



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 20

Bald erstmals weniger als 3 Mio. Arbeitslose in Deutschland

Hilmar Schneider
Werner Eichhorst

October 2008



Bald erstmals weniger als 3 Mio. Arbeitslose in Deutschland

PD Dr. Hilmar Schneider,

Dr. Werner Eichhorst

Bericht im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

October 2008

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn

Kontakt

PD Dr. Hilmar Schneider
Direktor Arbeitsmarktpolitik
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 180
Email: schneider@iza.org
<http://www.iza.org>

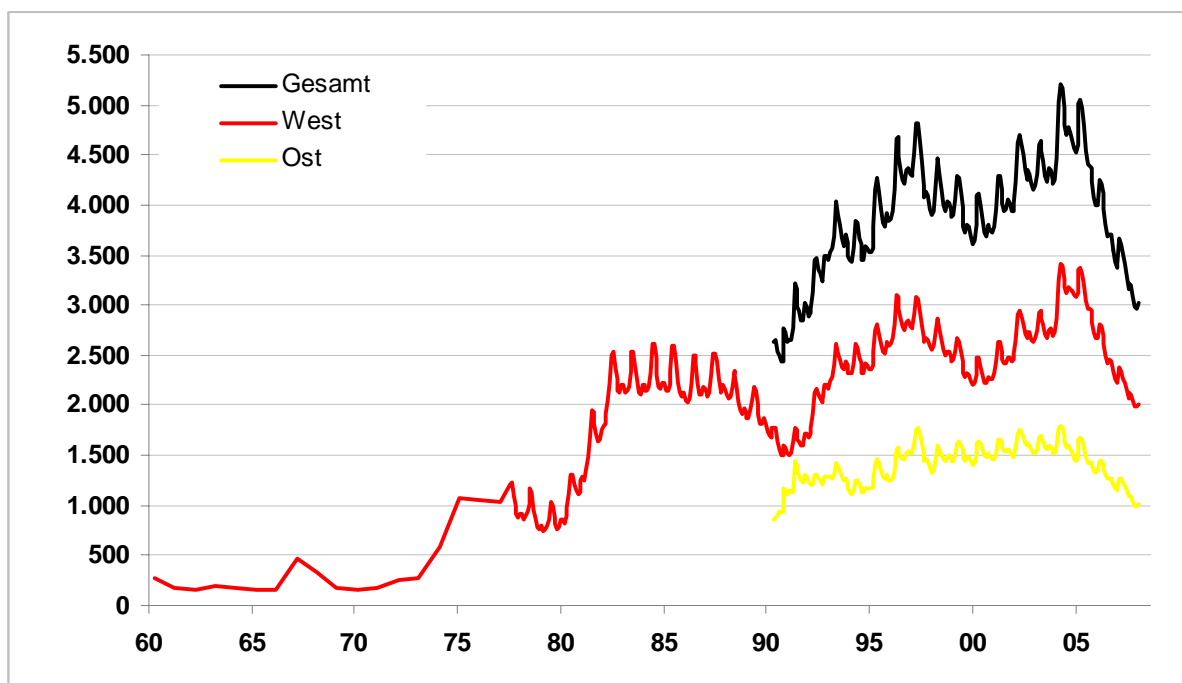
Bald erstmals weniger als 3 Millionen Arbeitslose in Deutschland

PD Dr. Hilmar Schneider, Dr. Werner Eichhorst

1. Positive Entwicklung am Arbeitsmarkt trotz konjunktureller Risiken bislang ungebrochen

Wenn die gegenwärtige Erholung am Arbeitsmarkt im bisherigen Tempo fortschreitet, dürfte die Zahl der Arbeitslosen Mitte Oktober 2008 erstmals seit 1992 wieder die Schwelle von 3 Millionen unterschreiten. Zwar zeigt die Konjunktur erste Schwächezeichen, doch am Arbeitsmarkt sind diese bislang kaum zu spüren. Erstmals seit mehr als 30 Jahren ist es in der aktuellen Konjunkturphase auch gelungen, die sogenannte Sockelarbeitslosigkeit zu senken. Davor hatte es seit 1970 kein Wirtschaftsaufschwung mehr vermocht, die Arbeitslosigkeit unter das Niveau in der vorherigen Erholung zu drücken. Mehr oder weniger zeitgleich wird die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland die 2 Mio.-Marke unterschreiten und in Ostdeutschland die 1-Mio.-Marke.

Abbildung1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1960



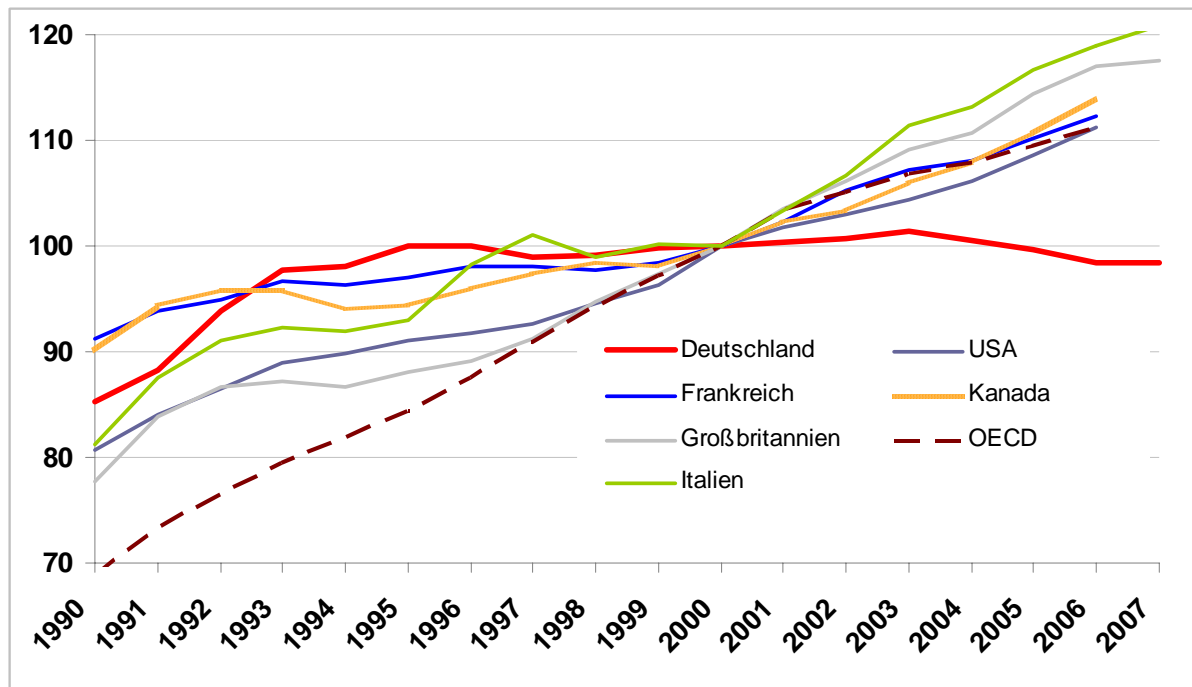
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Werte ab August 2008 geschätzt

Seit 1970 stieg die Arbeitslosigkeit stufenförmig von Rezession zu Rezession an, ohne dass sie im jeweils darauffolgenden Aufschwung wieder auf das Ausgangsniveau zurückgekehrt wäre. Dieser Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit vollzog sich in drei markanten Schritten. Im Aufschwung im Anschluss an die erste Ölkrise sank die Arbeitslosigkeit Ende der 1970er Jahre nur noch knapp unter die 1-Mio.-Grenze, im Wiedervereinigungsboom sank die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nur noch auf einen Sockel von 1,6 Mio. und am Ende des bescheidenen Booms Ende der 1990er Jahre war die Sockelarbeitslosigkeit in Westdeutschland bereits bei 2,4 Mio im Jahresdurchschnitt angelangt. Im aktuellen Aufschwung hingegen ist die Arbeitslosigkeit bereits deutlich darunter gefallen. Ein Ende des Abbaus ist momentan noch nicht in Sicht. Gleichwohl ist zu erwarten, dass sich die Erholung am Arbeitsmarkt im kommenden Jahr verlangsamt. Spätestens zum Jahresende dürfte die Arbeitslosigkeit deshalb saisonbedingt die 3 Mio.-Marke wieder überschreiten.

Bezogen auf den Jahresdurchschnitt ist die Arbeitslosigkeit seit 2005 um 1,4 Mio. zurückgegangen, so stark wie in keinem Aufschwung zuvor. Mit der Entwicklung der Weltkonjunktur allein ist dies nicht zu erklären, zumal Nachbarländer wie Frankreich, die der globalen Entwicklung ebenso ausgesetzt sind wie Deutschland, weitaus weniger von der positiven Entwicklung des Welthandels profitiert haben. Es spricht deshalb vieles dafür, dass Binnenfaktoren eine ausschlaggebende Rolle für die gegenwärtige Entwicklung spielen. Dazu zählt sich die Lohnzurückhaltung der vergangenen Jahre ebenso wie die teilweise harten Sanierungsmaßnahmen der Unternehmen. Die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen schlägt sich unter anderem in einem deutlichen Vorteil bei den Lohnstückkosten nieder. Noch vor wenigen Jahren war Deutschland internationaler Spitzenreiter bei den Arbeitskosten. Während es jedoch hierzulande gelungen ist, die Lohnstückkosten seit über 10 Jahren praktisch konstant zu halten, sind die Lohnstückkosten in den wichtigsten Vergleichsländern deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 2).

Darüber hinaus ist die günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt zu einem nicht unerheblichen Teil den Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002-2005 zuzuschreiben. Die klare Abkehr von der Prämierung des Rückzugs aus dem Erwerbsleben beginnt sich allmählich auszuzahlen. Besonders deutlich macht sich dies beim Anstieg der Erwerbstätigkeit von Älteren bemerkbar. Innerhalb von wenigen Jahren ist die Quote der Erwerbstätigen in der Altersgruppe 55-64 Jahres um mehr als 10 Prozentpunkte angestiegen. Das Beschäftigungswachstum zeigt eindrücklich, dass das Geschehen am Arbeitsmarkt kein Nullsummenspiel darstellt, dem man vermeintlich nur mit Umverteilungsmaßnahmen begegnen kann. Stattdessen ist es ein Beleg dafür, wie sehr es auf die richtigen institutionellen Rahmenbedingungen ankommt, damit Vollbeschäftigung ein realistisches Ziel bleibt.

Abbildung 2: Lohnstückkosten im internationalen Vergleich



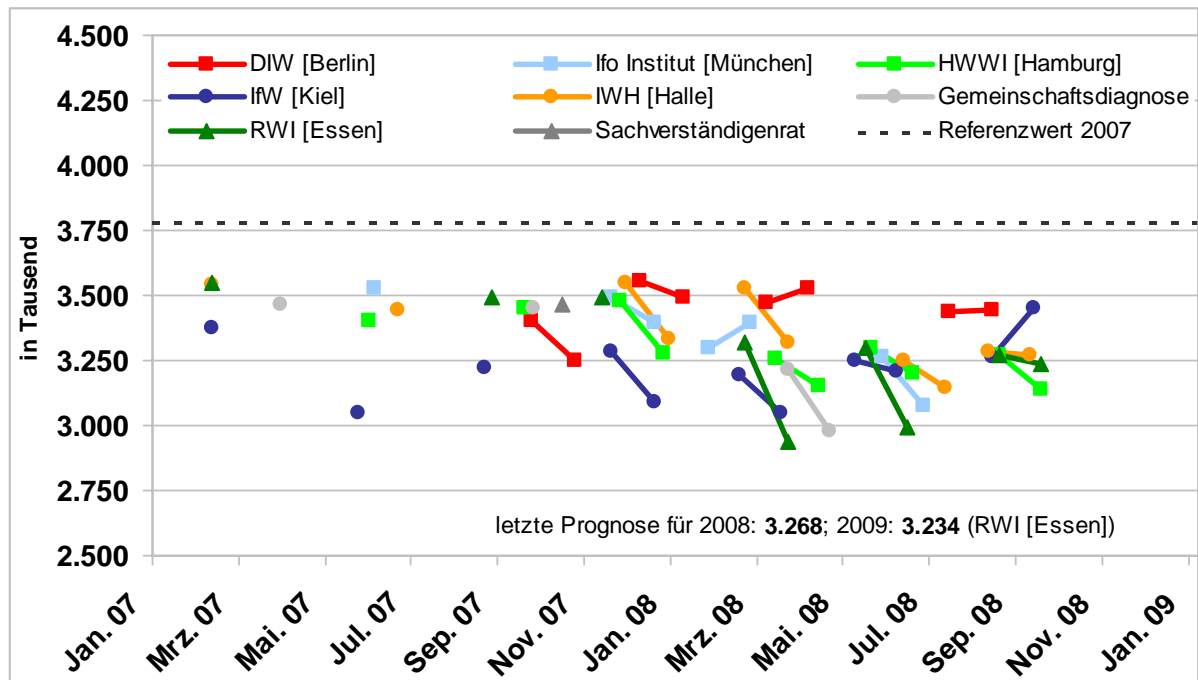
Quelle: OECD

2. Die Aussichten für das Jahr 2009

Bis vor kurzem gingen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland noch nahezu einhellig davon aus, dass sich die Erholung am Arbeitsmarkt auch im kommenden Jahr fortsetzt. Noch im Frühjahr dieses Jahres gingen einige Institute sogar davon aus, dass die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt unter 3 Mio. sinken könnte. Inzwischen mehren sich jedoch die Stimmen, die ein Ende der Erholung gekommen sehen (vgl. Abbildung 3).

Als wesentlicher Grund für das Nachlassen der Dynamik in Deutschland wird in erster Linie das globale konjunkturelle Umfeld angeführt. Zum einen fallen die USA als Antriebskraft der Weltkonjunktur auf Grund der Finanzmarktkrise derzeit aus. Auch die dynamische Entwicklung in Asien und Lateinamerika kann dies nicht auffangen. Somit sind im kommenden Jahr auch realwirtschaftliche Auswirkungen der geplatzten Blase am US-amerikanischen Immobilienmarkt zu spüren. Zum anderen tragen auch die immensen Preissteigerungen bei Rohstoffen und insbesondere beim Erdöl zu der Eintrübung der Konjunkturaussichten bei. Hinzu kommt, dass die aktuell recht starken Preissteigerungen von über 3% den privaten Konsum als Stütze der Binnenkonjunktur bremsen. Steigende private Konsumausgaben auf Grund nachlassender Teuerung auf etwas über 2% werden erst für das Jahr 2009 erwartet.

Abbildung 3: Prognosen der Institute zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit



Anm.: Einfache Punkte symbolisieren einen Prognosewert für 2008; bei verbundenen Punkten symbolisiert der linke Punkt einen Prognosewert für 2008 und der rechte den zum gleichen Zeitpunkt abgegebenen Prognosewert für 2009. Auf diese Weise wird jeweils ein Trend sichtbar. Im Unterschied zu den übrigen Prognosen beziehen sich die Zahlen des DIW auf das sogenannte Erwerbslosen-Konzept. Die Zahlen liegen daher tendenziell höher als bei den übrigen Instituten, die sich auf das Konzept der registrierten Arbeitslosigkeit beschränken. Quellen: Veröffentlichungen der Forschungsinstitute, Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, IZA.

Es werden jedoch auch hausgemachte Gründe für das Abebben des Aufschwungs am Arbeitsmarkt ausgemacht. Hierzu zählt insbesondere eine Abkehr von moderaten Lohnsteigerungen, die in der Vergangenheit neben den Arbeitsmarktreformen zum deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Das IfW geht davon aus, dass sich die tariflich festgelegten Stundenlöhne im Jahr 2008 durchschnittlich um 2,6% erhöhen werden. Im kommenden Jahr sollen es sogar 3,1% sein. Dabei wurde jeweils eine tarifliche Lohnsteigerung in der Metall- und Elektroindustrie von knapp 5% ab Herbst 2008 unterstellt. Bei gleichzeitig relativ schwacher Produktivitätsentwicklung dürften Rationalisierungen bei den Unternehmen daher nicht ausbleiben. Auch das HWWI bezeichnet eine zu wenig Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik als wesentliches binnenwirtschaftliches Risiko für ihre Prognose.

Das IWH prognostizierte Anfang September eine etwa gleich bleibende Arbeitslosenzahl von knapp 3,3 Mio. sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr.

Etwa zeitgleich kam das IfW zu einer pessimistischeren Vorhersage. Zwar sollen es in diesem Jahr durchschnittlich auch etwa 3,3 Mio. sein, jedoch wird für das kommende Jahr wieder mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf knapp 3,5 Mio. Personen gerechnet. Damit ist es seit Beginn des Jahres 2008 das bisher einzige Institut, das bei seiner Prognose einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr vorhersagt. In den letzten Monaten hatte man stets mit einem weiteren Rückgang gerechnet. Lediglich das DIW prognostizierte einen geringen Anstieg.

So erwarten auch die aktuellsten Prognosen von HWWI und RWI von Mitte September für das laufende Jahr Arbeitslosenzahlen von etwa 3,3 Mio. und für das kommende Jahr einen Rückgang auf 3,1 bzw. 3,2 Mio. Arbeitslosen. Dabei ist zu beachten, dass beispielsweise das RWI davon ausgeht, dass ab der Jahreswende 2008/2009 die Arbeitslosigkeit zwar wieder zunehmen wird, aber dennoch im Jahresdurchschnitt mit einer niedrigeren Arbeitslosenzahl gerechnet wird. Dies ist damit zu erklären, dass die Entwicklung im kommenden Jahr noch von dem starken Rückgang in diesem Jahr und somit von einem niedrigen Ausgangsniveau profitiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz der Vorhersagen einer weiter rückläufigen Arbeitslosenzahl allgemein mit einem Ende des Aufschwungs am Arbeitsmarkt gerechnet wird. Dies deckt sich mit den schlechten Konjunkturaussichten für Deutschland. Die Wachstumsprognosen für das laufende Jahr wurden auf breiter Front nach unten korrigiert und für das Jahr 2009 wird nur mit einem sehr schwachen Wachstum in der Bundesrepublik Deutschland gerechnet.

Besonders pessimistisch ist wiederum das IfW. Für 2008 sagt man dort ein Wachstum des BIP von noch 1,9% vorher. Für 2009 wird allerdings mit einer minimalen Zunahme der Wirtschaftsleistung von gerade einmal 0,2% gerechnet. Sogar ein Rückgang des BIP scheint nach Auffassung der Kieler Forscher nicht ausgeschlossen. Andere Institute wie das DIW und das IWH sehen das BIP-Wachstum im kommenden Jahr zwar immerhin bei 1,2% bzw. 0,9%. Die aktuellsten Prognosen von HWWI und RWI sehen das Wirtschaftswachstum in diesem Jahr bei 1,9% bzw. 1,7% und im kommenden Jahr bei 1,0% bzw. 0,7%.

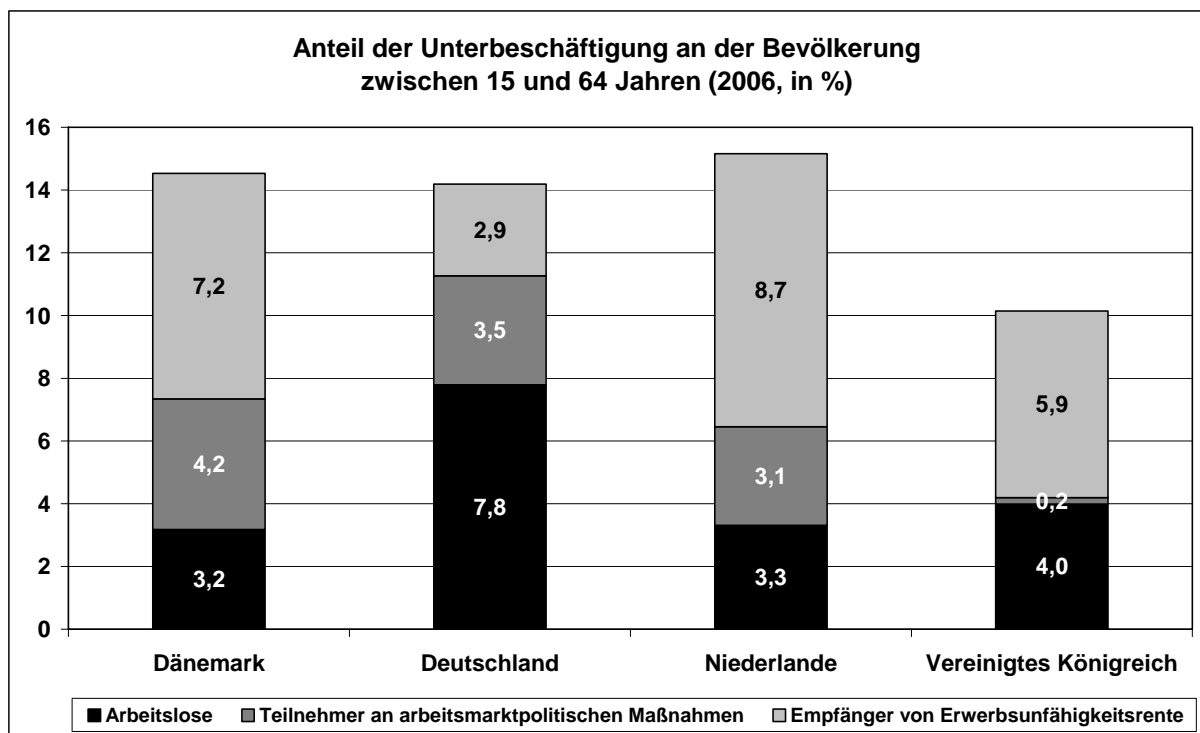
Es scheint also die einhellige Auffassung zu sein, dass sich die Konjunktur 2009 im Vergleich zum laufenden Jahr deutlich abkühlen wird. Dies wird erfahrungsgemäß mit einiger Verzögerung auch auf den Arbeitsmarkt durchschlagen.

3. Die deutsche Arbeitslosenquote im europäischen Vergleich

Um die Entwicklung der Arbeitslosenquote im europäischen Vergleich beurteilen zu können, ist zu berücksichtigen, dass Arbeitslosigkeit nicht nur offen in Form registrierter Arbeitslosigkeit zu Tage tritt, sondern daneben auch verdeckt in Form von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Erwerbsunfähigkeit, Frühverrentungsprogrammen und ähnlichem. Aus einer niedrigen Arbeitslosenquote kann deshalb noch nicht unmittelbar auf einen hohen Beschäftigungsgrad geschlossen werden.

Leider liegen vergleichbare Daten nur für eine begrenzte Zahl von Ländern vor. Deutschland zeichnet sich im europäischen Vergleich tendenziell durch einen besonders hohen Anteil von offener Arbeitslosigkeit aus. Bei einem Vergleich von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit für Deutschland, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich schneidet Deutschland dagegen erheblich besser ab (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

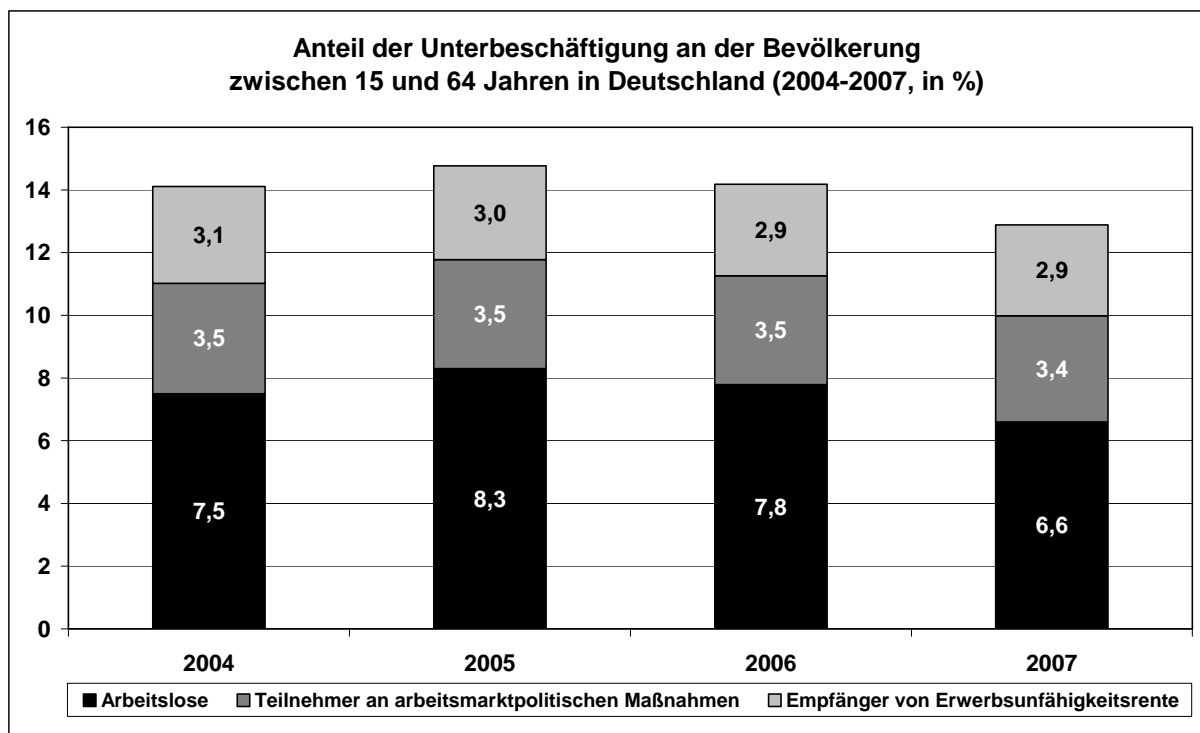


Quellen: OECD; Deutsche Rentenversicherung (D); Statistics Denmark (DK); Centraal Bureau voor de Statistiek (NL); Department for Work and Pensions (UK); Teilnehmer arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Dänemark: Angabe für 2004; Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrente im Vereinigten Königreich: Angabe für 2005.

Die vermeintlichen Arbeitsmarkterfolge der Niederlande und Dänemark werden durch diesen Vergleich erheblich relativiert, da deren niedrige Anteile von offener Arbeitslosigkeit offensichtlich durch ein hohes Ausmaß von Personen in Erwerbsunfähigkeitsrente erkaufte werden. Insgesamt lag der Anteil von Personen in offener und verdeckter Arbeitslosigkeit im Jahr 2006 bei rund 14 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Besser sah es lediglich im Vereinigten Königreich aus, wo sich die Quoten von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit auf gut 10 Prozent summieren. Doch auch hier übersteigt die Zahl der Empfänger von „incapacity benefits“ die Zahl der in der amtlichen Statistik aufgeführten Arbeitslosen deutlich. In Deutschland spielt die Erwerbsunfähigkeitsrente im Vergleich dazu eine eher untergeordnete Rolle. Ausgesprochen hoch ist dagegen der Anteil von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Abbildung 5: Anteil von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit in Deutschland im Zeitverlauf



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Rentenversicherung in Zahlen

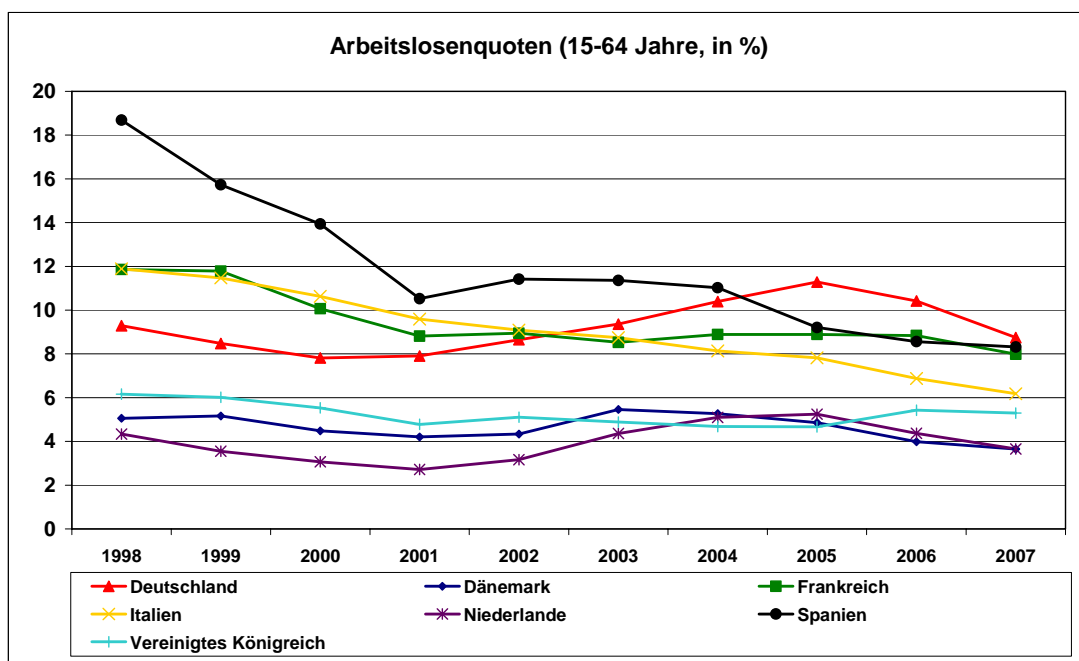
Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 2005 nicht mit einer Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen oder einer Lastenverschiebung in andere soziale Sicherungssysteme erkaufte wurde (vgl. Abb. 5). Insofern ist es im Zuge der konjunkturellen Erholung in

Verbindung mit den Arbeitsmarktreformen zu einer echten Entlastung der sozialen Sicherungssysteme gekommen ist.

Gleichwohl besteht kein Anlass, die Hände in den Schoß zu legen. So weisen beispielsweise Länder wie Spanien, die eine ähnlich hohe Quote der offenen Arbeitslosigkeit aufweisen wie Deutschland (vgl. Abb. 6) eine deutlich geringere Langzeitarbeitslosenquote auf als Deutschland (vgl. Abb. 7). In Deutschland sind mehr als die Hälfte der Arbeitslosen mindestens 12 Monate arbeitslos. Deutschland ist damit im europäischen Vergleich trauriger Spitzenreiter. In Spanien ist es dagegen gelungen, den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit innerhalb von zehn Jahren um gut 30 Prozentpunkte zu senken. Selbst Italien verzeichnet eine Abnahme von etwa 65 auf 50 Prozent.

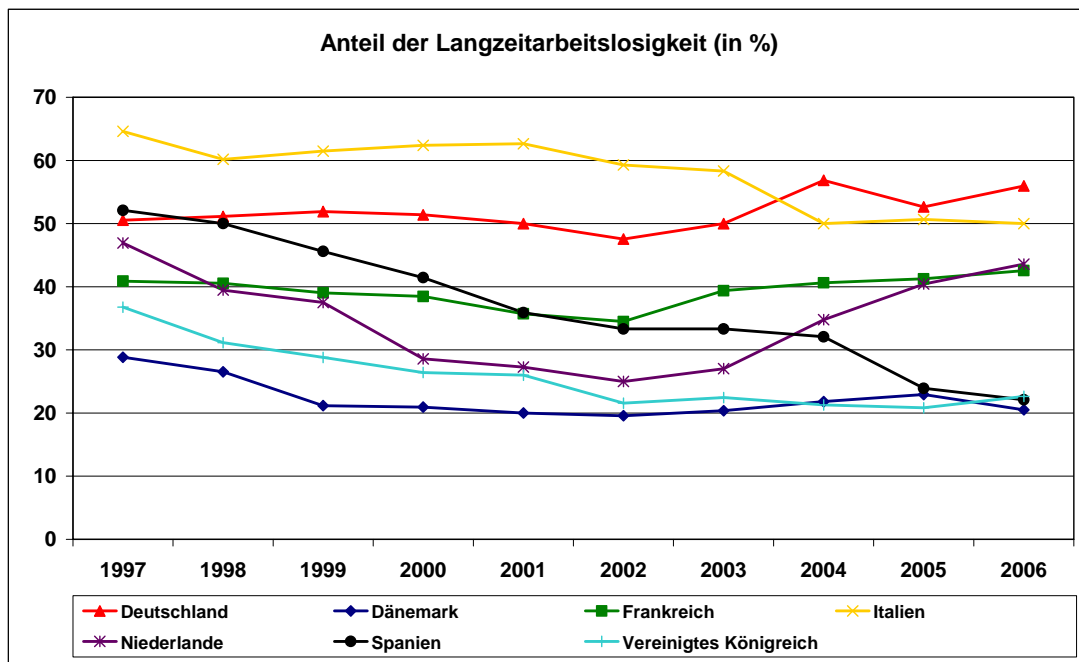
Die Tatsache verweist darauf, dass es auch nach der Hartz-Reform noch nicht in ausreichendem Maße gelingt, die Gruppe der besonders betroffenen gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Abbildung 6: Arbeitslosenquoten im europäischen Vergleich



Quelle: OECD

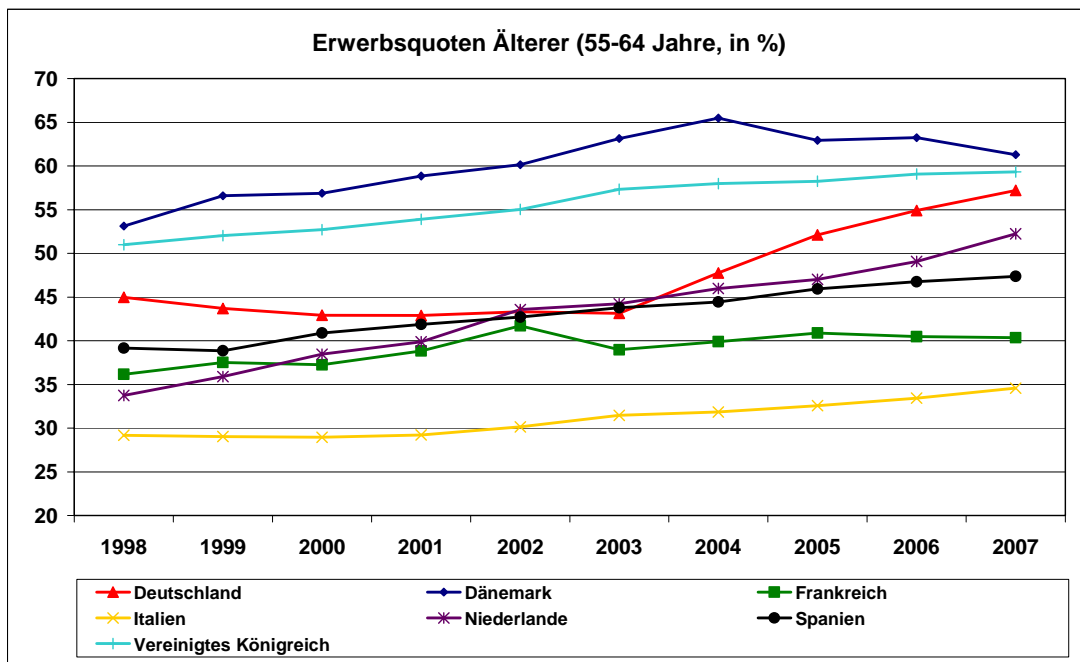
Abbildung 7: Langzeitarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Deutlich an Boden gut machen konnte Deutschland dagegen bei der Erwerbsbeteiligung älterer Personen zwischen 55 und 64 Jahren. Vor der Hartz-Reform lag der Anteil der Älteren unter den Arbeitslosen über einen langen Zeitraum unter 45%. Seither ist sie jedoch kontinuierlich angestiegen und hat inzwischen einen Wert von gut 57 Prozent erreicht (vgl. Abb. 8). Deutschland schließt damit sogar zu den Spitzenreitern im europäischen Vergleich auf. Auch wenn dies kein erklärtes Ziel der Hartz-Reform war, hat Deutschland fast nebenbei ein wesentliches Ziel der Lissabon-Strategie bereits erreicht. Dies dürfte maßgeblich auf die weitreichende Einschränkung der faktischen Frühverrentungsmöglichkeiten zurück zu führen sein. Insbesondere die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe hat dafür gesorgt, dass der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben an Attraktivität deutlich eingebüßt hat. Da die Unternehmen allenfalls in Maßen bereit sind, die Kosten der Frühverrentung selbst zu übernehmen, nehmen viele Arbeitnehmer Abstand von einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

Abbildung 8: Erwerbstätigenquoten von Älteren im europäischen Vergleich



Quelle: OECD

4. Was jetzt zu tun ist

Die Jahre 2002 bis 2005 waren von tief greifenden Reformen im Sozialstaat und auf dem Arbeitsmarkt geprägt. Der Wechsel von einer passiv-fürsorgenden hin zu einer aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wurde von Flexibilisierungsschritten im Bereich der Zeitarbeit und der selbstständigen Tätigkeiten sowie bei den Minijobs begleitet. Gleichzeitig betrieben die Tarifpartner eine angemessene und zurückhaltende Lohnpolitik. Diese Veränderungen haben dazu beigetragen, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes deutlich zu verbessern, ohne dass freilich damit alle Probleme beseitigt worden wären. Es konnten aber ein deutlicher Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit um zwei Millionen zwischen Frühjahr 2005 und Herbst 2008 sowie ein Anstieg der Beschäftigung auf einen historischen Höchststand von mehr als 40 Millionen erreicht werden. Damit bekamen auch Berufseinsteiger und längere Zeit nicht erwerbstätige Personen wieder eine Chance, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Der Trend zu einer Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit konnte durchbrochen, die Beschäftigungsintensität des Wachstums gesteigert werden.

Gleichwohl wird in der öffentlichen Wahrnehmung die vermeintlich gewachsene Lohnspreizung und Einkommensungleichheit betont, auch wenn jüngste Forschungs-

ergebnisse dafür sprechen, dass die Ungleichheit seit 2007 eher abnimmt.¹ Von den Betroffenen wird die Aktivierung als Wohlfahrtsverlust empfunden, was sie gemessen am früheren Zustand auch ist. Darüber hinaus wird das Gerechtigkeitsempfinden verletzt, wenn beispielsweise ältere Arbeitnehmer realisieren müssen, dass ihnen Frühverrentungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die Vorgängergenerationen noch zur Verfügung standen.

Die Politik hat es an dieser Stelle versäumt, den Betroffenen deutlich zu machen, dass die Referenz für soziale Gerechtigkeit nicht in einem sozialen Sicherungssystem bestehen kann, das mittel- und langfristig nicht überlebensfähig ist. Stattdessen hat sie sich von den Widerständen gegenüber der Aktivierungsstrategie einschüchtern lassen und tendiert dazu, Schritte zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes wieder zurück zu nehmen. Dies gilt vor allem einer Verlängerung des Arbeitslosengeldes I für Ältere, aber auch für zusätzliche Formen subventionierter Beschäftigung (Beschäftigungszuschuss, Kommunalkombi Qualifizierungs- und Eingliederungszuschuss für Jüngere, Ausbildungsbonus) sowie die Ausweitung der von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen erfassten Branchen über die Bauwirtschaft hinaus.

Angesichts der Erwartung, dass sich die Konjunktur in den nächsten Monaten nur noch moderat entwickeln dürfte, sollte nun dafür gesorgt werden, dass der Arbeitsmarkt auch für schwierigere Zeiten gerüstet ist und dass es bei einer Abschwächung des Wirtschaftswachstums nicht zu einem erneuten deutlichen Anstieg der registrierten und der strukturellen Arbeitslosigkeit sowie massiven Einbußen bei der Beschäftigung kommt. Aus heutiger Sicht stehen folgende Punkte auf der Agenda:

- **Keine Ausweitung von Sozialleistungen** etwa in Gestalt einer deutlichen Anhebung des Arbeitslosengeldes II oder eines erleichterten Zugangs in Erwerbsminderungsrenten und andere Formen vorgezogenen Ruhestandes. Eine Ausweitung von Sozialleistungsansprüchen wird insbesondere in einem eingetrübten konjunkturellen Umfeld zu erhöhten Ausgaben und damit Finanzierungslasten führen. Auch steht eine solche Strategie dem Prinzip der Aktivierung entgegen wie sie auch knappe Ressourcen dem für die Zukunft wichtigeren Bereich der Aus- und Weiterbildung entzieht. Gleiches gilt für die Ausdehnung von Mindestlöhnen, die über ein moderates Maß in Höhe der Grundsicherung hinausgehen.

¹ Vgl. Brenke, K. (2008): Jahrelanger Trend zunehmender Lohnspreizung gestoppt. DIW-Wochenbericht 38, S. 567-570; Frick, J.R.; Grabka, M.M. (2008): Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit. DIW-Wochenbericht 38, S. 556-566

- **Senkung, mindestens aber Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge.** Eine Anhebung der gesetzlichen Lohnnebenkosten gefährdet gerade in einer ökonomisch schwieriger werdenden Situation den positiven Trend auf dem Arbeitsmarkt. Die derzeit vorhandenen Spielräume zur Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung sollten in vollem Ausmaß genutzt werden. Größere Potenziale erschließen sich bei der Streichung des Eingliederungsbeitrags, den die BA zur Deckung der Hälfte der Kosten für Eingliederungsmaßnahmen für Bezieher des Arbeitslosengeldes II aus dem Beitragsaufkommen entrichten muss. Diese Verwendung von Beitragsmitteln ist systemwidrig und möglicherweise auch verfassungswidrig. Dies umfasst etwa 5 Mrd. € im Jahr 2008. Damit wäre eine Senkung des Beitrags der Arbeitslosenversicherung auf 2,7% möglich.

Gleichzeitig steht zu befürchten, dass im Vorfeld der Einführung des Gesundheitsfonds und eines einheitlichen Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung eine Welle von Beitragsanhebungen stattfinden wird. Wird der einheitliche Beitragssatz bei 15,5% fixiert, würde dies eine Anhebung gegenüber dem gegenwärtigen Durchschnitt um 0,6 Prozentpunkte bedeuten, bei Kassen mit niedrigem Beitrag aber höher ausfallen. Dies wird aller Voraussicht nach über das Einsparvolumen im Bereich der Arbeitslosenversicherung hinausgehen und stellt die Sinnhaftigkeit des neuen Finanzausgleichs in der Krankenversicherung insgesamt in Frage. Aus Sicht des Arbeitsmarktes ist dafür zu sorgen, dass es zum Jahreswechsel nicht zu einem sprunghaften Anstieg der Beitragslasten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber kommt. Die Reform der Arbeitslosenversicherung hat gezeigt, welches gewaltige Einsparpotenzial durch ein effizientes Anreizsystem mobilisiert werden kann. Was bei der Arbeitslosenversicherung möglich war, kann für die gesetzliche Krankenversicherung nicht für ausgeschlossen erklärt werden.

- **Bessere Aktivierung der Langzeitarbeitslosen.** Die Langzeitarbeitslosigkeit ist nach wie vor das Hauptproblem auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Derzeit sind etwa drei Viertel aller Arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II, deutlich mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen ist bereits mehr als 12 Monate arbeitslos. Hier besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf, da insbesondere in einem ökonomisch schwierigeren Umfeld nicht von einer selbstläufigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation für diese Gruppen ausgegangen werden kann. Eine Fortführung der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ist ohne Alternative, sie muss aber an Wirksamkeit noch gewinnen. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Klärung der Zuständigkeiten bietet Gelegenheit, eine organi-

satorische Integration und Verselbständigung der zuständigen lokalen Träger zu erreichen (Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen), die im Rahmen eines klaren und einheitlichen Modells erfolgsabhängiger Budgetierung Mittel für ihre Eingliederungsmaßnahmen erhalten. Dies könnte einer deutlichen Vereinfachung des Instrumentenkastens in der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden werden, wie sie derzeit, wenngleich noch zu zaghaft, angestrebt wird. Sind die Anreize für die handelnden Akteure klar, so kann auch auf eine Detailregulierung des Maßnahmenkatalogs verzichtet werden.

Alle eingesetzten Mittel müssen dem Ziel der nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der vollständigen Beendigung von Transferabhängigkeit dienen. Auf der einen Seite muss mit sehr frühzeitiger Intervention das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Hier bestehen derzeit noch erhebliche Mängel, die dazu führen, dass die Kontaktintensität zu Beginn der Arbeitslosigkeit zu gering ist. Auf der anderen Seite brauchen die schon längere Zeit arbeitslosen Personen intensive Beratung und Unterstützung, um aus dem Transferbezug in tragfähige Arbeit wechseln zu können. Dazu gehören für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte nicht nur fordernde, sondern auch angemessen fördernde Interventionen, etwa einzelfallbezogene Hilfe, arbeitsbegleitende Qualifizierung und die Zertifizierung der erworbenen Fertigkeiten. Der derzeit geplante Anspruch auf Unterstützung bei der Hinführung von Schülern zum Hauptschulabschluss bzw. zum nachholenden Erwerb des Hauptschulabschlusses durch Erwachsene ist zwar gut gemeint und nicht prinzipiell falsch, sofern kein Automatismus beim Erwerb eines Abschlusses besteht. Fraglich ist aber, ob diese Aufgabe im Bereich der Arbeitsmarktpolitik angesiedelt werden muss. Auch darf dieses Instrument nicht, wie geplant, von Wirtschaftlichkeitserwägungen ausgenommen werden. Des Weiteren sollte von neuen Formen der öffentlich finanzierten Ersatzbeschäftigung Abstand genommen werden. Die derzeitigen Modelle sind systematisch auf ihre Wirkung hin zu untersuchen. Eine effiziente und effektive Steuerung der Arbeitsmarktpolitik mit einem verschlankten Instrumentenkasten lässt für die Zukunft bessere Eingliederungserfolge und damit eine Entlastung auf der Ausgabenseite erwarten.

Anhang Prognose des Zeitpunkts des Unterschreitens der 3-Millionen-Grenze bei der Zahl der Arbeitslosen

Die aktuellen monatlichen Arbeitslosenzahlen werden von der Bundesagentur für Arbeit jeweils zum Ende eines Monats bekannt gegeben. Nach der Ende September veröffentlichten Statistik lag die Zahl der Arbeitslosen bei durchschnittlich 3,081 Mio. Personen.

Eine Prognose für den Zeitpunkt, zu dem die 3-Mio.-Schwelle unterschritten wird, kann auf der Grundlage einer monatlichen Zeitreihe für die Zahl der Arbeitslosen seit 1991 (bzw. seit 1978 für Westdeutschland) vorgenommen werden. Die Zahlen beziehen sich auf den jeweiligen Monatsdurchschnitt. Für die Verteilung der Arbeitslosen innerhalb eines Monats gibt es keine statistischen Anhaltspunkte. Es wird daher davon ausgegangen, dass der Durchschnittswert jeweils in der Monatsmitte erreicht wurde und sich die Entwicklung von Monat zu Monat linear vollzieht. Der Zeitpunkt für das Überschreiten eines Wertes zwischen zwei Durchschnittswerten kann dann durch lineare Interpolation ermittelt werden.

Als Verfahren zur Prognose von Monatsdurchschnitten hat sich folgende Formel bewährt:

Prognosewert = Vorjahreswert
+ Veränderung gegenüber dem Vorjahr im Vormonat
+ durchschnittliche Veränderung des Trends
der Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
in den letzten beiden Monaten.

Formal ausgedrückt:

$$\hat{y}_t = y_{t-12} + \frac{3(y_{t-1} - y_{t-13}) + y_{t-15} - y_{t-3}}{2}$$

Für Prognosen von einem Monat im Voraus liegt der durchschnittliche Prognosefehler für die zugrundeliegende Zeitreihe bei 324 Personen für Westdeutschland, was einer praktisch zu vernachlässigenden Überschätzung der tatsächlichen Werte entspricht. Die zugehörige Standardabweichung des Prognosefehlers beträgt knapp 37.100 Personen. Für Ostdeutschland liegt der durchschnittliche Prognosefehler bei 695 Personen bei einer Standardabweichung von knapp 34.100 Personen. Für Deutschland insgesamt ergibt sich ein durchschnittlicher Prognosefehler von gut 700 Personen bei einer Standardabweichung von knapp 60.000 Personen. Die Schwankungsbreite der Prognosefehler gemessen an der Standardabweichung unterliegt saisonalen Schwankungen. Sie ist relativ klein in den Monaten Juni bis Oktober, wohingegen sie in den Wintermonaten im Vergleich dazu bis zu dreifach erhöht sein kann. Von allen Monaten weist der Oktober die kleinste Standardabweichung auf.

Größere Abweichungen treten bevorzugt im Zusammenhang mit konjunkturellen oder strukturellen Umbrüchen wie der Einführung von Hartz IV auf. In Phasen homogener wirtschaftlicher Entwicklung sind die Abweichungen zwischen Prognose und Realität dagegen relativ gering. Zwar mehren sich derzeit die Anzeichen für einen konjunkturellen Einbruch. Am Arbeitsmarkt zeigen sich dessen Auswirkungen bislang aber noch kaum. Aktuelle Befragungen sprechen vielmehr dafür, dass die Unternehmen an ihren positiven Stellenbesetzungsplänen festhalten. So spricht beispielsweise das aktuelle Arbeitsmarktbarometer von Manpower davon, dass 13% der befragten Unternehmen planen, im 4. Quartal 2008 mehr Personal einzustellen, während nur 5% der befragten Unternehmen beabsichtigen, Personal abzubauen.² Das IAB rechnet in seiner jüngsten Prognose erst im Verlauf des Jahres 2009 mit dem Eintritt einer Stagnation am Arbeitsmarkt.³ Von daher ist aktuell noch nicht mit einem Trendwechsel am Arbeitsmarkt zu rechnen. Darüber hinaus kann die Prognosequalität des verwendeten Verfahrens als relativ hoch betrachtet werden.

Kenngößen zur Qualität von Ein-Monats-Prognosen

		Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Deutschland
Insgesamt	Mittelwert	324	695	701
	Standard- abweichung	37.064	34.093	59.598
	N	354	198	198
Oktober- Prognosen	Mittelwert	-2.696	-3.367	-5.947
	Standard- abweichung	18.931	17.914	30.109
	N	29	16	16

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Mit Hilfe des geschilderten Verfahrens ergibt sich für Oktober 2008 ein Prognosewert von 2,992 Mio. Arbeitslosen im Monatsdurchschnitt. Lineare Interpolation zwischen dem realisierten Septemberwert und dem Prognosewert für Oktober führt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosigkeit zwischen Mitte September und Mitte Oktober rein rechnerisch um 2.949 Personen pro Tag abnimmt. Somit wird die 3-Mio.-Schwelle

² Manpower Arbeitsmarktbarometer Deutschland Q4/2008

³ Bach, H.-U.; Gartner, H.; Klinger, S.; Rothe, T.; Spitznagel, E. (2008): Der Arbeitsmarkt tritt auf der Stelle. IAB-Kurzbericht 13/2008

voraussichtlich nach 27 Tagen, d.h. am 12. Oktober 2008, unterschritten. Da es sich dabei um einen Sonntag handelt, ist zu erwarten, dass die Unterschreitung der 3-Mio.-Grenze de facto im Verlauf der zweiten Oktoberwoche erfolgt.

Berücksichtigt man den statistischen Prognosefehler, lässt sich auch ein Konfidenzintervall für das mögliche Unterschreiten der 3-Mio.-Grenze berechnen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % bewegt sich die Arbeitslosigkeit im Oktober zwischen 2,876 und 3,109 Mio. Personen. Im letzteren Fall dürfte die 3-Mio.-Schwelle in diesem Jahr gar nicht mehr unterschritten werden. Im ersteren Fall wäre das Unterschreiten der 3-Mio.-Schwelle bereits in der zweiten Septemberhälfte 2008 eingetreten, genauer gesagt am 27. September 2008. Beide Extreme sind jedoch eher unwahrscheinlich. Sie entsprechen einer Abweichung vom Prognosewert um ± 119.000 . In den Monaten seit Jahresbeginn trat die größte Abweichung zwischen Prognose und realem Wert mit einer Unterschätzung der tatsächlichen Zahl der Arbeitslosen um 54.000 Personen im April auf. Im Durchschnitt der zurückliegenden 8 Monate betrug die Abweichung 1.362 Personen.

Analog lassen sich die Zeitpunkte berechnen, zu denen in Westdeutschland die 2-Mio.-Grenze und in Ostdeutschland die 1-Mio.-Grenze unterschritten werden. Für die alten Bundesländer fällt der prognostizierte Zeitpunkt auf den 10. Oktober 2008, für die alten Bundesländer auf den 16. Oktober 2008.