ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Michaelis, Jochen; Spermann, Alexander

**Working Paper**

# Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze

Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 61

**Provided in Cooperation with:**
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel

*Suggested Citation:* Michaelis, Jochen; Spermann, Alexander (2004) : Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 61, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Kassel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/23280

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze

Jochen Michaelis* und Alexander Spermann**

August 2004

erscheint in: *Zeitschrift für Evaluation*

Zusammenfassung:
Die Hartz-Gesetze I-IV zielen insbesondere auf die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit durch vermehrte Abgänge aus Arbeitslosigkeit ab. Bereits wenige Monate nach Einführung der Hartz-Instrumente wurde über Erfolge und Misserfolge in der Politik und Öffentlichkeit berichtet – in der Regel auf der Basis absoluter und relativer Zahlen. In diesem Beitrag werden exemplarisch am Beispiel der Mini- und Midijobs sowie des Arbeitslosengeldes II die Probleme der Evaluation und Lösungsansätze auf der Mikro- und Makroebene verdeutlicht. Es zeigt sich, dass eine Erfolgsbeurteilung immer den Bezug zu einer Kontrollgruppe benötigt – ansonsten ist keine Aussage zum Erfolg einer Maßnahme möglich. Da diese dem internationalen Standard entsprechende Evaluationskultur in Deutschland unterentwickelt ist, wird eine Gesetzesinitiative formuliert, die u.a. einen jährlichen Evaluationsbericht an das Parlament beinhaltet.

* Universität Kassel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Nora-Platiel-Str. 4, 34127 Kassel; e-mail: michaelis@wirtschaft.uni-kassel.de
** ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, Postfach 103443, D-68034 Mannheim; e-mail: spermann@zew.de

# 1. Einführung

Aus heutiger Sicht ist es besonders erwähnenswert: Die Hartz-Gesetze sind nicht ein Therapievorschlag zum Abbau der Arbeitslosigkeit, der nach einer ausführlichen Ursachenanalyse erarbeitet wurde. Statt dessen ist die Hartz-Kommission als Reaktion auf falsch ausgewiesene Vermittlungszahlen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit eingesetzt worden, um Vorschläge zur Neuorganisation der Arbeitsvermittlung vorzulegen. Zur Erinnerung: Anfang 2002 wurde bekannt, dass bis zu 70 Prozent der angegebenen 3,9 Millionen Stellenvermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit falsch waren. Dementsprechend beinhalten die Hartz-Gesetze im wesentlichen Maßnahmen zur verbesserten Vermittlung von Arbeitslosen (Prinzip des Förderns), die mit Maßnahmen zur Verstärkung der Suchbereitschaft von Arbeitslosen (Prinzip des Forderns) kombiniert wurden. Dadurch soll die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von etwa 33 Wochen deutlich abgesenkt werden soll. Über diesen Kanal sinkt automatisch der Bestand an Arbeitslosen zu einem Zeitpunkt – nicht mehr und nicht weniger. Es war nicht die selbst gestellte Aufgabe der Hartz-Kommission wirtschaftspolitische Maßnahmen vorzuschlagen, die zu zusätzlichen Jobs für Arbeitslose führen, in die die Arbeitslosen vermittelt werden könnten. Dennoch formulierte Hartz das Ziel, die Arbeitslosigkeit in Deutschland halbieren zu wollen.

Die Hartz-Gesetze I-IV zielen im wesentlichen darauf ab, die Abgänge aus Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Neben den Kernstücken der Reform – den Personalserviceagenturen und den Job-Centern – sind die Reform der geringfügigen Beschäftigung durch Mini- und Midijobs, die Ich-AG und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die wichtigsten Hartz-Module. Unter welchen Umständen kann man von einem Erfolg dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sprechen? In der Beurteilung der Maßnahmen in der Politik und in der Öffentlichkeit werden weiterhin häufig absolute oder relative Zahlen zum Maßstab für eine Erfolgsbeurteilung genommen. Aus Sicht der Evaluationsforschung sind diese Maßstäbe jedoch ungeeignet. So können Personalserviceagenturen nicht deshalb als Flop gelten, weil sie statt der beabsichtigten 500.000 Menschen nur 14.000 Menschen in Arbeit vermitteln konnten. So können Minijobs nicht deshalb als Erfolg bezeichnet werden, weil die Zahl dieser geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse stark zugenommen hat. So sind die Ich-AGs nicht unbedingt deshalb erfolglos, weil Arbeitslose nach Kürzung der Förderung im zweiten Jahr aufgeben. Auch muss die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht automatisch ein Erfolg werden, weil das Hilfeniveau der Arbeitslosengeld II-Empfänger unter dem Niveau der Arbeitslosenhilfe liegt.

In diesem Beitrag werden – nach der Darstellung des fundamentalen Evaluationsproblems in Kapitel 2 – exemplarisch an den Beispielen Mini- und Midijobs (Kapitel 3.1) sowie Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (Kapitel 3.2) methodische Probleme der Erfolgsmessung diskutiert und Lösungsansätze für das Evaluationsproblem auf der Mikro-Ebene aufgezeigt. In Kapitel 4 wird dem möglichen Trugschluss der Partialbetrachtung Rechnung getragen, und es werden indirekte Effekte auf der Makro-Ebene an den beiden Beispielen diskutiert. Es zeigt sich, dass sich eventuell positive Effekte auf der Mikro-Ebene durch indirekte Effekte auf der Makro-Ebene umdrehen können. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse zusammengefasst und ein politischer Reformvorschlag zur Verbesserung der Evaluationskultur in Deutschland dargelegt.

## 2. Das fundamentale Evaluationsproblem

Das fundamentale Evaluationsproblem besteht darin, dass sich das Verhalten der Teilnehmergruppe im hypothetischen Fall der Nicht-Teilnahme nicht beobachten lässt. Deshalb ist es eine Kernaufgabe der Evaluationsforschung, eine geeignete Nicht-Teilnehmergruppe zu finden, die als Kontrollgruppe fungiert, damit die kausale Wirkung einer Maßnahme gemessen werden kann. Nur wenn die Kontrollgruppe der Teilnehmergruppe möglichst ähnlich ist, ist auch die identifizierende Annahme zur Lösung des fundamentalen Evaluationsproblems überzeugend – nämlich, dass sich die Kontrollgruppe so verhält wie sich die Teilnehmergruppe im hypothetischen Fall der Nicht-Teilnahme verhalten hätte.

Die Konzeption der Evaluation der Hartz-Gesetze ist ein anspruchsvolles Unterfangen. Jedes neue Instrument oder Instrumentenbündel bedarf einer detaillierten Analyse, bevor ein speziell zugeschnittenes Evaluationsdesign entwickelt werden kann. In einigen Fällen lassen sich Kontrollgruppen nur mit sehr unplausiblen Annahmen bilden, so dass eine Erfolgsmessung über diesen Weg nicht möglich ist. Einen Ausweg bieten dann so genannte strukturelle Modelle, die jedoch auf zusätzlichen Annahmen beruhen, auf die beim Vergleich von Programm- und Kontrollgruppen verzichtet werden kann. Wenn auch die Anwendung struktureller Modelle nicht möglich ist, muss man sich sogar auf deskriptive Statistiken zurückziehen und kann nicht von kausalen Effekten einer Maßnahme sprechen, oder man muss sich mit qualitativen implementationsanalytischen Verfahren begnügen, die zwar wichtige Hintergrundinformationen liefern, meist aber keine repräsentativen Aussagen bezüglich quantitativer Effekte zulassen.

## 3. Lösung des Evaluationsproblems auf der Mikro-Ebene

Im Fall der Hartz-Gesetze liegt die besondere Herausforderung darin, dass die Instrumente häufig für alle Personen in Deutschland gelten und zu einem bestimmten Zeitpunkt für alle Personen gleichzeitig eingeführt werden. Um eine Kontrollgruppe zu konstruieren, bestehen in einem solchen Fall grundsätzlich drei Möglichkeiten:

*1. Zeitliche Variation*

Gelingt es, z.B. durch die Erkenntnisse der Implementationsforschung, unterschiedliche Implementationszeitpunkte, beispielsweise auf Grund von Umsetzungsproblemen in der Praxis, zu identifizieren, dann können Programm- und Kontrollgruppen gebildet werden. So wäre z.B. ein Arbeitsamtbezirk, der die Maßnahme früher durchgeführt hat als andere Arbeitsamtbezirke, die Programmgruppe und die „Nachzügler" würden die Kontrollgruppe bilden (unter der Voraussetzung, dass die Bezirke grundsätzlich miteinander vergleichbar sind). Dieser Ansatz wird im Rahmen der Evaluation der Hartz-Gesetze z.B. bei der Evaluation der Job-Center und bei der Sanktionspolitik vorgeschlagen (vgl. Spermann/Winterhager 2004).

*2. Ermessensentscheidungen*

Weiterhin ergibt sich eine Variation im Mitteleinsatz durch Ermessensentscheidungen (z.B. Case Manager). Wird nicht zwangsläufig jeder Person eine Maßnahme zuteil, sondern ist eine Person mit Ermessensspielraum zwischengeschaltet, so lässt sich wiederum ein Kontrollgruppendesign realisieren. Im Beispiel eines Case Managers wäre die Programmgruppe die Gruppe, die nach der Entscheidung des Case Managers von der Maßnahme profitiert, während die „ausgeschlossenen" Personen als Kontrollgruppe fungieren würden. Dieser Ansatz wird z.B. bei der Evaluation des Einstiegsgeldes (Hartz IV) vorgeschlagen (vgl. Hagen/ Spermann 2004).

*3. Natürliche Experimente (spezielle Zielgruppen und Übergangsregelungen)*

Wenn nur *bestimmte Teilgruppen* (z.B. ältere Arbeitnehmer ab 55 Jahren) von einer Maßnahme betroffen sind und die Maßnahme bzw. Reform als exogen angenommen werden kann, dann spricht man von einem natürlichen Experiment. In diesem Fall können z.B. 54-jährige als Kontrollgruppe herangezogen werden, wobei allerdings zusätzliche Annahmen nötig sind, um das fundamentale Evaluationsproblem zu lösen. Ein solches natürliches Experiment kann sich auch aufgrund einer *Übergangsregelung* ergeben, wenn man eine bestimmte Personengruppe für einen bestimmten Zeitraum anders behandelt als eine andere Personengruppe. Die Personengruppe, die von der neu eingeführten Maßnahme unmittelbar betroffen ist, stellt in diesem Falle die Programmgruppe dar, die Personengruppe, die noch unter die alte Regelung

fällt, bildet die Kontrollgruppe. Dieser Ansatz wird z.B. bei der Evaluation des Arbeitslosengeldes II vorgeschlagen, wie er im folgenden dargestellt wird.

## 3.1 Beispiel Minijobs

### 3.1.1 Inhalt der Reform

Seit 1. April 2003 ist die geringfügige Beschäftigung in der Weise geregelt, dass es Minijobs bis 400 € und Midijobs zwischen 400 und 800 € gibt. Die *Geringfügigkeitsgrenze* wurde von 325 auf 400 € erhöht, wobei die zusätzliche Bedingung einer Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden pro Woche entfiel. Diese so genannten Minijobs sind für die Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfrei – nicht jedoch für die Arbeitgeber. Der Abgabensatz der Rentenversicherung bleibt unverändert bei 12%, der Beitragssatz zur Krankenversicherung wird leicht auf 11% angehoben, so dass sich eine Gesamtabgabenbelastung von 23% ergibt. Zusammen mit der auf 2% reduzierten Pauschalsteuer führt der Arbeitgeber zukünftig Lohnnebenkosten in Höhe von 25% des Bruttolohns an die neu gegründete „Minijobzentrale“ ab, die die Beträge an die Renten- und Krankenversicherer sowie die Pauschalsteuer an die Finanzämter überweist.

Völlig neu ist die Einführung einer so genannten *Gleitzone* zwischen 400 und 800 €. Im Gegensatz zu früheren Regelungen führt ein Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze nun nicht mehr zur vollständigen Sozialversicherungspflicht. Stattdessen steigt bei dem für 2003 relevanten Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 41,7% der Arbeitnehmeranteil in der Gleitzone von rund 4% bei 400,01 € auf 20,85% bei 800 € gleitend an. Gleichzeitig liegt der Arbeitgeberbeitrag in diesem Einkommensbereich stets bei 20,85%. Damit werden diese so genannten Midijobs zwischen 400 und 800 € für Arbeitnehmer finanziell deutlich attraktiver als bisher. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Nebenerwerbstätige in der Regel nicht von der Gleitzonenregelung profitieren, weil Hauptbeschäftigung plus Midijob regelmäßig ein Einkommen oberhalb von 800 € ergeben dürften, so dass der volle Gesamtsozialversicherungsbeitrag anfällt.

Geringfügige Tätigkeiten im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen in Privathaushalten werden zusätzlich gefördert, indem für den Arbeitgeber nur Pauschalabgaben von 12% (je 5% an Kranken- und Rentenversicherung sowie 2% Pauschalsteuer) anfallen. Zudem können 10% oder maximal 510 € der dem Haushalt entstehenden Aufwendungen steuerlich abgesetzt werden.

Die wichtigste Änderung im Bereich der steuerlichen Behandlung geringfügiger Beschäftigung ist die Abschaffung der Freistellungsbescheinigung. Die Freistellungsbescheinigung

erhielten Hauptbeschäftigte, z.B. Studenten, Schüler und Rentner ohne andere Einkünfte, – mit der Konsequenz, dass seitens des Arbeitgebers keine Steuern zu zahlen waren. Bei Nebenerwerbstätigen, die keine Freistellungsbescheinigung erhielten, mussten die Arbeitgeber nach der Reform des Jahres 1999 zusätzlich zu den Sozialabgaben eine Pauschalsteuer von 20% abführen. Mit der neuen Reform wird diese Pauschalsteuer von 20% auf 2% reduziert und durch den Wegfall der Freistellungsbescheinigung sowohl für Hauptbeschäftigte als auch Nebenerwerbstätige fällig. Damit wird die doppelte Benachteiligung der Nebenerwerbstätigkeit gegenüber der Hauptbeschäftigung wieder zurückgenommen, weil zum einen die steuerliche Behandlung als Überstunden bei Arbeitnehmern entfällt und zum anderen die reduzierte Pauschalsteuer für den Arbeitgeber nicht umgangen werden kann. Es bleibt eine geringe steuerliche Belastung für Unternehmen, die unabhängig davon ist, ob sie geringfügig Hauptbeschäftigte oder Nebenerwerbstätige einstellen.

Eigene Nettoverdienste der Sozialhilfeempfänger werden auch nach der Neuregelung bis auf einen geringen anrechnungsfreien Betrag (fast) vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Für Empfänger von Arbeitslosenunterstützung liegt der Freibetrag weiterhin bei 20 Prozent des Arbeitslosengeldes, mindestens jedoch 165 Euro im Monat. Darüber hinaus gehende Nettoeinkommen verringern den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung eins zu eins. So befinden sich Transferempfänger weiterhin in der so genannten Sozialhilfe- oder Arbeitslosenfalle. Das heißt, sie haben kaum Anreize, einen Minijob anzunehmen (vgl. Arntz/ Feil/Spermann 2003).

### 3.1.2 Lösung des Evaluationsproblems

Ein Lösungsansatz für das fundamentale Evaluationsproblem im Fall der Mini- und Midijobs ist folgendes natürliches Experiment: Geringfügig Beschäftigte in Sozialhilfeempfängerhaushalten reagieren wegen der Anrechnung des Mini- und Midijobeinkommens kaum auf die Neuregelung, während Partner von Erwerbstätigen mit hohem Einkommen durch die Abgabenbefreiung stark entlastet werden, wie sich empirisch zeigen lässt. Somit ist eine Einteilung in stark und kaum begünstigte Personen vorzunehmen, die als Programm- bzw. Kontrollgruppe eines natürlichen Experimentes interpretiert werden können.

Allerdings liegt diesem Ansatz die kritische Annahme zugrunde, dass Programm- und Kontrollgruppe in ihrem Verhalten vergleichbar sind und zudem vergleichbaren Zeittrends unterliegen. Auch muss die Annahme kritisch bewertet werden, dass die Einteilung in Programm- und Kontrollgruppe nicht vom Verhalten der anderen Haushaltsmitglieder abhängt. Eine Person, deren Partner ein hohes Erwerbseinkommen erzielt, würde zunächst zur Pro-

grammgruppe gezählt, da diese Person durch die Steuerbefreiung von der Neuregelung erheblich profitieren würde. Reduziert der Partner jedoch seinen Erwerbsumfang, um ebenfalls in den Genuss der Neuregelung zu gelangen und wäre der Haushalt dann aufgrund hoher Kinderzahl sozialhilfeberechtigt, würde sich für die erste Person nicht viel ändern, man müsste sie eigentlich zur Kontrollgruppe zählen. Die Konstruktion eines natürlichen Experiments zur Abschätzung von Beschäftigungseffekten löst in diesem Fall das fundamentale Evaluationsproblem auf der Mikro-Ebene.

Zur Überprüfung der Frage, ob Mini- und Midijobs ein Sprungbrett im Hinblick auf eine reguläre Beschäftigung darstellt, ist ein klassisches Ex-post-Evaluationsdesign möglich. Zu definieren ist als Maßnahme der Übergang in einen Mini- oder Midijob. Im Fall der Evaluation der Neuregelung müssten die Wahrscheinlichkeiten des Übergangs in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis für Personen mit und ohne die definierte Maßnahme, d.h. mit und ohne Übergang in einen Mini- oder Midijob, miteinander verglichen werden. Ein solcher Vergleich führt jedoch zu verzerrten Ergebnissen, wenn sich die beiden Gruppen in Faktoren unterscheiden, die die zukünftigen Beschäftigungschancen auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis beeinflussen. Zur Berechnung der durchschnittlichen Veränderung der Chance für eine reguläre Beschäftigung, die auf eine geringfügige Erwerbstätigkeit zurückzuführen ist, ist daher die Konstruktion einer adäquaten Kontrollgruppe mittels der Zwillingssuche auf der Basis beobachtbarer Merkmale wie Alter, Geschlecht und Ausbildung der Teilnehmer bzw. Nichtteilnehmer erforderlich. Der Effekt eines Mini- oder Midijobs auf die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in eine reguläre Beschäftigung kann dann als Differenz aus der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit eines solchen Übergangs der Teilnehmer und dem gewichteten Durchschnitt der Wahrscheinlichkeit eines solchen Übergangs für die Kontrollpersonen erfolgen (vgl. Arntz/Jacobebbinghaus/Spermann 2004).

## 3.2 Beispiel Arbeitslosengeld II

### 3.2.1 Inhalt der Reform

Zum 1. Januar 2005 wird nach dem am 24.12.2003 verabschiedeten Hartz IV-Gesetz die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem neuen „Arbeitslosengeld II“ (ALG II) zusammengelegt. Anders formuliert: Die Arbeitslosenhilfe wird abgeschafft und bisherige Sozialhilfeempfänger, die erwerbsfähig sind, aber keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten, erhalten in Zukunft ALG II. Ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger erhalten künftig ALG II in Höhe von monatlich 345 Euro in den alten Bundesländern und 331 Euro in den neuen Bundesländern. Leistungen für einmalige Bedarfe gibt es

nicht mehr. Das Gesetz sieht als Übergangsregelung einen Zuschlag zum ALG II für die ersten zwei Jahre nach dem Auslaufen des Bezugs von Arbeitslosengeld vor. Der Zuschlag beträgt im ersten Jahr zwei Drittel der Differenz zwischen dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld (plus Wohngeld) und dem Anspruch auf ALG II. Der Zuschlag pro Hilfeempfänger wird auf maximal 160 Euro begrenzt. Nach Ablauf des ersten Jahres wird der Zuschlag um 50% reduziert. Damit wird der Einkommensverlust für Arbeitslose nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes abgefedert. Weiterhin wird die Vermögensanrechnung den Regelungen der Bedürftigkeit nach dem bisherigen Sozialhilferecht weitgehend angeglichen. ALG-II-Empfänger haben Zugang zu allen aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik und werden von Fallmanagern in den Job-Centern betreut.

Wichtig für die Entwicklung des Evaluationsdesigns ist der Bestandsschutz für Arbeitslosenhilfeempfänger. Hilfebedürftigen, die in den 3 Monaten vor In-Kraft-Treten des Gesetzes Arbeitslosenhilfe bezogen haben, wird ihre Hilfe auf der Grundlage der alten Regelungen für die Dauer der laufenden Bewilligung weitergezahlt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2004.

### 3.2.2 Lösung des Evaluationsproblems

Das Hauptproblem bei der Entwicklung eines mikroökonometrischen Evaluationskonzepts besteht – wie bei der Neuregelung für Mini- und Midijobs – darin, dass diese Maßnahme für alle Teilnehmer gleichzeitig im gesamten Bundesgebiet eingeführt wird. Dennoch hätte sich aufgrund einer Übergangsregelung ein Evaluationskonzept auf der Mikro-Ebene erstellen lassen, wenn das Arbeitslosengeld II – wie ursprünglich geplant – bereits zum 1. Juli 2004 eingeführt worden wäre. Dieses Evaluationskonzept ist jedoch nicht mehr durchführbar, weil das Arbeitslosengeld II erst zum 1. Januar 2005 eingeführt, wodurch die Übergangsregelung nicht mehr zum Tragen kommen. Es soll hier dennoch berichtet werden, um die Logik der Evaluation zu verdeutlichen (vgl. Hagen/Spermann 2004 und Fertig et al. 2004, S. 276f).

Die Kernidee dieses natürlichen Experiments aufgrund einer Übergangsregelung: Der Bestandsschutz für Arbeitslosenhilfeempfänger (Übergangsfrist für die laufende Bewilligung, längstens jedoch bis 31.12.2004) und der fehlende Bestandsschutz für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wird für die Bildung einer Kontrollgruppe genutzt. Die Programmgruppe bei der Evaluation der Effekte von ALG II auf die ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Bezieher hätte aus Individuen bestehen können, die bis Ende Juni 2004 Arbeitslosengeld und vom Juli 2004 an ALG II erhalten. Die Kontrollgruppe hätte dann aus Personen bestehen können, die bis Ende Mai 2004 Arbeitslosengeld bezogen hätten und im Juni 2004 einen

Arbeitslosenhilfebescheid mit einer Laufzeit bis zum Ende des Jahres 2004 erhalten haben. Als Ergebnisvariable steht die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Mittelpunkt.

Ein weiteres natürliches Experiment hätte sich mit der Programmgruppe erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger konstruieren lassen, die zum Juli 2004 zu ALG-II-Empfängern werden. Als Kontrollgruppe könnten in diesem Fall wieder Arbeitslosenhilfeempfänger dienen, die im Jahre 2004 Bestandsschutz genießen. Somit würde der Effekt von ALG II auf die Übergangsrate in Beschäftigung der ehemaligen Sozialhilfeempfänger geschätzt.

# 4. Berücksichtigung indirekter Effekte: Makro-Ebene

## 4.1 Die Calmfors (1994)-Klassifikation

Mikroökonomische Analysen sind geeignet, die direkten Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen als Differenz zwischen den Verhalten der Programm- und der Kontrollgruppe abzuschätzen. Ein solcher Vergleich basiert stets auf der Annahme, das Verhalten der Kontrollgruppe bleibe unberührt von dieser Maßnahme. Diese Prämisse ist bei Maßnahmen auf regionaler und sektoraler Ebene eine adäquate Approximation, bei den Mini- und Midijobs sowie beim ALG II ist sie hingegen nicht erfüllt. Infolge von Marktinterdependenzen, technologischen Interdependenzen, Budgeteffekten etc. ergeben sich Rückkoppelungsprozesse, die die direkten Effekte quantitativ und gar im Vorzeichen ändern können. Calmfors (1994) fasst die indirekten (allgemeinen) Gleichgewichtseffekte wie folgt zusammen:

- Mitnahme-Effekt (deadweight, windfall effect):
  Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lösen keine Verhaltensänderungen bei den Betroffenen aus. Wenn eine Firma eine Subvention für die Einstellung eines Arbeitslosen erhält, sie dieselbe Person aber auch ohne Subvention angeheuert hätte, dann ist die Zahlung an die Firma völlig wirkungslos, die Firma erhöht ausschließlich ihren Gewinn. Eine ähnliche Argumentation gilt für Nebenerwerbstätige, die auch ohne verringerte Abgabenbelastung einen Minijob angenommen hätten oder für Teilnehmer an einer subventionierten Weiterbildungsmaßnahme, die sie auch diese Förderung belegt hätten.
- Substitutions-Effekt:
  Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erhalten eine bevorzugte Behandlung bei der Besetzung von Stellen, aber dies geht zu Lasten von Nicht-Teilnehmern, deren Beschäftigungschancen im selben Ausmaß sinken. Die Ausgaben für diese Maßnahmen erhöhen in diesem Fall nicht die Gesamtzahl der Jobs, sie verpuffen wirkungslos. Ein solches Szenario ist bspw. gegeben, wenn "junge" subventionierte Arbeitslose anstelle

von nicht subventionierten "alten" Arbeitskräften eingestellt werden. Analog würde eine perfekte Substitution vorliegen, wenn ein vormals regulärer Job aufgesplittet wird in zwei oder drei subventionierte Mini- und Midijobs.

- Verdrängungs-Effekt (displacement, crowding out-effect):
  Selbst wenn durch die Maßnahmen in einzelnen Firmen zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird, kann dies auf Kosten von Beschäftigung in anderen Firmen geschehen. Insbesondere zwei Mechanismen sind zu nennen: 1. Aufgrund der staatlichen Subventionierung bestimmter Jobs genießen einzelne Firmen Kostenvorteile, die sie über verringerte Güterpreise nutzen, um nicht-subventionierte Unternehmen vom Markt zu verdrängen. 2. Durch die Subventionierung kommt es zu einem generellen Lohnanstieg.
- Steuereffekt:
  Die zur Finanzierung der Maßnahme notwendigen Steuererhöhungen bewirken Verhaltens-änderungen bei allen Akteuren.

## 4.2 Partial equilibrium fallacy

Die Einbeziehung solcher Rückkoppelungsprozesse ist ein Muss für die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, zumal wenn sie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene implementiert werden. Ansonsten droht die sogenannte "partial equilibrium fallacy", also der Trugschluss, die Mikroeffekte übertragen sich de facto eins zu eins auf die Makro-Ebene und seien daher ein gutes Abbild des Gesamteffekts. Dieser Trugschluss kann anhand der Abbildungen 1 und 2 verdeutlicht werden.

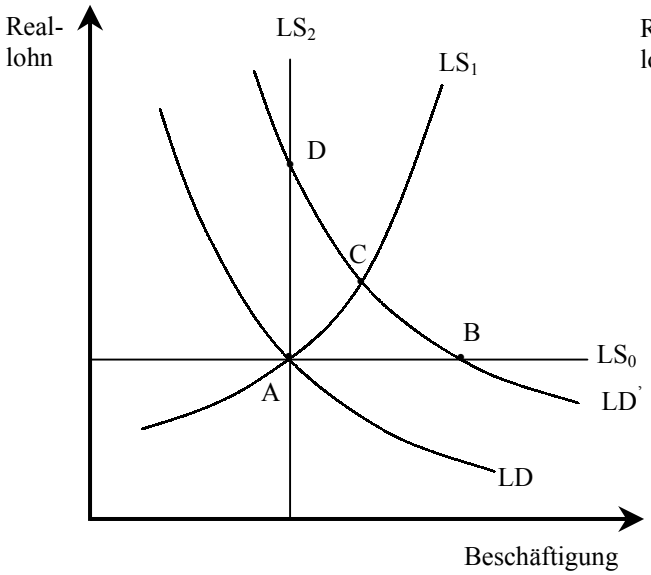


Abb. 1

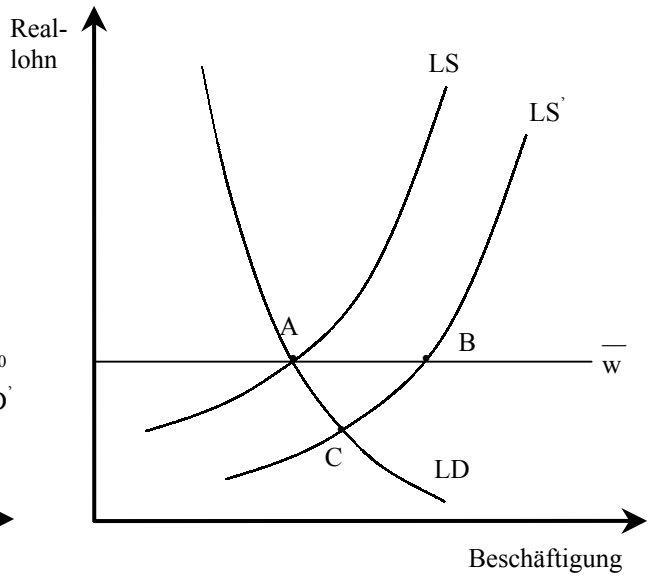


Abb. 2

In Abb. 1 wird eine Lohnsubvention unterstellt. Dies verbilligt den Produktionsfaktor Arbeit, für jeden gegebenem Lohnsatz steigt die Arbeitsnachfrage, die Arbeitsnachfragekurve verschiebt sich von LD nach LD'. Bleibt man auf der partiellen Ebene haften und betrachtet ausschließlich die Arbeitsnachfrage, so wird man einen Beschäftigungsanstieg von Punkt A nach Punkt B konstatieren. Dies ist aber nur im Extremfall der völlig elastischen Angebotskurve $LS_0$ eine korrekte Wiedergabe des tatsächlichen Beschäftigungseffekts. Allgemein gilt: Je steiler die Angebotskurve, desto stärker wird die Nachfrageerhöhung genutzt für eine Lohnsteigerung. Im zweiten Extremfall einer senkrechten Angebotskurve $LS_2$ bewirkt die Lohnsubvention einzig und allein eine Lohnsteigerung (Punkt D), es profitieren einzig und allein die vormaligen Arbeitsplatzbesitzer. Der intendierte und im partiellen Gleichgewicht diagnostizierte Beschäftigungseffekt verschwindet vollständig. Für eine Politikempfehlung ist es unabdingbar zu wissen, ob Punkt B, C oder D relevant ist. Entsprechend differenziert argumentiert bspw. Phelps (1997), wenn er für die USA infolge einer hohen Lohnflexibilität eine steile Arbeitsangebotskurve, für Europa hingegen eine vergleichsweise flache Angebotskurve vermutet, da das soziale Sicherungssystem eine starke Lohnrigidität bewirkt. Folglich sieht er als Hauptnutznießer von Lohnsubventionen in den USA die derzeit Beschäftigten, in Europa hingegen die Arbeitslosen.

Abb. 2 skizziert den Fall eines an die Arbeitsanbieter fließenden Lohnzuschusses bspw. in Form einer Steuer- und Abgabensubvention wie bei den Mini- und Midijobs. Die mikroökonomische Evaluierung der Mini- und Midijobs im vorigen Abschnitt fokussierte sich auf die vermutlichen Arbeitsangebotswirkungen, d.h. für gegebene Löhne wurde - technisch gesprochen - die zu erwartende Rechtsverschiebung der Arbeitsangebotskurve ermittelt. Das erweiterte Arbeitsangebot wird aber nur dann im selben Umfang zu zusätzlicher Beschäftigung führen, wenn in der Ausgangssituation beim vorherrschenden Lohn ein entsprechender Nachfrageüberhang bestanden hat. Dies ist jedoch ein unrealistisches Szenario, denn es basiert auf der Prämisse, die Konkurrenz der Unternehmen um die knappen Arbeitskräfte habe nicht zu einem Lohnanstieg geführt. Nimmt man statt dessen die Arbeitsnachfrage als restringierende Marktseite an, so generiert die Ausweitung des Arbeitsangebots nur unter der Bedingung sinkender Löhne einen positiven Beschäftigungseffekt. Je unelastischer die Arbeitsnachfrage, desto stärker wird der Lohnzuschuss für eine Lohnsenkung genutzt, der Beschäftigungsanstieg fällt entsprechend gering aus (Punkt C in Abb. 2).

Angenommen, der Lohnsatz bleibt infolge von Rigiditäten unverändert. Wie u.a. Sinn (2003) sowie Schöb/Weimann (2003) betonen, ist in diesem Fall damit zu rechnen, dass die Mini- und Midi-Jobber nicht zusätzliche Beschäftigte bzw. zusätzliche Beschäftigung dar-

stellen, sondern sie werden in erster Linie vorher regulär Beschäftigte verdrängen. Die Verdrängung wird vollständig sein, da sich der Preis der Arbeit und damit die Nachfrage nach Arbeit nicht geändert hat. Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung – gemessen in Stunden – bleibt unberührt, die Volkswirtschaft verharrt in Punkt A. Bei identischer Produktivität von vormals Beschäftigen und neuen Mini- und Midi-Jobbern bleibt zudem der gesamtwirtschaftliche Output unverändert. Der bei partieller Betrachtung des Arbeitsangebots skizzierte positive Effekt wird vollständig zunichte gemacht, der Partial equilibrium-Effekt verschwindet auf Makro-Ebene. Berücksichtigt man zudem die Steuererhöhungen zur Finanzierung dieser Programme, so dreht sich bei der Aggregation von der Mikro- auf die Makro-Ebene gar Vorzeichen um von einem Plus in ein Minus.

## 4.3 Allgemeine Gleichgewichtsmodelle

### 4.3.1 Die Grundidee

Für die Einbeziehung der Makrowirkungen stehen grundsätzlich zwei Methoden zur Verfügung, berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle (AGM) und makroökonometrische Analysen. Die relative Stärke der ökonometrischen Analysen liegt in der ex post-Analyse, denn für eine Bewertung der Wirkungsweise einer Maßnahme bedarf es Daten, die zwangsläufig vergangenheitsbezogen sein müssen (vgl. für weitere Einzelheiten den Beitrag von Hagen in diesem Band). Für die ex ante-Abschätzung von neuen bis dato nicht implementierten Instrumenten sind die AGM die bessere Methodik (vgl. Klepper et al. 1994 und Böhringer/Wiegard 2003). AGM beschreiben das Verhalten einer Volkswirtschaft als Ganzes, wobei sie im Unterschied zu den Makromodellen der 60er und 70er Jahre eine solide mikroökonomische Fundierung aufweisen. Auf der Basis wohl spezifizierter Zielfunktionen und Nebenbedingungen entscheiden Haushalte über ihr Faktorangebot und ihre Güternachfrage, Firmen entscheiden über ihr Güterangebot und ihre Faktornachfrage, Gewerkschaften verhandeln über die Lohnhöhe, der Staat zahlt Transfers und stellt öffentliche Güter zur Verfügung und entscheidet über Art und Umfang der zu erhebenden Steuern. Die individuellen Wirtschaftspläne werden unter der Hypothese flexibler Preise über die jeweiligen Märkte koordiniert. In einem allgemeinen Gleichgewicht stimmen geplante und tatsächlich realisierte Größen überein, kein Akteur hat Anlass, seine Pläne zu revidieren. Der komparative Vorteil der AGM ist die Berücksichtigung die indirekten Wechselwirkungen zwischen den Märkten.

Um die Wirksamkeit einer Maßnahme im Vergleich zum Status quo (Ausgangssituation ohne Politikeingriff) und/oder im Vergleich zu anderen Politikalternativen beurteilen zu können, ist das Modell numerisch zu spezifizieren. Erst die numerische Festlegung von

Elastizitäten, von Parametern der Nutzen- und Produktionsfunktionen, von Verteilungsparametern, Steuersätzen etc. erlaubt es, über das Vorzeichen hinaus die quantitative Größenordnung der Veränderung von Beschäftigung, Produktion, Faktorpreisen etc. abzuschätzen. Diese meist aus einer Kombination von ökonometrischen Schätzungen und Kalibrierung gewonnenen Parameter setzen dem Modell allerdings häufig enge Grenzen, denn der Wunsch nach einer stärkeren Disaggregation und nach Berücksichtigung weiterer theoretischer Wirkungszusammenhänge scheitert oftmals an der fehlenden Verfügbarkeit einschlägiger Daten (vgl. Gürtzgen 2004).

### 4.3.2 AGM und Arbeitsangebot

Die partialanalytische Betrachtung des Arbeitsangebots im vorigen Abschnitt hat gezeigt, dass es nicht "die" Anreizwirkung von Mini- und Midijobs gibt, sondern je nach Haushaltstyp ist diese sehr unterschiedlich. Für Empfänger von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosengeld ist der Anreiz eher marginal, da die Anrechnung auf die Transfers eine hohe Grenzbelastung impliziert. Nichterwerbstätige ohne Transferbezug, also bspw. Studenten, Schüler, Rentner und (potentielle) Zweitverdiener in einer Familie, profitieren dagegen stärker, da für sie die Abgabenbelastung bei Minijobs null und bei Midijobs maximal 20,85 % beträgt. Gleichfalls profitieren Arbeitnehmer überproportional, die zusätzlich zu ihrer Haupt- eine Nebenbeschäftigung aufnehmen wollen.

Jede makroökonomische Analyse der Mini- und Midijobs, die diese Differenzierung nicht vornimmt, sondern aus Vereinfachungsgründen von einem repräsentativen Haushalt ausgeht, muss völlig verzerrte Ergebnisse liefern und folglich scheitern. Bisher gibt es in der Literatur lediglich zwei namhafte allgemeine Gleichgewichtsmodelle, die diesem Erfordernis befriedigend Rechnung tragen. Dies ist zum einen das primär auf die niederländische Volkswirtschaft zugeschnittene Modell MIMIC (vgl. Gelauff/Graafland 1994 und Bovenberg/ Graafland/de Mooij 2000), sowie das am Mannheimer ZEW entwickelte Modell PACE-L (Böhringer et al. 2001). Dieses Modell wurde explizit mit der Zielsetzung konzipiert, die institutionellen Spezifika des deutschen Arbeitsmarktes abzubilden, um quantitative Aussagen über die Wirkungsweise von Strukturmaßnahmen im Steuer- und Sozialversicherungssystem treffen zu können. Die Nachfrage gerade seitens der Wirtschaftspolitik nach einer zahlenmäßigen Bestimmung der diversen Politikalternativen kann damit auf wissenschaftlich solider Basis befriedigt werden.

In seiner aktuellsten Variante (vgl. Boeters/Feil/Gürtzgen 2004) unterscheidet PACE-L zwischen 26 Haushaltstypen. Die Differenzierung erfolgt hinsichtlich Geschlecht, Familien-

status, Zahl der Kinder und Qualifikation (low- und high-skilled). Jedes Individuum maximiert eine über Konsum und Freizeit definierte Nutzenfunktion, wobei der Handlungsparameter Arbeitszeit bis zu fünf Ausprägungen annehmen kann, unter ihnen die Option "null Stunden". Von zentraler Bedeutung ist die exakte Spezifikation der individuellen Budgetrestriktion, denn für jede Arbeitszeitoption ist das jeweilige Nettoeinkommen zu ermitteln, und dies erfordert eine möglichst detailgetreue Wiedergabe des deutschen Steuer- und Transfersystems, also von Steuersätzen, Freibeträgen, Sozialversicherungsbeiträgen, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Kindergeld etc.

Um die Wirkungsweise besagter Hartz-Reformen adäquat einfangen zu können, sind die Mini- und Midijobs als zusätzliche Handlungsoption abzubilden. Dies gilt grundsätzlich für alle Haushaltstypen, jedoch divergiert – wie oben geschildert – die Veränderung des Nettoeinkommens erheblich, je nachdem ob es sich um Haupt- oder Nebenbeschäftigte, um Transferempfänger oder um Zweitverdiener handelt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass anders als bei Tarifverträgen der Stundenlohn auch auf individueller Ebene kein Datum ist, sondern bei Mini- und Midijobs ist er Verhandlungsgegenstand zwischen Arbeitnehmer und Firma. Beide Akteure verhandeln über eine Kombination von Stundenlohn und Stundenzahl, wobei das Produkt aus beiden auf 400 Euro bei Mini- und auf 800 Euro bei Midijobs limitiert ist.

Die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum ALG II läuft auf eine de facto Abschaffung der Arbeitslosenhilfe hinaus. Die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger stellen sich ein wenig besser durch die Reform, für die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe verschlechtert sich die finanzielle Lage zum Teil deutlich. Der Arbeitsanreizeffekt für die letztgenannte Gruppe liegt auf der Hand, allerdings - und dies ist ja gerade eine der Hauptintentionen dieser Verschärfung - sind die Hauptbetroffenen weder die Sozial- noch die Arbeitslosenhilfebezieher, sondern die bisherigen Bezieher von Arbeitslosengeld. Um eine drastische Einkommensreduktion inklusive Bedürftigkeitsprüfung, finanzielle Inanspruchnahme der Kinder/Eltern zu vermeiden, werden sie ihre Suchaktivitäten erheblich forcieren. Dieses simple mikroökonomische Kalkül wurde in unzähligen Analysen, die das Suchverhalten von Arbeitslosen als Funktion der Höhe und Bezugsdauer von Transfers zum Gegenstand haben, empirisch eindeutig bestätigt (vgl. u.a. Katz/Meyer 1990; Roed/Zhang 2003 und van Ours/Vodopivec 2004).

Da die Bezugsdauer der Transfers variiert bzw. die Transferhöhe eine Funktion der Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit ist, ist die explizite Berücksichtigung der Zeitdimension, also eine intertemporale Modellierung angebracht. Dies würde es zudem ermöglichen, der These nachzugehen, wonach es aus intertemporalen Überlegungen heraus optimal ist, einen

Job anzunehmen und nur solange beizubehalten, bis man sich für den Bezug des höheren Arbeitslosengeldes wieder qualifiziert hat (ökonomische Rationalität des sog. Drehtüreffekts). Die Aufnahme eines Handlungsparameters Suchintensität bringt auf modelltheoretischer Ebene eine weitere Komplikation mit sich, denn die Jobsuche ist eine dritte Form der Zeitverwendung. Je intensiver (zeitaufwendiger) die Jobsuche, desto höher die Wahrscheinlichkeit, einen Job zu finden, aber um so geringer die Freizeit.

### 4.3.3 AGM und Arbeitsnachfrage

Die Mini- und Midijob-Regelung reduziert im Vergleich zum Status quo die Lohnnebenkosten kaum, weshalb nur geringe direkte Impulse auf die Arbeitsnachfrage zu erwarten sind (vgl. Arntz/Feil/Spermann 2003). Wenn sich aber – grafisch gesprochen – die Arbeitsnachfragekurve nicht nach rechts verschiebt, dann kann die Reform nur dann substantiell die Beschäftigung steigern, wenn es zu einer Bewegung entlang dieser Kurve nach rechts unten kommt, oder mit anderen Worten, die Stundenlöhne müssen sinken (vgl. auch die obige Argumentation zu Abb. 2). Hierfür ist durchaus Potential, denn die verminderten Arbeitnehmerabgaben werden nicht nur den Arbeitnehmern zugute kommen, sondern die Unternehmen werden daran partizipieren in Form von Lohnsenkungen. Der Wegfall der 15 Wochenstunden-Grenze bei den Minijobs erleichtert die erforderliche Flexibilität des Stundenlohns nach unten.

Inwieweit Lohnsenkungen zu zusätzlicher Beschäftigungsnachfrage führen, ist eine Frage der Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten und eine Frage der Produktionstechnologie. Idealtypisch produzieren die Firmen ihre Güter mit Hilfe von Realkapital und Arbeit, wobei der Faktor Arbeit zu unterteilen ist zumindest in Gering- und Hochqualifizierte (low-skilled und high-skilled). Sinkt jetzt der Lohn für die Geringqualifizierten, dann werden die Unternehmen bei gegebenem Output vermehrt diesen Faktor einsetzen und weniger Hochqualifizierte und Kapital nachfragen. Die Substitutionselastizitäten zwischen den jeweiligen Faktoren entscheiden über die Höhe dieses Effekts. Aber die verminderten Kosten werden weitergeben in Form verminderter Güterpreise, so dass der Output und damit die Nachfrage nach allen Faktoren steigt. Je intensiver der Wettbewerb auf den Gütermärkten, um so bedeutsamer dieser sog. Level-Effekt. Für die Nachfrage nach Geringqualifizierten ergeben sich zwei gleichgerichtete, für die beiden anderen Faktoren zwei gegenläufige Effekte. Auf theoretischer Ebene lässt sich nicht klären, ob der Nettoeffekt positiv oder negativ ist, ob also die Nachfrage bspw. nach Hochqualifizierten nun steigt oder fällt. Für die Beurteilung des makroökomischen Beschäftigungseffekts der Mini- und Midijobs ist das aber unabdingbar.

Die Produktionstechnologie ist gleichfalls von Relevanz für die schon angesprochene Zerlegungsthese. Droht infolge der Subventionierung der Mini- und Midijobs die Gefahr, dass der Arbeitsplatz eines Hauptbeschäftigten geteilt wird in zwei oder mehr mit Nebenbeschäftigten besetzten Mini- und Midijobs? Diese Befürchtung basiert zum einen auf der (wenig realistischen) Prämisse einer annähernd gleichen Arbeitsproduktivität der jeweiligen Arbeitskräfte. Zum anderen sind quasi-fixe Arbeitskosten zu beachten, die nicht mit der Stundenzahl variieren, sondern als Kosten pro Beschäftigten anfallen. Beispiele hierfür sind Einstellungs- und Trainingskosten. Je bedeutsamer diese Kostenkomponenten sind, desto unwahrscheinlicher ist das Szenario einer Zerlegung von Vollzeitstellen. Aber selbst wenn die Zerlegungsthese zutrifft, weist die Statistik zwar mehr Arbeitslose aus, die Zahl der hergestellten Güter und Dienstleistungen in der Volkswirtschaft bleibt jedoch unverändert. Letzteres ist aber der übliche Maßstab für die Wohlfahrt einer Ökonomie. Mit anderen Worten, eine umfassende Analyse sollte sich nicht allein auf die Beschäftigung als Erfolgsmaßstab beschränken, sondern weitere Aspekte einbeziehen wie Outputeffekte, psychische Kosten der Arbeitslosigkeit oder Verteilungswirkungen.

Ein ähnlich gelagerter Punkt betrifft die geringfügigen Tätigkeiten im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, die eine besondere Förderung in Form verringerter Arbeitgeberbeiträge und einer (begrenzten) steuerlichen Absetzbarkeit der jeweiligen Ausgaben erfahren. Intendiert ist hiermit neben der Forcierung der Arbeitsnachfrage eine Legalisierung von vormaliger Schwarzarbeit. Ob letztgenannter Effekt tatsächlich eintritt, lässt sich nur abschätzen, sofern die Modellspezifikation die Option Schwarzarbeit zulässt. Kommt es zu einer Umwandlung von vormals "schwarzen" in legale Jobs, so erhöht sich gemäß Statistik die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt. Aber der tatsächliche Wert der in der Volkswirtschaft produzierten Güter und Dienstleistungen hat sich wiederum nicht geändert.

### 4.3.4 AGM und Lohnfindungsprozesse

Die bisherige Analyse sollte verdeutlicht haben, dass die makroökonomischen Beschäftigungseffekte besagter Reformen maßgeblich von den Implikationen auf die Lohnhöhe abhängig sind. So bitter es in manchen Ohren klingen mag, ohne Lohnreduktion wird der Beschäftigungseffekt nahe null liegen. Während die Mini- und Midi-jobs mehr auf das Arbeitsangebot zielen, ist das ALG II primär ein Instrument zur Schaffung von Lohnflexibilität nach unten. Entsprechend bedeutsam ist die möglichst exakte Abbildung der deutschen Lohnfindungsprozesse im Rahmen des AGM.

PACE-L beinhaltet ein solches Modul, für jede Qualifikation wird der Lohn zwischen Gewerkschaften und Unternehmen ausgehandelt, wobei als legitime Vereinfachung die einzelne Firma als Verhandlungsebene gewählt wird. Der im Rahmen eines Nash-Bargaining-Ansatzes bestimmte Lohn ist ein Mark up auf den sog. Reservationslohn, also ein Aufschlag auf denjenigen Lohn bzw. dasjenige Einkommen, das die Gewerkschaftsmitglieder erwarten können, wenn sie nicht in der betrachteten Firma sondern anderweitig in der Volkswirtschaft tätig werden. Der Mark up ist u.a. eine Funktion des Steuersystems. Insbesondere gilt: Je höher der von den Arbeitnehmern zu zahlende Grenzsteuersatz auf das Lohneinkommen, desto geringer der Aufschlag und desto geringer der ausgehandelte Lohn. Eine möglichst progressive Einkommensteuer ist also gut für die Beschäftigung, da sich Erhöhungen des Bruttolohns nur in geringeren Steigerungen des Nettolohns niederschlagen und mithin vergleichsweise unattraktiver werden. Dieses auf Lockwood/Manning (1993) zurückgehende Resultat wurde jedoch von Bovenberg/Graafland/de Mooij (2000) als ein Beispiel für die "partial equilibrium fallacy" entlarvt. Weil der Reservationslohn auf gesamtwirtschaftlicher Ebene endogen ist, ergeben sich Rückkoppelungseffekte, die den Partialeffekt zunichte machen können.

Der Reservationslohn ist ein gewichteter Durchschnitt der erwarteten Einkommen aus alternativen Tätigkeiten, sprich Aufnahme eines anderen offiziellen Jobs, Arbeitslosigkeit oder Schwarzarbeit. Als Gewichte fungieren die jeweiligen Wahrscheinlichkeiten, eine dieser Alternativen zu wählen. Höhere Grenzsteuersätze machen nun die Schwarzarbeit (inkl. Haushaltsproduktion) deutlich attraktiver, so dass die Gewerkschaften einen Anreiz haben, aggressiver zu verhandeln und einen höheren Bruttolohn durchzusetzen. Dies senkt die Beschäftigung und wirkt obigen Partialeffekt entgegen.

Die Mini- und Midijobs und das ALG II setzen genau an dieser Stelle an. Durch die verminderten Abgaben bei den Mini- und Midijobs verringert sich der Abstand zu den Löhnen im Schattensektor, die relative Attraktivität der Schwarzarbeit sinkt. Analoges gilt für den Status der Arbeitslosigkeit. Gerade weil das Einkommen aus diesen Jobs verrechnet wird mit dem Arbeitslosengeld, sind diese Jobs weniger reizvoll für Arbeitslose als für regulär Beschäftigte, die relative Attraktivität der Arbeitslosigkeit geht zurück. Das ALG II wirkt hier noch ungleich direkter über die zum Teil deutliche Verschlechterung der Einkommensposition der Arbeitslosen im Vergleich zur bisherigen Arbeitslosenhilfe. Alle Wirkungskanäle implizieren einen verminderten Reservationslohn, wodurch wiederum der für jeden signifikanten Beschäftigungseffekt unabdingbare Lohndruck nach unten entsteht. Die ökonomische

Rationalität dieser Mechanismen ist wohl unbestritten, deren Quantifizierung mittels eines AGM steht indes noch aus.

Abschließend sei auf eine weitere relative Stärke der AGM kurz eingegangen. Diese Modelle erleichtern es, die budgetären Konsequenzen der jeweiligen Reformen für den Staat bzw. für die Sozialversicherungen sachgerecht in die Analyse einzubeziehen. Die aus der Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung resultierenden Rückwirkungen, also in der Calmfors (1994)-Terminologie die Steuereffekte, werden zwecks analytischer Handhabbarkeit oftmals sehr "stiefmütterlich" behandelt. Meist wird das Konzept der ex ante-Neutralität verwendet, das einen Budgetausgleich nur zum Zeitpunkt des Ergreifens der Maßnahme fordert. Die aus der Anpassung der endogenen Variablen wie Löhne, Beschäftigung etc. resultierenden Budgetwirkungen werden in der Regel außer acht gelassen. Eine Ausnahme bilden hier Michaelis und Pflüger (2000), die diese indirekten Effekte berücksichtigen (Konzept der ex post-Neutralität). Da für die AGM das Kriterium Handhabbarkeit nicht diese Bedeutung hat, liefern sie nicht nur ein besseres Abbild der Budgetwirkungen, sondern als Konsequenz auch ein fundierteres Gesamtbild der makroökonomischen Implikationen der Hartz-Reformen.

## 5. Zusammenfassung und Reformvorschlag

Die besondere Herausforderung bei der Evaluation der Hartz-Gesetze liegt darin, dass diese Instrumente häufig für alle Personen in Deutschland gelten und zu einem bestimmten Zeitpunkt für alle Personen gleichzeitig eingeführt wurden. Fast alle Instrumente wurden nicht im Vorfeld mit Hilfe von sozialen Experimenten, bei denen das fundamentale Evaluationsproblem durch die Bildung einer Kontrollgruppe per Zufallsauswahl gelöst wird, auf ihre Erfolgswahrscheinlichkeit hin getestet. Damit müssen nicht-experimentelle Evaluationsmethoden gewählt werden – ihre Auswahl ist jedoch einzelfallspezifisch und bedarf detaillierter Kenntnis der Hartz-Gesetze und ihrer Implementierung.

Es wurde in diesem Beitrag anhand der Beispiele Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II gezeigt, wie so genannte natürliche Experimente das Evaluationsproblem auf der Mikro-Ebene lösen können. Die Grenzen dieser nachträglich konstruierten natürlichen Experimente wurden jedoch auch deutlich: Das Evaluationsdesign für das Arbeitslosengeld II ist wegen der Verschiebung des Beginns der Auszahlung auf 1. Januar 2005 nicht mehr realisierbar.

Für eine gehaltvolle ökonomische Evaluierung der Hartz-Gesetze bedarf es neben der Analyse der direkten Mikroeffekte einer Abschätzung der indirekten Makroeffekte. Wie im Beitrag erläutert, mögen diese Effekte im Einzelfall eine sehr komplexe Gestalt annehmen,

aber die skizzierte Makroanalyse kann eine völlige Überzeichnung des zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekts verhindern. Auf methodischer Ebene sind berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle das adäquate Instrument, eine solche Makroanalyse umzusetzen.

***Reformvorschlag***

Die Einschätzung der Hartz-Gesetze, aber auch der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Politik und Öffentlichkeit, basiert häufig auf absoluten und relativen Zahlen, die keine sachgerechte Erfolgsbeurteilung erlauben. Da es bei gegebener Gesetzeslage aus politökonomischen Gründen keinen zwingenden Mechanismus gibt, der die Evaluationskultur in Deutschland automatisch auf den internationalen Standard einer Evaluation mit Kontrollgruppen hebt, ist eine Gesetzesinitiative und öffentlicher Druck nötig. Öffentlicher Druck durch die Wissenschaft und die Medien sind die notwendige Bedingung, um ein Klima für eine Evaluationskultur im Sinne der Steuer- und Beitragszahler zu schaffen.

Drei Elemente sollten den Kern der Gesetzesinitiative bilden (vgl. Spermann 2004):

1. Zwang zu Experimenten vor Einführung neuer Instrumente: Alle neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollten zunächst experimentell mit Kontrollgruppen erprobt werden, wobei eine zeitnahe Evaluation durch eine entsprechende Datenerhebung in Kooperation von Wissenschaft und Praxis gewährleistet sein muss.
2. Zwang zur laufenden Evaluation bestehender Programme: Alle bestehenden Instrumente sollten nicht-experimentell mit Kontrollgruppen überprüft werden. Dazu ist der Wissenschaft der Datenzugang in einem Forschungsdatenzentrum zu gewährleisten. Dem Datenschutz sollte bei der Evaluationsforschung mit Individual-, Haushalts- und Firmendaten durch hohe Konventionalstrafen bei Datenmissbrauch Rechnung getragen werden.
3. Jährlicher Evaluationsbericht: Die Bundesanstalt für Arbeit und die Bundesregierung sind verpflichtet, den Nachweis einer effektiven und effizienten Mittelverwendung vor dem Parlament anzutreten. Dazu sollte ein jährlicher Evaluationsbericht in Kooperation von Bundesanstalt für Arbeit (IAB Nürnberg) und unabhängigen Forschungsinstituten erstellt werden.

Kern ist dabei der jährliche Evaluationsbericht an das Parlament, der gemeinsam von Bundesanstalt für Arbeit und Forschungsinstituten erstellt wird. Dieser Vorschlag ist in dreifacher Hinsicht erläuterungsbedürftig. Zum einen wird ein gemeinsamer Bericht vorgeschlagen. Darin spiegelt sich die konkrete Praxiserfahrung wider, dass die komplexen Datenstrukturen der BA nur in Kooperationsprojekten von Mitarbeitern der Forschungs-

institute durchdrungen werden können. Zum anderen wird nicht ein Bericht an die Bundesregierung, sondern ein Bericht an das Parlament vorgeschlagen. Darin drückt sich die Hoffnung aus, dass durch Wissenschaft und Medien aufgeklärte Parteien an einer effektiven und effizienten Mittelverwendung interessiert sind, zumindest, wenn sie sich in der Opposition befinden. Auf diese Weise können dem Wähler auch Maßnahmen der Fiskalillusion leichter vor Augen geführt werden. Zum dritten wird die Berichterstattung über die Verwendung von Steuer- *und* Beitragsmitteln vor dem Parlament vorgeschlagen, nicht nur von Steuermitteln wie z.B. beim Subventionsbericht des Bundes. Damit wird der Konstruktion der BA als Bundesagentur unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit Rechnung getragen. Die BA kann als verlängerter Arm der Exekutive verstanden werden, so dass sie der parlamentarischen Kontrolle unterliegen muss. Insbesondere können somit Verbandsvereinbarungen zu Lasten der Steuer- und Beitragszahler und die Aktivitäten von gut organisierten Interessengruppe besser einer öffentlichen Kontrolle unterzogen werden. Würde ein solches Gesetz verabschiedet, wäre eine effektive und effiziente Verwendung von derzeit etwa 20 Milliarden €, die allein der Bund für aktive Arbeitsmarktpolitik verausgabt, grundsätzlich gewährleistet.

## Literatur


Arntz, Melanie; Jacobebbinghaus, Peter und Alexander Spermann (2004): Minijobs, Midijobs und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privaten Haushalten, in: Hagen, Tobias und Alexander Spermann, Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Schriftenreihe des ZEW, Band 74, Baden-Baden, 171-189.

Böhringer, Christoph und Wolfgang Wiegard (2003): Methoden der angewandten Wirtschaftsforschung: Eine Einführung in die numerische Gleichgewichtsanalyse, ZEW Discussion Paper No. 03-02.

Böhringer, Christoph; Boeters, Stefan; Feil, Michael; Steiner, Victor und Thomas Rutherford (2001): Das gesamtwirtschaftliche Modell PACE-L zur Analyse von Arbeitsmarktpolitiken, BeitrAB, Band 253, Nürnberg.

Boeters, Stefan; Feil, Michael und Nicole Gürtzgen (2004): Discrete Working Time Choice in an Applied General Equilibrium Model, ZEW-Discussion Paper No. 04-20.

Bovenberg, Lans; Graafland, Johan und Ruud de Mooij (2000): Tax Reform and the Durch Labor Market: An Applied General Equilibrium Approach, *Journal of Public Economics* 78: 193-214.

Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Economic Studies* 22: 7-47.

Fertig, Michael; Kluve, Jochen; Schmidt, Christoph; Apel, Helmut, Friedrich; Werner und Helmut Hägele (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik, Ein umfassendes Evaluationskonzept, RWI Schriften, Heft 74, Berlin.

Gelauff, G.M.M. und Johan Graafland (1994): *Modelling Welfare State Reform*, Amsterdam.

Gürtzgen, Nicole (2004): Makroevaluation mit berechenbaren allgemeinen Gleichgewichts-Modellen, in: Hagen, Tobias und Alexander Spermann, Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Schriftenreihe des ZEW, Band 74, Baden-Baden, S. 97-108.

Hagen, Tobias und Alexander Spermann (2004): Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie Einstiegsgeld, in: Hagen, Tobias und Alexander Spermann, Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Schriftenreihe des ZEW, Band 74, Baden-Baden, 117-129.

Katz, Lawrence und Bruce Meyer (1990): The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits of the Duration of Unemployment, *Journal of Public Economics* 41 (1): 45-72.

Klepper, Gernot; Lorz, Oliver; Stähler, Frank; Thiele, R. und W. Wiebelt (1994): Empirische allgemeine Gleichgewichtsmodelle – Struktur und Anwendungsmöglichkeiten, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 213: 513-544.

Lockwood, Ben und Alan Manning (1993): Wage Setting and the Tax System: Theory and Evidence for the United Kingdom, *Journal of Public Economics* 52 (1): 1-29.

Michaelis, Jochen und Michael Pflüger (2000), The Impact of Tax Reforms on Unemployment in a SMOPEC, *Journal of Economics* 72 (2): 175-201.

Phelps, Edmund (1997): Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs, in: D. Snower und G. de la Dehesa (Hg.), *Unemployment Policy - Government Options for the Labour Market*, Cambridge, S. 206-249.

Roed, Knut und Tao Zhang (2003): Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?, *Economic Journal* 113 (1): 190-206.

Schöb, Ronnie und Jürgen Weimann (2003): Neue Arbeitslose durch Mini-Jobs, *Financial Times Deutschland* v. 05.02.2003.

Sinn, Hans-Werner (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?*, München.

Spermann, Alexander (2004): Plädoyer für ein „Evaluationsgesetz zur Arbeitsmarktpolitik" in Deutschland, in: Fitzenberger, Bernd u. Werner Smolny u. Peter Winker (Hrsg.), Herausforderungen an den Wirtschaftsstandort Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 72, Baden-Baden, S. 233-248.

Spermann, Alexander und Henrik Winterhager (2004): Maßnahmen zur verbesserten Vermittlung, in: Hagen, Tobias und Alexander Spermann, Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Schriftenreihe des ZEW, Band 74, Baden-Baden, S. 130-144.

van Ours, Jan und Milan Vodopivec (2004), How Changes in Benefits Entitlement Affect Job-Finding: Lessons from the Slovenian Experiment, IZA Discussion Paper No. 1181.