

Hermann Gartner, Sabine Klinger

## Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise

**Bis in die 90er Jahre war der deutsche Arbeitsmarkt dadurch charakterisiert, dass ein Aufschwung den Bestand der Arbeitslosigkeit kaum beeinflusste, eine Rezession hingegen schon. Seit fünf Jahren gilt das Umgekehrte: der Aufschwung schlägt auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit durch, die Rezession hingegen kaum. Offenbar prägen länger dauernde Anpassungsprozesse über Konjunkturzyklen hinweg die Arbeitsmarktentwicklung.**

Warum ist der Arbeitsmarkt in Deutschland trotz des starken Nachfrageeinbruchs – anders als in der Vergangenheit – in der jüngsten Wirtschaftskrise so stabil geblieben? In diesem Beitrag wird argumentiert, dass Maßnahmen wie die Förderung der Kurzarbeit und Probleme wie der Fachkräftemangel diese Entwicklung nur zum Teil erklären können. Voraussetzung für die gute Entwicklung am Arbeitsmarkt in der Krise waren letztlich die gleichen institutionellen Faktoren, die bereits zur guten Arbeitsmarktentwicklung im vergangenen Aufschwung beigetragen haben: die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005 und die moderate Lohnentwicklung der vergangenen Jahre. Da es längere Zeit dauert, bis sich der ganze Kapitalstock – und infolgedessen auch die Arbeitsnachfrage – an einen neuen institutionellen Rahmen angepasst haben, hatten die Reformen ihre Wirkung beim Eintreten der Krise noch nicht vollständig entfaltet. Es sind damit diese angebotsseitigen Faktoren, welche die stabile Reaktion des Arbeitsmarktes auf den Nachfrageeinbruch erklären.

### Konjunktur in Deutschland seit 1998

Wie ungewöhnlich die jüngere Arbeitsmarktentwicklung ist und welche Rolle dabei länger dauernde Anpassungsprozesse spielen, wird beim Vergleich der Konjunkturzyklen über die vergangenen zwölf Jahre deutlich. Die Aufschwungs- und Rezessionsphasen grenzen wir nach dem einfachen Schema ab, das auch das Business Cycle Dating Committee für die USA verwendet<sup>1</sup>: Eine Rezession beginnt, nachdem das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seinen Höhepunkt erreicht hat, und endet beim Erreichen des nächsten Tiefwertes. Die anschließende Phase, in der die Wirtschaft wächst, ist ein Aufschwung. Damit

teilt sich die Entwicklung seit 1998 in vier Phasen (vgl. Abbildung 1): den Aufschwung I bildet der New-Economy-Boom zwischen 1998 und 2001. Mit dem Platzen der New-Economy-Blase folgte eine Rezession von 2001 bis 2004. Da sie eher mit Null-Wachstum verbunden war, ist hier von einer Stagnation zu sprechen. Der darauf folgende Aufschwung II dauerte von 2004 bis 2008 und ähnelte im BIP-Verlauf dem vorhergehenden Aufschwung: nach elf Quartalen war die Wirtschaft um jeweils gut 7% gewachsen. Allerdings hielt der zweite Aufschwung etwas länger an. Die darauf folgende Rezession begann im zweiten Quartal 2008 und war geprägt durch die von den USA ausgehende Weltwirtschaftskrise und einem bis dahin nicht gekannten kräftigen Produktionseinbruch. Die Rezession unterschied sich damit deutlich von der vorhergehenden. Aber bereits seit dem zweiten Quartal 2009 stabilisiert sich die Wirtschaft wieder und ist auf einen Erholungspfad eingeschwenkt. Im Folgenden wird die jüngste Erholung aber noch zur Krisenphase gerechnet. Damit ist die Dauer der Phasen annähernd vergleichbar.

### Robuster Arbeitsmarkt in der Krise

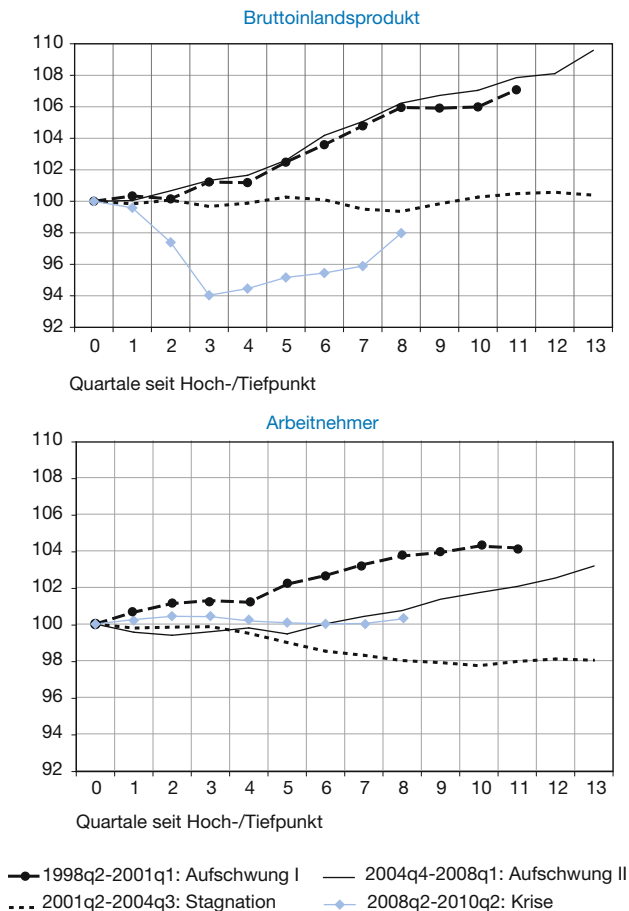
Die Entwicklung des Arbeitsmarktes während der Konjunkturphasen ist dem unteren Teil der Abbildung 1 zu entnehmen: Wie zu erwarten, haben die Unternehmen in beiden Aufschwungsphasen etwas zeitverzögert Beschäftigung geschaffen. Der Zuwachs der Zahl der Be-

**Dr. Hermann Gartner und Dr. Sabine Klinger** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

<sup>1</sup> Vgl. National Bureau of Economic Research (NBER): Business Cycle Dating Committee: Determination of the December 2007 Peak in Economic Activity, <http://www.nber.org/cycles/dec2008.html>.

**Abbildung 1**  
**Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung in**  
**Konjunkturphasen seit 1998**

100 = Beginn der Konjunkturphase



Anmerkungen: normalisiertes, preisbereinigtes, saisonbereinigtes BIP und normalisierte, saisonbereinigte Zahl der Arbeitnehmer.

Quelle: Destatis und eigene Berechnungen.

schäftigten im Aufschwung I war dabei etwas kräftiger als im Aufschwung II – betraf aber vor allem geringfügig Beschäftigte. Im zweiten Aufschwung entstanden – neben Beschäftigungen in der Zeitarbeit, mit Befristungen und in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit – hingegen mehr sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen als zuvor. Das Wachstum des Arbeitsvolumens war daher im Aufschwung II höher als im Aufschwung I.<sup>2</sup> Dass eine wichtige Erklärung für die Beschäftigungsfreundlichkeit des Aufschwungs in den Reformen am Arbeitsmarkt der Jahre 2003 bis 2005 und der seither moderaten Lohnpolitik

2 Vgl. H.-U. Brautzsch, C. Lang: „Atypische“ Beschäftigung breitet sich auch in Ostdeutschland aus, in: *Wirtschaft im Wandel*, 15. Jg. (2009), Nr. 8, S. 300-304.

zu sehen ist, wurde bereits neben anderen vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hervorgehoben.<sup>3</sup>

Die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die beiden Rezessionen unterschied sich noch deutlicher als seine Reaktion auf die Aufschwünge: Die erste Rezession hat zu einem starken Beschäftigungsrückgang geführt. Zum Ende der Stagnationsphase waren um 2% weniger Personen abhängig beschäftigt als zu Beginn. Anders verlief die aktuelle Rezession: Vorausgesetzt, der Arbeitsmarkt hätte in der Krise auf die BIP-Entwicklung genauso reagiert wie in den Jahren zuvor, wäre die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 1,5 Mio. zurückgegangen.<sup>4</sup> Tatsächlich hat sich der Beschäftigungsstand in der Krise kaum verändert. Die Entwicklung ist so ungewöhnlich, dass mitunter vom deutschen „Beschäftigungswunder“ gesprochen wird. Bereits Ende 2009 begann der Arbeitsmarkt sogar sich zu erholen.

Damit ging der deutsche Arbeitsmarkt robuster durch die Krise als die Arbeitsmärkte in allen anderen Ländern. Dies zeigt auch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Obwohl die deutsche Wirtschaft, gemessen am BIP-Einbruch, schwerer getroffen wurde als die OECD-Länder im Durchschnitt, war der Anstieg der Arbeitslosigkeit im zweiten Quartal 2009 gegenüber dem Vorjahr am geringsten. Die USA oder Großbritannien hingegen waren trotz geringem BIP-Einbruch mit deutlich steigenden Arbeitslosenquoten konfrontiert<sup>5</sup> – und dort zeichnet sich immer noch keine Verbesserung ab.

Wie ist diese robuste Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt zu erklären? Das Konjunkturprogramm, das in Deutschland aufgelegt wurde, war nicht der entscheidende Faktor, denn ähnliche Programme sind in den meisten anderen Industriestaaten ebenso umgesetzt worden. Die fiskalischen Impulse, z.B. durch die Abwrackprämie oder Steuer- und Beitragserleichterungen, waren in ihrer Differenziertheit und ihrem Tempo geeignet, den Nachfrageeinbruch zu mildern.<sup>6</sup> Doch unabhängig davon, ob das BIP um 4, 5 oder 6% geschrumpft wäre, hat der Arbeitsmarkt ungewöhnlich wenig auf den BIP-Einbruch reagiert.

3 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/08, S. 382 ff.; ders.: Jahresgutachten 2009/10, S. 51.

4 Vgl. J. Möller: The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 24. Jg. (2010), Nr. 4, S. 325-336.

5 Vgl. J. Möller, a.a.O.

6 Vgl. M. Feil, H. Gartner: Konjunkturprogramme gegen die Krise, in: *IAB-Forum 2009, Spezial*, S. 32-37; M. Roos: Die deutsche Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 10. Jg. (2010), Nr. 4, S. 389-412.

## Unterschiedliche Krisenwirkung in den Wirtschaftszweigen

Erste Anhaltspunkte zur Erklärung der günstigen Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes liefert eine sektorale Betrachtung: Von der Krise waren nicht alle Wirtschaftszweige gleichermaßen betroffen.<sup>7</sup> Weil sie über die umfangreichen Handels- und Kapitalverflechtungen nach Deutschland importiert wurde, waren die exportnahen Branchen besonders betroffen (vgl. Abbildung 2, Bruttowertschöpfung). Im Verarbeitenden Gewerbe, darunter in der Metallverarbeitung, dem Maschinenbau und der chemischen Industrie, brach die Nachfrage in hohem Umfang weg – die Wertschöpfung schrumpfte vom zweiten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 um gut 21%.

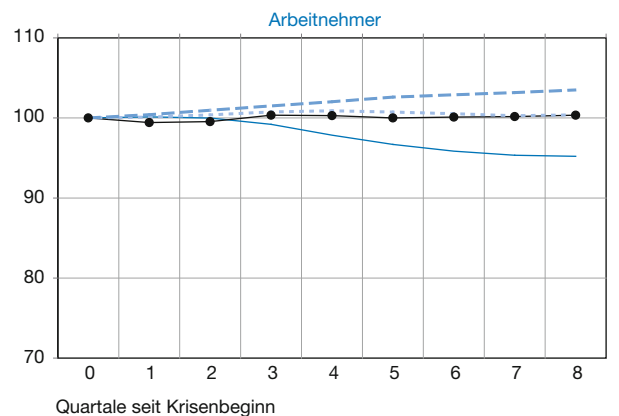
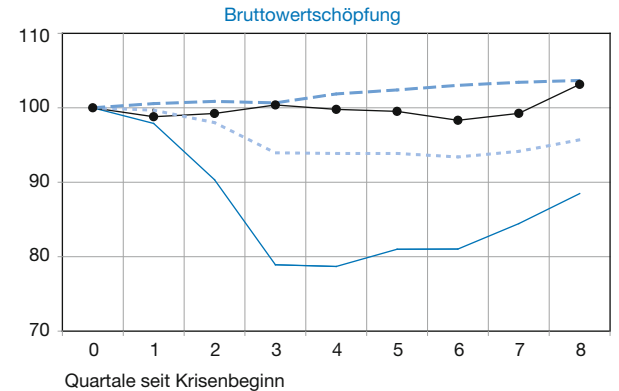
Die Dienstleistungsbereiche hingegen erlebten eine „normale“ Rezession mit einer etwa stagnierenden Wertschöpfung. Zwar wurde auch in der ersten Rezession Beschäftigung aufgebaut, doch deutlich unterhalb des Wachstums der Bruttowertschöpfung. In der zweiten Rezession hingegen wuchs die Beschäftigung mit etwa derselben Rate wie die Wertschöpfung (Abbildung 2, Arbeitnehmer). Selbst in der Krisenzeit war somit das minimale Wachstum beschäftigungsintensiver als zuvor. Dieser fortgesetzte Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungsbereich konnte einen Teil des Beschäftigungsabbaus in den Industrien kompensieren. Zwar entstanden vor allem zusätzliche Teilzeitstellen, aber genau sie dürften ein wesentliches Element der Stabilisierung der Stimmung im Land gewesen sein.

Auch der nähere Blick auf das Verarbeitende Gewerbe zeigt eine ungewöhnliche Entwicklung: Zwar kamen die von der Krise getroffenen Exportbranchen nicht umhin, Beschäftigte zu entlassen,<sup>8</sup> dennoch hat die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe deutlich weniger abgenommen als die Wirtschaftsleistung. Obwohl die Wertschöpfung ein Jahr nach Beginn der Krise um 21% geringer war, ging die Zahl der Beschäftigten nur um 5% zurück.

Die Unternehmen haben also für ihre Kernbelegschaften stärker als in früheren Rezessionen interne Anpassungsstrategien genutzt: Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik akzeptierten sie sogar einen kräftigen Rückgang der Produktivität je Erwerbstätigen. Sie sank 2009 gesamtwirtschaftlich um 5% und im Verarbeitenden

Abbildung 2  
Bruttowertschöpfung und Beschäftigung nach Sektoren in der Krise

2008q2 = 100



— Verarbeitendes Gewerbe    - - - Handel, Gastgewerbe, Verkehr  
— Bau    — Öffentliche und private Dienstleistung

Anmerkungen: normalisierte, preisbereinigte, saisonbereinigte Bruttowertschöpfung und normalisierte, saisonbereinigte Zahl der Arbeitnehmer.

Quelle: Destatis und eigene Berechnungen.

Gewerbe um 16%. Die Produktivität je Erwerbstätigen sank einerseits, weil die Arbeitszeit reduziert wurde (vgl. Abbildung 3) – mit Hilfe der Kurzarbeit sowie durch die Reduzierung von Überstunden, Guthaben auf Arbeitszeitkonten und der üblichen Wochenarbeitszeit. Andererseits nahm die Produktivität je Erwerbstätigen auch deshalb ab, weil pro Stunde, die ein Erwerbstätiger im Betrieb verbrachte, weniger erwirtschaftet wurde als vor der Krise. Die Betriebe waren also bereit, ihre Mitarbeiter weniger produktiv einzusetzen. Die dadurch entstandenen Kosten wurden von den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern sowie der öffentlichen Hand gemeinsam geschultert.<sup>9</sup>

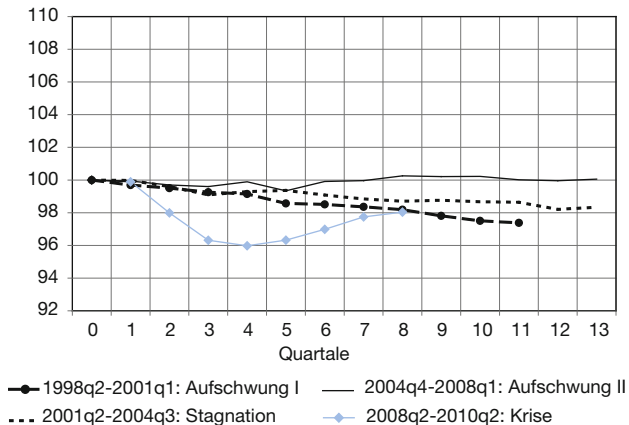
9 Zu den Kosten durch die Ausfallzeiten der Kurzarbeit siehe H.-U. Bach, E. Spitznagel: Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 17, Nürnberg 2009.

7 Vgl. A. Kettner et al.: Unternehmensbefragung im II. Quartal 2009 – Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen; in: IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Nürnberg 2009.

8 Entlassen wurden insbesondere auch Personen in Leiharbeit, die zum Sektor unternehmensnahe Dienstleistungen gezählt und nicht in der Grafik gezeigt werden. Da es sich um eine sehr flexible Erwerbsform handelt, war hier die Krisenwirkung ebenso wie die Erholung auf dem Arbeitsmarkt zuerst zu beobachten.

**Abbildung 3**  
**Arbeitsstunden je Arbeitnehmer in**  
**Konjunkturphasen**

100 = Beginn der Konjunkturphase



Anmerkungen: normalisierte, saisonbereinigte Arbeitszeit je Arbeitnehmer.

Quelle: Destatis und eigene Berechnungen.

Voraussetzung dafür, dass die Betriebe in höherem Maße als bisher interne Anpassungsstrategien nutzten, waren auch neue Rahmenbedingungen: Die zunehmende Verankerung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen erlaubte es, die Arbeitszeit flexibel den Aufträgen anzupassen. Auch die Verbreitung flexibler Arbeitszeitmodelle hatte seit Mitte der 90er Jahre deutlich zugenommen.<sup>10</sup> Zudem erhöhte die Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen und die Verringerung der Kosten für die Kurzarbeit die Anreize, die Arbeitszeit auf diese Weise zu verkürzen.

Im Jahresdurchschnitt 2009 arbeiteten – einschließlich der Empfänger von Transfer- und Saison-Kurzarbeitergeld – gut 1,1 Mio. Menschen kurz (gegenüber 100 000 im Jahr zuvor). In der vorhergehenden Rezession hatte es 2002 einen jahresdurchschnittlichen Höchstwert von 210 000 Kurzarbeitern gegeben, ein Fünftel der jetzigen Inanspruchnahme. Etwas mehr als ein Drittel der sonst üblichen Arbeitszeit der Kurzarbeiter fiel aus. Damit wurde ein wichtiger Beitrag zur Beschäftigungssicherung geleistet. Allerdings sind „nur“ 31% der Arbeitszeitreduzierung auf die Kurzarbeit zurückzuführen; in der Summe

10 Vgl. R. Bispinck: Immer flexibler – und immer länger? Tarifliche Regelungen zur Arbeitszeit und ihrer Gestaltung. Eine Analyse von 24 Tarifbereichen, Reihe: Informationen zur Tarifpolitik; Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 57, Düsseldorf 2005; H. Groß, M. Schwarz: Betriebs- und Arbeitszeiten 2005. Ergebnisse einer repräsentativen Betriebsbefragung, Sozialforschungsstelle Dortmund, 2006, [http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc/622/betriebs\\_und\\_arbeitszeiten\\_2005.pdf](http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc/622/betriebs_und_arbeitszeiten_2005.pdf).

fallen die anderen Formen stärker ins Gewicht, allen voran die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit.

### Fachkräftemangel kann „Beschäftigungswunder“ kaum erklären

Doch warum haben die Betriebe die flexibleren Rahmenbedingungen in so hohem Maße zum Horten von Arbeitskräften genutzt? Häufig wird argumentiert, dass die Betriebe ihre Arbeitskräfte stärker halten als bisher, weil sie im vergangenen Aufschwung Erfahrungen mit Fachkräftemangel gemacht hätten. Für diese Sicht liefern die Indikatoren zum Fachkräftemangel aber keinen zuverlässigen Beleg. Weder war die Zahl der offenen Stellen pro Beschäftigten in den verschiedenen Sektoren vor der Krise (im Aufschwung II) höher als in den Jahren 1999 und 2000 (im Aufschwung I), noch hatte ein größerer Anteil von Betrieben Aktivitätshemmnisse, weil er zu wenig geeignete Arbeitskräfte beschäftigen konnte.<sup>11</sup> Alles in allem dürften sich die Erfahrungen mit Fachkräftemangel in den Aufschwungsphasen nicht wesentlich unterscheiden haben. Dies wird bekräftigt durch das Ergebnis von Studien, nach denen es im vergangenen Aufschwung keinen flächendeckenden Mangel an Fachkräften gab, gegebenenfalls aber in engen Teilbereichen des Arbeitsmarktes.<sup>12</sup> Das Horten der Arbeitskräfte nahm hingegen eine gesamtwirtschaftlich spürbare Größenordnung an, wenngleich es im Verarbeitenden Gewerbe am stärksten verbreitet war und ist.

Dagegen lässt sich vorbringen, dass zwar die Erfahrung mit Fachkräftemangel nicht gravierender war als im Aufschwung I, aber die Betriebe dennoch künftigen Fachkräftebedarf antizipieren. Aufgrund der demographischen Entwicklung und der teils unbefriedigenden Qualifikation junger Schulabgänger dürften die Betriebe nun stärker auf Engpässe bei der Personalfindung eingestellt sein als zuvor. So erwartete in den Krisen Jahren 2008 und 2009 jeder vierte Betrieb Engpässe bei bestimmten (beispielsweise bei technischen und sozialen) Berufen in den nächsten drei Jahren.<sup>13</sup> Auf erwartete Knappheitsprobleme dieser Art reagieren die Unternehmen mit einer attraktiveren Gestaltung der Arbeitsbedingungen, beispielsweise

11 Ein Indikator, der Anteil schwer besetzbarer Stellen, ist zwar gerade in der Metallverarbeitung und im Maschinenbau deutlich gestiegen. Er liegt jedoch für den Aufschwung I nicht vor und gibt daher keinen Aufschluss darüber, ob der Fachkräftemangel im Aufschwung II höher war als im Aufschwung I.

12 Siehe W. Biersack, A. Kettner, F. Schreyer: Fachkräftebedarf: Engpässe, aber noch kein allgemeiner Ingenieurmangel, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 16, Nürnberg 2007; W. Biersack et al.: Akademiker/innen auf dem Arbeitsmarkt: Gut positioniert, gefragt und bald sehr knapp, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Nürnberg 2008.

13 Vgl. M. Heckmann, A. Kettner, M. Rebien: Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 11, Nürnberg 2009.

se mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, oder mit Lohnzugeständnissen. Dadurch werden sich einerseits mehr Arbeitskräfte für die betroffenen Branchen interessieren, aber andererseits werden einige Betriebe in diesem Wettbewerb nicht mitziehen können und weniger Arbeitskräfte nachfragen. Per saldo sollte sich die Knappheit dadurch verringern, obwohl sich am Beschäftigungsstand selber wenig ändert. Wenn sich aber am Beschäftigungsstand wenig ändert, kann der Fachkräftemangel auch nicht die wesentliche Begründung für das Halten und den Ausbau der Personalressourcen sein.

Ein weiterer Grund spricht dagegen, in Kurzarbeit oder Fachkräftemangel die wesentliche Ursache des „Beschäftigungswunders“ zu sehen: Aufgrund der massiven Unterauslastung des Personals wäre zu erwarten, dass zu Beginn der wirtschaftlichen Erholung zunächst eine Phase des „jobless growth“ stattfindet. Dabei wächst das BIP, ohne dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, weil die anziehende Güternachfrage zunächst durch eine bessere Ausschöpfung der gehaltenen Beschäftigten befriedigt werden kann. Kurzarbeit würde erst zurückgefahren, Guthaben auf Arbeitszeitkonten aufgebaut und Überstunden angeordnet, bevor es wieder zu Einstellungen in nennenswertem Umfang kommt. Aber dieses Phänomen ist derzeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht zu beobachten: Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist zwischen November 2009 und Juni 2010 (jüngster verfügbarer Wert) saisonbereinigt um 320 000 gestiegen. Im ersten Halbjahr 2010 gab es 16% mehr Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt als im ersten Halbjahr 2009 – nach einem Rückgang um 6% vom ersten Halbjahr 2008 aufs erste Halbjahr 2009, der auf den Einstellungsstopp der krisengeschüttelten Betriebe zurückzuführen war. Gewachsen ist die Beschäftigung vor allem in den Dienstleistungsbereichen und in der Zeitarbeit. Im Verarbeitenden Gewerbe, in dem das Halten von Arbeitskräften besonders ausgeprägt war, scheint sich die leichte Erholung bislang in der Tat ohne einen Beschäftigungsaufbau zu vollziehen (vgl. Abbildung 2). Je stärker dort aber die Wirkung des Konjunktureinbruchs nachlässt, umso deutlicher dominiert gesamtwirtschaftlich die gute Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor, was der Vermutung eines „jobless growth“ auf makroökonomischer Ebene widerspricht.

### Arbeitsmarkt in der Übergangsphase zu einem neuen Gleichgewicht

Wenn aber Kurzarbeit und Fachkräftemangel allein das „Beschäftigungswunder“ nicht erklären können, welche weiteren Faktoren kommen in Frage? Die ungewöhnliche Entwicklung des Arbeitsmarktes sowohl im Aufschwung II als auch in der Krise lässt vermuten, dass der

Grund für das „Beschäftigungswunder“ in einem längerfristig wirksamen Prozess zu suchen ist. Er muss die gute Arbeitsmarktentwicklung in Aufschwung und Krise und in verschiedenen Sektoren erklären und darf nur für Deutschland gelten, denn nur hier ist das „Wunder“ zu beobachten. Dieser Prozess besteht in einem längerfristigen Übergang hin zu einem neuen Gleichgewicht am Arbeitsmarkt: Die strukturelle Arbeitslosigkeit fällt seit einigen Jahren – also jene Komponente der Arbeitslosigkeit, die durch institutionelle Faktoren bestimmt wird und um die herum die aktuelle Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf schwankt. Zu den institutionellen Faktoren zählen z.B. das Lohnbildungssystem und die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung. Diese beeinflussen das sogenannte Matching am Arbeitsmarkt, also das Zueinanderkommen von offenen Stellen und Arbeitsuchenden.

Das Lohnbildungssystem und die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung haben sich vor dem Aufschwung II mit dem Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005 verändert. Als Folge davon bestanden vor der jüngsten Krise andere Ausgangsbedingungen für die Unternehmen als vor den vorhergehenden Rezessionen. Daher haben die Arbeitgeber nun anders auf den Nachfrageeinbruch reagiert als in der Vergangenheit.

So ist beim Vergleich der Ausgangsbedingungen vor der Rezession ab 2001 und der Krise ab 2008 ein erheblicher Unterschied in der Lohnentwicklung festzustellen. Für einen Arbeitgeber lohnen sich zusätzliche Beschäftigte, solange die Produktivität der Beschäftigten höher ist als die Lohnkosten. Die Entwicklung der Produktivität bestimmt also den Verteilungsspielraum – das Ausmaß, in dem die Lohnkosten wachsen dürfen, damit es noch zu Einstellungen kommen kann. Die Entwicklung des Verteilungsspielraums zeigt Abbildung 4. Während des Aufschwungs I wurde der Verteilungsspielraum vollständig ausgeschöpft; dies dürfte zum Teil erklären, warum erstens, zu dieser Zeit in hohem Maße atypische Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind, zweitens, dieser Zuwachs zum Teil (in Ostdeutschland sogar vollständig) durch einen Abbau von Normalarbeitsverhältnissen konterkariert wurde<sup>14</sup>, und drittens, in der anschließenden Rezession Beschäftigung per saldo abgebaut wurde.

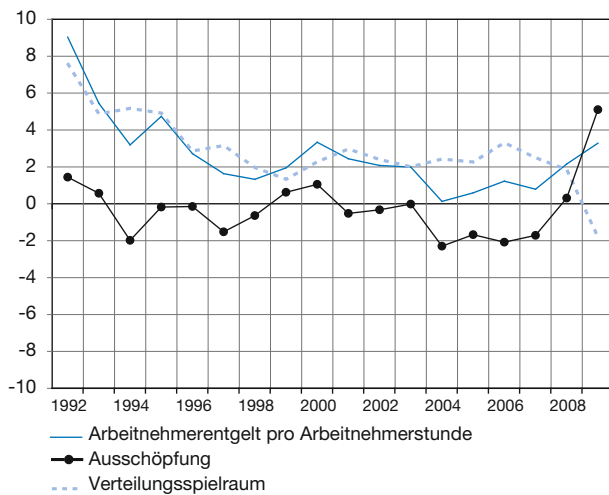
Während des gesamten Aufschwungs II hingegen wurde der Spielraum nicht ausgeschöpft. Dies hat einerseits den Beschäftigungsaufbau während des Aufschwungs unterstützt. So entstanden auch Normalarbeitsverhältnis-

<sup>14</sup> Vgl. H.-U. Brautzsch, C. Lang, a.a.O. Zur atypischen Beschäftigung gehören hier sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit und befristete Beschäftigung.



**Abbildung 4**  
**Verteilungsspielraum und seine Ausschöpfung**

Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)



Anmerkungen: Berechnung des Verteilungsspielraums nach dem Konzept des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dabei wurden Veränderungen der Produktivität pro Stunde herausgerechnet, die nicht auf das tatsächliche technische Wachstum, sondern auf die Veränderung des Beschäftigungsniveaus zurückzuführen sind.

Quelle: Destatis und eigene Berechnungen.

se, während die geringfügige Beschäftigung den kleinsten Teil des Beschäftigungswachstums ausmachte.<sup>15</sup> Andererseits konnten die Betriebe durch die Unteraus-schöpfung des Spielraums Reserven aufbauen, die es ihnen erlaubten, in der Krise Personal zu halten und weniger produktiv einzusetzen bzw. im Dienstleistungsbereich sogar fast unbeeinträchtigt weiter einzustellen. Die damit einhergehende verringerte Produktivität und Überaus-schöpfung des Verteilungsspielraums in der Krise hatte also eine moderate Lohnentwicklung im Vorfeld zur Vor-aussetzung.

Auch im internationalen Vergleich der Arbeitsmärkte während der Krise zeigt sich die Bedeutung der Lohnent-wicklung: In den OECD-Ländern, in denen die nominalen Lohnstückkosten in den Jahren vor der Krise am wenigsten gestiegen waren, war auch der Beschäftigungsein-bruch am geringsten.<sup>16</sup>

Maßgeblich dafür, dass der Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft wurde, war das geringe Wachstum des Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmerstunde, für des-sen Entwicklung tarifliche Vereinbarungen, aber auch außertarifliche Löhne und Lohnnebenkosten eine Rolle spielen. Die moderate Lohnentwicklung setzte bereits ab 2003 ein (vgl. Abbildung 4). Sie dürfte einerseits eine Folge der abnehmenden Tarifbindung der Betriebe und der zunehmenden Kompromissbereitschaft der Tarifpar-teien sein, andererseits aber auch eine Folge der Hartz-Gesetze. Diese haben durch die Absenkung der Arbeits-losenhilfe, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln und die Gewährung des Arbeitslosengelds II nach Bedürf-tigkeitsprüfung auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft zu Abstiegsbefürchtungen bei den Beschäftigten geführt und somit zu einem geringeren Lohndruck in den Tarifver-handlungen.

Die Rolle der Hartz-Reformen geht aber über die Lohn-findung hinaus. Neben der Lohnbildung ist für die Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit, wie erwähnt, auch die Matchingeffizienz auf dem Arbeitsmarkt entscheidend.<sup>17</sup> Die Effizienz des Matching hat sich insbesondere durch die Reformen 2003 und 2004 verbessert.<sup>18</sup> Zwar kann über die Qualität der entstandenen Beschäftigung und deren Dauer derzeit noch nichts ausgesagt werden – aber Bewerber finden nun leichter und schneller eine Stelle; Suchprozesse verkürzen sich damit. Abzulesen ist die Verbesserung der Matchingeffizienz auch an der Beve-ridgekurve, der gemeinsamen Entwicklung von offenen Stellen und Arbeitslosen (vgl. Abbildung 5). Eine Verbes-serung der Matchingeffizienz führt dazu, dass sich die Beveridgekurve nach innen verschiebt. Bewegungen auf der Kurve können struktureller oder konjunktureller Na-tur sein. Eine strukturelle Änderung, wie eine beschäf-tigungsfreundlichere Lohnbildung, führt mittelfristig zu einem höheren Verhältnis von Vakanzen zu Arbeitslosen und damit einer Bewegung auf der Beveridgekurve nach links-oben. Konjunkturelle Bewegungen sind kurzfristi-ger Natur: Da es im Aufschwung mehr offene Stellen und weniger Arbeitslose gibt – und im Abschwung umgekehrt – bewegt sich der Arbeitsmarkt im Konjunkturverlauf ent-lang der fallend verlaufenden Beveridgekurve. Dabei zieht er für gewöhnlich Ellipsen entgegen dem Uhrzeigersinn, denn offene Stellen entstehen oder verschwinden etwas schneller, als der Bestand der Arbeitslosen sich durch

15 Vgl. H. Gartner, S. Klinger: Ein janusköpfiger Aufschwung: Beschäfti-gungsgewinne und Polarisierung, in: WSI-Mitteilungen, 61. Jg. (2008), H. 8, S. 439-446.

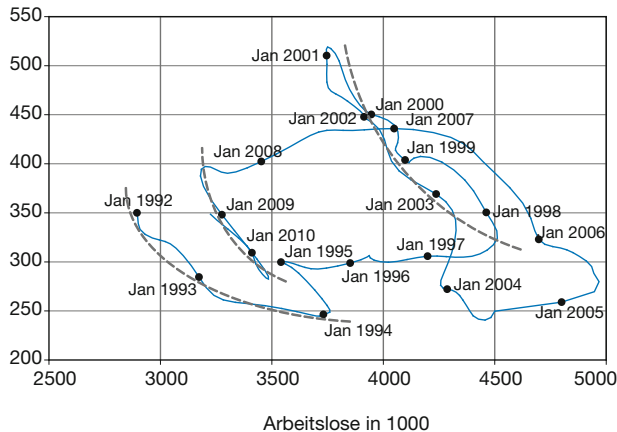
16 Vgl. J. Boysen-Hogrefe, D. Groll, W. Lechthaler, C. Merkl: The role of labor market institutions in the great recession, in: Applied Economics Quarterly (im Erscheinen).

17 Vgl. H. Gartner, S. Klinger, a.a.O.

18 R. Fahr, U. Sunde: Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions, in: German Economic Review, 10. Jg. (2009), H. 3, S. 284-316; S. Klinger, T. Rothe: The impact of labour market reforms and economic perfor-mance on the matching of short-term and long-term unemployed, in: IAB Discussion Paper, Nr. 13, Nürnberg 2010.

**Abbildung 5**  
**Beveridgekurve**

Offene Stellen am Arbeitsmarkt in 1000



Anmerkungen: Saisonbereinigte Werte (ohne irreguläre Komponente); vor 2000: offene Stellen rückverknüpft aufgrund Neudefinition.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Zu- und Abgänge verändert – so wie im Zyklus ab 1998.<sup>19</sup> Während des zurückliegenden Aufschwungs aber hat sich die Beveridgekurve nach innen verschoben – bei gegebener Zahl offener Stellen gibt es nun weniger Arbeitslose als im vorhergehenden Konjunkturzyklus. Mit dieser Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes geht eine neue, niedrigere strukturelle Arbeitslosigkeit einher.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes während der Krise und der ersten Quartale danach lässt vermuten, dass der Anpassungsprozess hin zur niedrigeren strukturellen Arbeitslosigkeit noch nicht abgeschlossen ist, sondern sich im Hintergrund der Krise weiter fortsetzt. So zeigt die Beveridgekurve zwar einen konjunkturellen Einfluss seit Mitte 2008, doch sie zieht keine Ellipse, wie es bei einer konstanten strukturellen Arbeitslosigkeit eigentlich zu erwarten wäre.

Ein weiteres Indiz dafür, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit nach wie vor sinkt, ist der Zusammenhang zwischen der Inflation und der Arbeitslosenquote. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote hat den jüngsten Tiefststand von September 2008 beinahe wieder erreicht. Damals lag die Inflation der Verbraucherpreise aber mit 3% deutlich über der Zielinflation der Europäischen Zentralbank von 2%, was für eine Überauslastung der Kapazitäten sprach. Im

<sup>19</sup> Die Verschiebung nach außen Anfang 2005 ist durch die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu erklären, die dazu geführt hat, dass mehr vormals arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik registriert wurden.

Sommer 2010 betrug die Inflation bei nahezu gleicher Arbeitslosigkeit etwa 1%. Es ist also noch kein Preisdruck entstanden, aus dem abzuleiten wäre, dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit die strukturelle Arbeitslosigkeit bereits unterschritten habe und eine Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt bevorstehen würde.

Während der zurückliegenden Quartale haben sich also die konjunkturelle Wirkung durch den negativen makroökonomischen Schock und die strukturelle Wirkung durch die positive Veränderung der Institutionen am Arbeitsmarkt überlagert. Je mehr nun die konjunkturelle Wirkung ausklingt, desto stärker tritt die strukturelle Wirkung wieder zu Tage.

## Fazit

Olivier Blanchard, Chefökonom des Internationalen Währungsfonds, oder Oliver Landmann und Jürgen Jerger, die Autoren des Standardlehrbuchs „Beschäftigungstheorie“, haben betont, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit den 60er bis in die 90er Jahre nur verstehen kann, wer sich klar macht, dass Anpassungsprozesse infolge makroökonomischer Schocks oder institutioneller Änderungen lange dauern können und über konjunkturelle Schwankungen hinausgehen.<sup>20</sup> Diese längerfristigen Prozesse betreffen die Anpassung des Kapitalstocks: Maschinen, die gekauft werden müssen, oder Produktionsverfahren die geändert werden. Diese Anpassungsprozesse finden also auf der Angebotsseite der Wirtschaft statt. Von nachfrageseitigen Schwankungen im Konjunkturverlauf werden sie nur überlagert.

Genau diese Erklärung gilt für die aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt: Auch nach über fünf Jahren haben die Hartz-Reformen ihre volle Wirkung noch nicht entfaltet.<sup>21</sup> Die beobachtete Krisenfestigkeit des deutschen Arbeitsmarktes, das „Beschäftigungswunder“, ist darauf zurückzuführen, dass sich der Arbeitsmarkt immer noch in einer Übergangsphase zu einem neuen Gleichgewicht mit einer geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit befindet. Ursache für die geringere strukturelle Arbeitslosigkeit sind institutionelle Änderungen: die Hartz-Reformen und das flexiblere Lohnbildungssystem. Angebotsseitige Prozesse haben also im Wesentlichen die stabile Reaktion des Arbeitsmarktes auf den Einbruch der Nachfrage bewirkt.

<sup>20</sup> Vgl. O. J. Blanchard: The medium run, in: Brookings Papers on Economic Activity, (1997), Nr. 2, S. 89-158; O. Landmann, J. Jerger: Unemployment and the real wage gap: A reappraisal of the German experience, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 129. Jg. (1993), Nr. 4, S. 689-717.

<sup>21</sup> Für eine ähnliche Argumentation siehe C.-P. Meier: Makroökonomische Konsequenzen der „Agenda 2010“, mimeo, und J. Boysen-Hogrefe et al., a.a.O.