



Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der „Hartz-Reformen“

Dr. Ulrich Walwei

Bonn, 24. Februar 2005

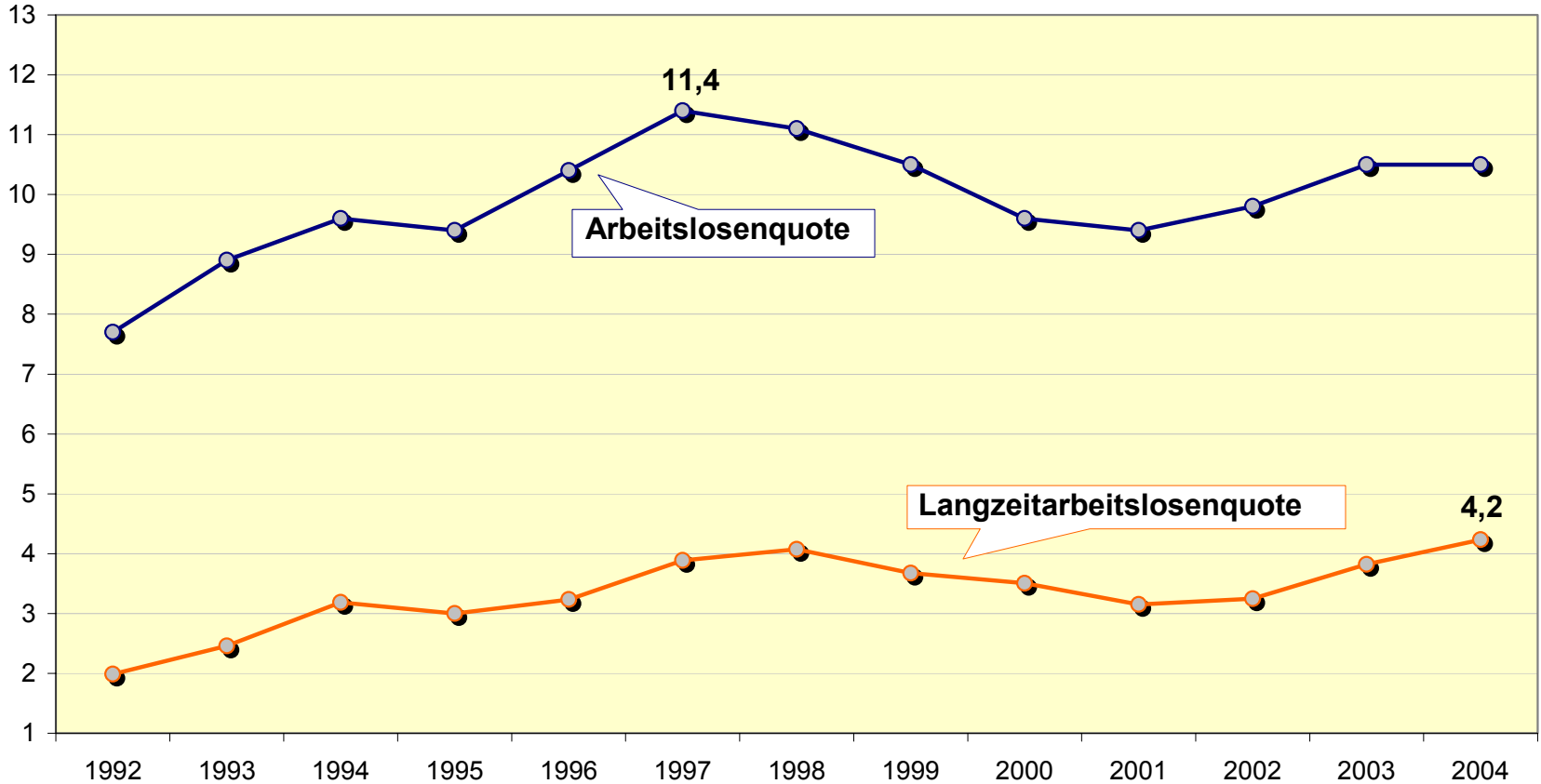
Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der „Hartz-Reformen“

- Ausgangspunkt: Anhaltende Arbeitsmarktkrise in Deutschland!
- Die jüngsten Arbeitsmarktreformen: ein kurzer Überblick
- Ausgewählte Reformelemente: eine erste Einschätzung
- Möglichkeiten und Grenzen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- Fazit: Schritte in die richtige Richtung?

Vortrag auf der Fachtagung „Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung am 24. und 25. Februar 2005

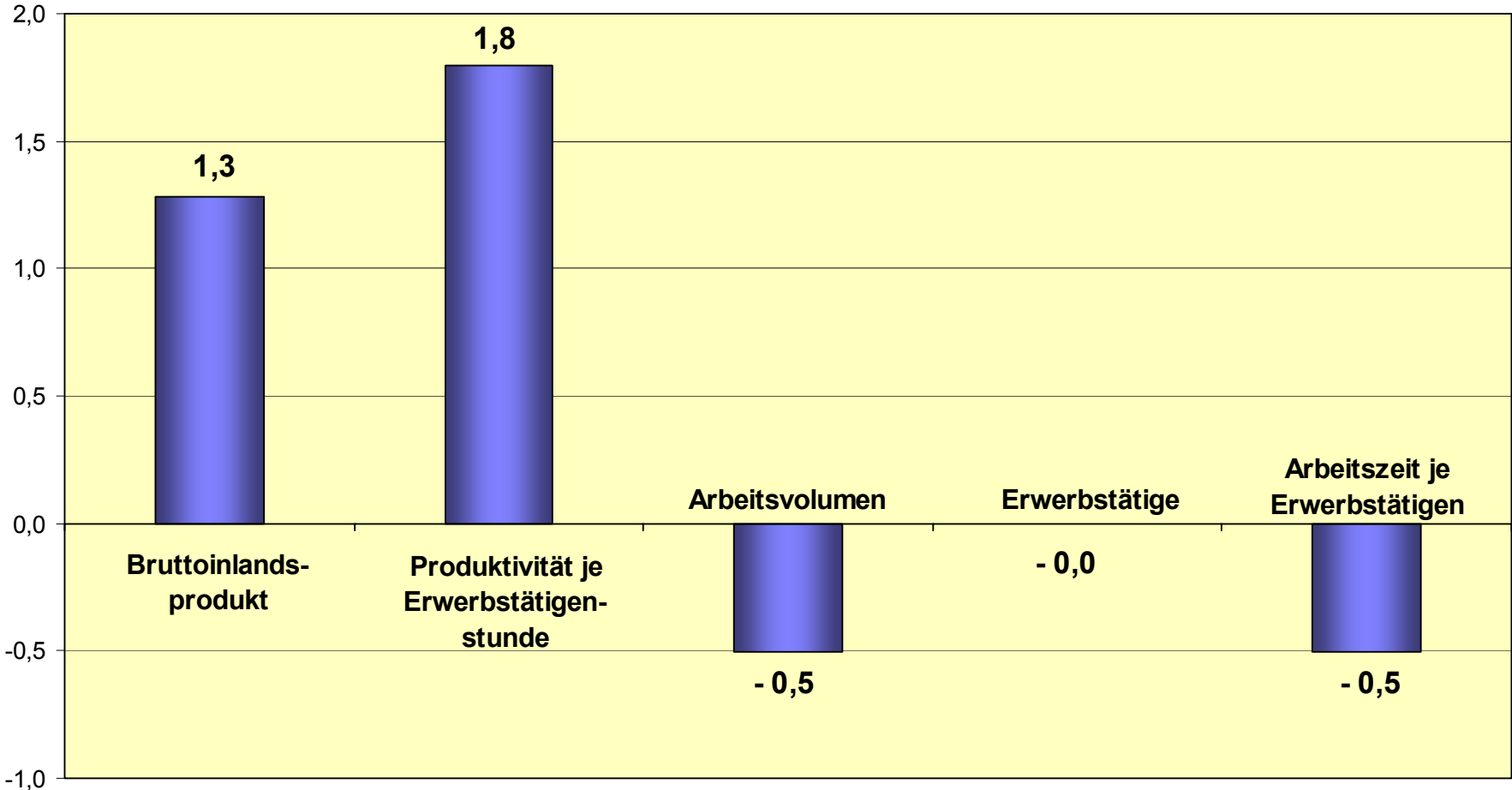
Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Langzeitarbeitslosenquote 1992 bis 2004

- in % an allen zivilen Erwerbspersonen -



Quelle: IAB-FB3, FB4 Jan. '05

Durchschnittlich-jährliche Wachstumsraten wichtiger Makroindikatoren für den Arbeitsmarkt 1991-2004



Quelle: IAB-Berechnungen

Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland

- Gebremster Strukturwandel (mangelnde Zukunftsinvestitionen, fehlende Bildungsexpansion, starke Regulierung und Bürokratie)
- Unzureichende Arbeitsmarktflexibilität (Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsrecht), allerdings darf und muss nicht alles flexibel sein
- Hoher Abgabenkeil belastet Faktor Arbeit (v.a. am unteren Ende der Lohnskala)
- Zögerliche Strukturreformen (Arbeitsmarkt, Steuern, Soziales) in makroökonomisch instabilem Umfeld (Fehlen eines „double-handed approach“)
- Stockender Aufholprozess in Ostdeutschland auch aufgrund anfangs massiv unterschätzter Anpassungsprobleme

Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik	Rahmenbedingungen für Beschäftigung
<p data-bbox="238 433 760 477">Konsequente Aktivierung</p> <p data-bbox="222 499 778 591">Frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit</p> <p data-bbox="311 673 689 717">Neue Organisation</p> <p data-bbox="141 739 860 831">Reform der BA, mehr Wettbewerb, Bildungs- und Vermittlungsgutscheine</p> <p data-bbox="320 913 680 957">Neue Instrumente</p> <p data-bbox="192 979 808 1126">Ich-AG, PSA (SGB III), Arbeitsgelegenheiten, Einstiegs- geld (SGB II)</p>	<p data-bbox="988 433 1648 477">Deregulierung des Arbeitsrechts</p> <p data-bbox="999 499 1638 591">Leiharbeit, Befristungen, Schwellenwert Kündigungsschutz</p> <p data-bbox="1081 673 1554 717">Anreize für Niedriglohn</p> <p data-bbox="984 739 1652 886">Mini- und Midi-Jobs, Verkürzung der ALG-Bezugsdauer, Arbeitslosengeld II</p>

Deregulierung des Kündigungsschutzes (1)

- Wesentliche Veränderungen zum 1.1.2004 -

- Kündigungsschutz gilt erst in Betrieben mit 10 Arbeitnehmern (vorher: fünf Arbeitnehmer); Bestandsschutz für „Altpersonal“
- Sozialauswahl nur noch nach folgenden Kriterien: Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten, Schwerbehinderung (Ausnahme: Leistungsträger)
- Arbeitnehmer haben bei betriebsbedingten Kündigungen ein Wahlrecht zwischen Klage und Abfindung
- Existenzgründer können in Gründungsphase Befristungen bis zu vier Jahre verabreden (ansonsten maximal zwei Jahre)

Deregulierung des Kündigungsschutzes (2)

- Ex-ante Evaluation der Neuregelungen -

- Insgesamt moderate Reform bringt nur wenig Impulse für den Arbeitsmarkt
- Wesentliche Änderung betrifft Kleinbetriebe, die aber bisher wenig auf Variation des Kündigungsschutzes reagiert haben
- Tendenz zur Polarisierung der Schutzrechte durch Flexibilisierung atypischer Erwerbsformen
- Effekte weitergehender Reform nicht überschätzen (geringe Niveaueffekte) und nicht unterschätzen (Struktureffekte durch Fluktuation)

Veränderungen des Schwellenwertes im Kündigungsschutz 1996 und 1999

Einstellungsraten in Kleinbetrieben vor und nach der Lockerung des Kündigungsschutzes im Oktober 1996		
	3/95 – 3/96	3/97 – 3/98
Betriebe (6-10 MA)	37,6	36,8
Betriebe (20-30 MA)	33,6	32,4

Abgangsraten in Kleinbetrieben vor und nach der Verschärfung des Kündigungsschutzes im Januar 1999		
	3/97 – 3/98	3/99 – 3/00
Betriebe (6-10 MA)	37,2	41,6
Betriebe (< 6 MA)	35,5	39,5

Quelle: IABKurzbericht Nr. 15/18.10.2004



Beschäftigungsanreize im Niedriglohnbereich

- Neuregelungen durch Hartz-Reform -

- Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle von 325 € auf 400 € und Erhöhung der Abgabepauschale von 22% auf 25%
- Geringfügigkeitsarrangement gilt wieder für Nebenerwerb
- Mini-Jobs in Privathaushalten (niedrigere Abgabepauschale von 12% und steuerliche Abzugsmöglichkeit)
- Gleitzone von 400 € bis 800 € mit niedrigeren Sozialabgaben der Arbeitnehmer (Midi-Jobs)

Mini- und Midi-Jobs zum 31. März 2004

– Bilanz nach einem Jahr (1)

- Zunahme geringfügig entlohnter Beschäftigung von 4,83 Mio. auf 6,21 Mio.
- Zusammensetzung: 75 % ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 25 % in Nebentätigkeit (3/2003: 86 % bzw. 14 %); hoher Frauenanteil; Ältere und Jüngere überdurchschnittlich; starke Nutzung in kleineren Betrieben und im Dienstleistungsgewerbe
- Zuwachs bei ausschließlich geringfügig Beschäftigten nach gesetzlicher Neuregelung von 0,52 Mio. (davon 0,24 Mio. Umwandlungen wegen Anhebung der Verdienstgrenze)
- 0,59 Mio. Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind geringfügig entlohnt beschäftigt (= ein Achtel aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten)

Mini- und Midi-Jobs zum 31. März 2004 – Bilanz nach einem Jahr (2)

- Starke Zunahme angemeldeter Minijobber in Privathaushalten von 27.000 im Juni 2003 auf 47.000
- Midi-Jobs: Ende 2003 ca. 0,67 Mio. Midi-Jobs und damit ca. 2,5% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; davon 0,16 Mio. „echte“ Fälle und 0,51 Mio. „Mischfälle“ (hoher Frauen- und Teilzeitanteil)
- Chancen: wachsende Partizipation und höheres Arbeitsvolumen im Sinne von Zusatzeinkommen
- Probleme: Einnahmeausfälle für Sozialversicherung; Anreiz zur Zerlegung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung; nur selten „Sprungbrett“ für Arbeitslose in „normale“ Beschäftigung

Personal - Service - Agenturen (PSA)

➤ *Maßnahme*

- Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung im Auftrag der BA (Vergabeverfahren)
- PSA arbeiten mit vertraglich vereinbarter Beschäftigtenzahl (bei definiertem Personenkreis)
- Honorierung erfolgt durch Fallpauschalen und Vermittlungsprämien

➤ *Ziele*

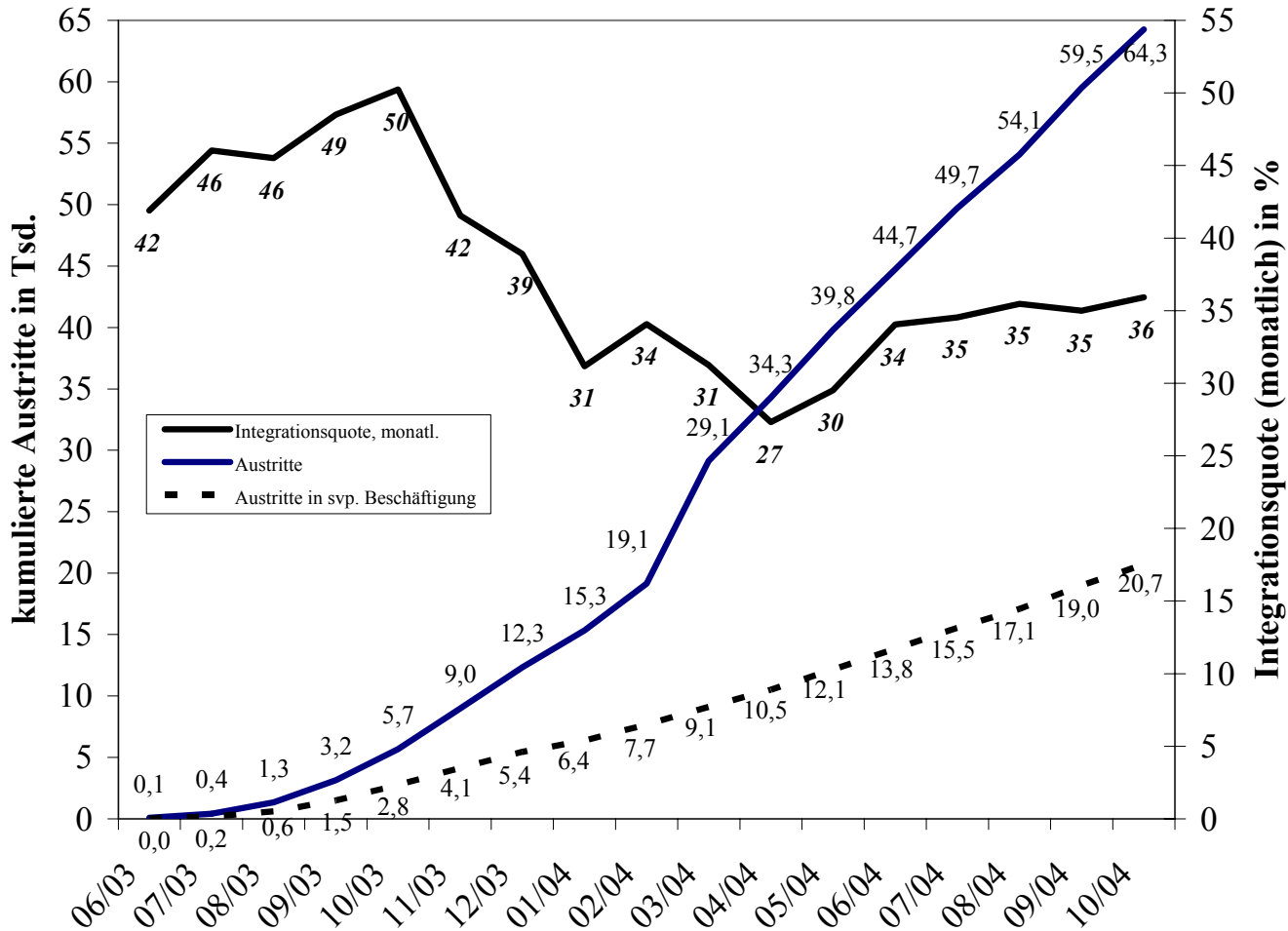
- Schnelle und bessere Wiedereingliederung für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen
- Aktivierung (u. a. Qualifizierung) auch in verleihfreien Zeiten
- Zusätzlich: Möglichkeit zur Prüfung der Verfügbarkeit

Personal - Service - Agenturen (PSA)

➤ *Bisherige Ergebnisse und ex-ante Evaluation*

- Überzogene Erwartungen durch Bericht der Hartz-Kommission (2002):
Annahme von 500 000 Eintritten jährlich
- BA-Planung für 2003: 800 PSA bei 50 000 Eintritten an PSA Beschäftigten
- Entwicklung bis zum aktuellen Rand:
schwache Dynamik und geringe Integrationsrate
(bei schwierigem konjunkturellem Umfeld und „Maatwerk-Pleite“)
- Zielkonflikt bei Auswahl der PSA - Bewerber
(ehrgeizige Eingliederungsziele schaffen „creaming“-Anreiz)
- Risiko der Verdrängung gewerblicher Zeitarbeit

Austritte aus PSA und Integrationsquote seit Juni 2003



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Datenzentrum

Ich-AG: Ergänzende Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit

Maßnahme

- Degressiver Existenzgründungszuschuss über einen Zeitraum von 3 Jahren (maximal: 600 €)
- Arbeitseinkommen darf 25 000 € pro Jahr nicht übersteigen

Ziele

- Eindämmung der Schwarzarbeit
- Unterstützung des Wandels der Erwerbsformen

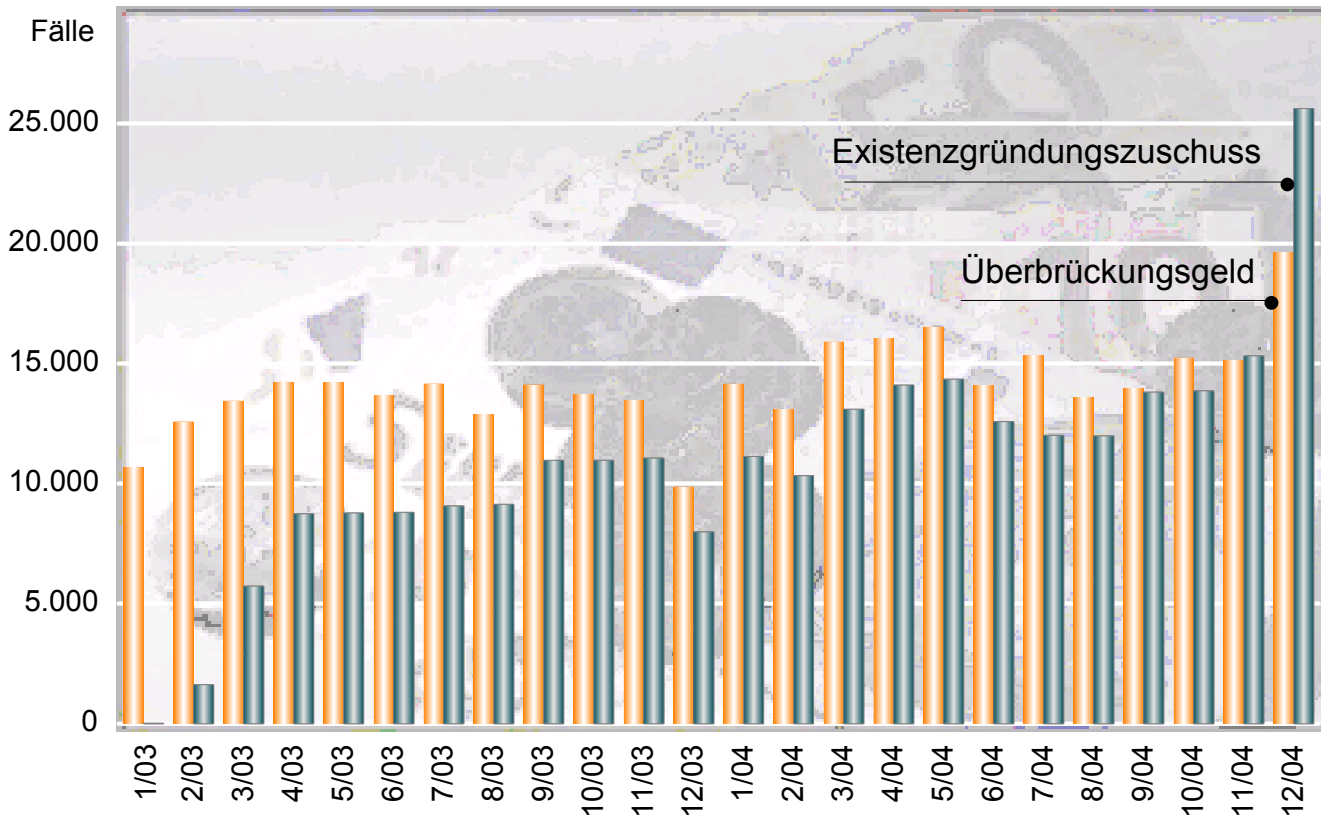
Ich-AG: Ergänzende Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit

Bisherige Ergebnisse und ex-ante Evaluation

- Starker Anstieg beim Existenzgründungszuschuss seit Januar 2003; keine Substitution des Überbrückungsgeldes
- Potenziale für Existenzgründungszuschüsse bei Gründern mit geringen Einkommenserwartungen
- Stabilität der Gründungen noch offen; Einkommensgrenze kann bei erfolgreichen Gründern zum „Bremsklotz“ werden
- Gründungsgeschehen wird zunehmend durch arbeitsmarktpolitische Förderung geprägt
- Verdrängungseffekte aufgrund fehlender Selektion wahrscheinlich (Wechselbeziehungen zur Schattenwirtschaft zu beachten)

Die Förderung von Existenzgründungen seit Januar 2003

Monatliche Zugänge/Bewilligungen in Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld, Januar 2003 bis Dezember 2004



Quelle: IAB-Stichprobe

© IAB



Hartz IV: Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“ (1)

Maßnahme

- Schaffung gemeinnütziger Tätigkeiten für Schwervermittelbare
- Mehraufwandsentschädigung als Zuschlag zur Transferleistung
- Befristete Tätigkeit muss im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein

Ziele

- Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Dienstleistungen
- Erwerb und Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit
- Prüfung der Verfügbarkeit

Hartz IV: Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“ (2)

Ex-ante Evaluation

- Großangelegte Programme erhöhen zwar Chancen der Aktivierung, aber auch Verdrängungsrisiken
- Vermutlich geringe Eingliederungsquote wie bei vergleichbaren Instrumenten, auch durch hohen „Einstiegslohn“
- Vermeidung von „Stigmatisierung“ als leistungsschwach
- Wichtig ist Reduzierung von Einsperreffekten (relevant: Vergütung; Dauer; Maßnahmekarriere; Suchintensität)
- Sinnvolle „Vorschaltmaßnahme“ für Schwervermittelbare: Marktgängige Arbeitserfahrung in marktferner Maßnahme?

Vergütung von Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten: Lohnersatzleistung plus Mehraufwandsentschädigung im Vergleich zu einem potentiellen Marktlohn - in Euro -

	Arbeitslosengeld II plus Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,5 Euro je Stunde bei 30 h/Woche ¹⁾	Nettostundenlohn ²⁾ bei 40h/Woche (ALG II - ALG II plus Zus.)	Bruttostundenlohn bei 40h/Woche (ALG II - ALG II plus Zus.)
Alleinstehend	857 - 1017	4,94 - 5,87	6,46 - 8,11
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1285 - 1505	5,72 - 6,99	7,53 - 9,92
Verheirateter Alleinverdiener	1229 - 1549	7,09 - 8,91	8,91 - 11,51
Verheirateter Alleinverdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1769 - 2209	6,81 - 9,35	8,56 - 12,16

¹⁾ Die obere Grenze des ALG II-Anspruchs enthält den maximalen befristeten Zuschlag im ersten Jahr des Bezugs der Grundsicherung

²⁾ Bei der Berechnung des Nettolohnes ist das Kindergeld und der Kinderzuschlag berücksichtigt worden, nicht aber das Wohngeld

Quelle: BMWA; eigene Berechnungen



Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (1)

➤ Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

- durch Deregulierung des Arbeitsrechts (Schwellenwert des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben; Öffnung der Leiharbeit; Befristungen für Ältere)
- durch Abgabensenkung im Niedriglohnbereich (Mini- und Midi-Jobs)

FAZIT: Weiterhin stark reguliertes und mit hohen Abgaben belastetes „Normalarbeitsverhältnis“

Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (2)

➤ Schaffung von Arbeitsanreizen für Erwerbslose und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

- Leistungskürzungen (Verkürzung der ALG-Bezugsdauer für Ältere; Zusammenführung Alhi/Sohi)
- Aktivierung durch strengere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug (frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, Eingliederungsvereinbarungen)

FAZIT: „Druck“ zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wächst; gewisser Rückgang der Arbeitslosigkeit durch „Bestandsbereinigung“ möglich

Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen (3)

➤ Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- neue Instrumente im SGB III (Ich-AG, PSA) und im SGB II (Arbeitsgelegenheiten; Einstiegsgeld; Kinderbetreuung)
- neue Organisation (Reform der BA, mehr Wettbewerb durch „Gutscheinlösungen“ und „Optionsmodell“)

FAZIT: mehr Wirtschaftlichkeit und Passgenauigkeit bei Mitteleinsatz
(auch durch „Profiling“ und „Fallmanagement“)

Wirkungsdimensionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (1)

Mikroebene

- Suchintensität der Leistungsbezieher steigt durch umfassenderes Fordern
- Zu berücksichtigende Effekte
 - Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit
 - Einmündung in Beschäftigung
 - Stabilität von Beschäftigung
 - Einkommensentwicklung
- Prognose: Leistungsfähigere Transferempfänger dürften profitieren, leistungsschwächere eher nicht

Wirkungsdimensionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik (2)

Makroebene

- Beitrag zur Lohnmoderation durch größere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen (abhängig von Reaktion auf Nachfrageseite; insbesondere von Lohndifferenzierung in und außerhalb von Tarifverträgen)
- Verkürzung der Vakanzdauer durch schnellere Stellenbesetzung
- Verdrängung der Stillen Reserve durch „Aktivierte“
- Auswirkungen auf Meldeverhalten (Entmutigung und Ermutigung)

Tragen Arbeitsmarktreformen zur Lösung der Beschäftigungsprobleme bei?

„Im Prinzip ja, aber ...“

“JA”:

- Neuausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Rahmens durch Orientierung am ersten Arbeitsmarkt und konsequente Aktivierung
- Richtung ordnungspolitischer Veränderungen

“ABER...”:

- Keine überzogenen Erwartungen an Wirkungen
- Merklicher und nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit nur über deutlich mehr Beschäftigung
- Hauptproblem ist und bleibt die fehlende Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung bleibt weiterhin Daueraufgabe