

19-014 vom 21.01.2019

## Arbeitsmarktreformen „disziplinieren“ vor allem Beschäftigte Studie der TU Dortmund und der Universität Bonn zeigt: Hartz IV wirkt anders als gedacht

Was steckt hinter dem deutschen Arbeitsmarkt-Wunder? Seit Einführung der Hartz IV-Reform im Jahr 2005 hat sich die Arbeitslosigkeit von knapp elf auf unter sechs Prozent fast halbiert. Ökonomen der Universität Bonn und der TU Dortmund zeigen, dass nicht mehr Jobvermittlungen aus Arbeitslosigkeit nach 2005 die Arbeitslosenrate sinken ließen, sondern dass 75 Prozent des Rückgangs auf weniger neue Arbeitslose zurückzuführen sind. Die abschreckende Wirkung von drohender Arbeitslosigkeit war für langjährig Beschäftigte und gut verdienende Arbeitnehmer am größten. Nicht die Arbeitslosen, sondern die Beschäftigten stehen somit im Fokus. Diese Ergebnisse stellten die Wissenschaftler kürzlich in einem Arbeitspapier der Öffentlichkeit vor.

Hat die umstrittene Reform der Arbeitslosenversicherung durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, der Kern der Hartz IV-Reform, zur Halbierung der Arbeitslosigkeit seit 2005 beigetragen? Ein Forscherteam der TU Dortmund und der Universität Bonn hat dazu die Erwerbsverläufe von Millionen von Beschäftigten aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit zwischen 1993 und 2014 ausgewertet und die Ergebnisse mit Hilfe eines Arbeitsmarktsimulationsmodells untersucht. „Wir bewerteten nicht, ob die Hartz IV-Reform gut oder schlecht war – wir untersuchten den Wirkmechanismus“, sagt Prof. Moritz Kuhn vom Institut für Makroökonomik und Ökonometrie der Universität Bonn.

Im ersten Schritt untersucht die Studie die Gründe für den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Zwei Ursachen können die Arbeitslosenrate fallen lassen: Mehr Arbeitslose können eine neue Stelle finden oder aber weniger Beschäftigte können neu arbeitslos werden. Es ist wie in einer Badewanne: Der Wasserstand wird durch die Menge an Wasser bestimmt, das hinzu- und abfließt. Ziel der Hartz IV-Reform war es, mehr Personen aus Arbeitslosigkeit in eine Stelle zu vermitteln. „Unsere empirischen Ergebnisse zeigen jedoch, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit zu 75 Prozent dadurch zu erklären ist, dass weniger Beschäftigte arbeitslos wurden“, sagt Benjamin Hartung von der Universität Bonn. Die Daten zeigen, dass ein Jahrzehnt nach den Reformen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, um fast ein Drittel gefallen ist, während die Wahrscheinlichkeit, als Arbeitsloser eine neue Stelle zu finden, zwar gestiegen ist, aber nur um rund zehn Prozent.

Welcher Wirkmechanismus steckt hinter dem „Arbeitsmarkt-Wunder“? „Insbesondere bei gut verdienenden und langfristig beschäftigten Arbeitnehmern entfaltet Hartz IV durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe eine abschreckende Wirkung“, erläutert Prof. Philip Jung von der TU Dortmund. „Diese Gruppe war bereit, nach der Reform Lohnverzicht zu üben, um im Gegenzug Beschäftigungsgarantien zu erhalten.“ In der Tat sank in dieser Gruppe nach Einführung der Reform die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, besonders stark. Die Forscher zeigen weiterhin, dass gerade bei den

Beschäftigten, bei denen die Transferleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit besonders stark gekürzt wurden, auch die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, besonders stark abfiel. „Um von einer Reform der Arbeitslosenversicherung betroffen zu sein, muss man nicht arbeitslos sein“, erklärt Kuhn dazu. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen hat sich dagegen durch Hartz IV kaum geändert. „Der Fokus der öffentlichen Diskussion auf Sanktionen für Arbeitslose zeigt, dass derzeit noch nicht verstanden wurde, wie die Reform am Arbeitsmarkt gewirkt hat“, vermutet Jung.

In einem zweiten Schritt untersuchen die Wissenschaftler mit einem Simulationsmodell, ob die Halbierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf Grund der Hartz IV-Reform auch in dieser Größenordnung realistisch ist. Die Ergebnisse sind eindeutig: Nach Einführung der Reform erklärt das Modell die beobachteten Daten extrem gut, während die Berechnungen im Fall ohne die Reform zeigen, dass die Arbeitslosenrate einen ähnlich Verlauf genommen hätte wie in Österreich, wo keine Reform stattfand. „Demnach wäre die Arbeitslosenrate ohne die Reform zehn Jahre später rund 50 Prozent höher als das was wir in den Daten sehen“, fasst Hartung die Ergebnisse zusammen.

### **Nicht-Arbeitslose haben die Arbeitslosigkeit sinken lassen**

Arbeitnehmer, die drei Jahre und mehr beschäftigt sind und mehr als 60 Prozent des deutschen Arbeitsmarktes ausmachen, haben damit den Hauptbeitrag zum Rückgang der Arbeitslosigkeit geleistet. Der Hebel der Reform waren Personen, die kaum von Arbeitslosigkeit betroffen sind, sich aber vor den großen finanziellen Einschnitten der Arbeitslosigkeit besonders fürchten. Langjährig Beschäftigte waren daher bereit, Lohnverzicht in Kauf zu nehmen, um im Gegenzug Arbeitsplatzgarantien zu erhalten. Die Forscher vermuten, dass es diese Betroffenheit der Beschäftigten durch die Reform war, die zu der weit verbreiteten Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit Hartz IV geführt hat. Die Reform und der Rückgang der Arbeitslosigkeit haben jedoch auch Verteilungsspielräume geschaffen. Die Politik könnte aufgrund der Ergebnisse der aktuellen Studie und eines tieferen Verständnisses der Funktionsweise des Arbeitsmarktes besser als zuvor faktenbasierte Entscheidungen treffen.

### **Weitere Informationen:**

Benjamin Hartung, Philipp Jung, Moritz Kuhn: What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics, CEPR Discussion paper DP13328, [https://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=13328](https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13328) oder <https://sites.google.com/site/kuhnecon/home/research>

**Bilderläuterung:**

Prof. Philip Jung forscht und lehrt an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften im Bereich Volkswirtschaftslehre (Makroökonomie). Bild: Roland Baege/TU Dortmund

**Ansprechpartner für Rückfragen:**

Prof. Philip Jung  
Fakultät Wirtschaftswissenschaften  
Telefon: 0231-755 3288  
E-Mail: [philip.jung@tu-dortmund.de](mailto:philip.jung@tu-dortmund.de)

Die Technische Universität Dortmund hat seit ihrer Gründung vor 50 Jahren ein besonderes Profil gewonnen, mit 16 Fakultäten in Natur- und Ingenieurwissenschaften, Gesellschafts- und Kulturwissenschaften. Die Universität zählt rund 34.500 Studierende und 6.300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, darunter etwa 300 Professorinnen und Professoren. Das Lehrangebot umfasst rund 80 Studiengänge. In der Forschung ist die TU Dortmund in vier Profildbereichen besonders stark aufgestellt: (1) Material, Produktionstechnologie und Logistik, (2) Chemische Biologie, Wirkstoffe und Verfahrenstechnik, (3) Datenanalyse, Modellbildung und Simulation sowie (4) Bildung, Schule und Inklusion. Bis zu ihrem 50. Geburtstag belegte die TU Dortmund beim QS-Ranking „Top 50 under 50“ Rang drei der bundesdeutschen Neugründungen.