

Merkl, Christian

Article

Perspektiven zum Bürgergeld

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Merkl, Christian (2022) : Perspektiven zum Bürgergeld, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 2, pp. 86-89, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3106-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262795>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Christian Merkl*

Perspektiven zum Bürgergeld

Die Hartz IV-Arbeitsmarktreform führte aus makroökonomischer Perspektive zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die niedrigere Arbeitslosigkeit wurde allerdings durch eine schlechtere soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit erkaufte. Die Ampelkoalition will durch das Bürgergeld einerseits Konstruktionsfehler in der Hartz-IV-Architektur beseitigen. Andererseits wird die soziale Absicherung gegenüber dem Prinzip des Forderns wieder etwas stärker gewichtet. Wenn die daraus resultierenden negativen Beschäftigungseffekte klein gehalten werden sollen, ist zu empfehlen, *erstens* Mitwirkungspflichten nicht zu stark aufzuweichen und *zweitens* keine neuen Türen für Frühverrentungen zu öffnen. Der vorliegende Artikel macht Vorschläge, wie hohe Beschäftigung und sozialer Ausgleich noch besser in Einklang gebracht werden können. Arbeitslosenunterstützungssysteme sind mit einem grundsätzlichen Zielkonflikt verbunden. Bei eintretender Arbeitslosigkeit wird der Einkommens- und Konsumverlust durch eine Transferleistung reduziert und somit bessere soziale Absicherung gewährleistet. Allerdings entstehen durch „Moral Hazard“ negative Anreize für das Suchverhalten von Arbeitslosen. Dadurch erhöht sich die Arbeitslosigkeit. Dieser Zielkonflikt ist im Rahmen der Baily-Chetty-Formel zur optimalen Arbeitslosenversicherung dargestellt (Baily, 1978; Chetty, 2006). Empirisch wird durch zahlreiche mikroökonomische Studien dokumentiert, dass längere Bezugsdauern bei der Arbeitslosenunterstützung die Übergangswahrscheinlichkeiten in die Beschäftigung reduzieren (siehe z. B. Schmieder et al., 2012, für Deutschland).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Autor bedankt sich bei Hermann Gartner, Brigitte Hochmuth, Britta Kohlbrecher und Jens Südekum für kritische Anmerkungen.

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit beschloss die rot-grüne Mehrheit im Bundestag in den Jahren 2002 und 2003 die Einführung der Hartz-Arbeitsmarktreformen. Im Rahmen der Hartz-IV-Reform wurde die soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose reduziert, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Im Jahr 2005 wurde die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II verschmolzen. Im Jahr 2006 wurden die Bezugsdauern für das Arbeitslosengeld (ALG) I für ältere Arbeitskräfte verkürzt. Abbildung 1 stellt stilisiert (in Anlehnung an Hochmuth et al., 2021) die institutionellen Veränderungen durch die Hartz-IV-Reform dar. Anders als die Arbeitslosenhilfe unterliegt das Arbeitslosengeld II einer strikten Bedarfsprüfung (Auszahlung nur bei Bedürftigkeit). Folglich implizierte die Hartz-IV-Reform eine besonders starke Kürzung der Transferleistungen für Langzeitarbeitslose mit Vermögen (aufgrund der Bedarfsprüfung für das ALG II) oder mit zuvor hohem Arbeitseinkommen (einheitlicher Regelsatz für ALG II anstelle einer am vorherigen Nettoeinkommen orientierten Leistung bei der Arbeitslosenhilfe). Hinzu kamen Mitwirkungspflichten im Rahmen des Prinzips Fordern und Fordern.

Die Arbeitslosenquote in Deutschland sank von 12 % im Jahr 2005 auf 5 % im Jahr 2019, also um rund 7 Prozentpunkte. Welchen Anteil daran hatte die Hartz-IV-Reform? Price (2019) zeigte kürzlich mittels eines innovativen mikroökonomischen Ansatzes, dass die Hartz-IV-Reform bei den betroffenen Arbeitslosen die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung stark erhöhte. Dieser Effekt alleine führte zu einem Rückgang der aggregierten Arbeitslosigkeit von knapp einem Prozentpunkt. Die Studie von Price (2019) kann aber keine Aussagen zu den makroökonomischen Effekten der Hartz-IV-Reform treffen, da nur die Effekte auf die direkt von der Reform betroffenen Arbeitslosen geschätzt werden. Entsprechend der Logik der mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Modellklasse von Diamond-Mortensen-Pissarides¹ erhöht eine Absenkung der Lohnersatzleistungen aufgrund niedriger Löhne die Anreize für Arbeitgeber:innen, zusätzliche Stellen zu schaffen. Hochmuth et al. (2021) zeigen durch die Kombination von Daten der IAB-Stellenerhebung mit einer makroökonomischen Modellsimulation, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt etwa doppelt so groß ist wie der mikroökonomische Effekt (also insgesamt Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 2

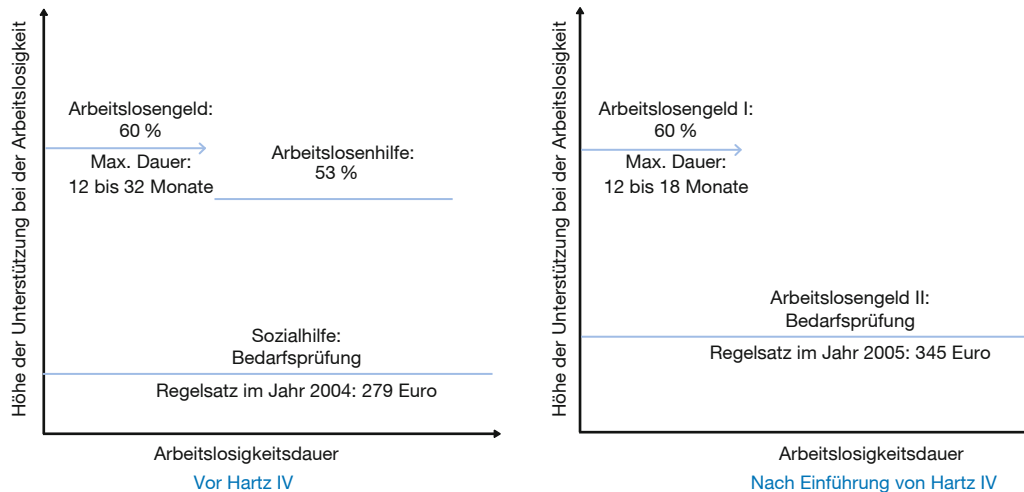
1 Siehe insbesondere Mortensen und Pissarides (1994).

Prof. Dr. Christian Merkl ist Professor für Makroökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Forschungsprofessor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Abbildung 1

Stilisierte Darstellung des Arbeitslosenunterstützungssystems vor und nach Einführung der Hartz-IV-Reform für eine/n ledige/n Arbeitnehmer:in ohne Kinder

Prozentsätze beziehen sich auf das vorherige Nettoeinkommen



Quelle: Die Abbildung wurde in Anlehnung an Hochmuth et al. (2021) reproduziert.

Prozentpunkte).² Klein und Schiman (2022) quantifizieren mittels zeitreihenökonomischer Schätzungen sogar einen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Höhe von 3,5 Prozentpunkten durch strukturelle Lohnschocks im Anschluss an die Hartz-Reformen. Deren geschätzter makroökonomischer Effekt ist auch möglicherweise deswegen größer als bei Hochmuth et al. (2021), da letztere den Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht modellieren. Da sich durch die Hartz-IV-Reformen insbesondere für gut verdienende Beschäftigte die Lage im Fall von Arbeitslosigkeit verschlechtert hat, ändert dies auch bei existierenden Jobs die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen. Nach den Hartz-Reformen zeigt sich in den Daten in der Tat eine viel höhere Jobstabilität als vorher. Hartung et al. (2020) führen dies in einem strukturellen makroökonomischen Modell auf die Hartz-IV-Arbeitsmarktreform zurück, insbesondere bei den älteren Arbeitskräften, die besonders negativ von der Reform betroffen waren (vgl. Abbildung 1). Dies vergrößert den gesamtwirtschaftlichen Effekt der Hartz-IV-Reform noch einmal. Wengleich der direkte Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht leicht zu messen ist, so ist unbestritten, dass in Deutschland die größ-

2 Die ursprünglich sehr unterschiedlichen simulierten makroökonomischen Beschäftigungseffekte (Launov und Wälde 2013; Krause und Uhlig, 2012; Krebs und Scheffel 2013) sind im Wesentlichen auf einen unterschiedlichen angenommenen Rückgang der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose zurückzuführen. Hochmuth et al. (2021) schlagen eine neue Strategie vor, um diesen Dissens zu lösen. Deren quantitative Ergebnisse sind im Einklang mit Price (2019). Für eine ausführliche allgemeinverständliche Diskussion zu diesen Punkten, siehe Hochmuth et al. (2019).

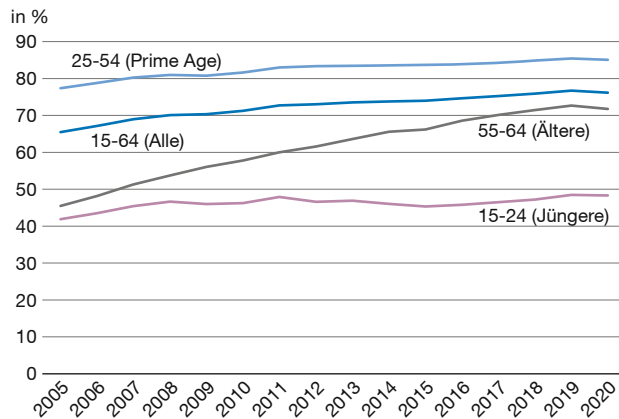
ten Beschäftigungserfolge bei den älteren Arbeitskräften erzielt wurden. Abbildung 2 zeigt, dass die Erwerbstätigenquote für ältere Personen (55 bis 64 Jahre) stark gestiegen ist. Im „Prime Age“-Segment (25 bis 54 Jahre) ist dagegen ein wesentlich moderaterer Anstieg sichtbar. Beim Anstieg der Erwerbstätigenquoten für Ältere gab es sicherlich eine nennenswerte Interaktion zwischen Hartz IV und der Rentenreform im Jahr 2006 (zu den Wirkungen der Rentenreform siehe Riphahn und Schrader, 2021). Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie die Verkürzung der Bezugsdauern für Ältere in Kombination mit der Erhöhung des Vorruhestandsalters erschwerten den frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben deutlich.

Die makroökonomische Forschung ist sich also weitgehend einig, dass Hartz IV die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert hat, auch wenn es bei der genauen Quantifizierung immer Unsicherheiten geben wird. Vor dem Hintergrund der zitierten Studien halte ich es für realistisch, dass etwa ein Drittel bis die Hälfte des Rückgangs der Arbeitslosigkeit auf die Hartz-IV-Reform zurückzuführen ist.³ Die Hartz-IV-Reform hat damit erfolgreich das Ziel erreicht, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allerdings musste der Preis bezahlt werden, dass die Absicherung für Langzeitarbeitslose verschlechtert und damit die Unsicherheit für alle Beschäftigten erhöht wurde.

3 Hinzu kommen konjunkturelle Effekte und die Effekte der anderen Hartz-Reformpakete. Siehe Klein und Schiman (2022) für eine Dekomposition.

Abbildung 2

Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zur Bevölkerungsgruppe im jeweiligen Alterssegment



Quelle: OECD.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Bestrebungen der Ampelkoalition zur Transformation von Hartz IV in ein Bürgergeld zu bewerten? Die Reformvorschläge lassen sich in drei Kategorien unterteilen. *Erstens* macht die Ampelkoalition Vorschläge, relativ offensichtliche Konstruktionsfehler von Hartz IV zu beseitigen. Dazu zählt die vorgeschlagene Entbürokratisierung und die damit verbundene Pauschalisierung bestimmter Leistungen. Außerdem wird das Problem hoher Transferentzugsraten erkannt. Eine unabhängige Kommission soll entsprechende Lösungen anbieten. Des Weiteren will die neue Bundesregierung Sonderregelungen bei den Sanktionen für unter 25-Jährige abschaffen. Dies steht im Einklang mit der IAB-Stellungnahme (2015), die darauf verweist, dass mit übermäßigen Sanktionen nachteilige Auswirkungen verbunden sein können, wie z. B. ein Abbruch des Kontaktes zum Jobcenter.

Zweitens sollen die Prioritäten etwas stärker in Richtung sozialversicherungspflichtiger und qualifizierter Arbeit verschoben werden. Durch die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs soll die Weiterbildung und Qualifikation gestärkt werden. Ebenso soll durch die bereits erwähnte Reform der Transferentzugsraten sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver werden. Gegeben ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial und niedrige Arbeitslosigkeit macht diese neue Prioritätensetzung bei adäquater Umsetzung durchaus Sinn (siehe dazu auch Empfehlungen in Hochmuth et al., 2019).

Drittens soll vor dem Hintergrund des eingangs besprochenen Zielkonflikts eine Neujustierung im Sinne höherer sozialer Absicherung erfolgen. Meine Lesart des Koalitionsvertrags ist jedoch, dass nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden soll, sondern lediglich die größten

sozialen Härten der Hartz-IV-Reform abgemildert werden sollen. Dazu zählt, dass während der ersten zwei Jahre des Bürgergeldes auf eine Vermögensprüfung verzichtet und das Schonvermögen erhöht werden soll. Im Sinne von Abbildung 1 ist der Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit für Personengruppen mit Vermögen also etwas besser abgesichert. Es ist zu betonen, dass es sich dabei nicht um eine Rückkehr zum System vor Hartz IV handelt (z. B. keine Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe). Im Idealfall bedeutet dies, dass die positiven Beschäftigungseffekte von Hartz IV nur in kleinen Teilen zurückgedreht werden. An dieser Stelle liegt der Teufel allerdings im Detail. Will die Bundesregierung die negativen Beschäftigungseffekte klein halten, so sollten zwei Prinzipien eingehalten werden. *Erstens* dürfen die Türen zur Frühverrentung dann institutionell nicht wieder schleichend geöffnet werden (siehe Beschäftigungserfolge bei älterer Erwerbsbevölkerung in Abbildung 2). Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Rente mit 63. *Zweitens* haben wohldosierte Mitwirkungspflichten weiterhin eine wichtige Funktion bei der Aktivierung von Beschäftigten (siehe dazu IAB-Stellungnahme, 2015). Laut Koalitionsvertrag sollen die Mitwirkungspflichten neu geordnet werden. Bei einer zu starken Aufweichung von Sanktionen würde eine Art Grundeinkommen entstehen, mit entsprechend negativen Beschäftigungsanreizen. Merkl und Sauerbier (2022) zeigen z. B. im Rahmen einer makroökonomischen Analyse der Reform der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III), dass gerade das Prinzip des Förderns und Forderns nennenswerte positive Beschäftigungseffekte mit sich brachte.

Als Zwischenresultat lässt sich festhalten, dass die Ampelkoalition versucht, die Kinderkrankheiten von Hartz IV abzuschaffen und gleichzeitig das System etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung zu justieren. Gegeben die großen Beschäftigungserfolge durch Hartz IV und aufgrund der Ampel-Arithmetik handelt es sich bei letzterem aber meiner Einschätzung nach um eine moderate Neujustierung. Dies gilt zumindest dann, wenn Sanktionen weiterhin dort eingesetzt werden, wo sie sich in entsprechenden Evaluierungen als effektiv und sinnvoll herausgestellt haben.

Könnte die Ampelkoalition den zugrunde liegenden Zielkonflikt zwischen sozialer Absicherung und Anreizen zur Aufnahme von Arbeit noch besser lösen? Wenn eine bessere Absicherung für langjährig Beschäftigte politisch erwünscht ist, könnte der Zielkonflikt über ein System von Beschäftigungskonten reduziert werden. Beschäftigte könnten einen Teil der Beiträge der Arbeitslosenversicherung in ein Beschäftigungskonto einzahlen (für eine Diskussion entsprechender Konten siehe Snower et al., 2009). Langjährig Beschäftigte hätten dann ein volles Konto. Sobald das ALG I ausläuft, könnten diese auf ihr

zweckgebundenes Guthaben zurückgreifen statt sich nur auf das pauschalisierte Bürgergeld verlassen zu müssen. Im Unterschied zu einem großzügigeren ALG bekämen Beschäftigte ihr verbleibendes Guthaben bei Renteneintritt erstattet. Da bei Arbeitslosigkeit das Guthaben aufgebraucht wird, bliebe der Anreiz, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, weitestgehend erhalten. Als weitere Maßnahme könnte ein noch stärkerer Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und damit des Bürgergeldbezuges reduzieren. Hierzu zählen z. B. regelgebundene Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose, wobei die Höhe der Zuschüsse mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigen sollte. Lohnkostenzuschüsse erweisen sich sowohl in entsprechenden Makro-Simulationsstudien (z. B. Brown et al., 2011) als auch in mikroökonomischen Evaluierungen als sehr kosteneffektive Instrumente (siehe z. B. Bernhard et al., 2008 und Jirjahn et al., 2009, für Deutschland und Cahuc et al., 2018, für Frankreich).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hartz-IV-Reform ein wesentlicher Grund für den Beschäftigungsaufschwung seit dem Jahr 2005 war. Auf der negativen Seite steht eine schlechtere Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit bei allen Beschäftigten. Vor dem Hintergrund des (auch durch Hartz IV verursachten) robusteren Arbeitsmarkts justiert die Ampelkoalition das Bürgergeld etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung. Dies scheint aber im Bewusstsein zu geschehen, dass ein zu weitgehendes Rückdrehen der Reform Deutschland durchaus wieder zum Teil in die Zeiten des „kranken Manns Europas“ (Economist, 2004) zurückbringen könnte. Viele der Vorschläge im Koalitionsvertrag lassen noch Interpretationsspielräume zu. Eine finale Beurteilung kann also erst bei konkret bekannten Umsetzungsvorschlägen erfolgen. Mein Beitrag argumentiert, dass es Politikmaßnahmen wie Beschäftigungskonten oder Lohnsubventionen gibt, die einem weniger starken Zielkonflikt zwischen aggregierter Beschäftigung und sozialer Absicherung unterliegen. Es könnte sich also für die Ampelkoalition lohnen, über den Koalitionsvertrag hinaus zu denken. Die Konstruktion des Bürgergelds bietet gute Möglichkeiten, die postulierten Prinzipien Freiheit und Gerechtigkeit noch besser in Einklang zu bringen.

Literatur

- Baily, M. N. (1978), Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Public Economics*, 10(3), 379-402.
- Bernhard, S., M. Brüssig, H. Gartner und G. Stephan (2008), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, *IAB Kurzbericht*, 12/2008.
- Brown, A., C. Merkl und D. Snower (2011), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, *Labour Economics*, 18(2), 168-179.
- Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2018), The Effectiveness of Hiring Credits, *Review of Economic Studies*, 86, 593-626.
- Chetty, R. (2006), A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 1879-1901.
- Economist (2004), Germany on the Mend, 17. November.
- Hartung, B., P. Jung, und M. Kuhn (2020), What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics, Universität Bonn, September, mimeo.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2021), Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 127, 104114.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2019), Hartz IV wirkt – aber wie können die Nebenwirkungen reduziert werden, 21. März, *Makronom*, <https://makronom.de/hartz-iv-wirkt-aber-wie-koennen-die-nebenwirkungen-reduziert-werden-30207> (24. Januar 2022).
- IAB-Stellungnahme (2015), Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, 2/2015.
- Jirjahn, U., C. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2009), Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Kombilohnmodells, *Journal of Applied Social Science Studies*, 129(1), 1-46.
- Klein, M. und S. Schiman (2022), What accounts for the German Labor Market Miracle? A Structural VAR Approach, *Macroeconomic Dynamics*, im Erscheinen.
- Krause, M. und H. Uhlig (2012), Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis, *Journal of Monetary Economics*, 59, 64-79.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, *IMF Economic Review*, 61, 664-701.
- Launov, A. und K. Wälde (2013), Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits, *International Economic Review*, 54, 1159-1198.
- Merkl, C. und T. Sauerbier (2022), Reform of Public Employment Agency, Matching Efficiency, and German Unemployment, *FAU Discussion Papers*, Nr. 1/2022.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1994), Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment, *Review of Economic Studies*, 61(3), 397-415.
- Price, B. (2019), *The Duration and Wage Effects of Long-Term Unemployment Benefits: Evidence from Germany's Hartz IV Reform*, UC Davis, mimeo.
- Riphahn, R. und R. Schrader (2021), Reforms of an Early Retirement Pathway in Germany and their Labor Market Effects, *Journal of Pension Economics and Finance*, im Erscheinen.
- Schmieder, J., T. von Wachter und S. Bender (2012), The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 Years, *Quarterly Journal of Economics*, 127, 701-752.
- Snower, D., A. Brown und C. Merkl (2009), Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's Can Germany be Saved?, *Journal of Economic Literature*, 41, 136-158.

Title: *Perspectives on Germany's Welfare Reform ("Bürgergeld")*

Abstract: *The Hartz IV labour market reform in 2005 triggered a substantial reduction in unemployment in Germany. At the same time, it reduced social welfare for the long-term unemployed and increased uncertainty for the employed. The proposed reform by the new government ("Bürgergeld") will adjust the German welfare system moderately towards more social insurance. This article argues that the associated negative employment effects can be minimised by requiring appropriate participation from unemployed and by preventing new paths to early retirement. In addition, the article further discusses potential reforms to better reconcile employment incentives and social insurance.*