

## 10 Jahre Hartz-Reformen

Prof. Dr. Michael Bräuninger, Hamburg, Prof. Dr. Jochen Michaelis, Kassel, und Madlen Sode, Kassel



Prof. Dr. *Michael Bräuninger* ist Forschungsdirektor am HWWI und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität. Bevorzugte Forschungsgebiete: Konjunktur, Wachstumspolitik, Haushaltspolitik, Steuerpolitik, Energieökonomik, Globalisierung.



Prof. Dr. *Jochen Michaelis* ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Kassel. Bevorzugte Forschungsgebiete: Monetäre Ökonomie, Arbeitsmarktökonomie.



*Madlen Sode* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Geld, Kredit und Währung, Universität Kassel. Bevorzugte Forschungsgebiete: Monetäre Ökonomie, Arbeitsmarktökonomie.

Die Hartz-Reformen stellen die bis dato umfassendste Reform des bundesdeutschen Arbeitsmarktes dar. Die Reformmaßnahmen betreffen alle Seiten des Arbeitsmarktes, also Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und den Matching-Prozess. In dem Beitrag wird ein Überblick zu den vorliegenden Evaluationen der Maßnahmen gegeben. In weiten Bereichen waren die Reformen ausgesprochen erfolgreich. Gleichwohl sind kleinere Korrekturen notwendig, und es bleiben auch einzelne Bereiche mit weiterem Reformbedarf.

**Stichwörter:** Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Evaluation, Hartz Reformen, Matching Prozess.

### 1. Hintergrund

Zur Erinnerung: Anfang 2002 wurde bekannt, dass bis zu 70 Prozent der angegebenen 3,9 Millionen Stellenvermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit falsch waren. Als Reaktion ist seitens der Bundesregierung die Hartz-Kommission eingesetzt worden, um Vorschläge zur Neuorganisation der **Arbeitsvermittlung** vorzulegen. Unterstützend galt es, Maßnahmen zur Verstärkung der Suchbereitschaft der Arbeitslosen zu entwickeln. Das Resultat sind die **Hartz-Gesetze**, die in drei Schritten – 2003 (Hartz I und II), 2004 (Hartz III) und 2005 (Hartz IV) – verabschiedet und implementiert worden sind.

Die Reorganisation der Arbeitsvermittlung stand zwar zunächst im Mittelpunkt, jedoch haben die Hartz-Vorschläge eine immer größere Spannbreite entfaltet, sodass sie aus heutiger Sicht als bis dato umfassendste Reform des bundesdeutschen Arbeitsmarktes anzusehen sind. Es bietet sich an, eine Gruppierung der einzelnen Reformmaßnahmen nach ihrer primären Stoßrichtung – Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Matching – vorzunehmen (siehe *Abb. 1*). Mit den Hartz-Reformen hat ein gewisser Paradigmenwechsel in der **Arbeitsmarktpolitik** stattgefunden und auch der Glaube an die Funktionsfähigkeit der Marktkräfte auf dem Arbeitsmarkt ist zurückgekehrt.

### 2. Evaluation einzelner Politikmaßnahmen

#### 2.1. Maßnahmen zur Förderung des Arbeitsangebots

Im Zuge der Hartz IV-Reform wurde zum 1. Januar 2005 die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zu einem neuen **Arbeitslosengeld II** (ALG II) zusammengelegt. Anders formuliert: In Übereinstimmung mit den Forderungen der Fachwissenschaft (*Berthold et al., 2000*) wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher, erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose erhalten als Regelsatz ein steuerfinanziertes ALG II von monatlich 382 Euro (Stand: Januar 2013). Da das ALG II unabhängig vom vorher erzielten Einkommen ist, hat hier ein Wechsel stattgefunden von der Sicherung des bisherigen Lebensstandards zu einer **Basissicherung**. Darüber hinaus wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I verkürzt für ältere Arbeitslose von bis zu 32 Monaten auf zunächst 18 und jetzt 24 Monate. Die Kriterien für die **Zumutbarkeit** von Jobangeboten wurden verschärft. Diese Reformelemente zielten im Wesentlichen darauf ab, das Arbeitsangebot sowie die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Über eine Verminderung des **Reservationslohns** sollten Arbeitslose zu einer forcierten Jobsuche und zu einer höheren Bereitschaft zur Annahme von Jobangeboten angehalten werden. Die Aussicht auf

Arbeitsnachfrage	Arbeitsangebot	Matching
Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer	Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu Arbeitslosengeld II	Umbau der Bundesagentur für Arbeit
Beitragsbonus bei Einstellung Älterer	Verringerte Bezugszeit ALG I für Ältere	Vermittlungsgutschein und Beauftragung Dritter mit Vermittlung
Mini- und Midi-Jobs	Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme von Arbeit	Personal-Service Agentur (PSA)
Eingliederungszuschüsse (Lohnsubvention)	Förderung beruflicher Weiterbildung	Deregulierung der Zeitarbeit
Existenzgründungszuschüsse ab 2006: Gründungszuschüsse	ABM	
	Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	

Abb. 1: Hartz-Reformen

einen zum Teil massiven Einkommensrückgang hat die gewünschte Wirkung nicht verfehlt: Insbesondere kurz vor Ablauf der Bezugsdauer des ALG I ist die **Suchaktivität** stark gestiegen (vgl. *Clauss und Schnabel*, 2008).

Eine Erhöhung der Qualität des Arbeitsangebots war und ist das primäre Ziel der **Förderung beruflicher Weiterbildung**. Anspruchsberechtigte Arbeitslose erhalten einen Bildungsgutschein, der in freier Auswahl bei zertifizierten Weiterbildungsanbietern eingelöst werden kann. Für die Zulassung einer Maßnahme muss erwartet werden, dass gut zwei Drittel der Teilnehmer innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten im Anschluss an die Maßnahme die Arbeitslosigkeit verlassen. Dieses Erfordernis führte zu einer Positivauswahl, denn die Arbeitsvermittler haben tendenziell Gutqualifizierte in diese Maßnahmen entsendet. Zudem kam es zu einer **Selbstselektion**, denn nicht alle Arbeitslosen konnten und können mit der Wahlfreiheit des Weiterbildungsanbieters sachgerecht umgehen. Auch war ein **Lock-in-Effekt** zu beobachten, das heißt, kurz vor und während der Weiterbildungsmaßnahme wurden die Suchaktivitäten massiv reduziert. Gleichwohl kommt die Mehrzahl der Evaluierungsstudien zu einem positiven Urteil. Beispielhaft sei die Studie von *Fitzenberger et al.* (2010) genannt, die unter Berücksichtigung besagter Selektionseffekte zu dem Ergebnis kommt, dass rund 2,5 Jahre nach Förderbeginn die Beschäftigungswahrscheinlichkeit je nach Untersuchungsgruppe um 10 bis 20 Prozentpunkte im Vergleich zur Kontrollgruppe gestiegen ist. Der Effekt ist für Frauen höher als für Männer und für West- höher als für Ostdeutschland.

Die öffentlich finanzierten **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** (ABM) haben, sicherlich auch als Reaktion auf die Evaluationsforschung, an Bedeutung verloren. Bisherige Erfahrungen mit ABM waren meist negativ, das heißt, die Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt sind durch die Teilnahme an einer ABM eher gesunken denn gestiegen. Mit den Hartz-Gesetzen wurden die früheren ABM zwar reformiert, aber die Modifikationen waren offensichtlich nicht erfolgreich (vgl. *Wunsch und Lechner*, 2008). Aufgrund der negativen Beurteilung der ABM wurde die Förderung auf Bezieher von ALG I beschränkt; für

den Rechtskreis SGB II (Langzeitarbeitslose) wurden sie 2009 abgeschafft. Gewissermaßen als Substitut wurden im Jahre 2005 für die ALG II-Bezieher Arbeitsmöglichkeiten in Form der sogenannten **Ein-Euro-Jobs** konzipiert. Dieses Element der Hartz-Reformen ähnelt sehr stark dem Workfare-Konzept (vgl. *Bonin*, 2012). Die Erfahrungen sind jedoch ähnlich wie bei den ABM ernüchternd: die Teilnahme wirkt sich nicht nachweisbar auf den Arbeitsmarkterfolg aus.

Eine zielgruppenspezifische Maßnahme ist die **Entgeltsicherung für Ältere**. Um Arbeitslosen ab 50 die Annahme eines Jobangebots zu erleichtern, wird ihnen auf zwei Jahre befristet bis zu 50 Prozent der Lohndifferenz zum vorherigen Job als Zuschuss gewährt. Allerdings lassen sich für diese Maßnahme keine signifikant positiven Beschäftigungseffekte feststellen (vgl. *Zwick*, 2006).

## 2.2. Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsnachfrage

Die Elemente der Hartz-Reformen, die in erster Linie die Lohnkosten absenken, zielen auf eine Forcierung der Arbeitsnachfrage ab. Die unmittelbarste Form ist der **Eingliederungszuschuss** gemäß §§ 217 ff. SGB III. Sofern Unternehmen Arbeitssuchende mit Vermittlungshemmnissen einstellen, erhalten sie einen Lohnkostenzuschuss, der auf maximal 50 Prozent des Arbeitsentgelts und auf eine Höchstförderdauer von 12 Monaten begrenzt ist. Völlig unstrittig ist der Erfolg dieser Maßnahme im Sinne einer erheblichen Steigerung der Arbeitsmarktchancen der Geförderten. Strittig – und ungeklärt – ist aber die Frage, ob dieser mikroökonomische Effekt auf die makroökonomische Ebene übertragen werden kann. Hierzu ist noch wenig bekannt. Eine erste Studie von *Boockmann et al.* (2012) legt jedoch nahe, dass die **Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte** so stark sind, dass der Anstieg der Beschäftigung bei subventionierter Arbeit vollständig neutralisiert wird. Falls sich dieses Ergebnis als robust erweist, muss die **Lohnsubvention** auf den Prüfstand und gegebenenfalls ebenso wie die ABM deutlich zurückgefahren werden.

Eine weitere Subventionsvariante ist die finanzielle Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit durch Überbrückungs-

geld und Ich-AG (Existenzgründungszuschuss). Im Jahr 2006 wurden diese beiden Instrumente ersetzt durch den **Gründungszuschuss**. Seitdem erfolgt eine Förderung für neun Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes plus 300 Euro monatlich für Sozialversicherungen. Im Erfolgsfall wird eine Verlängerung der Förderung um bis zu sechs Monate gewährt. Mit dem Existenzgründungszuschuss wurden bis Mitte 2006 rund 400.000 Ich-AGs gefördert. Überraschenderweise war der Schritt in die **Selbständigkeit** nachhaltig, das heißt, rund 70 Prozent der Geförderten waren auch 28 Monate nach Beginn der Förderung noch selbständig. Weitere 15 Prozent gingen einer anderen sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nach, sodass lediglich rund 15 Prozent der Geförderten nach 28 Monaten wieder arbeitslos gemeldet waren (vgl. *Caliendo et al.*, 2007). Entsprechend positiv fällt bzw. fiel das Urteil über dieses Hartz-Element in der Fachöffentlichkeit aus (vgl. *Eichhorst und Zimmermann*, 2007). In jüngerer Zeit hat allerdings ein wenig mehr Skepsis Einzug gehalten. Es mehrten sich die Indizien für massive Mitnahme- und Substitutionseffekte. Der Gesetzgeber ist hier schnell aktiv geworden und hat die Bedingungen für eine Förderung ab 2012 deutlich verschärft.

Ein weiteres Reformfeld betrifft die geringfügige Beschäftigung in Form von **Mini- und Midijobs**. Bei den Minijobs erhalten geringfügig Beschäftigte bis zu 400 Euro pro Monat (ab 2013 Erhöhung auf 450 Euro) steuer- und abgabenfrei. Für den Arbeitgeber fallen 25 Prozent Lohnnebenkosten an. Um den Übergang von einem Minijob zu einem Fulltime-Job zu erleichtern, wurde eine Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro (ab 2013 zwischen 450 und 850 Euro) geschaffen, die mittels verminderter Steuer- und Sozialabgaben subventioniert wird (Midijobs). Die Zahl der Mini- und Midijobber ist groß. Ende 2011 hatten 7,5 Millionen Personen einen solchen Job, hiervon allerdings 2,6 Mio. als Nebenjob (vgl. *Körner et al.*, 2013).

Trotz dieser imposanten Zahlen ist das Urteil in der Fachöffentlichkeit gemischt, denn die Evaluierungsstudien legen nahe, dass es sich nur zu einem kleinen Teil um zusätzliche Jobs handelt (vgl. *Caliendo und Wrohlich*, 2010). Zudem hat sich die Hoffnung, die Mini- und insbesondere die Midijobs würden als Stepping stone für den ersten Arbeitsmarkt dienen, nicht realisiert. Dieses Faktum begründet die häufige Forderung nach einem Rückbau der Minijobs. Für ein Beibehalten der jetzigen Regelungen spricht aber erstens, dass diese Jobs für die Unternehmen eine erhebliche **Flexibilisierung** schaffen, wovon nicht zuletzt auch die „regulären“ Arbeitsplätze profitieren. Zweitens entspricht die geringfügige Beschäftigung den Präferenzen der Beschäftigten. Wie eine im Herbst 2010 durchgeführte Umfrage unter 6.000 ausschließlich **geringfügig Beschäftigten** eindrücklich zeigt, würden maximal ein Viertel der geringfügig Beschäftigten eine Vollzeitstelle anstreben (vgl. *Körner et al.*, 2013). Außerdem ist es notwendig, eine politische Unterstützung für die Reformen im Niedriglohn-Bereich zu gewährleisten. Wenn gut 7 Mio. von der derzeitigen Regelung profitieren, dann schafft das nicht zuletzt Zustimmung für andere Teile der Reformen, die „schmerzhafter“ erscheinen.

### 2.3. Maßnahmen zur Verbesserung des Matching-Prozesses

Die Hartz-Kommission ist mit der Intention gestartet, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besser zusammen zu führen. Ein Element war die *Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit*. Die Dezentralisierung von Budget und Kompetenzen sollte eine starke „Kundenorientierung“ bewirken, was weitgehend gelungen ist (vgl. *Jacobi und Kluge*, 2007).

Das Erzeugen von **Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung** war ein weiterer Kerngedanke der Reformen. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten waren zum Teil sehr ermutigend. Offensichtlich gestaltet es sich als schwierig, insbesondere schwer vermittelbare Arbeitslose über Marktmechanismen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Trotz der Defizite sind Teile der Reform beizubehalten, um den Wettbewerb im Vermittlungsprozess zu erhalten. Das Vorhandensein von (potenziellen) Wettbewerbern wird die Bundesagentur davon abhalten, in frühere „monopolistische“ Verhaltensweisen zurückzufallen.

Der vielleicht wichtigste Reformbaustein mit der Zielsetzung einer verbesserten Vermittlung war die **Deregulierung der Zeitarbeit**. Im Zuge von Hartz I wurde 2004 das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz grundlegend überarbeitet. Insbesondere wurden das Befristungsverbot (eine Beschäftigung kann nicht wiederholt befristet werden, ohne dass ein sachlicher Grund in der Person des Leiharbeiters vorliegt), das Wiedereinstellungsverbot (Leiharbeitsfirmen dürfen gekündigte Mitarbeiter innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nicht erneut einstellen), das Synchronisationsverbot (Mitarbeiter dürfen von einer Zeitarbeitsfirma nicht nur für die Zeit der Leiharbeit eingestellt sein) sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate ersatzlos aufgehoben. Die Zahl der Beschäftigten in der Zeitarbeit hat sich in den vergangenen zehn Jahren auf rund 908.000 Leiharbeiter annähernd verdreifacht (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, 2013).

Diese Zahlen stoßen in der Öffentlichkeit auf ein geteiltes Echo. Einerseits ist die Multiplikation der personellen Flexibilisierungsreserve der Unternehmen nicht zu bestreiten. Andererseits handelt es sich nur zu einem sehr geringen Anteil um zusätzlich Beschäftigte. Primär wurden bisherige Dauerarbeitsplätze in zeitlich befristete Leiharbeit umgewandelt. Weil Zeitarbeiter rund 20 Prozent weniger Lohn erhalten als die Stammelegschaft, wird Zeitarbeit als Instrument zur Lohnreduktion kritisiert. Mangels guter Daten ist leider die ökonomische Wirkungsforschung bis dato nicht in der Lage, belastbare Aussagen über die vermuteten Substitutions- und Verdrängungseffekte zu machen (vgl. *Spermann*, 2011). Anders verhält es sich mit der **Stepping stone-Hypothese**. Die Studie von *Kvasnicka* (2008) legt nahe, dass Arbeiter durch die zwischenzeitliche Aufnahme von Leiharbeit ihre Chancen auf einen Job im ersten Arbeitsmarkt nicht erhöhen. Für die Problemgruppe der **Langzeitarbeitslosen** gilt hingegen, dass sie durch ein Leiharbeitsverhältnis ihre Chance auf eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt um 17 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe erhöht haben.

### 3. Makroökonomische Wirkungen

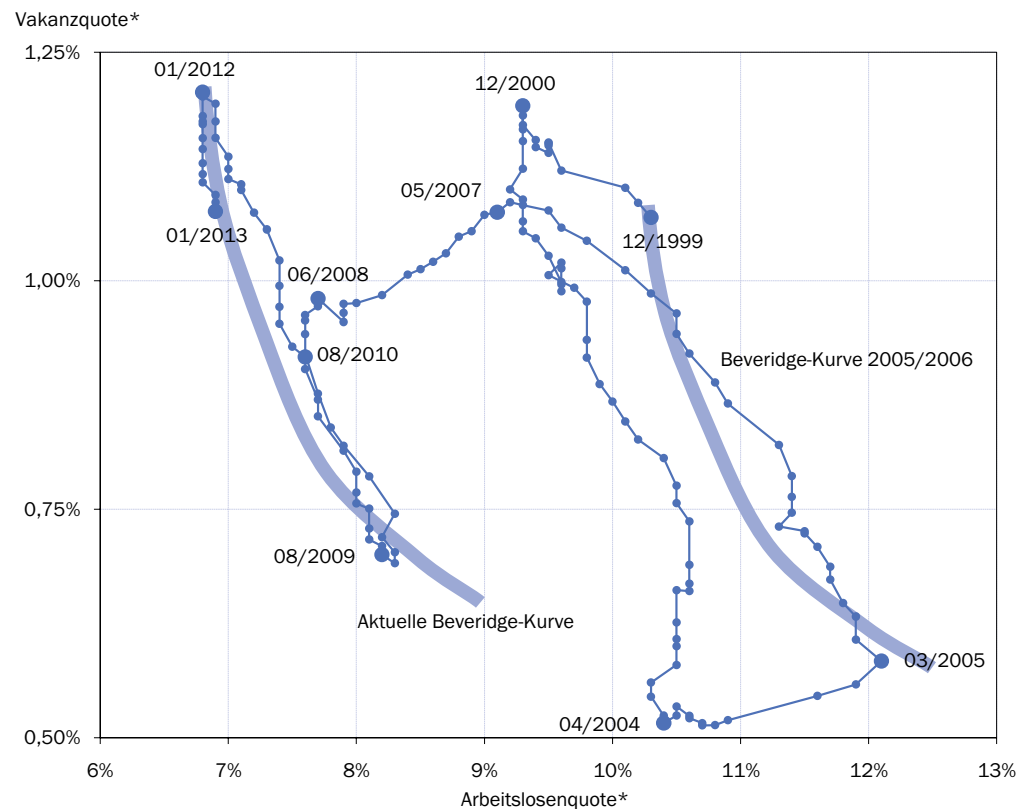
Mikroökonomische Analysen sind geeignet, die direkten Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen als Differenz zwischen dem Verhalten der Programm- und der Kontrollgruppe abzuschätzen. Ein solcher Vergleich basiert stets auf der Annahme, das Verhalten der Kontrollgruppe bleibe unberührt. Diese Prämisse ist bei Maßnahmen auf regionaler und/oder sektoraler Ebene eine adäquate Approximation, bei gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen wie den Mini- und Midijobs oder beim ALG II ist sie hingegen nicht erfüllt (vgl. Michaelis und Spermann, 2004).

Der Gesetzgeber hat im § 282 SGB III festgelegt, dass die Wirkungsforschung auch die Messung von **volkswirtschaftlichen Nettoeffekten** beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu umfassen hat. Die makroökonomische Wirkungsforschung hinkt allerdings der mikroökonomischen Forschung deutlich hinterher. Das Bild, das die wenigen Studien zeichnen, ist indes recht eindeutig. Die positiven mikroökonomischen Beschäftigungseffekte werden zwar abgemildert, aber auch auf Makroebene verbleibt ein positiver Nettoeffekt. Die makroökonomischen Studien stoßen insbesondere auf das Problem, den Beitrag der Hartz-Reformen gegenüber den übrigen in dieselbe Richtung wirkenden Faktoren abzugrenzen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Lohnpolitik, die in den vergangenen Jahren die Verteilungsspielräume nicht voll aus-

geschöpft hat. Die verbleibenden Spielräume konnten für Beschäftigungssteigerungen genutzt werden. Die Bundesrepublik hat als Ergebnis der günstigen Entwicklung der **Lohnstückkosten** fortlaufend an preislicher Wettbewerbsfähigkeit gewonnen. Weil die drei Faktoren – Hartz-Reformen, zurückhaltende Lohnpolitik, gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit – nicht unabhängig voneinander sind, kann ihr individueller Anteil am beobachteten Beschäftigungsanstieg nicht adäquat abgeschätzt werden. Zentral ist bspw. die Frage, inwieweit die Reformen im Niedriglohnssektor die moderate Lohnpolitik mitverursacht oder unterstützt haben.

In der makroökonomischen Wirkungsforschung sind im Wesentlichen zwei Stränge zu unterscheiden: erstens kalibrierte **Allgemeine Gleichgewichtsmodelle** und zweitens Abschätzungen der Matching-Funktion als Indikator für die strukturelle Verfassung des Arbeitsmarktes. Das Konzept der Matching-Funktion wird anhand der Beveridge-Kurve visualisiert. Punkte entlang einer **Beveridge-Kurve** sind Kombinationen von Arbeitslosenrate und **Vakanzrate**, bei denen die Zahl der Matches konstant ist. Kommt es infolge einer verbesserten Vermittlung und/oder eines intensiveren Suchverhaltens der Arbeitslosen/Firmen zu einer erhöhten Zahl von Vermittlungen, so steigen die Ströme am Arbeitsmarkt; die Beveridge-Kurve verschiebt sich nach innen. Die Verschiebung der Beveridge Kurve 2000/2004 auf 2005/2006 reflektiert keine vermehrten Friktionen, sondern in erster Linie eine geänderte Erfas-

**Beveridge-Kurve des deutschen Arbeitsmarkts**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013); HWWI.

Abb. 2: Beveridge-Kurve des deutschen Arbeitsmarkts

\* Saisonbereinigt mit Census-X-12-ARIMA

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2013); HWWI.



sung der Zahl der Arbeitslosen. Mit der Reform Hartz IV werden die als erwerbsfähig eingestuften Sozialhilfeempfänger zu den Arbeitslosen gezählt, das heißt die ausgewiesene Zahl von Arbeitslosen ist sprunghaft gestiegen, was seinerzeit Anlass war zu erheblicher Kritik an der Wirkungsweise der Reformen. Wie *Abb. 2* für den deutschen Arbeitsmarkt zeigt, hat sich die Beveridge-Kurve dann in den Jahren 2007/2008 nach innen verschoben. *Fahr und Sunde* (2009) erhalten das Resultat, dass die **Hartz-Reformen I bis III** den Strom von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung um 5–10 Prozent erhöht hat, wodurch sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um 5–10 Prozent reduziert und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate um rund 0,6 Prozentpunkte vermindert hat.

Die Ergebnisse von *Fahr und Sunde* (2009) werden bestätigt und ergänzt durch *Klinger und Rothe* (2012) sowie *Hertweck und Sigrist* (2013).

Studien, die mit Hilfe von kalibrierten Makromodellen die Beschäftigungseffekte der Hartz-Reformen abschätzen, zeichnen ein nicht ganz so positives Bild. Zudem sind die Resultate recht heterogen. So stufen *Launov und Wälde* (2010) sowie *Franz et al.* (2012) die Hartz IV-Reform als annähernd beschäftigungsneutral ein, während *Krause und Uhlig* (2012) auf Basis eines Such- und Matching-Modells der Hartz IV-Reform eine Reduktion der Arbeitslosenrate um 2,8 Prozentpunkte zuschreiben. Sie addieren zu dieser Zahl die 0,6 Prozentpunkte, die *Fahr und Sunde* (2009) für Hartz I bis III ermittelt haben, um zu einem Gesamteffekt der Hartz-Reformen von 3,45 Prozentpunkten zu gelangen. Etwas vorsichtiger sind da *Krebs und Scheffel* (2010) die den Reformen eine Verminderung der Arbeitslosenrate von rund 1,1 Prozentpunkten zuschreiben.

#### 4. Was bleibt zu tun?

Bei den erreichten Verbesserungen am deutschen Arbeitsmarkt ist man geneigt, diese Hartz-Reformen als „großen Wurf“ zu bezeichnen. Die im Lichte der Evaluierungen zu korrigierenden Elemente der Reformen, wie bspw. die Personal-Service-Agenturen, sind angesichts der Vielzahl und der Komplexität der Reformschritte nachrangig und betreffen nur Details. Gleichwohl bleiben natürlich einzelne Bereiche mit Reformbedarf.

Nach wie vor ungelöst ist bspw. die im Status quo der **Grundsicherung** eingebaute Arbeitslosenfälle als Spiegelbild der hohen Transferenzugsrate. Weil erzielte Erwerbseinkommen praktisch eins zu eins mit den Transfers verrechnet werden, gibt es insbesondere für ALG II-Bezieher kaum finanzielle Anreize, die Erwerbslosigkeit zu verlassen. In den vergangenen Jahren ist eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform des Niedriglohnbereichs gemacht worden, aber einen Königsweg, der simultan via Absenkung der **Transferenzugsrate** Anreize setzt und zudem finanzierbar ist, scheint es nicht zu geben. Dennoch muss die Reform der Grundsicherung weiter vorangetrieben werden. Erfolg versprechend könnte eine Kombination von positiv evaluierten Workfare-, Kombilohn- und Lohn-

subventionselementen sein (vgl. *Michaelis und Spermann*, 2010).

Keinesfalls Erfolg versprechend ist unseres Erachtens nach die in diesem Zusammenhang immer wieder vorgebrachte Implementierung eines **gesetzlichen Mindestlohns**. Er würde zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gerade in den Problemgruppen führen. Dann aber wäre man wieder beim Ausgangspunkt der Hartz-Reformen: massive Arbeitslosigkeit unter den Sorgenkindern Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose.

Der Politik ist zu wünschen, dass sie das Schließen dieses Kreises verhindern kann. Die Hartz-Reformen sind unter großen Geburtswehen durchgesetzt worden, über eine Absenkung des **Reservationslohns** wurde eine Lohnspreizung nach unten ermöglicht. Die Schaffung eines Niedriglohnsektors wurde als notwendiges Übel akzeptiert, um den Geringqualifizierten überhaupt reale Arbeitsmarktchancen zu eröffnen. Wenn man jetzt die niedrigen Löhne als zu beseitigendes Übel deklariert, verkennt man die realen Alternativen: Die Alternative zum Job mit niedrigem Lohn ist nicht ein Job mit hohem Lohn, sondern kein Job. Kurzum, ein gesetzlicher Mindestlohn wäre inkonsistent mit der Intention der Hartz-Reformen.

Bei der Diskussion um die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen findet man immer wieder die Forderung, dass zwecks Verhinderung von Mitnahmeeffekten eine möglichst hohe Zielgruppenorientierung anzustreben sei. In dieser allgemeinen Form ist dies zu unterstützen, jedoch gestaltet sich die Umsetzung als ausgesprochen schwierig. Passgenauigkeit erfordert in aller Regel komplexe Filterregeln, die sich unter anderem für die Mitarbeiter „vor Ort“ in detail- und umfangreichen Verordnungen sowie Anweisungen präsentieren. Transparenz geht verloren. Der fehlende Erfolg einer Maßnahme muss in diesem Fall nicht Reflex einer „schlechten“ Idee, sondern kann Reflex einer schlechten Implementierung sein. Dieser Aspekt wird in der Evaluationsforschung mehr und mehr gesehen und betont (vgl. *Heyer et al.*, 2012). Beim Abwägen zwischen Zielgruppengenaugigkeit und Transparenz/Einfachheit plädieren wir für eine stärkere Gewichtung der Transparenz und Einfachheit. Klarheit von Regeln ist ein Wert an sich, der über eine gesteigerte Akzeptanz bei den Beteiligten die Effizienz und Wirksamkeit erhöhen wird. Ein gewisser Anstieg von Mitnahmeeffekten ist als Preis zu zahlen.

Um die Arbeitsmarktchancen der Geringqualifizierten zu erhöhen, ist eine stärkere Verknüpfung mit der Bildungspolitik gefragt, sodass insbesondere keine Jugendlichen ohne Schulabschluss bzw. ohne substantielle Grundfertigkeiten wie Sprache und Mathematik in den Arbeitsmarkt eintreten.

#### Literatur

- Berthold N., E. Thode und S. von Berchem* (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, *Wirtschaftsdienst* 80(9): 576–584.
- Bonin, H.* (2012): The Two German Labour Market Miracles: Blueprints for Tackling the Unemployment Crisis?, *Comparative Economic Studies* 54(4): 787–807.

- Boockmann, B., T. Zwick, A. Ammermüller und M. Maier* (2012): Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Natural Experiments, *Journal of the European Economic Association* 10(4): 735–764.
- Bundesagentur für Arbeit* (2013): Der Arbeitsmarkt in Zahlen – aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit, Nürnberg.
- Caliendo, M. und K. Wrohlich* (2010): Evaluating the German ‘Mini-Job’ Reform Using a Natural Experiment, *Applied Economics* 42(19): 2475–2489.
- Caliendo, M., A. Kritikos, V. Steiner und F. Wießner* (2007): Existenzgründungen: Unterm Strich ein Erfolg, IAB-Kurzbericht Nr. 10/2007.
- Clauss, M. und R. Schnabel* (2008): Distributional and Behavioural Effects of the German Labour Market Reform, *Journal of Labour Market Research* 41(4): 431–446.
- Eichhorst, W. und K. F. Zimmermann* (2007): Dann waren’s nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? – Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA Discussion Paper No. 2605.
- Fahr, R. und U. Sunde* (2009): Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, *German Economic Review* 10(3): 284–316.
- Fitzenberger, B., A. Osikominu und M. Paul* (2010): The Heterogeneous Effects of Training Incidence and Duration on Labor Market Transitions, IZA Discussion Paper No. 5269.
- Franz, W., N. Guertzgen, S. Schubert und M. Clauss* (2012): Assessing the Employment Effects of the German Welfare Reform – An Integrated CGE-Microsimulation Approach, *Applied Economics* 44(19): 2403–2421.
- Hertweck, M. und O. Sigrist* (2013): The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany, SOEP Papers No. 532–2013, Berlin.
- Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff* (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45(1): 41–62.
- Jacobi, L. und J. Kluge* (2007): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 40(1): 45–64.
- Klinger, S. und T. Rothe* (2012): „The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-Term and the Long-Term Unemployed”, *Scottish Journal of Political Economy* 59(1): 90–114.
- Körner, T., H. Meinken und K. Puch* (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik*, Januar 2013, S. 42–61.
- Krause, M. und H. Uhlig* (2012): „Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis”, *Journal of Monetary Economics* 59(1): 64–79.
- Krebs, T. und M. Scheffel* (2010): A Macroeconomic Model for the Evaluation of Labor Market Reforms, ZEW-Discussion Paper No. 10–050, Mannheim.
- Kvasnicka, M.* (2008): Does Temporary Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?, NBER Working Paper No. 13843.
- Launov, A. und K. Wälde* (2010): Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits, IZA Discussion Paper No. 4958, erscheint in: *International Economic Review* 54 (4).
- Michaelis, J. und A. Spermann* (2004): Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze, *Zeitschrift für Evaluation* 3(2): 223–240.
- Michaelis, J. und A. Spermann* (2010): Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland, in: Thomas Apolte und Uwe Vollmer (Hg.), *Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Band 91, Stuttgart, S. 174–201.
- Spermann, A.* (2011): The New Role of Temporary Agency Work in Germany, IZA Discussion Paper No. 6180.
- Wunsch, C. und M. Lechner* (2008): What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, *Kyklos* 61 (1): 134–174.
- Zwick, T.* (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgelt-sicherung, Endbericht, ZEW Mannheim.