ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Fitzenberger, Bernd

Working Paper

Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen

ZEW Discussion Papers, No. 08-011 [rev.]

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Fitzenberger, Bernd (2008) : Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen, ZEW Discussion Papers, No. 08-011 [rev.], Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/24735

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

Discussion Paper No. 08-011

Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen

Bernd Fitzenberger

ZEW

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European Economic Research

Discussion Paper No. 08-011

Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen

Bernd Fitzenberger

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08011.pdf

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

Das Wichtigste in Kürze

Angesichts der persistent hohen Arbeitslosigkeit steht die Notwendigkeit von Arbeitsmarktreformen seit Jahren außer Frage. Tatsache ist, dass in vielen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik neben den vielbeachteten Hartz–Reformen (offizieller Name: Vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Abkürzung Hartz I–IV) seit längerer Zeit regelmässig Reformen durchgeführt werden. Im Kern sind Hartz I–IV eine Organisationsreform der früheren Bundesanstalt für Arbeit, die in Folge der Reformen in Bundesagentur für Arbeit umbenannt wurde. Diese Reformen umfassten gleichwohl umfangreiche Veränderungen in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Trotz der seinerzeitigen Skepsis führender Ökonomen stellen diese Reformen einen bedeutenden Fortschritt in der Arbeitsmarktpolitik dar.

Dieser Beitrag beschreibt zunächst die Arbeitsmarktentwicklung und die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Analyse und Bewertung der Reform von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Hartz–Reformen. Abschließend diskutiert der Beitrag einige Politikempfehlungen und weist auf wichtige ungelöste Probleme hin. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Frage, ob weiterer Reformbedarf in anderen Politikbereichen besteht, wird hier ausgeblendet. Der Beitrag diskutiert die Ausgestaltung und den Umfang der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und zeigt, an welchen Stellen die Hartz–Reformen ansetzen. Ausgewählte zentrale Elemente der Hartz–Reformen werden analysiert und im Hinblick auf ihre Wirkungen eingeschätzt. Hierzu wird auf einige der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit– und Soziales erzielten Evaluationsergebnisse zu Hartz I–III (BMAS, 2006; Heyer; 2006; Kaltenborn; 2006) zurückgegriffen. Vertiefend werden verschiedene marktwirtschaftliche Elemente analysiert, die in die Arbeitsmarktpolitik eingeführt wurden.

Trotz der Hartz–Reformen und trotz des Aufschwungs am Arbeitsmarkt bestehen weiterhin eine Reihe von ungelösten Problemen in der Arbeitsmarktpolitik. Das erste ungelöste Problem sind die fehlenden Arbeitsanreize und die fehlende Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosengeld–II–Empfängern. Dieses Problem hat sich durch die seit den 90er Jahren zunehmende Lohnungleichheit und durch den zunehmenden Keil zwischen Produzentenlöhnen und Konsumentenlöhnen verschärft. Als mögliche Reformansätze diskutiert der Beitrag eine verstärkte Gewährung des Einstiegsgeldes als befristete Lohnsubvention in Kombination mit der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft in Form von Workfare. Weiter könnte Workfare von Arbeitslosengeld–II–Empfängern durch eine modifizierte Form der Personal–Service–Agenturen organisiert werden.

Die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ist ein weiteres ungelöstes Problem. Lohnsubventionen, wie Entgeltsicherung und Beitragsbonus, die daran ansetzen,

dass ältere Arbeitslose Jobs annehmen, die niedriger bezahlt sind, als ihr früherer Job, setzen an einem wichtigen Punkt an, werden aber bisher kaum genutzt. Diese Maßnahmen sollten deshalb jedoch nicht eingestellt werden, denn bei geringer Inanspruchnahme entstehen keine großen Kosten. Die kürzlich erfolgte Wiederverlängerung der Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld I durch ältere Arbeitnehmer ist in dieser Hinsicht kontraproduktiv.

Ein drittes wichtiges ungelöstes Problem besteht in der Steuerung der Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte im Einsatz der Aktiven Arbeitsmarktpolitik für SGB III und SGB II Arbeitslose. Ohne dass dies im Rahmen dieses Beitrages weiter ausgeführt werden konnte, ist festzuhalten, dass es einen großen Handlungsbedarf gibt, klare Rahmenbedingungen und sinnvolle Anreize zur Steuerung der Bundesagentur für Arbeit zu entwickeln, um Abstimmungsprobleme zwischen SGB III und SGB II zu reduzieren.

Die im Rahmen der Hartz–Reformen gesetzlich verordnete Wirkungsanalyse ist ein vorbildlicher, bisher nicht dagewesener Einstieg in eine “Evaluationskultur” im Hinblick auf staatliches Handeln. Leider fand bisher kein kritischer Diskurs zwischen Wissenschaft und Politik im Hinblick auf die Belastbarkeit der erzielten Ergebnisse statt. Alle in diesem Beitrag gemachten Vorschläge zur Reform der Reformen sind selbst einer strengen empirischen Evaluation zu unterziehen.

Nach der Reform ist vor der Reform? Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz–Reformen*

Bernd Fitzenberger†

Februar 2008

Überarbeitete Version: April 2008

Zusammenfassung

Die sogenannten Hartz–Reformen beinhalten eine Umstrukturierung und Reorganisation der Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit und eine Reform von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Trotz der seinerzeitigen Skepsis führender Ökonomen stellen diese Reformen einen bedeutenden Fortschritt in der Arbeitsmarktpolitik dar. Dieser Beitrag beschreibt zunächst die Arbeitsmarktentwicklung und die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Analyse und Bewertung der Reform von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Hartz–Reformen. Abschließend diskutiert der Beitrag einige Politikempfehlungen und weist auf wichtige ungelöste Probleme hin. Hierbei ist die Wichtigkeit der empirischen Evaluation der Wirkungen der Hartz–Reformen zu betonen. Diese Evaluation sollte im Sinne eines dauerhaften Monitorings fortgeführt werden.

*Dieser Arbeit liegt mein Beitrag zur Vortragsreihe 'Die Wirtschaftlichen Probleme Deutschlands – Wege aus der Krise' im Sommersemester 2007 an der Albert–Ludwigs–Universität Freiburg zu Grunde. Mein Dank gilt dem Veranstalter, Prof. Dr. Günther Schulze, für die Organisation dieser Vortragsreihe. Ich danke den Teilnehmern der Vortragsreihe für hilfreiche Kommentare und Marie Waller, Catharina Brust, Benjamin Fuchs, Thorsten Glück, Olga Orlyanskaya und Anthony Strittmatter für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrages. In dieser schriftlichen Fassung können – leider – nicht alle im Vortrag aufgegriffenen Punkte behandelt werden. Für alle Unzulänglichkeiten und verbleibende Fehler bin ich alleine verantwortlich.

†Albert–Ludwigs–Universität Freiburg, IFS, IZA, ZEW. Addresse: Abt. Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie, Albert–Ludwigs–Universität Freiburg, D–79085 Freiburg, Email: bernd.fitzenberger@vwl.uni-freiburg.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung **1**

2 Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktprobleme in Deutschland **3**

3 Arbeitsmarktpolitik in Deutschland vor und nach den Hartz–Reformen **5**

3.1 Grundsätzliches 5

3.2 AAMP nach dem SGB III 7

3.3 Beschreibung der Hartz–Reformen 8

3.4 Umfang der AMP vor und nach den Hartz–Reformen 10

4 Bewertung der Hartz–Reformen **11**

4.1 Allgemeine Aspekte 12

4.2 Marktwirtschaftliche Elemente 15

5 Nach der Reform ist vor der Reform **16**

Literatur **19**

Anhang **22**

1 Einleitung

"Die Wirksamkeit der einzelnen Innovationsmodule auf die Senkung der Arbeitslosigkeit lässt sich nicht exakt berechnen. Dennoch lassen sich Bandbreiten grob einschätzen ... Im Ergebnis zeigt sich, dass das ehrgeizige Ziel, in den nächsten drei Jahren 2 Mio. Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen, im Bereich dieser Bandbreiten liegt."

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002)

"Das Hartz–Konzept ist keine Reform 'aus einem Guss'. Es besteht aus einer Reihe von Reformelementen, die nur teilweise geeignet sind, einen Beitrag zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten."

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA (2003, S. 1)

"Mit den Hartz-Gesetzen wurden im Bereich der Lohnersatzleistungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik richtige und auch weitreichende Maßnahmen für eine Belebung des Arbeitsmarkts eingeleitet, die aber Zeit benötigen, um ihre Wirkungen zu entfalten. ... Vor übereilten Reformen der Reformen muss daher gewarnt werden."

"Die für den deutschen Arbeitsmarkt charakteristische Verfestigung der Arbeitslosigkeit hat viele Ursachen. Eine zentrale Rolle kommt dem institutionellen Regelwerk zu: Fehlanreize im System der Lohnersatzleistungen, ein System der Lohnfindung, das die Belange der Arbeitslosen nicht ausreichend beachtet, die hohe Belastung mit Steuern und Abgaben, ein zu rigides Arbeitsrecht ... Mit Reformen, welche dieses institutionelle Regelwerk unangetastet lassen, kuriert man letztlich nur die Symptome der Probleme am Arbeitsmarkt ..."

Sachverständigenrat (2005, S. 5 und 115)

Angesichts der persistent hohen Arbeitslosigkeit steht die Notwendigkeit von Arbeitsmarktreformen seit Jahren außer Frage. Tatsache ist, dass in vielen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik neben den vielbeachteten Hartz–Reformen (offizieller Name: Vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Abkürzung Hartz I–IV) seit längerer Zeit regelmässig Reformen durchgeführt werden (Beispiele: Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch 1997/98, Job–AQTIV-Gesetz 2001, siehe Fitzenberger und Hujer, 2002). Die Hartz–Reformen wurden 2002 mit dem Ziel umgesetzt, die Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren deutlich zu reduzieren (siehe Zitat Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002). Anlass für die Reformen war der sogenannte "Vermittlungsskandal" um die damalige Bundesanstalt für Arbeit, die zu hohe Quoten der Vermittlung in Beschäftigung auswies.

Im Kern sind die vier Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (kurz

Hartz I–IV) eine Organisationsreform der Bundesanstalt für Arbeit, die in Folge der Reformen in Bundesagentur für Arbeit umbenannt wurde. Diese Reformen umfassten gleichwohl umfangreiche Veränderungen in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (siehe Hagen und Spermann, 2004, and Kaltenborn, 2006, für umfassende Darstellungen).

Trotz anderweitiger Verlautbarungen der Politik wurden die Vorschläge der Hartz–Kommission (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) nicht eins–zu–eins umgesetzt. Das ursprüngliche Konzept der Hartz–Kommission sowie die Umsetzung der Reformen durch die Politik wurden von führenden Ökonomen anfangs sehr skeptisch aufgenommen (Wissenschaftlicher Beirat des BMWA, 2003) und sehr kritisch diskutiert (SVR, 2005). Bis 2006 erfolgte keine erkennbare Reduktion der Arbeitslosigkeit, allerdings lässt sich im Zeitverlauf bei vielen führenden Ökonomen eine positivere Sicht der Hartz–Reformen feststellen: Bspw. bezeichnet der SVR (2005, S. 5) sie als "richtige und auch weitreichende Maßnahmen", die aber "Zeit benötigen, um ihre Wirkungen zu entfalten". Der Sachverständigenrat warnte "vor übereilten Reformen der Reformen", gleichwohl diagnostizierte er, dass die Hartz–Reformen wesentliche Arbeitsmarktrigiditäten unangetastet lassen (SVR, 2005, S. 115) und deshalb nicht ausreichend sind, um die persistent hohe Arbeitslosigkeit abzubauen. Es wurde häufig die Kritik geäussert, dass die Hartz–Reformen nur am Matching–Prozess ansetzen, nicht aber die Anreize für Unternehmen verstärken, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Der Sachverständigenrat – und mit ihm die Mehrheit der Ökonomen – sehen weiteren großen Reformbedarf (Beispiele: Institutionelles Regelwerk Kündigungsschutz, Tarifrecht, Mitbestimmung, siehe SVR, 2005, 2007). Insbesondere der Kündigungsschutz wird als Einstellhemmnis für Problemgruppen am Arbeitsmarkt gesehen, da Unternehmen nicht bereit sind, solche Arbeitslose einzustellen, wenn eine Entlassung in Zukunft nicht oder nur mit großen Kosten möglich sein sollte. Allerdings ist mit den Hartz–Reformen die befristete Einstellung älterer Arbeitslosen erleichtert worden.

Inzwischen hat sich die Arbeitsmarktlage deutlich verbessert. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sich von über 5 Mio. im Januar 2005 (erster Monat der Erfassung der erwerbsfähigen, vormaligen Sozialhilfeempfänger) auf aktuell 3,4 Mio. im Dezember 2007 reduziert. Nach der Meinung der Mehrheit des Sachverständigenrates (SVR, 2007, S. 341) deuten nun Indizien daraufhin, "dass die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre erste Früchte tragen". Auf politischer Ebene finden aktuell jedoch partielle Revisionen der Hartz–Reformen statt. Ein deutliches Beispiel ist die Wiederverlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmer, die kürzlich beschlossen wurde. Ein solcher "Zick-Zack Kurs" in der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch auch schon für die Vergangenheit vor den Hartz–Reformen zu konstatieren (Fitzenberger und Hujer, 2002). Angesichts des momentanen Aufschwungs am Arbeitsmarkt stellt sich die Frage,

ob dieser einen Erfolg der Hartz–Reformen belegt und ob angesichts des Aufschwungs überhaupt weiterer Reformbedarf besteht.

Dieser Beitrag gibt einen empirischen Überblick der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland und diskutiert mögliche Ursachen. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Frage, ob weiterer Reformbedarf in anderen Politikbereichen besteht, wird hier ausgeblendet. Der Beitrag diskutiert die Ausgestaltung und den Umfang der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und zeigt, an welchen Stellen die Hartz–Reformen ansetzen. Ausgewählte zentrale Elemente der Hartz–Reformen werden analysiert und im Hinblick auf ihre Wirkungen eingeschätzt. Hierzu wird auf einige der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit– und Soziales erzielten Evaluationsergebnisse zu Hartz I–III (BMAS, 2006; Heyer; 2006; Kaltenborn; 2006) zurückgegriffen. Vertiefend werden verschiedene marktwirtschaftliche Elemente analysiert, die in die Arbeitsmarktpolitik eingeführt wurden. Schließlich werden einige Reformoptionen diskutiert, die sich direkt aus der Analyse der Hartz–Reformen ergeben.

2 Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktprobleme in Deutschland

Dieser Abschnitt beschreibt die wichtigsten Entwicklungen und Probleme, aber er kann keinen umfassenden Überblick über die Arbeitsmarksituation in Deutschland geben (siehe hierzu unter anderem Franz, 2006, die regelmäßigen Publikationen der Bundesagentur für Arbeit sowie die Darstellungen des Sachverständigenrates SVR, 2003, 2005, 2006b, 2007).

Nach dem Ende des "New–Economy–Booms" 2001 stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland mit niedrigen BIP–Wachstumsraten bis 2005. Ausgehend von einem hohen Sockelniveau stieg die Arbeitslosigkeit weiter an. Beginnend mit 2006 setzte eine deutliche, exportgetriebene Erholung ein, die zwischen Januar 2005 und Dezember 2007 zu einer Reduktion der Zahl der registrierten Arbeitslosen um mehr als 1,5 Millionen führte. Die Persistenz der Arbeitslosigkeit ist ein schon lange beobachtetes Problem.

Ein hoher Anteil der Arbeitslosen in Deutschland sind niedrigqualifizierte Langzeitarbeitslose. Dies hängt mit den längerfristigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt zusammen. Seit geraumer Zeit ist sowohl ein zunehmender Bildungsstand der Beschäftigten und ein zunehmender Bildungsstand der Arbeitsanbieter zu beobachten. In diesem "Wettrennen" zwischen der zunehmenden Nachfrage nach höherqualifizierter Arbeit und dem zunehmenden Angebot an höherqualifizierter Arbeit, wächst die Nachfrage schneller als das Angebot. Dies zeigt sich in der Divergenz der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten, siehe Abbildung 1. Die Arbeitslosenquoten von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung liegen 2004 bei 21,7 % in Westdeutschland und bei 51,2% in Ostdeutschland.

Demgegenüber weisen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (mit Hochschulausbildung) eine Arbeitslosenquote von 7,3% (3,5%) in Westdeutschland und 17,5% (6%) in Ostdeutschland auf. Die Unterschiede in den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten haben im Zeitablauf stark zugenommen (Abbildung 1), d.h. höhere Bildung geht mit geringerem Beschäftigungsrisiko einher und umgekehrt sind niedrigqualifizierte Personen stark unter den Langzeitarbeitslosen vertreten.

In der Vergangenheit wurde der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland unter anderem mit der im internationalen Vergleich mangelnden Flexibilität der Lohnstruktur erklärt, siehe SVR (2003). Inzwischen hat jedoch Deutschland vergleichbare Entwicklungen wie Länder mit höherer Lohnflexibilität nachvollzogen. Zwischen 2003 und 2006 ist ein deutlicher Rückgang der Lohnstückkosten in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern zu verzeichnen (siehe Tabelle 1). Gründe hierfür sind zum einem der Anstieg der Produktivität und zum anderen die moderaten Tariflohnerhöhungen sowie der Rückgang der Spanne zwischen Effektivlöhnen und Tariflöhnen.[1] Neben dem Rückgang des Lohnniveaus ist zudem seit einigen Jahren eine starke Zunahme der Lohnungleichheit in Deutschland festzustellen (Dustmann et al., 2007; Kohn, 2007). Insbesondere nimmt die Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung zu. Damit steigen die Beschäftigungschancen für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer, allerdings verstärkt sich ebenfalls die Lohnabstandsproblematik, die darin besteht, dass Bezieher von Sozialleistungen keinen oder nur einen geringen Anreiz haben, Stellenangebote anzunehmen, bei denen die Entlohnung nicht oder nur geringfügig oberhalb der Sozialleistungen liegt. Hierbei ist zu unterstellen, dass der Lohn in Form einer impliziten Besteuerung nahezu vollständig auf die Sozialleistung angerechnet wird.

Zur Einschätzung der durch hohe Lohnkosten verursachten Beschäftigungsprobleme und der oft niedrigen Arbeitsanreize bei niedrigen Löhnen ist auf die stark unterschiedliche Entwicklung in Abbildung 2 vom Produzentenlohn[2] und Konsumentenlohn[3] hinzuweisen. Zwischen 1991 und 2003 hat sich der Produzentenlohn – und damit die realen Arbeitskosten für Unternehmen – um fast 30% erhöht, während der Konsumentenlohn um weniger als 10% angestiegen ist. Dies bedeutet, dass sich die Arbeitskosten für die Unternehmen wesentlich stärker verteuerten als dies mit realen Verdienstgewinnen für die Arbeitnehmer einherging. In diesem Zusammenhang ist die von Gewerkschaftsseite häufig vorgetragene Einschätzung zu sehen, dass sich "Lohnverzicht nicht in höherer Beschäftigung auszahle" und dass deshalb "wieder ein voller Schluck aus der Pulle" ge-

[1] Dies erfolgt aus drei Gründen: (1) Die Unternehmen reduzieren freiwillige, übertarifliche Zahlungen, (2) Unternehmen wenden Tariföffnungsklauseln an oder (3) Unternehmen verlassen die Tarifbindung, um untertarifliche Löhne zahlen zu können. Es liegen bisher leider keine aussagekräftigen empirischen Analysen vor, die es erlauben die quantitative Bedeutung dieser drei Faktoren abzuschätzen.

[2] Gesamtarbeitskosten pro Stunde deflationiert mit Erzeugerpreisen in Deutschland.

[3] Nettostundenlohn deflationiert mit Verbraucherpreisindex in Deutschland.

nommen werden solle. Gründe für den größer werdenden Keil zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn sind die zunehmenden staatlichen Steuern und Abgaben sowie die unterschiedliche Preisentwicklung bei Erzeuger– und Konsumentenpreisen. Angesichts des intensiven internationalen Wettbewerbs können deutsche Unternehmen nicht die gleichen Preiserhöhungen auf ihren Absatzmärkten durchsetzen, wie sie für die Entwicklung der Konsumentenpreise zu beobachten sind.

3 Arbeitsmarktpolitik in Deutschland vor und nach den Hartz–Reformen

Die durch das SGB (Sozialgesetzbuch) III seit 1997 geregelte Arbeitsmarktpolitik (AMP) in Deutschland wurde durch das Job–AQTIV–Gesetz 2001 und die Hartz–Reformen 2003 bis 2006 stark verändert. Mit Hartz IV ist 2005 das SGB II als Rechtsgrundlage für erwerbsfähige Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I hinzugekommen und es ersetzt die Regeln zur früheren Arbeitslosenhilfe.

3.1 Grundsätzliches

Unter der passiven Arbeitsmarktpolitik (PAMP) versteht man im Wesentlichen[4] die Zahlung eines Transfereinkommens während der Arbeitslosigkeit, was im SGB III Bereich als Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (I) in Abhängigkeit vom in der vorhergehenden, betragspflichtigen Erwerbstätigkeit erzielten Verdienst ausbezahlt wird. Im SGB II Bereich wird das Arbeitslosengeld II nach Bedarfsprüfung als Festbetrag, unabhängig von der Höhe der früheren Arbeitseinkünfte, ausbezahlt. Die Zahlung von Transfereinkommen während der Arbeitslosigkeit folgt einem Versicherungsmotiv. Darüber hinaus kann es auch die Qualität des Matching am Arbeitsmarkt verbessern, da Arbeitslose sich Zeit lassen können, einen besseren Job als Match zu finden, der mit höherer Produktivität, Entlohnung und/oder Beschäftigungsstabilität einhergeht (Fitzenberger und Wilke, 2004, finden hierfür jedoch keine Evidenz für Westdeutschland). In der Vergangenheit wurde die Zahlung von Arbeitslosengeld an ältere Arbeitnehmer bei Bezugszeiten bis zu 32 Monaten als Überbrückungszahlung für Frühverrentungen genutzt. Fitzenberger und Wilke (2004) liefern empirische Evidenz dafür, dass die Verlängerungen der Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld in den 80er Jahren mit einer starken Erhöhung der Frühverrrentung einhergingen.

[4] Zur PAMP gehören unter anderem auch Maßnahmen zur Reduktion des Arbeitsangebotes (bspw. Frühverrentungsprogramme) oder Lohnersatzleistungen für Beschäftigte (bspw. Kurzarbeitergeld), um den Arbeitsplatz temporär aufrechtzuerhalten. Dieser Teil der PAMP wird in dieser Arbeit nicht behandelt.

Die Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) umfasst typischerweise (Kombinationen sind möglich):

- Qualifizierungsmassnahmen
- Geförderte öffentliche Beschäftigung (zweiter Arbeitsmarkt)
- Lohnsubventionen an Unternehmen oder Arbeitnehmer im ersten Arbeitsmarkt (Kombilöhne)
- Spezifische Massnahmen zur Verbesserung des Matchingprozesses

Die AAMP zielt darauf ab, den Mismatch zwischen Arbeitslosen und Jobangeboten zu reduzieren. Bspw. wird versucht, den qualifikatorischen Mismatch durch berufliche Weiterbildung zu reduzieren. Durch eine Reduktion des Mismatch liesse sich die friktionelle (Such– und Mismatch–) Arbeitslosigkeit senken. Angesichts hoher Lohnkosten versucht die AAMP bspw. die Produktivität von Arbeitslosen so zu steigern, dass sie beschäftigungsfähig werden (bspw. durch Weiterbildung oder durch einschlägige Berufserfahrung, siehe Fitzenberger und Speckesser, 2004). Die AAMP fördert die erleichterte Beschäftigung von Arbeitslosen aus Problemgruppen und erhöht die Anreize der Arbeitsaufnahme.

In Verbindung mit der PAMP verfolgt die AAMP auch sozialpolitische Ziele, bspw. indem nur Problemgruppen am Arbeitsmarkt an bestimmten Maßnahmen teilnehmen können. Leistungen und Maßnahmen der AMP können negative Anreize auf die Beschäftigungsaufnahme und im Hinblick auf ungerechtfertigten Leistungsbezug auslösen. Um solche negativen Effekte zu reduzieren, gibt es Anreize für die Beschäftigungsaufnahme und Sanktionen, wenn der Arbeitslose eine zumutbare Stelle ausschlägt oder nur unzureichend Arbeit sucht (Beispiel: Sperrzeiten, d.h. die Zahlung des Arbeitslosengeldes entfällt über einen bestimmten Zeitraum).

Für die ordnungspolitische Einordnung der AMP sind folgende Aspekte von Bedeutung: Erstens besteht für die PAMP ein Zielkonflikt zwischen der Gewährung von Sozialleistungen an Arbeitslose und der Stärkung von Arbeitsanreizen im Niedriglohnbereich. Gerade für Arbeitslose, die am Arbeitsmarkt angesichts der zunehmenden Spreizung der Lohnstruktur niedrige Marktlöhne erzielen können, bestehen nur geringe Arbeitsanreize (Lohnabstandsproblem). Dies kann soweit gehen, dass die Gewährung von Sozialleistungen selbst zur Ursache von Arbeitslosigkeit wird, wenn bei Langzeitarbeitslosen aufgrund fehlender Berufserfahrung Arbeitsmarktkompetenzen fehlen und die Betreffenden aufgrund von Humankapitalverlust durch Arbeitslosigkeit nicht mehr beschäftigungsfähig[5] sind. Zweitens stellt sich für die Gestaltung der AAMP ein Zielkonflikt zwischen der

[5]Das Konzept "employable" im Englischen, eigentlich besser übersetzt mit *beschäftigbar* (Fitzenberger und Speckesser, 2004).

Zielgruppenorientierung der Maßnahmen und den möglichen Mitnahmeeffekten. Je offener der Zugang zu den Maßnahmen ist, umso größer sind vermutlich die möglichen Mitnahmeeffekte. Wird der Zugang zu einer Maßnahme stärker auf Problemgruppen am Arbeitsmarkt begrenzt, dann sind im Allgemeinen die a priori-Fähigkeiten der Teilnehmer ("negative Selektion") geringer, was sich in einem niedrigeren zu erwartenden Maßnahmeneffekt niederschlägt. Drittens sind analog zum ersten Punkt mögliche negative Anreizeffekte der Maßnahmen auf das individuelle Verhalten zu beachten. Die Möglichkeit der Maßnahmenteilnahme, die mit einer Einkommenszahlung einhergeht, kann zu einer reduzierten Intensität der Suche nach einem Arbeitsplatz durch die Arbeitslosen führen. Auch kann AAMP den Anreiz für Arbeitsmarktakteure vermindern, die wahren Ursachen der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Viertens ist zu untersuchen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, dass die Finanzierung der AMP nach dem SGB III im Wesentlichen als Versicherungsleistung aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erfolgt, während die Finanzierung für den SGB II Bereich direkt aus Haushaltsmitteln des Staates erfolgt. Da die Bundesagentur für Arbeit im Wesentlichen sowohl Träger der AMP nach SGB III, als auch nach SGB II[6] ist, können potenzielle Interessenkonflikte in der Politiksteuerung auftreten.

3.2 AAMP nach dem SGB III

Das seit 1998 gültige SGB III definiert als Zielsetzung der AAMP den Ausgleich am Arbeitsmarkt (§1, SGB III), d.h. insbesondere sollen Zeiten der Arbeitslosigkeit vermieden oder verkürzt werden (Vorrang der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit). Problemgruppen sollen durch Beratung, berufliche Aus– und Weiterbildung und befristete Schaffung oder Teilfinanzierung von Arbeitsplätzen in eine reguläre Beschäftigung integriert werden, so dass insbesondere Leistungen zur Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit reduziert werden. Mit dem SGB III werden Flexibilitätsspielräume für die AAMP auf der regionalen und lokalen Ebene möglich und spiegelbildlich dazu, sieht das SGB III eine explizite Evaluation des Erfolges auf regionaler Ebene über Eingliederungsbilanzen vor (Fitzenberger und Hujer, 2002). Hier sollen Verbleibsquoten in registrierter Arbeitslosigkeit[7] und Eingliederungsquoten in Beschäftigung[8] berichtet werden. Diese Kenngrößen sind informativ über die Aktivität der Arbeitsagenturen, aber sie erlauben keine Wir-

[6] Im Bereich des SGB II kooperiert die Bundesagentur für Arbeit im Regelfall mit den Kommumen. In den sogenannten Optionskommunen sind die Kommunen alleine für die Betreuung der SGB II Arbeitslosen zuständig.

[7] Anteil der Teilnehmer, die sechs Monate nach dem individuellen Austritt aus der Maßnahme nicht mehr registriert arbeitslos sind.

[8] Anteil der Teilnehmer, die sechs Monate nach dem individuellen Austritt aus der Maßnahme beschäftigt sind.

kungsanalyse der Arbeit im engeren Sinn, da die gemessenen Erfolgsindikatoren, wie die Verbleibsquote, stark von der Selektion der Maßnahmenteilnehmer abhängen. Je weniger die Maßnahmen auf Problemgruppen konzentriert werden, umso größer ist vermutlich der gemessene Maßnahmenerfolg. Daher besteht für die nach dem SGB III nun eigenverantwortlicher handelnden Arbeitsämter ein Anreiz, Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen in Maßnahmen ("Teilnehmercreaming") zu schicken, um möglichst positive Eingliederungsergebnisse zu erzielen (Fitzenberger und Hujer, 2002).

Vor den Hartz–Reformen lassen sich die Maßnahmen der AAMP nach dem SGB III nach drei Typen von Instrumenten kategorisieren: (1) Die Integration durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung bildet dabei den wichtigsten Bereich. (2) Lohnsubventionen aus der Förderung von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und befristete Lohnsubventionen (Eingliederungszuschüße, EGZ) bei der Einstellung von Problemgruppen in reguläre Beschäftigung. (3) Förderung der regionalen und beruflichen Mobilität, vor allem durch die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung (Überbrückungsgeld) und bei beruflich bedingten Umzügen.

3.3 Beschreibung der Hartz–Reformen

Dieser Abschnitt beschreibt die für die Zwecke dieser Arbeit wichtigen Elemente der Hartz–Reformen. Eine umfassende Darstellung der Reformen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Hierfür sei auf Hagen und Spermann (2004) und Kaltenborn (2006), sowie die dort genannte Literatur, verwiesen.

Neben der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung und der Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit strebten die Hartz–Reformen eine Verbesserung des "Forderns und Förderns" der Arbeitslosen an. Die Hartz–Reformen sahen auch explizit einen gesetzlichen Auftrag zur Wirkungsanalyse vor (Heyer, 2006), deren Ergebnisse für Teile von Hartz I–III inzwischen vorliegen (BMAS, 2006). Die Wirkungsanalysen zu Hartz IV wurden später ausgeschrieben und laufen noch. Der vorbildliche gesetzliche Auftrag zur Wirkungsanalyse trägt einer langjährigen Forderung von Seiten der Wissenschaft Rechnung (bspw. Fitzenberger und Hujer, 2002) und ergänzt die unzureichenden Kenngrößen, die das SGB III für die Eingliederungsbilanzen vorschreibt.

Die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen sollte in den Gesetzen Hartz I–III u.a. durch folgende Maßnahmen erhöht werden:

1. Zeitarbeit: Die Zeitarbeit wurde dereguliert und Personal–Service–Agenturen (PSA), als subventionierte Zeitarbeitsfirmen im Auftrag der Arbeitsagenturen zur Beschäftigung von Arbeitslosen im ersten Arbeitsmarkt, wurden eingeführt.

2. Einschaltung privater Arbeitsvermittler: Einführung von Vermittlungsgutscheinen

und die Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen.

3. Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW): Arbeitslose erhalten bei Weiterbildungsanspruch einen Bildungsgutschein, der in freier Auswahl bei zertifizierten Weiterbildungsanbietern eingelöst werden kann. Es werden nur Maßnahmen zugelassen, die eine prognostizierte Verbleibsquote von mindestens 70% aufweisen.

4. Einführung von Mini–Jobs (monatlicher Verdienst bis 400 Euro unter geringer Abgabenbelastung) und Midi–Jobs (monatlicher Verdienst zwischen 401 Euro und 800 Euro mit gleitender Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge zur Vermeidung hoher Grenzbelastungen des Arbeitnehmers).

5. Verschärfte Zumutbarkeitsregeln und Beweislastumkehr, d.h. der Arbeitslose hat nachzuweisen, dass ein Stellenangebot nicht zumutbar ist.

6. Förderung der Selbständigkeit: Ich–AG[9]

7. Reduktion der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose über 55 Jahre von bis zu 32 Monaten auf 18 Monate, gültig ab Januar 2006.[10]

8. Beitragsbonus (Befreiung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung) sowie Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (Zuschüsse zur Kompensation eines Lohnverlustes zwischen alter und neuer Stelle) werden eingeführt und längere befristete Einstellung von älteren Arbeitslosen über 52 Jahren wird ermöglicht.

Der in der Öffentlichkeit umstrittenste Teil der Hartz–Reformen ist das Gesetz Hartz IV, das folgende Kernelemente umfasst:

1. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosendgeld II (SGB II), das sich im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe nicht mehr an der Höhe des letzten Verdienstes orientiert. Allerdings wird nach Auslaufen des Arbeitslosengelds I weitere 24 Monate lang ein degressiver Zuschlag zum Arbeitslosengeld II gezahlt.

2. Strengere Anrechnungsregeln bei der Bedarfsprüfung.

3. Betreuung von allen Arbeitslosengeld–II–Empfängern durch eine Stelle, in der Kommunen und Bundesagentur für Arbeit zursammenarbeiten (Arbeitsgemeinschaften, Getrennte Träger) oder durch Kommunen allein, im Falle der Optionskommunen.

[9] Inzwischen sind Ich–AG und Überbrückungsgeld zu einer Maßnahme, dem Existenzgründungszuschuss, zusammengefasst worden.

[10] Diese Maßnahme wurde im Sommer 2007 teilweise zurückgenommen.

69 Optionskommunen nahmen von ihrem Wahlrecht gebrauch, Arbeitslosengeld–II–Empfängern alleine, d.h. ohne Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit, zu betreuen.[11]

4. Die Bundesagentur für Arbeit ist direkt nur für die SGB III Arbeitslosen und nur teilweise für die SGB II Arbeitslosen zuständig. Die Leistungen für SGB II Arbeitslose werden direkt aus dem Bundeshaushalt und nicht über Beitragsmittel finanziert. Eine Strafzahlung der Bundesagentur für Arbeit (Aussteuerungsbetrag in Höhe von € 10.000,-, den die Bundesagentur für Arbeit nach §46, Abs. 4 SGB II pro Fall an den Bund zahlen muss) wurde eingeführt, wenn ein SGB III Arbeitsloser nicht vermittelt wird und als Langzeitarbeitsloser in den Bezug von Arbeitslosengeld II übergeht. Der Aussteuerungsbetrag wurde zu 1. Januar 2008 durch eine pauschale Zahlung ersetzt.

3.4 Umfang der AMP vor und nach den Hartz–Reformen

Wie stellt sich der Umfang der AMP in Deutschland in Folge der Hartz–Reformen dar? Tabelle 2 zeigt die zeitliche Entwicklung der passiven Leistungen der Bundesagentur für Arbeit zwischen 1990 und 2006. Gegenüber Ausgaben für Arbeitslosengeld in Höhe von 29 Mrd. Euro in den Jahren 2003 und 2004 liegen die Ausgaben für Arbeitslosengeld I deutlich darunter, in 2005 bei 27 Mrd. Euro und in 2006 bei 22,9 Mrd. Euro. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld II ab 2005 übersteigen deutlich die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe bis 2004, aber hier ist zu beachten, dass ab 2005 erwerbsfähige, ehemalige Sozialhilfeempfänger nun Arbeitslosengeld II beziehen. Ein Vergleich über die Zeit ist daher nicht sinnvoll.

Tabelle 3 gibt einen Überblick der Entwicklung der durchschnittlichen Bestände in den wichtigsten Maßnahmen der AAMP als Anteil an allen zivilen Erwerbspersonen für den Zeitraum 1970 bis 2006. Es ergeben sich deutliche Veränderungen in Umfang und Struktur der AAMP (Zick–Zack Kurs der AMP). In den 70er und 80er Jahren dominieren die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Im Zeitablauf steigt jedoch absolut und relativ die Bedeutung der subventionierten Beschäftigung und in den 90er Jahren geht die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung sogar absolut zurück. Mit dem Ende der 90er Jahre reduziert sich auch merklich der Teilnehmerbestand in subventionierter Beschäftigung. Insgesamt geht der Umfang der AMP nach den Hartz–Reformen deutlich zurück, insbesondere für die Bereiche berufliche Weiterbildung und ABM. Die kurzen Trainingsmaßnahmen und die Förderung der Selbständigkeit gewinnen stark an Bedeutung. Ostdeutschland zeigt ähnliche Trends, aber ein höheres Niveau der AAMP im Vergleich zu

[11] Inzwischen wurde politisch beschlossen, alle Arbeitslosengeld–II–Empfänger durch Arbeitsgemeinschaften von Bundesagentur und Kommunen betreuen zu lassen.

Westdeutschland. Die PSAs spielen seit ihrer Einführung eine untergeordnete Rolle und sie wurden bisher den hohen Erwartungen der Hartz–Kommission im Hinblick auf dieses Instrument nicht gerecht (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002). Im Vergleich zu den PSAs kommt den Vermittlungsgutscheinen eine wesentlich bedeutendere Rolle zu.

Tabelle 4 zeigt, dass trotz bestehender Erfassungsprobleme der Umfang der Sperrzeiten seit 2002 deutlich in allen Jahren außer 2004 zunimmt und 2006 einen Jahreshöchstwert erreicht. Diese Ergebnisse legen nahe, dass Arbeitslose stärker von den Arbeitsagenturen gefordert wurden, sich um eine Jobannahme zu bewerben. Mini–Jobs boomen seit ihrer Einführung, darunter ein bedeutender Anteil von Mini–Jobs als Nebenjob. Demgegenüber werden Midi–Jobs nur in viel geringerem Umfang wahrgenommen. Dies legt nahe, dass die Schwelle zwischen Mini– und Midi–Job einer Ausweitung des Beschäftigungsumfangs von Mini–Jobs entgegensteht.

Wenn man die Teilnahme an Maßnahmen der AAMP nach den Rechtskreisen SGB III und SGB II aufteilt, dann zeigt Abbildung 4, dass 2005 noch deutlich mehr SGB III Arbeitslose als SGB II Arbeitslose an Maßnahmen der AAMP teilnahmen. Bis Mitte 2007 hat sich die Teilnehmerzahl nahezu ausgeglichen. Tabelle 5 weist starke Unterschiede in der Teilnahme an Maßnahmen der AAMP nach Rechtskreis aus. 2006 findet berufliche Weiterbildung noch stärker im SGB III Bereich als im SGB II Bereich statt, während die kürzeren Trainingsmaßnahmen fast im gleichen Umfang stattfinden. Existenzgründungsförderung findet nur im SGB III Bereich statt, während öffentlich geförderte Beschäftigung (ABM) stärker im SGB II Bereich erfolgt, aber dort dominieren klar die kostengünstigeren Arbeitsgelegenheiten (1–Euro–Jobs), siehe Abbildung 5. Ebenso erfolgt eine Beauftragung Dritter zur Vermittlung wesentlich häufiger für SGB II Arbeitslose als für SGB III Arbeitslose. Insgesamt ist festzuhalten, dass sich der Umfang der AAMP seit den Hartz–Reformen insgesamt deutlich reduziert hat und dass eine Verschiebung him zum SGB II Bereich und weg vom SGB III Bereich zu konstatieren ist.

4 Bewertung der Hartz–Reformen

Es ist sehr positiv zu bewerten, dass die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre (Hartz-Reformen, Job-AQTIV-Gesetz) einen gesetzlichen Auftrag zur Wirkungsanalyse vorsehen (Heyer, 2006; Kaltenborn, 2006). Dabei ist sowohl die Effektivität als auch die Effizienz der betrachteten Maßnahmen zu untersuchen (siehe u.a. Fitzenberger und Hujer, 2002, für die grundsätzliche Evaluationsproblematik). Für viele wichtigen Reformen nach Hartz I–III liegen inzwischen Evaluationsergebnisse vor, siehe BMAS (2006), Pfeiffer und Winterhager (2006) zu Vermittlungsgutscheinen und Schneider und Uhlendorff (2006) zu FbW. Weitere Studien außerhalb der Hartz–Evaluation ergänzen das Bild, siehe bspw. Biewen et al.

(2006) zu FbW oder Hujer und Thomsen (2006) zu ABM/SAM.

Eine positive Einschätzung, auf Basis der Evaluationsergebnisse zu den Hartz–Reformen, erfahren die Reformen der Existenzgründungsförderung und der FbW sowie die Einführung der Vermittlungsgutscheine. Positiv evaluiert werden auch die Eingliederungszuschüsse, die Zeitarbeitsreform und die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln. Keine positiven Effekte und eine geringe Inanspruchnahme lassen sich beim Beitragsbonus, der Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose und der Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen festhalten. Deutlich negativ schneiden die PSAs und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ab. Die den Evaluationen zu Grunde liegenden Studien vermeiden meist Standardevaluationsmethoden, die der Übergangsproblematik in Folge der Reformen nicht immer konsequent Rechnung tragen, siehe Hagen und Spermann (2004) für diesbezügliche Evaluationsvorschläge, die vom BMAS (2006) jedoch nicht umgesetzt wurden.

Keine Aussagen liegen bisher zur Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitslose und zu den Reformen nach Hartz IV vor. In beiden Fällen hat die Politik inzwischen Änderungen vorgenommen, ohne dass bisher belastbare empirische Evaluationsergebnisse vorliegen.

Im Folgenden kann ich aus Platzgründen nicht detailliert auf alle Evaluationsergebnisse eingehen und eine Bewertung vornehmen. Stattdessen möchte ich in zehn Punkten wichtige Aspekte der Hartz–Reformen bewerten und dabei insbesondere auf die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in die Arbeitsmarktpolitik eingehen.

4.1 Allgemeine Aspekte

Punkt 1: Die Hartz–Reformen bewirkten eine umfangreiche Reorganisation der BA und eine drastische Reduktion des Einsatzes von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Sie belegen die Reformfähigkeit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformen haben einige, jedoch nicht alle wichtigen Arbeitsmarktprobleme in Deutschland aufgegriffen. Eine zentrale Aufgabe bleibt die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosengeld–II–Empfänger.

Erläuterung: Die negativen Einschätzungen der Hartz–Reformen auf Seiten vieler führender Ökonomen sind einer etwas pragmatisch–positiveren Sicht gewichen, wie dies u.a. in den Gutachten des Sachverständigenrates deutlich wird. Die Zahl der SGB III Arbeitslosen nimmt seit 2005 sehr schnell ab, während der Rückgang der SGB II Arbeitslosen erst verzögert begann und auch langsamer erfolgt (siehe Abbildung 3). Die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der SGB II Arbeitslosen und die Stärkung der Arbeitsanreize dieser Gruppe ist[12] weiterhin eine große Aufgabe. Es entspricht aber allen internationa-

[12]Neben weiteren Arbeitsmarktproblemen, die von den Hartz–Reformen nicht angegangen wurden und die hier ausgeblendet bleiben.

len Erfahrungen, dass in einem Aufschwung zuerst die Kurzzeitarbeitslosen und dann erst die Langzeitarbeitslosen verstärkt Beschäftigung finden, d.h. im Aufschwung steigt – auf den ersten Blick überraschend – zunächst der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Wenn der Aufschwung die SGB II Arbeitslosen erreicht und deren Beschäftigungsfähigkeit gegeben ist, dann wird jedoch mittelfristig der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen sinken. Schnelle Erfolge sind bei dieser Kenngröße nicht zu erwarten.

Punkt 2: Die gesetzlich verordnete Wirkungsanalyse ist ein vorbildlicher, bisher nicht dagewesener Einstieg in eine "Evaluationskultur" im Hinblick auf staatliches Handeln. Die verordnete Wirkungsanalyse wurde kompetent durchgeführt, aber sie greift aus folgenden Gründen zu kurz:

- Es wurde zu sehr auf Standardevaluationsmethoden gesetzt, die in ähnlicher Weise auf alle Maßnahmen angewendet wurden, anstelle spezifisch die Designs und Übergangsregelungen der Maßnahmen zu nutzen, siehe Vorschläge in Hagen und Spermann (2004).

- Viele Maßnahmen wurden nicht evaluiert oder konnten (noch) nicht evaluiert werden.

Erläuterung: Leider fand bisher kein kritischer Diskurs zwischen Wissenschaft und Politik im Hinblick auf die Belastbarkeit der erzielten Ergebnisse statt. Zukünftige wissenschaftliche Forschung kann hier neue Erkenntnisse liefern.

Punkt 3: Bei einigen Maßnahmen ist es noch viel zu früh, um die Wirkungen seriös einschätzen zu können.

Erläuterung: Die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitslose wurde erst Anfang 2006 wirksam und die ersten Arbeitslosen, die von der Neuregelung betroffen waren, schöpften erst im Sommer 2007 die maximale Bezugsdauer aus.[13] Die Evaluation der Existenzgründungsförderung oder der Beschäftigungswirkungen langer FbW–Maßnahmen (Biewen et al., 2006) erfordert einen deutlich längeren Zeithorizont.

Punkt 4: Einige bisher als nicht erfolgreich bewerteten Maßnahmen (Beitragsbonus, Entgeltsicherung – notabene mit starker Zielgruppenfokussierung, um Mitnahmeffekte klein zu halten!) sollten über den Arbeitsmarktaufschwung beibehalten werden.

Erläuterung: Die Maßnahmen sind theoretisch gut begründet, da sie spezifische Anreizprobleme für ältere Arbeitslose zu lösen versuchen, und es besteht die Möglichkeit, dass die Maßnahmen erst bei einem hinreichend starken Aufschwung eine positive Wirkung entfalten, wenn tatsächlich Unternehmen in größerem Umfang bereit sind, Arbeitslose

[13] Kurz darauf wurde sogar die Bezugsdauer für ältere Arbeitnehmer wieder verlängert, was vermutlich die Anreize zur Frühverrentung wieder verstärken wird (Fitzenberger und Wilke, 2004).

einzustellen, die bei schlechterer Arbeitsmarktlage nicht eingestellt würden. Das Risiko, das die Politik eingeht, ist gering, da keine Ausgaben entstehen, wenn die Maßnahme wie bisher in geringem Umfang eingesetzt wird.

Punkt 5: Die Hartz IV Reform ist ein großer Reformschritt, der zur längst überfälligen Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe geführt hat. Arbeitslosengeld–II–Empfänger stellen nun einen deutlich gestiegenen Anteil der Teilnehmer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar und es besteht die Chance, dass sie nun besser gefördert werden. Damit hat sich die Zielgruppenorientierung der AAMP erhöht und die Gefahr von Mitnahmeeffekten geht vermutlich zurück. Es bleibt zu evaluieren, ob damit eine Steigerung der Effektivität und der Effizienz der AAMP einhergeht.

Punkt 6: Trotz des Ziels der Aktivierung ("Fordern und Fördern") sind weiterhin die Anreize Arbeit im Niedriglohnbereich aufzunehmen unzureichend. Oft ist es für Bezieher von Arbeitslosengeld II finanziell interessanter, in einem Mini–Job oder einer Arbeitsgelegenheit tätig zu sein, als eine Vollzeitbeschäftigung anzustreben. Sanktionen, bspw. in Form von Sperrzeiten, unterstützen das "Fordern", können aber fehlende Arbeitsanreize nicht vollständig ersetzen.

Punkt 7: Mini–Jobs und Midi–Jobs verdrängen nicht Vollzeitarbeitsplätze in großem Umfang, wie häufig befürchtet wird (SVR, 2006a, S. 71). Der Mini–Job–Boom belegt eine erfolgreiche Zunahme der Flexibilität am deutschen Arbeitsmarkt. Es bestehen jedoch noch immer Fehlanreize für Arbeitslosengeld–II–Empfänger, die sie daran hindern, eine umfangreichere Beschäftigung anzunehmen. Die Anreize Midi–Jobs anzunehmen sind in vielen Fällen gering.

Erläuterung: SVR (2006a) schlägt vor, die Anreize für Arbeitslosengeld II Bezieher zu reduzieren, Mini–Jobs oder Midi–Jobs aufzunehmen, da sie als sogenannte Aufstocker oft ein höheres Einkommen erzielen können als dies bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit möglich wäre. Richtig ist, dass die Anreize, die Beschäftigung auszuweiten, für Arbeitslosengeld II Bezieher oft gering sind. Allerdings kommt für viele Personen auch keine Vollzeiterwerbstätigkeit in Frage (bspw. alleinerziehende Mütter), da jemand als erwerbsfähig eingestuft wird, wenn er mindestens drei Stunden wöchentlich arbeiten kann (IAB, 2006). Umgekehrt könnten Mini–Jobs und Midi–Jobs dynamische Sprungbretter in eine Vollzeitstelle sein und dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit in einer Lebensphase dienen, in der eine Vollzeiterwerbstätigkeit nicht in Frage kommt. Ob dies in nennenswertem Umfang stattfindet, müsste jedoch zunächst empirisch belegt werden. Zur Stärkung der Anreize, eine umfangreichere Beschäftigung anzunehmen, sollte ein verstärkter Einsatz des Kann–Instruments Einstiegsgeld (auf maximal zwei Jahre befristeter Lohnzuschuss bei Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich) und geeignete Workfare–Modelle (Leistungsbezug wird davon abhängig gemacht, dass eine – unter Umständen subventionierte – Beschäftigung ausgeübt wird, bspw. in Form der Arbeitsgelegenheiten) entwickelt werden, will man

nicht das Niveau der sozialen Absicherung deutlich reduzieren.

4.2 Marktwirtschaftliche Elemente

Im Rahmen der Hartz–Reformen wurde versucht, verschiedene marktwirtschaftliche Elemente in die AMP zu integrieren. Mit Gutscheinlösungen (Bildungsgutschein, Vermittlungsgutschein) soll die Wahlfreiheit des Arbeitslosen gestärkt werden und dieser in die Lage versetzt werden, die für sich optimale Wahlentscheidung im Sinne der AMP zu wählen. Bei PSAs oder bei der Beauftragung Dritter werden private Dienstleister direkt von der Arbeitsagentur mit bestimmten Aufgaben betraut.

Punkt 8: Die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in die Arbeitsmarktpolitik ist sehr zu begrüssen. Es bestehen zum Teil jedoch große Implementationsprobleme, die bspw. zum Misserfolg der PSAs geführt haben. Die Rahmenordnung der Märkte (Wettbewerbsordnung) muss gut organisiert sein, damit es zu positiven Wirkungen und nicht zu Fehlanreizen (große Gefahr von Mitnahmeeffekten – Rent–Seeking) kommt. Ein Teil der Arbeitslosen kann augenscheinlich ohne Beratung nicht sinnvoll eigenverantwortlich handeln. Eine geringe Inanspruchnahme eines Instruments oder ein Rückgang der Inanspruchnahme spricht nicht für eine Nichtwirksamkeit der Reform dieses Instruments.

Erläuterung: Private Dienstleister können potenziell im Vergleich zu den Arbeitsagenturen effektiver und effizienter die gewünschte Dienstleistung erbringen und der Wettbewerb mit privaten Dienstleister spornt die Leistung der Arbeitsagentur an. Allerdings ist bei einigen dieser Instrumente die Gefahr von Mitnahmeeffekten hoch, wenn bei Einstellungen, die sowieso erfolgen, nun von Unternehmen noch private Dienstleister eingeschaltet werden, die an der Vermittlung verdienen können. Auch wird argumentiert, dass marktwirtschaftliche Elemente stärker mit einer Bestenauslese verbunden sind, anstatt dass eine Person aus einer Problemgruppe zum Zuge kommt, für die die Erfolgswahrscheinlichkeit aus Sicht des privaten Dienstleisters geringer ist.

Die Teilnahme an FbW ist seit Einführung des Bildungsgutscheins stark zurückgegangen (Tabelle 3), was unter anderem darauf zurückgeführt wird, dass es Arbeitslosen schwerfällt mit dem Instrument des Bildungsgutscheins umzugehen (BMAS, 2006). Der geringe Umfang der eingelösten Vermittlungsgutscheine spricht nicht per se gegen dieses Instrument. Sowohl für die Vermittlungsgutscheine als auch für die Reform von FbW findet die Evaluationsforschung positive Effekte. Beim Vermittlungsgutschein muss es eine Fokussierung des Einsatzes geben, da sonst die Gefahr von Mitnahmeeffekten überwiegt.

Punkt 9: Die Reform von FbW hat deren Effizienz deutlich gestärkt, allerdings auf Kosten einer starken Reduktion des Maßnahmeeinsatzes. Die Regel, dass eine Maßnahme nur mit einer Verbleibsquote von mindestens 70% gefördert werden kann, ist ungeeignet und führt zu einer Bestenauslese, so dass die Maßnahme für Problemgruppen weniger

zum Einsatz kommt. Die Beratung der Arbeitslosen im Hinblick auf die Verwendung des Bildungsgutscheins und die Markttransparenz im Weiterbildungsmarkt müssen verstärkt werden.

Erläuterung: Die 70%–Regel sichert keinen durchschnittlichen Erfolg einer Maßnahme, da es hierfür auf den Unterschied zwischen Maßnahmenteilnahme und –nichtteilnahme ankommt (Fitzenberger und Hujer, 2002). Eine Bestenauslese findet statt, da nur gute Risiken ein hohe Verbleibsquote versprechen. Für diese Personengruppe wäre aber auch ohne FbW–Teilnahme eine vergleichsweise kurze Dauer der Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Punkt 10: PSAs waren ein Kernstück des Konzepts der Hartz–Kommission und haben sich in der umgesetzten Form als "... untaugliches Arbeitsmarktinstrument (erwiesen) ... Einige PSA-Beschäftigte seien sogar noch später in den Arbeitsmarkt integriert worden als vergleichbare Arbeitslose. Darüber hinaus führe ein Beschäftigter in einer PSA zu durchschnittlichen Mehrkosten von 5700 Euro - ohne Verbesserung der Beschäftigungschancen." (BMAS, 2006). Gleichwohl halte ich es für aussichtsreich, ein reformiertes PSA–Konzept für die Vermittlung von SGB II Arbeitslosen in der jetzigen Aufschwungphase zu testen.

Erläuterung: Die befristete Beschäftigung in einer PSA kann eine sinnvolle Option der AMP für Langzeitarbeitslose sein. Einerseits kann hiermit im Sinne eines Workfare–Ansatzes realistisch die Arbeitsbereitschaft überprüft werden. Andererseits können Unternehmen die Langzeitarbeitslosen für eine Beschäftigung testen, bevor sie bereit sind, die Personen gegebenenfalls dauerhaft einzustellen. Solche PSAs, die von privaten Zeitarbeitsfirmen im Auftrag der Arbeitsagentur betrieben werden können, bieten eine professionalisierte und flexible Form der Zeitarbeit für Langzeitarbeitslose im Bereich einfacher Tätigkeiten, die als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt erfolgreich sein könnten. Die Entlohnung in den PSA müsste unterhalb der üblichen Tariflöhne in der betreffenden Branche liegen und die Beschäftigung müsste zeitlich befristet sein, damit hier keine dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse im zweiten Arbeitsmarkt entstehen.

5 Nach der Reform ist vor der Reform

Trotz der seinerzeitigen Skepsis führender Ökonomen stellen die Hartz–Reformen einen bedeutenden Fortschritt in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dar. Sie belegen die Reformierbarkeit der Arbeitsmarktinstitutionen und es ist plausiblerweise davon auszugehen, dass sich die Hartz–Reformen zeitverzögert positiv auf die Arbeitsmarktentwicklung ausgewirkt haben, als der aktuelle Aufschwung am Arbeitsmarkt einsetzte, und sie damit die Persistenz der Arbeitslosigkeit reduziert haben. Es gibt bisher jedoch keine Belege dafür, dass die Hartz–Reformen ursächlich für den aktuellen Aufschwung sind.

Einige der Maßnahmen werden ihre Wirkung erst mittelfristig entfalten und es ist möglich, dass sich noch stärkere Wirkungen im SGB II Bereich erst bei nachhaltiger

Belebung des Arbeitsmarktes zeigen werden. In Folge der Hartz–Reformen wurde die Aktive Arbeitsmarktpolitik stark reduziert, ohne dass dies in allen Fällen (Beispiel FbW) angebracht war (Biewen et al., 2006). Diese Entwicklung ermöglichte eine deutliche Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, wodurch die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit richtigerweise verringert werden konnte.

Der Einsatz marktwirtschaftlicher Elemente in der Arbeitsmarktpolitik ist zu begrüssen und weiterzuentwickeln. Das Potenzial dieser Elemente ist bisher nicht hinreichend ausgeschöpft und der Test auf die Wirksamkeit dieser marktwirtschaftlichen Elemente ist erst im aktuellen Aufschwung am Arbeitsmarkt möglich. Notwendig ist es, die Rahmenbedingungen ("Wettbewerbsordnung") noch klarer zu gestalten und zu definieren, damit durch höhere Transparenz und klarere Bedingungen die Vorzüge selbstverantwortlichen Handelns wirksam werden können und die Risiken in Form von Mitnahmeeffekten klein gehalten werden können. Der Beratung von Arbeitslosen bei Gutscheinlösungen ist mehr Gewicht beizumessen, damit die Arbeitslosen besser selbstverantwortliche Entscheidungen treffen können. Eine Orientierung der Maßnahmenvergabe an der Verbleibsquote (oder Eingliederungsquote) ist nicht angemessen und führt zu einer Bestenauslese. Sie gilt es abzulösen durch ein effizientes, individuelles Profiling.

Trotz der Hartz–Reformen und trotz des Aufschwungs am Arbeitsmarkt bleiben die fehlenden Arbeitsanreize und die fehlende Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosengeld–II–Empfängern eine großes, ungelöstes Problem. Dieses Problem hat sich durch die seit den 90er Jahren zunehmende Lohnungleichheit und durch den zunehmenden Keil zwischen Produzentenlöhnen und Konsumentenlöhnen verschärft (Abbildung 2). Hier ist aus meiner Sicht eine verstärkte Gewährung des Einstiegsgeldes als befristete Lohnsubvention in Kombination mit der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft in Form von Workfare ("Fördern und Fordern") geboten. Workfare von Arbeitslosengeld–II–Empfängern kann durch eine modifizierte Form der Personal–Service–Agenturen organisiert werden. Falsch wäre es jedoch aus meiner Sicht, in Sorge um die Erosion von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, die Teilzeitbeschäftigung in Mini–Jobs oder Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosengeld–II–Empfänger zurückzudrängen.

Die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ist ein weiteres ungelöstes Problem. Lohnsubventionen, wie Entgeltsicherung und Beitragsbonus, die daran ansetzen, dass ältere Arbeitslose Jobs annehmen, die niedriger bezahlt sind, als ihr früherer Job, setzen an einem wichtigen Punkt an, werden aber bisher kaum genutzt. Diese Maßnahmen sollten deshalb jedoch nicht eingestellt werden, denn bei geringer Inanspruchnahme entstehen keine großen Kosten. Es ist abzuwarten, ob der Aufschwung am Arbeitsmarkt die Inanspruchnahme dieser Instrumente steigert, wenn aufgrund des Mangels an qualifizierten jungen Arbeitskräften die Unternehmen stärker bereit sind, ältere Arbeitslose einzustellen. Die kürzliche Wiederverlängerung der Anspruchsdauer für den Arbeitslosen-

geld I Bezug von älteren Arbeitnehmern ist kontraproduktiv im Hinblick auf die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und macht den Rückzug vom Arbeitsmarkt für ältere Arbeitslose wieder attraktiver. Hinzu kommt, dass auch nach Auslaufen von Arbeitslosengeld I zwei Jahre lang ein Zuschlag auf Arbeitslosengeld II gezahlt wird (zwei Drittel der Differenz im ersten Jahr und ein Drittel im zweiten Jahr). Dies ist nicht konsequent, da der Zuschlag nicht aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung bezahlt wird und deshalb eine Ungleichbehandlung von SGB II Arbeitslosen im Hinblick auf eine vorherige Beschäftigung ungerechtfertigt ist. Diese Zuschläge reduzieren die Arbeitsanreize der begünstigten Personengruppe und sollten abgeschafft werden.

Ein drittes wichtiges ungelöstes Problem besteht in der Steuerung der Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte im Einsatz der AMP für SGB III und SGB II Arbeitslose. Im SGB III Bereich hat die Bundesagentur für Arbeit kaufmännisch sehr erfolgreich gearbeitet, was zu der starken Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung geführt hat. Trotz des Aussteuerungsbetrages, der zum 1. Januar 2008 durch einen pauschalen Betrag ersetzt wurde, könnte ein negativer Anreiz darin bestehen, dass von der Bundesagentur für Arbeit Anstrengungen für SGB III Arbeitslose unterbleiben, wenn deren Arbeitslosengeld I Anspruch zu Ende geht. Dieser negative Anreiz besteht deshalb, weil nach dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I, das Arbeitslosengeld II und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus einem anderen Budget (dem Bundeshaushalt) bezahlt werden. Ohne dass dies im Rahmen dieses Beitrages weiter ausgeführt werden kann, ist festzuhalten, dass es einen großen Handlungsbedarf gibt, klare Rahmenbedingungen und sinnvolle Anreize zur Steuerung der Bundesagentur für Arbeit zu entwickeln, um Abstimmungsprobleme zwischen SGB III und SGB II zu reduzieren.

Die Hartz–Evaluation (Heyer, 2006) ist vom Ansatz her vorbildlich und setzt in Deutschland dahingehend Maßstäbe, dass ein gesetzlicher Auftrag definiert ist, die Wirkungen einer Politikreform empirisch fundiert zu evaluieren. Eine konsequente Fortführung dieser Evaluation im Sinne eines kontinuierlichen Monitoring und Benchmarking ist für Hartz I bis III bisher nicht vorgesehen (wohl aber für Hartz IV durch das IAB), obwohl ein bedeutender Teil der Reformen (Eichhorst und Zimmermann, 2007) und die längerfristigen Wirkungen durch die bisherigen Studien noch nicht evaluiert werden konnten. Bei der Evaluation der AMP ist verstärkt auf instrumentspezifische Evaluationsansätze zu achten (Hagen und Spermann, 2004). In diesem Sinne sind auch alle in diesem Beitrag gemachten Vorschläge zur Reform der Reformen selbst einer strengen empirischen Evaluation zu unterziehen.

Literatur

Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R. und M. Waller (2006). 'Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme', Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 365-390.

Bundesagentur für Arbeit (2007). 'Der Arbeits– und Ausbildungsmarkt in Deutschland', Nürnberg, August 2007, http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/monat/200708.pdf.

BMAS (2006) 'Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2006 des BMAS zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende)', Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Dustmann, C., Ludsteck, J. und U. Schönberg (2007). 'Revisiting the German Wage Structure', IZA Discussion Paper No. 2685, Bonn.

Eichhorst, W. und K.F. Zimmermann (2007) 'And Then There Were Four ... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need? Finding a Balance after the Evaluation of the Hartz Reforms in Germany', Applied Economics Quarterly, Band 53 (3), 243-272.

Fitzenberger, B., Franz, W. und O. Bode (2007). 'The Phillips Curve and NAIRU Revisited: New Estimates for Germany', ZEW Discussion Paper No. 07-070, Mannheim.

Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 3(2), S. 139–158.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2004). 'Eine ökonomische Einordnung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik', erschienen in: Fitzenberger, B., Smolny, W. und P. Winker, Hrsg., 'Herausforderungen an den Wirtschaftsstandort Deutschland - Wirtschaftspolitisches Memorandum aus wissenschaftlicher Sicht', ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 72.

Fitzenberger, B. und R. Wilke (2004). 'Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980s', ZEW Discussion Paper No. 04-24, Mannheim.

Franz, W. (2006). Arbeitsmarktökonomik, 6. Auflage, Springer.

Hagen, T. und A. Spermann (2004), Hartz–Gesetze: Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 74.

Heckman, J. (2002) Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany. NBER Working Paper, No. 9194.

Heyer, G. (2006). 'Zielsetzung und Struktur der Hartz-Evaluation', Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 467-476.

Hujer, R. und S.L. Thomsen (2006). 'Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonometrischer Analysen', Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 329-345.

IAB (2006). 'Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II – Viele können noch gar nicht aktiviert werden', IAB–Kurzbericht Nr. 26, 2006, Institut für Arbeitsmarkt– und Berufsforschung, Nürnberg.

Kaltenborn, B. (2006) 'Hartz-Umsetzung und deren Evaluierung', siehe http://www.wipol.de/publikationen/blickpunkt.htm .

Kohn, K. (2006). 'Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century', IZA Discussion Paper No. 2098, Bonn.

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002). 'Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbiet', Berlin.

Pfeiffer, F. und H. Winterhager (2006). 'Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich', Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 425-445.

Reinberg, A. und M. Hummel (2007). 'Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahre 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform', IAB Forschungsbericht Nr. 9/2007.

SVR (2003). 'Staatsfinanzen Konsolidieren – Steuersystem Reformieren', Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, Wiesbaden.

SVR (2005). 'Die Chance Nutzen – Reformen Mutig Voranbringen', Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, Wiesbaden.

SVR (2006a). 'Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell', Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

SVR (2006b). 'Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen', Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, Wiesbaden.

SVR (2007). 'Das Erreichte nicht verspielen', Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, Wiesbaden.

Schneider, H. und A. Uhlendorff (2006). 'Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung', Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 477-490.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003). 'Die Hartz–Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?', Gutachten, Dokumentation des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Nr. 518.

Anhang

Tabelle 1: Verdienste, Produktivität, Arbeitskosten in Deutschland – Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2003	2004	2005	2006
Tarifverdienste je Stunde	+2,0	+1,2	+1,0	+1,3
Effektivverdienste je Stunde	+1,6	+0,4	+0,7	+0,9
Stundenproduktivität	+1,2	+0,7	+1,3	+2,0
Erwerbstätigenproduktivität	+0,8	+0,9	+1,0	+1,8
Reale Arbeitskosten	+1,0	- 0,6	- 0,4	- 0,2
Lohnstückkosten	-0,2	-1,3	-1,7	-2,2
Reale Nettoverdienste	+0,1	+0,6	- 1,4	- 1,7
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts	+1,0	+0,9	+0,6	+0,8

Quelle: SVR (2006, Tabelle 45), Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Passive Leistungen der BA 1990 bis 2006 (Ausgaben in Mrd. Euro)

	1990	1993	1996	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Arbeitslosengeld (I)	8,70	21,80	28,50	24,90	27,01	29,05	29,07	27,02	22,90
Arbeitslosenhilfe	3,88	7,15	12,39	15,58	14,76	16,53	18,76	1,53	-0,06
Arbeitslosengeld II	-	-	-	-	-	-	-	22,35	23,05

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007), verschiedene Monatsberichte.

Tabelle 3: Teilnehmer in Maßnahmen der AAMP in West– und Ostdeutschland (Bestände in vH der zivilen Erwerbspersonen)

		1970	1975	1980	1985	1990	1993	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Berufliche	West	0,37	0,7	0,63	0,85	1,15	1,12	0,98	0,6	0,66	0,66	0,64	0,61	0,49	0,37	0,23	0,25
Weiterbildung	Ost						5,17	3,44	1,85	1,76	1,74	1,7	1,6	1,12	0,73	0,44	0,44
Trainings-	West								0,07	0,08	0,09	0,11	0,14	0,19	0,19	0,15	0,15
maßnahmen	Ost								0,16	0,18	0,26	0,29	0,32	0,35	0,36	0,24	0,23
ABM[1] und SAM[2]	West	0,01	0,06	0,15	0,3	0,27	0,16	0,23	0,21	0,27	0,21	0,22	0,14	0,1	0,07	0,04	0,03
	Ost						3,53	4,2	2,43	2,66	2,39	1,99	1,67	1,27	1,07	0,56	0,47
EGZ/LKZ[3]	West					0,08	0,15	0,14	0,23	0,29	0,25	0,23	0,23	0,21	0,16	0,11	0,17
	Ost						0,16	0,47	1,83	2,09	1,32	1,17	1,44	1,29	0,93	0,44	0,46
Überbrückungsgeld	West					0,04	0,04	0,15	0,21	0,2	0,09	0,09	0,12	0,16	0,19	0,19	0,15
(Eintritte/Bestände)[4]	Ost						0,19	0,32	0,39	0,39	0,18	0,19	0,2	0,23	0,25	0,23	0,17
Vermittlungs-	West												0,02	0,04	0,06	0,06	0,08
gutscheine[5]	Ost												0,09	0,27	0,39	0,36	0,43
Ich–AGs	West													0,08	0,32	0,45	0,39
	Ost													0,14	0,54	0,98	0,94
PSA[6]	West													0,02	0,06	0,03	0,02
	Ost													0,04	0,11	0,07	0,03
Beauftragung Dritter	West														0,2	0,17	0,2
mit der Vermittlung	Ost														0,33	0,55	0,39

[1]Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; [2]Strukturanpassungsmaßnahmen (ohne SAM-OfW); [3]Eingliederungs- und Lohnkostenzuschüsse für regulär Beschäftigte (EZG, EZN, EZV, SAM-OfW, BHi, Entgeltsicherung); [4]bis einschließlich 1999 Eintritte in vH der zivilen Erwerbspersonen, da Bestände nicht verfügbar, ab 2000 Bestände in vH der zivilen Erwerbspersonen; [5]Eingelöste Vermittlungsgutscheine: Zugänge in vH der zivilen Erwerbspersonen, da Bestände nicht verfügbar; [6]Personal–Service–Agenturen

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Sperrzeiten, Midijobs, Minijobs (Bestände in vH der zivilen Erwerbspersonen)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sperrzeiten[7]	West	0,8	0,84	0,75	0,76	0,77	1,01	0,87	[0,64]	1,31 [0,59]
	Ost	0,89	0,95	0,8	0,72	0,71	1,06	0,92	[0,58]	1,09 [0,52]
Midijobs	West						1,48	1,76	2,23	
	Ost						1,37	1,8	2,45	
Minijobs[8]	West						11,84	12,75	12,81	
	Ost						7,41	8,03	7,92	
Minijobs	West						3,89	4,83	5,04	
(Nebenjob)[9]	Ost						1,81	2,15	2,2	

[7]nach §144 SGB III. Ab 2005 erfolgt die Datenaufbereitung mit einer neuen Informationstechnologie. Für Januar bis April 2005 liegen keine Daten vor, deshalb wird nur der Zeitraum Mai bis Dezember erfasst, um Vergleichbarkeit herzustellen, ergänzend auch für 2006 (Werte in eckigen Klammern); [8]ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte; [9]im Nebenjob geringfügig entlohnte Beschäftigte.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

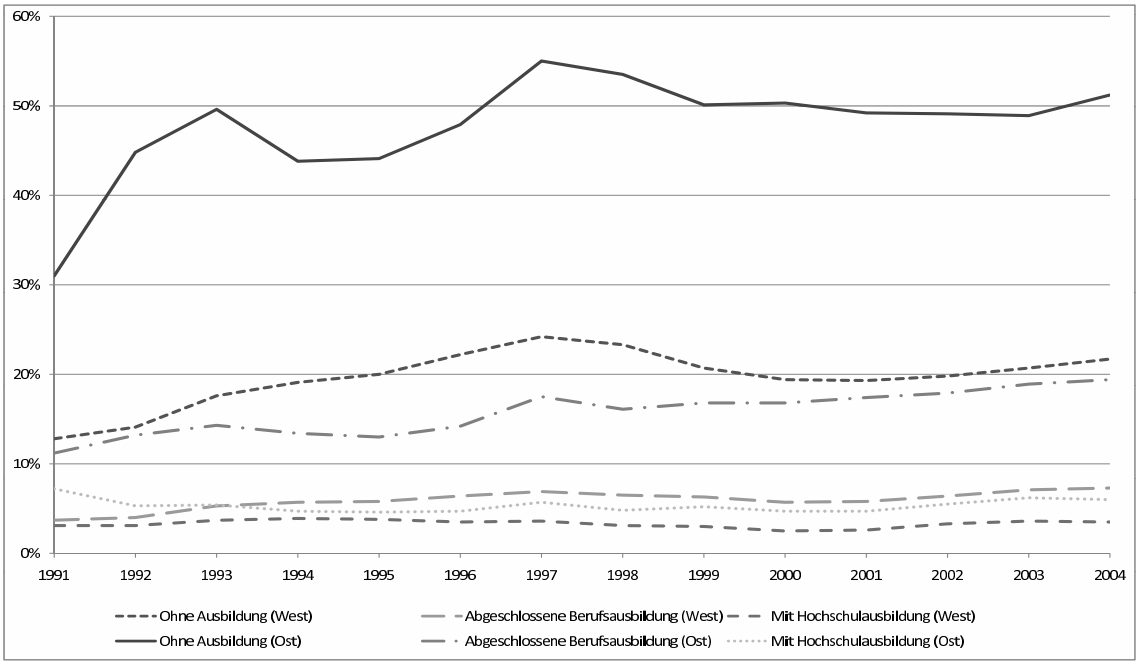
Tabelle 5: Teilnehmer in Maßnahmen der AAMP nach Rechtskreis 2005 und 2006 (Bestände in vH der zivilen Erwerbspersonen)

		Berufliche Weiterbildung		Trainings–maßnahmen		ABM		EGZ/LKZ[1]		Überbrückungs-geld/Ich–AGs		Beauftragung Dritter	
		West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
2005	Gesamt	0,23	0,44	0,15	0,24	0,04	0,56	0,11	0,44	0,64	1,21	0,17	0,55
	SGB II	0,03	0,08	0,07	0,14	0,01	0,21	0,04	0,1	-	-	0,11	0,45
	SGB III	0,2	0,36	0,08	0,1	0,03	0,35	0,06	0,32	0,64	1,21	0,06	0,1
2006	Gesamt	0,25	0,44	0,15	0,23	0,03	0,47	0,17	0,46	0,54	1,11	0,2	0,39
	SGB II	0,09	0,19	0,07	0,13	0,02	0,34	0,08	0,21	-	-	0,14	0,33
	SGB III	0,15	0,25	0,08	0,1	0,01	0,13	0,07	0,23	0,54	1,11	0,06	0,06

[1] Inklusive Entgeltsicherung und Beitragsbonus. Entgeltsicherung ist nur in der Gesamtquote enthalten.

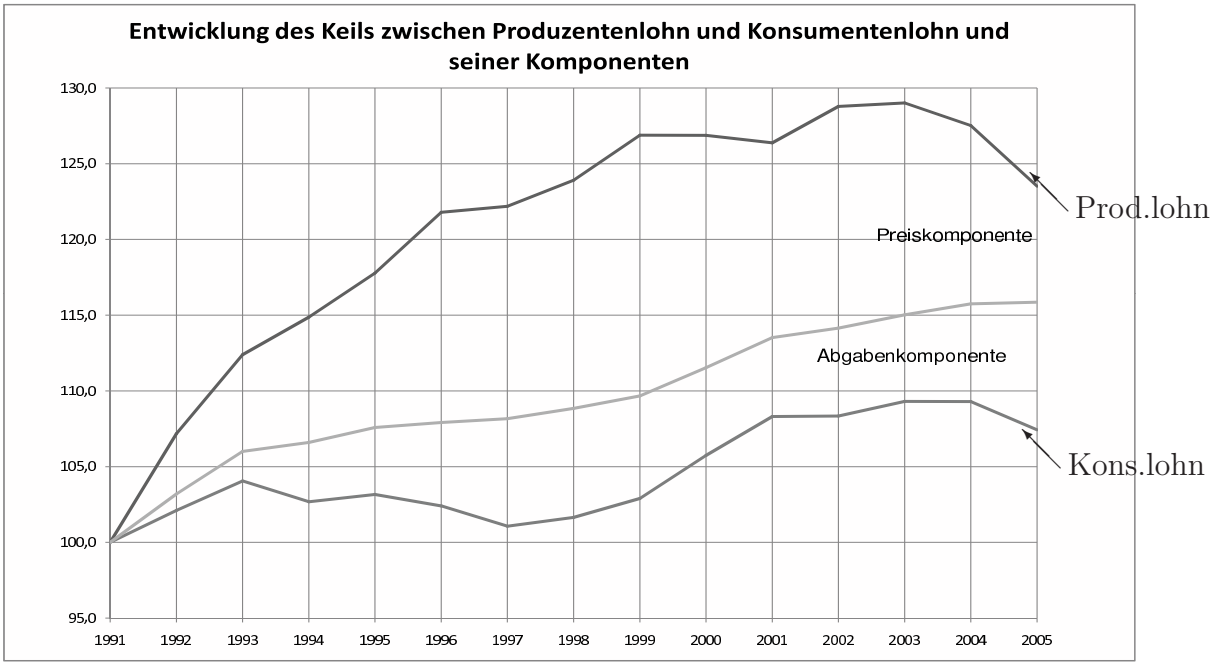
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007), verschiedene Monatsberichte, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in West– und Ostdeutschland



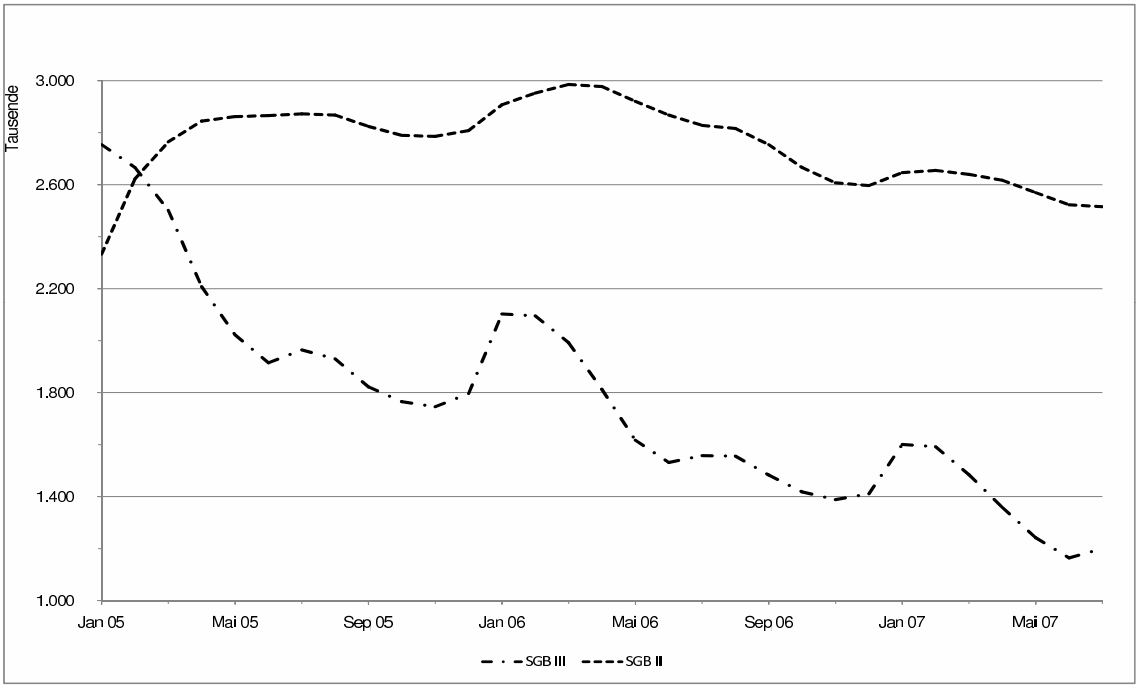
Quelle: Reinberg und Hummel (2007).

Abbildung 2: Keil zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn (1991=100)



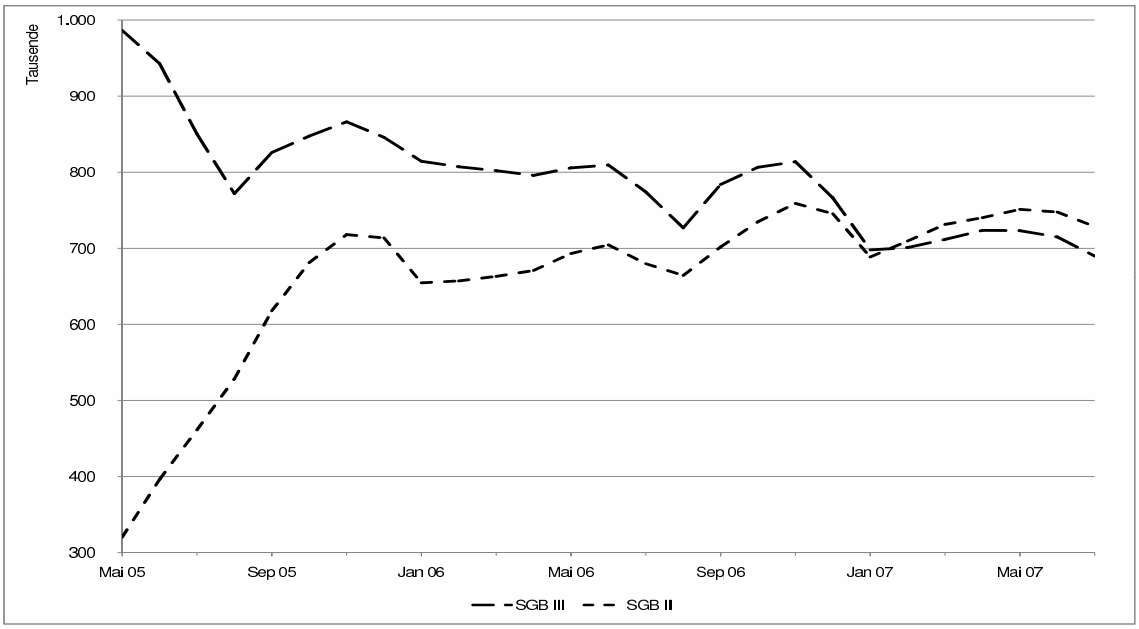
Quelle: SVR (2003, 2006), eigene Berechnungen. Definitionen: Realer Produzentenlohn = Arbeitnehmerentgelt je Stunde/Produzentenpreisindex, Realer Konsumentenlohn = Nettoarbeitnehmerentgelt je Stunde/Konsumentenpreisindex.

Abbildung 3: Bestand Arbeitslose nach Rechtskreis SGB II und SGB III (Bestände)



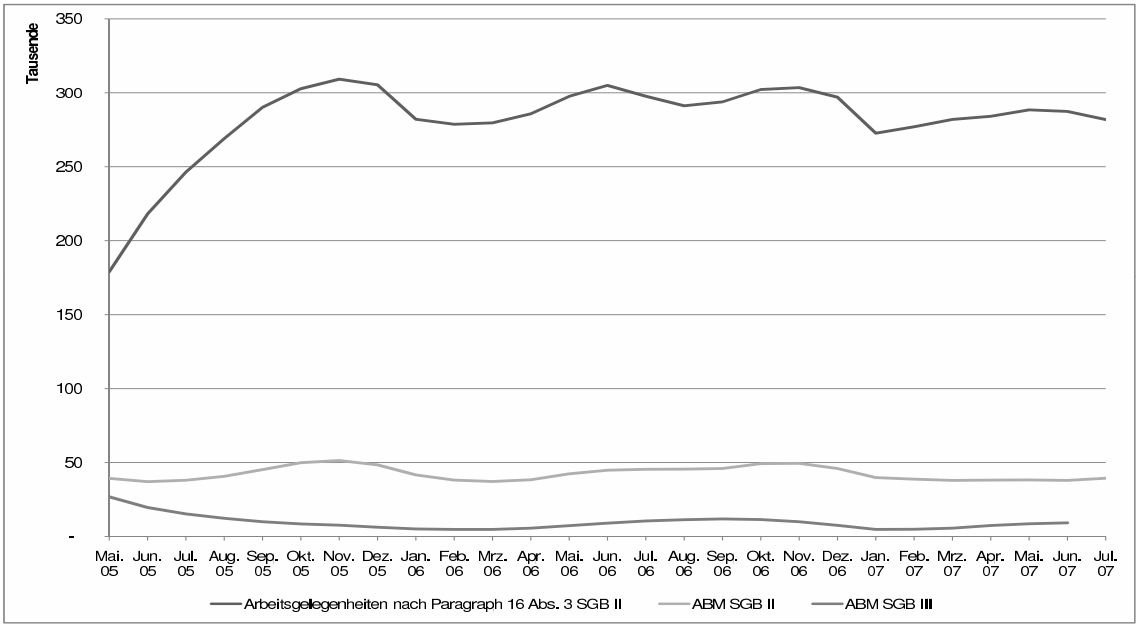
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007).

Abbildung 4: Teilnehmer an Arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Bestände)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007), ohne Berufsausbildungsbeihilfe (BAB).

Abbildung 5: Teilnehmer in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (Bestände)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007).