

Probleme am deutschen Arbeitsmarkt und die Optionen der Politik (policy mix)

Dr. Ulrich Walwei

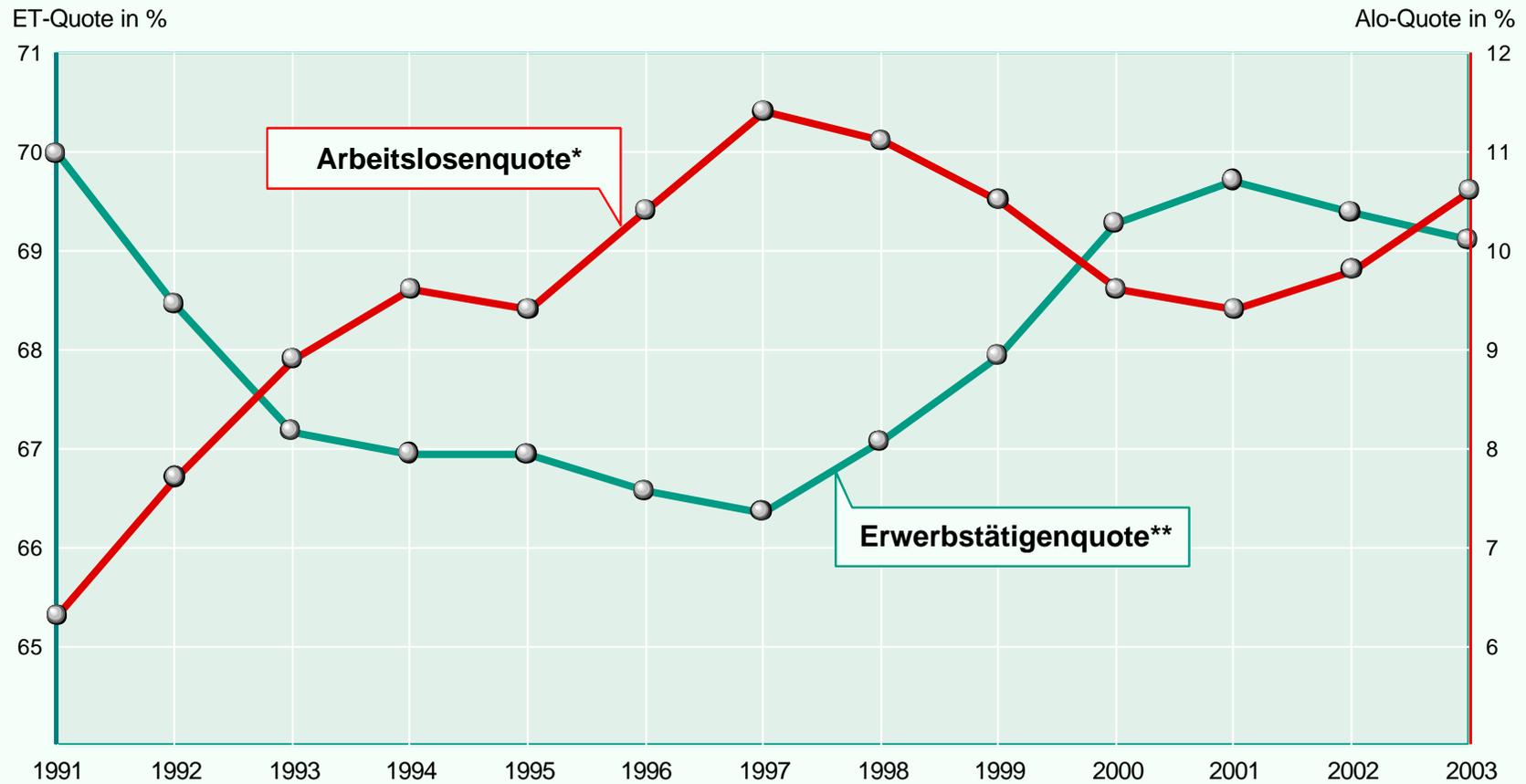
Vortrag im Rahmen der Tagung „Arbeitsmarkt: Neue Instrumente im Einsatz“ in der Evangelischen Akademie Bad Boll vom 21.-23.05.2003 in Bad Boll

Probleme am deutschen Arbeitsmarkt und die Optionen der Politik (policy mix)

- **Arbeitsmarkt 2003: Warten auf den Aufschwung**
- **Vorausschau und Diagnose**
- **Beschäftigungswirksame Strategien**
- **Policy-Mix als Gesamtansatz**

Vortrag im Rahmen der Tagung „Arbeitsmarkt: Neue Instrumente im Einsatz“ in der Evangelischen Akademie Bad Boll vom 21.-23.05.2003 in Bad Boll

Erwerbstätigenquoten und Arbeitslosenquoten in Deutschland 1991 bis 2003



* Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen.

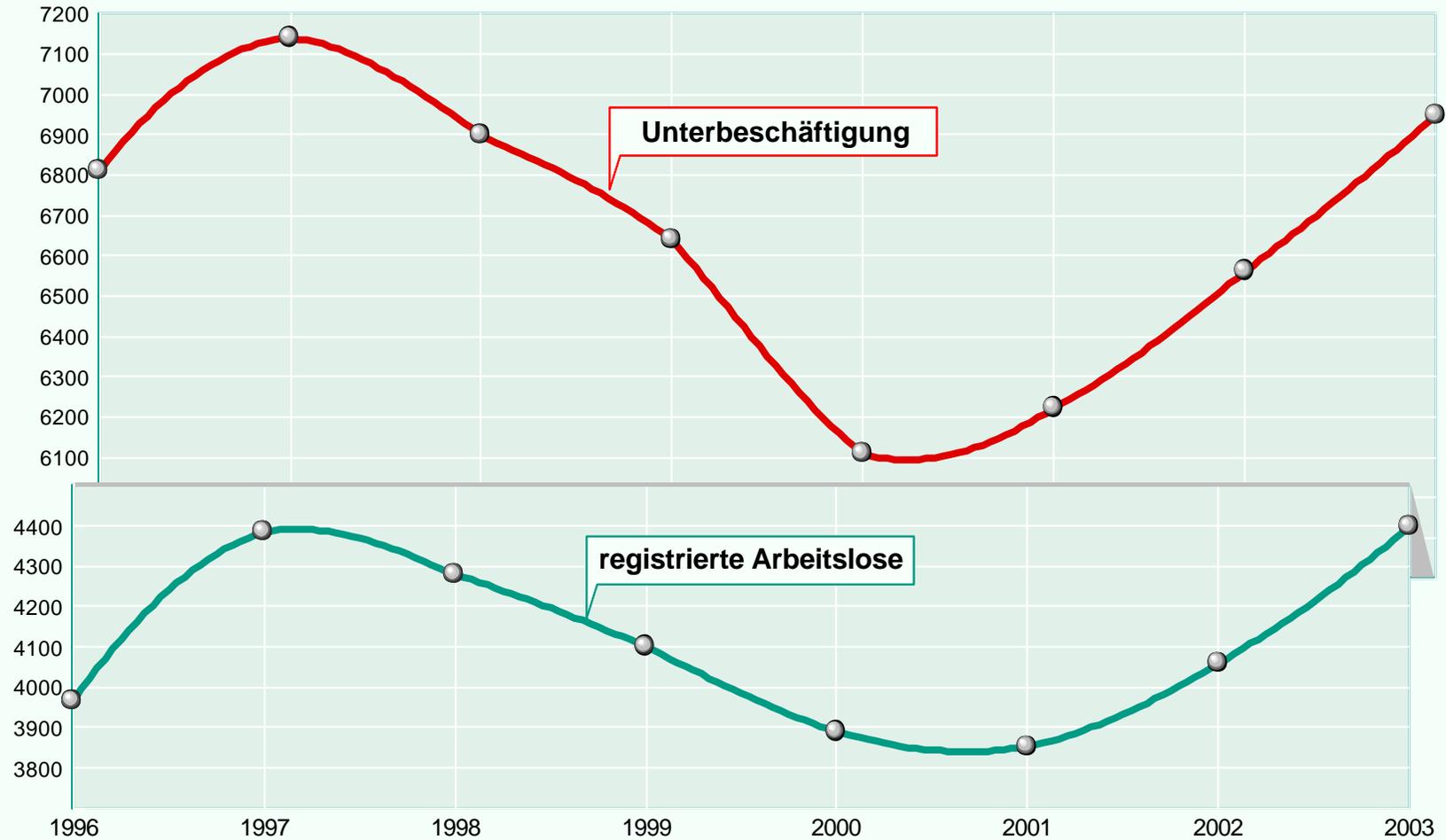
** Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung im Alter von 15-65 Jahren.

Anmerkung: Werte für 2003 (mittlere Variante) sind geschätzt.

Quelle: IAB-VI/2

Unterbeschäftigung in Deutschland 1996 bis 2003*

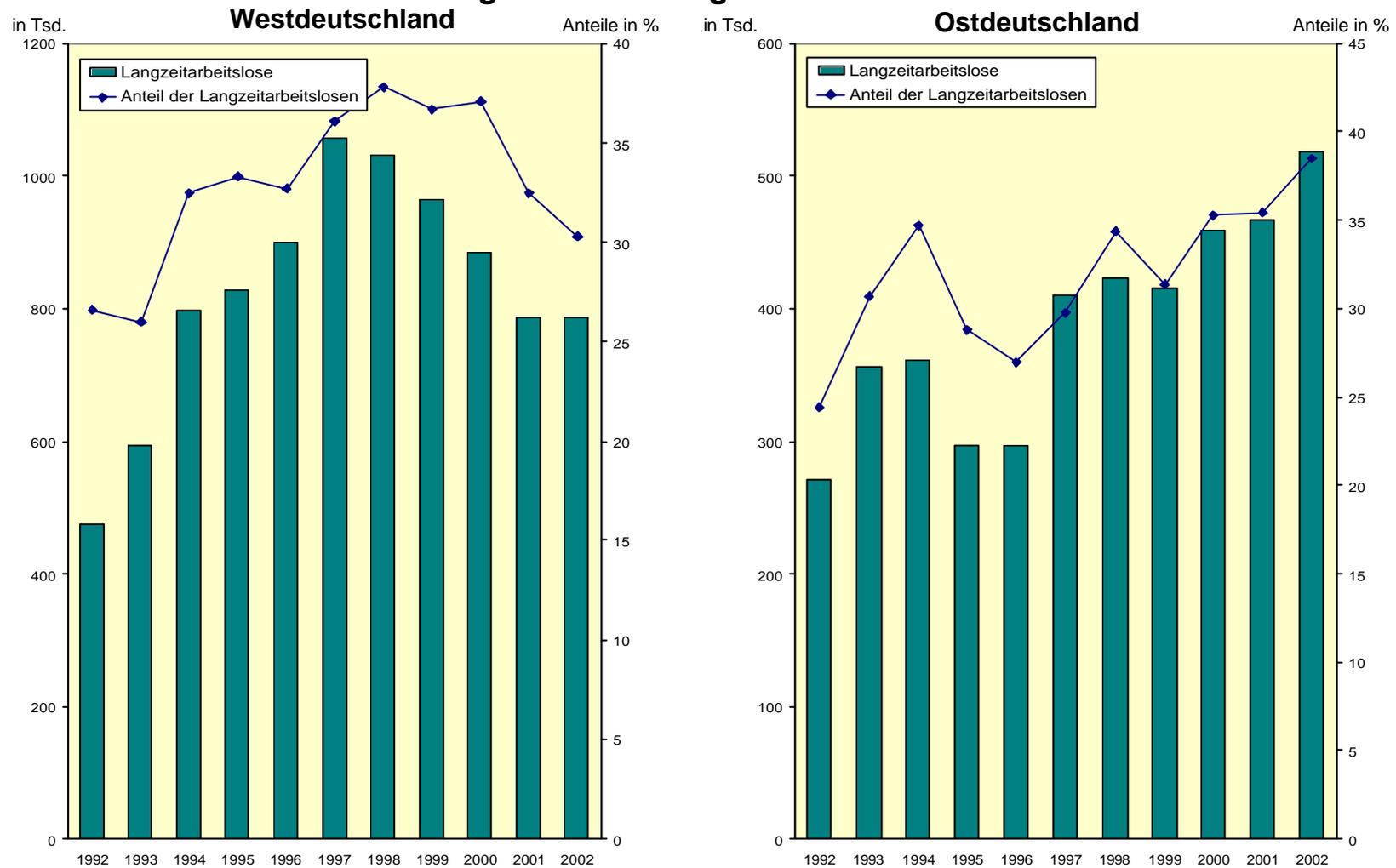
- Personen in Tausend -



* Prognose, mittlere Variante

Quelle: IAB-VI/2

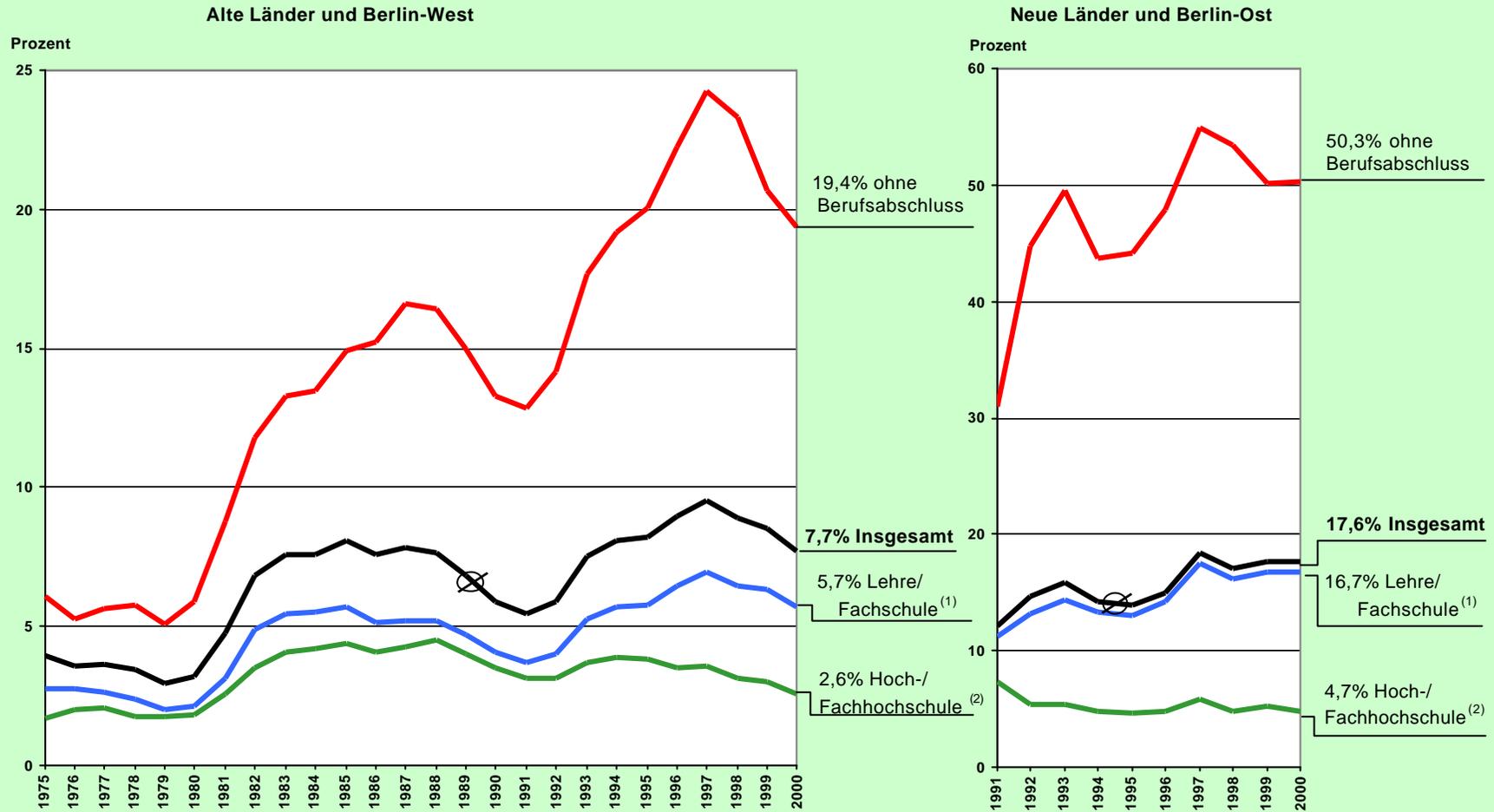
Langzeitarbeitslosigkeit 1992 - 2002



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind;
 Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.
 Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

P/folie/LZAWest,Ost2002.ppt

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 2000 Männer und Frauen



Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation
 Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluß nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt
 1) ohne Verwaltungsfachhochschulen; 2) einschliesslich Verwaltungsfachhochschulen
 Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturserhebungen der BA (jeweils Ende September)

Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland nach Altersgruppen

Altersgruppen	Bundesgebiet West		Bundesgebiet Ost	
	1991	2002	1997	2002
unter 20 Jahre	4,5	7,8	16,8	15,7
20 bis unter 25 Jahre	5,6	10,8	21,9	26,0
25 bis unter 30 Jahre	6,4	9,5	17,8	21,6
30 bis unter 35 Jahre	6,7	8,6	17,3	19,8
35 bis unter 40 Jahre	6,1	9,1	18,8	19,5
40 bis unter 45 Jahre	5,6	9,4	18,1	21,6
45 bis unter 50 Jahre	4,8	9,9	22,0	21,9
50 bis unter 55 Jahre	6,7	12,0	20,6	26,3
55 bis unter 60 Jahre	14,3	15,8	37,2	24,4
60 bis unter 65 Jahre	14,1	13,7	21,6	23,2
Insgesamt	6,7	10,2	21,0	22,0

Anmerkung: Bezugsgröße: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - jeweils 30.6. -
und Arbeitslose - jeweils 30.9. -. Die üblichen Bezugsgrößen (alle Erwerbspersonen
bzw. abhängig zivile Erwerbspersonen) liegen nach Altersgruppen nicht vor.

Quelle: BA, Strukturanalyse

EU Arbeitsmarktindikatoren (2001): Arbeitslosenquoten

Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen 15+)

1,8 (LU) 7,3 (EU) **7,8 (DE)** 10,4 (ES)

Jugendarbeitslosigkeit (in % der Erwerbspersonen 15-24)

4,4 (NL) **7,8 (DE)** 14,0 (EU) 28,0 (GR)

Langzeitarbeitslosigkeit (in % der Erwerbspersonen)

0,5 (LU) 3,3 (EU) **3,9 (DE)** 5,9 (IT)

Arbeitslosenquoten von geringqualifizierten Beschäftigten (in % der Erwerbspersonen)

2,5 (LU) 10,2 (EU) **11,5 (DE)** 17,5 (FI)

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2001 (eigene Auswertungen und Berechnungen); Employment in Europe 2002 (Langzeitarbeitslosigkeit)

EU Arbeitsmarktindikatoren (2001): Erwerbstätigenquoten

Erwerbstätigenquoten (in % der Bevölkerung 15-64)

54,5 (IT) 64,0 (EU) **65,7 (DE)** 75,9 (DK)

Erwerbstätigenquoten der Frauen (in % der Bevölkerung 15-64)

40,9 (IT) 54,9 (EU) **58,7 (DE)** 72,6 (SE)

Erwerbstätigenquoten der Älteren (in % der Bevölkerung 55-64)

24,8 (LU) **37,7 (DE)** 38,3 (EU) 66,2 (SE)

Erwerbstätigenquoten von geringqualifizierten Beschäftigten (in % der Bevölkerung 15-64)

40,8 (BE) **44,9 (DE)** 49,3 (EU) 67,7 (PT)

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2001 (eigene Auswertungen und Berechnungen)

Hauptgründe für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland

➤ *Wirtschaftswachstum zur Schaffung der nötigen Arbeitsplätze zu schwach und Beschäftigungsschwelle zu hoch*

- durch zu starkes Festhalten an alten Strukturen und Verhaltensweisen
- durch zu hohen Abgabenkeil
- durch oft zu hohe Lohnsteigerungen und zu geringe Lohndifferenzierung
- durch zu wenig flexibles Arbeitsrecht
- durch zu wenig konjunkturgerechte und wachstumsfördernde Wirtschafts- und Finanzpolitik

➤ *Ostdeutsche Struktur- und Anpassungskrise*

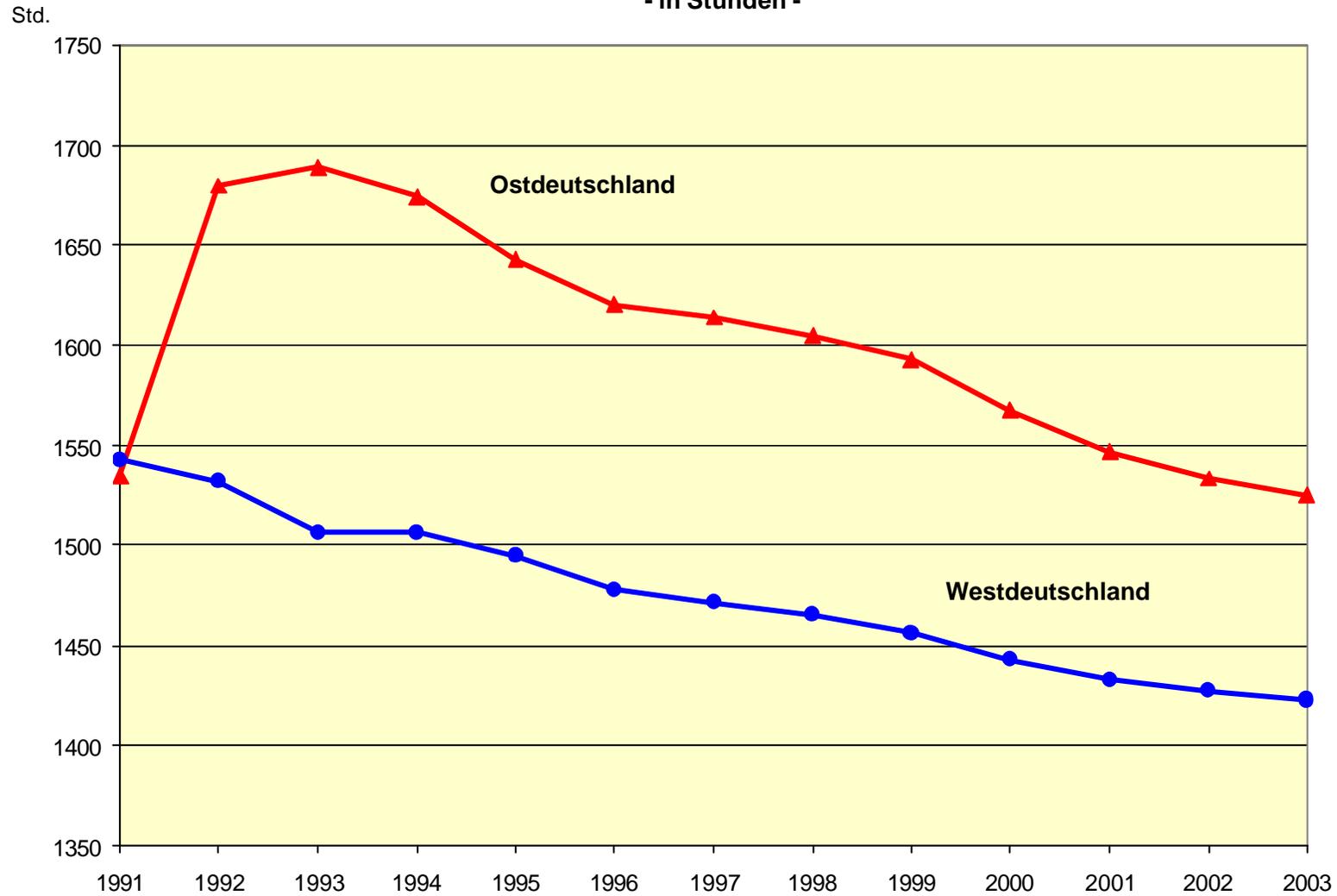
- durch das unterschätzte Versagen der DDR-Planwirtschaft
- durch schnellen Übergang zu westdeutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen
- durch zu konsumlastiges Transferprogramm

Strategien für den Arbeitsmarkt

- **Tarifpolitik**
- **Fiskalpolitik**
- **Ordnungspolitik**
- **Arbeitsmarktpolitik**

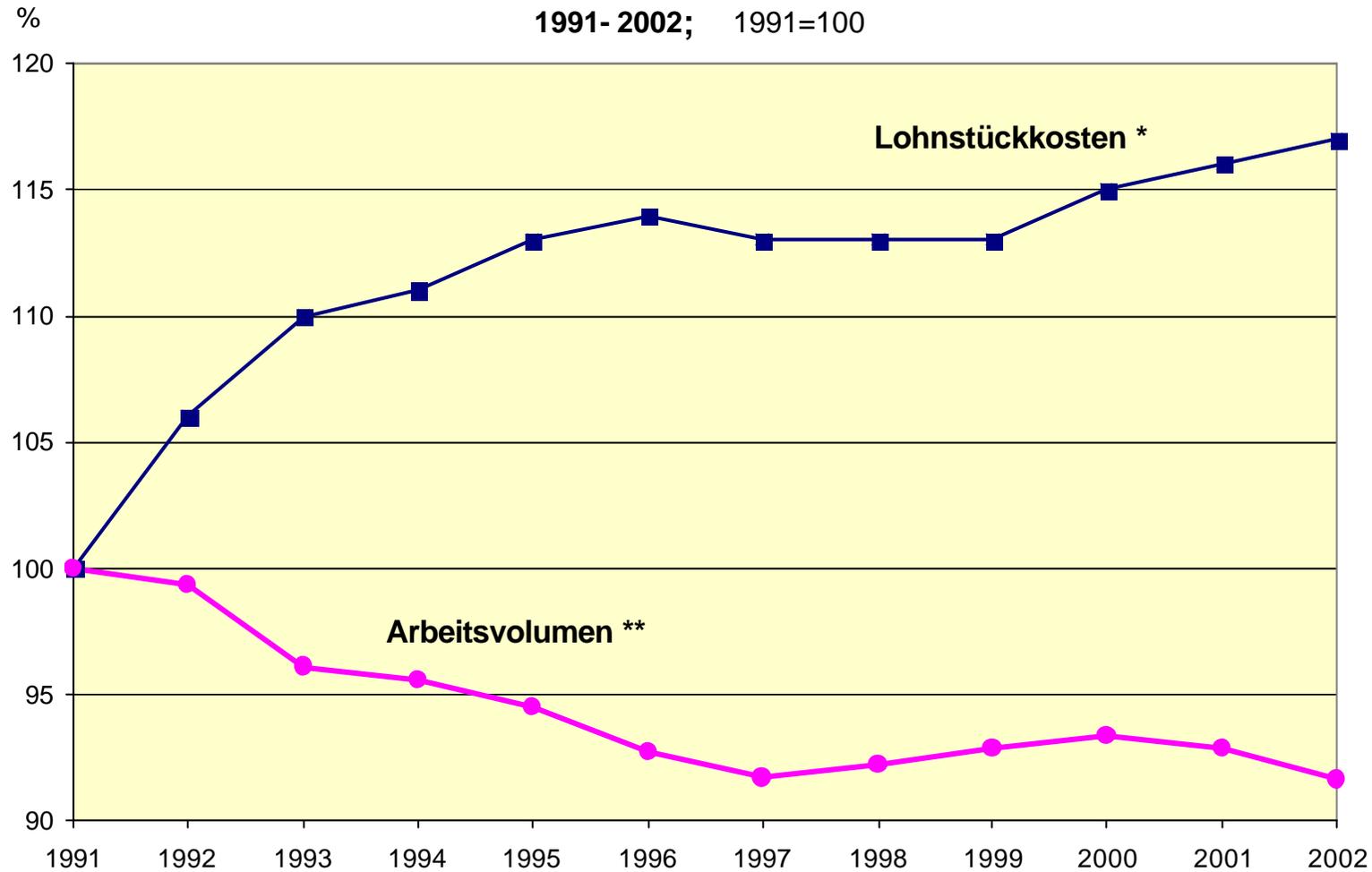
Entwicklung der Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in West- und Ostdeutschland 1991-2003

- in Stunden -



Quelle: Berechnungen des IAB - V/2; Anmerkung: Werte in 2003 (mittlere Variante) sind geschätzt
 Ost-D: einschl. Ost-Berlin; West-D: einschl. West-Berlin

Entwicklung von Lohnstückkosten und Arbeitsvolumen in Deutschland



* Lohnkosten (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer) in Relation zur Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt bzw. Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen). ** geleistete Arbeitsstunden der Arbeitnehmer im Inland
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18/ Reihe 1.3, 2002

Tarifpolitik

➤ *Arbeitsmarktwirkungen*

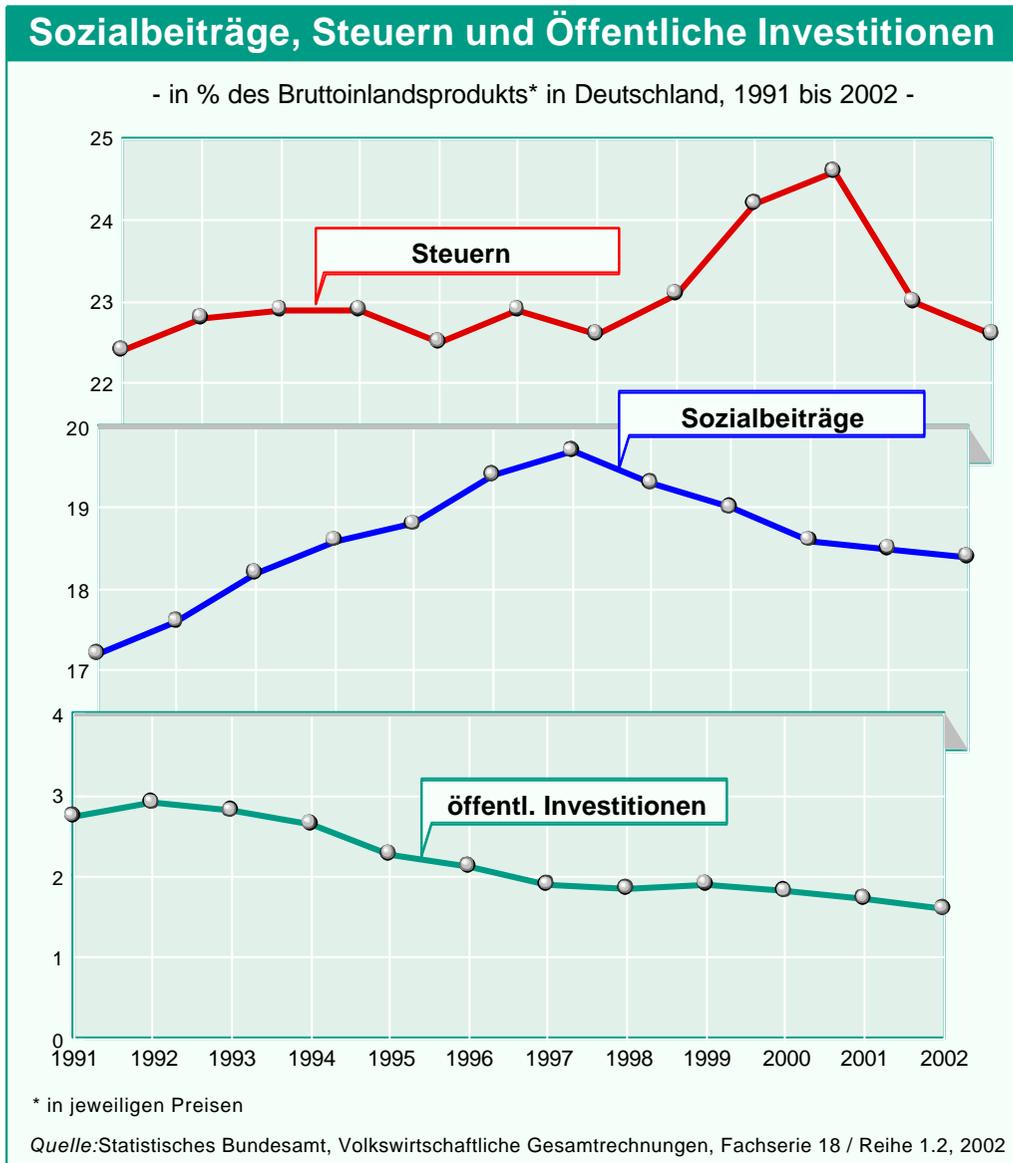
- Positive Niveaueffekte
- Struktureffekte je nach Ausgestaltung

➤ *Elemente*

- Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen
- Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten

➤ *Fazit*

- Tarifpolitik muss sich noch mehr als bisher am Beschäftigungsziel orientieren



Fiskalpolitik

➤ *Arbeitsmarktwirkungen*

- durch Wachstumsimpulse im allgemeinen schnell
- positive Beeinflussung des Strukturwandels möglich

➤ *Elemente*

- Erhöhung staatlicher Investitionen
- Reduzierung der Abgabenlast auf Faktor Arbeit
- Anhebung und Flexibilisierung der Geringfügigkeitsschwelle
- Senkung der Steuerlast

➤ *Fazit*

- Beschäftigungsorientierte Fiskalpolitik ist auch unter Beachtung von Konsolidierungszielen möglich und geboten

Beschäftigungsschutz und Arbeitsergebnisse (OECD 1999)

- Rigiditätsindikatoren des "Länder-Ranking" für Deutschland -

	Ende der 80er Jahre Kennziffer (Position)	Ende der 90er Jahre Kennziffer (Position)
Individueller Kündigungsschutz	2,7 (13)	2,8 (21)
Massenentlassungen		3,1 (13)
Temporäre Beschäftigungsformen	3,8 (15)	2,3 (18)
- darunter: befristete Arbeitsverhältnisse	3,5 (15)	1,8 (15)
- darunter: Zeitarbeit/Arbeitnehmer- überlassung	4,0 (12)	2,8 (18)
Gesamtbewertung¹⁾		
Variante 1: ohne Berücksichtigung der Massenentlassungen	3,2 (14)	2,5 (18)
Variante 2: mit Berücksichtigung der Massenentlassungen		2,6 (20)
<i>Hinweise:</i>		
- Kennziffern reichen von 0 bis 6 (ein hoher Wert signalisiert starke Einschränkungen)		
- In der Klammer steht die Position des Landes (Ende der 80er Jahre: n = 19 Länder; Ende der 90er Jahre: n = 26 Länder)		

1) Abmerkungen zur Gewichtung der Einzelindikatoren:

In die Variante 1 gehen die Hauptkategorien individueller Kündigungsschutz und temporäre Beschäftigungsformen mit gleichem Gewicht ein. Bei der Variante 2 werden darüber hinaus die Massenentlassungen berücksichtigt und es wird dann aus der Bewertung der drei Hauptkategorien ein arithmetisches Mittel gebildet.

Quelle: OECD 1999

IAB-V/1-8/01

Beschäftigungsschutz und Arbeitsmarktergebnisse (OECD 1999) - Ergebnisse bi- und multivariater Analysen im internationalen Vergleich -

Restriktive Schutzbestimmungen.....

- beeinflussen das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung kaum;
- verändern die Zusammensetzung der Arbeitslosen: geringere Arbeitslosigkeit von Männern im „besten Alter“ insbesondere zu Lasten Jüngerer;
- erhöhen die Beschäftigungschancen von Männern im „besten Alter“, gehen aber mit größeren Risiken für Jüngere und Frauen im „besten Alter“ einher;
- senken das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit und erhöhen die Dauer der Arbeitslosigkeit;
- zeigen keinen Zusammenhang zur Befristungsquote;
- gehen mit einer höheren Selbständigenquote einher.

Deregulierung des Kündigungsschutzes aus Arbeitsmarktgründen?

- Große Industriebetriebe verlieren an Prägekraft. Mittelständisches Dienstleistungsgewerbe wird zur Norm.
- Beschäftigungsaufbau verdient ebenso viel Aufmerksamkeit wie die Vermeidung von Arbeitsplatzabbau.
- Dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit und damit Beschäftigungssicherheit de facto werden zunehmend wichtiger.
- Flexiblere Beschäftigung erleichtert den Arbeitsmarkteinstieg.

Ordnungspolitik

➤ *Arbeitsmarktwirkungen*

- Längerfristig positive Effekte durch Förderung des Strukturwandels

➤ *Elemente*

- Weniger großzügige Transferleistungen
- Deregulierung des Kündigungsschutzes
- Lockerung der Befristungsregelungen
- Öffnung der Leiharbeit
- Förderung von Existenzgründungen

➤ *Fazit*

- Gezielte Deregulierung und Anpassungen des Transfer-systems unterstützen den Bestand des Sozialstaates

Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland 1994 und 2002 - in % -

	1994	2002
Maßnahmen der Beschäftigungsförderung	1,09	1,04
- Beschäftigungsschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen)	0,91	0,46
- Förderung regulärer Beschäftigung (ohne Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit)	0,14	0,43
- Förderung der Selbständigkeit (Überbrückungsgeld für Existenzgründungen)	0,04	0,14
Zahl der Kurzarbeiter	1,00	0,23
Teilnehmer in % der Erwerbstätigen (insgesamt)	2,09	1,26
Erwerbstätige (Inlandskonzept) in Tsd.: 37 304 (1994), 38 671 (2002)		

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit - Arbeitsmarkt 2002;
Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IAB-VI/1-4/2003

Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland 1994 und 2002 - in % -

Seite 2

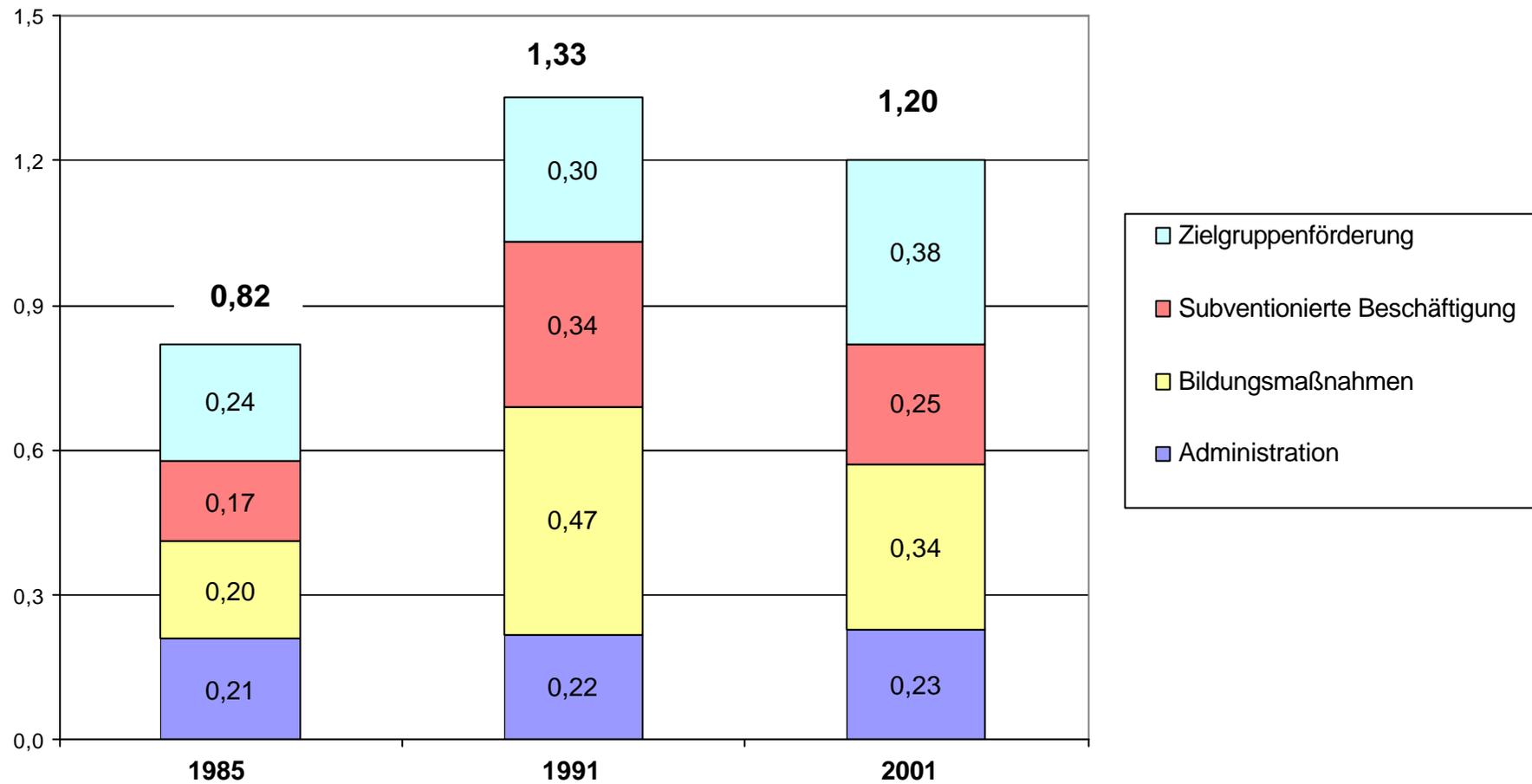
	1994	2002
Bildungsmaßnahmen (Berufliche Weiterbildung, Berufliche Rehabilitation, Deutsch-Sprachlehrgänge)	1,68	1,08
Vorruhestandsregelungen (Leistungsempfänger nach § 428 SGB III, Altersteilzeit *)	1,81	0,78
Teilnehmer in % des Erwerbspersonenpotentials (insgesamt)	3,49	1,86
Erwerbspersonenpotential in Tsd.: 43 773 (1994); 45 258 (2002)		

* Bis 1998 nur Vorruhestands-/Altersübergangsgeld; seit 2002 nur Altersteilzeit

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit - Arbeitsmarkt 2002;
Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IAB-VI/1-4/2003

Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nach Maßnahmetypen (in % des BIP)



Quelle: OECD Employment Outlook 1989, 1997, 2002

Arbeitsmarktpolitik

➤ *Arbeitsmarktwirkungen*

- Beschleunigung des Arbeitsmarktausgleiches
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Beeinflussung der Suchintensität und höherer Angebotsdruck

➤ *Elemente*

- Aktivierung der Erwerbslosen
- Intensivierung der Vermittlung
- Neuausrichtung der Instrumente
- Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen

➤ *Fazit*

- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wirksame Beschäftigungspolitik immer nur flankieren

Wege aus der Arbeitsmarktkrise

➤ *Fiskalpolitik*

- **Beschäftigungsorientierung unter Beachtung von Konsolidierungszielen**

➤ *Ordnungspolitik*

- **Gezielte Deregulierung und Anpassungen des Transfersystems unterstützen den Bestand des Sozialstaates**

➤ *Arbeitsmarktpolitik*

- **Beschleunigung des Arbeitsmarktausgleichs und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**

➤ *Tarifpolitik: Löhne und Arbeitszeit*

- **Moderate Lohnsteigerungen und flexible Formen der Arbeitszeitverkürzung auf längere Frist**

Fazit: Policy-Mix für den Arbeitsmarkt

➤ Ziel

- Verbesserung der Arbeitsmarktpformance
- Abbau von Beharrungs- und Abwehrtendenzen
 - ➔ Strukturreformen so schnell wie möglich angehen

➤ Flankierung

- kurzfristige Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung
 - ➔ Raum für Finanz-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik

➤ **Keine überzogenen Erwartungen an quantitativen Erfolg und Zeithorizont!**