

Arbeitsmarktreformen im internationalen Vergleich Deutschland hat die Nase vorn

Seit Jahren vollzieht sich in Deutschland ein bemerkenswerter Aufschwung am Arbeitsmarkt. Dieser wird immer wieder mit den umfassenden Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2005 in Verbindung gebracht. Auch wissenschaftliche Befunde deuten darauf hin, dass das große Reformpaket zur Verbesserung der hiesigen Beschäftigungssituation beigetragen hat. Der internationale Vergleich liefert ebenfalls Indizien dafür, dass bestimmte Reformmaßnahmen positive Arbeitsmarktwirkungen entfalten können.



Der Arbeitsmarkt in Deutschland wurde in der Vergangenheit grundlegend reformiert. Es ging zum einen darum, die Beschäftigung zu flexibilisieren, zum anderen darum, Erwerbspersonen zu aktivieren. Bis Anfang der letzten Dekade handelte es sich bei den entsprechenden Reformen freilich eher um „Trippelschritte“.

In den Jahren von 2002 bis 2005 änderte sich dies grundlegend: Die Arbeitsmarktreformen, welche die damalige rot-grüne Bundesregierung in dieser Zeit unter der Überschrift „Agenda 2010“ beziehungsweise „Hartz-Reformen“ auf den Weg brachte, glichen durchaus einem „Big Bang“. Mit ihnen wurde ein ganzes Bündel an umfassenden Maßnahmen verabschiedet, die sowohl auf Flexibilisierung und Aktivierung als auch auf einen besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt abzielten.

Das Reformpaket beinhaltete eine Flexibilisierung der Beschäftigung durch Ausnahmen beim Kündigungsschutz in Kleinbetrieben, gelockerte Regelungen für die Zeitarbeitsbranche und erleichterte Zugänge in Mini-Jobs. Damit wurde im Wesentlichen der Trend früherer Dekaden fortgeführt, in denen atypische Erwerbsformen schrittweise dereguliert wurden.

Auch im Hinblick auf die Aktivierung von Arbeitslosen führten diese Reformen bisherige Tendenzen fort – allerdings mit einer bisher nicht da gewesenen Konsequenz. So wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere verkürzt und die ehemals einkommensbezogene Arbeitslosenhilfe durch die strikt bedarfsabhängige Grundsicherung ersetzt. Die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt wurden gestärkt, insbesondere durch Strukturreformen bei der Bundesagentur für Arbeit und ihrer arbeitsmarktpolitischen Angebote.

Die Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland sank auch dank der Reformen spürbar

Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber führen in einem 2013 erschienenen IAB-Kurzbericht klare Indizien dafür an, dass diese umfassenden Reformen eine Trendumkehr am Arbeitsmarkt eingeleitet haben. Der anhaltend positive Beschäftigungstrend signalisiert eine wachsende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Sockelarbeits-

losigkeit wurde vor allem zwischen 2005 und 2011 spürbar abgebaut. Dank der Reformen nahmen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu, wovon sowohl Kurz- als auch Langzeitarbeitslose profitierten. Hinzu kam, dass Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage seither leichter und schneller zusammenfinden. Nach Einschätzung der Betriebe sind Arbeitsuchende beispielsweise eher bereit, eine weniger attraktive Beschäftigung aufzunehmen, als vor der Reform.

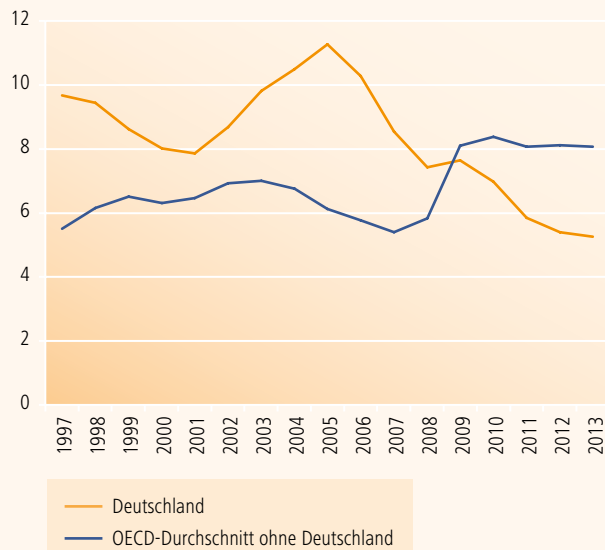
Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die positive Arbeitsmarktentwicklung durch weitere Faktoren begünstigt wurde. Dazu zählt insbesondere die moderate Lohnentwicklung während und nach der Reform. Dahinter stehen zum einen verantwortungsbewusste Tarifpartner, die dem Ziel der Beschäftigungssicherheit größere Priorität einräumten als hohen Reallohnsteigerungen. Zum anderen könnten die Reformen selbst die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer geschwächt haben, weil sie das Niveau und die Dauer von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit deutlich eingeschränkt haben. Profitiert hat der Arbeitsmarkt nicht zuletzt von der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes auf den Weltmärkten.

Die Ungleichheit zwischen Beschäftigten nahm nach den Reformen weiter zu

Während die Reformen den Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert haben, ist die Ungleichheit zwischen Beschäftigten nach den Reformen weiter gestiegen, insbesondere durch den Zuwachs an instabilen und gering entlohnten Formen der Beschäftigung. Ob diese Entwicklungen ursächlich auf die Reformen zurückzuführen sind, ist nicht klar. Denn vor den Reformen nahmen temporäre und weniger gut bezahlte Tätigkeiten deutlich stärker zu als nach den Reformen. Zwar kam es unmittelbar nach den Reformen noch einmal zu einem kräftigen Aufwuchs bei einzelnen Beschäftigungsformen. Dieser ist aber mittlerweile zum Erliegen gekommen.

Insgesamt hat sich das Bild des deutschen Arbeitsmarktes in der letzten Dekade durch die Reformen grundlegend gewandelt. Galt Deutschland Mitte des letzten

Abbildung 1
Erwerbslosenquoten in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ohne Deutschland, 1997 bis 2013
 in Prozent



Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich.

©IAB

Jahrzehnts noch als „kranker Mann“ Europas, war spätestens mit der schweren, aber für den Arbeitsmarkt sehr glimpflich verlaufenen Wirtschafts- und Finanzkrise vom „Deutschen Beschäftigungswunder“ die Rede.

In der jüngeren Vergangenheit zeigt sich hierzulande eine gewisse Tendenz zur Re-Regulierung, die das Ziel verfolgt, die Arbeitnehmerrechte zu stärken. Deutlich wurde dies zunächst an neuen Regulierungen für die Zeitarbeitsbranche und der sukzessiven Einführung von Mindestlöhnen in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung deutet, unter anderem mit dem gerade eingeführten gesetzlichen Mindestlohn, ebenfalls auf eine – allerdings moderate – Richtungsänderung bei der Regulierung des Arbeitsmarktes hin. Deren Effekte lassen sich derzeit noch nicht abschließend einschätzen.

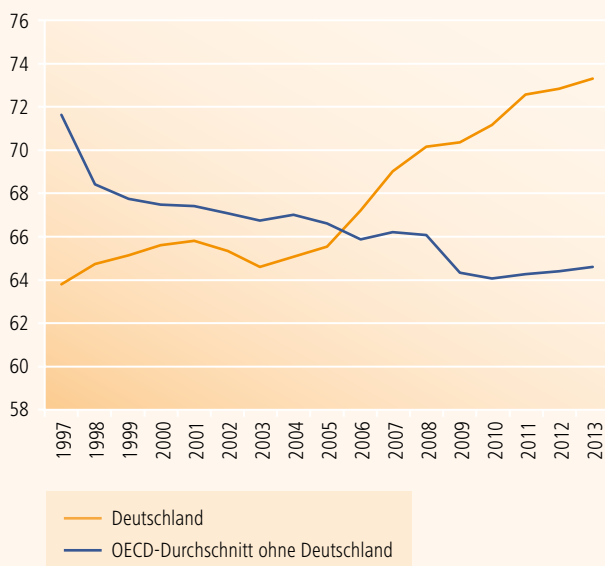
Deutschland schneidet auch im internationalen Vergleich sehr gut ab

Auch im Vergleich mit anderen hochentwickelten Industrieländern schneidet der deutsche Arbeitsmarkt außerordentlich gut ab (vgl. Abbildungen 1 und 2). Die Erwerbslosenquote liegt hierzulande inzwischen deutlich unter dem Durchschnitt anderer OECD-Länder, die Erwerbstätigenquote deutlich darüber.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich allerdings große Unterschiede zwischen einzelnen OECD-Staaten und beträchtliche Schwankungen über die Zeit (vgl. Tabelle 1 auf Seite 7). So übertrifft die Erwerbslosenquote in Griechenland mit 27,7 Prozent die Erwerbslosenquote Norwegens mittlerweile um das Achtfache. Während sich die Erwerbslosenquoten zwischen 1997 und 2005 in vielen OECD-Ländern teils deutlich verringerten, ist zwischen 2005 und 2013 fast überall ein Anstieg zu verzeichnen. Der Zuwachs ging dabei nahezu ausschließlich auf die Jahre nach 2008 zurück – eine unmittelbare Folge der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise.

Eine geradezu dramatische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage verzeichnen diejenigen Länder, die von der Krise besonders massiv betroffen waren. Zu nennen sind hier Irland, Portugal, Spanien und Griechenland.

Abbildung 2
Erwerbstätigenquoten in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ohne Deutschland, 1997 bis 2013
 in Prozent



Quelle: OECD, eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich.

©IAB

Daneben gibt es eine Reihe von Ländern mit wachsenden Arbeitsmarktproblemen, die Anfang der letzten Dekade noch als Erfolgsbeispiele galten. Zu dieser Gruppe zählen Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien. Allerdings weisen diese vier Länder nach wie vor Erwerbstätigenquoten auf, die weit oberhalb des EU- beziehungsweise OECD-Durchschnitts liegen. Schließlich findet sich eine kleine Gruppe von Ländern, die über die beiden vergangenen Dekaden hinweg eine anhaltend gute Arbeitsmarktsituation aufweisen wie Österreich, Japan, Norwegen und die Schweiz.

Generell gilt, dass der hier ausgewiesene Kern der EU-Länder (hier: EU-15) im Schnitt gravierendere Arbeitsmarktprobleme hat als das Mittel der OECD-Länder. Dies zeigt, dass viele OECD-Länder außerhalb der EU beschäftigungspolitisch relativ erfolgreich sind. So weisen neben Japan, Norwegen und der Schweiz auch Australien, Kanada, Neuseeland und die USA vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquoten auf.

Zumindest für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) dokumentiert der detailliertere Ländervergleich die Ausnahmestellung Deutschlands in der letzten Dekade. Dies liefert bereits einen ersten Hinweis auf die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen, die zwischen 2003 und 2005 auf den Weg gebracht wurden. Hinzu kommt das erfolgreiche Krisenmanagement nach dem Lehman-Crash im Jahr 2008. So trugen etwa die Ausweitung der Kurzarbeit, der massive Abbau von Arbeitszeitguthaben und Lohnzugeständnisse der Gewerkschaften dazu bei, dass die deutschen Betriebe ihre Belegschaften in der Krise gehalten und auf Massenentlassungen verzichtet haben. Dies wirft die Frage auf, inwieweit es in anderen Ländern vergleichbare Reformaktivitäten gab und welche Wirkungen diese auf den Arbeitsmarkt hatten.

Reformen aus internationaler Perspektive:

Nichts ist beständiger als der Wandel

Hinter dem Schlagwort „Reformen“ verbergen sich häufig recht unterschiedliche Veränderungsprozesse. Der Begriff beschreibt üblicherweise ein komplexes Bündel von Politikmaßnahmen, durch die bestimmte Regulierungen,

Tabelle 1

Erwerbslosenquoten einzelner OECD-Länder in den Jahren 1997, 2005 und 2013

in Prozent

	1997	2005	2013
Griechenland	9,8	10,1	27,7
Spanien	20,7	9,2	26,2
Portugal	7,0	8,1	17,0
Irland	10,5	4,8	14,1
Italien	11,8	7,8	12,3
Frankreich	12,7	8,9	9,9
Belgien	9,0	8,5	8,5
Finnland	12,6	8,4	8,3
Schweden	10,1	7,8	8,2
Großbritannien	7,1	4,7	7,9
USA	5,0	5,1	7,5
Kanada	9,2	6,8	7,2
Dänemark	5,4	4,9	7,2
Niederlande	5,5	5,3	6,7
Neuseeland	6,9	3,9	6,5
Luxemburg	2,5	4,5	5,9
Australien	8,5	5,1	5,8
Österreich	4,2	5,7	5,4
Deutschland	9,9	11,3	5,3
Schweiz	4,2	4,5	4,5
Japan	3,5	4,6	4,3
Norwegen	4,0	4,7	3,6
EU 15	10,7	8,3	11,2
OECD-Länder	7,1	6,8	8,1

Quelle: OECD.

©IAB

Abbildung 3

Dimensionen von Reformen am Arbeitsmarkt

Enforcement		Enablement	
Finanziell	Nicht finanziell	Finanziell	Nicht finanziell
Niedrigeres Niveau und kürzere Laufzeit von Lohnersatzleistungen	Verpflichtung zu Arbeitsuchaktivitäten	Lohnkostenzuschüsse (für Arbeitgeber und Arbeitnehmer)	Arbeitsvermittlung und Berufsberatung
Nichtverfügbarkeit von Ausstiegsmöglichkeiten (vorzeitiger Ruhestand, Berufsunfähigkeitsrente, öffentlich geförderte Beschäftigung)	Strenge Arbeitsverfügbarkeitskriterien	Steuergutschriften und Steuervergünstigungen (insbesondere für Geringverdiener)	Aus- und Weiterbildung und sonstige Investitionen in Humankapital
	Restriktive Anspruchsberechtigung	Arbeitsfreundliche Familienbesteuerung und Elternzeitsysteme	Dienstleistungen für Familien
	Strenge Sanktionen		Teilzeitarbeit und flexible Arbeit im Sinne der Beschäftigten
	Niedriger Beschäftigungsschutz		

Quelle: Knotz (2012).

©IAB

Programme und Rahmenbedingungen etabliert oder angepasst werden.

Reformen am Arbeitsmarkt können grundsätzlich zwei unterschiedliche Stoßrichtungen haben: Sie können zum einen darauf zielen, Arbeitnehmerschutzrechte einzuschränken, Lohnersatzleistungen zu verringern und arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen zurückzufahren. Sie können aber auch eine Re-Regulierung des Arbeitsrechts zum Inhalt haben, soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit stärken und Förderprogramme ausweiten.

In der einschlägigen Literatur wird hier zwischen „Enforcement“, im Sinne von Erzwingung, und „Enablement“, im Sinne von Befähigung, unterschieden (vgl. Abbildung 3). Dabei scheint der Ansatz des „Enforcement“ in allen Ländern eine bedeutendere Rolle zu spielen als der des „Enablement“. Allerdings setzen die angelsächsischen Länder wesentlich stärker auf „Enforcement“ als etwa die skandinavischen, wo das Konzept des „Enablement“ traditionell stärker verankert ist. Die kontinentaleuropäischen Länder, darunter auch Deutschland, liegen tendenziell zwischen diesen beiden Polen.

Reformen unterscheiden sich zudem in ihrer Reichweite – und damit auch in ihrer politischen Durchsetzbarkeit, denn sie haben selbst für die nicht unmittelbar Betroffenen eine Signalwirkung und können mit Unsicherheiten einhergehen. So kann ein Abbau des Kündigungsschutzes selbst diejenigen Personen verunsichern, die in absehbarer Zeit gar nicht von Entlassungen bedroht sind. Dasselbe gilt für eine Senkung von Lohnersatzleistungen, die unter Umständen auch von Menschen negativ wahrgenommen werden, die davon nicht berührt sind. Hartz IV ist dafür ein gutes Beispiel.

Die Politik kann mögliche Reformwiderstände leichter überwinden, wenn sie Reformbündel schnürt, in denen diejenigen, die von Einschnitten potenziell betroffen sind, durch andere Maßnahmen „entschädigt“ werden. Vielfach sind diese Kompensationen allerdings nicht zielgenau, weil auch Personengruppen profitieren können, die gar nicht von Kürzungen betroffen sind. Möglichen Reformwiderständen kann außerdem dadurch begegnet werden, dass Teilgruppen der Erwerbsbevölkerung von Einschnitten ausgenommen werden („two-tier reforms“).

Mit der sogenannten LABREF-Datenbank (Labour Market Reforms Database) verfügt die Europäische Union über eine umfassende Informationsplattform zu Umfang, Stoßrichtung und Bestimmungsfaktoren von Arbeitsmarkt-reformen. Diese Datenbank weist aus, dass die Zahl der jährlich verabschiedeten Arbeitsmarkt-reformen seit der Jahrtausendwende tendenziell gestiegen ist. Zudem zeigt sich, dass die Reformaktivitäten der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich stark variieren.

Besonders in den südlichen und kontinentaleuropäi-schen Ländern waren die Reformaktivitäten seit etwa Mit-te der letzten Dekade stärker als in anderen EU-Ländern. Die Reformen zielen dabei teils in dieselbe, teils in un-ter-schiedliche Richtungen: So wurde die arbeitsmarktpoliti-sche Förderung in fast allen Ländern gestärkt. Außerdem gibt es länderübergreifend eine deutliche Tendenz, die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit zu senken.

In anderen Reformbereichen zeigen sich dagegen eher gegenläufige Entwicklungen: Während einige Län-der beim Kündigungsschutz und bei der Lohnfindung auf Deregulierung setzen und Lohnersatzleistungen kürzen, tun andere genau das Gegenteil. So haben viele Länder während der Rezession 2008 und 2009 die Arbeitneh-merschutzrechte gestärkt. Nach der Krise haben dagegen vor allem Länder mit hartnäckigen wirtschaftlichen Problemen Strukturreformen verabschiedet, die auf eine Deregulie-rung des Arbeitsrechts und die Kürzung von Sozialleistun-gen abzielen.

Aus der Datenbank lassen sich auch Hinweise zu den Determinanten von Arbeitsmarkt-reformen ableiten. Reformen finden demnach häufiger in Phasen hoher oder steigender Arbeitslosigkeit statt. Die Reformintensität in Ländern mit besserer Beschäftigungssituation fällt dage-gen geringer aus. Die höchste Reformaktivität war in der



schweren Wirtschafts- und Finanzkrise zu verzeichnen. Dabei führten Länder mit hoher Arbeitslosigkeit vor allem solche Reformen durch, die auf Abgabensenkung, großzügigere Leistungen bei Arbeitslosigkeit und eine moderate Deregulierung des Arbeitsrechts zielten.

Auch der jeweilige institutionelle Kontext spielt eine Rolle. So werden Abgaben vor allem in den Ländern gesenkt, die bereits ein hohes Abgabenniveau haben und Lohnersatzleistungen vor allem dort beschnitten, wo die Sozialausgaben einen vergleichsweise hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung absorbieren. Schließlich wird das Arbeitsrecht insbesondere dort dereguliert, wo bis dato relativ strikte Regulierungen vorherrschten.

Auch in anderen Ländern zahlten sich durchgreifende Arbeitsmarktreformen aus

Bei den deutschen Arbeitsmarktreformen ging es um die Flexibilisierung der Beschäftigung und die Aktivierung von Arbeitslosen – auch durch eine effizientere Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik. Was Reformen des Kündigungsschutzes und temporärer Beschäftigungsformen anbelangt, zeigt sich in anderen Ländern eine ähnliche Tendenz wie in Deutschland: In den Jahren von 1997 bis 2005 wurde die Zeitarbeit vielerorts liberalisiert und befristete Beschäftigung erleichtert. Demgegenüber blieb der Kündigungsschutz für unbefristet Beschäftigte in dieser Zeit zumeist unangetastet (vgl. Tabelle 2 auf Seite 11).

Studien, die sich mit den Wirkungen eines geänderten Beschäftigungsschutzes auf den Arbeitsmarkt befasst haben, zeigen ein differenziertes Bild. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die Regelungen sowohl auf die Zahl der Einstellungen als auch auf die Zahl der Entlassungen auswirken. Deswegen halten sich Niveaueffekte des Beschäftigungsschutzes in Grenzen. Zu beachten sind aber mögliche Verfestigungseffekte bei der Arbeitslosigkeit infolge zu starker Regulierung.

Mit Blick auf atypische Beschäftigung zeigen Forschungsbefunde auch für andere Länder, dass Betriebe ihre Personalkapazitäten damit schneller an wirtschaftliche Schwankungen anpassen können. Durch temporäre Beschäftigung verbessert sich das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und -nachfrage, weil diese Beschäftigungsformen ein mögliches „Sprungbrett“ in reguläre Beschäftigung bieten. Zusatzeffekte der Zeitarbeit auf die Beschäftigung fallen tendenziell höher aus als bei befristeter Beschäftigung, weil Letztere in erster Linie der Personalauswahl dient, weniger der Kapazitätsausweitung.

Es gibt zudem Hinweise darauf, dass temporäre Erwerbsformen die Volatilität der Beschäftigung in den besonders betroffenen Marktsegmenten erhöhen. Dies kann zu einer gewissen Dualisierung individueller Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt führen, zumal sich die Beschäftigungssicherheit der Stammebelegschaften durch flexibel beschäftigte Randbelegschaften tendenziell verbessert.



Tabelle 2

Der Beschäftigungsschutz-Index^{a)} der OECD – Veränderungen der Indexwerte bei regulärer und temporärer Beschäftigung zwischen 1997 und 2013

	Veränderung zwischen 1997 und 2005 ^{b)}		Veränderung zwischen 2005 und 2013 ^{c)}	
	Unbefristete Beschäftigung ^{d)}	Temporäre Beschäftigung ^{e)}	Unbefristete Beschäftigung ^{d)}	Temporäre Beschäftigung ^{e)}
Australien	0,0	0,0	-0,3	0,0
Belgien	0,0	2,3	0,0	0,0
Dänemark	0,0	0,0	-0,1	0,0
Deutschland	-0,2	1,5	0,0	-0,1
Finnland	0,1	-0,3	0,0	0,0
Frankreich	-0,1	0,0	0,1	0,0
Griechenland	0,0	2,0	0,7	0,5
Irland	0,0	-0,4	0,0	0,0
Italien	0,0	2,8	0,3	0,0
Japan	0,0	0,6	0,3	0,0
Kanada	0,0	0,0	0,0	0,0
Neuseeland	-0,3	-0,6	0,2	0,0
Niederlande	0,0	0,4	0,1	0,0
Norwegen	0,0	0,4	0,0	-0,3
Österreich	0,4	0,0	0,0	0,0
Portugal	0,2	0,3	1,2	0,8
Schweden	0,1	0,0	0,0	0,6
Schweiz	0,0	0,0	0,0	0,0
Spanien	0,0	0,0	0,3	0,7
USA	0,0	0,0	0,0	0,0
Großbritannien	-0,2	-0,1	0,2	0,0

- Anmerkungen: a) Der Beschäftigungsschutz-Index der OECD misst auf einer Skala von 1 bis 6 die relative Strenge von Regulierungen. Je höher der Wert ausfällt, desto strikter sind die Regulierungen.
b) Indexwert 1997 minus Indexwert 2005. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass Regelungen gelockert wurden, ein negatives, dass Regelungen strenger wurden.
c) Indexwert 2005 minus Indexwert 2013. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass Regelungen gelockert wurden, ein negatives, dass Regelungen strenger wurden.
d) Unbefristete Beschäftigung: Es existiert kein objektives Kriterium (z. B. Ablauf einer Frist) für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.
e) Temporäre Beschäftigung: Hierunter fallen Regelungen der befristeten Beschäftigung und der Arbeitnehmerüberlassung.

Quelle: OECD; eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich.

© IAB



Ein klares Bild ergibt sich bei Studien zu Reformen, die auf Änderungen bei den Lohnersatzleistungen zielen. Danach erhöhen „großzügigere“ Leistungen tendenziell die Arbeitslosigkeit. Eine Veränderung der Bezugsdauer wirkt sich dabei tendenziell stärker auf die Arbeitslosigkeit aus als eine Veränderung des Leistungsniveaus, denn eine längere Bezugsdauer verlängert auch die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Allerdings sind zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen, die gegen allzu drastische Einschnitte beim Arbeitslosengeld sprechen: Arbeitslose, die für eine gewisse Dauer ein angemessenes Arbeitslosengeld beziehen, sind nicht gezwungen, die erstbeste – und damit möglicherweise schlechter bezahlte – Beschäftigung anzunehmen. Zudem wirken Sozialleistungen in Krisenzeiten als automatische Stabilisatoren. Aus diesem Grund dämpfen Leistungskürzungen in wirtschaftlich schlechten Zeiten die Konjunktur zusätzlich.

Die Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern ein durchwachsendes Bild. Verschiedenen Studien zufolge entfalten Maßnahmen des Forderns generell positive

Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration. So steigern beispielsweise Sanktionen die Übergangsraten in Beschäftigung. Fördermaßnahmen bringen demgegenüber eher geringe Eingliederungseffekte mit sich. Diese Programme können unter Umständen auch Probleme verursachen, etwa wenn die „falschen“ Personen an einer Maßnahme teilnehmen – darunter solche, die auch ohne Maßnahme wieder in Beschäftigung gekommen wären.

Außerdem gilt: Was für Einzelne gut ist, muss nicht unbedingt gesamtwirtschaftlich hilfreich sein. So kann subventionierte Beschäftigung nicht subventionierte Beschäftigung verdrängen und damit etwaige Zusatzeffekte zunichte machen. Ebenso kann Qualifizierung zwar den Arbeitsmarktzugang für geschulte Personen erleichtern, den Austritt Ungelernter aber wahrscheinlicher machen. Schließlich ist intensive Vermittlung und Beratung den vorliegenden Befunden nach eine wichtige Ergänzung – oder in Teilen sogar eine Alternative – zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, geht sie doch mit einem relativ günstigen Kosten-Leistungs-Verhältnis einher.

Fazit

Bei der Beurteilung der deutschen Arbeitsmarktreformen aus einer international vergleichenden Perspektive sind verschiedene Aspekte zu würdigen. Zunächst einmal sind die günstigen Kontextfaktoren der zwischen 2002 und 2005 beschlossenen Arbeitsmarktreformen hervorzuheben. Zu nennen sind hier die wettbewerbsfähige Industrie, eine durch Sozialpartnerschaft getragene Lohnzurückhaltung sowie eine kräftige Boom-Phase im Nachgang zu den Arbeitsmarktreformen.

Der internationale Vergleich legt aber auch nahe, dass Institutionen einen Unterschied machen, denn sie beeinflussen durch Beschäftigungs- und Arbeitsanreize die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Deutschland hat diese mit seinen Reformen gestärkt – in einer Phase mit Rekordarbeitslosigkeit. Dabei ist allerdings auch der bekannte Zielkonflikt zwischen einem verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt und einer wachsenden Ungleichheit zwischen Beschäftigten zutage getreten.

Zu starke Ungleichheit, darauf deuten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse hin, kann ihrerseits zu Wohlfahrtsverlusten führen. Denn die experimentelle Ökonomie hat gezeigt, dass Fairness-, Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflussen können. Reformen werden demnach eher akzeptiert, wenn sie auch als sozial ausgewogen empfunden werden.

Vor diesem Hintergrund hätte man hierzulande in Erwägung ziehen können, bereits vor zehn Jahren einen niedrigen gesetzlichen Mindestlohn in das Reformpaket aufzunehmen. Mittlerweile ist der Mindestlohn Gesetz. Und es gibt bislang keine Belege dafür, dass er die positiven Effekte der Arbeitsmarktreform in starkem Maße konterkarieren würde.

Literatur

Boeri, Tito (2011): Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. In: Ashenfelter, Orley; Card, David (Hg.): Handbook of Labor Economics, Volume 4b. Amsterdam: Elsevier, S. 1173-1236.

Hohendanner, Christian; Walwei, Ulrich (2013): Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 66, H. 4, S. 239-246.

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

Knotz, Carlo Michael (2012): Measuring the ‚New Balance of Rights and Responsibilities‘ in labor market policy: a quantitative overview of activation strategies in 20 OECD countries. ZeS-Arbeitspapier Nr. 06.

Ochel, Wolfgang (2008): The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe. CESIFO Working Paper Nr. 2461.

Turrini, Alessandro; Koltay, Gabor; Pierini, Fabiana; Goffard, Clarisse; Kiss, Aron (2014). A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database. Economic Papers Nr. 522.

Der Autor



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