

...ARBEITSMARKT

# Mythos Hartz IV

Für manche war die Hartz-IV-Reform eine Art Zaubertrank, der dem kranken Mann Europas eine Arbeitsmarkt-Wunderheilung gebracht hat. Ein Blick auf die wichtigsten makroökonomischen Studien sowie eine bisher unveröffentlichte Untersuchung zeigen jedoch, dass Hartz IV mehr geschadet als genutzt hat. Eine Reform der Reform ist daher sowohl aus ökonomischer als auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive sinnvoll. Eine Analyse von Tom Krebs.



TOM KREBS

DEUTSCHLAND

11. JUNI 2018



Foto: Pixabay

In der öffentlichen Debatte zur Hartz-IV-Reform treffen zwei scheinbar unversöhnliche Lager aufeinander. Für die einen ist die Hartz-IV-Reform der [Zaubertrank](#), der den kranken Mann Europas in das deutsche Arbeitsmarktwunder verwandelt hat. Jeder Versuch einer Reform der Reform wird vehement abgelehnt, weil er Deutschland ins Unglück stürzen würde. Für die andere Seite ist die Hartz-IV-Reform Teufelszeug, das nur Unheil gebracht hat – [Hartz-IV muss weg!](#) Wer hat recht?

Ein genauer Blick auf die wenigen wissenschaftlichen Studien zum Thema zeigt, dass beide Seiten wichtige ökonomische Wirkungskanäle ansprechen. Doch der

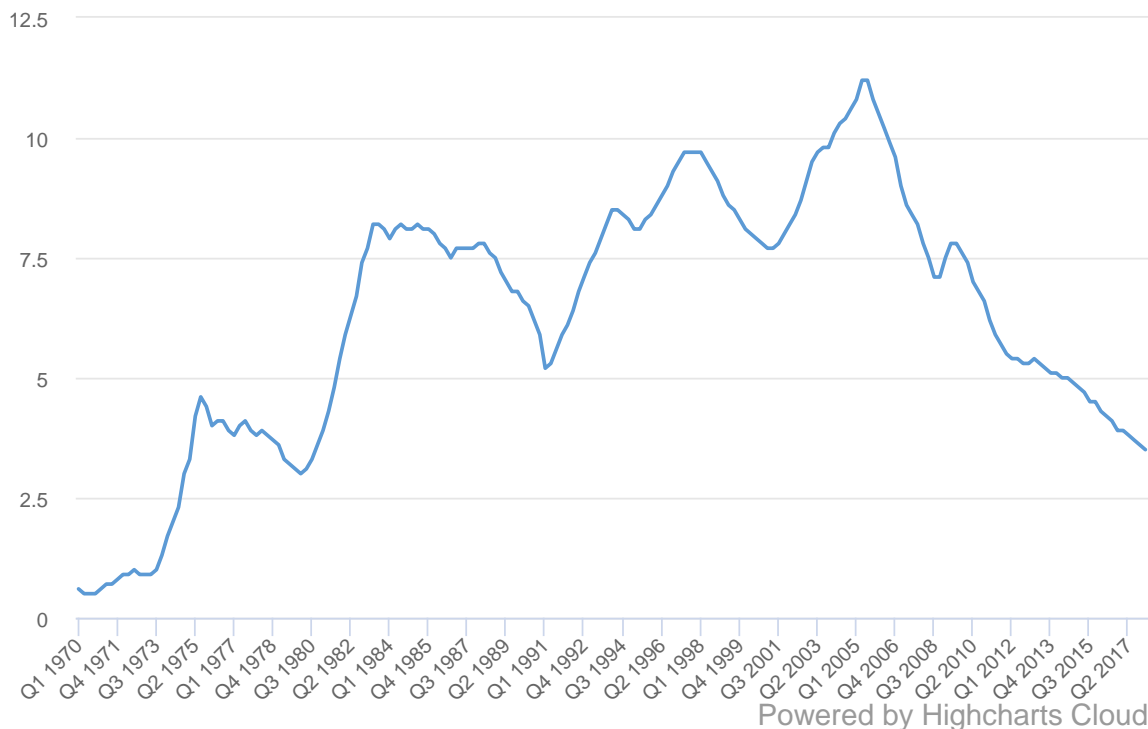
eindeutige Punktsieg geht an die Kritiker der Hartz-IV-Reform. Genauer gesagt: Einerseits war die Hartz-IV-Reform einer von mehreren Faktoren, die zu einem Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland geführt haben. Andererseits hat die Hartz-IV-Reform die Löhne gedrückt, die atypische Beschäftigung gefördert und die Unsicherheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt erhöht. Insgesamt hat Hartz IV die Lebensqualität vieler Menschen erheblich verschlechtert – und eine Reform der Reform ist sowohl aus „keynesianischer“ als auch aus „neoklassischer“ Sicht sinnvoll.

## Was bisher geschah

Beginnen wir mit den Fakten. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der deutschen Arbeitslosenquote (nach internationaler ILO-Definition) im Zeitraum 1970-2017. Die Arbeitslosenquote erreichte im Jahr 2005 ihr Maximum von 11% und ist seitdem mit kurzer Unterbrechung im Jahr 2009 stetig gesunken. 2017 erreichte sie mit 3,8% den tiefsten Stand seit Anfang der 80er Jahre.

## Arbeitslosenquote Deutschland

ILO-Standard, Quartalswerte 1970-2017

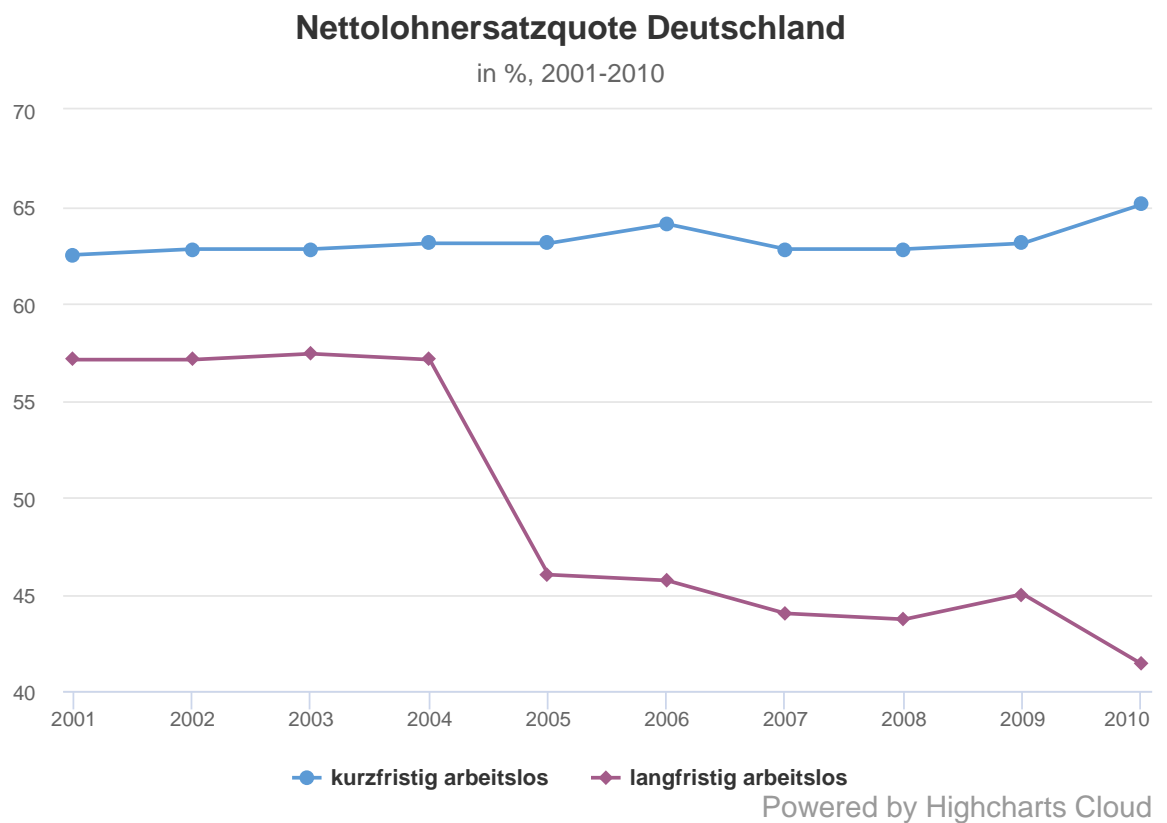


Quelle: OECD

Sicherlich ist ein Teil dieses Rückgangs auf konjunkturelle Phänomene zurückzuführen. Aber auch wenn das [mit 2016 konjunkturell vergleichbare Jahr 2001 herangezogen wird](#), verbleibt immer noch eine Senkung der Arbeitslosenquote von fast vier Prozentpunkten. Was sind die Ursachen für diesen starken Rückgang der nicht-zyklischen Komponente der Arbeitslosigkeit in Deutschland?

Ein Kandidat ist die Hartz-IV-Reform. Einer ihrer wesentlichen Bestandteile war die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II und damit verbunden eine erhebliche Kürzung der Lohnersatzleistungen für viele Langzeitarbeitslose. Die nächste Abbildung illustriert diesen Effekt: Die Hartz-IV-Reform hat die (Netto-)Lohnersatzleistung für

langzeitarbeitslose Erwerbspersonen, deren vorheriges Arbeitseinkommen dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen entsprach, von 57% auf 46% reduziert – eine Senkung um 11 Prozentpunkte. Wenn langzeitarbeitslose Erwerbspersonen mit nur 67% des durchschnittlichen Arbeitseinkommens betrachtet werden, dann ergibt sich eine kleinere, aber immer noch erhebliche Reduktion der Lohnersatzleistung um 6 Prozentpunkte. Hingegen hat die Hartz-IV-Reform die durchschnittliche Lohnersatzleistung für kurzzeitarbeitslose Erwerbspersonen nicht verändert.



Quelle: OECD, für Personen mit 100% des durchschnittlichen Erwerbseinkommens

## Wirkungskanäle

Wie wirkt sich nun diese Senkung der staatlichen

Transferleistungen für Langzeitarbeitslose auf den Arbeitsmarkt aus? Es gibt im Wesentlichen drei theoretische Transmissionsmechanismen, die eingehend in der internationalen wissenschaftlichen Literatur analysiert wurden.

Erstens reduziert eine Senkung des Arbeitslosengeldes das verfügbare Einkommen der Arbeitslosen und führt somit zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage, was wiederum eine Reduktion der Arbeitsnachfrage und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht. Dieser rein konjunkturelle Effekt ist nicht der Fokus des vorliegenden Beitrages, der sich mit einem Rückgang der *strukturellen* Arbeitslosigkeit beschäftigt. Ebenso soll hier nicht die Funktion der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator konjunktureller Fluktuationen thematisiert werden.

Zweitens veranlasst eine Senkung des Arbeitslosengelds die arbeitslosen Erwerbspersonen, intensiver nach Beschäftigung zu suchen und auch schlechter bezahlte Arbeit anzunehmen – dieses Prinzip entspricht dem „Fordern“ im berühmten Leitsatz „Fördern und Fordern“. Dieser Wirkungskanal senkt die strukturelle Arbeitslosigkeit, führt aber auch zu einem Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität und der Löhne.

Drittens schwächt die verschlechterte Situation der Arbeitslosen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften und führt so zu Lohnzurückhaltung und steigenden Unternehmensgewinnen. Dies wiederum veranlasst die Unternehmen, neue Jobs zu schaffen und

führt so zu einer Ausweitung der Beschäftigung und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit.

## **Fragestellung und Methodik**

Wie wichtig waren nun die zwei letztgenannten Effekte im Rahmen der Hartz-IV-Reform? In anderen Worten: Welche quantitativen Auswirkungen hatte die Reform auf die strukturelle Arbeitslosigkeit und die Löhne in Deutschland aufgrund der zwei oben beschriebenen Wirkungskanäle? Und wie hat sich die Reform auf das Wohlergehen der Menschen ausgewirkt (Wohlfahrtsanalyse)? Diesen Fragen sind drei Studien nachgegangen, deren Ergebnisse ich genauer erörtern will.

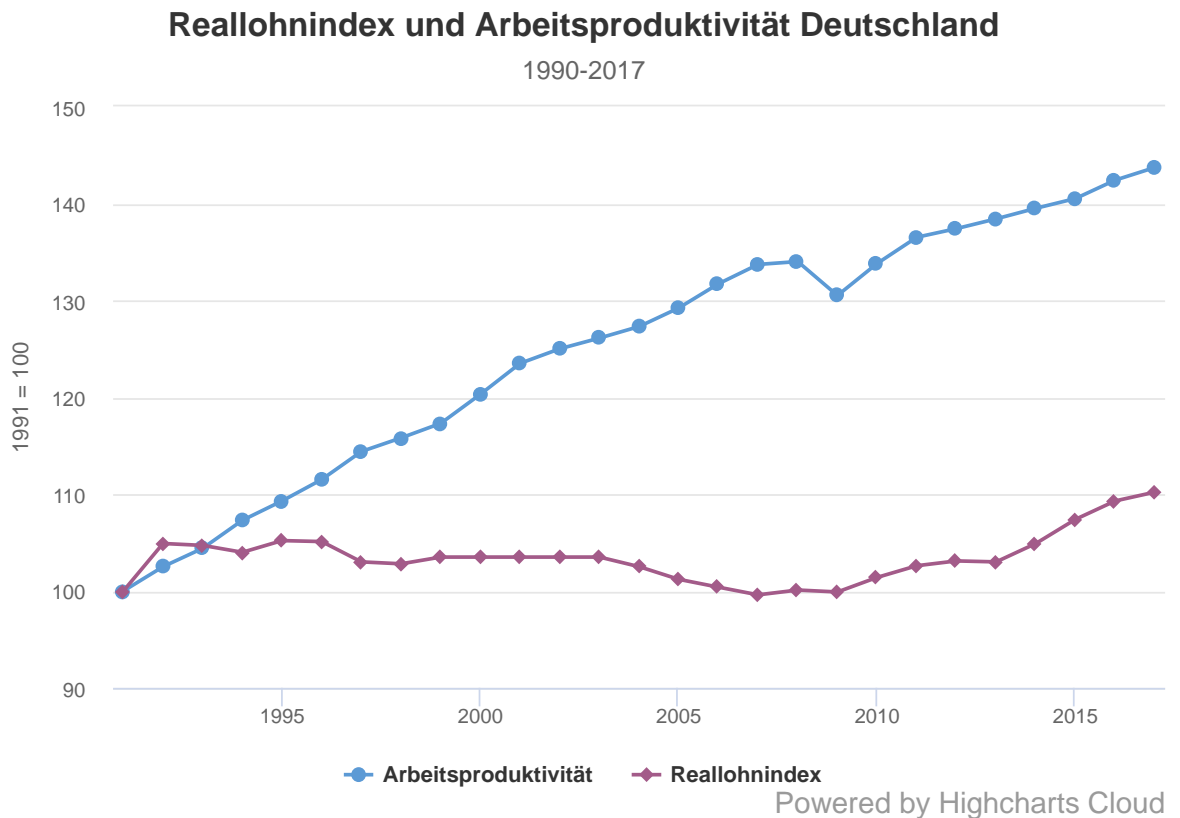
Alle drei Untersuchungen nutzen die Methode der modernen Makroökonomik, um eine quantitative Evaluierung der gesamtwirtschaftlichen und verteilungspolitischen Auswirkungen der Hartz-IV-Reform durchzuführen. Bei dieser Methode wird in einem ersten Schritt ein theoretisch fundiertes Modell der deutschen Volkswirtschaft entwickelt, das wesentliche Eigenschaften des deutschen Arbeitsmarkts abbildet – das ist die theoretische Fundierung. In einem zweiten Schritt werden die Werte der freien Modellparameter so gewählt, dass die Modellwirtschaft im Einklang mit der relevanten (auch mikroökonomischen) Evidenz steht – das ist die empirische Fundierung. In einem letzten Schritt werden die quantitativen Auswirkungen der Hartz-IV-Reform mittels einer Modellsimulation analysiert.

## **Krause und Uhlig (2012)**

In einer 2012 erschienenen Studie legten [Michael Krause und Harald Uhlig](#) ihren Fokus auf den positiven Beschäftigungseffekt der Hartz-IV-Reform, der durch die oben erwähnte Verschlechterung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und der damit verbundenen Lohnzurückhaltung erzeugt wird. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass allein aufgrund dieses Einflusskanals die Hartz-IV-Reform die Arbeitslosenquote in Deutschland langfristig um fast 3 Prozentpunkte gesenkt habe – ein gewaltiger Rückgang.

Dieses Ergebnis ist jedoch aus dem folgenden Grund nicht plausibel. In dem von Krause und Uhlig verwendeten Matching-Modell ist die entscheidende ökonomische Variable der Unternehmensgewinn, der durch die prozentuale Differenz zwischen der Produktivität und dem Lohn bestimmt wird. Die nächste Abbildung zeigt, dass die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften und der damit verbundene Anstieg der Produktivität-Lohn-Differenz schon Ende der 1990er Jahre begann – dieser Befund wird auch in einer [Studie von Dustmann et al.](#) (2014) bestätigt.





Quelle: Statistisches Bundesamt

Darüber hinaus war der wesentliche Teil dieser Entwicklung schon *vor* der Hartz-IV-Reform abgeschlossen. Wer also wie Krause und Uhlig sehr große Beschäftigungseffekte der Hartz-IV-Reform aufgrund der Lohnzurückhaltung postuliert, der muss zuerst erklären, warum die wesentlich stärkere Lohnzurückhaltung, die im Zeitraum vor der Hartz-IV-Reform stattgefunden hat, zu keinem positiven Beschäftigungseffekt geführt hat.

## Krebs und Scheffel (2013)

In einer [2013 erschienenen Studie](#) haben [Martin Scheffel und ich](#) die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform untersucht, die sich aufgrund der Veränderung des Suchverhaltens der arbeitslosen Erwerbspersonen

ergeben. Diese Studie legte also den Fokus auf das *Arbeitsangebot*, während Krause und Uhlig hauptsächlich die *Arbeitsnachfrage* betrachteten. Ein weiterer Unterschied ist, dass wir zur Kalibrierung des makroökonomischen Modells die Ergebnisse der empirischen mikroökonomischen Literatur zum Suchverhalten der Arbeitslosen nutzten. Diese Vorgehensweise gewährleistet die empirische Plausibilität der abgeleiteten Ergebnisse. Hingegen führten Krause und Uhlig keine evidenz-basierte Überprüfung des kalibrierten Modells durch, die Aufschluss über die empirische Plausibilität des untersuchten Wirkungskanals hätte geben können.

*· in breiten Teilen der Bevölkerung  
utreffende Widerstand gegen die  
artz-IV-Reform ist nicht nur  
ischlich verständlich, sondern  
n auch durch eine stringente „neo-  
sische“ Analyse erklärt werden*

Zwei unserer  
Ergebnisse sind  
besonders  
erwähnenswert:  
Erstens der  
Befund, dass die  
Hartz-IV-Reform  
zu einem  
erheblichen  
Rückgang der  
strukturellen  
Arbeitslosigkeit

um etwas mehr als einen Prozentpunkt geführt hat.  
Zweitens das Ergebnis, dass die Reform nicht nur das Wohlergehen der direkt betroffenen Langzeitarbeitslosen verschlechterte, sondern auch viele nur indirekt betroffene Erwerbspersonen (z.B. Kurzeitarbeitslose) zu den Reform-Verlierern zu zählen sind. Die Wohlfahrtsverluste

für die nur indirekt betroffenen Erwerbspersonen sind darauf zurückzuführen, dass die Hartz-IV-Reform zu einer Senkung der Löhne und einem Anstieg der Unsicherheit am Arbeitsmarkt geführt hat.

Wir haben also gezeigt, dass der in breiten Teilen der Bevölkerung anzutreffende Widerstand gegen die Hartz-IV-Reform nicht nur menschlich verständlich ist, sondern auch durch eine stringente „neo-klassische“ Analyse erklärt werden kann.

## **Launov und Wälde (2013)**

In einer [ebenfalls 2013 erschienenen Studie](#) legten [Andrey Launov und Klaus Wälde](#) wie wir den Fokus auf den Effekt der Hartz-IV-Reform auf das Suchverhalten der Arbeitslosen. Im Gegensatz zu uns kamen Launov und Wälde jedoch zu dem Ergebnis, dass die Hartz-IV-Reform die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland kaum gesenkt habe (sie diagnostizieren einen Rückgang um lediglich 0,1 Prozentpunkte).

Zwei Faktoren erklären die unterschiedlichen Ergebnisse der zwei Studien. Der erste Grund ist, dass Launov und Wälde zwischen Erwerbspersonen mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus differenzierten, während wir diese Differenzierung nicht getroffen haben – und wir dadurch die Beschäftigungseffekte der Hartz-IV-Reform überschätzten: Denn Erwerbspersonen mit hoher Qualifikation haben eine niedrigere Arbeitslosenquote als Geringqualifizierte und waren gleichzeitig am stärksten betroffen von den Leistungskürzungen im Rahmen der

## Hartz-IV-Reform.

Der zweite Grund ist, dass die zwei Studien unterschiedliche Annahmen im Hinblick auf die „Größe“ der Hartz-IV-Reform treffen. Laut Launov und Wälde war die Hartz-IV-Reform eine „kleine“ Reform, die nur einen geringen Effekt auf die durchschnittliche Lohnersatzleistung für langzeitarbeitslose Erwerbspersonen gehabt habe. Hingegen stützten Martin Scheffel und ich unsere Analyse auf OECD-Daten, die die Hartz-IV-Reform als eine „große“ Reform ausweisen – siehe Abbildung 2. Die von Launov und Wälde zitierte Studie von [Blos und Rudolph](#) berechnet eine durchschnittliche Lohnersatzquote, die über dem von Launov und Wälde verwendeten Wert liegt, aber unter dem von Martin Scheffel und mir. Die Gründe für diese Diskrepanz sind in der Literatur nicht vollständig geklärt.

## Weiterführende Analyse

Ein gemeinsames Manko aller drei Studien ist, dass die zur Analyse verwendeten Modellrahmen nicht zwischen atypischer Beschäftigung und Vollzeitbeschäftigung unterscheiden. Eine solche Differenzierung ist aber zur vollständigen Analyse der Hartz-IV-Reform notwendig – denn ein wesentlicher Teil des seit dem Jahr 2005 beobachteten Beschäftigungszuwachses ist auf den [Anstieg der geringfügigen Beschäftigung \(Mini-Jobs\) und Teilzeitbeschäftigung](#) zurückzuführen.

In einer noch unveröffentlichten Arbeit haben mein Kollege Martin Scheffel und ich daher eine weiterführende

Analyse der Hartz-IV-Reform auf Basis eines erweiterten Modellrahmens durchgeführt. Dieser Rahmen entwickelt das in unserer 2013er Studie verwendete Modell weiter und unterscheidet zwischen verschiedenen Beschäftigungszuständen (Vollzeit, Teilzeit, Mini-Job) und einer großen Anzahl von Haushaltstypen (inklusive Unterschiede im Qualifikationsniveau). [Eine ausführliche Besprechung des Modellrahmens haben wir bereits 2016 veröffentlicht.](#)

Die wesentlichen Ergebnisse dieser erweiterten Analyse lauten wie folgt:

- **Die Hartz-IV-Reform hat die strukturelle Arbeitslosigkeit nur um etwas mehr als einen halben Prozentpunkt gesenkt.** Dies ist ein wesentlich geringerer Rückgang der Arbeitslosigkeit, als wir in unserer Studie von 2013 berechnet hatten – aber immer noch erheblich größer als der von Launov und Wälde gefundene Rückgang.
- Große Beschäftigungszuwächse sind im **Mini-Job- und Teilzeitbereich** zu verzeichnen, so dass Produktivität und Stundenlöhne in Teilbereichen des Arbeitsmarkts erheblich sinken.
- Fallende Stundenlöhne und gestiegene Unsicherheit führen zu einer **Verschlechterung der Lebensqualität für breite Bevölkerungsschichten** – es ergeben sich Wohlfahrtsverluste. Aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht hat die Hartz-IV-Reform also **mehr geschadet als genutzt.**

## Schlussfolgerungen

Was bedeuten die Ergebnisse der hier diskutierten wissenschaftlichen Literatur für die aktuelle Arbeitsmarktpolitik in Deutschland? Es ergeben sich drei wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen aus dem Befund, dass der positive Effekt der Hartz-IV-Medizin (Rückgang der Arbeitslosigkeit) sich in Grenzen hält und von erheblichen Nebenwirkungen (geringere Löhne und Wohlfahrtsverluste aufgrund gestiegener Unsicherheit) begleitet wird.

Erstens können die deutschen Arbeitsmarktreformen **nicht als Vorbild für andere Eurostaaten** dienen (ein Punkt, den Peter Bofinger [ausführlich erörtert](#) hat). Zweitens sollten substanzielle Korrekturen des derzeitigen Hartz-IV-Systems **kein Tabu** sein. Eine [fachkundige Diskussion der wichtigsten Reformoptionen](#) liefert etwa ein Beitrag von Stefan Sell, der auch der enormen **Heterogenität der Langzeitarbeitslosen** Rechnung trägt. Drittens sollte der Fokus aktueller Arbeitsmarktreformen darauf liegen, die positiven Arbeitsanreize zu verbessern und mehr gute Arbeit zu schaffen – **wir brauchen mehr Zuckerbrot statt Peitsche**. Beispielsweise würde eine Absenkung der Sozialabgaben für Geringverdiener bei gleichzeitiger Abschaffung des Mini-Job-Sonderstatus zu einem erheblichen Anstieg von Beschäftigung und Löhnen führen und [könnte sich langfristig auch für den Fiskus lohnen](#).

Darüber hinaus wäre eine substanzielle Anhebung des

Mindestlohns aus arbeitsmarktpolitischer Sicht  
wahrscheinlich positiv zu bewerten, doch belastbare  
wissenschaftliche Analysen einer solchen  
Politikmaßnahme liegen zurzeit noch nicht vor. Dies ist  
eine Lücke in der wissenschaftlichen Literatur, die sich  
hoffentlich bald schließen wird.

***Zum Autor:***

***Tom Krebs*** ist Professor für Makroökonomie und  
Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim.