

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

314

Analysen Daten Fakten



Joachim Möller, Ulrich Walwei (Hg.)

Handbuch Arbeitsmarkt

2009

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0 ■ Redaktion: Martina Dorsch, Martin Schludi, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de ■ Umschlaggestaltung: Petra Wagler, IAB ■ Gesamtherstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld (www.wbv.de) ■ Rechte: Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

2009 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-7639-4001-1

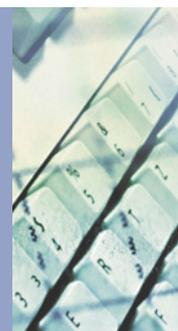
ISSN 1865-4096

Best.-Nr. 300636

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt



Vorwort	7
---------------	---

Teil I Der deutsche Arbeitsmarkt im Überblick

Kapitel A Der deutsche Arbeitsmarkt – Entwicklung und Perspektiven..... 11

Hans-Uwe Bach, Michael Feil, Johann Fuchs, Hermann Gartner,
Sabine Klinger, Anne Otto, Thomas Rhein, Thomas Rothe,
Norbert Schanne, Peter Schnur, Eugen Spitznagel, Cornelia Sproß,
Rüdiger Wapler, Antje Weyh, Gerd Zika

Das Wichtigste in Kürze.....	13
1 Einleitung	15
2 Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt	16
3 Kurzfristige Arbeitsmarktperspektiven	31
4 Längerfristige Perspektiven	42
5 Die Bedeutung der Arbeitsmarkt- reformen	49
6 Methodenteil	57
Literatur	76

Kapitel B Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2005–2008 79 |

Judith Bendel-Claus, Ulrike Kress

Teil II Schwerpunktthemen

Kapitel C Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen 149

Sarah Bernhard, Katrin Hohmeyer, Eva Jozwiak, Susanne Koch,
Thomas Kruppe, Gesine Stephan, Joachim Wolff

Das Wichtigste in Kürze.....	151
1 Einleitung	153
2 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Instrumente	154
3 Wirkung auf die Geförderten und ihre Messung	156
4 Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen	165
5 Förderung beruflicher Weiterbildung	173
6 Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	176
7 Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen ..	178
8 Beschäftigung schaffende Maßnahmen ..	184
9 Wirkung auf der Makroebene und ihre Messung	188
10 Empirische Befunde zu den Makro- wirkungen	192
11 Fazit	195
Literatur	197

Kapitel D
Lebenszusammenhänge
erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im
Kontext der Grundsicherungsreform .203

Juliane Achatz, Johanna Dornette, Sandra Popp,
 Markus Promberger, Angela Rauch, Brigitte Schels,
 Ulrich Wenzel, Claudia Wenzig, Christina Wübbeke

Das Wichtigste in Kürze.205

1 Hintergrund, Strukturen und Forschungs-
fragen zur Grundsicherungsreform206

2 Lebenssituation hilfebedürftiger
Jugendlicher und junger Erwachsener...209

3 Altersarmut in Deutschland: die Situation
älterer Arbeitslosengeld-II-Bezieher214

4 Arbeitslosigkeit und Gesundheit.....217

5 Maßnahmenwahrnehmung und
Beteiligung220

6 Mehr Bangen als Hoffen:
die SGB-II-Reform aus der Sicht von
Arbeitslosengeld-II-Empfängern.....224

7 Zusammenfassung und Ausblick: Lebens-
lagen, Wahrnehmung und Akzeptanz-
probleme der Grundsicherungsreform...230

Literatur233

Kapitel E
Internationale Migration:
Umfang, Qualifikationsstruktur und
Arbeitsmarktwirkungen.....237

Timo Baas, Herbert Brückner, Johann Fuchs, Elmar Hönekopp,
 Markus Promberger, Doris Söhnlein, Ulrich Wenzel, Werner Winkler

Das Wichtigste in Kürze.239

1 Einleitung240

2 Migrationstrends aus globaler,
europäischer und deutscher Perspektive .242

3 Migration im Zuge der EU-Osterweiterung 256

4 Arbeitsmarktwirkungen der
Arbeitsmigration265

5 Einfluss der Zuwanderung auf
das Erwerbspersonenpotenzial271

6 Fazit und Schlussfolgerungen für
die Migrationspolitik.....275

Literatur279

Kapitel F
Integration von Migranten in
Arbeitsmarkt und Bildungssystem...283

Andrea Brück-Klingberg, Carola Burkert, Andreas Damelang,
 Axel Deeke, Anette Haas, Eva Schweigard, Holger Seibert,
 Rüdiger Wapler

Das Wichtigste in Kürze.285

1 Einleitung286

2 Arbeitsmarktintegration von Migranten ..287

3 Integration in Bildung und Ausbildung...295

4 Sprachförderung und Arbeitsförderung für
Arbeitslose mit Migrationshintergrund ..301

5 Fazit und Schlussfolgerungen für
die Integrationspolitik.....310

Literatur313

Kapitel G
Ausbildung im dualen System und
Maßnahmen der Berufsvorbereitung 317

Hans Dietrich, Kathrin Dressel, Florian Janik,
 Wolfgang Ludwig-Mayerhofer

Das Wichtigste in Kürze.319

1 Einleitung321

2 (Aus-)Bildung – eine unvollendete
Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik...323

3 Drei Perspektiven: eine schwierige
Annäherung an den bundesdeutschen
Ausbildungsmarkt326

4 Berufs(ausbildungs)vorbereitung und
außerbetriebliche Ausbildung336

5 Ausbildungsbereitschaft und
Ausbildungsfähigkeit343

6 Ausblick.....350

Literatur353

Kapitel H**Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt.359**

Lutz Bellmann, Gabriele Fischer, Christian Hohendanner

Das Wichtigste in Kürze.	361
1 Interne und externe Flexibilisierung	363
2 Entwicklung von Betrieben und Beschäftigung 1996–2006	365
3 Die Dynamik des deutschen Arbeitsmarktes	368
4 Atypische Beschäftigung in Deutschland .	379
5 Befristete Beschäftigung	383
6 Leiharbeit.	389
7 Fazit	395
Anhang	398
Literatur	399

**Teil III
Datenanhang****Kapitel I****Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes.405**

Zusammenstellung: Hans-Uwe Bach, Markus Hummel, Klara Kaufmann

1 Wachstum/Beschäftigung/Produktivität . .	407
2 Arbeitszeitrechnung.	411
3 Arbeitsmarktbilanz.	427
4 Regionaldaten.	431
5 Bildung und Ausbildung.	451

Kapitel J**Deutschland im internationalen Vergleich.471**

Zusammenstellung: Cornelia Sproß

1 Methodische Anmerkungen zum internationalen Datenanhang	473
2 Erwerbsbeteiligung	477
3 Erwerbstätigkeit.	485
4 Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit. .	501

Stichwortregister.	511
-----------------------------------	------------

Vorwort der Herausgeber

Im Jahr 2005 veröffentlichte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sein erstes „Handbuch Arbeitsmarkt“. Die Idee war, in kompakter und ansprechender Form, einen Überblick über zentrale Befunde aus dem breiten Forschungsspektrum des IAB zu geben. Zielgruppe sollten nicht nur Arbeitsmarktexperten sein, sondern alle, die an Fragen der Arbeitsmarktpolitik interessiert sind. Die Resonanz der Leserinnen und Leser war außerordentlich positiv, und die Nachfrage hat unsere Erwartungen sogar noch übertroffen. Wir haben uns deshalb entschlossen, eine Neuauflage zu publizieren. Mit dem vollständig überarbeiteten Handbuch wollen wir den neuesten Entwicklungen Rechnung tragen und hoffen, an den Erfolg des ersten Bandes anknüpfen zu können.

Seit der Veröffentlichung des ersten Handbuchs hat sich die Arbeitsmarktlage in Deutschland spürbar verändert. Im Jahr 2005 war die öffentliche Debatte von steigenden Arbeitslosenzahlen und von den vielfältigen Umsetzungsproblemen der gerade erst beschlossenen Arbeitsmarktreformen geprägt. In dem danach einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung ist es zu einer deutlichen Verbesserung der Beschäftigungssituation gekommen. So ist die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von knapp 4,9 Millionen im Jahr 2005 auf voraussichtlich knapp 3,3 Millionen im Jahr 2008 zurückgegangen. Mitte 2008 klagten die Unternehmen vermehrt über Stellenbesetzungsprobleme, und in einigen Regionen insbesondere Süddeutschlands herrschte de facto Vollbeschäftigung. Auch wenn sich durch die Finanzmarktkrise inzwischen sehr dunkle Wolken am Konjunkturhimmel zeigen, so ist doch die Hoffnung auf eine nachhaltige Entschärfung des strukturellen Unterbeschäftigungsproblems in Deutschland deutlich gewachsen. Die Arbeitsmarktreformen haben aus unserer Sicht hierzu nicht unwesentlich beigetragen.

Die veränderten Rahmenbedingungen spiegeln sich auch in diesem Handbuch wider. So widmet sich das erste Kapitel der Verbesserung der Beschäftigungssituation in den letzten Jahren. Dort werden aber auch die längerfristigen Arbeitsmarktperspektiven für Deutschland aufgezeigt. Dabei wird deutlich: Die positive Grundlinie der Arbeitsmarktentwicklung wird sich nur dann fortsetzen, wenn Deutschland am Reformkurs festhält und zugleich der Bildung und Ausbildung seiner Arbeitskräfte eine hohe Priorität einräumt (Kapitel A). Teil I des Handbuchs („Der deutsche Arbeitsmarkt im Überblick“) enthält zudem eine aktuelle arbeitsmarktpolitische Chronik, die einschlägige Gesetzesvorhaben der jüngeren Vergangenheit rekapituliert und über die entsprechenden Positionen des IAB informiert (Kapitel B).

Die Kapitel im zweiten Teil des Handbuchs befassen sich mit verschiedenen Schwerpunktthemen. Auch dort wird der veränderten Beschäftigungssituation in vielfacher Weise Rechnung getragen, insbesondere im Hinblick auf die zuletzt immer stärkere Diskussion um das Thema Fachkräftemangel. Zu nennen sind hier die Kapitel zur internationalen Migration (Kapitel E), zur Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem (Kapitel F) sowie zur dualen Berufsausbildung (Kapitel G). Die weiteren Kapitel in Teil II knüpfen an die Diskussion der Reformagenda im ersten Handbuch an und analysieren vornehmlich die Wirkungen der jüngsten Arbeitsmarktreformen. Im Einzelnen geht es um die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik (Kapitel C), die Wahrnehmung und Akzeptanz der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe seitens der Betroffenen (Kapitel D) sowie den Einsatz flexibler Beschäftigungsformen aus Sicht der Betriebe (Kapitel H).

Wie schon der erste Band bietet auch die Neuauflage des Handbuchs im letzten Teil eine breite Palette an zentralen, zum Teil auch international vergleichenden Arbeitsmarktindikatoren (Kapitel I und J).

Auch dieser Band ist das Resultat einer großen Teamleistung im IAB. Über 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unterschiedlichen Forschungsbereichen und verschiedenen Disziplinen haben ihr Wissen zusammengetragen, in geeigneter Weise verknüpft und zu einem Buch verdichtet, das den Leserinnen und Lesern einen gleichermaßen umfassenden wie kompetenten Überblick über das Arbeitsmarktgeschehen in Deutschland gestattet.

Der Dank der Herausgeber geht zuallererst an die Autorinnen und Autoren. Sie haben sich trotz enger zeitlicher Vorgaben und der hohen Arbeitsbelastung im Zuge der Evaluation des IAB durch den Wissenschaftsrat für dieses Buchprojekt engagiert. Unser Dank gilt aber auch dem Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“ des IAB für die professionelle technische und redaktionelle Umsetzung des Bandes. Namentlich genannt und hervorgehoben seien hier Martina Dorsch und Martin Schludi.

Gespannt sind wir auf die Rückmeldungen der Leserinnen und Leser. Bitte sparen Sie nicht mit Kritik und Anregungen! Auch Lob ist stets willkommen, spornt es uns doch an, auf dem eingeschlagenen Wege voranzuschreiten.

Joachim Möller und Ulrich Walwei
Nürnberg, im November 2008

Teil I

Der deutsche Arbeitsmarkt im Überblick

Teil I

Kapitel A:
Der deutsche Arbeitsmarkt

Kapitel B:
Chronik der Arbeitsmarkt-
politik 2005–2008

Teil I
Kapitel A

Der deutsche Arbeitsmarkt –
Entwicklungen und Perspektiven

Kapitel A

Hans-Uwe Bach
Michael Feil
Johann Fuchs
Hermann Gartner
Sabine Klinger
Anne Otto
Thomas Rhein
Thomas Rothe
Norbert Schanne
Peter Schnur
Eugen Spitznagel
Cornelia Sproß
Rüdiger Wapler
Antje Weyh
Gerd Zika



Inhaltsübersicht Kapitel A

Der deutsche Arbeitsmarkt – Entwicklung und Perspektiven

Hans-Uwe Bach, Michael Feil, Johann Fuchs, Hermann Gartner, Sabine Klinger, Anne Otto, Thomas Rhein, Thomas Rothe, Norbert Schanne, Peter Schnur, Eugen Spitznagel, Cornelia Sproß, Rüdiger Wapler, Antje Weyh, Gerd Zika

Das Wichtigste in Kürze	13	5 Die Bedeutung	
		der Arbeitsmarktreformen	49
1 Einleitung	15	5.1 Einleitung	49
2 Die Lage auf dem deutschen		5.2 Arbeitsmarktinstitutionen und die	
Arbeitsmarkt	16	Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes .	49
2.1 Die Entwicklung seit 2003	16	5.3 Aufschwung am Arbeitsmarkt –	
2.2 Der deutsche Arbeitsmarkt		Trendwende oder Strohfeuer?	50
im internationalen Vergleich	22	5.4 Fazit und wirtschaftspolitische	
2.2.1 Erwerbsbeteiligung	22	Schlussfolgerungen	54
2.2.2 Erwerbstätigkeit	24	6 Methodenteil	57
2.2.3 Arbeitslosigkeit	28	6.1 Zur Entstehung der kurzfristigen	
2.2.4 Fazit	30	IAB-Arbeitsmarktprojektion	57
3 Kurzfristige Arbeitsmarktperspektiven ..	31	6.1.1 Arbeitsangebot	58
3.1 Zur aktuellen Wirtschaftslage	31	6.1.2 Arbeitsnachfrage	60
3.2 Der Arbeitsmarkt im Jahr 2008	32	6.1.3 Unterbeschäftigung	61
3.3 Die Perspektiven 2009	36	6.1.4 Prognosefehler	63
3.3.1 Rückgang der Erwerbstätigkeit	36	6.1.5 Fazit	63
3.3.2 Das Arbeitskräfteangebot sinkt	36	6.2 Regionale Arbeitsmarktprognosen	64
3.3.3 Negative Arbeitsmarktbilanz		6.2.1 Einleitung	64
für 2009	36	6.2.2 Ansätze der Regionalprognose:	
3.3.4 Alternative Szenarien	38	methodische Wurzeln und deren	
3.3.5 Die Arbeitslosigkeit in den		Synthese	64
Rechtskreisen SGB III und SGB II	38	6.2.3 Räumliche Wechselwirkungen	
3.3.6 Der Arbeitsmarkt in Ost- und		bei Regionalprognosen	66
Westdeutschland	40	6.2.4 Empirische Analyse	68
3.4 Fazit	41	6.2.5 Zusammenfassung	73
4 Längerfristige Perspektiven	42	6.3 Zur Entstehung der langfristigen	
4.1 Arbeitskräfteangebot	42	IAB-Arbeitsmarktprojektionen	73
4.2 Arbeitskräftebedarf	44	6.3.1 Arbeitskräfteangebot	73
4.3 Fazit	48	6.3.2 Arbeitskräftenachfrage	74
		Literatur	76

Das Wichtigste in Kürze

Das folgende Kapitel enthält eine Darstellung der Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland seit 2003 sowie einen Ausblick auf die zukünftige kurz- und auch langfristige Entwicklung. Es knüpft dabei an das gleichnamige Kapitel des ersten IAB-Handbuchs Arbeitsmarkt an. Auch dieses Mal wird die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes mit der in anderen OECD-Ländern verglichen. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einigen Überlegungen zum Einfluss der Arbeitsmarktreformen, die noch von der rot-grünen Bundesregierung verabschiedet wurden, auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Im Anhang sind die Methoden dargestellt, die zur Erstellung der IAB-Projektionen verwendet werden.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Befunde:

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeichnet sich eine grundsätzliche Wende ab. Nach vielen Jahren der Stagnation verlief die Entwicklung in den Jahren 2006 bis 2008 positiv. Offen ist jedoch die Frage, ob die Belebung am Arbeitsmarkt wirklich nachhaltig ist. Viele Indizien sprechen dafür. Eine Antwort ist aber erst möglich, wenn zu sehen ist, wie sich der Ende 2008 beginnende Abschwung auf den Arbeitsmarkt auswirkt. In den nächsten beiden Jahren wird sich zeigen, ob der Trend eines stetigen Anstiegs der Arbeitslosenquote von Abschwung zu Abschwung – wie er für Deutschland zu beobachten war – durchbrochen werden kann.

Bei der registrierten Arbeitslosigkeit wurde 2005, auch bedingt durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II, ein Höchststand erreicht. Seitdem sinkt die Arbeitslosenquote. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm von 2006 auf 2007 um 670.000 zu, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 580.000. Der wirtschaftliche Aufschwung scheint auch die Langzeitarbeitslosen und die älteren Arbeitsuchenden verstärkt erreicht zu haben. Der

jüngste Aufschwung war zudem arbeitsintensiver als der Aufschwung der Jahre 1999/2000. Bei etwa gleichem Wirtschaftswachstum entstanden 2006/2007 mehr Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, und das Arbeitsvolumen nahm stärker zu als damals.

Die Belebung am deutschen Arbeitsmarkt spiegelt sich auch beim internationalen Vergleich typischer Kennziffern wider. Die aktuell verfügbaren Zahlen zeigen für den Zeitraum 2003–2007 eine leichte Verbesserung. Bemerkenswert ist dabei vor allem die deutliche Zunahme der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer. Bei der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt weist das deutsche Beschäftigungssystem – trotz Verbesserungen – nach wie vor einen deutlichen Rückstand vor allem gegenüber den skandinavischen Ländern auf.

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich auch im Jahr 2008 verbessert, allerdings nicht mehr so stark wie in den Vorjahren. Nach dem kräftigen Wachstum der Wirtschaft in den Jahren 2006 und 2007 hat die konjunkturelle Dynamik in diesem Jahr nachgelassen. Die Beschäftigungsdynamik und der Abbau der Arbeitslosigkeit sind daher etwas schwächer verlaufen, aber dennoch beachtlich. Die Unterbeschäftigung insgesamt – d. h. registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve – ist im Jahr 2008 auf ihren niedrigsten Stand seit 17 Jahren gesunken.

Längerfristig betrachtet zeichnet sich aufgrund der demografischen Entwicklung sowohl beim Arbeitskräfteangebot als auch beim Arbeitskräftebedarf eine Trendwende ab. Beide werden langfristig sinken, das Arbeitsangebot jedoch deutlich früher als die Nachfrage. Nach den IAB-Modellrechnungen nimmt der Arbeitskräftebedarf in Deutschland bis 2020 noch zu. Danach wird er relativ rasch deutlich abnehmen. Das Arbeitsangebot wird spätestens ab 2015 kräftiger sinken.

Die demografische Entwicklung könnte somit zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen.

Im Zuge des beobachteten Rückgangs der tatsächlichen Arbeitslosigkeit könnte auch die quasi-gleichgewichtige Arbeitslosigkeit gesunken sein, d. h. das Ausmaß an Unterbeschäftigung, das sich bei einem mittleren Auslastungsgrad (konjunkturbereinigt) mittelfristig einstellen würde. Ob sich mit der positiven Entwicklung von 2006 bis 2008 ein grundlegender Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit verbindet, wird aber erst in einigen Jahren feststellbar sein.

In welchem Umfang die vermutete strukturelle Verbesserung dabei auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen ist, lässt sich derzeit nicht beantworten. Die aktuell verfügbaren Daten deuten aber auf einen positiven Einfluss hin. Die Wirtschaftspolitik kann auf der günstigen Entwicklung aufbauen. Die wichtigste Empfehlung an die jetzige Bundesregierung mit Blick auf den Arbeitsmarkt lautet, den von ihrer Vorgängerin eingeschlagenen Kurs beizubehalten. Die Reformen benötigen sicher noch einige Zeit, um ihr volles Potenzial zu entfalten. Soll die Arbeitslosigkeit aber noch stärker gesenkt werden als bisher, sind weitere Maßnahmen erforderlich.

1 Einleitung

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt tut sich etwas. Nachdem über Jahre die negativen Nachrichten dominierten, hat sich das Bild in den Jahren 2006 bis 2008 zunehmend gewandelt. Auch die sich abzeichnende konjunkturelle Abschwächung war bis zum dritten Quartal 2008 am Arbeitsmarkt kaum zu spüren. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Aufbau zusätzlicher Beschäftigung zum Teil nachhaltig sind. Der negative Trend einer sich immer weiter aufbauenden (Sockel-)Arbeitslosigkeit könnte damit durchbrochen sein. Wie sich Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in den vergangenen Jahren entwickelt haben und wie sie sich in den kommenden zwei Jahren voraussichtlich verändern, wird in diesem Kapitel untersucht. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Arbeitsmarktreformen, die von der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren 2002 bis 2004 beschlossen wurden.

Die Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes hat sich insgesamt gesehen verbessert. Es gibt eine Reihe von Hinweisen dafür, dass heute die zusätzliche Arbeitsnachfrage schneller zu neuen Beschäftigungsverhältnissen führt, als dies z. B. Ende der 1990er-Jahre der Fall war. Die Lohnfindung ist seit einiger Zeit „beschäftigungsfreundlicher“, eine Entwicklung, die tendenziell schon vor den Arbeitsmarktreformen begonnen hat. Die durch die Hartz-Reformen und die Agenda 2010 erfolgten Gesetzesänderungen, die zum Teil erst kurz vor Fertigstellung der ersten Ausgabe des IAB-Handbuchs Arbeitsmarkt wirksam wurden, haben dazu beigetragen, dass der Arbeitsmarkt etwas flexibler und dynamischer geworden ist.

Das Kapitel knüpft an den gleichnamigen Abschnitt des ersten IAB-Handbuchs Arbeitsmarkt an. Bei der Darstellung längerer Zeitreihen haben wir uns daher am bisherigen Aufbau orientiert. Neben der Aktualisierung bzw. Fortschrei-

bung der dort enthaltenen Daten und Befunde gehen wir dieses Mal verstärkt auf methodische Aspekte ein. Vor allem die IAB-Methodik zur kurzfristigen Prognose von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in den einzelnen Agenturbezirken wird ausführlich erläutert. Der Abschnitt zur längerfristigen Perspektive enthält die neue Arbeitskräftebedarfsprojektion. Damit wird eine Lücke des ersten Handbuchs geschlossen, in dem aufgrund von Datenrevisionen keine Langfristprojektion für die Nachfrageseite vorgelegt werden konnte. Auch dieses Mal steht eine Diskussion der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik am Ende des Kapitels.

2 Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt

2.1 Die Entwicklung seit 2003

Nach dem Aufschwung um die Jahrtausendwende leitete ein rapider Rückgang der Bruttoinvestitionen die nächste Rezession ein. Zunächst konnte die Exportwirtschaft die Abwärtsbewegung aufhalten. Im Jahr 2003 entfiel aber auch ihr Wachstumsbeitrag, und die Volkswirtschaft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, schrumpfte leicht. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sank auf 27,0 Mio., die Arbeitslosigkeit stieg auf 4,4 Mio. Personen (Abbildung A1). Der durchschnittliche Beitragssatz zur Sozialversicherung erreichte mit 42 % fast den Höchststand seit der Wiedervereinigung. Das Defizit im Staatshaushalt betrug bei stagnierenden Einnahmen und steigenden Ausgaben 4 % des BIP, und die EU beabsichtigte, das im Jahr 2002 eingeleitete Defizitverfahren gegen Deutschland zu verschärfen.

Die Regierung Schröder reagierte im März 2003 mit der Agenda 2010. Einerseits sollten konjunkturelle Impulse gesetzt werden, etwa durch das teilweise Vorziehen der Einkommensteuerreform auf 2004, aber auch die öffentlichen Ausgaben für Bil-

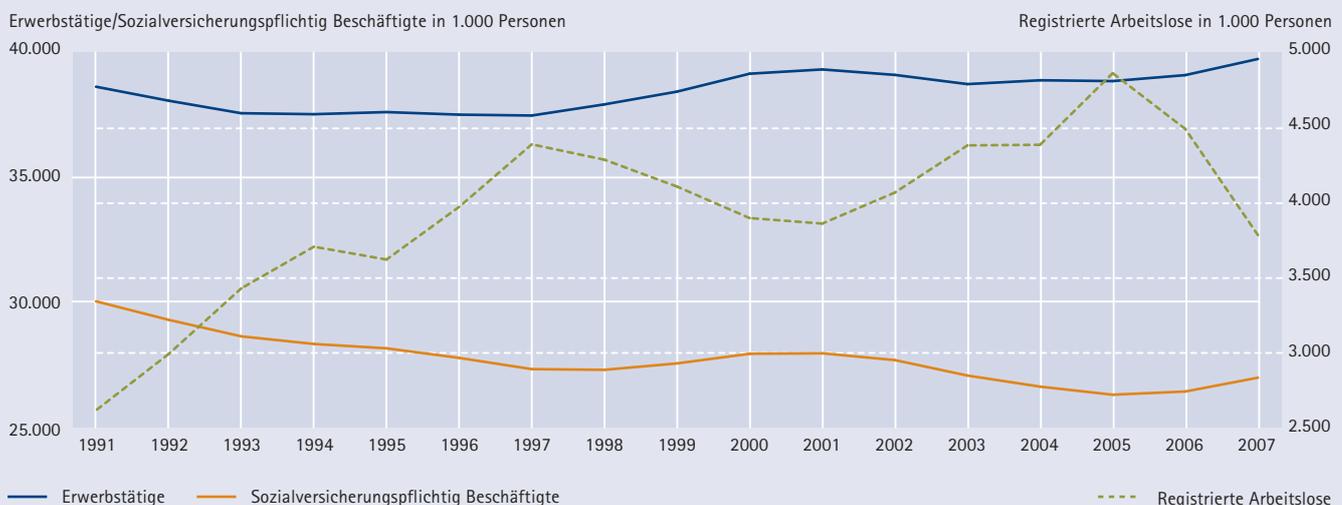
dung sollten steigen. Andererseits sollten angebotsseitige Maßnahmen auf den Arbeits- und Gütermärkten zu einer nachhaltig besseren Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung führen: Mit der Hartz-IV-Reform sollte z. B. die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gekürzt und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe entsprechend den Hartz-Vorschlägen zu einer Grundsicherung zusammengelegt werden, deren Gewährung an die Bedürftigkeit auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft geknüpft ist. Der Kündigungsschutz sollte gelockert werden, und mit der Novellierung der Handwerksordnung sollten Betriebsgründungen erleichtert werden.

Der Beginn der Umsetzung der Agenda 2010 fand in einer eher stagnativen Phase statt. Der Aufschwung des Außenhandels im Jahr 2004 griff nicht auf die Binnenwirtschaft über. Entsprechend wurde diese Aufwärtsbewegung auch nicht am Arbeitsmarkt sichtbar. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sank auf 26,6 Mio., und die Arbeitslosigkeit verharrte bei 4,4 Mio. Personen.

Unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Lohnentwicklung während der Stagnation wurde Anfang 2005 die Hartz-IV-Reform

Abbildung A1

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, 1991–2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

verwirklicht. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II veranlasste viele zuvor verdeckt Arbeitslose, sich nun bei den Agenturen registrieren zu lassen, damit ihr Anspruch auf Grundsicherung geprüft wurde. Ein enormer Anstieg der Arbeitslosenzahlen war die Folge: Von Januar bis April 2005 wurde die 5-Millionen-Marke überschritten. Neue Maßnahmen und Zumutbarkeitsregeln wurden eingeführt, mit denen die Arbeitssuchenden gefördert und gefordert werden sollten.

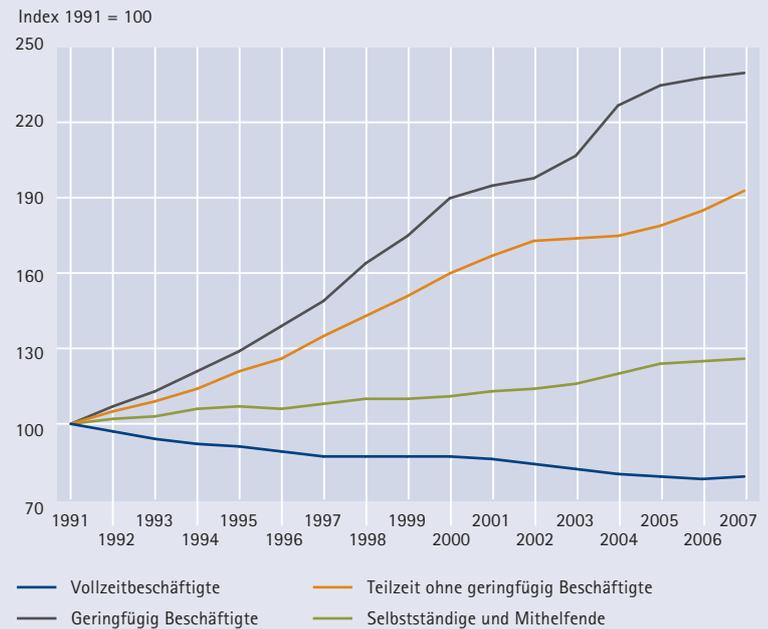
Im Verlauf des Jahres 2006 kam die Wirtschaft zunehmend in Schwung. Die Exportwirtschaft wuchs. Das Auslaufen von Förderregeln im Wohnungsbau und zuletzt aufgestauter Nachholbedarf bei den Investitionen, z. B. in der öffentlichen Infrastruktur, regten die Bauwirtschaft an, die jahrelang eine Konjunkturbremse gewesen war. Hohe Kapazitätsauslastung, volle Auftragsbücher und günstige Finanzierungsbedingungen förderten die Ausrüstungsinvestitionen. Die Binnenwirtschaft expandierte, auch infolge vorgezogener Käufe zur Umgehung der Mehrwertsteuer-Erhöhung um 3 Prozentpunkte zu Beginn des Jahres 2007.

Auf dem Arbeitsmarkt kam der Aufschwung zur Mitte des Jahres 2006 an. Im Jahresdurchschnitt stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2005 auf 2006 um 150.000 Personen (0,6 %). Die Zunahme entfiel dabei vor allem auf das zweite Halbjahr 2006. Gegenüber dem zweiten Halbjahr 2005 stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 330.000 Personen oder 1,3 %, also doppelt so kräftig wie im Vergleich der beiden vollständigen Jahre. Bezogen auf den Jahresdurchschnitt nahm die Arbeitslosigkeit 2006 um 370.000 (7,7 %) ab, bezogen auf den Durchschnitt des jeweils zweiten Halbjahres um 480.000 Personen (10,3 %).

Der Aufschwung am Arbeitsmarkt setzte sich im Jahr 2007 fort. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wuchs im Jahresdurchschnitt auf 26,9 Mio. Personen, und die Arbeitslosigkeit sank auf 3,8 Mio. Personen.

Abbildung A2

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Personengruppen, 1991–2007



Die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt war zwischen 2003 und 2005 weit weniger zurückgegangen als die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Ursache dafür ist ein Wandel der Beschäftigungsstruktur, und zwar insbesondere eine Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und der Selbstständigkeit, der sich ab 2003 in verstärktem Maß vollzog (Abbildung A2). Vollzeitbeschäftigung wurde abgebaut und stabilisiert sich erst im jüngsten Aufschwung wieder bei rund 80 % des Bestands von 1991. Die Teilzeitbeschäftigung hingegen zeigt den umgekehrten Trend.

Noch stärker als die Teilzeitbeschäftigung stieg die geringfügige Beschäftigung. Im Jahr 2007 erreicht die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten 240 % des Bestands von 1991. Besonders kräftig hatte sie 2003 zugenommen, als die Minijobs neu geregelt wurden. Zwar verlangsamt sich der Anstieg der geringfügigen Beschäftigung am aktuellen Rand, doch die Tendenz zu flexibleren Arbeitsformen ist unverkennbar. Normale und ge-

Tabelle A1

Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen – Bestände, Zu- und Abgänge

	SGB II				SGB III			
	2005	2006	2007	Veränderung zu 2006	2005	2006	2007	Veränderung zu 2006
	in 1.000			in %	in 1.000			in %
Bestand an Arbeitslosen								
Jahresdurchschnitt	2.770	2.823	2.523	-10,6 %	2.091	1.664	1.253	-24,7 %
Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit	57 %	63 %	67 %	6,2 %	43 %	37 %	33 %	-10,5 %
Zugänge in Arbeitslosigkeit* aus ...								
dem 1. Arbeitsmarkt (inkl. Ausbildungen)	583	691	773	11,8 %	3.184	2.740	2.485	-9,3 %
dem 2. Arbeitsmarkt (inkl. Arbeitsgelegenheiten)	144	428	399	-6,8 %	62	10	9	-15,5 %
Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen	295	349	391	12,2 %	404	394	408	3,5 %
Nichterwerbstätigkeit/Sonstiges	1.491	1.196	1.209	1,1 %	686	747	771	3,2 %
Summe der Zugänge	2.514	2.664	2.773	4,1 %	4.337	3.891	3.672	-5,6 %
Abgänge aus Arbeitslosigkeit* in ...								
den 1. Arbeitsmarkt (inkl. Ausbildungen)	557	744	833	11,9 %	2.206	2.019	1.874	-7,2 %
den 2. Arbeitsmarkt (inkl. Arbeitsgelegenheiten)	573	618	559	-9,6 %	18	15	14	-7,6 %
Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen	461	451	499	10,5 %	490	570	645	13,2 %
Nichterwerbstätigkeit/Sonstiges	805	1.224	1.222	-0,1 %	1.505	1.236	1.099	-11,1 %
Summe der Abgänge	2.396	3.037	3.112	2,5 %	4.219	3.841	3.633	-5,4 %
nachrichtlich: Saldo der Rechtskreiswechsel zwischen SGB II und SGB III		392	337	-14,0 %		-392	-337	14,0 %

* Ohne zugelassene kommunale Träger und ohne Abgänge wegen und Zugänge nach Arbeitsunfähigkeit. Zu- und Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik, Zugänge (aus Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie zweitem Arbeitsmarkt) bzw. Abgänge in den zweiten Arbeitsmarkt aus der Förderstatistik.

Wegen Umstellung des Fachverfahrens sind die Vorjahresveränderungen insbesondere im Bereich „Nichterwerbstätigkeit/Sonstiges“ nur bedingt interpretierbar, weil sie auch Abgänge in Erwerbstätigkeit enthalten dürften.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

ringfügige Teilzeitbeschäftigungen erlauben es Arbeitgebern, Zeiten besonders hoher oder niedriger Nachfrage kostengünstig zu überbrücken. Arbeitnehmer können dadurch leichter Beruf und Familie vereinbaren.

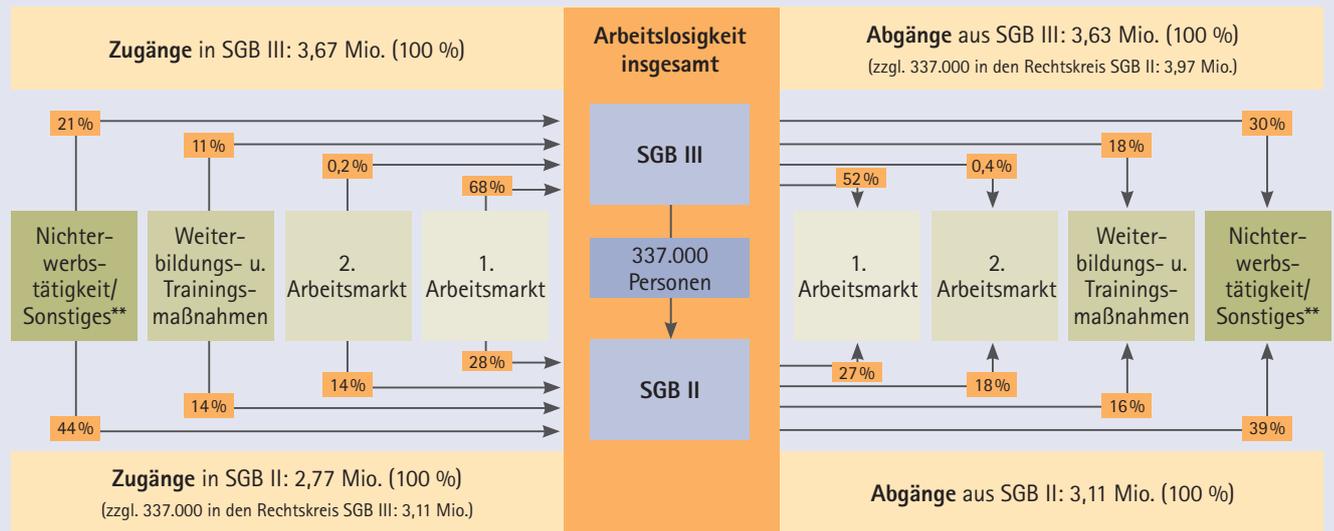
Strukturelle Unterschiede gibt es auch bei der Arbeitslosigkeit, z. B. zwischen den Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches (SGB) III bzw. II, in denen Arbeitslose seit dem Jahr 2005 registriert werden. Die Personen im Rechtskreis SGB III sind meist erst seit kurzer Zeit arbeitslos und beziehen größtenteils Arbeitslosengeld; jene im Rechtskreis SGB II sind meist länger arbeitslos und beziehen Arbeitslosengeld II. Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, werden allgemein als Langzeitarbeitslose bezeichnet. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen beläuft sich im Jahres-

durchschnitt 2007 auf 25 % im Rechtskreis SGB III und auf 49 % im Rechtskreis SGB II. Hier ist allerdings zu beachten, dass die Arbeitslosigkeit manchmal nur für kurze Zeit unterbrochen wird, z. B. durch eine soziale Arbeitsgelegenheit. Das kann dazu führen, dass Personen nicht als Langzeitarbeitslose gezählt werden, obwohl sie insgesamt länger als ein Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im SGB-III-Bereich ist über Zu- und Abgänge sehr eng verknüpft mit der konjunkturellen Entwicklung, weniger mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Arbeitslose nach dem SGB III – also im Versicherungssystem – stehen dem Arbeitsmarkt näher. Es gibt hier mehr Zu- und Abgänge, denn der größte Teil der suchbedingten Arbeitslosigkeit ist hier erfasst. Zudem haben

Abbildung A3

Zu- und Abgänge bei Arbeitslosigkeit* im Jahr 2007



* Abgänge wegen und Zugänge nach Krankheit bleiben hier unberücksichtigt. Deshalb wird der Rückgang des Arbeitslosenbestands zwischen Dezember 2006 und Dezember 2007 um insgesamt 560.000 (SGB II: 190.000; SGB III: 370.000) durch die oben ausgewiesenen Zu- und Abgänge nicht vollständig abgebildet. Insbesondere im SGB-II-Bereich gibt es deutlich mehr Abgänge wegen als Zugänge nach Krankheit.

** Insbesondere Schule, Studium, Sperrzeiten und Stille Reserve im engeren Sinne. Bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit zusätzlich Übergänge in den Ruhestand und Ältere, die der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen (§ 428 SGB III bzw. § 65 Abs. 4 SGB II).

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB; ohne zugelassene kommunale Träger. Zu- und Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik, Zugänge (aus Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie zweitem Arbeitsmarkt) bzw. Abgänge in den zweiten Arbeitsmarkt aus der Förderstatistik. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Schätzung des Wechlersaldos zwischen den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III, April 2006.

© IAB

diese Personen bei anziehender Konjunktur besonders gute Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden. So nimmt etwa die Hälfte aller Abgänger aus SGB-III-Arbeitslosigkeit eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt an. Nur jeder sechste Abgang entfiel auf geförderte Arbeitsbeschaffungs-, Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen (Tabelle A1, Abbildung A3). Aus dem ersten Arbeitsmarkt kamen im Jahr 2007 zwei Drittel aller Zugänge in den Rechtskreis SGB III. Im Jahr 2005 – vor Beginn des Konjunkturaufschwungs – waren es noch fast drei Viertel gewesen.

Da im Jahr 2006 das entsprechende Fachverfahren in den Arbeitsagenturen umgestellt wurde, sind Vorjahresveränderungen bei den Bewegungszahlen nur eingeschränkt interpretierbar. Betroffen sind vor allem die Übergänge in Nichterwerbstätigkeit und Sonstiges, die im Jahr 2006 stark stiegen. Darin dürften auch Übergänge in Erwerbstätigkeit enthalten sein, was dazu führt, dass die Abgänge in den

ersten Arbeitsmarkt tendenziell zu niedrig ausgewiesen werden.

In jedem Fall trug die gute wirtschaftliche Entwicklung 2006 und 2007 dazu bei, dass weniger Beschäftigte entlassen wurden und sich somit weniger Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld arbeitslos gemeldet haben. Deshalb waren die Zugänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in die Arbeitslosigkeit des Rechtskreises SGB III im Jahr 2007 stark rückläufig (-9,3 %). Insgesamt sank der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen in diesem Rechtskreis besonders kräftig: zwischen 2005 und 2007 um 840.000 Personen (40,1 %).

Im Rechtskreis SGB II – also im System der Grundversicherung – werden Arbeitslose meist gemeinsam von Kommunen und Arbeitsagenturen betreut. Sie stehen dem Arbeitsmarkt oft ferner, sei es, weil ihre Qualifikation nicht mehr auf dem aktuellen Stand

Tabelle A2

Abgänge aus Arbeitslosigkeit pro Monat, 1998–2007 (Jahresdurchschnitte in %)

Zeitraum	Langzeitarbeitslose	Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit (>12 Monate) in ...						Abgänge aus Arbeitslosigkeit in ...						
		Alle Abgänge	Anteil aller Abgänge am Bestand	davon				Alle Abgänge	Anteil aller Abgänge am Bestand	davon				
				Beschäftigung auf dem 1. AM	Beschäftigung auf dem 2. AM	Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen	Nichterwerbstätigkeit			Beschäftigung auf dem 1. AM	Beschäftigung auf dem 2. AM	Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen	Nichterwerbstätigkeit	
Anteil an allen Arbeitslosen	in 1.000	Anteil der Abgänge am Bestand an Langzeitarbeitslosen je Monat						in 1.000	Anteil der Abgänge am Bestand an Arbeitslosen je Monat					
1998	37,6	118	7,4	1,6	1,0	0,7	4,1	547	12,9	5,3	0,7	1,1	5,8	
1999	37,3	99	6,5	1,7	0,6	0,6	3,6	515	12,6	6,2	0,6	1,0	4,8	
2000	37,4	99	6,9	1,7	0,6	0,7	3,7	499	12,9	6,4	0,6	1,2	4,7	
2001	35,1	87	6,4	1,7	0,5	0,7	3,5	473	12,3	6,2	0,4	1,0	4,6	
2002	33,7	86	6,3	1,7	0,4	0,7	3,5	489	12,1	5,9	0,4	1,0	4,7	
2003	35,0	88	5,8	1,9	0,3	0,3	3,3	512	11,7	5,9	0,4	0,5	4,8	
2004	38,5	110	6,5	1,8	0,7	1,4	2,7	567	13,0	5,7	0,6	2,2	4,4	
2005	35,4	110	7,0	1,8	1,3	1,1	2,8	551	12,3	5,5	1,1	1,8	3,9	
2006	41,0	126	7,5	1,9	1,1	1,1	3,4	573	14,1	5,9	1,3	2,1	4,7	
2007	40,3	119	8,7	2,0	1,3	1,4	4,0	562	16,5	7,0	1,4	2,9	5,2	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB. Ohne zugelassene kommunale Träger und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.

ist, sei es, weil es an Leistungsbereitschaft und Belastbarkeit mangelt (Kettner/Rebien 2007: 51–53). Die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II ist deshalb weniger dynamisch – es gibt trotz höheren Bestands weniger Zu- und Abgänge. Zudem findet nur etwa jeder vierte Abgänger aus diesem Rechtskreis eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt. Von konjunkturellen Impulsen profitieren die betroffenen Personen weniger und langsamer. Hier spielen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Arbeitsgelegenheiten (zweiter Arbeitsmarkt) eine wichtigere Rolle, denn jeder dritte Abgang aus SGB-II-Arbeitslosigkeit mündet in solche Maßnahmen (Abbildung A3). Insgesamt sank die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II zwischen 2005 und 2007 um 250.000 Personen (8,9 %).

Die gute konjunkturelle Entwicklung hat im Zusammenspiel mit den Aktivierungsbemühungen auch die Übergänge zwischen den zwei Rechtskreisen maß-

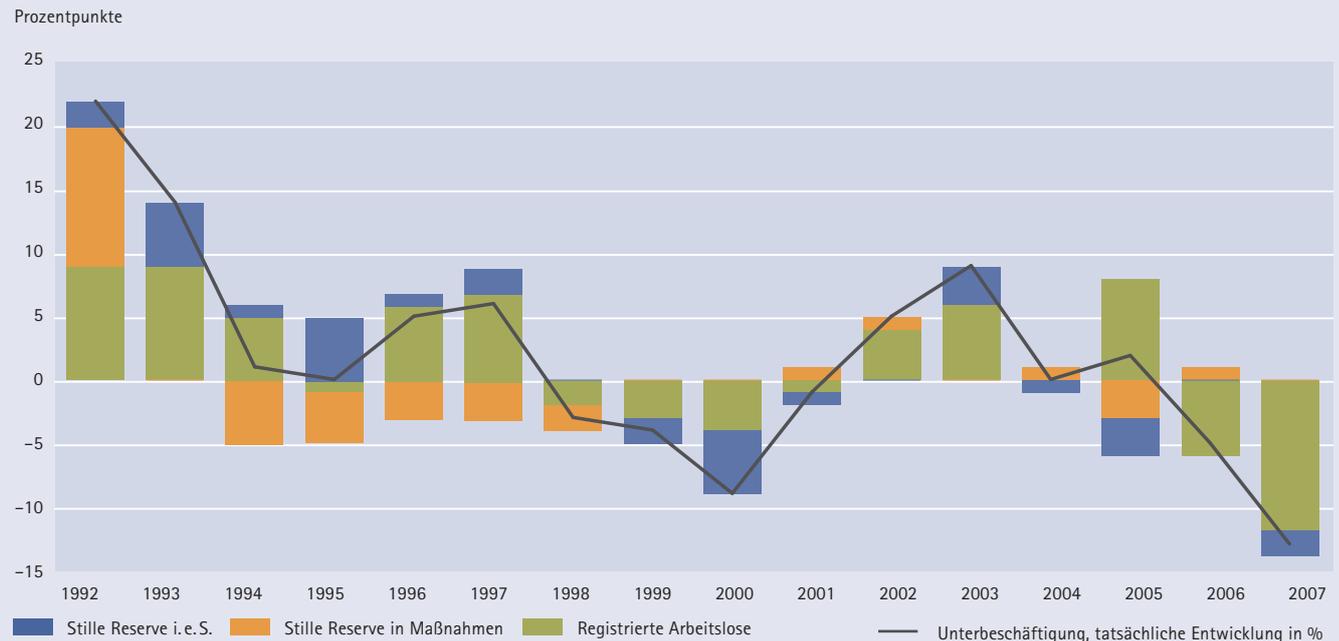
geblich beeinflusst. So sind im Jahr 2007 per saldo knapp 340.000 Arbeitslose aus dem Versicherungssystem (SGB III) in das System der Grundsicherung (SGB II) gewechselt, 14 % weniger als im Jahr 2006.

Zum Rückgang der Arbeitslosigkeit haben in beiden Rechtskreisen die Abmeldungen aufgrund von Arbeitsunfähigkeit beigetragen. Die Rückmeldungen aus dem Krankenstand waren erheblich geringer. So können Personen dauerhaft arbeitsunfähig geworden oder nach der Krankheit anderweitig verblieben sein – zum Beispiel eine selbst gesuchte Arbeit oder Ausbildung aufgenommen oder sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Die Zu- und Abgänge in bzw. aus dem Krankenstand in Höhe von 1,5 bzw. 1,3 Mio. sind in Tabelle A1 und Abbildung A3 nicht enthalten, weil sie die Dynamik am Arbeitsmarkt überzeichnen und die Struktur der jeweiligen Ströme verzerren würden.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nahm von 2003 bis 2006 um 6,0 Pro-

Abbildung A4

Veränderung der Unterbeschäftigung und Wachstumsbeiträge ihrer Komponenten, 1992–2007



© IAB

zentpunkte zu (Tabelle A2).¹ 2007 sank die Quote, es gab weniger Zugänge und mehr Abgänge. Langzeitarbeitslose profitierten nicht nur vom Aufschwung am ersten Arbeitsmarkt, sondern nahmen verstärkt an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil. 2007 verließen jeden Monat 8,7 % der im Vormonat betroffenen Personen die Langzeitarbeitslosigkeit. 2,0 % fanden eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt, und 2,7 % gingen in eine Maßnahme. Dass der Aufschwung auch bei den Langzeitarbeitslosen ankam, zeigt der Vergleich mit den Rezessionsjahren bzw. sogar dem letzten Aufschwung, als die Abgangsrate in den ersten Arbeitsmarkt bei 1,7 % lag.

Ohne Arbeit sind nicht nur Personen, die in der Statistik der Arbeitslosigkeit registriert sind, sondern auch Personen in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA), wie Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen, oder Personen über 58 Jahren, die den § 428 SGB III in Anspruch nehmen und Leistungen beziehen, ohne dem Arbeitsmarkt noch zur Verfügung stehen zu müssen.² Sie werden zur Stillen

Reserve in Maßnahmen gezählt. Andere Menschen schätzen ihre Arbeitsmarktchancen als schlecht ein, sind entmutigt und suchen erst bei höherem Beschäftigungsstand aktiv nach einer Stelle. Sie bilden die Stille Reserve im engeren Sinn.

Die registrierte Arbeitslosigkeit und die Stille Reserve ergeben zusammen die Unterbeschäftigung. Die Unterbeschäftigung war im Rezessionsjahr 2003 um 8,8 % gestiegen (schwarze Linie in Abbildung A4). Diese Zunahme lässt sich auf die einzelnen Komponenten quantitativ zurückführen, wenn man deren

- Der Wert für 2005 ist zu einem großen Teil ein statistischer Effekt infolge der Hartz-IV-Reform: Als sich Sozialhilfeempfänger Anfang 2005 erstmals arbeitslos registrieren ließen, wurden sie mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von null erfasst. Dadurch sank der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Wenn sich an ihrem Status nichts änderte, wuchsen diese Personen zu Beginn des Jahres 2006 in die Langzeitarbeitslosigkeit hinein.
- Diese Regelung lief zum Jahresende 2007 aus.

Veränderungsrate und ihr Gewicht in der Unterbeschäftigung berücksichtigt. Wäre 2003 nur die registrierte Arbeitslosigkeit gestiegen, hätte allein das zu einem Zuwachs der Unterbeschäftigung um 5,6 % geführt (Wachstumsbeitrag, gestapelte Balken in Abbildung A4). Die Zunahme der Stillen Reserve im engeren Sinn trug weitere 3,4 Prozentpunkte zum Wachstum der Unterbeschäftigung bei. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entlasteten die Arbeitslosigkeit kaum; sie senkten die Rate der Unterbeschäftigung nur um 0,3 Prozentpunkte.

Im ersten Jahr der Hartz-IV-Reform, 2005, gab es hingegen eine Umschichtung innerhalb der Unterbeschäftigung: Der Zuwachs bei der registrierten Arbeitslosigkeit hätte die Unterbeschäftigung um 7,8 % steigen lassen. Diese Arbeitslosen hatten aber nicht alle ihren Job verloren. Erwerbsfähige Sozialhilfebezieher, die vor der Reform in der Stillen Reserve erfasst waren, wurden nun als arbeitslos registriert. Verdeckte Arbeitslosigkeit wurde damit offengelegt. Die Stille Reserve im engeren Sinn schrumpfte und machte 3,4 Prozentpunkte des Wachstumsbeitrags der registrierten Arbeitslosigkeit wett. Im Jahr 2005 nahm obendrein die Stille Reserve in Maßnahmen ab, wohl auch, weil die organisatorische Struktur der BA umgestaltet und der Einsatz von Instrumenten stärker an ihre Wirksamkeit gekoppelt wurde. Der Rückgang der Stillen Reserve in Maßnahmen erklärt weitere 2,5 Prozentpunkte des Anstiegs der registrierten Arbeitslosigkeit. Im Ergebnis der drei Komponenten wuchs die Unterbeschäftigung ‚nur‘ um 1,9 %.

Im wirtschaftlichen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 baute sich die registrierte Arbeitslosigkeit kräftig ab – während sich an der Stillen Reserve vergleichsweise wenig änderte. Begünstigt wurde diese Entwicklung, weil seit 2006 das Arbeitsangebot demografisch bedingt schrumpft. Im Zusammenspiel von Konjunktur, politischen Maßnahmen und rückläufigem Arbeitsangebot betrug die Unterbeschäftigung 2007 5,1 Mio. Personen. Eine ähnliche quantitative Dimension war zuletzt 1992 erreicht worden.

2.2 Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich

In diesem Unterkapitel sollen zusätzliche Aufschlüsse über die Performanz des deutschen Beschäftigungssystems durch den Vergleich mit anderen Ländern gewonnen werden. Ein umfassender Performanzvergleich, der auch *Ursachen* für Unterschiede benennen will, müsste die nationalen institutionellen Rahmenbedingungen und ihre Änderungen analysieren – also z. B. die Lohnfindungssysteme, das Arbeitsrecht, das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, die Arbeitsmarktpolitik, nationale Bildungssysteme und Zusammenhänge zwischen diesen Institutionen. Zusätzlich wären auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen einzubeziehen. All das kann im begrenzten Rahmen dieses Abschnitts nicht geleistet werden. Stattdessen beschränkt sich der Vergleich im Folgenden auf *Ergebnisse* der Beschäftigungssysteme in Form von ausgewählten Performanzindikatoren. Es sind dies Kennzahlen zur Erwerbsbeteiligung, zur Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung und zur Arbeitslosigkeit. Es handelt sich um Werte, die international standardisiert sind und daher von den Arbeitsmarktdaten auf der Grundlage nationaler Definitionen abweichen können (vgl. Kasten A1). Die aktuellsten Vergleichsdaten lagen bei Redaktionsschluss für das Jahr 2007 vor. Zum Vergleich wurden, wie schon in der ersten Auflage des Handbuchs, OECD-Länder mit vergleichbarem wirtschaftlichem Entwicklungsstand ausgewählt.

2.2.1 Erwerbsbeteiligung

Der zentrale Indikator für die Erwerbsbeteiligung ist die Erwerbsquote. Sie setzt die Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren, also derjenigen, die entweder erwerbstätig oder arbeitslos sind, ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe. Aus Tabelle A3 ist ersichtlich, dass Deutschland mit einer Quote von 75,6 % leicht über dem Mittelwert der Vergleichsländer für 2007 liegt. Zudem ist hierzulande die Erwerbsbeteiligung seit 2003 um 4,4 Prozentpunkte gestiegen, mehr als in jedem anderen Vergleichsland (Abbildung A5). Allerdings bleibt die Partizipation am Erwerbsleben in

Kasten A1

**Standardisierte Begriffsdefinitionen
zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit**

Dieser Abschnitt verwendet harmonisierte Daten der OECD und der EU (Eurostat), die sich bei der Begriffsbestimmung an Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO – International Labour Organisation, Labour-Force-Konzept) orientieren. Der ILO-Erwerbsstatus (zum Zeitpunkt der Befragung) ist ein konstruierter Index. Alle Personen ab 16 Jahre werden nach den Angaben, die sie im Befragungszeitraum zu ihrer Haupttätigkeit gemacht haben, den Kategorien Erwerbspersonen (erwerbstätig oder arbeitslos) bzw. Nichterwerbspersonen zugeordnet.

Die Zahl der *Erwerbspersonen* ergibt sich als Summe aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Sie bilden zugleich den Nenner bei der Berechnung der Arbeitslosenquote. Zu beachten ist der Unterschied zu der meist in Deutschland verwendeten Arbeitslosenquote: Dort gehen nur die abhängig Beschäftigten in den Nenner ein.

Als *erwerbstätig* gelten alle Personen, die zum Erhebungszeitpunkt mindestens eine Stunde pro Woche einer Beschäftigung nachgehen. Zu den Erwerbstätigen zählen bezahlte Arbeitnehmer, Selbstständige (einschließlich Arbeitgeber), an einer besonderen berufsbezogenen Aus- oder Fortbildungsmaßnahme teilnehmende Personen und bezahlte Auszubildende. Mithelfende Familienangehörige werden ebenfalls dazugerechnet. Als Synonym dafür gilt der Begriff „beschäftigt“ (*employed*), der im internationalen Kontext also nicht nur abhängig Beschäftigte umfasst.

Der Begriff „Arbeitslosigkeit“ wird in diesem Abschnitt für *unemployment* (Labour-Force-Konzept) verwendet, wie dies auch in vielen anderen deutschsprachigen international vergleichenden Publikationen üblich ist. In der Terminologie der deutschen amtlichen Statistik wäre dafür eigentlich der Begriff „Erwerbslosigkeit“ tref-

fender. Als *arbeitslos* gelten Personen zwischen 15 bis 74 Jahren, die zum Zeitpunkt der Befragung (Berichtswoche) angeben, nicht in einem Beschäftigungsverhältnis zu stehen und nicht selbstständig zu sein, die innerhalb der nächsten zwei Wochen für eine Beschäftigung verfügbar sind und aktiv auf Arbeitsuche sind oder auf Arbeitsuche sind und in den letzten vier Wochen ein Stellenangebot erhalten haben. Bereits bei einer einzigen Wochen-Arbeitsstunde gilt eine Person nicht mehr als arbeitslos, selbst wenn sie bei einer Arbeitsagentur als arbeitslos gemeldet ist und Leistungen bezieht.

der Schweiz und den skandinavischen Ländern weiterhin wesentlich höher.

Die Erwerbsquote in Deutschland ist bei beiden Geschlechtern gestiegen. Der geschlechtsspezifische Unterschied der Quoten, der 2003 noch 13,5 Prozentpunkte ausmachte, hat sich seitdem leicht verringert und liegt 2007 bei 12,4 Punkten. Diese Diskrepanz ist in den skandinavischen und den angelsächsischen Ländern wesentlich geringer, vor allem wegen der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen. Überhaupt differieren die Erwerbsquoten der Frauen im Ländervergleich wesentlich stärker als diejenigen der Männer.

Ein deutlicher Aufholprozess im internationalen Vergleich ist bei den älteren Arbeitnehmern festzustellen. Ihre Erwerbsquote, die in Deutschland 2003 noch bei 43,1 % lag, ist seitdem um fast 14 Prozentpunkte gestiegen und liegt jetzt über dem Mittelwert (Tabelle A3), so dass sich der Abstand zu den führenden Ländern deutlich verringert hat.

Eine Problemgruppe stellen nach wie vor die Geringqualifizierten dar, also Personen ohne weiterführenden Schul- oder Berufsabschluss. Ihre Erwerbsquote ist zwar gestiegen und lag 2006 mit 67,1 % über dem internationalen Mittelwert, allerdings bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit dieser Gruppe (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Tabelle A3

Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich, 2006/2007

Indikator	Wert für Deutschland	Mittelwert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
Erwerbsbeteiligung				
Erwerbsquote (2007)	75,6 (+0,5)	75,0	81,6 CH	62,5 ITA
Erwerbsquote der Männer (2007)	81,8 (+0,4)	81,4	88,2 CH	73,2 BEL
Erwerbsquote der Frauen (2007)	69,4 (+0,9)	68,7	78,2 SWE	50,7 ITA
Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen (2007)	57,2 (+1,9)	56,6	73,1 NZL	34,6 ITA
Erwerbsquote der Geringqualifizierten (2006)	67,1 (+2,5)	65,7*	77,6 POR	55,9 BEL
Erwerbstätigkeit				
Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen 2006–2007 in Prozent	+1,8	+0,9	+2,9 NOR	-0,2 GB/USA
Erwerbstätigenquote (2007)	69,0 (+1,8)	70,9	78,6 CH	58,7 ITA
Erwerbstätigenquote der Männer (2007)	74,7 (+1,9)	77,2	85,6 CH	68,2 BEL
Erwerbstätigenquote der Frauen (2007)	63,2 (+1,8)	64,6	74,6 NOR	46,6 ITA
Anteil der Teilzeitbeschäftigung bei Frauen (2007)	39,2 (+/- 0)	30,1**	60,0 NL	13,1 POR
Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen (2007)	51,3 (+3,2)	54,3	72,0 NZL	33,8 BEL/ITA
Erwerbstätigenquote der Geringqualifizierten (2006)	53,8 (+2,2)	60,4*	71,7 POR	49,0 BEL
Arbeitslosigkeit				
Standardisierte Arbeitslosenquote (2007)	8,4 (-1,4)	5,5	8,4 DEU	2,6 NOR
Arbeitslosenquote der Männer (2007)	8,5 (-1,7)	5,2***	8,5 DEU	2,8 NL
Arbeitslosenquote der Frauen (2007)	8,3 (-1,1)	6,0***	10,9 SPA	2,5 NOR
Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen (2007)	10,3 (-2,1)	4,1	10,3 DEU	1,0 NOR
Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen (2007)	11,7 (-1,9)	12,4	20,3 ITA	7,1 CH
Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten (2006)	19,9 (-0,3)	8,0****	19,9 DEU	3,1 NZL
Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (2007)	56,6 (-0,7)	38,5	56,6 DEU	5,7 NZL

Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent; Veränderungen (in Klammern) in Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr.

Vergleichsländer: Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA.

* ohne GB und JAP ** ohne AUS und JAP *** ohne CH **** ohne JAP

Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org), OECD Labour Force Statistics und Employment Outlook (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

2.2.2 Erwerbstätigkeit

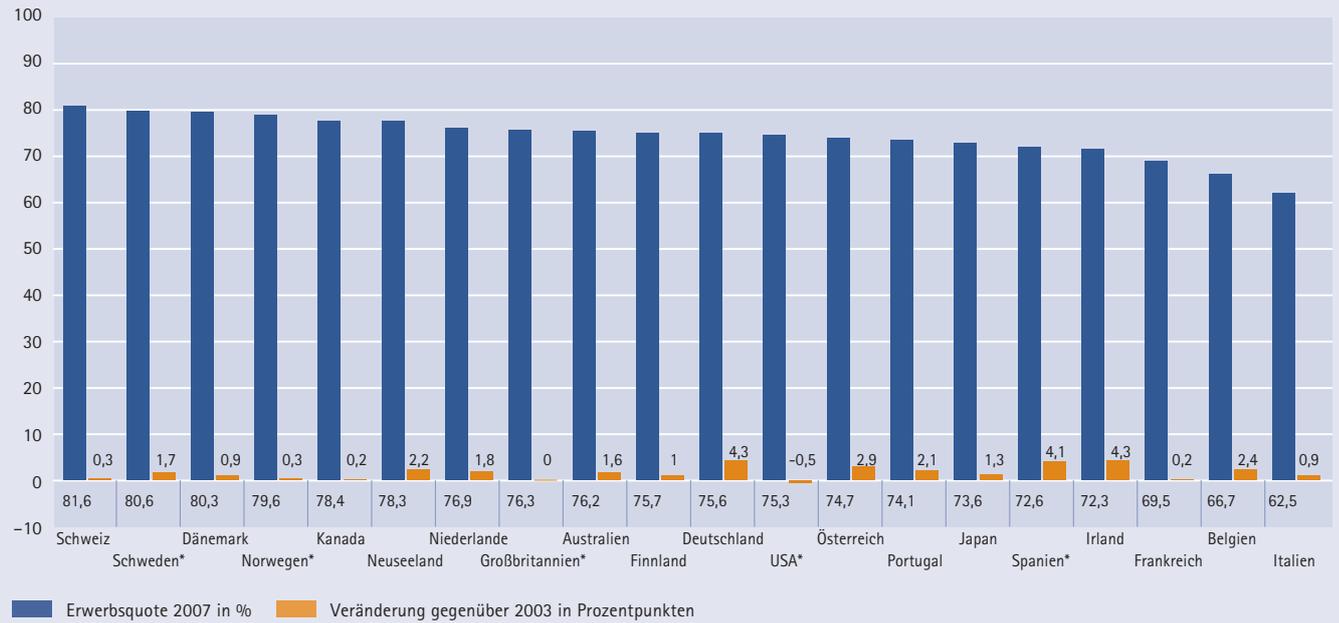
Die Abbildung A6 gibt die langfristige Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen (1991–2007) wieder. Über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet, kann Deutschland nahezu keine Beschäftigungsexpansion verzeichnen. Die Belebung seit 2005 hat in erster Linie die Rückgänge infolge der Wiedervereinigung und der Jahre nach 2000 ausgeglichen. Führend unter den Vergleichsländern sind die Niederlande – allerdings mit einem hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten – und die USA, gefolgt von Frankreich. Noch erfolgreicher als diese Länder bei der Schaffung neuer Beschäftigung war Irland mit einem Beschäftigungszuwachs von über 75 % seit 1991.

Die Rangfolge in Abbildung A6 wird auch von der Wahl des Basisjahrs 1991 beeinflusst. Würde man stattdessen das Jahr 1997 als Ausgangspunkt wählen, lägen Frankreich und Italien dank einer kräftigen Expansion seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an der Spitze – allerdings auch ausgehend von einem sehr niedrigen Beschäftigungsniveau in beiden Ländern.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, welcher Anteil der Gesamtbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren erwerbstätig ist. Diese Information gibt die Erwerbstätigenquote wieder (Abbildung A7). Am höchsten ist diese Quote, wie schon 2003, in der

Abbildung A5

Erwerbsquoten von 20 Ländern (2007) und Veränderungen gegenüber 2003



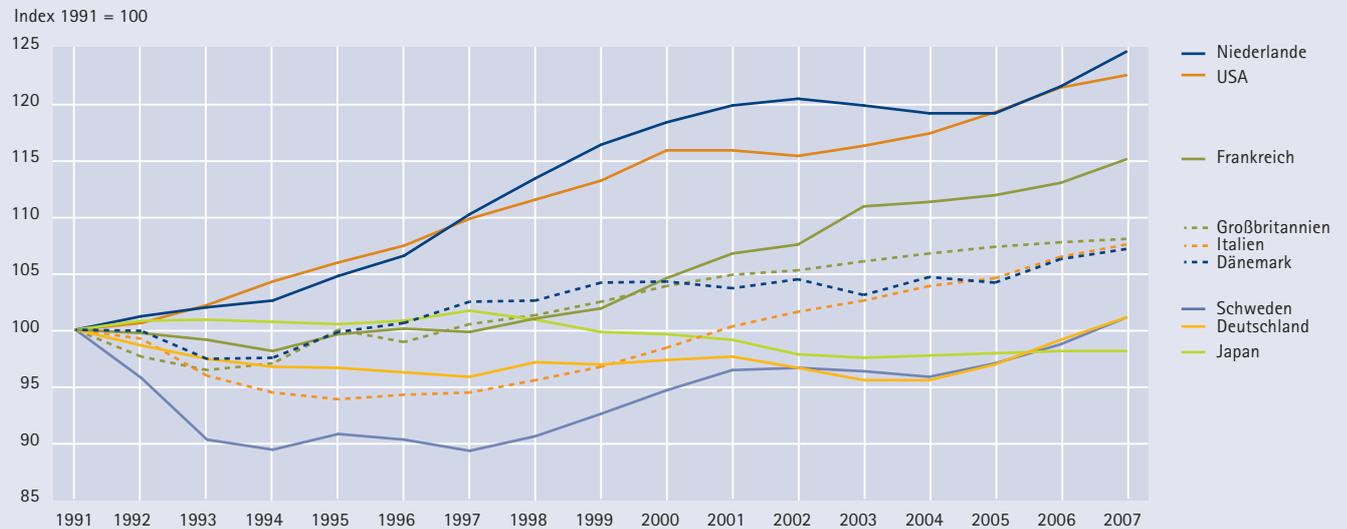
* 16–64 Jahre

Quelle: OECD STAT - Labour Force Statistic (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge), eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung A6

Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Beschäftigung) 1991–2007 für 9 Länder

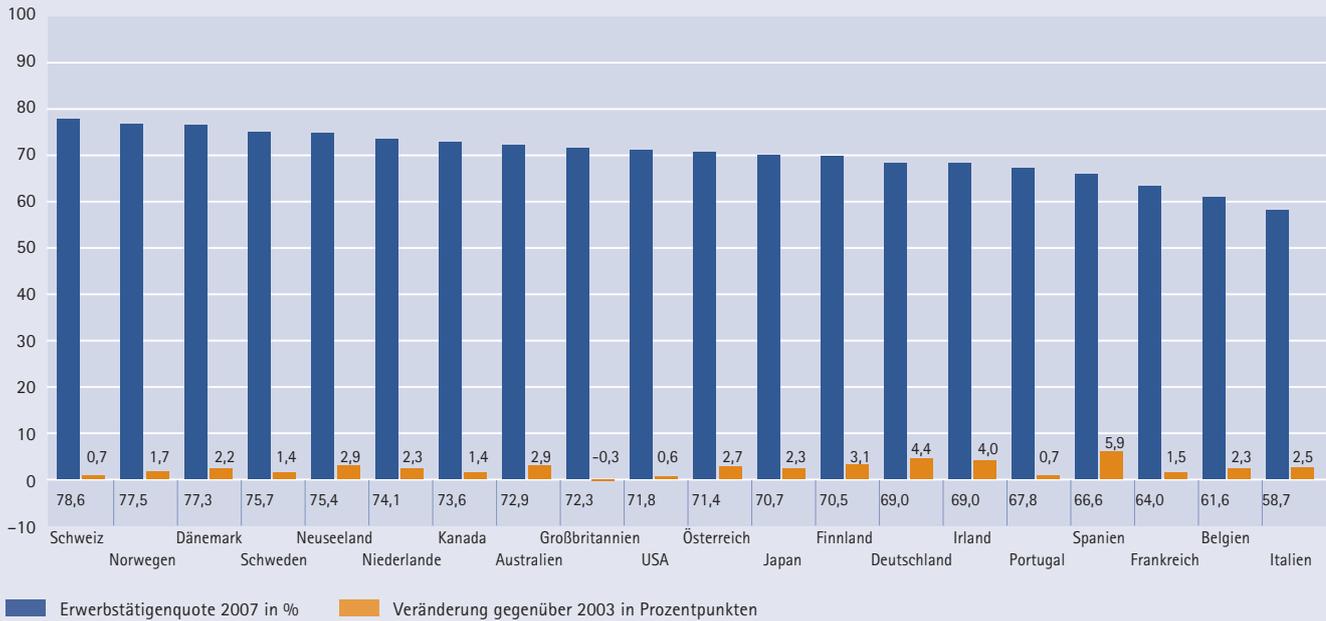


Quelle: OECD STAT - Labour Force Statistic (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge), eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung A7

Erwerbstätigenquoten 2007 und Veränderungen gegenüber 2003 (Altersgruppe 15–64 Jahre)



Anmerkung: Die Daten für Finnland beziehen sich auf Personen zwischen 15–74 Jahren, für Großbritannien, Spanien und die USA auf Personen ab 16 Jahre, für Norwegen auf Personen zwischen 16–74 Jahren und für Schweden auf Personen zwischen 16–64 Jahren.

Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

© IAB

Schweiz, in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern sowie den Niederlanden. Deutschland liegt 2007, trotz eines Anstiegs um 4,4 Prozentpunkte seit 2003, mit 69,0 % noch unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer von 70,9 %.

Das gilt auch für die Erwerbstätigenquote der Frauen (Abbildung A8). Die Differenz zwischen der Erwerbstätigenquote der Männer und der Frauen in Deutschland, die 2003 bei 11,7 Prozentpunkten lag, hat sich seitdem kaum verringert und lag 2007 immer noch bei 11,5 Prozentpunkten. Noch klarer wird der Unterschied, wenn man die Erwerbstätigenquote in sogenannten Vollzeitäquivalenten berechnet, die Unterschiede bei den Arbeitszeiten berücksichtigen. Sie liegt in Deutschland für Männer 2006 bei 69,4 %, für Frauen bei 46,5 % – eine Differenz von fast 23 Prozentpunkten, die auf den hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen zurückzuführen ist. Dieser Anteil ist indes im ‚Teilzeitparadies‘ Nieder-

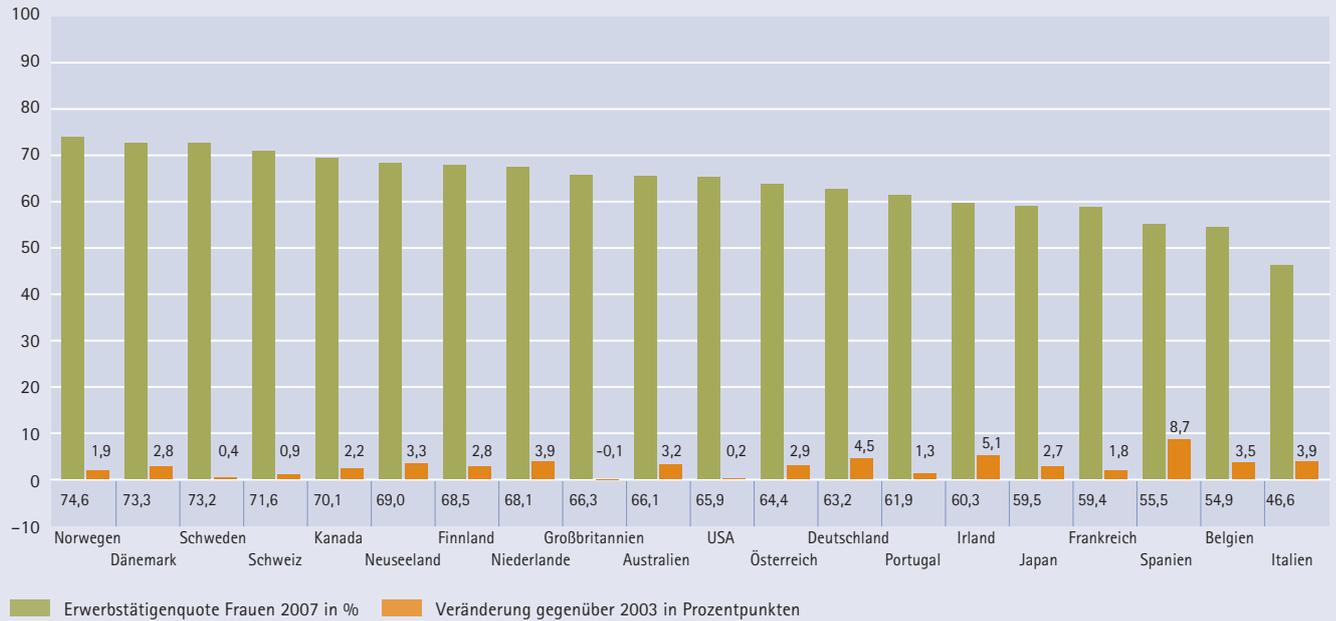
lande noch höher, so dass die weibliche Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten dort nur 42,9 % beträgt.

Dagegen hat sich die Erwerbsintegration der Älteren im internationalen Vergleich gegenüber 2003 deutlich verbessert (s. Abbildung A9), dank eines Zuwachses der Erwerbstätigenquote um 12,3 Prozentpunkte. Mittlerweile liegt die deutsche Quote von 51,3 % mit der Mehrzahl der Vergleichsländer gleichauf. Der Rückstand gegenüber dem Mittelwert der Vergleichsländer konnte seit 2003 von 12,1 auf 1,9 Prozentpunkte verringert werden.

Häufig wird die schlechte Arbeitsmarktintegration von *Geringqualifizierten* im internationalen Vergleich als ein Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes bezeichnet. Ihre Erwerbstätigenquote hat sich gegenüber 2002 kaum verbessert (s. Abbildung A10) und liegt 2006 nur bei 53,8 % – in dieser Hinsicht bildet Deutschland zusammen mit Ita-

Abbildung A8

Erwerbstätigenquoten der Frauen 2007 und Veränderungen gegenüber 2003

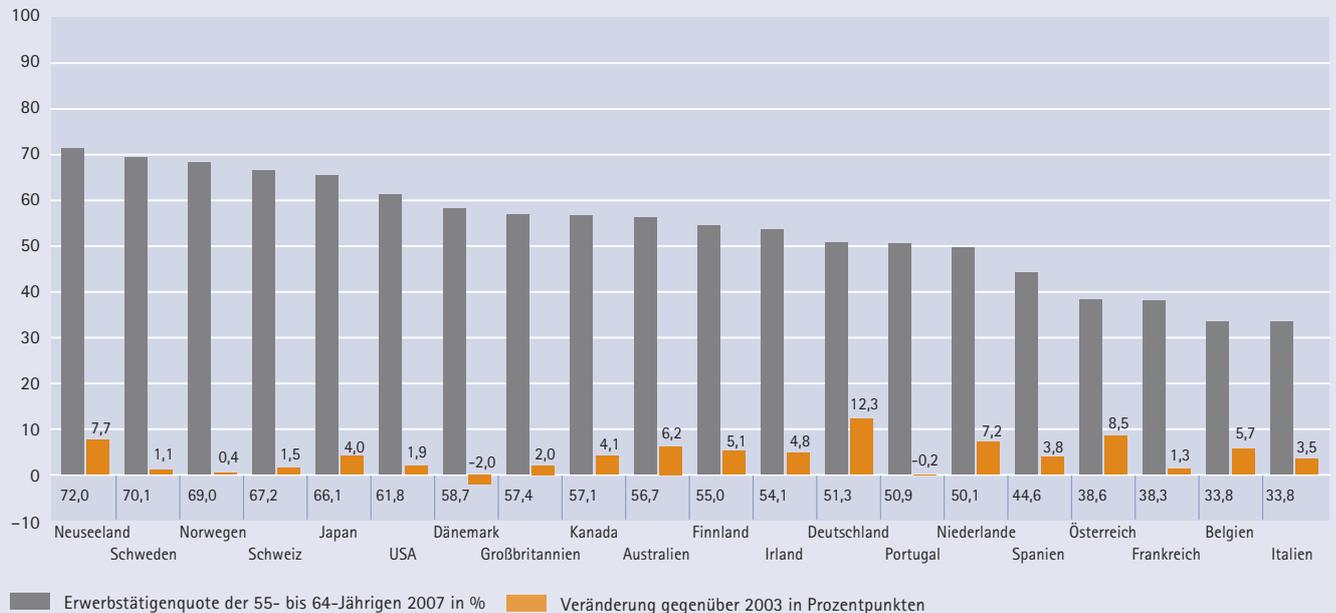


Anmerkung: Die Daten für Finnland beziehen sich auf Personen zwischen 15–74 Jahren, für Großbritannien, Spanien und die USA auf Personen ab 16 Jahre, für Norwegen auf Personen zwischen 16–74 Jahren und für Schweden auf Personen zwischen 16–64 Jahren.
 Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

© IAB

Abbildung A9

Erwerbstätigenquoten der Älteren 2007 und Veränderungen gegenüber 2003

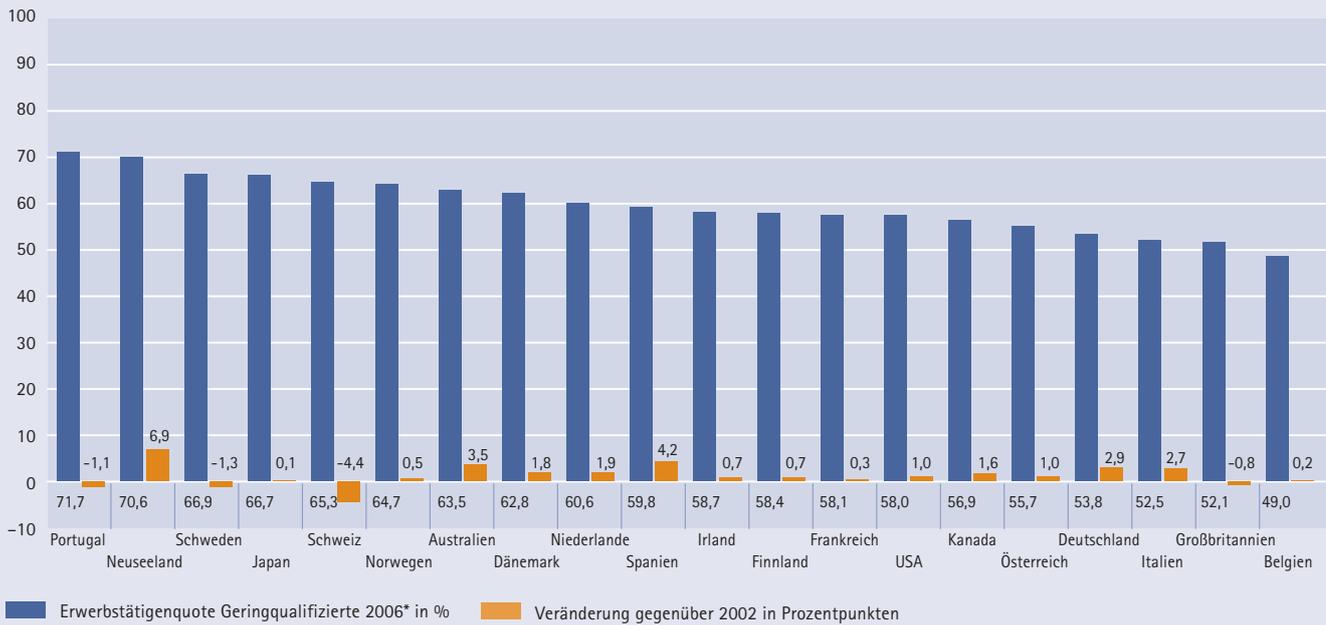


Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

© IAB

Abbildung A10

Erwerbstätigenquoten der Geringqualifizierten 2006 und Veränderungen gegenüber 2002



* Daten für Großbritannien von 2005 und für Japan von 2004.
Quelle: OECD Employment Outlook (verschiedene Jahrgänge).

lien, Großbritannien und Belgien das Schlusslicht der Vergleichsländer.

Im internationalen Vergleich ist jedoch zu beachten, dass es hierzulande relativ wenige Geringqualifizierte gibt, auch dank einer immer noch vergleichsweise gut funktionierenden schulischen und beruflichen Erstausbildung. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren lag ihr Anteil 2007 in Deutschland bei 15,4 % und damit wesentlich niedriger als z. B. in Großbritannien (25,8 %), in den Niederlanden (26,7 %), in Frankreich (31,5 %) und im Durchschnitt der alten EU-15-Länder (32,3 %; vgl. Eurostat, Labour Force Survey).

2.2.3 Arbeitslosigkeit

Die Differenz zwischen Arbeitsangebot (Erwerbsbeteiligung) und realisierter Arbeitsnachfrage (Beschäftigung) wird in Form der Arbeitslosigkeit sichtbar. Im langfristigen Trend (s. Abbildung A11) bewegte sich die Arbeitslosenquote in Deutschland aus einer mittleren Position zu Beginn der 1990er-

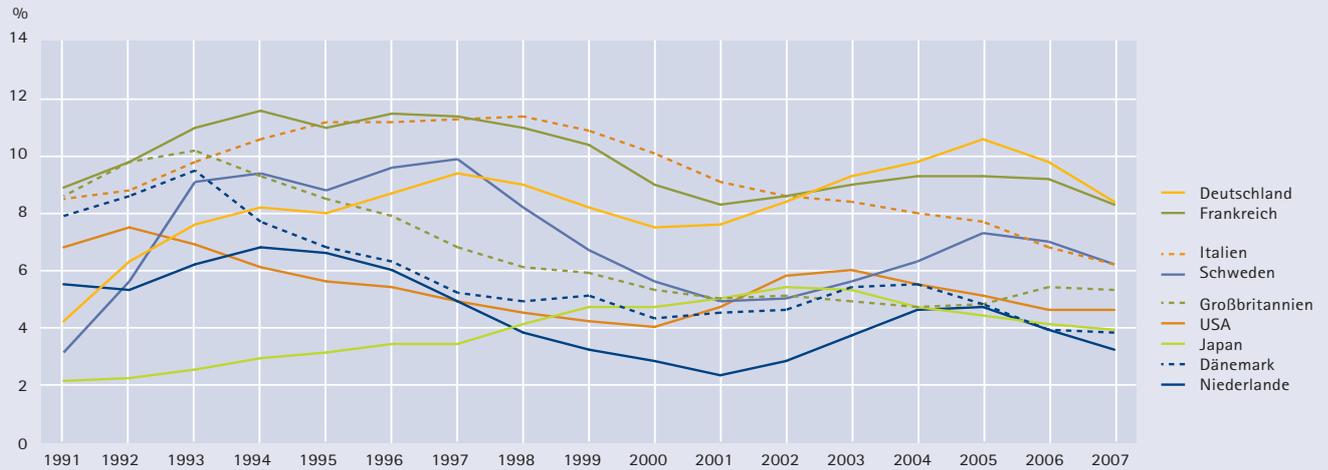
Jahre an die Spitze der Vergleichsländer. Auch die Trendumkehr seit 2006 vermochte daran noch nichts zu ändern (s. Abbildung A12).

Auch für einzelne Personengruppen ist die deutsche Arbeitslosenquote höher als in fast allen Vergleichsländern, mit Ausnahme der Jugendlichen und jungen Erwachsenen (s. Tabelle A3). Besonders bedenklich ist der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen (56,6 %), der gegenüber 2003 (50,0 %) nochmals deutlich gestiegen ist.

Gerade die Arbeitslosenstatistik zeichnet also ein relativ düsteres Bild der deutschen Arbeitsmarktpersonanz im internationalen Vergleich. Allerdings sind bei der Interpretation auch Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen zu berücksichtigen, die sich auf die Arbeitslosenzahlen auswirken und auch durch die ILO-Standardisierung nicht ausgeglichen werden. Konkret betrifft dies die Frage, ob bestimmte Nichterwerbstätige als arbeitslos oder als erwerbsunfähig gelten – in letzterem Falle beziehen

Abbildung A11

Entwicklung der Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich, 1991–2007

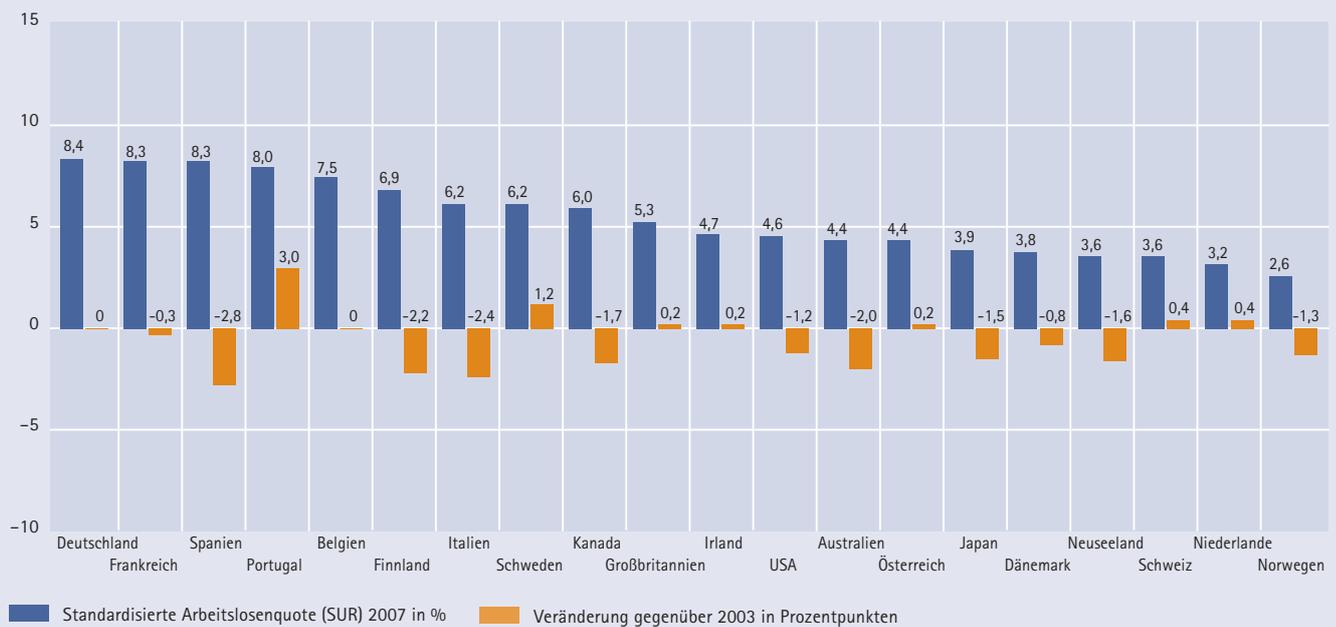


* Die standardisierte Arbeitslosenquote entspricht der Zahl arbeitsloser Personen als Anteil am zivilen Erwerbspersonenpotenzial, welches sich aus Erwerbstätigen, Selbstständigen, unbezahlt arbeitenden Familienangehörigen und Arbeitslosen zusammensetzt. Die Definition entspricht den ILO-Richtlinien mit der Ausnahme, dass die Zahlen zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit auf Arbeitskräfteerhebungen basieren, die nur private Haushalte abdecken und alle in Institutionen/Einrichtungen lebende Personen ausklammern. Unter diesem Gesichtspunkt sind arbeitslose Personen im Erwerbsalter, die in einer bestimmten Periode beschäftigt waren, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und aktiv nach Arbeit suchen. Weitere Informationen finden sich bei Eurostat unter <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> und in der Richtlinie der Europäischen Kommission Nr. 1897/2000. Eurostat übernimmt die Berechnung für die EU-27-Länder und Norwegen. Im Falle von Kanada, den USA, Neuseeland, Australien, Japan, Korea und der Schweiz übernimmt die OECD die Daten direkt von dem jeweiligen Nationalen Statistischen Amt. Die SUR wird jährlich bereinigt (Quelle: OECD).
Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

© IAB

Abbildung A12

Standardisierte Arbeitslosenquoten 2007 und Veränderungen gegenüber 2003



* Arbeitslosenquote nach ILO-Kriterien

Quelle: OECD STAT – Labour Force Statistics (www.oecd.org) und OECD Labour Force Statistics (printed version) (verschiedene Jahrgänge).

© IAB

sie gewöhnlich eine Erwerbsunfähigkeitsrente und zählen nicht zur Erwerbsbevölkerung (*out of the labour force*). In Deutschland sind die Kriterien für Erwerbsunfähigkeit vergleichsweise restriktiv. Dementsprechend ist der Anteil der Erwerbsunfähigen an der Gesamtbevölkerung niedrig. In anderen Ländern, die häufig als beschäftigungspolitische Erfolgsländer zitiert werden, sind die Kriterien für Erwerbsunfähigkeit dagegen vergleichsweise großzügig, so in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden. Personen, die in Deutschland als arbeitslos gelten (und Arbeitslosenunterstützung beziehen), würden in diesen Ländern teilweise zu den Erwerbsunfähigen gezählt werden. Die folgenden Zahlen verdeutlichen das Ausmaß der Unterschiede: Im Jahre 2004 bezogen in Deutschland 3,1 % aller Personen im Erwerbsalter Leistungen wegen Erwerbsunfähigkeit oder Krankheit. In Schweden waren es 9,4 %, in Großbritannien 6,5 % und in den Niederlanden 8,8 % (Konle-Seidl/Lang 2006).

2.2.4 Fazit

Die Performanz des deutschen Arbeitsmarkts hat sich im Zeitraum 2003–2007 im internationalen Vergleich leicht gebessert, vor allem aufgrund der günstigen Entwicklung seit 2006. Stark verbessert haben sich die Kennzahlen für die Gruppe der älteren Arbeitnehmer. Relativ gut ist nach wie vor die Arbeitsmarktintegration von Männern im jüngeren und im Haupterwerbsalter mit mittlerer oder höherer Qualifikation.

Jedoch weist das deutsche Beschäftigungssystem bei der Integration von Frauen – trotz Verbesserungen am aktuellen Rand – nach wie vor einen deutlichen Rückstand vor allem gegenüber den skandinavischen Ländern auf.

Auffallend ist nach wie vor die hohe Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Das gilt für die allgemeine Arbeitslosenquote und insbesondere für die beiden sich teilweise überschneidenden Problemgruppen der Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass – trotz Standardisierungsbemühungen – die deutschen Arbeitslosenzahlen auch Personen einbeziehen, die in anderen Ländern als erwerbsunfähig gelten würden.

3 Kurzfristige Arbeitsmarktperspektiven

Seit Mitte September 2008 hat sich die internationale Finanz- und Immobilienkrise erheblich verschärft. Die deutsche Wirtschaft steht vor größeren Herausforderungen und Unsicherheiten, als zunächst zu erwarten war. Die Abschwächung des Wirtschaftswachstums bringt die Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zum Stillstand. Während sich im Jahresdurchschnitt 2008 zum dritten Mal in Folge die Zahlen für die Erwerbstätigkeit und die Arbeitslosigkeit verbessern, werden sie im Jahresdurchschnitt 2009 bei einem allenfalls schwachen Wirtschaftswachstum in etwa stagnieren. In allen Varianten sinkt die Beschäftigung im Jahresverlauf, und die Arbeitslosigkeit nimmt zu. Entlastend wirkt aber der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials.

3.1 Zur aktuellen Wirtschaftslage

Nachdem das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland 2006 um 3,0 % und 2007 um 2,5 % gewachsen war, startete die Wirtschaft mit weiterhin kräftigem Wachstum in das Jahr 2008 (saison- und kalenderbereinigt im ersten Quartal +1,3 % gegenüber dem Vorquartal). Seither flaute die konjunkturelle Dynamik ab, wovon sich der Arbeitsmarkt aber weitgehend unbeeindruckt zeigte.

Seit Mitte September 2008 hat sich die Finanz- und Immobilienkrise weiter zugespitzt und stellt die deutsche Wirtschaft vor besondere Probleme. Weder der private noch der öffentliche Sektor in den USA war willens und in der Lage, alle in Liquiditätsnot geratene Banken zu retten. In Deutschland kam unter anderem die Hypo Real Estate in finanzielle Not. Auf dem Interbankenmarkt wurden zu wenige Kredite vergeben, um Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Die Aktienkurse sanken weltweit kräftig. Nachdem sich die Lage verschlimmert hatte, haben die Regierungen Nothilfeprogramme noch nie da gewesenen Ausmaßes beschlossen. Sie sollen das

Zusammenbrechen weiterer Banken verhindern und für neues Vertrauen in das Finanzsystem sorgen.

Einerseits ist Deutschland von der Krise unmittelbar weniger betroffen als andere Staaten. Hier gab es keine Immobilienpreisblase. Die privaten Haushalte halten weniger Aktien. Die Altersrenten sind nicht primär in Aktien angelegt – anders als zum Beispiel in den USA. Direkte Vermögenseffekte auf den Konsum infolge der Kursverluste sind deshalb in nur geringem Umfang zu erwarten. Auch ist der Kreditmarkt durch das Hausbankensystem in Deutschland weniger auf den Anleihenmarkt ausgerichtet – solche Systeme sind im Allgemeinen weniger krisenanfällig. Der Arbeitsmarkt reagiert daher bislang wenig auf die Abkühlung der Konjunktur.

Andererseits bewirkt die Krise eine deutliche Abschwächung der realwirtschaftlichen Entwicklung auch hierzulande. Erstens ist Deutschland über den Export weltweit vernetzt, die deutsche Wirtschaftsentwicklung stützt sich stark auf die Auslandsnachfrage. Die wirtschaftliche Schwäche in den USA strahlt aber auf die Weltwirtschaft aus, wie derzeit im Automobilbau schon deutlich zu sehen ist. Außerdem sind auch wichtige europäische Handelspartner wie Großbritannien, Spanien, Frankreich und Irland von Problemen auf den Immobilienmärkten betroffen. Zweitens verfügen die deutschen Banken über wenig Liquidität, weil die Kreditvergabe auf dem Interbankenmarkt fast zum Erliegen gekommen ist. Die Banken bewilligen daher weniger Kredite oder verteuern sie, wodurch die Nachfrage nach Investitions- und dauerhaften Konsumgütern sinkt. Drittens reduzieren die sinkenden Aktienkurse die Möglichkeit für Unternehmen, ihre Vorhaben über Eigenkapital zu finanzieren. Weil dieses Eigenkapital auch als Beleihungssicherheit dienen könnte, erschwert dies im zweiten Schritt erneut die Aufnahme von Fremdkapital. Viertens haben die Informationen über Kurseinbrüche, eine mögliche Rezession in den USA sowie Bankkonkurse zu großer Unsicherheit geführt. Sie kommt auch in den deutlich gesunkenen Geschäfts- und Konsumklima-indizes zum Ausdruck. Als Folge dieser Verunsiche-

rung werden Investitions-, Kauf-, Bau- oder Einstellungsentscheidungen aufgeschoben oder aufgegeben. Offen ist bislang, ob es tatsächlich gelingt, mithilfe der großen staatlichen Rettungsprogramme das Vertrauen in die Wirtschaft wiederherzustellen. Fünftens werden die Rettungsprogramme je nach ihrer Inanspruchnahme den Staatshaushalt belasten. Wenn die Wirtschaftsakteure deshalb höhere Steuern antizipieren, werden sie ihren Konsum schon jetzt an das zu erwartende geringere verfügbare Einkommen anpassen und mehr sparen.

Aufgrund dieser Entwicklung wurden die Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und anderer Organisationen zuletzt deutlich nach unten revidiert. Die Prognosen liegen derzeit für 2009 bei knapp über 0 % Wirtschaftswachstum. Unsicher ist dabei, ob es nicht sogar zum Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion kommt. Das IAB unterstellt deshalb in seiner Arbeitsmarktprojektion eine mittlere Variante mit Null-Wachstum und ein Unsicherheitsspektrum von $-1/2$ bis $+1/2$ % Wirtschaftswachstum.³ Prognosen sind derzeit mit noch größeren Unsicherheiten behaftet als sonst. Krisenhafte Entwicklungen führen dazu, dass Wirtschaftsakteure ihr Verhalten ändern. Die aus der Vergangenheit bekannten Zusammenhänge – zum Beispiel zwischen Einkommen und Konsum oder zwischen Absatzentwicklung und Einstellungen – lassen sich dann nur eingeschränkt in die Zukunft übertragen. Szenarien mit einem kräftigen Wachstumseinbruch können deshalb kaum empirisch fundiert werden. Das IAB hat in der vorliegenden Projektion zumindest ansatzweise versucht, Verhaltensänderungen zu berücksichtigen. So dürften die Bereitschaft und die Möglichkeit der Unternehmen, Personal über eine kleinere Schwächephase hinweg zu halten, bei einem größeren Wachstumseinbruch nachlassen, und es wird unterstellt, dass die Arbeitsagenturen weniger intensiv als bisher Langzeitarbeitslose aktivieren bzw. den Arbeitslosenstatus überprüfen

können, weil die Agenturen mehr Neuzugänge zu betreuen haben.

3.2 Der Arbeitsmarkt im Jahr 2008

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2008 schließt zunächst fast nahtlos an die Aufschwungjahre 2006 und 2007 an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit und der Abbau der Arbeitslosigkeit setzen sich weiter fort, wenngleich die monatlichen Veränderungen geringer werden. Nach der Prognose des IAB steigt die Erwerbstätigkeit um 520.000 auf 40,29 Mio. Personen. Diese erbringen ein Arbeitsvolumen, das um 1,5 % höher ausfällt als im Jahr 2007. Besonders kräftig wächst die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Sie nimmt um 530.000 Personen oder 2,0 % auf 27,48 Mio. Personen zu, nach einem etwas größeren Plus von 580.000 Personen im Vorjahr (folgende Tabelle A4).

Im Jahresdurchschnitt 2008 werden nach der IAB-Projektion 3,26 Mio. Menschen arbeitslos registriert sein, 520.000 oder 13,7 % weniger als im Vorjahr. Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II haben schlechtere Chancen, auf dem Arbeitsmarkt unterzukommen. Die Zahl dieser Arbeitslosen sinkt im Jahresdurchschnitt 2008 um 260.000 Personen auf 2,26 Mio. Im SGB-III-Bereich beträgt der Rückgang ebenfalls 260.000, obwohl der Bestand dieser Gruppe wesentlich kleiner ist und nur 30,6 % aller Arbeitslosen ausmacht. Im Jahresdurchschnitt wird er erstmals knapp unter einer Million liegen.

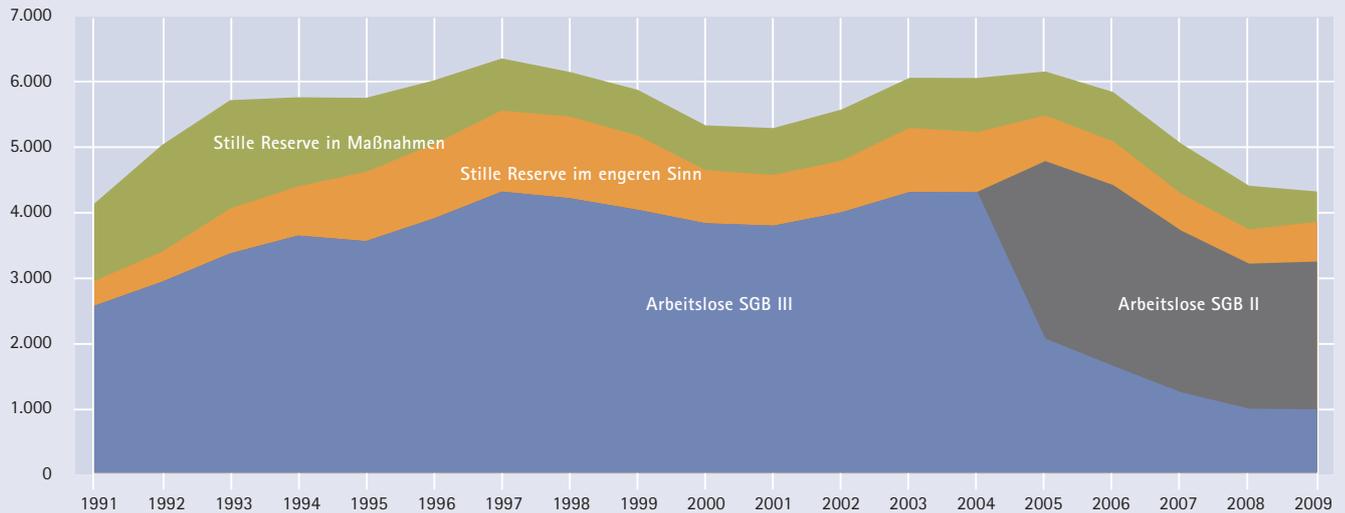
Obwohl seit Monaten einige Konjunkturindikatoren, besonders die Geschäftserwartungen der Betriebe, eingebrochen sind und auch schon vor der Zuspitzung der Finanz- und Immobilienkrise auf einen Abschwung hingedeutet haben, zeigt sich der Arbeitsmarkt noch weitgehend unbeeindruckt. Die Zahl der offenen Stellen ist seit Ende 2007 leicht rückläufig, ohne einen Einbruch zu signalisieren. Die Zahl der Arbeitslosen ging bis zum Redaktionsschluss saisonbereinigt kräftig zurück, die Zahl der Erwerbstätigen stieg entsprechend. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass Ende 2008 die Erwerbstätigkeit saisonbereinigt

3 Damit wird das Variantenspektrum, das das IAB mit dem Kurzbericht 13/2008 vorlegte, nach unten erweitert.

Abbildung A13

Entwicklung der Unterbeschäftigung in Deutschland – Registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve 1991–2009 Personen in 1.000; Jahresdurchschnitte (2009; Projektion Variante II)

Jahresdurchschnitte in 1.000



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

© IAB

um rund 50.000 Personen über dem Jahresdurchschnitt liegen wird (statistischer Überhang). Mit diesem „Bonus“ startet der Arbeitsmarkt ins Jahr 2009. Das Analoge gilt für die Arbeitslosigkeit: Sie wird zum Jahresende unter dem Durchschnitt von 2008 liegen (statistischer Unterhang), und das Jahr 2009 startet mit einem saisonbereinigten „Bonus“ von rund 100.000 Personen.

Die Abbildung A13 zeigt die Entwicklung der Unterbeschäftigung und ihrer Komponenten. Der Bestand der Stillen Reserve in Maßnahmen ebenso wie der der Stillen Reserve im engeren Sinn hat sich seit 2005 relativ wenig verändert. Dagegen wurde das Ausmaß offener Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren erheblich kleiner.

Die Stille Reserve in Maßnahmen umfasst im Wesentlichen Personen, die an Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen teilnehmen oder die §§ 428 SGB III bzw. 65 (4) SGB II in Anspruch nehmen und Arbeitslosengeld bzw. Alg II beziehen, ohne der Vermittlung zur Verfügung stehen zu müssen (sogenannte 58er-Regelung). Die Stille Reser-

ve in Maßnahmen nimmt um 100.000 Personen auf 680.000 Personen ab. Dabei verändern sich die Zahlen für die Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen wenig. Wichtigster Grund für den Rückgang ist das Auslaufen der 58er-Regelung zum Jahresende 2007. Seitdem können arbeitslos gewordene Ältere von dieser Regel keinen Gebrauch machen, sondern werden als arbeitslos registriert. Der Bestand der Stillen Reserve in Maßnahmen schmilzt 2008 ab, weil es über die 58er-Regelung keinen Zufluss mehr gibt.

Die Stille Reserve im engeren Sinn beschreibt Personen, die arbeitslos sind, aber nur unter günstigeren Bedingungen am Arbeitsmarkt aktiver Arbeit suchen würden, und sich daher nicht bei den Agenturen gemeldet haben. Die Zahl dieser Personen sinkt im Jahresdurchschnitt 2008 um 40.000 auf 530.000 Personen, weil auch sie von der guten Gesamtentwicklung profitieren.

Tabelle A4

Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung 2009

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009				
										Prog	Var I	Var II	Var III		
A. Die Nachfrage nach Arbeitskräften															
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	West	+3,5	+1,4	-0,1	-0,3	+1,4	+0,9	+3,1	+2,5	1 3/4	- 1/2	0	1/2		
	Ost	+1,4	+0,4	+0,5	0,0	+0,7	+0,4	+2,0	+2,2	1 1/2	- 1/2	0	1/2		
	Insg.	+3,2	+1,2	0,0	-0,2	+1,2	+0,8	+3,0	+2,5	1 3/4	- 1/2	0	1/2		
Stundenproduktivität	West	+2,3	+1,4	+1,0	+1,0	+0,6	+1,3	+2,6	+0,5	+0,1	+0,3	+0,5	+0,7		
	Ost	+3,1	+3,3	+3,5	+1,8	+0,7	+1,5	+1,5	+0,8	+0,9	+0,9	+1,0	+1,2		
	Insg.	+2,6	+1,8	+1,5	+1,2	+0,6	+1,4	+2,5	+0,6	+0,2	+0,4	+0,6	+0,8		
Arbeitsvolumen	West	+1,2	+0,0	-1,1	-1,3	+0,7	-0,5	+0,5	+2,0	+1,7	-0,8	-0,5	-0,2		
	Ost	-1,6	-2,8	-2,9	-1,8	-0,1	-1,1	+0,5	+1,4	+0,6	-1,4	-1,0	-0,7		
	Insg.	+0,6	-0,6	-1,4	-1,4	+0,6	-0,6	+0,5	+1,8	+1,5	-0,9	-0,6	-0,3		
Durchschnittliche Jahresarbeitszeit	West	-1,2	-0,8	-0,8	-0,4	+0,3	-0,5	-0,1	+0,3	+0,3	-0,6	-0,5	-0,4		
	Ost	-1,3	-1,5	-1,3	-0,6	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,7	-0,6	-0,5		
	Insg.	-1,2	-1,0	-0,9	-0,5	+0,2	-0,5	-0,2	+0,1	+0,2	-0,6	-0,5	-0,4		
Erwerbstätige ¹	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	West	+2,4	+0,9	-0,3	-0,9	+0,4	+0,0	+0,6	+1,7	+1,4	-0,3	-0,0	+0,1	
		Ost	-0,4	-1,4	-1,6	-1,2	+0,3	-0,6	+0,8	+1,8	+1,0	-0,7	-0,4	-0,2	
		Insg.	+1,9	+0,4	-0,6	-0,9	+0,4	-0,1	+0,6	+1,7	+1,3	-0,3	-0,1	+0,1	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	+748	+274	-103	-281	+133	+13	+187	+541	+448	-89	-8	+48	
		Ost	-28	-102	-117	-89	+21	-42	+59	+130	+73	-49	-30	-17	
		Insg.	+720	+172	-220	-370	+154	-29	+246	+671	+521	-138	-38	+32	
	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	31.661	31.935	31.832	31.551	31.684	31.697	31.884	32.425	32.873	32.784	32.865	32.921	
		Ost	7.483	7.381	7.264	7.175	7.196	7.154	7.213	7.343	7.416	7.367	7.386	7.399	
		Insg.	39.144	39.316	39.096	38.726	38.880	38.851	39.097	39.768	40.289	40.151	40.251	40.321	
	Sozialversicherungspfl. Besch.	Insg.	27.882	27.901	27.629	27.007	26.561	26.236	26.365	26.942	27.476	27.344	27.444	27.514	
	(Vorjahresveränd. in 1.000)	Insg.	+387	+19	-272	-622	-446	-325	+129	+577	+534	-132	-32	+38	
	(Vorjahresveränd. in %)	Insg.	+1,4	+0,1	-1,0	-2,3	-1,7	-1,2	+0,5	+2,2	+2,0	-0,5	-0,1	+0,1	
B. Das Angebot an Arbeitskräften															
Erwerbspersonenpotenzial ²	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	34.757	35.014	35.143	35.289	35.405	35.556	35.592	35.623	35.656	35.645	35.645	35.645	
		Ost	9.424	9.284	9.191	9.109	9.033	8.985	8.916	8.833	8.724	8.604	8.604	8.604	
		Insg.	44.181	44.298	44.334	44.397	44.438	44.540	44.508	44.456	44.380	44.250	44.250	44.250	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	+257	+257	+129	+146	+116	+151	+36	+31	+33	-11	-11	-11	
		Ost	-103	-140	-92	-83	-76	-48	-68	-83	-110	-119	-119	-119	
		Insg.	+154	+117	+37	+63	+40	+103	-33	-52	-76	-130	-130	-130	
	davon:	Demografie	West	-198	-177	-140	-126	-147	-120	-88	-81	-81	-113	-113	-113
			Ost	-56	-58	-41	-31	-42	-27	-16	-32	-47	-64	-64	-64
			Insg.	-254	-235	-181	-157	-189	-147	-104	-113	-128	-177	-177	-177
		Verhaltenskomponente	West	+311	+211	+140	+179	+203	+218	+99	+68	+62	+64	+64	+64
			Ost	+28	-17	-26	-39	-24	-14	-29	-22	-29	-21	-21	-21
			Insg.	+338	+194	+115	+141	+179	+203	+69	+46	+33	+43	+43	+43
Wanderungseffekte und Veränderung des Pendlersaldos		West	+144	+223	+129	+92	+61	+53	+25	+44	+53	+39	+39	+39	
		Ost	-75	-65	-26	-13	-10	-7	-23	-29	-34	-34	-34	-34	
		Insg.	+70	+158	+103	+79	+51	+46	+2	+15	+19	+5	+5	+5	

			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
											Prog	Var I	Var II	Var III	
C. Die Arbeitsmarktbilanz															
Arbeitslose	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	2.381	2.321	2.498	2.753	2.781	3.247	3.007	2.486	2.138	2.274	2.194	2.134	
		Ost	1.509	1.532	1.563	1.624	1.600	1.614	1.480	1.290	1.122	1.115	1.098	1.086	
		Insg.	3.890	3.853	4.061	4.377	4.381	4.861	4.487	3.776	3.260	3.389	3.293	3.220	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	-223	-60	+177	+255	+28	+466	-240	-521	-348	+136	+57	-4	
		Ost	+13	+23	+31	+61	-24	+14	-134	-190	-168	-7	-24	-36	
		Insg.	-210	-37	+208	+316	+4	+480	-374	-711	-516	+129	+33	-40	
	Arbeitslosenquoten (in % aller zivilen Erwerbspersonen)	West	7,6	7,2	7,6	8,4	8,5	9,9	9,1	7,5	6,5	6,9	6,6	6,5	
		Ost	17,1	17,3	17,7	18,5	18,4	18,7	17,3	15,1	13,3	13,3	13,1	13,0	
		Insg.	9,6	9,4	9,8	10,5	10,5	11,7	10,8	9,0	7,8	8,1	7,9	7,7	
Stille Reserve	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	929	968	1.040	1.246	1.283	942	1.007	965	863	820	810	808	
		Ost	599	556	565	538	494	457	444	393	352	288	284	281	
		Insg.	1.528	1.523	1.605	1.783	1.777	1.398	1.451	1.358	1.216	1.108	1.094	1.088	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	-277	+38	+72	+206	+37	-341	+65	-42	-102	-44	-53	-56	
		Ost	-69	-43	+9	-27	-44	-37	-13	-51	-40	-64	-69	-72	
		Insg.	-345	-4	+81	+179	-7	-378	+53	-93	-142	-108	-122	-128	
	davon:	Stille Reserve im engeren Sinn	West	529	542	558	753	732	475	487	431	402	499	489	487
			Ost	302	250	249	249	203	237	196	143	132	135	131	128
			Insg.	831	791	807	1.001	935	711	683	574	534	634	620	615
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	-270	+12	+16	+195	-21	-257	+12	-56	-29	+97	+87	+85
			Ost	-59	-52	-1	-0	-46	+34	-41	-53	-10	+3	-2	-5
			Insg.	-328	-39	+15	+195	-67	-223	-28	-109	-39	+100	+86	+80
		Stille Reserve in Maßnahmen	West	400	426	482	493	551	467	520	534	461	321	321	321
			Ost	297	306	316	289	291	220	248	250	220	153	153	153
			Insg.	697	732	798	782	842	687	768	784	681	474	474	474
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000		West	-7	+26	+56	+11	+58	-84	+53	+14	-73	-140	-140	-140	
		Ost	-10	+9	+10	-27	+2	-71	+28	+2	-30	-67	-67	-67	
		Insg.	-17	+35	+66	-16	+60	-155	+81	+16	-103	-208	-208	-208	

1) Einschließlich Arbeitslose mit Nebenjob (weniger als 15 Stunden in der Woche). Diese Gruppe ist – wie auch die sozialen Arbeitsgelegenheiten – in den geringfügig Beschäftigten enthalten. 2) Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden Arbeitslose mit Nebenjob nur einmal berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

3.3 Die Perspektiven 2009

Im Jahr 2009 wird sich die konjunkturelle Entwicklung deutlich abschwächen. Seit längerem zeichnet sich ab, dass die Dynamik des weltwirtschaftlichen Umfelds nachlassen und die Investitionsneigung zurückgehen wird. Zwar entspannt sich derzeit die Belastung der Exporte durch den hohen Euro-Dollar-Wechselkurs sowie der Unternehmen und Haushalte durch die hohen Energiepreise etwas. Doch die Zuspitzung der Finanz- und Immobilienkrise ergänzt und verschärft die Risiken. Ihre Auswirkungen erreichen die deutsche Volkswirtschaft zum einen über den internationalen Konjunkturverbund und zum anderen über die binnenwirtschaftliche Zurückhaltung infolge der Unsicherheit.

Die Arbeitsmarktprojektion des IAB für 2009 basiert auf der Annahme, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland stagnieren wird (Null-Wachstum). Darüber hinaus werden zwei Alternativszenarien mit $+1/2$ % und $-1/2$ % Wirtschaftswachstum berechnet, um Unsicherheiten der künftigen Entwicklung zu berücksichtigen. Im Folgenden beschreiben wir die erwarteten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, wenn die Wirtschaft 2009 stagniert. Die Hauptergebnisse der Alternativrechnungen werden im Anschluss kurz erläutert.

3.3.1 Rückgang der Erwerbstätigkeit

Der Aufschwung am Arbeitsmarkt klingt Ende 2008 aus. Im Verlauf des Jahres 2009 sinkt die Erwerbstätigkeit deutlich. Der jahresdurchschnittliche Rückgang gegenüber 2008 ist dennoch relativ gering. Das ist vor allem auf den statistischen Überhang zum Jahresende 2008 zurückzuführen (Abbildung A14). Im Jahresdurchschnitt 2009 wird die Erwerbstätigkeit um 40.000 Personen ($-0,1$ %) auf 40,25 Mio. sinken. Im etwa gleichen Maße nimmt die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab. Sie erreicht einen Jahresdurchschnitt von 27,44 Mio. Personen. Die Zahl der Selbstständigen und Mithelfenden verändert sich im Jahr 2009 kaum und beträgt 4,45 Mio. Die geförderte Selbstständigkeit dürfte leicht zurückgehen. Bei der geringfügigen Beschäftigung ist 2009 mit keinen wesentlichen Verände-

rungen zu rechnen (5,65 Mio. Personen). Auch die Zahl der Personen in sozialen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) bleibt mit etwa 290.000 unverändert. Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird im Allgemeinen unterstellt, dass sie wie im Jahr 2008 fortgeführt werden.

Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit wird voraussichtlich um 0,5 % sinken, denn die Kurzarbeit nimmt zu, es werden weniger Überstunden geleistet, und der Saldo der Arbeitszeitkonten sinkt, weil in der Summe Guthaben abgeschmolzen werden. Bei kürzerer Arbeitszeit und geringerer Erwerbstätigkeit nimmt das Arbeitsvolumen um 0,6 % ab. Die Stundenproduktivität steigt um 0,6 %.

3.3.2 Das Arbeitskräfteangebot sinkt

Das Erwerbspersonenpotenzial sinkt 2009 um etwa 130.000 Personen und damit kräftiger als in den Vorjahren. Maßgeblich dafür ist wie bisher der demografisch bedingte Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung und ein knapp positiver Wanderungssaldo erhöhen zwar das Potenzial, doch sie gleichen den demografischen Effekt bei Weitem nicht aus. Bisher ging das Arbeitsangebot nur in Ostdeutschland zurück. Im Jahr 2009 schrumpft es sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland (-120.000 bzw. -10.000 Personen).

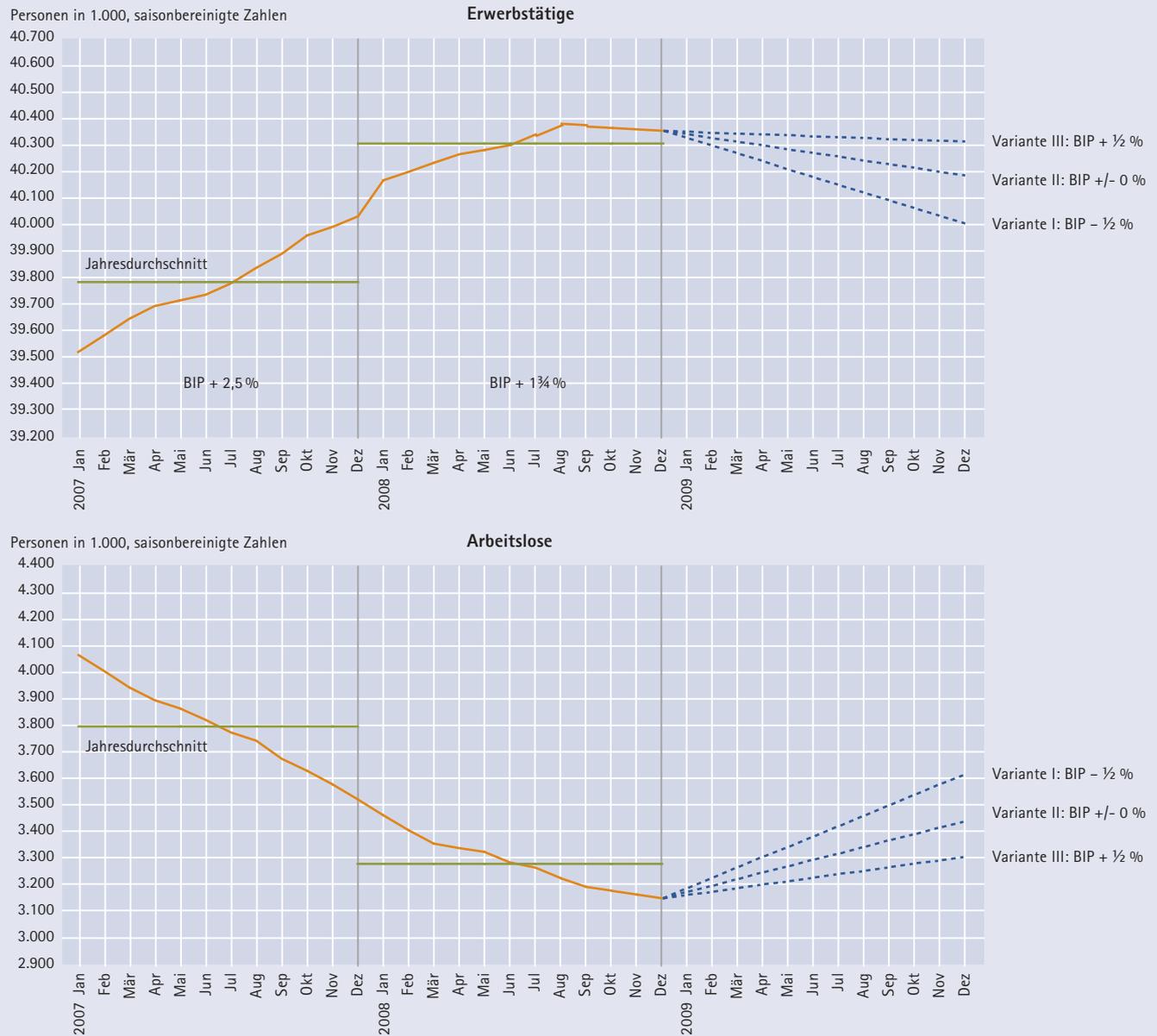
3.3.3 Negative Arbeitsmarktbilanz für 2009

Die beschriebene Konstellation von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt führt nach drei Jahren mit sinkender Arbeitslosigkeit zu einer wieder leicht steigenden Arbeitslosigkeit. Bei unterstelltem Null-Wachstum wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2009 um 30.000 auf 3,29 Mio. Personen steigen. Die Arbeitslosenquote wird dann bei 7,9 % liegen.

Dass die Zunahme nicht kräftiger ausfällt, liegt vor allem an der günstigen Ausgangssituation zum Jahresende 2008 („statistischer Unterhang“, Ab-

Abbildung A14

Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt in Deutschland 2007–2009



Anmerkung: Aufgrund von unterjährigen konjunkturellen Einflüssen und Sonderfaktoren wird die tatsächliche Entwicklung die hier dargestellten Jahrestendenzen überlagern.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

© IAB

bildung A14). Im Jahresverlauf 2009 werden die monatlichen saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen deutlich steigen. Ginge das Erwerbspersonenpotenzial nicht zurück, dann wäre der Anstieg noch größer.

Die Stille Reserve insgesamt sinkt, wobei sich ihre Komponenten unterschiedlich entwickeln. Die Stille Reserve in Maßnahmen nimmt um 210.000 Personen auf 470.000 Personen ab. Insbesondere befinden sich weniger ältere Personen in der sog. 58er-Regelung (§§ 428 SGB III und 65 Abs. 4 SGB II), die dem

Vorruhestand ähnelt, da diese Regelung Ende 2007 auslief. Die Zahlen der Teilnehmer an Weiterbildungs- und an Trainingsmaßnahmen, die ebenfalls zur Stillen Reserve in Maßnahmen zählen, dürften sich wenig verändern, denn der Fachkräftebedarf besteht fort. Es ist hier unterstellt, dass das Budget der Bundesagentur für Arbeit trotz des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und des sinkenden Beitragsatzes zur Arbeitslosenversicherung entsprechende Fördermittel vorhält. Die Stille Reserve im engeren Sinn dürfte um etwa 90.000 auf 620.000 Personen ansteigen.

Registrierte Arbeitslosigkeit, Stille Reserve in Maßnahmen und Stille Reserve im engeren Sinn bilden zusammen die Unterbeschäftigung. Per Saldo sinkt diese um 90.000 Personen oder 2 % gegenüber 2008 (Abbildung A13). Mit einem Jahresdurchschnitt von 4,39 Mio. Personen liegt die Unterbeschäftigung um 200.000 über dem Stand des Jahres 1991 – dem Jahr, in dem die bisher niedrigste Unterbeschäftigung im geeinten Deutschland erzielt wurde.

3.3.4 Alternative Szenarien

Die Projektionsvarianten I und III in der Tabelle A4 und in der Abbildung A14 zeigen mögliche Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt unter alternativen Rahmenbedingungen. In der oberen Variante mit $\frac{1}{2}$ % Wirtschaftswachstum ergibt sich ein leichter Anstieg der Erwerbstätigkeit um 30.000 Personen und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit um 40.000 Personen auf jahresdurchschnittlich 3,22 Mio. Personen. Hier bewirkt der statistische Über- bzw. Unterhang in Verbindung mit dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial, dass sich selbst bei geringem Wachstum die Lage am Arbeitsmarkt jahresdurchschnittlich verbessert.

Die pessimistische Variante unterstellt einen Rückgang des Wirtschaftswachstums um $\frac{1}{2}$ %. Ein Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität wurde bisher lediglich in einem Risikoszenario der Gemeinschaftsdiagnose berechnet. Die daraus resultierende Entwicklung am Arbeitsmarkt kann hier nur im Rahmen der bekannten Zusammenhänge der Ar-

beitsmarktbilanz beschrieben werden. Drastische Strukturbrüche im Verhalten der Akteure können nicht eingeschätzt werden. Es gibt nur wenige Hinweise darauf, wie der Arbeitsmarkt reagiert, wenn das Wachstum um mehr als 2 Prozentpunkte geringer ist als im Vorjahr – wie zwischen 2008 und der unteren Variante für 2009 – und dadurch negativ wird. Bei einer Schrumpfung des realen BIP um $\frac{1}{2}$ % sinkt die Erwerbstätigkeit unserer Projektion zufolge im Jahresdurchschnitt um 140.000 Personen. Die Arbeitslosigkeit steigt in fast dem gleichen Maße (+130.000).

Verglichen mit anderen Abschwungphasen sind diese Verschlechterungen moderat. In den Jahren 2002 und 2003 stieg die Arbeitslosigkeit um 210.000 bzw. um 320.000 Personen, obwohl damals die Wirtschaft stagnierte bzw. „nur“ um 0,2 % schrumpfte (Tabelle A4). Im Jahr 1993 nahm die wirtschaftliche Aktivität um 0,8 % ab, und es gab 440.000 mehr arbeitslose Personen als 1992. Diese Jahre sind mit 2009 nur bedingt vergleichbar. So deutet einiges darauf hin, dass der Abschwung den Arbeitsmarkt diesmal in besserer Verfassung trifft: Nach den Reformen am Arbeitsmarkt und der moderaten Lohnpolitik der letzten Jahre ist die strukturelle Arbeitslosigkeit gesunken. Nicht rein konjunkturell bedingte Einstellungen während des Aufschwungs dürften die Schwächephase glimpflich überstehen. Zudem sinkt jetzt das Erwerbspersonenpotenzial – anders als in den Jahren vor 2006 – und entlastet den Arbeitsmarkt kurzfristig. Allerdings lässt der statistische Unterhang zum Jahresende 2008 die Lage auf dem Arbeitsmarkt etwas besser erscheinen als die prospektiven Verlaufsdaten.

3.3.5 Die Arbeitslosigkeit in den Rechtskreisen SGB III und SGB II

Die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III ist unmittelbar von der konjunkturellen Schwäche betroffen. Je weniger Einstellungen bzw. je mehr Entlassungen es gibt, desto schwieriger ist der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit. Für 2009 wird im Rechtskreis SGB III nur noch mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl um 10.000 Personen auf jahresdurch-

Tabelle A5

Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB III und SGB II

			2005	2006	2007	2008	2009			
						Prog	Var I	Var II	Var III	
Insgesamt	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	3.247	3.007	2.486	2.138	2.274	2.194	2.134	
		Ost	1.614	1.480	1.290	1.122	1.115	1.098	1.086	
		Insg.	4.861	4.487	3.776	3.260	3.389	3.293	3.220	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	+ 466	- 240	- 521	- 348	+ 136	+ 57	- 4	
		Ost	+ 14	- 134	- 190	- 168	- 7	- 24	- 36	
		Insg.	+ 480	- 374	- 711	- 516	+ 129	+ 33	- 40	
	Arbeitslosenquoten (in % aller zivilen Erwerbspersonen)	West	9,9	9,1	7,5	6,5	6,9	6,6	6,5	
		Ost	18,7	17,3	15,1	13,3	13,3	13,1	13,0	
		Insg.	11,7	10,8	9,0	7,8	8,1	7,9	7,7	
davon	SGB III	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	1.442	1.159	861	673	755	686	654
			Ost	649	505	392	324	321	302	290
			Insg.	2.091	1.664	1.253	997	1.076	987	944
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West		- 283	- 298	- 188	+ 82	+ 13	- 19
			Ost		- 144	- 113	- 68	- 3	- 22	- 34
			Insg.		- 427	- 411	- 256	+ 80	- 9	- 53
	SGB II	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	1.805	1.848	1.625	1.465	1.519	1.508	1.480
			Ost	965	975	898	799	794	797	796
			Insg.	2.770	2.823	2.523	2.263	2.313	2.305	2.276
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West		+ 43	- 223	- 160	+ 54	+ 44	+ 15
			Ost		+ 10	- 77	- 99	- 4	- 2	- 2
			Insg.		+ 53	- 300	- 260	+ 50	+ 42	+ 13
		Anteil SGB II in %	West	55,6	61,5	65,4	68,5	66,8	68,7	69,3
			Ost	59,8	65,9	69,6	71,1	71,2	72,5	73,3
			Insg.	57,0	62,9	66,8	69,4	68,2	70,0	70,7
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %-Punkten	West		+ 5,9	+ 3,9	+ 3,2	- 1,7	+ 0,2	+ 0,8
			Ost		+ 6,1	+ 3,7	+ 1,5	+ 0,1	+ 1,4	+ 2,2
			Insg.		+ 5,9	+ 3,9	+ 2,6	- 1,2	+ 0,6	+ 1,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

schnittlich 990.000 gerechnet (Tabelle A5). Zudem steigt für diese Personen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben und aus dem Versicherungsbereich (SGB III) in den Bereich der Grundsicherung des SGB II zu wechseln. Aufgrund von mehr Zugängen und weniger Abgängen wird die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II nicht mehr sinken, sondern im Jahresdurchschnitt 2009 um rund 40.000 auf 2,31 Mio. ansteigen.

Als das System der Grundsicherung im Jahr 2005 organisiert wurde und Arbeitslosen- und Sozialhil-

fe zusammengelegt wurden, betreuten die verantwortlichen Arbeitsgemeinschaften, getrennten Trägerschaften oder zugelassenen kommunalen Träger 57,0 % aller registrierten Arbeitslosen. Im Jahr 2009 wird dieser Anteil bei 70,0 % liegen. Er ist auch deshalb gestiegen, weil die Bestandszahlen im SGB-III-Bereich kräftiger gesunken sind als im SGB-II-Bereich. Aufgrund der Personenstruktur in den Rechtskreisen und der unterschiedlichen Anbindung an den ersten Arbeitsmarkt war dies zu erwarten.

In der unteren Variante, bei einem Rückgang des realen BIP um ½ %, steigt die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III kräftig (+80.000). Es ist hier unterstellt, dass mit zunehmender Wachstumsschwäche auch Personen entlassen werden müssen, die die Unternehmen gern über eine Schwächephase hinweg gehalten hätten, zum Beispiel weil die Neu- oder Wiedereinstellung teuer und schwierig ist. (Dies gilt besonders für Teilarbeitsmärkte mit Fachkräfteengpässen.) Die Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, werden in der Regel zuerst im Versicherungssystem des SGB III betreut.

3.3.6 Der Arbeitsmarkt in Ost- und Westdeutschland

Den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder zufolge konnte die ostdeutsche Wirtschaft nicht im gleichen Maße vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren bzw. zum Aufschwung beitragen wie der Westen. Reales BIP und Produktion wuchsen seit 2004 im Osten schwächer als im Westen. Im Jahr 2008 wird diese Diskrepanz weiter bestehen. Ursächlich dafür ist die schwache Binnenkonjunktur im Osten: Wegen der geringen Kaufkraft entwickeln sich Handel und Dienstleistungen und zusätzlich der öffentliche Sektor wenig dynamisch. Hingegen floriert das Verarbeitende Gewerbe und damit die Exportwirtschaft (vgl. IWH 2008).

Immerhin verbesserte sich im Verlauf der Jahre 2006 und 2007 auch die Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt. In den davorliegenden Aufschwungsjahren 1999/2000 wurde hingegen noch per Saldo Beschäftigung abgebaut, und es baute sich Arbeitslosigkeit auf. Neben der Konjunktur und den Reformen des Arbeitsmarktes hat in jüngerer Zeit auch die kräftige Abnahme des Arbeitsangebots zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen beigetragen.

Für den Jahresdurchschnitt 2008 wird im Osten mit einem Zuwachs der Erwerbstätigkeit um 70.000 Personen oder 1,0 % gerechnet (Tabelle A4). In den alten Bundesländern steigt die Erwerbstätigkeit um 450.000 Personen oder 1,4 % kräftiger. Das Arbeitsangebot schrumpft im Osten um 110.000 Personen,

wohingegen es im Westen noch um 30.000 zunimmt. Für die Arbeitsmarktbilanz resultiert aus diesen Entwicklungen in Ost und West noch einmal eine deutliche Verbesserung. Obwohl das ostdeutsche Erwerbspersonenpotenzial kräftig schrumpft, sinkt die Arbeitslosigkeit im Osten „nur“ um 13,0 % auf 1,12 Mio. Personen, während sie im Westen um 14,0 % auf 2,14 Mio. Personen abnimmt.

Für das Jahr 2009 unterstellen wir, dass die Wachstumsschwäche des realen BIP beide Landesteile betrifft. Unter dieser Annahme wird der Osten von der allgemeinen Abschwächung der Beschäftigungsdynamik stärker betroffen sein. Während die Erwerbstätigkeit im Westen um knapp 10.000 Personen sinkt, wird sie im Osten deutlich zurückgehen (–30.000).

Das Arbeitsangebot in Ostdeutschland nimmt auch 2009 weiter ab (–120.000 Personen). Im Westen wird sich das Erwerbspersonenpotenzial erstmals verringern (–10.000 Personen), denn auch hier wird die demografische Entwicklung nicht mehr durch eine Zunahme der Erwerbsneigung oder durch Wanderungen und Pendlerströme kompensiert.

Besonders im Osten wird die Rolle des stärker schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials für den Abbau der Arbeitslosigkeit bedeutsamer. Die Arbeitslosigkeit sinkt dort um 20.000 Personen, während die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um rund 60.000 Personen steigt. Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland ist allerdings mit 13,1 % nach wie vor doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 6,6 %.

3.4 Fazit

Die Entwicklung der Konjunktur und des Arbeitsmarktes im Jahr 2008 schließt relativ nahtlos an die vorherigen Jahre an: Der Aufschwung setzt sich fort und verbessert die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahresdurchschnitt nochmals kräftig.

Für das Jahr 2009 wird allerdings mit einer deutlich schwächeren Wirtschaftsentwicklung gerechnet. Die Finanz- und Immobilienkrise hat sich seit Mitte September 2008 erheblich verschärft. Wenngleich die Rahmenbedingungen in Deutschland vergleichsweise günstig sind, wird auch die deutsche Wirtschaft in Bedrängnis geraten. Dafür sprechen mehrere Gründe. Erstens ist Deutschlands Exportwirtschaft eng in den internationalen Handel eingebunden, der deutlich nachlässt. Zweitens sind auch deutsche Banken in die Krise involviert. Und drittens dämpft die zunehmende Unsicherheit die binnenwirtschaftliche Neigung, zu investieren und zu konsumieren.

Die Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivität bringt auch für den Arbeitsmarkt schwierigere Zeiten. Bei unterstelltem Null-Wachstum wird die Erwerbstätigkeit erstmals seit drei Jahren wieder sinken, Arbeitslosigkeit baut sich auf. Eine dramatische Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt ist allerdings selbst bei stagnierender oder leicht schrumpfender Wirtschaft erst einmal nicht zu erwarten. Doch nicht nur vom Ausmaß, sondern auch von der Dauer des Abschwungs hängt es ab, wie einschneidend die Wirkungen sein werden. Zurzeit scheint der Arbeitsmarkt krisenfester zu sein als vor 2005. Dafür spricht der Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit, der sich in einem besonders kräftigen, vermutlich nicht rein konjunkturell bedingten Beschäftigungsaufbau im Aufschwung ausgedrückt hat. Zudem dürften die Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und das „Fördern und Fordern“ bei Arbeitslosigkeit die Krisenbewältigung erleichtern – im Abschwung entstandene Arbeitslosigkeit dürfte sich deshalb nicht mehr in dem Maß verfestigen wie früher. Eine immer wichtigere Rolle spielt für die kurzfristige Arbeitsmarktent-

wicklung auch, dass das Erwerbspersonenpotenzial kräftiger abnimmt als bisher. Zu beachten ist generell, dass der Vergleich der Jahresdurchschnitte wegen statistischer Über- bzw. Unterhänge zum Jahresende 2008 das relativ gute Bild überzeichnet.

Die Unsicherheiten für die Wirtschaft sind derzeit groß. Dies überträgt sich auf die Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung und des Arbeitsmarktes. Sollten sich die krisenhaften Erscheinungen weiter ausweiten und vertiefen und nicht durch die staatlichen Hilfsprogramme begrenzt werden können, sind die Folgen derzeit kaum quantifizierbar. Ein solches Szenario wird jedoch im Allgemeinen nicht für wahrscheinlich gehalten. Unklar ist allerdings auch, wie die angekündigte Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wirkt. Damit wird zwar zum einen sichergestellt, dass die Lohnnebenkosten insgesamt kaum steigen werden. Die Leistungsfähigkeit der Bundesagentur für Arbeit muss aber gerade in einer wirtschaftlichen Schwächephase gewährleistet sein. Sollte sich die Lage am Arbeitsmarkt verschärfen und eine Erhöhung des Beitragssatzes nötig sein, würde dies den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten.

Auf der Projektion der kurzfristigen Arbeitsmarktentwicklung für Deutschland setzt die Prognose der Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Arbeitsagenturbezirken auf. Die Vorgehensweisen bei beiden Prognosen sind im Abschnitt 6 erläutert.

4 Längerfristige Perspektiven

Die im ersten IAB-Handbuch von 2005 aufgezeigten längerfristigen Entwicklungslinien des deutschen Arbeitsmarktes gelten auch drei Jahre später weitgehend uneingeschränkt. Dennoch hat sich in der Zwischenzeit einiges getan. So konnte – wie in der letzten Ausgabe angekündigt – Ende des Jahres 2005 eine quantifizierte Arbeitsmarkt-bilanz vorgelegt werden (Schnur/Zika 2005). Ende des vergangenen Jahres wurde eine neue Arbeitskräftebedarfsprojektion erstellt (Schnur/Zika 2007), die auch den derzeit beobachtbaren Wandel der Erwerbsformen – wie die zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit, der Mini- und Midijobs – berücksichtigt. Der folgende Abschnitt fasst die neuen Ergebnisse zusammen und knüpft dabei an die frühere Darstellung an.

4.1 Arbeitskräfteangebot

Die Entwicklung des künftigen Arbeitskräfteangebots wird vor allem durch die bekannten demografischen Trends bestimmt. Mit abnehmender Bevölkerungszahl wird die Zahl der erwerbsfähigen Menschen sinken. Zeitweilig nimmt die Erwerbsbevölkerung sogar stärker ab als die Bevölkerung insgesamt. Darüber hinaus führt eine alternde Bevölkerung zu einem höheren Altersdurchschnitt bei den Arbeitskräften.

Die Demografie gibt eine klare Richtung für die künftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials vor. Derzeit sind (noch) sehr viele Menschen im erwerbsfähigen Alter, aber die nachfolgenden Altersjahrgänge sind zahlenmäßig schwächer besetzt. Bei unveränderter Geburtenentwicklung werden langfristig deutlich weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter sein als heute. So lebten in Deutschland zum Jahresende 2005 exakt 685.987 Kinder im Babyalter (unter einem Jahr), dagegen 1.397.128 43-Jährige (1962 geboren) – eine Relation von etwa 1:2. Wenn man von Sterbefällen und Zuwanderung absieht, wird sich in 43 Jahren, also im Jahr 2050, die Zahl der dann 43-Jährigen halbiert haben.

Die demografische Entwicklung wirkt sich direkt über die Bevölkerungszahl und indirekt über die Bevölkerungsstruktur auf das in Personen gemessene Erwerbspersonenpotenzial aus. Der indirekte Einfluss über die Bevölkerungsstruktur ergibt sich, weil z. B. Ältere aufgrund von (Früh-)Rente oder Vorruhestand seltener berufstätig sind. Damit wird die Alterung der Bevölkerung – unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen – die abwärtsgerichtete Tendenz beim Arbeitskräfteangebot verstärken.

Das Geburtendefizit und die Alterung würden isoliert betrachtet zu einem dramatischen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen. Dieses läge im Jahr 2050 rund 18 Mio. Personen unter dem heutigen Wert. Für die gesamte Entwicklung der Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotenzials spielt aber die Zuwanderung aus dem Ausland eine große Rolle. Auch für die Zukunft ist mit einer Netto-Zuwanderung aus dem Ausland zu rechnen. Allerdings ist die Höhe der künftigen Außenwanderung kaum prognostizierbar.

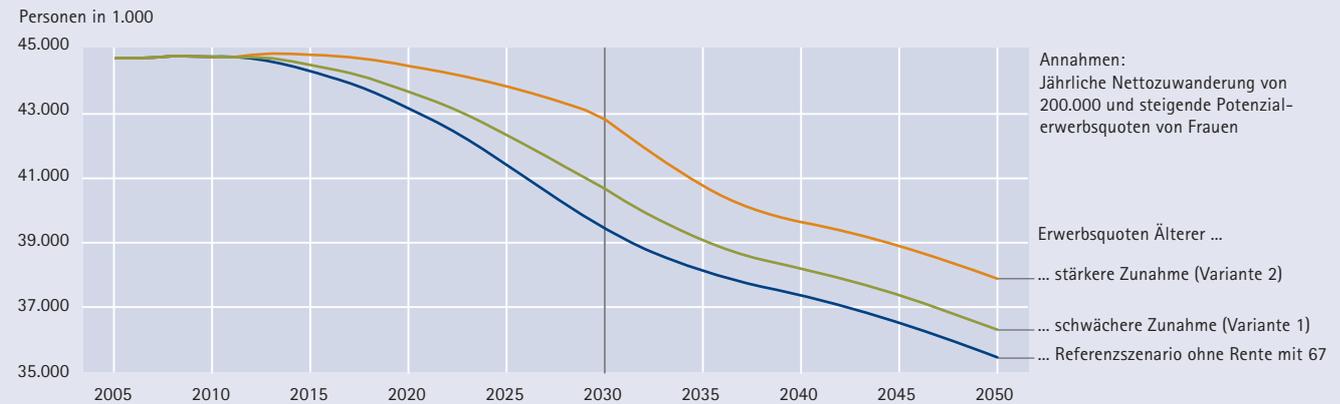
Anzunehmen ist, dass die Zuwanderung von Deutschen – d. h. Aussiedlern – nachlässt. Erste Auswirkungen sind in der Statistik sichtbar: Der Wanderungssaldo Deutscher mit dem Ausland ist seit 2005 negativ.⁴

Über die Zuwanderung von Ausländern kann man nur spekulieren. Leider liefert die bisherige Entwicklung nur wenige Anhaltspunkte über das künftig zu erwartende Wanderungsvolumen. Immerhin war der jährliche Wanderungssaldo von Ausländern über einen sehr langen Zeitraum hinweg meist positiv. Aus Daten des Statistischen Bundesamtes ergibt sich für den Zeitraum 1960–2006 ein durchschnittlicher Wanderungssaldo von jährlich 150.000 Auslän-

4 Die jährlichen Zuzüge Deutscher aus dem Ausland sind im Übrigen seit dem Jahr 2000 stärker gesunken, als die Fortzüge ins Ausland gestiegen sind: 103.000 Zuzüge 2006 statt 192.000 im Jahr 2000; 155.000 Fortzüge 2006 statt 111.000 im Jahr 2000.

Abbildung A15

Erwerbspersonenpotenzial bei Einführung einer Rente mit 67



Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

dern, der sich zusammensetzt aus durchschnittlich 618.000 Zuzügen und 465.000 Fortzügen pro Jahr. Dabei unterliegen die jährlichen Wanderungsströme enormen Schwankungen. Eine realistische Größenordnung des künftigen jährlichen Wanderungssaldos dürfte zwischen 100.000 und 200.000 liegen.

Bei diesen Wanderungsannahmen überwiegt langfristig der Einfluss der natürlichen Bevölkerungsbewegung, also der Effekt des Geburtendefizits. Infolgedessen wird das Erwerbspersonenpotenzial deutlich sinken.

Der in der Vergangenheit beobachtete Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials ist teilweise auf eine stark steigende Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen zurückzuführen. Der Trend geht auch weiterhin in Richtung einer steigenden weiblichen Erwerbsbeteiligung. Allerdings stößt diese Entwicklung langsam an ihre Obergrenze. Schon heute liegt die Erwerbsquote der 30- bis 50-jährigen Frauen bei fast 90 %. Bis zum Jahr 2050 ist mit einem Anstieg um weitere 2 Prozentpunkte zu rechnen.

Für die Zukunft ist außerdem mit einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer zu rechnen, bedingt durch die Änderungen im Rentenrecht, insbesondere der sogenannten Rente mit 67, die ein vorzeitiges

Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erschweren.⁵ Erste Schätzungen haben ergeben, dass die Rente mit 67 zu einem deutlichen Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials führen wird (Fuchs 2006). Der Höhepunkt wird ungefähr im Jahr 2030 erreicht. Je nachdem, wie viele Menschen bereit bzw. nicht bereit sind, mit Abschlägen in Rente zu gehen, stehen dem Arbeitsmarkt dann zwischen 1,2 Mio. und gut 3 Mio. Erwerbspersonen zusätzlich zur Verfügung (vgl. Abbildung A15). Danach schwindet dieser Berg zusätzlicher Arbeitskräfte wieder, weil die ‚Babyboomer‘ das 67. Lebensjahr erreichen. Im Zeitraum 2040–2050 steigert deshalb die Rente mit 67 das Arbeitskräftepotenzial nur noch um 1 bis 2 Mio.

Insgesamt können die zu erwartende steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Zuwanderung, solange sie im erwarteten Rahmen bleibt, den demografisch bedingten Rück-

5 Ein starker Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung ist allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen wie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verwirklichen. Außerdem ist sowohl bei den Frauen als auch bei den Älteren eine nennenswerte Ausweitung des Erwerbspotenzials wohl nur mit einer deutlichen Steigerung der Teilzeitarbeitsverhältnisse realisierbar (nicht zuletzt, weil mehr als die Hälfte der Älteren Frauen sind).

Tabelle A6

Ergebnisse der Modellrechnung für Deutschland insgesamt

	2005	2006	2007	2010	2015	2020	2025	Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %				
								2005/ 2010	2010/ 2015	2015/ 2020	2020/ 2025	2005/ 2025
Ausgewählte Arbeitsmarktgrößen												
Bevölkerung in Mio. Personen	82,44	82,30	82,19	81,88	81,11	80,06	78,77	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
Erwerbspersonenpotenzial in Mio. Personen	44,68	44,68	44,70	44,72	44,46	43,63	42,30	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,3
Erwerbstätige in Mio. Personen	38,80	39,06	39,71	39,63	40,35	40,53	39,99	0,4	0,4	0,1	-0,3	0,2
Arbeitnehmer in Mio. Personen	34,46	34,67	35,24	35,15	35,75	35,84	35,26	0,4	0,3	0,0	-0,3	0,1
Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer in Mio. Std.	46,74	46,81	47,62	47,83	48,27	48,93	49,00	0,5	0,2	0,3	0,0	0,2
Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen in Tsd. € ¹	54,89	56,05	56,62	58,71	63,16	67,39	72,65	1,4	1,5	1,3	1,5	1,4
Arbeitsproduktivität je Arbeitnehmerstunde in Tsd. € ²	45,57	46,76	47,22	48,65	52,81	55,81	59,30	1,3	1,7	1,1	1,2	1,3
Bruttolohn je Stunde in jeweiligen Preisen in €	19,44	19,66	20,23	21,60	23,91	26,57	30,56	2,1	2,1	2,1	2,8	2,3
Wirtschaftliche Eckdaten												
BIP in Preisen von 2000 in Mrd. €	2.130	2.189	2.248	2.327	2.549	2.731	2.905	1,8	1,8	1,4	1,2	1,6
BIP in Preisen von 2000 pro Kopf in Tsd. €	25,83	26,60	27,36	28,42	31,43	34,11	36,88	1,9	2,0	1,7	1,6	1,8
BIP in jeweiligen Preisen in Mrd. €	2.246	2.316	2.413	2.587	2.929	3.323	3.814	2,9	2,5	2,6	2,8	2,7
Anteile in % (BIP in jeweiligen Preisen = 100 %)												
Privater Verbrauch	59,0	58,3	58,0	57,6	58,3	59,2	59,5					
Staatsverbrauch	18,7	18,4	18,0	17,2	15,8	14,7	13,5					
Bruttoanlageinvestitionen	17,2	17,6	18,0	18,5	18,8	19,7	20,6					
Export	40,7	45,0	47,2	50,6	55,1	59,9	67,5					
Import	35,5	39,3	41,1	43,8	48,0	53,4	61,1					
Verbraucherpreisindex (2000 = 100)	107,5	108,9	111,5	118,0	123,7	131,8	142,6	1,9	0,9	1,3	1,6	1,4
Neuverschuldungsquote ³	-3,3	-1,9	-0,6	0,8	0,7	0,1	0,3					

1) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000 bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen. 2) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000 bezogen auf das Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer.

3) Finanzierungssaldo des Staates bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt.

gang des Erwerbspersonenpotenzials nur bremsen, nicht aber völlig ausgleichen.

4.2 Arbeitskräftebedarf

Eine Quantifizierung der künftigen Zahl der Erwerbstätigen (Arbeitskräftebedarf) setzt, wegen der Vielzahl von Bestimmungsgrößen, die Verwendung eines modellbasierten Projektionssystems voraus. Die auf diese Weise erzielten Ergebnisse sind immer vor dem Hintergrund der Annahmen zu betrachten, die einer Projektion zugrunde liegen. So hängt die Entwicklung der Erwerbstätigen von einer Reihe nur schwer kalkulierbarer Entwicklungen ab, wie dem Ölpreis, den Währungsrelationen, dem Wachs-

tum der Weltwirtschaft und den Rückwirkungen von Finanzmarktkrisen auf die reale Wirtschaft. Der hier vorgestellten Projektion liegen folgende zentrale Annahmen zugrunde:

- Für die Finanzpolitik wird der Status quo unterstellt, d. h., es werden keine zusätzlichen Ausgabenkürzungen bzw. Steuererhöhungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beschlossen. Bei unverändertem Mehrwertsteuersatz erhöht sich zwar das Aufkommen dieser Steuer kräftig, die Staatsausgaben – so die Annahme – bleiben dennoch hinter der Entwicklung des gesamten Steueraufkommens zurück. Dies erlaubt eine Senkung der Einkommensteu-

ersätze. Die Projektion unterstellt eine Politik der Stärkung der indirekten Komponenten des Steuersystems.

- Der Mineralölpreis steigt von 70 Dollar je Barrel im Jahresdurchschnitt 2007 auf 115 Dollar je Barrel im Jahr 2025.⁶
- Die Bevölkerung in Deutschland wird bis 2025 trotz eines unterstellten positiven Wanderungssaldos von 200.000 pro Jahr um knapp 3,6 Mio. abnehmen (2005–2015: –1,3 Mio.). Für das Erwerbspersonenpotenzial ergibt sich bis 2015 eine leichte Abnahme um rund 200.000. Nach 2015 wird dieser Rückgang aber stärker, so dass 2025 das Erwerbspersonenpotenzial um insgesamt 2,4 Mio. niedriger ausfallen wird als heute.
- Die durchschnittlichen Jahresarbeitszeiten der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten bleiben bis 2015 sektoral jeweils unverändert. Danach steigen sie jährlich um 0,5 %. Für die Teilzeitquoten wird unterstellt, dass sie von knapp 33 % im Jahr 2005 nur noch sehr moderat auf etwas über 36 % im Jahr 2025 steigen.⁷

Für die weltwirtschaftliche Entwicklung bis 2025 wird ein jährliches durchschnittliches Wachstum des globalen nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5 % (1991–2005: 4,0 %) und von 6 % (1991–2005: 6,3 %) für den Welthandel prognostiziert. Die internationale Arbeitsteilung schreitet also weiter voran. Dieser Trend ist auch an der Entwicklung des deutschen Außenhandels ablesbar, der durch hohe Zuwachsraten sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen gekennzeichnet ist (Tabelle A6).

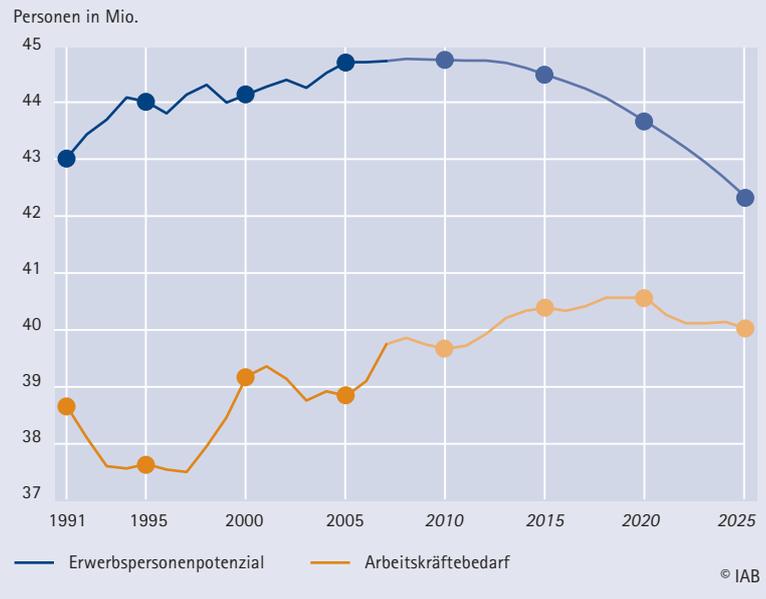
Der Staatsverbrauch wird – so die Annahme – im gesamten Projektionszeitraum nur unterdurchschnittlich wachsen. Deshalb wird ab 2009 der Fi-

6 Dies entspricht beispielsweise auch der Einschätzung der BASF (2007).

7 Die Abschätzung der künftigen Arbeitszeitentwicklung ist nicht unproblematisch, weil zuletzt gegenläufige Tendenzen zu beobachten waren: einerseits eine extreme Ausweitung der Minijobs bzw. eine zunehmende sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung und andererseits Arbeitszeitverlängerungen.

Abbildung A16

Arbeitsmarktbilanz in Deutschland, 1991–2025



nanzierungssaldo des Staates über den gesamten Projektionszeitraum leicht positiv sein. Nach einer lang anhaltenden Schwächeperiode werden vor allem wieder die Investitionen und nach 2010 auch der private Verbrauch verstärkt zum Wirtschaftswachstum beitragen. Im langfristigen Durchschnitt wird das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland nur moderat zunehmen (1,6 % p. a.). Auf die Bevölkerung bezogen entspricht dies einem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Wachstum von 1,8 %.

Die Lohnsteigerungen bleiben insgesamt moderat und werden im Durchschnitt bis 2022 unter dem Anstieg der nominalen Arbeitsproduktivität liegen, so dass die realen Lohnstückkosten bis dahin weiter zurückgehen. Danach übersteigen die Lohnsteigerungen den Produktivitätsspielraum, nicht zuletzt wegen des sinkenden Arbeitsangebots und – damit verbunden – des zunehmenden Fachkräftemangels. Etwas zeitverzögert reagiert auch das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auf die höheren Lohnsteigerungen. So wird es zwar noch bis über 2020 hinaus mit einer Rate von 0,2 bis 0,3 % wachsen, danach allerdings mit der nahezu gleichen Rate auch wieder sinken.

Abbildung A17

Unterbeschäftigung in Deutschland, 1991–2025



Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

Gegenüber heute bleibt damit die Erwerbstätigenzahl bis 2010 nahezu unverändert (vgl. Abbildung A16). Grund für diese Einschätzung ist, dass sich modellendogen das Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den beiden wachstumsstarken Jahren 2006 und 2007 (2,8 bzw. 2,5 % p. a.) auf 1,15 % p. a. bis 2010 abschwächt. Es ist damit aber immer noch doppelt so hoch wie im Zeitraum 2000–2005.

Ab 2020 dürften der Rückgang der Bevölkerung und damit auch der des Erwerbspersonenpotenzials am Arbeitsmarkt immer mehr durchschlagen. Die Löhne steigen modellendogen aufgrund des Rückgangs der Unterbeschäftigung stärker als die nominale Produktivität. Damit wird der Verteilungsspielraum überschritten. Ein Abbau der Beschäftigung setzt ein, so dass der Projektion zufolge bis 2025 rund 0,5 Mio. weniger Personen erwerbstätig sein werden.

Bei der Gegenüberstellung von Arbeitskräftebedarf und Arbeitskräfteangebot ergibt sich aus der Projektion bis 2010 für die Unterbeschäftigung zunächst ein kleiner Anstieg (vgl. Abbildung A17). Danach geht die Unterbeschäftigung jedoch bis zum Ende des Projektionszeitraums kontinuierlich zurück

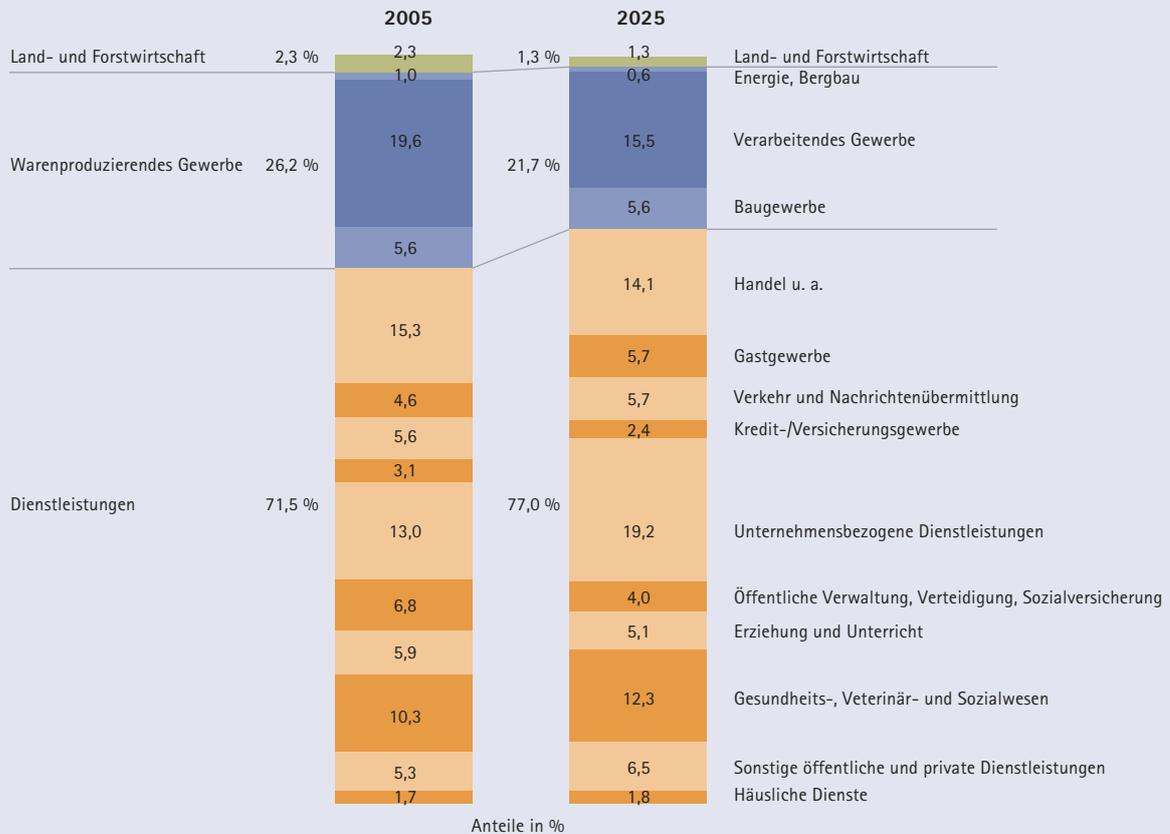
und halbiert sich rein rechnerisch. Werden 2010 noch rund 5 Mio. Personen (Unterbeschäftigungsquote: 11,4 %) keinen Arbeitsplatz haben, so sind es 2025 nur noch ca. 2,3 Mio. Personen (Unterbeschäftigungsquote: 5,5 %).

Während in Westdeutschland die Beschäftigung bis 2010 gegenüber heute nahezu konstant bleibt, expandiert sie den Modellrechnungen zufolge bis 2020 in einer Größenordnung von annähernd 0,9 Mio. Nach 2020 wird das sinkende Erwerbspersonenpotenzial und die damit einhergehende Lohnentwicklung in Westdeutschland seinen Tribut fordern, so dass die Beschäftigung von 2020 bis 2025 um knapp 0,4 Mio. Personen abnehmen wird.

Während sich für Westdeutschland somit durchaus kräftige Beschäftigungsgewinne andeuten, zeigt die Projektion für Ostdeutschland zwar keine Hinweise auf einen positiven Trend, der Beschäftigungsabbau der letzten 15 Jahre kann dort aber zumindest weitgehend gestoppt werden. Die Berechnungen deuten unter Status-quo-Bedingungen bis 2020 auf eine Stagnation der Erwerbstätigenzahlen im Osten hin, d. h., sie pendeln um den aktuellen Wert von etwas

Abbildung A18

Anteil der Erwerbstätigen in den Sektoren, 2005 und 2025



Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

über 7 Mio. Erwerbstätigen. Nach 2020 setzt wieder ein leichter Beschäftigungsabbau ein. Die Löhne in Ost und West nähern sich modellendogen im Projektionszeitraum einander an, von derzeit etwas über 80 % auf fast 95 % im Jahr 2025.

Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ist in allen hoch entwickelten Volkswirtschaften ein eindeutiger Trend festzustellen: Die Beschäftigung innerhalb der Sektoren verlagert sich zunächst von der Landwirtschaft (primärer Sektor) zum produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und danach zunehmend in Richtung Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor).

Für die sektorale Erwerbstätigenentwicklung bestätigt die Projektion die bereits früher ermittelten Grundtendenzen (Abbildung A18):

- Im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bergbau ist mit einem weiteren Beschäftigungsabbau zu rechnen.
- Im Verarbeitenden Gewerbe bewirken hohe Produktivitätsfortschritte trotz deutlich zunehmender Wertschöpfung einen Beschäftigungsabbau von rund 1,5 Mio. Die überwiegende Zahl der Wirtschaftszweige ist davon mehr oder weniger stark betroffen.
- Mit Anteilsverlusten ist auch in Branchen des Dienstleistungsgewerbes zu rechnen, die produk-

tivitätsstark sind, wie das Kredit- und Versicherungsgewerbe und Verkehr und Nachrichtenübermittlung.

- Im Bereich der Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung sorgt der bereits erwähnte Rückgang des Staatsverbrauchs für einen Beschäftigungsabbau.
- Besonders stark werden die Beschäftigungsgewinne (fast 2,5 Mio.) in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen sein wegen des anhaltenden Prozesses der Ausgliederung von Unternehmensteilen und Betriebsfunktionen (Outsourcing). Hierzu zählen Softwarehäuser, Hardwareberatung, Datenverarbeitungsdienste, Instandhaltung und Reparatur von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen, Forschung und Entwicklung, Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Wirtschaftsprüfung, Unternehmens- und Public-Relations-Beratung, Ingenieurbüros, Werbeagenturen, aber auch die gewerbmäßige Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften.
- Sehr gute Beschäftigungsperspektiven (Gewinn bis 2025 fast 1 Mio. Beschäftigte) zeichnen sich auch im Gesundheits- und Sozialwesen ab. Hauptgrund hierfür ist die Alterung der Gesellschaft, durch die sowohl die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen massiv steigt als auch die Beschäftigung in Senioreneinrichtungen und bei ambulanten Pflegediensten.
- Nennenswerte Beschäftigungsgewinne (0,5 Mio.) dürften auch die sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleister verzeichnen. Hierbei handelt es sich um einen sehr heterogenen Beschäftigungsbereich: Rundfunk- und Fernsehanstalten, Dienstleistungen für private Haushalte wie etwa Reinigung, Tagesbetreuung etc., politische Organisationen wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften, religiöse Vereinigungen.

4.3 Fazit

Im Projektionszeitraum zeichnet sich aufgrund der demografischen Entwicklung sowohl beim Arbeitskräfteangebot als auch beim Arbeitskräftebedarf eine Trendwende ab. Langfristig werden beide sinken, das Arbeitsangebot jedoch deutlich früher als die Nachfrage. Nach den Modellrechnungen nimmt der Arbeitskräftebedarf in Deutschland zwischen 2007 und 2020 zwar um rund 800.000 zu. Von 2020 bis 2025 wird er jedoch um gut 500.000 abnehmen. Trotz des erwarteten Rückgangs der Beschäftigung nach 2020 könnte die Unterbeschäftigung bis 2025 auf fast die Hälfte des heutigen Niveaus zurückgehen.

Dies gilt allerdings nur, wenn der künftige Bedarf an Arbeitskräften nicht nur quantitativ, sondern auch qualifikatorisch gedeckt werden kann. Ansonsten droht Massenarbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, was Wirtschaft und Gesellschaft vor ernsthafte Probleme stellen würde.

Die Altersstruktur wird sich in den kommenden Jahren verschieben, wenn die geburtenstarken Jahrgänge dem Rentenalter näherrücken. In Verbindung mit einer abnehmenden Zahl jüngerer Arbeitskräfte und einer zumindest bislang fehlenden Bildungsexpansion könnte sich der Mangel an qualifizierten Fachkräften verstärken. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es in der kurzen und mittleren Frist vor allem erheblicher zusätzlicher Anstrengungen in Bildung und Weiterbildung.

5 Die Bedeutung der Arbeitsmarktreformen

5.1 Einleitung

Die erfreuliche Entwicklung des Arbeitsmarktes, wie sie in Abschnitt 2 beschrieben wurde, wirft einige interessante Forschungsfragen auf:

- Handelt es sich um einen gewöhnlichen Konjunkturzyklus? Das würde bedeuten, dass die Arbeitslosigkeit in der nächsten Rezession wieder auf das Niveau vor dem Boom steigt. Oder sinkt derzeit auch die strukturelle Arbeitslosigkeit?⁸ Damit wäre eine nachhaltige Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten.⁹
- Wenn die strukturelle Arbeitslosigkeit sinkt, was sind dann die Ursachen dafür? Haben die Arbeitsmarktreformen (wie die Hartz-Gesetze und die Agenda 2010)¹⁰ einen Beitrag dazu geleistet?

Wenn Deutschland sich in einem gewöhnlichen Konjunkturzyklus befindet, heißt das, die zunehmende Beschäftigung ist einzig auf eine höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage zurückzuführen, also etwa auf ein höheres Wachstum der Weltwirtschaft, eine höhere Investitionsnachfrage oder auf positive fiskalpolitische Impulse von Anfang des Jahres 2006. Diese Sicht schließt einen direkten Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktreformen und der Beschäftigungsentwicklung aus (Horn et al. 2007).

In einer anderen Sicht gibt es auch einen umgekehrten Zusammenhang. Eine geringere strukturelle Arbeitslosigkeit hat zur höheren Beschäftigung mit beigetragen und damit auch das Wachstum erhöht: Unternehmen fanden es rentabel, zusätzlich Arbeitskräfte nachzufragen, was auch zu einem stärkeren Wachstum des Volkseinkommens geführt hat. Der höhere Arbeitseinsatz wäre dann auch auf Veränderungen auf der Angebotsseite zurückzuführen.

In der theoretischen Diskussion und der empirischen Forschung werden beide Wirkungskanäle berücksichtigt. Selbst wenn der Aufschwung 2006 bis 2008 zunächst durch den Export getrieben wur-

de, kann die Entwicklung im laufenden und in den kommenden Jahren stark von den Institutionen des Arbeitsmarktes abhängen. Zudem kann der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktreformen und Beschäftigungs- bzw. BIP-Entwicklung auch nicht-linearer Natur sein. In der Literatur (z. B. BAK/IAW/Prognos 2007) werden dabei insbesondere sogenannte J-Kurven-Effekte diskutiert. Danach wirken Reformen kurzfristig negativ, bevor sie mittelfristig zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen.

5.2 Arbeitsmarktinstitutionen und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist struktureller Art, d. h. Arbeitslosigkeit, die auch bei guter Konjunktur nicht abgebaut wird. Dies zeigt sich bereits beim Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit der Wiedervereinigung und damit über mindestens einen vollen Konjunkturzyklus.¹¹ Selbst in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung wie 1999, 2000 und 2007 wurde keine Vollbeschäftigung erreicht. Das heißt, dass eine zu niedrige gesamtwirtschaftliche Güternachfrage, wie für Rezessionsphasen typisch, als Erklärung für die hohe Arbeitslosigkeit nicht genügt. Als mögliche Erklärungen für die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sind in den letzten 20 Jahren Insti-

8 Franz (2005) hat nicht ganz unrecht, wenn er den Begriff „strukturelle Arbeitslosigkeit“ als „nichts sagend“ bezeichnet. Der Begriff wird hier dennoch verwendet, da er weniger sperrig und in der Öffentlichkeit geläufiger ist als z. B. (quasi-)gleichgewichtige oder inflationsstabile Arbeitslosigkeit (NAIRU).

9 Die strukturelle Arbeitslosenquote ist mittelfristig stabil, wenn die Erwerbsbevölkerung konstant bleibt oder wenn der Arbeitsmarkt eine Änderung der Erwerbsbevölkerung sehr schnell verarbeitet.

10 Für einen Überblick über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der rot-grünen Bundesregierung siehe Feil, Tillmann und Walwei (2008).

11 Der Sachverständigenrat geht von zwei abgeschlossenen Zyklen (1993–1998 und 1999–2004) aus. Andere Ökonomen (z. B. Sinn 2007) beziffern die durchschnittliche Länge eines Konjunkturzyklus in Deutschland dagegen auf zehn Jahre.

tutionen des Arbeitsmarktes wie das Tarifvertragssystem oder die Lohnersatzleistungen in den Mittelpunkt der Analyse gerückt.

Die entsprechende Forschung¹² ist zwar noch nicht abgeschlossen, allerdings hat sich auf Grundlage theoretischer Überlegungen und empirischer Erfahrungen in der Literatur ein weitgehender Konsens entwickelt, der die Ursache für hohe Arbeitslosigkeit in einer Interaktion von makroökonomischen Schocks mit Institutionen sieht. Institutionen entscheiden darüber, wie gut Schocks vom Arbeitsmarkt verarbeitet werden können. Zu den relevanten Institutionen gehören vor allem die Institutionen des Arbeitsmarktes – eine gewisse Rolle spielen aber auch Regulierungen der Güter- und Kapitalmärkte. Die Arbeitsmarktinstitutionen, die erfahrungsgemäß die Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit beeinflussen, sind insbesondere:

1. *Lohnsetzungsmechanismen*, die zu rigiden Löhnen oder zu hohem Lohndruck führen, insbesondere Arbeitsmärkte mit starken Gewerkschaften bzw. mächtigen Insidern. Allerdings kann der negative Effekt von hoher Verhandlungsmacht von Gewerkschaften auf die Beschäftigung kompensiert werden, wenn Lohnverhandlungen gesamtwirtschaftlich koordiniert werden und eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Gewerkschaften und Unternehmen besteht.
2. *Lohnersatzleistungen*, die zu hohen Anspruchslöhnen führen. Relevant ist hier die Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, insbesondere wenn sie nicht an überprüfbare Suchanstrengungen geknüpft werden.
3. Hohe *Steuern und Abgaben auf Arbeit*, die zu einer Kluft zwischen Arbeitskosten und Nettolohn führen.
4. Ein strikter *Kündigungsschutz* und ein Arbeitsrecht, das wenig Flexibilität zulässt. Der Einfluss auf das Niveau der Arbeitslosigkeit ist hier theoretisch und empirisch unsicher. Allerdings dürf-

te ein geringerer Kündigungsschutz zu einer höheren Dynamik auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

5. *Aktive Arbeitsmarktpolitik*, die günstigstenfalls den Stellenbesetzungsprozess beschleunigt und die Arbeitsuchenden in geeigneter Form qualifiziert, aber schlimmstenfalls zu hohen Reservationslöhnen beiträgt und attraktive Alternativen zu regulärer Erwerbsarbeit anbietet.

Daraus ergibt sich, dass von den Hartz-Reformen positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Positive Wirkungen dürften insbesondere ausgehen von der Verkürzung der Bezugsdauer des Alg I sowie der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Alg II, das zumeist niedriger ist als die frühere Arbeitslosenhilfe.

Außer durch Gesetzesänderungen können sich Institutionen auch durch Verhaltensänderungen wichtiger Akteure verändern. Zu einem gewissen Grad handelt es sich dabei um endogene Prozesse, etwa eine größere Konzessionsbereitschaft in Tarifverhandlungen aufgrund hoher Arbeitslosigkeit.

5.3 Aufschwung am Arbeitsmarkt – Trendwende oder Strohfeuer?

Der Konjunkturzyklus

Eine Reihe aktueller Arbeiten untersucht, ob angebotsseitige oder nachfrageseitige Faktoren zum letzten Aufschwung beigetragen haben, etwa durch einen Vergleich mit vorhergehenden Aufschwüngen (z. B. Gartner/Klinger 2007; Horn et al. 2007; SVR 2007).

So zeigt ein Vergleich mit dem Aufschwung 1999 und 2000, dass zwar die Zahl der Erwerbstätigen im Zeitraum von 1999 bis 2000 um 1,2 Mio. Personen zunahm (3,3 %), in den Jahren 2006 und 2007 aber nur um rund 890.000 Personen (2,3 %) – obwohl das Wirtschaftswachstum etwas stärker war. Dies könnte vermuten lassen, der letzte Aufschwung sei weniger beschäftigungsintensiv. Ein näherer Blick in die Statistik zeigt aber, dass in den Jahren 1999 und

12 Für einen Überblick siehe z. B. Nickell et al. 2005, Blanchard 2006 oder Bassanini/Duval 2006.

2000 fast ausschließlich zusätzliche Teilzeitjobs ausgewiesen wurden, vor allem in Form geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (630.000), aber auch im Bereich sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit (530.000). Die zusätzliche geringfügige Beschäftigung geht zum Teil auf eine bessere Meldepraxis infolge einer Neuregelung des Meldeverfahrens zurück – der Zuwachs ist also statistisch überzeichnet. Zusätzliche Vollzeitbeschäftigung war 1999 und 2000 kaum zu verzeichnen (20.000). In den Jahren 2006 und 2007 hingegen entstanden 211.000 neue Vollzeitjobs. Die Teilzeitbeschäftigung hat nun weniger zugelegt als 1999/2000 (589.000), und unter den zusätzlichen Teilzeitbeschäftigten sind erheblich weniger geringfügig Beschäftigte (120.000).

Diese Unterschiede zeigen sich auch in einem stärkeren Wachstum des Arbeitsvolumens: In den Jahren 1999 und 2000 nahm es jeweils um 0,6 % zu. 2006 wuchs es mit 0,5 % etwas weniger, 2007 wuchs es aber mit 1,7 % mehr als doppelt so stark wie im vergangenen Aufschwung.

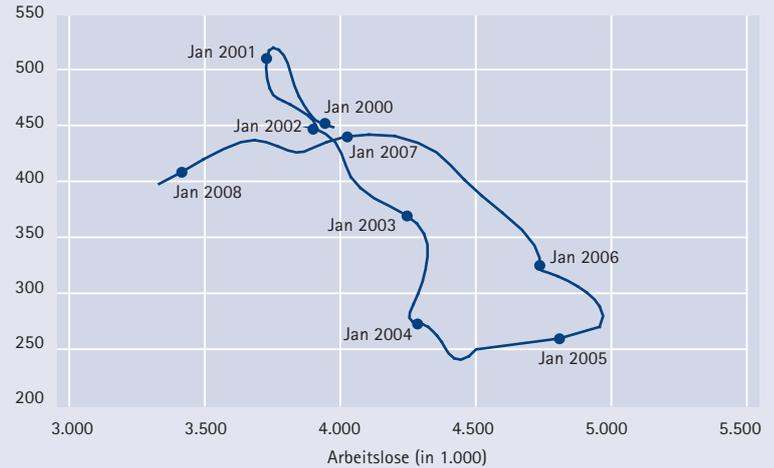
Spiegelbildlich verläuft die Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Sie sank von 2006 bis 2008 stärker als im Aufschwung um 1999 und 2000. Von ihrem Höchststand im Januar 2005 bis zum bisherigen Tiefststand im September 2008 sank die saisonbereinigte Arbeitslosenquote von 11,6 auf 7,6 % um 4 Prozentpunkte. Im vorhergehenden Aufschwung sank sie von ihrem Höchststand im Januar 1998 mit 11,7 % bis zum Tiefststand im Mai 2001 von 9,2 % nur um 2,5 Prozentpunkte. Ein Teil des Rückgangs ist zwar auf eine strengere Überprüfung des Arbeitslosenstatus zurückzuführen, dennoch haben mehr Arbeitslose eine Arbeit begonnen als noch im Aufschwung 1999 und 2000. Diese beschäftigungsfreundlichere Qualität des Wirtschaftswachstums ist Indiz dafür, dass derzeit die strukturelle Arbeitslosigkeit sinkt.¹³

¹³ Flankiert wurde der Abbau der Arbeitslosigkeit auch durch eine leichte Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials um insgesamt 100.000 in den Jahren 2006 und 2007.

Abbildung A19

Beveridge-Kurve: Offene Stellen und Arbeitslose seit 2000

Der BA gemeldete offene Stellen am 1. Arbeitsmarkt (in 1.000)



Saisonbereinigte Monatswerte. Der Sprung Anfang 2005 ist ein statistischer Effekt der Hartz-IV-Reform, mit der erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zu den Arbeitslosen hinzu-gezählt wurden.

Quelle: BA.

© IAB

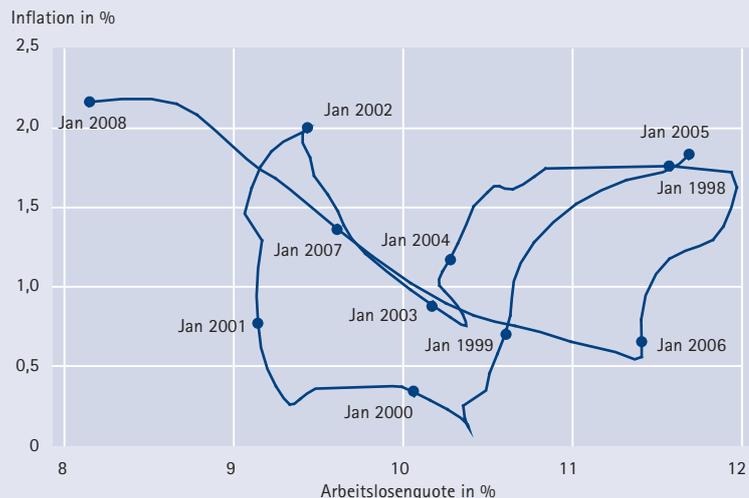
Einen weiteren Anhaltspunkt für die Veränderung der strukturellen Arbeitslosigkeit liefert die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit. Im aktuellen Aufschwung kommen mehr Langzeitarbeitslose in Beschäftigung als noch im vergangenen Aufschwung (Tabelle A2). Die Personengruppe, die einen großen Teil der Sockelarbeitslosigkeit bildet, wird also kleiner.

Die Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit lässt sich auch beurteilen mithilfe zweier makroökonomischer Zusammenhänge (Blanchard 2006), die mit der Beveridge-Kurve und der Phillips-Kurve dargestellt werden.

Die Beveridge-Kurve bildet den Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosigkeit ab: Bei einem rein konjunkturellen Aufschwung ist zu erwarten, dass die Arbeitslosigkeit sinkt und gleichzeitig die Zahl der offenen Stellen steigt. Die Volkswirtschaft bewegt sich dann *auf* der Beveridge-Kurve. Wenn sich die sogenannte Matchingeffizienz auf dem Arbeitsmarkt verbessert, etwa durch Arbeitsmarktreformen, *verschiebt* sich die Beveridge-Kurve nach links. Eine geringere Arbeitslosigkeit ist dann mit der gleichen Zahl offener Stellen kompatibel.

Abbildung A20

Phillips-Kurve: Inflation und Arbeitslosenquote seit 1998



Saisonbereinigte Monatswerte. Inflation: Veränderung des Verbraucherpreisindex (ohne Energie und saisonabhängige Nahrungsmittel) gegenüber Vorjahr.

Quelle: Destatis, BA.

© IAB

Bis Ende 2006 war das übliche konjunkturelle Muster zu beobachten (Abbildung A19). Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen am ersten Arbeitsmarkt ist von Januar 2006 bis Januar 2007 um 106.000 gestiegen. Von Januar 2007 bis Januar 2008 ist sie aber um 35.000 gesunken, bei nach wie vor sinkender Arbeitslosigkeit.¹⁴ Diese Entwicklung ist konsistent mit der Erwartung, dass sich die Beveridge-Kurve nach links verschiebt.

Die Phillips-Kurve stellt den Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit dar: Wenn sich die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht ändert, aber in einem Aufschwung die konjunkturelle Arbeitslosigkeit sinkt, führt das zu höherem Lohndruck und damit zu steigender Inflation, so auch im Aufschwung zur Jahrtausendwende (Abbildung A20). Wenn aber die strukturelle Arbeitslosigkeit sinkt (und die Inflationserwartungen stabil sind), verschiebt sich die Phillips-Kurve nach links. Zu beobachten ist dann eine sinkende Arbeitslosigkeit bei stabiler Inflation.

Im aktuellen Aufschwung zeigt sich: Die Arbeitslosigkeit ist deutlich stärker zurückgegangen als zur

Jahrtausendwende, während die Inflation etwas weniger angestiegen ist als damals. Der Anstieg der Inflation dürfte zudem kaum auf Lohndruck zurückzuführen sein, sondern auf die höhere Mehrwertsteuer. Ende 2007, bei einer wesentlich geringeren Arbeitslosigkeit als zum Tiefstand im Jahr 2001, scheint auch – anders als damals – die Zunahme der Inflation gestoppt zu sein. Zwar lässt die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Inflation Interpretationsspielräume offen, dennoch lässt die stabilere Inflation bei geringerer Arbeitslosigkeit als noch 2001 eine Verschiebung der Phillips-Kurve nach links vermuten.

Die gemeinsame Entwicklung der Inflation und der Arbeitslosigkeit ist auch die Grundlage einer ökonomischen Schätzung der inflationsstabilen Arbeitslosigkeit, wie sie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2007) vorgenommen hat. Solche Schätzungen sind, wie auch der Sachverständigenrat bemerkt, immer mit Vorsicht zu interpretieren. Doch auch diese Schätzung stimmt optimistisch: Anfang 2005 betrug die inflationsstabile Arbeitslosenquote noch über 10 %, im zweiten Quartal 2007 nur noch etwas über 9 %. Auch dieses Ergebnis lässt vermuten, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit abnimmt.

Das Sinken der strukturellen Arbeitslosigkeit dürfte im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen sein: die moderate Lohnentwicklung und die Reformen am Arbeitsmarkt.¹⁵

¹⁴ Nicht alle offenen Stellen werden von den Unternehmen gemeldet. Daher gibt es hier einen Messfehler. Für die vergangenen zwei Jahre liegen aber Quartalsdaten aus der IAB-Erhebung offener Stellen vor, bei der alle offenen Stellen abgefragt werden. Auch nach diesen Daten stagniert im Jahr 2007 die Entwicklung.

¹⁵ Die genaue Datierung und Quantifizierung der „moderaten Lohnentwicklung“ ist schwierig. Nach der vom Sachverständigenrat (SVR 2007: 11 ff.) verwendeten Methode wurde der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum 1994, 1997, 2001 und seit 2004 nicht ausgeschöpft. Diesem Ergebnis liegt jedoch die Tariflohnentwicklung zugrunde. Für die tatsächliche Lohnentwicklung sind die Effektivlöhne maßgeb-