

Jobwunder kein Effekt der Agenda 2010

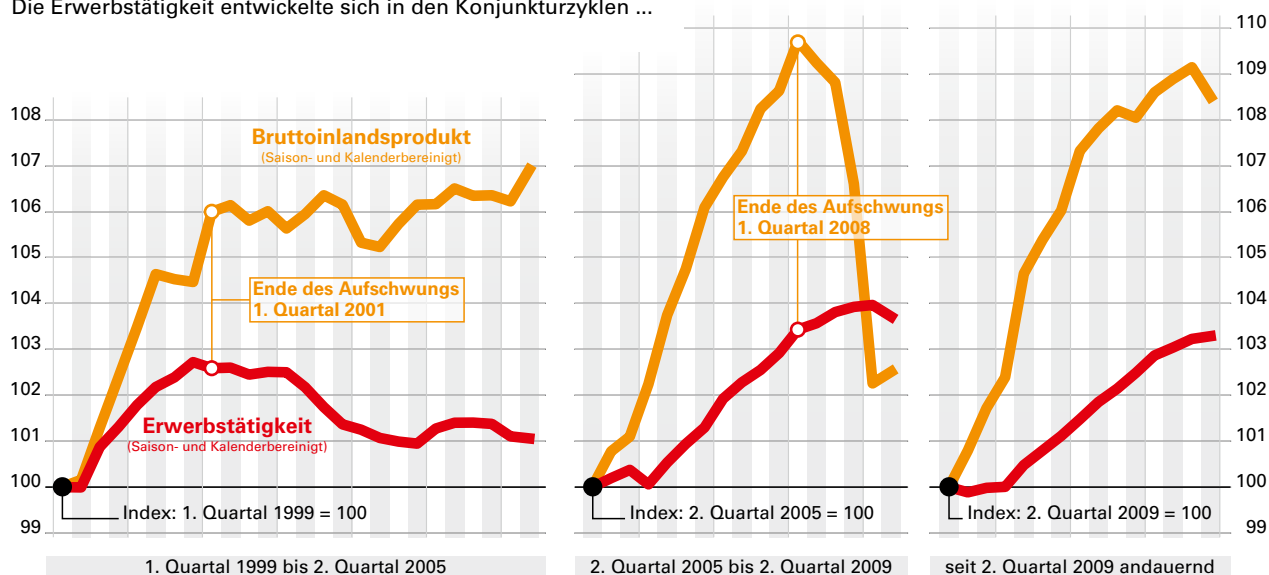
Die Erwerbstätigkeit in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Ist das ein Beweis für die Wirksamkeit der Agenda 2010? Nein – eine Analyse der Daten liefert dafür keine Indizien, resümiert das IMK.

Haben sich die Arbeitsmarktreformen der Agenda zehn Jahre nach ihrer Ankündigung und gut acht Jahre nach dem Inkrafttreten von Hartz IV als erfolgreich erwiesen? Auf den ersten Blick könnte man das annehmen: Die Zahl der Erwerbstätigen erreicht Rekordstände und ist weit höher als vor einem Jahrzehnt. Doch liegt das wirklich an den Maßnahmen, die der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder

Folge dieses Wandels: Das Arbeitsvolumen, die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden, lag 2012 nicht höher als 1994. „Gesamtwirtschaftlich fand also eine Umverteilung der Arbeit auf eine deutlich größere Anzahl von Erwerbstätigen durch Arbeitszeitverkürzung statt“, so Horn und Herzog-Stein. Die Stagnation beim Arbeitsvolumen relativiere die eindrucksvolle Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen. Und

Zunahme der Erwerbstätigkeit: Entscheidend bleibt die Konjunktur

Die Erwerbstätigkeit entwickelte sich in den Konjunkturzyklen ...



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Berechnungen IMK | © Hans-Böckler-Stiftung 2013

im März 2003 in seiner Agenda-Rede skizziert hat? Gustav Horn und Alexander Herzog-Stein, der Wissenschaftliche Direktor und der Arbeitsmarktexperte des IMK, haben die Arbeitsmarktentwicklung vor und nach den Reformen untersucht.* Ihr Ergebnis: Hartz & Co. haben die Erwerbstätigkeit nicht erkennbar beeinflusst. Weitaus bedeutsamer war die gelungene Stabilisierungspolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009. Die wichtigsten Befunde:

Mehr Erwerbstätige bei stagnierendem Arbeitsvolumen. 41,6 Millionen Menschen waren im Jahresdurchschnitt 2012 als Arbeitnehmer oder Selbstständige erwerbstätig. Das waren rund 2,7 Millionen mehr als 2003. Doch der Wachstumstrend begann keineswegs in den Agenda-Jahren, sondern viel früher, zeigen die Forscher. Schaut man auf die gesamte Phase seit der deutschen Vereinigung, so war der Tiefststand bereits im Jahr 1994 mit rund 37,7 Millionen Erwerbstätigen erreicht. Seitdem stieg die Zahl – mit konjunkturellen Schwankungen. Gleichzeitig veränderte sich aber die Struktur der Erwerbstätigkeit: Die Vollzeitbeschäftigung ging spürbar zurück, Teilzeitstellen und selbstständige Tätigkeiten nahmen zu.

„qualitativ ist das Bild äußerst durchwachsen“, schreiben die Forscher. „Atypische Beschäftigung wie auch die Niedriglohnbeschäftigung haben stark zugenommen und sich auf einem vorher nicht gekannten Niveau eingependelt.“

Kein stärkerer Zuwachs bei Erwerbstätigen nach Hartz-Reformen. In einem zweiten Schritt verglichen die Wissenschaftler die Konjunkturzyklen seit Inkrafttreten der Agenda-Reformen mit dem Zyklus unmittelbar davor. Vorteil des Verfahrens: Da jeder Zyklus aus einem Auf- und dem darauf folgenden Abschwung besteht, lässt sich mit einem solchen Abgleich der Einfluss der Konjunktur auf die Erwerbstätigenentwicklung auf eine vergleichbare Basis stellen. Die Auswirkungen einer strukturellen Änderung wie der Hartz-Reformen müsste daher im Zyklenvergleich deutlich sichtbar werden, so die Wissenschaftler: „Jenseits der Konjunktur müsste die Arbeitsmarktentwicklung nach den Reformen signifikant besser sein als zuvor, wenn diese als beschäftigungspolitischer Erfolg gelten soll.“

Für die drei Konjunkturzyklen von 1999 bis 2005, 2005 bis 2009 und von 2009 bis heute beobachten Horn und Stein

jedoch keinen Positiv-Effekt. Eher das Gegenteil, wenn man berücksichtige, dass der Aufschwung im ersten Zyklus kürzer ausfiel als die beiden folgenden. Auf zeitlich vergleichbarer Basis gerechnet, stieg die Beschäftigung im Zyklus vor den Hartz-Reformen sogar ein wenig stärker an als in den beiden Durchgängen danach. Das lässt sich beispielsweise an der so genannten Beschäftigungsintensität ablesen, der prozentualen Veränderung des Erwerbstätigenniveaus, wenn die Wirtschaft um ein Prozent wächst. Sie lag im Aufschwung vor der Agenda bei 0,43 Prozent. In den beiden Nach-Agenda Aufschwüngen dagegen bei 0,35 beziehungsweise 0,39 Prozent. Die positive Beschäftigungsentwicklung sei also auf die Konjunktur zurückzuführen und nicht auf strukturelle Änderungen, so Horn und Herzog-Stein.

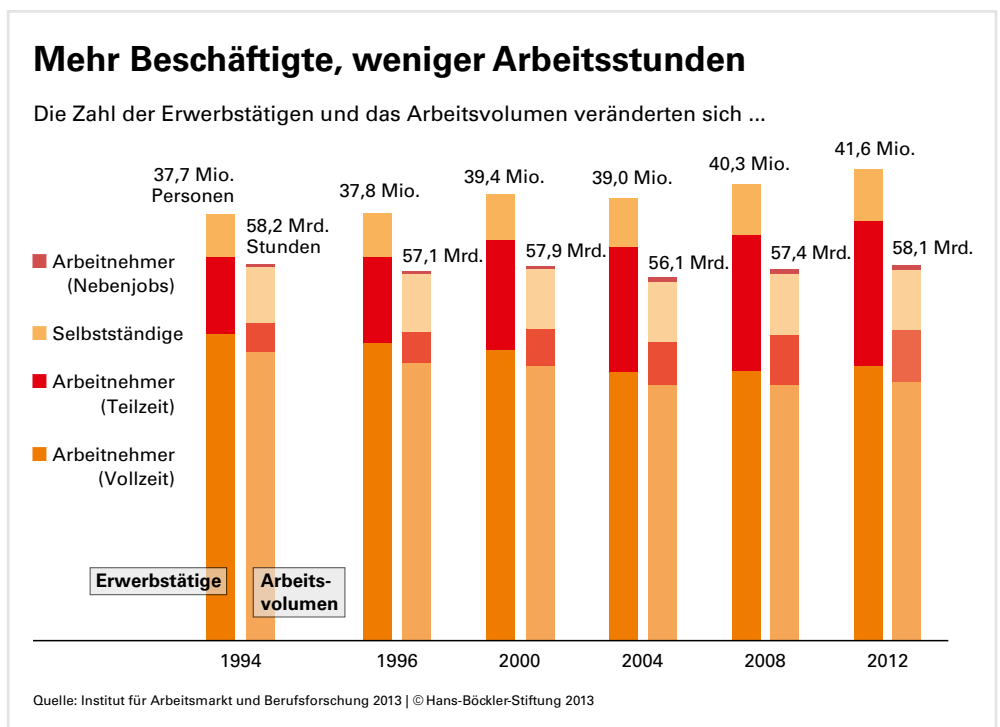
Jobsicherung in der Krise als Schlüssel zum Beschäftigungserfolg. Während sich die Beschäftigungsentwicklung im Aufschwung kaum unterschied, beobachteten die Forscher zwischen dem Abschwung des ersten und dem des zweiten Zyklus' starke Differenzen: In der langen Stagnationsphase zwischen 2001 und 2005 sank die Erwerbstätigkeit noch um 1,5 Prozent. Die Beschäftigungsgewinne der Vorjahre gingen zu einem guten Teil wieder verloren. Im scharfen, aber relativ kurzen Abschwung während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 nahm die Erwerbstätigkeit dagegen sogar ein wenig zu. Das sei bislang einmalig, schreiben die Forscher. „Es spricht einiges dafür, dass hier der Schlüssel für die Beschäftigungsrekorde“ der vergangenen Jahre zu finden sein könnte. „Wenn man von einem Jobwunder sprechen will, dann liegt es hier“, sagt Horn. „Denn der tiefe Einbruch der Produktion in den Jahren 2008 und 2009 hätte unter früheren Umständen zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit weit über die Fünf-Millionengrenze führen müssen.“

Mit den Hartz-Reformen habe der gelungene Erhalt von Beschäftigung aber wiederum nichts zu tun, betont der IMK-Direktor. „Wesentliche Teile wie beispielsweise die Deregulierung der Leiharbeit zielten ja genau in die andere Richtung: Die externe Flexibilität am Arbeitsmarkt sollte erhöht werden. Leichter einstellen im Aufschwung, leichter entlassen im Abschwung war das Modell.“

Konjunkturprogramme, Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten. Dass es ausgerechnet in der schwersten Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren anders kam, erklärt der Wissenschaftler vielmehr mit zwei Faktoren, die in eine ganz andere Richtung wirkten: Erstens einem Politikwechsel der damaligen Großen Koalition. Nach anfänglichem Zögern betrieb die Regierung eine Stabilisierungspolitik aus Konjunkturprogrammen und erweiterter Kurzarbeit. Die machte es vielen Unternehmen

leichter, mit dem Nachfrageausfall fertig zu werden. Zweitens, so Horn, bewährte sich in der Krise die hohe interne Flexibilität in vielen deutschen Industrieunternehmen. Vor allem in größeren Betrieben hatten Management und Arbeitnehmervertretungen Regelungen ausgehandelt, nach denen Mehr- oder Minderarbeit auch über längere Zeiträume über Arbeitszeitkonten abgerechnet werden konnten.

Im Aufschwung sei dies den Unternehmen zugute gekommen. „Sie konnten die höheren Absatzzahlen mit längeren Arbeitszeiten ohne spürbare Mehrkosten bewältigen, was ihre Rentabilität deutlich steigerte“, erklärt Horn. Im Abschwung profitierten hingegen vor allem die Arbeitnehmer. „Sie wurden nicht entlassen, sondern ihre Arbeitszeit wurde bei nahezu unverändertem Einkommen gekürzt.“ Zusammen mit den Impulsen durch die Regierungsprogramme stabili-



sierte das nicht nur die Beschäftigung in den direkt betroffenen Betrieben, sondern es verhinderte über die stabilen Einkommen einen Einbruch des privaten Verbrauchs. So griff die Krise nicht auf die Dienstleistungssektoren über, und Deutschland konnte sich auch im internationalen Vergleich besonders rasch erholen.

Horns Fazit: „Der zweite Blick enthüllt, dass die gute Beschäftigungsentwicklung in Deutschland primär das Ergebnis einer guten Konjunktur und von flexiblen Arbeitszeiten ist.“ Die Reformen der Agenda 2010 hätten wahrscheinlich die Effizienz der Arbeitsvermittlung verbessert und den Druck auf Arbeitslose, sich eine neue Beschäftigung zu suchen, erhöht. Dies reiche aber nicht, um das „Arbeitsmarktwunder“ zu erklären. „Die Apologeten der Agenda 2010 verfallen bei ihren Feiern einer großen Illusion“, sagt der Ökonom. ◀

* Quelle: Gustav Horn, Alexander Herzog-Stein: Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst 3/2013
 Link zur Studie: boecklerimpuls.de