

Wege zur Vollbeschäftigung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Hamburg, Mai 2011

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut gGmbH (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel.: +49 (0)361 7447 - 108 | Fax: +49 (0)361 7447 - 454
info@hwwi.org | www.hwwi.org

Inhaltsverzeichnis

Politik für die Vollbeschäftigung	4
Michael Bräuninger und Thomas Straubhaar	4
1 Hervorragende Ausgangsbedingung	4
2 Welche Politik ist notwendig?	5
3 Zusammenfassung.....	10
Literaturverzeichnis.....	11
Vollbeschäftigung in Reichweite – Eine Projektion	12
Michael Bräuninger und Jörg Hinze.....	12
1 Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	12
1.1 Die Entwicklung von 2000 bis 2010.....	12
1.2 Gründe für die positive Entwicklung seit 2005.....	16
2 Eine Projektion von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit	17
2.1 Determinanten der Entwicklung des Arbeitsangebots.....	17
2.2 Determinanten der Arbeitsnachfrage.....	19
2.3 Lohnentwicklung.....	20
2.4 Eine Projektion der zukünftigen Entwicklung	21
3 Zusammenfassung und Implikationen für die Wirtschaftspolitik	25
Literaturverzeichnis.....	26
Regionale Arbeitsmarktdisparitäten	27
Friso Schlitte und Ulrich Zierahn.....	27
1 Regionale Arbeitsmarktdisparitäten – Jüngere Vergangenheit und Status quo	27
2. Determinanten der regionalen Arbeitsmarktentwicklung.....	31
2.1 Regionale Arbeitsmarktdisparitäten und die Lohnkurve	32
2.2 Räumliche Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten	34
2.3 Sektorale Spezialisierung und struktureller Wandel.....	36
2.4 Demographische Entwicklung.....	39
3. Ausblick und regionalpolitische Implikationen	45
Literaturverzeichnis.....	47

Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit in Deutschland.....	51
Alkis Henri Otto und Christina Boll	51
1 Zur Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit.....	51
2. Einflussgrößen der natürlichen Arbeitslosigkeit.....	53
2.1 Sucharbeitslosigkeit	54
2.2 Strukturelle Arbeitslosigkeit	58
2.3 Bildung und Humankapital.....	59
2.4 Lohnpolitik.....	61
2.5 Arbeitslose Alleinerziehende.....	62
3 Maßnahmen zur Senkung der natürlichen Arbeitslosigkeit	65
Anhang - Schätzung der NAIRU.....	68
Literaturverzeichnis.....	69

Politik für die Vollbeschäftigung

Michael Bräuninger und Thomas Straubhaar

1 Hervorragende Ausgangsbedingung

Voller Bewunderung schaut die Welt auf Deutschland. Als „The German Miracle“ wird bezeichnet, was sich hierzulande abspielt. Das für die meisten schon zur Utopie gewordene Ziel der Vollbeschäftigung könnte bereits in wenigen Jahren Wirklichkeit werden. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich bereits der drei Millionen-Grenze angenähert und zeitweise sogar unterschritten. Noch bemerkenswerter ist, dass fast 41 Millionen Menschen beschäftigt sind – mehr als jemals zuvor im geeinten Deutschland. Diese Entwicklung verblüfft, weil dieser Rekord trotz einer Globalisierung zustande kommt, von der Pessimisten immer befürchtet haben, dass sie zu einer Verlagerung der Jobs in Billiglohnländer führe. Und der Beschäftigungserfolg ist möglich, obwohl der Strukturwandel beschleunigt voranschreitet, was viele Skeptiker bewogen hatte, von einem Ende der Arbeit zu reden. Nichts davon ist geschehen. Die südasiatischen Billigarbeiter haben deutsche Facharbeiter nicht verdrängt, sondern ergänzt. Und Maschinen haben den Menschen nicht ersetzt, sondern leistungsfähiger werden lassen.

Die Erklärung des deutschen Beschäftigungswunders hat mehrere Gründe. So sind die deutschen Unternehmen international hoch wettbewerbsfähig. Entsprechend robust sind die Absatzentwicklung und damit die Beschäftigungslage. Dabei ist die weltweite Technologieführerschaft mancher deutscher Firmen, vor allem vieler kleiner und mittelständischer Unternehmen, wesentlich für diese Entwicklung. Anders als Großbritannien oder Irland, die auf Dienstleistungen und insbesondere Finanz- und Kapitalmärkte gesetzt haben, ist Deutschland ein Industrieland geblieben. Das bedeutet nicht einen Verzicht auf Dienstleistungen. Aber im Kern steht immer noch die industrielle Wertschöpfung. Sie wird in der Schale durch industriennahe Dienstleistungen und Software ergänzt. Zusammen bilden industrielle Hardware und industriebezogene Software eine perfekte Symbiose, die weniger in Form von Produkten als vielmehr in klug durchdachten Prozessketten daherkommt. Dies sorgt für stabile Beschäftigungsverhältnisse auch bei konjunkturell schwierigen Umständen. Die Lohnzurückhaltung und die als Folge davon gegenüber der Konkurrenz attraktiver gewordenen Lohnstückkosten haben dazu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

In der Wirtschaftskrise 2008/09 ist die industrielle Produktion um ein Viertel eingebrochen und das Bruttoinlandsprodukt um fast vier Prozent. Dennoch ist die Beschäftigung weitgehend

stabil geblieben und die Arbeitslosenzahl kaum gestiegen. Die staatlich geförderte Kurzarbeit hat dazu beigetragen. Darüber hinaus wurden aber auch Arbeitszeitkonten genutzt, um die Beschäftigten in den Betrieben zu halten. Hier zeigt sich, dass sich die Arbeitgeber stärker als in früheren Abschwungphasen bewusst sind, wie sehr sie auf das Wissen und die spezifischen Fähigkeiten ihrer Belegschaften angewiesen sind. Um dieses für den langfristigen Betriebserfolg unverzichtbare Humankapital nicht kurzfristiger Krisen wegen zu verlieren, „horteten“ sie qualifizierte Arbeitskräfte. Firmen behalten ihre Fachkräfte auch unter schwierigen Umständen, um für den nächsten Aufschwung gerüstet zu sein und um die Produktion rasch wieder nach oben fahren zu können. Deshalb wurden Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten auch im Interesse der Unternehmen so häufig als Flexibilisierungsmaßnahmen gewählt. Aus Sicht der Betriebe spielt dabei die nun langsam spürbare demographische Entwicklung eine verstärkende Rolle. Die schrumpfende Zahl jüngerer Menschen lässt einen Fachkräftemangel entstehen. Dadurch werden ältere Arbeitnehmer wertvoller, und es wird attraktiver, bei vorübergehender Unterauslastung Belegschaften länger zu halten und auf Entlassungen zu verzichten.

2 Welche Politik ist notwendig?

Was bleibt nun zu tun, damit die positive Dynamik Richtung Vollbeschäftigung in Deutschland ihren Schwung behält? Wann und unter welchen Bedingungen kann Vollbeschäftigung erreicht werden? Diesen Fragen widmen sich die drei Beiträge in diesem Band aus unterschiedlichen Perspektiven: Während die Analyse von Bräuninger und Hinze aus makroökonomischer Perspektive erfolgt, untersuchen Schlitte und Zierahn die regionale Dimension des Problems und der Beitrag von Boll und Otto geht auf spezielle Strukturprobleme ein. Die makroökonomischen Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven sind derzeit ausgesprochen günstig. Bei weitere Wachstum und einer zurückgehenden Zahl von Erwerbspersonen geht die Arbeitslosenquote weiter zurück. Letztlich ist somit auch Vollbeschäftigung in Deutschland möglich. Damit diese erreicht werden kann, muss zum einen die erfolgreiche Politik der letzten Jahre fortgeführt werden, zum anderen müssen weitere Reformen erfolgen, um noch vorhandene Strukturprobleme am Arbeitsmarkt zu lösen.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist in Teilen das Resultat der guten konjunkturellen Entwicklung bis vor der Krise. Die Analyse der Beveridgekurve zeigt aber auch, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit zurückgegangen ist (vgl. Boll und Otto). Dies ist wesentlich auf die Arbeitsmarktreformen in der Dekade vor 2010 zurückzuführen. Diese Reformen wurden u. a. im Gutachten des Sachverständigenrats (2002) eingefordert. Ein wichtiger Bestandteil der Reformen lag in dem Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Die Reformen begannen mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2001 und endeten mit der Zusammenlegung

von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige 2005 (vgl. Möller u.a. 2009). Trotz des offensichtlichen Erfolgs der Reformen wird derzeit diskutiert, ob diese zurückgenommen werden sollten. Dies würde die bisherige Entwicklung und die Chance auf Vollbeschäftigung gefährden.

Der Beitrag von Bräuninger und Hinze zeigt positive Wachstumsaussichten für Deutschland auf. Aufgrund der guten Investitionsbedingungen dürfte das Wachstum in den kommenden zehn Jahren oberhalb der langfristigen Durchschnittsraten der beiden vergangenen Dekaden liegen. Dies macht einen weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit möglich. Gleichzeitig wird aufgrund der demographischen Entwicklung das Erwerbspersonenpotenzial zurückgehen. Beide Entwicklungen lassen einen weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit erwarten. So könnte die Arbeitslosenquote im Jahr 2015 unter fünf Prozent fallen.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Arbeitslosigkeit nicht dauerhaft die NAIRU unterschreiten kann. Dies ist die Arbeitslosenquote, die im Rahmen von Lohnverhandlungen als Vollbeschäftigung akzeptiert wird. Sofern die Arbeitslosenquote oberhalb der NAIRU liegt, werden die Lohnverhandlungen den Verteilungsspielraum, der sich aus Produktivitätswachstum und Zielinflation der Zentralbank ergibt, nicht vollständig ausschöpfen. Dies führt dazu, dass die Arbeitslosenquote auf das Niveau der NAIRU zurückgeht. Sofern die Arbeitslosenquote unterhalb der NAIRU fällt, würden die Lohnerhöhungen oberhalb des Verteilungsspielraums liegen. In diesem Fall geht die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zurück und die Arbeitslosigkeit würde auf das Niveau der NAIRU ansteigen. In den vergangenen Jahren lag die Arbeitslosigkeit deutlich oberhalb der NAIRU: Die Lohnerhöhungen blieben daher moderat und trugen wesentlich zur Verbesserung der Beschäftigung in den vergangenen Jahren bei. Mit der verbesserten Beschäftigungssituation werden nun auch die Lohnsteigerungen höher ausfallen. Dennoch deutet sich im Frühjahr 2011 an, dass das Beschäftigungsziel in den Tarifverhandlungen weiter berücksichtigt wird. Somit ist ein weiterer Anstieg der Beschäftigung möglich.

Schon heute gibt es große regionale Unterschiede bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. So zeigt der Vergleich der Bundesländer Arbeitslosenquoten, die im Jahr 2010 zwischen 4,5 Prozent in Bayern und 12,7 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern (13,6 Prozent in Berlin) lagen. Aber auch innerhalb der Bundesländer gibt es große Divergenzen. Ein weiterer Beschäftigungsaufbau in Deutschland dürfte insbesondere in Regionen stattfinden, in denen die Arbeitslosigkeit schon heute gering ist (vgl. Schlitte und Zierahn). Einige Regionen mit einer bisher schwachen Beschäftigungsentwicklung können zukünftig gestärkt werden. Dazu muss die Attraktivität für hoch qualifizierte Beschäftigte durch regionale Strukturpolitik verbessert werden. Dies erlaubt dann auch die Ansiedlung von wissensintensiven Unternehmen (vgl. Bräuninger, Schlitte, Stiller und Zierahn 2010). Es wird jedoch auch Regionen geben, die kaum vom bundesweiten Beschäftigungsaufbau profitieren. Diese Regionen weisen häufig eine periphere Lage auf, ha-

ben eine ungünstige Branchenstruktur, ein niedriges Produktivitätsniveau und leiden unter der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Deshalb werden diese Regionen auch künftig für Unternehmen keine attraktiven Standorte darstellen. Dort werden auch wirtschaftspolitische Maßnahmen kaum in der Lage sein, eine solche Entwicklung zu verhindern. Wegen des Fachkräftemangels in prosperierenden Regionen wird es für die dort angesiedelten Unternehmen wichtig, Arbeitskräfte in anderen Regionen anzuwerben und deren Mobilitätsbereitschaft aktiv zu fördern. Dies sollte nicht durch staatliche Maßnahmen der Regionalförderung oder der Arbeitsmarktpolitik konterkariert werden. In den strukturschwachen Regionen werden insbesondere Ältere und Personen verbleiben, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen. Diese profitieren zwar von niedrigen Mieten und Immobilienpreisen, aber den Städte und Gemeinden stehen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern kaum noch Mittel zur Verfügung. Deshalb muss die regionale Konzentration von Wertschöpfung und Beschäftigung durch regionalpolitische Maßnahmen begleitet werden.

Von entscheidender Bedeutung für das Vollbeschäftigungsziel ist eine deutliche Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit. Derzeit sind über eine Million Arbeitslose länger als ein Jahr arbeitslos und gehören damit in diese Kategorie. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist seit 2005 deutlich zurückgegangen. In Teilen ist dies auf die gute konjunkturelle Entwicklung in den Jahren 2005 bis 2008 zurückzuführen. In der Regel haben aber „normale“ Arbeitslose mehr vom Konjunkturverlauf profitiert als Langzeitarbeitslose. Langzeitarbeitslosigkeit ist sehr häufig mit bestimmten individuellen Charakteristika verbunden, welche zu geringen Einstellungschancen führen. Zu diesen Charakteristika gehören neben dem Alter insbesondere das Bildungsniveau und die familiäre Situation: Unter den Langzeitarbeitslosen finden sich vor allem Ältere, überproportional häufig gering Qualifizierte und auch besonders viele Alleinerziehende.

Die Arbeitslosenquote ist in den verschiedenen Altersgruppen, mit Ausnahme der Jugendarbeitslosigkeit, weitgehend konstant (vgl. Reinberg und Hummel 2007). Aber die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen nehmen mit dem Alter zu. Da die Wahrscheinlichkeit entlassen zu werden, mit dem Alter abnimmt, ist die höhere Arbeitslosigkeit wesentlich auf eine geringere Einstellungswahrscheinlichkeit zurückzuführen. Diese geringere Einstellungsdynamik führt dann auch zu einer verlängerten durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit. Für die geringe Dynamik auf dem Markt für ältere Arbeitnehmer gibt es verschiedene Gründe: Einer besteht darin, dass Ältere im Vergleich zu ihrer Produktivität höhere Löhne verlangen. Hier sind flexiblere Tarife die Lösung. Eine andere Ursache liegt darin, dass für ältere Arbeitnehmer betriebsspezifische Investitionen in Humankapital weniger rentabel sind als für jüngere. Sowohl aus der Sicht der Arbeitnehmer als auch aus Sicht der Arbeitgeber reduziert sich damit der Anreiz in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Dies könnte sich aufgrund des demographischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels ändern. Durch beide Entwicklungen werden Investitionen in das Humankapital auch bei älteren Arbeit-

nehmern aus Unternehmenssicht rentabler. Die eingeschränkten Möglichkeiten zum Vorruhestand in Verbindung mit der länger andauernden Nachfrage nach der eigenen Arbeitskraft verbessern auch die Bildungsanreize für ältere Arbeitnehmer. Im Gegensatz dazu dies die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I kontraproduktiv. Um die Einstellungsdynamik zu erhöhen, ist eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts für ältere Arbeitnehmer besonders bedeutsam.

Bildung ist insgesamt eine der wesentlichen Determinanten der Arbeitslosigkeit. So hatten nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im September 2010 in Deutschland 43 Prozent der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dabei betrug der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Rechtskreis SGB III nur 23 Prozent, im Rechtskreis SGB II, in dem die Langzeitarbeitslosen sehr viel stärker vertreten sind, lag der Anteil aber bei 54 Prozent. Im Bereich der gering Qualifizierten können zum Teil arbeitsmarktpolitische Programme helfen. Wesentlich ist aber auch die Schaffung von Stellen für gering Qualifizierte. Impulsgeber für diese Entwicklung könnte der Dienstleistungssektor, darunter insbesondere der Gesundheitssektor, sein. Hier ist schon in den vergangenen Jahren die Beschäftigung stark ausgeweitet worden und aufgrund des demographischen Wandels wird sich dieser Trend fortsetzen. Allerdings besteht bei der Beschäftigung von gering Qualifizierten häufig das Problem, dass deren Produktivität nur geringe Löhne erlaubt. Gegebenenfalls liegen diese nur wenig über oder sogar unterhalb dessen, was gesellschaftlich als sozial akzeptable Einkommensuntergrenze betrachtet wird. Um diese Problematik zu umgehen, fordern Teile der Politik Mindestlöhne. Diese würden aber nur in einigen Fällen tatsächlich zu einer besseren Entlohnung der gering qualifizierten Beschäftigten führen. In weiten Teilen würden die Mindestlöhne die Beschäftigung der gering Qualifizierten verhindern und damit das Problem der Arbeitslosigkeit vergrößern.

Zwei zentrale Punkte bieten sich an, die Beschäftigung und die relative Lohnposition von gering Qualifizierten zu verbessern. Derzeit ist die Belastung mit Abgaben im unteren Lohnbereich in Deutschland noch immer sehr hoch. So führen schon die Sozialabgaben für sozialversicherungspflichtige Einkommen dazu, dass die Nettoeinkommen 40 Prozent unterhalb der Arbeitskosten liegen. Sofern das Einkommen zum Eingangssteuersatz von 14 Prozent besteuert wird, liegt die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen über 50 Prozent – abgesehen von sonstigen indirekten Arbeitskosten. Damit die Arbeitskosten durch die Produktivität gedeckt sind und es zugleich Arbeitsanreize für gering Qualifizierte gibt, muss diese Schere geschlossen werden. Insofern besteht eine wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigung von gering Qualifizierten in der Absenkung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge. Dies kann durch weitere Steuerfinanzierung geschehen. Alternativ könnte aber auch ein größerer Teil der Sozialabgaben unabhängig vom Einkommen erhoben werden.

Arbeitskosten und Löhne orientieren sich an der individuellen Produktivität der Beschäftigten. Im Gegensatz dazu sind sozialverträgliche Mindeststandards vom Einkommen und von der sozialen und familiären Situation abhängig. Deshalb müssen die Löhne von bestimmten Arbeitnehmern durch Zuschüsse ergänzt werden. Diese müssen so gestaltet sein, dass die Gesamteinkommen nach Steuern und Transfers steigen, wenn der Lohn zunimmt. So haben die Beschäftigten ein Interesse an höheren Löhnen und versuchen, einen möglichst hohen Lohn zu erhalten. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist es auch nicht möglich, dass die Arbeitgeber den Lohn auf Kosten der Allgemeinheit nach unten drücken.

Für die weitere Entwicklung der Beschäftigung ist es von besonderer Bedeutung, die Zahl der gering Qualifizierten zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, die in den nächsten Jahren demographisch bedingt ausscheidenden Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen durch solche mit besseren Qualifikationen zu ersetzen. Dies setzt eine Verbesserung des Schul- und Bildungssystems voraus. Insofern sind die weiteren Arbeitsmarktentwicklungen wesentlich von der Bildungspolitik abhängig.

Eine weitere wesentliche Gruppe der Langzeitarbeitslosen sind die Alleinerziehenden. Sie sind durchschnittlich 47 Wochen ohne Beschäftigung während der Durchschnitt aller Arbeitslosen bei 33 Wochen liegt. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist mit 41 Prozent unter den arbeitslosen Alleinerziehenden besonders ausgeprägt im Vergleich zu einem Anteil von 33 Prozent unter allen Arbeitslosen. Gleichzeitig sind die alleinerziehenden Arbeitslosen im Schnitt besser qualifiziert als die Langzeitarbeitslosen insgesamt. Insofern ist von Seiten des Arbeitsmarkts eine Verbesserung der Beschäftigungssituation möglich. Voraussetzung dafür ist jedoch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, z.B. durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote aber auch durch vermehrte Teilzeitstellen (vgl. Bräuninger, Tolciu und Zierahn 2010).

Um das Ziel der Vollbeschäftigung realisieren zu können, bedarf es neben einer gezielten Politik, die auf Langzeitarbeitslosigkeit gerichtet ist, einer Politik, die auf die Fachkräfte zielt. So erhöhen Investitionen in Sach- und Humankapital die Kapitalintensität und damit die Arbeitsproduktivität – auch der gering Qualifizierten. Darüber hinaus sind qualifizierte und gering qualifizierte Arbeit in Teilen komplementäre Faktoren. Und letztlich entsteht durch steigende Beschäftigung und steigendes Einkommen von qualifizierten Arbeitskräften zusätzliche Güternachfrage, die zu einer Verbesserung der Beschäftigung insgesamt beiträgt. Deshalb sollte eine Politik der Vollbeschäftigung nicht nur einseitig, sondern mehrseitig sein. Sie soll die Schwachen stärken, ohne zu vernachlässigen, dass sie dafür der Starken und deren Stärken bedarf.

3 Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren ist die Beschäftigung in Deutschland stark gestiegen. Parallel dazu ist die Arbeitslosigkeit zurückgegangen. Zurzeit sind die makroökonomischen Rahmenbedingungen weiterhin ausgesprochen günstig. Somit ist es möglich, dass sich die positive Entwicklung in den nächsten Jahren fortsetzt. In der kommenden Dekade könnte das Wachstum deutlich über dem der beiden vergangenen liegen, so dass die Erwerbstätigkeit weiterhin zunimmt. Da das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der demographischen Entwicklung zurückgeht, wird die Arbeitslosenquote weiter fallen und könnte im Jahr 2015 unter fünf Prozent liegen. Damit dies möglich wird, müssen jedoch verschiedene Bedingungen erfüllt sein.

Aus makroökonomischer Perspektive sind weiterhin beschäftigungskonforme Tarifabschlüsse notwendig. Sollten die Lohnabschlüsse über dem Verteilungsspielraum liegen, würde das Wachstum gebremst und der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit verhindert. Außerdem verdeckt die makroökonomische Analyse verschiedene Strukturprobleme, die gelöst werden müssen, damit Vollbeschäftigung möglich wird.

Große Anpassungserfordernisse bestehen auf regionaler Ebene. So werden weiterhin große regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten bestehen bleiben. Um der Vollbeschäftigung in Deutschland insgesamt näher zu kommen, müssen einige Regionen gestärkt werden. Andererseits muss die Abwanderung von Arbeitskräften aus strukturschwachen Regionen ohne echte Aussicht auf wirtschaftliche Besserung erfolgen. So wird die Mobilität von Arbeitskräften das Wachstum insgesamt fördern und damit dazu beitragen, der Vollbeschäftigung näher zu kommen.

Arbeitslosigkeit ist in vielen Fällen ein Bildungsproblem. Hier ist bedeutsam, dass die Bildungspolitik zukünftig für eine bessere Qualifikation der Bevölkerung sorgt. Um die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten zu verbessern, muss die Flexibilität des Arbeitsmarktes durch Deregulierung weiter erhöht werden. Außerdem müssen die Beschäftigungschancen von Alleinerziehenden durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht werden. Wichtig ist, dass sozial- und bildungspolitische Probleme nicht durch Eingriffe in den Arbeitsmarkt bekämpft werden. Stattdessen müssen sie über die Sozial- und Bildungspolitik und gegebenenfalls über direkte Transfers und Hilfe geregelt werden.

Literaturverzeichnis

Bräuninger, M.; Schlitte, F.; Stiller, S.; Zierahn U. (2010): Deutschland 2020 – Die Arbeitsplätze der Zukunft, Herausgegeben von PricewaterhouseCoopers, Frankfurt am Main.

Bräuninger, M.; Tolciu, A.; Zierahn, U. (2010): Arbeitszeitflexibilisierung als Wettbewerbsvorteil, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hamburg.

Möller, J.; Walwei, U.; Koch, S.; Kupka, P.; Steinke, J. (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz - Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB Kurzbericht 29/2009.

Reinberg, A.; Hummel, M. (2007): Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform, IAB Forschungsbericht Nr. 9/2007.

Sachverständigenrat (2002): Jahresgutachten: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum.

Vollbeschäftigung in Reichweite – Eine Projektion

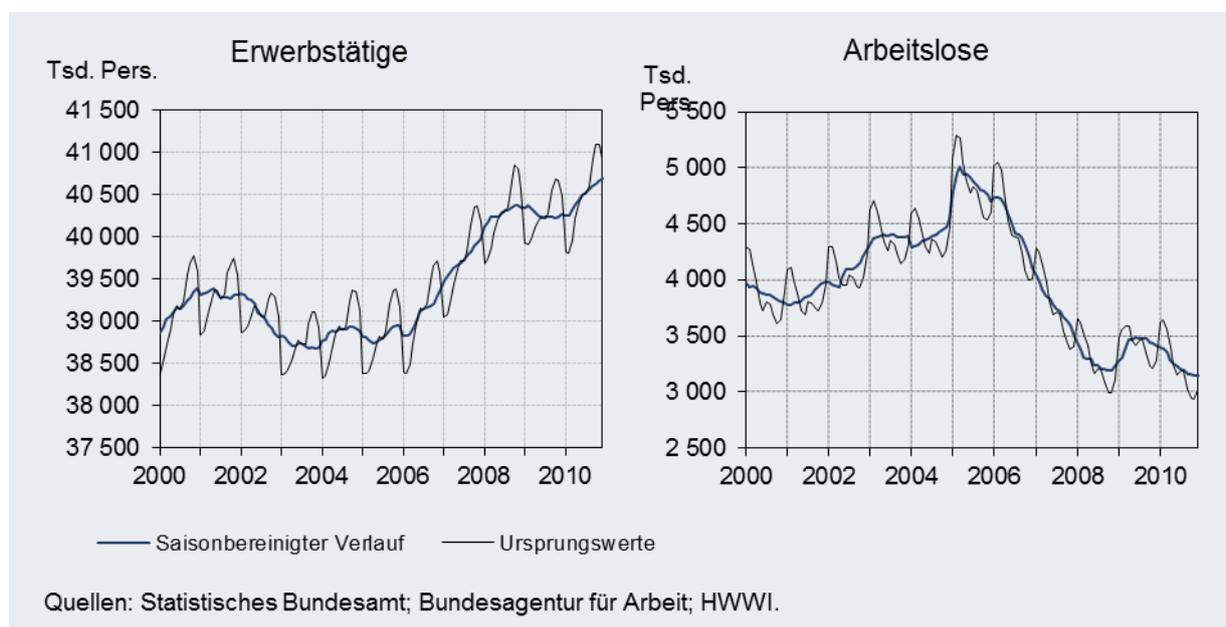
Michael Bräuninger und Jörg Hinze

1 Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

1.1 Die Entwicklung im letzten Jahrzehnt

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat die Krise gemessen an deren Ausmaß gut überstanden, vielfach ist vom „deutschen Jobwunder“ die Rede. Die Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre ist weder mit früheren Abschwungphasen vergleichbar noch mit den wesentlich ungünstigeren Entwicklungen in den meisten anderen Industrieländern. Obwohl die gesamtwirtschaftliche Produktion noch nicht ganz wieder das Vorkrisenniveau von Anfang 2008 erreicht hat, verbesserte sich die Arbeitsmarktlage sogar darüber hinaus.

Abbildung 1



Die Beschäftigung hat neue Rekordniveaus erreicht - bei steigender Tendenz. Das Stellenangebot hat deutlich zugenommen. Umgekehrt ist die Zahl der Arbeitslosen deutlich rückläufig. Ende vergangenen Jahres ist sie zeitweilig mit knapp drei Millionen auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken; auch saisonbereinigt lag die Zahl nur noch knapp über drei Millionen. Sicherlich „half“ dabei auch der Rückgang des Arbeitskräfteangebots und zum Teil auch ein rein

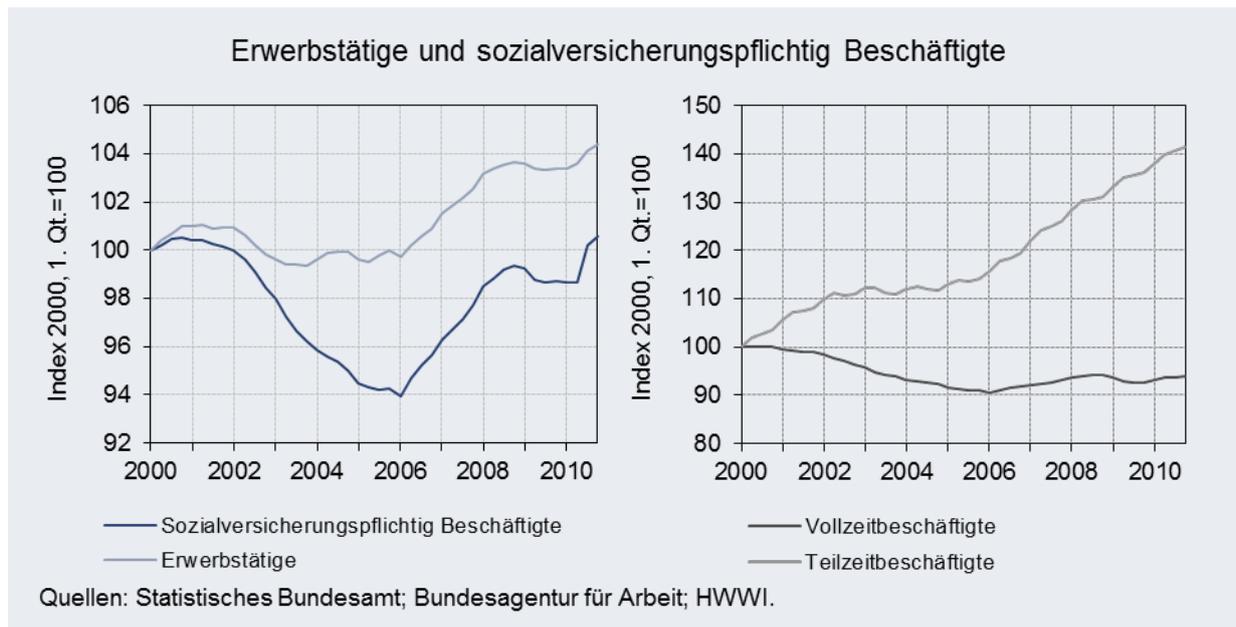
statistischer Effekt, denn die durch externe Dritte in beschäftigungspolitischen Maßnahmen betreuten Arbeitslosen werden seit 2009 nicht mehr als registrierte Arbeitslose gezählt.

Eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik und die Hartz'schen Arbeitsmarktreformen haben den Arbeitsmarkt deutlich flexibler gemacht. Dass zu Beginn der 90er Jahre nach der Wiedervereinigung die Zahl der Arbeitslosen noch etwas niedriger als gegenwärtig war, lag nicht zuletzt auch daran, dass damals die Beschäftigung in den neuen Bundesländern durch vielfältige Förderinstrumente – u. a. bis zu 2 Millionen Kurzarbeiter – aufrecht erhalten und erst langsam angepasst wurde.

Der seit fünf Jahren vorherrschende positive Trend hat sich damit 2010 und Anfang 2011 fortgesetzt. Noch zu Jahresbeginn 2005 waren mehr als 5 Millionen Menschen in Deutschland arbeitslos. Und nicht nur die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sich reduziert, sondern auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit spiegelt die ebenso positive Entwicklung der Beschäftigung wider. Die Zahl der Erwerbstätigen ist über die letzten fünf Jahre um beinahe zwei Millionen auf fast 41 Millionen gestiegen. Davon profitierte zum größten Teil die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sich in dieser Zeit von etwas mehr als 26 auf knapp 28 Millionen erhöhte und damit wieder das Niveau des Jahres 2000 erreichte. Der Anstieg kam hier zu einem Drittel Vollzeitbeschäftigten und zu zwei Dritteln Teilzeitbeschäftigten zugute. Im vergangenen Jahr wurden aber wieder mehr Arbeitsplätze für Vollzeitbeschäftigte geschaffen. Von den fast eine halbe Million Stellen, die bis Ende 2010 neu geschaffen wurden, waren nahezu 300.000 Vollzeit- und etwas über 200.000 Teilzeitarbeitsplätze.

Die ausschließlich geringfügige Beschäftigung hat nach ihrem sprunghaften Anstieg im Anschluss an die Hartz-Reformen in den Jahren 2003/4 auf fast 5 Millionen Personen nur noch wenig zugenommen. Dass die geringfügige Beschäftigung während der Krise noch leicht ausgeweitet wurde während die Erwerbstätigkeit insgesamt zurückging, lag aber wohl nicht zuletzt an Substitutionseffekten. Rückläufig war zuletzt die Zahl der sogenannten 1-Euro-Jobber (Arbeitslosengeld II-Empfänger in Arbeitsgelegenheiten). Auch wenn damit insgesamt die Zahl der durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geförderten Personen nun zurückgeht, ist sie mit knapp 1,5 Millionen immer noch beachtlich.

Abbildung 2



Der Abschwung in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 hat auf dem Arbeitsmarkt gemessen am Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion nur relativ leichte Spuren hinterlassen. Dabei haben der Einsatz und die Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente eine Schlüsselrolle gespielt. So nahm die Zahl der Erwerbstätigen von Oktober 2008 bis Oktober 2009 lediglich um 160.000 bzw. 0,4 % ab. Allerdings war die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe unmittelbar von der Krise betroffen. Der Beschäftigungsrückgang war mit 4,6 % wesentlich ausgeprägter und die geleisteten Arbeitsstunden gingen dort sogar um fast 9 % zurück. Teils wurde das durch einen fortgesetzten Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor kompensiert. Sicherlich wirkte insgesamt auch stabilisierend, dass der konjunkturell bedingte Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung zu einem Großteil durch den ungebrochenen Anstieg sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse kompensiert wurde. Als Hauptgrund für den relativ moderaten Rückgang der Beschäftigung während der Krise ist allerdings der Einfluss des neu gestalteten Kurzarbeitergeldes zu nennen, das länger bezogen werden konnte und überdies durch staatliche Zuschüsse zu den Sozialabgaben „aufgebessert“ wurde. Die Unternehmen haben davon regen Gebrauch gemacht, so dass die Zahl der Kurzarbeiter innerhalb von nur sechs Monaten nach Ausbruch der Krise im Oktober 2008 von nahe Null auf fast 1,5 Millionen in der Spitze (Mai 2009) hochschnellte; bei einem durchschnittlichen Arbeitszeitausfall von etwa einem Drittel konnten so rund 500.000 Angestellte in ihrem Arbeitsverhältnis gehalten werden. Dabei spielte sicherlich auch eine Rolle, dass die Unternehmen qualifizierte Arbeitskräfte halten wollten. Bis November 2010 ist die Zahl der Kurzarbeiter wieder auf knapp 200.000 gesunken.

Welche Rolle dieses Argument spielt, wird durch einen genaueren Blick auf die von der Krise betroffenen Sektoren deutlich. Die Krise ging insbesondere mit einem erheblichen Einbruch der

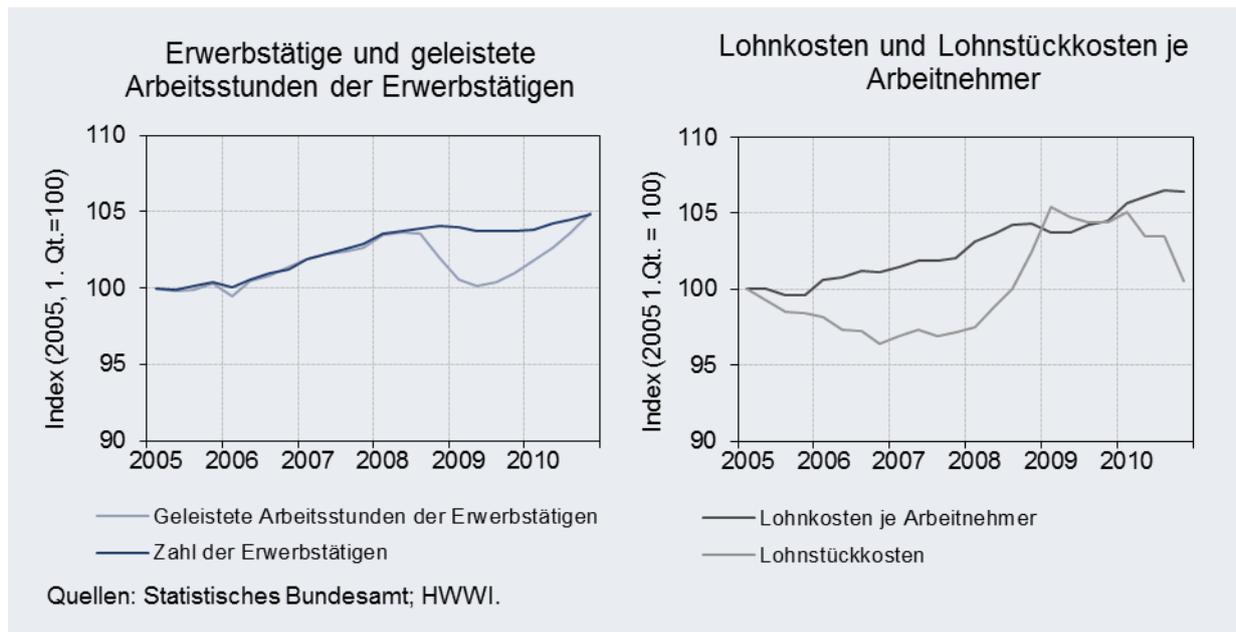
Exporte einher und hat entsprechend die exportorientierten Unternehmen am härtesten getroffen. Dies sind jedoch gerade jene Unternehmen, welche vor der Krise den Fachkräftemangel bereits am deutlichsten spürten. Für sie war daher der Anreiz am größten, Fachkräfte während der Krise zu halten. Gleichzeitig haben diese Unternehmen sehr vom Boom vor der Krise profitiert und waren daher wirtschaftlich in der Lage – in Kombination mit dem aufgebesserten Kurzarbeitergeld – ihre Fachkräfte zu halten. Dass der Arbeitsmarkt so wenig von der Krise betroffen war, ist zu einem erheblichen Teil dieser besonderen Situation geschuldet (vgl. Möller 2010). Gleichzeitig haben in dieser Zeit aber auch öffentliche und private Dienstleister ihre Beschäftigung insgesamt sogar noch ausgeweitet.

Abbildung 3



Der Einsatz von Kurzarbeit, der Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten sowie temporäre Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit halfen während der Krise, Entlassungen zu vermeiden; überdies trugen der Zuwachs bei geringfügig und Teilzeitbeschäftigten zur Stabilisierung der Beschäftigung bei. Soweit es zu Entlassungen kam, waren „naturgemäß“ davon am stärksten Zeitarbeiter betroffen. Allerdings schlug sich das alles in einem deutlichen Rückgang der Arbeitszeiten und damit des Arbeitsvolumens nieder, wenn auch weniger stark als bei der Produktion. Die Arbeitsproduktivität pro Arbeitnehmer ging daher deutlich zurück. Umgekehrt spiegelte sich das in einem kräftigen Anstieg der Lohnstückkosten wider. Mit der wieder einsetzenden Erholung der deutschen Konjunktur seit dem Frühjahr/Sommer 2009 hat sich dieser Prozess allerdings gewendet. Mit zunehmender Auslastung sind auch wieder die Arbeitszeiten gestiegen. Ende 2010 hat das Arbeitsvolumen etwa das Vorkrisenniveau erreicht, noch nicht aber die gesamtwirtschaftliche Produktion und respektive auch nicht die Lohnstückkosten.

Abbildung 4



1.2 Gründe für die positive Entwicklung seit 2005

Die Erholung am Arbeitsmarkt, die von 2005 bis kurz nach Ausbruch der Finanzkrise zu beobachten war, beruhte auf mehreren Faktoren. Den wesentlichen Beitrag leistete die gute konjunkturelle Entwicklung, insbesondere im Zeitraum von Frühjahr 2005 bis Anfang 2008. Gleichzeitig haben aber auch eine Flexibilisierung des Tarifvertragssystems und Arbeitsmarktreformen zu strukturellen und damit nachhaltigen Verbesserungen am Arbeitsmarkt beigetragen. Nickell (2003) zeigt, dass institutionelle Strukturen und Rigiditäten wesentlich für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich waren. Insofern waren die Reformen eine notwendige Voraussetzung für die verbesserte Lage am Arbeitsmarkt. Außerdem hat die moderate und flexible Tariflohnpolitik die Verteilungsspielräume nicht voll ausgeschöpft und wirkte so beschäftigungsfördernd. Neben moderaten Lohnsteigerungen hat die Ausweitung von Arbeitszeitkonten eine stetigere Beschäftigungsentwicklung ermöglicht. Die Arbeitsmarktreformen haben flexiblere Beschäftigungsformen, nicht zuletzt auch für weniger qualifizierte Arbeitnehmer, ermöglicht. Das gilt sowohl für die sogenannten 400-Euro-Jobs wie auch für die sogenannten „Zusatzjobs“.

Analysen zeigen, dass sich schon vor der Krise die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit (NAIRU) verringert hat (vgl. Sachverständigenrat 2008). Dies wird auch durch die Beveridge-Kurve gezeigt, die Rückschlüsse über die strukturelle Verfassung des Arbeitsmarktes zulässt. In der Beveridge-Kurve werden vakante Stellen und Arbeitslosigkeit zu einem Zeitpunkt ver-

knüpft. Das Ausmaß gleichzeitigen Auftretens von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen weist dabei auf strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit hin, da auf dem Arbeitsmarkt einer sofortigen Besetzung vakanter Stellen offenbar Hindernisse entgegenstehen. Zwischen Vakanzen und Arbeitslosigkeit besteht entlang der Beveridge-Kurve ein inverser Zusammenhang, eine Abnahme der Vakanzen korrespondiert mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit. Nachhaltige, gleichgerichtete Änderungen beider Größen deuten hingegen auf eine Verschiebung der Beveridge-Kurve und strukturelle Veränderungen hin (vgl. dazu auch den Beitrag Boll und Otto). Insgesamt deutet die Veränderung der Strukturen am Arbeitsmarkt darauf hin, dass sich die Lage am Arbeitsmarkt nicht nur aufgrund der guten Konjunktur verbessert hat, sondern dass umgekehrt die Verbesserungen am Arbeitsmarkt zu vermehrtem Wachstum geführt haben dürften, vgl. dazu Bräuninger (2000 und 2005).

2 Eine Projektion von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

2.1 Determinanten der Entwicklung des Arbeitsangebots

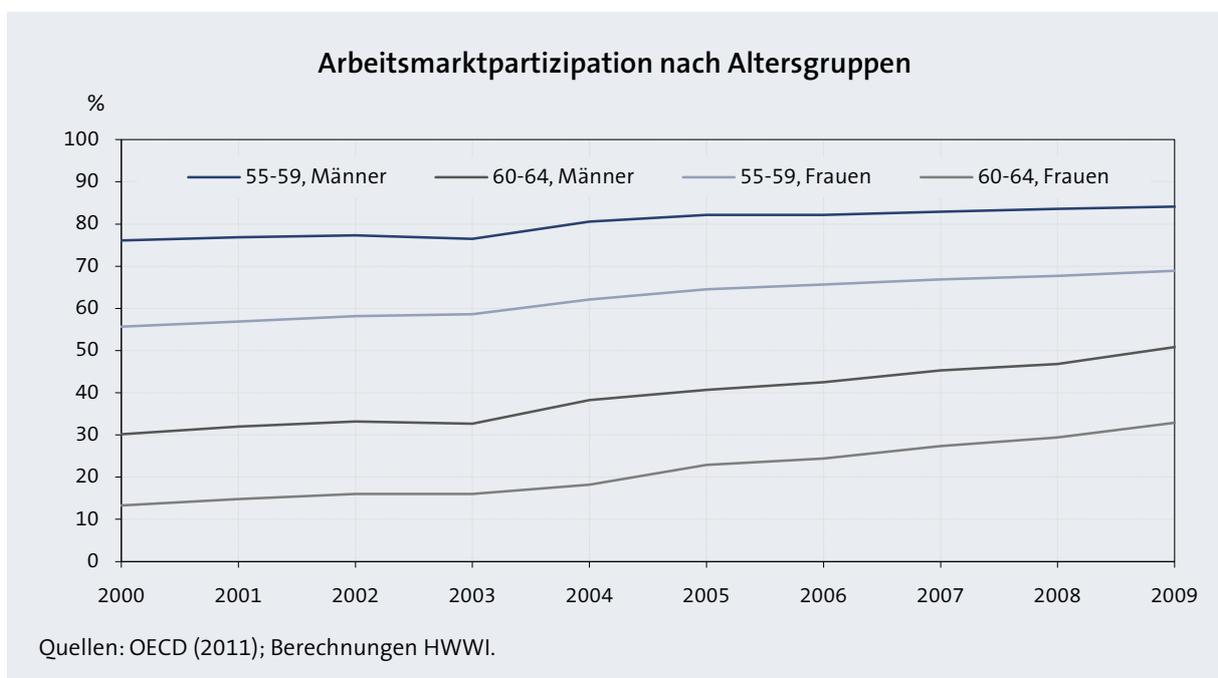
Für die Prognose der Arbeitslosigkeit müssen sowohl Arbeitsangebot als auch die Arbeitsnachfrage analysiert werden. Eine zentrale Determinante des Arbeitsangebots ist die demografische Entwicklung. Dabei ist schon die Bevölkerung nur mit hoher Unsicherheit zu prognostizieren. So gibt es insgesamt 12 Varianten der Bevölkerungsvorausberechnungen des statistischen Bundesamts. Die Schätzunsicherheit nimmt dabei im Zeitablauf zu. Im Jahr 2020 liegen zwischen der höchsten und niedrigsten Variante eine Bevölkerungsdifferenz von über 800 Tausend Personen. Dies entspricht auch etwa der Differenz der Schätzung der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 - 65 Jahre). Für das Arbeitsangebot ist nun entscheidend, welcher Teil der Bevölkerung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dabei sind die Erwerbsquoten zum Teil durch gesellschaftliche Konventionen, zum Teil durch institutionelle Regeln wie Schulzeiten oder das Renteneintrittsalter bestimmt und zum Teil auch von ökonomischen Prozessen abhängig. In den letzten Jahren wurden einige Reformen eingeleitet, die potenziell zu höheren Erwerbsquoten führen werden. So wurden Schul- und Ausbildungszeiten tendenziell verkürzt und Möglichkeiten zum Vorruhestand vermindert.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Erwerbsquote von älteren Arbeitnehmern. Diese Erwerbsquoten sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen, so dass sie jetzt oberhalb des OECD-Durchschnitts liegen. Zum Teil sind die erhöhten Quoten auf die genannten Reformen zurückzuführen. Darüber hinaus steigen die Quoten auch generell, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt verbessert.

Für die weitere Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird mitentscheidend sein, wie sich der Trend bei den Erwerbsquoten fortsetzt. Es könnte dabei argumentiert werden, dass höhere Erwerbsquoten in bestimmten Bevölkerungsgruppen zu einem höheren Arbeitsangebot und deshalb zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Folglich würde die Vollbeschäftigung in weitere Ferne gerückt. Diese Argumentation greift in verschiedener Hinsicht zu kurz. Zum ersten: Vollbeschäftigung muss immer an den Wünschen zur Erwerbstätigkeit bemessen werden. Sofern zusätzliche Personengruppen am Arbeitsmarkt partizipieren wollen, erhöht das nicht nur deren Wohlfahrt, sondern auch die gesamtwirtschaftliche. Dabei ist zum zweiten zu bedenken, dass nicht alle Teilnehmer am Arbeitsmarkt substitutiv zueinander sind. Im Fall von komplementären Fähigkeiten kann die zusätzliche Erwerbsbeteiligung und -tätigkeit zu zusätzlicher Beschäftigung von anderen Arbeitnehmern führen.

Für die weitere Entwicklung der Erwerbsquoten wird wesentlich sein, ob die Quoten für die Älteren weiter erhöht werden können. Darüber hinaus gibt es in Deutschland noch immer eine große Differenz zwischen den Erwerbsquoten von Frauen und Männern. Je nach Altersgruppe liegt die Erwerbsquote von Frauen zwischen 10 und 18 Prozentpunkten unter der von Männern. In benachbarten europäischen Ländern liegen die Quoten sehr viel dichter beieinander. Hier zeigt sich die in Deutschland noch immer relativ schlecht gelöste Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Abbildung 5



Ein wichtiger Punkt für die weitere Entwicklung des Arbeitsangebots ist zudem die Maßeinheit: Da der Fokus dieser Studie auf der Arbeitslosigkeit bzw. der Vollbeschäftigung liegt, konzentrieren wir uns auf die Analyse von Köpfen und nicht von Stunden. Dies impliziert, dass in der

Prognose Teilzeit- und Vollzeitstellen gleichbehandelt werden, obwohl sie in Stunden gerechnet ein anderes Arbeitsangebot darstellen. Dies ist unter dem Gesichtspunkt einer Bewertung im Hinblick auf Vollbeschäftigung dann gerechtfertigt, wenn die Teilzeittätigkeit gewünscht ist. Derzeit sind viele Teilzeitbeschäftigte eher unfreiwillig teilzeitbeschäftigt und würden sich stattdessen lieber Vollzeitstellen wünschen. Dennoch gibt es verschiedene Indizien, die darauf hinweisen, dass für viele nicht beschäftigte Mütter und auch für Ältere Teilzeitstellen erwünscht sind und eventuell eine Arbeitsaufnahme erst möglich machen. Dies gilt besonders für vollzeitnahe Teilzeitstellen mit flexiblen Arbeitszeiten. Die Schaffung solcher Teilzeitstellen würde damit das Arbeitsangebot auch in Stunden gerechnet erhöhen.

Bei einer grundsätzlich günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt gehen wir davon aus, dass die Bevölkerung entsprechend der oberen Variante der mittleren Vorausschätzung des statistischen Bundesamts liegt. Gleichzeitig dürften die Erwerbsquoten bei den über 55jährigen und auch bei Frauen mit Kindern ansteigen. In der Summe wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2020 um eine Million zurückgehen. Damit schätzen wir den Rückgang deutlich geringer ein als z. B. Fuchs und Zika (2010).

2.2 Determinanten der Arbeitsnachfrage

Die Arbeitsnachfrage ist bei konstanter Arbeitsproduktivität durch das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktion bestimmt. Dies würde bedeuten, dass ein Anstieg oder ein Rückgang der Güternachfrage um 10 % zu einer gleich großen prozentualen Beschäftigungsveränderung führt. Tatsächlich steigt die Arbeitsnachfrage zumindest kurzfristig um deutlich weniger als 10 % wenn die Güternachfrage um 10 % steigt. Und in der Krise ist die gesamtwirtschaftliche Produktion gemessen im Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 um 4,7 % gefallen, während die Beschäftigung konstant blieb. Damit ist die Arbeitsproduktivität ebenfalls um 4,7 % gefallen. Die sehr viel geringeren Schwankungen der Beschäftigung sind aber nicht technisch, sondern ökonomisch bedingt: Die Unternehmen entscheiden sich, einen gewissen „Vorrat“ an Arbeitskräften zu halten, um anpassungsfähig zu bleiben. Dies wird aber nur bei kurzfristigen konjunkturellen Krisen geschehen, nicht aber im langfristigen Trend. Dann wird ein dauerhafter Produktionsrückgang oder -anstieg zu einer proportionalen Veränderung der Beschäftigung führen.

Da die Produktivität aufgrund von technischem Fortschritt kontinuierlich zunimmt, ist immer ein gewisses Produktionswachstum notwendig, damit die Beschäftigung konstant bleibt. Die Produktivität wird außerdem zunehmen, wenn die Unternehmen die Kapitalintensität der Produktion erhöhen. Dabei ist die Wahl der Kapitalintensität abhängig von den Preisen der Pro-

duktionsfaktoren, d. h. von Reallohn und Realzins. Bei einer günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt werden die Reallöhne in den nächsten Jahren etwas stärker zunehmen als in der Vergangenheit. Derzeit führt die weltweit sehr expansive Geldpolitik zu niedrigen Realzinsen. Angesichts der hohen Staatsverschuldung und einer in vielen Ländern noch immer relativ schwachen konjunkturellen Entwicklung ist davon auszugehen, dass die Realzinsen noch einige Zeit auf niedrigem Niveau verbleiben. Diese Entwicklung spricht für stärkere Investitionen und einer Erhöhung der Kapitalintensität. Darüber hinaus hat die Schuldenkrise die Perspektiven von Anlegern verändert und Investitionen in Realkapital im Verhältnis zu Staatspapieren attraktiver gemacht. Dies dürfte den Trend zu höheren Investitionen und damit zu höherem Produktivitätswachstum verstärken.

Betrachtet man die Entwicklung der Produktivität in den beiden letzten Dekaden, so zeigt sich zwischen 1991 und 2010 ein durchschnittliches Produktivitätswachstum von 1,6 %, wohingegen zwischen den Jahren 2000 bis 2007 nur 1 % erreicht wurde. Der deutliche Rückgang der Wachstumsrate ist auf die starke Ausweitung von Teilzeittätigkeit und geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen. In den nächsten Jahren wird der Effekt durch die Veränderung der Erwerbstätigenstruktur langsam auslaufen. Gleichzeitig wird die Produktivität aufgrund der stärkeren Investitionen wieder mit höheren Raten wachsen. Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass sich das Produktivitätswachstum kontinuierlich erhöht und gegen Ende des Jahrzehnts bei 1,6 % liegen wird.

2.3 Lohnentwicklung

Der Verteilungsspielraum der Lohnpolitik ergibt sich aus dem Produktivitätswachstum und der Zielinflation der Zentralbank. In den Jahren seit 2000 hat die Lohnpolitik diesen Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft und damit eine wesentliche Grundlage für die gute Arbeitsmarktentwicklung gelegt. So hat die Lohnpolitik auch wesentlich zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beigetragen. Darüber hinaus hat auch die Lohnspreizung deutlich zugenommen, was die Beschäftigungssituation von gering Qualifizierten verbessert haben hat. Diese sehr beschäftigungskonforme Lohnpolitik ist zumindest in Teilen auf die Arbeitsmarktreformen und den damit ausgelösten Druck zur Arbeitsaufnahme herbeigeführt worden (vgl. Sachverständigenrat 2008).

Es stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit die moderate Lohnpolitik fortgesetzt wird, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt bessert. Um diese Frage zu analysieren wird auf das Konzept der NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) zurückgegriffen. Die NAIRU ist die Arbeitslosenquote, bei der die Verteilungsspielräume gerade ausgeschöpft werden. Insofern

kann die NAIRU so interpretieren werden, dass bei dieser Arbeitslosenquote die Tarifpartner mit der Beschäftigung zufrieden sind. Sofern die Arbeitslosenquote unterhalb der NAIRU fällt, würden die Lohnerhöhungen oberhalb des Verteilungsspielraums liegen. In diesem Fall würden die Preise stärker steigen als von der Zentralbank gewünscht. Dies würde zu einer restriktiveren Geldpolitik und damit zu geringerem Wachstum und geringer Beschäftigung führen. Außerdem geht aufgrund der Preissteigerungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zurück. Beide Prozesse führen dazu, dass die Arbeitslosigkeit wieder auf das Niveau der NAIRU ansteigt. Empirische Schätzungen gehen in der Regel davon aus, dass sich die NAIRU im Zeitverlauf verändert (vgl. Turner u. a. 2001). Dabei ist die NAIRU von institutionellen Parametern der Lohnverhandlungen sowie der Dauer und Höhe der Lohnersatzleistungen abhängig (vgl. Bell u. a. 2000).

In den letzten Jahren lag die Arbeitslosigkeit immer deutlich oberhalb der NAIRU. Die Folge waren moderate Lohnerhöhungen, die wesentlich zur Verbesserung der Beschäftigung in den letzten Jahren beigetragen haben. Entsprechend der Schätzung von Boll und Otto liegt die NAIRU derzeit bei 7,7 %. Dies würde darauf hindeuten, dass von der Lohnseite kaum noch Spielräume für eine Zunahme der Beschäftigung vorhanden sind. Allerdings kann sich die NAIRU weit verschieben. Im Frühjahr 2011 deutet sich an, dass die Lohnsteigerungen höher ausfallen als in den letzten Jahren. Dennoch wird das Beschäftigungsziel in den Tarifverhandlungen weiter berücksichtigt. Somit ist eine weitere Verbesserung der Beschäftigung möglich. Allerdings gibt es auch erhebliche Risiken: In den letzten Monaten ist es, wie schon im Jahr 2008, zu erheblichen Steigerungen bei den Rohstoffpreisen gekommen. Diese erhöhen (zunächst vorübergehend) die Inflationsrate und reduzieren damit die Realeinkommen. Sofern versucht wird, dies durch Lohnerhöhungen auszugleichen, würden dauerhaft höhere Inflationsraten die Folge sein. Demzufolge müsste die Zentralbank mit einer restriktiveren Politik einschreiten und die Leitzinsen anheben. Die Folge wäre ein schwächeres Wachstum und damit auch eine geringere Beschäftigung.

2.4 Eine Projektion der zukünftigen Entwicklung

Angesichts der aktuell günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt wird vielfach die Frage diskutiert, ob und wenn ja, wann wieder Vollbeschäftigung zu erreichen sei. Bei längerfristigen Projektionen ist zu bedenken, dass diese mit einem besonderen Unsicherheitsgrad behaftet sind. So können konjunkturelle Schwankungen über die kurze Frist (1 bis 2 Jahre) hinaus kaum prognostiziert werden. Deshalb nimmt die Wahrscheinlichkeit externer, nicht berücksichtigter Schocks entsprechend der Länge des Projektionszeitraums zu.

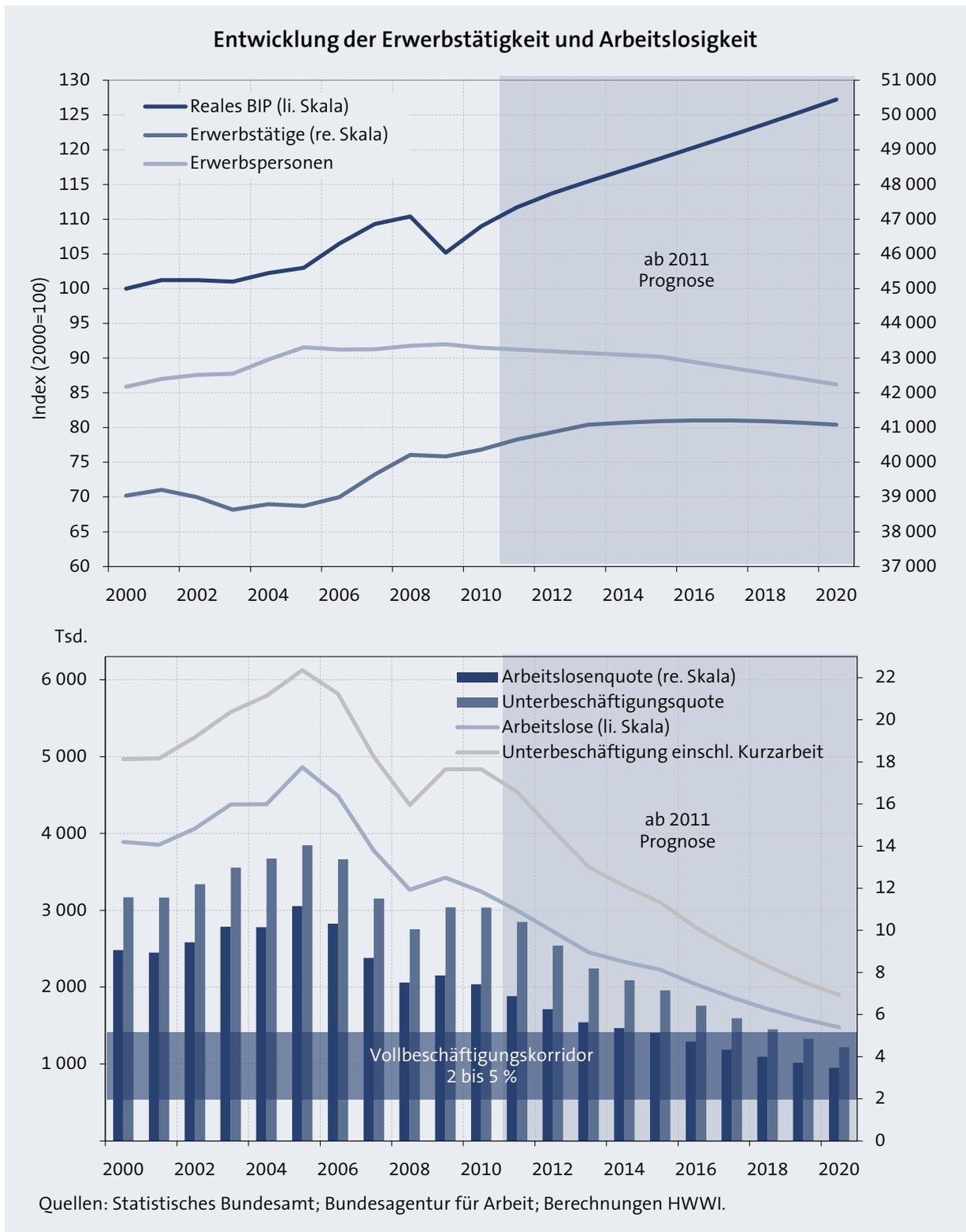
Für das folgende Szenario wurde vor allem auf die beiden Einflussfaktoren, Wirtschaftswachstum und demographische Entwicklung - abgestellt. Bei anhaltendem wirtschaftlichen Aufschwung, wie er derzeit für 2011 und 2012 erwartet wird, wenn auch mit nachlassender Dynamik, würde sich auch die Arbeitsmarktlage weiter verbessern. Die Beschäftigung wird dann weiter zunehmen, und das bei aus demographischen Gründen sinkendem Erwerbspersonenpotenzial. Insoweit ist ein deutlicher Rückgang der Zahl der Arbeitslosen vorgezeichnet. Allerdings sind sowohl die konjunkturellen Risiken wie auch die demographischen Unsicherheiten beachtlich.

Für die kurzfristige, konjunkturelle Entwicklung des BIP-Wachstums wird hier die letzte veröffentlichte HWWI-Prognose (vom Dezember 2010) verwendet. Danach wird das Bruttoinlandsprodukt 2011 um 2,5 % und 2012 um 1,8 % wachsen. Für den darüber hinaus gehenden Projektionszeitraum wird ein Potenzialwachstum in Höhe von 1,4 % zugrunde gelegt. Diese Annahme liegt etwas oberhalb von den vorherrschenden Schätzungen verschiedener Institutionen (Sachverständigenrat, Bundesbank, Gemeinschaftsdiagnose, OECD, IWF) und auch etwas höher als der längerfristige Durchschnitt des Wachstums des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland. Dabei ist die optimistische Einschätzung auf die Erwartung von relativ starken Investitionen aufgrund von niedrigen Realzinsen zurückzuführen. Die Investitionen tragen direkt zu einem höheren Wachstum des Kapitalstocks und damit zu einer Ausweitung des Produktionspotenzials bei. Darüber hinaus ist technischer Fortschritt in großen Teilen an den Kapitalstock gebunden. Deshalb dürfte sich mit den Investitionen auch der Produktivitätsfortschritt beschleunigen.

Ein eindeutiges Maß für Vollbeschäftigung ist weder in Form einer absoluten Arbeitslosenzahl noch in Form einer bestimmten Arbeitslosenquote zu definieren. Diese können einmal aufgrund unterschiedlicher methodischer und statistischer Abgrenzungen und Erfassungsmethoden divergieren, zum anderen ist es auch eine politische und gesellschaftliche Frage, welche Höhe an Arbeitslosigkeit hingenommen werden sollte. Entsprechend gibt es ein gewisses Spektrum an unterschiedlichen Ansichten, wann Vollbeschäftigung gegeben ist. Eine gesellschaftlich akzeptierte Arbeitslosigkeit könnte bei 5 % liegen. Dabei ist die gesellschaftlich akzeptierte Höhe der Arbeitslosigkeit keine Konstante, sondern von den institutionellen Regeln des Arbeitsmarkts abhängig (vgl. dazu Blanchard und Katz, 1997). Rein über Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt wird es immer eine Quote von etwa 2 % geben. Die Spannbreite dieses Spektrums reicht insofern von 2 bis 5 % Arbeitslosenquote, die in nachfolgender Abbildung 6 als „Vollbeschäftigungskorridor“ eingezeichnet ist. Für die Entwicklung der Unterbeschäftigung (in der weitesten Abgrenzung, einschließlich Kurzarbeitsäquivalent) wurde davon ausgegangen, dass sich die Relation zur registrierten Arbeitslosigkeit zunächst wie üblich aus konjunkturellen Gründen wieder vermindert und später dann aus demographischen Gründen im Laufe der Zeit allmählich geringer wird.

Abbildung 6 zeigt, dass der Vollbeschäftigungskorridor 2015 erreicht werden könnte. Dann könnte die Arbeitslosenquote unter 5 % fallen. Bis 2019 könnte dann auch die Unterbeschäftigungsquote unter diese Grenze fallen. Die Arbeitslosenquote würde dann nur noch bei 3 % liegen, so dass fast die untere Grenze des Korridors erreicht wäre.

Abbildung 6:



Ein spürbar zunehmender Rentneranteil an der Bevölkerung birgt die Gefahr deutlich steigender Sozialabgaben und damit letztlich die der Abwanderung jüngerer Leute. Das würde das Potenzialwachstum tendenziell dämpfen. Da aber gleichzeitig auch das Erwerbspersonenpotenzial sinken würde, müssten die Konsequenzen zumindest für die Arbeitslosigkeit insgesamt nicht negativ sein. Allerdings könnte sich eine derartige Entwicklung ungünstig auf andere Größen wie auf die Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialabgaben auswirken.

Durch Änderung der Rahmenbedingungen ließe sich allerdings auch das Erwerbspersonenpotenzial erhöhen. Nicht nur die – schrittweise – Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und der längere Verbleib Älterer im Berufsleben bedeuten für sich eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials. Auch durch eine stärkere Integration von Frauen in die Erwerbstätigkeit könnten nach Aussagen der Bundesagentur für Arbeit (BA) bis zum Jahr 2025 bis zu drei Millionen Vollzeitarbeitsplätze gewonnen werden (HA vom 22./23.1.2011).

Sicherlich gibt es auch denkbare positivere Wachstumsszenarien als dieses. Momentan gibt es einige Anzeichen dafür, dass sich die US-Wirtschaft dynamischer aus der Krise lösen könnte als noch vor kurzem erwartet. Da die US-Wirtschaft nach wie vor die dominierende Wirtschaft in der Welt ist, würde das auch der Weltwirtschaft zusätzlichen Auftrieb verleihen. Deutschland als exportstarkes Land würde davon in besonderer Weise profitieren. Der Wachstumspfad würde dann in der nächsten Zukunft steiler ausfallen als im vorgestellten Szenario mit entsprechend positiven Wirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Vollbeschäftigung könnte dann noch früher erreicht werden.

Umgekehrt sind auch negativere Szenarien bis hin zu einem Rückfall der Weltwirtschaft in eine Rezession vorstellbar. Die europäische Schuldenkrise ist momentan der größte Unsicherheitsfaktor, Risiken bergen aber auch etwaige Blasenbildungen in den besonders stark expandierenden Schwellenländern oder ein „Double-Dip“ in den USA, falls es etwa an den Immobilienmärkten noch einmal zu größeren Problemen käme. Über das Ausmaß solcher Entwicklungen ließe sich allenfalls spekulieren. Vermutlich hätten sie aber wegen der bereits angespannten Situation, insbesondere was die Staatsverschuldung in vielen Ländern betrifft, noch nachhaltigere negative Wirkungen auf die Weltwirtschaft als die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt wären dann wahrscheinlich wesentlich ungünstiger und länger anhaltend.

3 Zusammenfassung und Implikationen für die Wirtschaftspolitik

In den Jahren seit 2005 hat die Beschäftigung in Deutschland stark zugenommen und die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sprechen dafür, dass sich diese Entwicklungen in den nächsten Jahren fortgesetzt können. Aufgrund der guten Investitionsbedingungen dürfte das Wachstum in den nächsten zehn Jahren oberhalb der langfristigen Durchschnittsraten aus den beiden vergangenen Dekaden liegen. Dies macht einen weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit möglich. Gleichzeitig wird aufgrund der demographischen Entwicklung das Erwerbspersonenpotenzial zurückgehen. Teilweise wird dies durch höhere Erwerbsquoten vor allem von Frauen und Älteren kompensiert. Durch den Anstieg Erwerbstätigkeit und den Rückgang des Arbeitsangebots könnte die Arbeitslosenquote im Jahr 2015 unter 5 % fallen. Bis 2019 könnte dann auch die Unterbeschäftigungsquote unter diese Grenze fallen.

Damit diese Entwicklung möglich wird, müssen jedoch verschiedene Bedingungen erfüllt sein. So sind für einen weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit weiterhin beschäftigungskonforme Tarifabschlüsse notwendig. Sollten die Lohnabschlüsse über dem Verteilungsspielraum, der sich aus Produktivitätssteigerungen und Zielinflation ergibt, liegen, würden die Preise zu schnell steigen. Das würde zum einen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, zum anderen ein Eingreifen der EZB mit kontraktiven Maßnahmen notwendig machen. Dies wird, vor allem vor dem Hintergrund steigender Energie- und Nahrungsmittelpreise ein schwieriges Unterfangen. Die Preissteigerungen stellen einen realen Einkommenstransfer an die Erzeugerländer dar. Der Einkommensverlust wird auf jeden Fall von den Verbrauchern getragen. Es könnte jedoch schwierig sein, Einkommensverluste bei guter Konjunktur- und Arbeitsmarktlage zu akzeptieren, so dass die Lohnforderungen angeheizt würden. Vor diesem Hintergrund wäre es hilfreich, wenn die staatliche Politik zu einer Entlastung durch Senkung von Steuern und Abgaben beiträgt.

Die hier abgeleitete makroökonomische Projektion unterstellt, dass es nicht zu Überhitzungen am Arbeitsmarkt kommt, die sich z. B. in sehr hohen Lohnforderungen ausdrücken könnten. Es wird letztlich auch unterstellt, dass nicht ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften die Produktion beschränkt. Dies stellt eine erhebliche Herausforderung dar, die in dem makroökonomischen Ansatz noch unterschätzt wird. In diesem Ansatz wurden letztlich homogene Arbeitskräfte und Regionen unterstellt. In bestimmten Qualifikationsbereichen besteht schon heute Arbeitskräftemangel. Hier könnten somit die Arbeitskräfte zum limitierenden Faktor werden. Alternativ könnte es in Teilarbeitsmärkten zu Überhitzungen kommen, während in anderen Teilarbeitsmärkten noch Arbeitslosigkeit herrscht. Dieser Frage widmet sich der Beitrag von Boll und Otto in diesem Band. Eine weitere Dimension des Problems sind regionale Disparitäten mit

denen sich der Beitrag von Schlitte und Zierahn beschäftigt. In einigen Regionen herrscht Vollbeschäftigung, während in anderen noch immer hohe Arbeitslosigkeit vorliegt. Wie können diese Unterschiede überwunden werden?

Literaturverzeichnis

Bell, B., Nickell, S., Quintini, G. (2000): Wage Equations, Wage Curves and All That, *CEP Discussion Papers* 0472, Centre for Economic Performance, LSE, London.

Blanchard, O., Katz, L. F. (1997): What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment, *Journal of Economic Perspectives* 1 (11), 51-72.

Bräuninger, M. (2005). Social Security, Unemployment and Growth, *International Tax and Public Finance*, 12, 423-434.

Bräuninger, M. (2000). Wage Bargaining, Unemployment and Growth, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156(4), 646-660.

Fuchs, J., Zika, G. (2010): Arbeitsmarktbilanz bis 2025 – Demographie gibt die Richtung vor, *IAB-Kurzbericht* 12/2010.

Möller, J. (2010): The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4 (42), 325-336.

Nickell, S. (2003): A Picture of European Unemployment: Success and Failure, *CEP Discussion Papers* 0577, Centre for Economic Performance, LSE, London.

OECD (Hrsg.) (2010): OECD Employment Outlook – Moving beyond the jobs crisis, Paris.

Sachverständigenrat (2008): Jahresgutachten: Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken.

Sachverständigenrat (2002): Jahresgutachten: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum.

Turner, D., Boone, L., Giorno, C., Meacci, M., Rae, D., Richardson, P. (2001): Estimating the structural rate of unemployment for the OECD countries, *OECD Economic Studies* 33 (2001/II), 171-216.

Regionale Arbeitsmarktdisparitäten

Friso Schlitte und Ulrich Zierahn

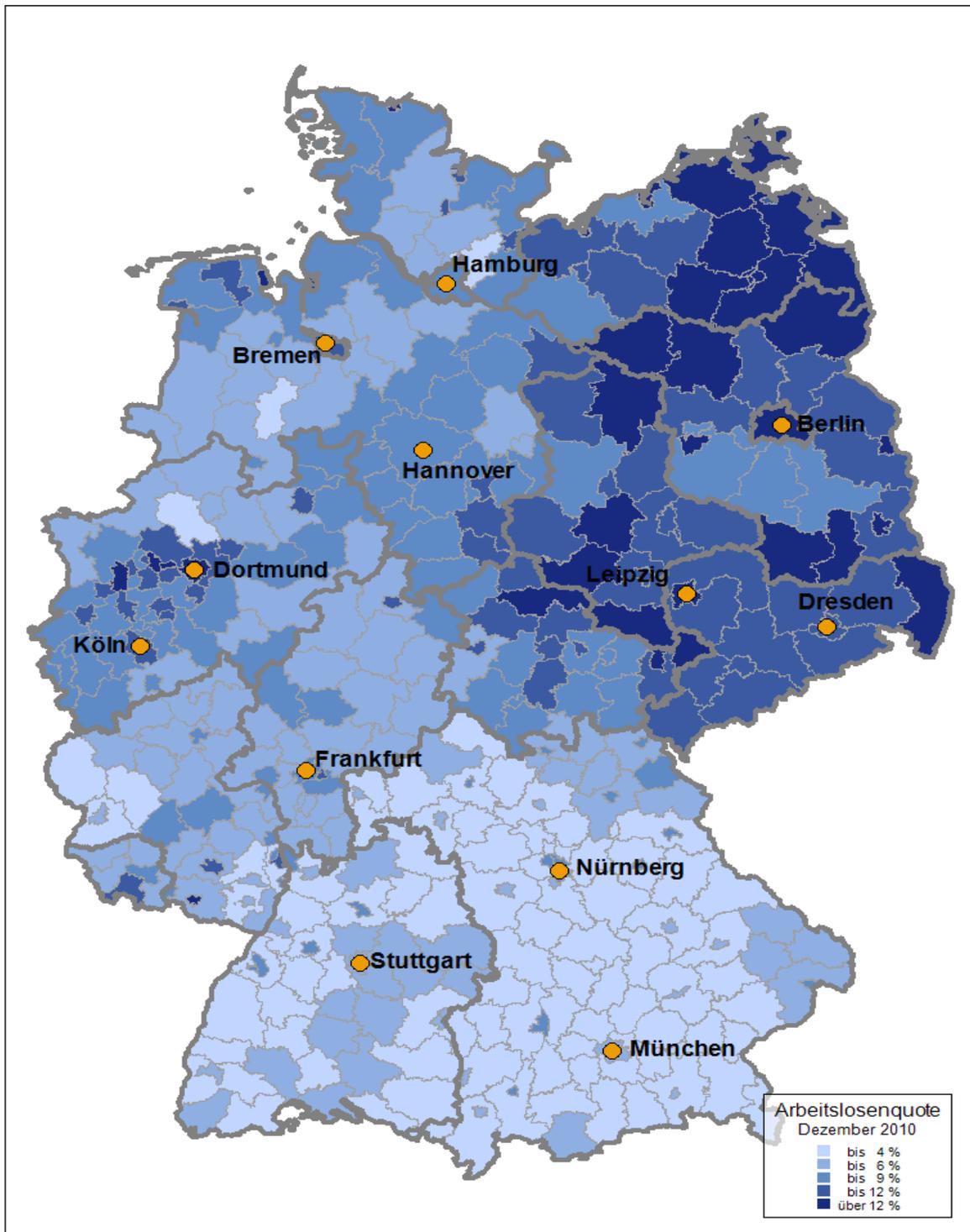
1 Regionale Arbeitsmarktdisparitäten – Jüngere Vergangenheit und Status quo

Ein Blick auf die regionalen Arbeitslosenquoten zeigt, dass der deutsche Arbeitsmarkt von erheblichen regionalen Disparitäten geprägt ist (vgl. Abbildung 1).¹ Die Spannweite der Arbeitslosenquoten reicht von 1,7 % im bayerischen Kreis Eichstätt bis hin zu 17,0 % im Kreis Demmin in Mecklenburg-Vorpommern. Besonders auffällig ist dabei ein starkes Ost-West-Gefälle: Der durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 6,1 % im Westen steht eine Quote von 11,2 % im Osten Deutschlands gegenüber. Bis auf wenige Kreise in Thüringen lagen die Arbeitslosenquoten in allen anderen ostdeutschen Kreisen über dem Bundesdurchschnitt von 7,2 %. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit auch innerhalb Westdeutschlands von starken regionalen Disparitäten gekennzeichnet. Insbesondere ist dabei ein Nord-Süd-Unterschied festzustellen. Während Bayern (4,0 %), Baden-Württemberg (4,3 %), Rheinland-Pfalz (5,4 %) und Hessen (6,0 %) unter dem westdeutschen Durchschnitt liegen, verzeichnen alle anderen Bundesländer eine deutlich höhere Arbeitslosenquote. Es zeigen sich darüber hinaus auch Disparitäten innerhalb der Bundesländer. So reicht die Spannweite der Arbeitslosenquoten beispielsweise in Thüringen von 5,1 % in Sonneberg bis 13,0 % in Gera. Insgesamt zeigt sich auch, dass die Arbeitslosigkeit in den Städten deutlich ausgeprägter ist als in den umliegenden Landkreisen. Dies ist allerdings dadurch zu erklären, dass viele Einwohner des Umlands in der Stadt Arbeit finden. Aufgrund dieser Pendlerverflechtungen werden Stadt und Umland in den nachfolgenden Abschnitten, sofern es für die Analyse relevant ist, gemeinsam betrachtet und als Metropolregion oder Agglomeration bezeichnet.

Die Disparitäten der regionalen Arbeitslosenquoten sind dabei durch eine deutliche Persistenz gekennzeichnet: Jene Regionen, welche im Jahr 2000 eine hohe Arbeitslosigkeit verzeichnen mussten, wiesen auch 2008 eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf.

¹ Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit wird in diesem Abschnitt eine von der in Abschnitt 1 verwendeten Arbeitslosenquote abweichende Definition verwendet. Im Vergleich zu Abschnitt 1 führt dies zu einer leichten Abweichung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote für Deutschland. Die hier dargestellten Arbeitslosenquoten wurden der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen und beziehen sich auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in deutschen Kreisen und kreisfreien Städten

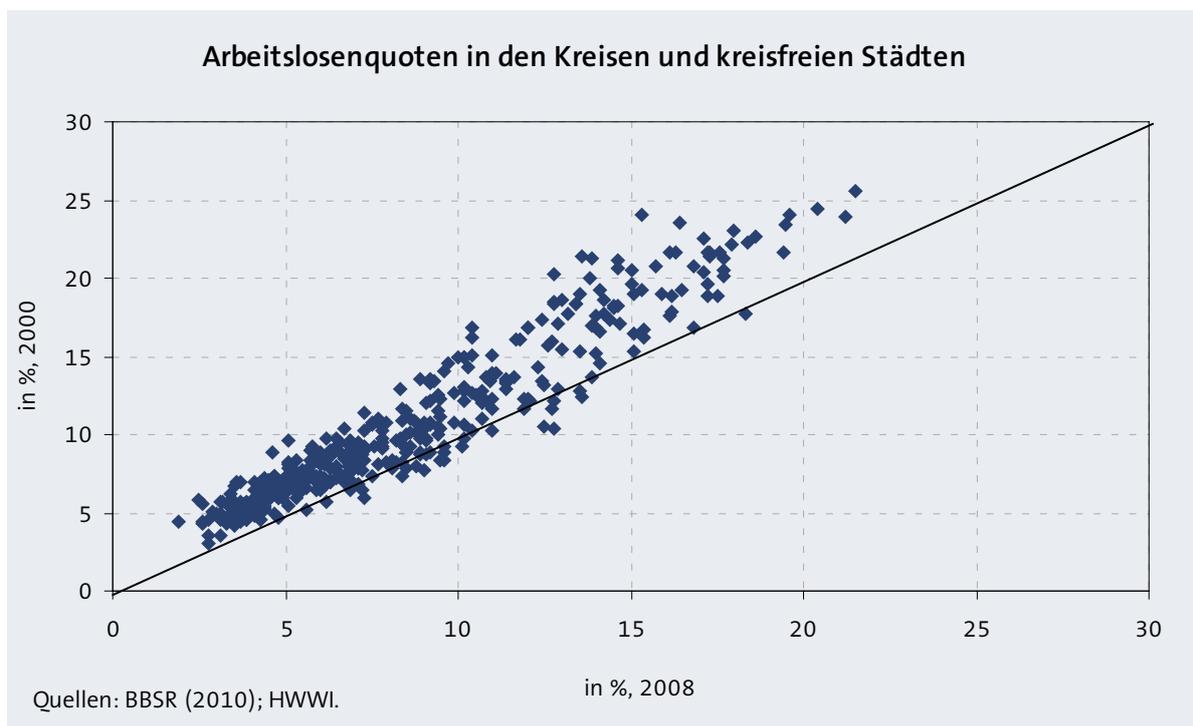


Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2010); HWWI.

Diese Situation ist in Abbildung 2 dargestellt, in welcher die Arbeitslosenquoten der deutschen Kreise in den Jahren 2000 und 2008 abgetragen sind. Jeder Punkt repräsentiert dabei einen Stadt- oder Landkreis. Anhand der 45°-Linie ist erkennbar, dass in der Mehrzahl der Kreise die Arbeitslosenquote im Jahr 2008 geringer war als im Jahr 2000 (diese Punkte liegen oberhalb

der Geraden). Gleichzeitig ist zu erkennen, dass die Kreise ihre Position zwischen den beiden Jahren relativ zu den übrigen Kreisen nur wenig verändert haben: Kreise mit einer hohen Arbeitslosenquote im Jahr 2000 wiesen auch 2008 eine relativ hohe Arbeitslosenquote aus. Somit ist die Rangordnung der Kreise, bezogen auf die Arbeitslosenquoten, zwischen den beiden Jahren sehr stabil. Die Persistenz regionaler Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf wird durch diverse empirische Studien für Deutschland (vgl. Kunz 2009a) und Europa (Decressin/Fatás 1995, Overman/Puga 2002) belegt.²

Abbildung 2

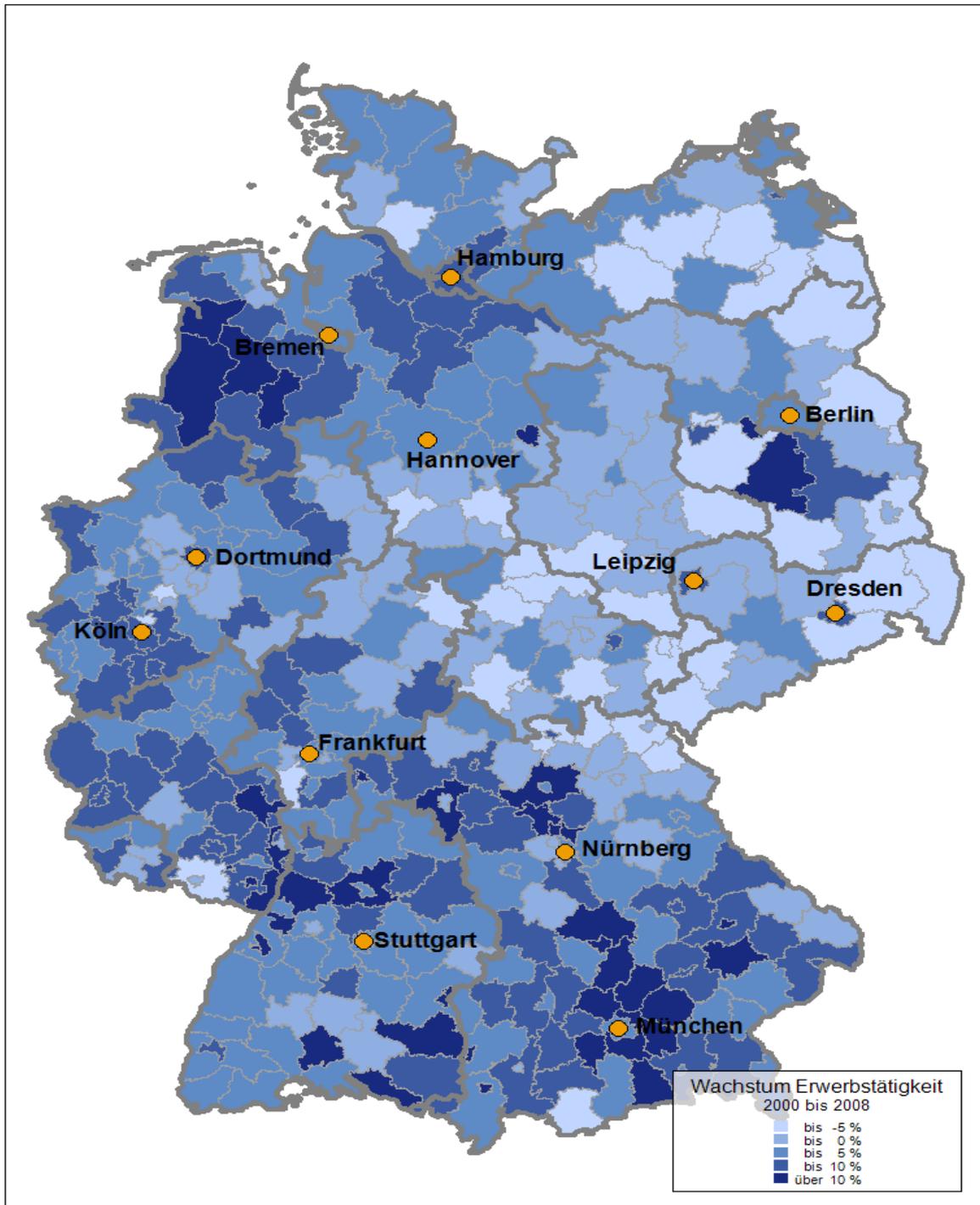


Der Hauptgegenstand der hier geführten Diskussion sind Vollbeschäftigung und regionale Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit. Allerdings ist neben den Arbeitslosenzahlen auch die Beschäftigungsentwicklung ein bedeutender Indikator für die Entwicklung eines Arbeitsmarktes. Zwar stehen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in einem engen Zusammenhang, jedoch führen steigende oder sinkende regionale Beschäftigungszahlen nicht zwangsläufig zu einem Rückgang beziehungsweise einem Anstieg der regionalen Arbeitslosigkeit. Ein regionaler Beschäftigungszuwachs kann beispielsweise allein durch Zuwanderung genährt werden. Umgekehrt kann ein Rückgang der Arbeitslosigkeit allein aus einer Schrumpfung des regionalen Arbeitskräftepotentials resultieren. Deshalb zeigt die Beschäftigungsentwicklung deutlicher als die Arbeitslosenquote, ob ein regionaler Arbeitsmarkt für Unternehmen und Arbeitskräfte an Attraktivität gewinnt oder verliert. Zudem ist es anhand von Arbeitslosenquoten aufgrund de-

² Der zeitliche Vergleich der Arbeitslosenquoten der Jahre 2000 und 2008 ist allerdings aufgrund von Änderungen der Definitionen (insbesondere im Zuge der Hartz-Reformen) nur eingeschränkt möglich. Die Rangordnung der Kreise bleibt davon jedoch weitestgehend unberührt.

finitorischer Veränderungen schwierig die Arbeitsmarktentwicklung im Zeitverlauf zu betrachten.

Abbildung 3: Wachstum der Erwerbstätigkeit in deutschen Kreisen und kreisfreien Städten



Quellen: Statistischer Ämter der Länder (2010), Berechnungen des HWWI.

Abbildung 3 stellt das Erwerbstätigenwachstum in den Kreisen und kreisfreien Städten im Zeitraum von 2000 bis 2008 dar. Ähnlich wie bei den Arbeitslosenquoten zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Während die Erwerbstätigkeit in den alten

Bundesländern durchschnittlich um rund 3,8 % gestiegen ist, sind die Erwerbstätigenzahlen in den neuen Bundesländern im Durchschnitt um 0,9 % zurückgegangen. Rund zwei Drittel der ostdeutschen Kreise mussten einen Rückgang der Erwerbstätigkeit hinnehmen. In einigen Regionen, insbesondere ländliche Regionen sowie kleinere kreisfreie Städte, wie beispielsweise Suhl, Halle (Saale) oder Frankfurt (Oder) schrumpfte die Erwerbstätigkeit um deutlich mehr als 5 %. Entgegen diesem Trend ist in einigen anderen Regionen Ostdeutschlands aber auch ein Anstieg der Erwerbstätigenzahl feststellbar. Die Städte Dresden, Leipzig und Jena sowie einige Regionen im Umland von Berlin erreichten im selben Zeitraum sogar einen Zuwachs von über 5 %. In Westdeutschland wiesen mehr als drei Viertel aller Kreise eine positive Wachstumsrate aus. Besonders günstige Entwicklungen zeigten sich in den Metropolregionen, wie beispielsweise München, Köln-Bonn, Hamburg und Rhein-Neckar. Aber auch in einigen ländlichen Regionen, wie beispielsweise im westlichen Teil Niedersachsens stieg die Erwerbstätigkeit stark. Ein Rückgang der Erwerbstätigkeit ist demgegenüber zum Beispiel in einigen Städten des Ruhrgebiets oder in den ländlichen Regionen Nordhessens, Süd-Niedersachsens und Nord-Bayerns zu beobachten.

Insgesamt werden, wie bei der Arbeitslosigkeit, auch bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit erhebliche regionale Unterschiede deutlich. Die Entwicklung regionalen Erwerbstätigenzahlen weist darauf hin, dass sich die Arbeitsnachfrage vor allem in den Metropolregionen Westdeutschlands positiv entwickelt. Abgesehen von einigen städtischen Regionen ist in den meisten ostdeutschen Regionen angesichts des anhaltenden Rückgangs in der Erwerbstätigkeit auch längerfristig keine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten. Hier zeigt sich, dass es die Metropolregionen mit einer relativ großen Vielfalt an Jobangeboten einerseits und qualifizierten Arbeitskräften andererseits vergleichsweise leichter haben, das Niveau der Erwerbstätigkeit zu halten beziehungsweise aufzubauen. Hierzu trägt nicht zuletzt auch eine vergleichsweise gute Ausstattung mit sogenannten weichen Standortfaktoren, wie beispielsweise das Angebot an Einrichtungen für Kultur, Freizeit und Bildung bei.

2. Determinanten der regionalen Arbeitsmarktentwicklung

Nachdem aufgezeigt wurde, dass der deutsche Arbeitsmarkt von erheblichen regionalen Unterschieden gekennzeichnet ist, welche sich im Verlauf der Zeit als relativ persistent erwiesen haben, werden nachfolgend verschiedene Einflussfaktoren für die Entwicklung regionaler Arbeitsmarktdisparitäten diskutiert. Zur besseren Verständlichkeit der Ansätze zur Erklärung regionaler Unterschiede wird die Diskussion die mit Hilfe der Lohnkurve eingeführt.

2.1 Regionale Arbeitsmarktdisparitäten und die Lohnkurve

Regionale Arbeitsmarktdisparitäten werden häufig im Rahmen der Lohnkurve diskutiert. Die Lohnkurve stellt einen empirisch mehrfach beobachteten Zusammenhang zwischen der Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit und dem regionalen Lohnniveau dar: Je höher die Arbeitslosigkeit desto niedriger ist das Lohnniveau. Dieser Zusammenhang wurde als erstes von Blanchflower und Oswald (1990 und 1994) ermittelt und seitdem in diversen weiteren Studien für unterschiedliche Länder und Datensätze bestätigt (vgl. Blien 2001 und 2003). Die Ergebnisse von Blanchflower und Oswald zeigen, dass mit einer zehnpromzentigen Erhöhung der regionalen Arbeitslosigkeit ein einprozentiger Rückgang des Lohnes verbunden ist. Zwar wurde dieser Wert bereits in verschiedenen Ländern beobachtet, so dass einige bereits von einer Gesetzmäßigkeit ausgingen. Allerdings gibt es auch abweichende Untersuchungsergebnisse. Während sich die Lohnkurve zwischen den Ländern aufgrund von unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte sowie Unterschieden in den Lohnverhandlungssystemen unterscheiden kann, ist davon auszugehen, dass sich die Lohnkurve innerhalb von Staaten regional kaum unterscheidet. In Deutschland wurden zwar verschiedene unterschiedliche Lohnkurven für Ost- und Westdeutschland geschätzt. Da die relativen Niveauunterschiede von Arbeitslosigkeit und Löhnen zwischen Ost und West aber seit Jahren relativ stabil sind kann auch eine gesamtdeutsche Lohnkurve betrachtet werden (vgl. Blien 2003). Die in Deutschland üblichen branchenspezifischen Flächentarifverträge implizieren laut Blien (2003) eine eher flacher verlaufende Lohnkurve als in den angelsächsischen Ländern, wenn Ost- und Westdeutschland jeweils getrennt betrachtet werden. Gemeinsam betrachtet führten die Niveauunterschiede zwischen Ost und West jedoch zu einem steileren Verlauf.

Es gibt verschiedene theoretische Ansätze, mit welchen den Verlauf der Lohnkurve erklärt wird. Auf den deutschen Arbeitsmarkt bezogen bietet sich insbesondere der Ansatz der Effizienzlohntheorie an (vgl. Blien 2001). Im Rahmen der Effizienzlohntheorie wird argumentiert, dass sowohl die Arbeitslosenquote als auch der Lohn als Anreize zu hoher Arbeitsleistung dienen: Je höher die Arbeitslosenquote und je höher der Lohn, desto eher ist ein Arbeitnehmer bereit, eine hohe Arbeitsleistung zu liefern. Aus Sicht der Unternehmen muss daher der Lohn umso höher sein, je geringer die Arbeitslosenquote ist, um die Arbeitnehmer zu einer bestimmten Arbeitsleistung zu motivieren. Dadurch bildet sich ein negativer Zusammenhang zwischen Lohn und Arbeitslosigkeit heraus, durch den die Lohnkurve begründet wird. Damit spiegelt die Lohnkurve das Verhalten des Arbeitsangebotes wider, so dass die Lohnkurve auch als Arbeitsangebotskurve interpretiert wird (vgl. Blien 2001).

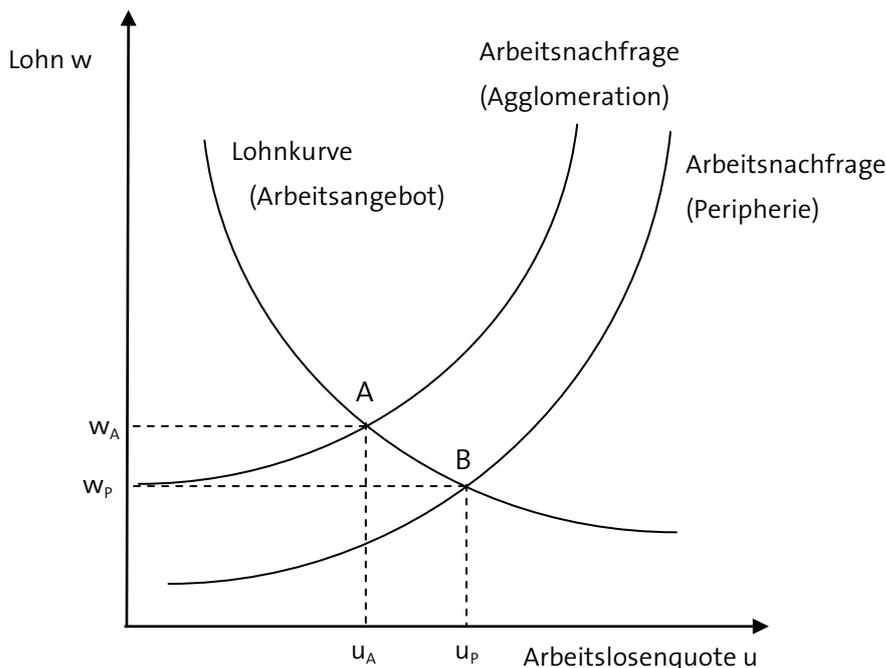
Da die Lohnkurve über die Regionen eines Landes als relativ stabil betrachtet werden kann ist die Arbeitsnachfrage von zentraler Bedeutung für die Disparitäten regionaler Arbeitslosenquo-

ten. Diese Bedeutung der Arbeitsnachfrage wird beispielsweise auch durch empirische Ergebnisse von Overman und Puga (2002) bestätigt: Die Beschäftigungsentwicklung war in jenen Regionen vorteilhafter, in denen die Arbeitslosigkeit bereits gering war.

Die Arbeitsnachfrage gibt wider, in welchem Maße die Unternehmen Arbeitskraft nachfragen. Es besteht dabei ein positiver Zusammenhang zwischen Lohn und Arbeitslosigkeit: Je höher der Lohn, desto weniger Arbeitskraft wird nachgefragt und desto höher ist die Arbeitslosenquote, da mit dem Lohn auch die Arbeitskosten ansteigen. Entsprechend geht ein höherer Reallohn mit einer geringeren Beschäftigung und entsprechend höherer Arbeitslosigkeit einher (Michaellis/de Pinto 2010).

Arbeitslosenquote und Lohnniveau einer Region ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Abbildung 4 zeigt die regionale Angebots- und Nachfragefunktion, wobei w_A (w_P) das Lohnniveau und u_A (u_P) die Arbeitslosenquote der Agglomeration (der Peripherie) im Gleichgewicht des jeweiligen regionalen Arbeitsmarktes darstellen.

Abbildung 4: Disparitäten regionaler Arbeitsmärkte

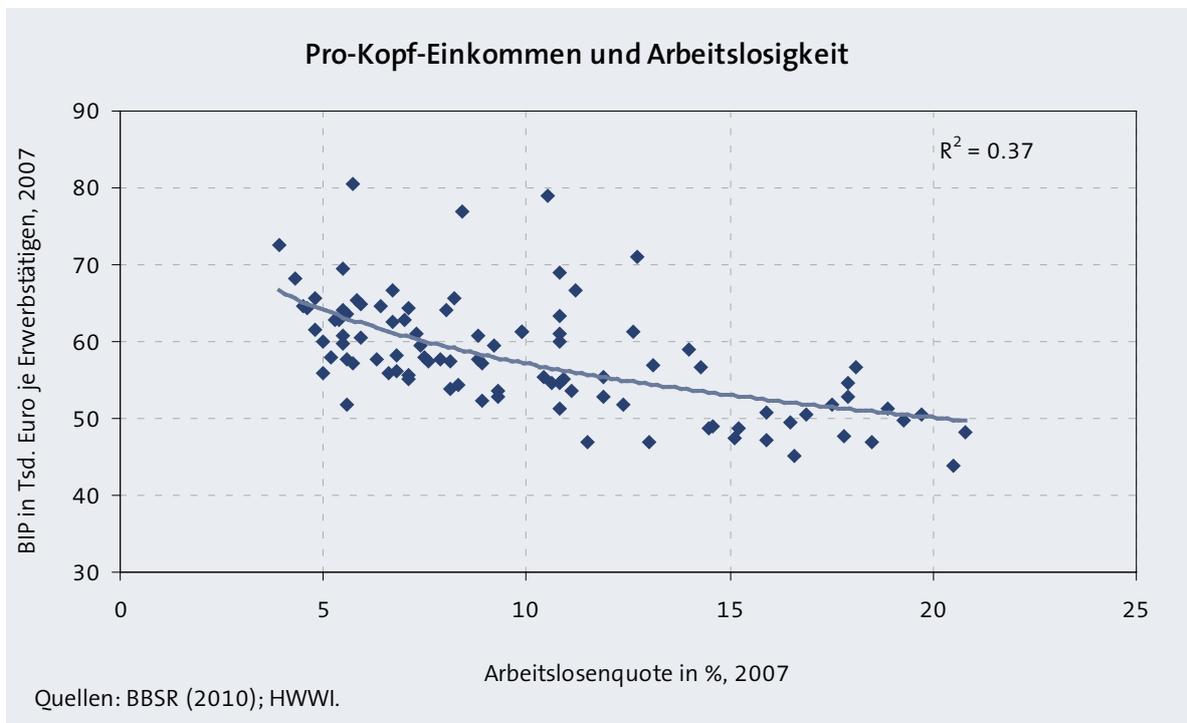


Quelle: HWWI.

Anhand von Abbildung 5 wird die Bedeutung des Konzepts der Lohnkurve (bzw. der Arbeitsangebotskurve) für Deutschland deutlich: In der Abbildung ist das Einkommen je Erwerbstätige – als Approximation des regionalen Lohnniveaus – gegen die regionale Arbeitslosenquote abgetragen. Es wird deutlich, dass jene Regionen, welche ein hohes Lohnniveau aufweisen, auch eine vergleichsweise geringe Arbeitslosenquote verzeichnen. Die Position der Regionen auf dieser Kurve hängt von der Arbeitsnachfrage ab, welche sich regional unterscheidet. In den

Nachfolgenden Kapiteln werden angebots- und nachfrageseitige Aspekte als mögliche Einflussfaktoren für regionale Arbeitsmarktdisparitäten in Deutschland anhand der Lohnkurve diskutiert.

Abbildung 5



2.2 Räumliche Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten

Wie vorangehend anhand der Lohnkurve dargestellt wurde, werden regionale Arbeitsmarktdisparitäten maßgeblich durch strukturelle Unterschiede in der regionalen Arbeitsnachfrage bestimmt. Einen bedeutenden Faktor zur Erklärung regionaler Disparitäten in der Nachfrage nach Arbeit stellen Agglomerationsprozesse, also die räumliche Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten dar. Unter welchen Umständen und in welchem Ausmaß Agglomeration stattfindet, wird im Rahmen der Literatur der Neuen Ökonomischen Geographie (NÖG) diskutiert. Das zentrale Modell der NÖG, das sogenannte Zentrum-Peripherie-Modell, wurde von Krugman (1991a) eingeführt. Auch in den meisten nachfolgenden Modellen der NÖG gelten weiterhin die grundlegenden Mechanismen des Krugman-Modells. Das Modell beschreibt die räumliche Verteilung von ökonomischen Aktivitäten zwischen zentralen und peripher gelegenen lokalen Märkten. Dabei wird das Ausmaß der räumlichen Konzentration durch die relative Stärke zweier gegenläufig wirkenden Kräfte bestimmt: Zentripetale und zentrifugale Kräfte.

Zentripetale Kräfte werden solche Einflüsse genannt, welche eine verstärkte Agglomeration bewirken. Eine der zentralen und häufig diskutierten zentripetalen Kräfte ist der sogenannte „home market effect“. Demnach siedeln sich Unternehmen in solchen Regionen an, in denen sie auf die größte lokale Nachfrage stoßen und damit die kürzesten Wege zu ihren Kunden vorfinden. Dies hat zur Folge, dass die Produktion in den Zentren zunimmt und somit auch Arbeitsnachfrage und Löhne steigen. Das relativ hohe Lohnniveau zieht wiederum weitere Arbeitskräfte aus der Peripherie an. Da dies wiederum die lokale Nachfrage erhöht, kann sich ein zirkulärer, kumulativer Prozess in Gang setzen, der den „home market effect“ fortwährend verstärkt. Agglomerationen bieten gegenüber der Peripherie noch weitere Vorteile für Unternehmen und Arbeitskräfte. In „dichten Arbeitsmärkten“ (Arbeitsmarktpooling) finden Unternehmen beispielsweise eine Vielzahl von Arbeitskräften mit den benötigten spezifischen Qualifikationen. Umgekehrt haben Fachkräfte einen Anreiz in solche Regionen zu wandern, in denen sie Arbeitsplätze vorfinden, die ihrer Qualifikation entsprechen. Des Weiteren belegen verschiedene Studien die Relevanz von räumlich begrenztem Wissen, sogenannte lokalisierte Wissensspillover, welches sich positiv auf die Produktivität der lokalen Unternehmen auswirken kann (beispielsweise Rauch 1993; Feldmann 2003; Moretti 2004).

Dem gegenüber stehen jedoch die zentrifugalen Kräfte, welche die Produktion abseits der Zentren begünstigen. Dies sind beispielsweise hohe Mieten in der Agglomeration, immobile Arbeitskräfte und andere immobile Produktionsfaktoren, oder Verstopfungs- und Verschmutzungskosten in der Agglomeration. Je nachdem, wie die zentripetalen und zentrifugalen Kräfte im Verhältnis zueinander stehen, entsteht eine Struktur von Regionen mit großen oder kleinen Disparitäten der Wirtschaftskraft. Überwiegen die zentripetalen Kräfte, so kommt es zu einer Zentrum-Peripherie-Struktur, in der die wirtschaftliche Aktivität auf eine (oder mehrere) Agglomeration(en) konzentriert ist, während die Peripherie stagniert. Überwiegen die zentrifugalen Kräfte, so bildet sich eine Struktur von Regionen mit ähnlicher Wirtschaftskraft heraus.

Die Relevanz der NÖG wird durch die empirische Wirtschaftsforschung bestätigt. So finden beispielsweise Brakman, Garretsen und Schramm (1999) in Ostdeutschland Anzeichen dafür, dass die mit der Agglomeration einhergehenden Wissensspillover die Leistung der jeweiligen regionalen Wirtschaft steigern und folgern daraus, dass eine Angleichung der Wirtschaftsleistung nicht ohne einen „andauernden“ Finanzeinsatz für die wirtschaftlich schwachen Regionen möglich ist. Darüber hinaus stellen die Autoren für Ostdeutschland fest, dass die vorgefundene regionale Lohnstruktur und der beobachtete „home market effect“ zu den Vorhersagen des Zentrum-Peripherie-Modells passen. In einer späteren Untersuchung finden Garretsen, Schramm und Brakman (2004) für Deutschland „klare Evidenz“ für die zentralen Parameter eines Modells der Neuen Ökonomischen Geographie und die damit verbundene regionale Lohnstruktur. Die Bedeutung des Marktpotentials für die regionale Arbeitslosenquote wird durch diverse empirische Studien belegt (vgl. Elhorst 2003).

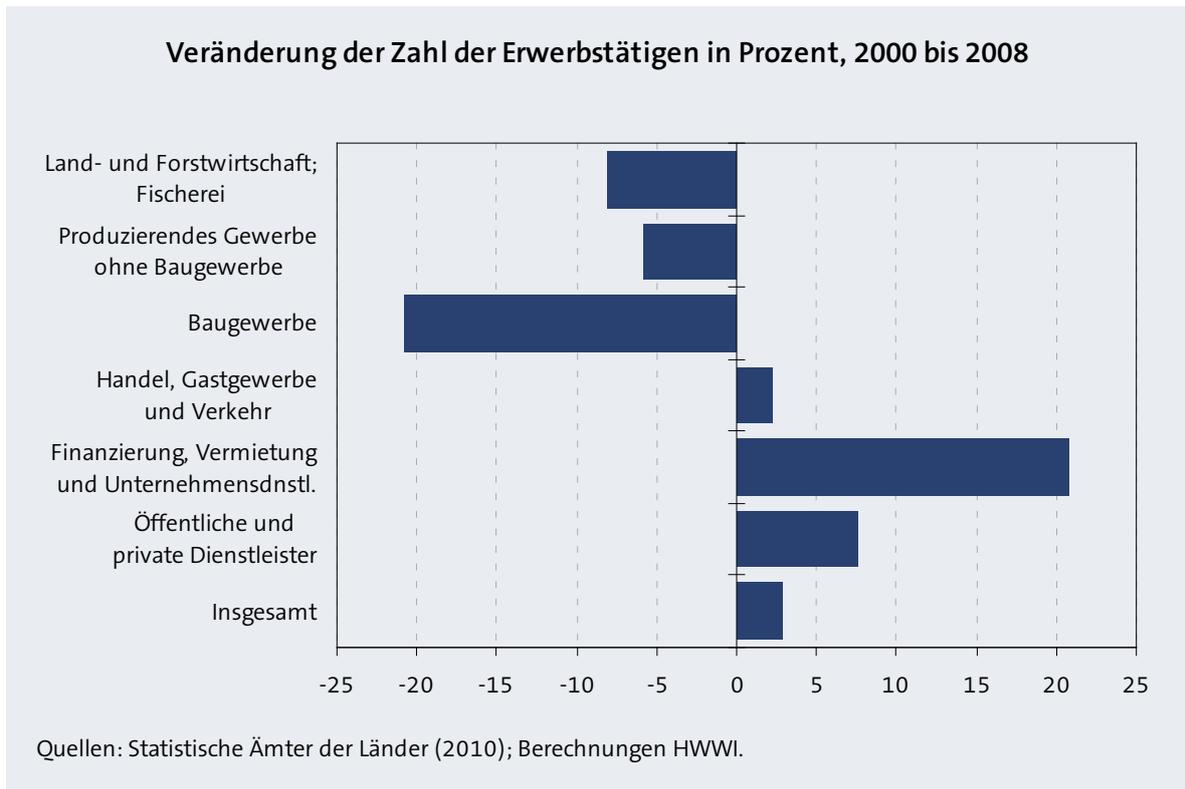
In der NÖG wird zwar aus Vereinfachungsgründen häufig Vollbeschäftigung unterstellt, es gibt jedoch bereits Modelle, die auch im Rahmen der NÖG Arbeitslosigkeit diskutieren. Hier ist insbesondere das Modell von Epifani und Garcia (2005) zu nennen. Die Autoren greifen auf das Arbeitsmarktmodell von Pissarides (1990) zurück, welches modelliert, wie Arbeitslosigkeit durch Friktionen im Prozess der Arbeitssuche von Arbeitslosen und der Suche nach geeigneten Bewerbern von Unternehmen zustande kommt. Epifani und Garcia (2005) zeigen, wie ein solches Arbeitsmarktmodell im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie³ Disparitäten regionaler Arbeitslosenquoten erklären kann. In diesem Modell kommt es, wie oben beschrieben, aufgrund des Zusammenspiels zentripetaler und zentrifugaler Kräfte zu einer Zentrum-Peripherie-Struktur: Kumulative Prozesse im Zuge des home-market-effects führen zu einer Agglomeration der wirtschaftlichen Aktivität in einer Region. Dies spiegelt sich in einer höheren Arbeitslosigkeit und geringeren Löhnen bzw. geringerer Produktion in der Peripherie gegenüber der Agglomeration nieder.

2.3 Sektorale Spezialisierung und struktureller Wandel

Einen weiteren zentralen Faktor für die Entwicklung der regionalen Arbeitsnachfrage stellt die lokale Branchenstruktur dar. Im Zuge des technologischen Fortschritts und des sektoralen Strukturwandels ist die Beschäftigung in manchen Branchen tendenziell rückläufig, während sie anderen weiter ansteigt. Die Bedeutung der sektoralen Wirtschaftsstruktur für die regionale Arbeitsmarktentwicklung wird durch verschiedene Studien bestätigt (beispielsweise Möller und Tassinopoulos 2000). Abbildung 6 stellt die branchenspezifische Entwicklung der Erwerbstätigkeit zwischen den Jahren 2000 und 2008 auf nationaler Ebene dar. Während alle drei Dienstleistungsbereichen einen Anstieg der Erwerbstätigkeit aufweisen, ist die Zahl der Erwerbstätigen in den übrigen Branchen zurückgegangen. Demnach wird eine Region mit vergleichsweise hohem Dienstleistungsanteil mit größerer Wahrscheinlichkeit auch eine relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung aufweisen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die in Abbildung 6 dargestellten Entwicklungen auf hoch-aggregierte Sektoren beziehen. Bei einer differenzierteren Betrachtung der Sektorenstruktur können beispielsweise einige Branchen des Verarbeitenden Gewerbes tendenziell einen positiven und einige Dienstleistungsbranchen einen eher negativen Beschäftigungseffekt aufweisen.

³ In ihrer Studie beziehen sich die Autoren auf das NÖG-Modell von Helpman (1998) and Hanson (1998)

Abbildung 6



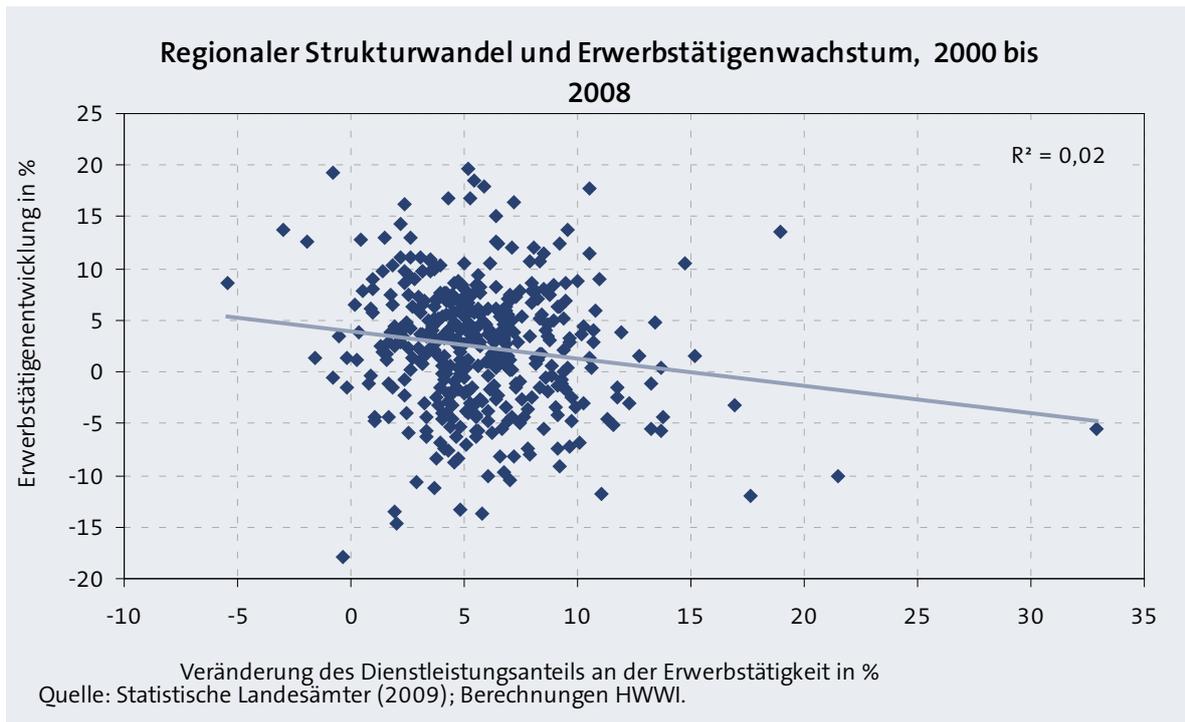
Der Einfluss der lokalen Branchenstruktur auf die regionale Arbeitsnachfrage lässt sich anhand des Modells von Appelbaum und Schettkat (1993, 1994 und 1995) beschreiben, wie nachfolgend dargestellt wird: Demnach wird die Arbeitsnachfrage vom technischen Fortschritt auf zweierlei Arten beeinflusst. Einerseits hat technischer Fortschritt zur Folge, dass dieselbe Produktion aufgrund der höheren Produktivität mit einer geringeren Zahl an Beschäftigten erzielt werden kann, so dass die Arbeitsnachfrage sinkt – mit entsprechenden Folgen für Löhne und Arbeitslosigkeit. Dies wird als Freisetzungseffekt bezeichnet. Dem gegenüber steht jedoch der sogenannte Kompensationseffekt: Technischer Fortschritt führt zu höherer Produktivität und senkt so die Kosten, was in Form von Preissenkungen weitergegeben wird. Diese wiederum stimulieren die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und führen so zu einem Ausbau der Produktion, für welchen zusätzliche Arbeitskraft benötigt wird. Der Nettoeffekt auf die Arbeitsnachfrage hängt demnach davon ab, wie stark die Güternachfrage infolge der Preissenkung (als Reaktion auf den technischen Fortschritt) zunimmt. Reagiert die Güternachfrage hinreichend stark, so kommt es infolge technischen Fortschritts zu einem Ausbau der Beschäftigung – reagiert sie hingegen zu schwach, so kommt es zu einem Beschäftigungsabbau.

Demnach ist die Sektorstruktur der Regionen bedeutsam, da die Stärke der Reaktion der Güternachfrage auf die Preissenkung infolge technischen Fortschritts sich zwischen den Sektoren unterscheidet. Dies hat zur Folge, dass technischer Fortschritt in einigen Sektoren zu einem Beschäftigungsausbau führt, wohingegen in anderen Sektoren mit einem Beschäftigungsabbau

bau verbunden ist. Im Rahmen dieser Diskussion beobachtet Schettkat (1997), dass Produktivitätsfortschritte in Deutschland, Japan und den USA mit einem Beschäftigungsrückgang im Agrarsektor verbunden waren. Dies führt er auf die Marktsättigung in diesem Sektor zurück, die dazu führt, dass die Güternachfrage nur gering auf Preissenkungen reagiert, so dass die Freisetzungseffekte technischen Fortschritts dominieren. Ein ähnliches Muster erkennt er für den Industriesektor in den USA und in Deutschland. Nur für den Dienstleistungssektor findet Schettkat (1997) eine Dominanz der Kompensationseffekte technischen Fortschritts: Hier führt technischer Fortschritt zu Preissenkungen, die genügen zusätzliche Nachfrage generieren, um zu zusätzlicher Beschäftigung zu führen.

Allerdings ist ein ausgeprägter struktureller Wandel mit steigendem Anteil des Dienstleistungssektors nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer positiven Erwerbstätigenentwicklung. Eine Zunahme des Anteils der Dienstleistungssektoren kann auch durch einen Rückgang der Erwerbstätigkeit in den anderen Sektoren zustande kommen. Häufig sind starke strukturelle Umbrüche wie in Ostdeutschland oder in einigen industriell geprägten Regionen Westdeutschlands mit einem Rückgang der Erwerbstätigkeit verbunden. Dies wird in Abbildung 7 deutlich, die – bei einem niedrigen Erklärungsgehalt – sogar eine leicht negative Korrelation zwischen dem Wachstum des Anteils der Dienstleistungssektoren an der Erwerbstätigkeit und dem Erwerbstätigenwachstum in den deutschen Kreisen zeigt. Insgesamt wird die Erwerbstätigenentwicklung in den einzelnen Regionen stark durch die lokale Wirtschaftsstruktur geprägt sein. Die Erwerbstätigkeit wird vor allem in den Kreisen zunehmen, in denen sich ein oder mehrere Dienstleistungssektoren dynamisch entwickeln und zugleich die Erwerbstätigkeit im sekundären Sektor gehalten werden kann. Beispielsweise hat die Erwerbstätigkeit in der südlichen Hälfte Bayerns sowie im westlichen Teil Niedersachsens sowohl im Dienstleistungsbereich, als auch im industriellen Sektor zwischen 2000 und 2008 zugenommen. Dagegen konnte zum Beispiel in einigen Städten des Ruhrgebiets ein vergleichsweise geringer Zuwachs der Erwerbstätigkeit im Dienstleistungssektor den Rückgang im industriellen Bereich nicht kompensieren.

Abbildung 7



2.4 Demographische Entwicklung

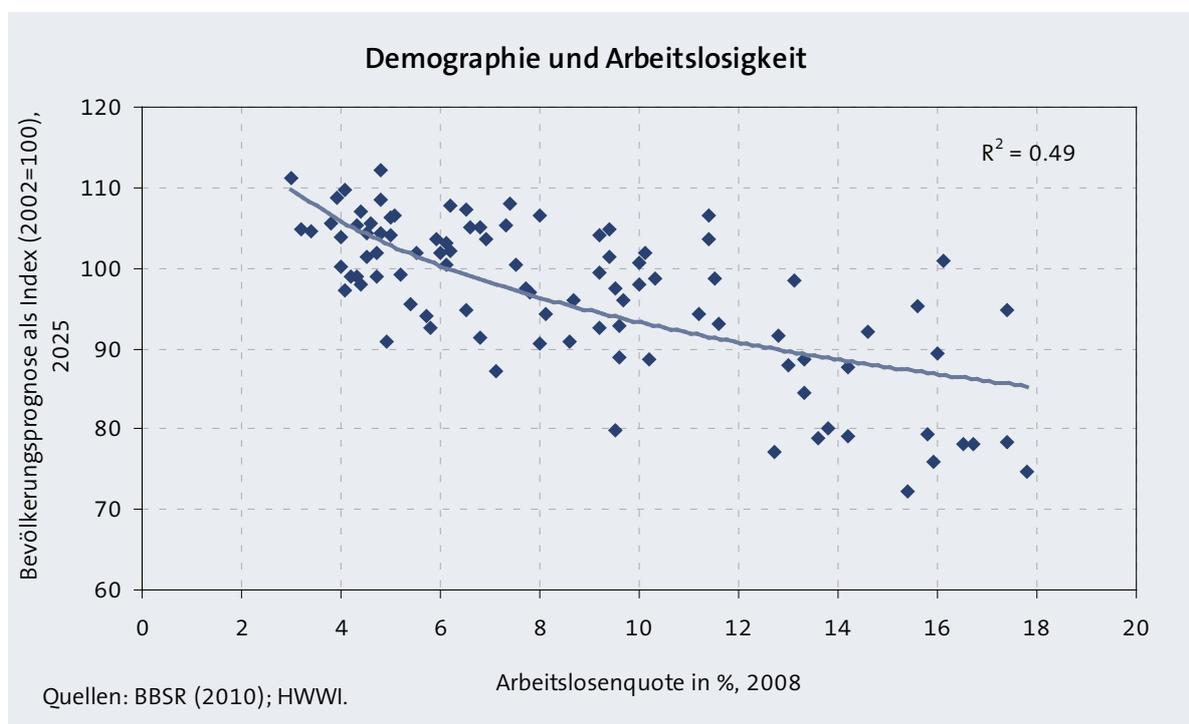
Ebenfalls entscheidend für die zukünftige Entwicklung eines regionalen Arbeitsmarktes sind die vorhandene Struktur sowie die Entwicklung des lokalen Arbeitskräftepotentials. Laut der Raumordnungsprognose des BBSR (2009) wird die Bevölkerungszahl in Deutschland im Zeitraum 2010 bis 2025 im Zuge des demografischen Wandels um rund 1,3 % zurückgehen. Des Weiteren wird sich die Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung mit dem Austritt der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsmarkt insgesamt nach oben verschieben.

Auf der regionalen Ebene wird die demographische Entwicklung allerdings sehr unterschiedlich ausfallen. Dies ist insbesondere auf die Migration von Arbeitskräften zurückzuführen. Die Entscheidung von Menschen, in einer bestimmten Gegend oder Stadt zu leben und zu arbeiten, wird von zahlreichen Standortfaktoren beeinflusst.⁴ Generell haben städtische Regionen, die wirtschaftlich florieren, hohe Löhne und ein attraktives Lebensumfeld bieten, diesbezüglich einen Vorteil. Abbildung 8 und Abbildung 9 zeigen beispielsweise, dass die Bevölkerung vor allem in den Regionen wachsen wird, wo derzeit das Lohnniveau hoch beziehungsweise die Arbeitslosigkeit gering ist, während die Bevölkerungen in Regionen mit einer relativ ungünstigen Arbeitsmarktsituation zurückgehen wird. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich die

⁴ Vgl. Niebuhr/Stiller (2004), Burkert/Niebuhr/Wapler (2007), Mertens/Haas (2006)

Wanderungsentscheidungen zunehmend an sogenannten weichen Standortfaktoren orientieren wie dem Angebot von Kultur-, Freizeit- und Bildungseinrichtungen, der Attraktivität der Immobilienangebote oder der Familienfreundlichkeit, wie beispielsweise das Betreuungsangebot für Kinder. In diesem Zusammenhang wird vermehrt auch die Bedeutung der Internationalität – der kulturellen und ethnischen Vielfalt – der (Erwerbs-) Bevölkerung betont, die das Standortimage positiv beeinflusst.⁵ Die Internationalität eines Standortes ist beispielsweise dann bedeutsam, wenn infolge der Verlagerung eines Unternehmenssitzes hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zuwandern müssen oder das Unternehmen auf Arbeitskräfte auf dem nationalen oder internationalen Arbeitsmarkt angewiesen ist.

Abbildung 8



⁵ Vgl. Damelang/Steinhardt/Stiller (2008)

Abbildung 9

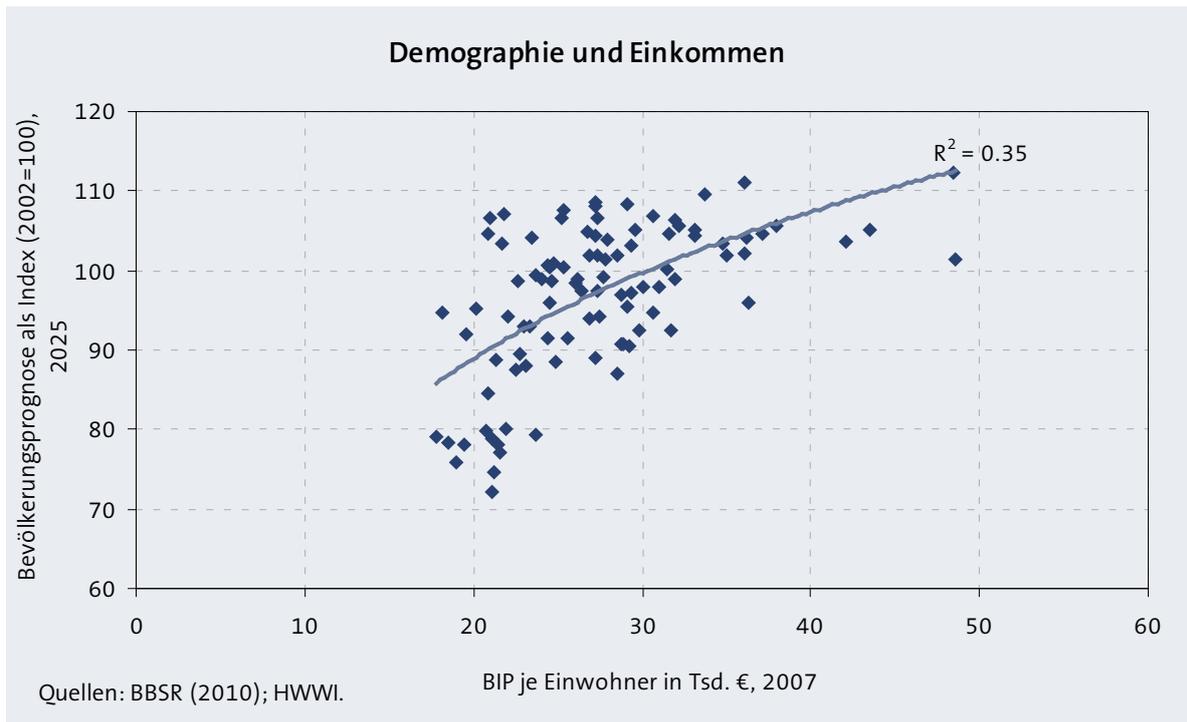
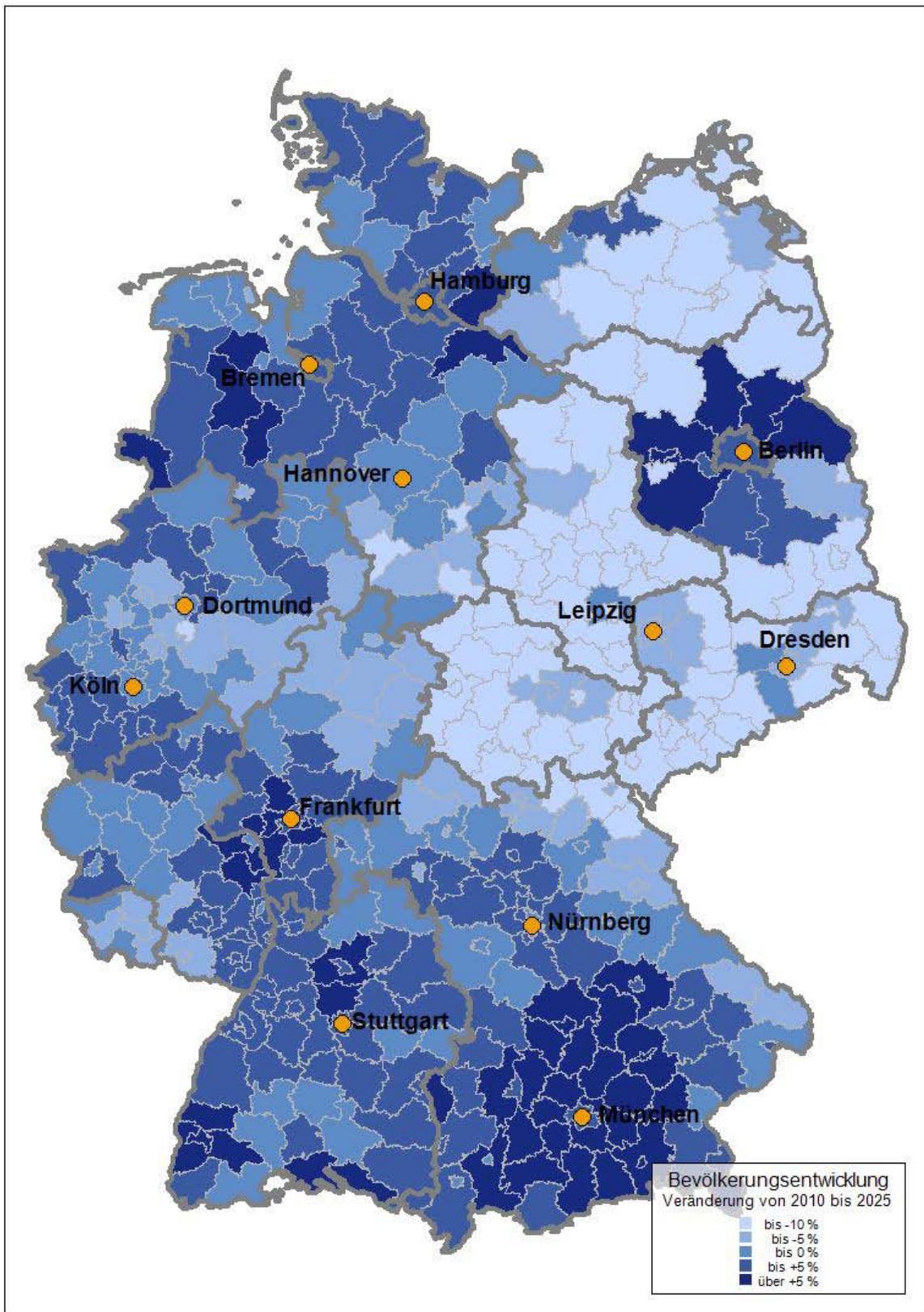


Abbildung 10 stellt die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Kreisen und kreisfreien Städten bis zum Jahr 2025 dar. Insbesondere die meisten ländlichen Regionen Ostdeutschlands werden aufgrund ungünstiger Arbeitsmarktbedingungen weitere Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen. In den meisten dieser Regionen wird ein Bevölkerungsrückgang von mehr als 10 % erwartet. Abgesehen von Bad Doberan kann innerhalb von Ostdeutschland nur in der Metropolregion Berlin mit Zuwächsen gerechnet werden. In den Regionen um Erfurt-Weimar-Jena, Halle-Leipzig sowie Dresden wird der Rückgang vergleichsweise gering ausfallen. In Westdeutschland wird dagegen für mehr als die Hälfte der Kreise ein Bevölkerungszuwachs prognostiziert. Insbesondere in den Metropolregionen wie München, Frankfurt oder Hamburg werden Bevölkerungszuwächse erwartet. Zu den wachsenden Regionen gehören allerdings auch einige ländliche Regionen in Westdeutschland, wie beispielsweise der süd-westliche Teil Niedersachsens.

Abbildung 10

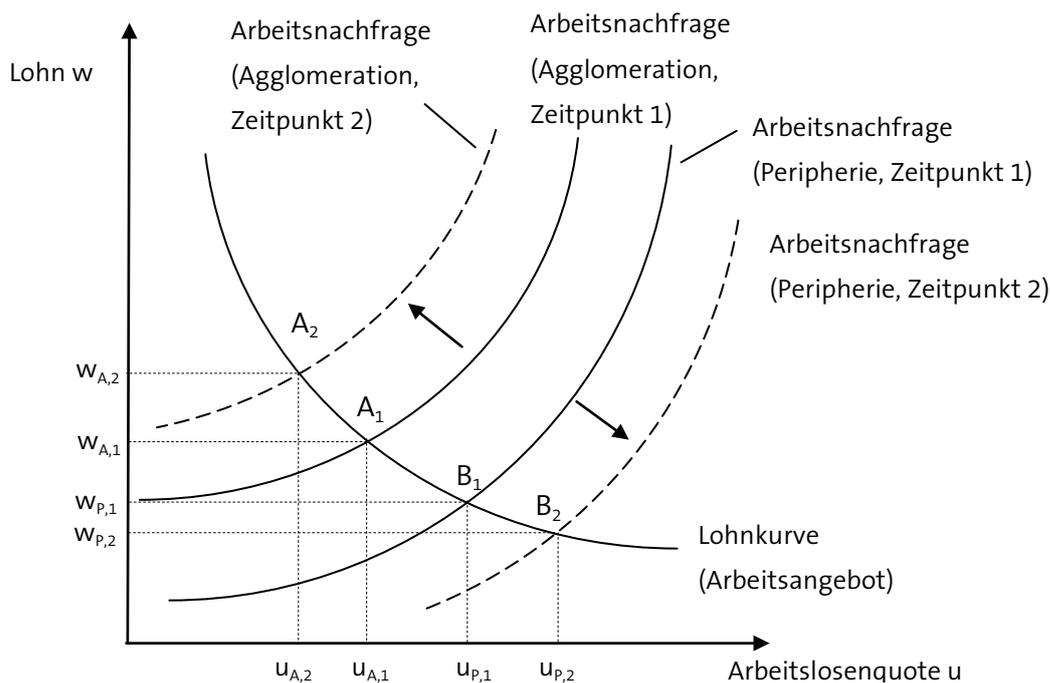


Quellen: BBSR (2009); HWWI.

Welche Wirkung die disparitäre demographische Entwicklung auf die regionalen Arbeitslosenquoten haben wird, kann aufgrund von gegenläufigen Effekten nicht eindeutig geklärt werden. Die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien über die Effekte von Migration auf die Arbeitslosigkeit in Herkunfts- und Zielregion liefern keine eindeutigen Hinweise (vgl. Elhorst 2003). Zunächst wirkt sich Migration direkt auf das Arbeitskräfteangebot aus. Nimmt man an, dass die Arbeitsnachfrage davon unberührt bleibt, so wäre eine Angleichung der regionalen Arbeitslosenquoten (und Löhne) zu erwarten: Bei gleichbleibender Arbeitsnachfrage und Beschäftigung nimmt die Arbeitslosigkeit in der Herkunftsregion ab und in der Zielregion zu. Bei vollkommener Mobilität des Faktors Arbeit würde dieser Effekt zu einer Angleichung der Arbeitslosenquoten führen. Indirekt bewirkt die Abwanderung in der schrumpfenden Region jedoch einen Rückgang und in der wachsenden Region einen Zuwachs der Arbeitsnachfrage aus zwei Gründen: Zum einen wirkt sich die Migration von Arbeitskräften und ihren Familien auf die Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen aus. Zum anderen gehen möglicherweise bestimmte, von Unternehmen nachgefragte Fähigkeiten und Qualifikationen in der einen Region verloren, während die andere von ihnen profitiert. Die Herkunftsregion wird so für Unternehmen unattraktiver, was weitere Abwanderung und eine weiter sinkende Arbeitsnachfrage bewirken kann. Dagegen profitiert die Zielregion in Form einer gesteigerten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen (home-market-effekt) sowie durch komplementäre Fähigkeiten und Qualifikationen, welche das Produktivitätsniveau anheben und die Attraktivität der Regionen für Unternehmen erhöht. Überwiegen die indirekten, nachfrageseitigen Effekte den Angebotseffekt, werden sich die regionalen Arbeitsmarktdisparitäten verstärken. Entsprechend werden sich das Gleichgewicht der wachsenden Metropolregion A und der schrumpfenden peripheren Region B in Abbildung 11 entlang der Lohnkurve auseinander bewegen.⁶

⁶ Epifani und Gancia (2005) stellen in ihrem Modell beide Effekte gegenüber. Der Effekt der sinkenden Arbeitslosigkeit in der Peripherie infolge der Auswanderung wirkt dabei nur kurzfristig. Langfristig überwiegt in ihrem Modell der Agglomerationseffekt und die Arbeitslosigkeit in der Peripherie steigt langfristig durch die Migration.

Abbildung 11: Migration und Agglomeration



Quelle: HWWI.

Der Nettoeffekt durch Migration auf die Arbeitslosigkeit in Herkunfts- und Zielregion, hängt nicht zuletzt von den Fähigkeiten und Qualifikationen der wandernden Arbeitskräfte ab. Die regional differierenden demographischen Entwicklungen sowie die zunehmende Spezialisierung auf sogenannte wissensintensive Wirtschaftsbereiche führen zwischen den Regionen zu einem Wettbewerb um die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften (vgl. Blohmke et al. 2008). Insbesondere die Zuwanderung hochqualifizierter Erwerbspersonen gewinnt deshalb für die regionale Entwicklung an Bedeutung. Des Weiteren kann ein in einigen Regionen entstehender bzw. sich verstärkender Fachkräftemangel den Wettbewerb um Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen verschärfen. Die Standortattraktivität der deutschen Regionen stellt sich für Arbeitskräfte aufgrund der regional differierenden ökonomischen Bedingungen und regional unterschiedlich ausgeprägter weicher Standortfaktoren gegenwärtig sehr disparat dar. Insbesondere prosperierende Metropolregionen haben gute Voraussetzungen, sich im Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte zu behaupten. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere jüngere Menschen mit vergleichsweise guten Jobaussichten eine höhere Mobilität aufweisen und in die wirtschaftlichen Zentren wandern. Somit ist zu erwarten, dass verstärkt ältere Arbeitskräfte und Menschen mit geringerer Qualifikation in den wirtschaftlich schwachen Regionen verbleiben. Es ist also nicht unwahrscheinlich, dass sich die Wirtschaftslage der in den prosperierenden Regionen weiter verbessert und sich dadurch die regionalen Arbeitsmarktdisparitäten verschärfen. Wie zuvor diskutiert gehen damit höhere Löhne und geringere Arbeitslosigkeit in der Agglomeration gegenüber der Peripherie einher.

3. Ausblick und regionalpolitische Implikationen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die regionalen Disparitäten von Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsentwicklung in deutschen Regionen dargestellt sowie Erklärungsansätze und wesentliche Einflussfaktoren erläutert. In der Betrachtung müssen regionale Arbeitslosenquoten auf der einen Seite und die Beschäftigungsentwicklung auf der anderen Seite unterschieden werden. Zwar sind beide Größen eng miteinander verbunden. Allerdings wäre eine Veränderung der regionalen Arbeitslosenquoten auch bei einem konstanten Beschäftigungsniveau möglich, wenn sich die Zahl der Erwerbspersonen in der Region verändert. Mit anderen Worten würde sich das Arbeitskräfteangebot verändern während die Nachfrage konstant bliebe. Es ist also möglich, dass ein Bevölkerungsrückgang in den weniger prosperierenden Regionen zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit führt, während Zuwanderung in den ökonomisch starken Regionen zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquoten führt.

Eine solche Konvergenz der Arbeitslosenquoten setzt allerdings voraus, dass eine Veränderung des Erwerbspersonenpotentials keine oder nur eine vergleichsweise schwache Auswirkung auf die regionale Arbeitsnachfrage beziehungsweise Beschäftigung hat. Insbesondere dann, wenn die Abwanderung in einer Region besonders stark ist, kann nicht damit gerechnet werden, dass dies beschäftigungsneutral geschieht. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass eine stark schrumpfende Region an Attraktivität für Unternehmen und für Arbeitskräfte verliert. In der Regel werden eher nicht die Arbeitskräfte mit den schlechtesten Jobchancen die Region verlassen, sondern vermehrt die Arbeitskräfte, welche in anderen Regionen vergleichsweise gute Perspektiven erwarten. Gute Perspektiven haben vor allem jüngere, gut qualifizierte - teilweise mit spezifischen Fähigkeiten ausgestattete - Arbeitskräfte. Dies bedeutet auf der einen Seite, dass das Produktivitätsniveau mit dem Verlust an qualifizierten Arbeitskräften in Regionen mit einer ungünstigen wirtschaftlichen Lage weiter absinkt. Wenn die ökonomische Ausgangslage der Region bereits ungünstig ist - beispielsweise eine ungünstige Wirtschaftsstruktur und dezentrale Lage - und der Abschwung dynamisch verläuft, wird ein solcher sich selbst verstärkender Prozess nur schwer zu stoppen oder gar umzukehren sein. Auf der anderen Seite werden die wirtschaftlich prosperierenden Regionen in der Tendenz durch vergleichsweise hoch qualifizierte und fähige Arbeitskräfte bereichert. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit recht groß, dass die zuwandernden Arbeitskräfte dort komplementär zum bestehenden Arbeitskräftepotential wirken. Folglich wird sich die Zuwanderung eher positiv auf die Produktivität und die Arbeitsnachfrage in der Zielregion auswirken. Insgesamt ist also nicht davon auszugehen, dass sich die Arbeitslosenquoten der boomenden Metropolregionen und der vom Abschwung betroffenen Regionen zukünftig angleichen werden. Die Beschäftigungsentwicklung wird zwischen diesen Regionen voraussichtlich sogar noch weiter auseinander driften.

Es stellt sich die Frage, in welchen Fällen und in welchem Maß regionalpolitisch eingegriffen werden sollte. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass der verfassungsgemäße Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einzuhalten ist. In einigen besonders strukturschwachen, von starker Abwanderung betroffenen Regionen werden insbesondere Ältere und Personen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, verbleiben. Diese profitieren zwar von niedrigen Kosten für Wohnungen, aber für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern stehen Städte und Gemeinden kaum noch Mittel zur Verfügung. Dies erfordert, dass die Regionen mit einem Mindestmaß an Transferleistungen regionalpolitisch begleitet werden müssen. Zum anderen müssen die Mittel für regionalpolitische Maßnahmen möglichst effizient eingesetzt werden. Da diese Regionen häufig eine periphere Lage sowie eine ungünstige Branchenstruktur aufweisen, das Produktivitätsniveau gering ist und schon bisher die qualifizierten Arbeitskräfte abgewandert sind, werden diese Regionen auch zukünftig für Unternehmen keine attraktiven Standorte darstellen. Deshalb werden wirtschaftspolitische Maßnahmen in einigen dieser Regionen kaum dazu geeignet sein – unter angemessenem Aufwand – einen spürbaren wirtschaftlichen Aufschwung herbeizuführen. Des Weiteren wird es angesichts eines möglichen Fachkräftemangels oder Arbeitskräfteengpässen in Regionen mit besonders günstiger wirtschaftlicher Entwicklung für Unternehmen aus diesen Regionen wichtig, Arbeitskräfte in anderen Regionen anzuwerben und deren Mobilitätsbereitschaft aktiv zu fördern. In der Summe kann der positive Effekt einer steigenden Erwerbstätigkeit in den wirtschaftlichen Zentren einen negativen Effekt in den strukturschwachen Regionen überwiegen. Eine Arbeitskräftewanderung von strukturschwachen hin zu wirtschaftlich prosperierenden Regionen kann insgesamt zu einer Produktivitätssteigerung und einer positiven Beschäftigungsentwicklung in Deutschland beitragen. Staatliche Maßnahmen der Regionalförderung, welche die Mobilität der Arbeitskräfte bremsen, könnten diesen Gewinnen entgegenwirken. Daher sollte die Mobilität sowie das interregionale Jobmatching nicht durch negative Anreize gehemmt werden.

Ein gesamtwirtschaftlich vergleichsweise effizienter Einsatz von Mitteln kann die Förderung von potentiellen, zukünftige Wachstumszentren darstellen, von denen langfristig auch ein positiver Wachstumstrend auf die wirtschaftliche Entwicklung in umliegenden Regionen ausstrahlen könnte. In den boomenden Metropolen Westdeutschlands tragen heute schon steigende Kosten der Agglomeration, wie beispielsweise die hohen Lebenshaltungskosten, dazu bei, dass neue Produktion im ländlichen Raum unweit der Zentren entsteht. Auch in Ostdeutschland kann die vergleichsweise hohe Attraktivität größerer Städte für Arbeitskräfte und Unternehmen zukünftig dazu führen, dass näher gelegene Kreise profitieren. Zum einen werden Bewohner der Umlandkreise in die städtischen Zentren pendeln und dort arbeiten. Zum anderen werden einzelne Firmen ihre Standorte aus den Zentren in das Umland verlagern. Vor allem rund um Berlin ist dieser Trend von Suburbanisierungsprozessen schon zu beobachten. Aber auch Dresden und Leipzig oder das auf wissensintensive Produktion spezialisierte Jena

bieten gute Voraussetzungen dafür. Darüber hinaus können einige Regionen mit einer bisher schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung gestärkt werden. Dazu muss die Attraktivität für qualifizierte Beschäftigte verbessert werden, welche den Standort für Unternehmen interessant macht. Neben den ökonomischen Perspektiven spielen dabei die sogenannten weichen Standortfaktoren, wie die Attraktivität der Immobilienangebote, das Angebot von Kultur-, Freizeit-, Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen oder die kulturelle und ethnische Vielfalt, welche das Standortimage positiv beeinflusst, eine wichtige Rolle.

Insgesamt zeigt sich, dass die positive Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland nicht in allen Landesteilen gleichermaßen stattfindet. Ausgeprägte regionale Unterschiede werden weiterhin bestehen bleiben. Um der Vollbeschäftigung in Deutschland insgesamt näher zu kommen gilt es auf der einen Seite, der wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Regionen auf die Beine zu helfen. Auf der anderen Seite sollte nicht versucht werden Arbeitskräfte um jeden Preis in strukturschwachen Regionen mit geringer Aussicht auf wirtschaftliche Besserung zu halten. Eine geringe Mobilität von Arbeitskräften, die in anderen Regionen mehr zur gesamtwirtschaftlichen Produktion beitragen könnten, kann dem Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland insgesamt entgegenwirken.

Literaturverzeichnis

Appelbaum, E. und Schettkat, R. (1993): Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FSI 93-313.

Appelbaum, E. und Schettkat, R. (1994): The End of Full Employment? On Economic Development in Industrialized Countries, in: *Intereconomics* 29(3): 122-130.

Appelbaum, E. und Schettkat, R. (1995): Employment and productivity in industrialized economies, *International Labour Review*.

Blanchflower, David G.; Oswald, Andrew J. (1990): The Wage Curve. *Scandinavian Journal of Economics* 92, S. 215–235.

Blanchflower, David G.; Oswald, Andrew J. (1994): *The wage curve*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Blien, Uwe (2001): *Arbeitslosigkeit und Entlohnung auf regionalen Arbeitsmärkten*, Heidelberg: Physica-Verlag.

Blien, Uwe (2003): Die Lohnkurve. Auswirkungen der regionalen Arbeitslosigkeit auf das Lohnniveau. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 36, S. 439–460.

Brakman, St., Garretsen, H., Schramm, M., (1999): Ten years after the unification: East Germany and the relevance of modern theories of trade, location and growth, University of Groningen, Research Report 00C04.

Burkert, C.; Niebuhr, A.; Walper, R. (2007): Regional Disparities in Employment of High-Skilled Foreigners – Determinants and Options for Migration Policy in Germany, in: Journal of International Migration and Integration 9 (4): 383-400.

Damelang, A., Steinhardt, M., Stiller, S. (2008). Bunt in die Zukunft. Kulturelle Vielfalt als Standortfaktor deutscher Metropolen, im Auftrag der HypoVereinsbank, Hamburg.

Decressin/Fatás (1995): Regional labor market dynamics in Europe, in: European Economic Review, 1995, 39, 1627-1655.

Elhorst (2003): The mystery of regional unemployment differentials – a survey of theoretical and empirical explanations, Journal of Economic Surveys, 2003, 17, 709-748.

Epifani/Gancia (2005): Trade, migration and regional unemployment, Regional Science and Urban Economics, 2005, 35, 625-644.

Europäische Kommission (2010): Eurostat Jahrbuch der Regionen 2010, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Feldman, Maryann P. (2003): Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillovers, and Agglomeration. In: Clark, Gordon L., Feldman, Maryann P., und Gertler, Meric S. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Geography, Oxford University Press.

Garretsen, H., Schramm, M., Brakman, St. (2004): The Spatial Distribution of Wages: Estimating the Helpman-Hanson Model for Germany, Journal of Regional Science 44(3): 437-466.

Hanson, H.G. (1998): Market Potential, Increasing Returns, and Geographic Concentration, NBER Working Paper 6429.

Helpman, E. (1998): The Size of Regions, in: D. Pines, E. Sadka und I. Zilcha (Hrsg.): Topics in Public Economics, Cambridge University Press.

Krugman, Paul (1991a): Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy 99(3): 483-499.

Kunz (2009): Disparities, persistence and dynamics of regional unemployment rates in Germany, IAB Discussion Paper 8/2009.

Mertens, Antje und Haas, Anette (2006): Regionale Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzwechsel in Deutschland – Eine Analyse auf Kreisebene, Jahrbuch für Regionalwissenschaft 26, 147-169.

Michaelis, Jochen; de Pinto, Marco (2010): Wodurch wird die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage bestimmt? – Die vier Hicks-Marshall-Regeln, Wirtschaftswissenschaftliches Studium Heft 10, S. 490-496.

Möller, Joachim; Tassinopoulos, Alexandros (2000): Zunehmende Spezialisierung oder Strukturkonvergenz? Eine Analyse der sektoralen Beschäftigungsentwicklung auf regionaler Ebene, Jahrbuch für Regionalwissenschaft Jg. 20, S. 1-38.

Moretti, Enrico (2004): Human Capital Externalities in Cities, in: Henderson, J. V., Thisse, J.-F. (Hrsg.), Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 4: Cities and Geography. Amsterdam: Elsevier-North Holland.

Niebuhr, Annetrin; Stiller, Silvia (2004): Zur Bedeutung von Standortfaktoren. Was macht einen Standort attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital?, in: Hönekopp, E.; Jungnickel, R.; Straubhaar, T. (Hrsg.), Internationalisierung der Arbeitsmärkte, S. 233-257, Nürnberg.

Overman/Puga (2002): Regional unemployment clusters, Economic Policy, 2002, 39, 115-147.

Pissarides, Christopher (1990): Equilibrium Unemployment Theory, Basil Blackwell, Oxford.

Rauch, J. E. (1993): Productivity Gain from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities, in: Journal of Urban Economics 34: 380-400.

Schettkat, R. (1997): Die Interdependenz von Produkt- und Arbeitsmärkten. Die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der Industrieländer aus der Produktmarktperspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 30(4): 721-731.

Datenquellen

Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2009): Raumordnungsprognose 2025/2050, Berichte, Band 29, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2010): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung INKAR, Ausgabe 2010, Bonn, CD-ROM.

Statistische Ämter der Länder (2010): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2008, Reihe 2, Band 1, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart.

Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Alkis Henri Otto und Christina Boll

1 Zur Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2010 waren im Jahresdurchschnitt 3,24 Mio. Personen als arbeitslos registriert. Die Arbeitslosigkeit lag damit – trotz der noch in vielen Teilen Europas und der Welt schwelenden Finanzkrise – nahezu auf Vorkrisenniveau. Noch vor 5 Jahren, also im Jahr 2005, war sie mit jahresdurchschnittlich 4,86 Millionen Personen deutlich höher gemessen worden. Gleichwohl entsprach die Zahl der Arbeitslosen 2010 immer noch einer Arbeitslosenquote von 7,7 %. Dabei waren unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt in unterschiedlicher Weise betroffen. Tabelle 1 zeigt einige Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit, die der Eckwertetabelle des Arbeitsmarktes aus dem Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit (BA) entnommen sind. Männer waren 2010 danach leicht überdurchschnittlich, Frauen leicht unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Junge Erwerbspersonen zwischen 15 und 25 Jahren waren unterdurchschnittlich, ältere Arbeitnehmer zwischen 55 und 65 Jahren waren mit 8,4 % überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Deutlich höhere Arbeitslosquoten weist die Gruppe der Ausländer auf. Bei ihnen beträgt die Arbeitslosenquote fast 16 %.

Historisch betrachtet, ist die Arbeitslosenquote nicht immer so hoch gewesen. Im früheren Bundesgebiet lag die Arbeitslosenquote in den Sechziger und Anfang der Siebziger Jahre zumeist unter einem Prozent. Wie Abbildung 1⁷ zeigt, war die Arbeitslosigkeit vor 40 Jahren in den Früheren Bundesländern deutlich geringer. So betrug die Arbeitslosigkeit im Jahre 1970 nur 0,7 % und es herrschte damit fast im wörtlichen Sinne Vollbeschäftigung.

Seit Mitte der 70er Jahre erlebte die deutsche Wirtschaft jedoch deutliche Anstiege bei der Arbeitslosigkeit, und bereits seit den 80er Jahren sind Arbeitslosenquoten um die 8 % und mehr zum Regelfall geworden zumal der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit folgte. Die relativ hohen Arbeitslosenquoten, die sich im Laufe der Jahrzehnte aufgebaut haben, sind somit auch nicht als das Ergebnis einer schlechten Konjunktur zu interpretieren. Vielmehr scheint es so, als ob die Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf um ein zumindest phasenweise konstantes Niveau schwankt. Dieses konstante Niveau wird in der Volkswirtschaftslehre die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit genannt. Doch was bestimmt, welches Niveau an Arbeitslosigkeit als natürlich angesehen werden kann? Und welche Mög-

⁷ Die Abbildung zeigt die Arbeitslosenquote bezogen auf *abhängig zivile Erwerbspersonen*, für die die Zeitreihen der Bundesagentur besonders weit zurückreichen. Die im Weiteren verwendeten Arbeitslosenquoten beziehen sich hingegen auf *alle zivilen Erwerbspersonen*, sodass auch die Selbstständigen und helfende Familienangehörige einbezogen sind.

lichkeiten bestehen überhaupt, das natürliche Niveau abzusenken, um sich langfristig wieder in Richtung Vollbeschäftigung zu bewegen?

Abbildung 1

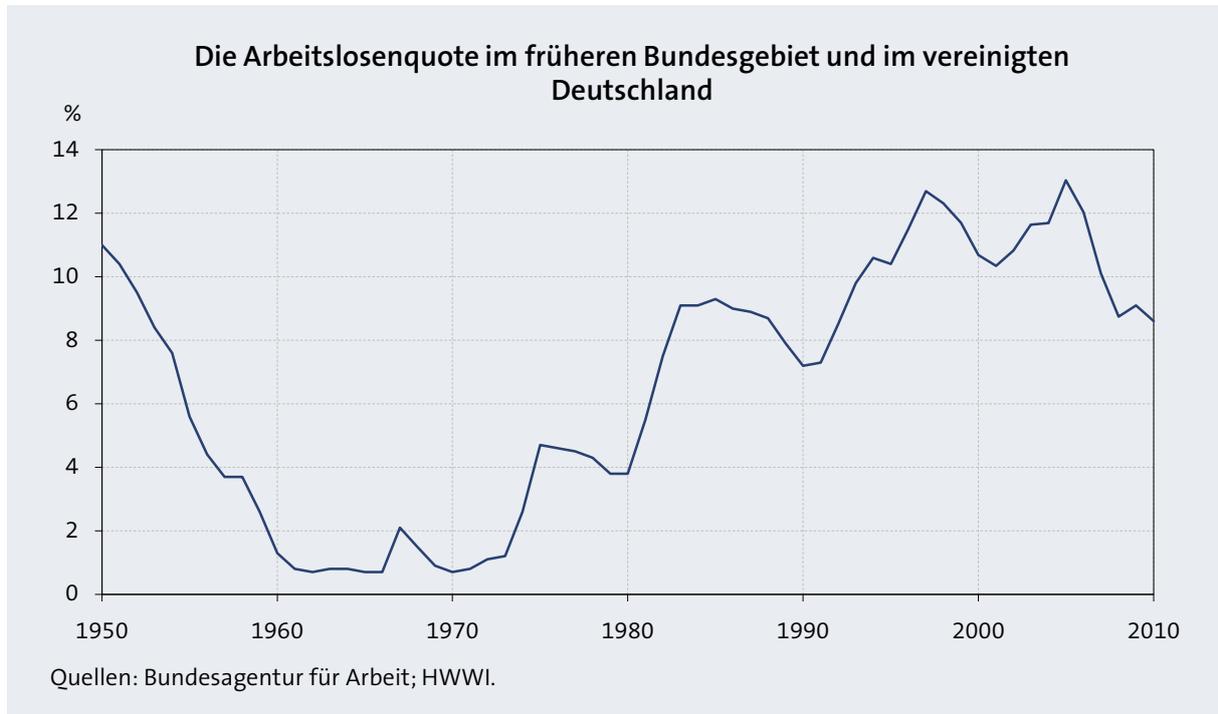


Tabelle 1

Arbeitslosigkeit 2010 nach demographischen Merkmalen

Merkmale	Anzahl	Arbeitslosenquoten
		%
Erwerbstätige	40 483 000	-
Arbeitslose insg.	3 244 470	7,7*
Männer	1 763 126	7,9
Frauen	1 481 344	7,5
15 bis unter 25 Jahre	326	6,8
55 bis unter 65 Jahre	533	8,9
Ausländer	502	15,8
Deutsche	2 737 166	7,0

* bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.
 Quellen: Bundesagentur für Arbeit 2010; Berechnungen des HWWI.

In Abschnitt 2 werden kurz einige theoretische Grundlagen der natürlichen Arbeitslosigkeit vorgestellt. So wird die Arbeitslosigkeit, die im Zusammenhang mit Suchaktivitäten am Ar-

beitsmarkt entsteht, die strukturelle Arbeitslosigkeit, der qualifikatorische Aspekte, die Lohnpolitik und die besonderen Probleme von Alleinerziehenden betrachtet. Im abschließenden Abschnitt 3 werden die Zukunftsperspektiven und mögliche politische Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit diskutiert.

2. Einflussgrößen der natürlichen Arbeitslosigkeit

In vielen modernen Industriestaaten haben sich Gesellschaft und Politik damit abgefunden, dass substanzielle Teile der Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Auch in der ökonomischen Theorie wird ein bestimmtes Maß an Arbeitslosigkeit – zumindest zu einem gegebenen Zeitpunkt – für unumgänglich gehalten, da der Arbeitsmarkt in aller Regel nicht flexibel genug ist, eventuelle Ungleichgewichte sofort über Reallohnanpassungen in ein Gleichgewicht zurückzuführen. Dieses unumgängliche Niveau an Arbeitslosigkeit wird die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit genannt, um das die tatsächlich gemessene Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf fluktuiert. Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit wird auch als NAIRU (vgl. hierzu Zylberberg und Cahuc 2004) bezeichnet. Das Akronym NAIRU steht dabei für die Nonaccelerating Inflation Rate of Unemployment und damit jene Arbeitslosenquote für die die Inflationsrate stabil ist. Fällt die tatsächliche Arbeitslosenquote unter die NAIRU, fällt also die Arbeitslosenquote unter ihren natürlichen Wert, so führt dies zu einem stärkeren Lohnwachstum und darüber zu einem höheren Preiswachstum. Der Anstieg der Inflationsrate bewirkt dann einen Rückgang der Wirtschaftsaktivität, sodass auch die Beschäftigung auf das Niveau der NAIRU zurückgeführt wird. Dieser makroökonomische Wirkungsmechanismus ist wirtschaftspolitisch von erheblicher Relevanz. Er begründet, warum fiskal- oder geldpolitische Eingriffe seitens des Staates oder der Zentralbank die Arbeitslosigkeit allenfalls temporär senken, mittelfristig jedoch eine Rückkehr der Arbeitslosenquote zur NAIRU nicht verhindern können. Wünscht die Politik dauerhaft die Arbeitslosigkeit zu senken, so muss sie die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit senken. Die aktuelle NAIRU liegt in Deutschland gegenwärtig bei etwa 7,9 % (zur Berechnung siehe Anhang).

Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit ist vor allem auf zwei Quellen zurückzuführen, die Sucharbeitslosigkeit und die strukturelle Arbeitslosigkeit. Zur Sucharbeitslosigkeit kommt es, wenn Arbeitskräfte vorübergehend eine neue Arbeitsstelle suchen und nicht augenblicklich eine finden können bzw. wenn Unternehmen eine freie Stelle besetzen wollen, dies aber nicht sofort bewerkstelligen können. Diese Form der Arbeitslosigkeit ist aus zwei Gründen nicht nur unausweichlich, sondern im Grunde auch wünschenswert. Zum einen führen der technologische Fortschritt und der strukturelle Wandel dazu, dass in einzelnen Sektoren die Arbeitsnachfrage sinkt und in anderen Sektoren steigt. Zum anderen hat der Erwerb von Qualifikationen im

Job und Weiterbildung den Effekt, dass Arbeitskräfte freiwillig den Beruf oder die Stelle wechseln, um einen ihren Kenntnissen und Qualifikationen angemesseneren Arbeitsplatz zu finden. Die aus beiden Gründen resultierende Reallokation der Arbeitskräfte erhöht die Produktivität und ist somit aus langfristiger Perspektive wünschenswert – auch wenn es kurzfristig zu Friktionen am Arbeitsmarkt und somit zu eventuell kurzfristig höherer Arbeitslosigkeit kommt. Der Anteil der Sucharbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit hängt dabei sowohl von der Zahl der Friktionen als auch von deren Dauer ab, wobei die Dauer von der Transparenz des Arbeitsmarktes und der Suchintensität der Arbeitskräfte und Unternehmen beeinflusst wird.

Zur strukturellen Arbeitslosigkeit kommt es hingegen, wenn institutionelle Hindernisse Lohnsenkungen entgegenstehen oder behindern, die zu mehr Arbeitsnachfrage und damit zu mehr Beschäftigung führen würden. So können Lohnanpassungen beispielsweise durch vom Gesetzgeber vorgegebene, bindende Mindestlöhne erschwert bzw. verhindert werden, sodass Arbeitskräfte, deren Produktivität unterhalb des Mindestlohns liegt, tendenziell arbeitslos sind. Ein weiterer Grund für andauernde strukturelle Arbeitslosigkeit kann zudem die Marktmacht von Gewerkschaften darstellen, sofern diese zur Durchsetzung von Lohnniveaus genutzt wird, für die die resultierende Arbeitsnachfrage nicht an das Arbeitsangebot heranreicht. Nicht zuletzt kann strukturelle Arbeitslosigkeit auch aufgrund mangelnder Mobilität des Arbeitsangebotes entstehen. Dies betrifft sowohl die unzureichende räumliche Mobilität einzelner Arbeitsanbieter und Unternehmer wie auch eine unzureichende sektorale Mobilität. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch eine ausbleibende Anpassung der Ausbildung und Qualifikationen an den Strukturwandel bzw. an eine veränderte Arbeitswelt, die verminderte Chancen am Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit zur Folge hat.

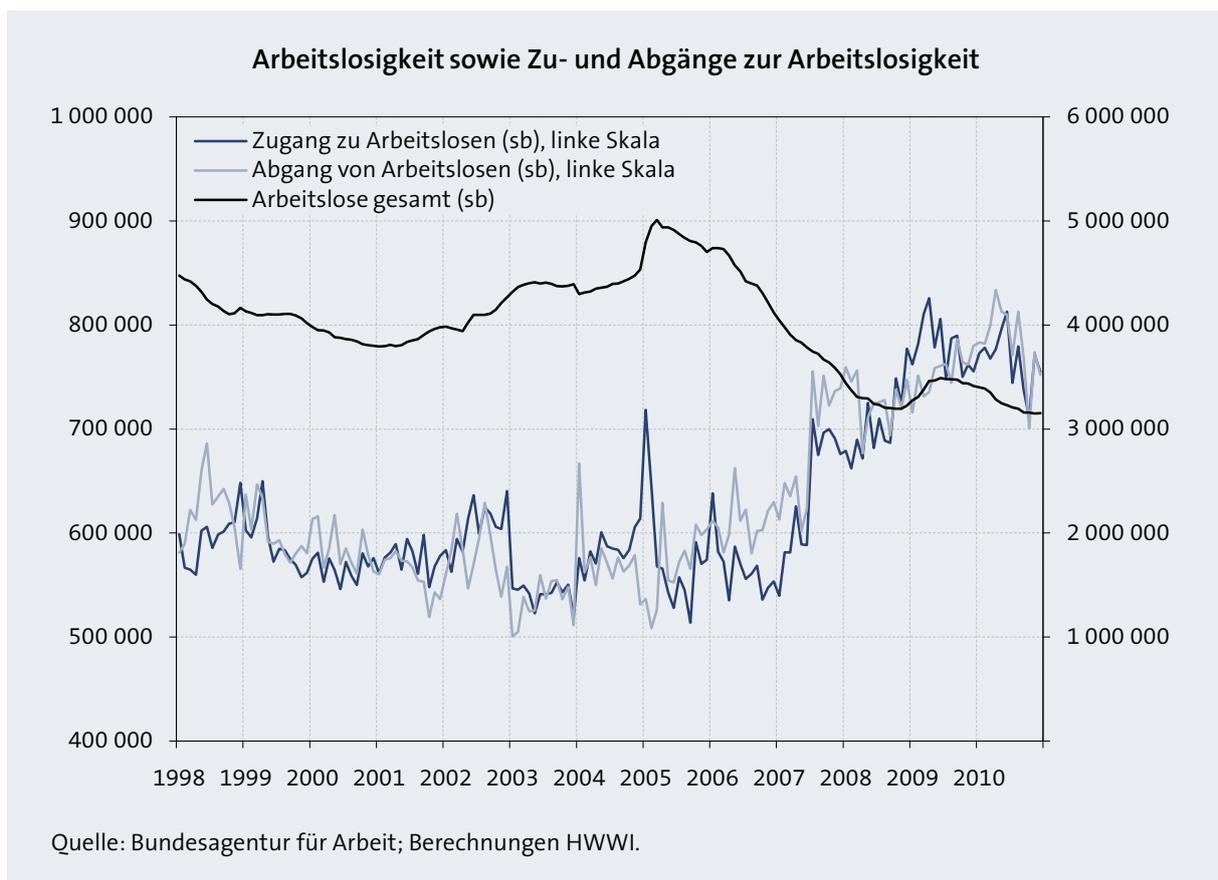
Auch wenn hier keine eindeutige und trennscharfe Zuordnung möglich ist, werden die Suchprozesse am Arbeitsmarkt zur Erklärung kurzfristiger Arbeitslosigkeit herangezogen, während die strukturelle Arbeitslosigkeit eher zur Erklärung von Langzeitarbeitslosigkeit dient. Welche Art der Arbeitslosigkeit charakterisiert die zuletzt im Jahre 2010 beobachtete Arbeitslosigkeit in Deutschland? Im Jahre 2010 waren rund 940 000 Personen als langzeitarbeitslos registriert. Dies entsprach einem Anteil von 31,6 % an allen Arbeitslosen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010). Die verbleibenden zwei Drittel sind damit eher Suchprozessen, also tendenziell kurzzeitigen Fällen von Arbeitslosigkeit, zuzuordnen.

2.1 Sucharbeitslosigkeit

Wie die zuvor gezeigte Überschlagsrechnung verdeutlicht, ergeben sich rund zwei Drittel der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland durch zumeist relativ kurz währende Suchprozesse

se. Dabei zeigt die Zahl von mehr als 9 Mio. Arbeitssuchenden und Arbeit findenden im Jahr 2010 die große Dynamik am Arbeitsmarkt. Um das Wesen der Arbeitslosigkeit besser zu verstehen, muss man sich vor Augen führen, dass sowohl in Phasen der Hochkonjunktur wie auch in Rezessionen eine sehr große Zahl von Arbeitskräften auf Arbeitssuche ist. Die Mehrzahl dieser Arbeitssuchenden findet nach einigen Monaten eine neue Stelle. Abbildung 2 zeigt Zu- und Abgänge zur Arbeitslosigkeit und die Zahl der Arbeitslosen auf Basis von saisonbereinigten Monatswerten. Deutlich zu erkennen ist, dass die Dynamik am Arbeitsmarkt seit 2006 zugenommen hat und nunmehr jeden Monat nahezu 800 000 Personen arbeitslos werden und die etwa gleiche Zahl die Gruppe der Arbeitslosen wieder verlässt. Selbst in schweren Konjunkturfaluten wie 2009 wurden nicht nur in größerem Umfang Arbeitskräfte entlassen, sondern eine fast ebenso große Zahl von Personen eingestellt. Der Aufbau der Arbeitslosigkeit in der Rezession ergab sich dadurch, dass die Zahl der Entlassungen die der Einstellungen überwog, die Zugänge zur Arbeitslosigkeit also leicht höher als die Abgänge waren.

Abbildung 2



Zum besseren Verständnis der Ursachen der Arbeitslosigkeit ist es nützlich, Arbeitslosigkeit in einem Bestands- und Stromgrößenansatz zu betrachten. Der Bestand an Arbeitslosen U zum Zeitpunkt $t+1$ kann dabei als die Summe des Bestands an Arbeitslosen in der Vorperiode U_t und der Veränderung in der Vorperiode dU_t beschrieben werden:

$$U_{t+1} = U_t + dU_t \quad (1)$$

Die Veränderung der Arbeitslosigkeit entspricht dem Saldo aus Zu- und Abgängen zur Arbeitslosigkeit. Die Zugänge zur Arbeitslosigkeit ergeben sich aus dem Eintritt neuer Arbeitskräfte (beispielsweise Jugendliche, die nicht sofort eine Arbeits- oder Lehrstelle finden) und aus Entlassungen bereits im Arbeitsmarkt befindlicher Arbeitskräfte. Abgänge aus der Arbeitslosigkeit treten in Form von Einstellungen bisher Arbeitsloser und in Form von Austritten bisheriger Arbeitsloser auf (Arbeitslose, die beispielsweise in Rente gehen). Formal gilt:

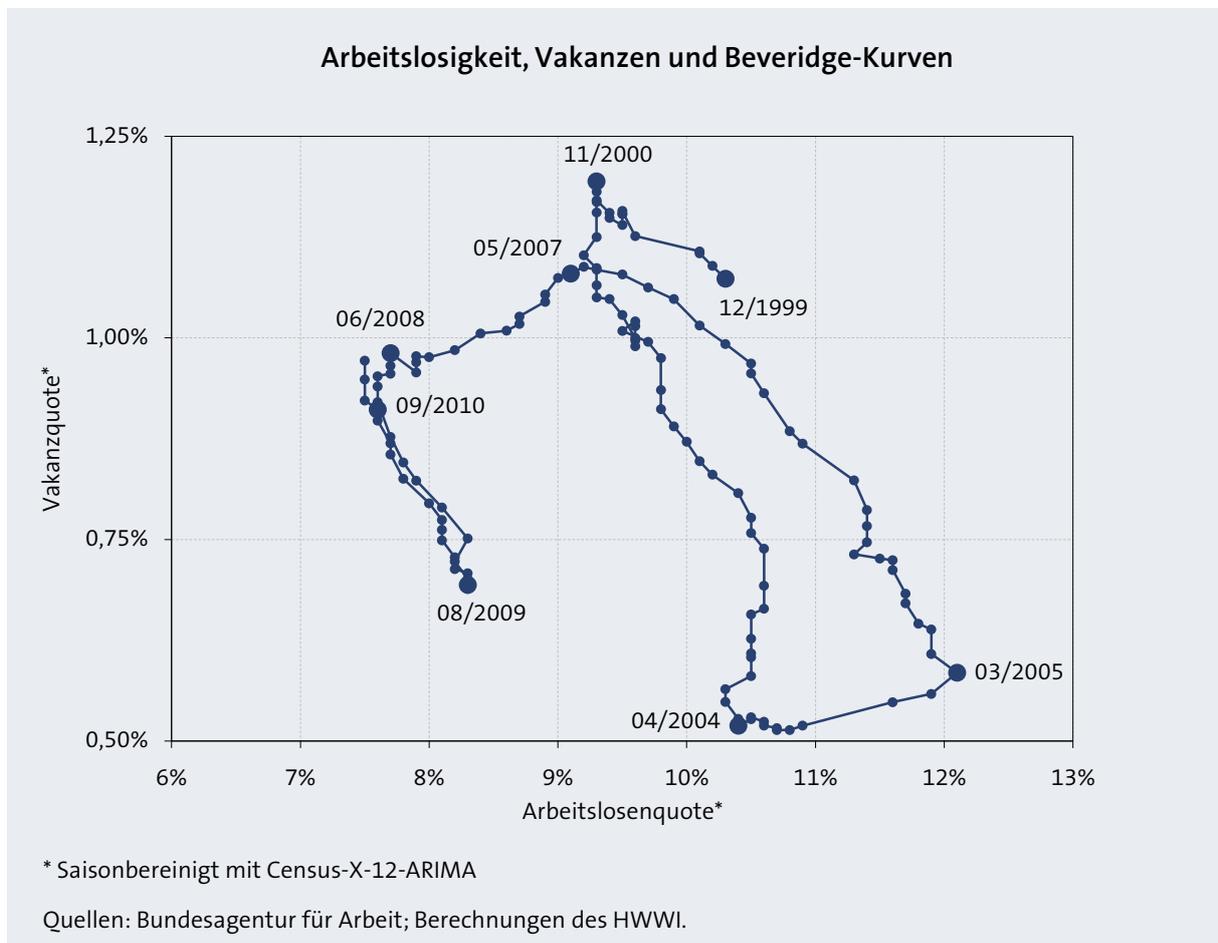
$$dU_t = dU_t^N + dU_t^S - dU_t^H - dU_t^R \quad (2)$$

wobei dU_t^N die Arbeitsmarkteintritte, dU_t^S Entlassungen, dU_t^H Einstellungen und dU_t^R Arbeitsmarktaustritte zum Zeitpunkt t bezeichnen.

Zur Analyse der Arbeitsmarktdynamik kann ausgehend von Gleichung 2 die Beveridge-Kurve hergeleitet werden (siehe hierzu Blanchard und Diamond 1989 sowie Zylberberg und Cahuc 2004). Die Beveridge-Kurve betrachtet den Zusammenhang von gleichzeitig beobachteten vakanten Arbeitsplätzen und Arbeitslosigkeit. Genauer gesagt, stellt sie alle Kombinationen von Vakanz und Arbeitslosigkeit dar, für die die Veränderung der Arbeitslosigkeit Null beträgt, sodass Zugänge und Abgänge einander entsprechen (vgl. Dickens 2009). Bei unvollkommenen Arbeitsmärkten werden selbst bei einem den Markt räumenden Reallohn einige Arbeitskräfte einen Job suchen und Firmen vakante Stellen in gleicher Zahl anbieten. Steigt hingegen der Reallohn über das Markt räumende Niveau, ein Umstand der häufig in Rezessionen auftritt, so steigt die Arbeitslosigkeit und die Zahl der vakanten Stellen nimmt ab. In Hochphasen nimmt hingegen die Zahl der vakanten Stellen zu und die Arbeitslosigkeit sinkt. Eine theoretische Modellierung des Zusammenhangs von Arbeitslosigkeit und Vakanz wurde durch den Matching-Ansatz von Blanchard und Diamond (1989) geliefert. Hierbei sind die Veränderungen der Arbeitslosigkeit (gemeint sind hier vor allem die Einstellungen) und die Veränderung der Vakanz über die erfolgreiche Besetzung von vakanten Arbeitsplätzen auf Arbeitnehmer aus dem Pool der Arbeitslosen miteinander verknüpft, sodass einer erfolgreichen Vermittlung geschuldete Abgänge aus der Arbeitslosigkeit einem Abgang vakanter Stellen entsprechen. Der Vermittlungsprozess am Arbeitsmarkt kann mittels einer Matchingfunktion dargestellt und die Effektivität des Vermittlungsprozesses hierüber empirisch gemessen werden. Bei der Darstellung der Beveridge-Kurve werden die Zahl der Arbeitslosen und der Vakanz üblicherweise mit der Zahl der Erwerbspersonen normiert, sodass statt der absoluten Zahlen die Arbeitslosenquote und die Vakanzquote betrachtet werden. Abbildung 3 zeigt den Zusammenhang dieser beiden Größen. Dabei fällt auf, dass der Zusammenhang von Arbeitslosenquote und Vakanzquote häufig, aber nicht jederzeit negativ ist. Dies liegt daran, dass die Position der Beveridge-Kurve, die allein einen negativen Zusammenhang darstellt, im Zeitablauf variiert. Die

Ursachen hierfür liegen in strukturell bedingten Änderungen am Arbeitsmarkt, zum Beispiel einem an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze gemessenen Rückgang der Entlassungen oder Änderungen der Effektivität der Arbeitsvermittlung (Matching) (vgl. Blanchard 2009). So führt beispielsweise eine effektivere Vermittlung Arbeitsloser auf vakante Stellen zu einer Verlagerung der Beveridge-Kurve nach links. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt den in Abbildung 3 dargestellten Zusammenhang der deutschen Arbeitslosen- und Vakanzquote, so fallen als Zeitabschnitte, in denen sich die Beveridge-Kurve verlagert haben dürfte, die Phasen 4. Quartal 2004 bis 1. Quartal 2005 und 1. Quartal 2007 bis 3. Quartal 2008 ins Auge. Der deutliche Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit, der sich von Ende des 4. Quartals 2004 bis Ende des 1. Quartals 2005 ereignete, ist darauf zurückzuführen, dass die Hartz IV Reform zu einer veränderten Erfassung der Arbeitslosen führte. Als Folge schnellte die Arbeitslosenzahl binnen weniger Monate rasant an und übertraf erstmals die 5-Millionen-Grenze. Es erscheint nicht unplausibel anzunehmen, dass die im Diagramm sichtbare Verlagerung der Beveridge-Kurve rein statistischer Natur ist, dass sich die Beveridge-Kurve ohne Hartz IV Reform nicht nach rechts verlagert hätte und identisch mit der Beveridge-Kurve des Zeitraums 2000 bis 2004 gewesen wäre.

Abbildung 3



Für den Zeitraum 4. Quartal 2006 bis 3. Quartal 2008 zeigt sich hingegen eine deutliche Verlagerung der Beveridge-Kurve in Richtung Ursprung. Dies indiziert eine Besserung der strukturellen Verfassung des Arbeitsmarktes, die sich auch in einer Senkung der natürlichen Arbeitslosigkeit niederschlägt. Als Ursachen hierfür kommen die Auswirkungen der Hartz-Reformen, insbesondere der Hartz IV Reform in Betracht, die zum einen zu einer Reorganisation der Arbeitsvermittlung und zum anderen durch verringerte Bezugszeit des Arbeitslosengeldes zu einem verstärktem Druck auf Arbeitslose, eine neue Arbeitsstelle anzunehmen, geführt hat (vgl. Möller et al. 2009). Auch die seit 2004 gestiegene Bedeutung der Leih- oder Zeitarbeit ist hier zu nennen. Eine weitere Rolle könnte zudem, ähnlich wie in den USA (vgl. Blanchard 2009), die zunehmende Bedeutung der Online-Jobportale gespielt haben, die effektivere Matchingprozesse befördert haben könnten. Die höhere Suchintensität spiegelte sich auch in der Zunahme der Zu- und Abgänge zur Arbeitslosigkeit wieder, die in den Erläuterungen zu Abbildung 2 bereits diskutiert wurde.

2.2 Strukturelle Arbeitslosigkeit

Wie bereits erläutert, wird die strukturelle Arbeitslosigkeit eher zur Erklärung der Langzeitarbeitslosigkeit herangezogen. Die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit sind schwerwiegend – einerseits für die von ihr betroffenen Erwerbspersonen aber auch für den Arbeitsmarkt insgesamt. So ist Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur mit erheblichen ökonomischen Konsequenzen für die unmittelbar Betroffenen verbunden, sie schmälert überdies deren Chancen, überhaupt wieder am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, da mit der Langzeitarbeitslosigkeit Kenntnisse und Fähigkeit verloren gehen bzw. nicht auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Auf der makroökonomischen Ebene lässt sich zeigen, dass sich Langzeitarbeitslosigkeit negativ auf die Funktionstüchtigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt auswirkt. So ist empirisch die Arbeitslosenquote in Ländern höher, die über einen hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen verfügen, als in Ländern, in denen Langzeitarbeitslosigkeit eine relativ geringe Rolle spielt (vgl. Zylberberg und Cahuc 2004, S. 451 ff.). Betrachtet man die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland etwas genauer, so zeigt sich, dass im Dezember 2010 52 % der Langzeitarbeitslosen zwischen 12 und 24 Monaten und 48 % mehr als 24 Monate arbeitslos waren. Letztere stellen für den Arbeitsmarkt bzw. die Arbeitsmarktpolitik die größte Herausforderung dar. Im Folgenden sollen drei Einflüsse auf das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit diskutiert werden. Dies sind Ausbildung, Lohnpolitik und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

2.3 Bildung und Humankapital

Für Unternehmen ist die Beschäftigung einer Arbeitskraft nur dann sinnvoll, wenn diese zumindest ihre Kosten erwirtschaftet. Für Arbeitskräfte mit relativ geringer Produktivität bedeutet dies, dass sie nur zu einem relativ geringen Lohn eine Arbeitsstelle finden können. Tatsächlich gibt es in Deutschland jedoch Lohnuntergrenzen, unter die Marktlöhne kaum fallen dürften. So werden die zu zahlenden Löhne in vielen Bereichen durch Tarifverträge geregelt. Außerhalb der Reichweite eines Tarifvertrages setzt aber auch das soziale Transfersystem eine Lohnuntergrenze, da es für Arbeitskräfte wenig attraktiv sein dürfte, zu einem Lohnsatz zu arbeiten, der ein Einkommen in Höhe oder gar unterhalb des Hartz IV-Satzes erbringt. Angesichts dieser Lohnuntergrenzen ist davon auszugehen, dass vor allem die schlecht ausgebildeten und daher unproduktiven Arbeitskräfte unter Arbeitslosigkeit leiden.

Auskunft zur Qualifikation und Bildung der Erwerbspersonen liefert der vom Statistischen Bundesamt publizierte statistische Bericht zum Bildungsstand der Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2010). Allerdings sind die hier erfassten sog. Erwerbslosen nur in Teilen mit der Gruppe der Arbeitslosen nach Sozialgesetzbuch deckungsgleich, sodass die Informationen zum Bildungshintergrund nicht eins zu eins auf die Arbeitslosen übertragen werden können. Hinsichtlich der Bildungsstruktur der Erwerbspersonen nach Altersgruppen zeigen die Zahlen kaum nennenswerte Unterschiede. Lediglich die jüngste Kohorte fällt aus dem Rahmen, da viele Personen der Altersklasse 15-24 altersbedingt noch keine Lehr-, Fachschul- oder Fachhochschul- und Hochschulabschlüsse erwerben konnten (vgl. Abbildung 4). Deutlich sichtbar ist die Dominanz der Lehr- und Anlernausbildungen unter den Erwerbspersonen. Ebenso fällt auf, dass die Erwerbspersonen ohne Abschluss in allen Altersgruppen mit einem Anteil von mehr als 10 % vertreten sind.

Tabelle 2 liefert einen ersten statistischen Hinweis auf die Relevanz der Bildung für den Erfolg am Arbeitsmarkt. Sie zeigt beispielsweise, dass der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss an den Erwerbslosen mit 33,3 % deutlich höher als ihr Anteil an den Erwerbspersonen, der bei 12,6 % liegt, ausfällt. Ebenso ist zu erkennen, dass der Anteil der Personen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss an den Erwerbslosen deutlich geringer als ihr Anteil an den Erwerbspersonen ausfällt.

Wenngleich Tabelle 2 Auskunft über den Bildungshintergrund der Erwerbslosen liefert, wird die Interpretierbarkeit der Anteilswerte durch die stark differenzierenden Gruppengrößen erschwert. Will man hingegen für unterschiedliche Bildungsgruppen das jeweilige Risiko ermitteln, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, so hilft hier die bedingte Wahrscheinlichkeit weiter.

Abbildung 4:

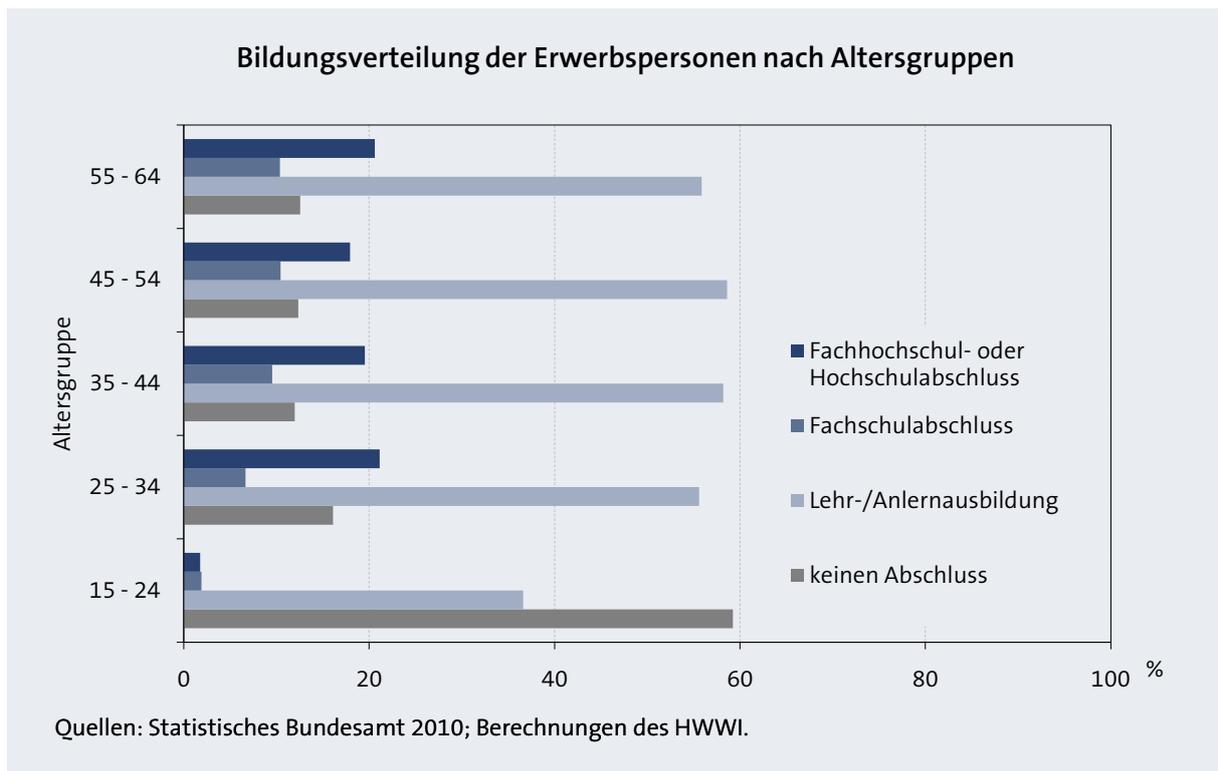


Tabelle 2

Bildungshintergrund von Erwerbspersonen und Erwerbslosen

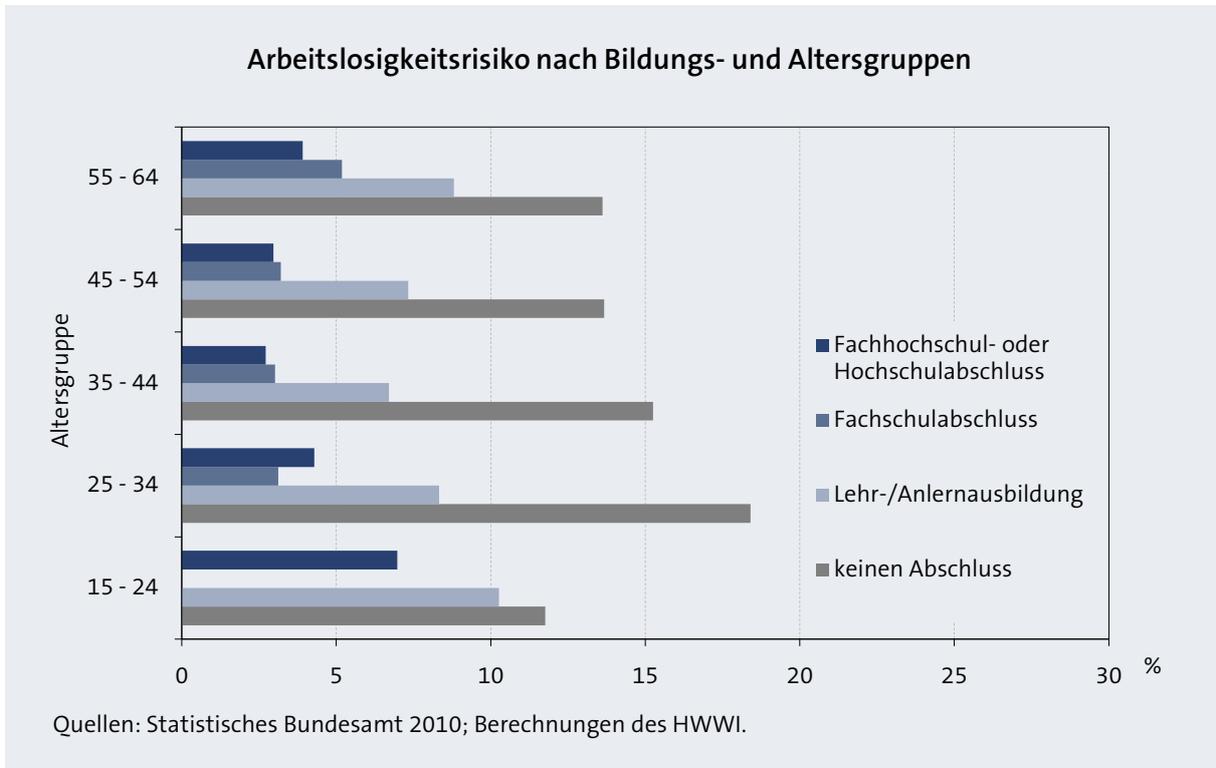
Abschluss	Anteil an ...	
	Erwerbspersonen	Erwerbslosen
	%	%
keinen Abschluss	12,6	33,3
Lehr-/Anlernausbildung	55,9	54,7
Fachschulabschluss	10,4	3,7
Fachhochschul- oder Hochschulabschluss	20,6	7,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des HWWI.

Wie Abbildung 5 zeigt, hängt das Arbeitslosigkeitsrisiko klar vom Bildungshintergrund ab. So ist das Risiko für Fachhochschul- und Hochschulabsolventen aller Alterskohorten (mit Ausnahme der Gruppe der 25 bis 34 Jährigen) am geringsten und beträgt z. T. unter 3 %. Hingegen ist die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein für ungelernete Arbeitskräfte aller Alterskohorten erwartungsgemäß am größten und beträgt mindestens 11,7 %. Die Daten zeigen auch, dass ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko kein Altersphänomen ist. Zumindest unterscheiden sich die Wahrscheinlichkeiten nach Bildungsabschlüssen der ältesten Kohorte nicht nennenswert von ande-

ren Altersgruppen. Dass die Gruppe der 55 bis 64 Jährigen – wie Tabelle 1 zeigt – 2010 überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen war, dürfte andere Gründe haben.⁸

Abbildung 5



2.4 Lohnpolitik

In Deutschland ist das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit auch das Ergebnis jahrzehnt-langer Lohn- und Tarifpolitik. Wie bereits beschrieben, spielen Lohnuntergrenzen für die struk-turelle Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Insofern kommt dem von den Tarifparteien ausge-handelten Lohnniveau eine große Bedeutung zu. So ist der rapide Aufbau der Arbeitslosigkeit in den Siebzigern und Achtzigern im früheren Bundegebiet zu erheblichen Teilen das Ergebnis einer sehr expansiven Lohnpolitik, die die Gewerkschaften in der Folge der beiden Ölkrisen durchsetzen konnten. Auch die bis heute hohe Arbeitslosigkeit im Osten der Republik ist zu-mindest in Teilen auf eine zunächst zu expansive Lohnpolitik in den 90er Jahren zurückzuführen (vgl. Hunt und Burda 2001). Eine wesentliche Rolle spielt dabei auch, dass einmal ausge-handelte Lohnniveaus nur sehr schwer zurückzuführen sind. Gleichwohl kann dies gelingen. Im vergangenen Jahrzehnt wurde zumeist eine sehr moderate Lohnpolitik gefahren, die in vielen

⁸ Eine Erklärung könnte beispielsweise sein, dass im Jahr 2008 die Bezugszeiten von Arbeitslosengeld (ALG I) für Arbeitskräfte, die älter als 50 Jahre sind, verlängert wurden und so deren Suchintensität im Aufschwung 2009/2010 verringert worden sein könnte.

Sektoren de facto zu sinkenden Reallöhnen führte. Dabei dürfte einerseits aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit ein großer Druck auf den Gewerkschaften gelastet haben. Andererseits dürften aus verhandlungstheoretischer Sicht auch die Hartz-Reformen, die – durch Verkürzung der Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes und den Wegfall der Arbeitslosenhilfe – die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften eingeschränkt haben, von Bedeutung gewesen sein. Die moderate Lohnentwicklung wird als ein wesentlicher Bestandteil für den Erfolg der deutschen Exporte an den Weltmärkten und als ein wesentlicher Erklärungsgrund für die Erfolge am Arbeitsmarkt gesehen.

2.5 Arbeitslose Alleinerziehende

Die Alleinerziehenden stellen einen erheblichen Anteil an den Arbeitslosen insgesamt:⁹ Im Jahr 2009 waren mit 314 124 Personen 9,2 % der Arbeitslosen, also jeder elfte Arbeitslose alleinerziehend. Da Frauen unter den Alleinerziehenden insgesamt dominieren, stellen sie auch unter den arbeitslosen Personen dieser Gruppe die überwiegende Mehrheit: Im Jahr 2009 betrug der Frauenanteil unter den arbeitslosen Alleinerziehenden 92 %.

Unter Alleinerziehenden ist Erwerbslosigkeit stärker verbreitet als in der Bevölkerung insgesamt. So waren nach Ergebnissen des Mikrozensus 2008 15,3 % der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren erwerbslos, verglichen mit 7,5 % der Bevölkerung insgesamt. Die Erwerbslosigkeit ist dabei besonders unter jungen Alleinerziehenden ausgeprägt: In der Gruppe der 15- bis unter 25-Jährigen Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern waren im Jahr 2008 35,1 % der Personen erwerbslos. Zwar verzeichnete auch in der Bevölkerung insgesamt die Erwerbslosenquote in dieser Altersgruppe den höchsten Wert, jedoch betrug dieser im selben Jahr nur 10,4 %.

Die Arbeitslosigkeit von Alleinerziehenden hat sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt: Gegenüber 2008 ist ihre Zahl 2009 um 10 947 Personen bzw. rund 3 % zurückgegangen, gegenüber 2006 hat sie sogar um 13 % abgenommen. Im Krisenjahr 2009 hat sich die Arbeitslosigkeit der Alleinerziehenden damit günstiger entwickelt als jene aller Erwerbspersonen, die einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr 2008 um 5 % verzeichnete. Allerdings zeigte sich die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe auch in konjunkturell besseren Phasen (Jahre 2007, 2008) als schwächer reagibel, als dies bei den Arbeitslosen insgesamt der Fall war. Dies deutet darauf hin, dass bei den arbeitslosen Alleinerziehenden strukturell bedingtes Mismatch von Qualifikationsprofil einerseits und Stellenanforderungen andererseits eine besondere Rolle spielt.

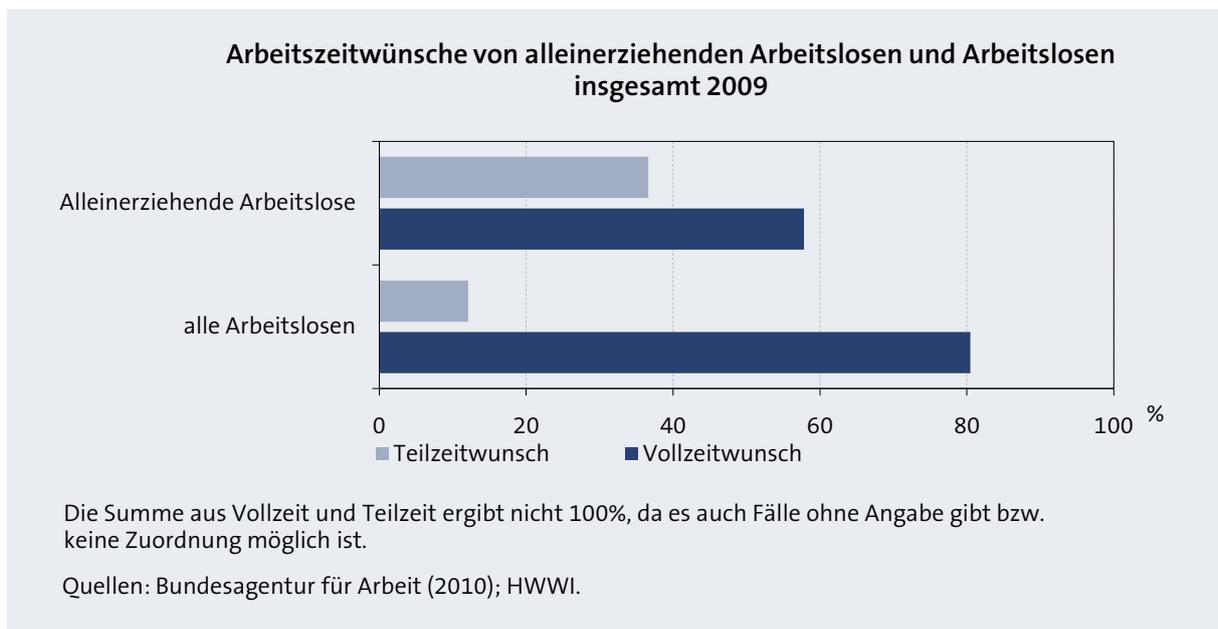
⁹ Die im Folgenden genannten statistischen Daten zu arbeitslosen Alleinerziehenden sind, soweit nicht anders gekennzeichnet, entnommen aus: Bundesagentur für Arbeit (2009).

Auf strukturelle Vermittlungsprobleme deutet auch die Tatsache hin, dass Alleinerziehende nicht nur – im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung – häufiger, sondern auch länger von Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit betroffen sind: Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer von Alleinerziehenden betrug im Jahr 2009 47,4 Wochen, im Vergleich zu 33,4 Wochen bei den Arbeitslosen insgesamt. Und auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Arbeitslosendauer von 12 Monaten oder länger) an allen arbeitslosen Alleinerziehenden ist mit 41,1 % höher als der betreffende Anteil unter allen arbeitslosen Frauen mit 34,0 % bzw. Männern mit 32,3 % (Bundesagentur für Arbeit 2010).

Eine Ursache für die problematische Erwerbsintegration vieler Alleinerziehender ist deren – durch die familiäre Situation bedingte – eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit. In von Alleinerziehenden geführten Haushalten leben im Durchschnitt zwar weniger Kinder, dafür sind diese Kinder jünger als jene in Paarfamilien (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009). So hatten im Jahr 2008 13,0 % der Alleinerziehenden ein Kind unter drei Jahren und 28 % unter sechs Jahren. Der hohe Anteil von Kindern im Vorschulalter stellt alleinerziehende Mütter, die arbeiten wollen, vor zwei Herausforderungen: Erstens muss eine adäquate Kinderbetreuung gefunden werden, zweitens müssen die Arbeitszeiten des Jobs auf die Zeitfenster der Kinderbetreuung abzustimmen sein. Daraus ergibt sich, dass Alleinerziehende stärker als Mütter in Paarfamilien auf geeignete Teilzeitstellen bzw. Stellen mit besonders flexiblen Arbeitszeitlagen angewiesen sind. Und auch unter den Alleinerziehenden selbst stechen die arbeitslosen Alleinerziehenden wiederum mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern unter 3 Jahren im Haushalt hervor (31 %, im Vergleich dazu 11 % für Alleinerziehende insgesamt) (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009). Es ist daher nicht verwunderlich, dass unter den arbeitslosen Alleinerziehenden mehr Personen eine Tätigkeit mit reduzierter Wochenarbeitszeit suchen als unter den Arbeitslosen allgemein (vgl. Abbildung 6): Im Jahresdurchschnitt 2009 suchten rund 37 % der arbeitslosen Alleinerziehenden, aber nur rund 12 % aller Arbeitslosen nach einer Teilzeitstelle.

Das Angebot an Teilzeitstellen kann mit dem wachsenden Bedarf nach Teilzeit nicht Schritt halten. So konnte rein rechnerisch im Jahr 2009 noch nicht einmal jedem bzw. jeder zweiten arbeitslosen Alleinerziehenden mit Teilzeitwunsch eine entsprechende Stelle angeboten werden. 39 127 der BA gemeldeten ungeförderten Teilzeitstellen standen 102 330 arbeitslose Alleinerziehende mit Teilzeitwunsch gegenüber. In den Vorjahren 2007 und 2008 war der Anteil der Teilzeitstellen an allen gemeldeten ungeförderten Stellen mit 9,4 % bzw. 10,4 % sogar noch niedriger als 2009 (14,3 %). Auch in Bezug auf das notwendige Angebot an Kinderbetreuung besteht Nachholbedarf. So waren in Deutschland 2009 nur 20,4 % der Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen betreut; eine Betreuung von mehr als sieben Stunden täglich wurde sogar nur 9,9 % der Kinder unter drei Jahren und nur 29,9 % der Kindergartenkinder (3 bis unter 6 Jahre) zuteil.

Abbildung 6



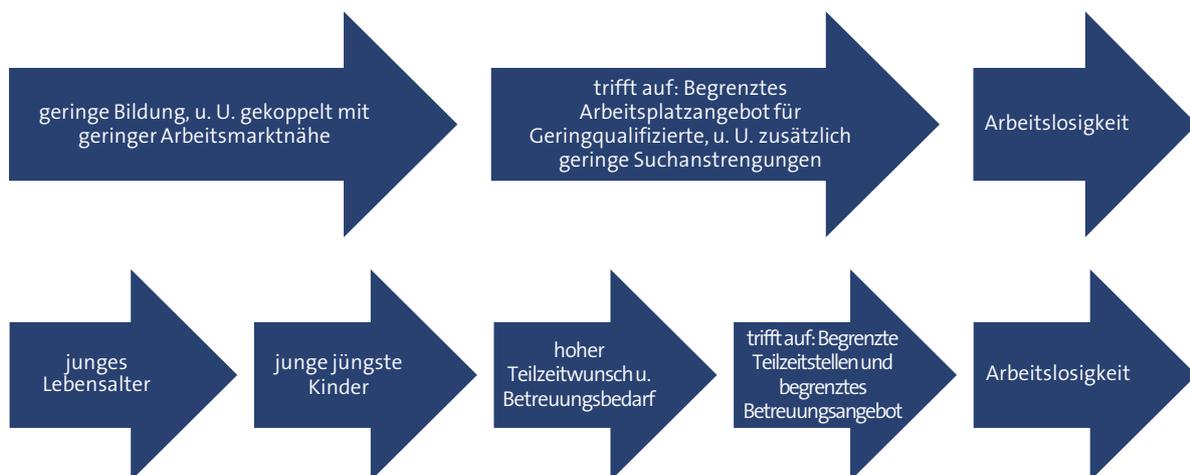
Zwar sind die Betreuungsquoten in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich: In den neuen Bundesländern wurden im Jahr 2009 44,9 % der unter Dreijährigen betreut, 31,0 % der Kinder für mehr als sieben Stunden am Tag. Unter den Kindergartenkindern betrug die Betreuungsquote für mehr als 7 Stunden täglich sogar 62,9 %, während in den alten Bundesländern hier im selben Jahr nur Quoten von 5,1 % (unter Dreijährige) bzw. 22,7 % (Kindergartenkinder) erreicht wurden. Damit sind in den neuen Bundesländern die Rahmenbedingungen für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf in stärkerem Maße gegeben als in den alten Bundesländern. Dennoch zeigen die hohen Erwerbslosenquoten unter ostdeutschen Alleinerziehenden, dass die Verfügbarkeit ausreichender Kinderbetreuungsangebote offenbar für sich genommen nicht ausreicht, das Problem mangelnder Erwerbsintegration Alleinerziehender zu lösen. Während der Anteil der Erwerbslosen an allen alleinerziehenden Erwerbspersonen im Jahr 2009 in Ostdeutschland zwischen 19,3 % (Sachsen) und 29,0 % (Sachsen-Anhalt) schwankte, fiel diese Quote in Westdeutschland mit 10,0 % (Baden-Württemberg) bis 16,0 % (Nordrhein-Westfalen) deutlich niedriger aus.

Was, wenn nicht fehlende Betreuungsplätze und familienfreundliche Arbeitszeiten, behindert die Erwerbsaufnahme arbeitsloser Alleinerziehender? Im Fall Ostdeutschlands zeigt sich, dass die Hilfequoten mit den Erwerbslosenquoten positiv korreliert sind: Der Anteil arbeitsloser Alleinerziehender, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, an allen arbeitslosen Alleinerziehenden betrug im Jahr 2009 für Westdeutschland durchschnittlich 37,6 % und für Ostdeutschland 50,8 %. Alleinerziehende Arbeitslosengeld II-Bezieher weisen gegenüber arbeitslosen Alleinerziehenden ohne ALG II Bezug sowie den Alleinerziehenden insgesamt folgende Merkmale auf: Neben dem bereits erwähnten Tatbestand jüngerer Kinder sind diese Personen selbst jünger und im Durchschnitt geringer gebildet (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau-

en und Jugend 2009). Dabei war das Bildungsproblem sogar noch größer als bei der Gruppe Erwerbslosen insgesamt. So hatten im Jahr 2009 23,1 % der arbeitslosen Alleinerziehenden im Rechtskreis SGB III, aber 54,0 % der Personen im Rechtskreis SGB II keine abgeschlossene Berufsausbildung. Auch liegt der Anteil der Personen ohne Schulabschluss bei im Rechtskreis SGB II erfassten Personen mit 19,2 % fast viermal so hoch wie bei den Personen im Rechtskreis SGB III mit 4,9 %. Mit dem geringeren Bildungsniveau verbunden ist ein längerer Verbleib in Arbeitslosigkeit, der wiederum die höhere Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen hervorruft. So betrug im Jahr 2009 der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den arbeitslosen Alleinerziehenden im Rechtskreis SGB II 46,7 %, im Rechtskreis SGB III dagegen nur 5,2 %.

Zusammenfassend lassen sich bezüglich der Beschäftigungsproblematik Alleinerziehender zwei Kausalketten identifizieren. Der erste Kausalstrang setzt an einer beschränkten zeitlichen Verfügbarkeit Alleinerziehender für den Arbeitsmarkt im Kontext ihrer familiären Situation an, der zweite Kausalstrang isoliert das Bildungsniveau als ursächlich für die fehlende Erwerbsintegration. Beide Wirkungsketten treten vermutlich simultan auf und verstärken sich gegenseitig (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Wirkungsketten möglicher Einflussfaktoren auf die Arbeitslosigkeit Alleinerziehender



Quelle: HWWI.

3 Maßnahmen zur Senkung der natürlichen Arbeitslosigkeit

Wie die Daten zum Bildungsstand der Erwerbspersonen gezeigt haben, ist Arbeitslosigkeit in vielen Fällen ein Bildungsproblem. Eine zeitnahe Lösung für dieses Problem ist schwierig, da für viele Alterskohorten die Bildungsphase bereits abgeschlossen ist. Teil der Lösung könnten be-

rufsbegleitende Schulungsprogramme sein, die die Arbeitskräfte dabei unterstützen sollten, sich besser an die sich ständig verändernde Arbeitswelt und den Strukturwandel anzupassen. Dies wäre auch angesichts der im kommenden Jahrzehnt rapide voranschreitenden Alterung der Belegschaften und der gleichzeitig bestehenden Notwendigkeit, bis zum regulären Renteneintritt im Erwerbsleben zu verbleiben, von Vorteil. Für die Gruppe der Arbeitslosen ist zudem über weitere Nach- und Umschulungen nachzudenken. Dies betrifft zuerst die Gruppe der nicht ausgebildeten Langzeitarbeitslosen, deren Arbeitsmarktchancen ohne staatliche Hilfen weiterhin sehr gering sein dürften. Vor allem wird es aber für die zukünftige Bildungspolitik darauf ankommen, Bildungskarrieren zu vermeiden, die ohne Abschluss enden. Dies allein dürfte die langfristige Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen positiv beeinflussen. Zudem sollte der bereits eingeschlagene Weg zu einem höheren Anteil der Fachhochschul- und Hochschulabschlüsse beibehalten werden.

Für eine Senkung der natürlichen Arbeitslosigkeit wird es zudem darauf ankommen, dass die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns vermieden wird. Bei gegebener Bildungsstruktur wird dieser absehbar zu einer Hürde zum Arbeitsmarkt für die schlecht ausgebildeten Arbeitskräfte. Die mit dem Mindestlohn verbundenen sozialpolitischen Ziele können alternativ durch das Aufstocken von relativ niedrigen Löhnen erreicht werden. Diese spiegeln ohnehin nicht ein Versagen des Arbeitsmarktes sondern – wenn überhaupt – ein Versagen der Bildungs- und Weiterbildungssysteme wider.

Wie geschildert, sind gegenwärtig über zwei Drittel und damit das Gros der natürlichen Arbeitslosigkeit auf Suchprozesse am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Da diese Sucharbeitslosigkeit tendenziell zu einer volkswirtschaftlich vorteilhaften Reallokation der Arbeit führt, würde eine Eindämmung der Fallzahlen zwar zur Senkung der natürlichen Arbeitslosigkeit führen, jedoch ungewünschte Nebeneffekte in Form (nicht messbarer) Produktivitätseinbußen haben. Daher sollte eher die Effektivität des Matchings gesteigert und eine weitere Verkürzung der Suchzeiten angestrebt werden. Die mit der Hartz IV-Reform verbundenen Erfolge am Arbeitsmarkt, die über eine Neuorganisation der Arbeitsvermittlung und verkürzte Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes zu einer erhöhten Suchaktivität führten, sollten daher auch nicht durch erneute Rücknahmen der Beschlüsse – wie 2008 erfolgt – konterkariert werden. Stattdessen sollte der mit den Hartz-Reformen beschrittene Weg der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente weiter gegangen werden, um relativ effektive Instrumente zu erkennen und verstärkt einzusetzen. Auch die Funktion der Zeitarbeitsfirmen als Brücke in den Arbeitsmarkt sollte beibehalten werden. Dabei hat sich die geringere Entlohnung der Zeitarbeit im Vergleich zur Stammebelegschaft der leihenden Betriebe gerade für die schwierige Gruppe der Langzeitarbeitslosen als Eintrittschance in den Arbeitsmarkt erwiesen (vgl. Lehmer und Ziegler 2010). Eventuelle Bemühungen um eine Lohnangleichung von Zeitarbeitern und Stammebelegschaften drohen diese Brückenfunktion einzuschränken. Als Kompromiss sollte hier eine Regelung angestrebt werden,

die zum einen die Brückenfunktion erhält und zum anderen gleichzeitig eine dauerhafte Verdrängung der Stammebelegschaft durch günstigere Zeitarbeiter einschränkt.

Auch aus den Wirkungsketten zur Arbeitslosigkeit Alleinerziehender ergeben sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen für politische und betriebliche Akteure. Hierbei lassen sich zwei Stoßrichtungen unterscheiden: Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine Bildungsoffensive.

Zur Minderung der Arbeitslosigkeit unter Alleinerziehenden ist zuallererst eine flächendeckende Vereinbarkeit von Familie und Beruf vonnöten. Da Alleinerziehende die Last der Kinderbetreuung allein schultern müssen, sind sie noch stärker als Mütter in Paarhaushalten auf ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuung vor Ort und auf Arbeitszeitmodelle angewiesen, die mit den Zeitfenstern der Betreuungseinrichtungen vereinbar sind. Um Alleinerziehenden eine stetige Erwerbskarriere zu ermöglichen, muss sich Sozialpolitik stärker am Lebenslauf der Alleinerziehenden ausrichten. Hierzu gehört zum einen, dass neben der Betreuung von Kindern im Kindergartenalter zunehmend auch die Betreuung der Kleinkinder unter drei Jahren sowie die Schulkind-Betreuung in den Fokus der Aktivitäten rücken müssen. Zweitens kommt es, will man die Teilhabechancen von Alleinerziehenden erhöhen und Armutsrisiken vermindern, entscheidend auf die eingeräumten zeitlichen Gestaltungsspielräume für die Berufstätigkeit an: Zur Ausübung qualifizierter, ausbildungsadäquater und entsprechend gut bezahlter Vollzeit- oder Vollzeitnaher Tätigkeiten bedarf es eines flächendeckenden Ganztagsangebotes mit flexibel gestalteten Nutzungsoptionen, auch in Ferienzeiten. Auf der betrieblichen Ebene sind flexible Arbeitszeitmodelle notwendig, die eine „Synchronisation der zeitlichen Anforderungen aus bestimmten Lebensbereichen erleichtern“ (vgl. Bach et al. 2005). Über das formale Arbeitszeitmodell hinaus zählt überdies – wie Betriebsfallstudien zeigen – eine familienfreundliche Zeitkultur unter Kollegen und Vorgesetzten, d. h. die sanktionsfreie Umsetzung der Theorie in die betriebliche Praxis, zu den zentralen Erfolgsfaktoren von Vereinbarkeit (ebenda).

Zum Zweiten bedarf es einer Qualifikationsoffensive für gering qualifizierte Alleinerziehende, insbesondere jener im ALG II Bezug. Diese Personen werden den Drehtüreffekt aus Hilfebedürftigkeit, Übergang in prekäre Beschäftigung und Rückfall in erneute Hilfebedürftigkeit nur durch höhere Bildungsabschlüsse und dadurch verbesserte Beschäftigungsoptionen überwinden können. Bei arbeitslosen Alleinerziehenden mit gegebenem Schul- und Berufsausschluss ist daher die Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt auch durch die Förderung von Berufserfahrung voranzubringen. Die Förderintensität – also das Verhältnis zwischen der Anzahl der Maßnahmeteilnehmer und der Zahl der Arbeitslosen – fiel jedoch im Jahr 2009 unter alleinerziehenden Arbeitslosen niedriger aus als unter den Arbeitslosen insgesamt. Alleinerziehende sollten daher stärker als bisher in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden (vgl. Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung [ZEFIR] 2003).

Anhang - Schätzung der NAIRU

Die in Abschnitt 3 diskutierte Beveridge-Kurve kann auch für eine Schätzung der aktuellen deutschen NAIRU herangezogen werden. Die NAIRU liegt am Schnittpunkt von Beveridge-Kurve und einem Strahl aus dem Ursprung (vgl. Dickens 2009), der aus theoretischen Erwägungen eine Steigung von 1 haben sollte, da im theoretischen Arbeitsmarktgleichgewicht eine Besetzung einer vakanten Stelle mit der Einstellung eines bisher Arbeitslosen korrespondiert. Empirisch zeigt sich jedoch, dass bei Weitem nicht alle Stellen, die besetzt werden, als vakant gemeldet waren. Während eine Arbeitslosenmeldung aufgrund der sozialen Absicherung unmittelbare Vorteile erbringt, sind die Vorteile bei Meldung einer offenen Stelle ungewiss und unterbleiben häufig. Daher werden für das gleichgewichtige Verhältnis von Vakanzquote zu Arbeitslosenquote approximativ die Durchschnittswerte beider Variablen herangezogen und so der Steigungsparameter für den Strahl aus dem Ursprung ermittelt. Für die Beveridge-Kurve ergibt sich dem Ansatz von Dickens (2009) folgend die Schätzgleichung:

$$\ln\left(\frac{1-u_t}{u_t}\right) = \ln A_t + b \ln\left(\frac{v_t}{u_t}\right) + \mu_t.$$

Als Datenpunkte für die aktuell gültige Beveridge-Kurve wurden die Arbeitslosigkeits- und Vakanzquoten des Zeitraums Juli 2008 bis Dezember 2010 gewählt für die die Beveridge-Kurve augenscheinlich stabil zu sein scheint. Tabelle 3 zeigt die Schätzergebnisse für die Parameter der Matching-Funktion A_t und b einer einfachen OLS-Regression:

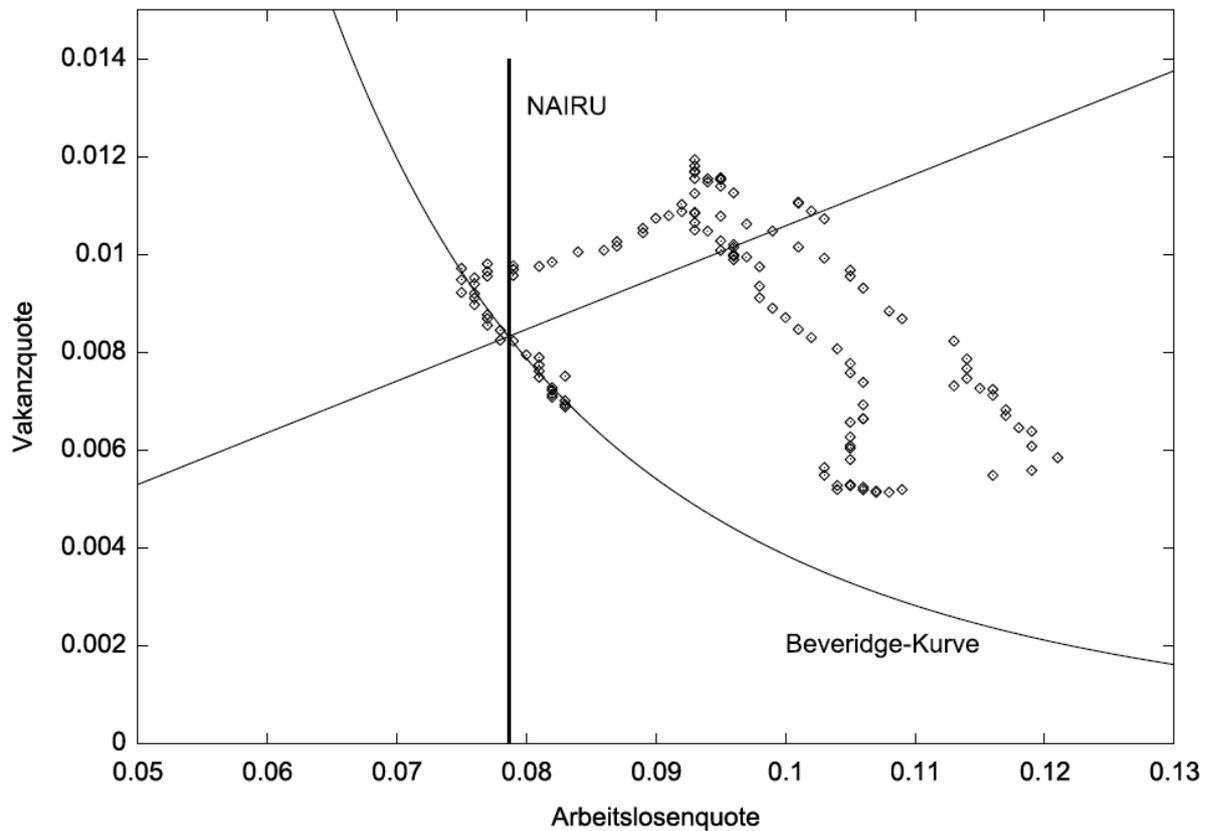
Tabelle 3

Schätzung der Parameter der Matchingfunktion			
Variable	Koeffizient	(Std. Err.)	
b	0,261	(0.009)	
A_t	3,048	(0.021)	
N	29		
R^2	0,968		
$F_{(1,27)}$	852,661		
Quelle: HWWI.			

Für den oben genannten Zeitraum betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 7,9 % und die durchschnittliche Vakanzquote 0,83 %. Der Ursprungsstrahl, der diese beiden Durch-

schnittswerte durchläuft, schneidet die Beveridge-Kurve bei einer Arbeitslosigkeit von knapp 7,9 %. Die NAIRU liegt somit aktuell bei etwa 7,9 %. Abbildung 8 zeigt die diskutierten Kurven und die NAIRU.

Abbildung.8: Bestimmung der NAIRU



Literaturverzeichnis

Bach, H.-U. et al. (2005): Arbeitszeitpolitik, in: Allmendinger, J., Eichhorst, W., Walwei, U. (Hrsg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, chapter Arbeitszeitpolitik.

Blanchard, O. J. (2009): Comments on „A new method for estimating time variation in the NAIRU“, in: William T. Dickens, in J. Fuhrer, J. S. Little, Y. K. Kodrzycki & G. P. Olivei (Hrsg.), Understanding inflation and the implications for monetary policy, MIT Press, chapter 4, 229–234.

Blanchard, O. J., Diamond, P. (1989): The beveridge curve, Brookings papers on economic activity, 1–60.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende., Technical report, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember, Technical report, Nürnberg.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2009): Dossier Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren; Frauen und Jugend, Basel, Berlin.

Dickens, W. T. (2009): A new method for estimating time variation in the NAIRU, in: Fuhrer, J., S. Little, J., Kodrzycki, Y. K., Olivei, G. P. (Hrsg.), Understanding inflation and the implications for monetary policy, MIT Press, chapter 4, 207–230.

Hunt, J., Burda, M. C. (2001): From reunification to economic integration, Brookings papers on economic activity (2), 1–71 und 86–92.

Lehmer, F., Ziegler, K. (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit – Zumindest ein schmaler Steg, IAB-Kurzbericht (13), 1–8.

Möller, J., Walwei, U., Koch, S., Kupka, P., Steinke, J. (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz – Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht (29), 1–8.

Statistisches Bundesamt (2010): Bildungsstand der Bevölkerung 2010.

Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) (2003): Alleinerziehende im Sozialhilfebezug – Risiken und Chancen im Leben zwischen Familie und Erwerbstätigkeit, Endbericht zu Händen der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Technical report, Bochum.

Zylberberg, A., Cahuc, P. (2004): Labor economics, MIT Press, Cambridge, Mass.