

Gerhard Bosch

Haben sich die Versprechen erfüllt? Eine Bilanz der Hartz-Gesetze

Reformbedarf am Arbeitsmarkt?

Institut für Soziologie Universität Wien

web-Konferenz 2.-3.12 2021

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Universität Duisburg Essen

Institut Arbeit und Qualifikation

Forsthausweg 2, LE, 47057 Duisburg

Telefon: +49 (0)203 / 379-1339; **Fax:** +49 (0)203 / 379-1809

Email: gerhard.bosch@uni-due.de; www.iaq.uni-due.de

Vorgeschichte der Hartz-Gesetze (I)

- Schon seit den 80er Jahren massive Kritik am deutschen Sozialstaat (Lambsdorff Papier - Blaupause für Hartz-Gesetze) – aber Widerstand in der Bevölkerung gegen Sozialabbau
- Schock-Therapie Währungsreform: Verlust von über 4 Mio Arbeitsplätzen in Ost-DE und Anstieg der Arbeitslosigkeit in DE auf über 4 Mio seit 1996

Churchill „Lass niemals eine Krise ungenutzt verstreichen“

- Chance wurde genutzt: Umdeutung der Ursachen der Massenarbeitslosigkeit durch **organisierte Kampagne der Initiative „Neue Soziale Marktwirtschaft“ von Gesamtmetall und der Bertelsmann-Stiftung**

Vorgeschichte der Hartz-Gesetze (II)

Lohnkosten und Sozialstaat wurden als Ursache der Arbeitslosigkeit und Deutschland als **der Kranke Mann Europas** dargestellt

„ ... Etwa 4,5 Millionen Deutsche sind heute schon nicht mehr wettbewerbsfähig. Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich in einem Maße bei den gering Qualifizierten.Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die Anspruchslöhne der Arbeitslosen fallen und dass zu niedrigeren Löhnen wieder mehr Stellen geschaffen werden können.“ (H.W. Sinn <file:///C:/Users/bosch/AppData/Local/Temp/sinn-krankemann-europas-ifo-2003.pdf>)

„Die Expansion des Dienstleistungssektors kann nur (!) wirksam durch eine Senkung der Lohnkosten gefördert werden“ (Arbeitsgruppe Benchmarking im Kanzleramt und Bertelsmann Stiftung 1999)

Die Hartz-Kommission

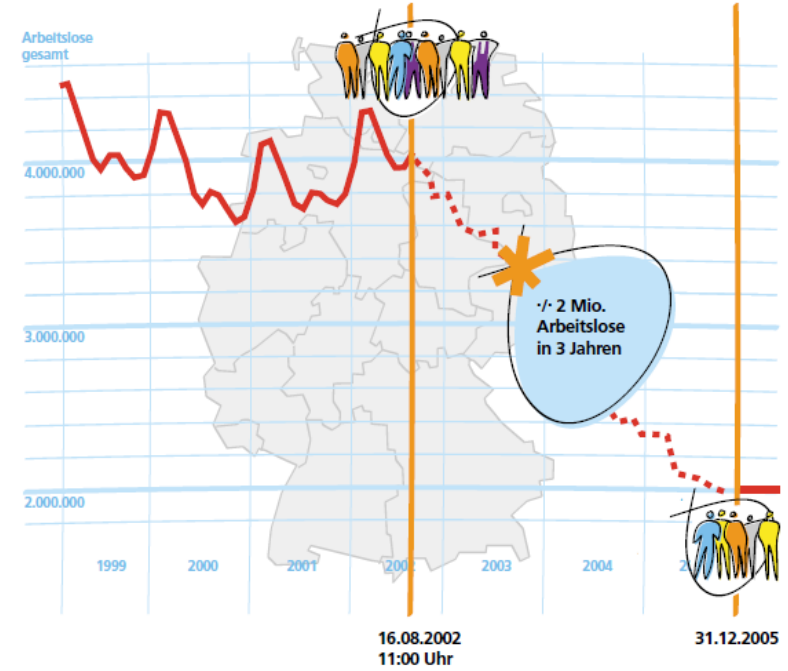
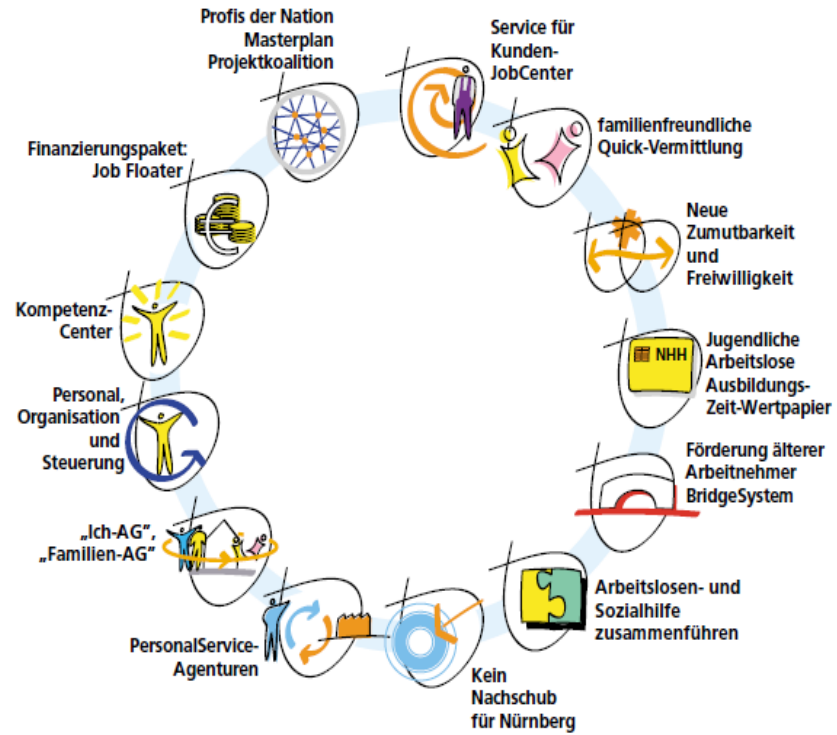
Vermittlungsskandal von 2001 (Fehlbuchungen von Vermittlungen in der Bundesagentur für Arbeit) bot Chance zu raschem Handeln

Hartz-Kommission präsentierte im August 2002 die „weiche Version“ einer Reformagenda mit den Kernaussagen

- ausreichend Arbeitsplätze vorhanden: es fehlt nur an effektiven Strukturen und Instrumenten, sie zu besetzen
- Ausbau der Arbeitsbehörde zu Kompetenzcentern mit Leistungen aus einer Hand und effektivem Controllingsystem
- Arbeitslose fördern, gleichzeitig aber mehr Eigeninitiative einfordern
- Neue Instrumente (Job Floater, Ich-AG, Personal Serviceagenturen, Quick-Vermittlung, Neue Zumutbarkeit, Bridge-System in den Ruhestand etc.) **der Schlüssel zur Halbierung der Arbeitslosigkeit**

Von Härten und Deregulierung war außer bei der Zumutbarkeit im Bericht nicht die Rede

Versprechen: Halbierung der Arbeitslosigkeit in weniger als zweieinhalb Jahren durch reine Angebotspolitik



Die wichtigsten Regelungen der vier Hartz-Gesetze

Hartz I: Personal-Service-Agenturen (Vermittlung über Leiharbeit), **Deregulierung der Leiharbeit**, längere Befristung für Ältere

Hartz II: Ich-AG's, **Ausbau der Mini-Jobs**

Hartz III: Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit

Hartz IV: **Ersatz der Arbeitslosenhilfe** durch Arbeitslosengeld II, **Kürzung auf Sozialhilfeniveau; Kürzung der Dauer des ALG I für Ältere**; Betreuung der erwerbsfähigen

Langzeitarbeitslosen gemeinsam durch Kommunen und Arbeitsagenturen gemeinsam bzw. von Options-Kommunen alleine

Die implizite Agenda „**Senkung der Lohnkosten**“ über Gesetze umgesetzt

Die vier Hartz-Gesetze – Der erste Bruch mit den Versprechungen des Hartz-Berichts

- Leistungskürzungen durch **Abschaffung der Arbeitslosenhilfe für langjährige Beitragszahler (rund 200 000 Betroffene), Verkürzung der Dauer des ALG I für Ältere**
- Massive **Deregulierung der Leiharbeit und der Minijobs**, die die höchsten Anteile von Geringverdienern haben
- Nicht Leistungen aus einer Hand: Konkurrierende Vermittlungssysteme mit einem Stigma für ALG II Bezieher, insbesondere Jugendliche
- Klarer Vorrang des Forderns durch Kahlschlag bei der Weiterbildung, Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und der Sanktionen

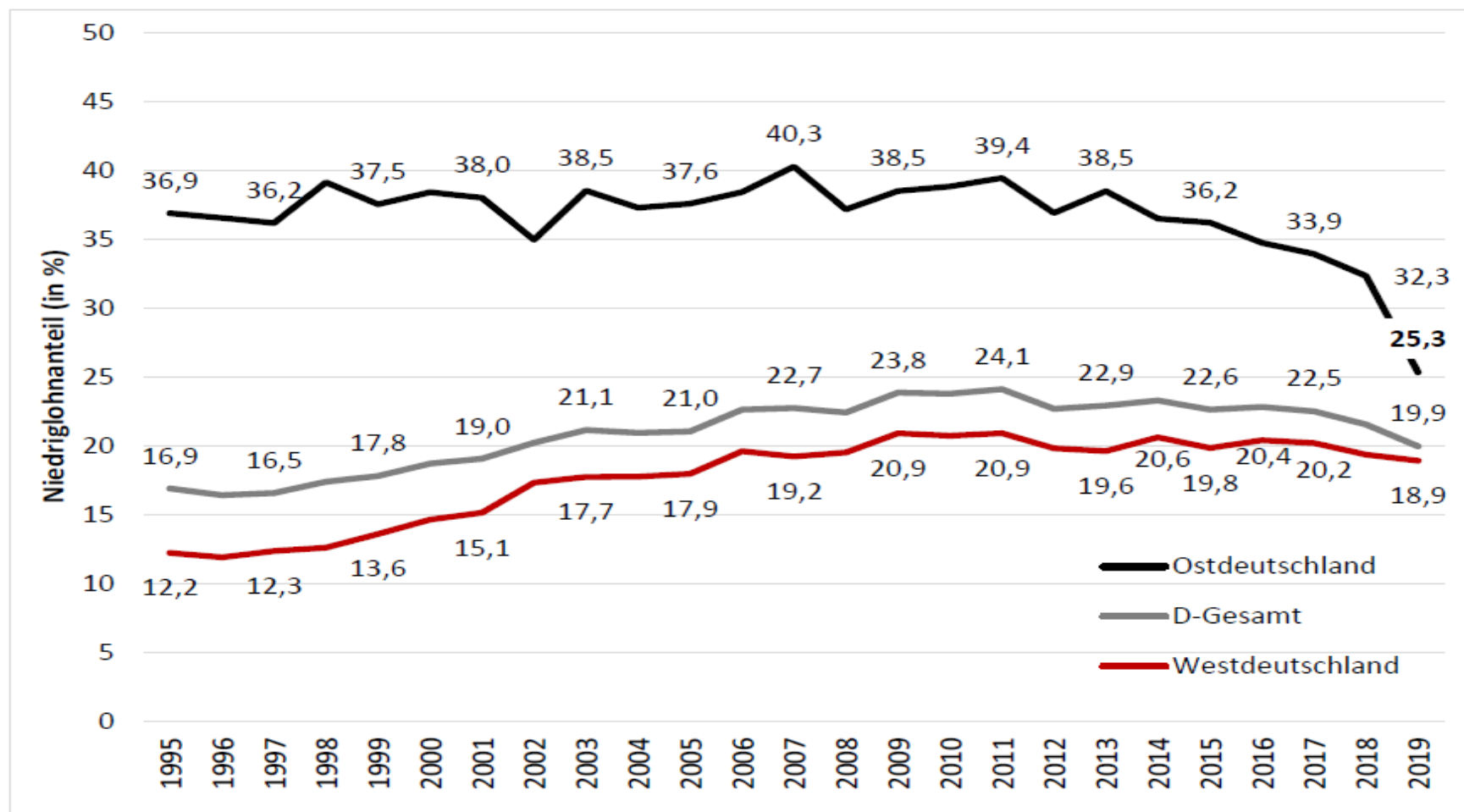
Zunahme des Niedriglohnsektors

„Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt“ (Gerhard Schröder, Weltwirtschaftsforum Davos 2005)

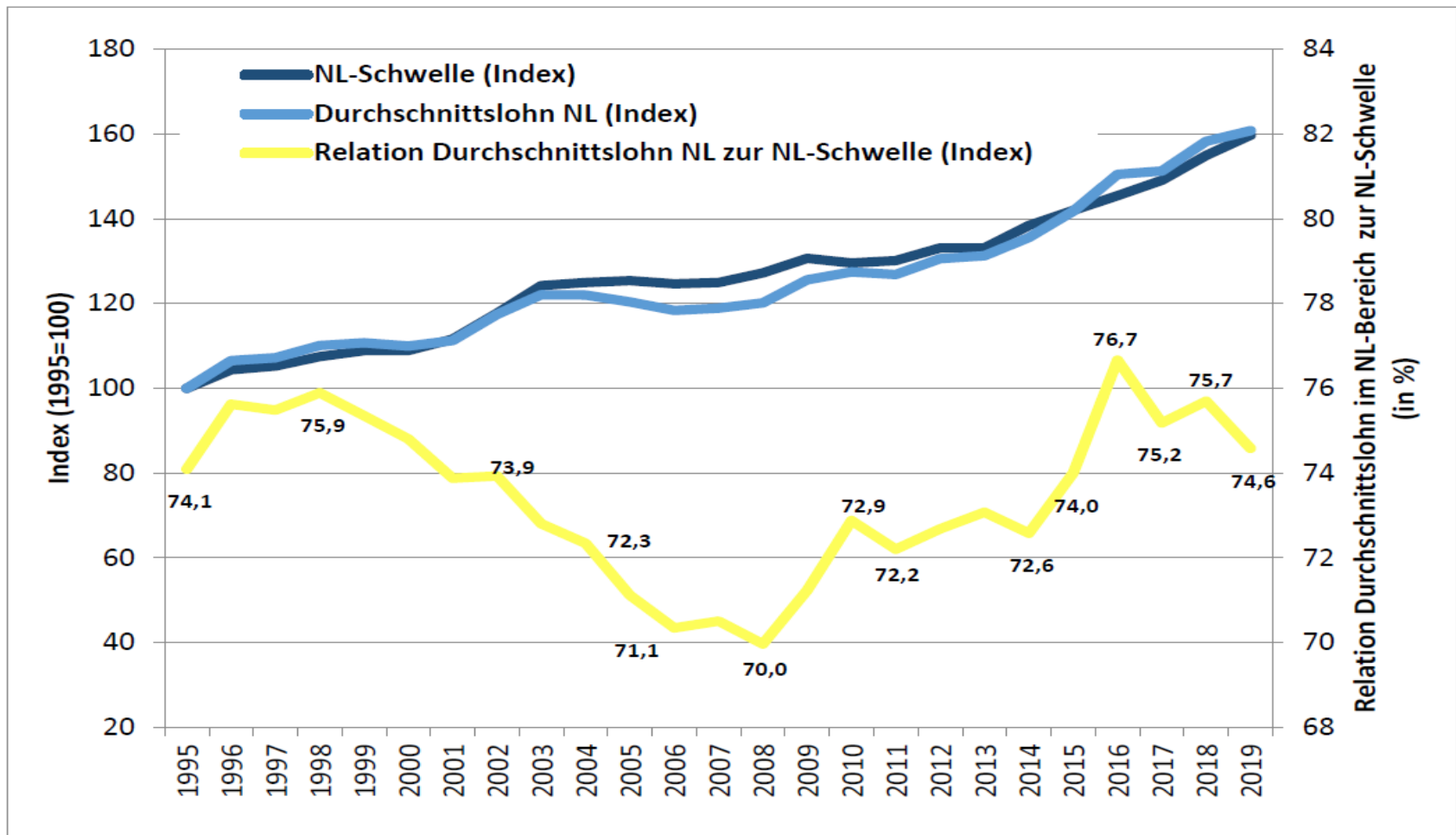
Fakten:

- Zunahme des Niedriglohnsektor und weiterer Verfall der Löhne innerhalb des Niedriglohnsektors
- Wichtigste Gründe:
 - Sinkende Tarifbindung (heute nur noch 54%), kein Mindestlohn
 - Verlagerung von Tätigkeiten in tarif- und mitbestimmungsfreie Zonen durch Outsourcing oder Privatisierung
 - Zunahme von Leiharbeit um rund 600 000 und Minijobs um rund 2,3 Mio – hier sehr hohe Niedriglohnanteile
 - Hoher Sanktionsdruck auf Arbeitslose
- Kontext wichtig: Hartz wirkte in Verbindung mit abnehmender Tarifbindung: **Arbeitsämter und Jobcenter wurden zum Erfüllungsgehilfen des Niedriglohnsektors**

Entwicklung des Anteils der Niedriglohnbeschäftigung



Verfall des Durchschnittslohns im Niedriglohnsektor

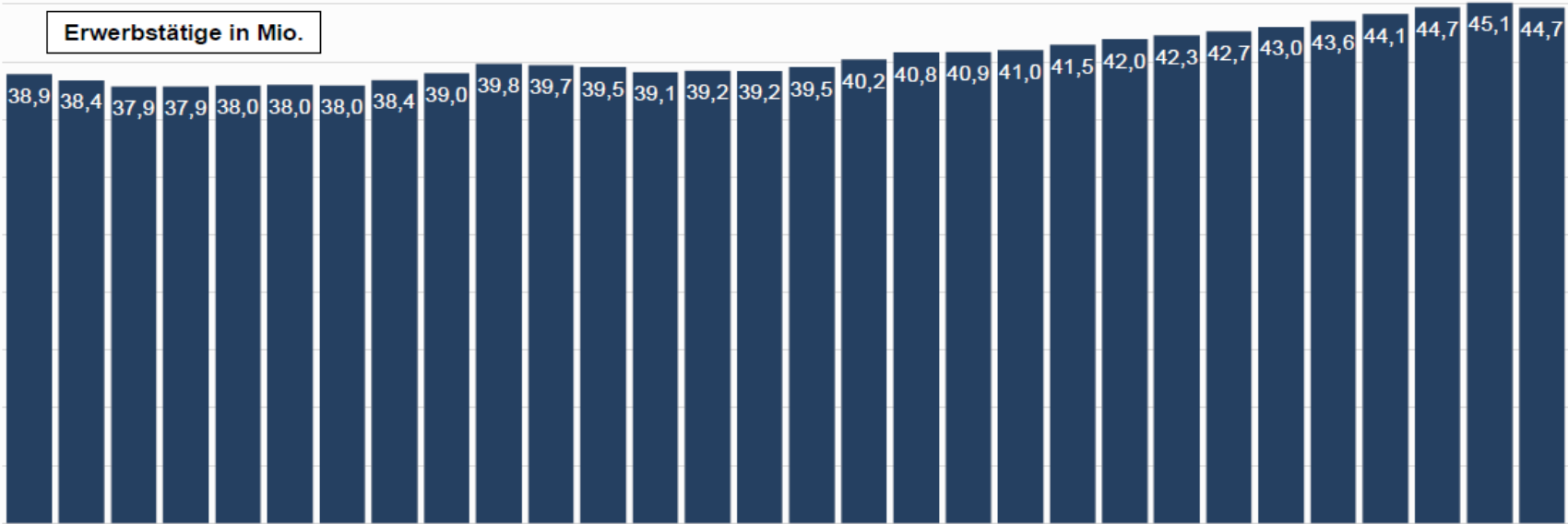


Zunahme der Beschäftigung seit 2003 +5,6 Mio, Annahme der Arbeitslosigkeit – 1,7 Mio

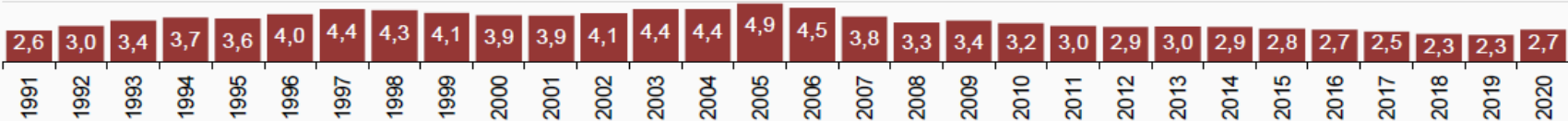
■ **Erwerbstätige¹ und Arbeitslose 1991 - 2020**
im Jahresdurchschnitt in Mio.



Erwerbstätige in Mio.



Arbeitslose in Mio.



¹ Die Werte der Erwerbstätigen für die Jahre 2017 bis 2020 sind vorläufig

Quelle: Statistisches Bundesamt (2021), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Bundesagentur für Arbeit (2021), Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf

War die Roskur von Lohnsenkungen wirklich nötig?

Nach Auffassung von **Top-Ökonomen** unbedingt

„....der Mindestlohn führt zu erheblichen Beschäftigungsverlusten.
Diese Beschäftigungsverluste sind im Westen unseres Landes erheblich.
Im Osten werden sie **erschütternde Ausmaße** annehmen.“



Prof. Dr. Ulrich Blum
IWH



Prof. Dr. Michael Hüth
IW Köln



Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
RWI



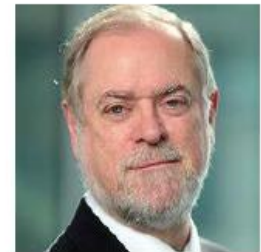
Prof. Dr. Hans-Werner Sinn
Ifo



Prof. Dennis J. Snower, Ph. D.
IfW



Prof. Dr. Thomas Straubhaar
HWWI



Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
DIW/IZA

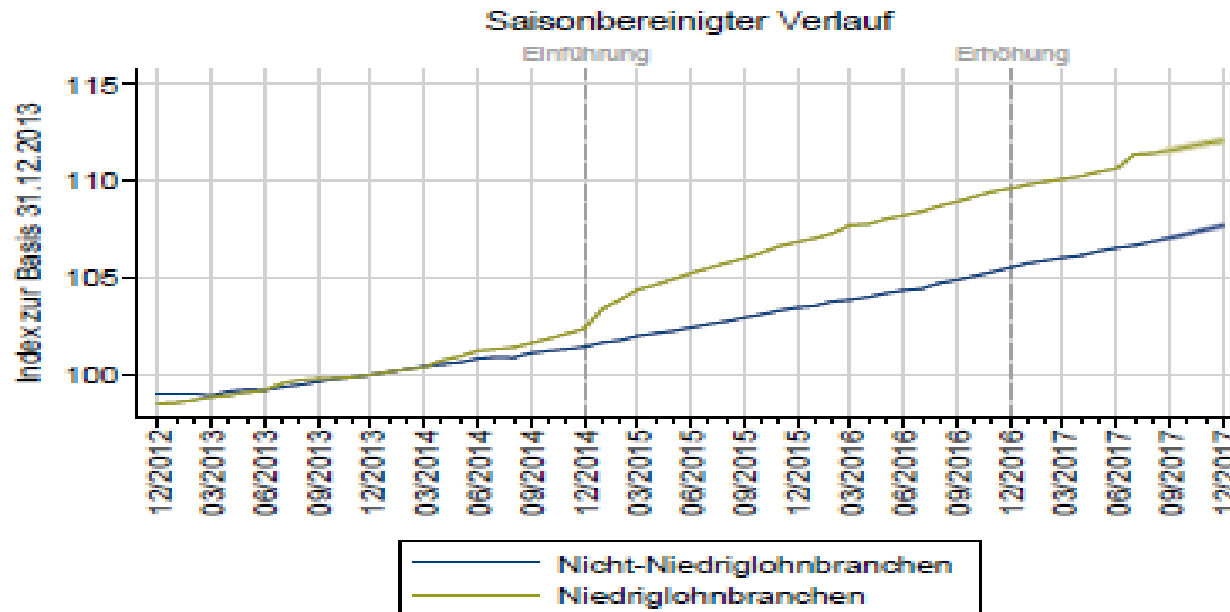
Gemeinsamer Aufruf der Präsidenten und Direktoren der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 12. März 2008

Aber: Keine Warnung vor der kommenden Weltfinanzkrise

Lohnsenkungen der Grund des Beschäftigungswunders?

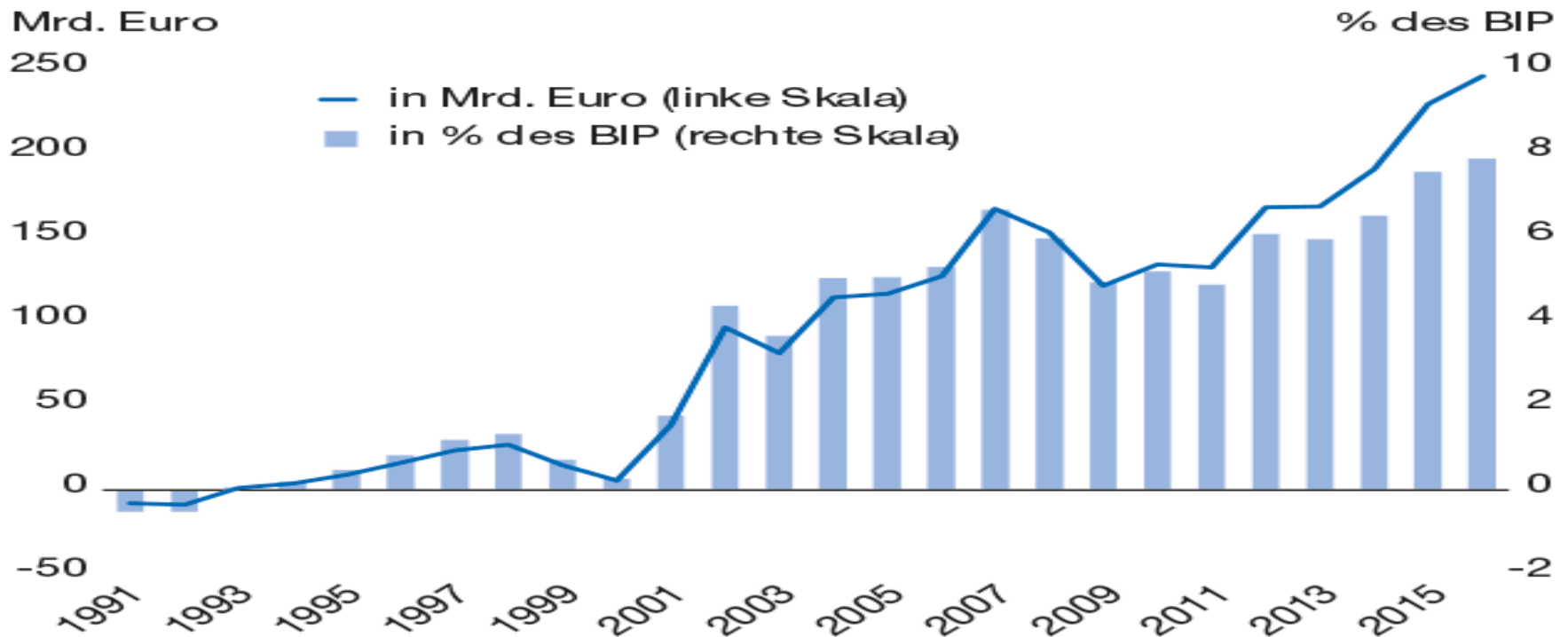
- Wenn ja, dann hätte der Mindestlohn im Umkehrschluss Beschäftigung vernichten müssen
- Evaluation des Mindestlohns keine negativen Beschäftigungseffekte – Waterloo für neoliberale Ökonomen und Kernargument der Hartz-Gesetze

Ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Niedriglohnbranchen verglichen mit Nicht-Niedriglohnbranchen



War Deutschland international nicht wettbewerbsfähig?

- Nach Wiedervereinigung nur geringe Leistungsbilanzüberschüsse
- Ab 2000 rasche Zunahme der Überschüsse: **Bekämpfung eines Problems, das wir gar nicht hatten**
- Wachsende deutsche Überschüsse angefeuert durch die Agenda 2010 ein Grund für die Schiefelage in der Euro-Zone

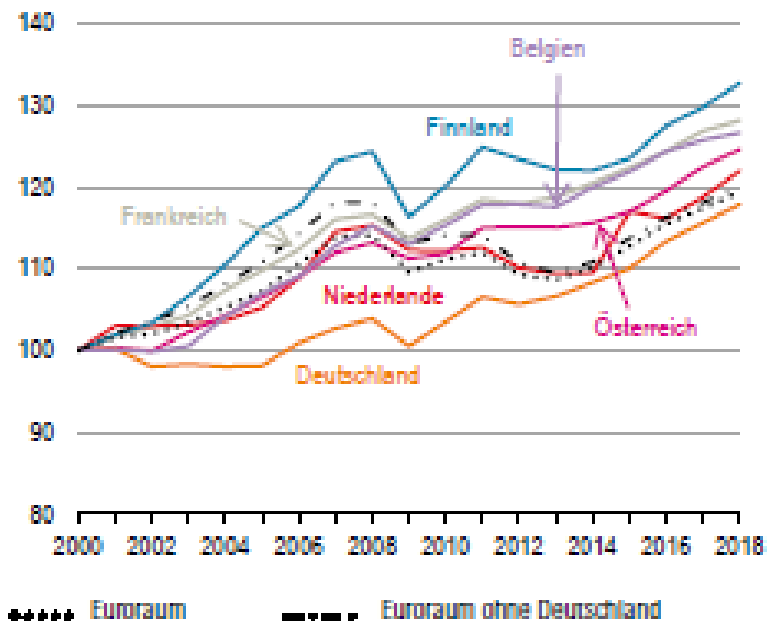


Wachstum in DE weitgehend exportgetrieben

- Binnennachfrage wurde geringes Lohnwachstum und Abbau öffentlich Investitionen ruiniert
- Wachstum durch innovative Industrie exportgetrieben
- Erst ab 2010 leichte Erholung der Binnennachfrage

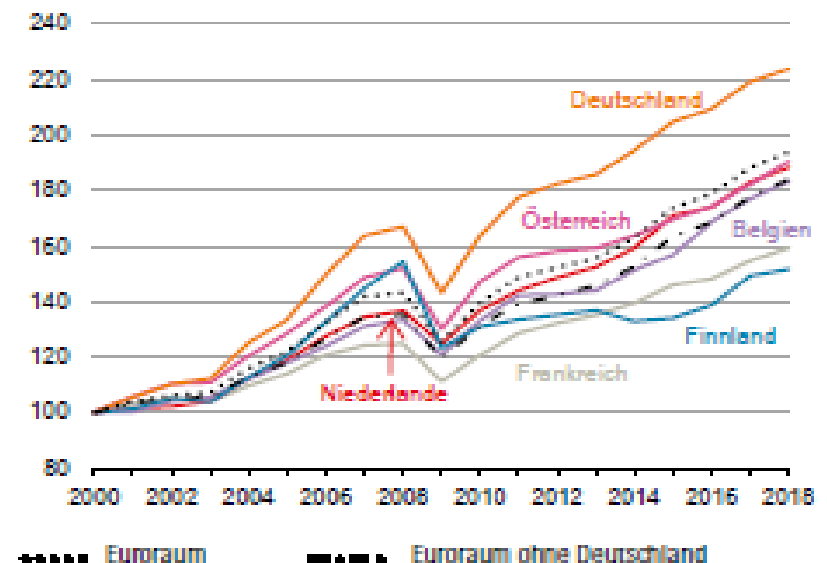
Entwicklung der Binnennachfrage¹ im Euroraum

2000=100



Entwicklung der Exports¹ im Euroraum

2000=100



Kahlschlag in der Weiterbildung (WB)

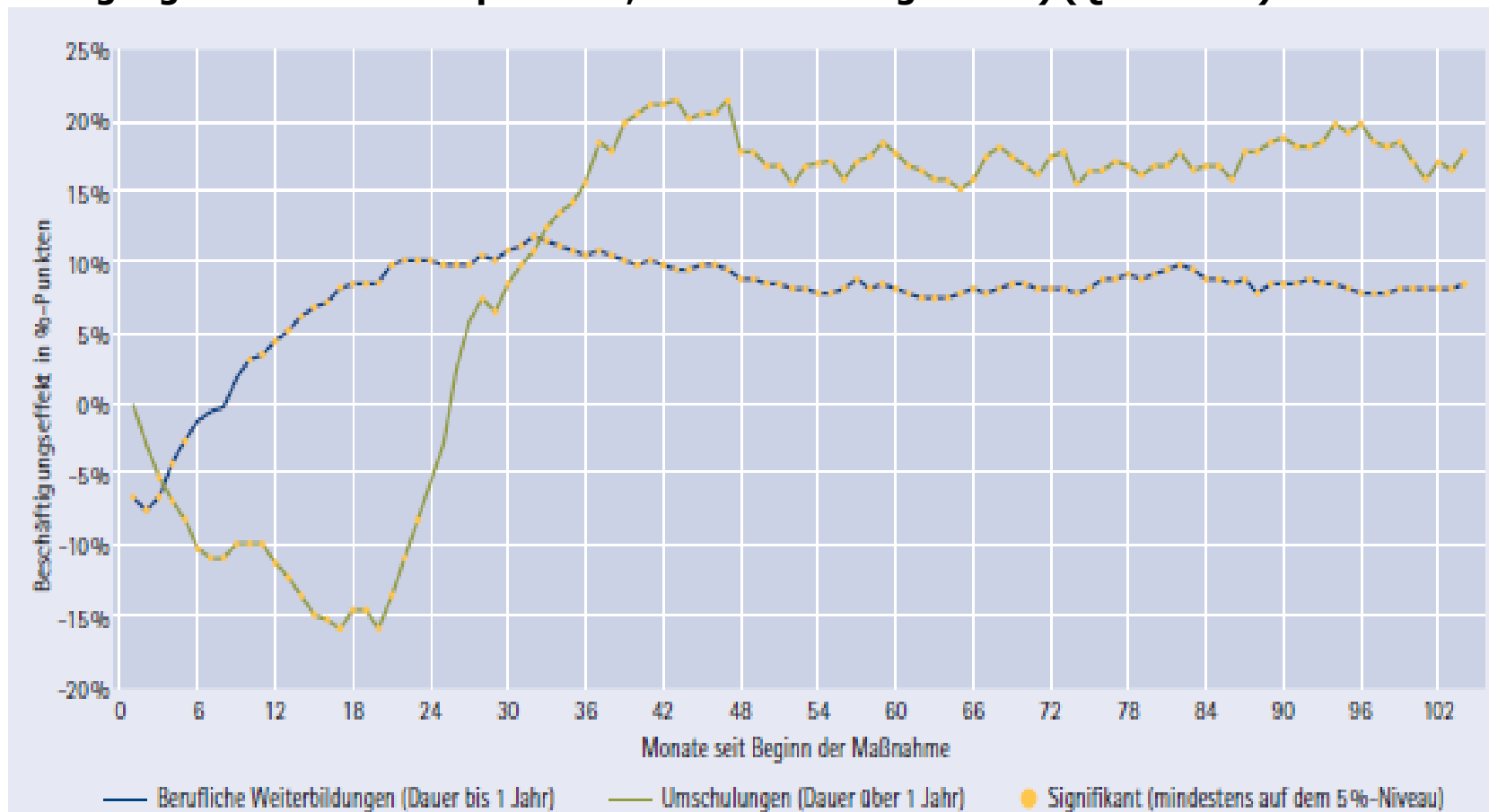
- **Vorrang der Vermittlung vor WB (work first):** Restriktive Vergabe von Gutscheinen für WB: Grund negative Evaluationen aus den 90er Jahren
- **Starker Rückgang der Teilnehmerzahlen:** Fast nur Förderung von kurzen „Fast-Food-Maßnahmen“
- **Neuere Evaluationen belegen positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte abschlussbezogener WB**
- **Wegen Fachkräftemangel** seit 2007 langsame Trendwende - *neue Förderprogramme (Wegebau, IFLAS und Zukunftsstarter, WB's-prämie von 2500 €, längerer ALG I Bezug bei WB-Teilnahme, Flächendeckende Weiterbildungsberatung*
- **Völlige Kehrtwende mit Koalitionsvereinbarung 2021:** Vorrang von Weiterbildung vor Vermittlung, Erhöhung des Arbeitsgelder um 150 € pro Monat für Teilnehmer,

Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen WB (2000 - Oktober 2018)

	Teilnehmer insgesamt	Teilnehmer mit Abschluss in %
2000	356.768	143.660 (40,3)
2005	111.704	70.494 (63,1)
2006	115.189	43.448 (37,7)
2007	120.744	32.514 (26,9)
2009	186.782	41.389 (22,2)
2015	136.122	65.230 (47,9)
2016	137.267	64.364 (46,9)
2017	138.268	64.364 (46,6)
2018	134.765	62.721 (46,5)

Positive Effekte von Weiterbildung auf die Beschäftigung

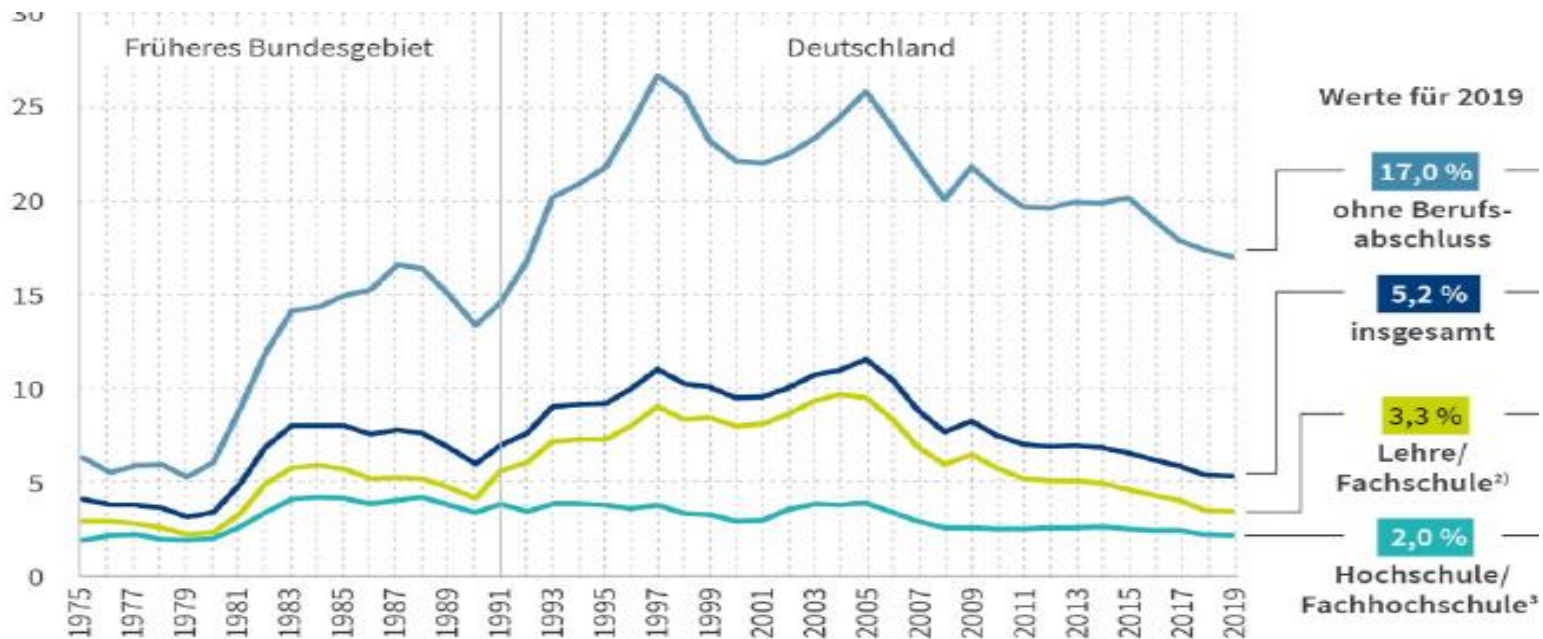
(Durchschnittliche Beschäftigungseffekte für Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungen und Umschulungen und für ähnliche Nichtteilnehmende, alle Zugänge von Februar – April 2005, Grundsicherung SGB II) (Quelle IAB)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und Leistungshistorik Grundsicherung des IAB, eigene Berechnungen, Darstellung angelehnt an Bernhard (2016).

Haben die gering Qualifizierten (gQ) profitiert?

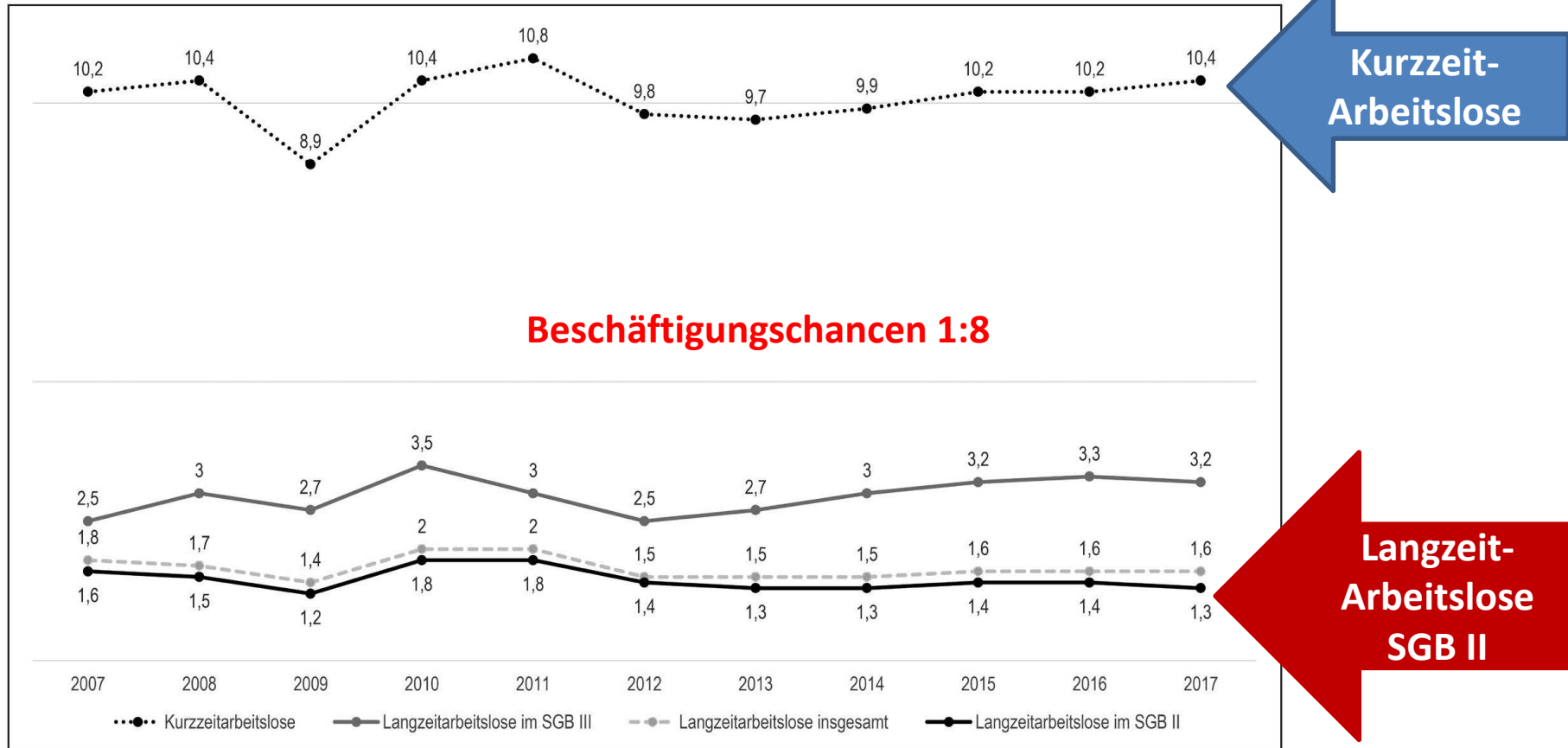
- Arbeitslosenquote der gQ weiterhin deutlich über dem Durchschnitt
- Berufsausbildung inzwischen Eintrittsticket in den AM
- Fehleinschätzung in Agenda 2010 Qualifikationsdefizite lassen sich nicht durch Lohnsenkungen kompensieren
- **Haupteffekt: Lohnsenkungen für Qualifizierte: 70% der Geringverdiener haben abgeschlossene Ausbildung oder Studium**



Offen im Denken

Keine erkennbare Verbesserung der monatlichen Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose

Abgangsraten* in Prozent, Gleitende Jahreswerte



* Wechsel aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt bezogen auf Arbeitslosenbestand im Vormonat

Quelle: Statistik der BA: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, diverse Ausgaben

Paradigmenwechsel durch Koalitionsvereinbarung 2021?

Vereinbart: Ablösung von Hartz IV durch „**Bürgergeld**“ (BG)
Ist das eine Mogelpackung, da die Sätze nicht erhöht werden

Umetikettierung ja, aber wichtige Änderungen

- Zwei Jahre Bezug des BG ohne Vermögensanrechnung und Überprüfung der Angemessenheit der Wohnung
- Schonvermögen danach erhöht, Ausnahme der Unterkunft von Sanktionen, 1 jähriges Moratorium bei Sanktionen
- Teilhabevereinbarung anstelle von Eingliederungsvereinbarung
- Flächendeckend Jugendbildungsagenturen mit Leistungen aus einer Hand, um Stigmatisierung von Jugendlichen zu vermeiden

BHG entspricht Hartz IV, aber für eine längere Übergangszeit wird das Vermögen geschont: Betrifft eher die langjährigen Beitragszahler

Fazit: Was bleibt von den Hartz-Gesetzen?

Positiv:

- Umbau der Bundesagentur und der Jobcentern zu leistungsfähigen Agenturen
- Der **leise Abschied von den Hartz-Gesetzen** in letzten 15 Jahren: Abschaffung nicht funktionierender Modeinstrumente (z.B. Ich-AG, Personalserviceagenturen), schrittweise Aufweichung der Vermittlungsvorrangs, mehr Förderung von Weiterbildung, Teilhabechancengesetz und jetzt das Bürgergeld

Negativ:

- Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse
- Großer Niedriglohnsektor in tariffreien Zonen als Drohkulisse (**Problem der geringen Tarifbindung, nicht der Arbeitsmarktpolitik**)
- Keine Belohnung der Lebensleistung für langjährige Versicherte durch Abschaffung der Arbeitslosenhilfe
- Fachkräftemangel durch unzureichende Förderung von Weiterbildung
- Hartz IV und Bürgergeld ermöglichen nur prekäre Lebensführung

Was kann man von den deutschen Erfahrungen lernen?

- Man kann Qualifikationsprobleme nicht durch geringere Löhne kompensieren - gQ profitierten nicht
- Investive Arbeitsmarktpolitik mit Weiterbildung
Voraussetzung der Vermeidung von Fachkräftemangel
- Arbeitsbehörden als Gehilfen des Niedriglohnsektors und fragwürdiger Geschäftsmodelle verlieren das Vertrauen in der Bevölkerung
- Absturz langjähriger Beitragszahler in Armut polarisiert die Gesellschaft ohne die Vermittlungschancen zu verbessern
- Die These, dass es immer genug Arbeitsplätze gibt und nur die Anspruchslöhne zu hoch sind, ist widerlegt. Die Finanz- und die Covid-Krise haben gezeigt, dass Arbeitsmärkte von den Produktmärkten abhängen und nicht umgekehrt