

Die Hartz-Reformen aus der Makroperspektive

Vorteile des Umbaus überwiegen

Seit dem Jahr 2006 zeigt sich in Deutschland eine Trendumkehr bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Die Hartz-Reformen haben zu dieser Verbesserung am Arbeitsmarkt beigetragen – ein Effekt, der von struktureller und dauerhafter Natur ist. Die gute Konjunktur und moderate Lohnabschlüsse haben die Reformwirkung unterstützt. Die Arbeitsmarktreformen führten allerdings auch den Trend wachsender Lohnungleichheit und atypischer Beschäftigung fort.

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. In vier Gesetzen zu drei Zeitpunkten umgesetzt, bestanden die Hartz-Reformen aus einer Vielzahl von Komponenten (vgl. Kasten „Kernelemente der Hartz-Reformen“ auf Seite 9). Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Erhöhung der Arbeitsnachfrage:** Durch mehr Flexibilität bei den Beschäftigungsformen und beim Kündigungsschutz sollten Unternehmen dazu motiviert werden, zusätzliche Stellen zu schaffen.
- **Aktivierung des Arbeitsangebots:** Im Sinne eines verstärkten „Förderns und Forderns“ sollten die Anreize für Arbeitslose (und Beschäftigte), schnell eine Stelle zu suchen beziehungsweise auch eine weniger attraktive Stelle anzunehmen, verstärkt werden.
- **Effizienzsteigerung:** Durch mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung sollte der Ausgleichsprozess zwischen Arbeitssuchenden und freien Stellen verbessert werden.

Die Hartz-Reformen haben also bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozess angesetzt. Sie betrafen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitssuchende und Beschäftigte. Dies zeigt die Tragweite der Reformen, beschränkt aber auch die Aussagekraft makroökonomischer Analysen: Es gibt – methodisch gesprochen – keine

Kontrollgruppe, die nicht von den Reformen tangiert war und die man mit betroffenen Gruppen vergleichen könnte. Deshalb werden Vorher-Nachher-Vergleiche herangezogen.

Trendwende bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Der seit der Wiedervereinigung bestehende Trend sinkender Beschäftigung hat sich nach den Reformen – flankiert durch einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung – umgekehrt (vgl. Abbildung 1 auf Seite 6). Obwohl der Wirtschaftsaufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 ähnlich stark war wie in den Jahren 1998 bis 2001, wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich kräftiger. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung – obgleich oft auch in Zeitarbeit – wieder zu, so dass das Arbeitsvolumen stärker anstieg als um die Jahrtausendwende. Zudem profitierte erstmals der ostdeutsche Arbeitsmarkt von einem Wirtschaftsaufschwung.

Wesentlich für die Stimulierung der Arbeitsnachfrage war auch die moderate Lohnentwicklung. Bereits vor dem Jahr 2003 stiegen die Reallöhne allenfalls schwach; während der Reformen kam es sogar zu deutlichen Reallohnverlusten. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verschlechterte,



etwa durch die restriktivere Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen. Insoweit steht zu vermuten, dass die Hartz-Reformen zumindest indirekt das Wachstum der Löhne gedämpft haben.

Die Rezession der Jahre 2008/2009 bremste die positive Beschäftigungsentwicklung nur wenig und nur vorübergehend, denn die Betriebe haben mit Hilfe von Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit und tariflichen Bündnissen ihre Kernbelegschaften gehalten. Dass sich die Arbeitgeber für diese Strategie des Arbeitskräftehortens entschieden und

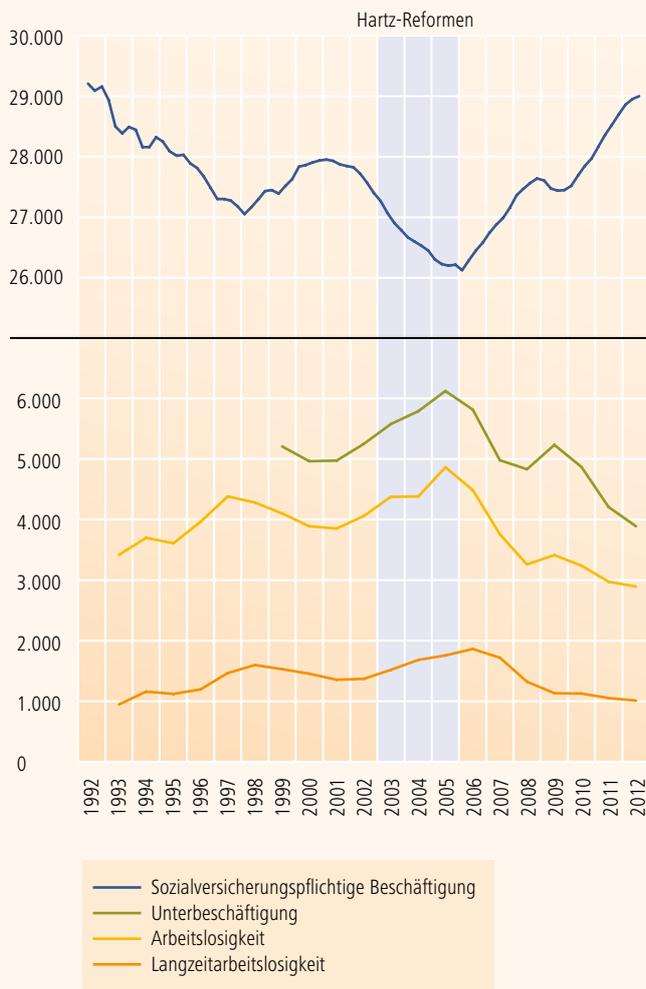
dafür empfindliche Produktivitätseinbußen hinnahmen, zeugt von der insgesamt gestiegenen Arbeitsnachfrage der Betriebe. Mit der kräftigen Erholung ab Mitte 2009 setzte sich der Beschäftigungszuwachs ungemindert fort.

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2012 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück, nachdem sie 2006 nochmals gewachsen

Abbildung 1

Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 1992 bis 2012

Personen in Tausend



Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: eigene Saisonbereinigung der Quartalsdaten; Arbeitslosigkeit: Jahresdurchschnitte.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

©IAB

war, weil die vormaligen arbeitsuchenden Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr erstmals in der Arbeitslosenstatistik auftauchten. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wurde im Übrigen nicht etwa dadurch erreicht, dass die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besonders stark ausgebaut worden wären. Denn auch die Unterbeschäftigung

nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit, die Personen in solchen Maßnahmen einschließt, schrumpfte um gut zwei Millionen.

Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt finden besser zueinander

Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewerten, sind die Übergänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Diese werden als Match bezeichnet (englisch für: zusammenpassen), der Prozess des Zueinanderkommens von offenen Stellen und Arbeitslosen als Matching. Je leichter und zügiger sich dieser Prozess vollzieht, desto höher ist die sogenannte Matching-Effizienz. Diese hat sich nach den Hartz-Reformen verbessert, wie die Studien von René Fahr und Uwe Sunde aus dem Jahr 2009 oder von Sabine Klinger und Thomas Rothe aus dem Jahr 2012 belegen.

So kommen Klinger und Rothe zu dem Ergebnis, dass sich die Reformen in der Summe als positiv erwiesen haben. Insbesondere nach der Einführung von Hartz I und Hartz II stieg die Matching-Effizienz um zehn Prozent, nach Hartz III um weitere fünf Prozent. Demnach haben sich die Chancen von Arbeitslosen in Beschäftigung zu kommen, unabhängig von der konjunkturellen Situation, zunächst um zehn und dann noch einmal um fünf Prozent verbessert. Eine zusätzliche Verbesserung nach Hartz IV lässt sich nicht nachweisen. Zu beachten ist jedoch, dass mit der Einführung des neuen Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB II) mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen im Pool der Kurzeitarbeitslosen erfasst wurden.

Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Dies entspricht dem Ziel der Hartz-Kommission, auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit steigendem Wirtschaftswachstum beschleunigen sich die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung grundsätzlich. Die Konjunkturwirkung wurde von den Reformen jedoch nicht verändert. Der kräftige Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2005 bis 2007 hatte keine überproportionalen Effekte auf das Matching. Die zusätzliche

Beschäftigungssteigerung kam dadurch zustande, dass der Arbeitsmarkt strukturell besser funktionierte.

Mit Hilfe der sogenannten Beveridge-Kurve können strukturelle Änderungen, die dauerhaft wirken, von vorübergehenden konjunkturellen Effekten auf den Arbeitsmarkt unterschieden werden. Die Beveridge-Kurve stellt den Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen dar. Sie verläuft – stilisiert – von links oben nach rechts unten fallend (vgl. Abbildung 2), weil in der Regel viele offene Stellen mit einer geringeren Zahl arbeitsloser Personen einhergehen und umgekehrt. Je weiter außen die Kurve liegt, desto schlechter funktioniert der Matching-Prozess, da die offenen Stellen in diesem Fall seltener von Arbeitslosen besetzt werden.

Traditionell wurde angenommen, dass Bewegungen auf der Kurve von links oben nach rechts unten und umgekehrt konjunkturelle Entwicklungen widerspiegeln: Im Aufschwung wächst die Zahl der offenen Stellen, die Zahl der Arbeitslosen sinkt – im Abschwung passiert das Gegenteil. Verschiebt sich hingegen die Kurve nach innen

oder außen, kann dies als Auswirkung institutioneller Änderungen auf die Matching-Effizienz und auf das Kündigungsverhalten interpretiert werden.

Neuere Studien erweitern diese traditionellen Erklärungen: Danach können auch Bewegungen auf der Kurve strukturell und Verschiebungen der Kurve nach links oder rechts zyklisch bedingt sein. Dem gehen Sabine Klingner und Enzo Weber in einer Untersuchung aus dem Jahr 2012 nach.

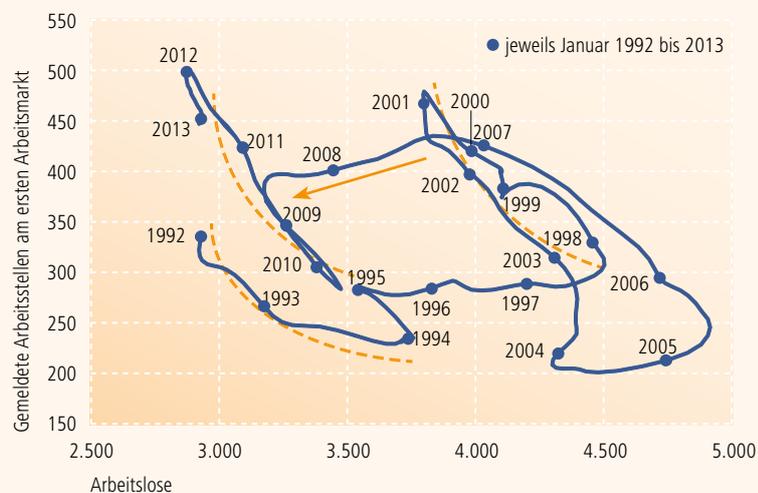
Sowohl die Matching-Effizienz als auch das Kündigungsverhalten werden durch verschiedene, auch konjunkturunabhängige Faktoren beeinflusst: die Transparenz über das Marktgeschehen, die Intensität der Suche nach Arbeit beziehungsweise Personal, den Anteil von Langzeitarbeitslosen mit geringeren Arbeitsmarktchancen sowie die Konzeptionsbereitschaft von Arbeitslosen und Beschäftigten.

Diese Größen hatten sich vor den Reformen zusehends verschlechtert, die Beveridge-Kurve verlagerte sich immer weiter nach außen. Die Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit waren gestiegen und die

Abbildung 2

Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen – Beveridge-Kurve 1992 bis 2013

in Tausend



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Bereinigung um Saison- und irreguläre Komponente.

© IAB



Matching-Effizienz war auf niedrigem Niveau rückläufig, so dass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigte. Unmittelbar nach den Reformen verschob sich die Kurve zunächst noch weiter nach außen, weil sich ehemalige Sozialhilfebezieher nun erstmals arbeitslos meldeten. Etwas zeitverzögert – besonders deutlich seit dem Jahr 2007 – verschob sich die Beveridge-Kurve jedoch erstmals seit Jahrzehnten nach innen. Dies bestätigt den Befund der Matching-Analyse: Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes hatte sich verbessert.

Ob die Verschiebung der Beveridge-Kurve konjunktureller oder struktureller Natur ist – und die Effekte damit

vorübergehend oder dauerhaft sind – lässt sich mit Hilfe makroökonomischer Verfahren ermitteln. Dabei werden Matching-Effizienz, Kündigungsrate, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und offene Stellen, welche die Dynamik der Beveridge-Kurve bestimmen, in je eine permanente und eine vorübergehende Komponente zerlegt. Die Analyse von Sabine Klinger und Enzo Weber offenbart, dass die Verbesserung der Jobchancen für Arbeitslose im Aufschwung von 1998 bis 2001 – also vor den Reformen – nur vorübergehender Natur war.

Anders nach den Reformen: Im Aufschwung von 2006 bis 2008 wurde der Anstieg der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung durch eine permanente Verbesserung der Matching-Effizienz verursacht. Aufgrund der höheren Konzessionsbereitschaft von Beschäftigten, der größeren Flexibilität für die Unternehmen und der schwachen Lohnentwicklung haben sich gleichzeitig die Anreize für die Arbeitgeber erhöht, neue Stellen zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit hat sich also durch die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitsuche verringert. Dass die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt als dauerhaft einzuschätzen ist, erhärtet das Argument, dass sie auf eine institutionelle Ursache wie die Hartz-Reformen zurückzuführen ist.

Fazit und Ausblick

Die Vorteile der Hartz-Reformen für den Arbeitsmarkt sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen. Denn die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Atypische Erwerbstätigkeit in Form von Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs hat weiter zugenommen und ging mit Abstrichen bei Umfang, Dauer und Entlohnung der Beschäftigung einher, wenn sie auch höhere Chancen auf soziale Teilhabe bietet als Arbeitslosigkeit.

Im Durchschnitt dauern Beschäftigungsverhältnisse heute zwar länger als noch vor zehn Jahren. Doch nicht alle Erwerbstätigen profitieren davon im gleichen Maße. Gerade für Personen, die zuvor arbeitslos waren, erweisen

Kernelemente der Hartz-Reformen

<p>Hartz I: In Kraft seit Januar 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Strengere Auflagen für die Arbeitslosenmeldung ■ Schärfere Definition von „zumutbarer Arbeit“ ■ Strengere Sanktionen, wenn Arbeitslose nicht ausreichend kooperieren ■ Einführung von Bildungsgutscheinen ■ Personalserviceagenturen: spezielle Zeitarbeitsagenturen für Arbeitslose ■ Kündigungsschutz erst in Unternehmen mit zehn statt zuvor fünf Beschäftigten ■ Deregulierung der Zeitarbeit
<p>Hartz II: In Kraft seit Januar 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einführung von Mini-Jobs (Gehalt bis 400 Euro) und Midi-Jobs (401 bis 800 Euro) mit reduzierten Sozialversicherungsabgaben ■ Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen ■ Neue Möglichkeiten der Existenzgründungsförderung (Ich-AG)
<p>Hartz III: In Kraft seit Januar 2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, wichtige Elemente dabei sind: <ul style="list-style-type: none"> – Einführung sogenannter Jobcenter – Steuerung der Arbeitsagenturen über Zielvereinbarungen – Kundensegmentierung – Einführung eines Arbeitgeberservices – Einsatz von Fallmanagern zur Betreuung Langzeitarbeitsloser
<p>Hartz IV: In Kraft seit Januar 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Arbeitslose ab 45 Jahren (betreut durch die Arbeitsagenturen) ■ Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II: bedarfsabhängige Grundsicherung für Arbeitsuchende, unabhängig vom früheren Einkommen (betreut in Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen) ■ In 69 Optionskommunen (zugelassene kommunale Träger) werden die Empfänger von Arbeitslosengeld II ohne Mitwirkung der Bundesagentur für Arbeit betreut ■ Schaffung von Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor (sogenannte Ein-Euro-Jobs)

sich die neuen Beschäftigungsverhältnisse häufig als instabil. Es kommt zu Drehtüreffekten, da viele Personen in prekärer Beschäftigung oftmals wieder arbeitslos werden und erneut auf die Grundsicherung angewiesen sind.

Der Trend zu einer schwachen Lohnentwicklung hatte bereits vor den Hartz-Reformen eingesetzt, sich dann aber

wesentlich verstärkt, weil die Reformen letztlich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer geschwächt haben. Mehr Personen beziehungsweise Bedarfsgemeinschaften müssen ihr Gehalt oder ihr Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen aufstocken oder einen Nebenjob annehmen. Darüber hinaus verstärkte sich die bereits seit

Jahrzehnten zunehmende Einkommensungleichheit. Gerade die Reallöhne am unteren Ende der Einkommensskala schrumpften im Zuge der Hartz-Reformen überproportional.

Trotz der mit den Hartz-Reformen verbundenen Beschäftigungserfolge ging mit ihnen auch ein Auseinanderdriften der Gesellschaft einher, denn die Lasten der Reformen wurden im Wesentlichen von den Arbeitnehmern getragen. Zwar haben sich die Trends zu mehr geringfügiger Beschäftigung, mehr Leiharbeit und mehr Befristungen ebenso wie die starke Lohnzurückhaltung zuletzt nicht fortgesetzt. Gleichwohl hat sich im Bereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellem Normalarbeitsverhältnis ein breites Feld an atypischer, mitunter prekärer Beschäftigung etabliert, das als neue, mit den Hartz-Reformen gewachsene Herausforderung für weiteres politisches Handeln zu sehen ist. Die Aufgabe ist mehrdimensional: Einerseits dürfen die mit den Reformen verbundenen Strukturfolge nicht gefährdet werden, andererseits sollte die

Teilhabe an den Beschäftigungserfolgen weiter verbessert werden. Zugleich müssen die entsprechenden Strategien tragfähig und nachhaltig sein, etwa mit Blick auf die Gestaltung des demografischen Wandels am Arbeitsmarkt.

Wo also besteht konkreter Handlungsbedarf? Die Reformen haben für viele Gruppen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert. Nun kommt es darauf an, deren Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten zu fördern. So ist die Betreuung zu Beginn einer neu aufgenommenen Beschäftigung empfehlenswert, jedenfalls für Personen mit gerade überwundenen Einstellungshindernissen. Zudem gilt es, die unternehmensnahe Aus- und Weiterbildung zu stärken. Damit verbessern sich die betriebsinternen Aufstiegsperspektiven für die Betroffenen, steigern ihre Motivation und damit ihre Produktivität – und eröffnen ihnen letztlich auch bessere Einkommenschancen. Der Staat kann diesen Prozess finanziell, inhaltlich und organisatorisch unterstützen.



Eine solche Strategie schafft außerdem etwas mehr Raum für den Einstieg in den Arbeitsmarkt von Personen, die dem verfestigten Kern der Langzeitarbeitslosen angehören. Personen also, deren Integrationschancen sich bisher weder durch die Hartz-Reformen noch durch die positive Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre hinreichend erhöht haben. Um diesen Raum zu nutzen, ist arbeitsmarktnahe Qualifizierung wesentlich. Darüber hinaus kommt es bei den Vermittlungsbemühungen darauf an, verstärkt den Einzelfall in den Blick zu nehmen und individuelle Hemmnisse und Fähigkeiten zu berücksichtigen.

Die Arbeitsmarkteffekte der Reformen sind inzwischen ausgeklungen. Neue Aufgaben für Arbeit und soziale Sicherung liegen in der Gestaltung des demografischen Wandels, etwa in Fragen der Migration und der Qualifikation, und in der Bewältigung der europäischen Krise. Makroökonomisch betrachtet ist der deutsche Arbeitsmarkt durch die Agenda 2010 für diese Aufgaben besser gerüstet als zuvor.



Literatur

Fahr, René; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. In: German Economic Review 10, 3, S. 284-316.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? In: Schmollers Jahrbuch 132, 1, S. 89-121.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components. IAB-Discussion Paper Nr. 28.

Weber, Enzo (2013): Politik für den Arbeitsmarkt: Worauf es ankommt. Ökonomenstimme, 10.7.2013.

Die Autoren



Dr. Sabine Klinger

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ am IAB.

sabine.klinger@iab.de



Dr. Thomas Rothe

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ am IAB.

thomas.rothe@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber

ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen“ und kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ am IAB.

enzo.weber@iab.de