

Scheffel, Martin

Article

Evaluation der Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte der Hartz IV-Reform

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Scheffel, Martin (2010) : Evaluation der Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte der Hartz IV-Reform, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 13, Iss. 3, pp. 10-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126024>

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.

Evaluation der Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte der Hartz IV-Reform

Im Zuge der Agenda 2010 implementierte die deutsche Bundesregierung grundlegende Arbeitsmarktreforemen, deren Kern die Hartz IV-Gesetze darstellen. Ziel dieser Gesetze war es, dem stetig steigenden Trend der nicht-konjunkturell bedingten (strukturellen) Arbeitslosigkeit über Strukturreformen entgegen zu wirken. Als Erfolgsmaß dieser Reformen wird in der Regel die Änderung der strukturellen Arbeitslosigkeit gewählt. Krebs und Scheffel (2010) gehen in einem kürzlich erschienenen ZEW-Diskussionspapier einen Schritt weiter. Sie entwickeln ein stochastisches dynamisches Gleichgewichtsmodell, das die Berechnung eines auf individuellen Präferenzen basierenden Wohlfahrtsmaßes zur Evaluation der Hartz IV-Reform erlaubt.

Arbeitslosigkeit ist ein substanzielles Einkommens- und Konsumrisiko, das die Wohlfahrt risikoscheuer Haushalte mindert. Die meisten Länder stellen eine Versicherung gegen diese Einkommensrisiken zur Verfügung mit dem Ziel, die soziale Wohlfahrt zu erhöhen. Eine zu umfangreiche Versicherung führt jedoch dazu, dass die arbeitslosen Haushalte entweder ihre Reservationslöhne, das heißt die Lohngrenze, zu der ein Arbeitnehmer bereit ist zu arbeiten, nach oben setzen oder ihre Suchaktivitäten auf dem Arbeitsmarkt einschränken. Die dadurch verursachte Arbeitslosigkeit generiert soziale Kosten und wirkt somit dem Versicherungseffekt entgegen. Der zentrale Zielkonflikt eines Arbeitslosenversicherungssystems liegt demnach in der Wahl zwischen einer Versicherung gegen eine Einkommenseinbuße durch Beschäftigungsverlust auf der einen Seite und der Setzung von Suchanreizen auf der anderen Seite. Demzufolge reicht die Arbeitslosenquote als Erfolgsmaß für Arbeitsmarktreforemen allein nicht aus. Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte können durchaus unterschiedlich ausfallen.

Angesichts der bis 2005 stetig gestiegenen nicht-konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit gewichtete die Hartz IV-Reform das Verhältnis zwischen Versicherungs- und Anreizeffekt im deutschen Arbeitslosenversicherungssystem zugunsten einer verstärkten Anreizsetzung neu. Die erste Stufe der Reform trat im Januar 2005 in Kraft und führte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammen, was eine Kürzung der Bezüge für Langzeitarbeitslose beinhaltete. Die

zweite Stufe der Reform vom Februar 2006 reduzierte die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeld I auf 18 Monate. Beide Reformstufen ermutigen Suchanstrengungen auf dem Arbeitsmarkt und die dadurch erhöhten Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit führen zu einer Senkung der nicht-konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit. Der Beschäftigungsanstieg setzt zusätz-

um 1,1 Prozentpunkte, wie Tabelle 1 zeigt. Neben den Langzeitarbeitslosen, die von dieser Reform unmittelbar betroffen sind, erhöhen die Kurzarbeitslosen ihre Suchanstrengung (oder senken ihre Reservationslöhne), um der drohenden Herabstufung von Arbeitslosengeld I auf Arbeitslosengeld II zu entgehen. Berechnungen zeigen, dass die Reaktion der Kurzarbeitslosen aufgrund des gestiegenen Einkommensrisikos einen bedeutsamen Anteil am Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit von mindestens 43 v.H. haben.

Die Anzahl der Leistungsempfänger sinkt ebenso wie die durchschnittlichen Zahlungen pro Leistungsempfänger, womit letztlich die Gesamtkosten des Arbeitslosenversicherungssystems zurück gehen. Beziffert man die Kosten des Ar-

Tabelle 1: Makroökonomische Effekte der Arbeitsmarktreforemen

	Ausgangssituation	Hartz IV – Reform	
		Stufe 1	Stufe 2
Arbeitslosenquote	7,50 v.H.	6,38 v.H.	6,25 v.H.
Anteil der Langzeitarbeitslosen	42,00 v.H.	32,80 v.H.	31,70 v.H.
Wachstumsrate des BIP	2,00 v.H.	2,06 v.H.	2,08 v.H.
Kosten der Arbeitslosenversicherung in Konsumanteilen	3,66 v.H.	2,69 v.H.	2,54 v.H.

liche Ressourcen frei und wirkt somit positiv auf die Wohlfahrt. Dem steht ein Wohlfahrtsverlust aufgrund einer gesunkenen Versicherungsleistung entgegen. Wie wichtig diese quantitativen Effekte sind, wird von Krebs und Scheffel (2010) in einem dynamisch stochastischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell mit heterogenen Agenten analysiert. Die zentralen Ergebnisse der Studie werden im Folgenden dargestellt.

Makroökonomische Effekte der Hartz IV-Reform

Die Implementierung der ersten Stufe der Hartz IV-Reform führte zu einem beachtlichen Rückgang der nicht-konjunkturell bedingten Arbeitslosenquote

beitslosenversicherungssystems als Anteil des privaten Konsums, so sinken diese Kosten von 3,66 v.H. auf 2,69 v.H. Die frei werdenden Ressourcen können von den Haushalten zu Konsumzwecken und damit zur Wohlfahrtssteigerung verwendet werden. Gleichzeitig führt der Anstieg an der Beschäftigung zu einer höheren Produktion, was ebenfalls einen höheren privaten Konsum und eine damit verbundene Wohlfahrtssteigerung erlaubt.

Verglichen mit der ersten Stufe führt die zweite Stufe der Hartz IV-Reform innerhalb des Modellrahmens lediglich zu geringen makroökonomischen Effekten. Die gleichgewichtige Arbeitslosenquote sinkt von 6,38 v.H. auf 6,25 v.H. Damit fällt der Beschäftigungseffekt

deutlich geringer als zuvor, was angesichts einer durchschnittlichen Verweildauer in der Arbeitslosigkeit von ungefähr 9 Monaten nicht überrascht. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Haushalt die maximale Bezugsdauer erreicht und die damit verbundenen Konsequenzen einer Herabstufung von Arbeitslosengeld I auf Arbeitslosengeld II zu schultern hat, ist relativ gering. Folgerichtig werden die Verhaltensanpassungen in der Suchintensität nur gering ausfallen, was die geringen Beschäftigungseffekte erklärt. Die Kosten des Arbeitslosenversicherungssystems reduzieren sich daher nur von 2,69 v.H. auf 2,54 v.H. des privaten Konsums.

Wohlfahrtstheoretische Effekte der Hartz IV-Reform

Die wohlfahrtstheoretische Betrachtung basiert auf einer Methode, wie sie in dem einflussreichen Beitrag von Lucas (1987) vorgeschlagen wurde. Hierbei werden die Gleichgewichtszustände vor und nach der Arbeitsmarktreform miteinander verglichen und berechnet, auf wie viel Konsum die Haushalte maximal bereit sind zu verzichten. Der Wohlfahrtseffekt misst demzufolge die Zahlungsbereitschaft der Haushalte für die Durchführung der Reform und spiegelt somit die auf Präferenzen basierte Bewertung der Hartz IV-Reform wider. Tabelle 2 fasst die Wohlfahrtseffekte der Reform zusammen.

Die erste Stufe der Hartz IV Reform führt zu Wohlfahrtsgewinnen in Höhe von 0,41 v.H. des Konsums der Haushalte. Was auf den ersten Blick gering erscheint, relativiert sich angesichts der Tatsache, dass Lucas (1987) die Kosten von Konjunkturzyklen auf maximal 0,01 v.H. beziffert. Konditioniert auf den Beschäftigungsstatus und die Dauer der Arbeitslosigkeit zeigt sich, dass insbesondere die Beschäftigten von der Re-

form profitieren, da sie geringere Kosten des Arbeitslosenversicherungssystems zu tragen haben. Die Kurzarbeitslosen realisieren, auf den ersten Blick überraschend, ebenfalls Wohlfahrtsgewinne. Dies liegt daran, dass sie zwar auf der einen Seite einen negativen Wohlfahrtseffekt aufgrund des unmittelbar gestiegenen Risikos der Herabstufung auf Arbeitslosengeld II haben (Versicherungseffekt in Tabelle 2), dieser jedoch durch die Produktivitätssteigerung aufgrund einer gestiegenen Beschäftigung überkompensiert (Niveau-effekt in Tabelle 2). Im Gegensatz dazu sinkt die Wohlfahrt der Langzeitarbeitslosen deutlich.

Die Reduktion der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in der zweiten Stufe der Hartz IV-Reform bringt aus denselben Gründen wie bei der Analyse der makroökonomischen Effekte nur geringe zusätzliche Wohlfahrtsgewinne ein. Die Gesamtwohlfahrt steigt lediglich um zusätzliche 0,04 Prozentpunkte.

Die Modellergebnisse wurden einer ausgiebigen Sensitivitätsanalyse unterzogen. Das Modell ist derart kalibriert, dass das Gleichgewicht konsistent mit den stilisierten Daten der deutschen Volkswirtschaft und insbesondere des deutschen Arbeitsmarktes ist. Eine Schlüsselposition kommt dabei der Elastizität von Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit auf Änderungen des Arbeitslosengeldes zu. In der Ausgangssituation wurden Werte angenommen, wie sie in empirischen Studien für Deutschland gefunden wurden. Wird angenommen, dass die Suchintensität bedeutend schwächer, d.h. weniger als halb so stark, auf eine Senkung der Arbeitslosenbezüge reagiert, so ergibt sich immer noch eine Reduktion der Arbeitslosenquote um 0,7 Prozentpunkte. Die Reaktionen der übrigen Variablen fallen dementsprechend quantitativ schwächer aus.

Qualitativ bleiben die Kernaussagen des Modells damit erhalten.

Abschließende Bewertung

Während die Effekte der verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I gering ausfallen, hat die erste Stufe der Hartz IV-Reform aus dem Jahr 2005 ceteris paribus zu einer beachtlichen Reduktion der nicht-konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit geführt. Darüber hinaus, aus politischer Sicht noch wichtiger, steigt die Gesamtwohlfahrt um 0,41 v.H., wenngleich die Wohlfahrtseffekte heterogen über die Beschäftigten sowie Kurz- und Langzeitarbeitslose verteilt sind.

Krebs und Scheffel (2010) reduzieren in einer zusätzlichen Berechnung die Bezugshöhe von Arbeitslosengeld II weiter, um herauszufinden, welche Wohlfahrtsgewinne eine solche Politikmaßnahme noch versprechen würde. Diese weitere Reform erhöht die Wohlfahrt jedoch nur noch um einen geringen Prozentsatz unterhalb von 0,02 v.H., was die Schlussfolgerung zulässt, dass die Bezugshöhe schon in der Nähe des Optimums gewählt wurde. Allerdings sei betont, dass die modelltheoretische Analyse in der vorliegenden Form bisher keinerlei Aussage erlaubt, ob eine Verfeinerung in der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II, wie sie beispielsweise vom Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2006/2007 über die Hinzuverdienstmöglichkeiten vorgeschlagen wurde, nicht doch noch substantielle Wohlfahrtsgewinne generieren kann.

Martin Scheffel, scheffel@zew.de

Literatur:

Krebs, Tom/Scheffel, Martin (2010): A Macroeconomic Model for the Evaluation of Labor Market Reforms, ZEW Discussion Paper No. 10-050.
Lucas, Robert E. (1987): Models of Business Cycles, Oxford.
Sachverständigenrat (2006): Jahresgutachten 2006/07, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Wiesbaden.

Tabelle 2: Wohlfahrtseffekte der Arbeitsmarktreformen

	Wohlfahrt	Stufe 1		Stufe 2		
		Niveau	Versicherung	Wohlfahrt	Niveau	Versicherung
Gesamt	0,41 v.H.	1,93 v.H.	-1,52 v.H.	0,45 v.H.	2,02 v.H.	-1,57 v.H.
Beschäftigte	0,48 v.H.	1,93 v.H.	-1,45 v.H.	0,52 v.H.	2,02 v.H.	-1,50 v.H.
Kurzarbeitslose	0,17 v.H.	1,93 v.H.	-1,76 v.H.	0,18 v.H.	2,02 v.H.	-1,84 v.H.
Langzeitarbeitslose	-1,70 v.H.	1,93 v.H.	-3,63 v.H.	-1,65 v.H.	2,02 v.H.	-3,67 v.H.