

# Reformen der Arbeitsmarktregulierung in Deutschland seit der Jahrtausendwende

FNA-Jahrestagung  
am 28. und 29. Januar 2016 in Berlin

Prof. Dr.  
Lutz Bellmann

- „Als kalte neoliberale Reformpolitik ist die Agenda 2010 bei ihrer Verkündung angesehen worden. Sicher war sie die Abkehr von einer einseitig sozialpolitisch orientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Ihr Ziel war aber keinesfalls, den Sozialstaat zu gefährden, sondern ihn angesichts eines sich verstärkenden weltweiten Änderungsdrucks durch eine neue Balance zwischen sozialem Ausgleich und ökonomischer Effizienz zu erhalten.... Am Arbeitsmarkt haben sich erste, klare Erfolge der Agenda 2010 gezeigt. Es kommt jetzt darauf an, diese Kräfte weiter wirken zu lassen.“  
(Brenke/Zimmermann 2008)
- „We therefore believe that while the Hartz reforms have contributed to the recent decline in long-term unemployment and to the continued increase in wage inequality at the lower end of the wage distribution, they were not central or essential in the process of improving the competitiveness of German industry.“  
(Dustmann et al. 2014, 184)

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung
- Umbau des Sozialstaates und seiner Erneuerung
- Umsetzung von 2003 bis 2005 von der rot-grünen Bundesregierung
- Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, Ausbildung, Bildung, Arbeitsmarkt, der gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sowie in der Familienpolitik

# Ursachen der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland



- Gebremster Strukturwandel  
(mangelnde Zukunftsinvestitionen, fehlende Bildungsinvestitionen, starke Regulierung und Bürokratie)
- Unzureichende Arbeitsmarktflexibilität  
(Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsrecht)
- Hoher Abgabenanteil belastet Faktor Arbeit  
(v.a. am unteren Ende der Lohnskala)
- Zögerliche Strukturreformen  
(Arbeitsmarkt, Steuern, Soziales) in makro-ökonomisch instabilem Umfeld
- Stockender Aufholprozess in Ostdeutschland auch aufgrund anfangs massiv unterschätzter Anpassungsprobleme

- „Fördern und Fordern“ in der Arbeitsmarktpolitik
- Reform der Bundesagentur für Arbeit
- Deregulierungen des Arbeitsrechts  
(Leiharbeit, Befristungen, Kündigungsschutz)
- Anreize für niedrige Löhne  
(Mini- und Midi-Jobs, Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld, Einführung des Arbeitslosengelds II)

# Reformen des Kündigungsschutzes in Deutschland



## Anhebung und Absenkung der Kleinbetriebsklausel im Kündigungsschutzgesetz

Vor 1996	1.10.1996	1.1.1999	1.1.2004
>5 Mitarbeiter	>10 Mitarbeiter	>5 Mitarbeiter	>10 Mitarbeiter

## Gewichtung der Mitarbeiterzahlen\* nach der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit

<10h – 0.25	<10h – 0.25		
<20h – 0.5	<20h – 0.5	<20h – 0.5	<20h – 0.5
<30h – 0.75	<30h – 0.75	<30h – 0.75	<30h – 0.75
>30h - 1	>30h - 1	>30h - 1	>30h - 1

## Übergangsregelungen

	3 Jahre Bestandsschutz	Keine	Bestandsschutz
--	------------------------	-------	----------------

\*Ohne Auszubildende, freie Mitarbeiter, Leiharbeiter, mitarbeitende Familienangehörige

# Forschungsstand: Evaluation von Kündigungsschutzreformen

Studie	Reform	Fragestellung	Ergebnis
Boockmann/Hagen (2001)	1996	Einsatz befristeter Verträge	-
Fritsch/Schank (2004)	1996/1999	Einsatz & Anteil befristeter Verträge	0
Verick (2004)	1999	Beschäftigungswachstum	(-)
Bauer et al. (2007)	1996/1999	Einstellungs- & Entlassungsraten, Beschäftigungswachstum	0
Boockmann et al. (2008)	1999	Stabilität neu geschaffener Beschäftigungsverhältnisse	+
Bauernschuster (2013)	2004	Einstellungsraten	+
Internationale Evidenz, Überblick: Skedinger (2010)			
Centeno/Novo (2012)	2004	Churning & Anteil befristeter Verträge	+

# Ergebnisse I



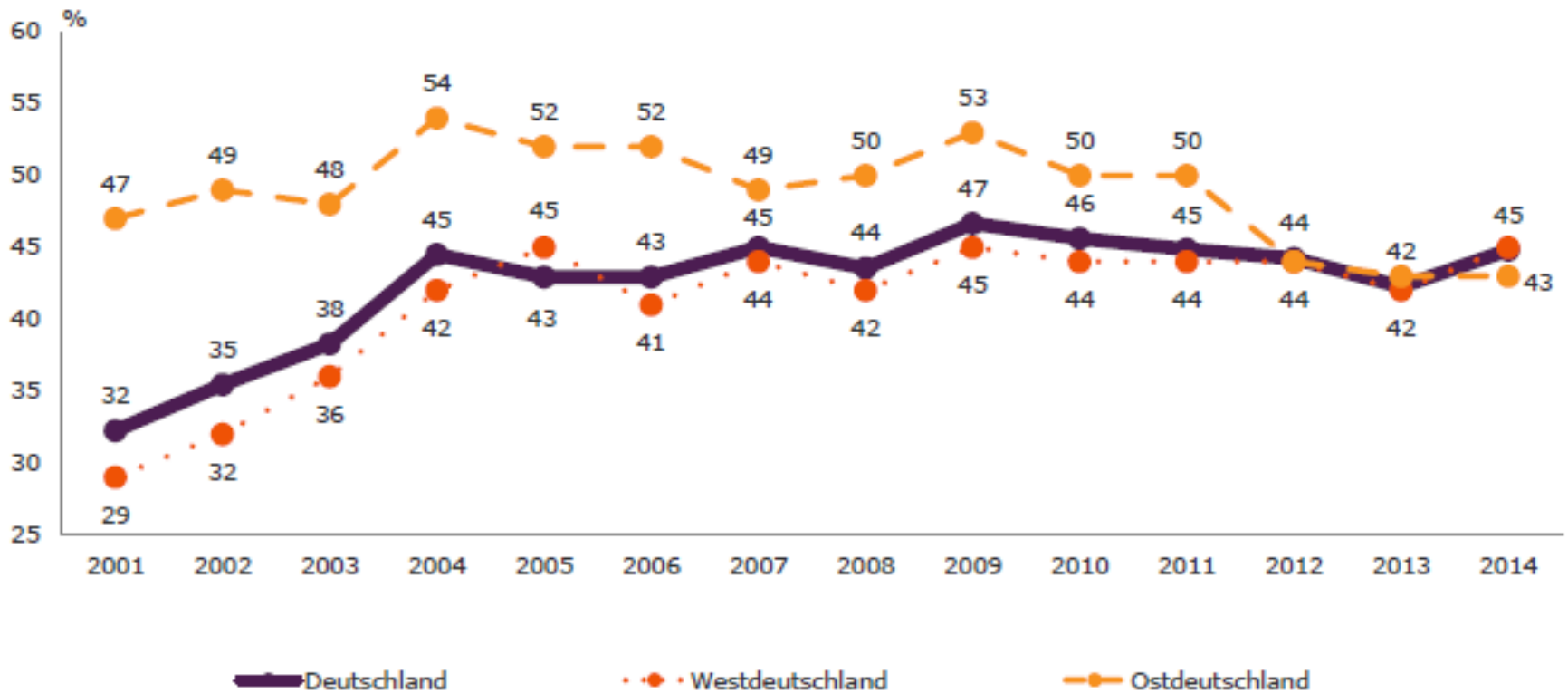
Abhängige Variable	Betrieb stellt befristet ein	Betrieb stellt befristet ein, gegeben er stellt ein	Betrieb stellt mind. 50 % befristet ein	Betrieb stellt nur befristet ein
Zeitdummy (ab 2004)	0,005 (0,019)	0,121*** (0,028)	0,127*** (0,025)	0,132*** (0,024)
Treatmentgruppe	0,026** (0,013)	-0,023 (0,043)	0,013 (0,043)	0,003 (0,042)
Kontrollvariablen	Ja***	Ja ***	Ja ***	Ja ***
R <sup>2</sup>	0,117	0,178	0,181	0,172
N	5.870	2.013	2.013	2.013

KQ-Schätzung, Zeitraum 2001-2007, geclusterte Standardfehler in Klammern, \*/\*\*/\*\* signifikant auf dem 10/5/1 % Niveau.



- Der Kündigungsschutz hat in kleinen Betrieben weder einen Einfluss auf das Anpassungsmuster noch auf das Beschäftigungswachstum.
- Ein Grund sind Ausweichmöglichkeiten über befristete Verträge: In der Treatmentgruppe sinkt nach der Reform der Anteil befristeter Einstellungen.
- Weitere Gründe:
  - Rolle von Arbeitsmarktsegmentation
  - Kündigungsschutz v.a. in größeren Betrieben relevant? Dort spielen Befristungen eine weitaus größere Rolle.
  - 2/3 der Kleinstbetriebe denken fälschlicherweise, sie seien vom Kündigungsschutzgesetz erfasst (Pfarr et al. 2003) → vertiefte Auseinandersetzung erst im Konfliktfall

# Anteil der befristeten Neueinstellungen



Basis: Alle Betriebe mit gültigen Angaben zur Anzahl der Neueinstellungen

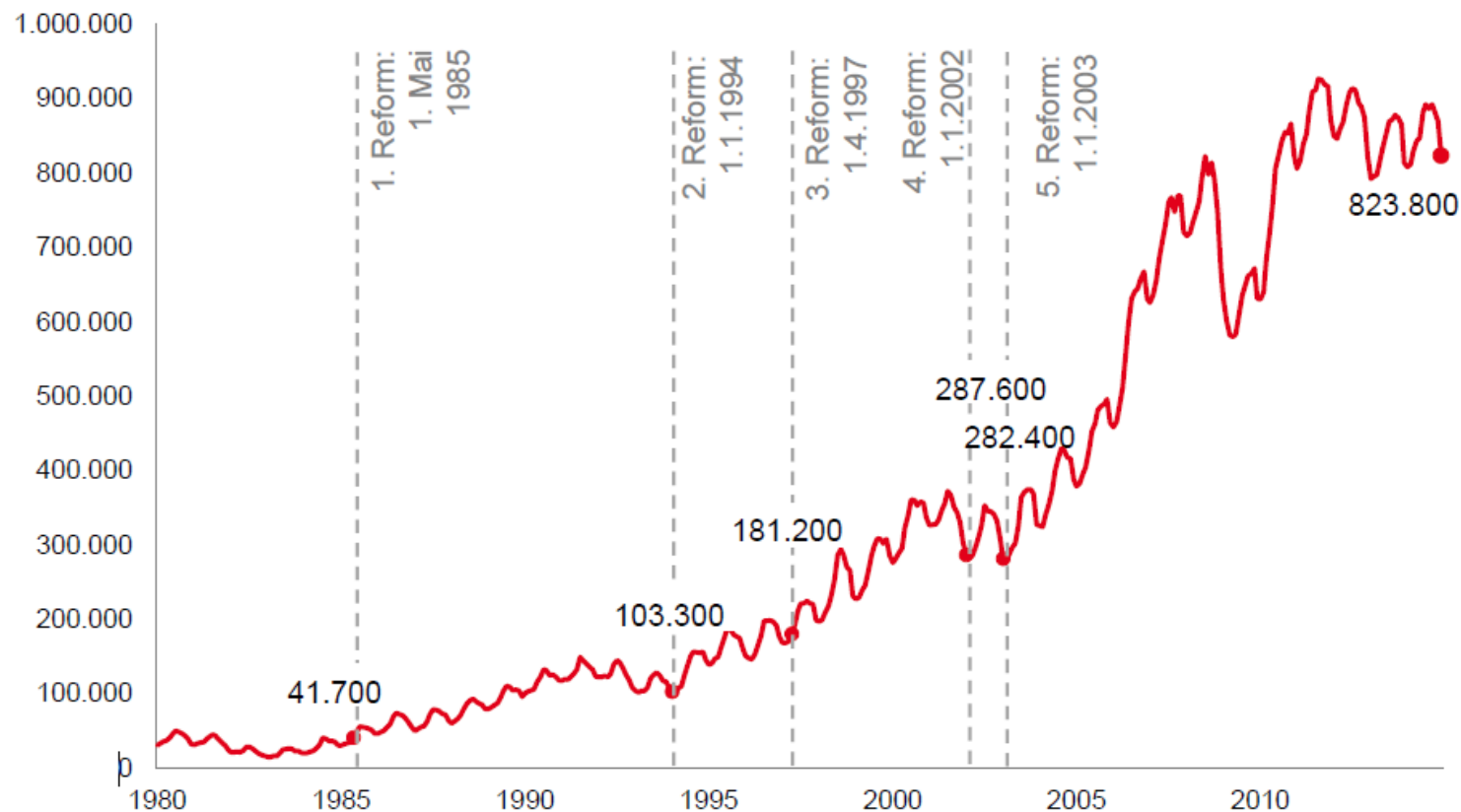
Quelle: IAB-Betriebspanel 2001 bis 2014

- Aufhebung des besonderen Befristungsverbots, des Synchronisationsverbots, des Wiedereinstellungsverbots und der Beschränkung der Überlassungsdauer auf höchstens zwei Jahre.
- Verankerung des Gleichstellungsgrundsatzes im Gesetz; ein Tarifvertrag kann aber abweichende Regelungen zulassen.

# Zahl der Leiharbeiter hat sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt

## Entwicklung der Anzahl von Leiharbeitern und Reformen der Arbeitnehmerüberlassung

Bestand  
Deutschland  
1980 bis 2014



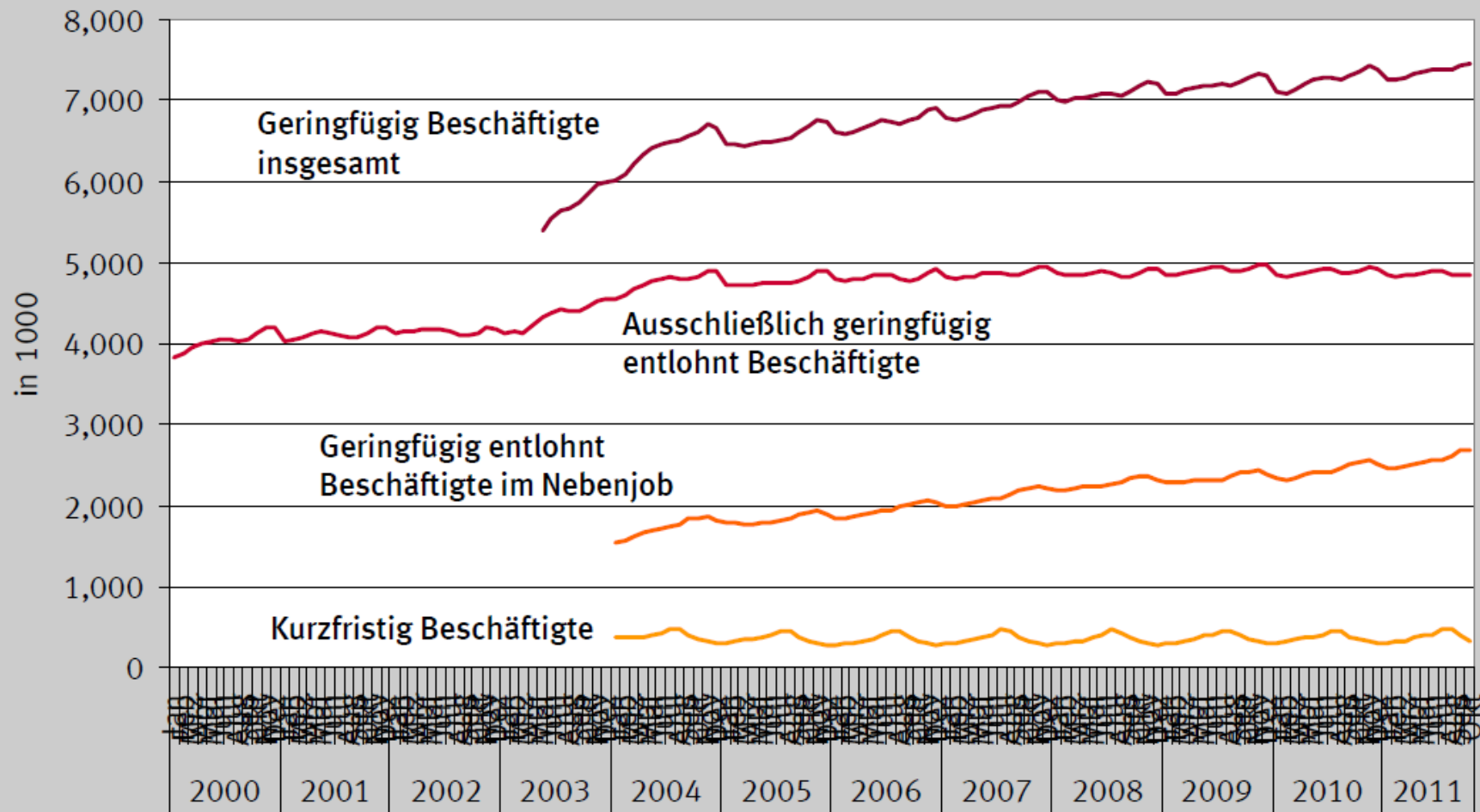
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitnehmerüberlassungsstatistik

# Reform der geringfügigen Beschäftigung (Mini- und Midi-Jobs)



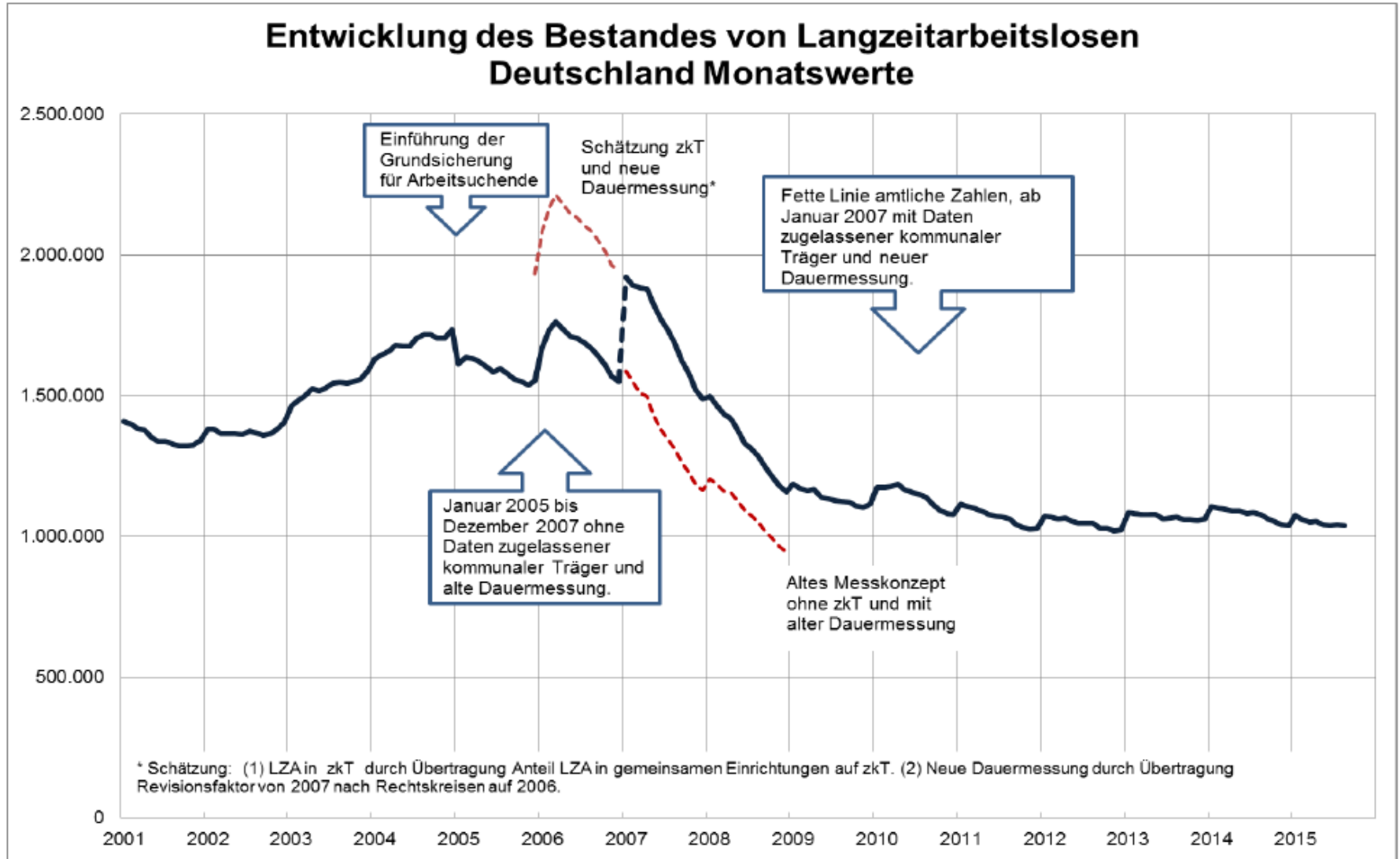
- Aufhebung der Geringfügigkeitsschwelle und Erhöhung der Abgabepauschale durch Hartz II
- Geringfügigkeitsarrangement gilt wieder für Nebenerwerb
- In privaten Haushalten gilt niedrigere Abgabepauschale und steuerliche Abzugsmöglichkeit
- In der Folge erhöhte Arbeitsmarktpartizipation v.a. von Frauen, Älteren und Jüngeren
- Nutzung insbes. in KMU und im Dienstleistungsbereich
- Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung
- Minijobs bieten selten Chancen einen Übergangs in ein Normalarbeitsverhältnis

# Formen der geringfügigen Beschäftigung



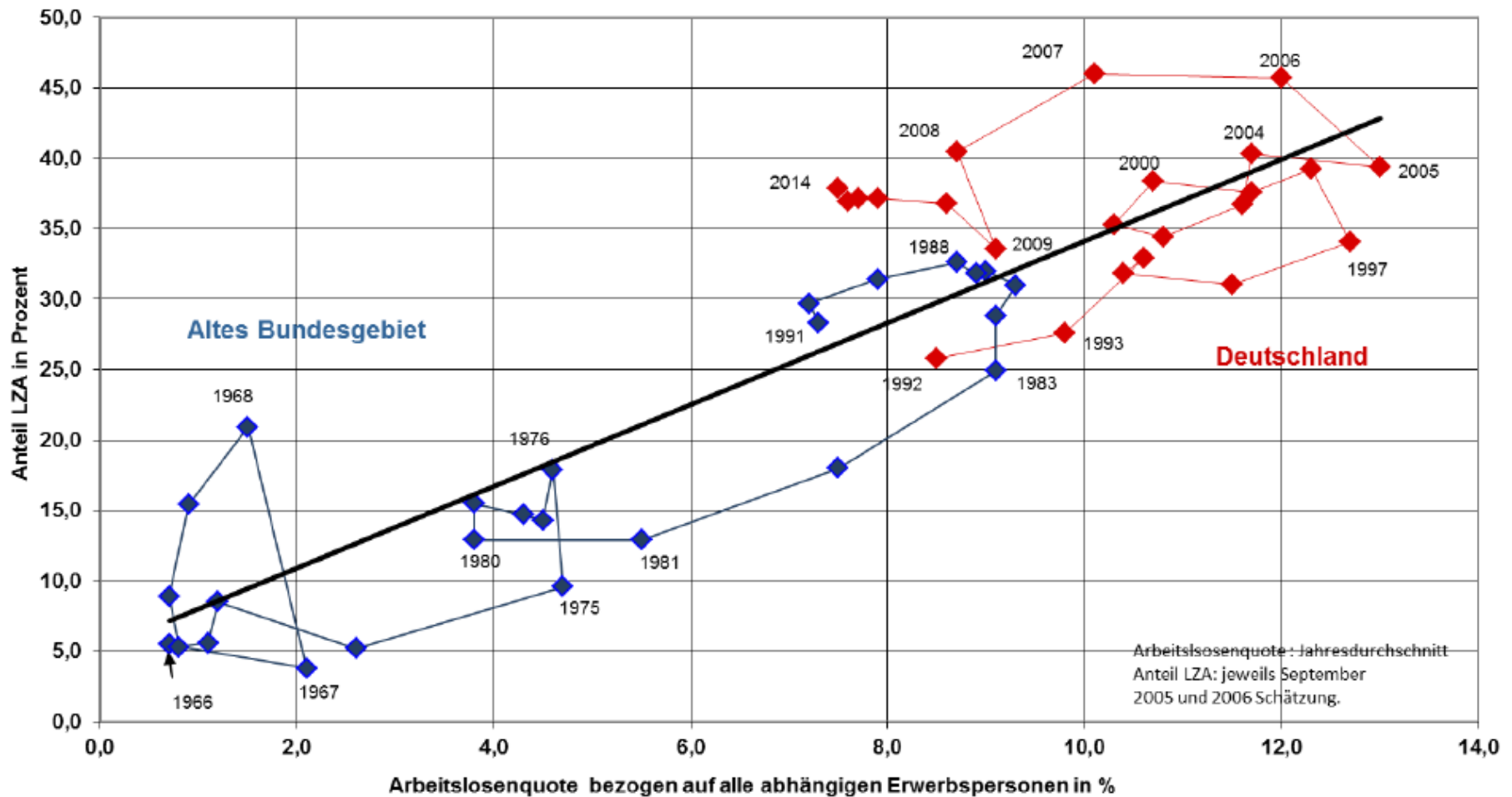
Quelle: Beschäftigungsstatistik der BA

# Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen (in Monatswerten)



# Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote im Zeitverlauf

## Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit Deutschland



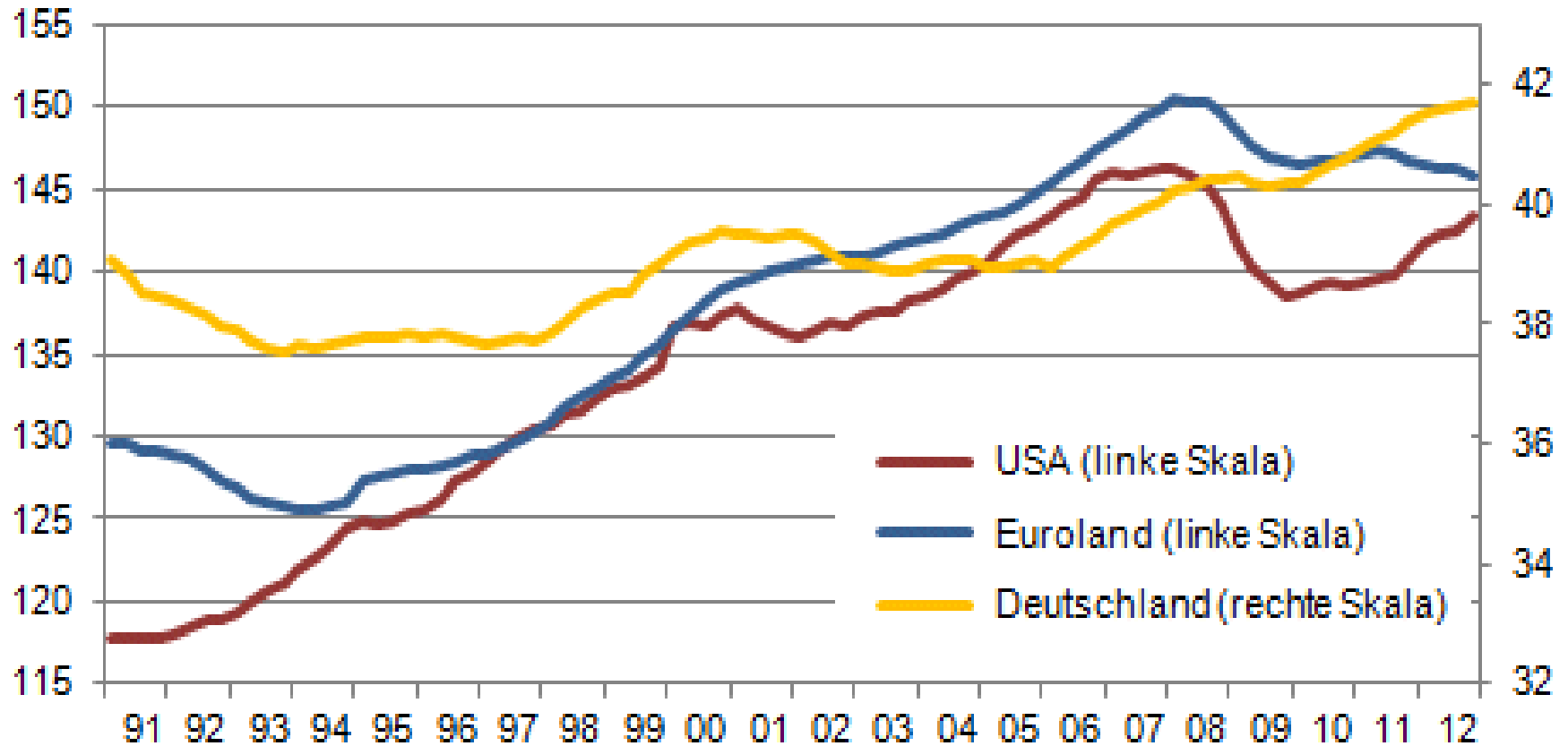


- Strengere Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug  
(frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit, Eingliederungsvereinbarungen)
- Leistungskürzungen  
(Verkürzung der Arbeitslosengeld-Bezugsdauer, Zusammenführung Arbeitslosen- und Sozialhilfe)
- intendierte Folge:  
  
erhöhter „Druck“ zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

## Reformeffekt durch niedrigere Lohnersatzleistungen

- gering für Un- und Angelernte, weil Differenz zwischen Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld klein ist.
- gering für Qualifizierte, wenn sie nur kurze Zeit arbeitslos sind.
- heterogene Reaktionen auf die Bruttolöhne (Launov/Wälde 2013)

# Entwicklung der Beschäftigung in USA, Euroland und Deutschland (in Mio. Personen)

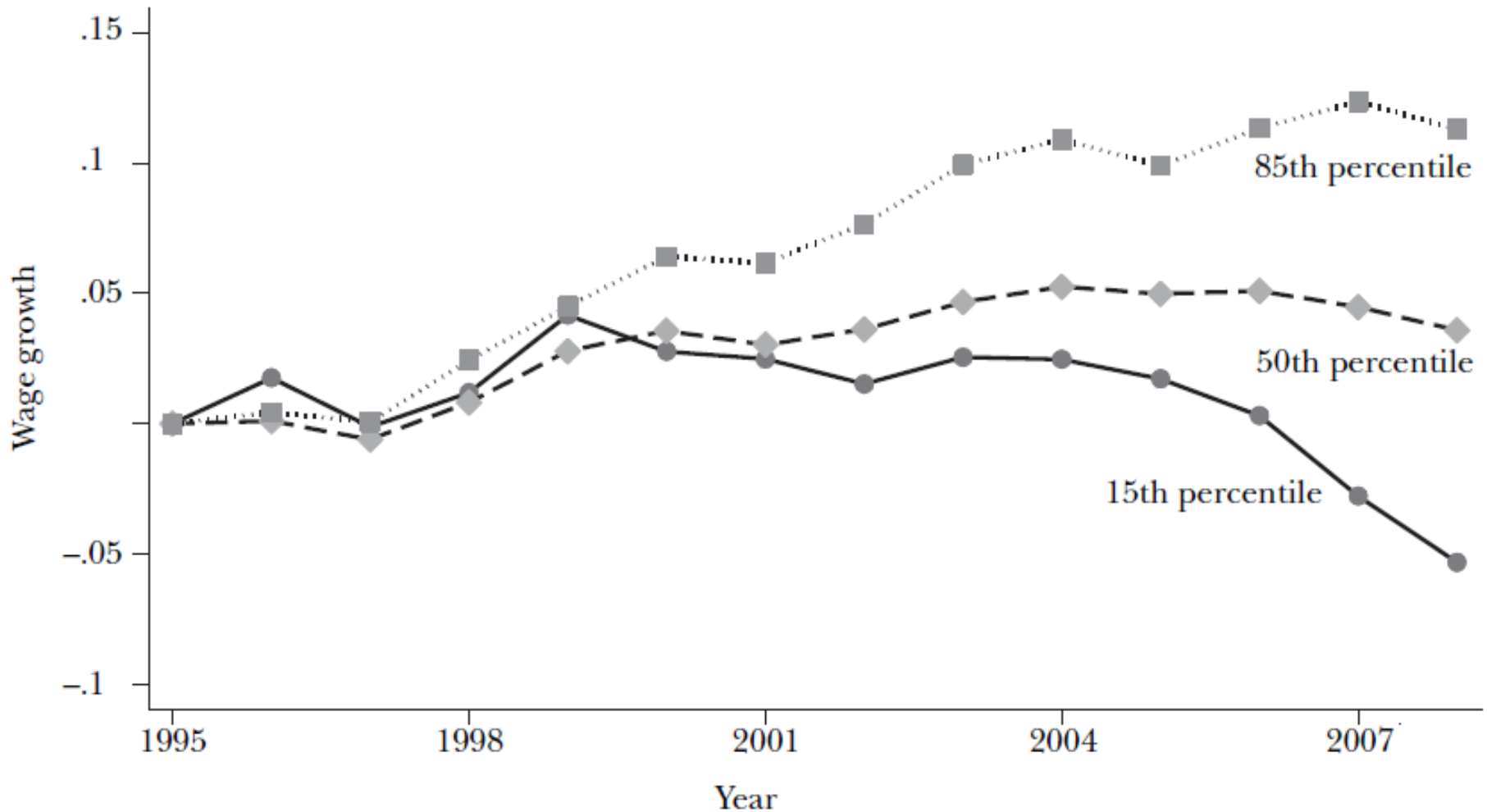


Quellen: EZB, Federal Reserve, Deutsche Bundesbank

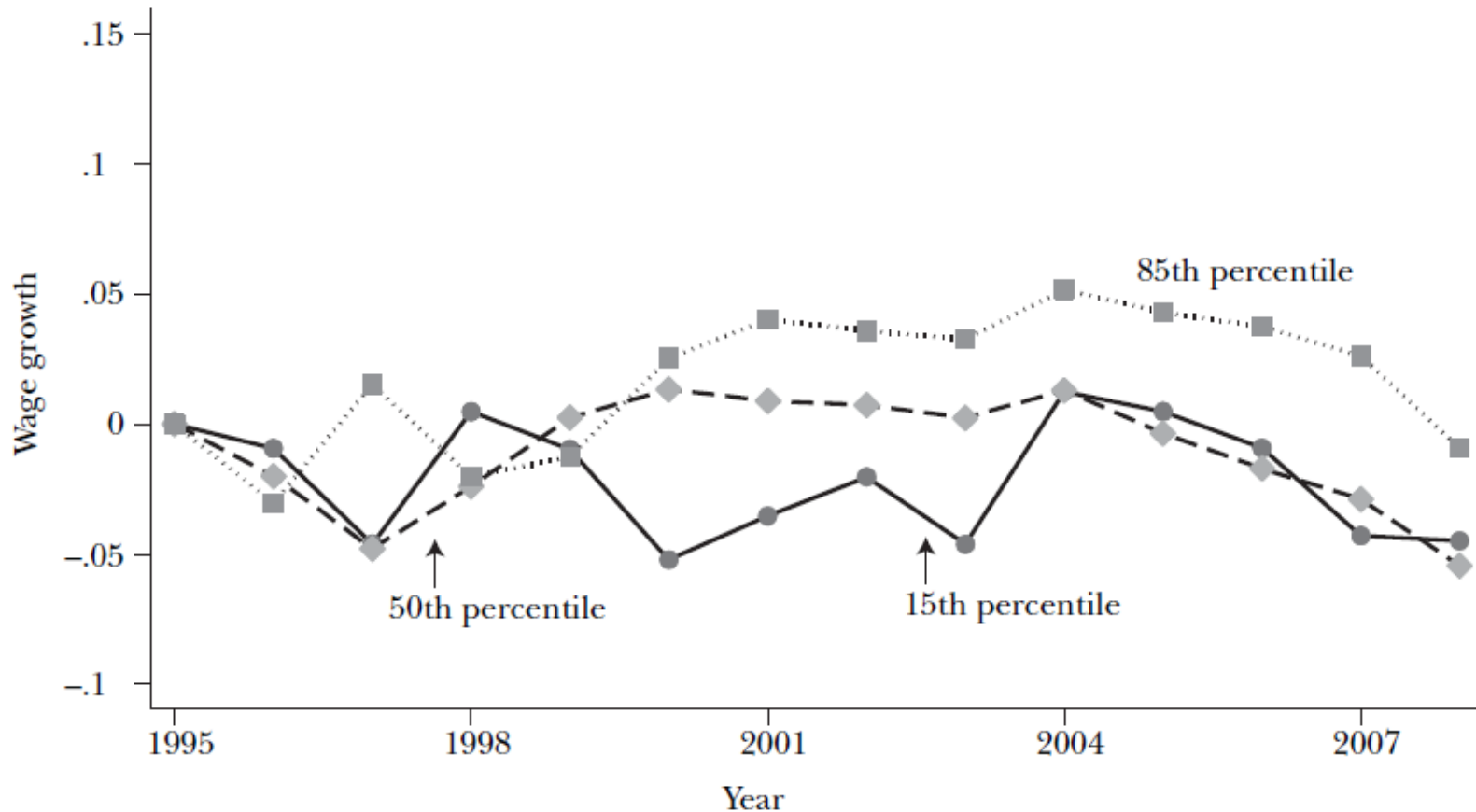
©UR

- Günstige Rahmenbedingungen
  - Hartz Reform
  - Lohnmoderation vor der Krise
  - Vollausgelastete Produktionskapazitäten vor der Krise
  - Fachkräftebedarf
  - Betroffenheit des wettbewerbsfähigsten Teils der deutschen Wirtschaft
- Staatliche Konjunkturprogramme
- Kooperation der Betriebe und Sozialpartner
  - Kurzarbeit
  - Arbeitszeitkonten
  - Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung

# Lohnentwicklung bei tarifgebundenen Firmen

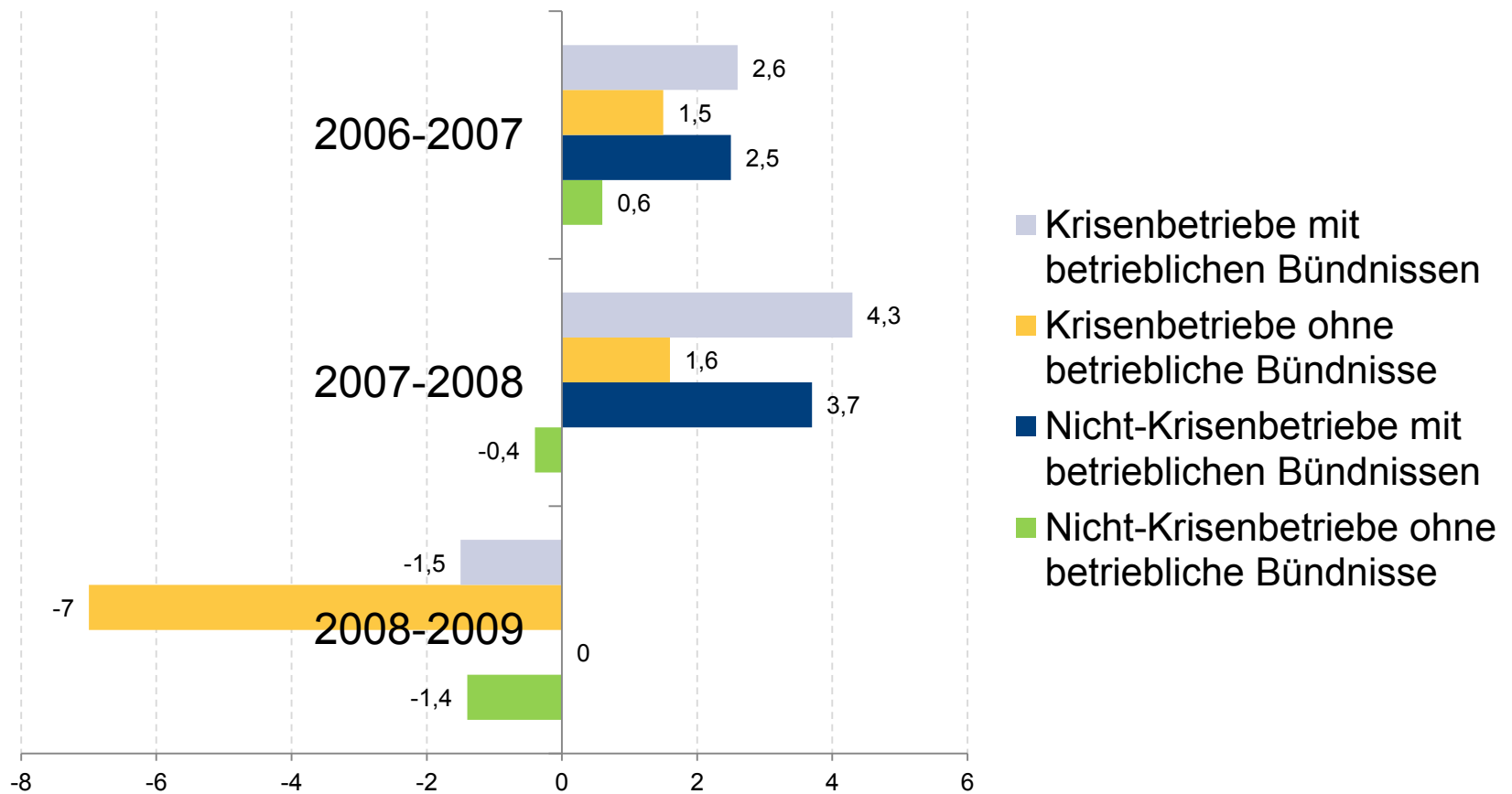


# Lohnentwicklung bei nicht-tarifgebundenen Firmen



*Notes:* Calculations based on LIAB Sample for West German Full-Time Workers between 20 and 60 years of age. The figure shows the indexed (log) real wage growth of the 15th, 50th, and 85th percentiles of the wage distribution, with 1995 as the base year. Nominal wages are deflated using the consumer price index (1995 = 100) provided by the German Federal Statistical Office.

# Betriebliche Bündnisse erhalten Arbeitsplätze in Deutschland



- Agenda 2010-Reformen sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung umstritten.
- Die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit seit 2005 sind weniger auf die Arbeitslosengeldreform, als auf die Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit sowie die Deregulierung der Leiharbeit, der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und der Minijobs zurückzuführen.
- Die relativ günstige Beschäftigungsentwicklung in Deutschland seit der Großen Rezession 2008/2009 ist nur teilweise mit den Arbeitsmarktreformen zu erklären.

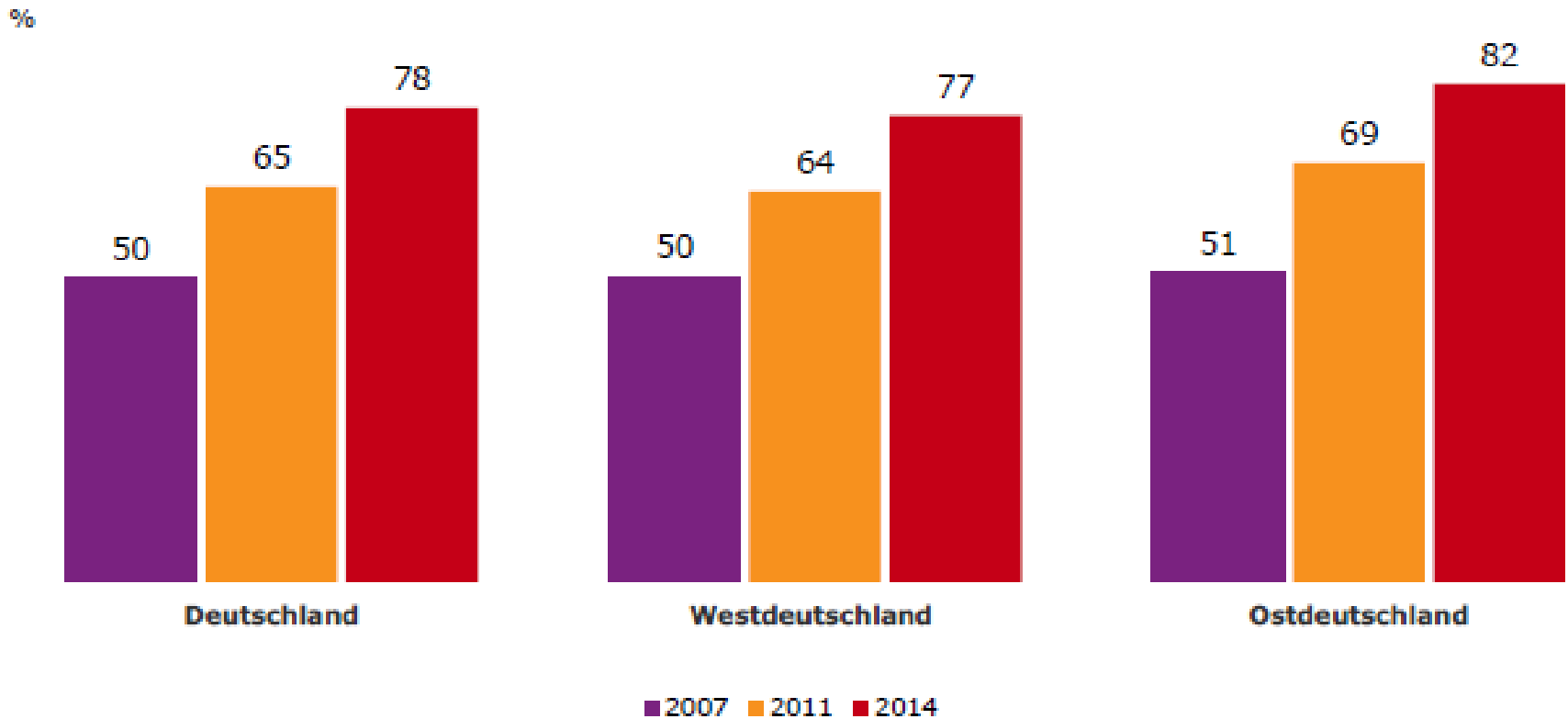


**Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Kontakt:

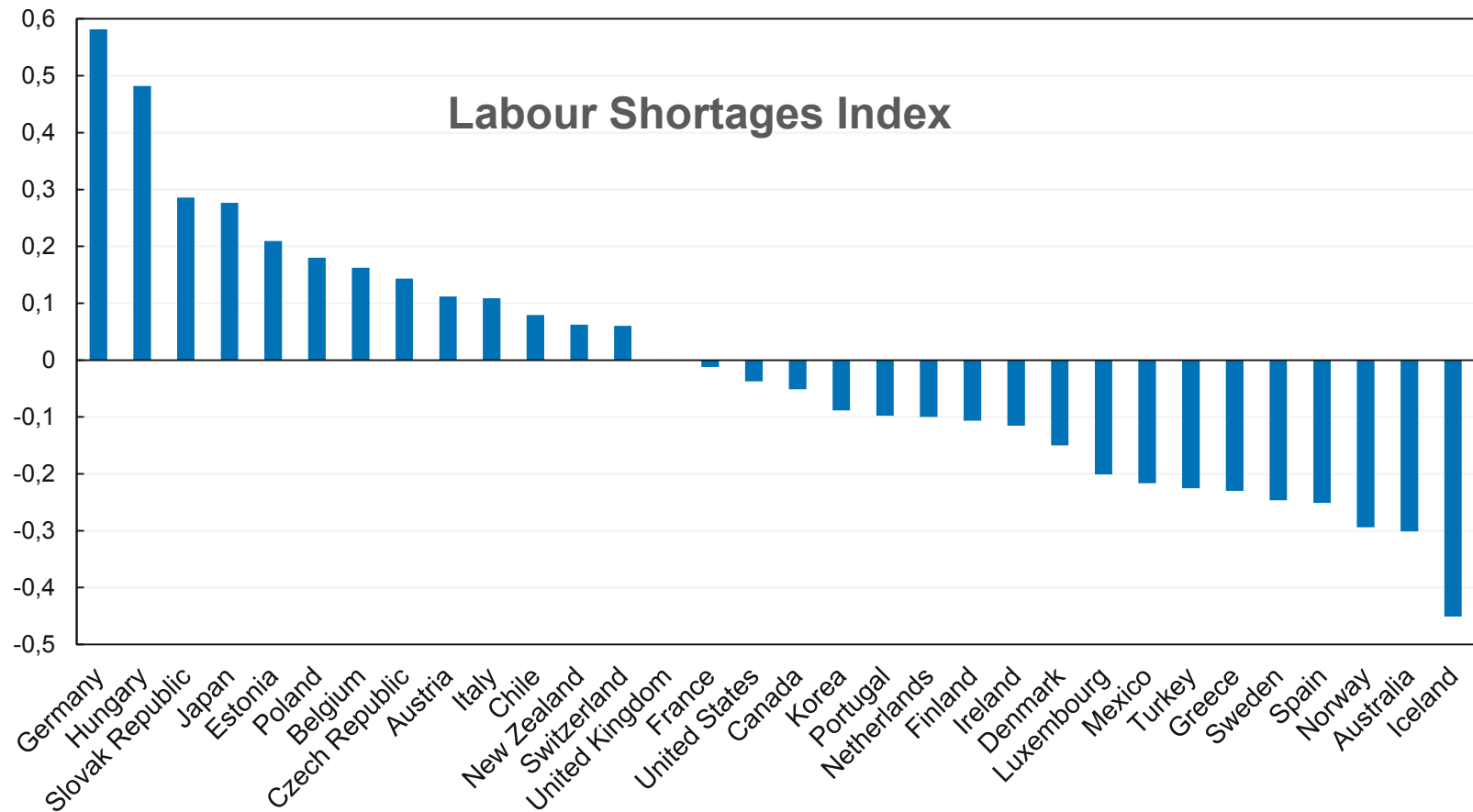
[Lutz.Bellmann@iab.de](mailto:Lutz.Bellmann@iab.de)

# Erwartete Probleme bei der Stellenbesetzung



Basis: Alle Betriebe mit geplanten Neu- bzw. Wiederbesetzungen von Fachkräftestellen in den nächsten zwei Jahren

# International comparative labour shortages index shows wide variation in shortages



Source: The Conference Board 2014

Note: The index is created by normalizing the components so that the weight of the impact of different indicators is similar.

# Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte 2014

