

Inhaltsverzeichnis

Sozialhilfe - Arbeitsmarkt

1	Einleitung	1
1.1	Problemaufriss.....	1
1.2	Zur Relevanz eines deutsch-niederländischen Vergleichs.....	4
1.3	Gegenstand und zentrale Fragestellungen.....	6
1.4	Zugrundeliegende Annahmen.....	9
1.5	Methodische Einordnung.....	10
1.6	Aufbau der Arbeit.....	13
2	Stand der Forschung	16
2.1	Wirtschaftliche Mobilität einkommensschwacher Haushalte.....	16
2.2	Sozialhilferegime innerhalb der OECD.....	18
2.3	Mindesteinkommen in der EU unter sozialrechtlichen Gesichtspunkten.....	26
3	Theoretische und empirische Ansätze zur Erklärung von Arbeitslosigkeit	29
3.1	Mikroökonomische Ansätze.....	29
3.1.1	Theoretische Konzeption und ausgewählte Weiterentwicklungen der Neoklassik im Überblick.....	29
3.1.2	Empirische Evidenz ausgewählter theoretischer Konzeptionen.....	32
3.1.3	Mittelfristige Prognosen und Befunde zum Arbeitskräftebedarf.....	36
3.1.4	Politischer Handlungsbedarf.....	37
3.1.5	Die deutsche Diskussion zum Arbeitsangebotsverhalten von Transferempfängern.....	38
3.1.6	Vorschläge zur Überwindung von Arbeitslosigkeit.....	41
3.1.7	Anglo-amerikanische Modelle der Lohnsubventionierung.....	41
3.1.8	Bundesrepublikanische Modelle der Lohnsubventionierung.....	43
3.1.8.1	Das Scharpf'sche Modell der Lohnsubventionierung.....	44
3.1.8.2	Das Spermann'sche Modell eines Einstiegsgeldes.....	50
3.1.8.3	Das Modell der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände.....	51
3.1.8.4	Das Modell des Bundesministeriums für Gesundheit.....	53
3.1.9	Neuregelung der <i>Hilfe zur Arbeit</i>	55
3.2	Generelle Entwicklung von Niedriglöhnen und Beschäftigung im internationalen Vergleich.....	57

4	Ziele und Instrumente einer integrierten Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik in der BRD.....	75
4.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.....	75
4.1.1	Probleme der Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik.....	76
4.1.2	Aktuelle Anforderungen an die aktive Arbeitsmarktpolitik.....	78
4.2	Konzeptionen einer integrierten Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik.....	81
4.2.1	Instrumente.....	82
4.2.2	Zwischen Krise und Kreativität: Kommunen als Akteure der Arbeitsmarktpolitik.....	83
4.2.2.1	Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im normativen Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle.....	83
4.2.2.2	Auswirkungen gesetzlicher Neuregelungen.....	85
4.2.2.3	<i>Hilfe zur Arbeit</i> innerhalb der Sozialhilfe.....	86
4.2.2.4	Untersuchung des Deutschen Städtetages zur kommunalen Beschäftigungsförderung.....	88
4.2.2.5	Beispiele einer integrierten und lokalen Arbeitsmarktpolitik.....	90
4.2.3	Probleme der Aufgabenverteilung in einem föderalen System.....	94
4.2.4	Träger und Instrumente der Sozialhilfe vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion und den empirischen Erfahrungen.....	95
4.3	Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung von Maßnahmen.....	99
5	Grundzüge und Strukturen der niederländischen Politik.....	103
5.1	Die wirtschaftliche Entwicklung seit den siebziger Jahren.....	107
5.2	Das Lohnsystem seit 1945.....	108
5.3	Beschäftigungsentwicklung bis Anfang der neunziger Jahre.....	111
5.4	Aktuelle Entwicklungen.....	114
5.5	Fazit.....	119
6	Das niederländische System Sozialer Sicherung.....	126
6.1	Struktur des Systems der Sozialen Sicherheit.....	127
6.1.1	Ziele und Methoden der Reformen seit 1993 im Überblick.....	130
6.1.2	Die Arbeitslosenversicherung – Oft zitiert, selten analysiert.....	133
6.1.2.1	Veränderungen in den Zugangsbedingungen.....	133
6.1.2.2	Bestimmungen zur Arbeitsaufnahme.....	136
6.1.3	Zwischenfazit.....	136
6.2	Die niederländische Sozialhilfe.....	138

6.2.1	Historische Entwicklung	138
6.2.2	Rechtliche Gestaltung, Aufgaben und Funktionsweise	139
6.2.2.1	Rechtliche Ausgestaltung im Vergleich zum Sozialhilfesystem der BRD ...	139
6.2.2.2	Ausgestaltungsmodi der Arbeitsmarktintegration in beiden Ländern	144
6.2.3	Bedarfsbemessung und Bedarfsdeckung	145
6.2.4	Höhe der Leistungen	147
6.2.5	Zumutbarkeitsregeln	151
6.2.6	Steuerungsinstrumente seit 1996	155
6.2.7	Steuerung über Anreize: Das Prämiensystem	157
6.2.8	Zwischenfazit	160
6.3	Entwicklung der Einkommensarmut in den Niederlanden und Interventionsstrategien	162
7	Arbeitsmarktpolitische Interventionen am "unteren Ende des Arbeitsmarktes"	171
7.1	Verteilung der Arbeitslosigkeit	174
7.1.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Merkmalen (1980-1994)	174
7.1.2	Faktoren, die das Arbeitsangebotsverhalten von Arbeitslosen mitbestimmen	176
7.1.3	Suchverhalten und Intensität der Suchbemühungen	177
7.2	Maßnahmenkatalog	179
7.2.1	Lohnkostensubventionen an (private) Arbeitgeber	181
7.2.1.1	Vor 1994 bestehende Maßnahmen	181
7.2.1.2	Kaderregelung arbeitsinpassing	181
7.2.1.3	Weiterführung des Instrumentariums seit 1994	183
7.2.1.3.1	Entwicklung und Nutzung der SPAK (Senkung der Arbeitgebersteuern für Niedriglöhne)	185
7.2.1.3.2	Entwicklung und Nutzung des VLW (Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit)	186
7.2.1.3.3	Entwicklung des Abstands zwischen Mindestlöhnen und unteren Tarifgruppen	188
7.2.1.4	Beurteilung der Lohnkostensubventionen durch das Gesetz über die Senkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber ..	189
7.2.2	Beurteilung der Niedriglohnstrategie in den Niederlanden	192
7.2.3	Programme zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen	194
7.2.3.1	Vor 1994 bestehende Programme	194

7.2.3.2	Gesetz zur geschützten Beschäftigung.....	194
7.2.3.3	Plan für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose: die <i>banenpools</i>	196
7.2.3.4	Zwischenfazit.....	206
7.2.3.5	Plan für Jugendliche: Jeugdwerksgarantiewet	207
7.2.3.6	Weiterführung des Instrumentariums nach 1994	211
7.2.3.7	Melkert-I-banen	211
7.2.3.8	Melkert-II-banen.....	213
7.2.3.9	Melkert-III-banen	216
7.2.3.10	Erfolgspotential des § 144 nABW – Freiwilligenarbeit in den Niederlanden	218
7.2.3.11	Melkert-IV-banen	222
7.2.3.12	Zielerreichung der Programme zur (direkten) Schaffung von Arbeitsplätzen (1994-1997).....	225
7.2.4	Quantitative Entwicklung der direkten Bereitstellung von Arbeitsplätzen seit 1991	226
7.2.5	Direkt bereitgestellte Arbeitsplätze im Lichte der allgemeinen Beschäftigungssituation für Arbeitslose	228
7.2.6	Fazit	232
8	Die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden.....	236
8.1	Die Position der Arbeitsverwaltung seit den frühen 80er Jahren.....	236
8.2	Die Reform der Arbeitsverwaltung im Jahre 1991	238
8.3	Die Reform in quantitativer Hinsicht (1991-1994).....	240
8.4	Die Reform in administrativer und politökonomischer Hinsicht (1991-1994).....	241
8.5	Die Novellierung der Arbeitsverwaltungsreform 1996	243
8.5.1	Das Vier-Phasen-Modell der Arbeits- und Sozialverwaltung.....	244
8.5.1.1	Direkt der Arbeitsverwaltung zugeordnete Weiterbildungszentren	247
8.5.1.2	Berufsberatung	248
8.5.1.3	Jobclubs.....	249
8.5.1.4	Weitere neue Projekte	250
8.5.2	Finanzierung der Arbeitsverwaltung	251
8.6	Fazit	253
8.7	Neuerungen der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen	255
8.7.1	Gesetz zur Wiedereingliederung Arbeitssuchender (WIW)	255
8.7.2	Fazit	259
8.7.3	Zentren für Arbeit und Einkommen	260

9	Resumé und Reformoptionen für die deutsche Diskussion	266
9.1	Ökonomische Instrumente.....	267
9.2	Bewertung der Instrumente.....	270
9.3	Politische Ökonomie der Reformen	274
9.4	Was können wir für die Bundesrepublik Deutschland lernen?	275
9.5	Lösungsvorschläge zur institutionellen Zuordnung und Finanzierung.....	277
9.6	Modernisierung der Arbeitsverwaltung.....	279
9.7	Schlussfolgerung für die konkrete Ausgestaltung von Maßnahmen	282
9.8	Optionen für eine Sozialhilfereform	284
9.9	Bedingungen für eine bürgernahe Verwaltung	287
10	Fazit.....	289
	Anhang.....	291
	Literaturverzeichnis.....	307

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Indikatoren zur Bedeutung von bedarfsgeprüften Sozialleistungen.....	21
Tabelle 2:	Vor- und Nachteile von gesetzlichen Mindestlöhnen und <i>in-work benefits</i>	69
Tabelle 3:	Das niederländische System des gesetzlichen Mindestlohns	71
Tabelle 4:	Übersicht über den Brutto- <i>Minimumloon</i>	74
Tabelle 5:	Durchschnittlicher Netto- <i>Minimumloon</i> für Arbeitnehmer ab 23 Jahren.....	74
Tabelle 6:	Übersicht über die Soziale Sicherheit in den Niederlanden	128
Tabelle 7:	Leistungskriterien der niederländischen Arbeitslosenversicherung.....	135
Tabelle 8:	Vergleich ausgewählter Bereiche der nationalen Sozialhilferegulungen	141
Tabelle 9:	Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung (1991-1993)	142
Tabelle 10:	Zahl der Leistungsempfänger 1991-1996.....	143
Tabelle 11:	Ausgaben für Sozialhilfe in Prozent am BIP	144
Tabelle 12:	Ausgaben für Sozialhilfe in Prozent an Gesamtausgaben für Soziale Sicherheit	144
Tabelle 13:	Sozialhilfenormen (in hfl)	149
Tabelle 14:	Individuelle Prämien bei Arbeitsaufnahme	159
Tabelle 15:	Empfänger von Sozialhilfe bis 1995.....	160
Tabelle 16:	Sozialhilfe beziehende Personen (in Tsd.) außerhalb von Heimen.....	161
Tabelle 17:	Armut in den Niederlanden 1979 bis 1995	165
Tabelle 18:	Armut nach verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen.....	166
Tabelle 19:	Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme auf Gemeindeebene	170
Tabelle 20:	Arbeitslosenquote bestimmter Gruppen und Gesamtarbeitslosigkeit.....	175
Tabelle 21:	Entwicklung der <i>Kaderregeling Arbeidsinpassing</i>	183
Tabelle 22:	Lohnkostensubventionen im Niedriglohn-Bereich 1996 und 1997 in Mio. hfl.....	187
Tabelle 23:	Ausgaben und Einnahmen für <i>banenpool</i> -Teilnehmer 1996	198
Tabelle 24:	Dauer des Verbleibs in einem <i>banenpool</i> Mitte 1997.....	204
Tabelle 25:	Netto-Jugend- <i>Minimumloon</i> Beträge für alleinstehende Arbeitnehmer.....	209
Tabelle 26:	Geplante, neu entstehende (zusätzliche) Arbeitsplätze (1994 bis 1998).....	226
Tabelle 27:	Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen 1991-1997 (Jahresdurchschnitt * 1000)	227
Tabelle 28:	Vermittlungen von Jobclub-Teilnehmern	249

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchschnittliche Reallohnentwicklung und Entwicklung des Mindestlohns	72
Abbildung 2: Breite Arbeitslosenquote nach OECD-Definition (in %)	125