

# Verbesserung der Matchingeffizienz

- Was ist das optimale Design von Arbeitsmarktinstitutionen (Blanchard, 2004)?
- Fokus auf zwei Institutionen, die beeinflussen, wann jemand von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechselt und umgekehrt:
  - Arbeitslosenversicherung
  - Kündigungsschutz



# Eine optimale Welt als Referenzmodell

- Firmen sind risikoneutral
- Arbeiter sind risikoavers
- Produktivität eines Jobs ist zufällig verteilt: Wenn Job unproduktiv wird → Entlassung
- Keine Informationsprobleme oder externe Effekte: Firmen versichern Arbeiter vollständig – auch gegen Entlassung
- Lohn geringer als ohne Versicherung, aber Firmen zahlen Lohn weiter, bis Arbeiter neuen Job findet

→ **Paretooptimale Welt**

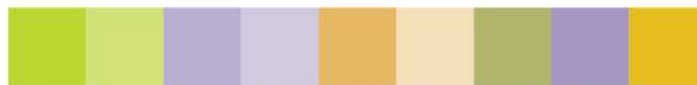


# Eine optimale Welt als Referenzmodell

- Durch Entlassungen entstehen Kosten der Arbeitslosigkeit, diese werden von Firmen internalisiert → Entlassung, die einzelwirtschaftlich optimal ist, ist auch gesamtwirtschaftlich optimal
- Andere Organisation:
  - Versicherungsbeitrag wird bei Entlassung in einen Topf einbezahlt, genannt Arbeitslosenversicherung
  - Versicherungsbeitrag hängt ab von Entlassungen und Lohnhöhe
  - Arbeitslosenversicherung zahlt Transfers an Arbeitslose
  - Kommt in optimaler Welt zu gleichen Ergebnis wie Versicherung durch Firma

# Kündigungsschutz

- Abgaben bei Entlassungen, wirken ähnlich wie Kündigungsschutzregeln
- Kein Kündigungsschutz:
  - mehr Entlassungen, als gesamtwirtschaftlich effizient
  - Firmen fahren Trittbrett auf Kosten der Arbeitslosenversicherung
- Aber: Kosten von Entlassungen dürfen auch nicht so hoch sein, dass gesamtwirtschaftliche sinnvolle Entlassungen verhindert werden

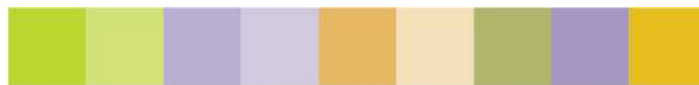


# Versicherungsprobleme

- Dauer der Arbeitslosigkeit hängt von Suchintensität ab
- Suchintensität in realer Welt eingeschränkt beobachtbar
  - Transferzahlung auf Suchanstrengung konditionieren
  - Kontrollen erforderlich
  - Kann von Arbeitslosenversicherung besser geleistet werden, als von früherem Arbeitgeber

# Versicherungsprobleme

- Grenzen der Kontrolle
  - Anreize durch Transfergestaltung setzen;
  - Arbeitslosengeld unterhalb des Lohnes erhöht Suchanstrengung → Geringere Absicherung als in optimaler Welt → kompensieren mit besseren Kündigungsschutz?
  - Im internationalen Vergleich: negativer Zusammenhang zwischen Höhe des Kündigungsschutz und Höhe der Absicherung bei Arbeitslosigkeit



# Finanzprobleme

- Problem bei Abgabe für Entlassungen
  - Firmen stehen vor finanziellen Restriktionen
  - Gerade wenn es Firma schlecht geht, können mehr Entlassungen erforderlich sein
- Lösung:
  - Geringere Abgabe bei Entlassung, dafür laufende Abgabe auf Löhne
  - Verschiebung des Zahlungsstromes

# Verschiebung des Zahlungsstromes

- USA: experience rating → Beitrag hängt ab von bisherigen Entlassungen
- Risikoklassen in der Arbeitslosenversicherung für Arbeitgeberbeiträge:
  - Nach Branchen, Berufen oder Regionen
  - Höhere Beiträge für Unternehmen, die viel entlassen
  - Schadensfreiheitsrabatte für Unternehmen, die wenig entlassen

# Optimale Arbeitslosenversicherung

- Arbeitslosengeld kann großzügig sein
  - aber zeitlich begrenzt und
  - konditioniert auf Suchanstrengung, etwa durch Zumutbarkeitsregeln
- Kündigungsschutz nicht durch gesetzliche Auflagen sondern durch finanzielle Anreize (experience rating)
- Staatliche oder private Organisation?

# Private Arbeitslosenversicherung

- Vorteil: Individuelle Ausgestaltung und höhere Effizienz
- Nachteil:
  - Hohe Transaktionskosten (individuelle Modelle)
  - Problem der asymmetrischen Informationen
  - Moral Hazard (Eintrittswahrscheinlichkeit des Versicherungsfalls hängt von eigenem Verhalten ab)
  - Negativauswahl: Versicherer haben Anreiz, nur Beschäftigte mit guten Beschäftigungschancen zu nehmen
  - Sozialpolitisches Argument: Beiträge für Personen mit hohem Arbeitsmarktrisiko wären unzumutbar hoch

# Staatliche Arbeitslosenversicherung

## ■ **Nachteil:**

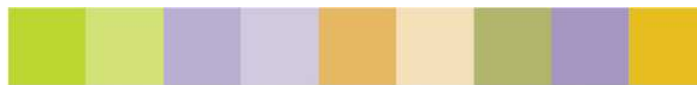
- Ineffizienzen von Bürokratien

## ■ **Vorteil:**

- Hohe Zahl an Beitragspflichtigen → Risiken besser diversifizierbar
- Moral-Hazard-Problem einfacher lösbar:
  - Kontrollen (z.B. Bedürftigkeitsprüfung) kann Staat besser durchsetzen
  - Vermittlung und Leistungszahlung aus einer Hand (Zumutbarkeitskriterien kontrollierbarer)

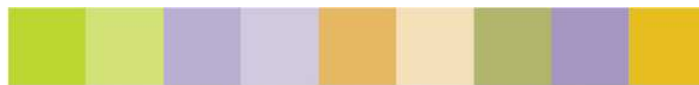
# Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

- Arbeitsförderungsgesetz 1969-1997 (Vollbeschäftigung)
  - Ziel: Verbesserung Funktionsweise des Arbeitsmarktes und Verhinderung eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften
  - Wesentliche Maßnahmen waren FuU und ABM
  - Maßnahmen verlängern Anspruch auf Arbeitslosengeld
- Sozialgesetzbuch III seit 1997
  - Ziel: Eingliederung von Arbeitslose in reguläre Beschäftigung
  - Konzentration auf Problemgruppen
  - Erfolgskontrolle, effizienter Einsatz der Instrumente
- Job-AQTIV-Gesetz 2002 (Aktivieren, qualifizieren, trainieren, investieren, vermitteln) → Fördern und Fordern



# Aktive Arbeitsmarktpolitik

- **Qualifizierungsmaßnahmen**
  - Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)
  - Trainingsmaßnahmen
- **Subventionierte Beschäftigung**
  - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM),  
Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)
  - Eingliederungszuschüsse (EGZ), Befristete  
Lohnkostenzuschüsse an Betriebe, wenn Langzeitarbeitslose  
eingestellt werden
- **Förderung der Mobilität (Mobilitätsbeihilfe,  
Überbrückungsgeld für Existenzgründer)**



# Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

- Wie erfolgreich sind verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik?
- Wird in Deutschland erst seit wenigen Jahren intensiv analysiert

## Fragen:

- Wie wird Erfolg definiert?
  - Ändert sich Beschäftigungswahrscheinlichkeit eines Teilnehmers gegenüber Nichtteilnehmer?
  - Lohnunterschiede gegenüber Nichtteilnehmer?



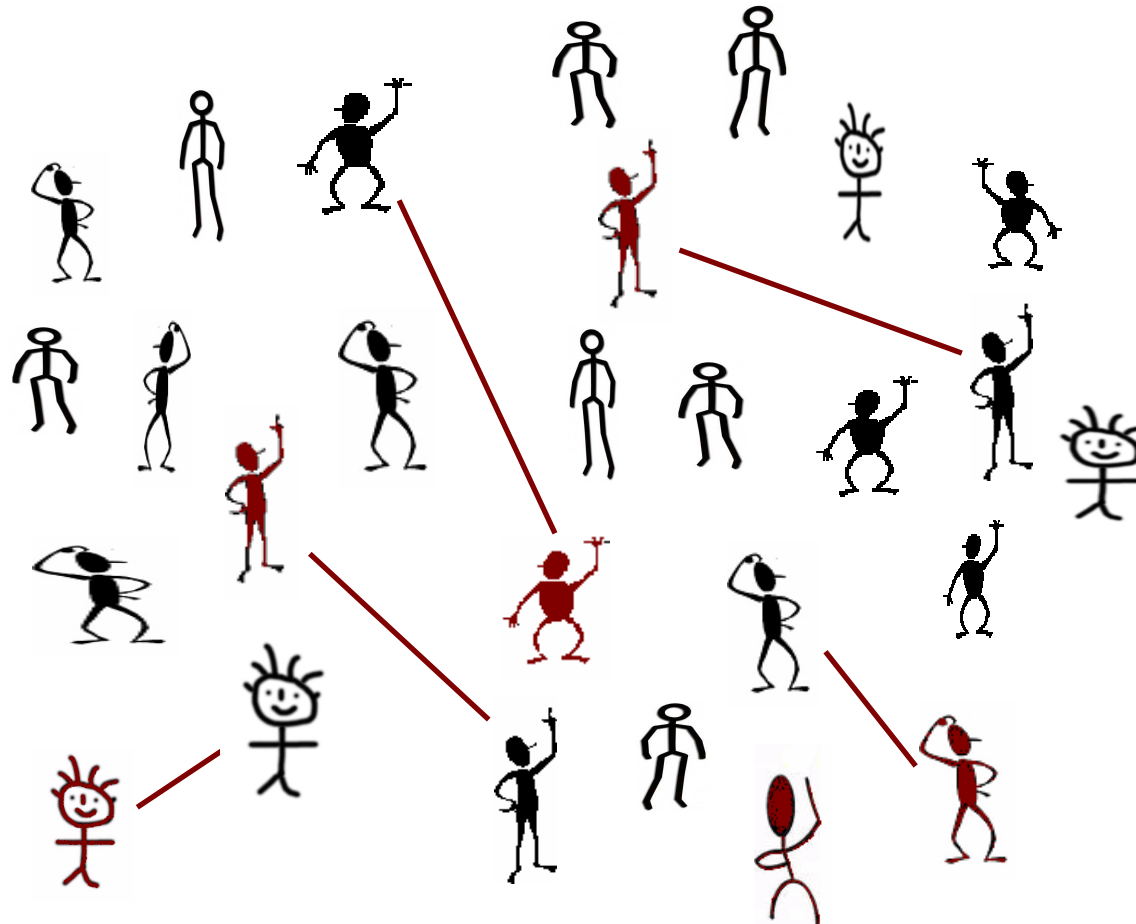
# Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

- Wie ändert eine Maßnahme einen Erfolgsindikator?
  - Effektivität einer Maßnahme
- Ist der Nutzen höher als die Kosten der Maßnahme?
  - Effizienz einer Maßnahme
- Was sind gesamtwirtschaftliche Effekte?
  - Verdrängungs- und Substitutionseffekte: Ungeförderter Arbeiter wird durch geförderten ersetzt
  - Mitnahmeeffekte: geförderter Arbeiter wäre auch ohne Förderung eingestellt worden

# Evaluationsmethoden

- Vergleich mit Medizin: Wirkung eines Medikaments?
  - Behandelte Gruppe (Teilnehmer) wird mit Kontrollgruppe verglichen, die gleiche Eigenschaften wie Teilnehmer haben muss → Teilnehmer und Nichtteilnehmer werden zufällig gewählt
  - Bei Arbeitsmarktprogrammen: Teilnehmer sind nicht zufällig ausgewählt → Selektionsproblem
- Lösung häufig durch Matching-Methoden: Für jeden Teilnehmer wird aus der Gruppe der Nichtteilnehmer eine möglichst ähnliche Person gesucht → statistischer Zwilling

# Arbeitslose im Januar 2005: Maßnahmeteilnehmer und Nicht-Teilnehmer



Suche statistischen  
Zwilling

# Beispiel: Evaluation von Eingliederungszuschüssen

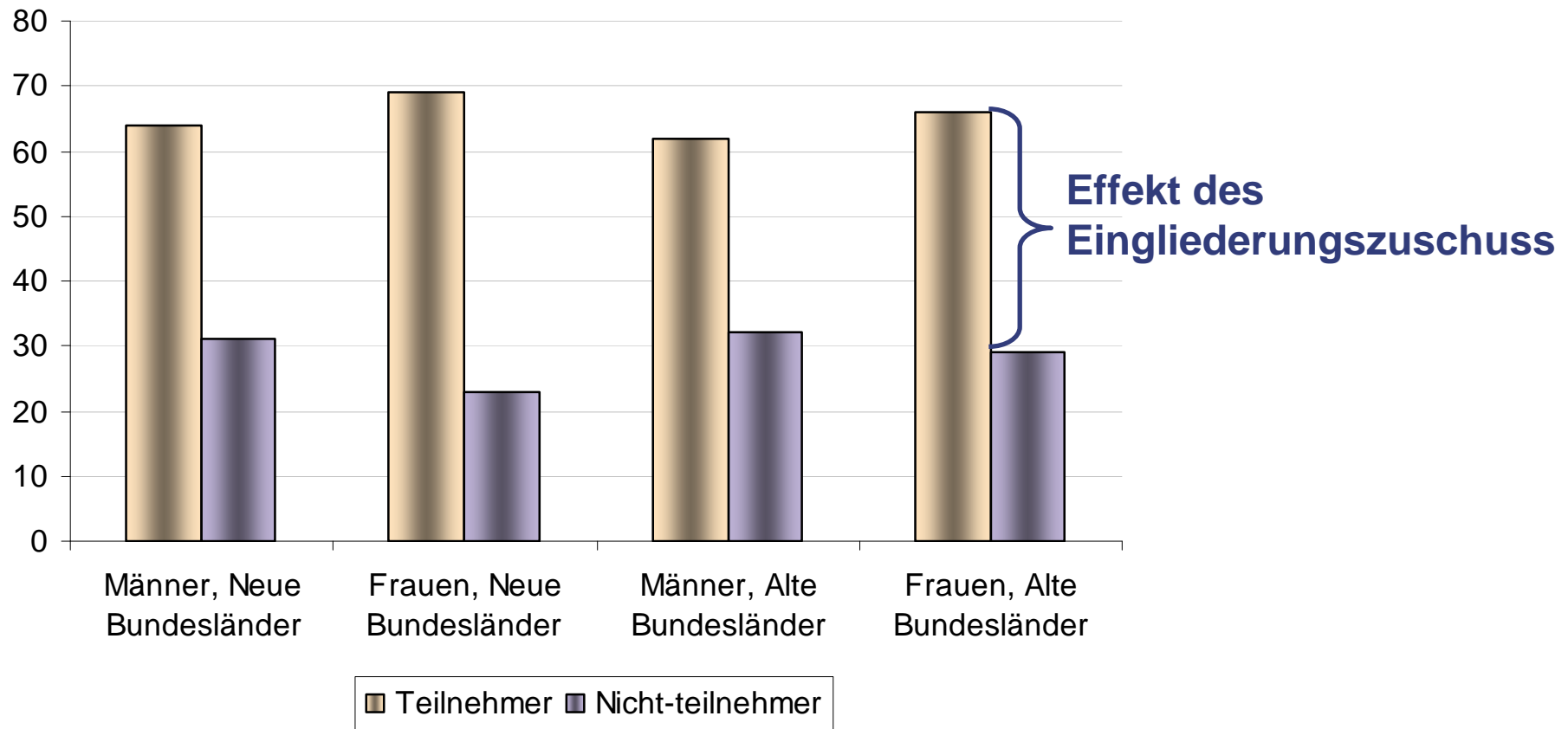
Für jeden Teilnehmer einen ähnlichen Nichtteilnehmer suchen

<i>Teilnehmer</i>	Erwerbs- geschichte	Arbeitslos	Zuschuss	beschäftigt oder arbeitslos?
<i>Nicht-Teilnehmer</i>	Erwerbs- geschichte	Arbeitslos	Kein Zuschuss	beschäftigt oder arbeitslos?
	<i>Jan 2000 ...</i>		<i>Februar – April 2005</i>	<i>... Sept 2006</i>

Nur statistische Zwillinge miteinander vergleichen



# Wie viel Prozent der Teilnehmer sind 20 Monate nach Beginn des Eingliederungszuschluss sozialversicherungspflichtig Beschäftigt?



Dauer des Eingliederungszuschluss: bis 3 Monate

# Evaluationsergebnisse

- Ergebnisse aus Deutschland meist ernüchternd:
  - ABM haben häufig negative Effekte (Stigmaeffekte)
  - Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen sind schwach, neuere Studien finden langfristig positive Effekte
  - Eingliederungszuschüsse haben meist positive Effekte, aber vermutlich hohe Mitnahmeeffekte
- Internationale Erfahrungen:
  - Betriebsnahe Qualifizierungsmaßnahmen sind wirksamer als schulische Maßnahmen
  - Befristete, auf Zielgruppen ausgerichtete Lohnsubventionen sind wirkungsvoll; aber hohe Mitnahmeeffekte, daher teuer
  - Maßnahmen kombiniert mit Sanktionen sind wirkungsvoller

# Vor den Hartz-Reformen

- Ziel der Arbeitslosenversicherung: Statuserhalt des Arbeitslosen
  - Lange Bezugsdauern: Arbeitslosengeld 6 bis 32 Monate
  - Arbeitslosengeld: 67% (ohne Kinder 60%) des vorhergehenden Einkommens
  - Arbeitslosenhilfe: 57% (ohne Kinder 53%) des vorhergehenden Einkommens



# Vor den Hartz-Reformen

- Wenig Sanktionen
- Hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik
- Vor allem lange Maßnahmen (wie Umschulungen, ABM)
- Wenig direkte Integration in den Arbeitsmarkt (Lohnsubventionen oder Gründungsförderung)
- Geringe Priorität: Unterstützung und Monitoring der Suche
- Enge Vorschriften für Maßnahmeeinsatz



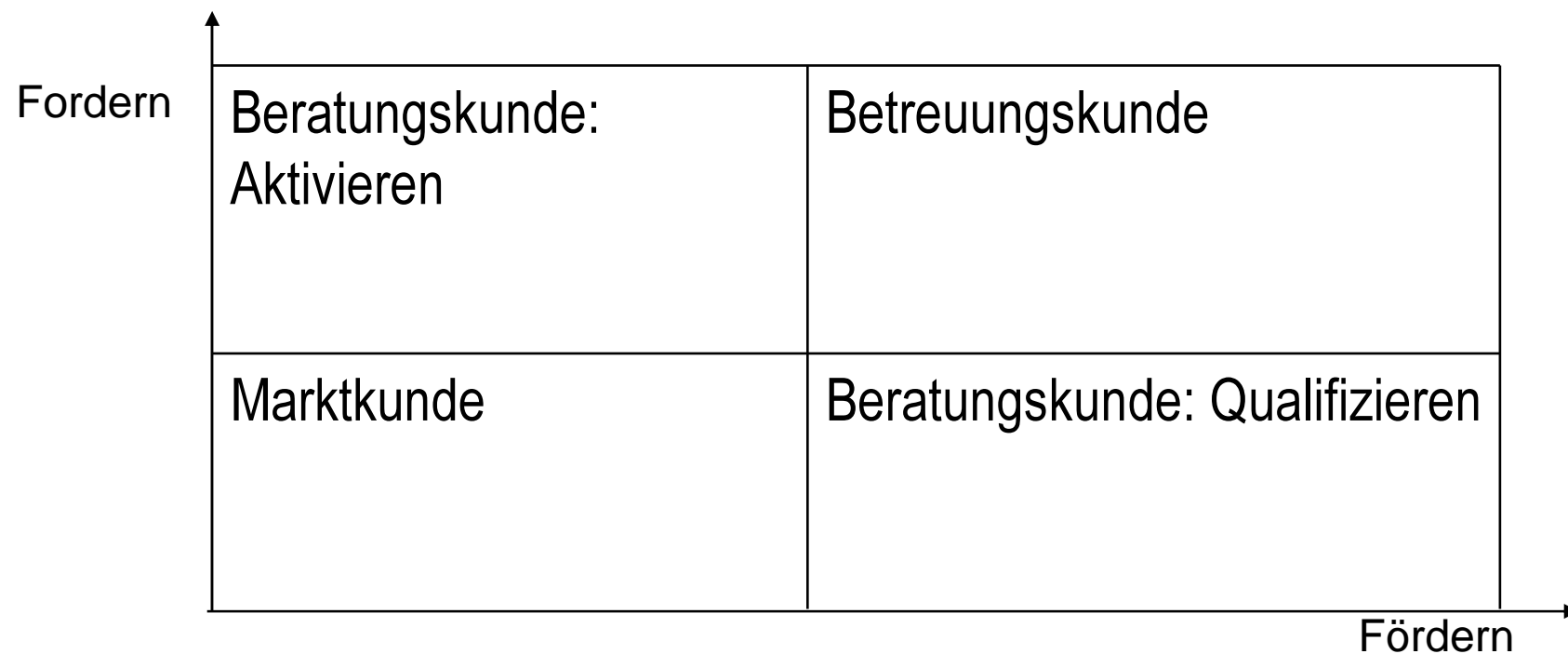
# Ziele der Hartz-Reformen und deren Umsetzung

## 1. Höhere Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen und Maßnahmen

- Reorganisation: höhere Flexibilität der Agenturen, Steuerung mit quantitativen Zielvorgaben, bessere Betreuungsquote
- Marktelemente: Vermittlungs- und Bildungsgutscheine, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung
- Bessere Zielorientierung:
  - Ausrichtung auf Vermittlung in Beschäftigung durch besseres Fallmanagement

# Ziele der Hartz-Reformen und deren Umsetzung

- Ziel: Möglichst gute Zuweisung der Arbeitsuchenden zu Maßnahmen
- Profiling, Marktsegmentierung

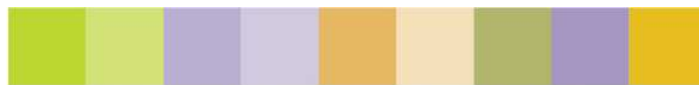


# Ziele der Hartz-Reformen und deren Umsetzung

- Reorganisation der Maßnahmen: Verkürzung der Dauern, Abbau von wenig effektiven Maßnahmen (wie ABM)
- Systematische Evaluation der Wirksamkeit von Maßnahmen

## 2. Aktivierung der Arbeitsuchenden → Fördern und Fordern

- Orientierung auf Arbeitsmarkt: Förderung von Gründungen (Ich-AG, Überbückungsgeld), Vereinfachung der Eingliederungszuschüsse, Entgeltsicherung für über 50jährige
- Minijobs: Jobs bis 400 € von Abgaben befreit; Midijobs: zwischen 400 und 800 € ansteigende Abgaben



# Ziele der Hartz-Reformen und deren Umsetzung

- Sanktionsmöglichkeiten, strengere Zumutbarkeitsregeln
- Eingliederungsvereinbarungen
- Prüfung der Verfügbarkeit durch Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Job)
- Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeld I
- Betreuung ehemaliger Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsgemeinschaften

# Ziele der Hartz-Reformen und deren Umsetzung

## 3. Erhöhung der Arbeitsnachfrage durch Deregulierung

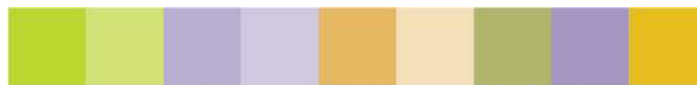
- Deregulierung der Zeitarbeit (Arbeitnehmerüberlassung):
  - Aufhebung des Wiedereinstellungsverbotes, des Synchronisationsverbotes und der Höchstüberlassungsdauer
  - Gleichstellungsgrundsatz, Abweichung bei eigenen Tarifvertrag möglich
- Erleichterung befristeter Beschäftigung: Befristung für Personen mit 58 oder älter uneingeschränkt möglich. Inzwischen aufgehoben durch EuGH-Urteil
- Lockerung des Kündigungsschutzes: Gültig bisher ab 5 Beschäftigte, nun ab 10 Beschäftigte



# Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Reformen)

## 1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 01.01.2003

- Frühzeitige Meldepflicht mit Minderung des Arbeitslosengeldes
- Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA) und Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
- Änderungen Zumutbarkeitsregeln und Sperrzeitregelung
- Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung (Bildungsgutscheine)



# Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Reformen)

## 2. Gesetz ab 01.01.2003

- Einrichtung von Job-Centern (Schritt zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe)
- Ich-AG d.h. Anspruch auf Existenzgründungszuschuss
- Mini- und Midi-Jobs (Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze, besondere Förderung von haushaltnahen Minijobs, Einführung einer Gleitzone bei Einkünften zwischen 400 und 800 Euro)

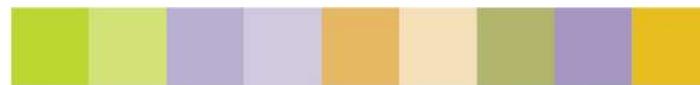
## 3. Gesetz für ab 01.01.2004

- Umgestaltung der Bundesagentur zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister (Kundenzentrum)
- Wirksamere Steuerung der Arbeitsmarktpolitik
- Stärkere Konzentration der Ressourcen auf die Vermittlung

# Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Reformen)

## 4. Gesetz ab 01.01.2005

- Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II
  - Niveau unterhalb der bisherigen Arbeitslosenhilfe
  - Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfsbedürftige
- Rechtliche Grundlage: SGB II
- Anspruchsberechtigt: erwerbsfähige Hilfebedürftige und Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft
- Arbeitslosengeld II: Regelleistung plus Mehrbedarf (z.B. bei Schwangerschaft) plus Unterkunft und Heizung
- Umsetzung in Arbeitsgemeinschaften oder „optierenden Kommunen“



# Nach den Hartz-Reformen

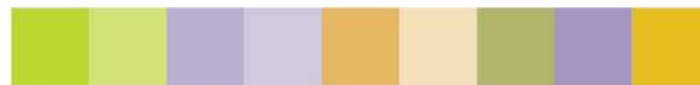
## Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Zugänge 2005)

Beauftragung Dritter mit Vermittlung:	425.541
Berufliche Weiterbildung:	131.521
Trainingsmaßnahmen:	894.476
Eingliederungszuschuss:	133.956
Mobilitätshilfen:	211.996
Förderung der Selbständigkeit:	265.057
Arbeitsgelegenheiten:	629.989
ABM:	78.086



# Nach den Hartz-Reformen

- Erste Ergebnisse der Hartz-Evaluationen (Jacobi, Kluge 2007):
  - Effektivität vieler Maßnahmen wurde etwas verbessert
  - Maßnahmen wie Vermittlungsgutscheine oder Beauftragung Dritter zeigen keine positiven Effekte
  - PSA: negative Effekte, insbesondere durch locking-in Effekte
  - Lockerung des Kündigungsschutz zeigte keine Effekte



# Nach den Hartz-Reformen

- Sachverständigenrat: Beschäftigungsentwicklung im Aufschwung ab 2005 ist Indiz für Wirksamkeit der Reformen
  - Es entstanden mehr sozialversicherungspflichtige Jobs als im vorhergehenden Aufschwung
- Ältere profitierten überproportional vom Aufschwung
- IAB-Betriebsbefragung: Arbeitsuchende sind konzessionsbereiter



# Nach den Hartz-Reformen

- Reformen dürften zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit beigetragen haben
- Es gibt aber neben Gewinnern auch Verlierer
- **Dennoch, Erfolge hier und auch die Erfahrung anderer Länder zeigen: Es ist möglich die Arbeitslosigkeit deutlich zu senken**

