



# Arbeitsmarktreformen in Deutschland - eine Übersicht

**Dr. Susanne Koch**  
**Dr. Ulrich Walwei**

Bad Boll, 17. Oktober 2005

# Arbeitsmarktreformen in Deutschland

## - eine Übersicht

- Ausgangspunkt: Der Patient Deutschland!
- Symptome der Krankheit
- Diagnose mit vielen Befunden
- Die jüngsten Therapien
- Wirksamkeit der Medikamente und „Heilungschancen“
- Fazit: Alternative oder ergänzende Formen der Behandlung?

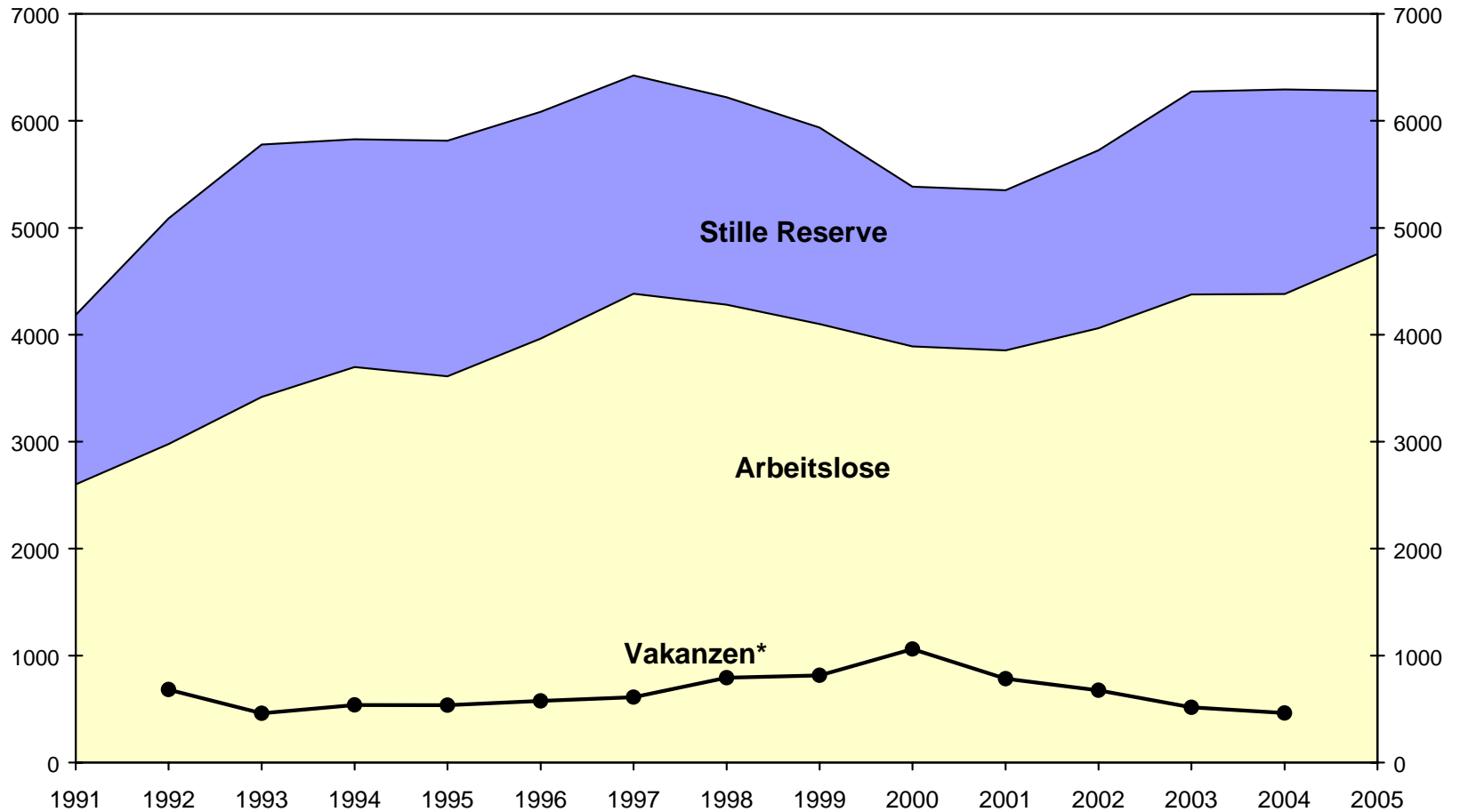
Vortrag im Rahmen der Tagung „Nach der Reform. Die neue Arbeitsmarktpolitik: Wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen.“ der Evangelischen Akademie Bad Boll und des IAB vom 17. bis 18. Oktober 2005 in Bad Boll

## Symptome der „deutschen Krankheit“

- Anhaltend hohe Unterbeschäftigung
- Verfestigung der Arbeitslosigkeit
- Wachstumsschwäche und mangelnde Beschäftigungsdynamik

### Unterbeschäftigung und offene Stellen 1991 - 2005

Gesamtdeutschland, 2005 Prognose - mittlere Variante, - in 1000 -



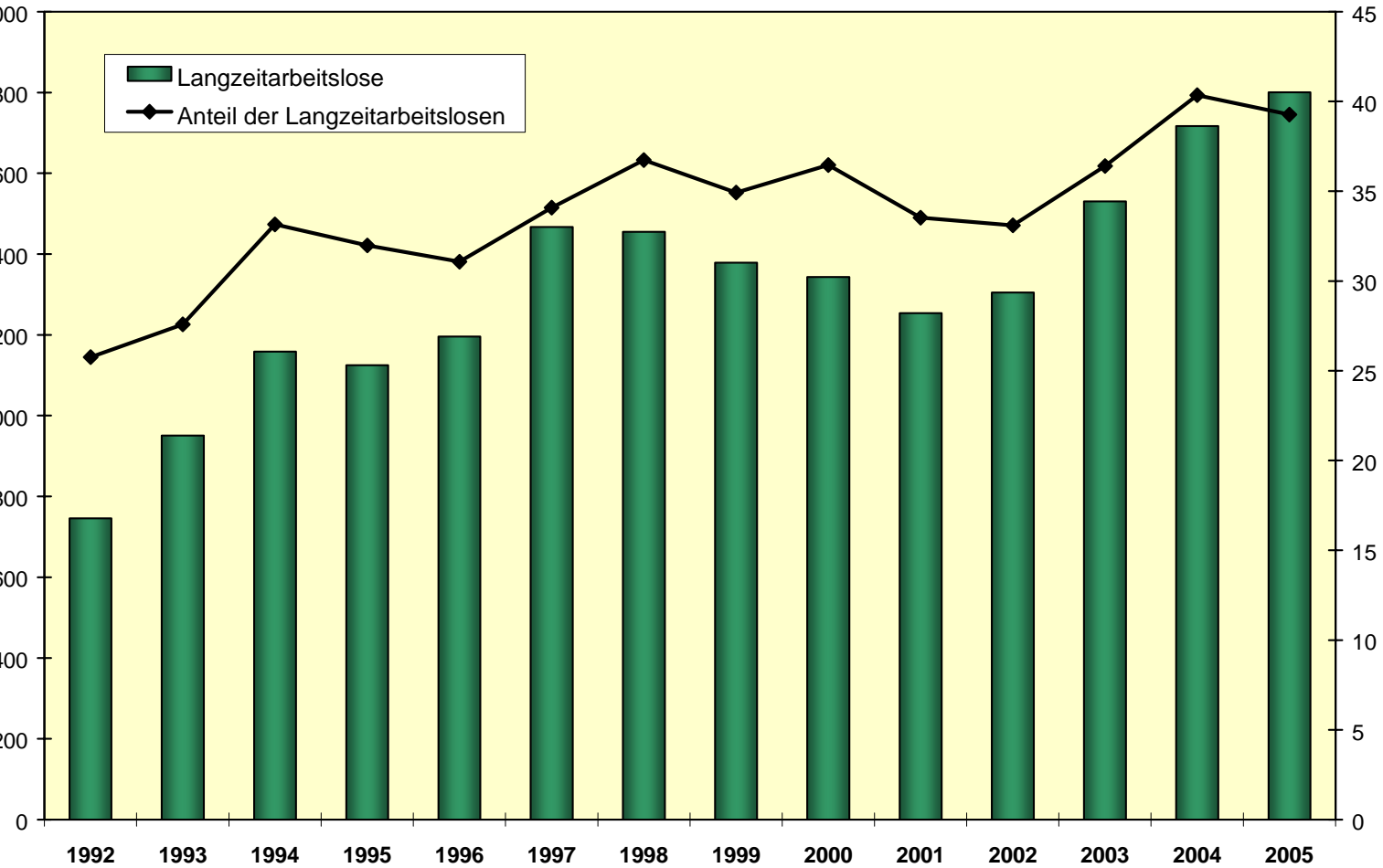
\* sofort zu besetzende offene Stellen

Quelle: IAB FB 4 - KB 10/2005; Anm.: Neue Gebietsabgrenzung: West ohne Berlin, Ost mit Berlin -

# Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland 1992 - 2005

Tsd.

Anteile in %

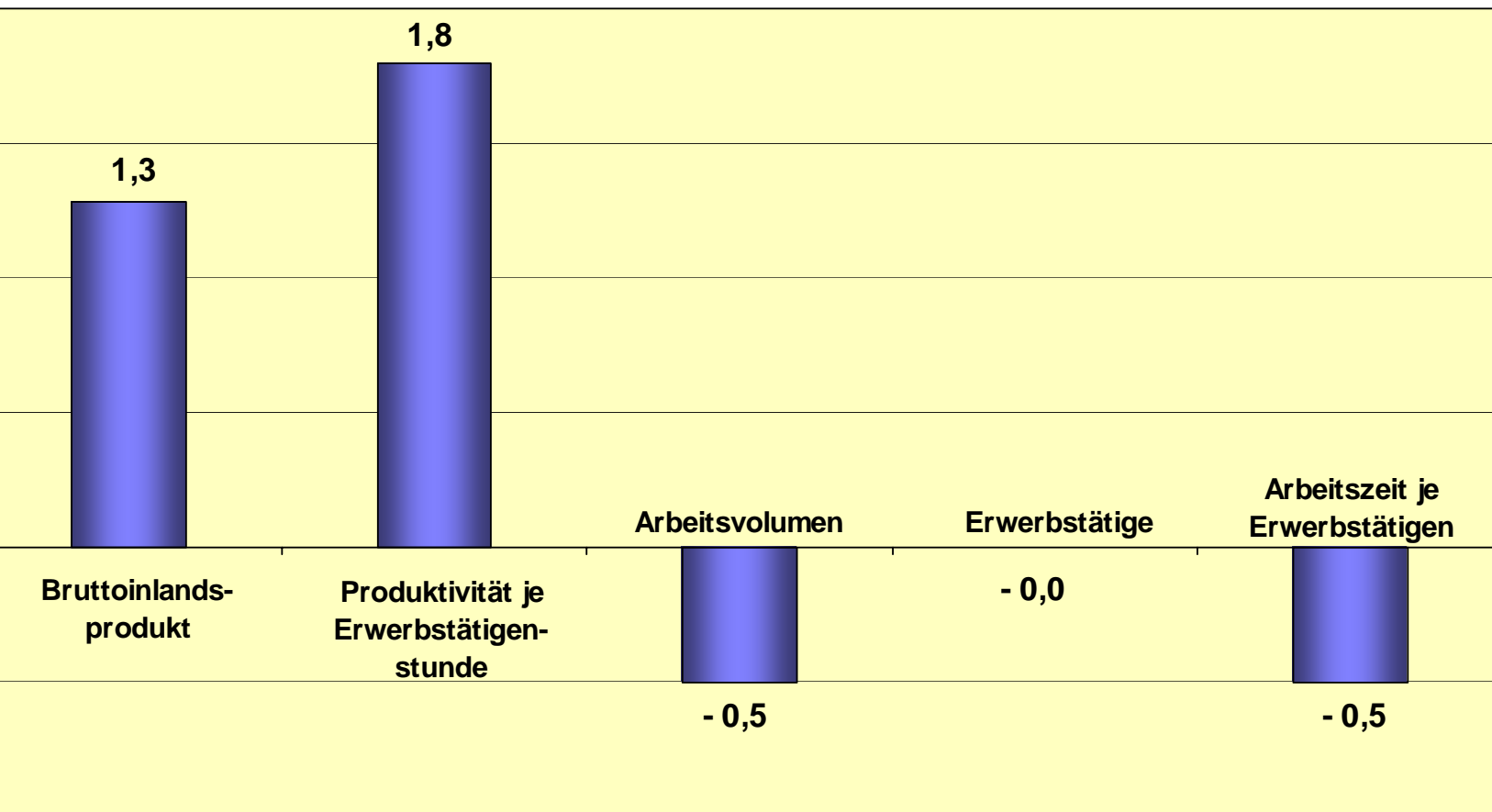


Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind;  
 Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Bestand zum 30.9.04

Quelle: Bundesagentur für Arbeit



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



Quelle: IAB-Berechnungen



## Der „Patient Deutschland“: Diagnose mit vielen Befunden

- Gebremster Strukturwandel (mangelnde Zukunftsinvestitionen, fehlende Bildungsexpansion, strikte 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)
- Stockender Aufholprozess in Ostdeutschland auch aufgrund anfangs massiv unterschätzter Anpassungsprobleme



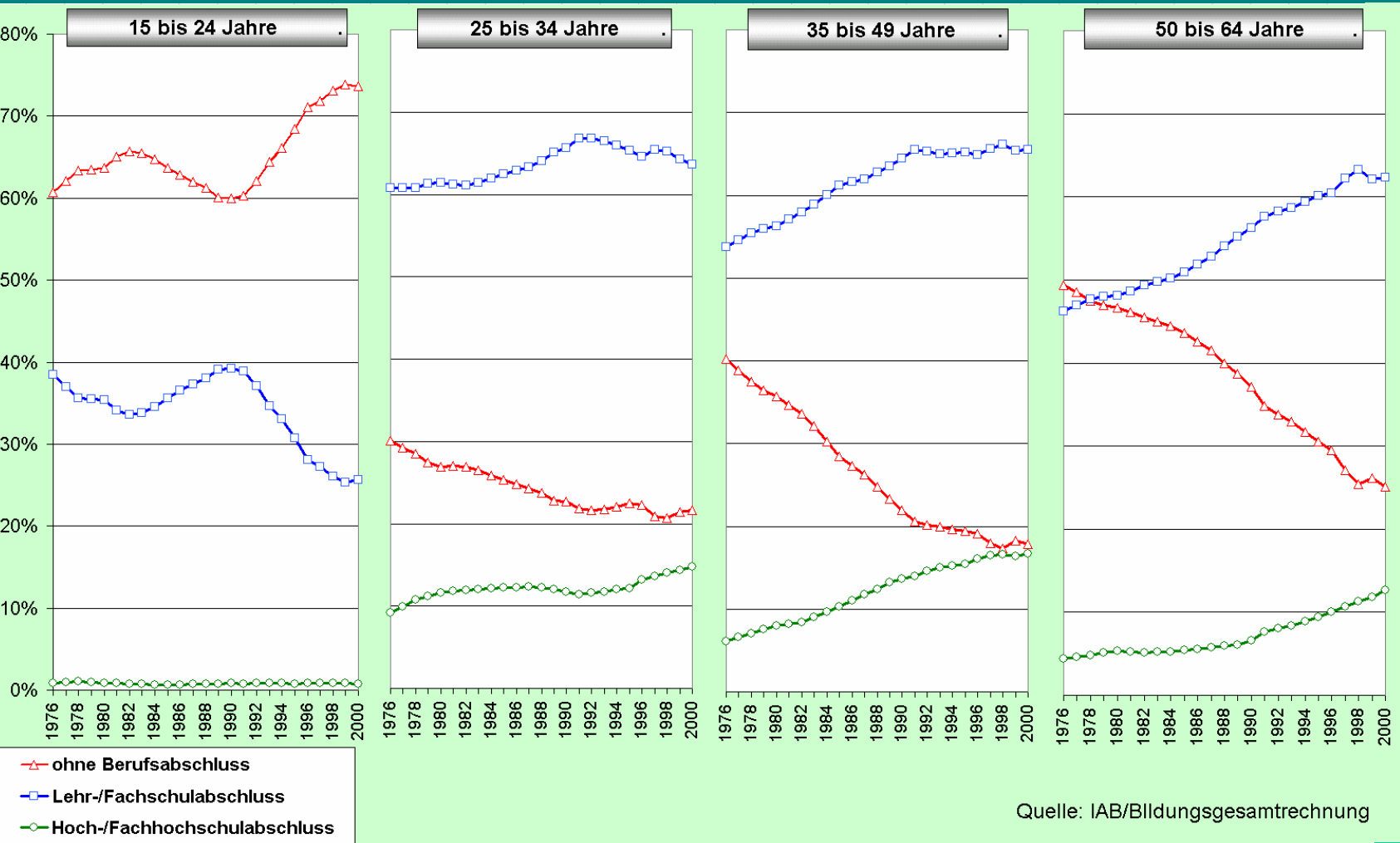
## Fehlende Bildungsexpansion als Herausforderung!

- Qualifikationsanforderungen der Betriebe steigen
- Ersatzbedarf an Qualifizierten aufgrund der demographischen Entwicklung hoch
- Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung verbessert sich nicht weiter
- Beschäftigungsfähigkeit wird angesichts flexiblerer Arbeitsmärkte und anstehender Sozialreformen wichtiger





# Qualifikationsstruktur der Bevölkerung 1976 bis 2000 nach Altersgruppen Alte Bundesländer und Berlin-West



Quelle: IAB/Bildungsgesamtrechnung

## Beschäftigungsschutz und Arbeitsergebnisse (OECD 2004)

- Rigiditätsindikatoren des "Länder-Ranking" für Deutschland -

	Ende der 80er Jahre Kennziffer (Position)	Ende der 90er Jahre Kennziffer (Position)	2003
Individueller Kündigungsschutz	2,6 (13)	2,7 (22)	2,7 (23)
Massenentlassungen		3,5 (20)	3,8 (22)
Temporäre Beschäftigungsformen	3,8 (15)	2,3 (18)	1,8 (16)
- darunter: befristete Arbeitsverhältnisse	3,5 (15)	1,8 (15)	1,8 (15)
- darunter: Zeitarbeit/Arbeitnehmer- überlassung	4,0 (12)	2,8 (18)	1,8 (16)
<b>Gesamtbewertung<sup>1)</sup></b>			
Variante 1: ohne Berücksichtigung der Massenentlassungen	3,2 (14)	2,5 (18)	2,2 (18)
Variante 2: mit Berücksichtigung der Massenentlassungen		2,6 (20)	2,5 (19)

*Hinweise:*

- Kennziffern reichen von 0 bis 6  
(ein hoher Wert signalisiert starke Einschränkungen)
- In der Klammer steht die Position des Landes  
(Ende der 80er Jahre: n = 20 Länder; Ende der 90er Jahre und 2003: n = 28 Länder)

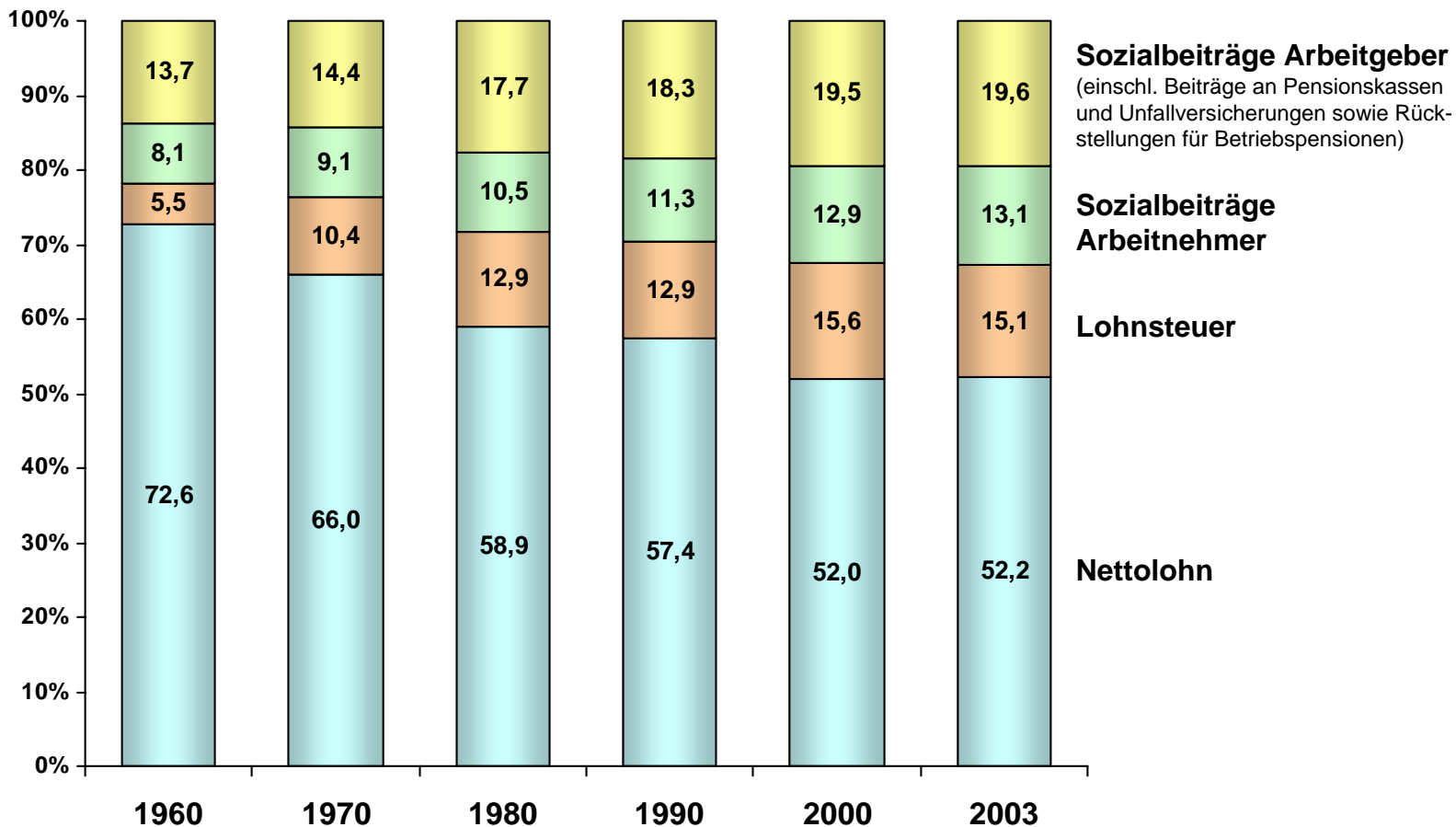
1) Anmerkungen zur Gewichtung der Einzelindikatoren:

In die Variante 1 gehen die Hauptkategorien individueller Kündigungsschutz und temporäre Beschäftigungsformen mit gleichem Gewicht ein. Bei der Variante 2 werden darüber hinaus die Massenentlassungen berücksichtigt und es wird dann aus der Bewertung der drei Hauptkategorien ein arithmetisches Mittel gebildet.

Quelle: OECD 2004



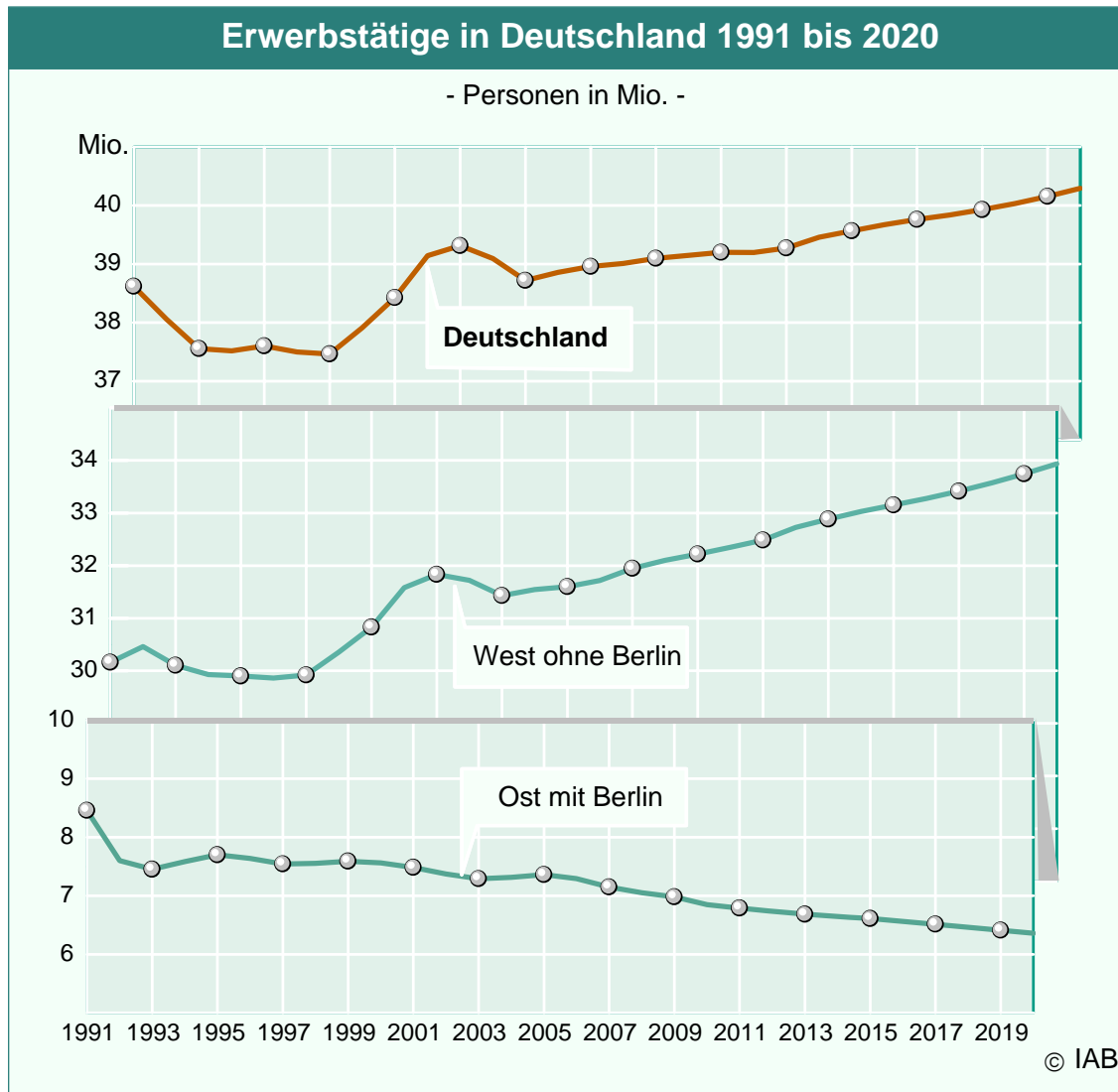
# Die Entwicklung des Abgabenkeils in Deutschland



Anmerkung: bis 1990 früheres Bundesgebiet  
 Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S.21 (2002) und Reihe 1.3 (1996, 2003)





Quelle: IAB Kurzbericht Nr. 12/ 2005



# Die jüngsten Therapien im Überblick

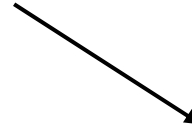
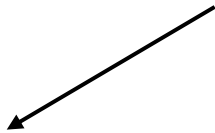
## - Agenda 2010 als übergreifender Ansatz

- **Innovation** (erneuerbare Energien, mehr Zukunftsinvestitionen)
- **Steuern** (geringerer Eingangs- und Spitzensteuersatz)
- **Soziale Sicherung** (Gesundheit, Rente)
- **Arbeitsmarkt** (Hartz I - IV, Kündigungsschutz)
- **Bildung** (vorschulische Betreuung, Ganztagschulen, Bildungsstandards, Ausbildungspaket)
- **Familie** (Vereinbarkeit, Förderung partnerschaftlicher Beschäftigungsmodelle)



## Die jüngsten Therapien:

### Ansatzpunkte der Arbeitsmarktreformen



#### Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

- Deregulierung des  
Arbeitsrechts  
- Mini- und Midi-Jobs

#### Verstärkung der Arbeitsanreize

- Leistungskürzungen
- Strengere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug

#### Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarkt- politik

- Neue Instrumente
- Reorganisation



## Teil II

- Wirksamkeit der Medikamente und „Heilungschancen“
  - ... im Bereich Flexibilität des Arbeitsmarktes  
(Kündigungsschutz, Mini-Jobs)
  - ... im Bereich höhere Arbeitsanreize  
(Transferleistungen, Arbeitsgelegenheiten)
  - ... im Bereich effektivere Arbeitsmarktpolitik  
(Wettbewerb, Ich-AG)
- Fazit: Alternative oder ergänzende Formen der Behandlung?

## Deregulierung des Kündigungsschutzes

### - wesentliche Veränderungen zum 01.01.2004

- Kündigungsschutz erst in Betrieben mit 10 Arbeitnehmern (vorher: 5 Arbeitnehmer), Bestandsschutz
- Sozialauswahl nur noch nach: Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten, Schwerbehinderung (Ausnahme: Leistungsträger)
- Wahlrecht zwischen Klage und Abfindung für Arbeitnehmer bei betriebsbedingten Kündigungen
- Existenzgründer: in Gründungsphase Befristungen bis zu vier Jahre möglich (ansonsten maximal zwei Jahre)





# Deregulierung des Kündigungsschutzes

## - 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		
	<b>3/95 – 3/96</b>	<b>3/97 – 3/98</b>
Betriebe (6-10 MA)	37,6	36,8
Betriebe (20-30 MA)	33,6	32,4

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

Quelle: IAB Kurzbericht Nr. 15/ 18.10.2004



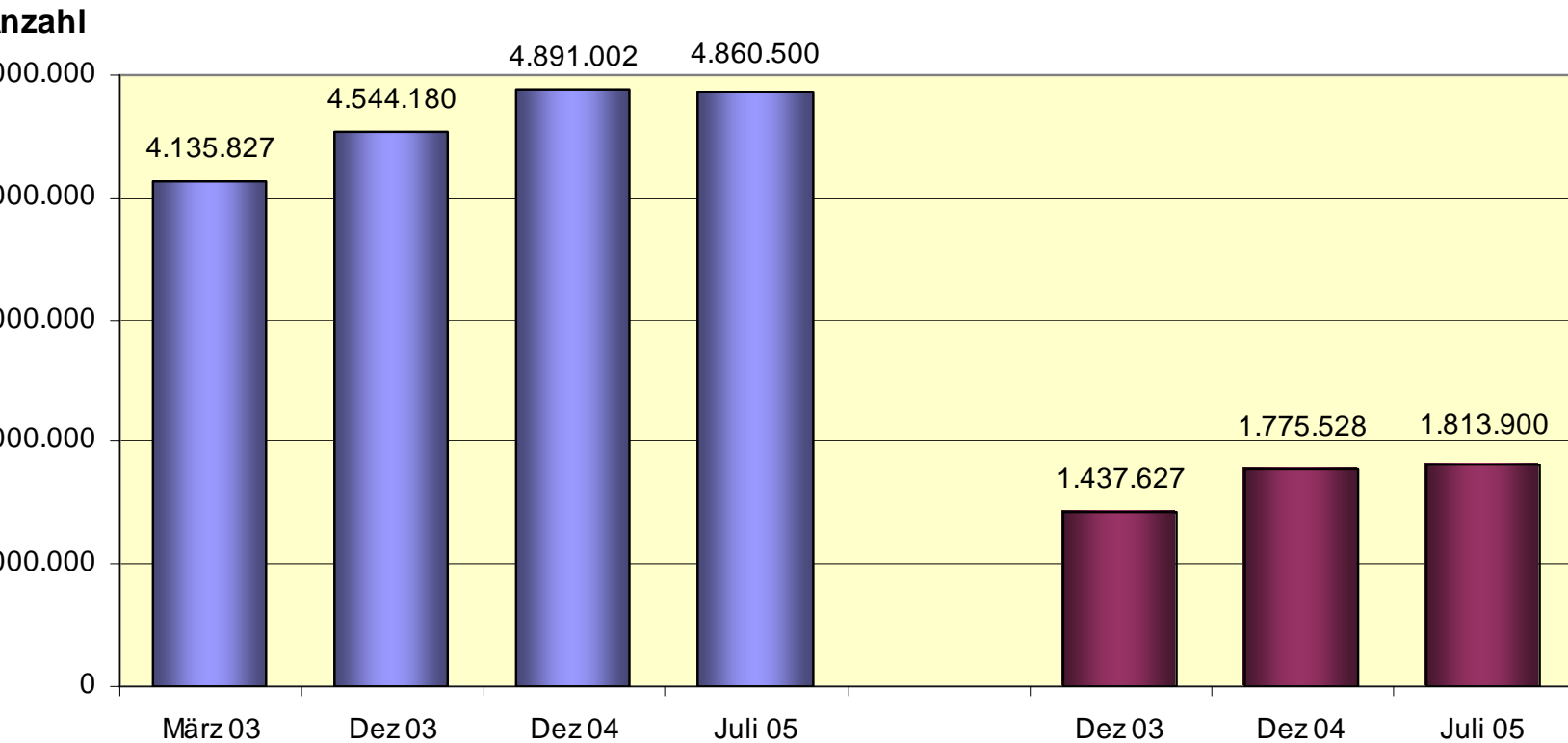
## Mini- und Midi-Jobs

### - Neuregelungen durch Hartz-Reform

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



## Entwicklung der Mini-Jobs seit der gesetzlichen Neuregelung zum 01.04.2003



Quelle: IAB-Statistik

Haupterwerb

Nebenjob



## Struktur der Mini-Jobs

Von allen geringfügig entlohnten Beschäftigten ...

- ... arbeiten 73,5% im Haupterwerb
- ... sind 64,5% Frauen
- ... arbeiten 82,5% im tertiären Sektor

Mini-Jobs konzentrieren sich auf einige Branchen wie ...

- ... das Gastgewerbe (0,9 Mini-Jobber je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem)
- ... die Grundstücks- und Wohnungswirtschaft (0,45)
- ... den Handel (0,35)



## Wirkungen (Ex-ante-Evaluation)

- + wachsende Partizipation
- + höheres Arbeitsvolumen im Sinne von Zusatzeinkommen
- Einnahmeausfälle für Sozialversicherung
- Anreiz zur Zerlegung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
- nur selten „Sprungbrett“ für Arbeitslose in „normale“ Beschäftigung



## Zwischenfazit: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

- Weiterhin stark reguliertes und mit hohen Abgaben belastetes „Normalarbeitsverhältnis“
- Neuregelungen betreffen vor allem Randbelegschaften, nicht aber Stammebelegschaften



## Transferleistungen für Arbeitslose

### - Neuregelungen durch die Hartz-Reformen

- Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere
- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (weitgehend) auf Sozialhilfeniveau
- Strengere Anspruchsvoraussetzungen:
  - Bedürftigkeitsprüfung
  - Zumutbarkeitskriterien





# Bezugsdauer Arbeitslosengeld I

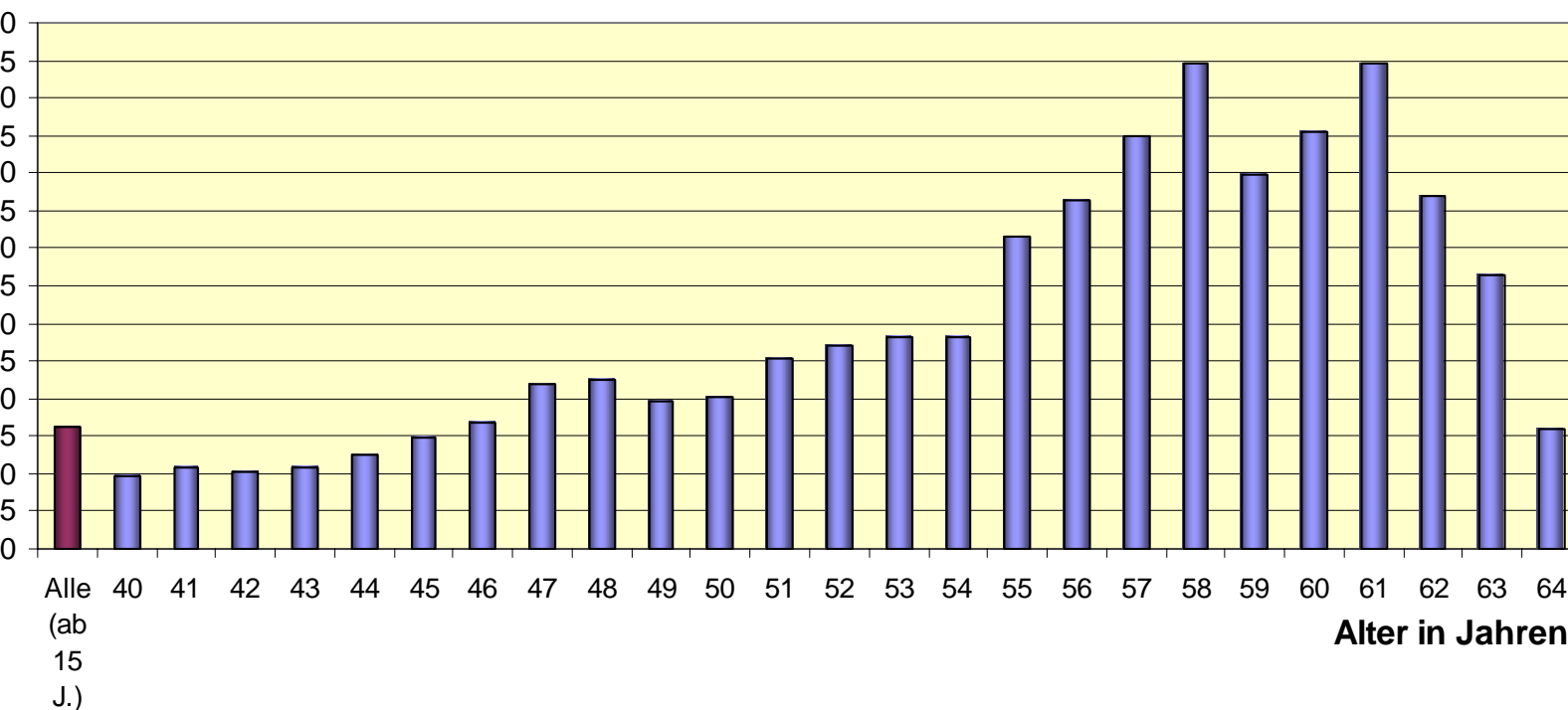
## - Neuregelungen durch Hartz-Reform

### Maximale Bezugsdauern in Abhängigkeit vom Alter

Alter	SGB III alt	SGB III neu
A < 45 Jahre	12 Monate	12 Monate
45 < A < 47	18 Monate	12 Monate
47 < A < 52	22 Monate	12 Monate
52 < A < 55	26 Monate	12 Monate
55 < A < 57	26 Monate	18 Monate
A > 57	32 Monate	18 Monate

# Personen mit Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und länger und länger Anteile an allen Eintritten des gleichen Alters

Anteil in Prozent



Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe 2001

# Reform der Transferleistungen

## - Ex-ante Evaluation

- + höhere Anreize zur Arbeitssuche und -aufnahme
- + folglich kürzere Alo-Dauern im Durchschnitt und damit niedrigeres Niveau der Arbeitslosigkeit
- + kürzere Bezugsdauern verringern Anreize zur Nutzung zur Frühverrentung
- Funktion als „automatischer Stabilisator“ im Konjunkturverlauf verringert
- u. U. geringere Effizienz der Arbeitssuche
- damit schlechteres Matching und weniger Unterstützung des Strukturwandels

# Arbeitsgelegenheiten: Zusatzjobs als „ultima ratio“

## Ziele

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

## Maßnahme

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

# Arbeitsgelegenheiten als „ultima ratio“

## - Ex-ante Evaluation

- + Als „Vorschaltmaßnahme“ für Schwervermittelbare sinnvoll
  - + Großangelegte Programme erhöhen Chancen der Aktivierung
  - Bei groß angelegten Maßnahmen hohe Verdrängungsrisiken
  - Erwerb von marktgängiger Arbeitserfahrung in marktferner Maßnahme fraglich
  - Vermutlich geringe Eingliederungsquote (wie bei ABM) auch durch
    - „Stigmatisierung“ als leistungsschwach
    - und ggf. zu hohen „Einstiegslohn“
- Wichtig für Erfolg ist Vermeidung von Einsperreffekten

## Gesamteinkommen von Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten: Soziale Grundsicherung 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	Nettostundenlohn** bei 40h/ Woche (ALGII - ALGII plus Zus.)	Bruttostundenlohn bei 40h/ Woche (ALGII - ALGII plus Zus.)
Alleinstehend	857 - 1017	4,70 - 5,90	6,10 - 8,10
Alleinerziehend, 1 Kind unter 7 Jahre	1285 - 1505	4,75 - 7,00	5,95 - 9,95
Verheirateter Alleinverdiener	1229 - 1549	7,10 - 8,95	8,90 - 11,50
Verheirateter Alleinverdiener, 2 Kinder unter 7 Jahre	1769 - 2209	5,30 - 8,55	6,35 - 10,90

\* Die Obergrenze ergibt sich aus ALG II plus dem maximalen monatlichen Zuschlag im ersten Jahr nach ALG I-Bezug

\*\* Berechnung des Nettolohnes unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld

Quelle: Cichorek/ Koch/ Walwei 2005



## **Zwischenfazit: Schaffung von Arbeitsanreizen für Erwerbslose**

- „Druck“ zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wächst
- gewisser Rückgang der Arbeitslosigkeit durch „Bestandsbereinigung“ möglich
- Bedeutung von „Aufwärtsmobilität“ wächst



# Vermittlungsgutschein als Integrationshilfe

## Ziele:

- Beschleunigung des Ausgleichsprozesses am Arbeitsmarkt und zusätzliche Vermittlungsoption für Arbeitslose
- Verbesserte Vermittlungsdienstleistungen durch mehr Wettbewerb

## Maßnahme (seit April 2002):

- Private Agenturen erhalten Prämien, wenn sie Arbeitslose vermitteln
- Voraussetzungen: sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit Dauer von mindestens drei Monaten
- Anspruch auf VGS besteht nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit (seit 1/05: mindestens 6 Wochen)
- Erfolgsabhängige Prämie gestaffelt nach Dauer der Arbeitslosigkeit von 1.500 bis 2.500 € (seit 1/05: einheitlich 2.000 €)





# Vermittlungsgutschein als Integrationshilfe

## **Bisherige Ergebnisse und ex-ante Evaluation:**

- Hohe Zahl ausgegebener Vermittlungsgutscheine (bis Dez. 2004: 1,403 Mio.) bei nur geringer Einlösung (bis Dez. 2004: 0,103 Mio.)
- VGS-Vermittelte unterscheiden sich in ihrer Struktur nicht wesentlich von „Selbstsuchern“
- Mikroökonomischer Beschäftigungseffekt ist positiv (starke Differenzen bei Teilgruppen)
- Makroeffekte sind eher gering (Substitutionseffekte)
- Beträchtliches Missbrauchspotenzial (z.B. Einlösung des Gutscheins trotz Selbstsuche)
- Erweiterung des Beobachtungszeitraums erforderlich

Quelle: Autorengemeinschaft, Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht 5/ 2005



## Geschätzter gruppenspezifischer Beschäftigungseffekt für Teilnehmer (Beschäftigungsquoten nach sechs Monaten)

	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz in Prozentpunkten (VGS-Effekt)	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz in Prozentpunkten (VGS-Effekt)
VGS über 1.500 €	26,9%	20,3%	6,5	25,0%	18,6%	6,4
VGS über 2.000 €	19,4%	14,1%	5,3	20,2%	15,3%	5,0
VGS über 2.500 €	10,3%	6,7%	3,6	11,5%	8,5%	3,0
Männer	20,6%	14,5%	6,0	18,0%	13,4%	4,6
Frauen	11,7%	8,8%	2,9	17,0%	12,8%	4,2
unter 25 Jahre	29,4%	21,5%	7,8	31,5%	21,8%	9,8
25 bis 49 Jahre	16,8%	12,2%	4,6	17,8%	13,5%	4,2
50 Jahre und älter	10,1%	6,2%	3,9	7,9%	5,5%	2,3

Quelle: Berechnungen ZEW



# Ich-AG: Ergänzende Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit

## Ziele

- Zusätzlicher Weg aus der Arbeitslosigkeit
- Eindämmung der Schwarzarbeit
- Unterstützung des Wandels der Erwerbsformen

## Maßnahme

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

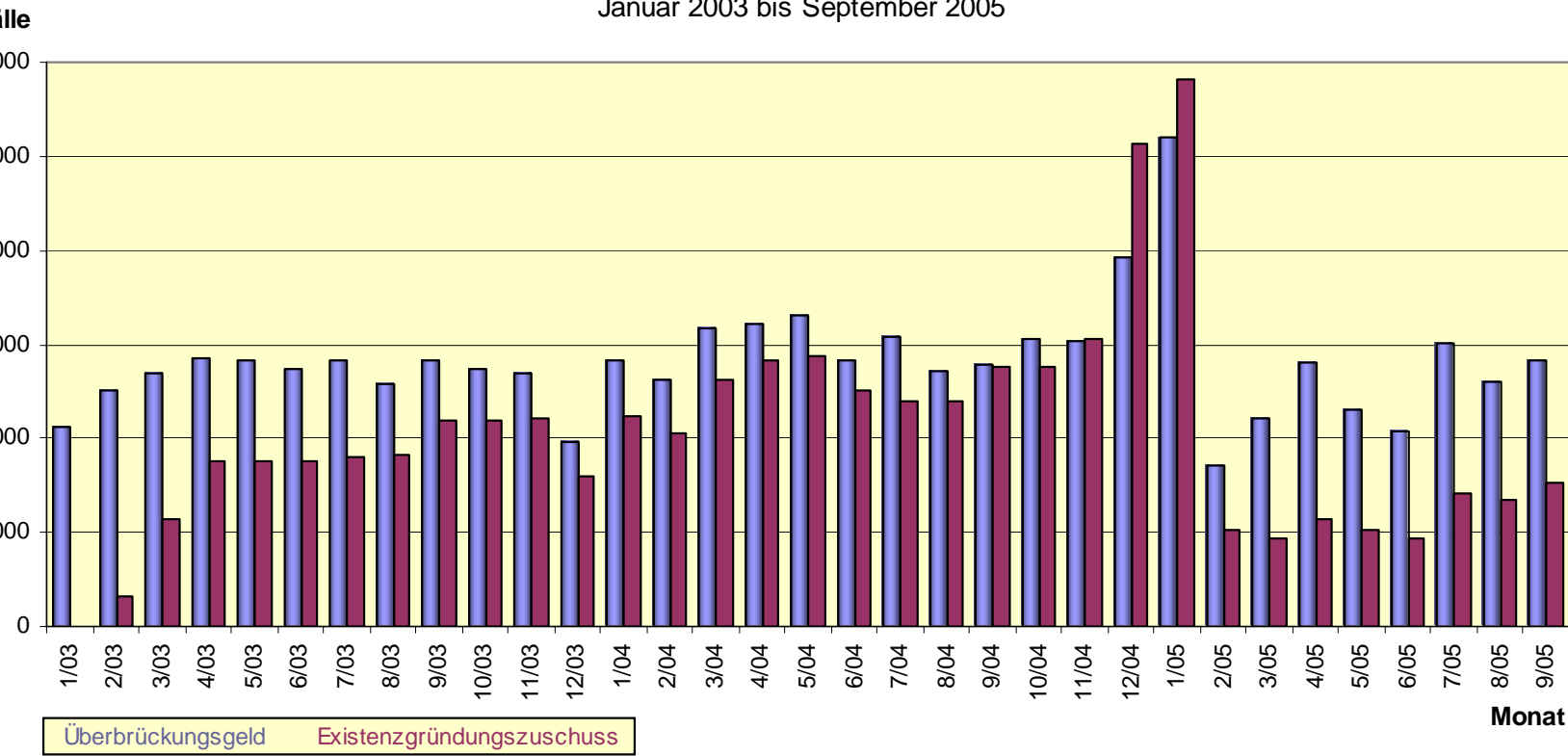
# Ich-AG: Ergänzende Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit

## **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, aber Abbruch nicht unbedingt gleichbedeutend mit Scheitern
- 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 September 2005



Quelle: Statistik-Datenzentrum der Bundesagentur für Arbeit

## Zwischenfazit: Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- mehr Wirtschaftlichkeit und Passgenauigkeit bei Mitteleinsatz (auch durch „Profiling“ und „Fallmanagement“)
- Chancen auf eine Verbesserung des Matchingprozesses



## Fazit:

### Alternative oder ergänzende Formen der Behandlung?

#### **Arbeitsmarktreformen wirken, denn ... :**

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



## Fazit:

# Alternative oder ergänzende Formen der Behandlung?

### **Ergänzungen aber nötig, denn ... :**

- Quantitatives Ausmaß der Wirkungen gering
- Zum deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit ist auch deutlich mehr Beschäftigung nötig
- Diese ist aber nur über mehr Wirtschafts- und Arbeitsmarktdynamik erreichbar
- Und: bei wachsender Ungleichheit (z.B. Einkommen, Beschäftigungssicherheit) muss Aufwärtsmobilität gefördert werden

