahren – quantifizieren lassen. Dieser Ansatz berücksichtigt, dass das Arbeitsangebot als endogene Variable auf den positiven Wertebereich beschränkt ist, sodass die beobachtete Verteilung der Stunden gestützt ist. Das TOBIT-Modell gewährleistet in dieser Situation unverzerzte und konsistente Schätzungen der Regressionsparameter (Greene 1997).

Eine Besonderheit des hier spezifizierten Modells gegenüber anderen Arbeitsangebotsstudien ist die aus der konsequenten Umsetzung des Modellrahmens folgende nichtlineare Berücksichtigung des Lohnsatzes in der Arbeitsangebotsschätzung. Die üblicherweise durchgeführten Schätzungen unterstellen dagegen einen linearen Einfluss des Lohnsatzes auf das Arbeitsangebot. Diese Ansätze besitzen jedoch unter anderem den Nachteil einer fehlenden Konsistenz zwischen theoretischem und empirischem Modell. Außerdem implizieren lineare Modelle zwangsläufig eine bestenfalls geringe Lohnelastizität im unteren Lohnsegement.

Eine weitere Besonderheit der hier vorgelegten Schätzungen besteht in der Berücksichtigung nichtlinearer Budgetrestriktionen gemäß dem Prinzip, das insbesondere von Hausman (1980, 1981, 1985a, 1985b) vorgeschlagen wurde.³⁹ Zu diesem Zweck werden für alle relevanten Haushaltstypen näherungsweise Budgetfunktionen ermittelt, die eine durchschnittliche implizite Belastung des Bruttolohnsatzes im ersten Budgetsegment (bis zum Knickpunkt) enthalten, sowie die durchschnittliche Belastung aus Steuern und SV-Beiträgen im zweiten Budgetsegment (ab dem Knickpunkt). Für das zweite Budgetsegment ist dabei ein sogenanntes „virtuelles“ Nichtarbeitseinkommen V_2 zu bestimmen. V_2 ergibt sich aus der Verlängerung des Budgetsegments bis zur Linie, wo das Arbeitsangebot gleich 0 ist (vgl. Abbildung V.13). Dieser Wert entspricht der Transferzahlung bei Nichtarbeit, die erfolgen würde, wäre das zweite Budgetsegment über den gesamten Einkommensbereich gültig. Im beschriebenen Fall liegen die virtuellen V_2 durchweg unter den tatsächlich gezahlten Transferleistungen V_1 . Die Werte von V_2 gelten jedoch für alle Personen, deren optimales Arbeitsangebot H im Bereich des zweiten Budgetabschnittes liegt.

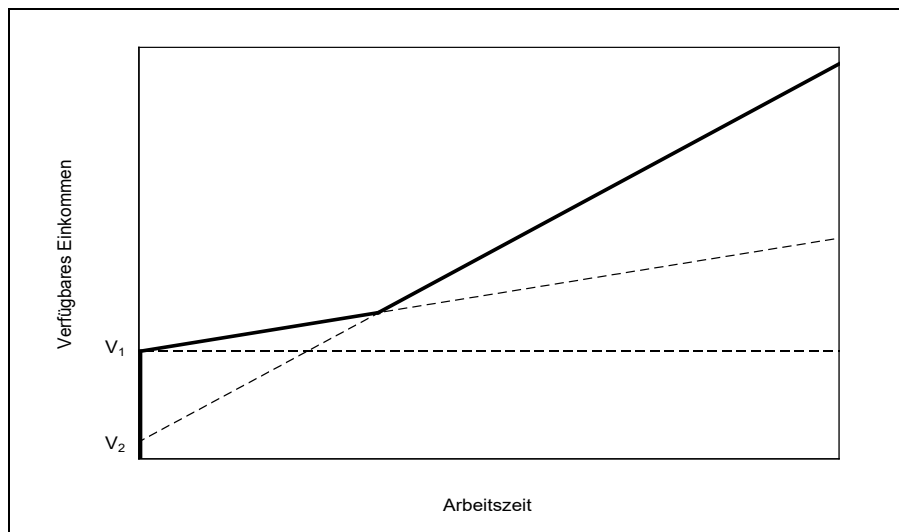
Das der Schätzung zugrunde liegende Modell beruht auf individuellen Arbeitsangebotsentscheidungen. Das Arbeitsangebot eines Partners wird als gegeben betrachtet. Bei Haushalten, in denen das weitere Einkommen (vor allem das Erwerbseinkommen des Partners) bereits für ein Einkommensniveau außerhalb der Transfergrenzen sorgt, wird das Nichtarbeitseinkommen V mit diesem Wert belegt. Das bedeutet für die Schätzung, dass das Arbeitsangebot der betrachteten Person auch vom Erwerbseinkommen des Partners abhängig ist. Der Partnersituation wird durch die getrennte Berücksichtigung von Ein-Verdiener- und Zwei-Verdiener-Paarhaushalten Rechnung getragen.

Eine für die Arbeitsangebotsschätzung wichtige Variable ist der Lohnsatz, der jedoch nicht für alle Personen beobachtbar ist. Im Fall nichterwerbstätiger oder arbeitsloser Personen muss dieser vor der TOBIT-Schätzung ebenfalls geschätzt werden. Dazu erfolgt eine Parameterschätzung für die Einflussgrößen des Lohnsatzes auf der Basis der beobachteten Löhne. Um die dabei auftretende Selektionsverzerrung auszuschalten, wird das zweistufige Verfahren nach Heckman (1979) angewandt, indem eine selektionskorrigierende Variable in die Lohnschätzung eingefügt wird, die aus

³⁹ Ein Überblick zu empirischen Arbeiten unter Verwendung geknickter Budgetfunktionen findet sich in Blundell/MaCurdy (1999).

einer vorgeschalteten PROBIT-Schätzung der Partizipationswahrscheinlichkeit resultiert. In die Lohnschätzung gehen die unter Berücksichtigung des Steuer- und Transfersystems ermittelten Nettolöhne der Erwerbstätigen ein.

Abbildung V.13:
Virtuelles Nichtarbeitseinkommen bei geknickten Budgetgeraden



Die empirische Analyse des individuellen Arbeitsangebots erfolgt deshalb in drei Schritten. In einem ersten Schritt erfolgt die Bestimmung der selektionskorrigierenden Variablen in einem PROBIT-Modell der Partizipationswahrscheinlichkeit. Dann werden unter Verwendung der Nettolöhne und der individuell bestimmten Selektionskorrektur die Löhne der Personen abgeleitet, für die kein Lohnsatz beobachtet wurde. Der Umfang des Arbeitsangebots wird dann im Rahmen einer TOBIT-Schätzung ermittelt. Dabei gehen sowohl haushaltsspezifische und nach Budgetsegmenten unterschiedene Nichtarbeitstransfers, individuelle Lohnsätze im Verhältnis (V/w) sowie eine Reihe weiterer individueller Merkmale in die Schätzungen ein. Der so ermittelte Parameter für die Freizeitpräferenz dient als Ausgangspunkt zur Bestimmung der Auswirkungen der Reformvorschläge in Abschnitt V.6.2.

V.4.2 Datenbasis

Als Datenbasis für die empirische Analyse dient wiederum der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM) des Jahres 1998 (vgl. Ausführungen in Abschnitt III.3.3). Trotz der regionalen Beschränkung der Erhebung kann davon ausgegangen werden, dass sich die neuen Bundesländer hinsichtlich der Erwerbsneigung nicht wesentlich

voneinander unterscheiden, sodass die darauf aufbauenden Ergebnisse ebenso wie im Falle der Evaluationsstudien auf ganz Ostdeutschland übertragen werden können.

Für die Wahl des AMM spricht im vorliegenden Fall zum einen seine hohe Aktualität, da der Datensatz für wissenschaftliche Zwecke sehr zeitnah zur Verfügung steht. Zum anderen ist durch die relativ große Fallzahl auch im Niedriglohnbereich Repräsentativität gewährleistet. Diese Vorteile des AMM werden jedoch mit einer geringeren Fragetiefe auch zu arbeitsangebotsrelevanten Variablen erkauft. So wird zwar der Bezug von Sozialtransfers, nicht jedoch deren Umfang erfasst. Dieser kann allerdings aufgrund der anderen Einkommensvariablen als Restgröße abgeleitet werden.

Für die hier diskutierte Fragestellung werden nur Personen in einem Kernarbeitsalter von 20 bis unter 60 Jahren einbezogen. Ruheständler oder in Ausbildung befindliche Personen (außer FuU) innerhalb der Altersabgrenzung werden ebenfalls nicht betrachtet, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Somit reduziert sich die Zahl der Datensätze um knapp 1.500. Weiterhin werden Lehrlinge, Wehrpflichtige, Beamte und Selbständige ausgeschlossen (517 Fälle), da ihre Arbeitsangebotsbildung anderen Regeln unterliegt und sie von den untersuchten Reformvorschlägen darüber hinaus nicht betroffen wären. Von den 3.890 verbliebenen Datensätzen sind bei 4,3 % (167) die Angaben zu den relevanten Fragen unvollständig, sodass die Auswertung auf 3.723 Individualdatensätze begrenzt bleibt. Von den verbliebenen Personen gehen 3.028 einer Erwerbstätigkeit nach, 532 sind beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet. Hier widerspiegelt sich eine typisch ostdeutsche Situation, da auch von den restlichen 163 Personen gut die Hälfte eine FuU-Maßnahme, ein weiterer Teil Mutterschafts-/Erziehungsurlaub und nur 22 Personen Hausfrau/-mann als Status angibt.

Im letzten Schritt der Datenaufbereitung werden die Personen nach 13 verschiedenen Haushaltstypen gruppiert. Jede Gruppe sieht sich hinsichtlich zu zahlender Steuern und dem Anspruch an Sozialtransfers anderen Budgetfunktionen gegenüber. Die Differenzierung erfolgt nach Ein-Personen-Haushalten, Alleinerziehenden mit ein oder zwei und mehr Kindern, Paar-Haushalten von null bis drei und mehr Kindern mit einem Verdiener beziehungsweise zwei Verdienern. Die Haushalte lassen sich zudem danach unterscheiden, ob das sonstige Einkommen außerhalb der jeweils relevanten Transfergrenzen liegt.

V.4.3 Schätzergebnisse

Die mehrstufige Schätzung, die zur Bestimmung des individuellen Arbeitsangebots führt, erfolgt für Männer und Frauen getrennt, da der Einfluss der verwendeten Variablen geschlechtsspezifisch variiert. Die PROBIT-Schätzung der Partizipationswahrscheinlichkeit enthält Erklärungsgrößen wie Bildung (Dauer in Jahren gemäß den formalen Abschlüssen), eine Dummy-Variable über das Vorhandensein eines Partners im Haushalt sowie die Zahl der Kinder unter 16 Jahren. Weiter wird die potentielle Berufserfahrung sowie ihr quadrierter Wert berücksichtigt. Die potentielle Berufs-

erfahrung wird aus dem Lebensalter minus Ausbildungsdauer minus 6 gebildet. Eine weitere Erklärungsgröße ist das sonstige Haushaltseinkommen pro Person.

Die individuelle Partizipationswahrscheinlichkeit der Erwerbstätigen geht als Regressor λ in die nun folgende Modellierung des Nettostundenlohnes ein. Die Lohnfunktion wird allein auf der Basis der Erwerbstätigen geschätzt. Weitere Bestimmungsgrößen des Lohnes sind die Ausbildungsabschlüsse von Schule und Beruf, die potentielle Berufserfahrung und ihr quadrierter Wert. Die quadrierte Ausprägung dieser Größe approximiert den typischerweise konkaven Verlauf der beobachteten Lohnentwicklung über die Lebenszeit (Franz 1999). Darüber hinaus wird der Einfluss der beruflichen Stellung eines Befragten durch eine Dummy-Variable modelliert. Sie nimmt den Wert Eins an, wenn die befragte Person als berufliche Stellung eine Tätigkeit mit umfassenden Führungsaufgaben, Leitungsfunktionen oder eine hoch qualifizierte Tätigkeit angibt. Weiterhin wird mit der Arbeitslosenquote des Arbeitsamtsbezirks ein Indikator für die allgemeine Arbeitsmarktlage verwendet. In den acht Arbeitsamtsbezirken Sachsen-Anhalts unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten im Oktober 1998 um bis zu 4,2 Prozentpunkte. Diese Variable wird mit ihrer Abweichung in Prozentpunkten vom Landesdurchschnitt operationalisiert. Als letzter Regressor geht die Dauer der jetzigen Beschäftigung in das Modell ein. Diese Information liegt im AMM in klassifizierter Form von unter einem Jahr bis über fünf Jahre vor.

Die Schätzung der Lohnfunktion basiert auf Nettostundenlöhnen, die aus dem Nettoerwerbseinkommen und der tatsächlichen Arbeitszeit ermittelt werden. Damit werden die Stundenlöhne zwar tendenziell gegenüber den vertraglich vereinbarten Löhnen unterschritten, jedoch wird die Ableistung von Überstunden, sofern sie nicht abgegolten werden, als impliziter Vertragsbestandteil angesehen. Der durchschnittliche Nettostundenlohn beträgt bei den Männern 13,17 DM/h und bei den Frauen 12,61 DM/h. In Tabelle V.5 sind die Ergebnisse der OLS-Schätzung zusammengefasst.

Signifikant positiv auf den erzielten Lohn wirkt bei beiden Geschlechtern die Ausbildung, das Alter und die Beschäftigungsdauer. Die sich mit zunehmendem Alter abschwächende Lohnsteigerung ist nur bei den Männern signifikant. Einen hoch signifikanten und auch deutlichen Einfluss auf die Lohnhöhe hat, ebenfalls bei beiden Geschlechtern, die Ausübung einer Leitungsfunktion beziehungsweise einer hoch qualifizierten Beschäftigung. Bei den Frauen ist ein auf dem 10%-Niveau signifikant negativer Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und erzielter Lohnhöhe auszumachen. Die Selektionsvariable spielt bei den Männern überhaupt keine Rolle, bei den Frauen in nur sehr geringem Ausmaß.

Mit der hier ermittelten Lohnfunktion wird im Folgenden ein Nettostundenlohn für die potentiell Erwerbstätigen bestimmt. In der anschließenden TOBIT-Schätzung des Arbeitsangebots (in Stunden pro Monat) werden für die Personen ohne Erwerbsarbeit die geschätzten Nettostundenlöhne eingesetzt. Für die übrigen Personen wer-

den die beobachteten Löhne herangezogen. Als erklärende Variablen dienen die bereits beschriebene Variable V/w , das Vorhandensein eines Partners sowie die Anzahl der Kinder unter 16 Jahren. Weiterhin finden die gesamte Bildungsdauer sowie das Lebensalter und dessen quadrierter Wert Verwendung. Die deskriptiven Statistiken dieser Variablen sind in Tabelle V.6 aufgeführt. Die Variable Stundenlohn bezieht sich darin auf alle Personen.

Tabelle V.5:
Lohnfunktionen für Frauen und Männer

Variable	Frauen		Männer	
	Koeffizient	(t-Statistik)	Koeffizient	(t-Statistik)
Konstante	-0,219	(-0,15)	2,930*	(2,26)
Schulausbildung	0,617**	(4,81)	0,324**	(2,73)
Berufsausbildung	0,300**	(3,34)	0,326**	(3,62)
Pot. Berufserfahrung	0,129**	(2,77)	0,160**	(3,14)
Quadrierte pot. Berufserfahrung	-0,001	(-0,97)	-0,003*	(-2,26)
Leitungsfunktion	3,828**	(12,50)	3,863**	(11,29)
Regionale Arbeitslosenquote	-0,140	(-1,85)	-0,027	(-0,37)
Beschäftigungsdauer	0,857**	(5,17)	0,937**	(7,14)
λ	-0,740	(-1,57)	0,001	(0,00)

* signifikant auf dem 5%-Niveau; ** signifikant auf dem 1%-Niveau

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

Aufgrund der angenommenen Nutzenfunktion und ihrer ökonometrischen Umsetzung entspricht der Koeffizient der Variablen V/w in der TOBIT-Schätzung gerade dem relativen Verhältnis von Freizeitpräferenz und Konsumpräferenz α mit umgekehrten Vorzeichen. Damit beeinflusst die Größe von α die Krümmung der Indifferenzkurven und gibt Auskunft darüber, wie elastisch die Personen mit ihrem Arbeitsangebot auf Lohnsatzänderungen reagieren. Diese Elastizität des Arbeitsangebots bildet die Grundlage zur Bestimmung der Arbeitsangebotsreaktionen unter den zu untersuchenden Kombilohnkonzepten.

In den Tabellen V.7 und V.8 sind die Ergebnisse der Arbeitsangebotsfunktion einmal für alle Personen und zum anderen nur für die Personen mit Stundenlöhnen unter 15 DM jeweils für Frauen und Männer präsentiert. Das Abschneiden der Personen mit hohen Stundenlöhnen verändert die Arbeitsangebotselastizität jedoch nur unwesentlich.

Tabelle V.6:
Deskriptor der Variablen der TOBIT-Schätzung

Variable	Frauen				Männer			
	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
Wochenarbeitszeit	30,1	17,7	0	85	37,9	17,7	0	84
Nichtarbeitseinkommen I^a	2.420	1.233	585	18.000	2.078	1.143	585	10.000
Nettostundenlohn w	11,83	4,58	3,83	42,98	12,55	4,75	3,19	45,98
Partner	0,79	0,40	0	1	0,75	0,44	0	1
Anzahl der Kinder	0,54	0,78	0	4	0,47	0,76	0	4
Bildung in Jahren	13,3	2,5	7	19	13,7	2,8	7	19
Alter	41,1	10,4	20	59	41,0	10,3	20	59

^a Bei Haushalten weit außerhalb des Transferbereichs wurde das Einkommen des Partners als Nichtarbeitseinkommen eingesetzt. Dies erklärt einige Ausreißerwerte nach oben.

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

Tabelle V.7:
Arbeitsangebotsfunktionen für Frauen

Variable	Alle		w<15DM/h	
	Koeffizient	(t-Statistik)	Koeffizient	(t-Statistik)
Konstante	-55,21	(-1,65)	-73,17	(-1,80)
V/w	-0,185**	(-11,80)	-0,192**	(-10,02)
Partner	24,26**	(4,23)	28,97**	(4,05)
Anzahl der Kinder (<16)	-19,75**	(-6,29)	-22,91**	(-5,94)
Bildung in Jahren	3,81**	(4,58)	3,42**	(3,12)
Alter	10,23**	(5,98)	11,71**	(5,60)
Quadriertes Alter	-0,145**	(-6,92)	-0,169**	(-6,54)
Standardfehler	89,79		100,42	
Fallzahl	1.991		1.656	

** signifikant auf dem 1%-Niveau

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

Tabelle V.8:
Arbeitsangebotsfunktionen für Männer

Variable	Alle		w<15DM/h	
	Koeffizient	(t-Statistik)	Koeffizient	(t-Statistik)
Konstante	28,56	(0,82)	-9,22	(-0,21)
V/w	-0,172**	(-9,89)	-0,188**	(-8,22)
Partner	36,79**	(6,40)	42,65**	(5,86)
Anzahl der Kinder (<16)	0,843	(0,27)	0,372	(0,09)
Bildung in Jahren	4,19**	(5,61)	3,62**	(3,50)
Alter	6,56**	(3,76)	9,50**	(4,25)
Quadriertes Alter	-0,107**	(-5,10)	-0,151**	(-5,57)
Standardfehler	82,64		94,84	
Fallzahl	1.732		1.339	

** signifikant auf dem 1%-Niveau

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

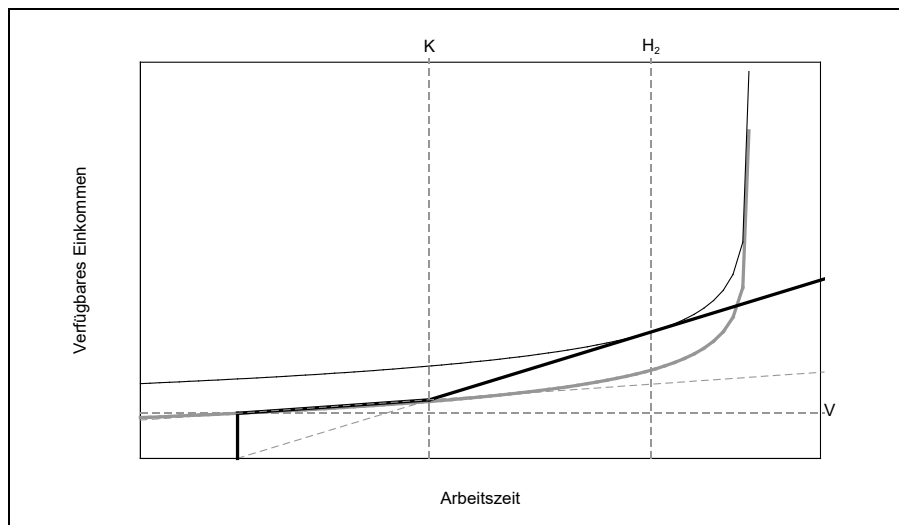
Die geschätzten Parameter der Arbeitsangebotsfunktion weisen alle die erwarteten Vorzeichen auf und üben nahezu alle einen signifikanten Einfluss auf das Arbeitsangebot aus.

Die Parameterwerte der relativen Freizeitpräferenz α liegen in allen Varianten bei etwa 0.18 bis 0.19. Geschlechtsspezifische Abweichungen, die in anderen Studien häufig konstatiert werden, treten hier nicht auf.

Das vergleichsweise niedrige Niveau von α impliziert eine starke Krümmung der Indifferenzkurve (vgl. Abbildung V.14). Der Reservationslohn ist gleichzeitig sehr niedrig. Dies steht in Einklang mit der relativ hohen Erwerbsneigung in Ostdeutschland. Institutionelle Eingriffe im Niedriglohnbereich dürften aufgrund des unterstellten statischen Zusammenhangs zumindest in Ostdeutschland eher geringe Effekte auf die Arbeitsangebotsentscheidung ausüben. Der für die Kombilohnansätze unterstellte Wirkungszusammenhang setzt eine deutlich höhere Lohnelastizität voraus als in den vorliegenden Schätzungen ermittelt. Deshalb ist davon auszugehen, dass die im Folgenden diskutierten Kombilohnansätze nur einen kleinen Beitrag zur Entlastung der Arbeitsmarktp Probleme in Ostdeutschland leisten können.

Abbildung V.14:

Lage und Krümmung der Indifferenzkurve bei kleinem α



V.5 Reformvorschläge

Vor der Darstellung und Bewertung der zu evaluierenden Kombilohnkonzepte werden kurz internationale Erfahrungen von Programmen mit einer längeren Historie beschrieben und die bisherigen Studien zu deutschen Reformmodellen aufgeführt.

V.5.1 Beispiele für Erfahrungen mit Niedrigeinkommensprogrammen in den USA und Großbritannien

Modelle mit einer Kombination aus Arbeitslohn und Sozialtransfers besitzen in anderen Ländern bereits eine gewisse Tradition. Zu den wohl bekanntesten Programmen gehört der in den USA 1975 eingeführte Earned Income Tax Credit (EITC) sowie der Family Credit (FC) in Großbritannien.⁴⁰ Sowohl der EITC als auch der FC sind auf die Förderung von erwerbstätigen Personen ausgerichtet und stellen somit eine Ergänzung zu dem jeweils bestehenden Grundsicherungssystem dar. Die Förderung erfolgt über Lohn- beziehungsweise Einkommenssubventionen, die von der Höhe des Arbeitsentgeltes abhängig sind. Damit handelt es sich gewissermaßen um eine negative Einkommensteuer, die auf Bezieher geringer Erwerbseinkommen begrenzt ist. Kerngedanke ist in beiden Fällen die Kopplung von Sozialleistungen an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (make work pay).

USA: Earned Income Tax Credit

Der EITC gewährt einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden nach der Einkommenshöhe gestaffelte Zuschüsse. Diese werden entweder mit der Einkommensteuerschuld verrechnet oder – falls die EITC-Gutschrift höher ist als die Steuerschuld – direkt ausgezahlt.

Der Aufbau des Programms unterteilt sich in drei Stufen. Eine Familie mit zwei Kindern erhält beispielsweise einen Zuschuss in Höhe von 40 % des Erwerbseinkommens, solange das Jahreseinkommen weniger als 9.140 US\$ beträgt. Mit jeder Entgeltsteigerung wächst dementsprechend auch der absolute Subventionsbetrag, da der EITC in diesem Bereich wie eine lineare Lohnsatzsteigerung um 40 % wirkt. Bei einem Erwerbseinkommen von 9.140 US\$ erreicht der EITC den maximalen Betrag von $0,4 \cdot 9.140 = 3.656$ US\$. Zwischen 9.140 und 11.900 US\$ bleibt der Zuschuss in dieser Höhe konstant und verringert sich dann linear mit einer marginalen Quote von rund 21 % bis er bei 29.290 US\$ ausläuft.

Andere Leistungen wie die des Programms Temporary Assistance to Needy Families (TANF)⁴¹ oder der Nahrungsmittelgutscheine (Food Stamps) werden nicht als Einkommen angerechnet. Folglich ergibt sich das gesamte verfügbare Einkommen der Niedrigverdiener aus der Summe der einzelnen Transferleistungen und dem Erwerbseinkommen bei Verrechnung der Steuerschuld und dem EITC.

Seit der Einführung wurde das Programm erheblich ausgebaut: In den vergangenen Jahren ist der maximale Zuschuss für Familien mit Kindern um 900 % gestiegen. Der EITC ist damit das Sozialprogramm mit den größten Steigerungsraten in den USA. Im Jahr 1997 haben etwa 18,7 Mio. Haushalte einen EITC-Zuschuss erhalten.

⁴⁰ Auch in Kanada, Irland, Italien und Neuseeland gibt es ähnliche Konzepte, vgl. OECD 1997.

⁴¹ Mit der Umgestaltung des amerikanischen Sozialhilfesystems 1996 wurde das vormalige Programm Aid to Families With Dependent Children (AFDC) durch TANF ersetzt.

Die dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen betrugen knapp 27 Mrd. US\$,⁴² dies entsprach gut 0,3 % des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts.

Großbritannien: Family Credit

Der Family Credit kann gewissermaßen als britisches Pendant zum EITC betrachtet werden. Auch dieses Programm verfolgt die Zielsetzung, die Aufnahme einer gering entlohten Beschäftigung zu fördern. Prinzipielle Voraussetzung ist das Vorhandensein von mindestens einem Kind im Haushalt und eine Wochenarbeitszeit von mindestens 16 Stunden. Bei einer Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden wird der FC zusätzlich aufgestockt. Die wöchentlichen Leistungen setzen sich aus einem Grundbetrag in Abhängigkeit von der Arbeitszeit und nach dem Alter der Kinder gestaffelten Beträgen zusammen. Das Erwerbseinkommen ist bis zu einem Betrag von 77,15 £ pro Woche anrechnungsfrei, danach verringert sich die Leistung um eine marginale Quote von 70 %. Der Family Credit ist auf die Dauer von 26 Wochen begrenzt, kann jedoch im Anschluss wieder beantragt werden.

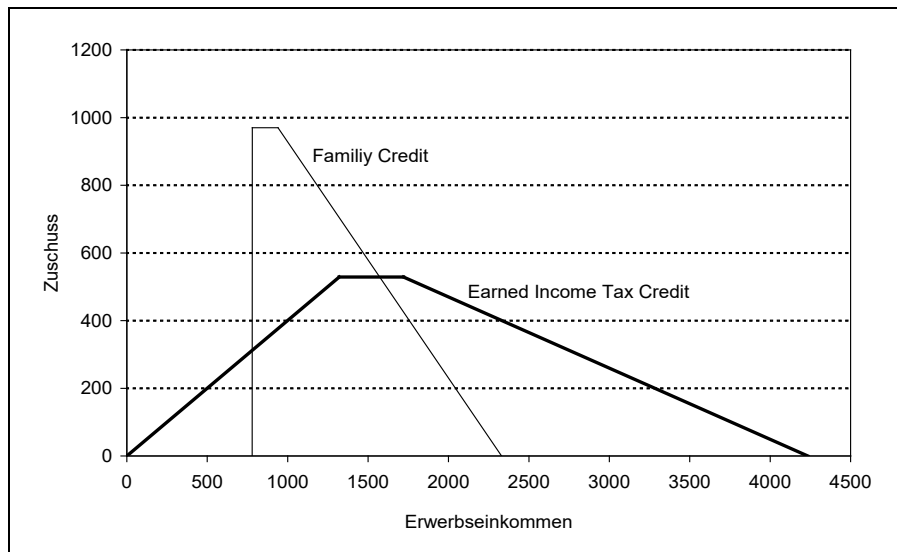
Der FC setzt zwar erst bei einer Arbeitszeit von 16 Wochenstunden und einem Einkommen größer Null an, steigt bei der ersten Einheit jedoch sofort auf den maximalen Förderbetrag an. Durch diese Arbeitszeitbedingung schließt sich der FC nahtlos an die Grundsicherungstransfers Income Support (IS) und Jobseeker's Allowance (JSA) an, deren Leistungen an Bedürftigkeit geknüpft sind und Nichterwerbstätigen sowie Beschäftigten mit einer Wochenarbeitszeit von höchstens 16 Stunden gewährt werden.

Die durchschnittliche Subventionshöhe des FC beträgt mit umgerechnet etwa 730 DM zwar mehr als das Dreifache der durchschnittlichen EITC-Steuersubvention (210 DM), allerdings ist der Kreis der Subventionsempfänger deutlich geringer. Insgesamt kommt es somit zu einer ähnlich hohen fiskalischen Belastung: Etwa 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts wird für die Förderung durch den FC aufgewendet (vgl. Tabelle V.9).

Unterschiede zwischen den beiden Programmen bestehen sowohl hinsichtlich der konkreten Anspruchsvoraussetzungen – in Großbritannien muss die Wochenarbeitszeit mehr als 16 Stunden betragen – als auch bezüglich der Administration. Die unterschiedliche Übertragung der Subvention (Steuer- versus Sozialtransfersystem) zeigt ihre Auswirkungen auch auf der Ebene der Inanspruchnahme. Da die Empfänger der EITC-Leistungen automatisch über die Steuererklärung ermittelt werden, ist es nicht überraschend, dass dessen Inanspruchnahmequote über der des FC liegt. Unterschiede bestehen darüber hinaus in der Höhe der Leistungen und dem marginalen Transferentzug.

⁴² Hierbei handelt es sich um Bruttoaufwendungen.

Abbildung V.15:
Verlauf der Förderung durch den EITC und den FC für eine Familie mit zwei
Kindern 1997
- umgerechnet in DM -



Die Wirkungsanalysen der beiden Programme zeigen, dass insbesondere für die Gruppe der allein erziehenden Frauen positive Effekte auf das Arbeitsangebot zu erwarten sind (Eissa/Liebman 1996, Dickert/Houser/Scholz 1995, Duncan/Giles 1995).

Anders sehen die Ergebnisse hingegen bei verheirateten Frauen aus. Unter der Annahme, dass die Erwerbsentscheidung in einem Haushalt sequentiell getroffen wird und die Ehefrau die „Zweitverdienerin“ ist, entstehen hier gänzlich andere Anreizstrukturen. Da der EITC am gesamten Erwerbseinkommen des Haushaltes orientiert ist, können bereits sehr geringe Arbeitsentgelte der Zweitverdiener zu einer Verringerung des Zuschusses führen (Eissa/Hoynes 1998).

Insgesamt kann in einigen Studien nachgewiesen werden, dass die Reduktion des Arbeitsangebots bei bereits erwerbstätigen Personen durch die Beschäftigungsaufnahme der Nichterwerbstätigen per saldo überkompensiert wird und somit ein positives Gesamtergebnis resultiert (Dickert/Houser/Scholz 1995, Duncan/Giles 1995).

Wenngleich die Beschäftigungsförderung mit einer nicht unbeachtlichen fiskalischen Belastung verbunden ist, so weisen insbesondere die zukünftigen Entwicklungen der dargestellten Programme auf eine recht hohe Akzeptanz hin. In Großbritannien lässt sich die positive Reputation des FC an der weiteren Ausdehnung des Programms in Form des Working Families Tax Credit (WFTC) ablesen. In den

Tabelle V.9:
Der EITC und der FC im Überblick

	EITC	FC
Instrument	Steuerzuschuss für Niedrigverdiener, keine Sicherung des Existenzminimums	Transferprogramm für Niedrigverdiener, keine Sicherung des Existenzminimums
Zielgruppe	Erwerbstätige in Haushalten mit geringem Einkommen (besondere Förderung für Haushalte mit Kindern)	Erwerbstätige in Haushalten mit geringem Einkommen (nur Haushalte mit Kindern)
Administration	Steuersystem	Sozialtransfersystem
Marginale Steuerquote	$t_1 = -7,65/-34/-40 \text{ \%}^a$ $t_2 = 0 \text{ \%}$ $t_3 = 7,65/15,98/21,06 \text{ \%}^a$	$t_1 = 0 \text{ \%}$ $t_2 = 70 \text{ \%}$
Förderungsbeginn	ab der ersten Arbeitsstunde	ab 16 Wochenarbeitsstunden
Zeitliche Begrenzung	keine	begrenzt auf 26 Wochen mit Möglichkeit wiederholter Beantragung
Maximaler Zuschuss	umgerechnet: 48/319/529 ^a DM pro Monat	umgerechnet: 826/1.070 ^b DM pro Monat
Durchschnittlicher Zuschuss je Teilnehmer	umgerechnet etwa 210 DM pro Monat	umgerechnet etwa 710 DM pro Monat
Anzahl der Leistungsempfänger	18,65 Mio. Familien	0,75 Mio. Familien
Subventionierte Erwerbstätige in Relation zu allen Erwerbstätigen ^c	17,6 $\text{\%}^d$	3 $\text{\%}^e$
Gesamtkosten pro Jahr	26,9 Mrd. US\$	2,3 Mrd. £
Kosten als Anteil am Bruttoinlandsprodukt	0,3 $\text{\%}$	0,3 $\text{\%}$

^a Werte gelten für Haushalte ohne/mit einem/mit zwei oder mehr Kindern. – ^b Berechnete Werte gelten für Wochenarbeitszeit über 16 Stunden, ein Kind/zwei Kinder im Alter von 11 bis 15 Jahre. – ^c Die Quote wird auf der Personen-, nicht auf der Haushaltsebene gemessen. – ^d 22,9 Mio. erwerbstätige EITC-Empfänger in Relation zu 129,5 Mio. Erwerbstätigen insgesamt. – ^e 783 Tsd. erwerbstätige FC-Empfänger in Relation zu 26 Mio. Erwerbstätigen insgesamt.

Quelle: Trabert (1999).

USA hat das EITC hingegen Ableger auf der Ebene einzelner Bundesstaaten gebildet. Bereits neun Staaten haben ein eigenes „Länder-EITC-Konzept“ als Ergänzung zum Bundesprogramm aufgelegt. Die hohe Akzeptanz resultiert jedoch nicht allein aus den Arbeitsangebotswirkungen der Programme, sondern auch aus den verteilungspolitischen Wirkungen, die von den Einkommenssubventionen ausgehen. Die USA und Großbritannien haben damit auf die zunehmende Lohnspreizung und das Problem der sogenannten „working-poor“ reagiert. Die Funktionsweise des EITC und der FC ist an das Prinzip „Arbeit als Gegenleistung“ angelehnt, das heißt, die Transfers erhalten nur solche Personen, die auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Situation in Deutschland und in den USA oder Großbritannien liegt darin, dass in Deutschland das Problem der „working-poor“ eine deutlich geringere Rolle spielt. Bei der Überlegung zur Übertragbarkeit solcher Programme auf Deutschland (vgl. OECD 1997) ist zu berücksichtigen, dass sich die Steuer- und Transfersysteme zum Teil erheblich unterscheiden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine geringere Lohnspreizung sowie ein relativ hohes Grundabsicherungsniveau in Deutschland bei einer Übertragung des EITC oder FC zu einer vergleichsweise starken fiskalischen Belastung führen würden.

V.5.2 Überblick über Simulationen der Effekte von Niedrigeinkommensprogrammen in Deutschland

Die Literatur zur Evaluation von Kombilohnmodellen ist in Deutschland erheblich weniger umfangreich als z. B. in den USA. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass entsprechende Programme für Deutschland bisher noch nicht existieren. Die wenigen für Deutschland vorliegenden Studien simulieren die Wirkungen von Kombilohnmodellen auf der Basis von mikroökonomischen Arbeitsangebotsschätzungen. In Analogie zu der in diesem Gutachten verwendeten Methode lassen sich daraus Arbeitsangebotseffekte und in eingeschränktem Maße auch fiskalische Effekte simulieren. Die vorliegende Literatur schätzt die Wirkungen von Kombilohnvorschlägen auf das Arbeitsangebot eher verhalten ein und identifiziert teilweise erhebliche fiskalische Risiken.

Dreger et al. (1998) errechnen für den Vorschlag des Bundesgesundheitsministeriums zur Reform der Anrechnungssätze in der Sozialhilfe⁴³ einen Angebotseffekt von 2,4 % der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt im Jahr 1997. Die Autoren führen dies auf die relativ geringe Einkommenssteigerung zurück, die durch den Vorschlag zu realisieren ist. Diesem Angebotseffekt stehen Mehrkosten von bis zu 9,2 Mio DM für Sachsen-Anhalt gegenüber. Kaltenborn (1998) kommt bei der Evaluation dieses Vorschlages zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen für Gesamtdeutschland.

⁴³ Vgl. Bundesratsdrucksache 1039/97.

Buslei et al. (1999) schätzen die Effekte von idealtypischen Reformvorschlägen mit Daten von 1995. Dabei unterscheiden sie im Wesentlichen verschiedene Transferentzugsraten in der Arbeitslosen- sowie der Sozialhilfe und kommen zu dem Ergebnis, dass eine Variation der Transferentzugsrate in der Summe keinen Einfluss auf das Arbeitsangebot hat. Positive Wirkungen in Haushalten von Alleinlebenden werden durch negative Effekte in Paarhaushalten ausgeglichen. Buslei et al. (1999) berücksichtigen in ihrer Arbeit Komplementaritäts- und Substitutionsbeziehungen innerhalb eines Haushalts. Damit kann ein großzügigerer Freibetrag das Arbeitsangebot eines Partners erhöhen und das des anderen senken.

Kaltenborn (1999a) untersucht für das Jahr 1996 zwei allgemeine, degressive Formen der Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen. Die Förderung orientiert sich an der Arbeitszeitdauer, dem Haushaltstyp und dem Erwerbseinkommen. Danach ergibt sich für Gesamtdeutschland eine Ausdehnung des Arbeitsangebots von 4.000 bis 15.000 Personen. Die auf 1999 hochgerechneten erwarteten Nettokosten beziffert die Studie mit 0,8 bis 1,3 Mrd. DM. Die Höhe der Kosten ergibt sich aus der relativ großen Zielgruppe, die nur durch die Höhe des Bruttoerwerbseinkommens begrenzt wird und erhebliche Mitnahmeeffekte induziert. Kaltenborn (1999b) analysiert zwei Modifikationen zur degressiven Kompensation von Sozialversicherungsbeiträgen. Sie unterscheiden sich von den Varianten in Kaltenborn (1999a) durch eine großzügigere Ausgestaltung. Kaltenborn (1999b) bezieht zudem einen Kindergeldzuschlag für Erwerbstätige und einen Mindestlohn ein. Der Autor errechnet in verschiedenen Szenarien Arbeitsangebotserhöhungen von 45.000 bis 165.000 Personen für das Jahr 1996. Insbesondere der Kindergeldzuschlag wirkt negativ auf das Arbeitsangebot. Für 1999 werden Nettokosten von 4,1 bis 14 Mrd. DM (ohne Kindergeldzuschlag) geschätzt. Bender/Rudolph (1999) und Schupp et al. (1999) bestätigen diese Kostenbelastung im Wesentlichen.

Eine andere Vorgehensweise als die bisher beschriebenen Studien wählen Riphahn/Thalmeyer/Zimmermann (1999), die ebenfalls die Wirkungen von subventionierten Sozialversicherungsbeiträgen untersuchen. Aufbauend auf theoretischen Überlegungen setzen sie die Annahme, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland nachfragebedingt und das Arbeitsangebot darüber hinaus unelastisch ist. Entsprechend lassen sich in ihrer Analyse keine Auswirkungen von Kombilohnvorschlägen auf das Arbeitsangebot beziehungsweise den Abbau von Arbeitslosigkeit finden. Riphahn/Thalmeyer/Zimmermann (1999) begründen dies unter anderem mit der Hypothese, dass Tarifverträge in Deutschland Mindestlohnbedingungen setzen. Damit sei ein Absinken der Löhne auf das Produktivitätsniveau der Zielgruppe nicht möglich. Dies gelte sogar, wenn Niedrigqualifizierte durch Kombilöhne bereit wären, für einen ihrer Produktivität angemessenen Lohnsatz zu arbeiten. Diese Hypothese wird durch die Realität aber nur teilweise gestützt. Sicherlich können Tariflöhne die Besetzung von unteren, mit geringen Qualifikationen verbunden Lohngruppen behindern. Dies dürfte vor allem für das verarbeitende Gewerbe von einiger Relevanz sein. Ein großes Potential zur Entstehung von Arbeitsplätzen durch Kombilöhne wird von

einigen Autoren jedoch vor allem im Dienstleistungssektor gesehen (Klöß 1997, Klopffleisch et al. 1997, Streeck/Heinze 1999). Für große Teile dieses Sektors existieren jedoch kaum Tarifverträge, sodass die Löhne prinzipiell hinreichend flexibel sein könnten. Zudem kennt auch die tarifliche Realität Lohnhöhen, die mit verschiedenen Kombilohnmodellen in Einklang zu bringen sind. Für Ostdeutschland kommen in verstärktem Maße zwei Punkte hinzu. Zum einen hat die Bindungskraft des Flächentarifvertrags auch im Verarbeitenden Gewerbe in den letzten Jahren deutlich abgenommen, sodass höchstens 50 % der Beschäftigten in diesem Sektor in einem tarifgebundenen Unternehmen arbeiten (Kohaut/Schnabel 1998, Laschke 1999). Zum anderen werden Tariflöhne in der betrieblichen Praxis häufig unterschritten.

Die Analyse der Arbeitsmarktwirkungen auf der Basis von Modellversuchen oder Experimenten steht für Deutschland noch aus. Erste Bestrebungen in diese Richtung können für Baden-Württemberg erwartet werden, wo seit dem 1. Dezember 1999 entsprechende Modellversuche laufen (Spermann 1999).

V.5.3 Darstellung der untersuchten Reformvorschläge

V.5.3.1 Allgemeiner Überblick

Die Entwicklung von Modellen zur Einkommenssubvention für Arbeitnehmer zur Erhöhung von Arbeitsanreizen ist in Deutschland mittlerweile in Bewegung geraten. Seit Anfang der 90er Jahre ist eine Reihe von Vorschlägen von den unterschiedlichsten Akteuren erarbeitet worden. Tabelle V.10 enthält eine Systematisierung der wichtigsten Modelle, zum einen nach der Abgrenzung der Zielgruppen und zum anderen nach der Berechnungsbasis für den Zuschuss. Bei den Zielgruppen wird unterschieden, ob eine Subvention an den Erhalt eines Transfereinkommens (Sozialbeziehungswise Arbeitslosenhilfe) gekoppelt ist oder ob sie im Prinzip allen Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich offen steht. Während im ersten Fall auf eine Integration von klar abgegrenzten (Problem-)Gruppen in den ersten Arbeitsmarkt abgezielt wird, verfolgt die zweite Kategorie von Reformmodellen oftmals weitergehende Intentionen.⁴⁴ Der Umfang der Förderung kann bei relativ eng begrenzten Zielgruppen unter fiskalischen Aspekten tendenziell großzügiger ausgestaltet werden als bei Einbeziehung aller Niedrigeinkommensbezieher. Hinsichtlich der Berechnungsbasis kann auf den Stundenlohn beziehungsweise den Monatsverdienst ein Zuschlag erfolgen oder die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf einen staatlichen Transfer vermindert werden.

Im Folgenden werden drei dieser Vorschläge einer eingehenderen Betrachtung unterzogen und im Hinblick auf ihre potentiellen Arbeitsmarkteffekte untersucht. Es handelt sich um das „Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose“, eine Modifizierung der

⁴⁴ So spielen, wie auch im geschilderten EITC-Programm, sozialpolitische Ziele eine Rolle.

Scharpf-Idee und das „Mainzer Modell“. Zu Vergleichszwecken wird eine 10%ige Absenkung des Sozialhilfeniveaus simuliert.

Tabelle V.10:
Systematisierung verschiedener Kombilohnvarianten

Zielgruppe/ Berechnungsbasis	Transferempfänger	alle Erwerbstätigen
Stundenlohnzuschlag	nicht vorhanden	Scharpf (1994); FES (1998)
Einkommens- zuschlag	Kues (1999); BMA (1998); § 18, Abs. 5 BSHG	Mainzer Modell (Gerster/Deubel 1999)
Anrechnung	Einstiegsgeld (Spermann 1996, Kues 1999); BMG (Bundesratsdrucksache 1997); BDA (Gunkel et al. 1997)	entfällt

V.5.3.2 Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose (Spermann 1996)

Die Zielgruppe des Vorschlages von Spermann sind langzeitarbeitslose Arbeitslosen-
hilfe- und Sozialhilfebezieher. Die Definition von Langzeitarbeitslosigkeit setzt
dabei eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten voraus. Das Einstiegs-
geld soll in zwei Stufen gewährt werden.

In der ersten Stufe können Langzeitarbeitslose 50 % des Erwerbseinkommens behal-
ten, das einen Steuerfreibetrag (von 2.400 DM pro Jahr) übersteigt. Damit sinkt die
implizite Belastung zusätzlichen Erwerbseinkommens von heute 85 % beziehungs-
weise 100 % deutlich ab. In einem von Spermann konstruierten Beispiel läuft das
Einstiegsgeld für einen Alleinlebenden bei einem Bruttoeinkommen von 42.000 DM
pro Jahr aus. Diese erste Stufe ist auf ein Jahr befristet.

Um ein abruptes Auslaufen der Förderung nach 12 Monaten zu vermeiden, beinhaltet
der Spermann-Vorschlag eine zweite, zeitlich unbefristete Stufe. Nach dem ersten
Jahr kann der 50%-Zuschuss als Darlehen weitergezahlt werden. Unklar bleibt, wann
und zu welchen Konditionen dieses Darlehen zurückgezahlt werden soll.

Der Vorschlag von Spermann setzt deutlich größere Anreize als andere Modelle aus
dieser Kategorie (BDA, BMG), die allerdings keine zeitliche Befristung vorsehen.
Mit dem Einstiegsgeld sind kurzfristig keine Kosten verbunden, da es nur auf eine
abgegrenzte Zielgruppe angewendet wird. Ersparnisse ergeben sich, wenn Transfer-
empfänger eine Arbeit aufnehmen. Die erste Stufe des Einstiegsgeldes wird seit dem
1. Dezember 1999 in acht Städten/Kreisen des Landes Baden-Württemberg in unter-

schiedlichen Varianten für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger erprobt. Weitere Modellversuche sind für Hessen und Bayern vorgesehen (Spermann 1999).

Spermann (1996) lässt hinreichend Spielraum zu verschiedenen Interpretationen des Konzepts, da die Darstellung relativ unbestimmt ist.⁴⁵ Die für dieses Gutachten gewählte Umsetzung orientiert sich an einer Konkretisierung des Sozialministeriums in Baden-Württemberg (Sozialministerium Baden-Württemberg 1998). Wie bisher dürfen Transferempfänger die ersten 130 DM/Monat Erwerbseinkommen ohne Abzüge behalten. Der weitere Verlauf der Budgetfunktion ist durch einen nur 50%-Transferentzug vom Nettoeinkommen gekennzeichnet. Diese Förderung erfolgt bis zur aktuellen haushaltsspezifischen Sozialhilfeschwelle (vgl. Abbildung V.16). Auf die Modellierung der zeitlichen Befristung und der zweiten Stufe des Einstiegs geldes wird aus technischen Gründen verzichtet.

V.5.3.3 Scharpf-Vorschlag (Scharpf 1994)

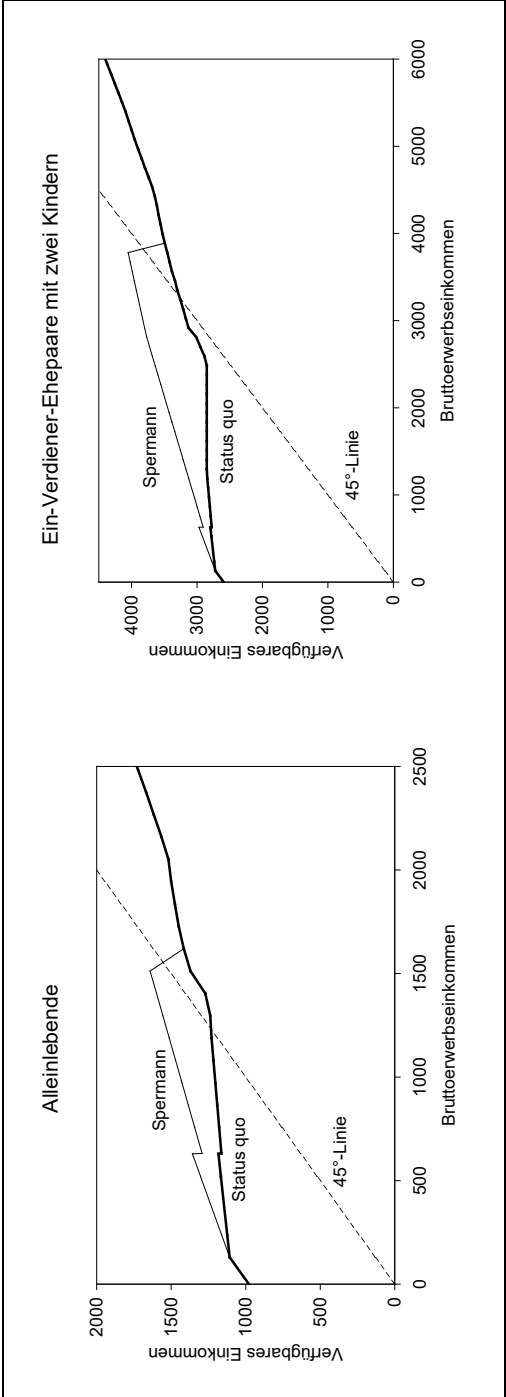
Das Modell von Scharpf sieht eine Subvention niedriger Stundenlöhne vor, um Vollzeit- nicht gegenüber Teilzeitbeschäftigung zu diskriminieren. Konkret sollen Bruttolöhne von 5 bis 15 DM pro Stunde degressiv bezuschusst werden. Die maximale Zulage wird auf 5 DM und die Degression auf 50 % festgelegt. Daraus ergeben sich dann subventionierte Bruttolöhne von 10 bis 15 DM pro Stunde. Die Festlegung auf 5 DM als Untergrenze der subventionierten Löhne dient der Vermeidung von Mitnahmeeffekten.

Das Modell soll Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor attraktiver machen und so die mit niedrigen Löhnen verbundene Armutsfalle überwinden. Scharpf sieht vor allem im Bereich des Handwerks und personenbezogener Dienstleistungen ein ausreichendes Potential zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei entsprechend niedrigen Löhnen. Die Subvention erfolgt im Scharpf-Konzept zeitlich unbefristet und ist nicht auf neu-geschaffene Arbeitsplätze beschränkt. Im Unterschied zu den anderen untersuchten Varianten ist der Scharpf-Vorschlag prinzipiell an keine Bedürftigkeit geknüpft. Während auch bei diesem Vorschlag Einsparungen nur bei Schaffung von neuen oder dem Erhalt von bestehenden Arbeitsplätzen eintreten, zieht die Einbeziehung aller Niedriglohnbezieher in jedem Fall Kosten nach sich.

Die Umsetzung des Vorschlages erfolgt im vorliegenden Rahmen mit zwei wesentlichen Änderungen gegenüber dem Originalkonzept. Zum einen wird eine Subventionierung von *Nettostundenlöhnen* unterstellt. Dies ist vor allem der technischen Umsetzung geschuldet. Bei der Berechnung von Brutto- zu Nettolohnsätzen wäre der Arbeitsumfang zu berücksichtigen, dessen Veränderung gerade festgestellt werden soll. Die Subventionsgrenzen werden hier entsprechend auf 4 bis 10 DM/h reduziert

⁴⁵ Entsprechend haben auch die Modellversuche in Baden-Württemberg teilweise nur die Grundidee einer erheblich niedrigeren Anrechnungsquote gemeinsam (Spermann 1999).

Abbildung V.16:
Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und mit „Einstiegsgeld“ für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern



(vgl. Tabelle V.11). Eine alternative Umsetzung von 4 bis 12 DM/h erscheint problematisch, da dies einen Subventionsanspruch von mehr als 50 % der im Datensatz enthaltenen Personen nach sich ziehen würde. Darüber hinaus erfolgt keine Anrechnung des Subventionsbetrages auf andere Transferleistungen. Anderenfalls würde die restriktive Anrechnungsregelung bei Sozialtransfers die erzielbare Einkommensverbesserung eibnen und die Anreizwirkung vor allem auf Nichttransferhaushalte beschränken.

Tabelle V.11:

Stundenlohnsubventionierung in Anlehnung an Scharpf (1994)
- in DM -

Nettostundenlohn	4	5	6	7	8	9	10
Subvention	3	2,50	2	1,50	1	0,50	0
Lohnsteigerung (in %)	75	50	33,3	21,4	12,5	5,6	0
Subventionierter Nettostundenlohn	7	7,50	8	8,50	9	9,50	10

V.5.3.4 Mainzer Modell (Gerster/Deubel 1999)

Das Mainzer Modell versucht über zwei Instrumente das Arbeitsangebot zu stimulieren. Zunächst wird eine degressive Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Erwerbseinkommen vorgeschlagen. Nach dem Modell bleiben Einkommen bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM für Arbeitnehmer sozialversicherungsfrei. Oberhalb dieser Grenze werden Bruttoverdienste bis 1.550 DM pro Monat degressiv bezuschusst. Für Ehepaare verdoppeln sich diese Grenzen auf 1.260 beziehungsweise 3.100 DM. Eine Besonderheit des Konzepts ist die Kumulation der Freibeträge für Ehepaare in Analogie zum Steuerrecht. Das Erwerbseinkommen von Ehepaaren wird auch dann erst ab einem Verdienst von 1.260 DM mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet, wenn nur einer der Partner erwerbstätig ist.

Die zweite Komponente des Vorschlags bezieht sich nur auf Familien mit Kindern. Hier soll bei Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile ein Zuschlag zum regulären Kindergeld gewährt werden. Als Höhe dieser Unterstützung sind 150 DM pro Kind vorgesehen. Der Transfer sinkt mit steigendem Haushaltseinkommen und orientiert sich am Wohngeldanspruch. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten beträgt das Mindestbruttoeinkommen des Haushalts zur Qualifizierung für den Zuschlag bei Paaren 14.880 DM und bei Alleinerziehenden 7.440 DM pro Jahr.

Die Autoren des Mainzer Modells verfolgen mit ihrem Vorschlag ein Bündel von Zielen. Wie die anderen Vorschläge ist das Konzept darauf ausgelegt, die Arbeitsanreize für Transferempfänger zu erhöhen. Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen soll zudem die Geringfügigkeitsschwelle überwinden helfen. Darüber hinaus beinhaltet das Modell auch sozialpolitische Elemente. So zielt z. B.

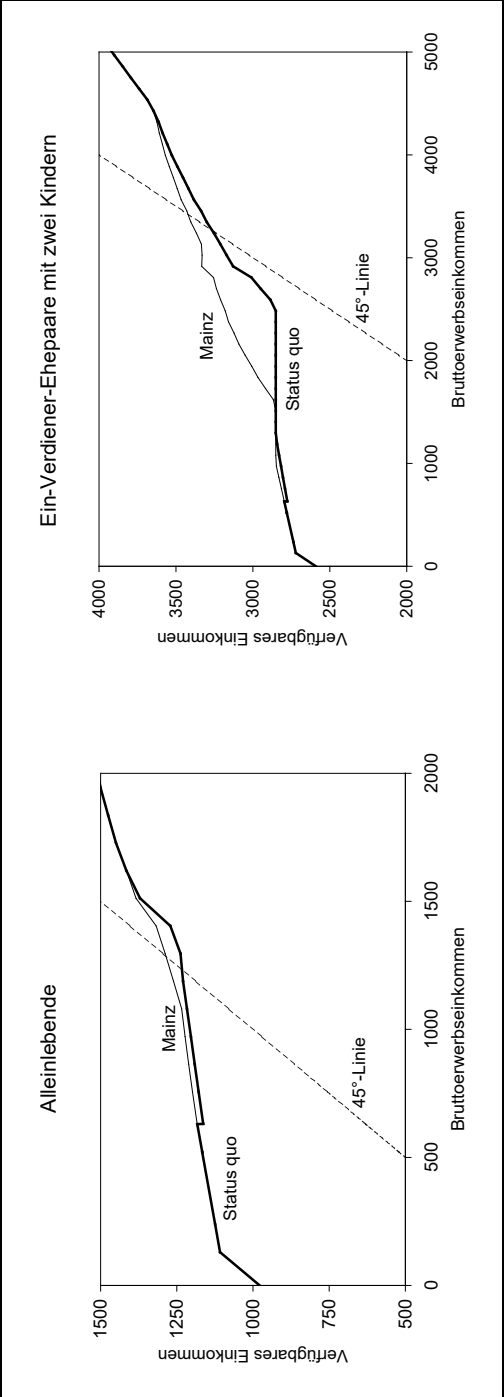
der Kindergeldzuschlag darauf ab, die Benachteiligung erwerbstätiger Eltern (ohne Sozialhilfe) gegenüber Sozialhilfeempfängern mit Kindern zu vermindern. Das reguläre Kindergeld beträgt 250 bis 300 DM pro Kind. In der Sozialhilfe beträgt der Bedarf für Kinder dagegen bis zu 650 DM. Als fiskalischer Aspekt wird schließlich eine Umverteilung zugunsten der Kommunen durch eine Verlagerung von Sozialhilfeausgaben zu Leistungen des Bundes und der Ländern angestrebt. Der Verlauf der Budgetfunktion für Alleinlebende und für Paare mit zwei Kindern (Einverdiener) ist in Abbildung V.17 dargestellt.

Das Mainzer Modell ist Teil der im Bündnis für Arbeit vereinbarten Modellversuche zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten gering qualifizierter Arbeitnehmer und Langzeitarbeitsloser und soll in diesem Rahmen in einem ost- und einem westdeutschen Bundesland erprobt werden (Bündnis für Arbeit 1999). Der Kindergeldzuschlag des Konzeptes wird darüber hinaus zum 1. April 2000 in großzügigerer Ausgestaltung in Rheinland-Pfalz für Sozialhilfeempfänger eingeführt (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 1999).

In der empirischen Umsetzung ergeben sich für das Mainzer Modell einige Besonderheiten. Die in diesem Gutachten verwendete Methode unterstellt bezüglich der Inanspruchnahme von Sozialtransfers rational handelnde und voll informierte Individuen (vgl. Kapitel V.6.1). Das heißt, die Personen kennen ihre Ansprüche an den Sozialstaat und realisieren sie auch. Entsprechend diesem Kalkül bewerten die Individuen, inwiefern sich ihre Budgetfunktion durch einen Reformvorschlag gegenüber den Transferzahlungen des Status quo verändert und maximieren so ihren Nutzen. Für die Zielgruppe des Spermann-Vorschlags ist diese Annahme weitgehend gerechtfertigt (da es sich bereits um Transferempfänger handelt), und in der Scharpf-Variante spielt sie wegen der ausgeschlossenen Anrechnung der Subvention auf Transfers keine Rolle. Diese Hypothese steht im Mainzer Modell jedoch teilweise mit der Realität in Konflikt. Empirische Studien zeigen, dass es Personen gibt, die zwar eine Anspruchsberechtigung für Sozialtransfers besitzen, sie aber nicht in Anspruch nehmen (Rentzsch 1997). Diese Personengruppe vergleicht die neue Budgetfunktion des Mainzer Modells folglich nicht mit der bisher simulierten Budgetfunktion, sodass für sie mit dem Mainzer Modell größere Einkommenszuwächse zu erreichen sind.

Um diesem Sachverhalt Rechnung zu tragen, wird das Mainzer Modell in zwei Varianten simuliert. Variante 1 unterstellt die bisher verwendete Budgetfunktion. In Variante 2 wird die Annahme aufgeweicht, wonach alle Haushalte die Sozialtransfers ausschöpfen. Im Datensatz berichtet etwa ein Viertel der Personen ein Haushaltseinkommen unterhalb des jeweiligen Sozialhilfebedarfs. In diesen Fällen wird die durch das aktuelle Einkommen gegebene Budgetrestriktion berücksichtigt, womit die Differenz zum Reformvorschlag entsprechend anwächst.

Abbildung V.17:
Verlauf der Budgetfunktion im Status quo und im Mainzer Modell für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern



V.6 Abschätzung der Effekte der Reformvorschläge

V.6.1 Berücksichtigte Bestandteile des Steuer- und Transfersystems in der Simulation

Für die Schätzung der Elastizität des Arbeitsangebots wie auch die Abschätzung der Einkommensunterschiede zwischen Status quo und den Reformvorschlägen wird das Steuer- und Transfersystem Deutschlands operationalisiert.⁴⁶ Da die Schätzung des Arbeitsangebots auf dem AMM von 1998 basiert, wird hierfür das Steuer- und Transfersystem von 1998 modelliert. Zur Simulation der Arbeitsangebotsreaktionen und der fiskalischen Effekte werden den Reformvorschlägen hingegen die Regelungen von 1999 als Referenz gegenübergestellt. Aus den berücksichtigten Regelungen werden für jeden Haushaltstyp die jeweiligen Budgetfunktionen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen abgeleitet.

Im Steuer- und Transfermodell werden vom Bruttoverdienst Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen und damit das Nettoerwerbseinkommen bestimmt. Um das verfügbare Haushaltseinkommen zu ermitteln, sind im Anschluss Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe zu berücksichtigen. Da sich Steuer- und Transferzahlungen nach dem Haushaltszusammenhang unterscheiden, werden die verfügbaren Einkommen in Abhängigkeit des Bruttoerwerbseinkommen für 13 verschiedene Haushaltstypen berechnet.

Zur Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens werden die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen sowie die Werbungskostenpauschale und der Sonderausgabenpauschbetrag abgezogen. *Steuerschuld und Solidaritätszuschlag* werden daraufhin aus dem verbleibenden steuerpflichtigen Einkommen errechnet. Einkünfte aus Kapitalvermögen und Vermietung/Verpachtung sind im Datensatz nicht extra ausgewiesen, sodass ihre Höhe vereinfachend Null gesetzt ist. Aufgrund der geringen Vermögenswerte in Ostdeutschland erscheint dies als eine vertretbare Annahme. Keine Berücksichtigung findet zudem die Kirchensteuer. Zum einen fehlt eine Information zur Religionszugehörigkeit im Datensatz, zum anderen gehört die Bevölkerungsmehrheit in Ostdeutschland keiner Konfession an.

Weiterhin werden für 1998 (1999) *Sozialversicherungsbeiträge* in Höhe von 21,25 (20,85) % vom Bruttoeinkommen abgezogen. Die Sozialversicherungsgrenze liegt bei 520 (630) DM pro Monat, die Beitragsbemessungsgrenze für Renten- und Arbeitslosenversicherung bei 7.000 (7.200) DM beziehungsweise für Kranken- und Pflegeversicherung bei 5.250 (5.400) DM.

Das *Kindergeld* im Modell beträgt 220 (250) DM monatlich für das erste und zweite Kind sowie 300 (300) DM im Monat für das dritte Kind. Im hier relevanten Ein-

⁴⁶ Eine gute Übersicht zum System sowie seiner Formalisierung findet sich im Anhang von Gern (1999).

kommensbereich spielt die alternativ mögliche Inanspruchnahme der steuerlichen Freibetragsregelung keine Rolle.

Die Bestimmung des wohngeldrechtlich relevanten Einkommens erfolgt aus dem Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung familienrelevanter Freibeträge, Werbungskosten sowie Pauschbeträgen, die von der Zahlung von Steuern sowie Beiträgen zu den gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherungen abhängig sind. Die Höhe der Pauschbeträge wie auch die berücksichtigten Freibeträge nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 WoGG unterliegen speziellen Übergangsregelungen für Ostdeutschland. Daraus kann aus der Wohngeldtabelle der Anspruch auf *Wohngeld* ermittelt werden. Dazu wird die Miethöhe (da nicht im Datensatz ausgewiesen) mit dem Höchstbetrag der zu berücksichtigenden Miete für Häuser, die vor 1992 gebaut wurden und über eine Sammelheizung verfügen, angenommen. Eine Differenzierung des Wohngeldes nach Gemeindetypen ist in Ostdeutschland noch nicht vorgenommen.

Der Bezug von *Sozialhilfe* erfolgt alternativ zum Erhalt von Kindergeld und Wohngeld. Aus den Regelungen für Ostdeutschland mit dem durchschnittlichen Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt und dem Nettoerwerbseinkommen lässt sich je nach Haushaltstyp der Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bestimmen. Dabei werden gemäß dieser Einkommen gewährte Freibeträge sowie Freibeträge eventuell erwerbstätiger Partner einkalkuliert. Der durchschnittliche Bedarf setzt sich dabei aus den Regelsätzen, eventuellem Mehrbedarf für Alleinerziehende, Miete, Heizkosten und einmaligen Leistungen zusammen, deren Höhe den Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe des BMA entnommen sind.

Bei einigen Haushaltstypen ist es innerhalb bestimmter Einkommensbereiche günstiger, Kindergeld und Wohngeld statt der Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, obwohl noch ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht. So hat ein Paarhaushalt mit zwei Kindern bei nur einem Verdienender bis etwa 3.900 DM/Monat Bruttoerwerbseinkommen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe, ehe das Nettoeinkommen die Sozialhilfeschwelle von 2.851 DM überschreitet. Bereits ab einem Bruttoeinkommen von 2.660 DM/Monat ist es jedoch günstiger, Kindergeld und Wohngeld anstatt Sozialhilfe zu beziehen (vgl. Abbildung V.3). Der Wohngeldanspruch reicht sogar bis zu einem Bruttomonatseinkommen von 4.400 DM (bei einer Miete von 820 DM/Monat für diese vierköpfige Familie).

In die Ermittlung der Budgetfunktionen nicht einbezogen werden das Erziehungsgeld, welches unter bestimmten Voraussetzungen an Personen mit unter zweijährigen Kindern gezahlt wird, sowie Bafög-Zahlungen an im Haushalt lebende Personen.

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld bei heute Erwerbstätigen wird aufgrund der zeitlichen Befristung der Leistung zwischen sechs und 32 Monaten in der Budgetfunktion nicht berücksichtigt. Beim Arbeitslosenhilfeanspruch in Höhe von 53 % (Personen ohne Kinder) beziehungsweise 57 % (Personen mit Kindern), bezogen auf das beobachtete heutige Nettoarbeitsentgelt, stellt sich die Situation bei den meisten

betroffenen Personen als unter dem Sozialhilfeanspruch liegend dar. Nur in der Gruppe der Alleinlebenden, insbesondere bei Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, liegt der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe im Mittel knapp über dem Sozialhilfeniveau (bei Nichtarbeit 1.068 DM gegenüber 978 DM Sozialhilfeanspruch). Die Nichtberücksichtigung führt zu einer leichten Überschätzung der Arbeitsangebotseffekte.

Bei der Modellierung des Steuer- und Transfersystems wird die Annahme gesetzt, dass alle Personen volle Information über das System haben und die Leistungen auch in Anspruch nehmen. Arbeiten über Inanspruchnahmequoten von Sozialleistungen wie auch die Einkommensdaten im verwendeten Datensatz weisen darauf hin, dass dies nicht der Fall sein muss.⁴⁷ Wenn die vorgesehenen Zahlungen der Reformvorschläge einfacher gewährt werden, ist mit einer erhöhten Inanspruchnahme zu rechnen und Arbeitsangebotseffekte wie auch die Kosten unterlägen einer Unterschätzung. Diese Annahme wird an entsprechender Stelle aufgeweicht (Mainzer Modell).

V.6.2 Simulation der Effekte

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen einzelner Reformvorschläge auf das Arbeitsangebot in Ostdeutschland auf der Basis der in Kapitel V.4.3 ermittelten Schätzergebnisse berechnet. Im nächsten Schritt erfolgt die näherungsweise Bestimmung der Effekte für die öffentlichen Haushalte.

Der Arbeitsangebotseffekt errechnet sich aus der Veränderung der Erwerbswahrscheinlichkeit, welche sich wiederum aus der Stundenloohnerhöhung und der Arbeitsangebotselastizität (vgl. Kapitel V.4.3) ergibt. Die durch die Einkommensverbesserung implizierte Stundenloohnerhöhung wird mit Hilfe des Subventionsbetrages und dem Arbeitsangebot (in Stunden) bestimmt.

V.6.2.1 Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose (Spermann 1996)

Das Konzept von Spermann (1996) zielt auf eine Subventionierung der Erwerbstätigkeit bisher langzeitarbeitsloser Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die in die Auswertung einbezogenen Individualdatensätze repräsentieren 38.200 Personen in Sachsen-Anhalt, deren Haushaltseinkommen bis zur Sozialhilfeschwelle reicht. Diese Zahl ist vermutlich unterschätzt.⁴⁸ Somit werden die Absolutzahlen der Simulationsergebnisse zu gering ausgewiesen.

Die Einkommensverbesserungen in der Simulation betragen für Alleinlebende maximal 330 DM/Monat, bei einem Paar mit zwei Kindern und einem Verdiener höchstens 800 DM/Monat. In Ostdeutschland liegen häufig (potentielle) Zwei-Verdie-

⁴⁷ Für eine Untersuchung zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe vgl. Rentzsch (1997).

⁴⁸ Die Zahl aller Arbeitslosenhilfeempfänger im Datensatz beträgt nur etwa 70.000 Personen, die amtliche Statistik weist für 1998 etwa 118.000 Bezieher dieser Leistung auf. Die amtliche Statistik berichtet nicht die Zahl der langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfe-Empfänger, sodass keine eindeutige Korrektur möglich ist.

ner-Haushalte vor. Sehr oft befindet sich das Nettoeinkommen des erwerbstätigen Partners unter der Sozialhilfeschwelle der gesamten Bedarfsgemeinschaft. Für die betrachtete langzeitarbeitslose Person baut sich jedoch nur noch ein geringer Subventionsbetrag im Fall einer Erwerbsaufnahme auf, da bereits bei relativ geringen zusätzlichen Arbeitseinkommen die Sozialhilfeschwelle erreicht wird. Als Folge davon beträgt die monatliche Einkommensverbesserung aller Zielhaushalte im Durchschnitt 130 DM.

Mit Hilfe des individuell geschätzten Umfangs des Arbeitsangebots und des Subventionsbetrages errechnet sich ein durchschnittlicher Stundenlohnzuwachs von 1,33 DM auf netto 9,94 DM. Mit dieser Lohnsatzsteigerung erhöht sich die Zahl der Arbeitsanbieter um 6,5 % der Zielgruppe. Dies entspricht in Ostdeutschland knapp 11.500 Personen (vgl. Tabelle V.12).

Tabelle V.12:

Simulierte Effekte des Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose, 1999

	Sachsen-Anhalt	Ostdeutschland gesamt ^a	Relativer Effekt in Prozent der Zielgruppe
Gesamte Arbeitsangebots- effekte (Personen)	2.470	11.480	6,5
Frauen	1.430	6.640	7,6
Männer	1.040	4.840	5,4
Alleinlebende/-erziehende	1.160	5.410	6,2
Paar-Haushalte	1.310	6.070	6,7
Gesamte Nettokosten/Jahr (in Mio. DM)	-18,8	-87,3	
Einsparungen/Jahr	26,0	120,8	
Kosten/Jahr	7,2	33,5	

^a Die Hochrechnung auf Ostdeutschland erfolgt gemäß dem Verhältnis der ALH-Bezieher Sachsen-Anhalts zu allen neuen Bundesländern (Faktor 4,65). Die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt betrug im Jahresdurchschnitt 1998 118.000, in Ostdeutschland insgesamt 549.000. Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Jahreshft 1998.

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für die Träger der Transferleistungen mit Einsparungen von gut 120 Mio. DM pro Jahr in Ostdeutschland verbunden. Durch die Subventionszahlungen entstehen jedoch auf der anderen Seite Kosten, sodass sich die Einsparung auf 87 Mio. DM netto verringert. Kurzfristig stellt die Einführung des Spermann-Vorschlages keine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haus-

halte dar.⁴⁹ Mittelfristig birgt das Modell ein Kostenrisiko, wenn Arbeitslose ihre Suchintensität verringern, um erst mit dem Erwerb der Subventionsberechtigung eine Beschäftigung mit verbesserter Einkommensposition aufzunehmen. Neben diesem Mitnahmeeffekt ist auch ein Verdrängungseffekt möglich.

V.6.2.2 Scharpf-Vorschlag (Scharpf 1994)

Der Scharpf-Vorschlag in der hier umgesetzten Version subventioniert alle Personen, deren Nettostundenlohn unterhalb von 10 DM liegt. Dadurch würden trotz der niedrigen Obergrenze mit knapp 390.000 rund 32 % aller die Bevölkerung Sachsen-Anhalts repräsentierenden Personen im Datensatz von der Subvention erreicht. Bei Unterstellung der gleichen Lohnstruktur in ganz Ostdeutschland wäre also fast ein Drittel aller Arbeitnehmer betroffen.

Der größte Teil (mit Nettolöhnen knapp unter 10 DM/h) wird jedoch nur mit sehr geringen Beträgen gefördert. Dennoch kann bei sehr niedrigen Stundenlöhnen und der Annahme einer Vollzeitstelle die Förderung bis zu 500 DM im Monat betragen. Im Durchschnitt erhöht sich der Nettostundenlohn der Subventionsempfänger von 8,56 DM auf 9,28 DM in der Simulation. Der resultierende Effekt beträgt knapp 20.000 zusätzliche Arbeitsanbieter in Ostdeutschland. Dies entspricht knapp einem Prozent der geförderten Personen. Frauen reagieren häufiger, dies ist neben der etwas größeren Elastizität den höheren Subventionsbeträgen aufgrund geringerer Stundenlöhne (vgl. Abschnitt V.4.3) geschuldet.

Bei diesem Vorschlag ist die Ausdehnung des Umfangs des Arbeitsangebots (in Stunden) gegenüber den anderen untersuchten Konzepten überproportional hoch (nicht in der Tabelle ausgewiesen). Hier ist mit der Subventionierung sehr niedrig bezahlter Tätigkeiten verstärkt damit zu rechnen, dass bisher geringfügig oder Teilzeitbeschäftigte nun ihr Arbeitsangebot ausweiten.

Wegen der relativ umfangreichen Zielgruppe ist die Einführung dieses Modells in Ostdeutschland aus arbeitsmarktpolitischer Sicht mit großen Mitnahmeeffekten verknüpft. 99 % der mit der Einführung verbundenen direkten Kosten entstehen aus der Subventionierung bereits erwerbstätiger Personen. Die mit diesem Vorschlag verbundenen Intentionen reichen jedoch auch über eine Motivierung zur Erwerbsaufnahme hinaus. Aus einer allgemeineren Perspektive mögen die hohen Kosten eher gerechtfertigt erscheinen, wenn das Ziel der Schaffung eines Niedriglohnsektors mit einbezogen wird. Die unmittelbaren Einspareffekte haben die gleiche Größenordnung wie in den anderen Vorschlägen, fallen hier aber kaum ins Gewicht.

⁴⁹ Die präsentierten fiskalischen Effekte beinhalten nur die unmittelbaren Subventionszahlungen beziehungsweise Einsparungen von Transferzahlungen. Andere ausgelöste Zahlungsströme wie z. B. Einnahmeveränderungen bei Steuern und Sozialversicherungen sind nicht einbezogen. Zusätzliche Verwaltungskosten können nicht berücksichtigt werden.

Tabelle V.13:
Simulierte Effekte des modifizierten Scharpf-Vorschlages, 1999

	Sachsen-Anhalt	Ostdeutschland gesamt ^a	Relativer Effekt in Prozent der Zielgruppe
Gesamte Arbeitsangebots- effekte (Personen)	3.400	19.430	0,87
Frauen	2.700	15.420	1,11
Männer	700	4.010	0,48
Alleinlebende/-erziehende	670	3.820	0,62
Paar-Haushalte	2.730	15.610	0,97
Gesamte Nettokosten/Jahr (in Mio. DM)	465	2.662	
Einsparungen/Jahr	17,7	101,2	
Kosten/Jahr	483	2.763	

^a Die Hochrechnung auf Ostdeutschland erfolgt gemäß dem Bevölkerungsverhältnis Sachsen-Anhalts zu allen neuen Bundesländern (Stand 31.12.1998).

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

V.6.2.3 Mainzer Modell (Gerster/Deubel 1999)

Im Rahmen des Mainzer Modells werden ebenfalls über die reine Arbeitsmarktwirkung hinausgehende Ziele, insbesondere sozialpolitischer Art, verfolgt. Es wird auch eine Ausdehnung des Arbeitsangebots über die Geringfügigkeitsschwelle angestrebt. Im Wesentlichen ist der Vorschlag durch eine (Teil-)Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge und eine Kindergeldkomponente gekennzeichnet, die an die Zahlung von Wohngeld geknüpft ist. Damit bestimmt im Wesentlichen die Höhe des wohngeldrechtlich relevanten Einkommens die Transferberechtigung. Diese Bedingung ist in Ostdeutschland nach den Einkommensangaben des AMM bei 23 % der Haushalte erfüllt.

Es handelt sich hier wiederum um eine umfangreiche Zielgruppe, die Subventionshöhe pro geförderter Person kann im Extremfall bis zu 440 DM im Monat betragen und variiert stark mit der Kinderzahl im Haushalt. Die durchschnittliche Einkommensverbesserung über alle Zielhaushalte beträgt moderate 72 DM im Monat. Mit der daraus ableitbaren Stundenloohnerhöhung erhöht sich das Arbeitsangebot in Ostdeutschland um gut 9.000 Personen. Frauen reagieren wiederum etwas stärker als Männer. Am stärksten ist der Effekt jedoch bei Paaren mit Kindern, diese erfahren auch den höchsten Zuschuss.

Tabelle V.14:
Simulierte Effekte des Mainzer Modells, 1999 (Variante 1)

	Sachsen-Anhalt	Ostdeutschland gesamt ^a	Relativer Effekt in Prozent der Zielgruppe
Gesamte Arbeitsangebots- effekte (Personen)	1.600	9.160	0,56
Frauen	1.090	6.260	0,74
Männer	510	2.900	0,37
Alleinlebende/-erziehende	130	740	0,14
Paar-Haushalte	1.470	8.420	0,77
Gesamte Nettokosten (in Mio. DM)	140	803	
Einsparungen	12,9	73,9	
Kosten	153	877	

^a Die Hochrechnung auf Ostdeutschland erfolgt gemäß dem Bevölkerungsverhältnis Sachsen-Anhalts zu allen neuen Bundesländern (Stand 31.12.1998).

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

Die Einspareffekte bewegen sich analog zu den Angebotswirkungen und sind wiederum eher klein im Vergleich zu den anfallenden Kosten. In Ostdeutschland ist mit netto rund 800 Mio. DM im Jahr zusätzlicher Belastungen an unmittelbaren Zahlungen zu rechnen.

Mit der Aufgabe der vollen Inanspruchnahme von Sozialtransfers im Status quo (Variante 2) erhöhen sich die Arbeitsangebotseffekte des Mainzer Modells. Hierbei wird jedoch davon ausgegangen, dass alle Berechtigten unter Reformbedingungen ihre Transferbezugsmöglichkeiten kennen und nutzen. Der Arbeitsangebotseffekt verdoppelt sich (vgl. Tabelle V.15). Eine weit überproportionale Zunahme der Reaktion ist in der Gruppe der Unverheirateten festzustellen. Dafür sind vor allem die Alleinerziehenden verantwortlich, die jetzt eine überdurchschnittliche Reaktion zeigen.

Mit der Ausdehnung des Angebotseffektes steigen zwar auch die Einsparungen. Durch die höhere Einkommenssteigerung gegenüber Variante 1 (hier: 166 DM statt 72 DM pro Monat mehr je Haushalt) erhöhen sich auch die aufzubringenden öffentlichen Mittel. Je nach Größenordnung der Nichtinanspruchnahme der Transfers und deren Veränderung mit neuen Modellen entsteht ein zusätzliches Kostenrisiko.

Tabelle V.15:

Simulierte Effekte des Mainzer Modells bei verringerter Transferinanspruchnahme im Status quo, 1999 (Variante 2)

	Sachsen-Anhalt	Ostdeutschland gesamt ^a	Relativer Effekt in Prozent der Zielgruppe
Gesamte Arbeitsangebots- effekte (Personen)	3.190	18.260	1,12
Frauen	2.250	12.850	1,51
Männer	940	5.410	0,69
Alleinlebende/-erziehende	700	4.000	0,73
Paar-Haushalte	2.490	14.260	1,31
Gesamte Nettokosten (in Mio. DM)	266	1.520	
Einsparungen	23,7	135,7	
Kosten	289	1.656	

^a Die Hochrechnung auf Ostdeutschland erfolgt gemäß dem Bevölkerungsverhältnis Sachsen-Anhalts zu allen neuen Bundesländern (Stand 31.12.1998).

Quelle: AMM Sachsen-Anhalt 1998; Berechnungen des IWH.

V.6.2.4 Arbeitsangebotseffekte einer zusätzlichen Senkung des Transferniveaus für arbeitsfähige Transferempfänger

Die Arbeitsangebotswirkungen der Kombilohn-Modelle sind im Wesentlichen als gering einzuschätzen. Dies liegt vor allem an der ermittelten niedrigen Elastizität des Arbeitsangebots in Ostdeutschland. Der aus Erwerbseinkommen und Subvention bei Erwerbsarbeit kombinierte Lohn kann auch nur begrenzt erhöht werden, ohne das Lohnabstandsgebot zu verletzen.

Neben der impliziten Lohnerhöhung wirkt auch die Absenkung des Transferniveaus arbeitsangebotserhöhend. Obwohl dies mit sozialpolitischen Problemen verbunden ist, können aus arbeitsmarktpolitischer Sicht positive Effekte resultieren. Bereits heute ist z. B. eine 25%ige Kürzung des Regelsatzes bei der Sozialhilfe vorgesehen, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird.⁵⁰ Im Rahmen des Gutachtens wird der Effekt einer 10%igen Senkung des gesamten Sozialhilfeniveaus zusätzlich in die Konzepte von Spermann (1996) und des Mainzer Modells eingerechnet. Dadurch werden die Arbeitsangebotseffekte durch Lohnerhöhung und Transferrückbildung aufkumuliert.

⁵⁰ Vgl. § 25 (1) BSHG.

Die jeweilige Arbeitsangebotswirkung verdoppelt sich in etwa. Im Fall des Spermann-Vorschlages werden rund 20.500 Personen in Ostdeutschland ermittelt, rund 11,6 % der Zielgruppe. Die Wirkung des Mainzer Modells (Variante 1) vergrößert sich von 9.160 auf 20.600. Zusätzlich zu dieser erhöhten Wirkung wird auch der Spielraum für stärkere Lohnsubventionen größer, weil die Transferabsenkungen mit Einsparungen verbunden sind.

Selbst die kumulierten Effekte können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die insgesamt möglichen Wirkungen am Arbeitsmarkt durch Kombilöhne in Ostdeutschland eher gering sind.

V.7 Fazit

Das deutsche Steuer- und Transfersystem setzt auf der Arbeitsangebotsseite starke negative Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit, insbesondere im Niedriglohnbereich. Zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die dem entgegen wirken können, zählen Kombilöhne für Niedrigeinkommensbezieher beziehungsweise Transferempfänger. Im Rahmen dieser Arbeit werden die entsprechenden Verhaltensparameter für Ostdeutsche unter der expliziten Berücksichtigung geknickter Budgetfunktionen durch das Steuer- und Transfersystem geschätzt. Auf dieser Basis werden die Arbeitsangebotsreaktionen und die resultierenden fiskalischen Effekte von drei unterschiedlichen Reformkonzepten zum Kombilohn ermittelt.

Speziell für die neuen Bundesländer kann aus den Schätzergebnissen eine sehr starke und unelastische Erwerbsneigung gefolgert werden, dies gilt für Männer wie für Frauen. Daraus folgen entsprechend relativ geringe Reaktionen auf die Kombilohnvorschläge von Spermann (1996), Scharpf (1994) und Gerster/Deubel (1999). Jedoch können einige differenziertere Aussagen getroffen werden.

Die Maßnahmenausgestaltung unterliegt einem trade-off zwischen Zielgruppengröße und Förderhöhe für den Einzelnen. Wird eine breite Zielgruppenorientierung gewählt (Scharpf-Modell, Mainzer Modell), fallen die Einkommensverbesserungen für die Geförderten relativ gering aus, um die Reform fiskalisch nicht ausufern zu lassen. Die Arbeitsangebotsreaktionen sind entsprechend gering, die Mitnahmeeffekte dafür relativ hoch. Diese Art von Programmen verfolgt aber regelmäßig über einen Beschäftigungseffekt hinaus weitere Ziele. Diese Zielstellungen können eine solche Reform rechtfertigen, gehen jedoch über eine arbeitsmarktpolitische Bewertbarkeit hinaus.

Eine andere Möglichkeit der Ausgestaltung ist die Konzentration auf eine relativ eng begrenzte Zielgruppe wie beim Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose. Hier steht die zielgerichtete Förderung einer Problemgruppe im Vordergrund. Die Subvention im Einzelfall ist großzügig. Die relative Arbeitsangebotswirkung ist demzufolge höher als bei den vorgenannten Ansätzen. Der Spermann-Vorschlag liefert deshalb auch eine bessere relative Performance als die beiden Vergleichsmodelle. Aufgrund der

Zielgruppenorientierung bleibt der höchstens zu erwartende absolute Arbeitsmarkteffekt dennoch recht klein; er bewegt sich für Ostdeutschland in der gleichen Größenordnung wie bei den anderen untersuchten Konzepten. Hier fallen kurzfristig pro Transferempfänger tendenziell Einsparungen bei den Transferzahlungen an.

Im Rahmen dieser Analyse wird die Kombination von Lohnerhöhung und Absenkung des Nichtarbeitseinkommens auf 90 % des bisherigen Bedarfs untersucht. Die Arbeitsangebotseffekte kumulieren sich auf etwa das doppelte Ausmaß. Wegen der geringeren Transferleistungen erhöhen sich hier die Einsparungen der Trägereinrichtungen und es entsteht ein weiterer Spielraum zur impliziten Lohnerhöhung. Werden diese Maßnahmen miteinander kombiniert, dürften sich Arbeitsangebotseffekte in moderater, aber spürbarer Höhe einstellen.

Werden zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschlossen, dürfte dies in Ostdeutschland auch zu einer entsprechenden Senkung der Arbeitslosigkeit führen. Im Gegensatz zu den alten Bundesländern gibt es kaum Hausfrauen/-männer, die aus der stillen Reserve reaktiviert werden können.

Inwieweit die aufgeführten Ergebnisse auf Westdeutschland übertragen werden können, ist relativ spekulativ. Einerseits ist eine höhere Arbeitsangebotselastizität zu erwarten. Frühere Schätzungen (mit anderen methodischen Ansätzen) haben zumindest für Frauen eine recht hohe Reagibilität ermittelt (Franz 1985, Strøm/Wagenhals 1991). Andererseits spielt die Einkommens- und Lohnverteilung hinsichtlich des Erwerbs der Subventionsberechtigung eine wichtige Rolle. Hier wiederum ist mit geringeren Effekten im Vergleich zu Ostdeutschland zu rechnen. So kann aus diesen Ergebnissen nicht auf Reaktionen für Westdeutschland geschlossen werden.

Die hier vorgestellten Ergebnisse stellen in erster Linie auf eine grundsätzliche Arbeitsangebotsentscheidung ab, die durch die institutionellen Eingriffe beeinflusst werden soll. Dabei wird eine statische Entscheidungssituation unterstellt. Denkbar ist aber auch, dass die Einführung eines Kombilohns dynamische Entscheidungskomponenten beeinflusst. Hier ist vor allem daran zu denken, dass Kombilohnmodelle die Verteilung der Lohnofferten von Arbeitssuchenden verändert. Im Rahmen eines dynamischen Arbeits-Suchmodells führt dies zu einem veränderten Kalkül bei der Akzeptanz von Stellenangeboten. Auf diese Weise können Kombilohnmodelle zu einer Reduktion der Suchdauer führen.

Eine derartige Sekundärwirkung ist bislang noch nicht untersucht worden und könnte im Rahmen eines entsprechenden Suchmodells analysiert werden. Eine Möglichkeit, das Zusammenwirken von diversen Partialeffekten zu analysieren, besteht in der Erhebung von Experimentaldaten. Erste Versuche laufen in Baden-Württemberg an (Spermann 1999). Hier ist aber ein hohes Maß an Unterstützung seitens der Politik, auch auf lokaler Ebene, genauso nötig wie eine gute Koordination von Sozial- und Arbeitsämtern.

Literaturverzeichnis

- ASHENFELTER, O. (1978): Estimating the Effect of Training Programs on Earnings. *Review of Economics and Statistics*, 60, S. 4-57.
- ATKINSON, A. B.; GOMULKA, J.; MICKLEWRIGHT, J.; RAU, N. (1984): Unemployment Benefit, Duration and Incentives in Britain. *Journal of Public Economics*, 23, S. 3-26.
- ATKINSON, A. B.; MICKLEWRIGHT, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 29, S. 1679-1727.
- BACH, H.-U.; BLASCHKE, D.; BLIEN, U.; BRINKMANN, C.; FUCHS, J.; GUTSCHE, M.; MÖLLER, U.; KÜHL, J.; SPITZNAGEL, E.; STECKEL, W.; WIEDEMANN, E.; WOLFINGER, C. (1998): Labour Market Trends and Active Labour Market Policy in the Eastern German Transformation Process 1990 – 1997. *IAB-Topics*, Nr. 29.
- BACH, H.-U.; SPITZNAGEL, E. (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: Brinkmann, C.; Schober, K. (Hrsg.): *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 193, Nürnberg.
- BELZIL, C. (1995): Unemployment Insurance and Unemployment over Time: An Analysis with Event History Data. *The Review of Economics and Statistics*, 77, S. 113-126.
- BENDER, S.; RUDOLPH, H. (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 8, Nürnberg.
- BLUNDELL, R.; MACURDY, T. (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches. In: *Handbook of Labor Economics*.
- BOSS, A. (1994): Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland, *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 643.
- BREUER, W.; ENGELS, D. (1998): Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, Köln.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA) (1998): Kombi-lohn für Arbeitslosenhilfebezieher – Eckpunkte. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIEN UND SENIOREN (1994): Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 BSHG, Stuttgart.
- BUNDESRATSDRUCKSACHE 1039 (1997): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes.

- BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 4. Spitzengesprächs am 12. Dezember 1999, Berlin.
- BURKHAUSER, R. V.; KREYENFELD, M.; WAGNER, G. (1997): The German Socio-Economic Panel – A Representative Sample of Reunited Germany and its Parts. *Vierteljahrsshefte zur Wirtschaftsforschung*, 66, S. 7-16.
- BUSLEI, H.; STEINER, V.; BROSIUS, F.; JACOBEBBINGHAUS, P.; MARTIN, R. (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- BUTTLER, F. (1993): Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspektiven. In: Neubäumer, R. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik kontrovers – Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt, S. 300-316.
- CARLING, K., EDIN, P. A.; HARKMAN, A.; HOLMLUND, B. (1996): Unemployment Duration, Unemployment Benefit and Labor Market Programs in Sweden. *Journal of Public Economics*, 59, S. 313-334.
- COX, D. R. (1972): Regression Models and Life Tables. *Journal of the Royal Statistical Society*, B34, S. 187-202.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1996): Monatsbericht Februar 1996, Frankfurt.
- DEVINE, T.; KIEFER, N. M. (1991): Empirical Labor Economics. New York, Oxford.
- DICKERT, S.; HOUSER, S.; SCHOLZ, J. K. (1995): The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation. In: Poterba, J. M. (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, Cambridge, Massachusetts.
- DREGER, C.; KEMPE, W.; KOLB, J.; TRABERT, L. (1998): Was bringt ein Kombi-lohn? Eine ökonometrische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31, S. 705-714.
- DREGER, C.; KOLB, J. (1998): Keine Beschäftigungseffekte durch Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit. IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 12/1998, S. 12-17.
- DREGER, C.; KOLB, J. (1999): Generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit verdrängt ungelernte Arbeitnehmer. IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 12/1999, S. 3-6.

- DUNCAN, A.; GILES, C. (1995): Benefit Reforms and Labour Supply Incentives in the UK: The Family Credit. *Working Paper Series*, Institute for Fiscal Studies, London.
- EICHLER, M.; LECHNER, M. (1998): An Evaluation of Public Employment Programs in the East German State of Sachsen-Anhalt. Unveröffentlichtes Manuskript, Mannheim/St. Gallen.
- EISSA, N.; HOYNES, H. W. (1998): The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples. *NBER Working Paper* 6856, Cambridge.
- EISSA, N.; LIEBMAN, J. B. (1996): Labor Supply to the Earned Income Tax Credit. *Quarterly Journal of Economics*, 111, S. 605-637.
- ENGELBRECH, G.; GRUBER, H.; JUNGKUNST, M. (1997): Erwerbsorientierung und Erwerbstätigkeit ost- und westdeutscher Frauen unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 30, S. 150-168.
- FES (1998): Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn 1998.
- FITZENBERGER, B.; PREY, H. (1996): Training in East Germany: An Evaluation of the Effects on Employment and Wages. *CILE-Diskussionspapier*, Nr. 36. Erscheint in *Oxford Economics Papers*, 2000.
- FITZENBERGER, B.; PREY, H. (1998): Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten von Weiterbildungsteilnehmern im ostdeutschen Transformationsprozeß: Eine Methodenkritik. In: Pfeiffer, F.; Pohlmeier, W. (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. *ZEW-Wirtschaftsanalysen*, 31, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 39-96.
- FITZENBERGER, B.; PREY, H. (1999): Berufliche Weiterbildung und Stabilität der Beschäftigung: Eine Evaluation auf der Basis des Sozioökonomischen Panels. In: Beer, D.; Frick, B.; Neubäumer, R.; Sesselmeier, W. (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung, München (Hampp), S. 139-164.
- FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S. (1999): The Evaluation of Active Labor Market Policy in Germany: A Survey. Erscheint in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33.
- FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S.; BERGEMANN, A.; SCHULTZ, B. (1999): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes. *mimeo*.

- FOLLMANN, D. A.; GOLDBERG, M. S.; MAY, L. (1990): Personal Characteristics, Unemployment Insurance and the Duration of Unemployment. *Journal of Econometrics*, 45, S. 351-366.
- FRANZ, W. (1985): An Economic Analysis of Female Work Participation, Education, and Fertility: Theory and Empirical Evidence for the Federal Republic of Germany. *Journal of Labor Economics*, 3, S. 218-234.
- FRANZ, W. (1999): Arbeitsmarktökonomik, Springer Verlag, Berlin.
- GALLER, H. P. (1999): Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung. *Allgemeines Statistisches Archiv*, 83, S. 63-87.
- GERN, K.-J. (1999): Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Eine Simulationsstudie. *Kieler Studien* 294, Mohr Siebeck, Tübingen.
- GERSTER, F.; DEUBEL, I. (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. *Wirtschaftsdienst*, Nr.1, S. 39-43.
- GREENE, W. H. (1997): Econometric Analysis, Prentice Hall, London.
- GRITZ, M. R.; MACURDY, T. (1990): Measuring the Influence of Unemployment Insurance on Unemployment Experiences. Discussion-Paper, Stanford.
- GUNKEL, A.; KÖLLMANN, J.; KÜPPER, S.; PEREN, K. (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren. *Arbeitgeber*, 49, S. 392-398.
- HAM, J. C.; REA JR., S. A. (1987): Unemployment Insurance and Male Unemployment Duration in Canada. *Journal of Labor Economics*, 5, S. 325-353.
- HAMERLE, A.; TUTZ, G. (1989): Diskrete Modelle zur Analyse von Verweildauern, Frankfurt/Main, New York.
- HAN, A.; HAUSMANN, J. A. (1990): Flexible Parametric Estimation of Duration and Competing Risk Models. *Journal of Applied Econometrics*, 5, S. 1-28.
- HAUSMAN, J. A. (1980): The Effect of Wages, Taxes, and Fixed Costs on Women's Labor Force Participation. *Journal of Public Economics*, 14, S. 161-194.
- HAUSMAN, J. A. (1981): Labor Supply. In: Aaron, H. J.; Pechman, J. A. (Hrsg.): How Taxes Affect Economic Behavior, The Brookings Institution, Washington, D. C., S. 27-72.
- HAUSMAN, J. A. (1985a): The Econometrics of Nonlinear Budget Sets. *Econometrica*, 53, S. 1255-1282.

- HAUSMAN, J. A. (1985b): Taxes and Labor Supply. In: Auerbach, A. J.; Feldstein, M. (Hrsg.): *Handbook of Public Economics*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, S. 213-263.
- HECKMAN, J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47, S. 153-161.
- HECKMAN, J. J. et al. (1998): Characterising Selection Bias using Experimental Data. *Econometrica*, 66, S. 1017- 1098.
- HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, O.; Card, D. (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam: North Holland.
- HECKMAN, J. J.; SINGER, B. (1985): Social Science Duration Analysis. In: Heckman, J. J.; Singer, B. (Hrsg.), *Longitudinal Analysis of Labor Market Data*, Cambridge, S. 39-110.
- HECKMAN, J. J.; SMITH, J. A. (1995): Assessing the Case for Social Experiments. *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 85-110.
- HÜBLER, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216, S. 21-44.
- HÜBLER, O. (1998): Betriebliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. In: Pfeiffer, F.; Pohlmeier, W. (Hrsg.): *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW-Wirtschaftsanalysen*, 31, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:, S. 97-132.
- HUJER, R.; SCHNEIDER, H. (1989): The Analysis of Labor Market Mobility Using Panel Data. *European Economic Review*, 33, S. 530-536.
- HUJER, R.; SCHNEIDER, H. (1992): Strukturelle und institutionelle Determinanten der Arbeitslosigkeit aus mikroanalytischer Sicht. In: Hujer, R.; Schneider, H.; Zapf, W. (Hrsg.): *Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel*. Frankfurt/Main, New York, S. 315-341.
- HUJER, R.; WELLNER, M. (1999): The Effects of Public Sector Sponsored Training on Unemployment and Employment Duration in East Germany. Unveröffentlichtes Manuskript, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main.
- HUNT, J. (1995): The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. *Journal of Labor Economics*, 13, S. 88-120.
- JAENICHEN, U. (1999): Betriebliche Einstellungshilfen – Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen. *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 6, Nürnberg.

- KALTENBORN, B. (1998): Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung*, Nr. 57, Universität Mainz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Mainz.
- KALTENBORN, B. (1999a): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 14, Nürnberg.
- KALTENBORN, B. (1999b): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben. *Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 228, Nürnberg.
- KATZ, L. F.; MEYER, B. D. (1990): The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, 41, S. 45-72.
- KILLINGSWORTH, M. R. (1983): Labor Supply. *Cambridge University Press*, New York.
- KLOPFLEISCH, R.; SESSELMEIER, W.; SETZER, M. (1997): Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer negativen Einkommensteuer. *Konjunkturpolitik*, 43, S. 224-247.
- KLÖS, H. P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. *iw-trends*, 24, Nr. 3, S. 33-59.
- KOHAUT, S.; SCHNABEL, C. (1998): Flächentarifvertrag im Westen weiter sehr viel weiter verbreitet als im Osten – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 19, Nürnberg.
- KRAUS, F.; PUHANI, P. A.; STEINER, V. (1998): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. *ZEW-Discussion Paper*, 98-07, Mannheim.
- KRAUS, F.; PUHANI, P. A.; STEINER, V. (1999): Employment Effects of Public Financed Training Programs. The East German Experience. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 219, S. 216-248.
- KUES, H. (1999): Arbeit für alle – erst Arbeit, dann Geld: Diskussionspapier für eine Reform im Niedriglohnbereich, Berlin.
- LANCASTER, T. (1979): Econometric Models for the Duration of Unemployment. *Econometrica*, 47, S. 939-956.
- LASCHKE, B. (1999): Industrieumfragen 1998 – Dokumentation der Hauptergebnisse. *IWH-Diskussionspapiere*, Nr. 86, Halle.

- LECHNER, M. (1998): Training the East German Labour Force. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. Physica-Verlag, Heidelberg.
- LIPPMAN, S. A.; MCCALL, J. J. (1976): The Economics of Job Search: A Survey. *Economic Inquiry*, 14, S. 155-189.
- MEYER, B. D. (1990): Unemployment Insurance and Unemployment Spells. *Econometrica*, 58, S. 757-782.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND GESUNDHEIT (1999): Pressekonferenz „Kindergeldzuschlag für Kleinverdiener“, Mainz, 12. September.
- MOFFITT, R. (1985): Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells. *Journal of Econometrics*, 28, S. 85-101.
- MORTENSEN, D. F. (1977): Unemployment and Job Search Decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30, S. 505-517.
- NARENDRANATHAN, W.; STEWART, M. B. (1993): How Does the Benefit Effect Vary as Unemployment Spells Lengthen? *Journal of Applied Econometrics*, 8, S. 361-381.
- NICKELL, S. (1979): The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Leaving Unemployment. *Economic Journal*, 89, S. 34-49.
- OECD (1997): The OECD Jobs Strategy, Making Work Pay – Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, Paris.
- PANNENBERG, M. (1995a): Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument der Fortbildung und Umschulung (FuU). *IWH-Diskussionspapiere*, Nr. 38, Halle.
- PANNENBERG, M. (1995b): Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland. Campus-Verlag, Frankfurt am Main, New York.
- RENTZSCH, D. (1997): Dynamische Armutsforschung in Ostdeutschland – Dauer und Ursachen von Sozialhilfeverläufen im sozialpolitischen Kontext. In: Rehberg, K.-S. (Hrsg.): Differenz und Integration – Die Zukunft moderner Gesellschaften, Band II, Opladen, S. 561-567.
- RIPHAHN, R.; THALMAIER, A.; ZIMMERMANN, K. F. (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Bonn.
- ROSENFELD, M. T. W. (1997a): Arbeit für Sozialhilfeempfänger: Zwischen welchen Wegen können wir heute wählen? *Wirtschaftsdienst*, 77, S. 505-512, hier: S. 512.
- ROSENFELD, M. T. W. (1997b) Arbeit statt/und Sozialhilfe? *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 48, S. 241-268, hier: 266.

- ROSENFELD, M. T. W. (1999a): Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern? *Wirtschaft im Wandel*, 4/1999, 3-9.
- ROSENFELD, M. T. W. (1999b): Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? In: Verflochten und Verschuldet – Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa, *Loccumer Protokolle*, Nr. 60/98, S. 244-270.
- SCHARPF, F. W. (1994): Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. *Wirtschaftsdienst*, 3, S. 111-114.
- SCHNEIDER, H.; HUJER, R. (1999): Initial and Longitudinal Effects of Benefit Variations on Unemployment Duration in Germany. *IWH-Diskussionspapiere*, Nr. 100, Halle.
- SCHULTZ, B. (1997): Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung. *IWH-Forschungsreihe*, 1/1997, Halle.
- SCHULTZ, B. (1998): Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 16/1998, S. 3-8.
- SCHUPP, J.; VOLZ, J.; WAGNER, G.; ZWIENER, R. (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. *DIW-Wochenbericht*, Nr. 27, Berlin.
- SOZIALMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1998): Pressemitteilung „Im Land sollen Brücken zur Arbeit für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose gebaut werden“, Stuttgart, 12. Mai.
- SPERMANN, A. (1996): Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose. *Wirtschaftsdienst*, 5, S. 240-246.
- SPERMANN, A. (1999): On Social Experiments with the Targeted Negative Income Tax in Germany, Vortrag auf dem Workshop „Evaluation of Active Labor Market Policy and Welfare Programs“, Halle, 10. Dezember.
- SPITZNAGEL, E. (1979): Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 45, Nürnberg.
- STAAT, M. (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- STÄGLIN, R. (1973): Input-Output-Rechnung für die Bundesrepublik Deutschland. *DIW-Beiträge zur Strukturpolitik*, Berlin.

- STEINER, V. (1994): Labor Market Transitions and the Persistence of Unemployment – West Germany 1983 – 1992. *ZEW-Discussion Paper* No. 94-20, Mannheim.
- STEINER, V. (1996): Extended Benefit Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany. Mannheim.
- STEINER, V.; KRAUS, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose. In: Steiner, V; Bellmann, L. (Hrsg.): *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. 192, Nürnberg, S. 387- 423.
- STREECK, W.; HEINZE, R. G. (1999): Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs. In: Arlt, H.-J.; Nehls, S. (Hrsg.): *Bündnis für Arbeit: Konstruktion, Kritik, Karriere*, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, S. 147-163.
- STRÖM, S.; WAGENHALS, G. (1991): Female Labor Supply in the Federal Republic of Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 208, S. 575-595.
- SUEYOSHI, G. T. (1992): Semiparametric Proportional Hazards Estimation of Competing Risks Models With Time-Varying Covariates. *Journal of Econometrics*, 51, S. 25-28.
- SVR (1999): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000, Wiesbaden.
- TRABERT, L. (1999): „Make Work Pay“ – Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien – Ein Literatursurvey. *IWH-Forschungsreihe*, 7/1999, Halle, S. 81-115.
- TRABERT, L.; DREGER, C.; KEMPE, W.; KOLB, J. (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Auswirkungen des BMG-Vorschlags bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. *Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt*, 12, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Hrsg.): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Magdeburg, S. 9-42.
- WIENER, B. (1995): Arbeitsmarktdaten Sachsen-Anhalt. *Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt*, 8, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Magdeburg.
- WURZEL, E. (1993): *Econometric Analysis of Individual Unemployment Duration in West Germany*, Heidelberg, New York.

Anhang

Darstellung der Berechnungen zur Ermittlung der möglichen Einsparungen durch eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Transferausgaben

In Tabelle A.1 sind zunächst die in den beiden Jahren 1997 und 1998 geleisteten öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) dargestellt:

Tabelle A.1:

Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den Jahren 1997 und 1998 nach Regionen

Jahr	Region	Arbeitslosengeld in 1.000 DM	Arbeitslosenhilfe in 1.000 DM	Sozialhilfe ^a in 1.000 DM
1997	Deutschland gesamt	59.229.395	27.998.020	16.135.397
	Bundesgebiet West	39.303.042	19.572.836	14.511.244
	Bundesgebiet Ost	19.926.353	8.425.184	1.624.152
1998	Deutschland gesamt	52.826.984	30.437.686	16.883.418
	Bundesgebiet West	34.645.806	20.396.412	14.969.054
	Bundesgebiet Ost	18.181.178	10.041.274	1.914.364

^a Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Im Vergleich zu einem Zustand, bei welchem alle Langzeitarbeitslosen nur Sozialhilfeansprüche hätten, sind die gesamten öffentlichen Transferausgaben heute um einen Betrag höher, der im Folgenden geschätzt werden soll; hierbei wird zur Vereinfachung der Berechnung von den vorliegenden Werten für 1998 und das gesamte Bundesgebiet ausgegangen.

Für jene Arbeitslosenhilfeempfänger, die heute bereits als Kombihilfeempfänger ergänzende Sozialhilfe erhalten, würde sich die Höhe der Transfers nicht ändern, wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch dem Sozialhilfeanspruch entsprechen würde. Im Grunde wären nur die reinen Arbeitslosenhilfeempfänger von der unterstellten Senkung der Arbeitslosenhilfe betroffen. Mithin muss zunächst die Zahl der reinen

Arbeitslosenhilfeempfänger ermittelt werden, die den vorliegenden statistischen Daten nicht unmittelbar entnommen werden kann. Es gibt hingegen Informationen zur Zahl der Kombihilfeempfänger. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben 1998 in Deutschland ca. 130.000 Bedarfsgemeinschaften neben der Arbeitslosenhilfe auch Sozialhilfe bezogen. Identifiziert man „Bedarfsgemeinschaften“ mit „Empfängern“ (was sicherlich mit Vorbehalten zu versehen ist), so ergibt sich die Zahl der reinen Arbeitslosenhilfeempfänger durch Subtraktion der Zahl der Kombihilfeempfänger von der Gesamtzahl der Arbeitslosenhilfeempfänger. Für 1998 ist die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger mit ca. 1,47 Mio. anzusetzen. Demnach gab es 1998 in Deutschland ca.

$$1.470.000 - 130.000 = 1.340.000$$

reine Arbeitslosenhilfeempfänger. Nunmehr lässt sich ermitteln, wie hoch die Transferzahlungen (SH^*) an diese Personengruppe sein müssten, wenn diese nach den Regelungen der Sozialhilfe geleistet würden. Hierfür müssten eigentlich Daten über die Einkommens-, Vermögens- und Lebensumstände der reinen Arbeitslosenhilfeempfänger bekannt sein. In Ermangelung derartiger Daten lässt sich eine nur unter bestimmten Bedingungen gültige Schätzung aufstellen.

Der in der Sozialhilfe heute übliche durchschnittliche Nettobedarf pro Jahr (NBJ) betrug 1998 in Deutschland je Bedarfsgemeinschaft

$$800 \text{ DM (Nettobedarf pro Monat)} \times 12 = 9.600 \text{ DM}$$

Im Folgenden wird unterstellt, dass sich dieser durchschnittliche Nettobedarf auch für die reinen Arbeitslosenhilfeempfänger ergibt, wenn sie Zahlungen nach den Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes erhalten würden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Nettobedarf pro Jahr auch die Transferzahlungen an Kombihilfeempfänger eingehen. Bei Nichtexistenz dieser Zahlungen wäre der Nettobedarf pro Jahr *ceteris paribus* höher als heute, weil ca. 130.000 Hilfeempfänger mit relativ niedrigen Transfers aus der Berechnung der Durchschnittswerte herausfielen. Weiterhin wäre eigentlich noch zu berücksichtigen, dass einige Arbeitslosenhilfeempfänger im Fall eines Fortfalls der Arbeitslosenhilfe nicht automatisch Ansprüche auf Sozialhilfe hätten. Allerdings wird dieser Zusammenhang im Folgenden aufgrund fehlender Datenangaben zum Umfang der betreffenden Personengruppen vernachlässigt.

Nunmehr ergibt sich für die Sozialhilfe (SH)^{*}

$$SH^* = RAHE \times NBJ = 1,34 \text{ Mio.} \times 9.600 \text{ DM} = 12,9 \text{ Mrd. DM}$$

Wenn man diesen Wert von den heutigen Ausgaben für Arbeitslosenhilfe subtrahiert, so ergibt sich als Differenzbetrag:

$$30,4 \text{ Mrd. DM} - 12,9 \text{ Mrd. DM} = 17,5 \text{ Mrd. DM.}$$

Folglich ist zu erwarten, dass das Einsparpotential der Sozialhilfe gegenüber der Arbeitslosenhilfe bis zu 17,5 Mrd. DM beträgt.

Allerdings ist zu bedenken, dass sich die Werte für den Nettobedarf pro Jahr nur auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen. Sozialhilfeempfänger haben darüber hinaus Anspruch auf Einmalzahlungen sowie auf Hilfen in besonderen Lebenslagen. Hier ist insbesondere die Krankenhilfe anzuführen. Demgemäß dürfte das tatsächliche Einsparpotential deutlich niedriger sein als 17,5 Mrd. DM. Wenn man zur Annäherung an die tatsächlichen Lasten die Gesamtausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt aus Tabelle A.1 zum Ausgangspunkt der Betrachtung nimmt (16,9 Mrd. DM) und durch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften dividiert, so ergeben sich jährliche Gesamtausgaben von 13.119 DM je Bedarfsgemeinschaft. Setzt man die jährlichen Gesamtausgaben anstelle des Nettobedarfs pro Jahr in die obige Gleichung ein, so ergibt sich für die fiktive Sozialhilfe ein Wert von 17,6 Mrd. DM. Wenn man diesen Wert von den im Jahr 1998 getätigten Ausgaben für Arbeitslosenhilfe subtrahiert, so ergibt sich nur noch ein Einsparpotential von ca.

$$30,4 \text{ Mrd. DM} - 17,6 \text{ Mrd. DM} = 12,8 \text{ Mrd. DM,}$$

bei einer Umstellung von Arbeits- zu Sozialhilfe für alle heutigen Arbeitslosenhilfebezieher.

Es gibt allerdings noch Argumente, die dafür sprechen, dass der so berechnete Betrag nach wie vor zu hoch ist. Es kommt nach Expertenangaben relativ häufig vor, dass Arbeitslosenhilfeempfänger ihre Ansprüche auf Sozialhilfe nicht wahrnehmen. Dies sind vor allem Personen, denen nur ganz geringe Sozialhilfeansprüche zustehen, und die diese nicht geltend machen, weil sie den Aufwand des zusätzlichen Behördenweges sparen wollen. Die heutige Fragmentierung führt dazu, dass derartige kleinere Sozialhilfeansprüche nicht eingefordert werden. Der betreffende Personenkreis würde im Fall einer Zusammenführung beider Hilfearten auf derartige Ansprüche automatisch hingewiesen werden, sodass *ceteris paribus* mehr als heute gezahlt werden müsste. Allerdings gehen die Meinungen der befragten Experten über den Umfang des betreffenden Personenkreises stark auseinander. Genaue Quantifizierungen sind ohne Detailuntersuchungen der betreffenden Gruppe und ohne Erhebungen auf der Basis von verwaltungsinternen Unterlagen nicht möglich. Es ist auch möglich, dass einige der potentiell anspruchsberechtigten Arbeitslosenhilfeempfänger auf die Beantragung von Sozialhilfe verzichten würden, um ihre persönlichen Umstände nicht offen legen zu müssen; hier ist zu vermuten, dass sie über Einkommensquellen verfügen, die auf ihre Sozialhilfetransfers angerechnet werden würden. Dies hätte zur Folge, dass die Transfers keineswegs steigen würden, wenn sich die betreffenden Personen beim Sozialamt meldeten. Natürlich könnte auch

die Unkenntnis der Hilfeempfänger über die Sozialhilfeansprüche dazu beitragen, dass es im Status quo zu Einsparungen kommt.

Verwaltungsausgaben

Eine Übersicht über den aktuellen Personalaufwand der Bundesanstalt für Arbeit sowie der kommunalen Sozialämter wird in Tabelle A.2 gegeben; hierbei werden bei der Bundesanstalt für Arbeit nur die Beschäftigten im Leistungsbereich (das heißt Vergabe von Transfers) und nur jene auf der örtlichen Ebene erfasst, die unmittelbar mit der Transfervergabe zu tun haben. Es liegt auf der Hand, dass die Verwaltungskosten je Fall bei der Sozialhilfe aufgrund der hier üblichen Bedarfsorientierung deutlich höher sein müssen als bei der Arbeitslosenhilfe, in deren Rahmen nur die Bedürftigkeit und die Versicherungsansprüche geprüft werden.

Dabei tritt der Personalaufwand nicht nur bei der erstmaligen Beratung der Klienten und der Erst-Berechnung der Transfers auf, sondern aufgrund von laufenden Änderungen in den persönlichen Daten oder wegen der Notwendigkeit von Einzelfallhilfen kommt es ständig zu Verwaltungsaufwendungen. So muss z. B. den Sozialämtern davon Mitteilung gemacht werden, wenn der Lebenspartner eines Hilfeempfängers eine Beschäftigung aufgenommen hat.

Für die im Jahre 1998 angenommenen 1,34 Mio. reinen Arbeitslosenhilfeempfänger würde – wenn man vereinfachend wieder von der Identität der Bedarfsgemeinschaften mit Empfängern ausgeht – pro Fall durchschnittlich derselbe Aufwand entstehen, wie er bereits bei heutigen Sozialhilfeempfängern gegeben ist: Für die 1998 in ganz Deutschland vorhandenen 1,29 Mio. Bedarfsgemeinschaften entstanden Personalausgaben in Höhe von 3.273 Mio. DM⁵¹, das bedeutet pro Bedarfsgemeinschaft einen Betrag von durchschnittlich 2.543 DM.⁵²

Multipliziert man diesen Betrag mit der Zahl der reinen Arbeitslosenhilfeempfänger, so ergibt sich als fiktiver Betrag für den Sozialhilfe-Verwaltungsaufwand für die Zahl der reinen Arbeitslosenhilfeempfänger

$$2.543 \text{ DM} \times 1,34 \text{ Mio.} = 3,4 \text{ Mrd. DM.}$$

Für die heutigen Personalaufwendungen der Arbeitsämter im Bereich der Vergabe von Arbeitslosenhilfe liegen keine statistischen Angaben vor. Es liegen lediglich für 1998 Angaben für die Personalausgaben der Arbeitsämter insgesamt vor. Diese betragen ca. 5 Mrd. DM.

⁵¹ Wegen der bislang fehlenden Daten für 1998 werden hier die Ausgaben des Jahres 1997 zugrunde gelegt.

⁵² Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieser Betrag auch durch weitere Aufgaben der Sozialämter zustande gekommen ist

Tabelle A.2:
Personalbestand und Personalausgaben im Bereich der Arbeitsämter und der kommunalen Sozialämter nach Regionen

Jahr	Region	Sozialämter		Arbeitsämter ^a			
		Zahl der in Sozialämtern beschäftigten Personen am 30.06.	Personal- ausgaben der Sozialämter (in Mio. DM)	Personal der Arbeitsämter insgesamt		Personal der Arbeitsämter im Leistungsbereich ^b	Personal- ausgaben der Arbeitsämter insgesamt (in Mio. DM)
				am 15.01. (Vollzeit)	am 15.01. (Teilzeit)		
1991	Deutschland gesamt	54.922	3.273	65.406	13.678	14.741	2.135
	Bundesgebiet West	45.765	2.702	43.344	12.484	9.067	1.752
	Bundesgebiet Ost	9.157	571	22.062	1.194	5.674	383
1996	Deutschland gesamt	54.271	k. A.	63.355	14.422	14.895	2.362
	Bundesgebiet West	45.184	k. A.	41.784	12.951	9.195	1.914
	Bundesgebiet Ost	9.087	k. A.	21.571	1.471	5.700	448
							5.024
							3.647
							1.377

^a Nur örtliche Ebene, d. h. ohne Landesarbeitsämter und ohne Zentralstelle. – ^b Vergabe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Hierin enthalten sind sowohl Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, als auch für die Vergabe des Arbeitslosengeldes. Aus Tabelle A.2 geht hervor, wie sich das Personal der Arbeitsämter auf den Leistungsbereich und auf sonstige Aufgabengebiete aufteilt: von den 1998 in Deutschland insgesamt vorhandenen 63.355 Vollzeitstellen bei den Arbeitsämtern entfielen 14.985 auf den Leistungsbereich, das sind 23,7 %. Überträgt man diesen Anteil auf die Personalausgaben, so entfallen auf den Leistungsbereich

$$23,7 \% \text{ von } 5 \text{ Mrd. DM} = 1,2 \text{ Mrd. DM.}$$

Es liegen keine statistischen Angaben über die Aufteilung dieser Ausgaben auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vor. Einerseits standen 1998 ca. 1,5 Mio. Beziehern von Arbeitslosenhilfe insgesamt ca. 1,9 Mio. Beziehern von Arbeitslosengeld gegenüber. Andererseits ist der Verwaltungsaufwand im Bereich der Arbeitslosenhilfe deutlich höher als beim Arbeitslosengeld. Geht man davon aus, dass ca. 50 % des Gesamtaufwandes im Leistungsbereich auf die Vergabe der Arbeitslosenhilfe entfallen, so wären dies im Jahr 1998 600 Mio. DM gewesen. Dieser Betrag liegt um 2,8 Mrd. DM unter dem oben geschätzten Wert für die Ausgaben für die Vergabe von Leistungen an die reinen Arbeitslosenhilfeempfänger unter der Annahme, dass sie nur noch Sozialhilfe erhalten.

Mithin ist festzuhalten: Durch eine Ausweitung der Sozialhilferegeln auf alle Arbeitslosenhilfeempfänger sind Einsparungen durch verringerte Transferzahlungen in Höhe von 12,8 Mrd. DM zu erwarten. Dem stehen Mehrausgaben von 2,8 Mrd. DM aufgrund eines gestiegenen Verwaltungsaufwands gegenüber.⁵³ Die Nettoersparnis dürfte folglich bis zu 10 Mrd. DM betragen. Gesamtfiskalische Effekte, beispielsweise durch Beitragsausfälle für die Sozialversicherungskassen, können bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt werden.

⁵³ Zudem dürfte auch der Betreuungsaufwand im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik für Sozialhilfeempfänger höher sein.