

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 152/2006

Jutta Hinrichs (extern) / Matthias Schäfer

Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962 –

Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode 2005-2009

Sankt Augustin, Januar 2006

ISBN 3-937731-72-5

Ansprechpartner:

Matthias Schäfer
Hauptabteilung Politik und Beratung
Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik
Telefon: 0 30/2 69 96-35 51
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Jutta Hinrichs
Diplom-Volkswirtin
Telefon: 02 28/23 07 52
E-Mail: jutta.hinrichs@netcologne.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Entwicklung des Arbeitsmarktes seit 1962 – Eröffnungsbilanz für die Legislaturperiode 2005 - 2009

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	3
1 Einleitung	8
2 Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Deutschland seit 1962	9
2.1 <i>Graphische Darstellung</i>	9
2.2 <i>Überblick der Regierungsperioden seit 1962</i>	13
3 Aktive Arbeitsmarktpolitik	18
3.1 <i>Entlastung des Arbeitsmarktes</i>	18
3.2 <i>Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>	20
3.3 <i>Vorruhestandsregelungen</i>	21
4 Analyse des deutschen Arbeitsmarkts	25
4.1 <i>Steigende Erwerbsquote</i>	25
4.2 <i>Strukturwandel</i>	26
4.3 <i>Systematik der Lohnersatzleistungen</i>	27
4.4 <i>Steigende Arbeitskosten einschließlich der Personalzusatzkosten</i>	29
4.5 <i>Die Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt</i>	33
5 Schritte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	39
5.1 <i>Erster Schritt: Die Reformgesetze Hartz I - III</i>	39
5.2 <i>Eine Weichenstellung: Hartz IV</i>	40
5.3 <i>Auswirkungen auf die Arbeitslosenstatistik</i>	43
6 Reformbedarf und Reformansätze	46
Literatur	49
Tabellarischer Anhang	51
Die Autoren	

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Massiver Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit seit 1962

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1962 von knapp 155.000 Personen (Westdeutschland) auf 4.650.046 Personen (Deutschland, Stand September 2005) gestiegen. Über alle Konjunkturzyklen hinweg ist dabei die nicht konjunkturell bedingte Sockelarbeitslosigkeit stetig gestiegen. Auch in wirtschaftlichen Aufschwungphasen ist die Arbeitslosigkeit nicht wieder auf das Niveau vor der Rezession gesunken. Deutschland steht heute im vierten Zyklus der Zunahme der Sockelarbeitslosigkeit.

Die Beschäftigungsschwelle, ab der Wachstum zu mehr Beschäftigung führt, liegt in Deutschland je nach Bezugsgröße zwischen gut einem und zwei Prozent. Die Trendlinien des Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosenquote verlaufen scherenförmig: Sinkende Wachstumsraten, steigende Arbeitslosenquoten. Es lassen sich für die Zeiten einer unionsgeführten Bundesregierung relativ mehr Jahre festhalten, in denen das Wirtschaftswachstum über dem Trendwachstum lag. Die Strukturprobleme des deutschen Arbeitsmarktes haben allerdings über alle Legislaturperioden hinweg kontinuierlich zugenommen.

2. Die Arbeitslosenstatistik wird durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verzerrt

Die Zahl der Arbeitslosen wäre noch bedeutend höher ausgefallen, wenn die Statistik nicht durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entlastet worden wären. 1992 waren 2,5 Mio. Personen, im Jahresdurchschnitt 2005 werden voraussichtlich knapp eine Mio. Personen in aktiven Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes registriert sein. Es handelt sich heute vor allem um Maßnahmen der Qualifizierung (berufliche Weiterbildung, Training/Eignungsfeststellung) und der Förderung der Selbständigkeit (insb. Existenzgründungszuschüsse). Nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst sind ferner ca. 325.000 Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen (Altersteilzeit, Leistungsempfänger gem. § 428 SGB III) und ca. 96.000 Personen in Kurzarbeit (Stand September 2005). Beide Maßnahmen lagen im Jahresdurchschnitt 2004 noch deutlich höher, damals waren ca. 470.000 Personen in vorruhestandsähnlichen Maßnahmen und 150.000 Personen in Kurzarbeit registriert.

Insgesamt wurde der Arbeitsmarkt im Jahresdurchschnitt 2004 um rund 1,32 Mio. Personen entlastet.

Die früher dominierenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) haben stark an Bedeutung verloren. Aus dem Rechtskreis des neuen SGB II haben seit 1. Ja-

nuar 2005 die Beschäftigungsmöglichkeiten (sog. Ein-Euro-Jobs) die Funktion der früheren ABM und SAM übernommen. Im Oktober 2005 existierten 263.450 Ein-Euro-Jobs, im Jahresdurchschnitt 2005 ist von knapp 200.000 Ein-Euro-Jobs auszugehen.

3. Arbeitslosigkeit hat vielfältige Ursachen

Hohe Arbeitskosten: Als Hauptursache für die anhaltende Schwäche Deutschlands bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gelten die im internationalen Vergleich nach wie vor hohen Arbeitskosten, vor allem unter drei Aspekten: (1) Arbeitskostenanstieg oberhalb des Produktivitätszuwachses, (2) steigende Sozialversicherungsbeiträge von knapp 25% in 1972 auf 41,9% des Bruttolohns und (3) entsprechend gestiegene Personalzusatzkosten von knapp 56% auf heute 77,4% des Bruttoentgelts.

Abgabenkeil zwischen Brutto- und Nettolöhnen: Wesentliche Teile der Sozialen Sicherungssysteme werden über lohnabhängige Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Daher führt eine Erhöhung der Ausgaben für Sozialleistungen (Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Pflege) tendenziell zu einer Erhöhung der Bruttokosten beim Arbeitgeber und zu einer Verringerung der Nettolöhne beim Arbeitnehmer. Dieser Abgabenkeil verschlechtert die Anreize sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer, neue Arbeitsverhältnisse zu begründen.

Arbeitsmarktregulierungen: Das dichte Regulierungsgeflecht am Arbeitsmarkt erschwert Unternehmen und Unternehmern die Schaffung neuer Arbeitsplätze, weil angemessene unternehmerische Reaktionen auf wirtschaftliche Veränderungen objektiv nicht möglich sind oder subjektiv zumindest schwer realisierbar erscheinen. Dazu zählen Regulierungen des individuellen Arbeitsrechts wie der Kündigungsschutz oder Arbeitsschutzregelungen und kollektive Regulierungen durch Tarifverträge, die Unternehmensmitbestimmung oder die Betriebsverfassung.

Systematik der Lohnersatzleistungen und Arbeitsmarktpolitik: Strukturelle Arbeitslosigkeit wird begünstigt durch relativ hohe Lohnersatzraten ohne flankierende Maßnahmen im Niedriglohnbereich. Die Lohnersatz- und Transferleistungen des Staates und der Arbeitslosenversicherung wirken wie eine staatlich gesetzte Lohnuntergrenze. Personen, deren Produktivität unterhalb dieser impliziten Mindestlöhne liegt, also vor allem Geringqualifizierte, sind von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Ihre Arbeitsplätze sind durch den Strukturwandel und den europäischen und globalen Wettbewerb weggefallen oder bedroht. Gleichzeitig besteht eine erhebliche Konkurrenz durch die Schattenwirtschaft. Der Anteil der Geringqualifizierten an allen Arbeitslosen liegt zur Zeit bei knapp 40%, was unter anderem mit dem Fehlen eines Niedriglohnssektors zu erklären ist. Dies stellt im internationalen Vergleich der entwickelten Volkswirtschaften einen Höchstwert dar.

Lohnersatzleistungen haben darüber hinaus zum Teil relativ lange Laufzeiten. In Kombination mit einer bislang noch zu wenig fordernden und fördernden (aktivierenden) Ar-

beitsmarktpolitik führt dies im internationalen Vergleich zu einer überdurchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit und einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind, lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei über 38%. Erschwerend kommt hinzu, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung sinkt und die Kosten der Arbeitslosigkeit steigen.

4. Wirkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Im Ergebnis ist der deutsche Arbeitsmarkt durch besondere Verkrustungen und Segmentierung gekennzeichnet ist. Geringqualifizierte Arbeitnehmer, Ältere oder auch Frauen und Behinderte haben geringe Erwerbs- und hohe Arbeitslosenquoten.

Der Anteil der Arbeitslosen mit einem formal geringen Qualifikationsniveau betrug 2004 fast 40%. Die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten liegt heute bei ca. 20%, während sie 1999 gut 14% betragen hat. Diese Quote liegt damit im Jahr 2004 fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der damals noch 15 EU-Mitgliedsländer, während sie 1999 nur knapp über diesem Durchschnittswert lag.

Der Anteil der Arbeitslosen über 50 Jahre ist im Jahresdurchschnitt zwischen 1999 und 2004 zwar von fast 32% auf knapp 25% zurückgegangen, für 55 Jahre alte Arbeitslose lag der Jahresdurchschnitt 1998 bei gut 23% und 2004 unter 12%. Der Rückgang ist vorrangig auf die stärkere Inanspruchnahme des § 428 SGB III, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren trotz Leistungsbezug unter bestimmten Bedingungen nicht mehr in der Statistik geführt werden, und andere Frühverrentungsmaßnahmen zurückzuführen. Die Beschäftigungsquote der 55 bis 64Jährigen lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei gut 41% und damit geringfügig unter dem Durchschnitt der seinerzeit 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen haben sich erhöht. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von Männern betrug im Jahr 2004 36 Wochen, bei Frauen lag dieser Wert bei 43 Wochen. Der Anteil der Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos waren, betrug 1971 5,3%, im Jahresdurchschnitt 2004 lag dieser Anteil bei 38,4%.

5. Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Jahre 2003 und 2004

Die in den Jahren 2003 und 2004 verabschiedeten vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I – IV) sind notwendige Schritte in die richtige Richtung, soweit sie die Anreize am Arbeitsmarkt verändern.

Sie enthalten auch Veränderungen in der statistischen Erfassung der Arbeitslosen. So werden Personen, die an Trainingsmaßnahmen teilnehmen oder einen Ein-Euro-Job angenommen haben, nicht mehr in der Statistik erfasst.

Die Möglichkeit, Arbeitslose über ABM aus der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung zu schieben, wurde beendet. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde reduziert, das Partnereinkommen wird jetzt bei der Prüfung der Bedürftigkeit im nachrangigen Hilfesystem (ALG II) herangezogen. Die frühzeitige Meldepflicht der Arbeitnehmer ist der Einstieg in eine marktnahe, zügige Integration in Beschäftigung, die auch Teil des Leitbildes für den Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist.

Die Entwicklung bei den sog. Minijobs macht deutlich, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer bürokratiearme Jobs mit abgesenkter Abgabenlast annehmen, auch wenn das eigentliche Ziel, gering qualifizierte Arbeitslose über dieses Instrument an Vollerwerbsstellen heranzuführen, nicht eingetreten ist.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) werden auch alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik erfasst. Die finanziellen Einschnitte für die Arbeitslosen, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben, sind teilweise gravierend, aber notwendig, weil nur so die Fehlanreize des bestehenden Transfersystems reduziert werden können. Das Problem eines zu hohen sozialstaatlich bedingten Reservationslohnes für viele niedrig qualifizierte Arbeitslose ist damit – trotz verbesserter Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Bezieher – allerdings nicht gelöst.

Ergänzt wurden diese Reformen um eine sehr vorsichtige Lockerung des Kündigungsschutzes und die Reduzierung der Steuertarife sowohl bei der Körperschaftsteuer als auch bei der Einkommensteuer.

6. Eine Trendwende am Arbeitsmarkt ist möglich

Bislang haben diese Reformen noch nicht zu einer Belebung des Arbeitsmarktes geführt. Im Jahresdurchschnitt 2005 – und damit zu Beginn der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages – werden so viele Menschen arbeitslos sein wie noch nie. Dabei spielen Veränderungen in der statistischen Erfassung eine Rolle, vor allem aber der sich fortsetzende Abbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zwischen 1999 und 2004 sind im Jahresdurchschnitt fast eine Million sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren gegangen. Erst im Verlauf des Jahres 2005 konnte diese Entwicklung gestoppt werden.

Mehr Wirtschaftswachstum ist eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung, den Trend einer stetig wachsenden Sockelarbeitslosigkeit umzukehren. Strukturelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung sind dazu unumgänglich. Die Regulierungsdichte muss verringert und der Abgabenkeil muss schmaler werden. Die eingeleitete Verringerung der Frühverrentungsanreize muss konsequent weitergeführt werden. Vor allem müssen Wege gefunden werden, die Personen mit geringen Fähigkeiten den Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich erleichtern. Ihre Beschäftigung zu produktivitätsgerechten Löhnen muss zu Nettoeinkommen spürbar oberhalb des sozialrechtlichen Existenzminimums führen.

Reformbedarf und Bereitschaft zur Veränderung sind weiterhin notwendig. Die Politik muss die gesetzten Anreize weiter verstärken und noch mehr für die Notwendigkeit von Reformen in der Öffentlichkeit werben. Im Tarifvertrag, bei den Lohnnebenkosten, bei den Arbeitsmarktregulierungen, bei der Gestaltung von Lohnersatz- und Transferleistungen wie auch auf dem Feld der Arbeitsvermittlung und beim Bürokratieabbau sind weitere Veränderungen möglich und notwendig. Keines dieser Handlungsfelder darf auf Dauer ausgeblendet bleiben. Nur mit einem funktionierenden Arbeitsmarkt entsteht das Wachstum, das für die Gewährleistung sozialer Sicherheit, für die Solidarität mit den Schwachen und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unverzichtbar ist.

1 Einleitung¹

Von der Vollbeschäftigung zur Massenarbeitslosigkeit – so lässt sich der betrachtete Zeitraum 1962 bis 2005² zusammenfassend beschreiben. In der vorliegenden Ausarbeitung werden die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anhand von mehreren Kennzahlen aufgezeigt und analysiert: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Problemgruppen am Arbeitsmarkt, Arbeitskosten und Personalzusatzkosten. Die jüngsten Reformen am Arbeitsmarkt (sogenannte Hartz-Reformen) werden einer kritischen Betrachtung unterzogen und weitere erforderliche Reformschritte aufgezeigt.

Die Analyse der Entwicklung des Arbeitsmarktes seit den 60er Jahren zeigt u.a., dass die steigende Arbeitslosigkeit grosso modo nicht das Resultat von schwacher Konjunktur und mangelndem Willen der Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist. Eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit in Deutschland liegt vielmehr in der künstlich geschaffenen Konkurrenz zwischen Sozialstaat und Wirtschaft: Hohe Lohnersatzleistungen verhindern für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer eine Entlohnung gemäß ihrer Produktivität und veranlassen damit Arbeitgeber zur Entlassung bzw. Nicht-Einstellung solcher Arbeitnehmer. Verstärkt wird diese Entwicklung durch technischen Fortschritt, der geringqualifizierte Arbeit leichter ersetzbar macht, und durch den Strukturwandel, durch den zahlreiche Arbeitsplätze mit niedrigem Qualifikationsniveau im primären und sekundären Sektor weggefallen sind.

Diesen Herausforderungen war der deutsche Arbeitsmarkt nicht gewachsen. Das Wachstum war nicht ausreichend, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu stoppen oder gar umzukehren. Allein auf höheres Wachstum zu vertrauen, dürfte das Problem der Arbeitslosigkeit auch in Zukunft nicht lösen. Auch in der kommenden Legislaturperiode müssen die verbleibenden Strukturprobleme des deutschen Arbeitsmarktes entschlossen angegangen werden.

Weil politische Rahmenbedingungen für Entstehung und Überwindung der Strukturprobleme von Bedeutung sind, teilt diese Ausarbeitung den Betrachtungszeitraum entsprechend den Regierungsperioden in fünf Abschnitte ein, beginnend ab dem Jahr 1962:

1962 - 1969: Von der Vollbeschäftigung (Ende der Regierungszeit Adenauers) bis zum Ende der großen Koalition

1970 - 1982: Regierungsjahre der sozial-liberalen Koalition

1983 - 1989: Regierungsjahre der christlich-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung

1990 - 1998: Wiedervereinigung bis zum rot-grünen Regierungswechsel

1999 - 2005: Regierungsjahre der rot-grünen Koalition

¹ Bei diesem Arbeitspapier handelt es sich um eine Neuauflage des 2002 erschienenen Arbeitspapiers „Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 - 2001“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 82/2002.

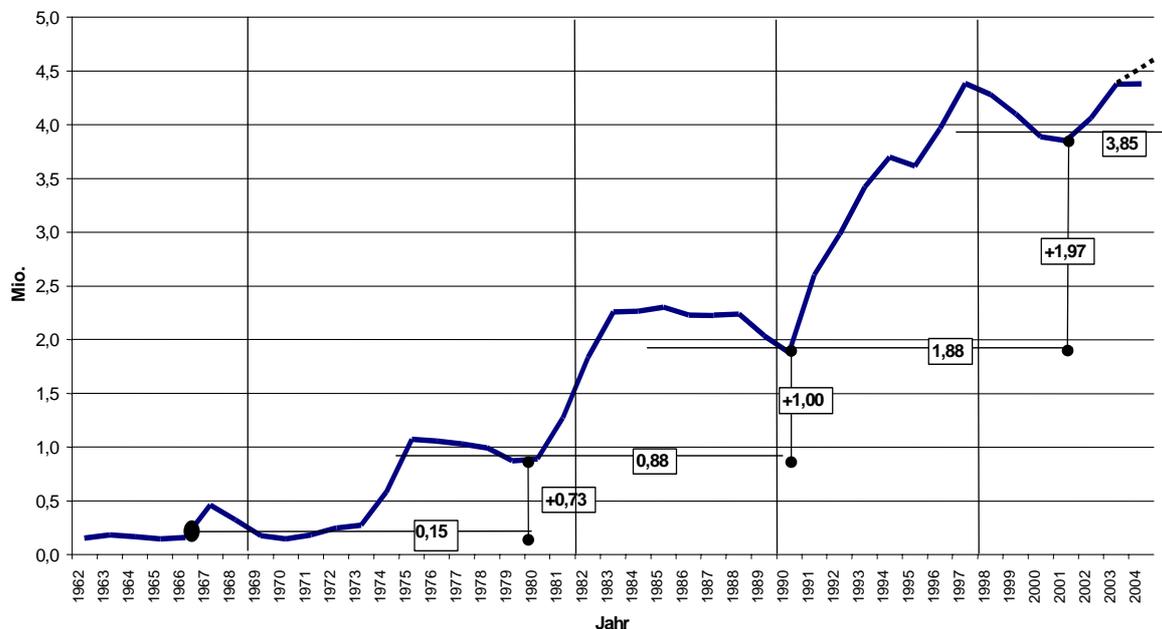
² Je nach Datenverfügbarkeit enden einige Graphiken/Tabellen in 2004. Berücksichtigt werden die jüngsten Entwicklungen der Hartz-Reformen.

2 Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Deutschland seit 1962

2.1 Graphische Darstellung

Die Zahl der Arbeitslosen ist im Betrachtungszeitraum 1962 bis 2004 von 154.523 (Westdeutschland) auf 4.381.040 (Gesamtdeutschland) (jeweils Jahresdurchschnittszahlen) gestiegen. Die Arbeitslosen sind fast auf das 30-fache gestiegen, die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur auf das 1,45-fache.

Graphik 1:³ Registrierte Arbeitslose und Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit



In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums lag die Arbeitslosenquote mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1967 zwischen 0,7% und 1%. Die Quote sank nach der Rezession wieder auf 0,7%, die Konjunkturschwäche hinterließ also keine nachhaltigen Spuren auf dem Arbeitsmarkt. Seit 1973 ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland einem linearen Trend folgend stetig gestiegen, der zwar alle zehn Jahre zyklisch unterbrochen wurde, sich jedoch über drei Jahrzehnte hinweg fortgesetzt hat. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich sprunghaft in Rezessionen, wie 1973, 1980 bis 1982, 1993 und 1996. In den darauf folgenden Aufschwungphasen stagnierte die Arbeitslosigkeit zunächst auf hohem Niveau und sank anschließend nur leicht ab. Über die Konjunkturzyklen hinweg hat sich die Arbeitslosigkeit da

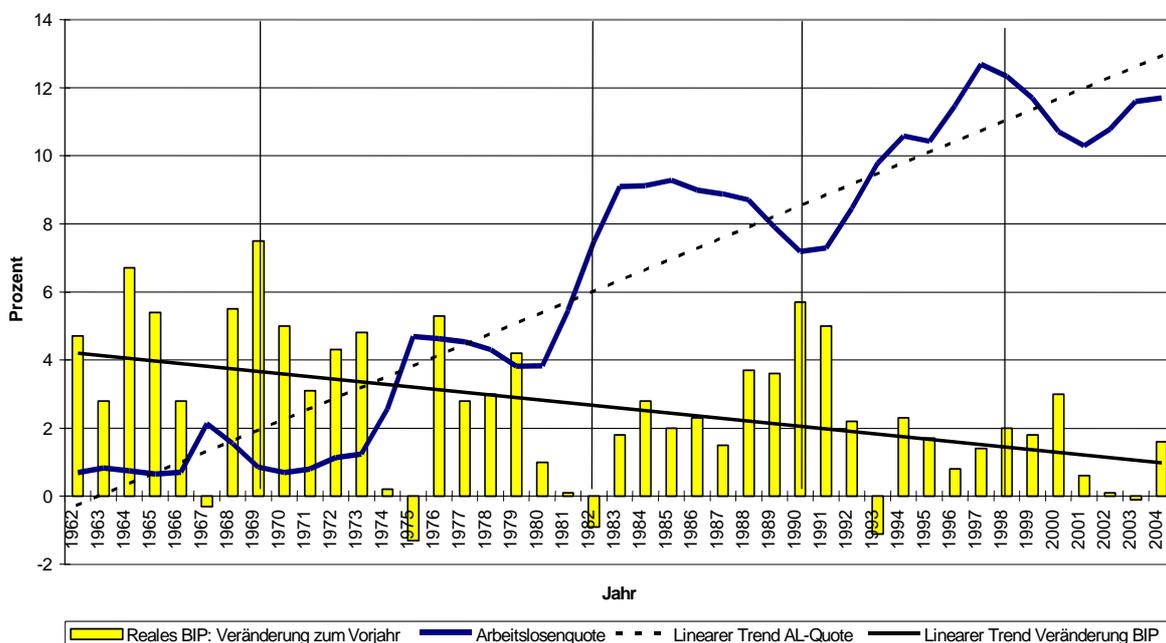
³ Daten und Quellenangaben aller Graphiken finden sich im Tabellarischen Anhang.

mit immer weiter verfestigt. Mit Ausnahme der ersten Nachkriegsrezession im Jahr 1967 sank die Arbeitslosenquote nach einem Abschwung nie wieder auf das Niveau von vor der Rezession, die Sockelarbeitslosigkeit ist immer weiter gestiegen.

Daran lassen sich zwei Formen der Arbeitslosigkeit ableiten: Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit entsteht in Jahren der Rezession und kann in der Regel in darauffolgenden Jahren mit positiven Wachstumsraten und bei Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wieder abgebaut werden. Die strukturelle Arbeitslosigkeit hingegen kann auch in einem konjunkturellen Aufschwung mit positiven Wachstumsraten nicht abgebaut werden. Seit Beginn der 1970er Jahre hat sich trotz phasenweise steigender Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit nicht mehr auf das Vorrezessionsniveau zurückbewegt. Zurückgeblieben ist eine immer weiter steigende (strukturelle) Sockelarbeitslosigkeit, die durch eine Auslastung der Produktionskapazitäten nicht mehr abgebaut werden konnte.

Deutschland steht heute im vierten Zyklus der Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der erste Zyklus dauerte von 1970 bis 1980, der zweite von 1981 bis 1990, der dritte von 1991 bis 2001, und der vierte begann im Jahr 2002. „Es gibt bislang leider nur wenige Anhaltspunkte dafür, dass dieser Zyklus anders als die anderen Zyklen verlaufen wird.“⁴

Graphik 2: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit



Graphik 2 veranschaulicht die sprunghafte Zunahme der Arbeitslosigkeit in Jahren der Rezession und den nur geringfügigen Abbau der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren mit guten Wirtschaftswachstumsraten. Die gegenläufige Entwicklung wird durch die linearen

⁴ H.W. Sinn: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005, S. 25

Trendlinien verdeutlicht. Das Wachstum sinkt von einem Wert von 4,2% auf 1,0%. Die Arbeitslosenquote steigt von 1% auf 12%.

Erwartungsgemäß müssten bei einsetzendem Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze geschaffen werden und die Arbeitslosenquoten sinken. Dies war in Deutschland offensichtlich nicht der Fall, denn auch bei positiven Wachstumsraten und besseren Wirtschaftsaussichten sind neue Arbeitsplätze nicht in ausreichendem Maß entstanden. Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung haben sich voneinander gelöst.

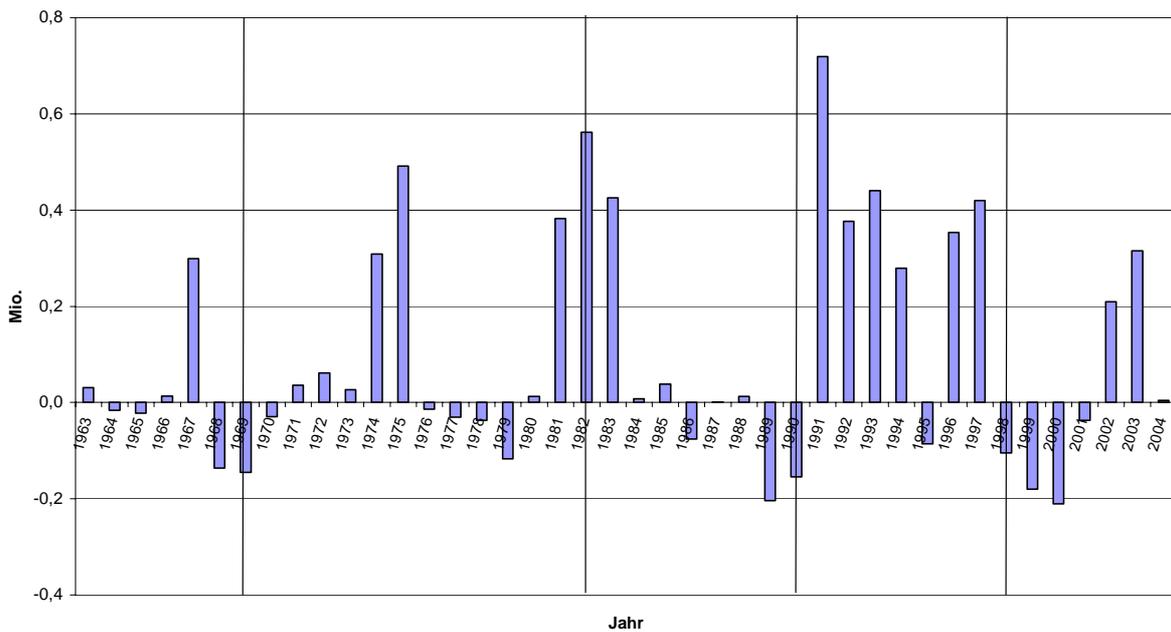
Besonders deutlich wird dies im Jahr 2004: Mit 1,6% war das Wachstum deutlich höher als in den drei Jahren zuvor, die durch Stagnation gekennzeichnet waren. Doch der konjunkturelle Aufschwung ging auch im Jahr 2004 am Arbeitsmarkt vorbei, die Arbeitslosenquote stieg sogar leicht auf 11,7%. Selbst bei einer Wachstumsrate von 1,6% fehlen spürbare Impulse für eine Arbeitsmarktbelebung.

Die Wachstumsrate der Produktion, ab der in Deutschland mehr Beschäftigung entsteht (die sogenannte Beschäftigungsschwelle), wird in der politischen Diskussion mit etwa 2% angegeben. Empirisch lässt sich dies nicht nachweisen; im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003 lag die Beschäftigungsschwelle bezogen auf die Veränderung der Erwerbstätigen bei gut einem Prozent.⁵ Die Wachstumsraten und die Beschäftigungsschwelle variieren über einen längeren Zeitraum und je nach der Größe, anhand der das Beschäftigungswachstum gemessen wird. Ferner sind die Bestimmungsgrößen der Beschäftigungsschwelle nicht eindeutig, sie hängen von den geltenden institutionellen Rahmenbedingungen ab. Wachstum und Beschäftigungsschwelle sind daher eher Ergebnisse von Wirtschaftsprozess und Wirtschaftspolitik, weniger aber Instrumente einer gezielten Veränderung.

Deshalb ist auch eine eindeutige Trennung politischer Reformmaßnahmen in solche zur Erhöhung des Wachstums einerseits und zur Senkung der Beschäftigungsschwelle andererseits nicht möglich.

⁵ Vgl. Holger Schäfer in: iw-trends, Nr. 2/2005, S. 5; Vgl. Beate Schirwitz in ifo Dresden berichtet 3/2005, S. 36

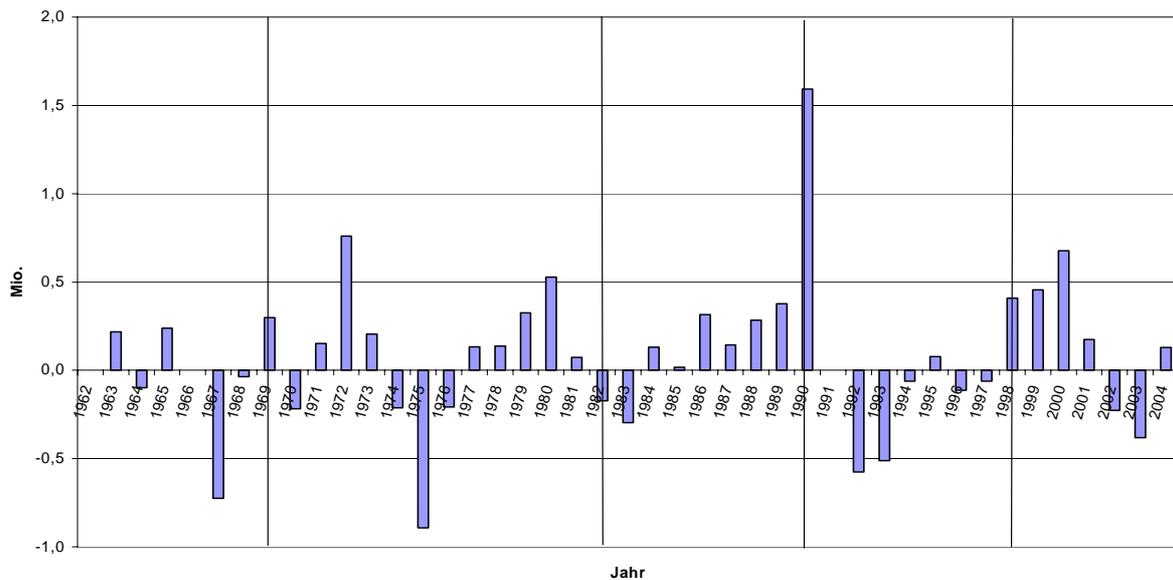
Graphik 3: Zu- und Abnahme der Arbeitslosen



Die jährliche Zu- und Abnahme der Zahl der Arbeitslosen zeigt, dass es Jahre gibt, in denen die Arbeitslosigkeit in Schüben ansteigt, während sie in anderen Jahren nur minimal verändert bzw. leicht sinkt. Es sei der Hinweis erlaubt, dass die Arbeitslosenzahl des Jahres 2004 allein durch Änderungen der Berechnungsmethode⁶ im Jahresdurchschnitt um ca. 250.000 Personen geringer ausfiel als im Jahr zuvor.

⁶ Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen gelten seit Anfang 2004 nicht mehr als arbeitslos.

Graphik 4: Zu- und Abnahme der Erwerbstätigen⁷



Gegenläufig zu den Veränderungen der Arbeitslosenzahlen hat sich die Zahl der Erwerbstätigen entwickelt. In Rezessionsjahren wurden Arbeitsplätze abgebaut, die Zahl der Erwerbstätigen nahm ab, in Jahren mit positiven Wachstumsraten stieg die Zahl der Erwerbstätigen – mit Ausnahme der 90er Jahre aufgrund der vereinigungsbedingten Sondersituation am deutschen Arbeitsmarkt. Insbesondere in den Jahren zwischen 1991 und 1992 kam es infolge des Zusammenbruchs der DDR-Wirtschaft zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosen und zu einer starken Abnahme der Erwerbstätigen in Ostdeutschland.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass es nur einen statistischen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosen und der Erwerbstätigen gibt. Allerdings reagieren beide Zahlen auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich. Die Verläufe der beiden Größen können daher nicht als gegenseitiges Erklärungsmuster herangezogen werden.

2.2 Überblick der Regierungsperioden seit 1962

1962 bis 1969: Die Währungsreform von 1948 und die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft unter Wirtschaftsminister Ludwig Erhard zeigten bis zum Beginn der 60er Jahre fühlbare Erfolge, sorgten für einen Produktionsanstieg und für Vollbeschäftigung. In den Jahren 1962 bis 1966 und dann wieder 1969 wurden jeweils weniger als 200.000 Arbeitslose gezählt, die Arbeitslosenquote lag bei unter einem Prozent. In der Folge kam es zeitweilig zu

⁷ Die Werte ab 1991 sind aufgrund neuer statistischer Erfassungsmethoden (ESVG 1995) nicht mit den Werten bis 1990 (VGR) vergleichbar. Der Wert für 1991 (+ 9,1 Mio. Erwerbstätige) wurde hier ausgelassen, da er die Graphik verzerren würde.

einem erheblichen Mangel an Arbeitskräften. Ausländische Arbeitnehmer wurden in großer Zahl angeworben, um den Bedarf zu decken. Lediglich im Rezessionsjahr 1967 kam es zu einem kurzen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 460.000 Personen und zu einer Arbeitslosenquote von 2,1%. Mit der Überwindung der Rezession lag bereits im Jahr 1969 wieder das alte Vollbeschäftigungsniveau vor. Dies zeugt von einer hohen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und einem engen, spürbaren Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und neuen Arbeitsplätzen. Die Zahl der Erwerbstätigen schwankte in den 60er Jahren zwischen 26,2 Mio. und 26,6 Mio., lediglich in den beiden Rezessionsjahren 1967 und 1968 sank die Zahl auf unter 26 Mio. Menschen ab.

1970 bis 1982: Die Phase der Vollbeschäftigung hielt bis 1973 an und endete mit der Ölkrise 1973/74. Allein in den Jahren 1973 bis 1975 hat sich die Zahl der Arbeitslosen unter Bundeskanzler Willy Brandt und seinem Nachfolger Helmut Schmidt von ca. 273.000 auf 1,07 Mio. fast vervierfacht. Die Arbeitslosenquote kletterte binnen zwei Jahren von 1,2% auf 4,7%. Trotz der positiven Wirtschaftswachstumsraten in den Jahren 1976 bis 1979 ging die Zahl der Arbeitslosen in diesen Jahren nur leicht auf knapp 880.000 zurück. Das neue Arbeitslosenniveau (Sockelarbeitslosigkeit) lag somit um 730.000 Arbeitslose höher als 1970, dem tiefsten Stand der Arbeitslosenzahlen von vor der Rezession von 1973.

Die Arbeitslosenquote verharrte in den Jahren 1975 bis 1978 bei Werten zwischen 4,3% und 4,7% und rutschte erst 1979 und 1980 leicht unter die 4%-Marke. Doch sie stieg dann in den beiden Jahren 1981 und 1982, die von Nullwachstum gekennzeichnet waren, erneut rasch an und erreichte 1982 mit über 1,8 Mio. Arbeitslosen erstmals den Wert von 7,5%. Und dies, obwohl die sozial-liberale Koalition das Beschäftigungsziel gegenüber dem Inflationsziel offensiv vertrat.⁸

Eine Ursache für die zunehmende Arbeitslosigkeit war der vorherrschende keynesianische Ansatz in der Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ aus dem Jahr 1967 manifestierte sich der Glaube an eine Globalsteuerung der wesentlichen volkswirtschaftlichen Größen (sogenanntes „Magisches Viereck“). Bund und Länder wurden verpflichtet, parallel zu stabilem Wachstum, geringer Arbeitslosigkeit, stabilem Preisniveau und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht beizutragen. Eine solide Haushaltspolitik gehörte im Übrigen nicht zu den für notwendig erachteten Flanken der Wirtschaftspolitik.

Weitere Ursachen der steigenden Arbeitslosigkeit liegen in den hohen Lohnabschlüssen und einem steigenden Arbeitskräfteangebot, bedingt durch die geburtenstarken Jahrgänge und eine zunehmende Erwerbsneigung der Frauen. Allein in den Jahren 1976 bis 1982 nahm die Zahl der Erwerbspersonen (Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen) um gut 1,6 Mio.

⁸ So Bundeskanzler Helmut Schmidt: „5% Inflation sind mir lieber als 5% Arbeitslose.“ zitiert nach: Scharpf, Fritz W.: „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“, Frankfurt, 1987, S. 33

zu. Die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung) stieg von 43,4% auf 46%. Insgesamt kam es zwischen 1970 und 1982 zu einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl um 800.000 Personen. Während die Zahl der Erwerbstätigen nur moderat stieg, stieg die Zahl der Arbeitslosen auf das 12-fache (von 148.800 auf 1.833.200) an.

1983 bis 1990: In der ersten Hälfte der Regierungszeit von Helmut Kohl von 1983 bis 1990 konnten aufgrund der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der erfolgreichen Konsolidierungspolitik Wachstumsraten zwischen 1,8% (1983) und 5,7% (1990) p.a. erzielt werden. Entsprechend stieg die Zahl der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet um 2,8 Mio. auf 29,3 Mio. Personen – das war der kräftigste Beschäftigungsaufschwung seit den 50er Jahren. Trotz dieses Beschäftigungsschubs hielten sich die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Grenzen: Die Zahl der Arbeitslosen konnte von ihrem Höchststand von 2,3 Mio. bzw. 9,3% in 1985 um rund 420.000 Personen auf etwa 1,9 Mio. bzw. auf 7,2% bis 1990 zurückgeführt werden. Die Sockelarbeitslosigkeit nahm gegenüber dem letzten Tiefstand 1980 um eine Million auf 1,9 Mio. Menschen zu. Insgesamt zeigt die Entwicklung der 1980er Jahre zweierlei: Zum einen können Arbeitsplätze in großer Zahl entstehen, wenn die wirtschaftspolitischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen stimmen. Zum anderen sind die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht entschlossen genug angegangen worden – mit der Folge einer immer stärkeren Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf höherem (Sockelarbeitslosigkeits-)Niveau.

1991 bis 1998: Ab dem Jahr 1991 muss der deutsche Arbeitsmarkt zweigeteilt betrachtet werden: Zu der schwierigen Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt tritt die dramatische Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hinzu. Im Jahr 1991 sank die Arbeitslosenquote in Westdeutschland (ohne Berlin) dank des Vereinigungsbooms auf 6,2%, kletterte dann aber bis 1997 auf einen Wert von 10,8%. Die Erwerbstätigenzahl lag 1991 in Westdeutschland bei 31,1 Mio. – dies bedeutet eine Zunahme um 1,8 Mio. binnen eines Jahres aufgrund der innerdeutschen Wanderungsbewegung. Bis 1998 sank die Erwerbstätigenzahl in Westdeutschland auf 30,1 Mio. – im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosenzahl dort um 1,25 Mio. Personen. 1991 wurden in Ostdeutschland 912.000 Arbeitslose registriert; dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,2%. Bis zum Jahr 1998 stieg die Arbeitslosigkeit dann auf 1,37 Mio. Menschen bzw. 19,2% an. Gleichzeitig sank die Zahl der Erwerbstätigen von 7,4 Mio. auf 6,5 Mio. Menschen.

Den ostdeutschen Arbeitsmarktzahlen liegen andere Ursachen zugrunde als den westdeutschen. Die Transformation der sozialistischen Zwangswirtschaft zur Marktwirtschaft und die Währungsunion legten die Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft offen. Der rasche, nachholende Strukturwandel in den neuen Bundesländern vernichtete mehr Arbeitsplätze als neue Unternehmen und Jobs entstehen konnten. Gleichzeitig wurde die westdeutsche Ar-

beits- und Sozialrechtsordnung auf die neuen Länder und ihre Bürger übertragen, die Finanzierung der Ausgaben für die neuen Anspruchsberechtigten wurde vor allem über die bestehenden sozialen Sicherungssysteme finanziert. Ein Teil der Arbeitslosigkeit wurde durch Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie großzügige Vorruhestandsregelungen verdeckt (siehe Kapitel 3).

Die Rezession von 1993 und die Anpassungsfolgen der ostdeutschen Wirtschaft haben auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. Trotz positiver Wirtschaftswachstumsraten (in allen Jahren außer 1993) stieg die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote von 7,3% auf 12,3%. Damit waren 1998 insgesamt 4,28 Mio. Personen arbeitslos und 37,6 Mio. Personen erwerbstätig. Das waren 1,7 Mio. Arbeitslose mehr und 800.000 Erwerbstätige weniger als 1991.

1999 bis 2004:

Insgesamt stieg die Zahl der Arbeitslosen seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung von 4,1 Mio. (Jahresdurchschnitt 1999) auf 4,38 Mio. Personen (Jahresdurchschnitt 2004).

Im Jahr 2001 wurde die geringste Arbeitslosigkeit dieser Zeitspanne erreicht, mit einer Arbeitslosenquote von 10,3%. Die positive Entwicklung, die in der ersten Auflage dieses Arbeitspapiers in den Jahren 1999 bis 2001 verzeichnet werden konnte, hat sich nicht fortgesetzt.

In Westdeutschland (ohne Berlin) stieg die Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1999 bis 2004 um etwa 30.000 auf 2,78 Mio., dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 9,4%. In Ostdeutschland (mit Berlin) verfestigte sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau und stieg seit 1999 um weitere 225.000 auf 1,6 Mio. Menschen. Mit 20,1% erreichte die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland in 2004 den höchsten Stand seit 1991. Mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (in Kraft seit 1. Januar 2004) wurde geregelt, dass Teilnehmer in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik durchweg nicht als arbeitslos gelten (§ 16 SGB III). Eine Änderung ergibt sich daraus allein für Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bis Ende 2003 auch während der Maßnahme als Arbeitslose gezählt wurden. Im Jahr 2004 nahmen 64.000 Teilnehmer an derartigen Trainingsmaßnahmen teil.

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in Westdeutschland um ca. 700.000 auf 31,7 Mio. Im Osten sank sie um etwa 300.000 auf 7,2 Mio. Menschen, insgesamt waren 38,9 Mio. Menschen erwerbstätig und damit 500.000 mehr als 1999. Kritisch ist indes anzumerken:

- Die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1999 bis 2001 zunächst um 900.000, um seitdem wieder um 500.000 Personen zu fallen. Eine Trendumkehr blieb im Aufschwung der Jahre 1998 bis 2000 erneut aus.
- Die Zahl der Erwerbstätigen umfasst sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte und Selbständige. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im Zeitraum 1998 bis

2004 zwar insgesamt auf 38,9 Mio. gestiegen, doch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank von 27,2 Mio. auf einen Tiefststand von 26,5 Mio. Personen (der Höchststand in dieser Periode wurde im Jahr 2000 mit 27,8 Mio. erreicht).

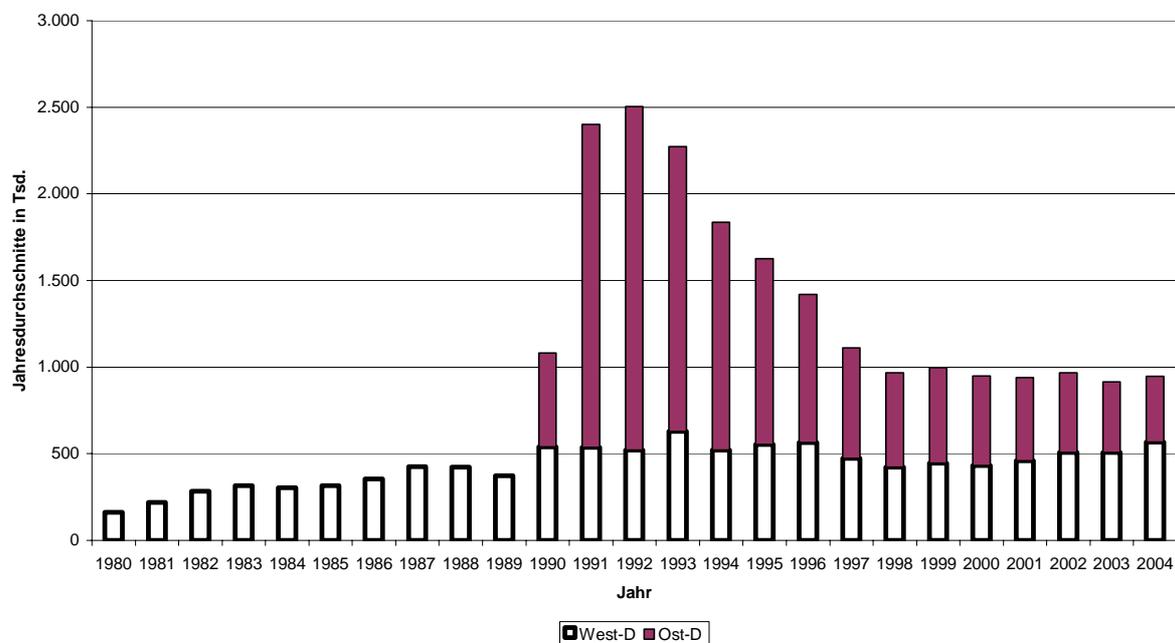
- Die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat den Verlust an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen überkompensiert, im Jahr 2004 wurden insgesamt 6,8 Mio. geringfügig Beschäftigte gezählt, davon 4,8 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte.
- Die Zahl der Selbständigen erhöhte sich von 3,9 Mio. auf 4,2 Mio. Personen – nicht zuletzt durch die Förderung von Ich-AG's, die im Jahresdurchschnitt 2004 153.000 Personen gewährt wurden.

3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die offizielle Zahl der Arbeitslosen würde noch höher ausfallen, wenn im Beobachtungszeitraum nicht erhebliche statistische Entlastungen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stattgefunden hätten. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind u.a. beschäftigungsschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen), Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung, Sprachlehrgänge, Vorruhestandsregelungen, Altersübergangsgeld, Altersteilzeit, Kurzarbeit, Winterausfallgeld (bis 1995: Schlechtwettergeld) und seit 1.1.2005 die sogenannten Ein-Euro-Jobs.

3.1 Entlastung des Arbeitsmarktes

Graphik 5: Entlastung des Arbeitsmarktes



Die in Graphik 5 dargestellte Entlastung der Arbeitslosenzahl ergibt sich als Summe aller Personen in bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vgl. Quellen im tabellarischen Anhang). Damit wird deutlich, dass die registrierte Arbeitslosenzahl das eigentliche Beschäftigungsproblem unzureichend wiedergibt. Bis 1989 wurde der westdeutsche Arbeitsmarkt um bis zu 400.000 Personen entlastet. Doch parallel zur Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland stieg auch die Zahl der geförderten Personen in Westdeutschland spürbar an. In den neuen Bundesländern wurden in den ersten Jahren bis zu zwei Mio. Personen „aufgefangen“, den Höhepunkt stellt das Jahr 1992 dar mit insgesamt 2,5 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Gesamtdeutschland. Bis 2004 konnte ihre Zahl auf 946.000 zurückgeführt werden.

Die quantitativ bedeutendsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit entlastender Wirkung für den Arbeitsmarkt sind die berufliche Qualifizierung und die Förderung der Selbstständigkeit. Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (wie ABM, SAM, Vgl. Kapitel 3.2) werden hingegen immer weiter reduziert.

Die negativen Effekte der meisten aktiven Arbeitsmarktinstrumente, insbesondere der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), sind heute weitgehend unumstritten. Sinnvolle Maßnahmen zur kurzfristigen Überbrückung von Arbeitslosigkeit oder die enge Begrenzung der Instrumente auf besondere Zielgruppen (z.B. Personen, deren Arbeitsbereitschaft getestet wird) wurden von dauerhaften Subventionen abgelöst. Häufig verschlechtern diese Instrumente die Aussichten der Problem- und Zielgruppen auf eine Wiederbeschäftigung. Die Bundesagentur für Arbeit hat in den vergangenen Jahren die Erfolgskontrolle der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt und das Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung verankert. Der finanzielle Aufwand der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde deutlich zurückgefahren.

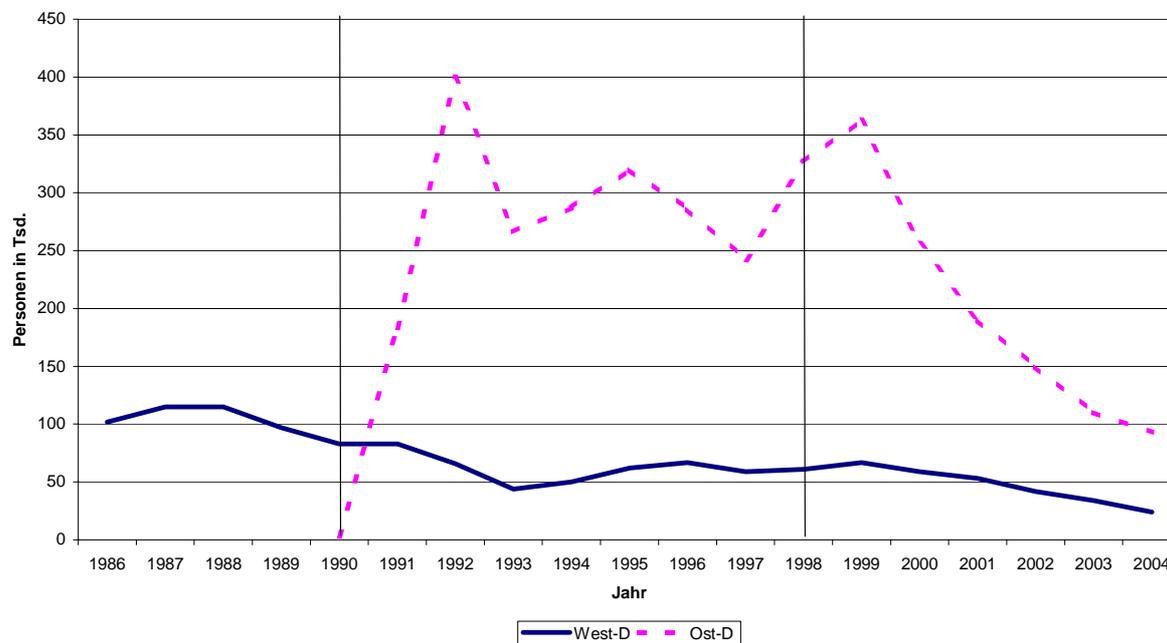
Aus ordnungspolitischen Gründen bleiben aber grundsätzliche Kritikpunkte an der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestehen:

- Personen in staatlich finanzierten ABM-Stellen führen Tätigkeiten aus, die grundsätzlich von privaten Unternehmen im Wettbewerb angeboten werden. Der Staat tritt mit den (niedrig bezahlten) ABM-Stellen als direkter Konkurrent zu den privaten Anbietern auf. Dadurch wird private Unternehmenstätigkeit von staatlicher Seite verdrängt – das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik wird konterkariert.
- Die Staatsquote steigt durch die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusätzlich an. Die höhere Staatsquote führt zu einer höheren Steuer- und Abgabenlast und belastet die bestehenden Arbeitsplätze. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird verhindert, bestehende Arbeitsplätze sind gefährdet.
- Es ist zweifelhaft, ob ein staatlich organisierter Arbeitsmarkt die richtigen Anreize setzt. Arbeitslose könnten sich mit einer ABM-Stelle zufrieden geben und nicht mehr auf den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren wollen. Die Tarifvertragsparteien könnten annehmen, dass für eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern – die Arbeitslosen – staatlich gesorgt wird und sie aus der Mitverantwortung für die Reintegration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt entlassen sind. Insgesamt liegt die Befürchtung nahe, dass der staatlich organisierte Arbeitsmarkt die Anreize auf dem ersten Arbeitsmarkt so setzt, dass auf lange Frist die verdeckte Arbeitslosigkeit zunimmt.

Auch wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit immer wieder dazu benutzt, die Arbeitsmarktentwicklung unrealistisch positiv darzustellen.

3.2 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Graphik 6: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen



Das wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Sie sind eine Leistung der Bundesagentur für Arbeit zur Verbesserung der Chancen von Arbeitslosen auf einen Vollzeitarbeitsplatz. Nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes werden Arbeiten staatlich gefördert, die im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung erfolgt vor allem durch Zuschüsse und Darlehen an Arbeitgeber mit dem Ziel, ältere, weniger leistungsfähige oder langfristig Arbeitslose einzustellen.

Graphik 6 zeigt das unterschiedliche Gewicht der ABM in West- und Ostdeutschland als Teil des „zweiten Arbeitsmarktes“. In Westdeutschland sank die Zahl der Personen in ABM seit ihrem Höchststand von 115.000 in 1987 mit Schwankungen auf noch 24.000 in 2004. In Ostdeutschland hingegen wurde dieses Instrument in den 90er Jahren von bis zu 400.000 Personen in Anspruch genommen. Inzwischen sind die ABM aber auch dort deutlich reduziert worden und beliefen sich 2004 auf noch 93.000.

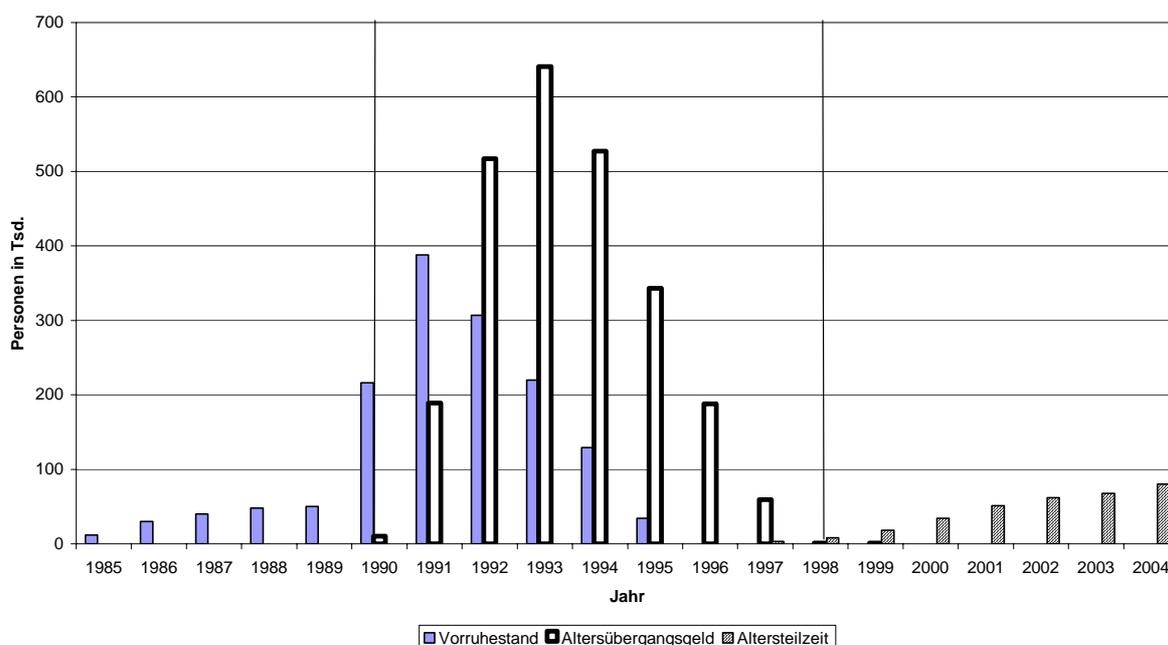
Ersetzt werden die rückläufigen „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ seit Beginn des Jahres 2005 von den sogenannten Ein-Euro-Jobs der Hartz IV-Reform (vgl. § 16 III SGB II). Formal heißen diese Zusatzjobs „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“. Zusätzlich zum ALG II-Regelsatz können Arbeitslose damit ein bis zwei Euro pro Stunde für die geleistete Arbeit netto hinzuverdienen. Ein alleinstehender „Ein-Euro-Jobber“ kann bei 30 Wochenarbeitsstunden ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 800 und 950 Euro erreichen. Bei den Zusatzjobs handelt es sich um öffentlich geschaffene Arbeitsgelegenheiten,

die gemeinnützig und zusätzlich sein müssen; sie müssen der Allgemeinheit dienen, dürfen nicht gewerblich angeboten werden und keine regulären Arbeitsplätze ersetzen. Damit sind die Ein-Euro-Jobs den ABM-Stellen vergleichbar und als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu klassifizieren.

Teilnehmer an den gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten werden nicht als arbeitslos gezählt und erhöhen die Zahl der Erwerbstätigen. Bei ursprünglich bis zu 600.000 geplanten Ein-Euro-Jobs ist der statistische Effekt beträchtlich. Im Oktober 2005 wurden statistisch 263.500 dieser Beschäftigungsgelegenheiten gezählt.⁹ Allerdings ist aufgrund von Verzögerungen bei der statistischen Erfassung immer noch von einer tendenziell zu gering ausgewiesenen Zahl auszugehen.

3.3 Vorruhestandsregelungen

Graphik 7: Vorruhestand, Altersübergangsgeld, Altersteilzeit



Graphik 7 veranschaulicht drei verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Gestaltung des Übergangs vom Berufsleben in den Ruhestand und deren unterschiedlich starke Inanspruchnahme in drei (sich teilweise überlappenden) Zeitspannen: Vorruhestand von 1985 bis 1995, Altersübergangsgeld von 1990 bis 1999 und Altersteilzeit seit 1997.

Mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt zu entlasten, trat 1984 unter der Regierung Helmut Kohl das *Vorruhestandsgesetz* in Kraft. Für ältere Arbeitnehmer sollte ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben attraktiver gestaltet werden, um so gleichzeitig für jüngere Arbeitslose die

⁹ Vgl. Arbeitsmarktbericht der Bundesagentur für Arbeit, November 2005

Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. In seiner ursprünglichen Fassung von 1984 gewährte das Vorruhestandsgesetz Arbeitgebern, die Vorruhestandszahlungen an Arbeitnehmer (die das 58. Lebensjahr vollendet haben und durch gegenseitige Vereinbarung gekündigt worden sind) leisten, bis zum frühestmöglichen Rentenbeginn staatliche Zuschüsse in Höhe von 35% der Aufwendungen, sofern die frei gewordenen Arbeitsplätze durch Arbeitslose wieder besetzt wurden.¹⁰ Diese Regelung wurde 1989 durch eine neue Vorruhestandsregelung ersetzt, die bereits Elemente einer Altersteilzeit enthielt: Arbeitnehmer ab 58 Jahre, die nur noch die halbe Zeit arbeiteten, erhielten vom Arbeitgeber zu ihrem Teilzeitarbeitsentgelt einen Aufstockungsbetrag von mindestens 20% des Entgelts, der vom Arbeitsamt erstattet wurde, wenn auf dem frei gewordenen Arbeitsplatz ein Arbeitsloser eingestellt wurde. Diese Form der Altersteilzeit wurde 1990 für Arbeitnehmer ab 55 Jahre eingeführt. Dies führte dazu, dass nach Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer faktisch jeder bereits mit 55 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden konnte. So kam es in den Jahren 1990 bis 1994 zu einem kräftigen Anstieg der Personen im Vorruhestand, da das Instrument vor allem in den neuen Bundesländern zur Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt eingesetzt wurde.

Dem gleichen Zweck diente das *Altersübergangsgeld*, das in Westdeutschland faktisch keine Rolle spielte, aber in Ostdeutschland 1993 von bis zu 640.000 Personen in Anspruch genommen wurde. Die als verdeckt arbeitslos ausgewiesenen Empfänger von Altersübergangsgeld in den neuen Bundesländern bezogen eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, die das Vorruhestandsgeld der DDR ersetzt hatte und ab Vollendung des 55. Lebensjahres gezahlt wurde. Anspruchsberechtigt waren Personen, die vor der Vereinigung einen Anspruch auf Vorruhestandsgeld hatten. Sie erhielten das Altersübergangsgeld bei Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in die Rente weiter.

Dieser Entwicklung sollte mit dem *Altersteilzeitgesetz* von 1996 Einhalt geboten werden. Ältere Arbeitnehmer können seitdem entweder über das Blockmodell oder die echte Altersteilzeit in Rente gehen. Sie erhalten mindestens 70% ihres bisherigen Nettoentgelts, zudem werden für sie Rentenbeiträge in Höhe von 90% des bisherigen Niveaus abgeführt. Für den Arbeitgeber ist die Altersteilzeit attraktiv, da sämtliche Aufstockungsbeträge von der Bundesanstalt für Arbeit getragen werden, wenn im Gegenzug ein Arbeitsloser, Ausgebildeter oder Auszubildender eingestellt wird. Entsprechend schnell wuchs die Beliebtheit der Altersteilzeit, u.a. weil die Aufstockungsbeträge zur Rentenversicherung weder der Besteuerung noch der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Im Jahresdurchschnitt 1997 erhielten etwa 3.000 Personen in Altersteilzeit Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit. 2004 waren es

¹⁰ o.V.: „Kalendarium beschäftigungspolitischer Reformen“, in: iw-trends, Nr. 3/1995, S. 169 ff.

bereits 80.000 Personen. Damit hat sich die Zahl der Zuschussempfänger binnen sieben Jahren auf mehr als das 26-fache erhöht. Auffällig ist, dass das Modell der Altersteilzeit – im Gegensatz zum Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld – im Westen ungleich höheren Zuspruch findet als im Osten (64.000 in Westdeutschland, 16.000 in Ostdeutschland).

Frühverrentungsmodelle sind ähnlich wie die bereits beschriebenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik problematisch.

Zunächst sollten – so die politische Intention – ältere für jüngere Arbeitnehmer „Platz machen“. Dies war in Zeiten, in denen geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängten, auf den ersten Blick nachvollziehbar. Diese Praxis verschärfte aber damals bereits das strukturelle Beschäftigungsproblem, denn die Frühverrentung wurde hauptsächlich zulasten der Sozialkassen und damit über höhere Arbeitskosten finanziert, die von den Erwerbstätigen getragen werden. Letztlich wurde die Frühverrentungspraxis mit geringerem Wachstum und höherer Arbeitslosigkeit „bezahlt“. Konnte damals noch gewährleistet werden, dass die jüngeren Arbeitnehmer das Qualifikationsniveau der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer mindestens halten konnten, so ist in der Zukunft wegen des tendenziell rückläufigen Qualifikationsniveaus der Jüngeren ein entsprechender Mismatch auf dem Arbeitsmarkt nicht auszuschließen (Facharbeitermangel).

Heute wird angesichts der sich ab dem Jahr 2010 auf dem Arbeitsmarkt auswirkenden demographischen Veränderungen (geringere Geburtenrate, steigende Lebenserwartung) der Anteil der Erwerbsfähigen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, immer kleiner. Diese werden einen höheren Anteil an Rentner mit zu finanzieren haben, die gleichzeitig eine höhere Lebenserwartung haben. Sinkenden Einnahmen der Rentenkasse stehen höhere Ausgaben gegenüber. Diese beiden demographischen Entwicklungen legen es nahe, dass die Arbeitnehmer nicht früher, sondern später in Rente gehen. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt. Die Altersteilzeitzahlen haben zwischen 2004 und 2005 den geringsten Anstieg seit 1997 verzeichnet.

Die mit den Frühverrentungsmodellen begonnene Ausgrenzung älterer Arbeitnehmer muss auch angesichts der demographischen Entwicklung dringend beendet werden. Diese Trendwende zu schaffen, ist eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Gerade die skandinavischen Länder verzeichnen mit signifikant höheren Beschäftigungsquoten Älterer auch insgesamt deutlich bessere Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt und beim Wachstum.

Der Weg zu längeren Erwerbsbiografien muss zukünftig stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit dringen. Der Koalitionsvertrag sieht dazu vor, das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2011 schrittweise von 65 Jahre auf 67 Jahre zu erhöhen und die Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt wieder zu verbessern (z.B. durch flexible Arbeitszeitgestaltung, Weiterbildung oder Strategien lebenslangen Lernens).

Weiterhin große Bedeutung für die Entlastung des Arbeitsmarktes hat die gerade um zwei Jahre verlängerte Regelung des § 428 SGB III, wonach Arbeitslose ab 58 Jahren, falls sie der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen, nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erscheinen (vgl. Graphik 13 und Kapitel 4.5). Damit werden die eigentlich ermutigenden Signale des Koalitionsvertrages zur Einbeziehung Älterer in das Erwerbsleben zumindest relativiert.

4 Analyse des deutschen Arbeitsmarkts

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der Erwerbstätigkeit seit 1962 zeigt, dass das Wachstum nie hinreichend beschäftigungsintensiv war, um die in Zeiten der Krise steigenden Arbeitslosenzahlen wieder auf das Ausgangsniveau zurückzuführen.

Auf die Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer steigenden (Frauen-) Erwerbsquote und die Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen durch den mit der Europäisierung und Globalisierung verschärften Strukturwandel konnte der deutsche Arbeitsmarkt nicht reagieren. Hinzutretende Beschäftigungswünsche oder wegfallende Arbeitsplätze konnten nicht kompensiert werden und führten zu einem kontinuierlichen Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit.

Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen: die starke Regulierung des deutschen Arbeitsmarktes mit einerseits zentralisierter, kollektiver Lohnfindung und gleichzeitig starkem individuellen Kündigungsschutz reduziert die Flexibilität der Arbeitsmarktakteure, sich auf die Veränderungen einzustellen. Die Systematik (Höhe und Dauer) der Lohnersatzleistungen, die Höhe der Arbeitskosten (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge und der sonstigen Personalzusatzkosten) stellen bedeutende, aber nicht abschließende strukturelle Hindernisse für ein höheres Beschäftigungsniveau dar. Auch ein Investitions- und Beschäftigung stimulierendes Unternehmensteuerrecht und der Abbau bürokratischer Lasten würden ihren Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten.

Im Ergebnis hat sich der deutsche Arbeitsmarkt damit segmentiert und verfestigt. Problemgruppen am Arbeitsmarkt sind vor allem Geringqualifizierte, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Frauen.

4.1 Steigende Erwerbsquote

Das scheinbare Paradoxon der gleichzeitigen Zunahme von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit löst sich auf, wenn man die Erwerbswünsche der Bevölkerung berücksichtigt. Hier sind insbesondere die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die insgesamt in den neuen Bundesländern vergleichsweise höhere Erwerbsquote zu nennen.

Von 1962 bis 2004 ist bei zunehmender Wohnbevölkerung die Erwerbsquote in Deutschland, also der Anteil der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen an der Einwohnerzahl, um 5,4 Prozentpunkte von 46,5% auf 51,9% gestiegen. Hätte sich die Erwerbsquote seit 1962 nicht verändert, würden 2004 in Deutschland nicht 42,8 Mio., sondern nur 38,4 Mio. Erwerbspersonen gezählt, also 4,4 Mio. weniger als tatsächlich. Statisch betrachtet würde eine Erwerbsneigung wie in den 1960er Jahren den deutschen Arbeitsmarkt weniger stark belasten. Dies darf aber keinesfalls als Erklärung für einen unvermeidlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit herangezogen werden. Ein funktionierender und hinreichend flexibler Arbeitsmarkt hätte

die Herausforderung einer steigenden Erwerbsneigung gemeistert und das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial erhöht. Andere Länder sind beispielhaft dafür, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung nicht mit mehr, sondern mit weniger Arbeitslosigkeit einhergeht.

4.2 Strukturwandel

Waren zu Beginn des letzten Jahrhunderts in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei (primärer Sektor) die meisten Erwerbstätigen beschäftigt, so nahm in der Mitte des 20. Jahrhunderts die Industriebeschäftigung (sekundärer Sektor) die dominierende Stellung ein. Im Jahr 2000 waren schließlich im Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) mit ca. 68% aller Erwerbstätigen die meisten Personen beschäftigt. Nach Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wird dieser Anteil bis zum Jahr 2015 weiter auf rund 75% steigen.¹¹

Allerdings sind die Grenzen zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor unscharf und ungenau. Die sogenannte „Informationsgesellschaft“ hat einen Strukturwandel ausgelöst, der kaum mit den konventionellen statistischen Kategorien abgebildet werden kann. Der umfassende Einsatz der Informationstechnik und die Entwicklung zur Informationsgesellschaft gehen einher mit einem Wandel der Berufe und Beschäftigungsfelder. Neuere Berechnungen des IAB zeigen, dass sich die Tätigkeitsschwerpunkte der Beschäftigten im Zeitablauf immer stärker auf den Umgang mit Informationen verlagert haben. Durch Zuordnung der Erwerbstätigen zu Berufen mit dem Schwerpunkt „Informationstätigkeit“ lässt sich aus den drei traditionellen Sektoren Landwirtschaft, Produktion und Dienstleistungen ein vierter Sektor „Information“ herauslösen. Danach sind gegenwärtig in Deutschland rund 50% aller Erwerbstätigen diesem Sektor zuzurechnen; im Jahre 2010 werden es rund 55% sein. Heute sind noch etwa 25% der Erwerbstätigen in der Produktion im engeren Sinne beschäftigt. Gerade Hilfstätigkeiten ohne besondere Anforderungen am unteren Qualifikationsrand sind dort weggefallen. Dieser Prozess wurde durch die Europäisierung und Globalisierung gefördert, da einfache Tätigkeiten durch einen stärkeren Einsatz des Faktors Kapital sowie Produktionsverlagerungen ins nähere oder weitere Ausland ersetzbar wurden.

¹¹ Vgl. IAB-Kurzbericht, Nr. 10/2002

Dies bedeutet, berufliche Aufgaben werden immer anspruchsvoller und erfordern eine immer höhere Qualifikation. Neben den hohen Freisetzungspotenzialen in traditionellen Wirtschaftsprozessen und bei einfachen Tätigkeiten zeichnet sich die Informationsgesellschaft durch einen wachsenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften aus. Auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich als Folge eine deutlich polarisierte Situation: Personen mit geringer Qualifikation haben ein sehr hohes Risiko, arbeitslos zu werden. Hochschulabsolventen haben dagegen eine unter dem Durchschnitt liegende Arbeitslosenrate (unter 5% in 2004).

Ein Schlaglicht beleuchtet diesen gewaltigen Umbruch: Während vor 40 Jahren die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte am unteren Rand der Qualifikationsskala begann, werden seit Sommer 2000 im Rahmen der sogenannten Green-Card-Regelung Personen mit hoher Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt integriert. Die Veränderung der Bedarfe des Arbeitsmarktes wird auch daran deutlich.

Der deutsche Arbeitsmarkt ist signifikant schlechter in der Lage als die Arbeitsmärkte vieler Industriestaaten, die mit dem Strukturwandel ausgelösten Veränderungsprozesse aufzufangen. Aufgrund der Verkrustung und Regulierung des Arbeitsrechts und den relativ hohen, lang andauernden Lohnersatzleistungen hat der Strukturwandel vor allem geringqualifizierte Arbeitsplätze gekostet und macht die Gruppe der Personen ohne oder mit einfachem Bildungsabschluss oder mit veralteter Qualifikation heute zu der Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes. Während andere Länder den gleichen Herausforderungen z.B. mit einer dezentralen Lohnfindung, weniger arbeitsrechtlicher Regulierung oder einer intensiven Aktivierung bei der Arbeitsvermittlung (Fördern und Fordern) begegnet sind – teilweise ergänzt um eine steuerliche Aufstockung der geringen Einkommen (Steuergutschrift) – wurden diese Strategien über Jahrzehnte im Arrangement des deutschen Arbeitsmarktes nicht wirklich aufgegriffen.

4.3 Systematik der Lohnersatzleistungen

„Dass es an Arbeitsplätzen fehlt, liegt nicht an irgendeiner geheimnisvollen Mechanik der Marktwirtschaft selbst, sondern vor allem an den Ansprüchen, die vom Sozialstaat selbst aufgebaut werden. ... Es fehlt nicht per se an Arbeitsplätzen, sondern an hinreichend vielen gut dotierten Arbeitsplätzen, also an Stellen, die dem Vergleich mit den Einkommen, die der Sozialstaat anbietet, standhalten.“¹²

¹² H.W. Sinn, a.a.O., S. 193

Tatsächlich liegt ein Hauptproblem darin, dass die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung und des Staates – dazu zählen im engeren Sinne das (bisherige) Arbeitslosengeld und die frühere Arbeitslosenhilfe sowie das neue Arbeitslosengeld II (also die Zusammenfassung der früheren Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe) – wie gesetzliche Mindestlöhne wirken. Diese starre Untergrenze führt zu einer Stauchung der gesamten Lohnskala. Die Lohnersatzleistungen begründen Anspruchslöhne, die höher sind als die Wertschöpfung, die niedrig qualifizierte Arbeitnehmer erbringen. Folglich bietet die private Wirtschaft (Privathaushalte eingeschlossen) solche Arbeitsplätze derzeit nicht an. Dadurch entsteht insbesondere im Niedriglohnsegment, also bei den Geringqualifizierten, Arbeitslosigkeit und Schwarzmarktaktivität.

Die Lohnersatzleistungen, die darauf abzielen, die Einkommensfolgen der Arbeitslosigkeit abzufedern, begründen Anspruchslöhne. Diese Anspruchslöhne halten sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer davon ab, Arbeitsplätze anzubieten bzw. anzunehmen. Arbeitgeber bieten sie nicht an, da die Arbeitskosten des Arbeitsplatzes gerade bei Personen mit geringerer Ausbildung häufig deutlich über der Arbeitsproduktivität liegen. Arbeitslose lehnen diese Jobs ab, da das verfügbare Nettoeinkommen häufig unterhalb der Lohnersatzleistung liegt und gleichzeitig frei verfügbare Zeit verloren geht.

Dieses Dilemma wurde offensichtlich erkannt. Mit der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe wurden richtige Maßnahmen ergriffen. Trotz aller Reformen bleibt aber das „Arbeitslosengeld II“ weiterhin als starre Lohnuntergrenze für erwerbsfähige Arbeitslose bestehen. Aufgrund der geringfügigen Absenkung des Arbeitslosengeldes II gegenüber dem Arbeitslosengeld kann zwar eine leichte Lohnsenkung und auch ein Stellenzuwachs im Niedriglohnbereich erwartet werden, nicht aber eine wirkliche Kehrtwende des deutschen Beschäftigungstrends. Sozialpolitisch begründbar wird die Angleichung der Regelsätze des Arbeitslosengeldes II in West und Ost (so die Koalitionsvereinbarung) diesen Trend aber arbeitsmarktpolitisch mildern.

Entscheidend wird es sein, dass die Jobcenter in die Lage versetzt werden, Arbeitslose auf Stellen zu vermitteln und den Grundsatz des Förderns und Forderns umzusetzen. Dazu gehört auch eine gezielte und schnelle Sanktionierung von Personen, die ihre Möglichkeiten nicht ausschöpfen und Angebote der Arbeitsagenturen nicht ergreifen.

„Die Politik kämpft verzweifelt mit Problemen, die wir ohne ihre falschen Eingriffe gar nicht hätten. ... Wenn der Staat Nichtarbeit nicht so hoch belohnen würde, hätten wir Vollbeschäftigung. Arbeitslosenzahlen und der Grad der Regulierung des Arbeitsmarktes korrespondieren miteinander.“¹³

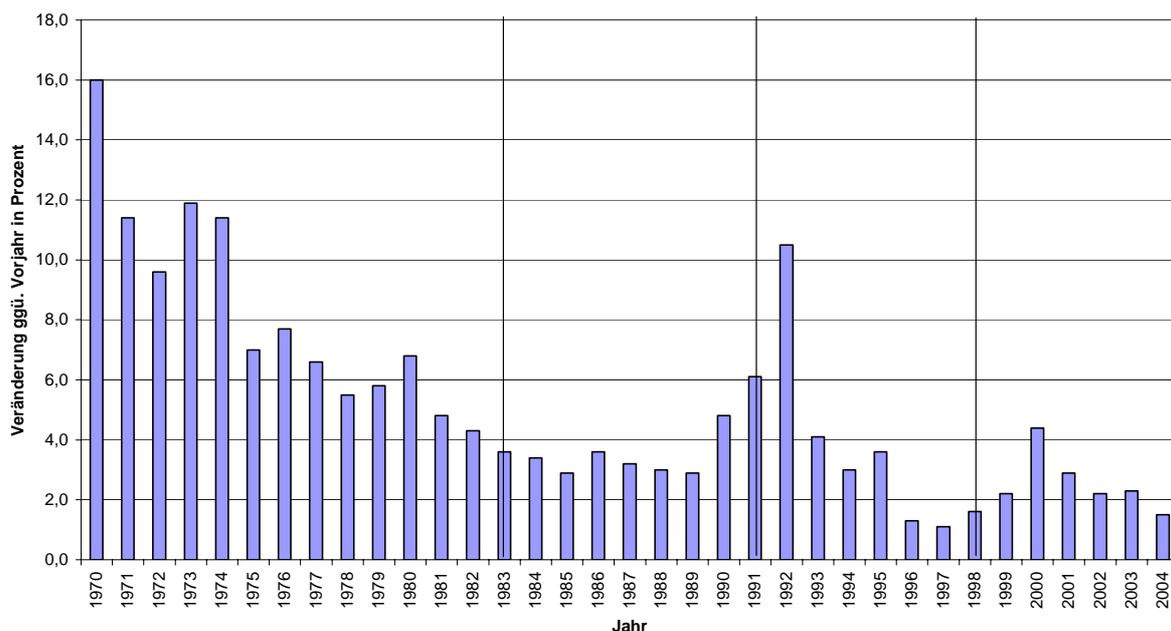
¹³ P. Adenauer: „Deutschland vertreibt das Kapital“, in: MittelstandsMagazin, 6/2005

In diesem Zitat kommt eine weitere Ursache des Beschäftigungsproblems zum Ausdruck. Die Regulierungsdichte des deutschen Arbeitsmarktes verunsichert alle Beteiligten und verursacht unmittelbar Kosten der Rechtsberatung. Die mangelnde Transparenz reduziert die eigentlich unterstützenswerten Effekte einer Arbeitsrechtsordnung, die in einer Sozialen Marktwirtschaft einen stabilen ordnungspolitischen Rahmen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die sich auf Augenhöhe begegnen, darstellen soll. Eine grundlegende Überarbeitung der Regulierungen am Arbeitsmarkt, verknüpft mit einer Reform der Lohnersatzleistungen, wäre ein wichtiger Beitrag zur Lösung des Problems.

4.4 Steigende Arbeitskosten einschließlich der Personalzusatzkosten

Für Unternehmen sind bei ihren Entscheidungen über die Nachfrage nach Arbeitskräften neben ihren Erwartungen zur Produktnachfrage von Bedeutung, was der Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit insgesamt kostet. Zusätzlich zum Direktentgelt für geleistete Arbeit müssen die Unternehmen noch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bezahlen sowie die Kosten für arbeitsfreie Tage (Feiertage, Urlaub, Krankheit), Sonderzahlungen (13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen), Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge und sonstige Personalzusatzkosten (Kosten für Aus- und Weiterbildung, Insolvenzgeldumlage, Abfindungszahlungen) einplanen.

Graphik 8: Arbeitskosten



Zur Darstellung der Arbeitskosten wurde in Graphik 8 der prozentuale Anstieg des nominalen Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer gegenüber dem Vorjahr gewählt. Dieser Anstieg ist in allen Jahren des Betrachtungszeitraums seit 1970 positiv ausgefallen, d.h. der Preis des Faktors Arbeit ist von Jahr zu Jahr gestiegen – Arbeit ist immer teurer geworden. Die Arbeitskosten sind in den Jahren 1991 bis 2000 (mit Ausnahme der Jahre 1997, 1998, 2000) zudem stärker gestiegen als die Produktivität.¹⁴ Diese mangelnde Lohnzurückhaltung bedeutet für die Unternehmen, dass ihr realer Verteilungsspielraum für Lohnsteigerungen überreizt wurde – mit entsprechend negativen Folgen für den Arbeitsmarkt.

Für die deutsche Wirtschaft belegen empirische Rechnungen: Wenn die Arbeitskosten um einen Prozentpunkt langsamer ansteigen als die Produktivität und diese Strategie drei Jahre durchgehalten wird, ergeben sich im Laufe von fünf Jahren rechnerisch rund 380.000 neue Arbeitsplätze. Die Lohnpolitik kann also wesentlich zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit beitragen.¹⁵

Besonders stark stiegen die Arbeitskosten in den 1970er Jahren und Anfang der 1990er Jahre. Der hohe Anstieg in den 1970er Jahren lässt sich mit dem damals vorherrschenden Umverteilungsdenken in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen erklären. Der Arbeitskostenanstieg von 1991/92 hat seine Ursachen vor allem in den überproportionalen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland, die mit dem Ziel einer möglichst raschen Angleichung an das Westniveau

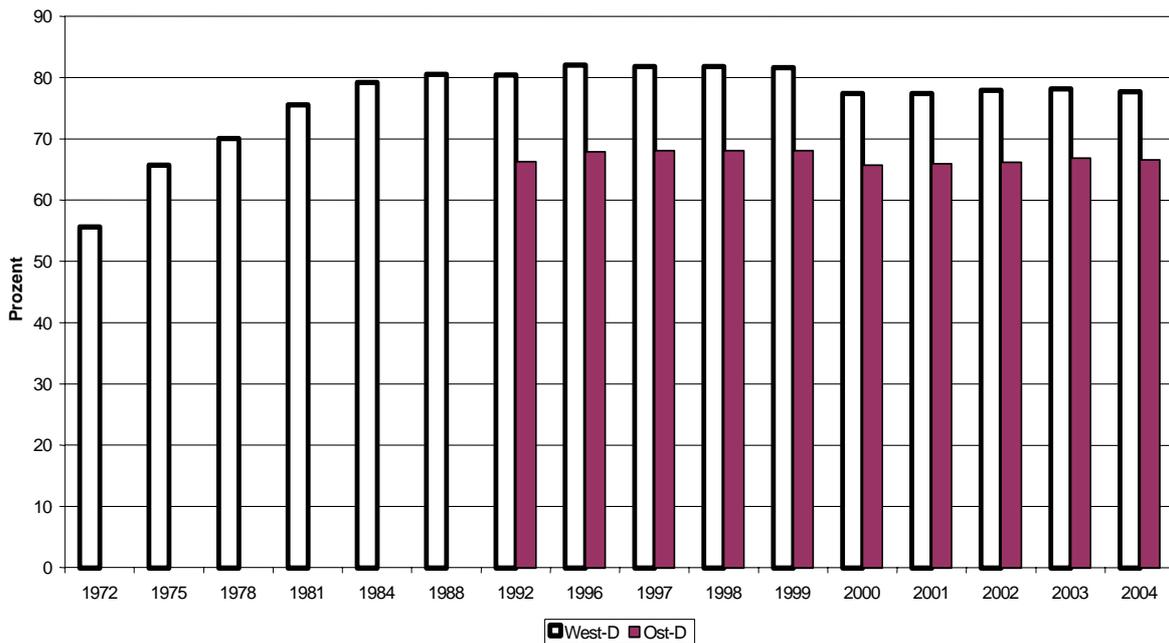
ausgehandelt wurden, aber auch in den kräftigen Tariflohnerhöhungen in Westdeutschland, die die Gewerkschaften im Sog des Einheitsbooms durchsetzen konnten. Der Arbeitskostenanstieg in den 1980er Jahren und in den Jahren 1993 bis 1995 fällt hingegen vergleichsweise moderat aus. Noch günstiger ist die Entwicklung in den Jahren seit 1996 – mit Ausnahme des Jahres 2000. In dem relativ niedrigen Arbeitskostenanstieg seit 1996 spiegeln sich zwei Entwicklungen wider: Zum einen die moderaten Tariflohnerhöhungen (in manchen Jahren erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik unterhalb des Produktivitätszuwachses), zum anderen die leicht gesunkene Personalzusatzkostenquote. Trotz dieser moderaten Entwicklung der letzten Jahre bleiben im Jahr 2004 die westdeutschen Arbeitskosten je Arbeiterstunde im verarbeitenden Gewerbe die nach den dänischen zweithöchsten.

Einen wesentlichen Anteil der Arbeitskosten machen die *Personalzusatzkosten* aus, die als Zuschlag auf das Direktentgelt gemessen werden.

¹⁴ Vgl. H. Lesch: „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: iw-trends, 4/2001, S. 39

¹⁵ ebd.

Graphik 9: Personalzusatzkostenquote



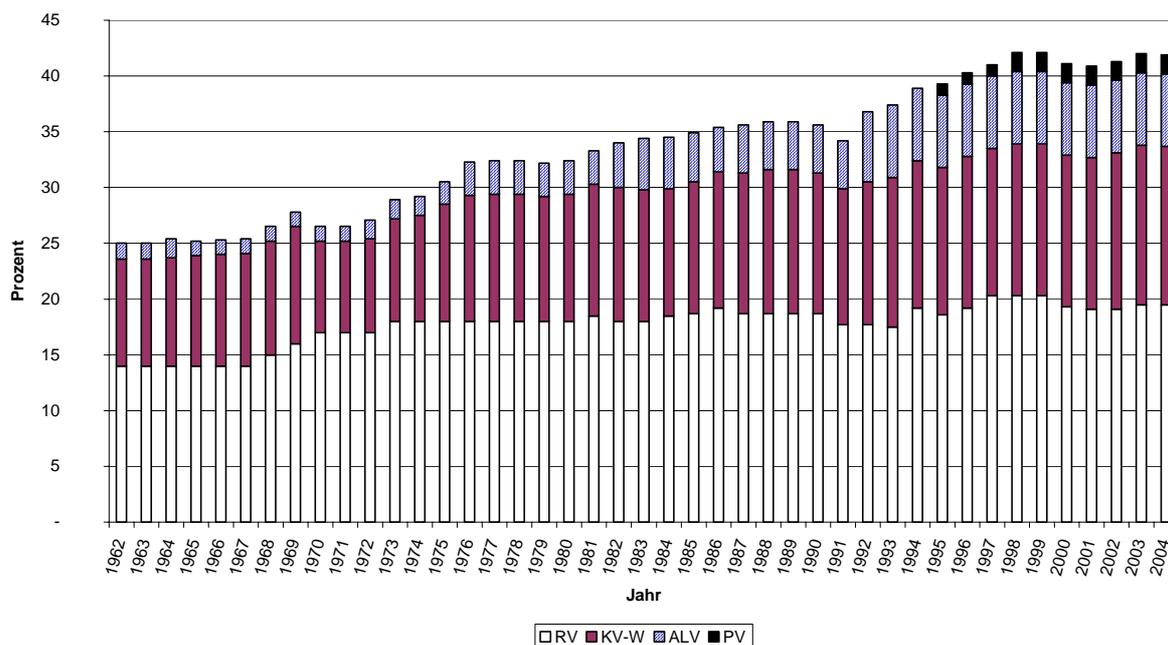
Anmerkung: Personalzusatzkosten in Prozent des Bruttoentgelts

Im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands sind die Personalzusatzkosten von 1972 bis 2004 von 55,6% des Bruttoentgelts auf 77,7% gestiegen. Der Zuwachs um insgesamt ca. 22 Prozentpunkte fiel aber fast vollständig in die 70er Jahre und in die erste Hälfte der 80er Jahre. Seit Ende der 80er Jahre steigt die Quote nur noch leicht an. 1996 wurde mit 82% (West) und 67,9% (Ost) ein vorläufiger Rekord erreicht, 2004 lag sie „nur“ noch bei 77,7% (West) bzw. 66,6% (Ost). Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser (vor allem im Westen starke) Rückgang zu einem nennenswerten Teil erhebungstechnisch bedingt ist.¹⁶ Denn in die Arbeitskostenerhebung für das Jahr 2000 wurden z.B. erstmals geringfügig oder kurzfristig Beschäftigte sowie Heimarbeiter einbezogen. Hinzu kommen für das Jahr 2004 weitere senkend wirkende Einzelkomponenten – vor allem der auf ein Rekordtief gesunkene Krankenstand, der den Unternehmen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall Entlastungen von 0,2 Prozentpunkten des Direktentgelts brachte.

Einen gewichtigen Anteil von fast 40% an den Personalzusatzkosten im verarbeitenden Gewerbe haben die *Sozialversicherungsbeiträge*. Diese sind in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen.

¹⁶ Vgl. C. Schröder: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iw-trends, 2/2005, S. 4

Graphik 10: Beitragssätze zur Sozialversicherung - West



Ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes (BIP) wird im Jahr 2005 für soziale Zwecke aufgewendet werden, 1962 waren es 21,7% des BIP.

Aufschlussreich ist ein Vergleich der Sozialausgaben des Staates in den Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und den Investitionsausgaben: Die Sozialausgaben stiegen in den Jahren 1991 bis 2004 von 353 Mrd. Euro auf 589 Mrd. Euro, also um 65%. Die Investitionsausgaben des Gesamtstaates betrugen 1991 40 Mrd. Euro und 2004 noch 30 Mrd. Euro, sie sanken also um 25%.¹⁷

Diese Prioritätenverschiebung von Investitionen zu sozialpolitischen Flankierungen spiegelt sich unmittelbar in der Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge wider. Die Beiträge zu den Sozialversicherungen beliefen sich 2004 auf 41,9%. 1962 waren es noch 25% gewesen.¹⁸ Den höchsten Wert erreichten die Sozialversicherungsbeiträge 1998 und 1999 mit 42,1%. Die Beiträge sind seit 1999 zwar leicht gesunken, allerdings auf Kosten einer höheren Steuerfinanzierung des sozialen Budgets (durch Einführung der Öko-Steuer zum 1.1.1999 und durch die Mehrwertsteuererhöhung von 15% auf 16% zum 1.4.1998).

Dabei stehen die Auswirkungen der bereits eingetretenen demographischen Entwicklung auf die Sozialversicherungsbeiträge noch bevor. Diese wird – unter Beibehaltung der Leistungs- und Finanzierungsstruktur – weiter erheblichen Druck auf die Sozialversicherungsbeiträge ausüben. Der Bevölkerungsanteil der heute über 60Jährigen klettert bis zum Jahr 2040 von heute 21% auf 34%.

¹⁷ Eigene Berechnungen auf Grundlage der Statistikzeitreihen der Deutschen Bundesbank unter www.bundesbank.de; vgl. die Monatsberichte der Bundesbank, Tabelle VIII. 3.

¹⁸ im April 1962, nach Einführung der Arbeitslosenversicherung mit einem Beitragssatz von 1,4%

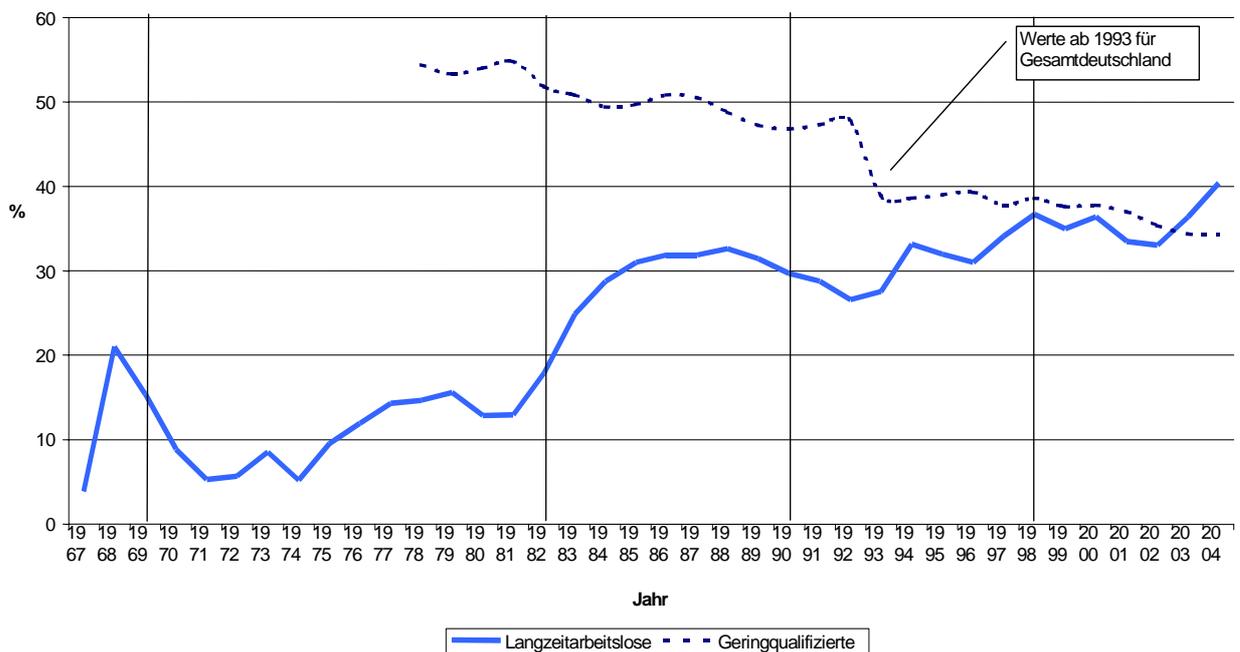
Immer mehr Leistungsempfängern stehen dann immer weniger Beitragszahler gegenüber. Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Höhe der Personalzusatzkosten nicht nur von den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber abhängt, sondern in stärkerem Maße von den Vergütungen für arbeitsfreie Tage und den freiwilligen Sonderzahlungen der Arbeitgeber.¹⁹ Dieser Teil liegt nicht in der Verantwortung der Politik, sondern der Tarifpartner.

4.5 Die Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich im internationalen Vergleich durch eine besonders starke Segmentierung und eine besonders starke Verkrustung aus. Bestimmte Gruppen (Segmente) sind auf dem Arbeitsmarkt unter- und in der Arbeitslosigkeit überrepräsentiert, dazu zählen Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmer und Frauen.

Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsniveau

Graphik 11: Anteil der Langzeitarbeitslosen und der Geringqualifizierten (in % aller Arbeitslosen)



Besonderes Augenmerk wird im Folgenden Personen gewidmet, die aufgrund ihrer Fähigkeiten nur schwer in Jobs vermittelbar sind. Dazu gehören neben formal niedrig ausgebildeten Personen auch Arbeitslose, deren gute formale Qualifikation aufgrund von Strukturwandel, technischem Fortschritt oder aus anderen Gründen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr

¹⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: „Arbeitskosten – Die Konkurrenz freut sich“, in: Argumente zu Unternehmensfragen, Nr. 9/September 2005

benötigt wird. Dies zeigt ein Vergleich der „qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten“ der Arbeitslosen in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (ohne Auszubildende), unterteilt in die drei Kategorien (1) ohne Ausbildung, (2) Berufsabschluss (Betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule) und (3) Fachhochschule/Universität. Der internationale Vergleich der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt, dass in Deutschland die Arbeitslosenquoten nach dem Qualifikationsniveau am weitesten auseinanderfallen.

Deutschland hat die höchste Arbeitslosenquote der OECD-Länder unter den Geringqualifizierten und eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten bei den Hochschulabsolventen.²⁰

Die größte Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes stellen also die Arbeitslosen ohne Berufsausbildung dar. Die Arbeitslosenquote unter den Personen ohne Berufsabschluss (mit höchstens Realschulniveau) lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei 20,3%, im Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedsstaaten lag diese Quote bei 10,6%.²¹ Diese Quote lag im Durchschnitt des Jahres 1999 in Deutschland bei gut 14% und damals geringfügig über dem Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedstaaten.²²

Der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2000 bei 13% und im Jahr 2004 bei 11,5%. Von den 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtigen Jobs, die in diesem Zeitraum insgesamt verloren gegangen sind, entfallen mehr als 500.000 Jobs auf die Personengruppe ohne Berufsausbildung. Damit sind in diesem Segment 14% der Jobs verloren gegangen. Der Jobrückgang unter den Personen mit Berufsabschluss lag im gleichen Zeitraum bei 8%.²³ Der Anteil der Geringqualifizierten an allen Arbeitslosen hat sich in den Jahren 1978 (seitdem wird dieses Strukturmerkmal erfasst) bis 1992 im früheren Bundesgebiet kontinuierlich auf hohem Niveau (ca. 54%) gehalten. Nur Ende der 80er Jahre ist es leicht auf etwa 47% gesunken.

Mit dem erstmaligen Zusammenfassen der west- und ostdeutschen Strukturdaten 1993 sank der Anteil der Geringqualifizierten um knapp 9%-Punkte auf rund 39%, da unter den ostdeutschen Arbeitslosen ein gegenüber Westdeutschland wesentlich geringerer Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist. Die Zahlen machen auch deutlich, dass ein Beschäftigungshindernis nicht allein aufgrund fehlender Ausbildung entsteht, sondern auch dann, wenn die Art der Ausbildung nicht mehr von Unternehmen gefragt wird. In Ostdeutschland fehlen im Vergleich zum Westen verstärkt auch die Arbeitsplatzangebote im mittleren Qualifikationsniveau. Und das hat wieder Folgen für die Personen ohne Ausbildung. In den alten Ländern ohne Berlin haben immerhin 80% der Personen ohne Berufsausbildung einen Arbeitsplatz. In den neuen Ländern (mit Berlin) haben nur 50% einen Job – u.a., weil es dort

²⁰ OECD: „Education at a Glance“, 2002, S. 117, Tabelle A11.2

²¹ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 165

²² Vgl. Arbeitsmarktbericht 2000 der Bundesagentur für Arbeit, S. 198

²³ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 141

an der Sogwirkung eines im mittleren und oberen Qualifikationsniveau funktionierenden Arbeitsmarktes fehlt.

Das Beschäftigungsproblem für Geringqualifizierte beruht nicht nur auf einer schlechten formalen Qualifikation, sondern eine hohe formale Qualifikation verliert auch durch Strukturwandel oder Technisierung an Wert. In Westdeutschland fehlen die Arbeitsplätze vor allem im Niedriglohnsegment, in Ostdeutschland gibt es insgesamt zu wenige Arbeitsplätze.

Eine Begründung für das Beschäftigungsproblem der Geringqualifizierten liegt in der Verknüpfung von Tarif- und Sozialpolitik: Die Löhne in den untersten Tarifgruppen wurden unter dem Motto „Löhne müssen einkommenssichernd sein“ überproportional erhöht und näherten sich den mittleren Tarifgruppen an. Verstärkt wird die Stauchung durch gleiche Einmalzahlungen, die bei den hohen Gehältern prozentual weniger zu Buche schlagen als bei den niedrigen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Stauchung der Tariflöhne für einige Tarifbezirke und Branchen dokumentiert.²⁴ So hat zum Beispiel im Versicherungsgewerbe der Lohn in der untersten Tarifgruppe 1 von 1980 bis 1999 um 87% zugenommen, während der Lohn in der Tarifgruppe 7/8 um 53% anstieg.

Im Jahresdurchschnitt 2004 lag der Anteil der Geringqualifizierten an den Arbeitslosen in Deutschland bei 34,4%, dem niedrigsten Stand seit Erfassung dieses Strukturmerkmals.

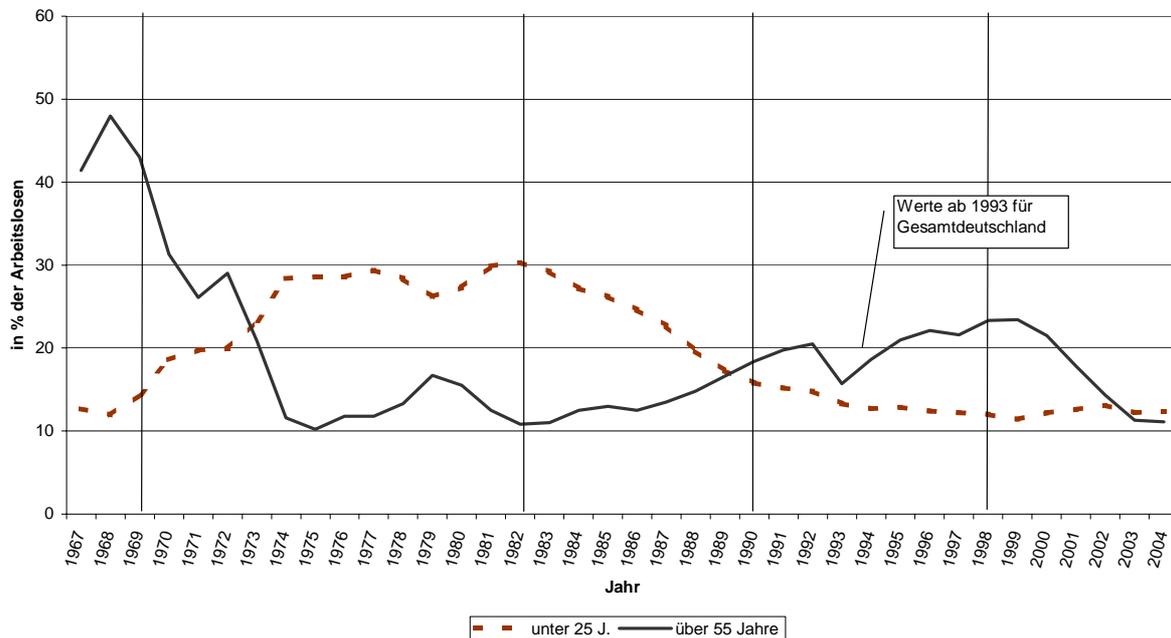
Parallel zur Segmentierung des deutschen Arbeitsmarktes hat sich eine immer stärkere Verkrustung in den Strukturen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit eingestellt. Personen, die arbeitslos sind, entfernen sich immer weiter vom Arbeitsmarkt und verlieren ihre Wiederbeschäftigungschancen.

Ein denkbare Instrument zur gezielten Steigerung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten sind Jobs, die beim Arbeitnehmer zu einem kombinierten Einkommen aus geringen Löhnen und einer Steuergutschrift führen. Dies erfordert bei geringqualifizierten Personen eine Abkehr vom bisherigen Paradigma, dass Löhne existenzsichernd sein müssen. Dies hatte bei Geringqualifizierten zur Folge, dass zugunsten der sozialpolitischen Komponente (Einkommenssicherung) die arbeitsmarktpolitische Komponente (Beschäftigungsaussicht) in den Hintergrund trat. Ergänzt werden könnte diese „Kombi-Einkommen“-Strategie um einen Mindestlohn auf Stundenbasis und durch verbesserte Möglichkeiten, über eine Ausdehnung der wöchentlichen Arbeitszeiten das Lohneinkommen zu erhöhen. Als Diskussionsanregung wird die Konrad-Adenauer-Stiftung ein Arbeitspapier zum britischen Working Tax Credit veröffentlichen.

²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2000/2001 „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Wiesbaden, 2000, S. 92 - 94

Arbeitslosigkeit nach Alter

Graphik 12: Arbeitslose – Problemgruppen nach Alter



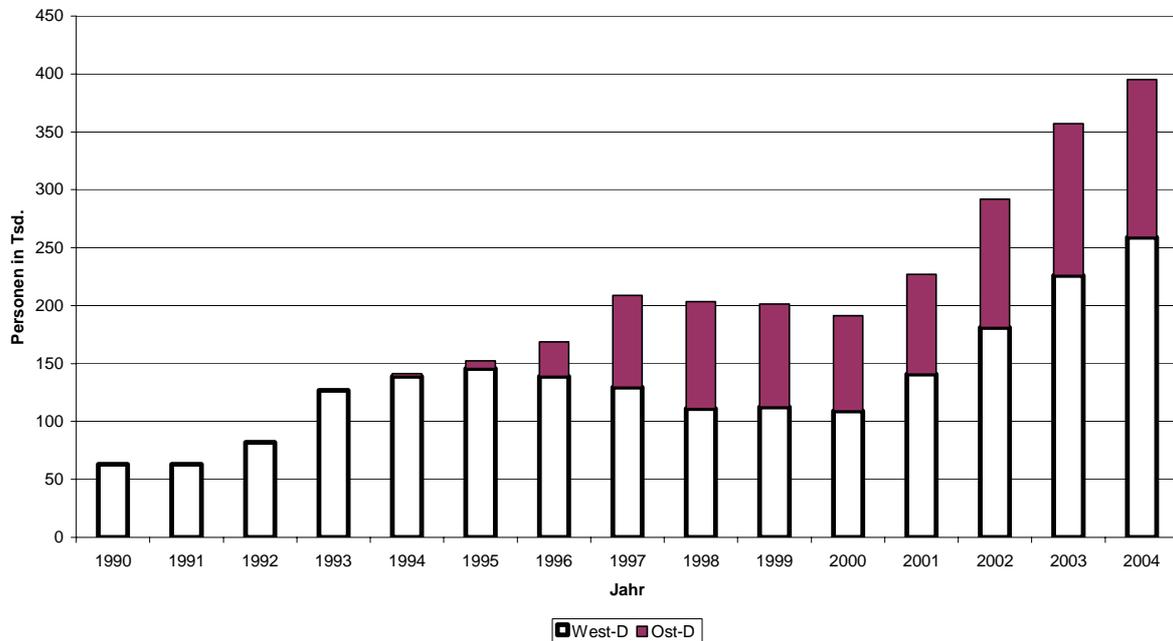
Eine weitere Problemgruppe stellt die Gruppe der Arbeitslosen über 55 Jahre dar. In der langfristigen Betrachtung ist hier eine zweigeteilte Entwicklung festzustellen: Zwischen 1968 und 1975 fiel der Anteil der älteren Arbeitslosen von knapp 50% auf 10,2%. Dieser niedrige Wert wurde noch einmal 1982 erreicht, bevor die Kurve kontinuierlich nach oben kletterte. Auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stieg der Anteil der über 55-Jährigen immer weiter an, obwohl es hier eine entscheidende Gesetzesänderung gab: Seit dem Jahre 1986 zählt ein großer Teil der Arbeitslosen nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres nicht mehr zu den statistisch registrierten Arbeitslosen, da sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, ohne dadurch ihren Leistungsanspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung zu verlieren (Vgl. § 428 SGB III). Mit dem Herausfallen der über 58-Jährigen und den diversen Vorruhestandsregelungen hätte der Anteil der Arbeitslosen über 55 Jahre eigentlich stark sinken müssen, doch er stieg zunächst wieder an und erreichte 1998 für Gesamtdeutschland mit 23,3% einen Höchststand.

Bis 2004 sank der Anteil kontinuierlich auf 11,1% zurück – das sind ca. 450.000 Arbeitslose weniger als 1998. Doch die scheinbar positive Entwicklung bei den älteren Arbeitslosen (über 55 Jahre) ist keineswegs ein Zeichen dafür, dass die älteren Arbeitslosen einen neuen Job gefunden haben. Vielmehr wurde die statistische Bereinigung mit Hilfe von § 428 SGB III nur deutlich forciert.

Graphik 13 zeigt, wie viele Personen über 58 Jahren der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen und deshalb nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt werden (§ 428

SGB III). Die Zahl der älteren nicht-registrierten Arbeitslosen (über 58 Jahre) ist von 1998 bis 2004 um 192.000 angestiegen.

Graphik 13: Nicht-registrierte Arbeitslose ab 58 Jahre gem. § 428 SGB III



Im Vergleich zum steigenden Anteil der Arbeitslosen über 55 Jahre hat sich der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen (unter 25 Jahre) reduziert. Ihren Höhepunkt erreichte die Jugendarbeitslosigkeit 1982 mit einem Anteil von 30,3% an den Arbeitslosen, doch seitdem konnte dieser Anteil auf 12,3% in 2004 zurückgeführt werden. Die geburtenschwachen Jahrgänge, die nun auf den Arbeitsmarkt kommen, entschärfen statistisch das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland noch weiter.

Verkrustung des Arbeitsmarktes

Der deutsche Arbeitsmarkt und die hohe deutsche Arbeitslosenrate zeichnen sich ferner durch eine erhebliche Verkrustung aus. Entlassungen werden aufgrund eines immer noch strengen Kündigungsschutzregimes zwar erschwert, aber nicht verhindert. Das eigentliche Problem liegt aber darin, nach der Entlassung eine neue Arbeitsstelle zu finden. Die geringe Rate der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung verfestigt die hohe deutsche Arbeitslosigkeit.

Im Zuge der immer weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, war Ende der 60er Jahre rezessionsbedingt sehr hoch, ging dann aber schnell zurück und lag 1971 mit nur 5,3% auf seinem niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum (vgl. Graphik 11).

Seitdem ist der Anteil aber sprunghaft auf bis 40,4% im Jahresdurchschnitt 2004 gestiegen. Somit ist mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeit.

Ein Problem der Langzeitarbeitslosigkeit ist, dass die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt – Qualifikation und Motivation sinken, eine Stigmatisierung als „Außenseiter“ auf dem Arbeitsmarkt macht die Wiederaufnahme von Beschäftigung schwierig. Gesamtwirtschaftlich bedeutet der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen, dass sich die Arbeitslosigkeit unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen tendenziell immer weiter verhärtet und auch im konjunkturellen Aufschwung nicht mehr entscheidend zurückgeführt werden kann.

Im Gegensatz dazu ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren nicht gestiegen, sie liegt im Jahresdurchschnitt 2004 bei 38 Wochen (Männer: 36 Wochen, Frauen: 41 Wochen).²⁵ Auch hier wird die Teilung des deutschen Arbeitsmarkts deutlich: In den alten Ländern ist die durchschnittliche Dauer zwischen 1998 und 2004 von 38 Wochen auf 35 Wochen gefallen, während sie in den neuen Ländern von 38 Wochen auf fast 44 Wochen angestiegen ist.

Zum Abbau der Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes notwendig sind Maßnahmen zur Flexibilisierung, die sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite die Bereitschaft erhöhen, einen Job anzubieten bzw. anzunehmen. Einen gewichtigen Teil der Verkrustung verursacht die geltende Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtordnung. Diese stabilisiert einerseits das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern (so sind z.B. wenige Streiktage aufgrund vertrauensvoller Tarifpartnerschaft ein Standortvorteil), andererseits führen diese Regelungen zu einer Verringerung der Spielräume für kurzfristige oder auch individuelle Entscheidungen (z.B. begünstigt der Kündigungsschutz Arbeitsplatzinhaber gegenüber Arbeitslosen; betriebsindividuelle Abweichungen von Flächentarifverträge müssen über Öffnungsklauseln und mit Zustimmung der Gewerkschaften erwirkt werden).

Auch die geltenden Lohnersatzleistungen stabilisieren tendenziell den Status quo. Um dieses Problem abzumildern und die Anreize für Arbeitslose zu erhöhen, schneller wieder in eine Beschäftigung zurückzukehren, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung die Einführung einer Lohnversicherung (siehe Arbeitspapier 76/2002) in die Diskussion gebracht. Ziel einer solchen „Earnings Insurance“ ist es, arbeitslose Arbeitnehmer bei Aufnahme eines neuen, schlechter bezahlten Arbeitsplatzes mit einer Lohnversicherung zu unterstützen. Das bedeutet konkret, dass die Differenz zwischen altem und neuem Einkommen über die Versicherung teilweise überbrückt und damit der Anreiz zur schnellen Arbeitsaufnahme erhöht wird. Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung, die dem Arbeitnehmer einen Teil seines Einkommens ersetzt, wenn er arbeitslos ist, ersetzt die Lohnversicherung einen Teil des Einkommensverlustes, nachdem wieder eine Arbeit aufgenommen wurde.

²⁵ Vgl. Arbeitsmarktbericht 2004 der Bundesagentur für Arbeit, S. 73

5 Schritte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

5.1 Erster Schritt: Die Reformgesetze Hartz I - III

Die Vorschläge der Hartz-Kommission wurden in insgesamt vier Reformpaketen, den sogenannten Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, umgesetzt.

Die Artikelgesetze Hartz I (vgl. BGBl I 2002 vom 30.12.2002, S. 4607) und Hartz II (vgl. BGBl I 2002 vom 30.12.2002, S. 4621) traten zum 1.1.2003 in Kraft.

Kern von Hartz I war die Einrichtung der Personalserviceagenturen (PSA) und eine erleichterte Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit). Gleichzeitig wurde die damals noch bestehende Arbeitslosenhilfe insofern gekürzt, als Partnereinkommen bei der Berechnung verstärkt herangezogen wurden. Eingeführt wurde auch eine frühzeitige Meldepflicht für arbeitslos werdende Personen. Zu nennen ist im Zusammenhang mit Hartz I auch die Lockerung des Kündigungsschutzes: Seit dem 1.1.2004 gilt das Kündigungsschutzgesetz für Neueinstellungen nur noch in Betrieben mit mehr als 10 (bisher 5) Beschäftigten.

Im Zentrum von Hartz II standen die sogenannten Minijob-Regelungen, die geringfügige Beschäftigung für Einkommen bis 400 Euro regeln und eine pauschale Besteuerung und Sozialversicherungspflicht von insgesamt 25% des Lohnes vorsehen, die allein vom Arbeitgeber getragen wird (in Privathaushalten sind pauschal 12% abzuführen). Die Midijob-Regelung sieht in einer Einkommensspanne von 401 bis 800 Euro eine lineare Erhöhung der Sozialversicherungsbeträge für Arbeitnehmer vor, während der Arbeitgeberanteil immer in voller Höhe erhoben wird. Das neue Instrument der Ich-AG sollte Arbeitslose dazu animieren, eine selbständige Existenz zu gründen.

Das Hartz III-Gesetz (vgl. BGBl I 2003 vom 23.12.2003, S. 2848) trat am 1.1.2004 in Kraft. Es leitete den Umbau der damaligen Bundesanstalt für Arbeit von einer Bundesbehörde zu einer modernen Dienstleistungsbehörde ein. Ziel der institutionellen Neuausrichtung ist die Reduzierung der Fallzahlen von 350 auf 150 Arbeitslose je Fallmanager, eine besondere Betreuung der Jugendlichen (75 Arbeitslose je Fallmanager) und eine Straffung und Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. So wurden die ABM und SAM zusammengefasst; ABM dienen nicht mehr als Verschiebbahnhof von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung. Ferner wurden die verschiedenen Eingliederungszuschüsse zusammengefasst.

Weitere Module wie der „Job-Floater“, das Programm „Kapital für Arbeit“, das Bonussystem für Unternehmen, die Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche oder die „Quick-Vermittlung“ blieben im Ansatz stecken.

Die Debatte um die Personalserviceagenturen (PSA) wurde von den finanziellen Risiken für die Arbeitsverwaltung dominiert. Im Durchschnitt kostet ein PSA-Mitarbeiter die Arbeitsagentur zwischen 7.000 und 9.000 Euro pro Jahr. Von ursprünglich geplanten 500.000 Arbeitslosen, die in Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt werden sollten, um ihnen darauf aufbauend

den Übergang in ein festes Anstellungsverhältnis zu erleichtern, waren Ende 2004 nur knapp 28.000 vermittelt.

Rein zahlenmäßig betrachtet ist die Ich-AG auf den ersten Blick ein erfolgversprechendes Instrument. Ende 2004 – also zwei Jahre nach Inkrafttreten – wurden 220.000 Existenzgründer gefördert. Doch Zweifel am Durchhaltevermögen der Selbständigen und mögliche Mitnahmeeffekte von Fördergeldern, die seit September 2004 zur erheblichen Verschärfung der Förderregeln geführt haben, lassen zumindest zur Zeit an einer positiven Bewertung dieses Instruments zweifeln. Die neue Bundesregierung hat das Instrument zunächst bis Mitte 2006 verlängert, es steht aber weiterhin zur Disposition.

Für die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 und 2004 (Hartz I-III) lässt sich feststellen, dass sie keine durchschlagende Wirkung erzielt haben. Sie beschränken sich auf Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung, das Fördern von Existenzgründungen und geringfügiger Arbeitsverhältnisse. Die neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken zwar unmittelbar auf die Arbeitslosen- und Erwerbstätigenstatistik, weil Teilnehmer an diesen Maßnahmen nicht zu den registrierten Arbeitslosen zählen. Für die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes waren Hartz I bis III nur ein sehr vorsichtiger Einstieg.

5.2 Eine Weichenstellung: Hartz IV

Zum 1.1.2005 trat der letzte Teil der Hartz-Reformen (vgl. BGBl. I 2003 vom 24.12.2003 S. 2954), die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II), in Kraft. ALG II (die sogenannte Grundsicherung) erhalten die bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe sowie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger – im Oktober 2005 waren das ca. 4,9 Mio. Personen.²⁶

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von Hartz IV tragen prinzipiell gemeinsame Arbeitsgemeinschaften (ARGE) aus Arbeitsagenturen und Kommunen. Nach dem Optionsgesetz ist es 69 Kommunen möglich, die Zuständigkeit in eigener Regie ohne Beteiligung der Arbeitsagenturen zu übernehmen.

Die Hartz IV-Reform setzt die Botschaft der Sozialreformen in anderen Ländern (z.B. USA, Schweden, Niederlande) um und verbindet die Aspekte des Förderns und des Forderns. Staatliche Unterstützungsleistung wird nur gegen die (unbedingte) Bereitschaft gewährt, jede angebotene Stelle auch anzunehmen. Staatliche Solidarität ist keine Einbahnstrasse, sondern ein gegenseitiges Geben und Nehmen.

²⁶ Vgl. Arbeitsmarktbericht November 2005 der Bundesagentur für Arbeit

Der Aspekt des Förderns soll durch eine bessere Betreuung der ALG II-Empfänger in den Jobcentern (geringere Fallzahlen) und die Vermittlung in sogenannte Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) nach § 16 III SGB II erfolgen, die gemeinnützig und zusätzlich angeboten werden. Zum Berichtsmonat November 2005 wurden insgesamt 263.500 Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) gefördert.

Der Aspekt des Forderns kommt in einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und der Absenkung der Unterstützungsleistung zum Ausdruck. Das ALG II entspricht in seiner Berechnungshöhe im Wesentlichen dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe – gestaffelt nach Familienstand und Kinderzahl.²⁷ Die faktische Absenkung der bisherigen Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe bringt für bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger in der Regel finanzielle Einbußen mit sich. Dieser Effekt wird durch die Einbeziehung von Partnereinkommen bei der Berechnung des Leistungsanspruchs verstärkt. Auch die auf 12 Monate verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verstärkt diese Effekte.

Die finanziellen Einschnitte der Hartz IV-Reform sind ökonomisch notwendig. Erstens sollen Haushalte, die trotz Arbeitslosigkeit einzelner Mitglieder insgesamt ein ausreichendes Einkommen erzielen oder über Vermögen verfügen, künftig keine staatlichen Fürsorgeleistungen mehr erhalten. Zweitens sollen Arbeitslose durch die geringeren monatlichen Transferzahlungen stärker dazu motiviert werden, sich aktiv um eine neue Stelle zu bemühen. Drittens soll das dabei erzielte Arbeitseinkommen durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich über dem Transferniveau liegen. Viertens sollen die Arbeitslosen individuell und von mehr Fallmanagern betreut werden. Letztlich soll durch die Erhöhung der Zumutbarkeitskriterien verdeutlicht werden, dass eine staatliche Unterstützungsleistung keine einseitige Verpflichtung ist, sondern auf Leistung und Gegenleistung beruht.

Das Reformpaket Hartz IV hat die öffentliche Diskussion beherrscht. Es stellte sich vor allem die Frage, ob dem Aspekt des Förderns auch Genüge getan werden kann.

Die entscheidende Schwachstelle des Reformansatzes ist, dass trotz der richtigen Veränderungen im Hinblick auf bessere Anreize zur Aufnahme eines Jobangebots und einer höheren Effizienz bei der Vermittlung seit Inkrafttreten der Reform auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht in ausreichendem Maß neue Arbeitsplätze entstanden. Die Bedingungen, unter denen Unternehmen investieren und neue Arbeitsplätze anbieten, sind bei den Hartz-Reformen nicht thematisiert worden.

Damit konnte der Eindruck entstehen, die Reform sei nicht ausgewogen. Denn im Zusammenwirken mit der verkürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von in der Regel nur noch 12 Monaten (bei über 55Jährigen 18 Monate) droht älteren Arbeitnehmern, die lange Jahre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlt haben, nach der Kündigung schnell ein

²⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz IV – Zwei Schritte vor, einen zurück“, in: iwd, Nr. 29/2004

Absinken auf das Niveau der Grundsicherung – nachdem sie zuvor große Teile ihres angesparten Vermögens veräußert haben. Und dies auf einem Arbeitsmarkt, der älteren Arbeitnehmern seit Jahrzehnten geringe Wiederbeschäftigungschancen ermöglicht (siehe Kapitel 3.3). Weil die Jobs fehlen, erhalten Arbeitslose kaum neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Grundsicherung von ALG II als unterstes soziales Netz kann entgegen ihrer Konzeption nicht als Sprungbrett (Fördern und Fordern) dienen, sondern wird zu einer Hängematte – allerdings auf teilweise geringerem finanziellen Niveau als früher.

Hartz IV ist im Kern eine Sozialhilfereform geblieben und wurde nicht zu einer Arbeitsmarktreform fortentwickelt – gerade für die Problemgruppen unseres Arbeitsmarktes (ältere Arbeitnehmer, formal gering Qualifizierte oder Menschen, deren Qualifizierung nicht mehr nachgefragt wird) haben sich die Beschäftigungschancen nicht verbessert, die Einkommensabsicherung aber hat sich verschlechtert.

Die Anreize für neue Jobs gerade im Niedriglohnsektor wurden nicht signifikant erhöht. Zum einen, weil Arbeitgebern bei weiterhin oberhalb der Produktivität liegenden Arbeitskosten (Direktentgelt plus Lohnzusatzkosten) keine Jobs anbieten²⁸, zum anderen, weil die Arbeitslosen wegen der immer noch hohen staatlichen Lohnersatzleistungen nicht wirklich stark angereizt werden, einen Arbeitsplatz zu suchen. Der Übergang von den Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zu den Einkommen bei Vollerwerbsarbeit bleibt weiter unattraktiv (die Transferenzugsraten belaufen sich immer noch zwischen 70% und 85%)²⁹.

Auch deshalb wurde das Instrument der Arbeitsgelegenheit nach § 16 III SGB II (Ein-Euro-Jobs) entwickelt, das in der (absehbaren) Phase, in der keine neuen Jobs zur Verfügung stehen, als ein öffentlicher Arbeitsmarkt den Arbeitsplatzbedarf abpuffern sollte. Die Jobcenter sollten „etwas“ zu vermitteln haben. Diese Jobs sollten den Arbeitslosen für einen befristeten Zeitraum angeboten werden, um Gewöhnungseffekte zu verhindern. Denn die Ein-Euro-Jobs erhöhen den Anspruchslohn und mindern damit den bereits bescheidenen Anreiz zur Arbeitssuche (im Ergebnis konterkarieren sie einen wesentlichen Reformansatz), psychologisch wirken sie für die Betroffenen wie ein Ausbeutungslohn und schmälern die Einsichtsfähigkeit in den Reformansatz. Ein positiver Effekt der Ein-Euro-Jobs ist immerhin, dass damit die Bereitschaft der Arbeitslosen, einen Job anzunehmen, getestet werden kann. Die vor allem im Niedriglohnbereich benötigten Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitslose (Schätzungen über das Arbeitskräftepotenzial der Hilfeempfänger bzw. über den Umfang des neu zu etablierenden Sektors der Geringverdiener variieren zwischen

²⁸ Institut der deutschen Wirtschaft: „Hartz-Reformen – Jetzt kommt der Lackmusest“, in: iwd, Nr. 02/2005, S. 4

²⁹ Vgl. Herbert S. Buscher: „Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize“ in: Wirtschaft im Wandel 11/2004, S. 301

260.000 und 2,2 Mio. Personen³⁰⁾ werden aber erst entstehen, wenn die Hartz IV-Reformen konsequent umgesetzt und ergänzt werden um strukturelle Arbeitsmarktreformen, die den Unternehmen bessere Anreize setzen, in (auch gering qualifizierte) Arbeitsplätze zu investieren. Dazu gehört, dass Unternehmen Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu produktivitätsorientierten Löhnen anbieten können, ein deutlicher Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme gegenüber dem Transferbezug besteht und sich das allgemeine Klima für Investitionen verbessert. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der Fallmanager bei der erfolgreichen Umsetzung der Reform, ihre Entscheidungen sind die eigentliche Weichenstellung für das Funktionieren von Hartz IV. Dazu müssen sie entsprechend ausgebildet und ausgestattet werden und von administrativer und politischer Seite volle Unterstützung erfahren.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für den Erfolg der Reform ist die Legalisierung der Schattenwirtschaft. Die Schwarzarbeit teilt sich fast hälftig zwischen den Branchen Bau und Handwerk und Dienstleistungen (Gastronomie, Unterhaltung) auf. Insgesamt konnte im Jahr 2002 von 10 Mio. Personen ausgegangen werden, die in Deutschland schwarz gearbeitet haben.³¹ Die Potenziale der Schwarzarbeit können zumindest teilweise zugunsten regulärer Beschäftigungsverhältnisse erschlossen werden, wenn die erforderlichen Strukturreformen durchgeführt werden. Dazu ist einerseits verstärkt über die Etablierung eines Niedriglohnssektors nachzudenken, die Möglichkeiten für haushaltsnahe Dienstleistungen sind zu stärken. Im Gesundheitsbereich könnten Beschäftigungspotentiale durch eine Entkopplung des Kranken vom Arbeitsverhältnis erzielt werden, da dann nicht mehr automatisch jede Ausgabensteigerung mit höheren Lohnnebenkosten verbunden wäre.

5.3 Auswirkungen auf die Arbeitslosenstatistik

Das Inkrafttreten der Hartz IV-Reform zum 1.1.2005 hat grundlegende Änderungen für die Arbeitslosenstatistik mit sich gebracht.³² Die Prognosen für das Jahr 2005 unterscheiden sich in den Frühjahrsgutachten der Jahre 2004 und 2005 erheblich: In der jüngeren Prognose für 2005 wird die Zahl der Erwerbstätigen um 450.000 höher geschätzt, die Zahl der Arbeitslosen um knapp 600.000 höher. Die Folgen der Hartz IV-Reform konnten im Frühjahr 2004 also nur schwer abgeschätzt werden, auch weil sie zum Teil erhöhende und senkende Wirkungen hatten.

³⁰ H.W. Sinn beziffert den Stellenzuwachs auf 260.000 in: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005, S. 197. Demgegenüber veranschlagen Raffelhüschen und Kaltenborn das Potenzial auf 2,3 bzw. 2,2 Mio., vgl. B. Raffelhüschen: „Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause“, Diskussionspapier, mimeo, Universität Freiburg i.Br., 2001, S. 16; bzw. B. Kaltenborn: „Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht“, IAB-Werkstattbericht, 14, Nürnberg 2001, S. 15.

³¹ Vgl. Schneider, F. (2002), aaO

³² Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004“, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 18/2004, S. 258

Jahr	2004		2005		2006	
	Erwerbs-tätige ¹	Arbeits-lose ¹	Erwerbs-tätige	Arbeits-lose	Erwerbs-tätige	Arbeits-lose
FJG² 2004 Stand: 04/2004	38.165	4.332	38.277	4.276		
FJG 2005 Stand: 04/2005			38.731	4.844	39.067	4.518
Ist-Stand³	38.868	4.381	38.640	4.896		
Differenz	703	49	454	568		

Anmerkungen:

1. Angaben in Tausend
2. FJG = Prognose im Frühjahrsgutachten der sechs führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute
3. Die Ist-Zahl für 2005 ist der Durchschnitt der Monate Januar bis Oktober 2005

Noch vor Inkrafttreten der Reform wurde geschätzt, dass rund 500.000 Empfänger von Arbeitslosenhilfe aufgrund von anrechenbarem Einkommen und Vermögen keinen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II haben und somit die Arbeitslosenstatistik entlasten würden.³³

Andererseits erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen um

- bisher nicht als arbeitslos registrierte Sozialhilfeempfänger,
- um erwerbsfähige Angehörige von vormaligen Beziehern der Arbeitslosenhilfe sowie
- um Personen, die im Rahmen von Vorruhestandsregelungen gemäß § 428 SGB III Arbeitslosenhilfe bezogen haben und die sich nun erneut arbeitslos melden.

Die Bundesregierung ging im Januar 2005 noch davon aus, dass durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt in einer Größenordnung von 100.000 Personen steigt: „Während die die Statistik belastenden Effekte von Beginn an wirken, kommen die positiv wirkenden Effekte erst allmählich zum Tragen.“³⁴ Auch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben sich schwer getan, die Auswirkungen der Hartz IV-Reform zu prognostizieren: „Zum 1. Januar 2005 sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen von Hartz IV zusammengelegt werden. ... Deshalb ist davon auszugehen, dass die Arbeitslosigkeit zunächst geringfügig steigen wird. Allerdings kann es u.a. aufgrund einer forcierten Vermittlung zu einem gegenläufigen Effekt kommen. Zusammengenommen könnten sich die beiden Effekte kompensieren.“³⁵

³³ Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Konjunkturprognose 2005, in iw-trends, 4/2004, S. 19

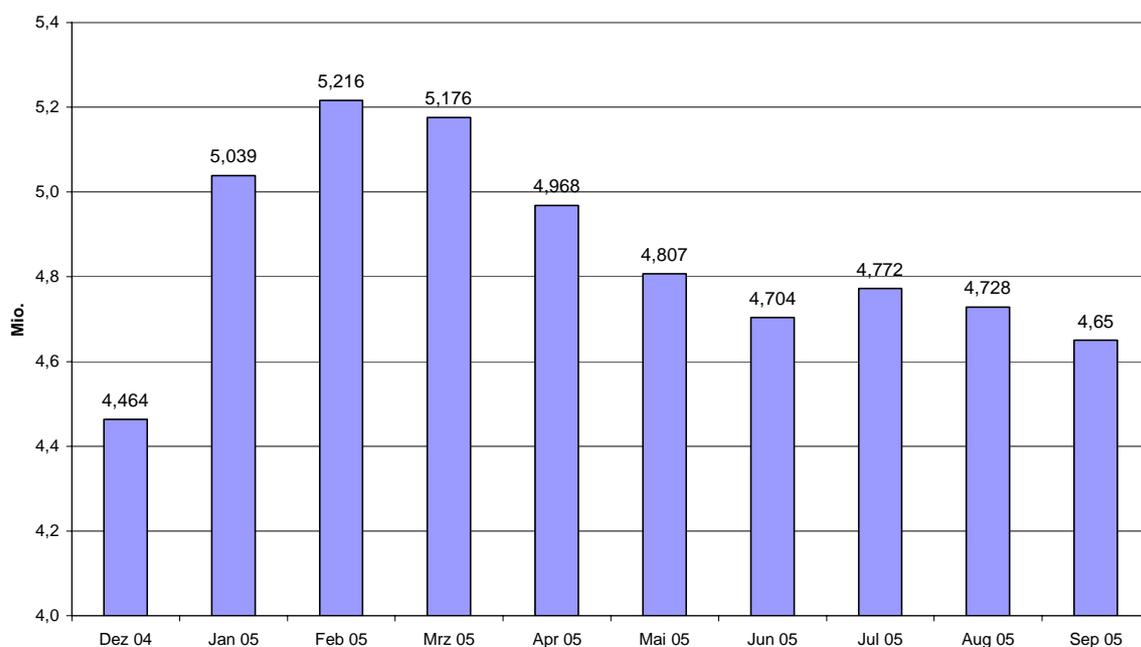
³⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Jahreswirtschaftsbericht 2005, S. 90

³⁵ DIW-Wochenbericht Nr. 18/2004, S. 258 (siehe Fn. 32)

Die Ist-Zahlen zu Beginn des Jahres 2005 haben sich anders entwickelt. Die absolute Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich von Dezember 2004 auf Januar 2005 von 4,464 Mio. auf 5,039 Mio. Dies entspricht einem Anstieg von 12,8% gegenüber dem Vormonat bzw. von 9,6% gegenüber dem Vorjahresmonat. Der Gesamtanstieg um ca. 570.000 Personen und damit erstmals auf über 5 Mio. Arbeitslose fiel wesentlich höher aus als von der Bundesregierung geschätzt.

Der Durchschnitt der registrierten Arbeitslosen in den Monaten Januar bis September 2005 liegt bei 4,896 Mio. Personen (vgl. Graphik 14). Diese Entwicklung lässt es als möglich erscheinen, dass im Jahresdurchschnitt 2005 die Prognose des Frühjahrsgutachtens 2005 von 4,844 Mio. Arbeitslosen nicht signifikant überschritten wird. Die Effekte der Reformen hätten damit im Frühjahrsgutachten 2005 ihren Niederschlag gefunden.

Graphik 14: Registrierte Arbeitslose 2005



6 Reformbedarf und Reformansätze

4,65 Mio. registrierte Arbeitslose und 1,34 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (einschließlich der Ein-Euro-Jobs), das waren die Zahlen im September 2005, dem Monat der Bundestagswahl.³⁶

Steigende Arbeitslosigkeit und sinkendes Wirtschaftswachstum haben Deutschlands Wirtschaftskraft geschwächt. Um dem Vollbeschäftigungsziel wieder näher zu kommen, müssen höhere Wachstumsraten erzielt werden und die Schwelle, ab der Wirtschaftswachstum zu neuen Arbeitsplätzen führt, gesenkt werden. Der Staat muss hierfür die Rahmenbedingungen schaffen, die Unternehmen müssen die Beschäftigung schaffen.

Allein auf eine anziehende Konjunktur zu vertrauen, wird den Problemen des deutschen Arbeitsmarktes und dem Schicksal der Arbeitslosen nicht gerecht. Weitere strukturelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung sind unumgänglich, um die Arbeitslosigkeit spürbar abzubauen. Unternehmer und Arbeitnehmer müssen bessere Anreize erhalten, damit neue Arbeitsplätze entstehen, bestehende Arbeitsplätze erhalten und Arbeitsplätze aus dem Ausland möglicherweise wieder zurückverlagert werden.

In der neuen Legislaturperiode gibt es für die Regierung eine Reihe von Ansatzpunkten:

- **Konstanz der Wirtschaftspolitik/Konsequente Weiterführung der begonnenen Reformen**

Die begonnenen Reformen sollten fortgesetzt werden. Vor allem für Hartz IV gilt es, den Schlüssel von 150 (75 für Jüngere) betreuten Arbeitslosen je Fallmanager zu erreichen. Die Zuständigkeitsfrage zwischen Bundesagentur und Kommunen ist eindeutig zu klären und sollte nicht im Widerspruch zum Ziel der Föderalismusreform stehen: einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

Finanz-, Handlungs- und Erfolgsverantwortung müssen in einer Hand liegen, eine dezentrale Verantwortung hat in Ländern wie Holland oder Dänemark zum Erfolg vergleichbarer Arbeitsmarktreformen geführt. Die Erfahrungen des Wettbewerbs zwischen ARGEs und optierenden Kommunen können dafür aufschlussreich sein.

- **Höhe der Lohnnebenkosten**

Die Lohnnebenkosten wirken wie eine Steuer auf Arbeit. Gerade bei geringen Löhnen (800 bis 1.500 Euro Monatsbruttolohn) wirken sie beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit fast enteignend. Die Transferenzugsraten hemmen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite den Anreiz zu legaler Arbeit. Alle Maßnahmen zur Verringerung der Lohnnebenkosten, auf die eine Regierung Einfluss nehmen kann, sollten geprüft werden:

³⁶ Vgl. „Der Arbeitsmarkt in Deutschland“, Monatsbericht September 2005 der Bundesagentur für Arbeit

- Weitere Verringerung der mit den Beiträgen finanzierten sozialen Leistungen (z.B. Fortsetzung der Entwicklung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, s. Kapitel 3);
- Kombilöhne, bei denen der Staat die Sozialversicherungsbeiträge übernimmt (möglich ist die Bezuschussung des Arbeitgeber- oder des Arbeitnehmeranteils);
- Entkopplung des Arbeitsverhältnisses vom Sozialversicherungsverhältnis (Gesundheitsprämie, Stärkung der Kapitaldeckung in der Rentenversicherung);
- Weitere Umstellung der Finanzierung der Sozialleistungen von den Sozialversicherungsbeiträgen zu einer Steuerfinanzierung (z.B. Mehrwertsteuererhöhung);

Entscheidend wird sein, dass diese Maßnahmen tatsächlich zu einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge führen.

- **Weitere Erleichterung der unternehmerischen Tätigkeit und Stärkung der betrieblichen Flexibilität**

Arbeitsplätze werden durch Unternehmen geschaffen oder erhalten. Maßnahmen, die Unternehmen dabei unterstützen, stehen weiterhin auf der Agenda:

- Mehr Subsidiarität im Arbeitsrecht, weitere Stärkung einer dezentralisierten Lohnfindung, Stärkung der betrieblichen Bündnisse für Arbeit;
- Der Abbau von Bürokratie (Hauptanknüpfungspunkte sind das Arbeits- und das Steuerrecht, schnellere Genehmigungsverfahren, unkomplizierte Unternehmensgründungen, reduzierte Statistikpflichten);
- Eine Unternehmens- und Unternehmerbesteuerung, die Investitionen in Deutschland begünstigt (z.B. eine Dual Income Tax, im Ergebnis eine geringere Besteuerung unternehmerischer Aktivität und eine höhere Besteuerung vor allem höherer Arbeitsnehmereinkommen);
- Weitere Lockerung des Kündigungsschutzes bei Neueinstellungen oder Ausdehnung der Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung.

- **Andere Prioritäten in der Arbeitsmarktpolitik**

Arbeitnehmer benötigen Sicherheit und Vertrauen, Arbeitgeber benötigen Flexibilität. Einschränkungen der Marktprinzipien zugunsten einzelner Gruppen richten sich im Ergebnis häufig gegen die geschützten Personen selbst: ihre Arbeitslosenquoten sind höher, ihre Beschäftigungsquoten geringer. Der Integration der Problemgruppen am Arbeitsmarkt ist höchste Priorität bei allen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik einzuräumen.

- Zur Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt bei sozialer Absicherung ihres Vollzeit-Arbeitsplatzes kann über Kombi-Einkommensmodelle nachgedacht werden, die den Sozialreformcharakter von Hartz IV ergänzen (z.B. Steuer-

gutschriften). Der Finanzierungsvorbehalt ist immer unter dem Aspekt zu diskutieren, dass die Arbeitslosigkeit enorme Kosten verursacht. Im Zusammenhang mit staatlich aufgestockten Niedriglöhnen ist über Mindestlöhne nachzudenken, die in der Öffentlichkeit dem Bild von Hunger- oder Tagelöhnern (wie es bei Ein-Euro-Jobs entstanden ist) entgegenwirken. Gleichzeitig ist z.B. für Geringqualifizierte über eine Ausdehnung der Wochenarbeitszeit nachzudenken. Auch dadurch lassen sich ihre Einkommen erhöhen.

- Zur Integration von älteren Arbeitnehmern sind die Möglichkeiten der Frühverrentung weiter abzubauen, auch die sog. 58er-Regelung sollte nach dem Jahr 2007 überprüft werden.

Gleichzeitig sind alle Instrumente dahingehend zu überprüfen, wie sie sich auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirken (insbesondere auch Minijobs).

- **Mehr Signale für eine andere work-life-balance**

In der aktivsten Phase des Lebens, der Zeit zwischen 30 und 45 Lebensjahren, kumulieren wesentliche Belastungen: Entscheidende Weichen für die berufliche Entwicklung werden gestellt, die Phase der Familiengründung beansprucht das Privatleben, die finanziellen Belastungen der Phase des Sich-Niederlassens sind erheblich (z.B. Kosten für das Eigenheim oder die Vorsorge für die eigene Altersabsicherung und die Bildungsphase der Kinder).

Diese „Kompressionsphase“ zu entzerren ist eine Herausforderung für moderne Gesellschaften und für die Politik.

Die Rolle des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt ist dabei eine wichtige Stellschraube. Kürzere Ausbildungszeiten und längere Lebensarbeitszeiten sind mittelfristig ein Einstieg in ein anderes Verständnis für das Zusammenwirken der verschiedenen Lebensphasen. Aspekte des lebenslangen Lernens, bessere Arrangements zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern für flexible Arbeitszeiten, Kinderbetreuung vor Ort, die steuerliche oder sozialversicherungsrechtliche Begünstigungen dieser Lebensphase, eine moderate Abkehr vom Senioritätsprinzip der Entlohnung und mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt können dazu beitragen, die Belastungen dieser Lebensphase für die „Betroffenen“, aber auch für die Gesellschaft anders zu verteilen.

Literatur

- Adenauer, P.:* „Deutschland vertreibt das Kapital“, in: *MittelstandsMagazin*, 6/2005
- Allmendinger, J. u. a. (Hrsg.):* Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg. / 2001 und 36. Jg. / 2003
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute:* „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004“, abgeschlossen am 23.04.2004, veröffentlicht in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 18/2004
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute:* „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005“, abgeschlossen am 26.04.2005, veröffentlicht in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 17/2005
- Bundesagentur für Arbeit:* „Arbeitsmarktbericht 2000 – 2004“
- Bundesagentur für Arbeit:* „Monatsberichte des Jahres 2005“
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit:* „Jahreswirtschaftsbericht 2005“
- Buscher, Herbert S.:* „Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize“ in: *Wirtschaft im Wandel* 11/2004, S. 300-306
- Deutsche Bundesbank:* Statistikzeitreihen, in: www.bundesbank.de
- Hinrichs, J., Giebel-Felten, E.:* „Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 – 2001“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Arbeitspapier Nr. 82/2002, Sankt Augustin, Juli 2002
- Institut der deutschen Wirtschaft:* „Kalendarium beschäftigungspolitischer Reformen“, in: *iw-trends*, Nr. 3/1995
- Institut der deutschen Wirtschaft:* „IW-Konjunkturprognose 2005“, in *iw-trends*, Nr. 4/2004
- Institut der deutschen Wirtschaft:* „Hartz IV – Zwei Schritte vor, einen zurück“, in: *iwd*, Nr. 29/2004
- Institut der deutschen Wirtschaft:* „Hartz-Reformen – Jetzt kommt der Lackmustest“, in: *iwd*, Nr. 02/2005
- Institut der deutschen Wirtschaft:* „Arbeitskosten – Die Konkurrenz freut sich“, in: *Argumente zu Unternehmensfragen*, Nr. 9/September 2005“
- Kaltenborn, B.:* „Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht“, IAB-Werkstattbericht, Nr. 14/2001, Nürnberg
- Lesch, H.:* „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: *iw-trends*, Nr. 4/2001
- OECD:* „Education at a Glance“, 2002

Raffelhüschen, B.: „Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause“, Diskussionspapier, mimeo, Universität Freiburg i.Br., 2001

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2000/2001 „Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Wiesbaden, 2000

Schäfer, H.: „Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen – Interpretation und internationaler Vergleich“, iw-trends, Nr. 2/2005, Köln, Juni 2005

Scharpf, Fritz W.: „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“, Frankfurt, 1987, S. 33

Schneider, F.: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit – beliebt bei vielen jedoch (und) (k)ein Problem für alle?; Power-Point-Präsentation unter:

<http://www.igmetall.de/branchen/handwerk/konferenz/schneider.ppt>, Oktober 2002

Schröder, C.: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iw-trends, Nr. 2/2005

Sinn, H.W.: „Ist Deutschland noch zu retten?“, Berlin, 2005

Tabellarischer Anhang

Genereller Hinweis für alle folgenden Tabellen: Mit den Statistikrevisionen in den Jahren 2003 und 2004 wurde eine neue Gebietsaufteilung vorgenommen: Westdeutschland ohne Berlin, Ostdeutschland mit Berlin. Dadurch haben sich die Zahlen ab 1992 rückwirkend geändert.

Tabelle 1: Arbeitslose

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1962	154.523			
1963	185.646			31.123
1964	169.070			- 16.576
1965	147.352			- 21.718
1966	161.059			13.707
1967	459.489			298.430
1968	323.480			- 136.009
1969	178.579			- 144.901
1970	148.846			- 29.733
1971	185.072			36.226
1972	246.433			61.361
1973	273.498			27.065
1974	582.481			308.983
1975	1.074.217			491.736
1976	1.060.336			- 13.881
1977	1.029.995			- 30.341
1978	992.948			- 37.047
1979	876.137			- 116.811
1980	888.900			12.763
1981	1.271.574			382.674
1982	1.833.244			561.670
1983	2.258.235			424.991
1984	2.265.559			7.324
1985	2.304.014			38.455
1986	2.228.004			- 76.010
1987	2.228.788			784
1988	2.241.556			12.768
1989	2.037.781			- 203.775
1990	1.883.147			- 154.634
1991	1.689.365	912.838	2.602.203	719.056
1992	1.808.310	1.170.261	2.978.571	376.368
1993	2.270.349	1.148.792	3.419.141	440.570
1994	2.555.967	1.142.090	3.698.057	278.916
1995	2.564.904	1.047.015	3.611.919	- 86.138
1996	2.796.243	1.168.821	3.965.064	353.145
1997	3.020.900	1.363.556	4.384.456	419.392
1998	2.904.339	1.374.948	4.279.287	- 105.169
1999	2.755.527	1.343.682	4.099.209	- 180.078
2000	2.529.374	1.359.278	3.888.652	- 210.557
2001	2.477.955	1.373.682	3.851.637	- 37.015
2002	2.498.392	1.562.953	4.061.345	209.708
2003	2.753.054	1.623.715	4.376.769	315.424
2004	2.781.346	1.599.694	4.381.040	4.271

Anmerkungen: Jahresdurchschnittszahlen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Ref. III D 2

Tabelle 2: Arbeitslosenquote und Wirtschaftswachstumsrate

Jahr	Arbeitslosenquote			Wachstumsrate
	West-D	Ost-D	Deutschland	
1962	0,7			4,7
1963	0,8			2,8
1964	0,8			6,7
1965	0,7			5,4
1966	0,7			2,8
1967	2,1			-0,3
1968	1,5			5,5
1969	0,9			7,5
1970	0,7			5,0
1971	0,8			3,1
1972	1,1			4,3
1973	1,2			4,8
1974	2,6			0,2
1975	4,7			-1,3
1976	4,6			5,3
1977	4,5			2,8
1978	4,3			3,0
1979	3,8			4,2
1980	3,8			1,0
1981	5,5			0,1
1982	7,5			-0,9
1983	9,1			1,8
1984	9,1			2,8
1985	9,3			2,0
1986	9,0			2,3
1987	8,9			1,5
1988	8,7			3,7
1989	7,9			3,6
1990	7,2			5,7
1991	6,2	10,2	7,3	5,0
1992	6,4	14,4	8,5	2,2
1993	8,0	15,4	9,8	-1,1
1994	9,0	15,7	10,6	2,3
1995	9,1	14,8	10,4	1,7
1996	9,9	16,6	11,5	0,8
1997	10,8	19,1	12,7	1,4
1998	10,3	19,2	12,3	2,0
1999	9,6	18,7	11,7	1,8
2000	8,4	18,5	10,7	3,0
2001	8,0	18,8	10,3	0,6
2002	8,5	19,2	10,8	0,1
2003	9,3	20,1	11,6	-0,1

Anmerkungen: ab 1966 Arbeitslose in % der abhängig Erwerbstätigen (ohne Soldaten) nach dem Mikrozensus; bis März 1989 nach dem Mikrozensus (Januar 1985 bis Februar 1987 nach der EG-Arbeitskräftestichprobe), ab April 1989 nach der Volkszählung Mai 1987, ab Januar 1990 sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose
Wirtschaftswachstum: Reales BIP (in Preisen von 1995) - Veränderung ggü. Vorjahr in %, bis 1990 altes Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ref. III D 2 und www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab1.php

Tabelle 3: Erwerbstätige

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1962	26.271			
1963	26.489			218
1964	26.390			-99
1965	26.629			239
1966	26.630			1
1967	25.906			-724
1968	25.870			-36
1969	26.169			299
1970	25.951			-218
1971	26.102			151
1972	26.861			759
1973	27.066			205
1974	26.853			-213
1975	25.960			-893
1976	25.752			-208
1977	25.884			132
1978	26.021			137
1979	26.347			326
1980	26.874			527
1981	26.947			73
1982	26.774			-173
1983	26.477			-297
1984	26.608			131
1985	26.626			18
1986	26.940			314
1987	27.083			143
1988	27.366			283
1989	27.742			376
1990	29.334			1.592
1991	30.153	8.468	38.621	38.621
1992	30.468	7.591	38.059	-562
1993	30.129	7.426	37.555	-504
1994	29.953	7.563	37.516	-39
1995	29.919	7.682	37.601	85
1996	29.893	7.605	37.498	-103
1997	29.967	7.496	37.463	-35
1998	30.412	7.499	37.911	448
1999	30.913	7.511	38.424	513
2000	31.661	7.483	39.144	720
2001	31.935	7.381	39.316	172
2002	31.831	7.264	39.096	-220
2003	31.540	7.182	38.722	-374
2004	31.674	7.194	38.868	146

Anmerkungen: Personen in Tausend, Inlandskonzept (= Erwerbstätige am Arbeitsort, erfasst werden alle Personen, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohn- und Arbeitsort haben, zuzüglich der außerhalb dieses Gebietes wohnenden Personen, die als Einpendler in diese Region ihren Arbeitsort erreichen.) Bis 1990 in VGR-Abgrenzung, ab 1991 nach dem ESVG 1995 WZ 93; Daten sind nicht mit dem vorangegangenen Zeitraum vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt. Für die Zahlen ab 1991: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2005; in www.hsl.de/erwerbstaetigenrechnung/erwerbstaetige.htm.

Tabelle 4: Erwerbspersonen und Erwerbsquote

Jahr	Bevölkerung	Erwerbspersonen			Erwerbsquote
		Erwerbstätige	Arbeitslose	Gesamt	
1962	56.747	26.271	154,5	26.426	46,6%
1963	57.040	26.489	185,6	26.675	46,8%
1964	57.686	26.390	169,1	26.559	46,0%
1965	58.425	26.629	147,4	26.776	45,8%
1966	59.065	26.630	161,1	26.791	45,4%
1967	59.343	25.906	459,5	26.366	44,4%
1968	59.580	25.870	323,5	26.194	44,0%
1969	60.239	26.169	178,6	26.348	43,7%
1970	60.080	25.951	148,8	26.100	43,4%
1971	60.687	26.102	185,1	26.287	43,3%
1972	61.606	26.861	246,4	27.107	44,0%
1973	61.904	27.066	273,5	27.340	44,2%
1974	62.061	26.853	582,5	27.436	44,2%
1975	61.886	25.960	1.074,2	27.034	43,7%
1976	61.542	25.752	1.060,3	26.812	43,6%
1977	61.420	25.884	1.030,0	26.914	43,8%
1978	61.321	26.021	992,9	27.014	44,1%
1979	61.315	26.347	876,1	27.223	44,4%
1980	61.516	26.874	888,9	27.763	45,1%
1981	61.655	26.947	1.271,6	28.219	45,8%
1982	61.660	26.774	1.833,2	28.607	46,4%
1983	61.430	26.477	2.258,2	28.735	46,8%
1984	61.196	26.608	2.265,6	28.874	47,2%
1985	60.987	26.626	2.304,0	28.930	47,4%
1986	61.022	26.940	2.228,0	29.168	47,8%
1987	61.070	27.083	2.228,8	29.312	48,0%
1988	61.338	27.366	2.241,6	29.608	48,3%
1989	61.872	27.742	2.037,8	29.780	48,1%
1990	63.062	29.334	1.883,1	31.217	49,5%
1991	79.830	38.621	2.602,2	41.223	51,6%
1992	80.438	38.059	2.978,6	41.038	51,0%
1993	81.100	37.555	3.419,1	40.974	50,5%
1994	81.369	37.516	3.698,1	41.214	50,7%
1995	81.570	37.601	3.611,9	41.213	50,5%
1996	81.832	37.498	3.965,1	41.463	50,7%
1997	82.029	37.463	4.384,5	41.848	51,0%
1998	82.014	37.911	4.279,3	42.190	51,4%
1999	82.024	38.424	4.099,2	42.523	51,8%
2000	82.160	39.144	3.888,7	43.033	52,4%
2001	82.277	39.316	3.851,6	43.168	52,5%
2002	82.482	39.096	4.061,3	43.157	52,3%
2003	82.520	38.722	4.376,8	43.099	52,2%
2004	82.501	38.868	4.381,0	43.249	52,4%

Anmerkungen: Personen in Tausend, Erwerbsquote = Erwerbspersonen in % der Bevölkerung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Quelle für die Tabellen 5 – 9, 11: J. Allmendinger u.a. (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg. / 2001, S. 25 ff., und 36. Jg. / 2003, S. 43 ff.; nach Einstellung der Schriftreihe interne Fortführung der Tabelle durch IAB Arbeitsbereich VI / 2 / Ba.

Tabelle 5: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr
1980	41			
1981	38			-3
1982	29			-9
1983	45			16
1984	71			26
1985	87			16
1986	102			15
1987	115			13
1988	115			0
1989	97			-18
1990	83	3	86	-11
1991	83	183	266	180
1992	66	400	466	200
1993	44	266	310	-156
1994	50	287	337	27
1995	62	320	382	45
1996	67	286	353	-29
1997	59	242	301	-52
1998	61	327	388	87
1999	67	363	430	42
2000	59	256	315	-115
2001	53	190	243	-72
2002	42	150	192	-51
2003	34	110	144	-48
2004	24	93	117	-27

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte). Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; 1993 einschließlich ABM-Stabilitätsprogramm des Bundes; ab 1993 einschl. Strukturpassungsmaßnahmen (SAM) §§ 272-279, 415 SGB III; bis Ende 1997 produktive Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse) nach § 242 s bzw. 249 h AFG.

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 6: Vorruhestand

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1985	12		
1986	30		
1987	40		
1988	48		
1989	50		
1990	36	180	216
1991	23	365	388
1992	12	295	307
1993	6	214	220
1994	3	126	129
1995	1	33	34

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 7: Altersübergangsgeld

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1990		10	
1991		189	
1992	1	516	517
1993	2	639	641
1994	3	524	527
1995	2	341	343
1996	2	186	188
1997	1	58	59
1998		1	1
1999		1	1

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 8: Altersteilzeit

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1997	2	1	3
1998	6	2	8
1999	13	5	18
2000	26	8	34
2001	40	11	51
2002	48	14	62
2003	53	14	68
2004	64	16	80

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 9: Entlastung des Arbeitsmarktes

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1980	163		
1981	219		
1982	284		
1983	316		
1984	305		
1985	315		
1986	355		
1987	426		
1988	424		
1989	373		
1990	539	542	1.081
1991	538	1.864	2.402
1992	521	1.982	2.503
1993	629	1.644	2.273
1994	522	1.313	1.835
1995	554	1.072	1.626
1996	565	854	1.419
1997	474	637	1.111
1998	424	543	967
1999	446	550	996
2000	432	516	948
2001	460	479	939
2002	508	459	967
2003	507	408	909
2004	567	379	946

Anmerkungen: Personen in Tausend (Jahresdurchschnitte)

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 10: Arbeitslose nach Problemgruppen

Jahr	Langzeit- arbeitslose	Gering- qualifizierte	unter 25 Jahre	über 55 Jahre
1967	3,9		12,7	41,4
1968	21,0		11,9	48,0
1969	15,4		14,4	43,0
1970	8,9		18,6	31,3
1971	5,3		19,8	26,1
1972	5,7		19,9	29,0
1973	8,5		23,3	20,9
1974	5,2		28,4	11,6
1975	9,6		28,6	10,2
1976	12,0		28,6	11,8
1977	14,3		29,4	11,8
1978	14,7	54,4	28,4	13,3
1979	15,6	53,3	26,2	16,7
1980	12,9	54,0	27,3	15,5
1981	13,0	54,8	29,9	12,5
1982	17,9	51,8	30,3	10,8
1983	24,9	50,8	29,2	11,0
1984	28,8	49,4	27,2	12,5
1985	31,0	49,7	26,2	13,0
1986	31,9	50,8	24,6	12,5
1987	31,9	50,5	22,7	13,5
1988	32,6	48,8	19,7	14,8
1989	31,4	47,2	17,3	16,6
1990	29,7	46,8	15,8	18,4
1991	28,8	47,3	15,2	19,8
1992	26,6	47,7	14,8	20,5
1993	27,5	38,9	13,3	15,7
1994	33,2	38,6	12,7	18,6
1995	32,0	39,0	12,9	21,0
1996	31,0	39,3	12,4	22,1
1997	34,1	37,8	12,2	21,6
1998	36,7	38,6	12,0	23,3
1999	35,0	37,6	11,4	23,4
2000	36,4	37,8	12,2	21,5
2001	33,5	37	12,6	17,8
2002	33,1	35,4	13,1	14,3
2003	36,4	34,4	12,2	11,3
2004	40,4	34,3	12,3	11,1

Anmerkung: Angabe in % der Arbeitslosen insgesamt; Strukturdaten über Arbeitslose, jeweils Stand September; bis 1992 Werte für früheres Bundesgebiet, ab 1993 Werte für Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Ref. IIIb3.

Tabelle 11: Personen nach § 428 SGB III

Jahr	West-D	Ost-D	Deutschland
1990	63	0	63
1991	63	0	63
1992	82	1	83
1993	127	1	128
1994	139	2	141
1995	146	7	152
1996	139	30	169
1997	130	79	209
1998	111	92	203
1999	113	89	201
2000	109	82	191
2001	141	86	227
2002	181	111	292
2003	226	131	357
2004	259	136	395

Anmerkungen: Personen in Tausend. Personen nach § 428 SGB III = 58 Jährige und ältere Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld und Eingliederungshilfe, die der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (bis Ende 1997 § 105c AFG).

Quelle: siehe Quellenangabe über Tabelle 5

Tabelle 12: Arbeitskosten und Sozialversicherungsbeiträge

Jahr	Arbeitskosten Veränderung ggü. Vj. in %	Sozialversicherungsbeiträge in %				
		RV	KV-West	ALV	PV	Gesamt
1962		14,0	9,6	1,4		25,0
1963		14,0	9,6	1,4		25,0
1964		14,0	9,7	1,7		25,4
1965		14,0	9,9	1,3		25,2
1966		14,0	10,0	1,3		25,3
1967		14,0	10,1	1,3		25,4
1968		15,0	10,2	1,3		26,5
1969		16,0	10,5	1,3		27,8
1970	16,0	17,0	8,2	1,3		26,5
1971	11,4	17,0	8,2	1,3		26,5
1972	9,6	17,0	8,4	1,7		27,1
1973	11,9	18,0	9,2	1,7		28,9
1974	11,4	18,0	9,5	1,7		29,2
1975	7,0	18,0	10,5	2,0		30,5
1976	7,7	18,0	11,3	3,0		32,3
1977	6,6	18,0	11,4	3,0		32,4
1978	5,5	18,0	11,4	3,0		32,4
1979	5,8	18,0	11,2	3,0		32,2
1980	6,8	18,0	11,4	3,0		32,4
1981	4,8	18,5	11,8	3,0		33,3
1982	4,3	18,0	12,0	4,0		34,0
1983	3,6	18,0	11,8	4,6		34,4
1984	3,4	18,5	11,4	4,6		34,5
1985	2,9	18,7	11,8	4,4		34,9
1986	3,6	19,2	12,2	4,0		35,4
1987	3,2	18,7	12,6	4,3		35,6
1988	3,0	18,7	12,9	4,3		35,9
1989	2,9	18,7	12,9	4,3		35,9
1990	4,8	18,7	12,6	4,3		35,6
1991	6,1	17,7	12,2	4,3		34,2
1992	10,5	17,7	12,8	6,3		36,8
1993	4,1	17,5	13,4	6,5		37,4
1994	3,0	19,2	13,2	6,5		38,9
1995	3,6	18,6	13,2	6,5	1,0	39,3
1996	1,3	19,2	13,6	6,5	1,0	40,3
1997	1,1	20,3	13,2	6,5	1,0	41,0
1998	1,6	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
1999	2,2	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
2000	4,4	19,3	13,6	6,5	1,7	41,1
2001	2,9	19,1	13,6	6,5	1,7	40,9
2002	2,2	19,1	14,0	6,5	1,7	41,3
2003	2,3	19,5	14,3	6,5	1,7	42,0
2004	1,5	19,5	14,2	6,5	1,7	41,9

Anmerkungen:

- Zu Arbeitskosten: Berechnungsgrundlage ist das Arbeitnehmerentgelt (bis 1991: Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit) je Arbeitnehmer; ab 1997: Arbeitskosten insgesamt (also Bruttolöhne und -gehälter und Sozialbeiträge der Arbeitgeber) des Produzierenden Gewerbes.
- Zu Sozialversicherungsbeiträgen: Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag; Beitragssätze in Prozent für Gesetzliche Rentenversicherung (RV), Gesetzliche Krankenversiche-

rung (KV-West, da Angabe nur für Westdeutschland), Arbeitslosenversicherung (ALV), Pflegeversicherung (PV).

- In einigen Jahren werden im Laufe des Jahres Änderungen vorgenommen, hier Nennung der jeweils am 1.1. gültigen Beitragssätze (mit Ausnahme des Jahres 1962, da hier erstmalig zum 1.4. die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde).

Quellen: für die Jahre bis 1996: H. Lesch „Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik“, in: iw-trends 4/2001, S. 42; für die Jahre ab 1997: Statistisches Bundesamt, Gruppe VD, Tabelle K 4: „Indizes der Arbeitskosten insgesamt nach Wirtschaftsabschnitten des Produzierenden Gewerbes kalenderbereinigt“ ; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Jahreswirtschaftsbericht 2005, S. 38.

Tabelle 13: Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe

Jahr	West-D	Ost-D
1972	55,6	
1975	65,7	
1978	70,1	
1981	75,5	
1984	79,2	
1988	80,5	
1992	80,4	66,3
1996	82,0	67,9
1997	81,8	68,1
1998	81,8	68,1
1999	81,6	68,1
2000	77,4	65,7
2001	77,4	65,9
2002	77,9	66,2
2003	78,2	66,9
2004	77,7	66,6

Anmerkungen:

Personalzusatzkosten in % des Entgelts für geleistete Arbeit (Direktentgelt); Unternehmen mit 10 und mehr Beschäftigten; umgerechnet in Vollzeiteinheiten. Ab 2000 unter Berücksichtigung der geringfügig Beschäftigten und Heimarbeiter sowie ohne Aufwendungen für auswärtige Beschäftigung, daher mit früheren Erhebungen nur bedingt vergleichbar. Bis 2000 amtliche Daten, ab 2001 Schätzungen.

Quelle: C. Schröder: „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, in: iw-trends, Nr. 2/2005

Die Autoren

Jutta Hinrichs ist Diplom-Volkswirtin und freiberuflich für die Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. tätig.

Matthias Schäfer ist Koordinator für Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.