

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo

Research Report

Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen

IAB-Kurzbericht, No. 11/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013) : Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen, IAB-Kurzbericht, No. 11/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158405>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Kurzbericht

11/2013

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Zwischen 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Eine effizientere Arbeitsvermittlung, mehr Aktivierung und Eigenverantwortung sowie höhere Flexibilität sollten die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern.

■ Im Jahr 2006 zeigte sich eine Trendumkehr bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Seither erhöhten sich die Chancen, aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit zu wechseln.

■ Makroökonomische Forschungsergebnisse zeigen, dass die Hartz-Reformen zur Verbesserung am Arbeitsmarkt beigetragen haben und dass der Effekt strukturell und permanent ist. Gestützt wurde die Reformwirkung durch konjunkturelle Effekte und die jahrelangen moderaten Lohnabschlüsse.

■ Allerdings gingen mit den Arbeitsmarktreformen auch negative Wohlfahrtseffekte einher; Lohnungleichheit und atypische Beschäftigung haben zugenommen.

■ Nun gilt es, die Strukturerefolge nicht zu gefährden, aber die Teilhabe daran auf eine breitere Basis zu stellen. Dabei sind auch künftige Herausforderungen wie der demografische Wandel zu beachten.

Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen Die Vorteile überwiegen

von Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber

Vor zehn Jahren wurde die Agenda 2010 in Gang gesetzt. Ihr Ziel war es, die Position Deutschlands bei Wohlstand und Arbeit deutlich zu verbessern. Neben Strukturveränderungen, z. B. im Steuerrecht, Handwerksrecht oder Gesundheitswesen, umfasste sie auch die am tiefsten greifenden Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Bundesgeschichte, die sogenannten Hartz-Reformen. Wesentliche Erkenntnisse zu deren makroökonomischen Effekten sind in diesem Kurzbericht zusammengefasst.

Nach den Hartz-Reformen hat sich der deutsche Arbeitsmarkt über den Konjunkturzyklus hinweg ausgesprochen positiv entwickelt. Die makroökonomische Analyse untersucht, inwieweit die Reformen der Jahre 2003 bis 2005 die Funktionsweise des Arbeitsmarktes grundlegend verbessert haben: Wie beeinflussen die veränderten Institutionen das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage und deren Interaktion? Ist es leichter geworden, aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu wechseln? Inwieweit können die Entwicklungen von Beschäftigung, offenen Stellen sowie Arbeitslosigkeit strukturell auf die Reformen zurückgeführt werden oder handelt es sich um konjunkturelle

Effekte? Welche Mechanismen bewirken die Veränderungen?

■ Reforminhalte im Überblick

Die Hartz-Reformen waren umfassend und tiefgreifend. In vier Gesetzen zu drei Zeitpunkten umgesetzt, bestanden sie aus einer Vielzahl von Komponenten.¹ Diese lassen sich in drei Zielrichtungen zusammenfassen (vgl. Tabelle 1 auf Seite 2 und Jacobi/Kluve 2007):

■ Mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung zielt auf den Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsuchenden und freien Stellen. Die Umgestaltung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt sollte zu einer marktgerechteren Betreuung der Arbeitslosen beitragen, mehr Transparenz über offene Stellen und Bewerberprofile schaffen und durch Kundensegmentierung

¹ Die im Gesetz verankerte Begleitforschung konzentrierte sich vor allem auf neu eingeführte oder veränderte Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Zulassung kommunaler Träger zur Betreuung arbeitsloser Grundleistungsempfänger und den organisatorischen Umbau der BA. Sie ist im Wesentlichen mikroökonomisch ausgerichtet (für einen Überblick siehe z. B. Jacobi/Kluve 2007 oder www.wipol.de).

mit bedarfsgerechten Unterstützungsleistungen zu einer effizienteren Vermittlung führen.

■ **Mehr Aktivierung und Eigenverantwortung** zielt auf das Arbeitsangebot. Entlang der Richtschnur „Fördern und Fordern“ sollten die Hartz-Reformen die Anreize für Arbeitslose (und Beschäftigte) erhöhen, schneller eine Stelle zu suchen bzw. kompromissbereiter eine Stelle anzunehmen. Besonders die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV wird vor diesem Hintergrund kritisch diskutiert. Andere Reformkomponenten mit dieser zweiten Zielrichtung sind die schärfere Definition von zumutbarer Arbeit, Sanktionen, Zielvereinbarungen über Suchanstrengungen, aber auch die Förderung von Selbstständigkeit durch den Existenzgründungszuschuss (Ich-AG).

■ **Mehr Arbeitsnachfrage durch mehr Flexibilität** zielt auf die Motivation der Unternehmen, mehr bzw. arbeitsintensiver zu produzieren und dafür zusätzliche Stellen zu schaffen. Infolge der Abschwächung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben, der weiteren Deregulierung der Leiharbeit und der erleichterten Befristungsregeln können die Unternehmen ihr Personal leichter an geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen. Dies senkt die Kosten und macht Arbeit als Produktionsfaktor attrak-

tiver. Wesentlich für die Stimulierung der Arbeitsnachfrage ist auch die Lohnentwicklung. Diese war bereits vor 2003 moderat und könnte durch die Reformen weiter abgeschwächt worden sein, da sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verschlechterte, z. B. durch die restriktivere Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen.

Die Hartz-Reformen haben also bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozess angesetzt. Sie betrafen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitsuchende und Beschäftigte. Dies zeigt die Tragweite der Reformen, beschränkt aber auch die Aussagekraft makroökonomischer Analysen: Es gibt keine Kontrollgruppe, die nicht von den Reformen tangiert war und die man mit betroffenen Gruppen vergleichen könnte. Wir nutzen deshalb Vorher-Nachher-Vergleiche.

■ Trendumkehr bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit vermittelt deskriptiv einen ersten Eindruck von möglichen Wirkungen der Reformen auf der Makroebene (vgl. **Abbildung 1**).

Zwischen 1992 und 2005 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (SVB) um 10 Prozent oder 3 Mio. Personen ab. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen sank um fast 10 Prozentpunkte auf 67,1 Prozent. Nach den Reformen, als auch ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung eingesetzt hatte, wurde der Abwärtstrend durchbrochen. Bei etwa gleichem Wachstum stieg die SVB steiler als in dem Aufschwung zuvor. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zu – obgleich oft auch in Leiharbeit –, sodass das Arbeitsvolumen kräftiger wuchs als um die Jahrtausendwende. Und erstmals profitierte auch der ostdeutsche Arbeitsmarkt von einem Wirtschaftsaufschwung.

Die Große Rezession Ende 2008 / Anfang 2009 verursachte einen Dämpfer in der trendmäßig steil aufwärts gerichteten Beschäftigungsentwicklung, mehr aber nicht. Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit und tarifliche Bündnisse waren geeignete Instrumente, die Kernbelegschaften in den Betrieben zu halten. Dass sich die Arbeitgeber für diese Strategie entschieden – und dafür empfindliche Produktivitätseinbußen hinnahmen – zeugt von der gestiegenen Arbeitsnachfrage. Mit der kräftigen Erholung ab Mitte 2009 setzte sich der Beschäftigungszuwachs ungemindert fort.

Tabelle 1

Die Hartz-Reformen von 2003 bis 2005 im Überblick

■ Mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kundensegmentierung (III) ■ Arbeitgeberservice (III) ■ Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen (II) ■ Fallmanager für Langzeitarbeitslose (III)
■ Mehr Aktivierung und Eigenverantwortung	<ul style="list-style-type: none"> ■ strengere Auflagen für die Arbeitslosmeldung (I) ■ schärfere Definition zumutbarer Arbeit (I) ■ Vereinbarung von Eingliederungsziel und -anstrengung (I) ■ Sanktionen (I) ■ Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (IV) ■ verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (IV) ■ Förderung von Selbstständigkeit (Ich-AG) (II)
■ Mehr Arbeitsnachfrage durch mehr Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mini- und Midijobs (II) ■ geminderter Kündigungsschutz (I) ■ erleichterte Befristungsmöglichkeiten (I) ■ Deregulierung der Leiharbeit (I)

Anmerkung: Die Ziffer in Klammern gibt die Nummer des entsprechenden Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt an. In Kraft traten Hartz I und Hartz II im Jahr 2003, Hartz III im Jahr 2004 und Hartz IV im Jahr 2005.

© IAB

Die Arbeitslosigkeit verhielt sich etwa spiegelbildlich. Der steigende Trend wurde nach den Reformen – mit einer kurzen Unterbrechung während der Wirtschaftskrise 2008/2009 – umgekehrt. Die Arbeitslosigkeit sank von ihrem Höchststand im Jahr 2005 bis 2012 um 40 Prozent auf einen Wert wie zu Beginn der Neunzigerjahre: 2,90 Mio. Personen. Langzeitarbeitslosigkeit wurde ebenfalls kräftig abgebaut (-46 %), nachdem sie infolge der Meldung eher arbeitsmarktferner vormaliger Sozialhilfeempfänger auch 2006 nochmals gewachsen war. Diese beträchtlichen Abnahmen wurden nicht durch eine besonders generöse Vergabe von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erreicht: Auch die Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit, die die Entlastung der Arbeitslosenstatistik durch Maßnahmen berücksichtigt, sank.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist ein Resultat des Zusammenspiels von Zugängen in Arbeitslosigkeit, Abgängen aus Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeitsdauer. Nach Einführung der Hartz-Reformen stieg zunächst die Zugangsrate schneller als die Abgangsrate – die Arbeitslosenzahl erreichte den Höchststand von über 5 Mio. Zwischen 2005 und 2010 aber nahmen die Chancen deutlich zu, Arbeitslosigkeit zu beenden – auch durch die Aufnahme einer Beschäftigung. Selbst wenn dies nicht immer nachhaltig war, zeigt sich darin doch eine höhere Dynamik, eine kürzere Verweildauer und letztlich eine geringere Gefahr der Verfestigung von Arbeitslosigkeit – mit den damit verbunden Risiken für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und dem sozialen Leben. Im schwierigen wirtschaftlichen Umfeld des Jahres 2012 sank die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt nur noch wenig, und zwar nicht, weil mehr Personen entlassen wurden, sondern weil es wieder etwas schwerer geworden ist, die Arbeitslosigkeit zu verlassen.

■ Verbesserte Matching-Effizienz

Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewerten, sind die Übergänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Sie werden als Match bezeichnet, der Prozess des Zueinanderkommens von offenen Stellen und Arbeitslosen als Matching. Wie leicht und zügig sich dieser Prozess vollzieht, wird durch die Matching-Effizienz abgebildet. Sie hat sich nach den Hartz-Reformen verbessert, wie die folgende Analyse zeigt (Klinger/Rothe 2012; Fahr/Sunde 2009; Hertweck/Sigrist 2012; Klinger/Weber 2012).

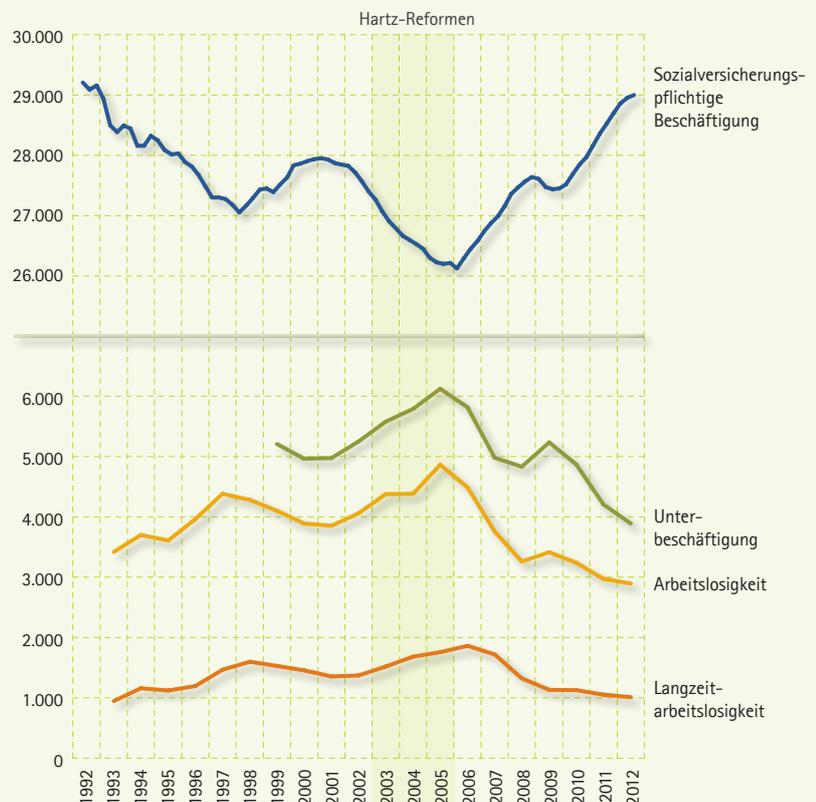
Bei der Untersuchung, ob die Reform positive Struktureffekte ausgelöst hat, ist zu beachten, dass zeitgleich weitere sektorale, regionale, außenwirtschaftliche und soziodemografische Entwicklungen stattfanden. Deren Rolle im Vorher-Nachher-Vergleich kann man mehr oder minder gut kontrollieren. Zum Teil setzten sie aber bereits vor den Reformen ein, und sie stehen zeitlich in weniger klarem Zusammenhang mit der Verbesserung am Arbeitsmarkt. Besonders typisch ist die Überlagerung von konjunkturellen und strukturellen Bewegungen. Letztere vollziehen sich oft über Jahre, etwa weil die Umstellung der Produktion einen neuen Kapitalstock erfordert, dessen Anpassung Zeit und Geld braucht. Konjunkturelle und strukturelle Einflüsse voneinander zu trennen, ist Aufgabe der makroökonomischen Wirkungsforschung.

Zu diesem Zweck werden die Matches aus Kurz- und aus Langzeitarbeitslosigkeit in einer Regression durch die Zahl arbeitsloser Personen und die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit sowie bereits länger offene

Abbildung 1

Trendwende nach den Hartz-Reformen

Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung – Personen in Tausend



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

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

und neu geschaffene Stellen erklärt. Dabei werden regionale und konjunkturelle Faktoren explizit berücksichtigt. Ob sich die Matching-Effizienz und der Zusammenhang von Matches und Konjunktur nach den Reformen verändert haben, wird mithilfe von „Hartz-Variablen“ geprüft, die vor der jeweiligen Reformwelle den Wert 0 annehmen und danach den Wert 1. Die Variablen der späteren Hartz-Reformen erfassen zusätzliche Effekte und Wirkungsänderungen der vorausgegangenen Wellen. Als wichtigste Ergebnisse sind diese festzuhalten (vgl. Tabelle 2):

- Erstens, in der Summe haben sich die Reformen als positiv erwiesen. Insbesondere nach Hartz I und Hartz II beschleunigte sich das Matching um 10 Prozent, nach Hartz III um weitere 5 Prozent. Eine zusätzliche Verbesserung nach Hartz IV lässt sich nicht nachweisen. Zu beachten ist hierbei, dass nach der Einführung des neuen SGB II mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen im Pool der Kurzeitarbeitslosen erfasst wurden.
- Zweitens haben Langzeitarbeitslose relativ stärker von den Reformen profitiert. Dies entspricht dem Ziel der Hartz-Kommission, auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit zu erreichen.

■ Drittens, kräftigere BIP-Zunahmen beschleunigen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung grundsätzlich. Die Konjunkturwirkung wurde von den Reformen nicht verändert, der kräftige Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2005 bis 2007 hatte keine überproportionalen Effekte. Dies unterstreicht den Strukturcharakter der Verbesserungen am Arbeitsmarkt.

■ Permanente Struktureffekte

Um strukturelle Änderungen, die permanente Wirkung haben, von vorübergehenden Effekten zu unterscheiden, verwenden wir im Weiteren einen größeren Konzeptrahmen, in dem die Matching-Effizienz wieder eine zentrale Rolle spielt: die Beveridge-Kurve. Diese Kurve stellt den Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen dar und verläuft – stilisiert – fallend (vgl. **Abbildung 2**, gestrichelte Linien), 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.

Die Position auf der Kurve und die Lage der Kurve selbst vermitteln einen Eindruck von der Überlagerung konjunktureller und struktureller Effekte am Arbeitsmarkt. Traditionell wurden Verschiebungen der Kurve nach innen oder außen als Auswirkungen institutioneller Änderungen auf die Matching-Effizienz und die Separationsrate interpretiert. Letztere gibt den Anteil der Beschäftigten in einem Monat wieder, die im nächsten Monat arbeitslos sind, weil eine Kündigung ausgesprochen wurde oder weil die Beschäftigten selbst die Stelle aufgegeben haben. Die Matching-Effizienz gibt an, wie gut es gelingt, aus Arbeitslosigkeit zurück in Beschäftigung zu wechseln. Dies wird beeinflusst durch die Transparenz über das Marktgeschehen, durch die Intensität der Suche nach Arbeit bzw. Personal, durch den Anteil von Langzeitarbeitslosen mit geringeren Arbeitsmarktchancen sowie durch Zugeständnisse, die Menschen machen, um eine Stelle zu finden oder zu behalten.

Diese Größen hatten sich vor den Reformen im Zeitablauf verschlechtert; die Beveridge-Kurve verlagerte sich immer weiter nach außen. Die Separationsrate war gestiegen, die Matching-Effizienz war eher niedrig und Arbeitslosigkeit hat sich zunehmend verfestigt. Bei 300.000 gemeldeten Stellen gab es 3,03 Mio. Arbeitslose im September 1992, aber 4,49 Mio. im September 1997. Nach den Reformen verschob sich die Kurve zunächst noch weiter

Tabelle 2

Einfluss der Hartz-Reformen auf das Matching von Kurz- und Langzeitarbeitslosen – Semilogarithmisches Modell

Erklärende Variablen	Einfluss auf die Abgänge in Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt aus ...	
	Kurzzeit-arbeitslosigkeit	Langzeit-arbeitslosigkeit
Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	0,57 ***	0,86 ***
Offene Stellen	0,09 ***	-0,03
Zugänge in Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	-0,09 ***	0,19 ***
Zugänge offener Stellen	0,14 ***	0,11 ***
Hartz I+II	0,07 ***	0,11 ***
Hartz III	0,05 ***	0,05 ***
Hartz IV	-0,04 ***	0,02
BIP-Wachstum	0,59 **	0,57 ***
Interaktion BIP-Wachstum x Hartz I+II	0,19	-0,35
Interaktion BIP-Wachstum x Hartz III	0,02	0,35
Interaktion BIP-Wachstum x Hartz IV	0,01	0,13

Anmerkungen: Signifikanzniveau * 90 %, ** 95 %, *** 99 %; Schätzzeitraum: 1998–2008. Weitere Kontrollvariablen und Modellgüte in Klinger/Rothe (2012).

Lesebeispiel: Steigt die Kurzeitarbeitslosigkeit um 1 Prozent so nimmt die Zahl der Matches aus Kurzeitarbeitslosigkeit um 0,6 Prozent zu. Die Einführung von Hartz I und II, d. h. der Sprung dieser Hartz-Variablen von 0 auf 1, führte zu einem Anstieg der Matches aus Kurzeitarbeitslosigkeit um 7 Prozent.

Quelle: Klinger/Rothe (2012).

© IAB

nach außen, weil sich ehemalige Sozialhilfebezieher nun erstmals als arbeitslos registrierten. Bei 300.000 gemeldeten Stellen gab es im Februar 2006 sogar 4,71 Mio. Arbeitslose. Die Verbesserung der Matching-Effizienz, die im vorigen Abschnitt konstatiert wurde, schlug sich noch nicht erkennbar nieder. Aber gerade an den Bestimmungsfaktoren der Matching-Effizienz hatten die Hartz-Reformen angesetzt, und zeitverzögert – besonders deutlich ab 2007 – wurde sichtbar, dass sich die Beveridge-Kurve erstmals seit Jahrzehnten nach innen verschob (vgl. **Abbildung 2**, oranger Pfeil). Im Dezember 2009 gab es bei 300.000 gemeldeten Stellen nur noch 3,40 Mio. Arbeitslose. Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes hat sich verbessert. Auch die sinkende Separationsrate hat zur Verlagerung nach innen beigetragen. Die niedrigen Lohnabschlüsse und die höhere Konzessionsbereitschaft der Arbeitnehmer dürften sie gesenkt haben.

Die Position auf der Kurve wird durch das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen bestimmt, der sogenannten Arbeitsmarktanspannung. Diese verändert sich in erster Linie infolge einer – z. B. konjunkturell bedingt – schwankenden Produktivität. Wenn in einem Aufschwung mehr Güter produziert werden, Einstellungen aber noch ausstehen, steigt die Produktivität je Beschäftigtem. Um die zusätzliche Produktion zu ermöglichen, erhöhen die Betriebe ihre Arbeitsnachfrage: Die Zahl offener Stellen steigt. Arbeitslose haben bessere Chancen auf einen Job; ihre Zahl sinkt. Es resultiert eine Bewegung auf der Beveridge-Kurve nach links oben, beispielsweise in den Jahren 1998 bis 2000. Das Umgekehrte passiert in einem Abschwung.

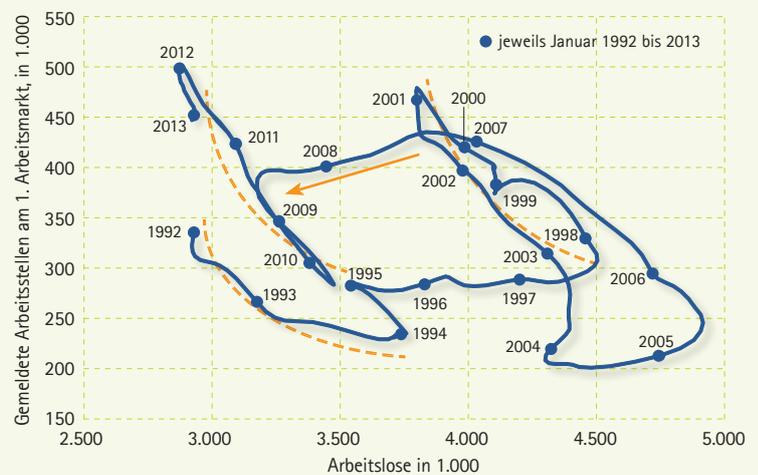
Dieser traditionellen Sicht ist hinzuzufügen, dass offene Stellen und Arbeitslosigkeit – und ebenso ihr Verhältnis – auch durch strukturelle Änderungen beeinflusst werden können. Technischer Fortschritt etwa verändert die Produktivität dauerhaft. Bei einer Verschiebung hin zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen in Teilzeit oder mit Befristungen wechselt das Personal häufiger, es werden mehr und öfter Stellen ausgeschrieben, selbst wenn die Nachfrage nach Arbeitsvolumen gar nicht entsprechend steigt. Deshalb muss hinterfragt werden, ob Bewegungen auf der Kurve nicht auch strukturell bedingt waren. Dafür spricht zum Beispiel die starke Verlängerung des Astes der Kurve während der wirtschaftlichen Erholung in den Jahren 2010 und 2011. Ganz analog gibt es Hinweise, dass die Matching-Effizienz und Separationsrate – die Verschiebungen der Beveridge-Kurve auslösen – nicht nur strukturell, sondern auch kon-

junkturrell bedingt schwanken können. So sinkt die Matching-Effizienz vorübergehend, wenn Betriebe in einem Wirtschaftsabschwung weniger aufwändig nach Personal suchen, weil das Angebot größer ist.

Ob die Hintergründe einer Änderung der Matching-Effizienz oder der Arbeitsmarktanspannung konjunktureller oder struktureller Natur sind – und die Effekte damit vorübergehend oder permanent – lässt sich mithilfe eines Unobserved-Components-Modells ermitteln (vgl. Infokasten). Dabei wird jede der Zeitreihen, die die Dynamik der Beveridge-Kurve

Abbildung 2

Seit den Hartz-Reformen funktioniert der Arbeitsmarkt wieder besser
Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen – Beveridge-Kurve 1992 bis 2013



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

© IAB

i Das korrelierte Unobserved-Components-Modell

Die Dynamik der Beveridge-Kurve wird durch fünf Zeitreihen getrieben: Vakanzen und Arbeitslosigkeit als konstituierende Variablen sowie Matching-Effizienz, Separationsrate und Beschäftigung als Lageparameter. Jede Reihe wird zerlegt in einen Trend und einen Zyklus. Die langfristige Komponente ist in der Regel ein stochastischer Trend, d. h. ein vollständig persistenter random walk. Die Herleitung der Beveridge-Kurve aus dem steady-state, in dem die Ströme von Matches und Separationen einander ausgleichen, impliziert aber für die fünf langfristigen Komponenten lediglich vier unabhängige stochastische Trends und somit eine Kointegrationsbeziehung. Als Zyklus wird jeweils ein stationärer autoregressiver Prozess spezifiziert. Alle Trend- und Zykluschocks können miteinander korrelieren. Die Matching-Effizienz ist nicht direkt beobachtbar; sie ergibt sich aus einer empirischen Matching-Funktion, die im Modell enthalten ist.

Der Stützzeitraum läuft von 1979 bis 2009. Die Datengrundlage für die Übergangsraten in bzw. aus Arbeitslosigkeit sind die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB 9.0) des IAB. Angaben zu den Bestandszahlen von gemeldeten Stellen, Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung sind den amtlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit bzw. des Statistischen Bundesamts entnommen.

Die theoretische und ökonometrische Umsetzung der Forschung zur Dynamik der Beveridge-Kurve kann im IAB-Discussion Paper 28/2012 (Klinger/Weber 2012) nachgelesen werden.

ausmachen, in die Komponenten Trend (permanent) und Zyklus (vorübergehend) zerlegt. Anders als bei anderen Methoden ist der Trend hier nicht dadurch definiert, dass er glatt sein muss; vielmehr erfasst er den Bestandteil einer Zeitreihe, der erhalten bleibt, wenn kein neues Ereignis auftritt. Auch nach einem permanenten positiven Einfluss können die Werte einer Zeitreihe grundsätzlich wieder sinken; dafür ist aber ein neuer, negativer Einfluss notwendig. Bei einem vorübergehenden Impuls hingegen würde die Zeitreihe ohne weitere Einwirkungen – von selbst – wieder sinken. Die Vielzahl von Einflüssen und Interaktionen am Arbeitsmarkt sorgt für eher schwankende Trends. Aufgrund der zyklischen Komponente liegt die Zeitreihe mal über ihrem Trend, mal darunter. Nach der Zerlegung wird dies dadurch sichtbar, dass die zyklische Komponente um die Nulllinie schwankt. **Abbildung 3** zeigt die Dekomposition für die Matching-Effizienz und für die Arbeitsmarktanspannung.

Die Abbildung zum Matching enthält als beobachtete Zeitreihe die job finding rate – den Anteil der Arbeitslosen eines Monats, der im Folgemonat eine Beschäftigung gefunden hat. Sie ist das prozentuale Pendant zur Anzahl der Matches. Die job finding rate hat sich im Aufschwung um die Jahrtausendwende erhöht, besonders kräftig aber im Aufschwung nach den Hartz-Reformen. Ein höherer Anteil Arbeitsloser konnte jeden Monat in Beschäftigung wechseln. Die Dekompositionsanalyse offenbart nun, dass diese

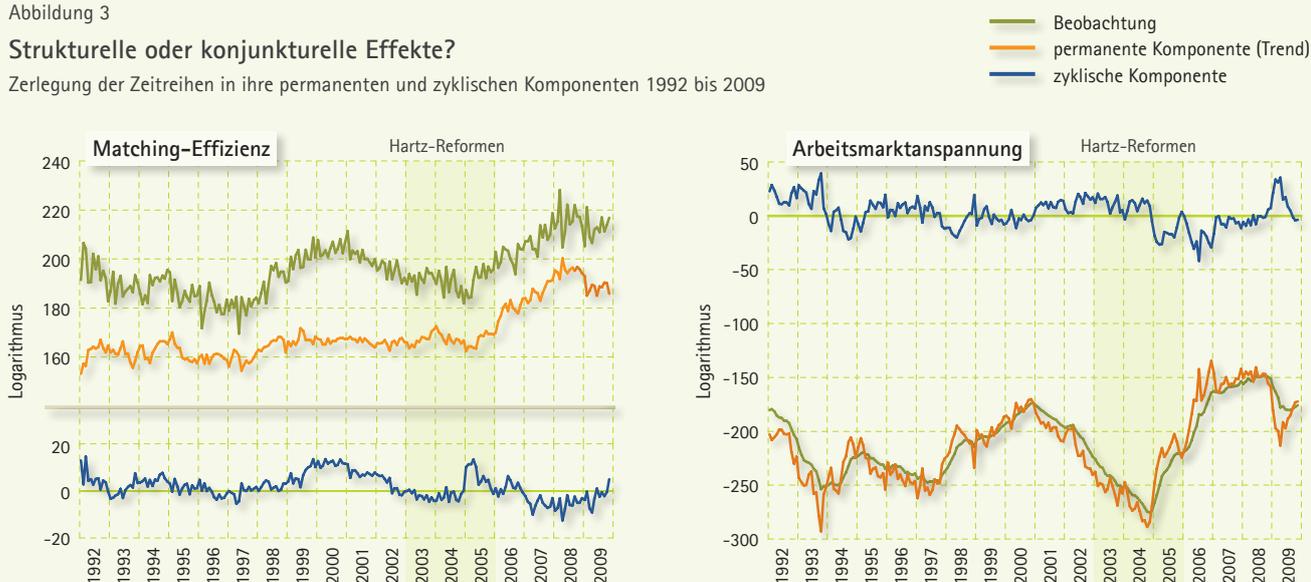
Verbesserung im Aufschwung vor den Reformen nur vorübergehend war: Der Trend der Matching-Effizienz blieb um das Jahr 2000 flach, während der Zyklus deutlich ins Positive ausschlägt. Anders nach den Reformen: In diesem Aufschwung wurde der Anstieg der job finding rate von einem Trendanstieg der Matching-Effizienz verursacht, er ist somit permanent.

Auch nach dieser Analyse verbesserte sich die Matching-Effizienz zeitiger, als die Verschiebung der Beveridge-Kurve einsetzte. Dieser Umstand erscheint zunächst paradox, da die Matching-Effizienz Lageparameter der Beveridge-Kurve ist. Die Dekomposition der Arbeitsmarktanspannung – das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen – bietet einen Ansatz, um die verzögerte Reaktion der Kurve zu erklären: Der Trendanstieg der Matching-Effizienz und ein ebenfalls kräftiger Trendanstieg der Arbeitsmarktanspannung (vgl. **Abbildung 3** rechts) haben sich überlagert. Das heißt, mit der verbesserten Transparenz auf dem Arbeitsmarkt, der intensiveren Suche Arbeitsloser nach einer neuen Beschäftigung, der Ausdehnung des unternehmerischen Flexibilitätsspielraums und der schwachen Lohnentwicklung haben sich für Unternehmen die Anreize erhöht, offene Stellen auszuschreiben. Die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Suche nach Arbeit haben die Arbeitslosigkeit gesenkt – die Arbeitsmarktanspannung stieg permanent. Erst Anfang 2007 erreichte sie ein neues

Abbildung 3

Strukturelle oder konjunkturelle Effekte?

Zerlegung der Zeitreihen in ihre permanenten und zyklischen Komponenten 1992 bis 2009



Anmerkung: Die Dekompositionen sind Ergebnisse der Unobserved-Components-Analyse; bei der Matching-Effizienz ist als Zeitreihe „Beobachtung“ die job finding rate abgebildet. Die Arbeitsmarktanspannung entspricht dem Verhältnis (in Logarithmen: der Differenz) von offenen Stellen und Arbeitslosigkeit.

Quelle: Klinger/Weber (2012).

© IAB

Plateau, und ab dieser Zeit wird die Verschiebung der Beveridge-Kurve nach innen deutlich sichtbar (vgl. oranger Pfeil in **Abbildung 2**). Die Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, die man eigentlich an einer solchen Verschiebung abliest, hat aber früher eingesetzt und wurde in der grafischen Darstellung lediglich überdeckt.

Dass die Verbesserungen am Arbeitsmarkt als permanent einzuschätzen sind, erhärtet das Argument, dass sie auf eine institutionelle Ursache wie die Hartz-Reformen zurückzuführen sind. Eine permanente Verbesserung ist aber nicht gleichzusetzen mit einem zementierten Status quo. Inzwischen haben sich neue, kräftige Schocks wie die Große Rezession und die europäische Staatsschuldenkrise ereignet, auf die der deutsche Arbeitsmarkt zwar robust reagiert, die aber auch das Potenzial haben, negative permanente Effekte auszulösen. Desto wichtiger ist es, dass die verbesserte Funktionsweise den Arbeitsmarkt grundsätzlich gestärkt hat. Gleichzeitig sollte man aber einen Blick darauf haben, welche negativen Effekte mit den Reformen einhergehen und ob die Institutionen am Arbeitsmarkt jeweils geeignet sind, neue Herausforderungen zu bewältigen.

■ Schattenseiten

Bei Wohlstand und Arbeit sollte die Position Deutschlands durch die Agenda 2010 verbessert werden. In der Tat sprechen die Befunde der deskriptiven und ökonometrischen Makro-Analysen für eine neue Spitzenposition bei der Arbeit. Der Arbeitsmarkt befindet sich in einer sehr guten Grundverfassung. Er trotzte 2009 der tiefsten Weltwirtschaftskrise seit den 1930er Jahren und entwickelt sich aktuell solide, obwohl im Euroraum seit mehreren Quartalen Rezession herrscht.

Schwieriger zu beurteilen ist die Zielerreichung bei der vieldimensionalen Größe Wohlstand. Die Reformen waren einem starken gesellschaftlichen und politischen Gegenwind ausgesetzt, weil die makro-ökonomischen Erfolge einen Preis haben. Studien über die Wohlfahrtseffekte speziell der Hartz-IV-Reform kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen (Krebs/Scheffel 2013; Launov/Wälde 2013): Positive Wirkungen werden entfaltet, weil das Stellenangebot zugenommen hat, die Arbeitslosigkeit gesunken ist und die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung herabgesetzt werden konnten. Negativ wirkt hingegen, dass die finanzielle Unterstützung bei länger dauernder Arbeitslosigkeit reduziert wurde.

Daneben rückt mehr und mehr die Qualität der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse in den Blickpunkt. Denn höhere Flexibilität seitens der Arbeitgeber verringert nicht das Gesamtrisiko, ein Teil verschiebt sich lediglich auf die Arbeitnehmerseite, insbesondere auf einzelne Personengruppen, z. B. Geringqualifizierte. Atypische Erwerbstätigkeit wie Leiharbeit, befristete Beschäftigung oder Minijobs hat deutlich zugenommen und geht oft – obwohl sie mehr Teilhabe sichert als Arbeitslosigkeit – mit Abstrichen bei Umfang, Dauer und Entlohnung einher.

Im Durchschnitt dauern Beschäftigungsverhältnisse heute zwar länger als noch vor zehn Jahren. Doch nicht alle Erwerbstätigen profitieren davon im gleichen Maß. Gerade für Personen, die zuvor arbeitslos waren, sind die neu gefundenen Beschäftigungsverhältnisse häufig instabil. Drehtüreffekte sind die Folge, oft direkt zurück in die Grundsicherung nach SGB II.

Ein weiteres Kriterium der Beschäftigungsqualität ist das Arbeitsentgelt. Der Trend zu einer moderaten Lohnentwicklung hatte bereits im Vorfeld der Hartz-Reformen eingesetzt, wurde dann aber mit einer Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer wesentlich verstärkt. Der Reallohn-Index des Statistischen Bundesamts, der sich auf Bruttomonatsverdienste bezieht, ist zwischen 2003 und 2007 um 4 Prozent gesunken – nicht nur weil Teilzeitbeschäftigung stieg, sondern auch wegen niedriger Lohnabschlüsse. Auf dem Arbeitsmarkt ist die gestiegene Nachfrage auch das Spiegelbild des gesunkenen Preises. Die Kehrseite sind mehr Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften, die ihr Gehalt oder Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen aufstocken oder einen Nebenjob annehmen müssen. Darüber hinaus verstärkte sich die bereits seit Jahrzehnten zunehmende Einkommensungleichheit durch einen überproportionalen Rückgang der Löhne der unteren Lohngruppen während und in den ersten Jahren nach den Hartz-Reformen (Riphahn/Schnitzlein 2011).

■ Neue Herausforderungen

Die Hartz-Reformen haben den deutschen Arbeitsmarkt grundlegend verändert. Im Zusammenwirken mit kräftigen Wirtschaftsaufschwüngen und einer moderaten Lohnentwicklung haben sie bei der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit zu neuen Bestwerten seit der Wiedervereinigung geführt. Die höhere Matching-Effizienz zeugt von einer verbes-



Dr. Sabine Klinger
ist Mitarbeiterin im
Forschungsbereich
„Prognosen und
Strukturanalysen“ im IAB.
sabine.klinger@iab.de



Dr. Thomas Rothe
ist Mitarbeiter im
Forschungsbereich
„Arbeitsmarktprozesse und
Institutionen“ im IAB.
thomas.rothe@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber
ist Leiter des
Forschungsbereichs
„Prognosen und
Strukturanalysen“ sowie
kommissarischer Leiter
des Forschungsbereichs
„Arbeitsmarktprozesse und
Institutionen“ im IAB.
enzo.weber@iab.de

serten Funktionsweise des Arbeitsmarktes. Die Verlagerung der Beveridge-Kurve ging mit sehr günstigen, permanenten Entwicklungen beim Matching, den Separationsraten sowie den offenen Stellen und der Arbeitslosigkeit einher.

Trotz des makroökonomischen Erfolgs der Hartz-Reformen ist mit ihrer Wirkung auch ein soziales Auseinanderdriften verbunden. Die Lasten der Reformen wurden im Wesentlichen von der Arbeitnehmerseite getragen. Zwar haben sich die Trends bei geringfügiger Beschäftigung, Leiharbeit und Befristungen sowie die starke Lohnzurückhaltung zuletzt nicht fortgesetzt. Doch der Bereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellem Normalarbeitsverhältnis stellt mittlerweile eine bedeutende Größe dar, die als neue, mit den Hartz-Reformen gewachsene Herausforderung für weiteres politisches Handeln zu sehen ist. Die Aufgabe ist mehrdimensional: Die Strukturfolge dürfen nicht gefährdet werden, die Teilhabe an ihnen soll noch verbreitert werden und die entsprechenden Strategien sollen tragfähig sein für künftige Anforderungen, z. B. die Gestaltung des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt.

Die Förderung von Aufwärtsmobilität scheint deshalb besonders Erfolg versprechend, nachdem die Reformen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert haben. So ist die Betreuung zu Beginn einer neu aufgenommenen Beschäftigung empfehlenswert, jedenfalls für Gruppen mit gerade überwundenen Einstellungshindernissen. Unternehmensnahe Aus- und Weiterbildung sind ebenfalls wichtige Maßnahmen. Gerade vorbeugend oder zumindest als Reaktion auf die zunehmende Knappheit von Fachkräften können betriebsinterne Aufstiegsperspektiven die Motivation und damit die Produktivität und letztlich das individuelle Einkommen der Beschäftigten steigern. Der Staat kann dies finanziell, inhaltlich und organisatorisch unterstützen.

Eine solche Strategie schafft auch etwas mehr Raum für den Arbeitsmarkteinstieg von Personen aus dem verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit, deren Integrationschancen bisher weder die Hartz-Reformen noch die Wirtschaftsaufschwünge in

ausreichendem Maß erhöht haben. Um diesen Raum zu nutzen, ist marktnahe Qualifizierung wesentlich. Darüber hinaus kommt es bei den Vermittlungsbestrebungen darauf an, verstärkt den Einzelfall in den Blick zu nehmen und dabei insbesondere individuelle Hindernisse und Fähigkeiten zu berücksichtigen.

Die Arbeitsmarkteffekte der Reformen sind inzwischen ausgeklungen. Neue Aufgaben für Arbeit und soziale Sicherung liegen im Umgang mit dem demografischen Wandel, darunter mit Migration und Qualifikation, und in der drängenden Bewältigung der europäischen Krise. Makroökonomisch betrachtet ist der deutsche Arbeitsmarkt durch die Agenda 2010 für diese Aufgaben besser gerüstet.

Literatur

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

Hertweck, Matthias S.; Sigrist, Oliver (2012): The aggregate effects of the Hartz Reforms in Germany, Universität Konstanz, Working Paper Series of the Department of Economics 2012-38.

Jacobi, Lena; Kluge, Jochen (2007): Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, *Journal of Labour Market Research* 40, 1, 45-65.

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

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

Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2013): Macroeconomic evaluation of labor market reforms in Germany, *IMF Working Paper* 13/42.

Launov, Andrey; Wälde, Klaus (2013): Estimating incentive and welfare effects of non-stationary unemployment benefits, *International Economic Review*, im Erscheinen.

Riphahn, Regina T.; Schnitzlein, Daniel D. (2011): Wage mobility in East and West Germany, *IZA Discussion Paper* No. 6246.