

Krisenanalyse und Empfehlungen

Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand

Aufträge in der Industrie bleiben aus, Exporte brechen ein, Unternehmen melden Insolvenz an – aber der deutsche Arbeitsmarkt zeigt sich robust. Ein kleines Wunder. Schaut man genauer hin, tun sich Risiken auf. Wie wird es weitergehen? Welche großen und kleinen Schrauben muss man justieren, damit der Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen Einbruch möglichst gut verkraftet?



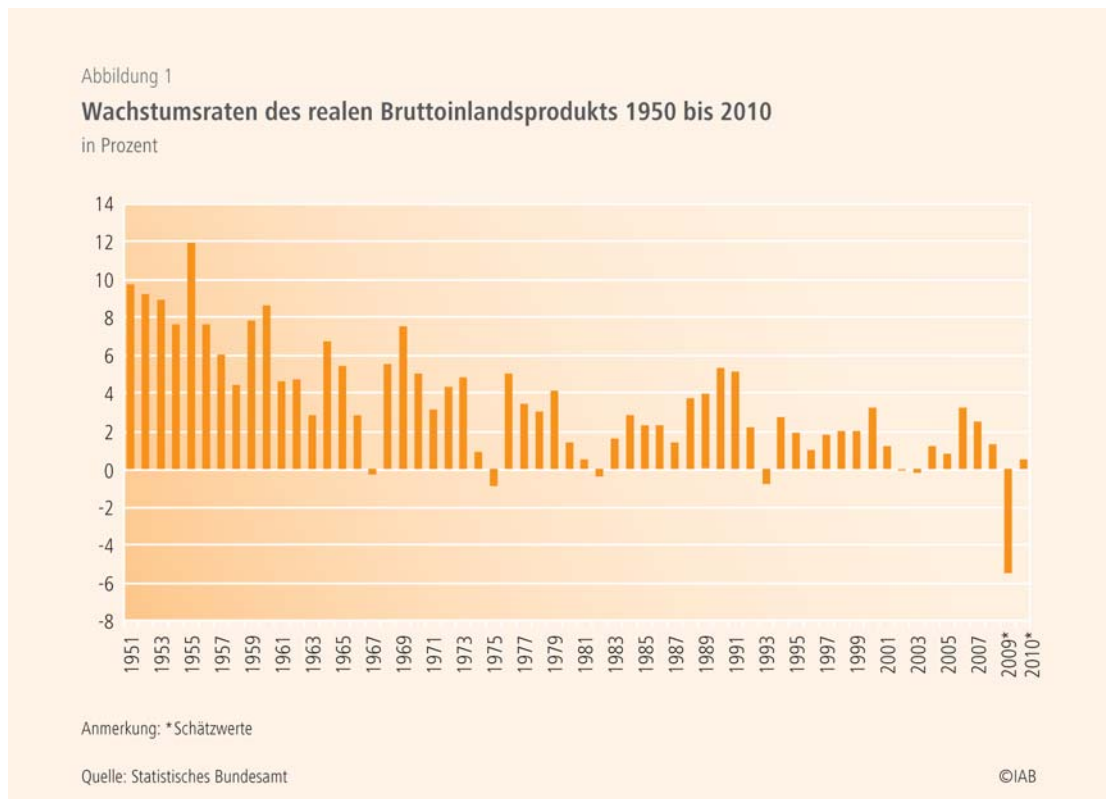
Eine Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) hat es in der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik nur fünf Mal gegeben: in der Rezession 1967, zur Zeit der beiden Ölpreiskrisen 1975 und 1982, in der Anpassungskrise nach der deutschen Wiedervereinigung in den 1990er Jahren sowie im Jahr 2003, als nach dem Platzen der Dotcom-Blase die Spätfolgen der Terrorangriffe auf das World Trade Center in New

York die Talfahrt der Weltwirtschaft noch beschleunigt hatten. Diese Krisen der Wirtschaftsentwicklung, die jeweils mit einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit und teilweise mit schweren gesellschaftlich-politischen Verwerfungen verbunden waren, erscheinen gegenüber dem für das BIP im Jahr 2009 zu erwartenden Einbruch von fünf bis sechs Prozent wie ein laues Lüftchen (vgl. Abbildung 1).

Nicht ganz so dramatisch sieht die Situation aus, wenn statt der Jahreswachstumsraten die Trendabweichungen vom realen BIP betrachtet werden (vgl. Abbildung 2 auf Seite 7). Demnach waren die beiden Ölpreiskrisen jeweils mit einem Einbruch relativ zur Trendentwicklung von zwei bis drei Prozent

Das Arbeitsmarktwunder im Detail

Umso bemerkenswerter ist es, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt auch ein Jahr nach Ausbruch der Krise immer noch erstaunlich robust zeigt. Man ist geneigt, von einem „deutschen Wunder“ zu sprechen. Da Wunder einer Erklärung bedürfen,



verbunden. Die Anpassungskrise nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren sowie das Rezessionsjahr 2003 erscheinen mit einer Trendabweichung von etwa einem Prozent nun deutlich schwächer, die Krise von 1967 mit 4,5 Prozent unter dem langfristigen Trend hingegen weitaus stärker. Die Weltrezession von 2009 lässt ebenfalls eine zyklische Abweichung von bis zu 4,5 Prozent unter dem langfristigen Trend erwarten. Allerdings übertrifft die Abruptheit, mit der das BIP Ende 2008 und Anfang 2009 einbrach, alles bisher Dagewesene.

Die Schockwelle der Weltrezession ist zweifellos gewaltig. Als stark exportabhängiges Land trifft der Ausfall der Nachfrage auf den Weltmärkten Deutschland besonders hart. Nach Japan hat unsere Volkswirtschaft von allen großen OECD-Ländern den massivsten Rückgang des realen BIP zu verkraften.

drängen sich mehrere Fragen auf: Warum ist die Arbeitslosigkeit hierzulande bisher viel weniger gestiegen als in Ländern wie Spanien, Dänemark, Großbritannien oder den USA, obwohl das BIP dort deutlich weniger zurückging? Welche Rolle haben Arbeitsmarktregulierungen gespielt, welche die Arbeitsmarktpolitik? Ist es wahrscheinlich, dass Erwerbstätigkeit und Beschäftigung auch im weiteren Verlauf der Krise nur wenig Federn lassen?

Um eine Antwort auf diese Fragen zu erhalten, ist es zunächst hilfreich, das BIP-Wachstum in die Hauptkomponenten zu zerlegen, aus denen es sich zusammensetzt. Gesamtwirtschaftlich kann mehr Output erzeugt werden, wenn mehr Personen erwerbstätig sind, die Jahresarbeitszeit pro Person steigt oder das Produktionsergebnis pro Stunde wächst. Die BIP-Wachstumsrate ist somit die Summe aus den Veränderungs-raten der Beschäftigung, der Jahresarbeitszeit und der Stunden



produktivität. Wächst das BIP nicht, sondern schrumpft es, so gilt dies entsprechend mit umgekehrten Vorzeichen. Vergleicht man die Durchschnittswerte der ersten beiden Halbjahre 2008 und 2009, so ist das deutsche BIP laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung real um 6,8 Prozent gefallen. Bei rund 40 Millionen Erwerbstätigen in Deutschland müsste man bei einem solchen Rückgang des realen BIP mit einem Minus von rund 2,7 Millionen Erwerbstätigen rechnen – unveränderte Arbeitszeit und unveränderte Stundenproduktivität vorausgesetzt (vgl. Tabelle 1). Unterstellt man, dass die Stundenproduktivität nicht konstant bleibt, sondern ihrem Trend entsprechend um etwa 1,3 Prozent pro Jahr wächst, sähe die Rechnung noch ungünstiger aus, denn dies entspräche einem zusätzlichen Rückgang der Erwerbstätigenzahl um gut eine halbe Million. Insgesamt ergäbe sich rein rechnerisch die enorme Zahl von rund 3,2 Millionen Erwerbstätigen (oder acht Prozent aller Erwerbstätigen), die in der derzeitigen Wirtschaftskrise nicht mehr gebraucht werden. Tatsächlich sanken aber innerhalb dieses Zeitraums weder die Erwerbstätigkeit noch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Tabelle

Komponenten der Veränderung der Erwerbstätigkeit

Durchschnittswerte erstes Halbjahr 2008 bis erstes Halbjahr 2009

	Veränderungsrate	Effekt auf die Zahl der Erwerbstätigen (-: Belastung, +: Entlastung)	
	in Prozent	in Prozent	in Tausend Personen
BIP (1)	-6,8	-6,8	-2.704
Langfristiger Trend der Stundenproduktivität (2)	+1,3	-1,3	-519
Summe aus (1) + (2)		-8,1	-3.223
Zyklische Abweichung vom langfristigen Trend der Stundenproduktivität (3)	-3,7	+3,7	+1.462
Arbeitszeit (4)	-4,6	+4,6	+1.845
Saldo aus (1) + (2) + (3) + (4)		0,2	84

Lesehilfe: Bei einem Rückgang des BIP um 6,8 Prozent und einem Anstieg der Stundenproduktivität im langjährigen Mittel (1,3 Prozent) ergäbe sich rein rechnerisch ein Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 8,1 Prozent. Tatsächlich nahm aber die Stundenproduktivität um 2,3 Prozent (gemessen am langfristigen Trend um 3,7 Prozent) ab. Zusammen mit dem Rückgang der Arbeitszeit in Höhe von 4,6 Prozent führte dies dazu, dass die Zahl der Erwerbstätigen trotz des wirtschaftlichen Einbruchs sogar um 0,2 Prozent bzw. 84.000 Personen zugenommen hat.

Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis von Destatis und IAB

© IAB

Die Erklärung des „deutschen Wunders“

Zum Glück gibt es Mechanismen, die dazu führen, dass es nicht zu solch einer gigantischen Entlassungswelle kommt. Typischerweise gehen nämlich in einer Rezession sowohl die Arbeitszeit als auch die Stundenproduktivität zurück. Denn Unternehmen können sich an die verringerte Nachfrage nach ihren Produkten nicht nur durch weniger Beschäftigte, sondern auch durch bewusste Minderauslastung ihrer Belegschaften anpassen. Letzteres wird als Arbeitskräftehorten bezeichnet. Arbeitskräftehorten ist ein wichtiger Puffer zur Abmilderung der Rezessionsauswirkungen auf die Beschäftigung und somit eine zentrale Komponente der betriebsinternen Flexibilität. Im Gegensatz dazu steht die externe Flexibilität etwa durch Entlassungen oder den Einsatz von Leiharbeitern.

Arbeitskräftehorten geschieht zum einen durch Reduktion der Arbeitszeit mit Hilfe von Überstundenabbau, Rückführung der Salden auf Arbeitszeitkonten sowie Kurzarbeit. Zum anderen verringern Unternehmen die Arbeitsdichte bei der verbliebenen Arbeitszeit. Die Beschäftigten widmen sich beispielsweise mehr dem Unterhalt von Maschinen und Anlagen,

der Aus- und Weiterbildung und anderen nicht unmittelbar produktionsrelevanten Tätigkeiten. Dies schlägt sich in einem Rückgang des (gemessenen) Outputs pro Arbeitsstunde nieder. Der Statistik zufolge ist die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität zwischen den ersten beiden Jahreshälften 2008 und 2009 um 2,3 Prozent gesunken. Gemessen an ihrem langfristigen Wachstumstrend von 1,3 Prozent ist die Stundenproduktivität also um 3,7 Prozent zurückgegangen – ein beträchtlicher Effekt, der rechnerisch die Erwerbstätigkeit von knapp 1,5 Millionen Personen gesichert hat. Hinzu kommt der Effekt verringerter Arbeitszeit in Höhe von 4,6 Prozent. Dies entspricht gut 1,8 Millionen Erwerbstätigen. Geförderte Kurzarbeit hat daran einen nicht unbeträchtlichen Anteil. So lag die durchschnittliche Zahl der Kurzarbeiter am Ende des ersten Quartals um knapp 814.000 Personen höher als im ersten Quartal 2008. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 35 bis 40 Prozent entspricht dies 285.000 bis 325.000 Vollzeitbeschäftigten. Da ein Teil der Kurzarbeiter teilzeitbeschäftigt ist, dürfte rein rechnerisch der Effekt der Kurzarbeit auf die beschäftigten Personen bei 300.000 bis 350.000 gelegen haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Robustheit des deutschen Arbeitsmarkts durch ein verstärktes Arbeitskräftehorten erklären lässt und zwar in Höhe von gut

3,2 Millionen Personen bezogen auf die Erwerbstätigen und gut 2,2 Millionen bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zugespitzt formuliert: Im ersten Quartal 2009 hatte Deutschland rund 3,2 Millionen Erwerbstätige mehr als eigentlich benötigt. Eine solche Unterauslastung der Arbeitskräfte hat es in Deutschland bislang nicht gegeben.

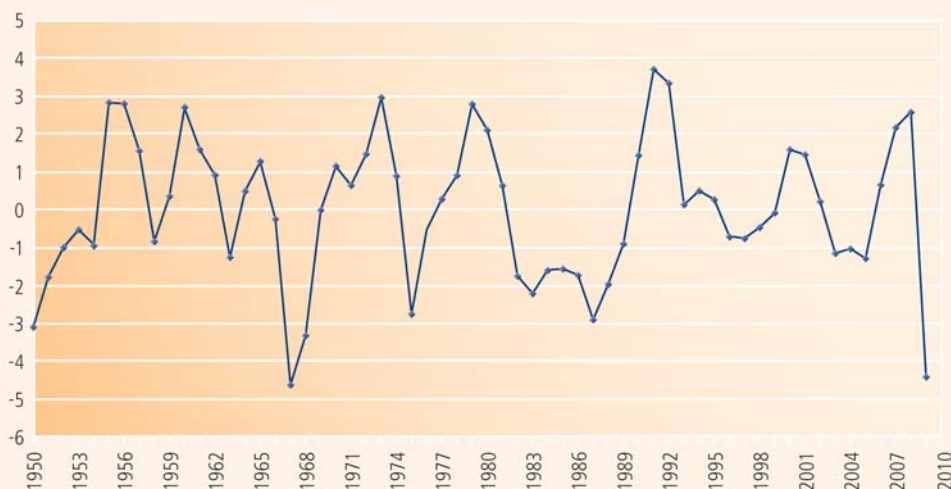
Die Gründe für das Arbeitskräftehorten

Warum haben Unternehmen in diesem Umfang Arbeitskräfte gehortet? Ein Grund mag darin liegen, dass der massive Einbruch sehr überraschend kam und Beschäftigung sich wegen institutioneller Schranken wie dem Kündigungsschutz nicht von heute auf morgen anpassen lässt. Der Löwenanteil des Arbeitskräftehortens geht aber wohl auf eine bewusste Entscheidung der Unternehmen zurück. Gut eingearbeitete Stammebelegschaften mit einer Fülle von betriebsspezifischen Kenntnissen sind für viele Unternehmen das wichtigste Kapital. Dieses Kapital gibt man nicht einfach aus der Hand, sondern versucht, es zu binden. Viele Unternehmen haben noch deutlich vor Augen, wie schwer es war, Fachkräfte zum Ende des letzten Aufschwungs zu rekrutieren. Zugleich wird ihnen zunehmend bewusst, dass die Nachwuchsjahrgänge die Zahl der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer aufgrund der demo-

Abbildung 2

Trendabweichung vom realen Bruttoinlandsprodukt 1950 bis 2009

in Prozent



Anmerkung: Die Trendbestimmung erfolgt mit einem Hodrick-Prescott-Filter ($\lambda = 100$). 2009 auf Basis von BIP-Schätzwerten.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten von Destatis

©IAB

grafischen Entwicklung nicht werden kompensieren können. Betriebsinterne Flexibilität durch Arbeitskräftehorten ist für Unternehmen in der Krise aber nicht umsonst zu haben. Sie kommt so lange zum Einsatz, wie die erwarteten Suchkosten durch eine Stellenbesetzung im nächsten Aufschwung größer ausfallen als die Kosten bei unterausgelasteter Beschäftigung. Halten Unternehmen an ihren Arbeitskräften fest, steigen jedoch die Lohnstückkosten aufgrund der niedrigen Stundenproduktivität. In der Folge leiden Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit zusehends. Ähnliches gilt für den Einsatz der Kurzarbeit. Für den Arbeitsausfall fallen zwar keine direkten Lohnkosten an, wohl aber verschiedene Lohnzusatzkosten, die sogenannten „Remanenzkosten“ (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52).

Da sich steigende Lohnstückkosten in wirtschaftlichen Schwächephasen nicht auf die Preise überwälzen lassen, wächst der finanzielle Druck mit zunehmender Dauer der Krise. Über die kurze Frist hinaus werden deshalb nur Un-

ternehmen Arbeitskräfte horten, die ihre Marktaussichten mittelfristig als gut einschätzen und die auch über ein gewisses finanzielles Polster verfügen. Beides dürfte bei einem Großteil der betroffenen Unternehmen der Fall sein. Die Krise des Jahres 2009 hat exportabhängige Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen besonders getroffen. In der Regel handelt es sich um stark technologieorientierte Betriebe, die in den letzten Jahren gut verdient haben und über zukunftsfähige Produkte verfügen. Dass es hier Sinn macht, die Kernbelegschaften bei einem vorübergehenden Nachfrageausfall zu halten, liegt auf der Hand. Falls der Aufschwung aber auf sich warten lässt, wird irgendwann die Schmerzgrenze erreicht sein.

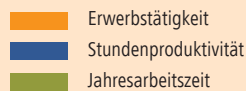
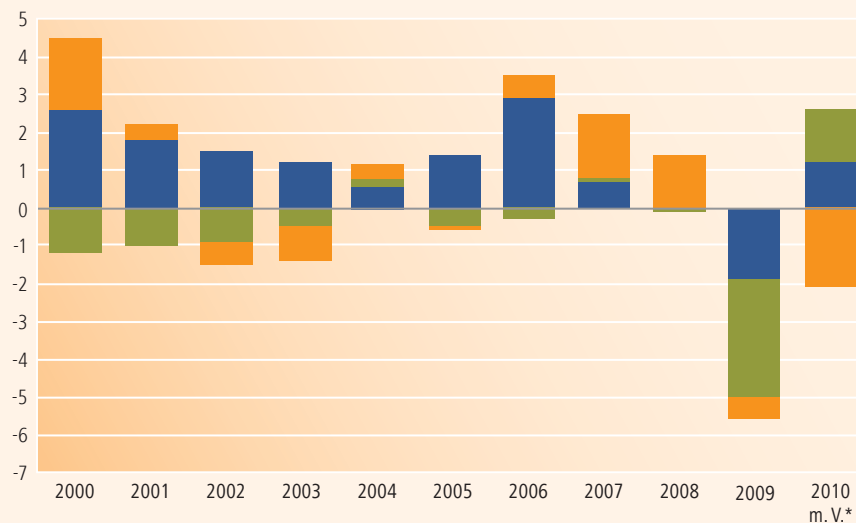
Die Gesamtentwicklung 2009

Es erscheint sehr unwahrscheinlich, dass Arbeitskräftehorten im genannten Umfang durchgehalten wird. Um die Stundenproduktivität wieder den Normalwerten anzunähern, werden Unternehmen, deren Absatz sich in absehbarer Zeit nicht er-

Abbildung 3

Komponenten der BIP-Entwicklung 2000 bis 2010

in Prozent



Anmerkung: *Mittlere Variante mit einem Wachstum des realen BIP um 0,5%.

Quelle: Destatis, BA, Berechnungen des IAB.

©IAB

holt, ihre Belegschaft reduzieren. Neueinstellungen werden unterbleiben. Vermehrt wird es zu betriebsbedingten Kündigungen kommen. Trotz der sich abzeichnenden Negativentwicklung wird die Abpufferung des gesamtwirtschaftlichen Schocks jedoch auch über das gesamte Jahr 2009 betrachtet noch vergleichsweise gut funktionieren.

Die IAB-Projektionen von Mitte September 2009 für das gesamte laufende Jahr machen deutlich, dass der größte Anteil des zu erwartenden realen BIP-Rückgangs von 5,5 Prozent durch Maßnahmen der betriebsinternen Flexibilität aufgefangen werden könnten. Per Saldo wird die Erwerbstätigkeit nur um 0,4 Prozent fallen, was einem Rückgang von 160.000 Personen entspricht (vgl. Abbildung 3 auf Seite 8). Betrachtet man die Komponenten der BIP-Entwicklung im zeitlichen Kontext, treten dabei die Besonderheiten des Krisenjahres 2009 noch einmal deutlich hervor.

Der Einbruch ab 2010

Eine weitere Verschlechterung am Arbeitsmarkt im kommenden Jahr ist nur zu verhindern, wenn die bisher eingeschlagenen Maßnahmen der betriebsinternen Flexibilität überwiegend aufrechterhalten werden können oder durch ein sehr starkes Wirtschaftswachstum obsolet werden. Beides ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich. Ein starkes Wirtschaftswachstum setzt wegen der hohen Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft eine Erholung der Weltwirtschaft voraus. Diese müsste rasch erfolgen und so kräftig sein, dass sie den erlittenen massiven Einbruch ausgleicht. Auch wenn sich die Anzeichen mehren, dass der Boden erreicht ist und es offenbar zu einer Trendwende mit Hoffnung auf Besserung kommt: Für eine dem Tempo und der Stärke der Rezession entsprechende Dynamik des Wiederaufschwungs spricht bisher wenig. Ohne ein klares Signal für eine baldige Auftragslage auf Normalniveau werden die betrieblichen Strategien der internen Flexibilität immer häufiger an Grenzen stoßen. Der Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen wird so stark, dass nicht wenige mit Entlassungen reagieren werden. Wie schwer der Arbeitsmarkt ab dem nächsten Jahr tatsächlich einbrechen wird, hängt deshalb nicht nur davon ab, wie tief das reale BIP in diesem Jahr tatsächlich fallen wird. Entscheidend ist auch, wie lange der Erholungsprozess dauert und mit

welchen strukturellen Verwerfungen er einhergehen wird. Sowohl auf der einzel- als auch auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist die Unsicherheit darüber hoch.

Über den Verlauf des wirtschaftlichen Erholungsprozesses wurde in den letzten Monaten kräftig spekuliert. Man diskutierte anhand von Buchstaben, die die mögliche Entwicklung symbolisieren sollen. In der Debatte dominierten V, W, L und U. Obwohl kaum etwas wirklich ausgeschlossen werden kann, sind V mit einem steilen Absturz, kurzer Talsohle und steilem Aufstieg und L mit einem noch steileren Absturz, einer längeren Talsohle und ungewissem Aufschwung unwahrscheinlich. V ist angesichts der sich erkennbar nur langsam erholenden Weltwirtschaft kaum eine relevante Perspektive mehr. L würde voraussetzen, dass der nach dem schweren Absturz inzwischen erreichte Boden für längere Zeit nicht verlassen werden könnte. Die sich nicht nur hierzulande leicht verbessernden Geschäftserwartungen widersprechen aber einem solchen Szenario. Etwas wahrscheinlicher sind W und U, weil jeweils von einem zeitverzögerten Erholungsprozess ausgegangen wird und temporäre Rückschläge, zum Beispiel nach dem Auslaufen der weltweiten Konjunkturprogramme, durchaus möglich sind. Am wahrscheinlichsten erscheint uns ein asymmetrischer Verlauf, den wir mit den genannten Buchstaben nicht abbilden können: Dem regelrechten Absturz folgt eine verhaltene Besserung – ähnlich einem deformierten Wurzelzeichen: $\sqrt{\quad}$

Neben der Frage, wie schnell die Volkswirtschaft wieder Fuß fasst, ist von zentraler Bedeutung, ob bzw. in welchem Umfang die schwere Konjunkturkrise auch strukturellen Anpassungsbedarf nach sich zieht. Die hohe Wettbewerbsfähigkeit und starke Marktstellung der deutschen Exportwirtschaft vor der Krise könnte sich als Vorteil erweisen, wenn sich im Zuge der Erholung das Produktportfolio der deutschen Industrie weltweit wieder großer Nachfrage erfreuen würde. Mittel- und längerfristig erscheint es durchaus plausibel, dass der durch den Modernisierungsbedarf aufstrebender Volkswirtschaften ausgelöste globale Hunger nach Kapitalgütern Schlüsselbereiche der deutschen Exportwirtschaft wie den Maschinen- und Anlagenbau wieder auf Touren bringt.

Fraglich ist aber zugleich, inwieweit die weltweiten Programme zur Konjunkturbelebung zumindest kurzfristig das Spektrum der Nachfrage verändern. Beispielsweise werden die



vielfach geförderten Infrastrukturmaßnahmen in der Regel den lokalen Bausektor stärken, aber kaum dem Maschinen- und Anlagenbau zugute kommen. Ebenso hilft die in einer Reihe von Ländern eingeführte Abwrackprämie eher den Herstellern von Kleinwagen, nicht aber dem Premiumsegment des Marktes.

Die weiteren Aussichten

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die zwischen den Jahren 2005 bis 2008 erzielten Fortschritte am Arbeitsmarkt durch die Krise in nennenswertem Umfang zunichte gemacht werden. Somit trifft die Weltrezession den deutschen Arbeitsmarkt zwar zeitverzögert, aber dennoch sehr hart. Die zurzeit vorliegenden Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2010 gehen zumindest wieder von einem schwachen Wirtschaftswachstum aus. Einige Banken sind sogar noch optimistischer. Dennoch: Aufgrund der zu erwartenden Normalisierung von Produktivität und Arbeitszeit ist im nächsten Jahr mit einem kräftigen Rückgang der Erwerbstätigkeit zu rechnen. Bei ei-

nem Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent beträgt dieser nach der jüngsten Projektion des IAB 2,1 Prozent, das entspricht 827.000 Personen. Absehbar für die nahe Zukunft ist darüber hinaus, dass sich selbst bei einer – im Moment noch keinesfalls als sicher zu bezeichnenden – wirtschaftlichen Erholung in den Folgejahren erst langsam Fortschritte beim Beschäftigungsaufbau einstellen werden. Es ist davon auszugehen, dass nach dem schweren Wirtschaftseinbruch eine Phase von „Jobless Growth“ folgen wird, in der zunächst der von den Unternehmen geschaffene Produktivitäts- und Arbeitszeitpuffer abgebaut wird. Das aber bedeutet: Nur wenn nach 2010 einige Jahre mit einer soliden wirtschaftlichen Entwicklung folgen, ist eine durchgreifende Verbesserung der Arbeitsmarktlage realistisch.

Eine gewisse Entspannung ergibt sich dabei allerdings aus den Konsequenzen des demografischen Wandels. Ein Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte in den nächsten Jahren lässt selbst bei schwacher Beschäftigungsentwicklung die Arbeitslosigkeit sinken. Doch im demografischen Wandel stecken auch Risiken. Ohne vermehrte bildungspolitische Anstrengungen aller Beteiligten drohen akute Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften, die die Grundlagen künftigen Wachstums massiv gefährden können.

Die Möglichkeiten der Gegensteuerung

Wenn nach politischen Antworten auf die infolge der Krise vermutlich stark wachsenden Arbeitsmarktprobleme gesucht wird, so gibt es leider kein Patentrezept. Das Wundermittel mit starker und schneller Wirkung existiert nicht. Arbeitsmarktpolitik kann die Auswirkungen der Weltrezession abmildern, sie kann Anpassungsvorgänge begleiten und Anreize richtig setzen. Mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein kann ein eklatantes Missverhältnis zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden jedoch nicht beseitigt werden. Dies bedeutet keineswegs, einem Fatalismus das Wort zu reden. Denn natürlich lassen sich – durch Forschungsergebnisse abgesichert – Schrauben benennen, die die Arbeitsmarktentwicklung nachhaltig zum Positiven oder Negativen hin verändern. Zunächst aber müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen. Zum einen ist die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte

wieder zu gewährleisten und zum anderen gilt es, konsequent Bedingungen für ein – die natürlichen Ressourcen soweit wie möglich schonendes – Wachstum zu verbessern. Besonders wichtig wird es sein, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass in – bereits bestehenden oder neu gegründeten – Betrieben zukunftssträchtige Kapazitäten und Beschäftigung gehalten bzw. ausgebaut werden können. Arbeitsmarktpolitik kann an dieser Stelle flankieren, indem sie mit ihren Mitteln einerseits durch effektive Qualifizierungsmaßnahmen sowie professionelle Vermittlung und Beratung zur Deckung des Personalbedarfs wachsender Branchen und Betriebe beiträgt (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et. al auf Seite 26). Zugleich kann sie betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung unterstützen.

Eine gute Arbeitsmarktpolitik wird aber auch daran zu messen sein, inwieweit es ihr gelingt, Richtiges fortzuführen und Fehler aus der Vergangenheit zu vermeiden. Die Arbeitsmarktreformen waren segensreich, wie die deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zwischen den Jahren 2005 und 2008 gezeigt hat. Sie haben den letzten Aufschwung am Arbeitsmarkt mitgetragen und werden auch den nächsten Aufschwung beschäftigungsfreundlicher gestalten. Deshalb ist es wichtig, Kurs zu halten. Die Versuchung ist jedoch groß, in schlechten Zeiten an populären, aber dennoch falschen Stellschrauben zu drehen. So würde die sicher gut gemeinte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes die Arbeitslosigkeit nur wieder verfestigen (vgl. auch den Artikel „Arbeitsmarktinstitutionen – Gut gewartet in den Stresstest“ von Martin Dietz und Ulrich Walwei auf Seite 20). Auch eine Wiedereinführung der ebenso beliebten Vorruhestandsmaßnahmen wäre ein falsches Signal in einer Situation, in der es unabdingbar ist, eine alternierende Erwerbsbevölkerung auf eine längere Lebensarbeitszeit vorzubereiten. Und schließlich würde eine massive und undifferenzierte Ausweitung öffentlicher Beschäftigungsprogramme die Erholung des ersten Arbeitsmarktes gefährden. Nicht aus dem Blick zu verlieren ist der harte Kern der Arbeitslosen, deren Wettbewerbsfähigkeit wegen geringer oder entwerteter Qualifikation stark eingeschränkt ist. Gerade in

der Krise ist es besonders schwer, diesen Personenkreis wieder zu integrieren. Von daher muss die Arbeitsmarktpolitik in ihrem Maßnahmenportfolio eine gesunde Balance zwischen wettbewerbsstärkeren und wettbewerbschwächeren Personen wahren. Vor allem bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wäre es in nächster Zeit besonders wichtig, Personen mit dem größten Problemdruck den Vorrang zu geben. Auch die Neuordnung des Niedriglohnbereichs gewinnt in diesem Zusammenhang an Bedeutung. Hier sollten Existenzsichere Einkommen gestärkt werden durch niedrigere Steuern und Abgaben für Geringverdiener, intelligente Kombilohnmodelle und sorgfältig austarierete Lohnuntergrenzen in Kombination mit bedürftigkeitsabhängigen Lohnzuschüssen. Weitere Stellschrauben sind Bildung und Weiterbildung, um Menschen noch besser zur Flexibilität am Arbeitsmarkt zu befähigen. Gerade weil wir es beim harten Kern der Arbeitslosen – ebenso wie beim drohenden Fachkräftemangel – mit einer längerfristigen Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu tun haben, bleiben Niedriglohnsektor und Bildung zentrale Themen.

Die Autoren



Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de