

Unverstandene Wirkungen der deutschen Arbeitsmarktreformen

von Oliver Landmann und Andreas Pollak*
November 2007

Die Agenda 2010 von Bundeskanzler Schröder beinhaltete Arbeitsmarktreformen, deren Herzstück, die sogenannte Hartz-IV-Reform, einen tiefgreifenden Umbruch im System der deutschen Arbeitslosenversicherung bedeutete. Zu Anfang des Jahres 2005 in Kraft getreten, wurde die Reform als beschäftigungspolitische Notwendigkeit begründet. Heute wird sie wieder in Frage gestellt, weil sie angeblich zutiefst ungerecht ist. Entgegen den Warnungen der überwiegenden Mehrheit der Arbeitsmarktexperten scheint die Politik entschlossen, wesentliche Teile der Reform wieder zurückzunehmen. Eine sachliche Debatte über die Frage, ob damit der Gerechtigkeit tatsächlich gedient wäre, kommt nicht um die Frage herum, wie sich die Reform auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat und noch auswirken wird.

Erschwert wird die Wirkungsanalyse allerdings durch den Umstand, dass gleichzeitig mit der Reform eine kräftige Konjunkturbelebung eingesetzt hat, der in diesem Ausmaß von niemandem erwartet werden konnte. Kritiker von Hartz IV argumentieren, die Entwicklung habe gezeigt, dass nur eine gute Konjunktur für Wachstum und Arbeitsplätze sorgen könne, und dass die Hartz-Reformen daher überflüssig bzw., weil tendenziell nachfragedämpfend, sogar kontraproduktiv gewesen seien. Umgekehrt haben jüngst die Spitzenverbände der Wirtschaft gewarnt, jedes Aufweichen der Agenda 2010 würde den Aufschwung kaputt machen. Wir halten beide diese Positionen für unzutreffend. Es ist ziemlich klar, dass der Konjunkturaufschwung auch ohne Hartz IV eingesetzt hätte. Und wie lange er noch anhalten wird, wird nicht wesentlich davon abhängen, ob ältere Arbeitslose 18 oder 24 Monate Arbeitslosengeld I erhalten. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ist nicht Konjunkturpolitik. Sie ist aber bedeutsam für die Frage, wie viel von den jüngsten Beschäftigungsgewinnen längerfristig Bestand haben wird - über das Auf und Ab der Konjunkturzyklen hinweg.

Die Hartz-IV-Reform war seinerzeit maßgeblich durch die Beobachtung motiviert, dass Deutschland im internationalen Vergleich nicht nur eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit aufwies, sondern auch einen weit überdurchschnittlich hohen Anteil Langzeitarbeitsloser. In den vergangenen Jahren lag dieser Anteil stets bei etwa 50%. Viele der individuellen und gesellschaftlichen Probleme, welche die Arbeitslosigkeit verursacht, nehmen mit der Dauer der Erwerbslosigkeit zu und treten somit bei Langzeitarbeitslosen verstärkt auf. Maßnahmen, die geeignet sind, die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit zu begrenzen, können somit nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosenquote leisten, sie haben vielmehr darüber hinaus einen hohen sozialpolitischen Wert.

Es mag vielleicht überraschen, dass der Anteil Langzeitarbeitsloser nicht etwa deshalb so hoch ist, weil die typische Verweildauer in der Arbeitslosigkeit besonders lang wäre. Das Problem ist vielmehr, dass die Chancen, eine neue akzeptable Beschäftigung zu finden, mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit rapide abnehmen. Sei es durch den Verlust der erlangten Qualifizierung oder durch Stigmatisierung: Langzeitarbeitslose haben es schwer, Stellen zu finden und gelten als schwer vermittelbar.

Es gehört zu den gesicherten Erkenntnissen der empirischen Arbeitsmarktforschung, dass das herrschende System der Arbeitslosenversicherung einen großen Einfluss darauf hat, wie lange eine Person nach dem Verlust des Arbeitsplatzes im Durchschnitt arbeitslos bleibt. Dieser Befund beinhaltet keinerlei moralische Bewertung des Verhaltens der Arbeitslosen, etwa in dem Sinne, dass sie bei großzügig bemessenen Ansprüchen zu wählerisch würden oder das System der sozialen Sicherung gar ausbeuten würden. Es handelt sich hier vielmehr um die ganz nüchterne empirische Feststellung eines Zusammenhangs zwischen Ursache und Wirkung.

Wir haben an der Universität Freiburg ein ökonomisches Modell entwickelt, das es ermöglicht, diesen Zusammenhang realitätsnah zu untersuchen, gestützt auf Paneldaten, die das tatsächliche Verhalten deutscher Haushalte wiedergeben.¹ Das Modell erklärt, wie es in Deutschland zu dem hohen Niveau der Langzeit-Arbeitslosigkeit gekommen ist, und erlaubt auch eine Einschätzung der Auswirkungen der Hartz-IV-Reform.

Das System von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, das bis Anfang 2005 in Kraft war, erlaubte es Arbeitslosen, auch bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit relativ hohe Anforderungen an einen neuen Job aufrechtzuerhalten. Zwar reduzierten sich die staatlichen Leistungen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, weil nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes die Arbeitslosenhilfe an dessen Stelle trat. Aber die Arbeitsmarktchancen der Arbeitslosen verschlechterten sich viel stärker und schneller als die empfangenen Transferzahlungen. Die Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu finden, lag – je nach Alter des Arbeitslosen – nach etwa 2 bis 2 ½ Jahren schon sehr nahe bei null. So konnte sich über die Jahre ein wachsender Bestand von Langzeitarbeitslosen mit sehr schlechten Beschäftigungschancen aufbauen, obwohl an sich schon damals die Mehrzahl der Arbeitslosen innerhalb eines Jahres nach Verlust ihrer Stelle eine neue Arbeit finden konnte.

Die Hartz-IV-Reform hat in diesen verhängnisvollen Mechanismus entscheidend eingegriffen. Da das lohnabhängige Arbeitslosengeld I jetzt nach 12 oder spätestens 18 Monaten durch das relativ unattraktive Arbeitslosengeld II ersetzt wird, haben Arbeitssuchende heute ein ungleich stärkeres Interesse, in nützlicher Frist eine neue Stelle zu finden. Die Ergebnisse einer kürzlich veröffentlichten Betriebsbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit bestätigen dies mit Nachdruck.² Unsere Berechnungen zeigen, dass als Folge davon die Wahrscheinlichkeit für einen Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden und anzunehmen, auch bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu früher nicht mehr so stark sinkt. Die Konsequenz ist klar: Wenn es dank der Hartz-IV-Reform heute und in Zukunft wesentlich weniger Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit gibt, wird sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen – und mit ihr auch die Arbeitslosenquote insgesamt – deutlich reduzieren.

Wesentlich an diesem Ergebnis ist, dass es auf einer strukturellen Verbesserung in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes beruht, die auch über den Konjunkturzyklus hinweg Bestand haben wird – vorausgesetzt, auch Hartz IV habe Bestand. Zwar steht außer Zweifel, dass die aktuelle Dynamik des Beschäftigungsaufbaus in Deutschland zu einem wesentlichen Teil dem starken Konjunkturaufschwung zu verdanken ist, und dass jeder Konjunkturaufschwung einmal zu Ende geht. Es gibt aber starke Indizien dafür, dass die Entspannung am Arbeitsmarkt mehr als nur ein vorübergehendes konjunkturelles Phänomen ist. Bedeutsam ist insbesondere die Tatsache, dass der aktuelle Konjunkturaufschwung bis jetzt eine wesentlich höhere Beschäftigungsintensität aufweist als der vergleichbare Aufschwung der Jahre 1999/2000. Während damals das Wirtschaftswachstum etwa ähnlich stark war wie heute, ist diesmal die Zunahme des Arbeitsvolumens und der Vollzeitbeschäftigung bedeutend höher.³

Es wurde oft kritisiert, dass Hartz IV per se keine neuen Arbeitsplätze schaffe, sondern bloß die finanziellen Bedingungen für die Langzeitarbeitslosen verschlechtere, ohne diesen beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu helfen. Dieses Argument ist nicht ganz falsch. Es wird durch die Tatsache belegt, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die im Zuge des Aufschwungs bisher wieder in neue Stellen vermittelt werden konnten, weit hinter dem Durchschnitt aller Arbeitslosen zurückgeblieben ist. Aber dies ist auch nicht der Punkt, an dem Hartz IV angesetzt hat. Vergleichbar mit dem Wasserpegel eines Sees, dessen Veränderung von der Relation zwischen den laufenden Wasserzuflüssen und -abflüssen bestimmt wird, verändert sich der Bestand der Langzeitarbeitslosen nach Maßgabe der laufenden Zugänge in die Langzeitarbeitslosigkeit und der Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit. Hartz IV reduziert die Zugänge und trocknet damit die Langzeitarbeitslosigkeit gleichsam aus. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Strategie Zeit braucht – nach unseren Modellrechnungen ein Jahrzehnt oder länger –, bis sich durchschlagende Erfolge einstellen. Aber die akti-

vierende Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die erforderlich wäre, um die Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit zu erhöhen, d.h. die Langzeitarbeitslosen zurück in Lohn und Brot zu bringen, ist eine ganz andere Baustelle. Wenn der Hartz-IV-Reform ein Vorwurf zu machen ist, dann der, dass sie diese Baustelle nicht gleichzeitig und ebenso entschlossen in Angriff genommen hat. An Blaupausen, was hier zu tun ist, fehlt es nicht,⁴ nur hat sich die Politik an diese Aufgabe bisher nicht herangewagt.

Es wäre daher ein Fehler, Hartz IV jetzt wieder zurückzudrehen. Denn das System der Arbeitslosenversicherung, wie Deutschland es heute besitzt, weist viele Eigenschaften auf, die ein optimales System aufweisen sollte. Was optimal ist, mag zwar eine Frage des individuellen Blickwinkels sein, ob man arbeitslos oder beschäftigt, jung oder alt ist etc. Wir haben daher mit Hilfe eines sogenannten „allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit heterogenen Agenten“ eine Wohlfahrtsanalyse verschiedener denkbarer Arbeitsmarktreformen vorgenommen. Man muss sich eine solche Analyse etwa so vorstellen, dass verschiedene Systeme in verschiedenen (hypothetischen) Ländern realisiert sind und man dann fragt: In welches dieser Länder würde man am liebsten geboren werden? Die durchaus verblüffende Antwort auf diese Frage, die wir mit aufwändigen Computersimulationen ermittelt haben, lautet: Hartz-IV-Land wäre gar keine schlechte Wahl! Vor allem, wenn man es mit dem Deutschland vor der Arbeitsmarktreform vergleicht. Der Wohlfahrtsunterschied beläuft sich auf etwa 5-8% des Volkseinkommens.

Die Konsequenzen der jetzt zur Debatte stehenden Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere sind leicht vorherzusehen: Die Zugänge in die Langzeitarbeitslosigkeit aus dieser Gruppe würden wieder ansteigen, nachdem sich der Beschäftigungsgrad der über 55-jährigen, der in Deutschland unlängst noch unter 40% gelegen hatte, zuletzt wieder merklich erhöht hat. Ein verlängerter Arbeitslosengeldbezug für Ältere wäre faktisch ein Geldgeschenk an diejenigen älteren Arbeitnehmer, die in Zukunft neu arbeitslos werden. Umfragen zeigen, dass viele Menschen dies für gerecht halten - vor allem dann, wenn die Betroffenen schon lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben. Ob sie dabei bedenken, dass sich das Geschenk in vielen Fällen als Danaergeschenk entpuppen würde, weil sich die Empfänger unversehens in der Falle der Langzeiterwerbslosigkeit wiederfänden? Dass den heute schon von der Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen damit überhaupt nicht geholfen wäre? Dass die Kosten in jedem Fall von den Jüngeren zu tragen wären, die vielfach noch weniger auf Rosen gebettet sind als die Begünstigten? Diejenigen Politiker, die heute ihre Strategie auf die Stimmungsbilder der Demoskopen bauen, werden sich früher oder später fragen lassen müssen, was an alledem gerecht ist.

* *Oliver Landmann ist Professor für theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg i.Br.*

Andreas Pollak ist Assistenzprofessor an der University of Saskatchewan (Kanada). Seine Dissertation wurde von der Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg mit dem Friedrich-August-von-Hayek-Preis ausgezeichnet.

¹ Andreas Pollak: "Optimal Unemployment Insurance with Heterogeneous Agents", European Economic Review, erscheint demnächst. Und Andreas Pollak: "Estimating a Life Cycle Model with Unemployment and Human Capital Depreciation", Manuskript Universität Freiburg.

² IAB Kurzbericht Nr. 19/2007: „Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt“.

³ Vgl. IAB Kurzbericht Nr. 15/2007: „Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht“.

⁴ Stellvertretend für viele ähnliche Pläne verweisen wir auf das Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Reform des Arbeitslosengeldes II vom Sommer 2006.