

Meyer, Wolfgang; Gerlach, Knut

Article

Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Wirkungen auf Löhne, Beschäftigung und gewerkschaftliche Tarifpolitik

Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Meyer, Wolfgang; Gerlach, Knut (2005) : Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Wirkungen auf Löhne, Beschäftigung und gewerkschaftliche Tarifpolitik, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research, ISSN 2510-5027, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Vol. 38, Iss. 2/3, pp. 383-395

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158612>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Wirkungen auf Löhne, Beschäftigung und gewerkschaftliche Tarifpolitik

Wolfgang Meyer und Knut Gerlach*

Im Rahmen der sogenannten Hartz-Reformen wurden die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Nach einer kurzen Schilderung der mit den alten Institutionen verbundenen Probleme werden die Regelungen des neuen Arbeitslosengeldes II in ihren Grundzügen dargestellt. Anschließend werden die Wirkungen der Reform analysiert. Da das neue System erst vor kurzem eingeführt wurde, ist eine empirische Überprüfung der tatsächlichen Wirkungen noch nicht möglich. Die Wirkungsanalyse kann nur auf theoretisch zu erwartende Effekte abgestellt werden. Dabei wird auf ein partialanalytisches Arbeitsmarktmodell zurückgegriffen. Es zeigt sich, dass die Anreize für Arbeitsanbieter nur wenig verstärkt wurden und eine Umsetzung der Angebotserhöhung in zusätzliche Beschäftigung unsicher ist. Mittelfristig sind positive Beschäftigungseffekte zu erwarten, wenn die Lohnspreizung im unteren Bereich erhöht wird und komplementäre Mittel der Beschäftigungsförderung eingesetzt werden.

Gliederung	4.1	Wirkungen auf das Arbeitsangebot
1 Einführung		
2 Probleme der Regelungen in der Ausgangssituation (vor Hartz-Gesetzen)	4.2	Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage
	5	Fazit
3 Änderungen im Rahmen von Hartz IV		Literatur
4 Theoretischer Argumentationsrahmen und Beurteilung der Wirkungen		

* Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

1 Einführung

Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung sind zwei Elemente des sozialen Netzes in Deutschland, die in Folge der anhaltenden Wachstums- und Struktur-schwächen der deutschen Wirtschaft und der damit verbundenen Massenarbeitslosigkeit zunehmend in Anspruch genommen werden. Obwohl die beiden Hilfesysteme die Aufgabe haben, die Folgen der Arbeitslosigkeit zu mildern, stehen sie im Verdacht, über verschiedene Wirkungskanäle selbst zu den Arbeitsmarktproblemen beizutragen. Im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen hat die Regierung die Kritik an den bestehenden Institutionen aufgenommen und eine Fülle von Änderungen vorgenommen. Unter anderem ist ab 01.1.2005 für erwerbsfähige Hilfebedürftige die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt worden. Dadurch sollen Verhaltensrisiken verringert und die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden. Die Initiatoren der Hartz-Kommission zielten auf eine „Absenkung der Arbeitslosigkeit bis zum 31.12.2005 um 2 Mio. bei gleichzeitiger Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit.“ (Hartz-Kommission 2002: 129). Kurzfristig führte die Integration der beiden Unterstützungssysteme allerdings zunächst zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit, da alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger jetzt als Arbeitslose registriert werden¹. Im Februar 2005 stieg die Zahl der Arbeitslosen u. a. aus diesem Grund auf das Nachkriegsrekordniveau von 5,3 Millionen (Bundesagentur 2005: 14).

Im Folgenden wird auf die mit den „alten“ Regelungen bestehenden Probleme kurz eingegangen. Daran schließt sich eine geraffte Darstellung der mit der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II beschlossenen Änderungen an (Allmendinger/Eichhorst/Walwei 2005). Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen der Hartz IV-Reform auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage untersucht. Bei der Wirkungsanalyse kann nur auf theoretisch zu erwartende Effekte abgestellt werden, da das neue System erst seit kurzem eingeführt ist. Ob und in welchem Ausmaß die zu erwartenden Verhaltensänderungen tatsächlich eintreten, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht feststellen. Mit Veränderungsvorschlägen und einem Fazit schließt der Beitrag.

¹ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im Jahresgutachten 2004/05 versucht, den Einfluss der neuen Regelungen auf die Arbeitslosenquote zu quantifizieren. Er rechnete für Anfang 2005 mit bis zu 400 000 zusätzlichen Arbeitslosen (SVR 2004: 345).

2 Probleme der Regelungen in der Ausgangssituation (vor Hartz-Gesetzen)

Für die soziale Sicherung von Arbeitslosen gab es bisher zwei institutionalisierte Hilfesysteme, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe. Die Arbeitslosenversicherung bildete mit den Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) die primäre Sicherungsebene. Für diejenigen, die auf dieser Ebene keine ausreichende Unterstützung erhielten, bot die Sozialhilfe eine Grundsicherung in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU).²

Die Regelungen zu den Lohnersatzleistungen werden schon seit längerem kritisiert (z. B. Atkinson/Micklewright 1991, Hunt 1995, Hujer/Schneider 1996, Steiner 1997 und 2003). Höhe und insbesondere Dauer der Transferzahlungen beeinflussen das Suchverhalten der Arbeitslosen und begünstigen ein individuelles Verhaltensrisiko.³ Zusätzlich sorgt die Absicherung für ein kollektives Verhaltensrisiko seitens der Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen.

Angesichts der Struktur der Arbeitslosigkeit, mit ihren hohen Anteilen an Langzeitarbeitslosen, konzentrierte sich die Kritik zunehmend auf die beiden Teilsysteme, die von dieser Personengruppe vor allem in Anspruch genommen werden, nämlich auf die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe. Erstere erhält, wer bedürftig ist, als Arbeitsloser registriert ist und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat. Der Anspruch ist zeitlich nicht begrenzt. Hat der Arbeitslose Einkommen (netto) aus einer Beschäftigung unter 15 Std. pro Woche, so wird dies nach Abzug eines Freibetrags (20 % der Arbeitslosenhilfe, höchstens 165 Euro) vollständig angerechnet. Die institutionelle Ausgestaltung wie die organisatorische Angliederung der Arbeitslosenhilfe an die Bundesagentur für Arbeit suggerierten, dass es sich um eine Leistung nach dem Versicherungsprinzip handelt, während sie tatsächlich analog zur Sozialhilfe eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung darstellte. Durch die Orientierung am letzten Lohn und die unbegrenzte Zahlungsdauer schwächte sie die Anreize zur Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Im Bereich der Sozialhilfe konzentriert sich die Kritik auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Der

² Ein zweiter Zweig der Sozialhilfe bot Bedürftigen Unterstützung in besonderen Lebenslagen (HBL) u. a. bei Behinderungen und Pflegebedürftigkeit.

³ Diesen negativen Effekten stehen allerdings positive Einflüsse auf die Matchingqualität in Folge längerer Suchdauer gegenüber (Gangl 2002).

HLU-Anspruch wird für Bedarfsgemeinschaften ermittelt. Die Anspruchsdauer ist nicht begrenzt. Nach dem Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ muss der Transferempfänger aktiv mitwirken, seine Hilfsbedürftigkeit zu überwinden. Für Arbeitsfähige, die Ende 2002 etwa 45 Prozent aller Empfänger von HLU ausmachten (Haustein/Krieger 2004: 197), bedeutet dies, dass sie sich, unterstützt vom Sozialhilfeträger und der Arbeitsagentur, um eine Arbeitsstelle bemühen müssen. Unterbleibt dies, sind Kürzungen der Transfers vorgesehen. Wird eigenes Arbeitseinkommen erworben, erfolgt nach Ausschöpfung eines Grundfreibetrages eine zunächst partielle und danach totale Anrechnung auf die Sozialhilfe; die Transferentzugsrate betrug 2004 bis zu einem Monatsverdienst von etwa 74 Euro Null Prozent und stieg dann über 85 Prozent ab einem Monatsnettoeinkommen von 540 Euro auf 100 Prozent.⁴ Hinzu kommt, dass dann, wenn der Zuverdienst die Freigrenze für geringfügige Beschäftigung überschreitet, Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden müssen.⁵ Einkommensteuern fallen in diesem Einkommensbereich dagegen i. d. R. nicht an: Sie setzen zumindest bei Alleinstehenden erst bei einem Betrag ein, bei denen kein Sozialhilfeanspruch mehr besteht.

Der Erfolg der Sozialhilfe bemisst sich bei arbeitsfähigen Transferempfängern nicht nur am Ziel der Armutsvermeidung, sondern auch daran, ob deren Reintegration in den Arbeitsmarkt gelingt. An der Erreichung des zweiten Ziels bestehen Zweifel, die mit einem mangelnden Lohnabstand und zu hohen Transferentzugsraten begründet werden (z. B. Berthold/v. Berchem 2003, Breyer et al. 2004). Zwar fordert § 22 BSHG, dass bei einem Ehepaar mit drei Kindern die durchschnittlichen Transferleistungen unter dem potenziellen Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit eines alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten liegen müssen, aber selbst wenn diese Bedingung eingehalten ist, sagt es noch nichts darüber aus, ob und in welchem Maße der Lohnabstand tatsächlich anreizwirksam ist. In zwei neueren Arbeiten (SVR 2002: 342 ff., Schneider 2004) wird gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs steigt, wenn der Lohnabstand sinkt und dass die Wahrscheinlichkeit des Ausscheidens aus der So-

zialhilfe mit dem Verhältnis von Potenzialarbeitseinkommen und Transferhöhe zunimmt.

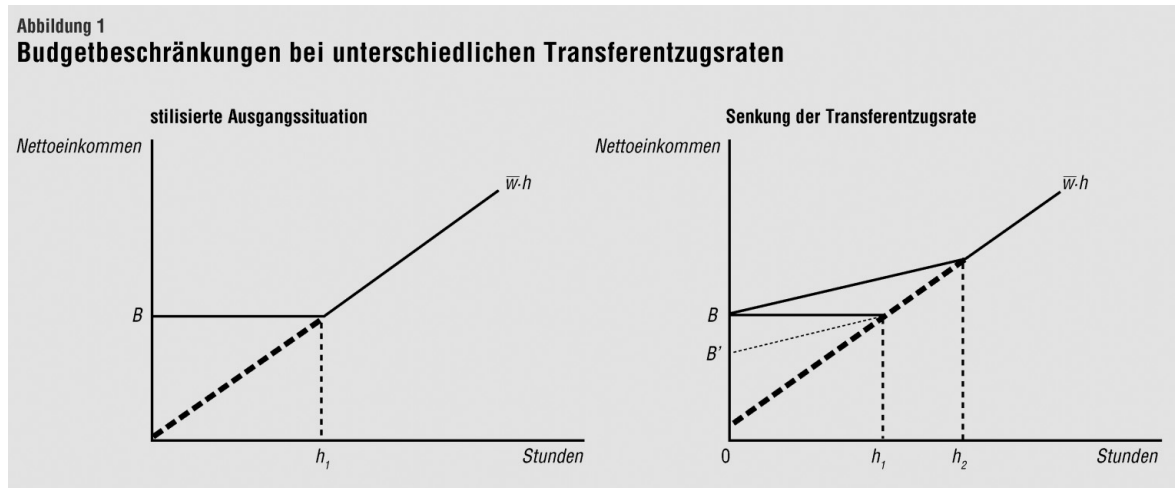
Die Höhe des Anspruchslohnes eines Arbeitslosen wird aber nicht nur durch die Höhe der Sozialhilfe bei Erwerbslosigkeit bestimmt, sondern hängt auch von der Grenzbelastung bei einer Arbeitsaufnahme ab.⁶ Die Grenzbelastung wird ihrerseits stark von der Transferentzugsrate beeinflusst, die wie aufgezeigt relativ hoch und damit anreizfeindlich ist. Zwar gibt es die Möglichkeit, eine Ablehnung von zumutbaren Arbeitsangeboten durch Transferkürzungen zu sanktionieren, aber da es nur ein geringes Stellenangebot im Segment der Geringqualifizierten gibt, lässt sich Arbeitsunwilligkeit schwer nachweisen. Um Rechtsstreitigkeiten aus dem Weg zu gehen, nahm die Verwaltung Kürzungen daher nur relativ selten vor. Die mit den Regelungen verbundenen Anreizprobleme können, Card (2000) folgend, auch anhand der Budgetbeschränkung eines Arbeitsanbieters ohne Vermögenseinkommen verdeutlicht werden.

Die linke Abbildung zeigt die Budgetbeschränkung einer Person mit einer Basisunterstützung von B , die bei einer Arbeitsaufnahme mit einer Transferentzugsrate von 100 Prozent konfrontiert ist. Erst ab einem Arbeitsangebot von $h_1 = B/\bar{w}$ Stunden wird beim gegebenen Lohnsatz \bar{w} ein Arbeitseinkommen in Höhe der Basisunterstützung erreicht. Transferempfänger werden nicht arbeiten, sofern Arbeit mit Disnutzen verbunden ist. Wird die Transferentzugsrate gesenkt, wie in der rechten Abbildung, entstehen für die „Altempfänger“ aufgrund der jetzt niedrigeren Grenzbelastung Arbeitsanreize. Zwar ergibt sich bei höheren Nettoeinkommen ein negativer Einkommenseffekt auf das Arbeitsangebot, aber bei der insgesamt geringen Einkommenshöhe dürfte dieser nicht stark ausfallen. Für die sogenannten „windfall beneficiaries“ mit vorherigem Angebot zwischen h_1 und h_2 sind dagegen eindeutig negative Anreize vorhanden (sowohl Einkommens- wie Substitutionseffekt wirken in Richtung auf Verminderung des Angebots). Eine dritte Gruppe umfasst Leute, die in der Ausgangssituation ein Angebot knapp oberhalb von h_2 haben und für die es lohnend ist, durch Senkung des Angebots in den Unterstützungsbereich zu rutschen. Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot ist unter den angenommenen Bedingungen nicht eindeutig. Die Existenz von „windfall beneficiaries“ führt auch zu hohen fiskalischen

⁴ Im BSHG ist in § 76 (2a) festgelegt, dass für Erwerbstätige ein angemessener Betrag vom Einkommen abzusetzen ist. Die Konkretisierung erfolgt auf Länderebene und folgt häufig einem Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Feist 2000: 74 ff.): Absetzbetrag $A = \frac{1}{4}$ Regelsatz + $(15/100)(\text{Nettoeinkommen} - \frac{1}{4} \text{ Regelsatz})$ mit $A_{\max} = \frac{1}{2}$ Regelsatz.

⁵ Bis zur Einführung der Midijobs im Jahre 2003 war die hierdurch entstehende Grenzbelastung sehr hoch. Durch die Einführung der Gleitzone von 400 bis 800 Euro ist der Übergang abgemildert worden.

⁶ Breyer (2003) wendet sich gegen den seiner Meinung nach weit verbreiteten Irrtum, die Höhe der Sozialhilfe stelle einen Anspruchs- oder Mindestlohn dar und zeigt deren Bestimmungsfaktoren im Rahmen eines Arbeitsangebotsmodells auf.



Kosten.⁷ Um sowohl die Angebotsanreize zu verstärken als auch die Kosten zu senken, muss die Gruppe der windfall beneficiaries möglichst klein gehalten werden. Daher wird eine Beschränkung der Unterstützung auf bestimmte Zielgruppen (z. B. Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose) empfohlen oder eine gleichzeitige Absenkung des Basisniveaus, im Extremfall so weit, dass h_2 auf den alten Wert h_1 fällt.

Die Kritik an den Sozialhilferegulungen bezieht sich nicht nur auf das Verhalten der Arbeitslosen, sondern richtet sich auch an die Gewerkschaften. Ihnen wird vorgeworfen, dass sie das Lohnabstandsgebot als Auftrag zur Erhöhung der Löhne in den unteren Tarifgruppen interpretieren (Wiss. Beirat 2002: 13) und dadurch zur Verringerung der Nachfrage nach Geringqualifizierten beitragen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Arbeitslosen- oder Sozialhilfe nicht genügend Anreize zur Arbeitsaufnahme geben und ein individuelles und kollektives Verhaltensrisiko beinhalten. Hinzu kommt, dass das Nebeneinander der beiden Hilfesysteme verwaltungsmäßig ineffizient ist, zumal ein Teil der Hilfebedürftigen von beiden Systemen Unterstützung empfängt. Neben der mangelnden Effizienz ist aber auch eine Gerechtigkeitslücke zu konstatieren, da nicht überzeugend zu begründen ist, warum in zwei Fürsorgesystemen mit gleichen Aufgaben unterschiedliche Regelungen angewendet werden, die im Durchschnitt Arbeitslosenhilfeempfänger gegenüber Empfängern von Sozialhilfe be-

günstigen. Zahlreiche Reformvorschläge (z. B. Sinn et al. 2002, SVR 2002, Wiss. Beirat 2002, Breyer et al. 2004, Steiner 2004) stimmen daher in folgenden Punkten überein:

- Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in ein einheitliches Fürsorgesystem mit Regelungen ähnlich zur bisherigen Sozialhilfe;
- Herabsetzung des Unterstützungsniveaus für arbeitsfähige Transferempfänger, die nicht arbeiten;
- Verringerung der Transferentzugsrate.

Dies sind auch die Grundelemente, die von der Hartz-Kommission (2002: Modul 6) in ihren Vorschlag aufgenommen wurden.

3 Änderungen im Rahmen von Hartz IV

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wurde 2004 der hier interessierende Bereich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe neu geordnet.⁸ Im Kern sieht das Gesetz die Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme zu einer im SGB II geregelten „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vor. Bei Bedürftigkeit erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige das neu geschaffene

⁷ Das DIW ermittelte für die Einführung eines Bürgergeldes fiskalische Kosten vor allem in Form von Steuerausfällen und Transferzahlungen die netto je nach Modellvariante zwischen 69 und 187 Milliarden DM lagen (DIW 1996).

⁸ Bei der Diskussion der Gesetzesvorhaben wurde immer wieder darüber gestritten, ob die Vorschläge der Kommission „eins zu eins“ umgesetzt seien. W. Jann und G. Schmid, zwei Mitglieder der Hartz-Kommission, meinen, dass der letztlich gefundene Kompromiss weitgehend den Vorstellungen der Kommission folgt (Jann/Schmid 2004: 14).

Arbeitslosengeld II⁹ und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden nichterwerbsfähigen Angehörigen ein Sozialgeld. Die übrigen nichterwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger erhalten gemeinsam mit Empfängern der 2003 eingeführten Grundsicherung im Alter die „neue“ Sozialhilfe nach dem SGB XII.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende folgt der Maxime „Fördern und Fordern“. Sie umfasst Leistungen der staatlichen Institutionen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt und fordert, dass erwerbsfähige Transferempfänger an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit aktiv mitwirken. Dabei ist dem Betroffenen jede Arbeit zumutbar, sofern sie nicht den „guten Sitten“ widerspricht. Löhne, die die tariflichen oder ortsüblichen Entgelte unterschreiten, sind damit eingeschränkt zulässig. Die Ermittlung der Bedürftigkeit wie die Zumessung der monetären Transfers folgt im Wesentlichen den strengeren Regeln der früheren Sozialhilfe, wobei Einzelleistungen jetzt überwiegend pauschaliert werden. Der Regelsatz für einen Alleinstehenden beträgt 345 Euro in West- und 331 Euro in Ostdeutschland; die Sätze werden analog den gesetzlichen Renten dynamisiert. Hinzu kommen die Übernahme der Warmmiete für eine angemessene Wohnung und die Beiträge für die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Haben die Hilfebedürftigen vorher Arbeitslosengeld – jetzt Arbeitslosengeld I – bezogen, erhalten sie für zwei Jahre einen Zuschlag, der im ersten Jahr zwei Drittel der Differenz von ALG I und II (maximal 160 Euro) beträgt und im zweiten halbiert wird.

Für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern gibt es eine Änderung des § 6a des Bundeskindergeldgesetzes, die bewirkt, dass bis zu drei Jahre ein Zuschlag zum Kindergeld gezahlt wird, wenn dadurch das Einkommen so steigt, dass ein Anspruch auf ALG II entfällt. Dies ist zur Vermeidung einer Stigmatisierung sowie zur Verwaltungsvereinfachung im Prinzip sinnvoll. Die Abstimmung mit den übrigen Regeln ist aber nicht gut gelungen, so dass beim Wegfall des Zuschlags eine sehr hohe Grenzbelastung entsteht (SVR 2004: 189f.).

Zur Förderung der Eingliederung in Arbeit soll jeder ALG-II-Empfänger von einem Fallmanager in einem neu zu bildenden Job Center betreut werden. Die in einer individuellen Beratung festgelegten Integrations Schritte werden in einer Eingliederungs-

vereinbarung schriftlich fixiert. Bei einer Arbeitsaufnahme wird das Einkommen teilweise angerechnet. Die Transferentzugsrate beträgt über weite Einkommensbereiche 85 Prozent, ist im Bereich zwischen 401 und 900 Euro auf 70 Prozent herabgesetzt und steigt ab 1500 Euro auf 100 Prozent. Da oberhalb der Minijobgrenze Sozialversicherungsbeiträge und gegebenenfalls auch Steuern fällig werden, ist die Grenzbelastung in diesem Bereich noch höher als durch die Prozentsätze angegeben. Unter Umständen kann die gesamte Entzugsrate auch 100 Prozent übersteigen. Um die Attraktivität einer Arbeitsaufnahme zu steigern, kann nach der Entscheidung des Fallmanagers für maximal 24 Monate ein Einstiegsgeld bezahlt werden, das sich an der Arbeitslosigkeitsdauer und der Haushaltsgröße orientiert. Ist eine Vermittlung in Arbeit nicht möglich, können im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, für die eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird (sogenannte 1-Euro-Jobs); bei Transferempfängern unter 25 Jahren ist das verpflichtend. Bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes erfolgen wie früher Leistungskürzungen.

Relativ kontrovers war die Frage, wer für das ALG II organisatorisch zuständig sein sollte, entweder die Bundesagentur für Arbeit oder die Kommunen. Der gefundene Kompromiss sieht eine Beteiligung beider im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften vor. Eine Experimentierklausel erlaubt 69 Kommunen die alleinige Trägerschaft.

4 Theoretischer Argumentationsrahmen und Beurteilung der Wirkungen

Die Reform zielt auf die Erhöhung der Zahl der regulären Beschäftigten und die Verringerung der Arbeitslosigkeit ab. Bei der Beurteilung ihrer Wirkungen steht daher *vor allem* das Verhalten der Betroffenen im Vordergrund. Wie bei jeder Evaluation geht es im Prinzip darum, das Verhalten einer Programmgruppe, welche einer Regelungsänderung oder Maßnahme unterliegt, dem einer vergleichbaren Kontrollgruppe gegenüberzustellen, die von den Änderungen nicht – oder noch nicht – betroffen ist. Nur dann können beobachtete Verhaltensänderungen als Wirkung der Maßnahme interpretiert werden. Da das Gesetz für alle gleichzeitig in Kraft getreten ist, existiert hier keine Kontrollgruppe. Vergleichbar bleibt zwar das Verhalten der Hilfebedürftigen vor und nach der Reform, aber da sich die Rahmenbedingungen der Jahre 2004 und 2005 unterscheiden, kann man Verhaltensunterschiede eben nicht eindeutig der hier interessierenden Regelungsänderung zurechnen.

⁹ Die neue Bezeichnung verdeckt noch stärker als die alte die Tatsache, dass es sich nicht um eine Versicherungsleistung, sondern um eine steuerfinanzierte Transferleistung handelt.

Wenn die Zahl der von Änderungen Betroffenen klein ist, reicht ein Vergleich der direkten Verhaltenseffekte aus. Bei der hier betrachteten Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind allerdings mehrere Millionen Menschen betroffen und daher kann es auch indirekte Effekte auf der Makroebene geben, die zusätzlich zu berücksichtigen sind. Für die Evaluation mikro- wie makroökonomischer Effekte ergibt sich allerdings das Problem, dass der Zeitraum seit Einführung des Arbeitslosengeldes II noch zu kurz ist, um empirische Analysen durchzuführen. Die folgenden Ausführungen stützen sich daher auf theoretisch zu erwartende Effekte und auf empirische Analysen vergleichbarer vergangener Entwicklungen. Dabei wird so vorgegangen, dass zunächst die Arbeitsangebotswirkungen der Hartz IV-Reform für gering qualifizierte Arbeitskräfte in einem partialanalytischen Arbeitsmarktmodell untersucht werden. Diese Schwerpunktsetzung erfolgt, weil Arbeitsanreize und das effektive Arbeitsangebot die Kernelemente der Reform sind. Diese Strategie wird nur dann erfolgreich sein, wenn sich eine entsprechende Arbeitsnachfrage entwickelt. So werden in einem zweiten Schritt kurze Überlegungen zu möglichen Wirkungen der Reform auf die Arbeitsnachfrage vorgestellt. Der Leitgedanke, der den Ausführungen zugrunde liegt, ist folglich, dass nur eine Lösung der Anreizprobleme der Arbeitsanbieter, vor allem der gering Qualifizierten, und eine die Nachfrage nach Arbeit stimulierende Senkung ihrer Löhne die Arbeitslosigkeit mittelfristig reduzieren kann (Schöb/Weimann 2003).

4.1 Wirkungen auf das Arbeitsangebot

Im Folgenden soll ein partialanalytisches Arbeitsmarktmodell für gering qualifizierte Arbeitskräfte unter Berücksichtigung institutioneller Regelungen des Steuer-Transfer-Systems betrachtet werden (ähnlich Jerger/Spermann 1996). In Abbildung 2 ist links oben das Arbeitsangebot in Abhängigkeit vom Nettolohn abgetragen.¹⁰ Die Kurve beginnt unterhalb von B_I (Basistransfer), weil einige Transferempfänger Arbeit als soziales Gut empfinden oder sich Chancen ausrechnen, über einen Einstieg in schlechtbezahlte Jobs in bessere aufzusteigen. Rechts oben ist das Steuer-Transfer-System dargestellt. Hier wird vereinfachend davon ausgegangen, dass eine Transferentzugsrate von 100 % besteht.

¹⁰ Problem hierbei ist, dass damit eine bestimmte Arbeitsangebotsreaktion unterstellt ist. Korrekt müsste diese Kurve auch in Abhängigkeit vom Nichtarbeitseinkommen verlaufen. Dies ändert sich aber durch die Maßnahmen und die Kurve kann sich nach rechts oder links verschieben, je nach dem wie hoch Einkommens- und Substitutionseffekte ausfallen.

Der Nettolohn kann unter Berücksichtigung des kombinierten Steuer-Transfer-Tarifs in einen Bruttolohn übersetzt werden und so erhält man die Arbeitsnachfragekurve links unten. Die Arbeitsnachfrage ist ebenfalls links unten eingezeichnet. Arbeitslosigkeit im Niedriglohnssektor besteht, wenn entweder die Arbeitsnachfrage beim Basistransfer geringer ist als das Arbeitsangebot oder die Gewerkschaften einen Mindestlohn oberhalb des Basistransfers durchsetzen.

In Abbildung 3 ist die Wirkung einer Absenkung der Transferentzugsrate und des Basistransfers dargestellt. Die Senkung der Transferentzugsrate führt dazu, dass der Basistransfer den Charakter eines Mindestlohnes verliert. Die Aufnahme einer Arbeit verbessert die Situation der Transferempfänger und lässt Arbeit bei einem gesunkenen Reservationslohn auch schon bei einem geringen Lohn attraktiv werden. Wird die Unterstützungsgrenze nicht verändert, dann dominiert dieser Effekt. Würde sie angehoben, stünden dem allerdings negative Angebots-effekte der „windfall beneficiaries“ gegenüber, die neu ins System aufgenommen werden. Eine zusätzliche Beschäftigung ergibt sich aus dieser Maßnahme nur bei nicht bindender tariflicher Mindestlohnschranke. Dies ist jedoch zu erwarten, wenn zentrale Ergebnisse gängiger Gewerkschaftsmodelle zugrunde gelegt werden.

Sowohl nach dem gewerkschaftlichen Monopol- wie dem Verhandlungsmodell (right-to-manage model) führt eine Abnahme der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes zu einer Verringerung des Lohnsatzes mit einer entsprechenden Beschäftigungsausweitung (Booth 1995: 100, 127). In dem Modell effizienter Verhandlungen ist eine Senkung der Lohnersatzleistung bei risikoaversen Gewerkschaftsmitgliedern mit einer Verschiebung der Kontraktkurve im Beschäftigungs-Lohndiagramm nach rechts verbunden. Die Rententeilungskurve hingegen wird durch diese Senkung nicht beeinflusst. Der ausgehandelte Lohn nimmt weniger stark ab als die Lohnersatzleistung. Obwohl sich die Differenz vergrößert, wird auch in diesem Modell die Beschäftigung im Allgemeinen zunehmen (Booth 1995: 133). Zudem sind Langzeitarbeitslose nur unvollkommene Substitute für Beschäftigte, weil sich ihr Humankapital verringert und ihre Arbeitseinstellung abschwächt. Sie dürften folglich keinen großen Einfluss auf die Lohnbildung ausüben. Wenn durch die Hartz IV-Reform die Struktur der Arbeitslosigkeit verändert würde (mehr Kurzzeit- und weniger Langzeitarbeitslosigkeit), hätte das eine lohndämpfende Wirkung. So wurde für 19 OECD-Länder für den Zeitraum 1985–2002 in einer Random-Effects-Schätzung nachgewiesen, dass eine großzügige Arbeitslosen-

Abbildung 2
Transfersystem und Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich

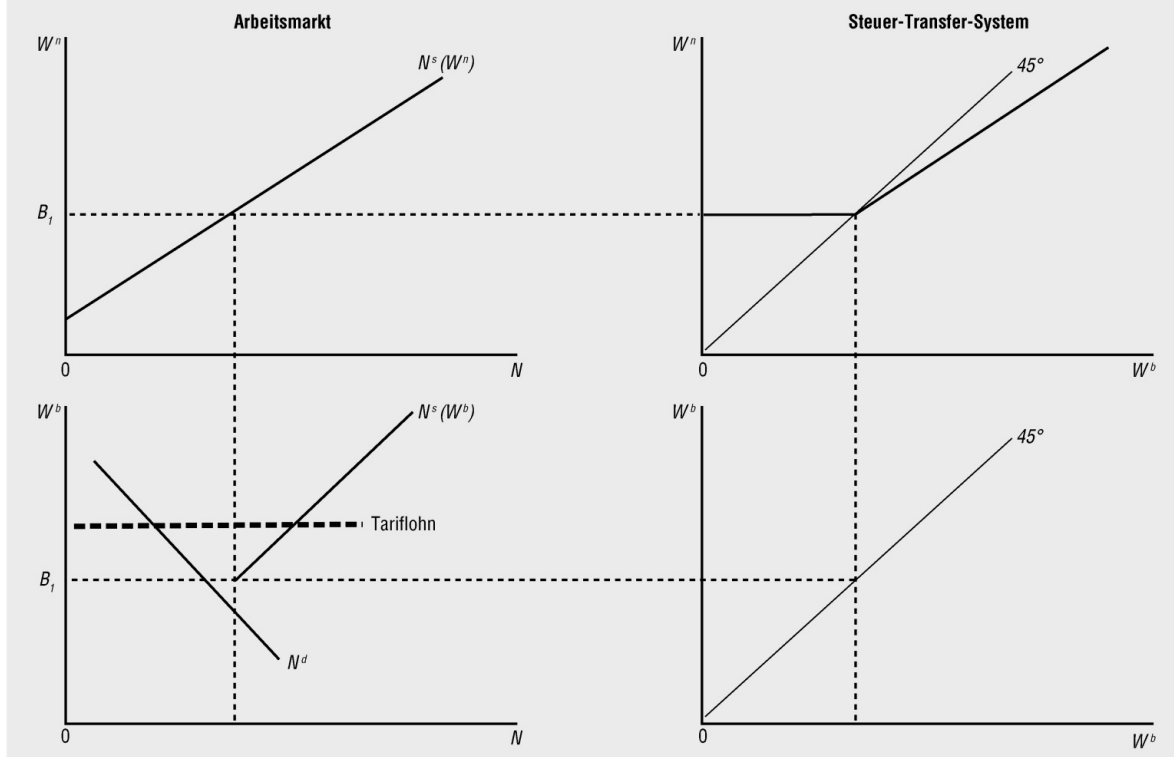
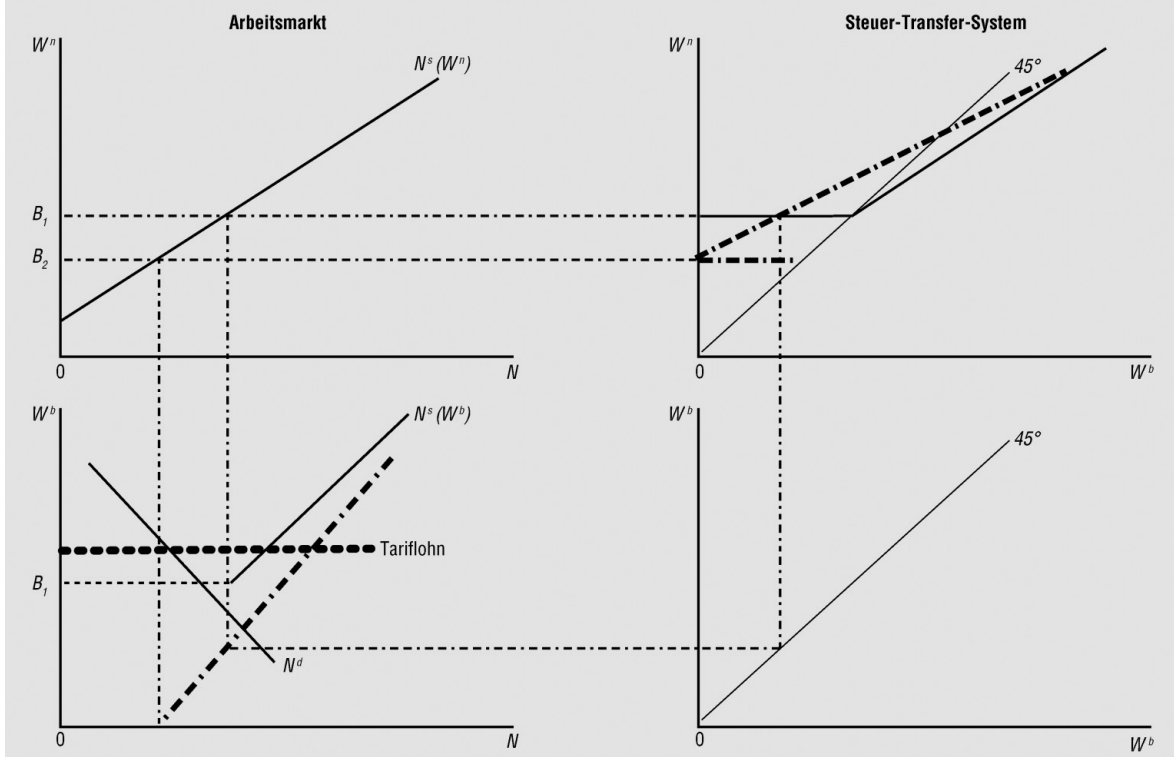


Abbildung 3
Senkung der Transferenzugsrate und des Basistransfer



unterstützung die Inzidenz von Langzeitarbeitslosigkeit erhöht (OECD 2004). Insgesamt ist somit auch unter den Bedingungen des deutschen Systems der industriellen Beziehungen zu erwarten, dass die durchschnittlichen Senkungen des Transferriveaus und insbesondere die verringerte Zahlungsdauer des Arbeitslosengeldes I zu einer Reallohnsenkung, zumindest zu einem schwächeren Anstieg der Reallohne führen wird und damit eine Beschäftigungserhöhung induzieren werden. Ersteres wird auch von den Gewerkschaften so gesehen (DGB 2004).

Das Ausmaß der zusätzlichen Beschäftigung ist von der Stärke der Angebotseffekte und der Elastizität der Nachfrage im Niedriglohnbereich abhängig. Wie es hiermit aussieht, soll im Folgenden betrachtet werden.

In der Planungsphase wurde damit gerechnet, dass schätzungsweise 2,5 Millionen erwerbsfähige Hilfeempfänger von der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe betroffen sein würden (SVR 2003: 402). Vor allem die anhaltende Arbeitsmarktschwäche hat aber dazu geführt, dass sich die Zahl deutlich erhöht hat. Die Bundesagentur für Arbeit weist für September 2005 4,8 Millionen ALG II Empfänger aus, darunter 2,8 Millionen Arbeitslose.¹¹ Ihre Arbeitsangebotsreaktionen hängen davon ab, wie sich das Unterstützungsniveau einerseits und die Anrechnungsregeln für Hinzuverdienste andererseits verändern.

Unterstützungsniveau

Für frühere Empfänger von Sozialhilfe sind die Änderungen verhältnismäßig gering. Der Regelsatz steigt, während gleichzeitig viele situationsspezifische Einzelleistungen wegfallen. Begünstigt werden sie durch den jetzt erfolgten Einbezug in die Sozialversicherungen. Für die vormaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe sind die Auswirkungen häufig stärker, da ein Wechsel der Prinzipien, nach denen sich die Transfers bemessen, erfolgt ist. Gewinner der Reform sind vor allem jene, die vor der Arbeitslosigkeit einen geringen Verdienst – und damit geringe Arbeitslosenhilfe – hatten sowie Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Zu den Verlierern zählen insbesondere Paarhaushalte bei Erwerbstätigkeit des Partners und Einzelpersonen mit früher höherem Einkommen. Nach Berechnungen des IAB verlieren ca. 17 Prozent der früheren Arbeitslosenhilfe-

¹¹ Nichtarbeitslose Transferempfänger sind u. a. Personen die wegen Ausbildung oder Betreuungsaufgaben nicht zur Vermittlung zur Verfügung stehen, in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt sind oder in einem Beschäftigungsverhältnis mit geringem Verdienst stehen (Bundesagentur 2005: 9).

empfänger ihren Anspruch ganz, bei 44 Prozent verringert sich die Höhe des Transfers und bei 39 Prozent erhöht sie sich (Blos/Rudolph 2005). Dabei sind die absoluten Einkommensverluste im Durchschnitt etwa zwei bis drei Mal so hoch wie die -gewinne.

Im Hinblick auf die Arbeitsanreize ist aber nicht nur ein Vergleich mit früher interessant, sondern auch ein Vergleich der Transfers mit potenziellen Arbeitseinkommen. Bei einer 40-Std.-Woche müssen Alleinstehende danach einen Bruttolohn von 3,70 bis 5,65 Euro verdienen, um ein dem Transfer entsprechendes Einkommen zu erhalten, ein verheirateter Alleinverdiener müsste auf Löhne von 7,10 bis 9,80 Euro kommen.¹² Diese Werte liegen größtenteils im Niedriglohnsegment. Boss/Christensen/Schrader (2005) ermitteln für charakteristische Gruppen von ALG-II-Empfängern anhand einer Fortschreibung der Lohnstrukturhebung von 2001 deren hypothetische Einkommen 2005 und stellen diese den ALG-II-Ansprüchen gegenüber. Dabei zeigen sich geringe Lohnabstände für Transferempfänger mit geringen Qualifikationen, solche mit Kindern und mit nicht erwerbstätigen Partnern, die noch absinken, wenn eine Beschäftigung im ostdeutschen Dienstleistungssektor gesucht wird. Bei diesen Gruppen ist daher mit Anreizproblemen zu rechnen. Ausreichende Lohnabstände ergeben sich dagegen für Hochqualifizierte und bei erwerbstätigem Partner. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Folgen der Reform für das Unterstützungsniveau differenziert sind und dass die in der Öffentlichkeit häufig beschriebene Tendenz einer allgemeinen und starken Absenkung keineswegs zutrifft.

Änderung der Transferentzugsrate

Wie bereits geschildert, ist der Basisfreibetrag entfallen. Dies führt gegenüber den früheren Sozialhilferegeln zu einer Verringerung des Nettoeinkommens.¹³ Die Transferentzugsrate ist zunächst bei geringem Arbeitseinkommen aufgrund des Wegfalls des Basisfreibetrages erhöht. Allerdings ist die Grenzbelastung bei einem Alleinstehenden bereits ab etwa 500 Euro geringer als früher.¹⁴ Im Sinne einer dauerhaften Integration ist die Begünstigung

¹² Der höhere Wert ergibt sich, wenn im ersten Jahr nach Übergang aus dem ALG I der maximale Zuschlag zum Regelsatz gezahlt wird (Cichorek/Koch/Walwei 2005a): 2).

¹³ Nach Berechnungen des Sachverständigenrates gilt dies bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 800 Euro (SVR 2004: 189). Boss/Elendner (2005: 57) vergleichen die neuen Regeln mit hypothetischen Sozialhilfesätzen für 2005 und in diesem Fall bleiben die neuen Nettoeinkommen kontinuierlich unter den alten.

¹⁴ Abweichend hierzu besteht im Bereich des Kinderzuschlags in einem Intervall von 200 Euro eine Grenzbelastung von über 200 Prozent (SVR 2004: 189).

der Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen mit höherer Stundenzahl und höheren Löhnen durchaus sinnvoll. Allerdings sind gegenwärtig für die meisten Transferempfänger Minijobs wohl eher zugänglich und in diesem Bereich sind die Anreize gerade schwächer geworden. Es kommt hinzu, dass die Anrechnungsregeln intransparent sind, da sie sich einerseits auf das Nettoeinkommen beziehen, die Anrechnungsklassen aber auf der Ebene des Bruttoeinkommens definiert sind (Knabe 2005: 169f.). Obwohl die Grenzbelastung von der konkreten Situation in der Bedarfsgemeinschaft abhängt, lässt sich doch zusammenfassend sagen, dass auf Grund der neuen Regeln keine starken Anreizwirkungen zu erwarten sind. Sie werden daher einhellig kritisiert (z. B. Boss/Elendner 2005: 57). Die Politik hat hierauf reagiert und auf dem Jobgipfel Veränderungen beschlossen, die auch im Bereich niedrigerer Einkommen die Grenzbelastung senken, jedoch ohne die Anreizsituation substantiell zu verbessern.¹⁵ Allerdings steckt die Politik hier in einem Dilemma. Eine deutliche Absenkung der Transferentzugsrate würde – wie in Abbildung 1 verdeutlicht – zum einen zur Anreizschwächung bei den „windfall beneficiaries“ und zum anderen zu erheblichen fiskalischen Mehrbelastungen führen. Dies ließe sich nur vermeiden, wenn gleichzeitig der Basistransfer gesenkt würde, wie es verschiedene Beratungsinstitutionen empfehlen (z. B. SVR 2002, Wiss. Beirat 2002). Das kulturelle Existenzminimum wäre dann erst mit Eigenleistungen der Transferempfänger gesichert. Dies ist politisch offenbar nicht durchsetzbar und könnte auch verfassungsrechtlich problematisch sein.

Weitere Reformelemente

Wie stark sich das Arbeitsangebotsverhalten der Transferempfänger ändert, wird auch von den anderen Elementen der Reform abhängen, unter anderem von der Ausgestaltung der befristeten Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs). Diese sind gedacht für ALG-II-Empfänger, die nicht in den primären Arbeitsmarkt oder in Eingliederungsmaßnahmen vermittelt werden können. Sie sollen die Verfügbarkeit der Betroffenen prüfen und diese sollen durch das Zwischenschalten von gemeinnütziger Arbeit an eine reguläre Beschäftigung herangeführt werden. Im Hinblick auf die Arbeitsanreize ist die Höhe der Mehraufwandsentschädigung entscheidend, die im Gegensatz zu Einkommen aus dem ersten Arbeits-

markt nicht angerechnet wird. Modellrechnungen zeigen, dass bei den „alten“ Anrechnungsregeln erst Bruttostundenlöhne von 6,10–11,50 Euro dazu führen, dass eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt attraktiver wird als die im zweiten (Cichorek/Koch/Walwei 2005a). Auf Grund der neuen Regeln ist jetzt die reguläre Beschäftigung aber attraktiver geworden. Nach dem Grundsatz des Forderns wäre ein umfassender Einsatz dieser Arbeitsgelegenheiten wünschenswert, allerdings besteht dann trotz der Erfordernisse der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“ die Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung. Auch haben Evaluationen von ABM und SAM – zwei ähnlichen Maßnahmeprogrammen – gezeigt, dass die erwünschte Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt nicht erreicht wurde (z. B. Hujer/Caliendo/Thomsen 2003). Beides spricht für Konzentration der Arbeitsgelegenheiten auf Personengruppen mit geringen Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Verstärkt werden könnten die Arbeitsanreize auch durch eine intensivere Betreuung der ALG-II-Empfänger in den neu gebildeten Job-Centern und insbesondere auch durch die Zahlung eines Eingliederungszuschusses. Hieraus könnte sich ein flexibles Instrument entwickeln, das die Anreizwirkung der Anrechnungsregeln ergänzt. Bei einer Gesamtbeurteilung muss auch daran gedacht werden, dass die Reform nicht nur das Verhalten der direkt vom ALG II Betroffenen beeinflusst. Es ist auch damit zu rechnen, dass die Integrationsbemühungen der Empfänger von Arbeitslosengeld I ansteigen. Verstärkt wird dies durch die Kürzung der Anspruchsdauer für ältere Arbeitslosengeldempfänger im Rahmen des „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“ auf maximal 12 Monate für unter 55jährige und auf maximal 18 Monate für die Älteren. Diesen Überlegungen tragen die Arbeiten von Christensen Rechnung. In einer früheren Arbeit hat er (Christensen 2003) bereits anhand der SOEP-Daten gezeigt, dass die Höhe des Reservationslohnes zu Beginn der Arbeitslosigkeit Einfluss auf die Übergangsraten in Erwerbstätigkeit hat. In einer neueren Arbeit (Christensen 2004) bestimmt er für verschiedene Personengruppen auf der Basis eines nichtstationären Modells der Arbeitssuche die Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I auf die Höhe der Reservationslöhne von Arbeitslosen.¹⁶ Aus der Kopplung der

¹⁵ Entscheidend ist hierfür die Wiedereinführung eines Basisfreibetrages in Höhe von 100 Euro. Darüber hinaus beträgt die Transferentzugsrate zunächst 80 Prozent und ab einem Bruttoeinkommen von 800 Euro 90 Prozent. Bei 1200 bzw. 1500 Euro (mit Kindern) steigt der Wert auf 100 Prozent (Cichorek/Koch/Walwei 2005b).

¹⁶ Die Ergebnisse hängen stark davon ab, mit welchem Satz die künftigen Sucherträge diskontiert werden. Christensen verwendet alternativ Diskontraten von 0,01/0,05/0,1 und stützt seine zentralen Aussagen auf die sich bei einem mittleren Satz ergebenden Werte (Christensen 2004).

beiden Informationen lassen sich dann Aussagen über die Veränderungen der Übergangsraten in Erwerbstätigkeit und zur Arbeitslosigkeitsdauer auf Grund der Reform ableiten. Es zeigt sich, dass die Übergangsraten nur für zwei Gruppen wesentlich ansteigen, nämlich für Arbeitslose, die aufgrund der Einkommens- und Vermögenssituation nach der Reform keinen Anspruch auf ALG II haben und für diejenigen, die vorher einen relativ hohen Arbeitslosenhilfeanspruch hatten und jetzt eine drastische Reduktion erfahren. Über alle Gruppen hinweg verkürzt sich die mittlere Arbeitslosigkeitsdauer um etwa zwei Wochen und dies bewirkt eine Reduktion der Arbeitslosenzahl um schätzungsweise 200 000 bis 250 000 Personen (Christensen 2004: 115).

4.2 Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage

Wie aus dem Partialmodell zu ersehen ist, kann die Umsetzung des erhöhten Arbeitsangebotes in zusätzliche Beschäftigung durch eine bindende Mindestlohnschranke verhindert werden. Die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern ist folglich davon abhängig, dass die qualifikatorische Lohnstruktur nach unten erweitert wird. Zentrale Akteure sind dabei Betriebe mit ihren lohnpolitischen Gestaltungen und die Tarifparteien, insbesondere die Gewerkschaften.

Die meisten Betriebe verfügen über eine interne Lohnstruktur, die auf einer Rangordnung der Arbeitsplätze basiert. Die Lohndifferenzen sind häufig geringer als die Produktivitätsunterschiede, da die Firmen befürchten, dass große Lohndifferenzen die Arbeitsmoral und -leistung negativ beeinflussen (Gerlach/Stephan 1999). Eine stärkere innerbetriebliche Differenzierung von Löhnen ist aus Fairnesserwägungen (Bewley 1998) und aufgrund des von der Effizienzlohntheorie betonten Zusammenhangs zwischen Lohn und Arbeitsleistung häufig problematisch und produktivitätsmindernd. Freeman (1982) zeigt, dass gewerkschaftliche Lohnverhandlungen, die das Ziel „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ verfolgen auch zu einer Verringerung der innerbetrieblichen Lohnstreuung führen können. Bei einer linkssteilen Verteilung der Arbeitseinkommen erhöht eine Verringerung der Lohnungleichheit auch bei einem konstanten Erwartungswert der Löhne die Entlohnung des gewerkschaftlichen Medianmitglieds sowie der Beschäftigten mit unterdurchschnittlichen Löhnen. Hinzu kommt, dass risikoaverse Gewerkschaftsmitglieder, deren zukünftige Lohnentwicklung unsicher ist, eine komprimierte Lohnstruktur vorziehen werden (Agell 2001). Einer Öffnung der qualifikatorischen Lohnstruktur nach unten sind so-

mit Grenzen gesetzt. Sie bedarf einer unterstützenden Lohnpolitik sowohl von Seiten der Betriebe als auch der Gewerkschaften. Die ökonomisch begründeten Restriktionen sind jedoch so erheblich, dass kaum Chancen auf eine schnelle Umsetzung bestehen.

Wie stark die Löhne für Geringqualifizierte absinken müssen, damit die Nachfrage groß genug ist, alle arbeitslosen Hilfeempfängern zu absorbieren, hängt von der spezifischen Lohnelastizität in diesem Segment ab. Allerdings ergeben die empirischen Schätzungen dieser Größe heterogene Ergebnisse. Zum einen variieren die „cetera“, die in den Berechnungen konstant gehalten werden und zum anderen unterscheiden sich Datenbasen und Schätzperioden. Sinn et al. (2002: 42) fassen die Ergebnisse jüngerer Studien zusammen und präsentieren Werte zwischen $-0,19$ für beschäftigte Frauen im Niedriglohnsektor und $-2,00$ für die Gesamtwirtschaft. Sie legen ihrer weiteren Analyse vereinfachend einen mittleren Wert von $-1,0$ für die mittel- bis langfristige Elastizität zu Grunde und kommen zu dem Ergebnis, dass die untersten Lohnsätze des Niedriglohnbereichs um etwa ein Drittel (32,9 Prozent) gesenkt werden müssten, um das ungenutzte Arbeitspotenzial im Niedriglohnsektor auszuschöpfen. Die Arbeitseinkommen einer Vollzeitstelle lägen damit noch im Unterstützungsbereich des ALG II.

Die vorangehende Darstellung konzentrierte sich in erster Linie auf das Angebotsverhalten der Hilfeempfänger, analysierte aus diesem Blickwinkel den Übergang der Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem und ging auf die Konsequenzen für die qualifikatorische Lohnspreizung ein. Die folgenden Überlegungen basieren auf der neueren Suchtheorie (Shimer 2005, Krause/Lubik 2004, Nagypál 2004, Bachmann 2005). Diese erweitert den Fokus und berücksichtigt, dass Arbeitskräfte suchende Firmen arbeitslose Bewerber mit Konkurrenten vergleichen, die aus der Nichterwerbstätigkeit oder einer Beschäftigung kommen. Bei Existenz von Arbeitsplatzheterogenitäten werden für die Betriebe nicht alle mit einer Vakanz verbundenen Kosten vor dem Zusammentreffen mit der Arbeitskraft anfallen. Wenn Betriebe in dieser Situation mangelhafte Informationen über die Beurteilung der Qualität eines Matches aus der Sicht des Eingestellten haben, können sie die Dauer der Beschäftigung nicht korrekt prognostizieren. Arbeitslose sind bereit, ein Angebot anzunehmen, wenn der arbeitsplatzspezifische Wert (Lohn, Produktivität, Arbeitsplatzigenschaften) über einer Mindestschwelle liegt. Beschäftigte Sucher hingegen akzeptieren nur Matches, die vorteilhafter sind als der gegenwärtige Arbeitsplatz. Haben sie einen besseren Arbeitsplatz gefunden, so

wird es schwieriger, einen noch besseren zu entdecken und das bedeutet, dass sich der Suchanreiz abschwächt (Manning 2003, S. 250ff.). Bei arbeitslosen Bewerbern ist das zwar im Prinzip auch so, aber es läuft auf niedrigerem Niveau ab. Die Fluktuationswahrscheinlichkeit der Letzteren ist daher größer und folglich sind sie im Vergleich mit beschäftigten Suchern die weniger attraktiven Bewerber. Firmen bewerten die Akzeptanz eines Arbeitsplatzes durch einen beschäftigten Sucher als ein aussagekräftiges Signal dafür, dass diese Arbeitskraft die neue Beschäftigung attraktiv findet und in absehbarer Zukunft keinen zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel plant.

Sind die Voraussetzungen heterogener Arbeitsplätze mit matchspezifischen Investitionen gegeben, werden Firmen die Löhne als Effizienzlöhne so festlegen, dass hohe Fluktuationskosten vermieden werden (Schlicht 1995, 2005). Bei einem positiven gesamtwirtschaftlichen Schock nimmt das Angebot an Vakanzen zu und Firmen versuchen, die Arbeitskräfte, deren Verhandlungsposition sich durch zusätzliche Alternativen verbessert hat, durch höhere Lohnangebote im Betrieb zu halten. Da die überwiegende Anzahl der Stellenbesetzungen durch Übergänge von Beschäftigung zu Beschäftigung (Shimer 2005, Bachmann 2005) erfolgt, führt ein Aufschwung auch bei Unterbeschäftigung zu Lohnsteigerungen. Löhne reagieren folglich vor allem auf Beschäftigungsveränderungen und die ihnen vorangehenden Vakanzen. Diese Reaktionen schwächen jedoch die Beschäftigungsausweitung ab.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Überlegungen für die Umsetzung in Beschäftigung des durch die Hartz IV-Reform erhöhten effektiven Arbeitsangebots ableiten? Bei einem positiven gesamtwirtschaftlichen Schock werden die Suchaktivitäten beschäftigter Arbeitnehmer zunehmen, um von dem größeren Angebot an attraktiveren Arbeitsplätzen zu profitieren (Krause/Lubik 2004). Die Folge sind größere Ströme zwischen den Zuständen Beschäftigung und Beschäftigung sowie Vakanzenketten (Akerlof/Rose/Yellen 1988, Contini/Revelli 1997), die mit einer positiven Korrelation zwischen den Einstellungen auf neuen Arbeitsplätzen und den Wiederbesetzungen frei gewordener Arbeitsplätze verbunden sind. Vormalig Arbeitslosen eröffnen sich vor allem Beschäftigungschancen auf den am wenigsten attraktiven Vakanzen. Zum einen ist dieses Ergebnis bei der getroffenen Annahme eines positiven Schocks nicht überraschend, verweist aber auf die makroökonomischen Voraussetzungen des Erfolgs der Reform. Zum anderen basiert dieses Ergebnis auf der lange vernachlässigten Rolle der Übergänge von Beschäftigung in Beschäftigung und

betont die davon ausgehenden Wirkungen für die Reintegration von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem und insbesondere den Stellenwert einer Beschäftigung für Einstellungen auf attraktiveren Arbeitsplätzen.

Die durch die Hartz IV-Reform induzierte Zunahme der Beschäftigung ist zudem, wie oben gezeigt wurde, mit Lohnsenkungen verbunden, so dass ein die Beschäftigung bremsender Effekt nicht oder nur abgeschwächt zu erwarten ist. Zusätzlich wächst das Potenzial an Übergängen von Beschäftigung in Beschäftigung. Die dadurch zunehmende Konkurrenz um attraktivere Arbeitsplätze verringert den Lohndruck in bestehenden Arbeitsverhältnissen, die zur Abwehr von Fluktuationen und zum Schutz matchspezifischer Investitionen erforderlich sind.

Ergänzende Maßnahmen zur Hartz IV-Reform könnten die Chancen der Beschäftigten, neue und attraktivere Arbeitsplätze zu finden, und den davon ausgehenden Lohndruck weiter abschwächen. Sie würden damit die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen zumindest in den Bereichen, in denen matchspezifische Investitionen nicht zu hoch ausfallen, verbessern. So ließe sich durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes die Wettbewerbsposition von Arbeitslosen im Vergleich zu beschäftigten Suchern stärken. Firmen könnten Fehlentscheidungen bei Einstellungen leichter korrigieren und der stärkere Wettbewerb zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten um attraktivere Arbeitsplätze könnte den Lohndruck reduzieren. Eine ähnliche Wirkung geht von geringeren Löhnen für Arbeitslose aus, die nach Hartz IV über Einstiegsgelder ermöglicht wird. Auch in diesem Fall geht es bei den Überlegungen zur Lohnbildung nicht vorrangig darum, die Arbeitslosigkeit auf direktem Wege zu reduzieren, sondern das primäre Ziel besteht darin, die Chancen beschäftigter Sucher auf attraktive Arbeitsplätze zu verringern und den davon ausgehenden Lohnerhöhungsdruck abzuschwächen, um Beschäftigungsgewinne zu ermöglichen. Unterstützt werden könnte dieser Prozess, wenn es gelänge, durch die Hartz IV-Reform die Struktur der Arbeitslosigkeit zugunsten der Kurzarbeitslosen zu verändern und wenn die Nachfrage nach gering qualifizierten nach den Überlegungen des Magdeburger Modells (Schöb/Weimann 2003) durch eine Erstattung des Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitgeber gestärkt würde.

5 Fazit

Die eingangs zitierten Ziele der Initiatoren der Hartz-Kommission, die Arbeitslosigkeit bis zum

Ende dieses Jahres um 2 Millionen zu senken und gleichzeitig die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, können nach den vorangehenden Ausführungen nicht – und zwar auch nicht mal näherungsweise – erreicht werden. Daraus kann allerdings nicht unmittelbar ein Scheitern der eingeleiteten Reformschritte abgeleitet werden, da die Zielsetzung von vornherein als unrealistisch angesehen werden musste. Die erheblichen Regeländerungen einschließlich der damit verbundenen organisatorischen Umgestaltungen brauchen Zeit, um ihre Wirkungen zu entfalten. Mittelfristig erscheint eine etwas stärkere Reduktion der Arbeitslosigkeit dann wahrscheinlicher, wenn zusätzliche Instrumente, die das Reformpaket vorsieht, eingesetzt werden. Dazu zählen eine intensive Betreuung der Arbeitslosen in Job Centern, der Abschluss von Eingliederungsverträgen mit eventuell zusätzlichen Bildungsangeboten, die Zahlung von Eingliederungszuschüssen und ein verstärktes Angebot von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich, das Tests auf Arbeitswilligkeit und realistische Sanktionsdrohungen erlaubt.

Wichtig wäre auch eine Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, die allerdings nicht zu einer Verstärkung des Lohndrucks führen sollte. Stattdessen müsste durch eine stärkere Spreizung der Löhne nach unten die Nachfrage nach Geringqualifizierten gestärkt werden. Unterstützend würde auch eine Lockerung des Kündigungsschutzes wirken, die die Wettbewerbsposition von Arbeitslosen im Vergleich mit beschäftigten Suchern stärken könnte und damit den Lohnerhöhungsdruck abschwächen würde. Da aller Voraussicht nach weiterhin von niedrigen Inflationsraten auszugehen ist, werden sich die Arbeitsmärkte und Lohnsetzungsinstitutionen wahrscheinlich langfristig durch die verstärkte Nutzung flexibler Kompensationen und zeitlich begrenzter Beschäftigungsverhältnisse auch gegen den Widerstand von Gewerkschaften und Insidern anpassen. Die Hartz IV-Reform kann als ein erster Schritt hierzu angesehen werden, ein Schritt, der nur indirekt auf die Beschäftigungswirkungen von Lohnsetzungsinstitutionen abzielt.

Literatur

- Agell, J. (2001): Warum haben wir rigide Arbeitsmärkte? Rent-seeking versus Soziale Sicherheit. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, S. 363–381.
- Akerlof, G./Rose, A./Yellen, J. (1988): Job Switching and Job Satisfaction in the U. S. Labor Market. In: Brookings Papers on Economic Activity 1988: 2, S. 495–582.
- Allmendinger, J./Eichhorst, W./Walwei, U. (Hrsg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt – Analysen, Daten, Fakten. Frankfurt/New York: Campus.

- Atkinson, A./Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labour Market Transitions – A Critical Review. In: Journal of Economic Literature 29, S. 1679–1727.
- Bachmann, R. (2005): Labour Market Dynamics in Germany; The Role of Job-to-Job Transitions. Mimeo, Humboldt Universität.
- Berthold, N./von Berchem, S. (2003): Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen? Wissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für VWL, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg Nr. 62.
- Bewley, T. (1998): Why not cut pay? In: European Economic Review 42, S. 459–490.
- Blos, K./Rudolph, H. (2005): Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer aber auch Gewinner. IAB-Kurzbericht Nr. 17.
- Booth, A. L. (1995): The Economics of the Trade Union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boss, A./Christensen, B./Schrader, K. (2005): Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 421.
- Boss, A./Elendner, T. (2005a): Incentives to Work: The Case of Germany. Kiel Working Paper No. 1237.
- Boss, A./Elendner, T. (2005b): Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II? In: Die Weltwirtschaft 56, S. 168–196.
- Breyer, F. (2003): Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72, S. 83–93.
- Breyer et al. (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin u. a.O.: Springer Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht September 2005. Nürnberg.
- Card, D. (2000): Reforming the Financial Incentives of the Welfare System. IZA Discussion Paper No. 172.
- Christensen, B. (2003): Selektionsverzerrungen, erfragte Reservationslöhne und Arbeitslosigkeitsdauer. Kieler Arbeitspapiere Nr. 1162.
- Christensen, B. (2004): Der Einfluss der Agenda 2010 auf die Arbeitslosigkeitsdauer. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 53, S. 95–119.
- Cichorek, A./Koch, S./Walwei, U. (2005a): Arbeitslosengeld II: Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? IAB-Kurzbericht Nr. 8, Nürnberg.
- Cichorek, A./Koch, S./Walwei, U. (2005b): Arbeitslosengeld II: Höhere Anreize geplant. IAB-Kurzbericht Nr. 7, Nürnberg.
- Contini, B./Revelli, R. (1997): Gross Flows vs. Net Flows in the Labor Market: What is there to be learned? In: Labour Economics 4, S. 245–263.

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* (1996): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. In: DIW-Wochenbericht 32, S. 533–543.
- DGB-Bundesvorstand* (2004): Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Visier. ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Ausgabe 1/2004.
- Feist, H.* (2000): Arbeit statt Sozialhilfe. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Freeman, R.* (1982): Union Wage Practices and Wage Dispersion within Establishments. In: *Industrial and Labor Relations Review* 36, S. 3–21.
- Gangl, M.* (2002): Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance. Discussion Paper FA I 02-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gerlach, K./Stephan, G.* (1999): Betriebsinterne Arbeitsmärkte und die qualifikatorische Lohnstruktur: Zum Stand der Diskussion In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219, S. 32–48.
- Hartz-Kommission* (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin.
- Haustein, T./Krieger, S.* (2004): Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 2002. In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 192–208.
- Hujer, R./Caliendo, M./Thomsen, S.* (2003): New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity. IZA Discussion Paper No. 750.
- Hujer, R./Schneider, H.* (1996): Institutionelle und strukturelle Determinanten der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse mit Paneldaten. In: *Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H.-J.* (Hrsg.): *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*. Tübingen: Mohr, S. 53–76.
- Hunt, J.* (1995): The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. In: *Journal of Labor Economics* 13, S. 88–120.
- Jann, W./Schmid, G.* (2004): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: *Jann, W./Schmid, G.* (Hrsg.): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin, S. 7–18.
- Jerger, J./Spermann, A.* (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose. In: *Steiner, V./Zimmermann, K. F.* (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt – Empirische Analyse und Reformansätze*. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, Baden-Baden, S. 109–134.
- Knabe, A.* (2005): Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Arbeitslosengeld II. In: *Wirtschaftsdienst* 85, S. 166–172.
- Krause, M. U./Lubik, T. A.* (2004): On-the-Job Search and the Cyclical Dynamics of the Labor Market. Mimeo, Tilburg University.
- Manning, A.* (2003): *Monopsony in Motion*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Nagypál, É.* (2004): Amplification of Productivity Shocks: Why Vacancies Don't Like to Hire Unemployed? Mimeo, Northwestern University.
- OECD* (2004): *Employment Outlook 2004*.
- Schlicht, E.* (1995): Autonomous Wage Inflation. In: *Gerlach, K./Schettkat, R.* (Hrsg.): *Determinanten der Lohnbildung*. Berlin: edition sigma, S. 187–201.
- Schlicht, E.* (2005): Hiring Standards and Labour Market Clearing. In: *Metroeconomica* 56, S. 263–279.
- Schneider, H.* (2004): The Transition from Welfare to Work and the Role of Potential Labor Income. IZA Discussion Paper No. 1420.
- Schöb, R./Weimann, J.* (2003): Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. Döbel: Janos Stekovic Verlag.
- Shimer, R.* (2005): The Cyclicalities of Hires, Separations, and Job-to-Job Transitions. University of Chicago, mimeo.
- Sinn, H. W. et al.* (2002): Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung? ifo-Schnelldienst 55 (9).
- Steiner, V.* (1997): Kann die Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung erhöht werden? In: *Beihefte zur Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 46, S. 137–168.
- Steiner, V.* (2003): Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz. In: *DIW-Wochenbericht* 70, Nr. 25, S. 401–408.
- Steiner, V.* (2004): Social Welfare Reform and the Low-Wage Labor Market in Germany – What works, and What Doesn't? In: *Applied Economics Quarterly Supplement*, Issue 55, S. 57–78.
- SVR* (2002): *Jahresgutachten 2002/03, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Wiesbaden.
- SVR* (2003): *Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*. Wiesbaden.
- SVR* (2004): *Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*. Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2002): *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. BMWA-Dokumentation 512, Berlin.