

"Hartz IV": Was hat's gebracht?

*Die Wirkungsforschung nach §55 und ihre Lehren für die künftige Ausgestaltung des SGB II*

## **AG 1: Was wissen wir über die Reformwirkungen auf der Makro-Ebene?**

**Kommentar – Bernhard Jirku (ver.di)**

### **A Kontexte von Arbeitsmärkten**

Die **Faktoren**, Politikfelder und Rahmenbedingungen, die auf der Makroebene zu mehr oder weniger, besserer oder schlechterer Beschäftigung beitragen, sind vielfältig und bedingen einander in komplexer Art und Weise. Da ist zunächst die **Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**, die in sich wiederum unterschiedliche Elemente und Dynamiken trägt. Überaus starke Folgewirkungen können von der **Finanz-**, Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik ausgehen. Wesentliche Einflüsse resultieren aus der **Wirtschafts-**, Konjunktur-, Struktur- und Innovationspolitik. Auch andere Faktoren wie die **Industrie- und Dienstleistungspolitik**, die **Bildungs- und Sozialpolitik**, **politische Ereignisse**, demografische Entwicklungen und Naturerscheinungen wirken auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung ein.

Beispielhaft seien in diesem Zusammenhang die sich aus dem Fall der Mauer bzw. der **deutschen Einheit** in den 1990er Jahren ergebenden starken Einflüsse auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung insbesondere in Ostdeutschland angesprochen. Im Ergebnis sind sowohl die ost- als auch die gesamtdeutschen Arbeitsmarktdaten für mehr als ein Jahrzehnt durch den Einigungsprozess geprägt. Für langfristige strukturelle Fragen können vor diesem Hintergrund bundesweite Statistiken irreführend sein. Strukturpolitisch belastbare Untersuchungen fokussieren sich deshalb für die 1990er Jahre auf die westdeutschen Arbeitsmarktdaten und schichten sie um die Effekte aus der Deutschen Einheit ab, um zu adäquaten Informationen für Wertungen zu kommen. Beispielhaft zu nennen wären auch die direkten und mittelbaren Auswirkungen des epochalen Schritts der Aufhebung des **Glass-Steagall-Acts** in den USA zum Ende der 1990er Jahre, durch den die Finanz- und Geldpolitik in den Folgejahren einen großen Einfluss auf die konjunkturellen- und wirtschaftlichen Entwicklungen insbesondere in den OECD-Staaten gewonnen hat. Vor den Finanz- und Arbeitsmärkten in Europa machten die dadurch freigesetzten Dynamiken keineswegs halt.

### **B Hartz I bis IV**

Nach den kurzen und beispielhaften, einleitenden Bemerkungen zur Kontextualisierung von Arbeitsmarktfragen nun ein genauerer Blick auf die Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungskrise 2008/2009 bzw. auf die Frage nach den Effekten der in 2002 bis 2005 eingeführten Hartz-Reformen auf der Makroebene. Um die Veränderungen auf dem Arbeitsmärkten in den vergangenen zehn Jahren umfassend beurteilen zu können, ist die Betrachtung der Elemente der Hartz-Gesetze ein notwendiger, wenngleich nicht hinreichender, Bestandteil von Analysen.

Der Blick kann dabei nicht allein auf „**Hartz IV**“ fallen, das zum Symbol für die Verunsicherung und die Pauperisierung unterer und mittlerer Einkommens- und Lohngruppen in den 2000er Jahren geworden ist. Einen oftmals unerwähnten, jedoch wesentlichen Stellenwert nehmen „**Hartz I & II**“ (Leiharbeit, Mini-Jobs, Befristungen) ein.

Die Bewährungsprobe der Hartz-Agenda, die heute vor zehn Jahren „konfirmiert“ wurde, fand nicht nur im **Konjunktur**-Frühling und -Sommer 2003 bis 2007, sondern auch im Konjunktur-Herbst und -Winter 2008 bis 2010 statt. Für gewöhnlich wird die Hartz-Agenda als Ursache für die erstaunlich gute Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungskrise in Deutschland angesehen.

### **C Interne und externe Flexibilität**

Wesentlich aufschlussreicher ist hingegen ein Blick auf drei arbeitsmarktpolitische Instrumente, die 2009 die Beschäftigung in sehr hohem Maße stabilisiert haben: die Kurzarbeit, die Beschäftigungssicherungstarifverträge und die Arbeitszeitkonten. Die sich in den 1960er Jahren arbeitsmarktpolitisch etablierende **Kurzarbeit** hat, wie in vielen Konjunkturkrisen zuvor, in der Finanzkrise 2008/2009 einen erheblichen Effekt für die Stabilisierung gehabt und zum Beschäftigungserhalt zu etwa einem Drittel beigetragen (si. *Anhang: Tabelle / Abbildung 1*). Die in den 1990er Jahren zunächst als „VW-Modell“ erarbeiteten **Beschäftigungssicherungstarifverträge** und korrespondierende arbeitszeitverkürzende Betriebsvereinbarungen haben in ähnlichem Umfang zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen beigetragen. In gleicher Weise haben die um die Jahrtausendwende entwickelten **Langzeit-Arbeitszeitkonten** und der traditionelle Abbau von Überstunden den Erhalt von Beschäftigungsverhältnissen bewirkt. Darüber hinaus haben weitere, kleinere Effekte die Beschäftigungsverhältnisse aufrecht erhalten, wie z.B. die seit den 1920er Jahren entwickelten keynesianisch ausgerichteten Konjunkturprogramme und eine zeitweilig in Kauf genommene rückläufige Produktivität.

Demgegenüber haben die Instrumente der Hartz-Agenda – insbesondere Leiharbeit und Befristungen – 2009 zur Destabilisierung von Beschäftigung beigetragen. **Leiharbeiter** waren sehr schnell nicht nur arbeitslos, sondern oftmals auch auf „Hartz IV“ angewiesen. Die oftmals mit Mini-Jobs verbundene Arbeit auf Abruf mündete ebenfalls schnell in Erwerbslosigkeit und Bedürftigkeit. Auslaufende **Befristungen** führten zu steigendem Abbau von Beschäftigung. Unter allen Arten der Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen dürften neben der traditionellen Kündigung von regulären Arbeitsverhältnissen die mit Hartz I & II verbundenen atypischen Beschäftigungsarten wie Leiharbeit und Befristungen weit mehr als zwanzig Prozent eingenommen haben. Beispielhaft sei hier auf den Rückgang der Beschäftigung in der Leiharbeit von rund 800.000 Personen Mitte 2008 auf 600.000 Personen Mitte 2009 hingewiesen – ein Rückgang um 25 Prozent. Dem Minus von etwa 200.000 Personen allein bei der Leiharbeit steht eine Zunahme an Arbeitslosen von rund 250.000 Personen im gleichen Zeitraum gegenüber.

Arbeitsmarkttheoretisch zählen Kurzarbeit, Beschäftigungssicherungstarifverträge und Arbeitszeitkonten zu den Instrumenten der **internen Flexibilität**; Leiharbeit und Befristungen ebenso wie klassische Kündigungen zu den Elementen von **externer Flexibilität**. In der Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungskrise zwischen 2008 und 2010 haben die internalisierenden Arbeitsmarktinstrumente einen wesentlich besseren „Job“ gemacht als die externalisierenden.

## **E Wirkungen und Folgerungen**

Nicht nur in der Krise, auch im Konjunktur-Frühling und -Sommer hinterlässt die seit 2003 wirkende Hartz-Agenda Fragezeichen. Hingewiesen sie hier auf den zögerlichen Zuwachs beim Beschäftigungsvolumen und die **Parzellierung von Arbeitsverhältnissen**. Nicht nur die Zahl der Multi-Jobber/innen ist gestiegen. Insgesamt haben alle atypischen und prekären Formen von Arbeit zugenommen. Reguläre Vollzeitarbeitsverhältnisse sind überaus deutlich zurückgegangen (*siehe Abbildung 2*). Zwar hat sich die **Zahl der Erwerbstätigen** erhöht, jedoch ist das **Beschäftigungsvolumen** im Konjunktursommer 2005 - 2008 (d.h. im Ausstrahlungsfeld der Hartz-Agenda) erst sehr spät gewachsen und es hat auch auf dem Höhepunkt 2008 den Umfang von 2000 nicht überschritten (*siehe Abbildung 3*).

Nicht nur, dass die Instrumente der internen Flexibilität weitreichend vernachlässigt und die der externen Flexibilität überbewertet werden – vielmehr halten die Agenda-Instrumente der externen Flexibilität durch ihre Profile und Strukturen die Arbeitskräfte von einer nachhaltigen **Integration in reguläre Arbeitsmärkte** ab. Zu berücksichtigen sind dabei zunächst die von atypisch-prekärer Arbeit ausgehenden Verzerrungen und Verdrängungsdynamiken (durch Leiharbeit, Befristungen, Mini-Jobs, Schein-Praktika, Schein-Selbstständigkeit usw.) gegenüber nachhaltiger, regulärer, existenzsichernder Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus hat sich der Schwellenwert von jetzt 450 Euro, der den Status eines **Mini-Jobs** abgrenzt, zu einer Mauer am Arbeitsmarkt entwickelt, die selten überwunden wird. Sinnvoll wäre eher eine bei null Euro einsetzende Gleitzzone, die auf existenzsichernde Beschäftigung ausgerichtet ist. Bei der **Leiharbeit** ist es das Viereck von Ungleichbehandlung, Übernahmebehinderungen, Synchronisierung und fehlender zeitlicher Begrenzung die exkludiert. Sinnvoll ist hingegen u.a. eine Gleichstellung bei der Bezahlung und den Rahmenbedingungen. Auch bei anderen atypischen und prekären Erwerbsformen und der Entwicklung der realen Löhne besteht auf unterschiedliche Weise Handlungsbedarf (*siehe Abbildungen 4 und 5*).

Für die Frage der Wirkungen von Hartz IV, die Probleme der nachhaltigen Integration in Arbeit und die Frage nach Verbesserungen beim SGB II bleibt festzustellen, dass die Wirkungen der Agenda-Politik auf der Makroebene in ganz andere Richtungen weisen: und zwar weniger in Richtung Arbeitsverwaltung (Arbeitsagenturen und Job-Center) als vielmehr in Richtung Rahmenbedingungen von atypischer und prekärer Arbeit. **Die nachhaltige Integration in Arbeit scheitert** bislang weitgehend **an der Ausweitung prekärer Arbeitsmärkte und nicht am SGB II** mit seinen sinnvoll aufgebauten Freibeträgen für Erwerbstätige, die durchweg treffliche Anreize zunächst für die Arbeitsaufnahme, dann die schrittweise Erhöhung der Verdienste und schließlich eine gleitende Integration in existenzsichernde Arbeit setzen. Vielmehr sind es andere Wirkungszusammenhänge, durch die „künstliche Biotope“ an den Arbeitsmärkten eingerichtet wurden und die weniger einen „Einstieg“ als vielmehr einen „Aufstieg“ verhindern. Da ist beispielsweise an die bereits angesprochene „Einzäunung“ von geringfügiger Beschäftigung durch eine 400- bzw. 450-Euro-„Mauer“ und der immer wieder auftretende Bedarf an sehr geringfügiger Beschäftigung zu erinnern, die zu sehr prekären Arbeitsmärkten am Rande atypischer Beschäftigungslandschaften geführt haben.

Die Ausweitung von atypischen und prekären Formen von Beschäftigung im Rahmen der Agenda 2010 trägt zudem dazu bei, dass Personen immer schneller und immer wieder auf Leistungen des SGB II angewiesen sind. Auch hier liegen die Ursachen nicht in den Dynamiken des Arbeitslosengelds II sondern vielmehr an anderer Stelle, wie beispielsweise bei der Leiharbeit und befristeter Arbeit auf Abruf.

## **F Dienstleistungen und Industrie**

Eine andere Lehre aus den vergangenen zehn Jahren ergibt sich aus dem „Beschäftigungswunder-Ost“ in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 - 2010. Nicht nur Kenner der Materie fürchteten sich 2009 vor einer erneuten Welle von Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Nicht nur, dass „nichts“ geschah, vielmehr ging im Gegenteil die Arbeitslosigkeit zurück. Wie konnte das geschehen bzw. worauf weist dieses Phänomen hin?

Verkürzt gesagt mündete die Finanzkrise 2008 in eine Exportwirtschaftskrise 2009. Besonders betroffen war der **stark exportorientierte Süd-Westen** bzw. die auf die westlichen OECD-Staaten orientierte Exportindustrie in Deutschland. Ganz anders stellte sich hingegen die Lage in der binnenmarktorientierten Wirtschaft bzw. im Dienstleistungssektor dar, die beispielsweise das Profil des **weitgehend deindustrialisierten Ostdeutschland** prägen. Aufschlussreich indizieren dieses Arbeitsmarktgefälle die scheinbar paradoxen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit zum Vorjahr im September 2009 einerseits im Nord-Osten in Mecklenburg-Vorpommern – einem Bundesland, das als weitgehend „deindustrialisiert“ gelten kann und in dem die Arbeitslosigkeit zumeist nach oben wies – mit einem **Rückgang der Arbeitslosigkeit** um 5,1 Prozent (bzw. bei der **dienstleistungsgeprägteren** Beschäftigung bei Frauen sogar um 13,4 Prozent!) und andererseits im Süd-Westen in Baden-Württemberg – einem Bundesland, das als weitgehend **industriegeprägt** gelten kann und in dem die Arbeitslosigkeit zumeist nach unten wies – mit einem **Anstieg der Arbeitslosigkeit** um 32,9 Prozent (bzw. bei der industrieorientierteren Beschäftigung bei Männern sogar um 51,6 Prozent!). Vereinfacht gesagt kann man den Dienstleistungen in der Krise 2009 arbeitsmarktpolitisch ein „plus/minus Null“, der Industrie hingegen ein „minus Dreißig“ zuordnen.

Unter dem Strich bleibt, dass auch hier weniger die Hartz-Agenda zum Tragen kommt (und wenn, dann eher in Form von Beschäftigungsverlusten) als vielmehr ein ganz anderer, langfristiger wirtschafts- und beschäftigungspolitischer **Makrotrend**: die Hinwendung zur Beschäftigung in den Dienstleistungsbranchen. Mittlerweile findet jeweils rund 70 Prozent einerseits der **Beschäftigung** und andererseits der **Wert-schöpfung** bei den Dienstleistungen statt (*siehe Abbildung 6*). Dabei sind die Dienstleistungsbranchen in sich vielfältig und unterliegen divergierenden Entwicklungen. Langfristig zukunftsrelevant – und das hat sich auch 2009 gezeigt – sind die so genannten **personenbezogenen Dienstleistungen**, wozu insbesondere die Pflege, Erziehung und Bildung gehören. Zur Entwicklung der Beschäftigung und der Wirtschaft benötigt man eine hinreichende Finanzierung der sozialen und der öffentlichen Dienstleistungen. Die Einnahmen werden bei den staatlich finanzierten Branchen wie Bildung und Erziehung aus **Steuermitteln** finanziert, bei der Pflege überwiegend aus Mitteln der **Sozialversicherung** und des Fiskus. Bei den industrienahen Dienstleistungen und den Dienstleistungen für Dienstleistungen, die teilweise rückläufig sind, ergeben sich andere Finanzierungsströme. Arbeitsmarkt- und beschäftigungs-politische Aufgabe bleibt die Finanzierung der genannten personennahen Dienstleistungen. Wir stehen hier vor gänzlich anderen Herausforderungen, als die Agenda 2010 vor zehn Jahren nahegelegt hat.

Um die Wirkungen der Hartz-Agenda zu verstehen, ist ein Gesamtbild notwendig. Viele Faktoren bestimmen die registrierten Datenlagen. Erst eine umfassende Betrachtung und Abschichtung verschiedener Wirkungsebenen lässt letztlich einen halbwegs validen, einen klareren Blick auf die Wirkungen von Hartz IV erkennen und belastbare Schlussfolgerungen in Erwägung ziehen.

**Abbildung 1****Hours per Worker, Changes 2008 / 2009**

| <u>Source of change</u>             | <u>Hours per worker</u> | <u>As percent of annual hours per worker</u> | <u>As percent of total decline in hours</u> |
|-------------------------------------|-------------------------|--|---|
| Short-time work                     | - 13.4                  | - 1.0  | 32  |
| Standard weekly hours               | - 10.1                  | - 0.8  | 24  |
| Overtime                            | - 7.9                   | - 0.6  | 19  |
| Part-time share                     | - 7.5                   | - 0.6  | 18  |
| Working time accounts               | - 7.0                   | - 0.5  | 17  |
| Calendar effect                     | - 0.7                   | - 0.1  | 2   |
| Sick days                           | 0.1                     | 0.0  | 0   |
| Second jobs                         | 0.6                     | 0.0  | - 1   |
| Vacation days                       | 4.6                     | 0.3  | - 11  |
| <b>Sum: annual hours per worker</b> | <b>- 41.3</b>           | <b>- 3.1</b>                                 | <b>100</b>                                  |

Source: IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung),

Working Time Calculation and authors' calculations:

**Michael C. Burda / Jennifer Hunt – Brooking-Paper 2011**

*What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*

Kurzarbeit 32 %

(Short-time work):

Beschäftigungssicherung (Wochenarbeitszeitverkürzung) 24 % & 18 % | 42 %

Standard weekly hours (reguläre Wochenarbeitszeit) & Part-time share (Teilzeitquote)

Arbeitszeitkonten (variable Wochenarbeitszeit) 19 % & 17 % | 36 %

Overtime (Überstunden) & Working time accounts (Arbeitszeitkonten)

[Synopsis B. Jirku]

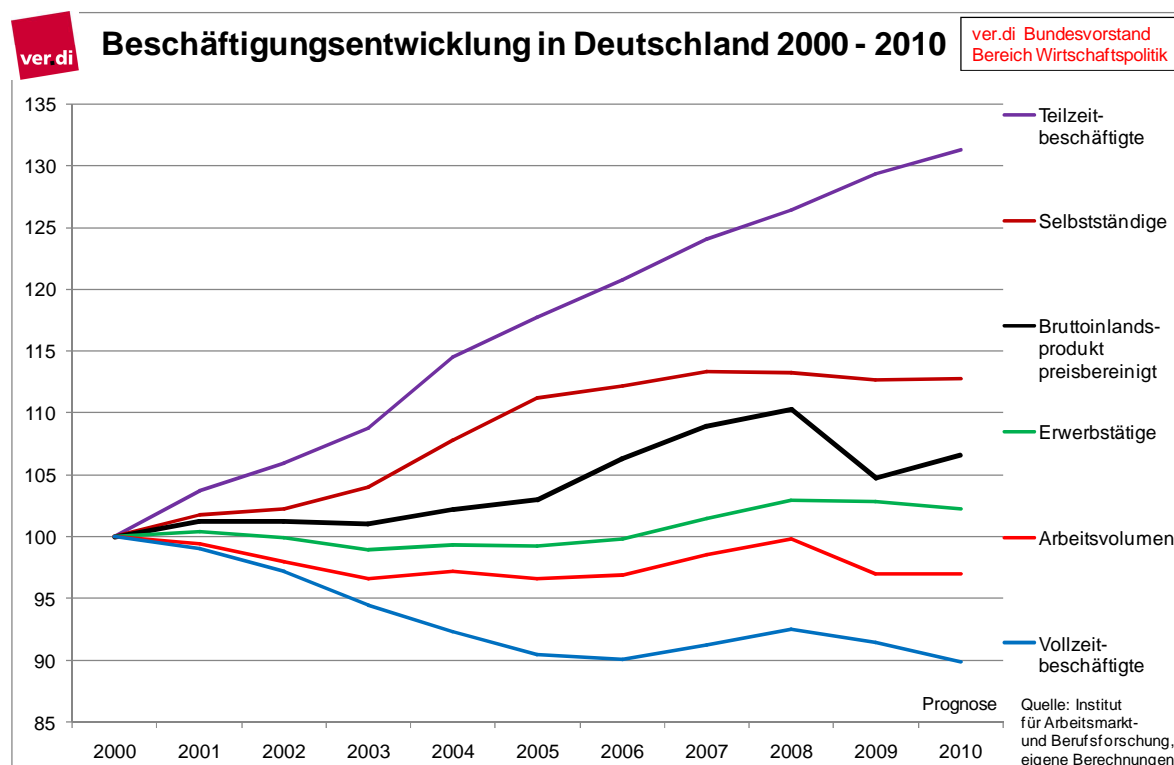
## Abbildung 2



Existenzsichernde **reguläre Vollzeitbeschäftigung** ist zwischen 2000 und 2010 um mehr als 2,5 Millionen Stellen zurückgegangen <siehe Grafik: unterer roter Balken>.

Um insgesamt 3,9 Millionen Personen zugenommen haben **atypische und prekäre Formen der Erwerbsarbeit** – wie herkömmliche Teilzeit, Leiharbeit, Befristungen, geringfügige Mini-Jobs, Solo-Selbstständigkeit und SGB-II-Maßnahmen / Arbeitsgelegenheiten <vergleiche rote Balken im Mittelfeld>.

Unter dem Strich haben wir 2010 über 1,3 Millionen Personen mehr in irgendeiner Form von Arbeit als im Jahr 2000 <oberer roter Balken / Erwerbstätige>.

**Abbildung 3**

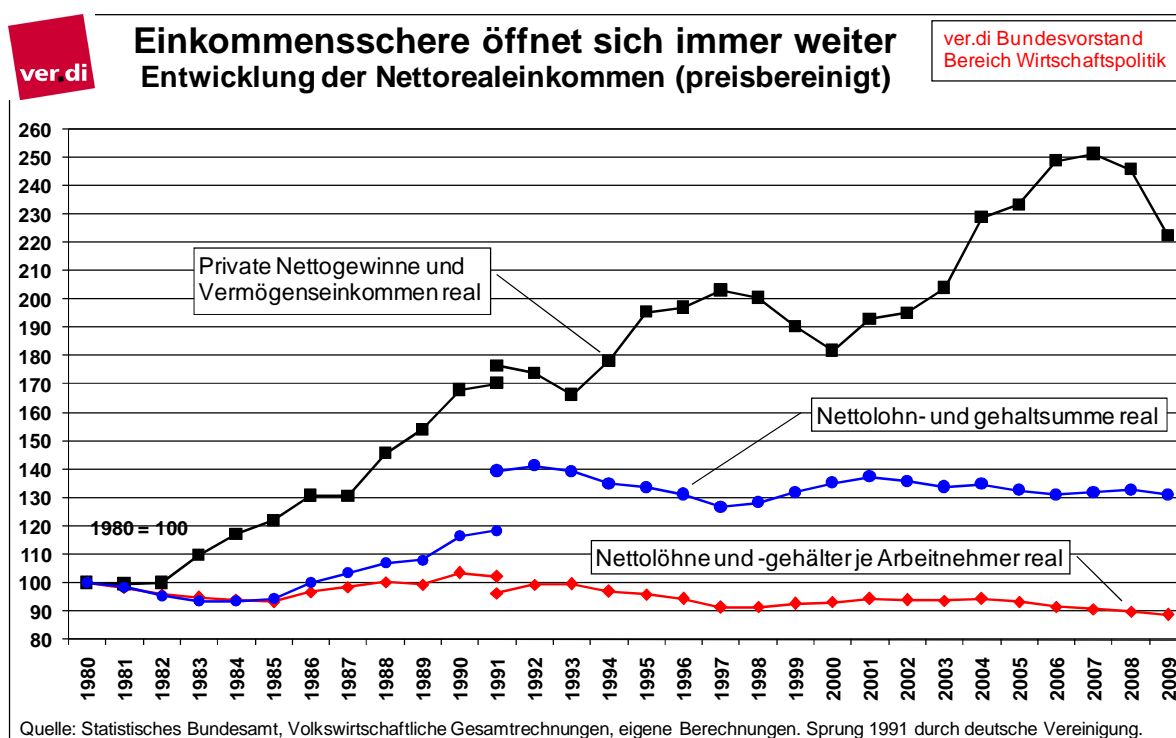
ver.di Bundesvorstand Bereich Wirtschaftspolitik

Obwohl die Zahl der Personen mit Erwerbsarbeit <dritte Linie von unten / grüne Linie / „**Erwerbstätige**“> zugenommen hat, ist das **Arbeitsvolumen**\* <zweite Linie von unten / rote Linie> nach Inkrafttreten der ersten Hartz-Gesetze 2003 weitgehend gleich geblieben und auch später beim 2005 einsetzenden **Wirtschaftsaufschwung** <dritte Linie von oben / schwarze Linie / „BIP“> einerseits erst relativ spät ab Ende 2006 gewachsen und andererseits 2008 nicht über das Niveau von 2000 hinaus angestiegen.

Wie schon in der Abbildung 1 ist auch hier zu erkennen, dass die Vollzeitbeschäftigung <unterste Linie / blaue Linie / „Vollzeitbeschäftigte“> seit 2000 deutlich rückläufig und die atypische Arbeit sei es als Teilzeit <oberste Linie / lila Linie / „Teilzeitbeschäftigte“> in ihren unterschiedlichen Formen oder als Selbstständigkeit <zweite Linie von oben / braune Linie / „Selbstständige“> gewachsen sind.

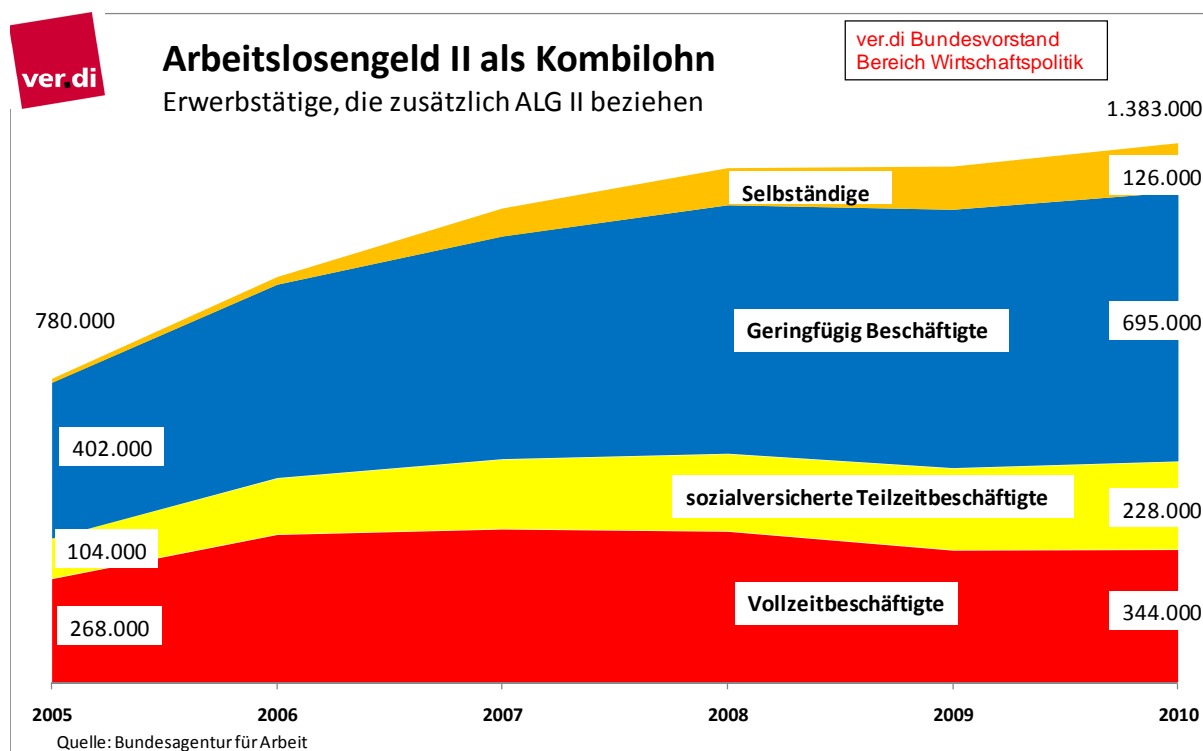
\* *Arbeitsvolumen = Zahl der Arbeitsstunden in der gesamten Wirtschaft*

Abbildung 4



Mit dem Zuwachs bei atypischen und prekären Formen von Arbeit sind die um die Inflationsrate bereinigten realen Löhne für die unteren Lohngruppen zwischen 2000 und 2010 um nahezu zehn Prozent gesunken. Nur für die oberen zwanzig Prozent sind die Gehälter im vergangenen Jahrzehnt mit gut vier Prozent leicht gestiegen. Sehr stark gestiegen – um mehr als 25 Prozent – sind in der vergangenen Dekade allein die Einkommen aus Vermögen und Unternehmensgewinnen.



**Abbildung 5**

In Folge der für die unteren Lohngruppen im Rahmen der Hartz-Agenda deutlich sinkenden Löhne und der Ausweitung der prekären Beschäftigungsformen wuchs die Zahl der Personen, die ergänzend zu ihrem Lohn auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) angewiesen waren (so genannte **Aufstocker/innen** bzw. Ergänzter/innen). Ihre Zahl stieg von nahezu 800.000 im Januar 2005 auf fast 1,4 Millionen Personen in 2010, also um rund 75 Prozent. Besonders stark war der Anstieg – trotz des Wirtschaftsaufschwungs – von 2005 bis 2008.

Durch die Einführung und Verbesserung des Kindergeldzuschlags ging die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker/innen zwar leicht zurück, doch bei den andern, den atypischen und prekären Beschäftigungsformen, nahm sie weiter zu. Dabei sind in der nachfolgenden Grafik die so genannten Arbeitsförderungsmaßnahmen (Arbeitsgelegenheiten alias 1-€-Jobs, Bürgerarbeit, Alg-Praktika, usw.) und die Arbeitsverhältnisse im Schein-Ehrenamt noch gar nicht enthalten.

Abbildung 6

