SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes

Blien, Uwe; Fuchs, Johann; Ludewig, Oliver; Dieterich, Iris; Konle-Seidl, Regina; Zika, Gerd; Hummel, Markus; Rhein, Thomas; Gerner, Hans-Dieter; Fuchs, Michaela; Bellmann, Lutz; Zapf, Ines; Kruppe, Thomas; Schwengler, Barbara; Scholz, Theresa; Wanger, Susanne; Klinger, Sabine; Ellguth, Peter; Walwei, Ulrich; Rothe, Thomas; Feil, Michael; Dietz, Martin; Stops, Michael; Hecht, Veronika; Spitznagel, Eugen; Crimmann, Andreas; Weyh, Antje; Kohaut, Susanne; Fuchs, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
W. Bertelsmann Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Blien, U., Fuchs, J., Ludewig, O., Dieterich, I., Konle-Seidl, R., Zika, G., ... Fuchs, S. (2012). Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes. In H. Brücker, U. Walwei, S. Klinger, & J. Möller (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2013: Analysen, Daten, Fakten* (S. 13-92). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. https://doi.org/10.3278/300776w013

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64224-3

wbv Publikation

Kapitel A: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes

von: Bellmann, Lutz; Blien, Uwe; Crimmann, Andreas; Dieterich, Iris; Dietz, Martin; Ellguth, Peter; Feil, Michael; Fuchs, Johann; Fuchs, Michaela; Fuchs, Stefan; Gerner, Hans-Dieter; Hecht, Veronika; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kohaut, Susanne; Konle-Seidl, Regina; Kruppe, Thomas; Ludewig, Oliver; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas; Scholz, Theresa; Schwengler, Barbara; Spitznagel, Eugen; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wanger, Susanne; Weyh, Antje; Zapf, Ines; Zika, Gerd

DOI: 10.3278/300776w013

Erscheinungsjahr: 2012
Seiten 13 - 92

Schlagworte: Arbeitskräfte, Beschäftigungswunder, Konjunkturprogramme, Kurzarbeit, Wirtschaftskrise

Den Ursachen des auch im Ausland als solchem wahrgenommenen "Deutschen Beschäftigungswunders" gehen die Autorinnen und Autoren von Kapitel A ("Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes") auf den Grund. Sie analysieren detailliert die Strategien und Instrumente, die den Arbeitsmarkt während der Krise stabilisieren sollten und - wie sich im Rückblick zeigt - in ihrer Gesamtheit auch stabilisiert haben. Das Kapitel bietet insgesamt einen detaillierten Überblick über das Arbeitsmarktgeschehen zwischen 2006 und 2011.

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

Creative Commons Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Zitiervorschlag
Bellmann, L./Blien, U./Crimmann, A. u.a.: Kapitel A: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes. In: Brücker, H./Klinger, S./Möller, J. u.a. (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. 1. Aufl., S. 13-92, Bielefeld 2012. DOI: 10.3278/300776w013

WIR MACHEN INHALTE SICHTBAR

Dieses E-Book ist auf dem Grünen Weg Open Access erschienen. Es ist lizenziert unter der CC-BY-SA-Lizenz.

Teil I

Kapitel A

Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes

Lutz Bellmann
Uwe Blien
Andreas Crimmann
Iris Dieterich
Martin Dietz
Peter Ellguth
Michael Feil
Johann Fuchs
Michaela Fuchs
Stefan Fuchs
Hans-Dieter Gerner
Veronika Hecht
Markus Hummel
Sabine Klinger
Susanne Kohaut
Regina Konle-Seidl
Thomas Kruppe
Oliver Ludewig
Thomas Rhein
Thomas Rothe
Theresa Scholz
Barbara Schwengler
Eugen Spitznagel
Michael Stops
Ulrich Walwei
Susanne Wanger
Antje Weyh
Ines Zapf
Gerd Zika

Inhaltsübersicht Kapitel A
Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes

Lutz Bellmann, Uwe Blien, Andreas Crimmann, Iris Dieterich, Martin Dietz, Peter Ellguth, Michael Feil, Johann Fuchs, Michaela Fuchs, Stefan Fuchs, Hans-Dieter Gerner, Veronika Hecht, Markus Hummel, Sabine Klinger, Susanne Kohaut, Regina Konle-Seidl, Thomas Kruppe, Oliver Ludewig, Thomas Rhein, Thomas Rothe, Theresa Scholz, Barbara Schwengler, Eugen Spitznagel, Michael Stops, Ulrich Walwei, Susanne Wanger, Antje Weyh, Ines Zapf, Gerd Zika

Das Wichtigste in Kürze 16

1 Einleitung 19

2 Die jüngere Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt 20
2.1 Überblick über das Arbeitsmarktgeschehen zwischen 2006 und 2011 20
2.1.1 Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Erwerbstätigkeit 20
2.1.2 Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten 23
2.1.3 Entwicklung der Unterbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit 25
2.1.4 Ost- und westdeutscher Arbeitsmarkt im Vergleich 27
2.1.5 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials 27
2.2 Regionale Besonderheiten 29
2.2.1 Regionale Arbeitsmarktentwicklung im Aufschwung von 2006 bis 2008 29
2.2.2 Regionale Arbeitsmarktentwicklung während der Krise 2008 und 2009 31
2.2.3 Regionale Arbeitsmarktentwicklung nach der Krise von 2009 bis 2011 33
2.3 Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt 33
2.3.1 Arbeitsplatzdynamik 33
2.3.2 Begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse 36
2.3.3 Dynamik der Arbeitslosigkeit 37
2.3.4 Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmarktdynamik 38
2.4 Die Erwerbsarbeit im Wandel 39
2.4.1 Vielfalt der Erwerbsformen 39
2.4.2 Personenkonzept: Entwicklung der Erwerbsformen 41
2.4.3 Volumenkonzept: Umfang der atypischen Beschäftigung 46
2.4.4 Atypische Beschäftigung: nicht per se von schlechter „Qualität“ . . . 48

3 Die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Wirtschaftskrise 2008/09: Ursachen und Schlussfolgerungen 49
3.1 Zur Rolle der Konjunkturprogramme und der automatischen Stabilisatoren 49
3.1.1 Öffentliche Bauinvestitionen 50
3.1.2 Umweltprämie 51
3.1.3 Automatische Stabilisatoren 52
3.1.4 War dieses Mal alles anders? 53
3.2 Arbeitskräftehorten als betriebliche Handlungsoption bei wirtschaftlichen Schocks 54
3.2.1 Arbeitskräftehorten: Definitionen und betriebliches Entscheidungskalkül 55
3.2.2 Arbeitskräftehorten aus der makroökonomischen Perspektive 56
3.3 Die Rolle der Kurzarbeit während der Wirtschaftskrise 60
3.3.1 Rückgang des betrieblichen Beschäftigungsbedarfs und Kurzarbeit 60
3.3.2 Nutzung der Kurzarbeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise 62
3.3.3 Beschäftigungseffekte: Hat Kurzarbeit Arbeitsplätze gesichert? . . 65
3.3.4 Kurzarbeit: Was gibt es zu verbessern? . . . 66

3.4 Arbeitszeitkonten als anderes Flexibilitätsmodell 67
3.4.1 Die Verbreitung von Arbeitszeitkonten . . 67
3.4.2 Die Nutzung der Arbeitszeitkonten während der Krise 68
3.4.3 Mikroökonometrische Evidenz zu den Beschäftigungseffekten von Arbeitszeitkonten während der Krise 69
3.5 Sozialpartnerschaft während der Wirtschaftskrise: Tarifbindung, Betriebsrat und betriebliche Bündnisse 70
3.5.1 Entwicklung der Tarifbindung 71
3.5.2 Entwicklung der Verbreitung von Betriebsräten 73
3.5.3 Die Rolle betrieblicher Bündnisse in der Krise 74
3.6 Stabilitätsanker in der Krise – der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich 74
3.6.1 Entwicklung ausgewählter Arbeitsmärkte in Krise und Aufschwung 75
3.6.2 Institutionen und Politiken im Ländervergleich 79
3.6.3 Lehren aus dem Ländervergleich 82

4 Zusammenfassung und Fazit 84

Literatur 88

Das Wichtigste in Kürze

Anknüpfend an das Kapitel „Der deutsche Arbeitsmarkt – Entwicklungen und Perspektiven" in der letzten Ausgabe des „Handbuch Arbeitsmarkt" widmet sich dieses Kapitel der Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in den Jahren 2006 bis Mitte 2011 – Jahren, in denen die wirtschaftliche Entwicklung durch außergewöhnliche Schwankungen geprägt war. Zunächst führte ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung in Verbindung mit den positiven Wirkungen der Hartz-Reformen zu einem deutlichen Beschäftigungsplus: Es entstand mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als in früheren Aufschwungphasen, häufiger auch in Vollzeit. Dem Aufschwung folgte die schärfste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik – die aber auf dem Arbeitsmarkt bemerkenswert wenig Spuren hinterließ, wie der Vergleich mit früheren Abschwungphasen, aber auch mit anderen Volkswirtschaften zeigt. Nach der Krise 2008/09 erholte sich die deutsche Wirtschaft rasch und im Jahr 2011 war die Lage auf dem Arbeitsmarkt sogar besser als vor der Krise.

Der zweite Abschnitt dieses Kapitels beleuchtet die Entwicklung des Arbeitsmarktes jeweils für die drei konjunkturellen Phasen, in denen sich die wirtschaftliche Entwicklung von 2006 bis 2011 vollzogen hat: der Aufschwung von 2006 bis zum ersten Quartal 2008, die scharfe, aber kurze Rezession zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2009 sowie die Erholung und der erneute Aufschwung zwischen dem zweiten Quartal 2009 und dem dritten Quartal 2011. Dabei wird die Entwicklung des Arbeitsangebots, der Arbeitsnachfrage und der Unterbeschäftigung skizziert. Besonderes Augenmerk wird auf die Entwicklung der Arbeitszeit und auf regionale Unterschiede gelegt. Eingehender analysiert werden auch die hohe Dynamik, mit der Beschäftigungsverhältnisse im Allgemeinen entstehen und verschwinden und mit der Personen in Arbeitslosigkeit wechseln bzw. diese verlassen, sowie die zunehmende Bedeutung atypischer Erwerbsformen.

Den Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 auf den deutschen Arbeitsmarkt kommt in diesem Kapitel besondere Aufmerksamkeit zu. Das Zusammentreffen kurz- und langfristig wirksamer Effekte macht sie zu einem singulären Ereignis, aus dem sich dennoch einige Schlussfolgerungen für die Zukunft ziehen lassen. Deshalb werden im Abschnitt 3 die Instrumente und Strategien analysiert, die den Arbeitsmarkt während der Krise stützen sollten bzw. gestützt haben. Dazu gehören die Konjunkturprogramme ebenso wie die unternehmerische Entscheidung, Arbeitskräfte zu halten, flexible Modelle der Arbeitszeitgestaltung und das im internationalen Maßstab gut funktionierende System der Sozialpartnerschaft.

Die wichtigsten Befunde des Kapitels lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Aufschwung von 2006 bis 2008 und die Krise in den Jahren 2008 und 2009 waren vor allem in den exportnahen Branchen, deren Zulieferern und der Logistik spürbar. Der Exportboom zeugte von der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produkte. Aufgrund seiner starken Exportorientierung war Deutschland aber auch von der Weltwirtschaftskrise überdurchschnittlich betroffen, über die wegbrechende Auslandsnachfrage wurde die Krise hierher importiert. Sie war für Deutschland aber keine Struktur- oder Kostenkrise. Zudem hatten die vorangegangene Lohnzurückhaltung und die Hartz-Reformen die Arbeitsnachfrage erhöht und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt verbessert. Auch infolgedessen folgte dem kräftigen Aufbau der Beschäftigung in den Boomjahren ein nur moderater Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Rezession. In der Binnenwirtschaft, insbesondere im Gesundheits- und

Bildungsbereich, wuchs die Beschäftigung auch in der Krise weiter.

Da sich die Krise auf die exportnahen Branchen konzentrierte, hat sie – anders als frühere Rezessionen – den Abstand zwischen Regionen mit „guter" und „schlechter" Arbeitsmarktlage zumindest vorübergehend verringert.

Der aus der Erfahrung mit früheren Rezessionen zu erwartende kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit blieb 2008 und 2009 aus. Die Bemühungen der Betriebe, ihre Mitarbeiter zu halten, führten kaum zu Entlassungen und damit zu einer geringeren Arbeitskräftefluktuation. Unabhängig von Konjunkturzyklen ist die Dynamik am Arbeitsmarkt jedoch erheblich: Kontinuierlich werden Stellen im großen Umfang geschaffen und zugleich abgebaut. Ein Großteil der branchen- und regionenspezifischen Unterschiede in der Arbeitsplatzdynamik kann auf Unterschiede in der Betriebsgröße zurückgeführt werden: In Kleinbetrieben ist die Arbeitsplatzdynamik deutlich höher als in Großbetrieben. Die Nettoentwicklung verhält sich aber umgekehrt, denn in der Regel werden in den Kleinbetrieben per Saldo weniger Stellen geschaffen als in den größeren Betrieben. Letztere sind in bestimmten Branchen, etwa der Automobil- und Metallindustrie, und in bestimmten Regionen, etwa in Bayern und Baden-Württemberg, stärker vertreten.

Die interne Anpassung an den krisenbedingten Produktionsausfall durch eine Reduzierung der Arbeitszeit und der Stundenproduktivität war klar die dominante Strategie der Unternehmen. Dennoch spielte auch externe Flexibilität – die Anpassung des Personalbestands – eine nicht zu vernachlässigende Rolle. So kam es auch zu Einstellungsstopps und Entlassungen aus flexiblen Erwerbsformen (Zeitarbeit, befristete Beschäftigung etc.). Die Krise hat damit den langfristigen Trend zu einem höheren Anteil atypischer Beschäftigung kurzzeitig unterbrochen.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind heterogen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen, der Unsicherheit, aber auch Flexibilität. Sie werden von unterschiedlichen Personengruppen ausgeführt, beispielsweise sind Personen ohne Ausbildung oder mit Studienabschluss häufiger befristet als Personen mit beruflichem Abschluss. Da atypische Beschäftigung oft mit relativ kurzen Arbeitszeiten verbunden ist, liegt ihr Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen deutlich niedriger als ihr Anteil an allen Beschäftigten.

Welche Faktoren haben zur erfolgreichen Bewältigung der Wirtschaftskrise beigetragen und welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die Zukunft ziehen? Als die Krise Deutschland traf, wurden zwei Konjunkturpakete aufgelegt. Die darin enthaltenen fiskalischen Stimuli im engeren Sinne – etwa die Abwrackprämie, die Bauinvestitionen, die Erleichterungen bei den Sozialabgaben – führten vor allem zu einer Stabilisierung der Erwartungen, die direkten Effekte auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt waren gering. Das konzertierte Vorgehen im europäischen Verbund war aber insbesondere als politisches Signal nützlich. Allerdings hat es den Handlungsspielraum der nun hoch verschuldeten Staaten stark eingeschränkt – insbesondere in jenen Ländern, die sich bereits in den Jahren zuvor vonseiten der Privaten und der öffentlichen Hand vor allem im Ausland verschuldet hatten und in der Finanzkrise dann in akute Zahlungsschwierigkeiten geraten sind.

Mit dem zweiten Konjunkturpaket wurden die Zugangsvoraussetzungen und die finanziellen Anreize für die „Kurzarbeit aus konjunkturellen Gründen" verbessert. Damit unterstützte der Staat die Bemühungen der Arbeitgeber, ihre Arbeitskräfte zu halten – die Zahl der Kurzarbeiter stieg rasant. Insgesamt hat sich das Instrument Kurzarbeit in der Nachfragekrise gut bewährt. Die Ausfallzeiten könnten aber dann noch effektiver für Weiterbildung genutzt werden, wenn sich die organisatorische Abstimmung in den Unternehmen sowie

zwischen Unternehmen und Weiterbildungsträgern verbessert.

Dass die Kurzarbeit zusammen mit anderen Formen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung dazu beigetragen hat, umfangreiche Entlassungen zu verhindern, lag nicht zuletzt am grundsätzlichen Interesse der Arbeitgeber, ihr Personal trotz des Produktionsrückgangs an das Unternehmen zu binden. Dafür waren mehrere Faktoren maßgeblich: Nach den Hartz-Reformen und nach jahrelanger Lohnmoderation war die Arbeitsnachfrage im Trend gestiegen. Als dieser steigende Trend durch den von Investitionen und Exporten getragenen Konjunkturaufschwung von 2006 bis 2008 noch verstärkt wurde, wuchs die Beschäftigung deutlich. Zusätzlich füllten sich auch die Arbeitszeitkonten der Beschäftigten und die Arbeitsdichte lag sehr hoch. Während der Krise wurde der steigende Trend der Arbeitsnachfrage dann von einer schlechten Konjunkturentwicklung überlagert. Da aber die Krise durch den Ausfall von Güternachfrage bedingt und nicht einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte geschuldet war, erwarteten die Unternehmen eine zwar heftige, doch kurzfristig überwindbare Rezession. 2008 und 2009 war es eine optimale Strategie, das Personal über die überschaubare Durststrecke hinweg zu halten, indem Arbeitszeitguthaben abgebaut wurden, Kurzarbeit genutzt wurde, aber auch pro Stunde im Betrieb weniger gearbeitet wurde.

Dennoch hat das Halten der Arbeitskräfte nicht nur die betroffenen Unternehmen finanziell belastet, sondern auch den Belegschaften erhebliche Zugeständnisse abverlangt. Um diese Kosten im Rahmen betrieblicher Bündnisse gemeinsam zu schultern, bedurfte es eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Aufgrund einer funktionierenden Sozialpartnerschaft waren und sind die Voraussetzungen dafür in Deutschland besser als in den meisten anderen europäischen Ländern.

1 Einleitung

Jahrzehntelang galt der deutsche Arbeitsmarkt vielen Beobachtern als unflexibel und überreguliert. Die Arbeitslosigkeit hatte sich auf hohem Niveau verfestigt. Zunehmender Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung und schwaches Wirtschaftswachstum haben vor zehn Jahren jedoch zu einem Umsteuern geführt: Zum einen wurde mit den vier Hartz-Gesetzen das arbeitsmarktpolitische Regelwerk – z. B. zur Arbeitslosenversicherung, zu den Instrumenten der Arbeitsvermittlung, zu Befristungen, Leiharbeit und Mini-Jobs – grundlegend reformiert. Zum anderen betrieben die Tarifparteien über Jahre eine moderate Lohnpolitik.

Das folgende Kapitel beschreibt die Entwicklung am Arbeitsmarkt im Nachgang dieser Reformen. In den betrachteten Jahren, 2006 bis 2011, hat sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt viel getan. Im Boom von 2006 bis 2008 war das Wirtschaftswachstum beschäftigungsintensiver als in früheren Aufschwungphasen: Es entstanden mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, davon viele Vollzeitjobs. Die Arbeitslosigkeit schrumpfte um ein Drittel. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 bereitete diesem Aufschwung ein jähes Ende, das reale Bruttoinlandsprodukt brach um 5 Prozent ein, stärker als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Anders als die Erfahrungen mit vergangenen Rezessionen hätten erwarten lassen, verkraftete der Arbeitsmarkt den Schock gut. Mehr noch, kaum zog die Wirtschaftskraft wieder an, erholte sich auch der Arbeitsmarkt rasch – die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit erreichten bereits 2011 sogar bessere Werte als vor der Krise. Der Abschnitt 2 setzt sich ausführlich mit diesen Entwicklungen im Konjunkturverlauf auseinander. Darüber hinaus ordnet er die Entwicklung der atypischen Beschäftigung ins Gesamtgeschehen ein. Damit bietet er auch einen Anknüpfungspunkt an Kapitel C, das die Qualität von Übergängen am Arbeitsmarkt zum Gegenstand hat.

Die Ursachen für die Krisenresistenz des deutschen Arbeitsmarktes werden in Abschnitt 3 ausführlich behandelt. Die Analysen beziehen sich auf viele Aspekte – von den Konjunkturpaketen der Bundesregierung über die betrieblichen Strategien des Arbeitskräftehortens durch Kurzarbeit oder Arbeitszeitkonten bis zur Rolle der deutschen Sozialpartnerschaft in der Krise. Dabei wird deutlich: Dass der Arbeitsmarkt die Krise nahezu unbeschadet überstanden hat, ist dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren geschuldet, das sich in dieser Form wohl nicht wiederholen dürfte. Dennoch lassen sich aus der Krise auch einige Schlussfolgerungen für die Zukunft ziehen.

Innerhalb dieses Rahmens widmet sich dieses Kapitel insbesondere den folgenden Fragen:

- Wie haben sich Arbeitsnachfrage, Arbeitsangebot und Unterbeschäftigung entwickelt?
- Welche sektoralen und regionalen Unterschiede lassen sich feststellen?
- Wie viele Beschäftigungsverhältnisse entstehen in einem Aufschwung oder einem Abschwung?
- Wie hat sich die atypische Beschäftigung entwickelt und wie ist dies zu beurteilen?
- Inwieweit haben die Konjunkturpakete geholfen, die Krise einzudämmen?
- Warum haben die Unternehmen mehr Arbeitskräfte gehalten als in früheren Rezessionen?
- Welche Rolle spielten die Ausweitung der Kurzarbeit und die Flexibilisierung der Arbeitszeit?
- Welchen Verlauf nahm der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich?

2 Die jüngere Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt

2.1 Überblick über das Arbeitsmarktgeschehen zwischen 2006 und 2011

2.1.1 Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Erwerbstätigkeit

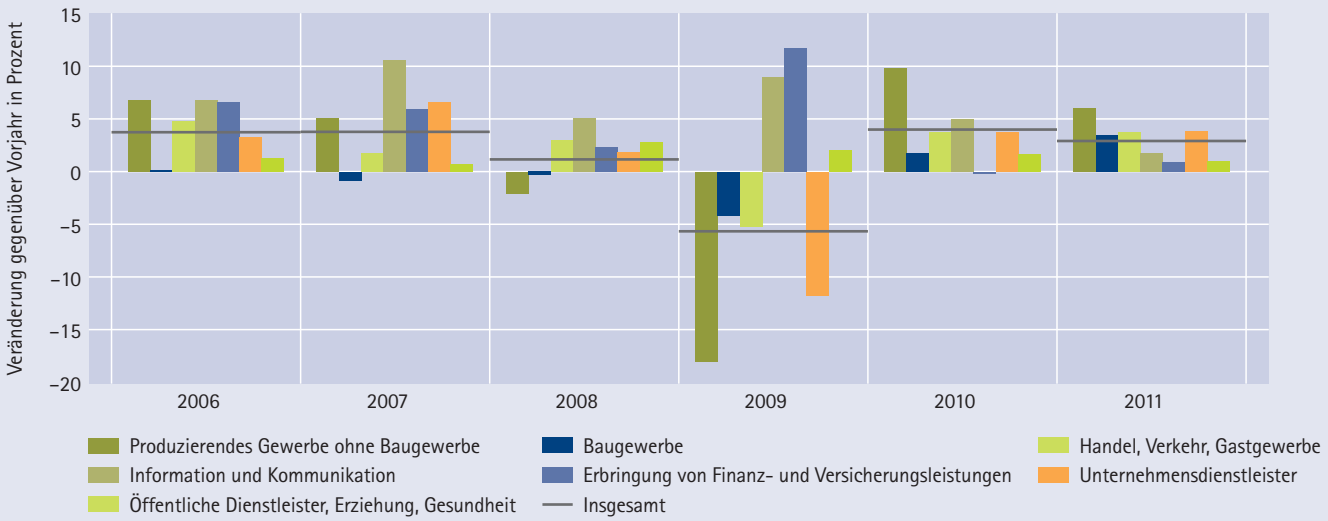
In den Jahren 2006 bis 2008, in denen auch die Wirkungen der in den Jahren davor verabschiedeten Arbeitsmarktreformen einsetzte, wuchs die deutsche Wirtschaftsleistung mit insgesamt über 8 Prozent sehr kräftig. Der Aufschwung war, obgleich von der Exportwirtschaft angestoßen, breit angelegt und erfasste die meisten Sektoren (vgl. Abbildung A1). Eine unstete Entwicklung gab es allerdings im Bausektor, und auch die öffentlichen und privaten Dienstleistungen wuchsen eher schwach.

Die Zahl der Erwerbstätigen nahm um 1,37 Mio. Personen zu (+3,5 %). Im Jahr 2006 wurde der Beschäftigungsaufbau noch allein von den Dienstleistungssektoren getragen – insbesondere von den Unternehmensdienstleistern, zu denen auch die Zeitarbeitsfirmen gehören. Ab 2007 erfasste der Beschäftigungsboom – abgesehen von Beschäftigungsverlusten im Finanz- und Versicherungssektor – dann alle Wirtschaftsbereiche (vgl. Abbildung A2).

Im Jahr 2008 beendete die internationale Finanzkrise den relativ langen und kräftigen Wirtschaftsaufschwung abrupt, es kam zu einer scharfen Rezession. Der Einbruch war weit stärker als bei früheren Rezessionen in den Jahren 1966/67, 1974/75, 1993 und 2003. Im Jahr 2009 schrumpfte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 5,1 Prozent. Da die Wirtschaftskrise über die umfangreichen internationalen Finanz- und Handelsverflechtungen Deutschlands gleichsam „importiert" wurde, waren nicht alle Wirtschaftsbereiche gleichermaßen betroffen (vgl. Abbildung A1). Vor allem das sehr exportorientierte Produzierende Gewerbe (ohne Bau) wurde stark in Mitleidenschaft gezogen. Am zweitstärksten waren Handel, Gastgewerbe und Verkehr von der Krise getroffen. Hingegen verzeichneten die öffentlichen und privaten Dienstleister selbst in der Krise noch Zuwächse.

Abbildung A1

Reale Bruttowertschöpfung in ausgewählten Wirtschaftszweigen, 2006 bis 2011

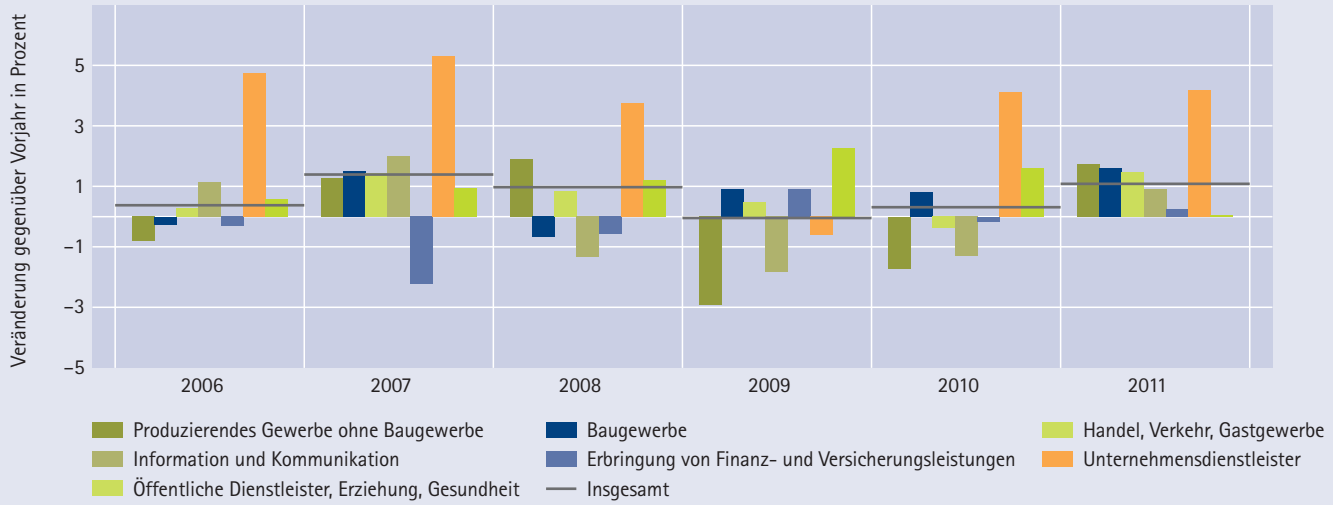


Anmerkung: Preisbereinigte Jahreswerte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung A2

Erwerbstätige in den Wirtschaftszweigen, 2006 bis 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in diesen Sektoren spiegelte sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Infolge des Einbruchs der internationalen Nachfrage musste das Produzierende Gewerbe (ohne Bau) die stärksten Beschäftigungsverluste hinnehmen, gefolgt vom Wirtschaftssektor „Information/Kommunikation" und „Unternehmensdienstleister (inklusive Zeitarbeitsbranche)". Diese Beschäftigungsverluste wurden jedoch durch die positive Entwicklung bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern kompensiert. Ohne diesen Beschäftigungsaufbau wären die Folgen der Krise für den Arbeitsmarkt dramatischer gewesen. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen per Saldo sogar leicht um 17.000 Personen an. Dies war angesichts der Schärfe der Rezession beachtlich. Die Ursachen für die bemerkenswerte Krisenresistenz des deutschen Arbeitsmarktes werden in Abschnitt 3 ausführlich behandelt.

Seit Anfang 2010 schwenkte die deutsche Wirtschaft nicht zuletzt aufgrund der stark anziehenden Auslandsnachfrage wieder auf Wachstumskurs. Nach einem Anstieg des realen BIP um 3,7 Prozent im Jahr 2010 überschritt die gesamte saisonbereinigte Wirtschaftsleistung bereits im ersten Quartal 2011 wieder das Vorkrisenniveau. Die Erholung kam zunächst vor allem den zuvor krisengeschüttelten Sektoren, wie dem Produzierenden Gewerbe (ohne Bau), zugute. Nach und nach profitierten auch die binnenwirtschaftlichen Sektoren immer stärker vom erneuten Aufschwung.

Anders als in früheren Aufschwungphasen kam es diesmal nicht zu einem „Jobless Growth", also einem Wirtschaftswachstum ohne Beschäftigungsanstieg. Wider Erwarten erholte sich die Arbeitsnachfrage zügig: Der durch die Krise unterbrochene Anstieg der Erwerbstätigkeit setzte sich im Jahr 2010 mit einem Plus von 191.000 (+0,5 %) auf 40,55 Mio. Personen fort. Am kräftigsten legte der Bereich der Unternehmensdienstleister zu, dem auch die Zeitarbeitsbranche angehört, während die Erwerbstätigkeit im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) noch schrumpfte. Im Jahr 2011 entstand in allen Sektoren zusätzliche Beschäftigung.

Der Arbeitsmarktaufschwung der Jahre 2006 bis 2008 wurde hauptsächlich von den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten getragen. Deren

Tabelle A1

Entwicklung der Arbeitsmarktkomponenten, 2000 bis 2010

			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Die Nachfrage nach Arbeitskräften													
Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		+3,1	+1,5	+0,0	-0,4	+1,2	+0,7	+3,7	+3,3	+1,1	-5,1	+3,7
Stundenproduktivität	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		+2,7	+2,5	+1,4	+0,9	+0,8	+1,2	+3,6	+1,7	-0,1	-2,5	+1,4
Arbeitsvolumen	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		+0,3	-0,9	-1,4	-1,2	+0,3	-0,5	+0,1	+1,6	+1,2	-2,7	+2,3
Durchschnittliche Jahresarbeitszeit	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		-1,4	-1,2	-0,8	-0,4	+0,0	-0,4	-0,5	-0,1	-0,0	-2,7	+1,8
Erwerbstätige	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		+1,7	+0,3	-0,6	-0,9	+0,3	-0,1	+0,6	+1,7	+1,2	+0,0	+0,5
	Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000		+661	+103	-228	-339	+116	-58	+216	+665	+488	+17	+191
	Jahresdurchschnitte in 1.000		39.382	39.485	39.257	38.918	39.034	38.976	39.192	39.857	40.345	40.362	40.553
	Sozialversicherungspfl. Besch.		27.882	27.901	27.629	27.007	26.561	26.236	26.366	26.943	27.510	27.493	27.756
	(Vorjahresveränderung in 1.000)		+387	+19	-272	-622	-446	-325	+130	+577	+567	-17	+263
	(Vorjahresveränderung in %)		+1,4	+0,1	-1,0	-2,3	-1,7	-1,2	+0,5	+2,2	+2,1	-0,1	+1,0
Nachrichtlich: Kurzarbeiter[1] (in 1.000)			86	123	207	195	151	126	67	68	101	1.143	503
B. Das Angebot an Arbeitskräften													
Erwerbspersonen-potenzial[2]	Jahresdurchschnitte in 1.000		44.134	44.241	44.323	44.443	44.738	44.840	44.988	44.839	44.811	44.842	44.806
	Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000		+5	+106	+82	+120	+296	+101	+148	-149	-27	+31	-36
C. Die Arbeitsmarktbilanz													
Arbeitslose	Jahresdurchschnitte in 1.000		3.890	3.853	4.061	4.377	4.381	4.861	4.487	3.760	3.258	3.415	3.238
	Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000		-210	-37	+208	+316	+4	+480	-374	-727	-502	+157	-177
	Arbeitslosenquoten (in % alle ziviler Erwerbspersonen)		9,6	9,4	9,8	10,5	10,5	11,7	10,8	9,0	7,8	8,2	7,7
Stille Reserve	Jahresdurchschnitte in 1.000		1.615	1.563	1.543	1.607	1.544	1.293	1.551	1.381	1.330	1.252	1.307
	Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000		-390	-53	-20	+64	-62	-252	+258	-170	-50	-78	+55
	davon:	**Stille Reserve im engeren Sinn**	1.022	939	864	923	808	687	891	717	451	369	437
		Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000	-368	-84	-75	+59	-114	-122	+204	-174	-265	-82	+68
		Stille Reserve in Maßnahmen[3]	593	624	679	684	736	606	660	664	879	883	870
		Veränderung gegenüber Vorjahr in 1.000	-22	+31	+55	+5	+52	-130	+54	+4	+215	+4	-13

Abweichungen zu den Summen kommen durch Rundung zustande.

[1] Enthält seit der Neuregelung der Kurzarbeit 2007 Konjunktur-Kug, Saison-Kug und Transfer-Kug.
[2] Das Erwerbspersonenpotenzial setzt sich zusammen aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen nach ILO und Stiller Reserve.
[3] Aufgrund von Änderungen des Maßnahmeprogramms im Zeitverlauf nicht miteinander vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Zahl legte um insgesamt über 1,27 Mio. (+4,9 %) zu (vgl. Tabelle A1). Wie bei den Erwerbstätigen insgesamt waren auch hier die Folgen der Krise – trotz eines Rückgangs um 17.000 – sehr moderat. Nach der Krise stieg die Zahl wieder an, sodass im Jahresdurchschnitt 2010 27,76 Mio. Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, obwohl das Auslaufen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu einer Reduzierung der geförderten, aber gleichwohl sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt um 30.000 geführt hatte.

Eine zunehmend wichtige Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt spielt die Zeitarbeit, auch unter dem Begriff „Arbeitnehmerüberlassung" bekannt. Im Jahr 2006 lag die Zahl der Leiharbeitnehmer bei 580.000 Personen und stieg bis 2008 auf über

750.000 an. Hier schlug die Krise deutlicher durch: Im Durchschnitt des Jahres 2009 war die Zahl der Leiharbeiter um mehr als 100.000 auf 620.000 Personen gesunken. Doch gerade in diesem Segment erholte sich der Arbeitsmarkt besonders schnell. Zum Jahresende 2010 waren weit über 800.000 Personen in Zeitarbeitsfirmen beschäftigt, mit weiterhin steigender Tendenz.

Die Zahl der Selbständigen lag im Jahresdurchschnitt 2010 bei 4,49 Mio. und damit um 32.000 höher als im Jahr 2006. Zwar reduzierte sich einerseits die geförderte Selbständigkeit durch das Auslaufen der Förderung der sogenannten Ich-AGs. Der neu geschaffene Gründungszuschuss setzt andere Rahmenbedingungen an die Förderung und konnte den Wegfall der Ich-AG nicht vollständig kompensieren. Andererseits stieg die ungeförderte Selbständigkeit zwischen 2006 und 2010 um 178.000 Personen an.

Relativ konstant blieb die Zahl der geringfügig Beschäftigten. Sie lag 2010 auf einem Niveau von 5,89 Mio. Personen (2006: 5,88 Mio.). Innerhalb dieser Gruppe reduzierte sich die Zahl der Personen in sogenannten Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante) von 310.000 im Jahr 2006 auf 260.000 im Jahr 2010. Diese vom Staat geförderten Arbeitsgelegenheiten wurden auch 2011 erheblich zurückgefahren.

2.1.2 Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten

Im Folgenden wird die Entwicklung der Arbeitszeit und des Arbeitsvolumens für die Jahre 2006 bis 2011 skizziert (siehe auch Teil III Datenanhang, Kapitel E, Tabellen in Abschnitt 1 und 2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Arbeitszeit der Beschäftigten von institutionellen (z. B. tarifliche Arbeitszeit), konjunkturellen (z. B. Kurzarbeit, Überstunden) und sonstigen Faktoren (z. B. Krankenstand, Nebenbeschäftigungen) beeinflusst wird. Schließlich spielt der Wandel der Beschäftigungsformen eine Rolle, etwa die Verschiebung von der Vollzeit- zur Teilzeitarbeit.

Arbeitszeitentwicklung 2006 bis 2008

Anders als im Aufschwung 1999 bis 2001 wurden während der guten konjunkturellen Entwicklung von 2006 bis 2008 nach jahrelangem Rückgang wieder Vollzeitjobs in beachtlicher Zahl geschaffen (+0,5 Mio. versus +0,05 Mio.). Die Teilzeitbeschäftigung legte weit weniger zu als damals (+0,8 Mio. versus +1,2 Mio.), und diese Zunahmen betrafen im Wesentlichen die herkömmliche, sozialversicherungspflichtige Teilzeit, während die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nur wenig gestiegen ist (+0,1 Mio. versus +0,8 Mio.). Die tariflichen Wochenarbeitszeiten der Vollzeitbeschäftigten verlängerten sich von durchschnittlich 38,05 auf 38,09 Wochenstunden. Der tarifliche Urlaub hat sich mit rund 29 Tagen über die Jahre wenig geändert.

Überstunden sind ein klassisches Element betrieblicher Flexibilität. Im Aufschwung von 2006 bis 2008 wurden erheblich weniger bezahlte Überstunden geleistet als früher. Mit durchschnittlich 52 Stunden je Arbeitnehmer waren es im Jahr 2007 deutlich weniger als im Jahr 2001 mit 59 Stunden. Der Anteil der bezahlten Überstunden am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer war mit 3 Prozent zuletzt deutlich geringer als damals (3,5 %). Die bezahlten Überstunden nehmen schon seit längerer Zeit ab. Zu diesem Trend haben Arbeitszeitkonten erheblich beigetragen (siehe auch Abschnitt 3.4). Inzwischen haben rund 50 Prozent aller Beschäftigten flexible Arbeitszeitkonten. Die Salden auf den Arbeitszeitkonten sind im letzten Aufschwung bis zum vierten Quartal 2008 um 5,3 Stunden je Arbeitnehmer angewachsen, in den Jahren 1999 bis 2001 nur um 3,4 Stunden. Sogenannte Langzeitkonten, auf denen Überstunden z. B. für längere Bildungszeiten, Pflegezeiten oder einen früheren Eintritt in den Ruhestand angespart werden können, nehmen zwar an Bedeutung zu, spielen aber bislang eine geringe Rolle (Böker 2007). In der Summe können die Betriebe dadurch Kosten senken und ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Auch die Kurzarbeit zählt zu den klassischen Elementen der Arbeitszeitflexibilität. In den Jahren mit guter Konjunktur spielen Arbeitsausfälle wegen Kurzarbeit nur eine geringe Rolle. Sie konzentrieren sich auf Betriebe, die saisonabhängig sind oder mit Strukturproblemen zu kämpfen haben. So belief sich die Zahl der Kurzarbeiter im Schnitt der Jahre 2006 bis 2008 auf 80.000 Personen. Im Jahr 2008 entfielen knapp 60 Prozent auf das Saison- und das Transferkurzarbeitergeld, das Konjunkturkurzarbeitergeld war damals nur von geringer Bedeutung.

Der Krankenstand der Arbeitnehmer ist über die Jahre kräftig gesunken und erreichte im Jahr 2007 einen historischen Tiefstand. Er lag mit 3,2 Prozent um fast zwei Prozentpunkte unter dem Stand am Anfang der 1990er Jahre. Der langfristig fallende Trend wird indes von prozyklischen Schwankungen überlagert, denn die krankheitsbedingten Ausfallzeiten steigen im Aufschwung und fallen im Abschwung.

Immer mehr Beschäftigte üben auch einen Nebenjob aus. Von 2006 bis 2008 nahm ihre Zahl um 0,4 Mio. auf knapp 2,5 Mio. Personen zu. Auf alle Beschäftigten bezogen, machen Nebentätigkeiten jedoch nur rund 20 Arbeitsstunden pro Jahr bzw. 1,6 Prozent der Jahresarbeitszeit aus.

Die Jahresarbeitszeit der Beschäftigten ging zur selben Zeit um 0,1 Prozent auf 1.339 Stunden zurück. Wegen der steigenden Beschäftigung nahm das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen – die Zahl aller in der Gesamtwirtschaft geleisteten und bezahlten Arbeitsstunden – um 3,7 Prozent zu, erheblich stärker als im Aufschwung von 1999 bis 2001 (+0,6 %). Am Arbeitsvolumen gemessen, war die Beschäftigungsintensität des wirtschaftlichen Wachstums in den Jahren 2006 bis 2008 somit weitaus höher als im Aufschwung davor. Denn zum einen dürften die betrieblichen Rationalisierungsprogramme früherer Jahre die Belegschaften ausgedünnt haben. Zum anderen steht zu vermuten, dass das Vertrauen der Wirtschaft in einen nachhaltigen Aufschwung größer war als im Aufschwung um die Jahrtausendwende. Dazu dürften auch die moderate Tarifpolitik, die stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Arbeitsmarktreformen der vorangegangenen Jahre beigetragen haben. So ergaben Betriebsbefragungen, dass offene Stellen nach den Arbeitsmarktreformen leichter zu besetzen waren als früher (Kettner/Rebien 2007). Denn eine Folge der Reformen war, dass von den Arbeitslosen gefordert wurde, sich intensiver um einen Job zu bemühen als zuvor.

Arbeitszeitentwicklung im Krisenjahr 2009

Im Rezessionsjahr 2009 waren es vor allem die flexiblen Arbeitszeiten, die die Wucht der Krise abgefangen haben. Viele Betriebe führten Kurzarbeit ein, bauten Überstunden und Arbeitszeitguthaben ab, verkürzten temporär die tarifliche Arbeitszeit und bauten die Teilzeitarbeit aus. Im Durchschnitt nahm die Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer um 3,3 Prozent ab. Die Beiträge der einzelnen Komponenten veranschaulicht Abbildung A3. Die wichtigen Instrumente Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten werden ausführlich in den Abschnitten 3.3 und 3.4 behandelt.

Über arbeitszeitliche Regelungen hinaus haben die Betriebe den Arbeitseinsatz nur partiell der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst (die Bedeutung der betrieblichen Arbeitszeitanpassung in der Wirtschaftskrise wird in Abschnitt 3 ausführlich behandelt). So hat das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen im Jahr 2009 um 2,7 Prozent abgenommen, die Wirtschaftsleistung dagegen mit 5,1 Prozent weitaus stärker. Damit ging die Produktivität je Arbeitsstunde im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt um 2,5 Prozent zurück. Die Betriebe haben in der Krise also mehr Arbeitsstunden eingesetzt als eigentlich erforderlich gewesen wäre. Die Gründe für das betriebliche „Horten" von Arbeitskräften werden in Abschnitt 3.2 diskutiert.

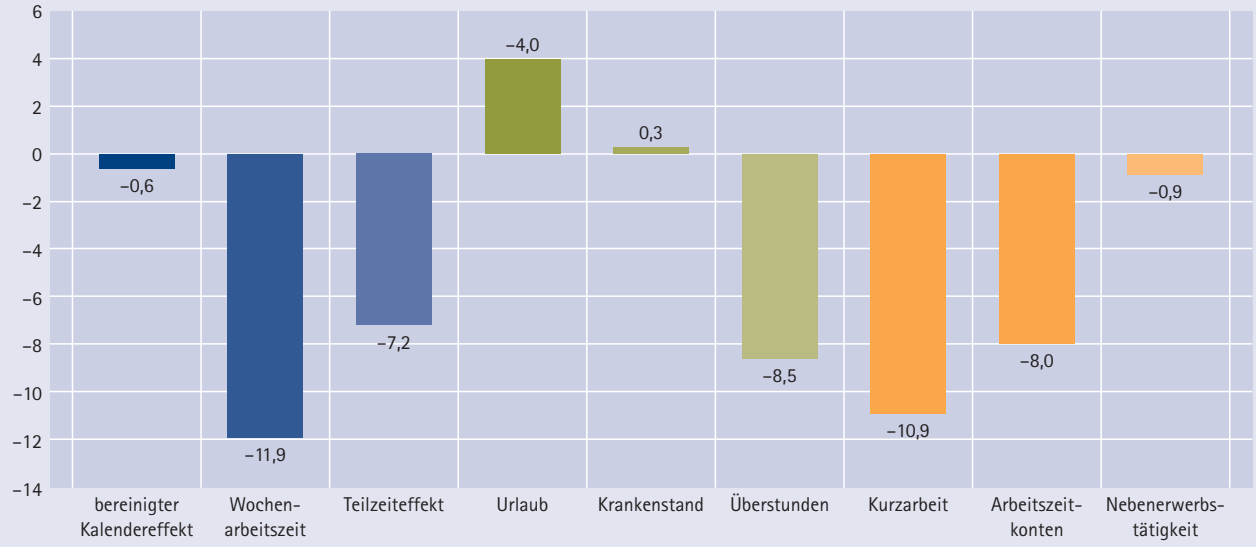
Arbeitszeitentwicklung von 2010 bis 2011

Flexible Arbeitszeiten haben in erheblichem Maße dazu beigetragen, dass die Wirtschaft nach der Krise wieder so schnell Fahrt aufnehmen konnte (sie-

Abbildung A3

Beitrag der einzelnen Komponenten zur Entwicklung der Arbeitszeit von Beschäftigten im Jahr 2009, Veränderung im Vergleich zum Vorjahr in Stunden

Gesamtveränderung der Jahresarbeitszeit 2009: –43,6 Stunden (–3,3 %)



Bereinigter Kalendereffekt = Arbeitstageeffekt plus Ausgleich für Kalendereinflüsse
Teilzeiteffekt = Wirkung einer Veränderung der Beschäftigtenstruktur auf die Arbeitszeit

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand August 2011 nach WZ08.

he Teil III Datenanhang, Kapitel E). So nahm die durchschnittliche Jahresarbeitszeit der Erwerbstätigen von 2009 auf 2010 um 1,8 Prozent zu, etwa durch das Herunterfahren der Kurzarbeit, die Rückkehr zu betriebsüblichen Arbeitszeiten, den Aufbau von Arbeitszeitguthaben und durch mehr bezahlte Überstunden. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg um 0,5 Prozent, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen um 2,3 Prozent. Der wirtschaftliche Aufschwung hat sich im Jahr 2011 fortgesetzt und weitere Arbeitszeitreserven mobilisiert. So nahm die Zahl der Kurzarbeiter weiter ab, Arbeitszeitkonten wurden weiter aufgefüllt und etwas mehr (bezahlte) Überstunden geleistet.

2.1.3 Entwicklung der Unterbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit

Spiegelbildlich zur positiven Beschäftigungsentwicklung ging die Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 2006 bis 2008 um mehr als 1,60 Mio. zurück. Der Anstieg im Krisenjahr 2009 um knapp 160.000 war unter den gegebenen Umständen sehr moderat, zumal dieser im Folgejahr mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit um 180.000 mehr als wettgemacht wurde. Im Jahresdurchschnitt 2010 lag die Zahl der Arbeitslosen bei 3,24 Mio. Personen (2006: 4,49 Mio.). Die Arbeitslosenquote sank zwischen 2006 und 2010 von 10,8 auf 7,7 Prozent. Im ersten Halbjahr 2011 setzte sich dieser positive Trend fort, die Arbeitslosenzahl fiel erstmals seit 1992 unter die Drei-Millionen-Marke.

Allerdings entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in den beiden Rechtskreisen des SGB III und SGB II gerade in der Krise unterschiedlich (vgl. Tabelle A2). Die Personen im Rechtskreis SGB III, dem Bereich der Arbeitslosenversicherung, stehen dem Arbeitsmarkt in der Regel näher, sind meist erst seit kurzer Zeit arbeitslos und beziehen großenteils Arbeitslosengeld; jene im Rechtskreis SGB II, der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, sind meist schon länger arbeitslos und beziehen Arbeitslosen-

Tabelle A2

Arbeitslose nach Rechtskreisen, 2005 bis 2010

				2005	2006	2007	2008	2009	2010
Insgesamt		Jahresdurchschnitte in 1.000	West	**3.247**	**3.007**	**2.475**	**2.138**	**2.314**	**2.227**
			Ost	**1.614**	**1.480**	**1.285**	**1.120**	**1.101**	**1.011**
			Insg.	**4.861**	**4.487**	**3.760**	**3.258**	**3.415**	**3.238**
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West	+466	-240	-532	-337	+176	-87
			Ost	+14	-134	-195	-165	-19	-90
			Insg.	**+480**	**-374**	**-727**	**-502**	**+157**	**-177**
		Arbeitslosenquoten (in % aller zivilen Erwerbspersonen)	West	9,9	9,1	7,5	6,4	6,9	6,6
			Ost	18,7	17,3	15,1	13,1	13,0	12,0
			Insg.	**11,7**	**10,8**	**9,0**	**7,8**	**8,2**	**7,7**
davon	SGB III	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	1.442	1.159	856	681	867	789
			Ost	649	505	389	325	323	286
			Insg.	2.091	1.664	1.245	1.006	1.190	1.075
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West		-283	-303	-175	+186	-78
			Ost		-144	-116	-64	-2	-37
			Insg.		-427	-419	-239	+184	-115
	SGB II	Jahresdurchschnitte in 1.000	West	1.805	1.848	1.619	1.457	1.447	1.438
			Ost	965	975	896	795	778	725
			Insg.	**2.770**	**2.823**	**2.515**	**2.252**	**2.225**	**2.163**
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1.000	West		+43	-229	-162	-10	-9
			Ost		+10	-79	-101	-17	-53
			Insg.		**+53**	**-308**	**-263**	**-27**	**-62**
		Anteil SGB II in %	West	55,6	61,5	65,4	68,1	62,5	64,6
			Ost	59,8	65,9	69,7	71,0	70,7	71,7
			Insg.	57,0	62,9	66,9	69,1	65,2	66,8

Anmerkung: Abweichungen zu den Summen sind rundungsbedingt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

geld II. In den Jahren 2006 bis 2008 ging die Arbeitslosigkeit um 52 Prozent im SGB III und 19 Prozent im SGB II kräftig zurück – dies entspricht 1,09 Mio. beziehungsweise 520.000 Personen. Im Krisenjahr 2009 fiel die Zahl der Arbeitslosen im SGB-II-Bereich sogar weiter um 30.000, während sie im SGB-III-Bereich um über 180.000 zunahm. Allerdings war im folgenden Jahr in diesem Rechtskreis wieder ein Rückgang um 120.000 Personen zu verzeichnen, während die Arbeitslosenzahl im SGB-II-Bereich „nur" um weitere 60.000 sank. Im Jahresdurchschnitt 2010 waren 1,08 Mio. Arbeitslose im SGB-III-Bereich gemeldet. Dem standen 2,16 Mio. Arbeitslose im SGB-II-Bereich gegenüber. Im ersten Halbjahr 2011 sank die Zahl der SGB-III-Arbeitslosen auf 800.000, die der SGB-II-Arbeitslosen auf 2,09 Mio.

In beiden Rechtskreisen werden Langzeitarbeitslose betreut, also Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Wegen des gesetzlich im Regelfall nach einem Jahr vorgesehenen Wechsels von der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung, spielt Langzeitarbeitslosigkeit im Bereich des SGB II eine größere Rolle als im SGB III, wo es sich im Jahr 2010 „nur" um 155.000 ältere Arbeitslose handelt, für die eine längere Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I gilt. Bemerkenswert ist, dass auch die Langzeitarbeitslosigkeit im Betrachtungszeitraum deutlich abnahm. Waren im Jahr 2006 durchschnittlich noch 1,68 Mio. Personen langzeitarbeitslos, so sank dieser Wert bis 2010 auf 940.000, im ersten Halbjahr 2011 auf unter 900.000. Dabei gehen zwar Langzeitarbeitslose häufiger in Maßnahmen oder in Nichterwerbstätigkeit über als in früheren Jahren, sie ha-

ben aber auch überproportional von den Reformen am Arbeitsmarkt profitiert und finden leichter als zuvor eine Beschäftigung (Klinger/Rothe 2012).

Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie Qualifizierungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III werden zur „Stillen Reserve in Maßnahmen" gezählt. Menschen, die ihre Arbeitsmarktchancen als schlecht einschätzen und erst bei höherem Beschäftigungsstand aktiv nach einer Stelle suchen, werden der „Stillen Reserve im engeren Sinn" zugerechnet. Die Stille Reserve insgesamt ist in den Jahren 2006 bis 2010 um 240.000 Personen auf einen Wert von ca. 1,31 Mio. gesunken, davon sind 870.000 in Maßnahmen. Rechnet man die Personen in Stiller Reserve und in registrierter Arbeitslosigkeit zusammen, so lag die Unterbeschäftigung im Jahresdurchschnitt 2010 bei gut 4,5 Mio. Personen.

2.1.4 Ost- und westdeutscher Arbeitsmarkt im Vergleich

Noch immer klaffen die Arbeitslosenquoten zwischen den alten und den neuen Ländern (einschließlich Berlin) auseinander (für Details zur regionalen Entwicklung siehe Abschnitt 2.2.) Während die Arbeitslosenquote im Jahr 2010 im Westen gerade noch 6,6 Prozent betrug, war sie im Osten mit 12,0 Prozent beinahe doppelt so hoch. Dennoch schrumpft die Kluft zusehends. Im Jahr 2006 betrug der Abstand der Arbeitslosenquoten 8,2 Prozentpunkte. Gerade im Krisenjahr 2009 zeigte sich der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern und Berlin robuster als im Westen. Während dort die Arbeitslosenzahl um 180.000 anstieg, sank sie im Osten um 20.000. Denn von der Wirtschaftskrise war hauptsächlich das Produzierende Gewerbe betroffen (siehe oben), das im Osten deutlich schwächer vertreten ist. Insgesamt sank die Arbeitslosigkeit im Osten in den Jahren 2006 bis 2010 um 600.000 Personen auf 1,01 Mio., im Westen um 1,02 Mio. auf 2,23 Mio. Personen.

Dabei stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Osten seit 2006 um 290.000 Personen. Im gleichen Zeitraum legte sie im Westen um 1,10 Mio. Personen zu. Somit war der relative Beschäftigungsaufbau in beiden Landesteilen in etwa gleich stark. Allerdings entlastete das deutlich rückläufige Erwerbspersonenpotenzial den ostdeutschen Arbeitsmarkt, während dies im Westen noch keine nennenswerte Rolle spielt.

2.1.5 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Das Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonenpotenzial) – es wird von der Demografie, der Erwerbsbeteiligung und vom Wanderungssaldo bestimmt – hat sich seit 2006 quantitativ kaum geändert und liegt bei knapp 45 Mio. Personen (vgl. Tabelle A1).

Der Einfluss der demografischen Entwicklung, der für sich genommen zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots geführt hätte, wurde im Betrachtungszeitraum vor allem durch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren weitgehend kompensiert. Dies gelingt künftig aber immer weniger, da der demografische Effekt stärker wird und die Erwerbsquote von Frauen mittleren Alters mit über 86 Prozent bereits einen sehr hohen, kaum noch steigerbaren Wert erreicht hat.

Zu- und Abwanderung haben das Erwerbspersonenpotenzial in den letzten Jahren – insgesamt gesehen – wenig beeinflusst. In den Jahren 2008 und 2009 war der Wanderungssaldo sogar negativ. Nach dem positiven Wanderungssaldo von 130.000 Personen im Jahr 2010 und der seit dem 1. Mai 2011 geltenden vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für acht EU-Länder Mittel- und Osteuropas ist für die kommenden Jahre wieder mit einer dauerhaft positiven Nettozuwanderung zu rechnen.

Das Erwerbspersonenpotenzial in West- und Ostdeutschland entwickelt sich weiterhin unterschiedlich. In den neuen Ländern nimmt es seit Jahren ab. Seit 2006 schrumpft das Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland, einschließlich Berlins, jährlich um 100.000 Personen. Es wurde für 2010 auf nur noch 9,19 Mio. Erwerbspersonen geschätzt (2006: 9,59 Mio.). Dies liegt an der demografischen Ent-

wicklung, einer leicht sinkenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und den Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung. Im Westen entwickelten sich diese drei Komponenten hingegen unterschiedlich. Der negative demografische Effekt wurde von einer steigenden Erwerbsbeteiligung und einer positiven Nettozuwanderung – nicht zuletzt aus den neuen Ländern – mehr als ausgeglichen. Alles in allem erhöhte sich im Westen das Erwerbspersonenpotenzial von 35,32 Mio. im Jahr 2006 auf 35,60 Mio. im Jahr 2010.

Gemeinsam ist dem Westen und dem Osten ein stark alterndes Arbeitskräfteangebot. Waren im Jahr 2006 noch knapp 11 Mio. Erwerbspersonen zwischen 50 und 64 Jahre, so waren es vier Jahre später gut eine Million mehr. Damit stieg auch deren Anteil am gesamten Erwerbspersonenpotenzial von 24 auf fast 27 Prozent (zum Vergleich 1991: 23 %). Bei der Altersgruppe der unter 30-Jährigen erfolgte die größte Veränderung dagegen bereits vor 2006. Nachdem die „Baby-Boomer" (Geburtsjahrgänge von Mitte der 50er bis Ende der 60er Jahre) inzwischen ein mittleres Alter erreicht haben, ist das Erwerbspersonenpotenzial der Jüngeren in den letzten Jahren von nur noch 9,9 Mio. im Jahr 2006 auf knapp 9,7 Mio. im Jahr 2010 gesunken (zum Vergleich 1991: 13,22 Mio.).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Nachdem sich die Wirtschaft von 2006 bis Mitte 2008 sehr positiv entwickelt hatte, kam es im Herbst 2008 aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem dramatischen wirtschaftlichen Einbruch. Bereits zur Jahresmitte 2009 schwenkte die deutsche Wirtschaft aber wieder auf einen kräftigen Erholungskurs, der jedenfalls bis zum vierten Quartal 2011 anhielt. Der Arbeitsmarkt entwickelte sich indes nur teilweise spiegelbildlich zur Konjunktur: Zwar gab es in den Aufschwüngen deutliche Beschäftigungszuwächse, davon zum Großteil sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung. In der Krise dazwischen konnte jedoch von einem Absturz des Arbeitsmarktes keine Rede sein. Die Betriebe haben sich an den temporären Nachfrage-

Kasten A1

Auswirkungen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialausbildung (G8) und des Aussetzens der Wehrpflicht auf das Arbeitsangebot

Seit 2007 stellten einige Bundesländer auf das sogenannte G8 um: In Sachsen-Anhalt (2007), Mecklenburg-Vorpommern (2008), Saarland (2009) und Hamburg (2010) beenden Gymnasiasten die Schule nun ein Jahr früher. In Anlehnung an Angaben von Scharfe (2010) dürfte die Größenordnung der davon betroffenen Schüler über den gesamten Zeitraum bei insgesamt etwa 23.000 liegen. Der Effekt auf das Erwerbspersonenpotenzial ist demnach bislang zu vernachlässigen.

Ab 2011 erhalten doppelte Abiturientenjahrgänge aus bevölkerungsstärkeren Bundesländern (u. a. aus Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachen, Nordrhein-Westfalen) ihre Hochschulreife. Auch daraus dürften zunächst keine stärkeren arbeitsmarktrelevanten Effekte resultieren. Zwar treten diese Schüler eher ins Erwerbsleben ein. Allerdings zählen nur diejenigen, die eine berufliche Ausbildung durchlaufen, sofort zum Erwerbspersonenpotenzial. Die anderen werden erst nach dem Studium dazu gerechnet, also Jahre später. Der Effekt des G8 auf das Erwerbspersonenpotenzial dürfte auch künftig eher gering sein, weil a) der Erwerbseintritt nur vorgezogen wird, b) auch „jobbende" Studenten und Schüler als Erwerbstätige zum Erwerbspersonenpotenzial zählen und c) rund 30 Prozent der Abiturienten eine betriebliche Ausbildung durchlaufen.

Ebenso wenig sind vom Aussetzen der Wehrpflicht (ab 2011) größere Effekte zu erwarten. Wehr- und Zivildienstleistende (im Jahr 2009 rund 130.000 Personen) werden in der Statistik bereits als Erwerbstätige geführt und zählen damit ohnehin schon zum Erwerbspersonenpotenzial.

rückgang vor allem dadurch angepasst, dass sie die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten reduziert und einen Rückgang der Stundenproduktivität in Kauf genommen haben. Hingegen haben sie die Zahl ihrer Beschäftigten nur moderat verringert.

2.2 Regionale Besonderheiten

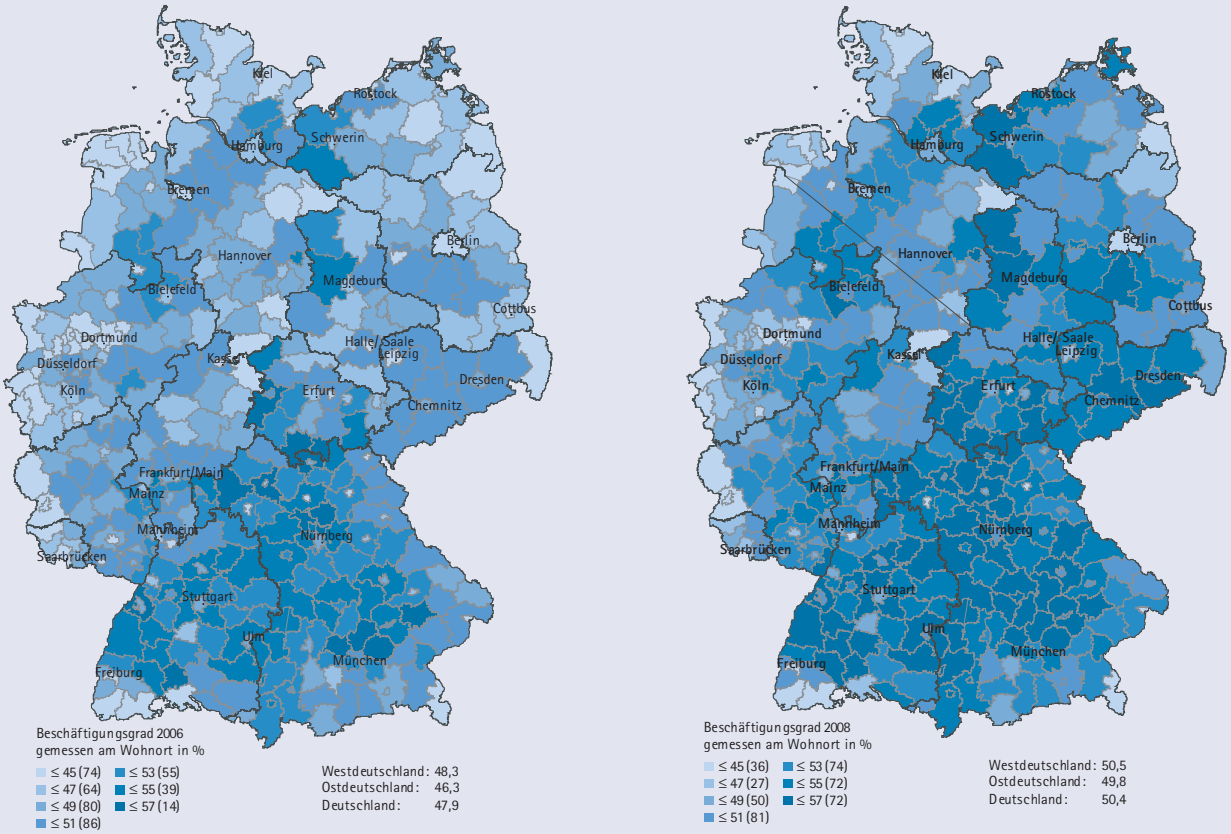
Die Wirtschaftskrise hat die regionalen Arbeitsmärkte der Republik unterschiedlich stark getroffen (siehe dazu u. a. Schwengler/Hecht 2011; Schwengler/Loibl 2010 sowie Blien/Fuchs 2009). Diese Unterschiede stellen sich völlig anders dar als in früheren Rezessionen. Nachfolgend soll die Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte zwischen 2006 und 2011 auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte skizziert werden (davon abweichende regionale Gliederungen werden gesondert angegeben).

2.2.1 Regionale Arbeitsmarktentwicklung im Aufschwung von 2006 bis 2008

Vor der Krise entwickelte sich die Beschäftigung in allen Kreisen Deutschlands positiv, die Höhe der Zuwachsrate schwankte zwischen den einzelnen Regionen jedoch sehr deutlich. Am stärksten stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Wohnort) in etlichen strukturschwachen Regionen. Dies überrascht zunächst, da diese Regionen eher mit ökonomischen Problemen assoziiert werden. „Rekordhalter" mit Zuwachsraten von bis zu 7,9 Prozent waren Kreise in Brandenburg und Berlin, im Westen Niedersachsens und im Norden Nordrhein-Westfalens. Demgegenüber wuchs die Beschäftigung in weiten Teilen von Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt sowie im Süden von Niedersachsen und im Saarland um weniger als 3 Prozent.

Abbildung A4

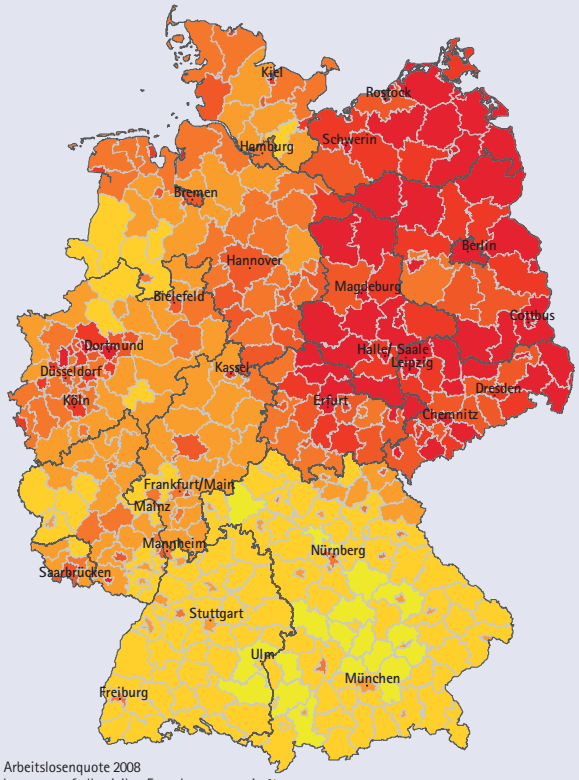
Beschäftigungsgrad am Wohnort, 2006 und 2008



Quellen: IAB Pallas online: Beschäftigungsstatistik regional; Stand 10.08.2011 und Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, gebietsstandsbereinigte Zeitreihe, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2010, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung A5

Arbeitslosenquote 2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

Der Beschäftigungszuwachs wirkte sich jedoch ganz unterschiedlich auf die Arbeitsplatzversorgung der Wohnbevölkerung aus. Der Beschäftigungsgrad am Wohnort (gemessen als Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren) stieg in Deutschland von 47,9 Prozent im Juni 2006 auf 50,4 Prozent im Juni 2008. Allerdings verbesserte sich dieser Indikator im Osten stärker, weil dort die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlicher zurückging als im Westen der Republik. So waren es im Jahr 2008 fast ausnahmslos süd- und ostdeutsche Kreise, die die höchsten Werte beim Beschäftigungsgrad erzielten – darunter auch jene ostdeutschen Regionen, die 2006 noch unter dem Durchschnitt lagen. War im Juni 2006 noch ein klares Nord-Süd-Gefälle beim Beschäftigungsgrad zu erkennen, so zeichnete sich nur zwei Jahre später ein Gegensatz zwischen den neuen Bundesländern, Bayern und Baden-Württemberg auf der einen und den restlichen alten Bundesländern auf der anderen Seite ab (vgl. Abbildung A4).

Spiegelbildlich zur Zahl der Beschäftigten sank die Arbeitslosigkeit während des Aufschwungs. Dabei fiel der prozentuale Rückgang im Westen mit 30,1 stärker aus als im Osten mit 24,2 Prozent. Besonders stark sank die Zahl der Arbeitslosen in Baden-Württemberg und Bayern, in einigen Landkreisen Bayerns sogar um mehr als 45 Prozent. Rückgänge um weniger als 25 Prozent finden sich dagegen vorwiegend in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, aber auch in Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Betrachtet man allerdings die Entwicklung der Arbeitslosenquoten, dann zeigt sich, dass es insbesondere viele ostdeutsche Kreise waren, die sich im Aufschwung bis 2008 deutlich verbessert haben und einen Rückgang der Arbeitslosenquoten um mehr als vier Prozentpunkte verzeichnen konnten. Die ostdeutschen Regionen profitierten insgesamt mehr als die westdeutschen. Die niedrigere prozentuale Abnahme im Osten ist vor allem ein Basiseffekt, der auf die im Osten hohen Arbeitslosenquoten zurückzuführen ist.

Trotz dieser deutlich besseren absoluten Entwicklung in den ostdeutschen Kreisen bestand bei den regionalen Arbeitslosenquoten im Juni 2008 weiterhin ein klares Ost-West-Gefälle, das aber deutlich kleiner war als zu Beginn des Aufschwungs. Die höhere Arbeitslosigkeit im Osten resultiert zu einem erheblichen Teil aus der geringeren Arbeitsnachfrage. Das relativ höhere Arbeitskräfteangebot, z. B. infolge der höheren Erwerbsbeteiligung ostdeutscher Frauen (Fuchs/Hummel/Zika 2009) ist für sich genommen nicht maßgeblich. So führt auch das weit höhere Arbeitsangebot in Metropolregionen nicht automatisch zu einer höheren Arbeitslosenquote als in ländlichen Gebieten.

Das ausgeprägte Arbeitsmarktungleichgewicht in den meisten Regionen Ostdeutschlands spiegelt

sich in den regionalen Arbeitslosenquoten wider, die auch im Juni 2008 noch über 11 Prozent lagen. Neben diesem Gegensatz zwischen dem Osten und dem Westen der Republik zeigte sich ein Nord-Süd-Gefälle innerhalb der alten Bundesländer. Trotz der vor Ort moderaten absoluten Rückgänge verzeichneten insbesondere die Kreise im süddeutschen Raum im Juni 2008 die mit Abstand niedrigsten Arbeitslosenquoten in Deutschland (vgl. Abbildung A5). Vielerorts lagen sie dort unter 4 Prozent. Daher wurde und wird gerade in diesen Regionen der wachsende Bedarf an Fachkräften im Verarbeitenden Gewerbe thematisiert. So waren in Baden-Württemberg und Bayern Arbeitskräfte aus technischen, natur- und ingenieurwissenschaftlichen Berufen stark gefragt. Die höchsten Arbeitslosenquoten wiesen im Westen – wie schon im Juni 2006 – die Kreise im Ruhrgebiet sowie im östlichen Niedersachsen auf.

2.2.2 Regionale Arbeitsmarktentwicklung während der Krise 2008 und 2009

Trotz des starken Wirtschaftseinbruchs ab Herbst 2008 sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von Juni 2008 bis Juni 2009 bundesweit nur um 78.000 Personen bzw. 0,3 Prozent. Dabei beschränkte sich der Rückgang fast ausschließlich auf Westdeutschland (97 %), in Ostdeutschland blieb die Zahl der Beschäftigten im Durchschnitt hingegen nahezu stabil. Betroffen waren vor allem die Regionen mit einer starken Exportindustrie. Wie in Abschnitt 2.1 beschrieben, traf der Einbruch der weltweiten Nachfrage vor allem das Verarbeitende Gewerbe, die Arbeitnehmerüberlassung sowie die Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsbranche. Das führte zu starken absoluten Beschäftigungsverlusten in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern, aber auch in den ostdeutschen Bundesländern Thüringen und Sachsen. Demgegenüber bauten Branchen wie das Gesundheits- und Sozialwesen, das Gastgewerbe und der Bereich Erziehung und Unterricht auch im Abschwung Beschäftigung auf. Deshalb verzeichneten Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg selbst in der Krise Beschäftigungsgewinne.

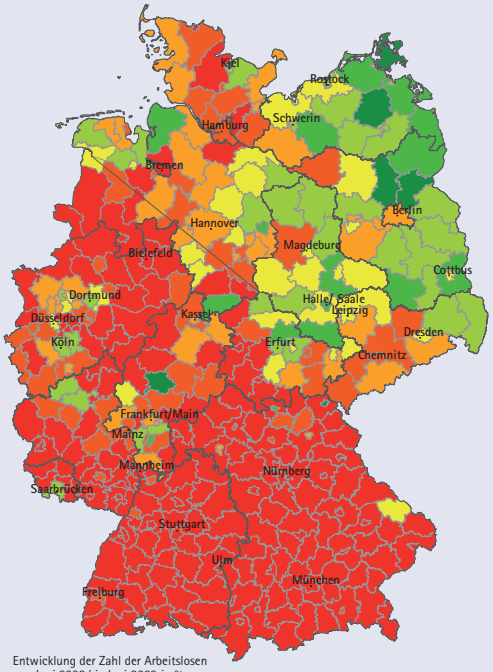
Die Arbeitslosenzahl stieg rezessionsbedingt um 7,9 Prozent auf 3,4 Mio. Dieser Anstieg betraf nahezu ausschließlich Westdeutschland (+11,8 %), Ostdeutschland verzeichnete lediglich einen Zuwachs von 0,5 Prozent. Insbesondere in Regionen mit vergleichsweise hoher Arbeitslosenquote vor Beginn der Krise (Juni 2008) sank die Arbeitslosigkeit bis Mitte 2009 sogar (vgl. Abbildung A5 und Abbildung A6). Dies gilt vor allem für weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts, während die Arbeitslosigkeit in vielen Kreisen Baden-Württembergs, Bayerns, Thüringens und Nordrhein-Westfalens relativ stark zulegte, teilweise um mehr als 25 Prozent. Anders als im Abschwung von 2001 bis 2005 verringerte die letzte Krise die Kluft zwischen Kreisen mit „guter" und „schlechter" Arbeitsmarktlage. Dies gilt nicht nur für den Bestand an Arbeitslosen, sondern auch für die Arbeitslosenquote.

In der Krise 2008/09 stieg die Arbeitslosenquote deutlich vor allem in westdeutschen Kreisen mit guter Ausgangslage, aber hoher Exportabhängigkeit der regionalen Wirtschaft. Besonders betroffen waren Kreise mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Beschäftigung in der Automobil- und Maschinenbaubranche, der Metallerzeugung und -bearbeitung sowie der Gummi- und Kunststoffindustrie. Die Beschäftigung in diesen Branchen wird traditionell von Männern dominiert. Deswegen waren Frauen in der Krise von steigender Arbeitslosigkeit weniger stark betroffen als Männer.

Die Bereitschaft der betroffenen Firmen, ihre Arbeitskräfte zu horten, trug dazu bei, dass die Rezession nicht stärker auf den Arbeitsmarkt durchschlug (Möller 2009). Da die Krise nicht kosten-, sondern nachfragebedingt war, lohnte sich das Halten der Arbeitskräfte. Zudem wurde es durch institutionelle Regelungen unterstützt, z. B. durch die Möglichkeit der verstärkten Nutzung konjunktureller Kurzarbeit (vgl. Abschnitt 3.3). Viele der vom zeitweiligen Ausfall der Nachfrage betroffenen Betriebe, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe in Westdeutschland, und hier speziell in Nordrhein-Westfalen,

Abbildung A6

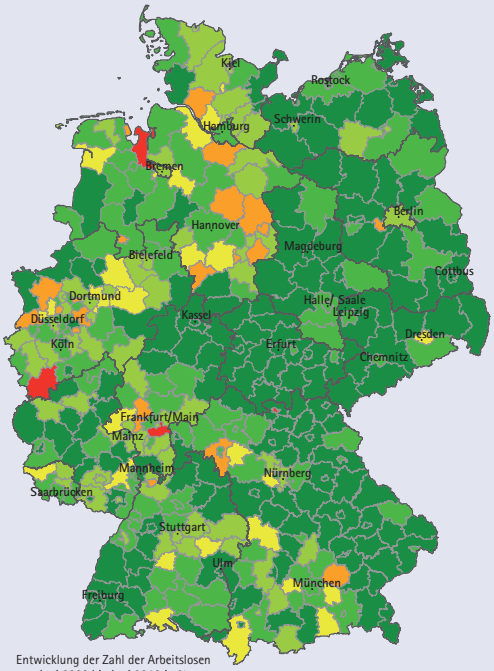
Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahresstand in den Jahren 2009 bis 2011 (jeweils Juni) in Prozent



Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen von Juni 2008 bis Juni 2009 in %

> −15	(6)	> 1	(42)
> −10	(17)	> 5	(60)
> −5	(41)	> 10	(211)
> −1	(35)		

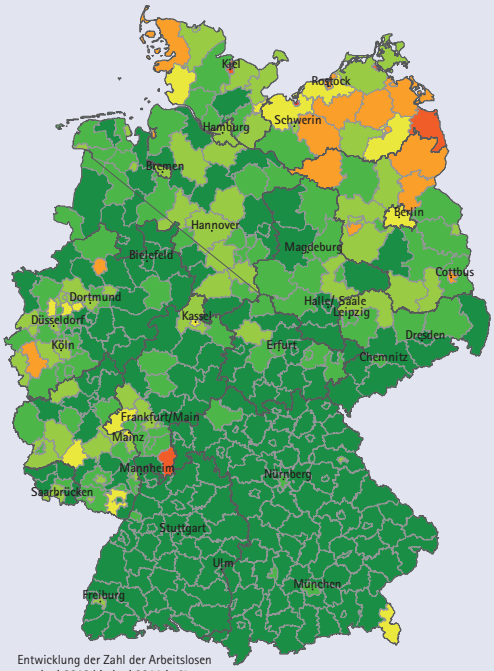
Westdeutschland: 11,8
Ostdeutschland: 0,5
Deutschland: 7,9



Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen von Juni 2009 bis Juni 2010 in %

> −30	(174)	> 1	(21)
> −10	(113)	> 5	(0)
> −5	(70)	> 6	(5)
> −1	(29)		

Westdeutschland: −6,1
Ostdeutschland: −10,3
Deutschland: −7,5



Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen von Juni 2010 bis Juni 2011 in %

> −40	(228)	> 1	(16)
> −10	(87)	> 5	(4)
> −5	(61)	> 10	(1)
> −1	(15)		

Westdeutschland: −9,2
Ostdeutschland: −5,6
Deutschland: −8,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Datawarehouse), gebietsstandsbereinigte Zeitreihe, Stand: 12.07.2011, eigene Darstellung.

Baden-Württemberg und Bayern, nutzten dieses arbeitsmarktpolitische Instrument, um Entlassungen zu vermeiden. Aufgrund der dominanten Stellung des Verarbeitenden Gewerbes bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeit wiesen auch das Saarland und Thüringen überdurchschnittlich hohe Anteile von Kurzarbeitern auf. Darüber hinaus wurde die Kurzarbeit aber auch in anderen Bundesländern und in anderen Branchen eingesetzt. In Bremen war knapp jeder fünfte Kurzarbeiter im Wirtschaftszweig sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen tätig und jeweils 9 Prozent aller Kurzarbeiter im Handel bzw. Baugewerbe. Ebenso hoch war der Anteil der kurzarbeitenden Beschäftigten im Baugewerbe in Mecklenburg-Vorpommern (15 %), Schleswig-Holstein (11 %) und Sachsen-Anhalt (8 %).

2.2.3 Regionale Arbeitsmarktentwicklung nach der Krise von 2009 bis 2011

Hatte die Krise vor allem Auswirkungen auf den westdeutschen Arbeitsmarkt, so kam auch der erneute Aufschwung zunächst stärker in Ostdeutschland zum Tragen. Der Beschäftigungszuwachs im Juni 2010 gegenüber dem Vorjahresmonat fiel in Ostdeutschland mit 1,5 Prozent höher aus als in Westdeutschland mit 1,1 Prozent. Als Ursache kann auch hier wieder auf die sektorale Verteilung verwiesen werden: Deutlichen Beschäftigungsaufbau gab es während wie nach der Krise im Dienstleistungssektor, insbesondere im Gesundheits- und Sozialwesen. Hingegen war die Beschäftigungsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe bis Mitte 2010 noch rückläufig. Nur langsam stieg auch hier wieder der Bedarf an Fachkräften. Der flexible Bereich der Arbeitnehmerüberlassung, der während der Krise starke Beschäftigungsverluste zu verbuchen hatte, erholte sich rasch.

Die Arbeitslosigkeit sank bis Juni 2010 am stärksten in Ostdeutschland und im Osten Bayerns. Anschließend konnte der gesamte süddeutsche Raum bis Juni 2011 vom Aufschwung profitieren; hingegen stieg die Zahl der Arbeitslosen in einigen Kreisen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs sogar wieder an (vgl. Abbildung A6).

Zusammenfassend gilt: Gegenwärtig scheint die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes recht stabil zu sein. Offen ist jedoch, ob diejenigen regionalen Arbeitsmärkte, die von der Krise zwar besonders hart, aber eben nur kurzfristig betroffen waren, auf mittlere Sicht weiterhin zu den Wachstumsträgern zählen werden. Einerseits profitieren diese Regionen im Boom sehr stark von ihrer Exportorientierung, andererseits bietet genau diese Exportabhängigkeit der Beschäftigung auch künftig ein Einfallstor für konjunkturell bedingte Beschäftigungsverluste.

2.3 Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf sind – bildlich gesprochen – nur die sichtbare Spitze des Eisbergs. Dahinter stehen Bewegungen von deutlich größerer Dimension, die für das Verständnis des Arbeitsmarktgeschehens von zentraler Bedeutung sind. Bestandsänderungen bei der Zahl der Arbeitslosen oder der Beschäftigten spiegeln die tatsächliche Dynamik, die auf dem Arbeitsmarkt herrscht, nur zu einem kleinen Teil wider. Denn diese Veränderungen zeigen nur die Nettoeffekte, die sich aus der Addition und Subtraktion verschiedener Stromgrößen ergeben. Bei diesen Stromgrößen handelt es sich um Zugänge in und Abgänge aus Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie um Übergänge in den Ruhestand. Dabei sind es nicht nur Personen, die ihren Arbeitsmarktstatus wechseln. Auch Arbeitsplätze entstehen und verschwinden täglich in großem Umfang. Von dieser Dynamik auf dem Arbeitsmarkt handelt der folgende Abschnitt.

2.3.1 Arbeitsplatzdynamik

Von 2001 bis 2009 sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, gemessen in Vollzeitäquivalenten, um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr. Hinter dieser relativ geringen Nettoveränderung der Beschäftigung verbergen sich wesentlich größere Bruttoströme auf der betrieblichen Ebene, die aus dem permanenten Anpassungsprozess der Betriebe an ihr wirtschaftliches Umfeld resultieren.

So schufen die neu in den Markt eingetretenen Betriebe zusammen mit den schon bestehenden wachsenden Betrieben zwischen 2001 und 2009 jährlich etwa 2,50 Mio. Arbeitsplätze. Gleichzeitig bauten die schrumpfenden und aus dem Markt ausgetretenen Betriebe 2,62 Mio. Stellen ab. Der sogenannte Stellenumschlag als Summe von Beschäftigungsgewinnen und -verlusten betrug demnach 5,12 Mio. Stellen, während unter dem Strich pro Jahr lediglich rund 120.000 Stellen verloren gingen.[1]

Setzt man diese Zahlen in Relation zum Beschäftigtenbestand, so erhält man die Raten der Stellengewinne und der -verluste. Abbildung A7 zeigt die Beiträge von neu gegründeten, wachsenden sowie von schrumpfenden und schließenden Betrieben zur Arbeitsplatzdynamik. Im Zeitverlauf zeigt sich der enge Zusammenhang zwischen der Nettoentwicklung der Stellen und dem Konjunkturverlauf. So ist die Rate der Stellengewinne bei hohem BIP-Wachstum hoch, während erwartungsgemäß die Stellenverluste mit zurückgehender Wirtschaftsdynamik steigen. Die letzte Wirtschaftskrise stellt jedoch, zumindest bis Mitte 2009, eine Ausnahme dar, da weitaus weniger Stellen wegfielen, als nach der Stärke des konjunkturellen Einbruchs zu erwarten gewesen wäre. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass erstmals, wie aus Abbildung A7 ersichtlich, die Nettoentwicklung der Stellen über der prozentualen Veränderung des Bruttoinlandsproduktes liegt. Gleichwohl waren die Schwankungen im Konjunkturverlauf auch im Jahr 2009 vor allem auf die Veränderungen bei den wachsenden und schrumpfenden Betrieben zurückzuführen, während die Beiträge von Gründungen und Schließungen zum Stellenumschlag relativ konstant blieben.

Das Entstehen und Verschwinden von Arbeitsplätzen schwankt aber nicht nur mit der Konjunktur, es verteilt sich auch sehr ungleich über Regionen, Branchen und Betriebe (vgl. Fuchs/Weyh 2010). So hat die Arbeitsplatzdynamik in Ostdeutschland im Zuge des Transformationsprozesses seit Anfang der 1990er Jahre zwar deutlich abgenommen, liegt aber immer noch höher als in Westdeutschland. Während der Stellenumschlag von 2001 bis 2009 in den alten Bundesländern durchschnittlich knapp 20 Prozent erreichte, betrug dieser Wert im neuen Bundesgebiet 24 Prozent (vgl. Tabelle A3). Die höhere Rate der Stellenentstehung zeigt, dass die ostdeutschen Betriebe relativ betrachtet sogar mehr neue Arbeitsplätze geschaffen haben als die westdeutschen. Das reichte aber nicht aus, um die Arbeitsplatzverluste zu kompensieren. In Westdeutschland hingegen waren die Gewinne und Verluste annähernd gleich groß.

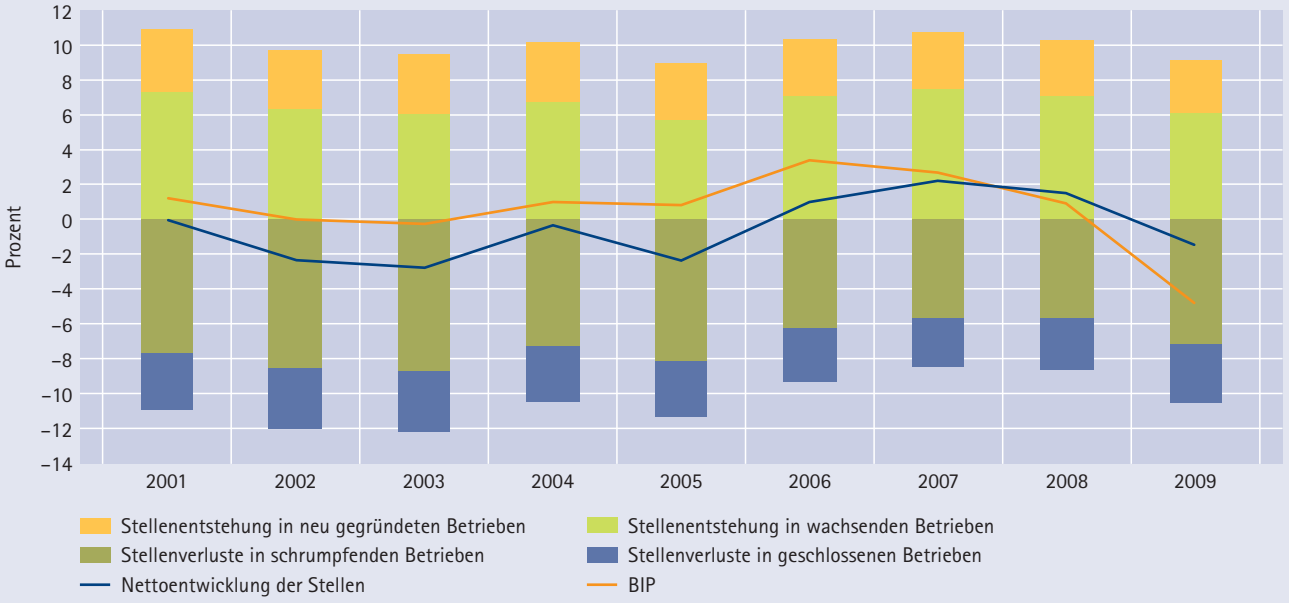
Grundsätzlich zeigt sich sowohl innerhalb Deutschlands (vgl. Ludewig/Weyh 2011) als auch im Ländervergleich (vgl. OECD 2010) ein negativer Zusammenhang zwischen Nettostellenentwicklung und Stellenumschlag. Je höher also der Stellenumschlag, desto mehr Arbeitsplätze gehen per Saldo verloren – und vice versa.

Eine Ursache für die großen Differenzen beim Stellenumschlag zwischen West- und Ostdeutschland liegt in den unterschiedlichen Branchenstrukturen. Insbesondere zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor gibt es im Stellenumschlag erhebliche Unterschiede. Die Arbeitsplatzdynamik ist im Dienstleistungssektor etwa 1,5-mal höher als im Verarbeitenden Gewerbe. Eine sehr niedrige Dynamik weisen z. B. der Fahrzeugbau (Stellenumschlagsrate: 8,1) oder der Maschinenbau (13,1) auf, die beide, wie das gesamte Verarbeitende Gewerbe, in Ostdeutschland unterdurchschnittlich vertreten sind. Demgegenüber haben die Nachrichtenübermittlung (34,0) oder die unternehmensorientierten Dienstleistungen (31,7) einen sehr hohen Stellenumschlag und weisen zugleich in Ostdeutschland einen leicht überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil auf. Auch das Baugewerbe ist in Ostdeutschland von überproportionaler Bedeutung und gehört mit einem Umschlag von 28,2 zu den Wirtschaftszweigen mit hoher Arbeitsplatzdynamik.

1 Diese Stellen sind ebenfalls in Vollzeitäquivalenten gemessen. Dabei gehen Teilzeitstellen mit dem Faktor 0,5 und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit dem Faktor 0,2 in die Berechnungen ein.

Abbildung A7

Stellengewinne, Stellenverluste und Nettostellenentwicklung sowie Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts, 2001 bis 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt, Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

In engem Zusammenhang mit der Branchenstruktur steht die Betriebsgrößenstruktur (vgl. Fuchs/Weyh 2010). Die Verteilung der Betriebsgröße variiert stark zwischen den einzelnen Branchen. Dieser Sachverhalt trägt wesentlich zur Erklärung der branchen- und regionenspezifischen Unterschiede in der Arbeitsplatzdynamik bei. Denn typischerweise ist der Stellenumschlag in kleinen Betrieben deutlich höher als in Großbetrieben (vgl. Tabelle A4). Letztere dominieren beispielsweise im Fahrzeugbau und der Metallbranche. Umgekehrt verhält sich die Nettostellenentwicklung, denn in den großen und mittleren Betrieben entstehen unterm Strich mehr Stellen als in den kleinen. Da in Ostdeutschland der Anteil der kleinen Betriebe höher ist, erklären die Betriebsgrößen- und Branchenstruktur einen Großteil des höheren Stellenumschlags und der schlechteren Entwicklung der Nettobeschäftigung in den neuen Bundesländern. Zudem fallen in den neuen Bundesländern sowohl die Gewinne als auch die Verluste innerhalb jeder Betriebsgrößenklasse größer aus als im alten Bundesgebiet.

Tabelle A3

Komponenten der Arbeitsplatzdynamik in West- und Ostdeutschland, 2001 bis 2009

	Gesamt	West	Ost
Stellengewinne	**9,96**	**9,64**	**11,31**
in neu gegründeten Betrieben	3,30	3,18	3,78
in wachsenden Betrieben	6,67	6,46	7,53
Stellenverluste	**10,43**	**9,90**	**12,67**
in geschlossenen Betrieben	3,20	3,02	3,96
in schrumpfenden Betrieben	7,23	6,88	8,73
Stellenumschlag	**20,39**	**19,54**	**24,00**
Nettoentwicklung	-0,47	-0,25	-1,38

Anmerkung: Jährliche Veränderung in Prozent des Beschäftigtenbestandes; Durchschnitt der Jahre 2001–2009.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Gründe für die Unterschiede zwischen den Größenklassen können sein, dass größere Betriebe eine breitere Produktpalette und mehr Absatzgebiete besitzen, was sie gegen sektorale Schocks besser absichert. Sie können aber auch betriebsintern zwischen den einzelnen Abteilungen Personal umschichten, so-

Tabelle A4

Stellengewinne und Stellenverluste nach Betriebsgrößenklassen in West- und Ostdeutschland

	West			Ost		
	Stellengewinne	Stellenverluste	Anteil an der Gesamtbeschäftigung	Stellengewinne	Stellenverluste	Anteil an der Gesamtbeschäftigung
< 5 Beschäftigte	11,18	21,54	10,53	11,54	24,76	11,36
5–9 Beschäftigte	9,87	9,23	8,37	10,47	11,11	8,90
10–19 Beschäftigte	8,30	7,69	9,11	8,94	9,21	10,18
20–49 Beschäftigte	7,05	6,35	13,33	7,71	7,57	15,52
50–99 Beschäftigte	6,28	5,31	11,09	7,38	6,47	12,60
100–249 Beschäftigte	5,65	4,60	14,40	7,00	5,53	15,00
250–499 Beschäftigte	4,84	3,77	9,77	6,11	4,87	8,77
500 bis 999 Beschäftigte	4,33	3,38	7,55	5,33	4,96	6,08
> 999 Beschäftigte	3,33	2,53	12,67	4,05	3,97	7,78
Insgesamt	**9,64**	**9,90**	**100,00**	**11,31**	**12,67**	**100,00**

Anmerkung: Jährliche Veränderung in Prozent des Beschäftigtenbestandes; Durchschnitt der Jahre 2001–2009.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

dass sich die gesamtbetriebliche Beschäftigung nicht oder kaum ändert. Kleinere Betriebe, die in vielen Dienstleistungsbereichen vorherrschen, haben weniger Spielräume. Zudem sind viele noch jung und besitzen auch deshalb ein höheres Risiko zu scheitern als ältere und größere Betriebe (siehe z. B. Aldrich/Auster 1986). Dies äußert sich in einer sehr hohen Rate der Stellenverluste bei Kleinbetrieben.

2.3.2 Begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse

Die Anzahl der begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse ist noch bedeutend höher als die der geschaffenen und verloren gegangenen Arbeitsplätze. Denn häufig werden innerhalb eines Jahres in einem Betrieb sowohl neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt als auch Beschäftigungsverhältnisse beendet. Dabei kann es sich um Entlassungen, arbeitnehmerseitige Kündigungen, das Auslaufen befristeter Arbeitsverträge oder Übergänge in den Ruhestand handeln.

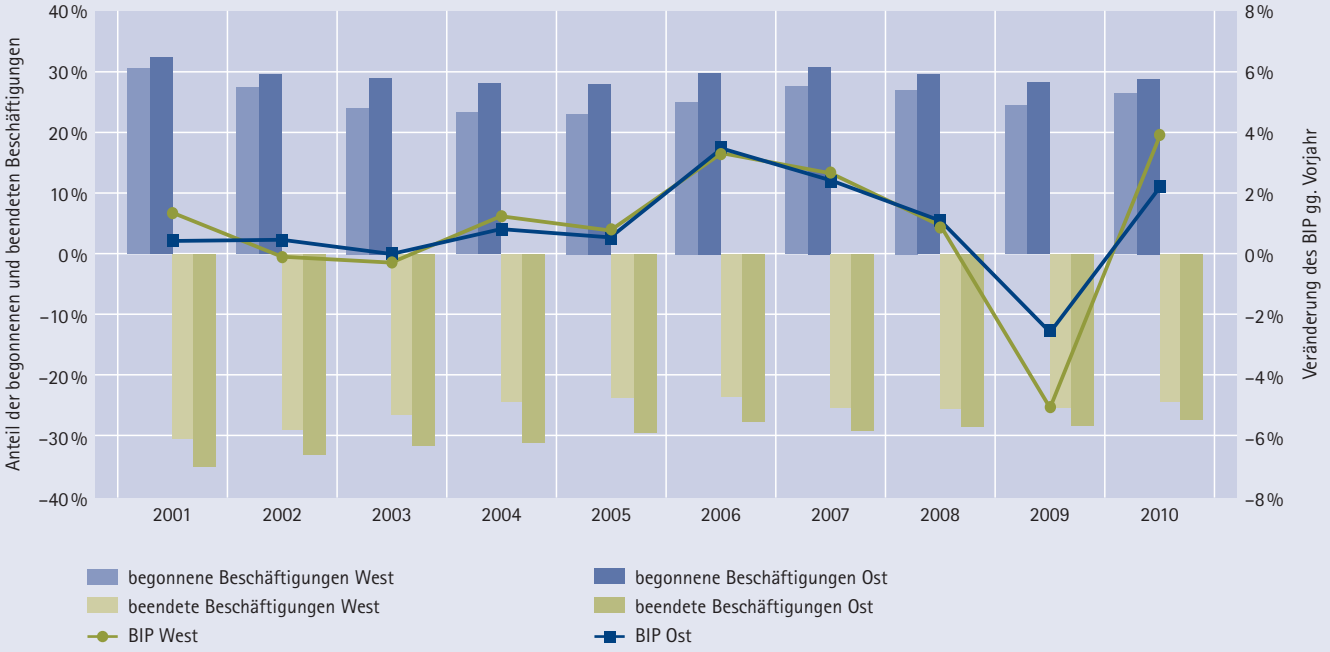
Die begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse zwischen 2001 und 2010 sind in Abbildung A8 dargestellt. Im Durchschnitt wurden in diesem Zeitraum pro Jahr etwa 7,22 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte neu eingestellt und fast ebenso viele Beschäftigungsverhältnisse wurden beendet. Wie bei der Arbeitsplatzdynamik zeigt sich auch hier eine höhere Fluktuation der Beschäftigten in Ostdeutschland. Im Durchschnitt ist die Einstellungsrate in Ostdeutschland um 13 Prozent höher als in Westdeutschland. Der Anteil der beendeten Beschäftigungen liegt um 17 Prozent höher.

Während der wirtschaftlichen Schwächephase der Jahre 2001 bis 2005 wurden mehr Beschäftigungsverhältnisse beendet als neu begonnen, folglich sank die Beschäftigung. Daneben war in diesen Jahren auch insgesamt ein Rückgang der Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt festzustellen, d. h. es wurden nicht nur von Jahr zu Jahr weniger Mitarbeiter eingestellt, sondern es wurden auch weniger Beschäftigungsverhältnisse beendet.

Die Arbeitskräftefluktuation stieg zwar im Wirtschaftsaufschwung von 2005 bis Mitte 2008 leicht an, blieb aber insgesamt auf relativ niedrigem Niveau. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass es wäh-

Abbildung A8

Begonnene und beendete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Prozent des Bestands sowie Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts, 2001 bis 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

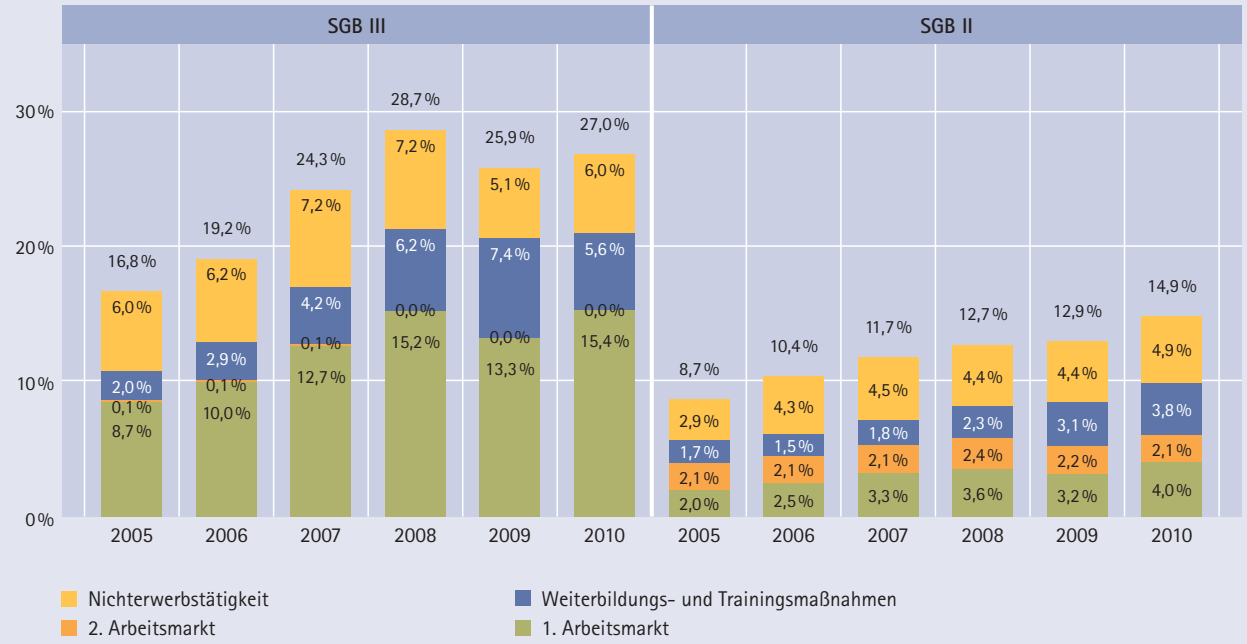
rend der globalen Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu keinem Anstieg der beendeten Beschäftigungsverhältnisse und nur zu einem leichten Rückgang der Einstellungen kam. Die Gründe für die verhältnismäßig geringe Reaktion könnten einerseits darin liegen, dass Unternehmen versucht haben, qualifizierte und gut eingearbeitete Mitarbeiter im Betrieb zu halten, auch um einem möglicherweise drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Andererseits dürften sich Beschäftigte vermehrt gegen einen freiwilligen Arbeitsplatzwechsel entschieden haben, weil damit auch Unsicherheit verbunden ist und durch die Arbeitsmarktreformen mit der Einführung der bedarfsabhängigen Grundsicherung im Jahr 2005 (Hartz IV) das Risiko finanzieller Einbußen im Falle lang anhaltender Arbeitslosigkeit gestiegen ist.

2.3.3 Dynamik der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit nimmt ab, wenn entweder weniger Beschäftigte arbeitslos werden oder mehr Personen die Arbeitslosigkeit verlassen. Idealerweise kommt beides zusammen. Es zeigt sich auch hier, dass die Fluktuation unter den Arbeitslosen von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst wird (Rothe 2009). Während eines Aufschwungs gibt es weniger Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und vermehrt Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. In einer Rezession baut sich Arbeitslosigkeit auf, weil es mehr Zugänge als Abgänge gibt. Dabei ist das Ausmaß der Fluktuation unter den Arbeitslosen generell sehr hoch: Im Jahr 2010 gab es insgesamt 9,19 Mio. Zugänge in Arbeitslosigkeit (0,6 % weniger als im Vorjahr) und 9,40 Mio. Menschen konnten die Arbeitslosigkeit verlassen (4,2 % mehr als 2009) (Bundesagentur für Arbeit 2010). Dabei ist das monatliche Arbeitslosigkeitsrisiko, gemessen als Anteil der Zugänge in Arbeitslosigkeit am Bestand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in Ostdeutschland mit rund 4 Prozent etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

Abbildung A9

Durchschnittliche monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, 2005 bis 2010



Anmerkung: Ohne zugelassene kommunale Träger und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik, Übergänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie den 2. Arbeitsmarkt aus der Förderstatistik), Berechnungen des IAB.

Mit Abgangsraten von etwa 20 Prozent in Westdeutschland und 19 Prozent in Ostdeutschland ist die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit innerhalb eines Monats zu beenden, in beiden Landesteilen etwa gleich. Abbildung A9 zeigt die Abgänge aus Arbeitslosigkeit als Anteile am Bestand des Vormonats für die Jahre 2005 bis 2010 getrennt nach den Rechtskreisen des Sozialgesetzbuchs II und III. Die Abgangsraten lassen sich auch als Übergangswahrscheinlichkeiten interpretieren.

Die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, lag für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III im Jahr 2010 bei durchschnittlich 15,4 Prozent pro Monat. Für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, die meist schon länger arbeitslos sind, war die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung mit 4,0 Prozent deutlich geringer. Beide Werte waren jedoch wesentlich höher als 2005 oder 2006 und sogar etwas höher als in den Boomjahren 2007 und 2008. Dies deutet darauf hin, dass es in den letzten Jahren leichter geworden ist, die Arbeitslosigkeit über eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verlassen. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden 2008 und 2009 vermehrt eingesetzt. Im Rechtskreis des SGB II setzte sich dieser Trend auch im Jahr 2010 fort, im Bereich des SGB III hingegen kamen Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen im Jahr 2010 seltener zum Einsatz als in den beiden Vorjahren.

2.3.4 Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmarktdynamik

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in der deutschen Wirtschaft kontinuierlich Stellen im großen Umfang entstehen und zugleich verschwinden. Die Nettoveränderung der Beschäftigung fällt im Vergleich dazu relativ gering aus. Sie ist in der Regel umso höher, je geringer der Stellenumschlag aus-

fällt. Dabei kann ein Teil der beobachteten Unterschiede in der Arbeitsplatzdynamik zwischen Regionen oder Branchen auch auf Unterschiede in der Betriebsgrößenverteilung zurückgeführt werden.

Der zunächst erwartete kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 blieb aus. Er wurde sowohl von der Zugangs- als auch von der Abgangsseite her begrenzt. Die Bemühungen der Betriebe, ihre Mitarbeiter zu halten (vgl. Abschnitt 3.2), führten zu relativ wenigen Entlassungen und zu einer sehr geringen Arbeitskräftefluktuation. Außerdem dürften auch die Reformen am Arbeitsmarkt dazu beigetragen haben, dass die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung weiterhin auf hohem Niveau blieben, nicht zuletzt dank der gestiegenen Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber (Rebien/Kettner 2011). Empirische Studien bestätigen einen positiven Einfluss der Hartz-Reformen, insbesondere der ersten beiden Reformwellen in den Jahren 2003 und 2004 auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit Arbeitsloser (Fahr/Sunde 2009; Klinger/Rothe 2012). Der Anstieg der Fluktuationsraten bei Arbeitslosen in den letzten Jahren deutet auf eine erhebliche Dynamik und auf sinkende Arbeitslosigkeitsdauern hin.

Im Jahr 2011 stellten die Betriebe wieder verstärkt ein, um neue Aufträge bearbeiten zu können und ihre Produktionskapazitäten auszuweiten. Darüber hinaus nutzten auch wieder mehr Beschäftigte die gute Arbeitsmarktlage, um auf eine attraktivere Arbeitsstelle wechseln zu können. Dadurch entstanden erneut Vakanzen, die zu besetzen waren, was insgesamt zu einer höheren Dynamik auf dem Arbeitsmarkt führte.

2.4 Die Erwerbsarbeit im Wandel

Mit dem sich bessernden Arbeitsmarkttrend gewinnt das Thema „Qualität der Beschäftigung" an Bedeutung. Neben der wachsenden Lohnungleichheit ist die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen ein zentrales Element der öffentlichen Debatte.

Dass sich die Erwerbsarbeit wandelt, ist nicht neu. Strittig ist indes, ob sich der Wandel der Erwerbsformen in den vergangenen Jahren beschleunigt hat oder eher im langfristigen Trend liegt. In diesem Abschnitt soll zudem der Frage nachgegangen werden, welche Personengruppen und welche Branchen von der Zunahme atypischer Beschäftigung besonders betroffen sind. Schließlich soll diskutiert werden, welche Triebkräfte hinter diesen Veränderungen stehen und wie die zunehmende Heterogenität der Erwerbsformen zu bewerten ist.

2.4.1 Vielfalt der Erwerbsformen

Erwerbsarbeit kann vielfältige Formen annehmen. So unterscheiden sich Erwerbsformen etwa in der Länge der Arbeitszeit (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung), der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (unbefristete/befristete Beschäftigung), der Weisungsgebundenheit des Arbeitgebers (Leiharbeit/Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeitsbranche), der Lage der Arbeitszeit (Schicht-, Nacht-, Wochenendarbeit, flexible Arbeitszeitregelungen) und im Erwerbsstatus (abhängige oder selbständige Tätigkeit). Verschiedenartigkeit resultiert aber auch aus unterschiedlichen qualitativen Ausprägungen ein und derselben Erwerbsform. Wichtige Aspekte für die Qualität sind etwa Beschäftigungssicherheit, Einkommenssicherheit und sozialer Schutz. Dabei ist die Qualität einzelner Erwerbsformen nicht immer eindeutig zu bestimmen. So kann Teilzeitarbeit sowohl erwünscht als auch unfreiwillig sein. Ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis kann durch die Kündigungsmöglichkeit in bestimmten Konstellationen unsicherer sein als befristete Beschäftigung, die teilweise als verlängerte Probezeit fungiert. Schließlich muss eine unbefristete Beschäftigung nicht zwangsläufig die materielle Existenz sichern, da sie schlecht bezahlt sein kann.[2]

2 Wingerter (2009) sowie das Statistische Bundesamt (2009) geben einen Überblick über die Verdienststrukturen nach Erwerbsformen.

Tabelle A5

Abgrenzung der Erwerbsformen

Personenkonzept (siehe Abschnitt 2.4.2)	**Arbeitsvolumenkonzept** (siehe Abschnitt 2.4.3)
Basis: Erwerbstätige	Basis: Beschäftigte Arbeitnehmer
Standarderwerbsformen ■ Selbständige Arbeitgeber ■ Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit außerhalb der Zeitarbeitsbranche	Normalarbeitsverhältnisse ■ Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit außerhalb der Zeitarbeitsbranche
Atypische Erwerbsformen ■ Teilzeitbeschäftigte < 31 Stunden (ohne geringfügige Beschäftigung, mit Leiharbeitnehmern und befristeten Teilzeitkräften) ■ Geringfügig Beschäftigte ■ Befristet Beschäftigte ■ Leiharbeitnehmer ■ Ein-Personen-Selbständige	Atypische Erwerbsformen ■ Teilzeitbeschäftigte < 20 Stunden (ohne geringfügige Beschäftigung, mit Leiharbeitnehmern und befristeten Teilzeitkräften) ■ Geringfügig Beschäftigte ■ Befristet Beschäftigte ■ Leiharbeitnehmer ■ Personen mit Nebentätigkeit
Sonderformen der Erwerbsarbeit* ■ Auszubildende ■ Mithelfende Familienangehörige ■ Zeit- und Berufssoldaten, Wehr- und Zivildienstleistende, Personen ohne Angaben zur Fristigkeit des Arbeitsvertrags	

* Weitere Sonderformen wie Praktika oder geförderte Beschäftigungsverhältnisse wie Arbeitsgelegenheiten werden hier nicht betrachtet.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die gesamte Heterogenität der Erwerbsarbeit lässt sich also nicht ohne Weiteres in eine einheitliche Systematik bringen. Um die quantitative Bedeutung verschiedener Erwerbsformen zu ermitteln, kommen im Folgenden zwei unterschiedliche Konzepte zur Anwendung. Das Personenkonzept stellt darauf ab, wie viele Personen eine bestimmte Erwerbsform ausüben. Dabei kann man zwischen den Kategorien der Standarderwerbsformen, der atypischen Erwerbsformen und der Sonderformen der Erwerbsarbeit unterscheiden, wobei letztere aufgrund ihres Zwecks (z. B. Ausbildung, Wehr- oder Zivildienst) einen sehr spezifischen Charakter haben. Alternativ kann untersucht werden, welchen Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen eine bestimmte Erwerbsform hat (Volumenkonzept). Einen Überblick zu den entsprechenden Kategorien bietet Tabelle A5.

Die Abgrenzung der Erwerbskategorien kann je nach Untersuchungsgegenstand unterschiedlich vorgenommen werden. Möchte man den Wandel der Erwerbslandschaft möglichst breit analysieren, ist es zweckmäßig, auch Selbständige einzubeziehen. Dies geschieht in Abschnitt 2.4.2, indem Arbeitgeber bei den Standarderwerbsformen und Ein-Personen-Selbständige zu den atypischen Erwerbsformen gezählt werden. Da man sich bei der Darstellung auf der Personenebene bewegt, werden Nebenbeschäftigungen nicht berücksichtigt – denn diese Personen werden bereits mit ihrer Hauptbeschäftigung erfasst. Analysiert man dagegen die Entwicklung der Erwerbsformen mit Blick auf das Arbeitsvolumen, ist die abhängige Beschäftigung die relevante Bezugsgröße und Nebenjobs fließen in die Berechnungen ein (vgl. Abschnitt 2.4.3). Bei der Betrachtung des Arbeitsvolumens werden außerdem die Sonderformen der Beschäftigung (Auszubildende, Zeit- und Berufssoldaten sowie Wehr- und Zivildienstleistende) den beiden Hauptkategorien Normalarbeitsverhältnisse bzw. den atypischen Erwerbsformen[3] zugeordnet.

3 Das Begriffspaar Normalarbeitsverhältnis und atypische Beschäftigung hat sich in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt. Es wird daher auch hier benutzt, ohne dass hiermit eine normative Wertung verbunden ist.

Es gibt zudem keinen einheitlichen Standard, um die auch in sich heterogenen Kategorien abzugrenzen. Stattdessen liegen unterschiedliche Konzepte vor, auf welcher Datenbasis geringfügige Beschäftigung gezählt wird oder wie man Teilzeit- von Vollzeitbeschäftigung abgrenzt. So verwendet der Sachverständigenrat (2009) eine wöchentliche Arbeitszeit von 31 Stunden als Grenze zwischen Voll- und Teilzeit, während das Statistische Bundesamt (Wingerter 2009) das Normalarbeitsverhältnis weiter definiert und abhängige Beschäftigung ab 21 Stunden nicht mehr als atypisch ansieht. Die Analyse der Kategorien im Personenkonzept folgt der breiteren Definition von Teilzeitbeschäftigung, die Analyse des Arbeitsvolumens der engeren Abgrenzung.

Unabhängig davon, wie man die Erwerbsformen abgrenzt, die Tendenz ist eindeutig: Vollzeitbeschäftigung hat in den vergangenen zwanzig Jahren abgenommen. Die Teilzeitbeschäftigung breitete sich dagegen immer mehr aus. Zudem veränderten sich auch die Binnenstrukturen von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung. So nahm der Anteil der Leiharbeiter an den Vollzeitbeschäftigten zu und unter den Teilzeitbeschäftigten übten immer mehr eine geringfügige Tätigkeit mit wenigen Wochenstunden aus. Des Weiteren ist eine sprunghafte Zunahme von Beschäftigten mit Nebentätigkeiten zu beobachten. Auch sind immer mehr Arbeitsverhältnisse befristet. In Kopfzahlen gemessen sind diese Phänomene inzwischen beträchtlich. Sie deuten auf eine veränderte Qualität der Beschäftigung hin. Nachfolgend wird die quantitative Entwicklung der Erwerbsformen im Zeitverlauf sowohl nach dem Personenkonzept (Abschnitt 2.4.2) als auch nach dem Volumenkonzept (Abschnitt 2.4.3) skizziert.

2.4.2 Personenkonzept: Entwicklung der Erwerbsformen

Im Folgenden wird die Entwicklung der Erwerbsformen für die Jahre 1991 bis 2009 nach dem Personenkonzept aus Tabelle A5 nachgezeichnet.[4] Wir beziehen uns dabei auf die Grundgesamtheit der Erwerbstätigen und analysieren auch die Veränderungen für unterschiedliche Strukturmerkmale.

Zur Entwicklung der Erwerbsformen über die Zeit

Die Zahl der Beschäftigten in Standarderwerbsformen, die in der Tendenz ein relativ hohes Maß an Einkommens- und Beschäftigungssicherheit sowie an sozialer Absicherung bieten, ist zwischen 1991 und 2009 um gut 16 Prozent oder knapp 4,4 Mio. zurückgegangen (vgl. Tabelle A6). Davon entfielen fast 13 Prozentpunkte auf den Zeitraum von 1991 bis 1999. Seit 1999 verlangsamte sich also der Rückgang – zwischen 2005 und 2009 war sogar wieder ein absoluter Anstieg der Standarderwerbsformen um etwa eine Million auf rund 22,6 Mio. zu verzeichnen. Anders stellt sich die Situation bei den atypischen Erwerbsformen dar, die im Gesamtzeitraum um 78 Prozent von 7,8 auf 13,9 Mio. zulegten. Der größere Teil des Zuwachses bei den atypischen Erwerbsformen vollzog sich nach 1999. Atypische Erwerbsformen gewannen also besonders im zweiten Teil des Betrachtungszeitraums an Bedeutung. In der hier gewählten Abgrenzung entfallen gut zwei Drittel der atypischen Erwerbsformen auf Teilzeitbeschäftigung – knapp ein Viertel sind geringfügig beschäftigt, 42 Prozent arbeiten in Teilzeit unter 32 Wochenstunden. In diesen Segmenten sind von 1991 bis 2009 auch die höchsten Zuwächse zu

4 Datenbasis ist der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Ein Nachteil des Mikrozensus besteht in der starken Untererfassung der geringfügigen Beschäftigung, wodurch die in Tabelle A5 enthaltene Gesamtzahl der Erwerbstätigen sowie der hier dargestellte Wandel der Erwerbsformen noch unterschätzt werden. Um die Zeitarbeit in die Betrachtung einzubeziehen, werden zudem Daten aus der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (ANÜSTAT) herangezogen.

Tabelle A6

Erwerbsformen nach Kategorien in den Jahren 1991, 1999 und 2009

	Personen (in Tausend)			Anteil an den Erwerbstätigen (in %)		
	1991	1999	2009	1991	1999	2009
Standarderwerbsformen[1)]	26.957	23.367	22.577	72,0	64,2	58,4
Atypische Erwerbsformen[2)]	7.767	10.491	13.884	20,7	28,8	35,9
Sonderformen der Erwerbsarbeit[3)]	2.721	2.544	2.201	7,3	7,0	5,7
Erwerbstätige insgesamt	37.445	36.402	38.662	100	100	100

[1)] Standarderwerbsformen schließen selbständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche ein.

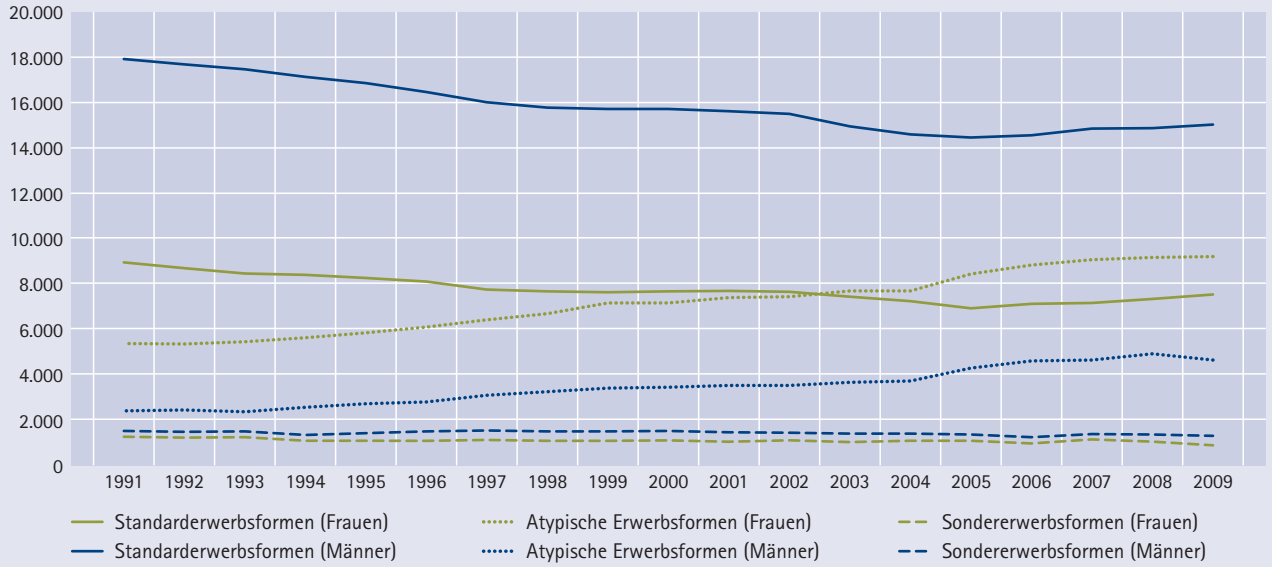
[2)] Atypische Erwerbsformen schließen ein: Teilzeit (31 Stunden und weniger), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeitnehmer (mehr als 31 Stunden) und Ein-Personen-Selbständige. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Leiharbeitnehmer musste für 1991 bis 1996 geschätzt werden. Als Wert wurden 2 Prozent unterstellt. Der Anteil der befristet beschäftigten Leiharbeitnehmer wurde ebenfalls geschätzt. Nach Branchenangaben wurde für den Zeitraum von 1991 bis 2003 ein Anteil von 25 Prozent und ab 2004 ein Anteil von 33,3 Prozent unterstellt.

[3)] Sonderformen der Erwerbsarbeit schließen ein: Auszubildende, mithelfende Familienangehörige, Soldaten, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Sonstige (ohne Angabe zur Fristigkeit ihres Beschäftigungsverhältnisses).

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus 2011), Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung A10

Entwicklung der Erwerbsformen in Deutschland für Frauen und Männer, in Tausend, 1991 bis 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus 2011), Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

beobachten. Knapp drei Viertel des Anstiegs in diesem Zeitraum entfallen auf Teilzeitbeschäftigung (31 %) und Mini-Jobs (43 %).

Bezogen auf die Erwerbstätigen insgesamt sank der Anteil der Standarderwerbsformen von 72 Prozent im Jahr 1991 über 64,2 Prozent im Jahr 1999 auf 58,4 Prozent im Jahr 2009, wohingegen der Anteil der atypisch Beschäftigten kontinuierlich von gut einem Fünftel auf mehr als ein Drittel zulegte.

Die Zahl der in Sondererwerbsformen Beschäftigten lag über den gesamten Zeitraum im Bereich zwischen 2 und 3 Mio. Personen. Insgesamt ist eher

eine Abnahme zu beobachten, die vor allem durch die rückläufigen Zahlen bei mithelfenden Familienangehörigen sowie beim Zivildienst und der Bundeswehr zu erklären ist. Dagegen lag die Zahl der Auszubildenden im Jahr 2009 mit 1,64 Mio. um rund 400.000 über dem Wert von 1991.

Frauen sind vom Wandel der Erwerbsformen wesentlich stärker betroffen als Männer. Zwar waren Frauen in der Kategorie der atypischen Erwerbsformen schon immer stärker vertreten, inzwischen ist eine atypische Beschäftigung für Frauen der Normalfall. Dabei spielt neben der gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen ihr hoher Anteil in der Teilzeit sowie in Mini-Jobs eine große Rolle.[5] Der Anteil der erwerbstätigen Frauen in Standarderwerbsformen ging von 57,6 Prozent im Jahr 1991 auf 42,6 Prozent im Jahr 2009 zurück. Bei den Männern war der Rückgang von 82,2 Prozent auf 71,7 Prozent schwächer und die Standardbeschäftigung befindet sich noch immer auf einem deutlich höheren Niveau. Bei Männern und Frauen ging die Zahl der Personen in Standarderwerbsformen jeweils um etwa 16 Prozent zurück. Dagegen fiel der Anstieg der atypischen Erwerbsformen bei den Männern mit 95 Prozent stärker aus als bei den Frauen mit 71 Prozent – allerdings ausgehend von einem deutlich niedrigeren Niveau (vgl. Abbildung A10).

Verteilung der Erwerbsformen nach Alter, Qualifikation und Sektoren[6]

Im Jahr 2009 unterschieden sich die Anteile der Personen in den atypischen Erwerbsformen nicht wesentlich zwischen den Altersgruppen (vgl. Abbildung A11). Differenziert man jedoch zwischen verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung, zeigen sich sehr wohl markante Unterschiede: Während Selbständige in der Gruppe der älteren Erwerbstätigen (50 bis 64 Jahre) überproportional vertreten sind, sind die Jüngeren (15 bis 24 Jahre) bei der befristeten Beschäftigung und der Zeitarbeit überrepräsentiert. Bei der geringfügigen Beschäftigung sind sowohl Jüngere als auch Ältere überdurchschnittlich vertreten, was mit der besonderen Rolle dieser Erwerbsform für Schüler/Studenten und Rentner zusammenhängt (siehe Fertig/Kluve 2006). Die atypischen Erwerbsformen haben bei keiner anderen Altersgruppe so stark zugelegt wie bei den Jüngeren. Hier hat sich der Anteil der atypischen Erwerbsformen verdreifacht. Im Jahr 2009 war jeder dritte Erwerbstätige zwischen 15 und 24 Jahren atypisch beschäftigt.[7]

Personen mit beruflichem und akademischem Abschluss sind mehr als doppelt so häufig in Standarderwerbsformen tätig wie Personen ohne Ausbildung (vgl. Abbildung A11). Dagegen waren im Jahr 2009 32,4 Prozent der Akademiker atypisch beschäftigt, von den Erwerbstätigen ohne Ausbildung 44,8 Prozent. Die letztgenannte Gruppe weist auch den mit Abstand stärksten Anstieg bei atypischen Erwerbsformen seit 1991 auf. Mit Blick auf einzelne Sparten zeigt sich wiederum ein differenziertes Bild: Akademiker sind bei den Selbständigen überrepräsentiert. Personen ohne Ausbildung, aber auch Akademiker sind in stärkerem Maße befristet beschäftigt als Personen mit einem beruflichen Abschluss. Bei der geringfügigen Beschäftigung und den mithelfenden Familienangehörigen sind Personen ohne Ausbildung stärker vertreten.

Schließlich finden sich auch sektorale Unterschiede bei der Verteilung der Erwerbsformen (vgl. Abbildung A11). Der Anteil der Standarderwerbsformen ist im stärker tarifgebundenen sekundären Sektor (Produzierender Sektor) der Wirtschaft am höchsten. Atypische Erwerbsformen finden sich am häufigsten im tertiären Sektor (Dienstleistungssektor) – und zwar insbesondere geringfügige Beschäftigung, Teil-

5 Allerdings sind Männer bei den Ein-Personen-Selbständigen und der Leiharbeit überrepräsentiert.

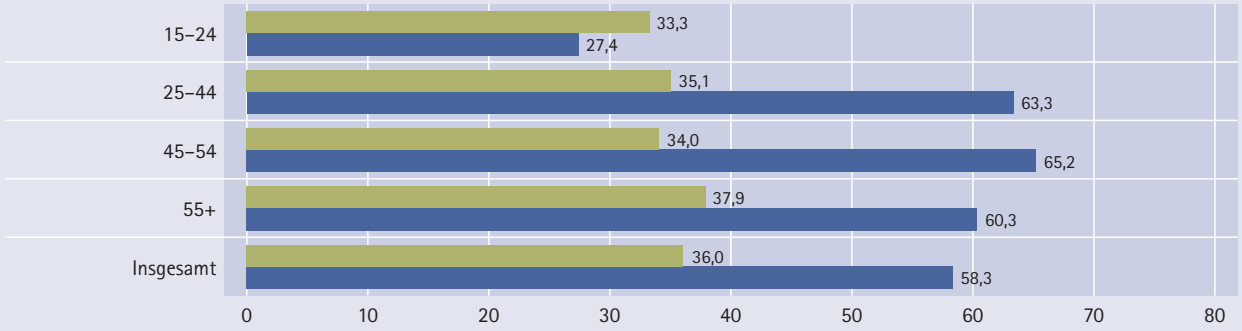
6 Die Analyse beschränkt sich auf die Hauptkategorien der Standarderwerbsformen und der atypischen Beschäftigung.

7 Bei den Jüngeren spielen die hier nicht betrachteten Sonderformen der Erwerbsarbeit, vor allem Ausbildungsverhältnisse, eine besonders große Rolle.

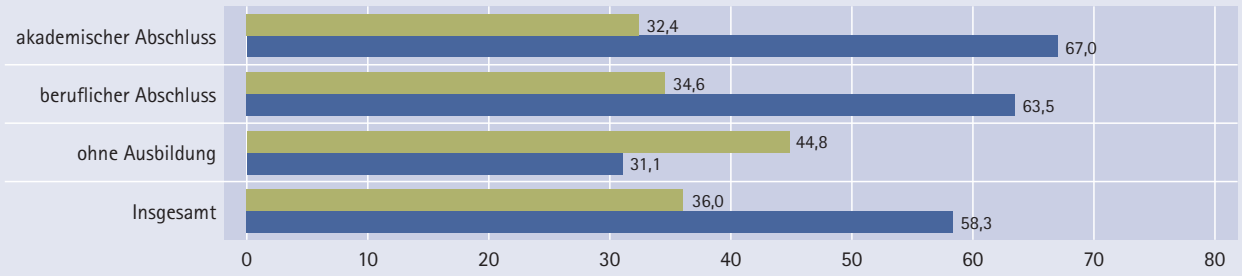
Abbildung A11

Standarderwerbsformen und atypische Erwerbsformen nach Strukturmerkmalen, 2009

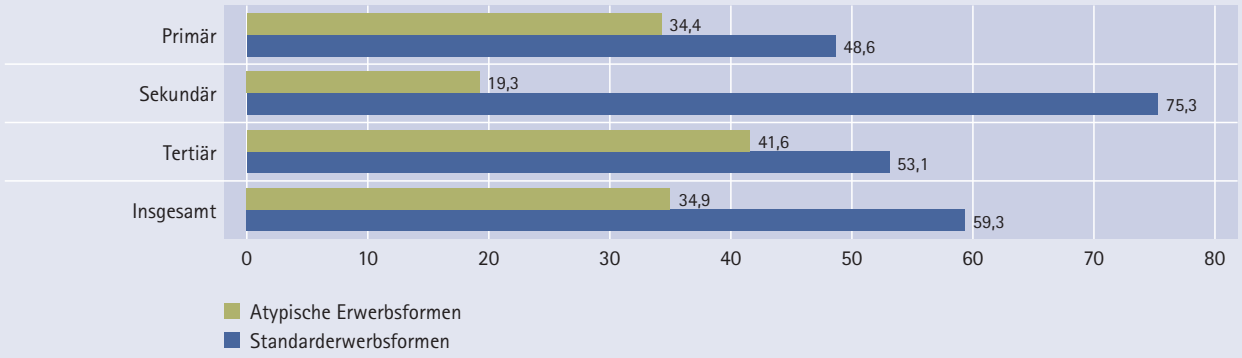
Standarderwerbsformen[1] und atypische Erwerbsformen[2] nach Alter, 2009
– jeweils in Prozent –



Standarderwerbsformen[1] und atypische Erwerbsformen[2] nach Qualifikation, 2009
– jeweils in Prozent –



Standarderwerbsformen[3] und atypische Erwerbsformen[4] nach Wirtschaftssektoren, 2009
– jeweils in Prozent –



Anmerkung: Die zu 100 fehlenden Prozentwerte entfallen auf die hier nicht betrachteten Sonderformen der Erwerbsarbeit (siehe Tabelle A5).

[1] Standarderwerbsformen schließen Selbständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche ein.

[2] Atypische Erwerbsformen schließen ein: Teilzeit (31 Stunden und weniger), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeitnehmer (mehr als 31 Stunden) und Ein-Personen-Selbständige.

[3] Standarderwerbsformen schließen Selbständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche (außerhalb der Zeitarbeit) ein. Die Beschäftigung in der Zeitarbeitsbranche lässt sich sektoral nicht zuordnen, weil Informationen zu den Entleihbetrieben im Mikrozensus fehlen.

[4] Atypische Erwerbsformen schließen ein: Teilzeit (31 Stunden und weniger), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung und Ein-Personen-Selbständige.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus 2011), eigene Berechnungen.

zeitbeschäftigung und befristete Beschäftigung. Im primären Sektor (Land-, Forstwirtschaft und Fischerei) sind Sonderformen der Erwerbsarbeit stark vertreten. Dies betrifft in erster Linie Selbständige und mithelfende Familienangehörige.

Mögliche Ursachen des Wandels

Analysen auf Basis des Personenkonzepts zeigen, dass es für den Wandel der Erwerbsformen keine monokausale Erklärung gibt. Von Bedeutung sind strukturelle Veränderungen der Erwerbsarbeit, der Arbeitsmarktinstitutionen und das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Die Zunahme atypischer Erwerbsformen könnte zunächst damit zusammenhängen, dass sowohl die Erwerbsneigung der Frauen als auch der tertiäre Sektor wachsen. Untersuchungen zum Erklärungsgehalt des sektoralen Wandels oder der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit für die Entwicklung der Erwerbsformen zeigen jedoch, dass Veränderungen innerhalb von Sektoren bzw. Beschäftigtengruppen weit bedeutender sind als Veränderungen zwischen Sektoren und Beschäftigtengruppen (Arlt/Dietz/Walwei 2009; Klinger/Wolf 2011).[8] Die Dominanz dieses Effekts gilt auch für fast alle spezifischen Erwerbsformen. Lediglich beim Zuwachs der Teilzeitbeschäftigung zeigt sich ein Einfluss der hier stärker ausgeprägten Frauenerwerbstätigkeit (ein gutes Fünftel) und des sektoralen Strukturwandels (ein knappes Drittel).[9]

Das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und ihre Wahl der einen oder anderen Erwerbsform werden nicht zuletzt durch die Ausgestaltung von *Institutionen* beeinflusst. So begünstigen hohe Sozialversicherungsbeiträge Erwerbsformen wie die geringfügige Beschäftigung oder die Selbständigkeit, die solchen Abgaben nicht (voll) unterliegen. Mit Blick auf die temporären Erwerbsformen spielt das in den letzten beiden Dekaden liberalisierte Befristungsrecht bei einem nahezu unveränderten Kündigungsschutz eine wichtige Rolle. Gleiches gilt für die kontinuierliche Erleichterung der Zeitarbeit, deren große Reform im Jahr 2004 zur starken Expansion dieser Erwerbsform beigetragen hat. Ferner dürften die aktive Arbeitsmarktpolitik beispielsweise in Form von befristet gewährten Arbeitsgelegenheiten, die Mini-Jobs begünstigenden Hinzuverdienstregelungen bei Vorruhestand und Grundsicherungsbezug, das Ehegattensplitting, die Begünstigung geringfügiger Beschäftigung bei den Sozialabgaben sowie die Verfügbarkeit von Kinder- und Altenbetreuung eine besondere Rolle für die Entwicklung der Erwerbsformen spielen. Zudem ist anzunehmen, dass die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu einer steigenden Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen geführt hat, auch über atypische Erwerbsformen zurück in den Arbeitsmarkt zu finden. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen mit einer weniger großzügigen Arbeitslosenunterstützung und verschärften Zumutbarkeitsregeln mit Blick auf Qualifikation und frühere Tätigkeiten dürften diesen Effekt noch verstärkt haben (Kettner/Rebien 2007).

Schließlich ist das *Zusammenspiel von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot* ein weiterer möglicher Treiber des Erwerbsformenwandels. Dabei kommt der Globalisierung auf der Seite der Arbeitsnachfrage eine wohl eher geringe Bedeutung zu, weil die exportorientierte Wirtschaft abgesehen von der Zeitarbeit eher auf Standarderwerbsformen setzt und – wie zuletzt in der Wirtschaftskrise – auf unterschiedliche Formen der Arbeitszeitflexibilisierung als funktionale Äquivalente zu atypischen Erwerbsformen. Atypische Erwerbsformen sind also eher in den weniger exportorientierten Branchen von Be-

8 Die Ergebnisse basieren auf sogenannten Shift-share-Analysen. Dabei werden die Anteilsveränderungen (hier mit Blick auf die Erwerbsformen) in unterschiedliche Komponenten zerlegt. Der Struktureffekt gibt den Anteil an, der der Veränderung der Beschäftigungsstruktur (z. B. nach Sektoren oder Geschlecht) zuzurechnen ist. Der Diffusions- oder Verhaltenseffekt zeigt den Anteil, der über alle Subgruppen hinweg wirksam ist, und kann mit veränderten Präferenzen, Marktbedingungen oder auch institutionellen Anpassungen zusammenhängen.

9 Analysen zu den Veränderungen nach Qualifikation und nach Alter bestätigen ebenfalls, dass Verhaltensänderungen über die Qualifikations- und Altersgruppen hinweg den Erwerbsformenwandel getrieben haben.

deutung und damit vorwiegend in Dienstleistungsbetrieben mit spezifischem Personal- und Flexibilitätsbedarf. Auf der Seite des Arbeitsangebots spielt außerdem eine Rolle, dass mit der wachsenden Erwerbsneigung von Frauen auch die Erwerbswünsche (z. B. hinsichtlich der Arbeitszeiten) heterogener werden.

2.4.3 Volumenkonzept: Umfang der atypischen Beschäftigung

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, welchen Anteil die atypische Beschäftigung am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen einnimmt.[10] Als Formen der atypischen Beschäftigung werden hier ausschließlich geringfügige Beschäftigung, traditionelle Teilzeitbeschäftigung[11] unter 20 Stunden, Nebenbeschäftigungen, Befristungen und Leiharbeit betrachtet. Dabei werden jeweils auch die Überschneidungen zwischen den einzelnen Erwerbsformen berücksichtigt.

Abbildung A12 weist die Entwicklung der atypischen Beschäftigung einmal als Anteil an allen beschäftigten Arbeitnehmern, einmal als Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen aus. Die zahlenmäßig größte Gruppe unter den atypisch Beschäftigten bilden die geringfügig Beschäftigten. Deren Zahl hat zwischen 1996 und 2008 um 73 Prozent zugenommen, insbesondere nach 2003 im Gefolge der Hartz-II-Reformen (Wanger 2011). So stieg ihr Anteil an allen Beschäftigten von 10 Prozent (1996) auf 16 Prozent im Jahr 2008 (vgl. Abbildung A12). Ebenfalls in dieser Größenordnung bewegt sich die Zahl der befristet Beschäftigten. Ihr Anteil lag 2008 bei 15 Prozent[12] – das sind drei Prozentpunkte mehr als noch 1996. Bei den Neueinstellungen beträgt der Befristungsanteil inzwischen rund 50 Prozent (Hohendanner 2010). Die Zahl der Personen mit Nebenbeschäftigungen hat sich im Beobachtungszeitraum nahezu verdoppelt, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung betrug zuletzt 7 Prozent. Auch dazu haben die Neuregelungen im zweiten Hartz-Gesetz aus dem Jahr 2003, mit der Möglichkeit einen Mini-Job als Nebentätigkeit auszuüben, maßgeblich beigetragen. Zwar hat die reguläre Teilzeitbeschäftigung im Bereich bis 20 Wochenstunden ebenfalls zugenommen – ihr Anteil an allen beschäftigten Arbeitnehmern liegt jedoch nur bei 4 Prozent. Dagegen ist die Zahl der Beschäftigten mit einer Teilzeitbeschäftigung über 20 Wochenstunden dreimal so groß. Auch die Beschäftigtenzahlen in der Zeitarbeitsbranche sind kräftig gestiegen, sie haben sich zwischen 1996 und 2008 mehr als verdreifacht; allerdings liegt ihr Anteil dennoch nur bei 2 Prozent.

Die einzelnen Anteile der atypischen Erwerbsformen dürfen jedoch nicht zu einem „Gesamtanteil atypisch Beschäftigter" aufaddiert werden, da sich verschiedene Formen überschneiden. So sind geringfügig Beschäftigte und Leiharbeiter oft auch befristet, und neben einer Teilzeittätigkeit mit wenig Stunden oder auch einer befristeten Stelle wird häufig eine Nebenbeschäftigung ausgeübt. Berück-

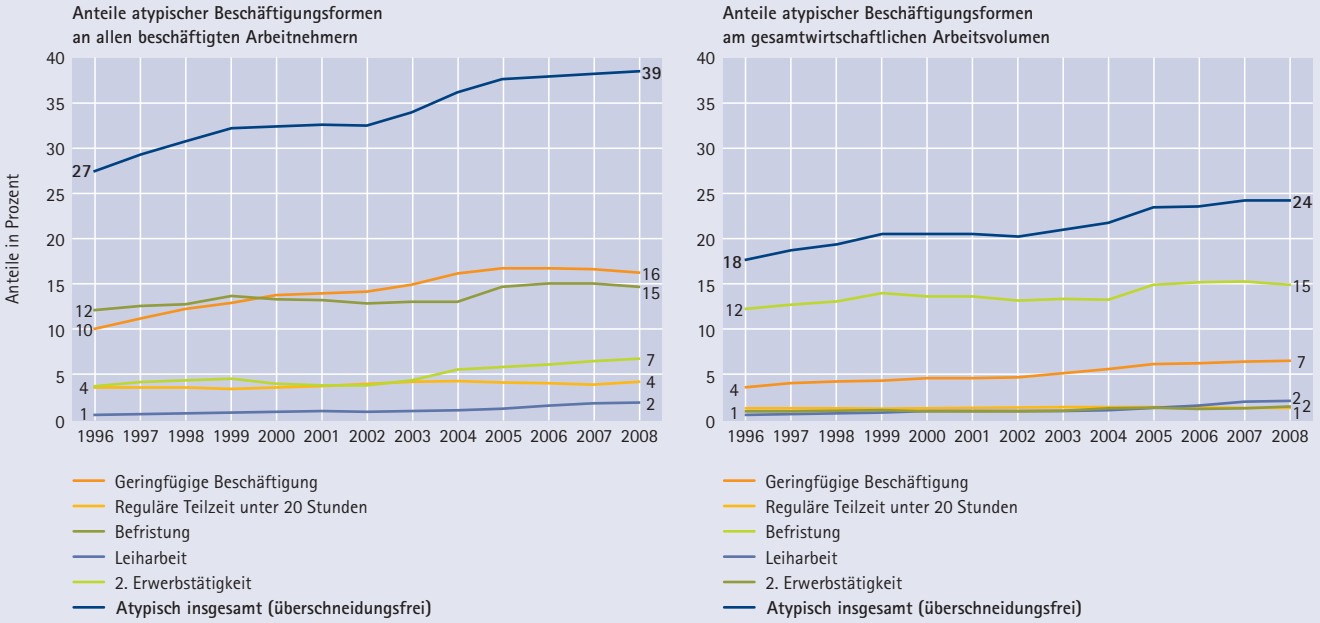
10 Hierzu werden neben dem Mikrozensus und der ANÜSTAT auch Eckdaten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) hinzugezogen, da sich auf dieser Basis das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der atypischen Beschäftigung besser abschätzen lässt. Denn neben den Personenzahlen kann zusätzlich die Arbeitszeit der Beschäftigtengruppen in den jeweiligen Erwerbsformen einbezogen und ihr geleistetes Arbeitsvolumen zu dem der anderen Beschäftigtengruppen ins Verhältnis gesetzt werden. Diese Eckgrößen sind zum einen die beschäftigten Arbeitnehmer aus der Erwerbstätigenrechnung, die u. a. auch die geringfügig Beschäftigten in ihrem vollen Ausmaß erfassen. Zum anderen gehen die Arbeitsvolumendaten aus der IAB-Arbeitszeitrechnung in die Berechnungen ein, die in die VGR integriert ist.

11 Die traditionelle bzw. reguläre Teilzeitbeschäftigung setzt sich zusammen aus der sozialversicherungspflichtigen Teilzeit sowie Beamten in Teilzeitarbeit.

12 Das Statistische Bundesamt gibt auf Basis des Mikrozensus nur einen Anteil befristet Beschäftigter an allen abhängig Beschäftigten von 7,9 Prozent für das Jahr 2008 an. Das liegt insbesondere an den geringfügig Beschäftigten, die einen hohen Befristungsanteil aufweisen (2008: 17,4 %), im Mikrozensus allerdings deutlich untererfasst sind (Anteil an abhängig Beschäftigten für 2008: Mikrozensus 7,4 %; VGR 16,4 %).

Abbildung A12

Anteile atypischer Beschäftigungsformen an allen beschäftigten Arbeitnehmern und am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolume, 1996 bis 2008



Anmerkungen: Die verschiedenen Formen der atypischen Beschäftigung überschneiden sich, deshalb dürfen die einzelnen Anteile nicht zu einem „Gesamtanteil" aufaddiert werden.

Quelle: Mikrozensus Scientific Use File 1996–2008, IAB-Arbeitszeitrechnung, ANÜSTAT.

sichtigt man solche Überschneidungen, dann zeigt sich, dass der Anteil der atypischen Beschäftigten an allen beschäftigten Arbeitnehmern seit Mitte der 1990er Jahre von 27 auf 39 Prozent angestiegen ist. Anders ausgedrückt: Im Jahr 2008 standen 61 Prozent der Beschäftigten in einem sogenannten Normalarbeitsverhältnis, 1996 waren es noch 73 Prozent.

Da ein Großteil der atypischen Erwerbsformen Beschäftigungsverhältnisse mit kurzen Arbeitszeiten betrifft, ist ihr Anteil am Arbeitsvolumen deutlich geringer als ihr Beschäftigtenanteil. Erst die Arbeitsvolumina machen die tatsächliche Bedeutung der atypischen Beschäftigung für die volkswirtschaftliche Produktion von Gütern und Diensten sichtbar (vgl. Abbildung A12).

So liegt trotz der hohen und kräftig zunehmenden Zahl von geringfügig Beschäftigten der Arbeitsvolumenanteil dieser Erwerbsform weit niedriger und stieg im Untersuchungszeitraum nur um vier Prozentpunkte auf 7 Prozent an. Ursächlich hierfür ist die geringe Arbeitszeit in Mini-Jobs, die sich im Schnitt auf etwa ein Drittel einer Vollzeittätigkeit beläuft. Auch bei der regulären Teilzeitbeschäftigung unter 20 Stunden sowie bei den Nebenbeschäftigungen entwickelten sich die Arbeitsvolumenanteile aufgrund der niedrigen Arbeitszeit in beiden Erwerbsformen schwächer als die Beschäftigtenanteile. So liegt die durchschnittliche Arbeitszeit bei den Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 20 Wochenstunden bei einem Viertel von Vollzeit, bei den Nebenbeschäftigungen bei einem Sechstel. Entsprechend niedrig sind die jeweiligen Anteile am Arbeitsvolumen (1 bzw. 2 %). Bei den Befristungen ebenso wie bei der Leiharbeit entspricht der Anteil an der Beschäftigung nahezu den Anteilen am Arbeitsvolumen, da die durchschnittlichen Arbeitszeiten hier fast mit den Arbeitszeiten aller Beschäftigten übereinstimmen.

Insgesamt beträgt die Arbeitszeit im Schnitt der hier betrachteten atypischen Beschäftigungsformen nur zwei Drittel der Arbeitszeit aller abhängig Beschäftigten. Ihr Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen lag deshalb im Jahr 2008 mit 24 Prozent erheblich niedriger als ihr Anteil an der Beschäftigtenzahl. Seit dem Jahr 1996 ist der Volumenanteil um sechs Prozentpunkte gestiegen, aber nur halb so stark wie der Beschäftigtenanteil (+12 Prozentpunkte). Damit hat sich die Lücke zwischen Beschäftigten- und Arbeitsvolumenanteil der atypischen Beschäftigung zwischen 1996 und 2008 von 9 auf 15 Prozentpunkte vergrößert.

2.4.4 Atypische Beschäftigung: nicht per se von schlechter „Qualität"

Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Erwerbsarbeit stark verändert. Standarderwerbsformen haben relativ und absolut an Bedeutung verloren, atypische Erwerbsformen kräftig zugelegt. Letztere konzentrieren sich vor allem wegen der hohen Teilzeitbeschäftigung auf Frauen und sind im tertiären Sektor besonders stark verbreitet. Personen ohne Ausbildung finden sich relativ häufiger in atypischer Beschäftigung als Personen mit einem Abschluss.

Auf Basis von Arbeitszeitvolumina fallen der Anteil und der Zuwachs der atypischen Erwerbsformen erheblich geringer aus als es Betrachtungen auf Basis der Beschäftigtenzahlen vermuten lassen. Die Hauptursachen für diese Entwicklung sind die Zunahmen bei geringfügigen Beschäftigungen und Nebenjobs.

Eine Bewertung des Wandels der Erwerbsformen wird erschwert durch deren Heterogenität. So bietet die Zugehörigkeit von Beschäftigungsverhältnissen zu einer der hier gewählten Erwerbskategorien nicht genügend Informationen, um deren „Qualität" abschließend bewerten zu können. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind nicht automatisch prekär, also mit niedrigen Löhnen, einer hohen Arbeitsplatzunsicherheit, geringen Entwicklungsperspektiven und unerfüllten Arbeitszeitwünschen verbunden. Andererseits können auch Normalarbeitsverhältnisse solche unerwünschten Eigenschaften aufweisen.

Die dargestellten Trends werfen daher zahlreiche Fragen auf, die auch für die Wissenschaft nicht leicht zu beantworten sind: In welchem Maße hat die Zunahme atypischer Erwerbsformen den Arbeitsmarkt insgesamt aufnahmefähiger gemacht? Gibt es Hinweise auf Substitution oder Komplementarität zwischen Standarderwerbsformen und atypischen Erwerbsformen? Hat der Wandel der Erwerbsformen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert oder gar erschwert? Sind atypische Erwerbsformen eine Brücke in den Arbeitsmarkt oder fördern sie Drehtüreffekte zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung? Ist atypische Beschäftigung in jedem Fall Arbeitslosigkeit vorzuziehen? Fördern oder hemmen die atypischen Erwerbsformen die Statusmobilität am Arbeitsmarkt? Solchen Fragen geht das Kapitel C in diesem Handbuch nach.

Die weitere Entwicklung der Erwerbslandschaft hängt unter anderem davon ab, wie die relevanten Arbeitsmarktinstitutionen künftig ausgestaltet werden und ob es gelingt, Übergänge zwischen atypischen Erwerbsformen und Standarderwerbsformen zu schaffen. Zudem bleibt abzuwarten, wie sich das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial und die weiter steigenden Qualifikationsanforderungen der Betriebe auf die Entwicklung der Erwerbsformen auswirken. So könnte die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften über Befristungen oder Zeitarbeit künftig schwieriger werden. Auch sind vermehrt Übergänge aus Teilzeit in Vollzeitbeschäftigung denkbar, um Arbeitszeitreserven zu mobilisieren. Da sich die Arbeitsmarktsituation für Personen mit geringer formaler Qualifikation auch künftig nicht substanziell verbessern dürfte, könnten atypische Erwerbsformen gerade in diesem Segment noch stärker als bisher zur Normalität werden. Was die zukünftige Entwicklung der Erwerbsformen angeht, sollte man sich daher nicht auf Prognosen auf Basis von einfachen Trendfortschreibungen verlassen.

3 Die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Wirtschaftskrise 2008/09: Ursachen und Schlussfolgerungen

Als die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise Deutschland traf, befürchtete man zunächst einen starken Beschäftigungseinbruch. Nach den Erfahrungen mit früheren Konjunkturzyklen wäre bei einem Einbruch des Bruttoinlandsprodukts um 5 Prozent ein Rückgang der Beschäftigung um 1,5 Mio. Personen zu erwarten gewesen (Möller 2009). Nichts dergleichen geschah. Die typischen zyklischen Muster des Arbeitsmarktes wurden erstmals durchbrochen. Die Palette möglicher Ursachen ist vielfältig. Sie reicht von der Entscheidung der Bundesregierung, Konjunkturprogramme aufzulegen oder die Kurzarbeit zu erleichtern, über die Entfaltung der Wirkung der Hartz-Gesetze und der Lohnzurückhaltung bis hin zu betrieblichen Strategien, Arbeitszeiten und Löhne flexibel den jeweiligen Anforderungen anzupassen. Im Ergebnis wurde Beschäftigung in großem Maßstab gesichert. Dieser Abschnitt analysiert, wie stark die genannten Faktoren zu der guten Entwicklung am Arbeitsmarkt beigetragen haben. Abschließend werden die Ursachen des deutschen Beschäftigungswunders auch im internationalen Vergleich herausgearbeitet.

3.1 Zur Rolle der Konjunkturprogramme und der automatischen Stabilisatoren

Die Wirksamkeit der beiden Konjunkturpakete, die die Bundesregierung im November 2008 bzw. Januar 2009 als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen hatte (zu den Einzelmaßnahmen und ihrem Umfang siehe Tabelle A7), wurde ex ante als eher gering eingeschätzt (Feil/Gartner 2009: 37). Mehr als drei Jahre nach Ausbruch der Rezession lässt sich anhand empirischer Daten zumindest ansatzweise überprüfen, ob diese zurückhaltende Einschätzung berechtigt war oder revidiert werden muss. Im Fokus dieses Abschnitts steht dabei die Fiskalpolitik im engeren Sinne. Die Wirkungen des Kurzarbeitergelds werden in Abschnitt 3.3 behandelt, obgleich die Regeln zur erleichterten Inanspruchnahme und deren Finanzierung Teil des Konjunkturpakets II waren.

Tabelle A7

Ausgaben und Mindereinnahmen durch die Konjunkturpakete I und II, in Mrd. Euro, 2009 und 2010

	2009	2010
Öffentliche Ausgaben		
Investitionen in die Bildungsinfrastruktur	3,25	3,25
Investitionen in die kommunale Infrastruktur	1,75	1,75
Aufstockung der Verkehrsinvestitionen	1	1
Energetische Sanierung von Bundesliegenschaften	0,4	0,4
Beteiligung der Länder (insgesamt)	1,65	1,65
Summe „Bauinvestitionen"	**8,05**	**8,05**
Aufstockung von KfW-Programmen	0,3	0,5
Förderung der Mobilitätsforschung	0,7	0,7
Erhöhung des SGB-II-Regelsatzes für Kinder	0,2	0,3
Umweltprämie	5	
Mindereinnahmen		
Verbesserte Abschreibungsbedingungen, Aussetzung/Neuregelung Kfz-Steuer	2,7	5,9
Einkommensteuersenkung und Kinderbonus	4,9	5,6
Senkung des Beitragssatzes zur GKV	3	6
Gesamte Belastung der öffentlichen Haushalte	**24,85**	**27,05**

Anmerkungen: Ohne Veränderungen beim Kurzarbeitergeld und bei der Bundesagentur für Arbeit. Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz sollten die Mittel für Bildungs- und kommunale Infrastruktur zur Hälfte bis zum 31.12.2009 abgerufen werden.

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahrsgutachten 2009; Bundesregierung.

Zunächst gilt: Die international als deutsches Beschäftigungswunder bezeichnete Arbeitsmarktentwicklung ist auf andere Ursachen als die Fiskalpolitik in der Krise zurückzuführen. Das sogenannte Beschäftigungswunder bezeichnet den Sachverhalt, dass bei dem gegebenen scharfen Produktionseinbruch die Beschäftigung nur geringfügig zurückging. Die Fiskalpolitik hingegen zielte mit dem Einsatz der Konjunkturprogramme darauf ab, den Produktionseinbruch möglichst gering zu halten. Nach Berechnungen von Barabas et al. (2009) und Scheufele (2009) waren die Konjunkturprogramme so dimensioniert, dass sie höchstens ein Fünftel des Rückgangs der Wirtschaftskraft ausgleichen konnten.

Dadurch, dass sie den Produktionseinbruch abdämpften, haben die Konjunkturpakete zumindest in gewissem Umfang Beschäftigung gesichert.[13] Wie stark war diese Entlastungswirkung? Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, werden im Folgenden zwei zentrale Elemente der Konjunkturpakete näher beleuchtet: die öffentlichen Bauinvestitionen und die Umweltprämie. Anschließend wird auf die Bedeutung der automatischen Stabilisatoren eingegangen, die unabhängig von den Konjunkturprogrammen wirken.

3.1.1 Öffentliche Bauinvestitionen

Im Konjunkturpaket II waren für die Jahre 2009 und 2010 gut 16 Mrd. Euro für zusätzliche Bauinvestitionen eingeplant (vgl. Tabelle A7). Damit sollten in der Krisenzeit die öffentlichen Bauinvestitionen über das normale Niveau hinaus angekurbelt werden, um so die geringere Nachfrage nach Exportgütern durch zusätzliche Nachfrage im Inland partiell zu kompensieren. Ein solcher Anstieg der Bauinvestitionen hätte in den Datenreihen der amtlichen Statistik deutlich sichtbar sein müssen, er ist jedoch nicht erkennbar.

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) werden die Bruttoanlageinvestitionen des Staates getrennt ausgewiesen; die öffentlichen Bauinvestitionen bilden dabei eine eigenständige Unterkategorie. Abbildung A13 stellt die zeitliche Entwicklung dieser Position seit 2005 dar. Die ebenfalls eingezeichneten Abweichungen von einem linearen Trend zeigen ab Mitte 2007 keine besonderen Auffälligkeiten. Bemerkenswert erscheint allenfalls die negative Abweichung im ersten Quartal 2010. Außerdem zeichnet sich im ersten Quartal 2011 eine Trendabweichung nach oben ab.

Die Quartale ab Mitte 2009 weisen dagegen nicht die Abweichungen nach oben auf, die man in Folge einer fiskalischen Expansion eigentlich hätte erwarten müssen.[14] Das dürfte vor allem daran liegen, dass die gesetzlich vorgesehene Bedingung der Zusätzlichkeit in der Praxis häufig nicht eingehalten wurde (vgl. auch IfW 2011: 20). Darauf deuten auch Untersuchungen des Bundesrechnungshofs hin (Deutscher Bundestag 2010). Die Zunahme der öffentlichen Bautätigkeit im Jahr 2011 bestätigt eine weitere Beobachtung des Bundesrechnungshofes, wonach die Mittel vielfach erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung nachfragewirksam wurden.

Über den sogenannten Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) wurden Mittel für „zusätzliche Maßnahmen zur schnellen Konjunkturbelebung", darunter Bauinvestitionen, KfW-Programm, Mobilitätsforschung, in Höhe von 15,4 Mrd. Euro (ohne Umweltprämie) bereitgestellt.[15] Bis Ende 2010 wurden davon lediglich 7,8 Mrd. Euro ausgegeben (BMF 2011: 9 f.). Im eigentlichen Krisenjahr 2009 waren aus diesem Fonds (ohne Umweltprämie) nur 2,4 Mrd. Euro abgeflossen. Umgekehrt bedeutet dies, dass im Jahr 2011 vermutlich noch ein Betrag von 7,6 Mrd. Euro oder 49 Prozent des für die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur vorgesehenen Teils der Konjunkturpakete ausgegeben wird (vgl. auch Deutsche Bundesbank 2011), obwohl sich die Wirtschaft längst wieder im Aufwind befand.

Ein beträchtlicher Teil der Verzögerung dürfte allein darauf zurückzuführen sein, dass die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz von den Ländern pauschal auf die Gemeinden verteilt wurden (vgl. z. B. Justizministerium Baden-Württemberg 2009). Dieser Verteilungsschlüssel wird vermutlich auch

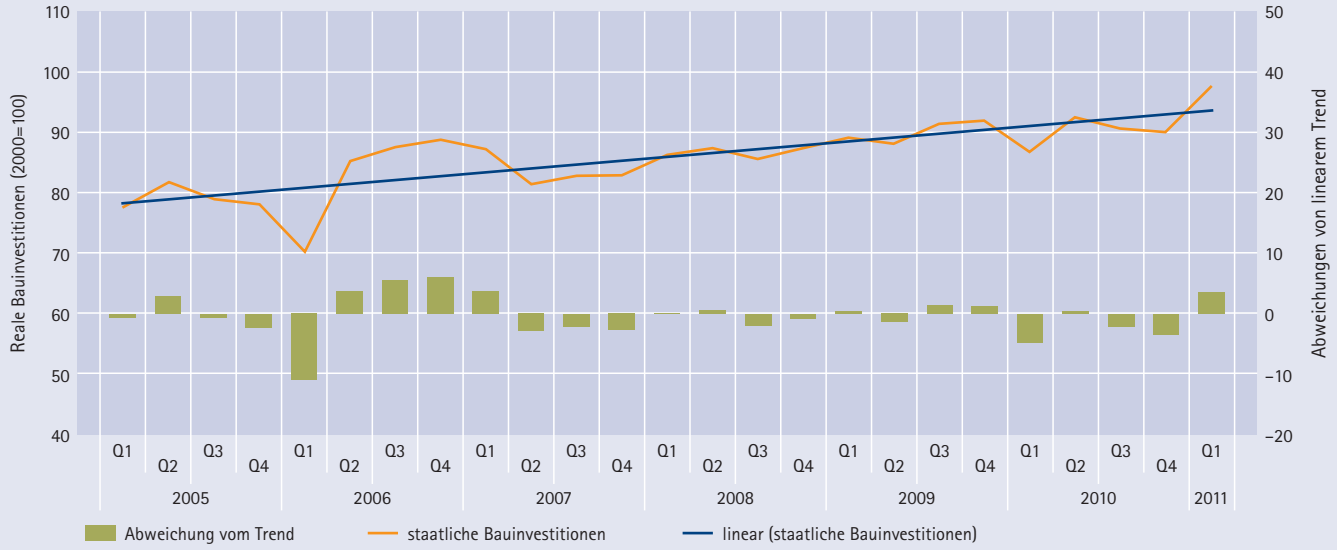
13 Auf die Diskussion von Simulationsstudien wird verzichtet, da es sich bei den meisten Studien um Ex-ante Simulationen handelt. Die so ermittelten Beschäftigungswirkungen staatlicher Konjunkturimpulse hängen entscheidend von den geschätzten Fiskalmultiplikatoren und von der geschätzten Relation zwischen Output und Beschäftigung ab. Im vorliegenden Beitrag stehen die konkreten Erfahrungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise im Mittelpunkt.

14 Das Bild ändert sich nicht, wenn man anstelle der öffentlichen Bauinvestitionen alle Bruttoinvestitionen in Nichtwohnbauten betrachtet, um mögliche Abgrenzungsprobleme zwischen öffentlichen und privaten Trägern zu vermeiden.

15 Von den 15,4 Mrd. Euro entfallen 12 Mrd. auf öffentliche Bauvorhaben.

Abbildung A13

Bauinvestitionen des Staates, 1. Quartal 2005 bis 1. Quartal 2011



Anmerkungen: Saison- und kalenderbereinigt, in konstanten Preisen, Indexreihe: 2000=100, Trendabweichung in Indexpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

stark dazu beigetragen haben, dass die Mittel oft nicht zusätzlich, sondern auch substitutiv verwendet wurden.

Die notwendige Bedingung für eine Zunahme der Beschäftigung im Baugewerbe in der Logik der Konjunktursteuerung, nämlich eine tatsächliche Zunahme der Produktion, war im Jahr 2009 nicht erfüllt. Die Zahl der Erwerbstätigen stagnierte entsprechend. Im Jahr 2010 nahm sie mit 1,3 Prozent im Branchenvergleich etwas überdurchschnittlich zu. In diesem Zeitraum wuchs die Bruttowertschöpfung real im selben Umfang (vgl. Abschnitt 2.1). Dieser Schlussfolgerung kann man entgegnen, dass sie die kontrafaktische Entwicklung ohne Konjunkturpakete vernachlässigt. Auf diesen möglichen Einwand wird in Abschnitt 3.1.3 eingegangen.

3.1.2 Umweltprämie

Im Unterschied zu den öffentlichen Bauinvestitionen sind die Ausgaben für die Umweltprämie, umgangssprachlich auch Abwrackprämie genannt, in den einschlägigen Statistiken deutlich sichtbar. Während die Produktion von Personenkraftwagen im Inland im Jahr 2009 um 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückging, legte der Absatz im Inland um 10 Prozent zu. Noch deutlicher tritt die Wirkung der Prämie bei der Zahl der auf Privatpersonen neu zugelassenen PKW zutage. Deren Zahl verdoppelte sich nahezu von 1,24 auf 2,39 Mio., darunter sehr wahrscheinlich viele vorgezogene Neuanschaffungen. Auch der deutlich gesunkene Absatz von PKW im Jahr 2010 (–15 % gegenüber Vorjahr; –6 % gegenüber 2008) belegt den Vorzieheffekt (vgl. auch BMWi 2010: 35–36).

Während die Effektivität der Maßnahme unstrittig ist, erscheint ihre Effizienz klärungsbedürftig. Der schwerwiegendste Einwand gegen staatliche Kaufanreize für private Güter sind die sogenannten Mitnahmeeffekte. Kritisiert wird, dass die Anschaffungen auch ohne Prämie erfolgt wären. Für diesen Einwand findet man deutliche Hinweise. Den zusätzlichen 1,15 Mio. privaten Neuzulassungen stehen 2 Mio. durch die Umweltprämie geförderte Neuanschaffungen gegenüber. Wären die geförderten Neuanschaffungen ohne die Prämie alle ausgeblieben, hätte es zwischen 2008 und 2009 einen

Einbruch von 850.000 Neuanschaffungen (–69 %) geben müssen – angesichts der insgesamt relativ stabilen Situation der privaten Haushalte eine unrealistisch hohe Zahl.

Hinzu kommt, dass Kaufentscheidungen vorgezogen worden sind und es in den Folgejahren zu entsprechenden Nachfrageausfällen kam. Solche Vorzieheffekte staatlicher Kaufanreize können problematisch sein, wenn dadurch eine Branchensonderkonjunktur entsteht, die notwendige Anpassungen an eine veränderte Nachfragesituation verzögert. Der Staat hätte dann die Kosten der Prämie zu tragen, ohne dass es über einen längeren Zeitraum hinweg zur Produktions- und Beschäftigungsstabilisierung gekommen wäre. Im Nachhinein ist dieses Problem zu vernachlässigen, da die deutsche Automobilindustrie nicht unter einer strukturellen Absatzschwäche litt, wie der stark anziehende Export im Jahr 2010 belegte. In der Rückschau hat der Vorzieheffekt also die Konjunktur geglättet und ist somit durchaus positiv zu bewerten.

Für eine ineffiziente und mithin teure Umweltprämie spricht, dass als deutsche Fabrikate firmierende Autos nur teilweise auch in Deutschland hergestellt werden. Die Automobilwirtschaft ist international sehr verflochten. Der Anteil der inländischen Wertschöpfung lag im Kraftfahrzeugbau vor der Krise schon unter 35 Prozent, bei der Herstellung von Autoteilen bei etwa 55 Prozent (Diekmann 2010). Folglich hat die Umweltprämie nur zum kleineren Teil im Inland die Produktion stabilisiert, zumal viele in Deutschland verkaufte Kleinwagen ohnehin aus ausländischer Produktion stammen. Diese auch als Sickerverluste bezeichnete internationale Streuung ist freilich in einer offenen Volkswirtschaft nicht zu vermeiden. Zum Teil wurden die Abflüsse ins Ausland durch die Konjunkturprogramme in anderen Ländern kompensiert, wie dies auch im Rahmen des *European Economic Recovery Plan* zwischen den EU-Mitgliedsländern vereinbart war.

Wenn Wirtschaft zu 50 Prozent Psychologie ist, wie einst Ludwig Erhard formulierte, dann dürften von der Umweltprämie positive Signale an die Automobilwirtschaft ausgegangen sein. Aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Branche hat dies wahrscheinlich auch zur Verbesserung der Stimmung und zur Stabilisierung der Erwartungen in der Gesamtwirtschaft beigetragen. Im weiteren Sinne gilt das für die Konjunkturpakete insgesamt, und zwar für alle Stabilisierungsmaßnahmen weltweit.

3.1.3 Automatische Stabilisatoren

Unabhängig von etwaigen Konjunkturprogrammen leisten die sogenannten „automatischen Stabilisatoren" – d. h. die Stabilisierung der verfügbaren Einkommen in einer Rezession durch steigende Sozialausgaben und sinkende Steuern – gerade in Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Verstetigung der privaten Konsumnachfrage (Dolls/Fuest/Peichl 2010).

Dennoch erscheint zunächst verwunderlich, dass das Masseneinkommen (Nettolöhne und -gehälter plus empfangene Sozialleistungen) im Krisenjahr 2009 nicht gesunken ist, sondern ähnlich stark wie im Vorjahr zugenommen hat. Diese gute Entwicklung erklärt sich großenteils durch die Steuer- und Abgabensenkungen im Rahmen des Konjunkturpakets, die einen Umfang von über 10 Mrd. Euro hatten. Hinzu kommt, dass die nominalen Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer im Jahr 2009 lediglich um 0,15 Prozent sanken. Dazu trugen neben dem Kurzarbeitergeld und der stabilen Beschäftigung auch die zum Teil kräftigen Tariferhöhungen in der Krise bei, die vielfach bereits vor Ausbruch der Krise beschlossen worden waren.[16] Von den automatischen Stabilisatoren wirkten in erster Linie die Arbeitslosenversicherung und die Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte.

Die Steuereinnahmen schrumpften 2009 um insgesamt 6,6 Prozent oder 37 Mrd. Euro. Besonders starke Rückgänge zeigten sich bei der veranlagten Einkommensteuer (–19 %), der Körperschaftsteuer

16 In den Verhandlungen während der Krise wurde hingegen mitunter auf Lohnzuwächse verzichtet und der Vorrang der Beschäftigungsstabilität gegeben.

(–25 %) und der Gewerbesteuer (–21 %). Die monetären Sozialleistungen des Staates nahmen 2009 um 22 Mrd. Euro zu. Davon entfielen ca. 8,7 Mrd. auf zusätzliche Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und 4,5 Mrd. auf die Anhebung der Renten zur Jahresmitte. Insgesamt fiel der automatische Beitrag des Steuer-Transfer-Systems zur Stabilisierung der privaten Einkommen damit geringer aus, als zu Beginn der Krise erwartet wurde, was vor allem auf die sehr gute Arbeitsmarktentwicklung zurückzuführen ist.

Das gesamte verfügbare Einkommen sank im Jahr 2009 durch den Rückgang des Betriebsüberschusses (–8 % gegenüber 2008) um 1 Prozent. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte gingen dagegen nur um 0,15 Prozent zurück – nicht zuletzt dank der Umweltprämie. Die Nachfrage war somit stabiler als das verfügbare Einkommen, auch weil private Haushalte ihren Konsum über die Zeit glätten.

Der private und der staatliche Verbrauch stagnierten in der Krise und trugen somit nicht zum Einbruch der Gesamtnachfrage bei, konnten diesen aber auch nicht wesentlich kompensieren. Wichtiger als die automatischen Stabilisatoren waren die kombinierten Wirkungen der Steuer- und Abgabensenkungen und der höheren Kinderzuschläge sowie die Stabilisierung der Bruttoeinkommen, die sich aus dem Verzicht auf Entlassungen, der Ausweitung des Kurzarbeitergelds und den ohnehin anstehenden Lohnerhöhungen ergaben.

Konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen bergen das Risiko eines prozyklischen Ausgabeverhaltens der Gebietskörperschaften: Es wird gespart, wenn wenig Geld in den öffentlichen Kassen ist. Das gilt insbesondere dann, wenn öffentliche Gemeinwesen sich überhaupt nicht verschulden dürfen, wie z. B. Gemeinden in einigen amerikanischen Bundestaaten. Durch öffentliche Sparanstrengungen zur falschen Zeit könnte aber die Wirksamkeit der geringeren Steuern und vermehrten Ausgaben als automatische Stabilisatoren konterkariert werden. Die Forderung, man solle die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, enthält daher implizit immer auch eine zweite Forderung: Der Staat soll die öffentlichen Ausgaben verstetigen. Bei der Bewertung der Konjunkturpakete wurde hier daher unterstellt, dass die Programme zusätzliche Ausgaben relativ zu einem konjunkturunabhängigen Ausgabenniveau induzieren sollten.

In Deutschland besteht per se keine rechtliche Beschränkung der Verschuldungsmöglichkeit von Kommunen zum Zwecke der Finanzierung öffentlicher Investitionen. Für Bund und Länder gibt es praktisch gar keine rechtliche Grenze für die Nettokreditaufnahme in Notsituationen (Art. 109, Abs. 3 GG). Insofern gibt es keinen Automatismus, der die Verstetigung der öffentlichen Ausgaben verhindert hätte, mit anderen Worten: der die Ausgaben, insbesondere jene für öffentliche Bauvorhaben, in der Krise vermindert hätte. Das in Abschnitt 3.1.2 vermutete Verhalten vieler Kommunen – sie hätten die von Bund und Ländern bereitgestellten Mittel anstelle und nicht ergänzend zu eigenen Mitteln verwendet – ist mit der Rechtslage kompatibel. Und wenn die Vermutung zutrifft, dann haben die Gemeinden im Zuge des Konjunkturprogramms ihre eigenen Finanzen geschont, was aber die rechnerische Effektivität der Konjunkturpakete beeinträchtigt hat.

3.1.4 War dieses Mal alles anders?

Die deutsche Volkswirtschaft wurde in erster Linie außenwirtschaftlich und somit überwiegend indirekt von der Großen Rezession getroffen. Die spezifischen Probleme einer Finanzkrise, von denen z. B. die USA oder Spanien betroffen sind, blieben ihr erspart. Mithilfe von Konjunkturprogrammen bezweckte die Bundesregierung, die Produktion zu glätten und damit auch den Arbeitsmarkt vor womöglich scharfen Auswirkungen zu bewahren.

Eine effektive und effiziente Stabilisierung der Produktion hätte bedeutet, dass der Staat die Nachfrageausfälle der *betroffenen* Unternehmen hätte kompensieren müssen – eine angesichts der besonderen Betroffenheit der auf Investitions- und hochwertige Konsumgüter spezialisierten deutschen Industrie

letztlich unmögliche Aufgabe. Die alternative Form der direkten Stabilisierung der *gesamtwirtschaftlichen* Nachfrage hätte eine massive Erhöhung der Ausgaben für die vom Staat typischerweise bezogenen Waren und Dienstleistungen bedeutet. Eine solche Strategie läuft Gefahr, die kurzfristig vorhandenen Kapazitäten überauszulasten und Fehlanreize für Investitionen zu schaffen. Als dritte Variante bleibt der Fiskalpolitik die indirekte Stabilisierung durch Steuersenkungen oder höhere Transfers, um auf diesem Wege die verfügbaren Einkommen der Privaten zu erhöhen. Eine solche Stabilisierung der Nachfrage setzt voraus, dass die zusätzlichen Einkommen auch konsumiert werden.

Die tatsächliche Politik der Bundesregierung war pragmatisch und eher vorsichtig. Den Ratschlägen des Internationalen Währungsfonds (IWF) (Spilimbergo et al. 2008) ist sie zum Teil gefolgt, indem sie ihr Konjunkturprogramm diversifizierte. Elemente der direkten und indirekten Nachfragesteuerung wurden kombiniert. Der überwiegend im Ausland erhobenen Forderung nach einem größeren fiskalischen Stimulus hat sie nicht nachgegeben – eine wirtschaftspolitische Entscheidung, die sich im Nachhinein als richtig erwies.

Ein anderer Aspekt ist, ob und wenn ja wie in großen Krisen eine Abwärtsspirale negativer Erwartungen durch wirtschaftspolitisches Handeln verhindert werden sollte. In diesem wirtschaftspsychologischen Sinne dürfte das Agieren der Bundesregierung – unterstützt durch die robuste Arbeitsmarktlage – erfolgreich gewesen sein.

Als hilfreich hat sich zudem herausgestellt, wenn sich der Staat – seiner ordnungspolitischen Aufgabe folgend – um die Funktionsfähigkeit von Märkten gekümmert hat, wie das in Abstimmung mit den Notenbanken im Finanzsektor geschah. Eine andere Dimension von Stabilisierung wird immer noch in den USA praktisch erprobt, wo Fiskus und Zentralbank weiterhin den privaten Konsum stützen. Ob sich hieraus neue Erkenntnisse für die Konjunktursteuerung ableiten lassen, bleibt abzuwarten.

Bei aller Kritik sollte man nicht unterschätzen, dass die Alternative einer weitgehend neutralen Finanzpolitik in der konkreten Lage 2008/09 weder aus Sicht von Politikern noch aus betrieblicher Perspektive akzeptabel erschien. Angesichts der massiven weltweiten Unterstützung des Finanzsektors war eine Politik der ruhigen Hand für die Realwirtschaft nicht durchzuhalten. Die wirtschaftlichen Akteure erwarteten von der Bundesregierung einen Beitrag zur Stabilisierung, mindestens der Erwartungen. Darauf lassen viele veröffentlichte Meinungen und Ratschläge führender Wirtschaftsvertreter schließen. Aus politökonomischer Sicht lässt sich das Handeln der Bundesregierung somit gut nachvollziehen.

3.2 Arbeitskräftehorten als betriebliche Handlungsoption bei wirtschaftlichen Schocks

Der sehr moderate Beschäftigungsrückgang in der Wirtschaftskrise 2008/09 deutet daraufhin, dass Betriebe trotz des starken Einbruchs des Bruttoinlandsproduktes (BIP) – und anders als in früheren Krisen – in beträchtlichem Umfang Arbeitskräfte hielten.

Grundsätzlich können Betriebe auf wirtschaftliche Schocks mit ganz unterschiedlichen personalpolitischen Strategien reagieren. Während Instrumente der externen Flexibilität auf eine Anpassung der Zahl der Beschäftigten setzen, zielen betriebsinterne Instrumente auf das insgesamt geleistete Arbeitsvolumen bei Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer. Interne Flexibilität zielt also auf das Halten von Arbeitskräften. Dabei spricht man von Arbeitskräftehorten, wenn die Betriebe bei einem temporären Rückgang ihrer Produktion die Zahl ihrer Beschäftigten nicht oder nur unterproportional reduzieren. Im Folgenden wird gezeigt, dass die Betriebe in der Krise 2008/09 mehr Arbeitskräfte gehortet haben, als dies in vergangenen Rezessionen üblich war.

3.2.1 Arbeitskräftehorten: Definitionen und betriebliches Entscheidungskalkül

Betriebe horten Arbeitskräfte, wenn sie mehr Personen beschäftigen, als sie zur Realisierung ihrer Produktionspläne benötigen (Blankart 1973). Aus empirischer Sicht ist diese Definition allerdings problematisch, da der benötigte Beschäftigungsstand nur schwer zu beobachten oder abzuschätzen ist. Dies gilt für Außenstehende und abgeschwächt auch für die Betriebe selbst, denn Märkte sind nicht perfekt und Produktions- und Marktprozesse nur mit einem gewissen Maß an Unsicherheit planbar.

Ein hilfreicher Indikator für die empirische Untersuchung des Hortens von Arbeitskräften ist die Variation des Arbeitskräfteeinsatzes mit Blick auf die Arbeitsdichte bzw. die geleisteten Arbeitsstunden (Taylor 1982; Hamermesh 1993). Dabei meint Arbeitskräftehorten zum einen, dass bei einer fallenden Güternachfrage die Zahl der gearbeiteten Stunden weniger sinkt als die Produktion. Damit fällt die Arbeitsproduktivität pro Stunde, also das Verhältnis der betrieblichen Produktion zum geleisteten Arbeitsvolumen. Zum anderen kann man Arbeitskräftehorten aus beschäftigungspolitischer Sicht definieren, indem man auf die Veränderung der Zahl der abhängig Erwerbstätigen fokussiert und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Kopf betrachtet (Felices 2003). In diesem Sinne können Betriebe Arbeitskräfte auch horten, wenn sie das Arbeitsvolumen vollständig anpassen und damit die Arbeitsproduktivität pro Stunde unverändert bleibt. Die Anpassung des Arbeitsvolumens erfolgt dann unter Verzicht auf Entlassungen durch eine Reduzierung der Arbeitszeit.

Warum aber sollten Betriebe „überschüssige" Arbeitskräfte horten? Entscheidend ist, dass sowohl Entlassungen als auch Einstellungen für die Betriebe mit Kosten verbunden sind – sogenannte Transaktionskosten – und unter Unsicherheit beschlossen werden (z. B. Oi 1962; Horning 1994).

Transaktionskosten entstehen z. B. durch formalrechtliche Regelungen wie Kündigungsschutzgesetze, Abfindungsregelungen oder Sozialpläne. Diese Arbeitsmarktinstitutionen erschweren oder verteuern Entlassungen. Deshalb lohnt es sich für Betriebe, abzuwarten und mehr Informationen über die Dauer und Intensität eines Abschwungs zu gewinnen und dann zu entscheiden, ob sie die Entlassungskosten in Kauf nehmen. In der Zeit des Abwartens horten sie Arbeitskräfte. So erklären die institutionellen Rahmenbedingungen zu einem großen Teil, weshalb der Arbeitsmarkt sich nur zeitlich verzögert an die Veränderungen auf den Gütermärkten anpasst.

Auch die Rekrutierung und die Einarbeitung von Mitarbeitern verursachen Transaktionskosten. Diese gehen ebenfalls in das Entscheidungskalkül der Betriebe ein, wenn es um das Halten oder Entlassen von Arbeitskräften geht. Denn die Betriebe berücksichtigen auch, dass sie bei anziehender Wirtschaft wieder mehr Beschäftigte benötigen.

Die Höhe der Transaktionskosten hängt wiederum von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu gehört die Lage auf den jeweiligen beruflichen oder regionalen Teilarbeitsmärkten. Sind Stellen aufgrund eines knappen Angebotes an Arbeitskräften nur schwer wiederzubesetzen, müssen die Betriebe mit langen Vakanzzeiten und entsprechend hohen Einstellungskosten rechnen. In einer solchen Situation ist der Nutzen des Arbeitskräftehortens höher als bei einem Überangebot potenzieller Bewerber. Insbesondere ein relativ hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten dürfte den Anreiz zum Horten von Arbeitskräften verstärken, denn bei Höherqualifizierten treten eher Rekrutierungsengpässe auf und fallen mehr Einarbeitungskosten an. Zudem werden sie während des folgenden Aufschwungs häufig dringender benötigt (James/Thomas 1998).

Neben diesen marktbezogenen Faktoren spielen auch Merkmale der Arbeitsverhältnisse selbst eine wichtige Rolle. Die Betriebe werden vor allem jene Arbeitskräfte halten, bei denen ein hohes Maß an betriebsspezifischem Humankapital aufgebaut wurde. Dieses ginge bei einer Kündigung verloren und müsste bei einer Neueinstellung wieder aufgebaut werden (Be-

cker 1975; Williamson/Wachter/Harris 1975). Dies dürfte für Arbeitnehmer mit komplexen Tätigkeitsfeldern eher zutreffen als für Arbeitnehmer, die Routinetätigkeiten ausführen (Mosley/Kruppe 1996a).

Schließlich ist zu bedenken, dass die gegenseitigen Erwartungen von Beschäftigten und Arbeitgebern nicht vollständig in Arbeitsverträgen festgehalten und Arbeitsanstrengungen nur begrenzt durch finanzielle Anreize oder Sanktionen gesteuert werden können. Daher sind soziale Normen und ein an Gerechtigkeitsnormen orientiertes reziprokes Verhalten sowie das Vertrauen zwischen den Vertragsparteien zentrale Faktoren (Akerlof 1982; Fehr/Gächter 2000). Die Vertrauensbeziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer hat einen Wert (Macneil 1974), der in das Entscheidungskalkül der Betriebe einfließt. Die Entlassungskosten steigen dann nicht allein durch die Beendigung des betreffenden Arbeitsverhältnisses; die Entscheidung kann sich auch negativ auf die Arbeitsmotivation anderer Arbeitnehmer sowie die Reputation des Betriebs als ein vertrauenswürdiger und fairer Arbeitgeber auswirken (Okun 1981).

Die Unternehmen müssen also entscheiden, ob sie die oben genannten durch Entlassen und Wiedereinstellen entstehenden Kosten tragen oder ob die durch das Horten der Arbeitskräfte entstehenden Kosten – der Anstieg der Lohnstückkosten während des Produktionsrückgangs – insgesamt geringer sind. Diese Entscheidung ist nicht trivial, weil im Vorhinein die Dauer des Produktionsrückgangs unbekannt ist. Je kürzer und schwächer er erwartet wird, desto lohnender erscheint das Horten von Arbeitskräften, wohingegen ein länger andauernder Rückgang der Güternachfrage und damit der Produktion aus betrieblicher Perspektive eher für Entlassungen spricht. Das Horten der Arbeitskräfte wird mit der Zeit immer teurer, sodass die Ersparnis der Transaktionskosten irgendwann aufgewogen wird.

Der Staat kann das Horten von Arbeitskräften durch arbeitsmarktpolitische Instrumente fördern, indem er den Betrieben einen Teil des finanziellen Risikos abnimmt. Diese Funktion hat in der zurückliegenden Krise das Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit übernommen, das temporär großzügiger gestaltet wurde und dessen Bezugsbedingungen gelockert wurden. Die Betriebe hatten damit einen höheren Anreiz, Arbeitskräfte zu horten, da sich die Arbeitskosten für das gehaltene Personal reduzierten. Auf den Beitrag der Kurzarbeit zum Halten von Arbeitskräften wird in Abschnitt 3.3 näher eingegangen.

3.2.2 Arbeitskräftehorten aus der makroökonomischen Perspektive

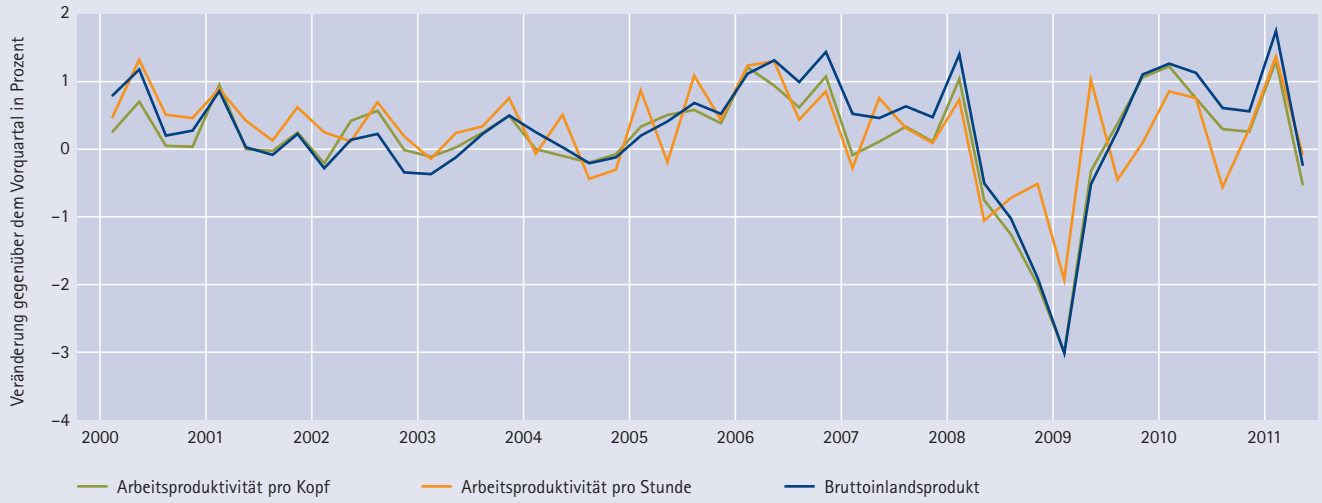
Um Anhaltspunkte für das Ausmaß des Arbeitskräftehortens in der Wirtschaftskrise 2008/09 zu erhalten, wird im Folgenden auf das Bruttoinlandsprodukt, die geleistete Arbeitszeit und die Zahl der Beschäftigten zurückgegriffen (zu deren Entwicklung vgl. Abschnitt 2.1). Analog zu den Definitionen des Arbeitskräftehortens kann die Auslastung des Faktors Arbeit entweder als Stunden- oder als Pro-Kopf-Produktivität gemessen werden, also dem Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt zu den geleisteten Stunden bzw. zum Beschäftigungsniveau.[17]

Sowohl die Stunden- als auch die Pro-Kopf-Produktivität entwickeln sich prozyklisch, also gleichläufig mit dem Konjunkturzyklus (siehe Abbildung A14). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beschäftigung im Allgemeinen langsamer an eine geänderte Nachfrage angepasst wird als der Output. Damit wird mit einer gegebenen Zahl von Arbeitnehmern in Rezessionen weniger und in Boomphasen mehr Output erzeugt. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität

17 Aufgrund des Einflusses anderer Komponenten auf die Arbeitsproduktivität sowie der Messverfahren für das BIP und die Arbeitszeit treten Unschärfen bezüglich der Verwendung der Arbeitsproduktivität als Indikator für die Auslastung des Faktors Arbeit auf (vgl. hierzu ausführlicher Dietz et al. 2011). Da im Folgenden der Ausschlag kurzfristiger Veränderungen der Arbeitsproduktivität im Zeitvergleich betrachtet und dabei nicht das Ziel verfolgt wird, den quantitativen Umfang des Arbeitskräftehortens exakt zu bestimmen, können diese Unschärfen bei der Interpretation der Ergebnisse vernachlässigt werden.

Abbildung A14

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitsproduktivität, 1. Quartal 2000 bis 2. Quartal 2011



Anmerkung: Saisonbereinigt/preisbereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB, eigene Berechnungen.

je Stunde und pro Kopf war unmittelbar vor der Finanzkrise, zwischen 2006 und 2008, in etwa gleich hoch. Zwischen 1999 und 2005 sowie während der Finanzkrise wuchs die Stundenproduktivität stärker bzw. schrumpfte schwächer als die Arbeitsproduktivität pro Kopf, da in diesen Zeiträumen die Arbeitszeit je Beschäftigten sank. Nach der Krise nahm die geleistete Arbeitszeit dann zu, sodass sich die Stundenproduktivität langsamer erholte. Trotz der unterschiedlich starken Entwicklung gilt für beide Produktivitätskennziffern, dass sie während der Finanzkrise in einem Ausmaß zurückgingen, wie man es in Deutschland bislang noch nicht gekannt hatte.

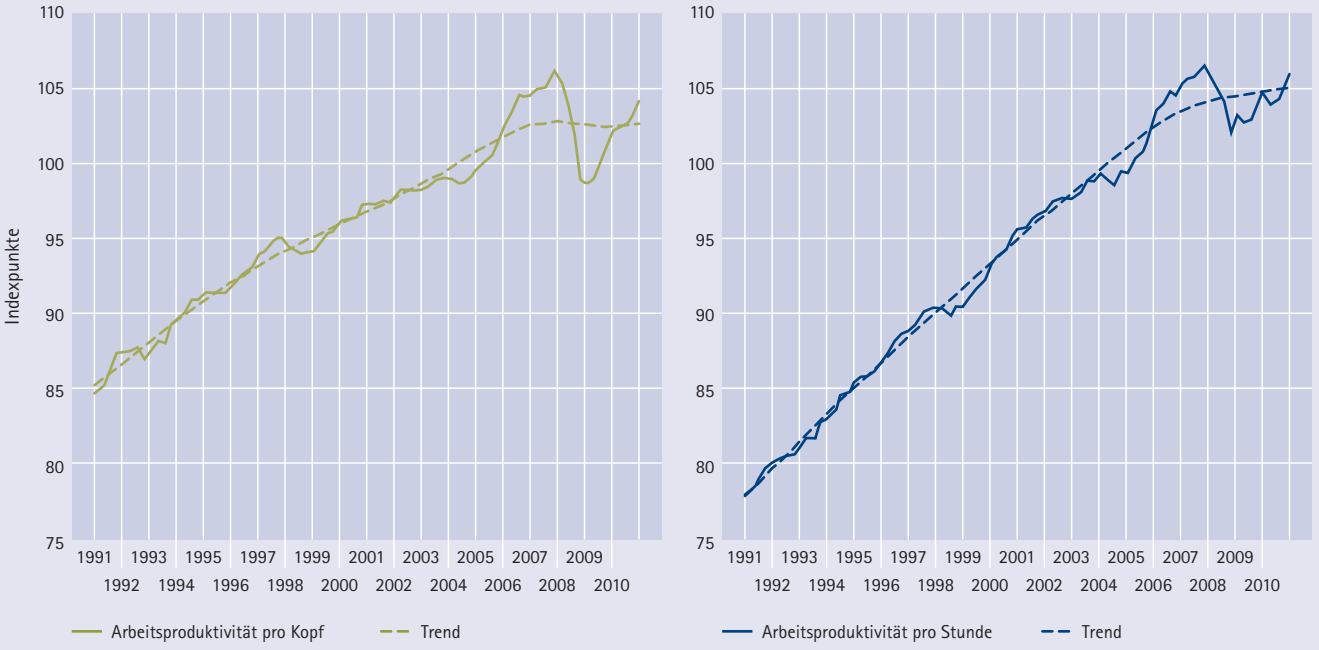
Das Ausmaß des Arbeitskräftehortens lässt sich anhand der kurzfristigen Veränderungen der Arbeitsproduktivitäten pro Kopf und pro Stunde näher bestimmen. Um diese von längerfristig angelegten Entwicklungen abgrenzen zu können, wurde der sogenannte *Hodrick-Prescott*-Filter (Hodrick/Prescott 1997) eingesetzt, der die Arbeitsproduktivität in eine langfristige Trendkomponente und eine kurzfristige Komponente zerlegt. Letztere wird als zyklische Abweichung vom Trend interpretiert. Sie ist in Abbildung A15 als Abstand zwischen der tatsächlichen Arbeitsproduktivität pro Kopf bzw. pro Stunde und dem ermittelten langfristigen Trend abzulesen.[18]

Eine tatsächliche Arbeitsproduktivität unterhalb des Trends – also eine negative Trendabweichung – wird als temporäre Unterauslastung des Faktors Arbeit interpretiert und ist somit ein Indiz für Arbeitskräftehorten. Umgekehrt repräsentieren Werte oberhalb des Trends – also eine positive Trendabweichung – eine temporäre Überauslastung. Nach diesem Schema haben Betriebe bereits einige Male seit der deutschen Wiedervereinigung

18 Bei der Interpretation der Befunde ist Folgendes zu berücksichtigen: Bei Redaktionsschluss reichen die Daten noch nicht aus, um valide beurteilen zu können, ob und wie stark die Produktivität über die bloße Erholung von der Krise hinaus steigen wird. Dies hat Konsequenzen für die Berechnung des Trends in zurückliegenden Perioden – und damit auch für die Einschätzung zur Auslastung des Personals vor und während der Krise. Sensitivitätstests mit sehr hohen Glättungsparametern im HP-Filter deuten aber darauf hin, dass sich die qualitativen Aussagen nicht ändern.

Abbildung A15

Arbeitsproduktivitäten pro Kopf und pro Stunde: Tatsächliche Werte und Trend*, 2. Quartal 1991 bis 1. Quartal 2011



Anmerkung: Index der Originalreihen 2005=100, saisonbereinigt/preisbereinigt.
* Der Trend wurde mit dem Hodrick-Prescott-Filter (Glättungsparameter λ=1.600) berechnet, siehe auch Fußnote 19.

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB, eigene Berechnungen.

Arbeitskräfte gehortet, etwa zwischen dem ersten und vierten Quartal 1993, dem zweiten und dritten Quartal 2003 und ebenso zwischen dem ersten und vierten Quartal 2005, jedoch nicht in dem Ausmaß, wie es in der zurückliegenden Krise der Fall war.[19] Auffällig ist aber auch, dass der Krisenphase mit Arbeitskräftehorten ein Aufschwung mit deutlich positiver Trendabweichung vorausgegangen war. Folglich war die Arbeitsdichte in den Betrieben außerordentlich hoch, als die Krise in Deutschland begann. Während des Aufschwungs war die Zahl der Neueinstellungen vergleichsweise niedrig, vielleicht wegen mangelnden Vertrauens in die wirtschaftliche Prosperität, sodass die Krise am Arbeitsmarkt faktisch vorweggenommen worden war (Burda/Hunt 2011).[20] So führte der Rückgang des Outputs teils sogar zu einer Normalisierung der Arbeitsdichte.

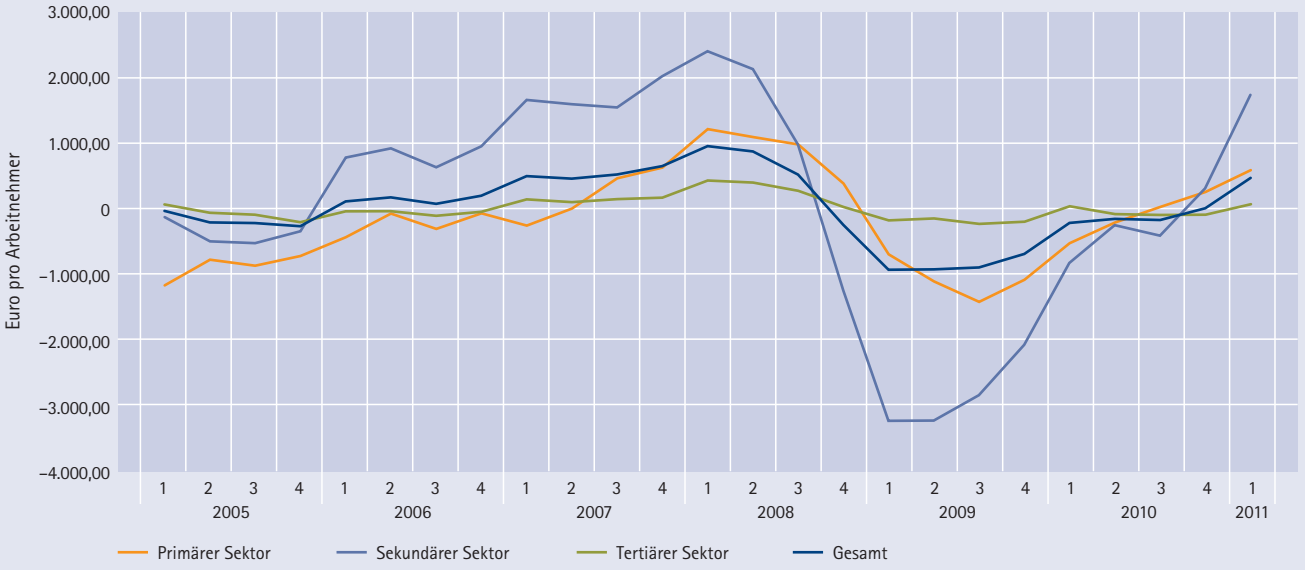
Die Arbeitsproduktivität variiert nicht nur über die Zeit, sondern auch über die Sektoren. Eine Komponentenzerlegung auf sektoraler Ebene zeigt ein unterschiedlich starkes Arbeitskräftehorten in den verschiedenen Branchen, hier zusammengefasst in den primären, sekundären und tertiären Sektor (siehe Abbildung A16). So gab es im tertiären Sektor

19 Zu ähnlichen Befunden kommen auch Herzog-Stein/Seifert (2010). Schaz/Spitznagel (2010) vergleichen die Anpassungsmuster in den USA und in Deutschland.

20 Dennoch beklagten die besonders von der Krise betroffenen Branchen wie das Verarbeitende Gewerbe bereits im Aufschwung einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften und es gibt Indizien dafür, dass diese Unternehmen an mehr Neueinstellungen interessiert waren (Möller 2009). Gleichwohl kann hiermit nur für bestimmte Wirtschaftszweige das Arbeitskräftehorten in der Krise erklärt werden (Klinger et al. 2011).

Abbildung A16

Zyklische Komponente* der Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigen nach Sektoren, 1. Quartal 2005 bis 4. Quartal 2010



* Abweichung zwischen tatsächlichem Wert und langfristigem Trend, berechnet mit dem Hodrick-Prescott-Filter (Glättungsparameter λ=1600).

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB, eigene Berechnungen.

und insbesondere im sekundären Sektor starke negative Abweichungen vom Trend im ersten Quartal 2009. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass zu diesem Zeitpunkt in den Branchen Verarbeitendes Gewerbe sowie Handel/Gastgewerbe/Verkehr die Abweichungen vom Trend am stärksten waren. Betriebe in diesen Branchen haben also während des Nachfrageeinbruchs in besonders starkem Maße Arbeitskräfte gehalten.

Möglicherweise haben die Betriebe mit Blick auf das tendenziell sinkende Erwerbspersonenpotenzial für die Zeit nach der Krise Rekrutierungsprobleme und steigende Einstellungskosten antizipiert, was die Neigung zum Halten der Arbeitskräfte tendenziell erhöht haben dürfte. Dieser Zusammenhang ist auch deswegen bedeutsam, weil die Wirtschaftskrise eben jene Regionen und Sektoren besonders stark traf, die in der Vergangenheit eine gute Arbeitsmarktentwicklung aufwiesen: wettbewerbsstarke und exportorientierte Betriebe im Produzierenden Gewerbe, die häufig im Südwesten Deutschlands zu finden sind (Möller 2009). Zudem war gerade im sekundären Sektor das Personal im zurückliegenden Aufschwung deutlich überausgelastet (siehe Abbildung A16). Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit angesichts moderater Lohnanstiege und nachgefragter Produkte hatte die Unternehmen der Exportwirtschaft im vergangenen Aufschwung hochprofitabel gemacht. Sie waren damit besser in der Lage, die Kosten des Arbeitskräftehortens in der Krise zu tragen.

Zusammenfassend belegen verschiedene Indizien, dass stärkere negative Effekte der Wirtschaftskrise 2008/09 auf den deutschen Arbeitsmarkt durch das Horten von Arbeitskräften vermieden wurden. Die im Vergleich zu anderen Rezessionen besonders positive wirtschaftliche Ausgangslage vor der Krise 2008/09 hat das starke Arbeitskräftehorten begünstigt. Die Betriebe waren wettbewerbsfähiger, sie hatten im Aufschwung eine solide finanzielle Basis erwirtschaftet und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen waren weit überdurchschnittlich gewachsen, letzteres auch aufgrund der jahrelangen Lohnzurückhaltung. Die Krise war nicht

strukturell bedingt; vielmehr handelte es sich um eine nach Deutschland importierte Nachfragekrise. Im Vorfeld trugen zudem die Lohnmoderation und die institutionellen Änderungen durch die Hartz-Reformen dazu bei, dass sich die Arbeitsnachfrage erhöht hatte. Dies wirkte positiv nach.

Zum Horten der Arbeitskräfte trug auch die Reduzierung der Arbeitszeit maßgeblich bei. Die folgenden Abschnitte 3.3 und 3.4 analysieren deshalb detailliert, wie sich die Betriebe über Kurzarbeit und über Arbeitszeitkonten der verschlechterten Auftragslage angepasst haben. Damit staatliche Unterstützungen greifen können, müssen sie von Betrieben und insbesondere deren Belegschaften mitgetragen werden. Der in Deutschland ausgeprägten, wenn auch in ihrer Bedeutung abnehmenden Sozialpartnerschaft kam deshalb in der Krise eine besondere Rolle zu, die in Abschnitt 3.5 erörtert wird.

3.3 Die Rolle der Kurzarbeit während der Wirtschaftskrise

3.3.1 Rückgang des betrieblichen Beschäftigungsbedarfs und Kurzarbeit

Das Instrument der Kurzarbeit kann in Deutschland bereits auf eine über 100-jährige Geschichte zurückblicken.[21] Derzeit werden drei Formen der Kurzarbeit unterschieden:[22] Konjunkturelle Kurzarbeit im Falle eines vorübergehenden, unvermeidbaren Arbeitsausfalls, der durch ökonomische Ursachen bedingt ist; Transfer-Kurzarbeit im Falle eines dauerhaften Beschäftigungsverlustes mit dem Ziel von Restrukturierungsmaßnahmen auf betrieblicher Ebene sowie Saison-Kurzarbeit, die durch witterungsbedingte Schwankungen der Produktion ausgelöst wird. Dabei ist in wirtschaftlichen Abschwüngen die konjunkturelle Kurzarbeit besonders bedeutsam. Sie ermöglicht Arbeitgebern die Regelarbeitszeit ihrer Beschäftigten zu reduzieren und flexibel auf vorübergehende Nachfrageeinbrüche zu reagieren, ohne dabei Mitarbeiter entlassen zu müssen. Die Arbeitnehmer, die von Kurzarbeit – also einer unfreiwilligen Arbeitszeitverkürzung – betroffen sind, müssen dementsprechende Lohnkürzungen hinnehmen. Über die Bundesagentur für Arbeit kann jedoch für die ausgefallenen Arbeitsstunden Kurzarbeitergeld als Entgeltersatzleistung bezogen werden, die die Lohnkürzungen zum Teil kompensiert. Die Höhe des Kurzarbeitergelds beträgt, analog zum Arbeitslosengeld I, für Arbeitnehmer ohne Kinder 60 Prozent bzw. für Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind 67 Prozent des pauschalierten Nettoentgeltausfalls.

Ab Anfang 2009, als die Finanzkrise ihren Höhepunkt erreichte, wurden die Konditionen zur Nutzung der konjunkturellen Kurzarbeit deutlich attraktiver gestaltet: Die maximale Laufzeit wurde verlängert, die finanzielle Unterstützung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit verbessert und die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge reduziert (siehe Infokasten).

21 Mit dem sogenannte Kali-Gesetz, das am 25. Mai 1910 in Kraft trat, wurde erstmals ein der heutigen Kurzarbeit sehr ähnliches Instrument eingeführt, das die Kompensation des Arbeits- und Verdienstausfalls im Kalibergbau und der Düngemittelindustrie regelte. Eine erste allgemeine Form wurde mit dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) am 16.07.1927 eingeführt.

22 Vgl. § 169 ff. SGB III. Für den Bezug dieser Leistung – im Folgenden als Konjunktur-Kurzarbeitergeld bezeichnet – muss nach § 170 SGB III ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall aus wirtschaftlich bedingten Gründen vorliegen und nach §§ 171 und 172 SGB III betriebliche und persönliche Voraussetzungen erfüllt sein. Daneben regeln § 175 SGB III das Saison-Kurzarbeitergeld und § 216b SGB III das Transfer-Kurzarbeitergeld.

Kasten A2

Maßnahmen zur Förderung der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld

Der Gesetzgeber hatte in den 1990er Jahren die Hürden zur Einführung konjunktureller Kurzarbeit schrittweise höher gelegt. Seit 1994 müssen die Betriebe die Sozialversicherungsbeiträge für die Zeit der Kurzarbeit voll übernehmen. Zudem sind sie seit der Einführung des SGB III im Jahr 1997 verstärkt gehalten, möglichst alle Arbeitszeitpolster abzubauen, bevor sie Kurzarbeit in Anspruch nehmen.

Im Rahmen des Konjunkturpakets II hat die Bundesregierung die Inanspruchnahme von Kurzarbeit (einschließlich Saison-Kurzarbeit) – zeitlich befristet zwischen Februar 2009 und März 2012 – wieder erleichtert:

- Gelockerte Anspruchsvoraussetzungen:
  Die Bedingung, dass ein Drittel der Beschäftigten vom Arbeitszeitausfall betroffen sein muss, wurde ausgesetzt. Anspruchsberechtigt sind aber nur die Kurzarbeiter, deren Entgeltausfall jeweils mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts beträgt. Auch wurde die Voraussetzung gestrichen, dass zunächst Arbeitszeitguthaben abgebaut werden müssen. Zudem müssen Betriebe, die zur Beschäftigungssicherung temporäre Arbeitszeitverkürzungen tariflich vereinbart hatten, diese nicht zuerst einlösen.
- Ausweitung des Nutzerkreises:
  Die Regelungen des Konjunktur-Kurzarbeitergelds gelten im Wesentlichen auch für das Saison-Kurzarbeitergeld und auch Leiharbeitnehmer dürfen nun in Kurzarbeit gehen.
- Finanzielle Anreize:
  Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung werden hälftig, ab dem siebten Monat des Bezugs von Kurzarbeitergeld vollständig erstattet. Der maximale Anspruchszeitraum wurde von 6 auf 24 Monate erhöht.
- Qualifizierungsanreize:
  Wenn die Kurzarbeiter während der arbeitsfreien Zeit qualifiziert werden, übernimmt die BA die vollen Sozialversicherungsbeiträge.

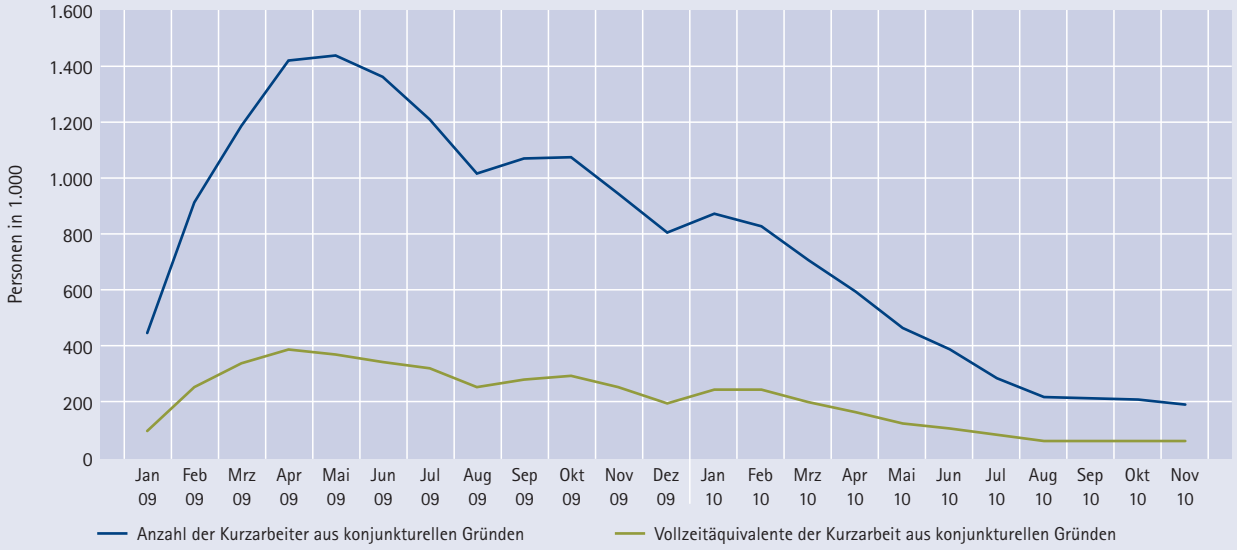
Spricht der Arbeitgeber die Kündigung gegen einen seiner Beschäftigten aus, erlischt gleichzeitig der Anspruch auf Kurzarbeitergeld für diesen Mitarbeiter.

Für einen Überblick über alle Neuerungen siehe Dietz/Stops/Walwei (2011).

Kurzarbeit hat einen spürbaren Beitrag dazu geleistet, dass die Betriebe in der Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Arbeitskräfte gehalten haben. Sie kann deshalb als subventionierte Form des Arbeitskräftehortens interpretiert werden (vgl. auch Abschnitt 3.2). So nutzten die Betriebe im Jahr 2009 die konjunkturelle Kurzarbeit im Durchschnitt für etwa 1,1 Mio. Menschen (vgl. Abbildung A17), der vorläufige Höchstwert seit Beginn der 1990er Jahre. Damals wurde Kurzarbeit vor allem eingesetzt, um den wirtschaftlichen Strukturwandel in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung zu stützen. Insbesondere Transfer-, aber auch konjunkturelle Kurzarbeit waren damals mit zeitlich begrenzten Sonderregeln für Ostdeutschland versehen und erfüllten eine „Fallschirmfunktion", die eher auf konfliktmildernde Wirkungen beim Abbau von Arbeitsplätzen ausgerichtet war als auf die Sicherung von Beschäftigung (Linke 1993). Dagegen wurde Kurzarbeit in der Krise 2008/09 vor allem genutzt, um konjunkturbedingte Nachfrageausfälle zu überbrücken, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe und in den alten Bundesländern. Durch das Halten der Beschäftigten können Fluktuationskosten eingespart werden, die bei Kündigungen und entsprechenden Wiedereinstellungen entstehen würden. Hierunter fallen, neben den Kosten für die Kündigung selbst, Such-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten sowie eventuelle Abfindungszahlungen (vgl. auch Abschnitt 3.2). Im Gegenzug verbleiben Kosten einer geringeren Kapitalauslas-

Abbildung A17

Kurzarbeit aus konjunkturellen Gründen: Personen und Vollzeitäquivalente, 2009 bis 2010



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Anzeigen zum Kurzarbeitergeld), eigene Berechnungen.

tung, niedrigere Renditen und sogenannte Remanenzkosten. Damit sind die Kosten gemeint, die die Arbeitgeber auch bei Kurzarbeit zu tragen haben, z. B. Lohnfortzahlungen im Falle von Urlaub oder Krankheit des Beschäftigten bzw. ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge (Bach/Spitznagel 2009). Neben den direkten Kosten des Kurzarbeitergelds für die Arbeitslosenversicherung reduzieren sich aufgrund der geringeren Lohnsumme auch die Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungsträger (Crimmann et al. 2009). Für die Beschäftigten führt die Arbeitszeitverkürzung – wie bereits zuvor beschrieben – trotz des gewährten Kurzarbeitergelds zu niedrigeren Nettoeinkommen.

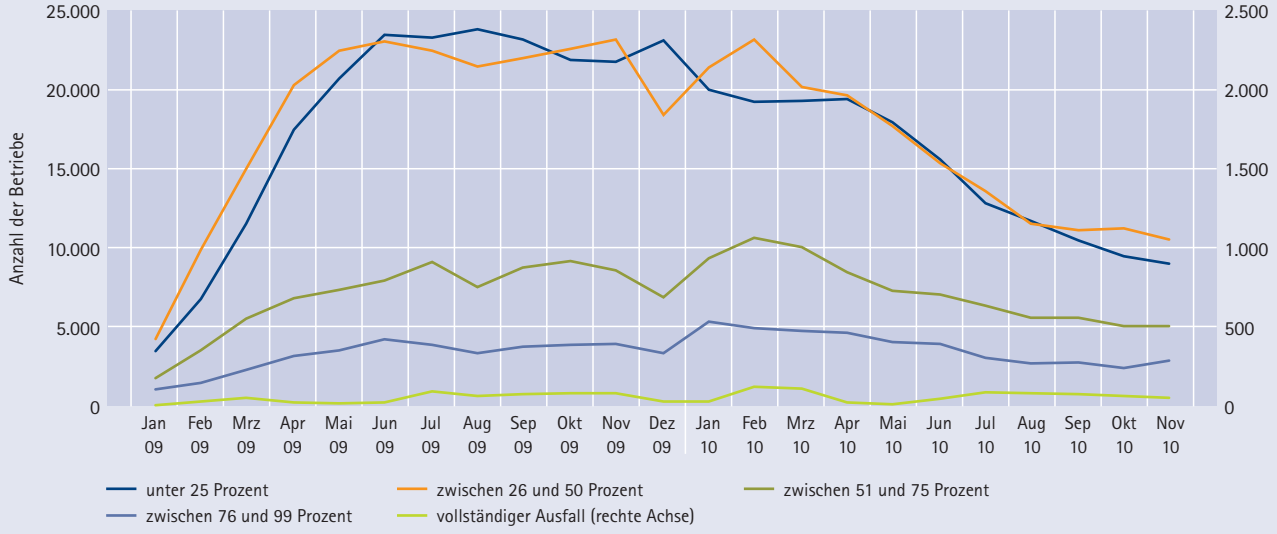
Konjunkturelle Kurzarbeit kann Beschäftigung dann sichern, wenn der Produktionsrückgang tatsächlich temporärer Natur ist und Beschäftigte in Kurzarbeit das Unternehmen nicht ohnehin früher oder später verlassen. Außerdem wird der Beschäftigungsbeitrag der Kurzarbeit kleiner, wenn (ohne Kurzarbeit) freigesetzte Arbeitskräfte bei einer verbesserten Auftragslage wieder von allein ins Unternehmen zurückkehren. Dies ist häufig in angelsächsischen Ländern in Form der sogenannten „Recalls" der Fall (Mosley/Kruppe 1996b). Im deutschen System müsste die Bundesagentur für Arbeit darüber hinaus während der zwischenzeitlichen Arbeitslosigkeit Versicherungsleistungen (in Form von Arbeitslosengeld etc.) erbringen.

3.3.2 Nutzung der Kurzarbeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise

Im Krisenjahr 2009 und einige Monate danach wurde vor allem die konjunkturelle Kurzarbeit intensiv genutzt. Obwohl auch die saisonale und die Transferkurzarbeit Zuwächse verzeichneten, hatten sie demgegenüber nur geringe Bedeutung. So entwickelte sich die Inanspruchnahme der saisonalen Kurzarbeit in den Wintermonaten bei nur leichtem Anstieg gegenüber 2009 zu einem Höchststand von gut 21.000 Betrieben im Februar 2010. Auch die Zahl der Transferkurzarbeit nutzenden Betriebe stieg zwischen Februar 2009 und April 2010 von 500 auf knapp 1.200 Betriebe an. Während vor der Krise nur ca. 5.000 Betriebe konjunkturelle Kurzarbeit in Anspruch nahmen, waren es bis Juli 2009 60.000. Die Anzahl der Beschäftigten in konjunktureller Kurzarbeit erreichte ihren Höchststand im Mai 2009 mit über 1,4 Mio. Im Gegensatz zur Anzahl der

Abbildung A18

Arbeitszeitausfall durch Kurzarbeit, 2009 bis 2010



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Anzeigen zum Kurzarbeitergeld), eigene Berechnungen.

Betriebe geht diese Zahl bereits seit Erreichen dieses Höchststandes fast kontinuierlich zurück.

Der durchschnittliche Arbeitszeitausfall je Kurzarbeiter lag im Jahr 2009 bei 36 Prozent. Abbildung A18 zeigt zudem, dass der Arbeitszeitausfall durch Kurzarbeit in der Mehrzahl der Betriebe unter 50 Prozent betrug. Die Zahl der Betriebe, die einen vollständigen Ausfall zu verzeichnen hatten, ist demgegenüber äußerst gering. Ein geeignetes Maß zur Nutzung der Kurzarbeit erhält man durch eine Umrechnung in Vollzeitäquivalente.[23]

Von Juni 2008 bis Juni 2009 schnellte der Umfang der Kurzarbeit von 14.000 auf 430.000 Vollzeitäquivalente hoch (vgl. Abbildung A17). Rein rechnerisch hätten also ohne Kurzarbeit entsprechend viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz zumindest vorübergehend verloren. Dies ist jedoch nur ein grober Anhaltspunkt dafür, wie viele Arbeitsplätze tatsächlich durch Kurzarbeit gerettet wurden. Hierzu wäre zu analysieren, wie viele Arbeitnehmer ohne das Instrument ihren Arbeitsplatz verloren hätten. Dies ist keineswegs einfach zu klären, da das Kündigungsverhalten der Betriebe auf komplizierte Weise von einer Reihe von Faktoren wie der erwarteten Dauer des Nachfrageeinbruchs oder der Höhe der Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten abhängt. Kurzarbeit könnte also unter Umständen Entlassungen nicht verhindern, sondern lediglich hinauszögern. Allerdings ist nach der Krise sowohl die Zahl der Kurzarbeiter als auch die der Arbeitslosen gefallen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Kurzarbeit in diesem Fall tatsächlich Entlassungen verhindert – und nicht nur verzögert – hat.

Im Juni 2009 wurde in folgenden fünf Wirtschaftsabschnitten – gemessen an der Zahl der Betriebe – Kurzarbeit besonders stark genutzt (vgl. Abbildung A19):

- Verarbeitendes Gewerbe
- Baugewerbe

23 So wurden hier z. B. zwei Arbeitnehmer mit einem jeweiligen Arbeitszeitausfall von 50 Prozent als ein Vollzeitäquivalent ausgewiesen. Allerdings handelt es sich hier tatsächlich eher um eine Obergrenze der Nutzung, da Personen in Teilzeitbeschäftigung beispielsweise bei einem vollständigen Arbeitsausfall ebenfalls mit 100 Prozent in die Berechnung eingehen.

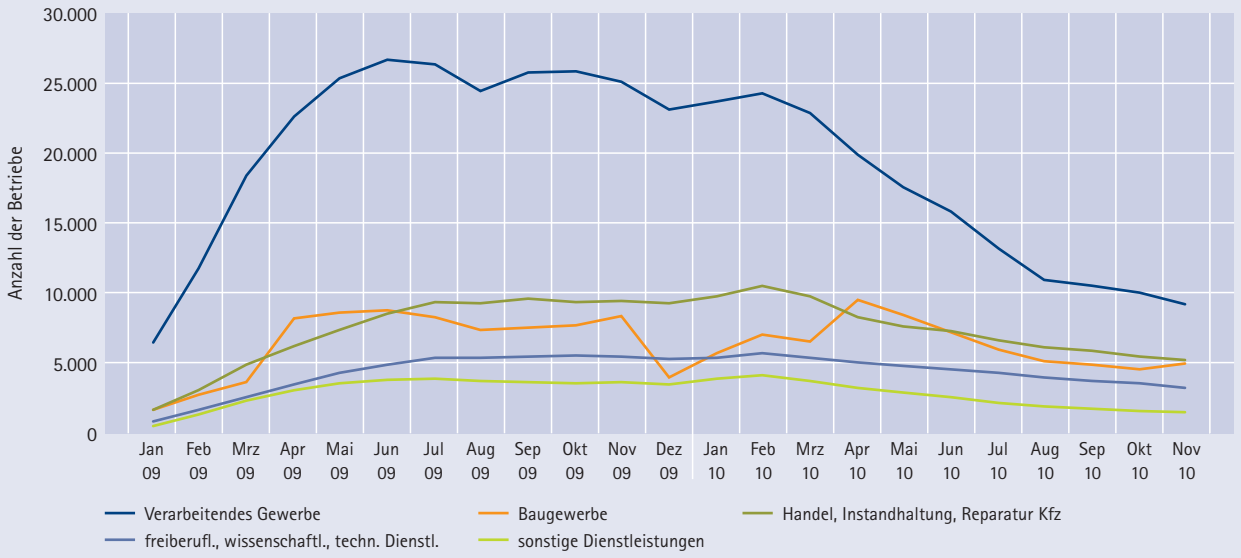
- Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen
- freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen
- sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen.

Daneben hatten auch die Wirtschaftssektoren Verkehr und Lagerei sowie Information und Kommunikation einen starken Zuwachs an kurzarbeitenden Betrieben zu verzeichnen – obgleich mit einer geringeren absoluten Zahl an Betrieben.

In Abschnitt 2.1 wurde betont, dass die Krise über die Handelsverflechtungen nach Deutschland importiert wurde; entsprechend stark betroffen waren die exportnahen Branchen. Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels zeigen, dass die Betriebe aus exportorientierten Branchen auch verstärkt Kurzarbeit genutzt haben. Das Verarbeitende Gewerbe weist mit einem Anteil des Auslandsgeschäfts am gesamten Geschäftsvolumen von 18 Prozent die stärkste Exportorientierung auf. Für die kurzarbeitenden Betriebe aus diesem Wirtschaftszweig liegt dieser Wert mit knapp 27 Prozent noch deutlich höher. In den Wirtschaftsabschnitten Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen sowie bei den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen liegt der Anteil des ausländischen Geschäftsvolumens für die kurzarbeitenden Betriebe ebenfalls über dem Durchschnitt der jeweiligen Branche. Die anderen oben genannten Wirtschaftsabschnitte weisen dagegen niedrigere Exportquoten auf. Für das Baugewerbe sowie die sonstigen Dienstleistungen zeigt sich im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe, dass die konjunkturelle Kurzarbeit von den Betrieben erst mit zeitlicher Verzögerung verstärkt eingesetzt wurde. Dort schienen also weniger die Exportausrichtung als vielmehr nachgelagerte Effekte eine Rolle gespielt zu haben. Während also der Anstieg der Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe vor allem dem Einbruch der Exportnachfrage geschuldet ist, dürften im Baugewerbe (neben den saisonalen Effekten) eine in der Krise allgemein geringere Investitionstätigkeit und bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen eine geringere Nachfrage durch das Verarbeitende Gewerbe und die verschlechterten Möglichkeiten zur eigenen Kreditaufnahme eine Rolle gespielt haben.

Abbildung A19

Kurzarbeitende Betriebe nach Wirtschaftszweigen, 2009 bis 2010



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Anzeigen zum Kurzarbeitergeld), eigene Berechnungen.

Die deutsche Wirtschaft weist einen hohen Anteil von Klein- und Kleinstbetrieben auf. In den internationalen Handel sind aber die Großunternehmen relativ stärker involviert. Mussten Großunternehmen deshalb häufiger Kurzarbeit in Anspruch nehmen als kleine? Wie Daten des Betriebshistorik-Panels zeigen, hat der Anteil an Klein- und Kleinstbetrieben keinen Einfluss darauf, wie stark Kurzarbeit in einem Wirtschaftszweig genutzt wurde. Stellt man Betriebe mit und ohne Kurzarbeit für die oben genannten Wirtschaftssektoren gegenüber, zeigen sich keine systematischen Unterschiede hinsichtlich der Betriebsgröße.

Tabelle A8

Kurzarbeitende Betriebe im ersten Halbjahr 2009 nach Geschäftserwartung

Betriebe mit negativen Erwartungen bezüglich des Geschäftsvolumens 2009 gegenüber 2008	Horten von Arbeitskräften	34 % (± 6,0)
	Rückgang der Beschäftigung	**34 % (± 6,0)**
Betriebe mit der Erwartung, dass das Geschäftsvolumen 2009 im Vergleich zu 2008 gleicht bleibt oder steigt	**Gleichbleibende oder erhöhte Beschäftigung**	**20 % (± 5,5)**
	Rückgang der Beschäftigung	12 % (± 4,5)

Anmerkung: Jeweils gewichteter Anteil der Betriebe an allen kurzarbeitenden Betrieben.
In Klammern: 95 %-Konfidenzintervalle nach Fischer et al. (2008) in Prozentpunkten.
Quelle: Eigene Berechnungen, Darstellung auf Basis von Frick/Wirz (2005).

Ein wichtiges Ziel des Instrumentes Kurzarbeit bestand darin, negative Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Beschäftigung durch das Halten von Arbeitskräften soweit wie möglich abzudämpfen. Nutzen also ausschließlich Firmen, die von der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren, Kurzarbeit? Oder nahmen möglicherweise auch Firmen das Instrument in Anspruch, die eine positive Geschäftserwartung bzw. einen positiven Geschäftsverlauf aufwiesen? Crimmann/Wießner (2009) fanden für die Abschwungphase 2002/03 eine positive Korrelation zwischen den negativen Geschäftserwartungen für 2003 und der Wahrscheinlichkeit, Kurzarbeit zu nutzen. Nun wird die Perspektive erweitert, indem untersucht wird, wie sich bei den von der jüngsten Krise betroffenen Betrieben die Beschäftigung und der Einsatz der Kurzarbeit entwickelten.

Mit Daten aus dem IAB-Betriebspanel lässt sich ermitteln, in welchem Ausmaß Firmen mit unterschiedlichen Geschäftserwartungen das Instrument genutzt haben (vgl. Tabelle A8 sowie Dietz/Stops/Walwei 2010; Dietz et al. 2011). Einerseits hatten gut zwei Drittel (68 %) der kurzarbeitenden Betriebe negative Geschäftserwartungen. Bei der Hälfte dieser Betriebe könnte man auf den ersten Blick vermuten, dass Kurzarbeit keine Wirkung hatte, da diese gleichzeitig Beschäftigung abbauten. Jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie ohne Kurzarbeit möglicherweise noch mehr Beschäftigte entlassen hätten. Auf der anderen Seite hatten 20 Prozent der kurzarbeitenden Betriebe weder negative Geschäftserwartungen für 2009 noch eine (zwischen Juni 2008 und Juni 2009) rückläufige Beschäftigung. Zwar ist nicht auszuschließen, dass es für diese Betriebe triftige ökonomische Gründe für die Nutzung von Kurzarbeit gab, z. B. weil einzelne Geschäftszweige durch die Krise in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob bei einer gleichbleibenden oder positiven tatsächlichen Geschäftsentwicklung solche Unterstützungsleistungen für diese Unternehmen zu rechtfertigen sind.

3.3.3 Beschäftigungseffekte: Hat Kurzarbeit Arbeitsplätze gesichert?

Obwohl sich die Beschäftigung insgesamt auch in der Krise als erstaunlich stabil erwies, gab es deutliche Beschäftigungsverluste in den Betrieben, die von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar betroffen waren. Dies galt vor allem für die Automobilindustrie, die Chemische Industrie und den Maschinenbau sowie für ungelernte und angelernte Beschäftigte. Laut Bellmann/Gerner (2011) ging die Beschäftigung in den Jahren 2008 und 2009 in den von der Krise betroffenen Bereichen um 6 Prozent zurück. Kaum Beschäftigungsverluste gab es in Betrieben mit relativ großen Anteilen von Fachkräften. Dies stützt die These von Möller (2009), dass es gerade die Betriebe in den

besonders krisengeschüttelten Branchen waren, die einen Fachkräftemangel erwarteten und deswegen ihre Fachkräfte auch in der Krise gehalten haben.

Zudem vergleichen Bellmann/Gerner (2011) in der Gruppe der von der Krise betroffenen Betriebe solche, die von der Kurzarbeiterregelung Gebrauch machten, mit denen, die das nicht getan haben. In den Betrieben mit Kurzarbeit war der Beschäftigungsverlust gering und insignifikant, während in den anderen Betrieben ein hochsignifikanter Rückgang der Beschäftigung um knapp 6 Prozent zu verzeichnen war. Darüber hinaus wurde auch für Betriebe mit Kurzarbeit festgestellt, dass sie im Jahr 2009 die Beschäftigung abgebaut haben, unabhängig davon, ob sie von der Krise betroffen waren oder nicht.

Unter Verwendung desselben Datensatzes schätzen Boeri/Brücker (2011) den Umfang des Beschäftigungseffekts der Kurzarbeit in den Betrieben: Er entsprach etwa der Zahl der Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit. Auf der Basis von makroökonomischen Berechnungen schließen sie jedoch geringe Mitnahmeeffekte nicht aus, d. h., einige der betroffenen Arbeitsplätze wären auch ohne Kurzarbeitergeld erhalten worden. Scholz/Sprenger/Bender (2011) haben Auswertungen von Abrechnungslisten der Kurzarbeiter im Stadtgebiet Nürnberg vorgenommen. Sie kommen zum Ergebnis, dass durch die Regelung zur Kurzarbeit rein rechnerisch eine Erhöhung der lokalen Arbeitslosenquote um mindestens 0,4 bis 0,5 Prozentpunkte vermieden wurde.

3.3.4 Kurzarbeit: Was gibt es zu verbessern?

Die staatliche Förderung der Kurzarbeit hat – neben der flexiblen Nutzung von Arbeitszeitkonten (vgl. Abschnitt 3.4) – erheblich zum Erhalt der Beschäftigung während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 beigetragen. Dabei erwies es sich als besonders günstig, dass die Krise in Deutschland zwar mit einem drastischen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts verbunden war, aber wesentlich schneller als erwartet überwunden werden konnte. Damit konnten unerwünschte Effekte des Kurzarbeitergelds weitgehend vermieden werden. Insbesondere hat sich die Befürchtung nicht bewahrheitet, dass Beschäftigte wegen des Kurzarbeitergelds in unproduktiveren Betrieben verbleiben und damit im Aufschwung den produktiveren Betrieben nicht mehr zur Verfügung zu stehen.

Allerdings zeigen Analysen, dass auch solche Firmen Kurzarbeit genutzt haben, die keine besonders ausgeprägte Unterauslastung ihrer Produktionskapazitäten zu beklagen hatten (präziser ausgedrückt: Betriebe, die keinen Rückgang ihres Geschäftsvolumens erwarteten). Unternehmen entscheiden auf der Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen, ob sie ihre Arbeitskräfte halten und Kurzarbeit nutzen. Aus Sicht des Staates verfehlt der Einsatz von konjunktureller Kurzarbeit sein Ziel, wenn die betroffenen Arbeitskräfte ohnehin und möglicherweise erst später entlassen würden oder wenn der Betrieb die betroffenen Arbeitskräfte auch ohne Kurzarbeit gehalten hätte. Großzügigere Kurzarbeitergeldregelungen sind mit dem Risiko behaftet, dass nicht mehr überlebensfähige Wirtschaftsstrukturen zunächst erhalten werden und nachfolgende Anpassungen dann ggf. noch schmerzlicher ausfallen. Deshalb sollte für den Einsatz von Kurzarbeit ein Instrumentarium entwickelt werden, das es dem Staat erlaubt, Betriebe in einer vorübergehenden Schieflage unbürokratisch, aber zielgerichtet zu unterstützen.

Eine Option bestünde darin, den Zugang zu Kurzarbeit auf die „richtigen" Unternehmen zu beschränken. Dabei wären zwei Aspekte zu berücksichtigen: Einerseits wären bessere Zugangsbedingungen für Firmen in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation zu schaffen, andererseits müsste der Zugang für Firmen, die sich in einer insgesamt stabilen wirtschaftlichen Lage befinden, verschlossen werden. In der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise wurde besonders dem ersten Aspekt Rechnung getragen. Die Bedingungen für den Einsatz der Kurzarbeit wurden gelockert und unter bestimmten Voraussetzungen eine volle Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen bei Kurzarbeit gewährt.

Dabei wurden jedoch Firmen in einer relativ stabilen wirtschaftlichen Lage nicht ausgeschlossen. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten könnten die Regeln, die sich auf die wirtschaftliche Situation der Unternehmen beziehen, restriktiver gestaltet werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gerade die zügige Bearbeitung von Anträgen und das unkomplizierte Verfahren die Inanspruchnahme von Kurzarbeit erleichtert haben.

Wie Crimmann et al. (2010) gezeigt haben, nutzen vor allem diejenigen Betriebe Phasen der Kurzarbeit dazu, ihre Beschäftigten weiterzubilden, die dies auch generell häufiger tun als andere Betriebe. Daran hat sich durch die neu geschaffenen Anreize zur Weiterbildung in Kurzarbeit nichts Grundlegendes geändert. Das bedeutet entweder, dass für nicht weiterbildungsaffine Betriebe die entsprechenden finanziellen Anreize nicht ausreichend waren oder dass es ihnen nicht möglich war, geeignete Weiterbildungsträger zu finden, mit denen sie gemeinsam adressaten- und zielgerechte Weiterbildungsmaßnahmen anbieten konnten. Ein Ansatzpunkt zur besseren Nutzung der Ausfallzeiten könnte die unbürokratische Anerkennung von internen Weiterbildungsmaßnahmen sein. So kann das Weiterbildungsangebot optimal an den betrieblichen Bedürfnissen ausgerichtet werden.

3.4 Arbeitszeitkonten als anderes Flexibilitätsmodell

Arbeitszeitkonten sind als Instrument der Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland mittlerweile weit verbreitet. Für Betriebe bieten sie den Vorteil, dass sie damit den Arbeitseinsatz an die Auftragslage anpassen können, ohne dabei auf den externen Arbeitsmarkt zurückgreifen zu müssen (Carstensen 2000; Gerner 2009). Dadurch sparen sich die Betriebe z. B. Such- und Einarbeitungs- bzw. Entlassungskosten. Aus Sicht der Beschäftigten ergeben sich zumindest potenziell zwei zentrale Vorteile: Zum einen können sie souveräner über ihre Zeit verfügen, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern kann (Bellmann/Gewiese 2004). Zum anderen können Beschäftigungsverhältnisse stabiler werden. Tatsächlich haben allerdings die betrieblichen Belange in der Regel Vorrang vor den Belangen der Beschäftigten, d. h. die Mitarbeiter können üblicherweise nur dann von einer erhöhten Arbeitszeitsouveränität profitieren, wenn dies mit den betrieblichen Erfordernissen vereinbar ist (Lindecke 2008; Hamm 2008).

Empirische Analysen stützen die Vermutung, dass Arbeitszeitkonten vor allem in der Anfangsphase der Krise 2008/09 zu einer Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen haben. So zeigen Auswertungen des IAB-Betriebspanels eine weite Verbreitung von Arbeitszeitkonten, und anhand der Daten der Betriebsrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung kann festgestellt werden, dass in den Betrieben in hohem Maße Arbeitszeitguthaben von den Beschäftigten während der Krise abgebaut wurden. Die bisherige Evidenz bezüglich der Beschäftigungseffekte auf der Mikroebene ist allerdings unklar und bedarf einer näheren Betrachtung. Auf diese Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen.

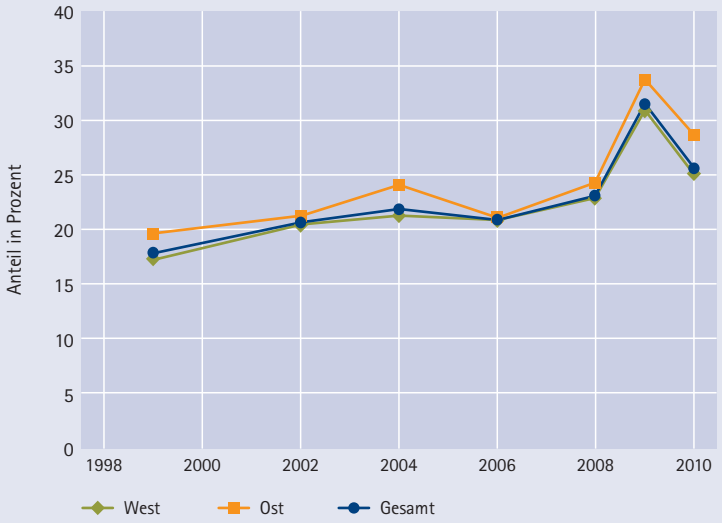
3.4.1 Die Verbreitung von Arbeitszeitkonten

In diesem Abschnitt beruhen die Auswertungen auf den Daten des IAB-Betriebspanels (1999–2010). Hierbei handelt es sich um eine seit 1993 (in Westdeutschland) bzw. 1996 (in Ostdeutschland) durchgeführte Erhebung auf Basis persönlicher Interviews mit Führungskräften der mittlerweile jährlich ca. 16.000 teilnehmenden Betriebe. Die Daten des IAB-Betriebspanels können dabei als repräsentativ für Betriebe der deutschen Volkswirtschaft mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrachtet werden (für weitere Ausführungen siehe Fischer et al. 2009).

Abbildung A20 zeigt die Entwicklung des Anteils der Betriebe mit Arbeitszeitkonten. Während dieser vor der Krise immer zwischen 20 und 25 Prozent lag, ist er von 2008 auf 2009 sprunghaft auf mehr als 30 Prozent gestiegen. Nach der Krise ging er wie-

Abbildung A20

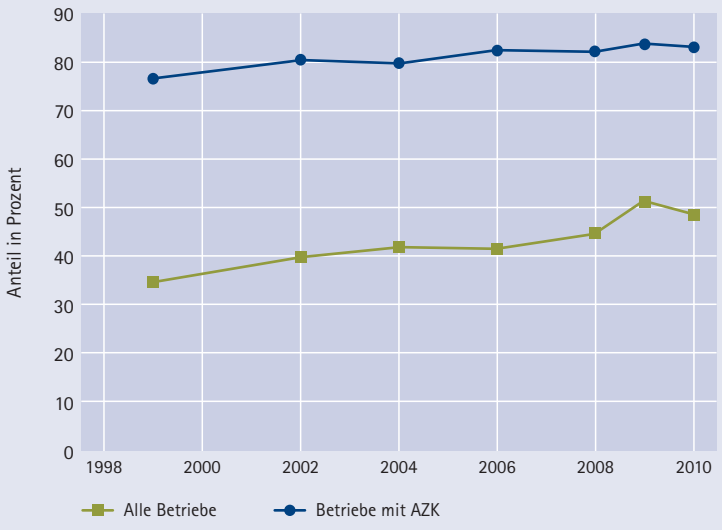
Betriebe mit Arbeitszeitkonten, 1999 bis 2010



Quelle: IAB-Betriebspanel. Hochgerechnete Werte.

Abbildung A21

Beschäftigte mit Arbeitszeitkonten, 1999 bis 2010



Quelle IAB-Betriebspanel. Hochgerechnete Werte.

der etwas zurück. Inwieweit es sich bei diesem Spitzenwert im Jahr 2009 tatsächlich um einen kriseninduzierten Anstieg des Anteils von Betrieben mit Arbeitszeitkonten handelt oder inwieweit bereits bestehende innerbetriebliche Regelungen im Zuge der Krise als Arbeitszeitkonten deklariert wurden, etwa weil sie als wichtiges Instrument der Krisenbewältigung in aller Munde waren, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. In jedem Fall gewannen Arbeitszeitkonten während der Krise an Bedeutung.

Der Anteil der Beschäftigten mit Arbeitszeitkonten ist seit Ende der 1990er von etwa 35 Prozent auf mehr als 50 Prozent während der Krise gestiegen (vgl. Abbildung A21). Der Anteil der Beschäftigten mit Arbeitszeitkonten ist höher als der Anteil der Betriebe mit Arbeitszeitkonten, da Arbeitszeitkonten in größeren Betrieben wesentlich häufiger sind. Auch dieser Indikator zeigt, dass dieses Instrument mit der Zeit wichtiger geworden ist.

3.4.2 Die Nutzung der Arbeitszeitkonten während der Krise

Aufgrund der unzureichenden Datenlage können viele Analysen zur Wirtschaftskrise bisher kaum berücksichtigen, in welchem Umfang und in welcher Intensität Arbeitszeitkonten genutzt wurden, um Schwankungen der Auftragslage auszugleichen. Anhand der IAB-Arbeitszeitrechnung lässt sich jedoch zeigen, in welchem Umfang die Guthaben auf den Arbeitszeitkonten während der Krise abgeschmolzen sind. Danach wurden im Durchschnitt aller beschäftigten Arbeitnehmer im Jahr 2009 die Guthaben um neun Stunden gegenüber dem Vorjahr abgebaut. Somit hat der Abbau der Plusstunden auf den Arbeitszeitkonten ähnlich stark zur Reduktion der Arbeitszeit beigetragen wie der Abbau bezahlter Überstunden (vgl. Abschnitt 2.1).

Die Betriebsrätebefragung des WSI im dritten Quartal 2009 hat überdies ergeben, dass der Abbau von Guthaben beziehungsweise der Aufbau von Zeitschulden auf Arbeitszeitkonten die häufigste Maßnahme zur Beschäftigungssicherung bei Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten und Betriebsrat war. Insgesamt hatte jeder dritte Betrieb einen Abbau von Guthaben bzw. Aufbau von Zeitschulden bereits durchgeführt, geplant oder diese Maßnahme durchgeführt und weiter geplant. Daneben wurden zum Teil auch Kurzarbeit, Urlaubsregelungen oder personelle bzw. organisatorische Umstrukturierun-

gen zur Beschäftigungssicherung eingesetzt. Betriebe, die sich von der Wirtschaftskrise betroffen fühlten, haben den Abbau von Zeitguthaben weit häufiger genutzt als Betriebe, die sich nach eigener Einschätzung nicht davon betroffen fühlten. In den meisten Fällen war die Krise auch Ursache für den Guthabenabbau. So war der Einsatz von Arbeitszeitkonten weit verbreitet und auch der Umfang, in dem Guthaben abgebaut wurden, war beträchtlich.

In den Betrieben, die von der Wirtschaftskrise betroffen waren und deswegen Zeitguthaben abgebaut haben, waren die Arbeitszeitkonten vor Beginn der Wirtschaftskrise gut gefüllt, im Durchschnitt mit 72 Stunden je Beschäftigtem. Nach dem Abbau waren hingegen die durchschnittlichen Guthaben auf 27 Stunden geschrumpft, d. h. zwischen dem dritten Quartal 2008 und dem dritten Quartal 2009 sind rund 45 Stunden pro beschäftigten Arbeitnehmer abgebaut worden. Offensichtlich hat ein beträchtlicher Abbau der Guthaben stattgefunden. In 26 Prozent der Betriebe waren die Guthaben sogar vollständig aufgebraucht.

Aufgrund der starken Exportorientierung war die Industrie auch stärker von der Krise betroffen und baute die Arbeitszeitkonten mit durchschnittlich 50 Stunden je Beschäftigtem kräftiger ab als der Dienstleistungssektor mit „nur" 38 Stunden. Die ausgeprägte Flexibilität durch Arbeitszeitkonten beschränkte sich dabei nicht auf einzelne Arbeitnehmergruppen, sondern umfasste den großen Teil der Belegschaft, denn in sechs von zehn Betrieben war die deutliche Mehrheit der Beschäftigten vom Einsatz dieses Instruments betroffen. So haben in den Betrieben mit Arbeitszeitkonten im Schnitt jeweils mehr als 60 Prozent der Beschäftigten Plusstunden auf den Arbeitszeitkonten verringert.

Insgesamt betrachtet wurden in vielen Betrieben Guthaben abgebaut, jedoch gab es nur in wenigen Betrieben auch einen Aufbau von Zeitschulden infolge der Wirtschaftskrise. Zum Zeitpunkt der Befragung waren nur in 5 Prozent der von der Krise betroffenen Betriebe die Arbeitszeitkonten im Minus. Sofern jedoch Minusstunden gemacht wurden, war der Umfang beträchtlich. Im Durchschnitt wurden in den Betrieben, die Zeitschulden aufgebaut hatten, rund 46 Minusstunden pro Beschäftigten gemacht und über die Hälfte der Arbeitnehmer war davon betroffen.

Zusammenfassend hat die Betriebsrätebefragung gezeigt, dass die hohe Flexibilität der Unternehmen in der Krise 2008/09 zu einem beachtlichen Teil durch die angesammelten Guthaben während der vorangegangenen wirtschaftlichen Boomphase erklärt werden kann (vgl. auch Abschnitt 3.2). Arbeitszeitkonten wurden im Zuge der Krise intensiv genutzt, allerdings in der Regel nur bis zu dem Punkt, an dem die Zeitguthaben aufgebraucht waren. Insofern ist es eine offene Frage, was passiert, wenn eine Rezession die Betriebe nicht im Anschluss an eine Phase so deutlicher Überauslastung des Faktors Arbeit trifft. Arbeitszeitkonten können also zur Bewältigung von Krisen und damit zur Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit beitragen. Als sich die Wirtschaft wieder erholte, ermöglichten die Arbeitszeitkonten zudem eine schnelle Steigerung des Auslastungsgrades und der Produktivität (Zapf/Brehmer 2010). Darauf weisen die im Jahr 2010 um 3,8 Stunden je Arbeitnehmer gestiegenen Zeitguthaben hin (Fuchs et al. 2011).

3.4.3 Mikroökonometrische Evidenz zu den Beschäftigungseffekten von Arbeitszeitkonten während der Krise

Bislang liegen zu den Beschäftigungseffekten von Arbeitszeitkonten während der Krise kaum Erkenntnisse auf mikroökonometrischer Basis vor. Erste Ergebnisse liefern Untersuchungen mit dem IAB-Betriebspanel. So vergleichen Bellmann/Gerner (2011) die Beschäftigungsentwicklung von 2008 auf 2009 zwischen Betrieben, die von der Krise betroffen waren, und Betrieben, die nicht von der Krise betroffen waren. Es zeigt sich, dass die betroffenen Betriebe ihre Beschäftigtenzahl stark reduzierten (–6 %), wobei es keinen Unterschied zwischen Betrieben mit und Betrieben ohne Arbeitszeitkonten gibt. Betriebe mit Arbeitszeitkonten weisen zum Teil sogar einen etwas höheren Beschäftigungsverlust auf,

wenngleich der Unterschied zu den Betrieben ohne Arbeitszeitkonten statistisch nicht signifikant ist.

Ein Grund für dieses überraschende Ergebnis kann darin liegen, dass Betriebe mit Arbeitszeitkonten systematisch stärker von der Krise betroffen waren als Betriebe ohne Arbeitszeitkonten. So beeinträchtigte die Krise insbesondere die exportorientierten Betriebe des sekundären Sektors, in denen Arbeitszeitkonten weiter verbreitet sind als anderswo. Aufgrund des drastischen Einbruchs der Aufträge und Umsätze mussten diese Betriebe verschiedene Formen der Anpassung nutzen, also sowohl Arbeitskräfte durch Arbeitszeitverkürzung horten als auch Arbeitskräfte entlassen, um die Krise zu bewältigen.

Wie in Gerner (2012) gezeigt werden kann, ist der Umsatz in den Krisenbetrieben mit Arbeitszeitkonten tatsächlich etwas stärker eingebrochen als in den Krisenbetrieben ohne Arbeitszeitkonten. Dieser stärkere Umsatzrückgang wiegt allerdings den stärkeren Beschäftigungsrückgang nicht auf, sodass die Arbeitsproduktivität (pro Kopf) in den von der Krise betroffenen Betrieben mit Arbeitszeitkonten sogar etwas weniger eingebrochen ist (wenngleich der Unterschied nicht signifikant ist) als in den von der Krise betroffenen Betrieben ohne Arbeitszeitkonten (Gerner 2012).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Daten des IAB-Betriebspanels zeigen eine weite Verbreitung von Arbeitszeitkonten. Auch belegen die Auswertungen auf der Grundlage der Betriebsrätebefragung des WSI, dass die Arbeitszeitkonten in der Krise intensiv genutzt wurden, um Zeitguthaben abzubauen. Der Aufbau von Arbeitszeitschulden war indes eher die Ausnahme. Jedoch liefern Studien auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels, die die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitkonten während der Krise untersuchen, keine empirischen Belege dafür, dass der Einsatz dieses Instruments beschäftigungsstabilisierend gewirkt hat. Wie passen diese Ergebnisse zusammen? Betriebswirtschaftlich kann ein Grund darin liegen, dass Betriebe Arbeitszeitkonten weniger deswegen einführen, um die Beschäftigung zu stabilisieren (oder allgemein um Arbeitskräfte zu halten), sondern um Überstundenzuschläge zu sparen. Zudem könnte das beschäftigungsstabilisierende Potenzial von Arbeitszeitkonten begrenzt sein. So konnten Beschäftigte vor Ausbruch der Krise zwar 100 oder auch 200 Plusstunden auf ihrem Konto angesammelt haben, angesichts der Schwere der Krise dürfte dieser Puffer allerdings schnell aufgebraucht gewesen sein. Ein weiterer Grund könnte der jährliche Erhebungsrhythmus des IAB-Betriebspanels sein, wonach eine stabilisierende Wirkung von Arbeitszeitkonten während der ersten Krisenmonate im Jahresvergleich nicht mehr nachweisbar ist. Ein Problem des IAB-Betriebspanels kann schließlich darin liegen, dass keine Angaben zur Veränderung der Arbeitszeitkontensalden vorliegen und damit der Umfang und die Intensität der Nutzung von Arbeitszeitkonten nicht hinreichend abgebildet werden kann.

3.5 Sozialpartnerschaft während der Wirtschaftskrise: Tarifbindung, Betriebsrat und betriebliche Bündnisse

Grundsätzlich tragen zwei Säulen das deutsche System der Arbeitsbeziehungen: die Tarifautonomie und die betriebliche Mitarbeitervertretung durch Betriebsräte. Überbetriebliche Verbands- oder Flächentarifverträge spielen eine wesentliche Rolle bei der Regelung von Arbeitsbedingungen und bei der Lohnfindung. Sie werden meist für Regionen und Branchen ausgehandelt und sorgen dort für einheitliche Wettbewerbsbedingungen bei den Arbeitskosten. Für den einzelnen Betrieb ergibt sich daraus eine gesicherte Planungs- und Kalkulationsgrundlage. Zudem herrscht Betriebsfrieden während der Laufzeit der Verträge. Der Verhandlungs- und Koordinationsaufwand bei Tarifverhandlungen liegt bei den Verbänden, was die Betriebe zusätzlich entlastet.

Löhne und Arbeitsbedingungen können jedoch nicht nur auf Branchenebene über (Flächen-)Tarifverträge, sondern auch auf Betriebs- oder Unternehmensebene (Firmentarifverträge) oder in individuellen Arbeitsverträgen geregelt werden. Individuelle Arbeitsverträge werden vor allem in kleineren Betrieben geschlossen. Für größere Firmen wird der Ver-

waltungsaufwand schnell zu groß, wenn mit jedem Beschäftigten einzeln ein Arbeitsvertrag verhandelt werden muss.

Im Arbeitsrecht haben Tarifverträge Vorrang gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen und können deshalb auch als Mindestarbeitsbedingungen interpretiert werden. Allerdings gelten Branchentarifverträge ihren Kritikern häufig als zu starr, da sie branchenweit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt werden und somit nicht die Situation jedes einzelnen Betriebs berücksichtigen können. Mittlerweile sind jedoch Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen weit verbreitet, die explizit betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Insbesondere betriebliche Bündnisse, die im Rahmen solcher Öffnungsklauseln abgeschlossen werden, gelten als wichtiges Flexibilisierungsinstrument. Dadurch haben betriebsbezogene Regelungen und die betrieblichen Interessenvertretungen in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Das gesamte System der Lohnfindung und der Aushandlung von Arbeitsbedingungen ist vielschichtiger geworden.

Auf betrieblicher Ebene regelt das Betriebsverfassungsgesetz die institutionalisierte Interessenvertretung der Beschäftigten. Formal herrscht eine klare funktionale Trennung zwischen der Mitbestimmung auf Branchenebene und auf betrieblicher Ebene. Die Praxis ist jedoch geprägt von einem vielfältigen Ineinandergreifen beider Ebenen mit wechselseitigen Abhängigkeiten. So obliegt den Betriebsräten die Umsetzung und Überwachung geltender Tarifverträge.

Beide Ebenen prägen die deutsche Wirtschaft und bildeten auch den Rahmen, in dem sich viele Betriebe während der globalen Wirtschaftskrise bewegen konnten. Inwieweit die beiden Institutionen Branchentarifvertrag und Betriebsrat zur Stabilisierung der Wirtschaft und der Beschäftigung beigetragen haben, ist bislang weitgehend unerforscht. Eine Reduzierung des Deckungsgrads von Branchentarifverträgen durch Arbeitgeberaustritte ist insgesamt eher unwahrscheinlich, da aufgrund der Nachwirkungsfristen von Tarifverträgen eine kurzfristige Entlastung bei den Personalkosten nicht zu erwarten ist. Auch mit Blick auf die Verbreitung von Betriebsräten spricht wenig dafür, dass die Krise zu einem geringeren Deckungsgrad führen sollte. Eher im Gegenteil: Die Gründung eines Betriebsrats erfolgt häufig, wenn der Betrieb wirtschaftlich in Bedrängnis gerät (Schlömer/Kay 2010).

Eine offene Frage ist darüber hinaus, ob das Schließen betrieblicher Bündnisse in der Krise von den Betrieben als eine probate Anpassungsstrategie betrachtet wurde, die verstärkt angewendet wurde (Heckmann et al. 2009). Unter dem Aspekt der Krisenbewältigung sind die konkreten Auswirkungen betrieblicher Bündnisse auf die Beschäftigungsentwicklung von besonderem Interesse. In Abschnitt 3.5.3 soll daher der Frage nachgegangen werden, ob betriebliche Bündnisse in der Krise zur Stabilisierung von Beschäftigung beigetragen haben.

3.5.1 Entwicklung der Tarifbindung

Unabhängig von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich das bundesdeutsche System industrieller Beziehungen seit den 1990er Jahren stark verändert. Die Erosion der Branchentarifbindung spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Damit ist nicht nur die deutlich abnehmende formale Geltung, d. h. die quantitative Reichweite, von branchenweiten Verbandstarifverträgen angesprochen (Ellguth/Kohaut 2010). Im Zuge der Flexibilisierung des Tarifsystems schwindet auch die Normsetzungskraft tariflicher Standards – Stichworte: kontrollierte Dezentralisierung, Differenzierung von Tarifnormen (Haipeter 2010; Bispinck 2004). Darunter fällt auch die „unkontrollierte oder wilde Dezentralisierung", also die Unterschreitung tariflicher Normen in tarifgebundenen Betrieben (Schroeder/Weinert 1999; Artus 2003).

Wie immer man diese ‚qualitativen' Entwicklungen einschätzt, zentral für die Diskussion ist und bleibt, wie sich der Deckungsgrad der Flächentarifbindung entwickelt – und damit die Frage, warum Manager

bzw. Eigentümer den Arbeitgeberverband und damit den Branchentarif verlassen. Die in der Öffentlichkeit diskutierten Argumente zur Erklärung dieser vermeintlichen Fluchttendenzen stellen vor allem auf die mit den Tarifabschlüssen verbundenen (zu hohen) Kosten und die mangelnde Flexibilität tariflicher Regelungen ab. Die Betriebe würden dadurch „aus den Verbänden getrieben" und versuchten nur, sich dem engen Korsett betriebsfremder, an wenigen Großbetrieben orientierter Normen zu entziehen.

Seit Anfang der 1990er Jahre haben die Tarifparteien als Reaktion auf diese Kritik sogenannte Öffnungs- und Härtefallklauseln in die Tarifverträge eingebaut. Damit kann unter bestimmten Voraussetzungen von den tariflich vereinbarten Normen abgewichen werden. Durch diese Reform innerhalb des Systems sollte auch dessen äußerer Erosion Einhalt geboten werden (Bispinck 2004; Kohaut/Schnabel 2007). Mittlerweile sind Öffnungsklauseln Bestandteil der meisten Tarifverträge.

Im IAB-Betriebspanel werden die Daten zur Tarifbindung seit 1996 für Ost- und Westdeutschland erhoben. Auch wenn die Entwicklung der Tarifbindung uneinheitlich verläuft, so ist in der langen Sicht die rückläufige Tendenz eindeutig (Ellguth/Kohaut 2011). In Abbildung A22 ist die Entwicklung der Branchentarifbindung sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch in der Privatwirtschaft dargestellt. Betrachtet man zunächst die Gesamtwirtschaft in Westdeutschland, so ging die dortige Flächentarifbindung von 70 Prozent der Beschäftigten im Jahr 1996 auf 56 Prozent im Jahr 2010 zurück. In Ostdeutschland war der Rückgang um 19 Prozentpunkte auf 37 Prozent noch stärker. Diese Entwicklung wird durch die Betriebe der Privatwirtschaft getrieben. Im öffentlichen Sektor bleibt die Flächentarifbindung im betrachteten Zeitraum weitgehend stabil. Die Finanz- und Wirtschaftskrise scheint für die Betriebe kein Grund für einen massenhaften Austritt gewesen zu sein. Dies verwundert nicht, da – wie oben erwähnt – ein Austritt

Abbildung A22

Flächentarifbindung der Beschäftigten, 1996 bis 2010

Anmerkung: 2010 verändertes Editingverfahren.

* ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: IAB-Betriebspanel.

aus dem Branchentarif keine kurzfristige Entlastung bei den Personalkosten bringt.

Die Daten zeigen zudem, dass in den letzten Jahren von einer Flucht aus dem Branchentarif keine Rede mehr sein kann. Inzwischen handelt es sich eher um einen Austausch von Betrieben, die den Branchentarif verlassen und solchen, die eintreten. Der starke Rückgang der Tarifbindung in den 1990er Jahren geht zu einem nicht unerheblichen Teil auf einen Wandel in der Betriebslandschaft zurück. So sind in größerem Umfang ältere Bestandsbetriebe aus dem Branchentarif ausgetreten, während die überwiegend kleinen Neugründungen auf eine Branchentarifbindung verzichtet haben.

Betrachtet man mögliche Gründe, warum Betriebe ihre Tarifbindung aufgeben, so lässt sich kein klares Bild des typischen Austrittsbetriebs zeichnen (Ellguth/Kohaut 2010). Immerhin zeigen die Daten, dass ein solcher Betrieb vor dem Austritt eher klein ist, über keinen Betriebsrat verfügt und im Rahmen des tariflich vereinbarten Lohnniveaus bleibt (keine übertarifliche Bezahlung). Umgekehrt reduziert es die Austrittswahrscheinlichkeit, wenn im Betrieb Arbeitszeitkonten genutzt werden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Einsatz von Flexibilisierungsinstrumenten den Verbleib im Branchentarif begünstigt. Allerdings zeigt sich bei anderen Instrumenten (z. B. dem Einsatz von Randbelegschaften) kein solcher Einfluss. Darüber hinaus ergeben sich eher unerwartete Zusammenhänge: So hat der typische Austrittsbetrieb einen vergleichsweise niedrigen Lohnkostenanteil sowie positive Beschäftigungserwartungen.

Möglicherweise haben die in der Öffentlichkeit diskutierten Argumente inzwischen ihre Gültigkeit verloren. Nachdem seit einiger Zeit nicht mehr von einer massenhaften Absetzbewegung aus dem Flächentarif gesprochen werden kann, handelt es sich vermutlich eher um individuelle Entscheidungen oder spezifische Motive und Anlässe, die dem Austritt zugrunde liegen. Dazu passt, dass die Zahl der Betriebe, die sich neu an einen Tarif binden, auf einem vergleichbaren Niveau liegt.

3.5.2 Entwicklung der Verbreitung von Betriebsräten

Wie schon erwähnt, ist das bundesdeutsche duale System der Interessenvertretung durch eine fortschreitende Verlagerung von Regelungskompetenzen von der überbetrieblichen auf die betriebliche Ebene gekennzeichnet. In der Öffentlichkeit wird diese Bedeutungsverschiebung in erster Linie unter dem Aspekt der Flexibilisierung des Tarifsystems diskutiert. Die in diesem Zusammenhang nach wie vor geforderte Erweiterung betrieblicher Handlungsspielräume tarifgebundener Betriebe setzt (mehr oder weniger stillschweigend) die Existenz eines kompetenten betrieblichen Verhandlungspartners voraus, der die Interessen der Arbeitnehmer bündelt und vertritt. Aber auch und gerade für die Betriebe ohne Tarifbindung stellt sich die Frage nach einer (gesetzlich legitimierten) Vertretung der Beschäftigten auf betrieblicher Ebene.

Vor diesem Hintergrund soll analog zur Tarifbindung ein Eindruck der quantitativen Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, d. h. der Verbreitung von Betriebsräten vermittelt werden. Tabelle A9 stellt die Verbreitung von Betriebsräten in der Privatwirtschaft (Betriebe ab fünf Beschäftigte) für Westdeutschland seit 1993 und für den Osten seit 1996 dar. Für den Anteil der Betriebe mit gesetzlich legitimierter Interessenvertretung lässt sich weder in den alten noch den neuen Bundesländern ein eindeutiger Trend ausmachen. Die Anteilswerte bewegen sich seit einigen Jahren in beiden Landesteilen um die Zehn-Prozent-Marke. In Westdeutschland liegt dies zwar um zwei Prozentpunkte unterhalb des Wertes von 1996, entspricht aber z. B. dem von 1993. In Ostdeutschland ist eine ähnlich geringe Schwankungsbreite zu beobachten. Eine nennenswerte krisenbedingte Gründung von Betriebsräten hat offensichtlich nicht stattgefunden.

Mehr Bewegung zeigt sich beim Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat. Hier zeigt sich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich ein allmählicher Abwärtstrend. Ob die in den letzten Jahren

Tabelle A9

Anteil der Betriebe bzw. Beschäftigten mit Betriebsrat, 1993 bis 2010

	Anteil der Betriebe mit Betriebsrat		Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat	
	Westdeutschland	Ostdeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
1993	10		51	
1996	12	11	51	43
1998	10	9	50	40
2000	12	12	50	41
2001	12	12	50	41
2002	11	11	50	42
2003*	11	11	48	40
2004	10	9	47	40
2005	11	10	47	40
2006	10	10	46	39
2007	10	10	46	39
2008	10	9	45	37
2009	10	10	45	38
2010	10	10	45	37

Anmerkung: Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab fünf Beschäftigte (ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck).

* Im Vergleich zum Vorjahr veränderte Fragestellung.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

kaum veränderten Anteilswerte Zeichen einer Stabilisierung sind, kann nur in der längeren Frist beantwortet werden.

3.5.3 Die Rolle betrieblicher Bündnisse in der Krise

Dass in der jüngsten Krise Massenentlassungen verhindert werden konnten, ist auch dem gemeinsamen Engagement der Sozialpartner und der Bundesregierung zu verdanken. Dabei gelang es den Unternehmen, Nutzen aus den institutionellen Reformen im deutschen System der industriellen Beziehungen zu ziehen. Dies gilt insbesondere für die tariflichen Öffnungsklauseln (Ellguth/Kohaut 2010). Diese erlauben es, von tarifvertraglichen Regelungen abzuweichen, wenn die Tarifvertragsparteien zustimmen. Auf dieser Basis können Unternehmen und Betriebsräte betriebliche Bündnisse für Beschäftigung und Standortsicherung abschließen. Dabei macht die Arbeitnehmerseite meistens Konzessionen im Arbeitszeit- und Entgeltbereich, für die die Arbeitgeber im Gegenzug Beschäftigungsgarantien und Investitionszusagen geben.

Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung und Standortsicherung sind kein auf breiter Front eingesetztes Instrument. Der Anteil der Betriebe mit entsprechenden Vereinbarungen erreicht gesamtwirtschaftlich nur 2 Prozent, der Anteil der betroffenen Beschäftigten immerhin 14 Prozent, da es sich überwiegend um Großunternehmen handelt. Am häufigsten werden diese im Bereich der Investitions- und Produktionsgüterindustrie (6 %) genutzt (Ellguth/Kohaut 2008). Bellmann/Gerner (2011) untersuchen die Verbreitung und die Wirkung von betrieblichen Bündnissen für Beschäftigung und Standortsicherung auf das betriebliche Beschäftigungsniveau für den Zeitraum 2006 bis 2009 mit Daten des IAB-Betriebspanels. Demnach setzen die Betriebe in zunehmendem Maße auf betriebliche Bündnisse für Beschäftigung und Standortsicherung – aber nicht nur solche, die von der Krise betroffen sind. Die von der Krise betroffenen Betriebe haben dank dieser Bündnisse signifikant weniger Personal abgebaut als vergleichbare Betriebe ohne diese Bündnisse. Dieses Ergebnis widerspricht Studien von Hübler (2005) und Bellmann et al. (2008), die negative und insignifikante Beschäftigungseffekte betrieblicher Bündnisse für Beschäftigung und Standortsicherung ermittelt haben. Unklar ist aber weiterhin, ob eher eine generelle Kompromissbereitschaft und -fähigkeit von Unternehmen und Betriebsräten durch den Abschluss von betrieblichen Bündnissen dokumentiert wird, oder spezifische, auf die Bedürfnisse des einzelnen Betriebs zugeschnittene Vereinbarungen den geringeren Personalabbau in den Bündnisbetrieben in der Krise erklären.

3.6 Stabilitätsanker in der Krise – der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich

In den vorangegangenen Abschnitten wurde ausführlich dargestellt, wie sich der deutsche Arbeitsmarkt an die globale Finanz- und Wirtschaftskrise angepasst hat. Doch Deutschland steht nicht für sich allein. Eingebunden in das internationale poli-

tische System und den internationalen Handelsverbund, beeinflusst die deutsche Reaktion auf die Krise die Situation in anderen Ländern, umgekehrt ist der deutsche Arbeitsmarkt nicht völlig losgelöst von den Maßnahmen, die anderswo ergriffen werden. Schließlich lohnt ein Blick über die Grenzen immer, um erfolgreiche und weniger erfolgreiche Praktiken zu identifizieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Im Folgenden werden zunächst die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und Arbeitsmarktentwicklung im internationalen Vergleich anhand aggregierter Kennzahlen für ausgewählte Länder erörtert. Einbezogen werden die USA und folgende EU-Länder: die fünf bevölkerungsreichsten und wirtschaftsstärksten Länder, nämlich Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien; ferner die Niederlande und Dänemark, die in der Vergangenheit häufig als beschäftigungspolitische Vorbilder galten; Irland als von der Krise besonders stark betroffenes westliches EU-Land und schließlich Polen und Estland als Vertreter der neuen EU-Länder.

3.6.1 Entwicklung ausgewählter Arbeitsmärkte in Krise und Aufschwung

Unterschiedliche Betroffenheit der Länder von der Krise

Als umfassendster Indikator für die Krise selbst kann die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) gelten, die in Abbildung A23 im Jahresvergleich wiedergegeben ist. Der Einbruch im Jahr 2009 war in Estland (–13,9 %) und Irland (–7,6 %) besonders drastisch. Dänemark, Deutschland, Italien und Großbritannien hatten Rückgänge von rund 5 Prozent zu verzeichnen. Geringer war der Rückgang in den USA (–2,6 %), den Niederlanden und Spanien. Im Jahr 2010 wuchsen die meisten Volkswirtschaften wieder, mit Ausnahme von Irland und Spanien. Polen stellt einen Sonderfall dar, weil es als einziges Land eine positive Wachstumsdynamik über die Krise hinweg behaupten konnte.

Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität

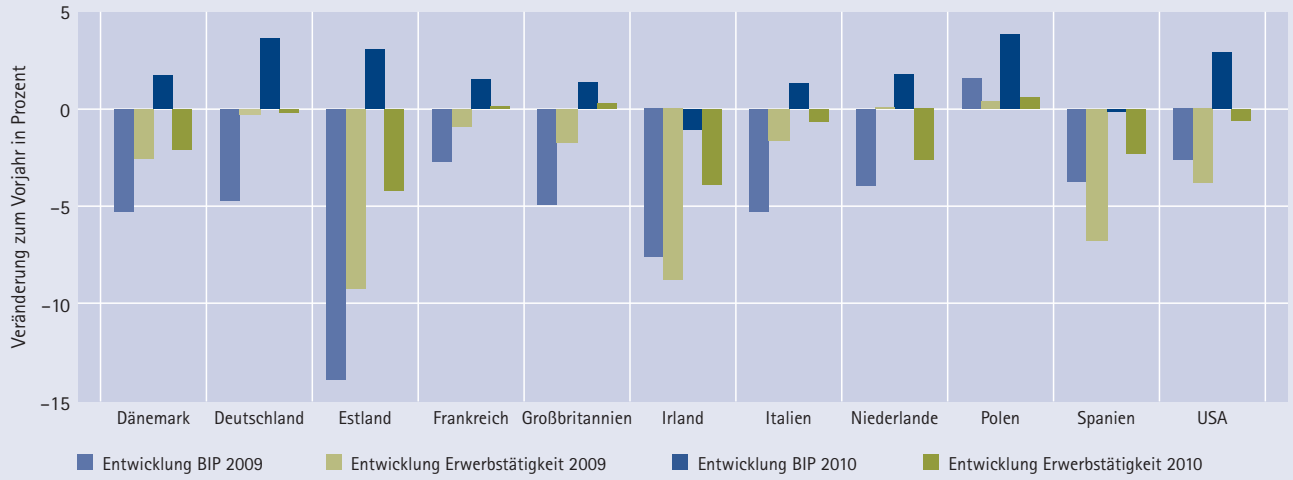
Im Ländervergleich fällt auf, dass nicht nur der Einbruch des realen BIP sehr unterschiedlich ausfiel, sondern auch die Reaktionen auf den jeweiligen Arbeitsmärkten. In den meisten Ländern setzte der Abbau der (saisonbereinigten) Erwerbstätigkeit im vierten Quartal 2008 bzw. im ersten Quartal 2009 ein[24] und hielt etwa ein Jahr lang an. Vom Jahr 2008 aufs Jahr 2009 war der Einbruch in Estland, Irland und Spanien besonders drastisch, aber auch die USA verzeichneten einen Rückgang von rund 4 Prozent (vgl. Abbildung A23). Bemerkenswert ist, dass mit dem im Jahr 2010 einsetzenden Aufschwung anders als nach vorangegangen Rezessionen in Ländern wie den USA oder Dänemark nicht mehr Beschäftigung aufgebaut wurde. Erst im Jahr 2011 konnten in den USA wieder Beschäftigungszuwächse verzeichnet werden. Unter den großen EU-Ländern konnte Deutschland den Stand der Erwerbstätigkeit von 2008 annähernd halten. Nach den Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung war diese in den Jahren 2009 und 2010 mit jeweils –0,2 Prozent allerdings leicht rückläufig.[25] Aber auch in Frankreich und Großbritannien war der Rückgang der Erwerbstätigkeit im Jahr 2009 gemäßigt ausgefallen (–0,9 % bzw. –1,7 %). Zudem setzte in beiden Ländern im Jahr 2010 wieder ein leichter Beschäftigungsaufbau ein. Polen stellt wiederum eine Ausnahme dar, da es das einzige Land war, in dem die Erwerbstätigkeit sowohl 2009 als auch 2010 leicht zunahm.

24 In den USA, dem Ausgangspunkt der Finanzkrise, setzte der Rückgang zwar schon etwa ein halbes Jahr früher ein, beschleunigte sich aber erst gegen Ende des Jahres 2008.

25 Die Zahlen zur Erwerbstätigkeit in diesem Abschnitt beruhen auf der Europäischen Arbeitskräfteerhebung, die in Deutschland als Teilstichprobe des Mikrozensus erhoben wird. Damit stellen sich die Entwicklungstrends in Deutschland geringfügig anders dar als in der Erwerbstätigenrechnung auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die von 2009 auf 2010 ein leichtes Plus von 0,5 Prozent ausweist.

Abbildung A23

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts und der Erwerbstätigkeit, 2009 und 2010



Quelle: EUROSTAT, OECD.

Die Krise wirkte sich auf einzelne Gruppen von Erwerbstätigen sehr unterschiedlich aus (ausführlicher dazu: OECD 2010). Anders als in früheren Rezessionen ist die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer sogar leicht gestiegen. Dagegen waren Jugendliche und junge Erwachsene überdurchschnittlich vom Personalabbau betroffen. Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in Irland, Estland, Spanien und den USA. Länderübergreifend waren Leiharbeitnehmer und befristet Beschäftigte besonders stark vom Personalabbau betroffen, ebenso Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe, und damit zugleich auch Männer stärker als Frauen. Eine Besonderheit stellt der Bausektor dar. In den USA, Spanien, Irland und Estland kam es im Vorfeld der Krise zu einer spekulativ bedingten Expansion im Baugewerbe. In diesen Ländern war die Wirtschaftskrise zugleich eine Strukturanpassungskrise des Bausektors. Der Rückgang der Erwerbstätigkeit in der Baubranche machte in diesen Ländern zwischen 30 Prozent (USA) und 46 Prozent (Spanien) des gesamten Rückgangs der Erwerbstätigkeit aus.

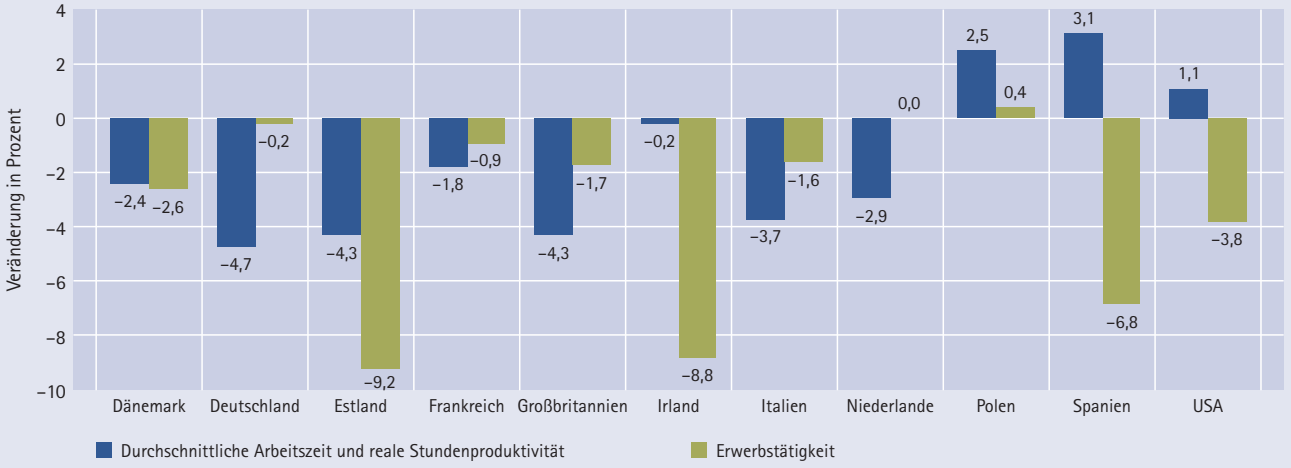
Die beträchtlichen Länderdivergenzen im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung in Krise und Aufschwung sind aber auch Ausdruck der unterschiedlichen Anpassungsreaktionen der Unternehmen auf den Nachfragerückgang. Wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits ausgeführt, können die Unternehmen die Beschäftigung grundsätzlich *extern* anpassen, d. h. durch Entlassungen oder im Extremfall auch durch Betriebsschließungen reduzieren. Sie können die Beschäftigung aber auch *intern* anpassen und trotz Auftragsrückgangs Mitarbeiter im Betrieb halten (Arbeitskräftehorten, vgl. Abschnitt 3.2), indem sie die Arbeitszeit pro Beschäftigten reduzieren und/oder pro Arbeitsstunde weniger Arbeitsleistung abrufen. Ob die externe oder die interne Anpassung dominiert, hängt in starkem Maße von institutionellen Gegebenheiten im jeweiligen Land ab, auf die weiter unten eingegangen wird.

Ein Rückgang der Arbeitszeit pro Erwerbstätigen und/oder der Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde kann als Indiz für eine überwiegend interne Anpassung herangezogen werden.[26] Der kumulierte Effekt beider Indikatoren war in Deutschland im Jahr

26 Allerdings kann die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit auch infolge von Entlassungen sinken, nämlich dann, wenn Vollzeitbeschäftigte stärker vom Personalabbau betroffen sind als Teilzeitkräfte.

Abbildung A24

Veränderung von Arbeitszeit*, Arbeitsproduktivität und Erwerbstätigkeit, 2009 gegenüber 2008**



* tatsächlich geleistete durchschnittliche Jahresarbeitszeit ** reale Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde

Quelle: EUROSTAT.

2009 mit –4,9 Prozent[27] am höchsten (siehe Abbildung A24), während die Erwerbstätigkeit (externe Anpassung) mit –0,2 Prozent hierzulande nur leicht gesunken ist. Auch in den Niederlanden, Frankreich, Italien und selbst in Großbritannien war der Rückgang der Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität zusammengenommen stärker als der Rückgang der Erwerbstätigkeit. In Estland, Irland und Dänemark verhielt es sich umgekehrt: Der Effekt des Beschäftigungsabbaus war stärker im Vergleich zum kumulierten Effekt der internen Anpassung. In Spanien und den USA nahmen die Stundenproduktivität und die Arbeitszeit zusammengenommen sogar zu, während die Erwerbstätigkeit überproportional abnahm (vgl. Abbildung A24).

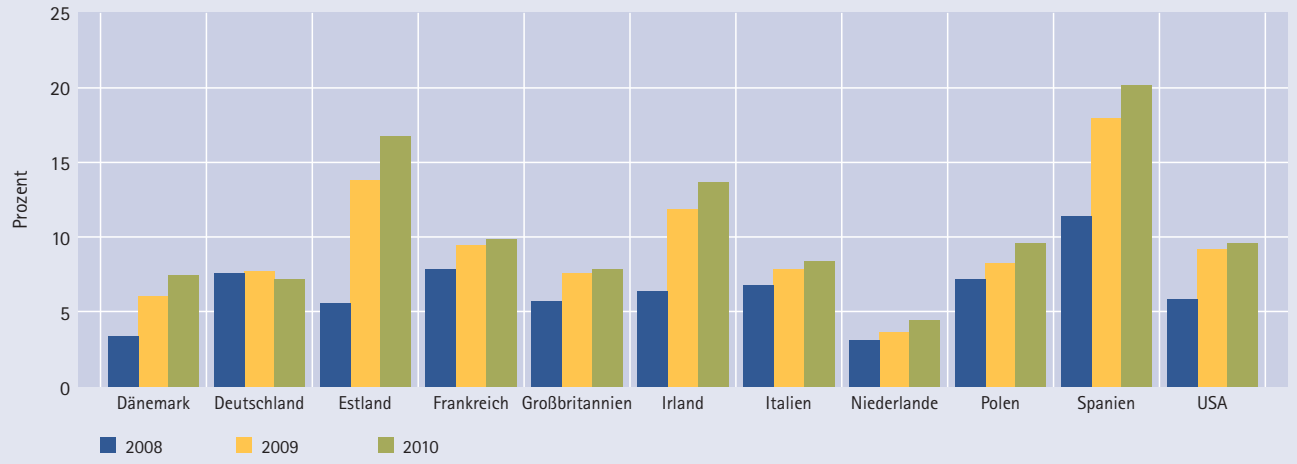
Für die Veränderung dieser Indikatoren im Aufschwung liegen die Daten noch nicht für alle Länder vor. Es ist aber bereits erkennbar, dass in den Ländern, in denen in der Rezession die interne Anpassung dominierte, diese im Aufschwung zum Tragen kommt – wenn auch in umgekehrter Richtung. So stiegen in Deutschland im Aufschwungjahr 2010 Arbeitszeit und Stundenproduktivität um insgesamt 3,1 Prozent. Davon entfielen allein 2,1 Prozent auf den Wiederanstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit. Wie in den Niederlanden und Italien war der Beschäftigungszuwachs in Deutschland dagegen deutlich geringer (nach der internationalen Statistik, vgl. Fußnote 20). Allerdings kann – im Gegensatz zur Einschätzung der OECD (2010) – in Deutschland nicht von einem „Jobless Growth", einem Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs, gesprochen werden. Gegen diese These spricht auch die Tatsache, dass nach amtlichen Daten die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (+1 %) im Jahresdurchschnitt 2010 stärker gestiegen ist als die Erwerbstätigkeit insgesamt (+0,5 %) (Fuchs et al. 2011).

Im Gegensatz zu früheren Rezessionen ist allerdings in Ländern mit einer überwiegend externen Anpassung (USA, Dänemark, Irland, Spanien) die Beschäftigung nach der Krise im Jahr 2010 nicht angestiegen. In den USA waren vor allem zu Beginn der Krise – und im Unterschied zu früheren Rezessionsphasen – die Zugänge in Beschäftigung (Einstellungen) zurückgegangen. Erst im späteren Verlauf (4/2008 und 1/2009) stieg die Zahl der Ent-

27 Davon entfielen 2,7 Prozent auf die Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit und 2,2 Prozent auf die gesunkene Stundenproduktivität.

Abbildung A25

Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern, 2008 bis 2010



Anmerkung: Jahresdurchschnitte nach harmonisiertem ILO-Standard.

Quelle: OECD.

lassungen stark an. Der Beschäftigungsaufbau seit Anfang 2010 wurde zunächst durch weniger Entlassungen und nicht durch mehr Einstelllungen getrieben. Mit der Zunahme der Zahl offener Stellen steigen seit 2011 sowohl die Zugänge in Beschäftigung (Einstellungen) wieder stärker an. Der Jobaufbau hat den Vorkrisenstand noch nicht erreicht, nimmt erst zusehends an Fahrt auf. Die Tatsache, dass 2011 netto wieder 2 Mio. neue Arbeitsplätze entstanden sind, deutet nicht – wie lange Zeit befürchtet – auf ein länger anhaltendes Wirtschaftswachstum ohne entsprechendes Beschäftigungswachstum („Jobless Recovery") hin.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Ländervergleich

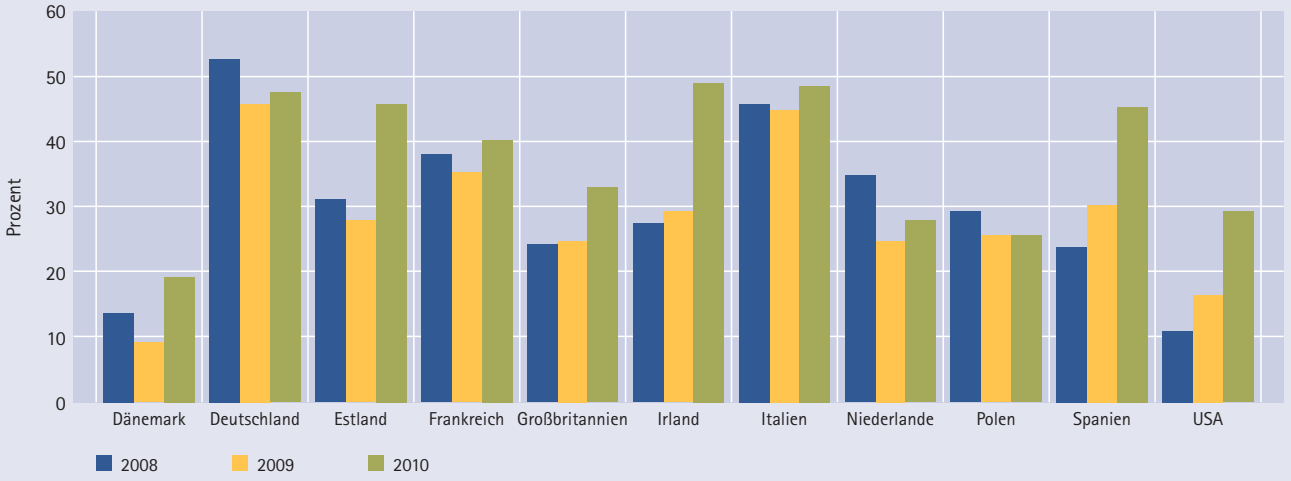
Vor Einsetzen der Krise war unter den Vergleichsländern die Arbeitslosigkeit in den Niederlanden und Dänemark besonders niedrig, und auch in Großbritannien und den USA lagen die Arbeitslosenquoten bei rund 6 Prozent (vgl. Abbildung A25). Deutschland hingegen verzeichnete im dritten Quartal 2008 mit 7,4 Prozent noch eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote. Seitdem kehrte sich die Rangfolge teilweise um: Die deutsche Quote war im ersten Quartal 2011 die zweitniedrigste[28] nach den Niederlanden. Spiegelbildlich zum Beschäftigungsrückgang war der Anstieg in Estland, Irland und Spanien besonders drastisch. Bemerkenswert ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Polen, der bei der relativ günstigen Beschäftigungsentwicklung eigentlich nicht zu erwarten wäre und möglicherweise auf einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen ist.

Die Rezession führte zudem in fast allen Ländern zu einem Anstieg der Unterbeschäftigung, der nicht in den offiziellen Arbeitslosenzahlen sichtbar wird, weil er Personen betrifft, die nicht (mehr) aktiv nach Arbeit suchen, weil sie an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, eine Arbeitsaufnahme für aussichtslos halten oder deren tatsächliche Arbeitszeit geringer als die gewünschte Arbeitszeit ist (unfreiwillige Teilzeitarbeit oder

28 Deutschland ist unter den Vergleichsländern zudem das einzige Land, in dem die Arbeitslosenquote der Altersgruppe 15–24 im Jahr 2010 (9,9 %) niedriger war als im Jahr 2008 (10,6 %). In der EU-27 stieg die Arbeitslosenquote dieser Gruppe im selben Zeitraum von 15,8 auf 21,1 Prozent, in den USA von 12,8 auf 18,4 Prozent.

Abbildung A26

Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen, 2008 bis 2010



Anmerkung: Als langzeitarbeitslos gilt, wer länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos ist.

Quelle: OECD.

Kurzarbeit). Nach Schätzungen der OECD war Ende 2009 die so erfasste „Unterbeschäftigung im weiteren Sinne" mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquoten nach ILO-Definition (OECD 2010).

Zudem stieg in den Ländern mit überwiegend externer Anpassung über Entlassungen (USA, Dänemark, Irland, Spanien) die Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 weiter an. Insbesondere erhöhte sich die Langzeitarbeitslosigkeit in diesen Ländern seit 2008 erheblich (siehe Abbildung A26). In den USA ist die Arbeitslosigkeit seit Beginn des Aufschwungs Ende 2009 in Relation zum BIP-Wachstum tendenziell zu hoch. Ob sich in den USA konjunkturelle Arbeitslosigkeit aber zu struktureller Arbeitslosigkeit verfestigt (hat), ist umstritten. Schätzungen gehen davon aus, dass die „natürliche" Arbeitslosenrate (NAIRU=quasi-gleichgewichtige inflationsneutrale Arbeitslosenquote) im Zeitraum 2008 bis 2011 zwischen 0,5 und 1,5 Prozentpunkten gestiegen ist (Elsby et al. 2011). Ob gerade die flexiblen Arbeitsmärkte der USA und Dänemarks tatsächlich mittelfristig mit persistenter Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben, bleibt aber abzuwarten.

3.6.2 Institutionen und Politiken im Ländervergleich

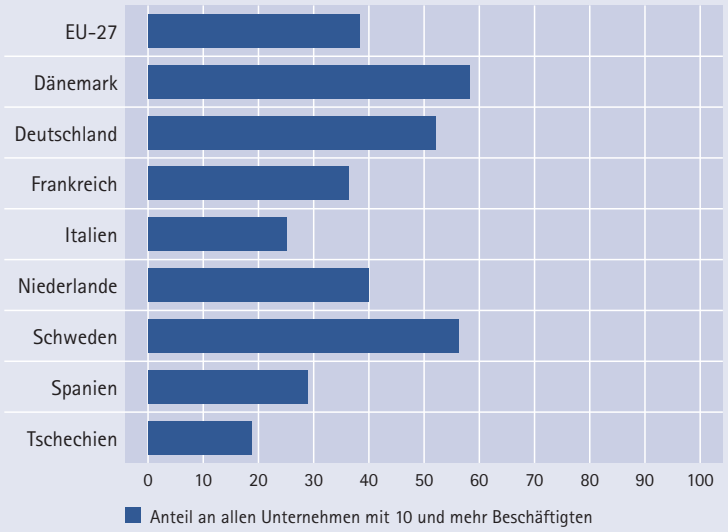
Institutionelle Rahmenbedingungen und arbeitsmarktpolitische Reaktionen

Ein Ländervergleich von Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung als Reaktion auf den drastischen Einbruch des BIP Ende 2008/Anfang 2009 zeigt, dass die eingeschlagenen Wege stark von den institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Arbeitsmärkte, insbesondere der Arbeitsgesetzgebung (Kündigungsschutz), dem Tarifverhandlungssystem und dem etablierten System der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik abhängig waren (Konle-Seidl/Rhein 2009).

Wie in Abbildung A24 gezeigt, erfolgte die Anpassung der Beschäftigung über einen Mix aus Veränderungen der Arbeitszeit, Stundenproduktivität und Entlassungen. In Ländern mit stark regulierten Arbeitsmärkten wie Deutschland, Italien, den Niederlanden und Frankreich dominierte die „interne Anpassung", während in Ländern mit einem liberalen Kündigungsschutz wie den USA und Dänemark oder

Abbildung A27

Verbreitung von Arbeitszeitkonten in der EU, 2009



Anmerkung: Anteile an allen Unternehmen in Prozent.

Quelle: European Company Survey 2009.

mit einem hohen Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse wie in Spanien die Anpassung überwiegend über Entlassungen erfolgte.

Die Verkürzung der Arbeitszeit und die Verringerung der Arbeitsdichte – und damit der Stundenproduktivität – sind die zwei zentralen Komponenten des Arbeitskräftehortens. Kurzarbeit hat in der Krise insbesondere in Ländern mit überwiegend interner Anpassung an Bedeutung gewonnen. Zwischen 2007 und 2009 (jeweils 2. Quartal) stieg der Beitrag der Kurzarbeiter – gemessen in Vollzeitäquivalenten – zum gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen in Italien um 1,6 Prozent, in Deutschland und Finnland um jeweils 1,1 Prozent, in Belgien um 1,0 Prozent, in Japan um 0,7 Prozent und in Frankreich und Österreich um jeweils 0,2 Prozent (Boeri/Brücker 2011).

Es gibt aber auch innerhalb der Ländergruppe mit überwiegend interner Anpassung erhebliche Differenzen. So fand in Frankreich die Anpassung an den Nachfragerückgang in weit geringerem Umfang als in Deutschland über die Reduzierung der Arbeitszeit statt. Dies spiegelt Unterschiede in den betrieblichen Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung wider – sei es durch Abbau von Überstunden, Nutzung von Arbeitszeitkonten oder Kurzarbeit. Zum einen wurde Kurzarbeit in Frankreich weniger stark eingesetzt als in Deutschland. Zum anderen sind Arbeitszeitkonten weniger verbreitet als hierzulande (siehe Abbildung A27). Auch sind die Möglichkeiten, tarifliche Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung einzusetzen, dort weitaus geringer. Denn in Deutschland sind betriebliche Bündnisse zwischen Betriebsrat/Gewerkschaften und Arbeitgebern weiter verbreitet. Eine Grundvoraussetzung für betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung sind kooperative Arbeitsbeziehungen, die gegenseitiges Vertrauen erfordern. Dies ist im System der deutschen Sozialpartnerschaft gegeben. Dagegen sind die Arbeitsbeziehungen in Frankreich eher von gegenseitigem Misstrauen bestimmt, was mehr staatliche Regulierung erfordert und die betriebsinternen Anpassungsmöglichkeiten in Krisenzeiten einschränkt (siehe auch Aghion/Algan/Cahuc 2008).

Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in der Krise

Arbeitsmarktpolitik in Krisenzeiten verfolgt nicht nur das Ziel, Menschen wieder in Beschäftigung zu bringen, sondern auch, das Vertrauen der Bevölkerung in die künftige wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Neben der Kurzarbeit sind auch „klassische" Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik geeignet, diese Funktion zu erfüllen. Diese Maßnahmen sollen vor allem einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenwirken, Problemgruppen fördern und in der Krise vertrauensbildend wirken (Konle-Seidl/Stephan 2009).

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten aber – trotz ihrer Entlastungsfunktion in Krisenzeiten – das Ziel der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht aus den Augen verlieren. In der Vergangenheit stiegen die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik im OECD-Länderdurchschnitt – mit Ausnahme von Dänemark – allerdings nicht proportional zur Arbeitslosenquote an. Das ist auch sinn-

Abbildung A28

Veränderung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik*, 2009 gegenüber 2008

* Änderung der Ausgaben in Prozentpunkten (Ausgaben werden in Prozent des BIP gemessen).

Quelle: LMP Datenbank von EUROSTAT/OECD.

voll, denn insbesondere ein Ausbau subventionierter und öffentlich geförderter Beschäftigung kann längerfristig unerwünschte Nebenwirkungen haben und die Integrationschancen in den regulären Arbeitsmarkt sogar verschlechtern. Prinzipiell dürften in der Krise die Opportunitätskosten von Maßnahmen dadurch sinken, dass Einbindungseffekte sowie zeitweilig auch Stigmatisierungs- und Verdrängungseffekte an Bedeutung verlieren.

In Ländern mit einem niedrigen Absicherungsniveau wurde das Niveau beziehungsweise die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds erhöht (z. B. USA) oder der Bezug von Arbeitslosengeld auch für atypisch Beschäftigte wie Leiharbeiter und befristet Beschäftigte erleichtert (z. B. in Schweden und Japan). Im Jahr 2009 sind die Ausgaben für passive Leistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) – gemessen am BIP – erwartungsgemäß in den Ländern besonders stark gestiegen, in denen die Arbeitslosigkeit stark zugenommen hat, nämlich in Spanien, Irland, Estland, und Dänemark (vgl. Abbildung A28). In 15 OECD-Ländern mit niedrigen Lohnersatzraten und einer kurzen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wie z. B. in den USA wurde das Arbeitslosengeld – vorübergehend bis zum Jahr 2011 – erhöht und die Bezugsdauer insgesamt von 26 auf 99 Wochen ausgedehnt (Grubb 2011). Trotz eines nur geringfügigen Anstiegs der Arbeitslosigkeit stiegen auch in Deutschland die passiven Leistungen mehr als im OECD-Durchschnitt, was vor allem auf die starke Zunahme der Bezieher von Kurzarbeitergeld zurückzuführen ist.

Bei der Ausgabenentwicklung für aktive Maßnahmen fällt auf, dass Polen neben Dänemark den stärksten Ausgabenzuwachs verzeichnete. Im Unterschied zu vorangegangenen Krisenperioden wurden in allen hier analysierten Ländern vor allem die Ausgaben für „Arbeitsmarktdienstleistungen" (Kategorie 1 der LMP-Datenbank von EUROSTAT und OECD[29]) erhöht, was größtenteils auf die Einstellung zusätzlicher Vermittler und Berater zurückzuführen ist. Zusätzliche Ressourcen wurden auch für Qualifizierungsmaßnahmen (Kategorie 2 der LMP-Datenbank) aufgewendet, wobei die Ausgabensteigerung in Polen mit 0,55 Prozent des BIP au-

29 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

ßergewöhnlich hoch ausfiel. Des Weiteren wurden vermehrt Eingliederungszuschüsse für bestimmte Zielgruppen eingesetzt. Dagegen kam es generell nicht mehr zu einer massiven Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und zu einer Subventionierung der Frühverrentung – Strategien, die in früheren Krisen mit dem Ziel eingesetzt worden waren, den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Bedeutung automatischer Stabilisatoren im Ländervergleich

In einem ausgebauten Sozialstaat kann das Steuer- und Transfersystem konjunkturelle Schwankungen glätten. Dabei wirken die automatischen Stabilisatoren sowohl auf der Ausgabenseite, z. B. über das Arbeitslosengeld und die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, als auch auf der Einnahmeseite, z. B. über die (progressiven) Einkommensteuern und die Sozialversicherungsbeiträge. Auch Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben eine stabilisierende Wirkung.

Je stärker ausgebaut ein Sozialsystem ist, desto größer ist seine Stabilisierungswirkung. Denn der Sozialstaat stabilisiert Einkommen und Güternachfrage besonders jener Gruppen, die am härtesten von der Krise getroffen werden. Zudem ist die Wirkung unmittelbar: Wer arbeitslos wird und damit Lohneinkommen verliert, zahlt keine Lohnsteuer, erhält aber Arbeitslosengeld. Darüber hinaus entfaltet ein gut ausgebauter Sozialstaat auch dadurch antizyklische Wirkung, dass er die Einkommenserwartungen privater Haushalte stabilisiert und übermäßiges Vorratssparen verhindert. Diese Wirkung ist allerdings schwierig zu quantifizieren.

Innerhalb der EU unterscheiden sich die automatischen Stabilisierungseffekte des Sozialstaates je nach dessen Umfang erheblich: Einschlägige Analysen zeigen, dass die durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit ausgelöste Stabilisierungswirkung des Sozialstaates in Dänemark am höchsten ist, gefolgt von Belgien, Deutschland, Schweden und Österreich. In Süd- und Osteuropa sind sie dagegen relativ gering. Zudem ist die stabilisierende Wirkung des Sozialstaates in der EU insgesamt deutlich höher als in den USA (Dolls/Fuest/Peichl 2010).

Neben den automatischen Stabilisatoren entfalteten auch diskretionär eingesetzte sozialpolitische Maßnahmen eine stabilisierende Wirkung in der Krise. Diskretionäre sozialpolitische Maßnahmen umfassen alle aktiven Maßnahmen, die das Einkommen und die Beschäftigungssituation der Bevölkerung bzw. bestimmter Bevölkerungsgruppen verbessern sollen; sie erreichten 2009 und 2010 in der EU ein Volumen von rund 1,1 Prozent des BIP und bestanden überwiegend in der Senkung der Abgabenbelastung der privaten Haushalte. Dänemark, Schweden, Belgien, Portugal und Spanien setzten ausgabenseitige Impulse, deren Volumen größer als 0,5 Prozent des BIP war. Zwei Drittel der gesamten sozialpolitischen Impulse in der EU entfielen allerdings auf Maßnahmen in Deutschland und Spanien. Das WIFO-Institut schätzt den Anstieg des BIP aufgrund dieser Maßnahmen im Euro-Raum auf 0,9 Prozent. Frankreich und Italien, aber auch Ungarn oder Irland setzten dagegen kaum diskretionäre Maßnahmen ein, profitierten aber von den expansiven Maßnahmen ihrer Handelspartner. Die aus dem Anstieg des BIP abgeleiteten Beschäftigungseffekte werden EU-weit auf etwa 330.000 Arbeitsplätze geschätzt – was in Relation zu den eingesetzten Mitteln eher wenig erscheint (Leoni/Martenbauer/Trockner 2011). Deutlich höher waren die Beschäftigungswirkungen direkter öffentlicher Beschäftigung und zielgerichteter Subventionen an Betriebe, etwa für Kurzarbeit. Während die skandinavischen Länder die öffentliche Beschäftigung in staatlichen Dienstleistungssektoren ausweiteten, spielte Kurzarbeit insbesondere in kontinental- und südeuropäischen Ländern eine wichtige Rolle.

3.6.3 Lehren aus dem Ländervergleich

Finanzmarktkrisen hatten in der Vergangenheit meist starke und lange nachwirkende negative Effekte auf Aktienkurse, Produktion und Beschäftigung (Reinhart/Rogoff 2009). Die globale Krise 2008/09 hatte bzw. hat aber im Hinblick auf Dauer

und Tiefe im Ländervergleich sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte.

Während die Beschäftigungsentwicklung in der Krise in Ländern wie Deutschland, Polen oder den Niederlanden unerwartet positiv ausfiel, war sie in den USA, Spanien, Irland, aber auch im „Flexicurity-Land" Dänemark selbst im Aufschwung noch unbefriedigend. Deutschland konnte den importierten Nachfrageschock auf dem Arbeitsmarkt besser abfedern als in vorangegangenen Rezessionen.

Nach Auffassung der OECD gibt es bislang keine schlüssige Evidenz darüber, warum manche Länder die jüngste Krise besser gemeistert haben als andere. Wichtig ist sicherlich, ob sich die Krise vorrangig als Nachfragekrise niederschlug wie in Deutschland oder zu einer Strukturkrise ausdehnte wie im spanischen Fall. Im Hinblick auf die Abfederung des massiven Nachfrageschocks in den Jahren 2008/2009 war das deutsche Modell der Beschäftigungssicherung, gekennzeichnet durch betriebsinterne Anpassungen mittels flexibel gestaltbarer Kollektivverträge, offensichtlich erfolgreicher als das auf numerische Flexibilität (Hire & Fire) und hohe Einkommenssicherheit bei Beschäftigungslosigkeit setzende dänische Flexicurity-Modell, aber auch erfolgreicher als die USA mit ihrem weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt. Die spezifische Kombination aus Sozialpartnerschaft, Kündigungsschutz, hoher interner betrieblicher Flexibilität, arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Kurzarbeit) und strukturellen Reformen in der Vorkrisenzeit hat sich in der Krise 2008/09 offensichtlich besser bewährt als das institutionelle Gefüge in Ländern, die bislang als Vorbilder angesehen wurden.

Unklar ist allerdings der Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Arbeitsmarkt. Einerseits ist das Sozialsystem ein wichtiger automatischer Stabilisator in der Krise, andererseits können hohe Sozialleistungen negative Anreizwirkungen entfalten. In der Vergangenheit hatte Dänemark gute Erfahrungen mit der stabilisierenden Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemacht, deren Mittel bei einem Anstieg der Arbeitslosenquote automatisch ausgeweitet wurden. Inwieweit diese Ausgaben auch in der Krise 2008/09 effizient eingesetzt wurden und einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit weiterhin erfolgreich entgegenwirken werden, ist bislang noch nicht abzusehen.

Lehrreich in diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen, die die USA mit der „bedingungslosen" Ausweitung des Arbeitslosengelds gemacht haben. Zwischen 2008 und 2011 wurde sowohl der berechtigte Personenkreis als auch die Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengelds erheblich ausgeweitet. Die Ausgaben für aktive Maßnahmen wurden dagegen gesenkt und die Aktivierung von Arbeitslosen zurückgefahren. Zudem wurde die Finanzierung vollständig auf die Bundesebene verlagert, während Leistungsverwaltung und Arbeitsvermittlung auf der Ebene der Bundesstaaten verblieben. Das amerikanische „Experience Rating", bei dem der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung an das Entlassungsverhalten der Betriebe gekoppelt ist, verlor faktisch seine Bedeutung. Hinweise darauf, dass eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik mit etablierten Beratungs- und Vermittlungsstandards auch in der Krise von Bedeutung ist, geben Schätzungen, nach denen die „temporäre Ausdehnung des Arbeitslosengelds ohne Aktivierung" die US-Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt erhöht hat (Elsby et al. 2011). In dieser Hinsicht hat Deutschland mit der Ausdehnung von Vermittlungs-, Qualifizierungs- und beschäftigungssichernden Maßnahmen – zu nennen sind hier insbesondere die erleichterte Kurzarbeit und die Einstellung zusätzlicher Arbeitsvermittler – sicher nicht die falschen Entscheidungen getroffen.

4 Zusammenfassung und Fazit

In den Jahren 2008/09 durchlief die deutsche Wirtschaft die schlimmste Rezession der Nachkriegszeit. Über vier Quartale in Folge schrumpfte die wirtschaftliche Aktivität, und im ersten Quartal 2009 lag das preis- und saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt um 6,6 Prozent niedriger als im ersten Quartal 2008. Eine Rezession dieser Schärfe hätte nach den Erfahrungen der Vergangenheit zu einer extremen Belastung für den Arbeitsmarkt führen müssen. Die Beschäftigung hätte demnach um 1,5 Mio. abnehmen können (Möller 2009); auch war es plausibel zu erwarten, dass die Arbeitslosigkeit in Wintermonaten die Fünf-Millionen-Marke wieder überschreitet.

Angesichts solcher Prognosen mussten Strategien gefunden werden, die Wucht der Krise abzufedern: Die Politik legte ein diversifiziertes Konjunkturprogramm auf; das Konjunkturpaket II senkte unter anderem die bürokratischen Hürden und erhöhte die finanziellen Anreize, um die Inanspruchnahme von Kurzarbeit in den Betrieben attraktiver zu machen. Überdies waren in den zurückliegenden Jahren weitere Potenziale geschaffen worden, um die Arbeitszeit flexibel den wirtschaftlichen Notwendigkeiten anpassen zu können. Als die Krise über die umfangreichen Handels- und Finanzverflechtungen nach Deutschland importiert wurde, hatte sich die Wirtschaft in einem Aufschwung befunden, die finanzielle Situation der Betriebe war im Schnitt sehr gut und die Arbeitsauslastung sehr hoch. Zudem hatten jahrelange Lohnzurückhaltung und die im Zuge der Hartz-Reformen erreichten strukturellen Verbesserungen die Betriebe in die Lage versetzt, die Arbeitsnachfrage zu steigern und weitaus mehr Personal als üblich trotz des Einbruchs der Güternachfrage im Betrieb zu halten. Die Arbeitnehmervertreter hatten im Vorfeld und während der Krise eine hohe Bereitschaft zu Zugeständnissen unter Beweis gestellt.

Der Kraftakt gelang und der deutsche Arbeitsmarkt überwand die Krise bemerkenswert gut. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote stieg zwischen November 2008 und Juli 2009 nur um 0,7 Punkte. Die Erwerbstätigkeit blieb nahezu stabil, auch weil Personen, die zuvor nicht am Arbeitsmarkt tätig waren, eine Beschäftigung suchten und – dank der geringen Betroffenheit des Dienstleistungssektors – auch fanden. Nicht nur fiel die unmittelbare Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Krise außerordentlich moderat aus – auch die darauffolgende wirtschaftliche Erholung schlug ungewohnt rasch auf den Arbeitsmarkt durch. Bereits zur Jahresmitte 2009 wuchs die Beschäftigung erneut, die Arbeitslosigkeit ging wieder zurück. Dem Einstellungsstopp folgte eine stark steigende Arbeitsnachfrage, auch sichtbar in einem kräftigen Anstieg der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung. Auch wenn die Qualität eines Teils der entstandenen Beschäftigungsverhältnisse kritisch hinterfragt werden kann – als Ganzes betrachtet war die Krise für den Arbeitsmarkt kaum mehr als eine Unterbrechung einer sehr positiven Entwicklung.

Angesichts dieses Erfolgs ist der Gedanke greifbar, der deutsche Arbeitsmarkt sei nun krisenresistent. Ist mit der hohen betriebsinternen Flexibilität, die der Schlüssel zum deutschen Beschäftigungswunder war, der Stein der Weisen gefunden? Gegenüber einem solchen generellen Optimismus ist Skepsis angebracht. Es ist auch glücklichen Umständen zu verdanken, dass der scharfe konjunkturelle Einbruch der globalen Nachfrage nach deutschen Exportgütern zeitlich mit verschiedenen kurz- und langfristigen Faktoren zusammenfiel, die in ihrer Kombination die Folgen der Krise für den deutschen Arbeitsmarkt sehr stark abfederten. Dies dürfte sich in dieser Form so schnell nicht wiederholen. Zudem ist danach zu differenzieren, um welche Art Krise es sich handelt. Wie der Arbeitsmarkt kommende Rezessionen bewältigt, hängt entscheidend von deren Natur ab: Gibt es wieder einen konjunkturellen Nachfrageschock oder entsteht eine Krise, weil die Angebotsstruktur bzw. der Kapitalstock oder die Kostensituation der deutschen Wirtschaft nicht mehr zu den globalen Gegebenheiten passt? Nachfragekrisen lassen sich kurzfristig überwinden, Strukturkrisen nur längerfristig. Zudem ist die Frage, von welcher Ausgangsposition die Volkswirt-

schaft in eine Krise startet: Wie viel Puffer haben die Unternehmen bei der Auslastung ihrer Arbeitskräfte? Verfügen die öffentlichen Haushalte über Spielräume für eine antizyklische Politik?

Welche Folgen hätte eine Wiederholung der jüngsten Krise, bei der die Güternachfrage in den Exportindustrien abrupt einbricht, für den deutschen Arbeitsmarkt? Aufgrund seiner hohen Exportabhängigkeit ist Deutschland im Zuge der Globalisierung verwundbarer gegen Nachfrageschocks aus dem Ausland geworden. Für Krisen solcher Art spielt die betriebsinterne Flexibilität, etwa durch Öffnungsklauseln in Tarifverträgen oder Arbeitszeitkonten, ebenso wie die allgemeine Flexibilität und Dynamik am Arbeitsmarkt, die zuletzt durch die Hartz-Reformen erhöht wurde, eine große Rolle. Betriebe haben grundsätzlich einen Anreiz und auch die Möglichkeit, auf einen Nachfragerückgang mit der Reduzierung der Arbeitszeit und der Produktivität zu reagieren. Entlassungen dürften deshalb in einem solchen Szenario auch in Zukunft primär die Randbelegschaft betreffen. Demgegenüber dürften die Stammbelegschaften in konjunkturellen Schwächephasen auch künftig weitgehend gehalten werden. Dies gilt umso mehr, als die Unternehmen das tendenziell schrumpfende Arbeitskräfteangebot vor Augen haben.

Wichtig wäre aber auch, dass die Arbeitsmarktpolitik auch in Zukunft die Mittel hat, um das Halten von Arbeitskräften in den Unternehmen zu unterstützen – z. B. mit großzügigen Regelungen zum Konjunktur-Kurzarbeitergeld. Nach der Krise verfügte beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit keineswegs mehr über so hohe Reserven wie 2008, mit denen sie einen Beschäftigungseinbruch abfedern könnte. Es braucht Zeit, eine gute Konjunktur und eine solide Finanzpolitik, um die Reserven für ein wirkungsvolles Gegensteuern wieder zu generieren. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse beugt einer zu expansiven Verschuldungspolitik vor, indem sie die konjunkturunabhängige Nettokreditaufnahme des Bundes auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt und sie den Ländern verbietet. Letztendlich stärkt sie damit die Handlungsfähigkeit des Staates in künftigen Krisen, in denen er dann als kreditwürdiger Akteur gegensteuern kann.

Für die Unternehmen ist es in den letzten Jahren insgesamt leichter und kostengünstiger geworden, sich an wirtschaftliche Veränderungen für die Unternehmen bei konstanter Stammbelegschaft anzupassen. Angesichts der ausführlich beschriebenen Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung und -reduzierung und des flexiblen Einsatzes der Randbelegschaften – etwa Zeitarbeitskräften – reduzierten sich die existenziellen Risiken für die Unternehmen und deren Stammkräfte. Möglich wurde dies durch eine in Deutschland insgesamt gut funktionierende Sozialpartnerschaft. Doch die Flexibilität, die nun vermehrt den Arbeitnehmern abgefordert wird, bedeutet keineswegs nur Chancen, sondern auch größere Unsicherheit. So ist eine Vielzahl neu entstandener Beschäftigungsverhältnisse befristet, in unfreiwilliger Teilzeit oder Leiharbeit – Beschäftigungsformen, die oft als prekär bezeichnet werden, weil sie mit höherer Arbeitsplatzunsicherheit und größeren Einkommensrisiken verbunden sind. Was die Übergänge am Arbeitsmarkt für die Qualität der Beschäftigung bedeuten, behandelt das Kapitel C in diesem Handbuch ausführlich.

Die Zunahme atypischer, mitunter prekärer Beschäftigung ist eine Kehrseite der höheren Flexibilitätspotenziale und geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit. Weil nun die Randbelegschaften größer sind, ist es aber auch wahrscheinlich, dass die Arbeitslosigkeit in künftigen Rezessionen wieder stärker steigt als in den Jahren 2008 und 2009, jedenfalls gemessen an der Veränderung des BIP. Doch die Jahrzehnte währende Tendenz einer von Abschwung zu Abschwung wachsenden Sockelarbeitslosigkeit ist durchbrochen.

Etwas anders sieht das Bild aus, wenn ein Krisenszenario unterstellt wird, in dem strukturelle Faktoren die Wirtschaftskrise auslösen. Davon spricht man, wenn die Angebotsstruktur der Volkswirtschaft nicht (mehr) der Nachfragestruktur ent-

spricht. Dies ist dann der Fall, wenn der Kapitalstock veraltet oder obsolet geworden ist, sich also die Produkte, die damit hergestellt werden können, zunehmend schlechter verkaufen. Strukturelle Krisen können aber auch Kostenkrisen sein, etwa wenn eine Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt, weil die Inputfaktoren – Arbeit, Rohstoffe, Kapital – wesentlich teurer sind und ineffizienter eingesetzt werden als anderswo. Grundsätzlich wurzeln Strukturkrisen also auf der Angebotsseite der Wirtschaft – und müssen auch dort behoben werden, was schmerzhafter und langwieriger ist als das Überbrücken eines nachfrageseitigen Konjunktureinbruchs. So dauerte es im historischen Schnitt zwei Jahre, bis Finanzkrisen (dort, wo sie als Strukturkrisen wirken) wirtschaftlich überwunden sind, mit Blick auf den Arbeitsmarkt sogar fast fünf Jahre (Reinhart/Rogoff 2009).

In solch einem Fall dürfte die betriebsinterne Strategie, sich über kürzere Arbeitszeiten und Produktivitätseinbußen an die Krise anzupassen, ins Leere gehen. Natürlich würden die Betriebe Guthaben auf Arbeitszeitkonten und Überstunden aufzehren, auch weil die Arbeitnehmer damit Ansprüche erworben haben. Doch als tragfähige Strategie genügt das nicht. Weil Strukturkrisen länger dauern, ist das Halten von Personal finanziell kaum zu stemmen. Zudem ist es ökonomisch nicht ratsam, denn auch auf lange Sicht kann das Personal in der alten Form nicht wieder produktiv eingesetzt werden. Anreize zur Nutzung von Kurzarbeit können in diesem Fall kontraproduktiv sein, weil sie die Kalkulationsbasis der Betriebe so verzerren können, dass die Wirkungen für die Volkswirtschaft insgesamt negativ sind. Denn dann werden obsolete Strukturen konserviert, was den notwendigen Anpassungsprozess nur hinauszögert und verteuert.

Im Zuge von Strukturkrisen verfestigt sich die Arbeitslosigkeit eher, weil eine Rückkehr zum Status quo vor der Krise nicht möglich ist. Es werden auch zunächst nicht betroffene Marktsegmente angesteckt. Doch auch solche Herausforderungen kann ein dynamischer Arbeitsmarkt besser meistern als ein unflexibler. Die Hartz-Reformen waren auch in dieser Hinsicht hilfreich, obgleich sie nicht grundsätzlich verhindern können, dass eine Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt übergreift. Begleitende Strukturpolitik wird in diesem Zusammenhang noch bedeutsamer – nicht im Sinne von Konjunkturstimuli, konjunktureller Kurzarbeit oder Subventionen, sondern beispielsweise durch die Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität der Betroffenen oder durch die persönliche Betreuung beim Wechsel auf eine neue Stelle. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Umschulung bzw. Qualifizierung. Lebenslanges Lernen und die Stärkung der *soft skills* bzw. tätigkeitsbezogener Fähigkeiten müssen für Beschäftigte und Arbeitgeber gleichermaßen höhere Priorität bekommen.

Schließlich ist auf zwei Sondereffekte hinzuweisen, die es erschweren, aus der Vergangenheit Schlüsse für die Zukunft zu ziehen. Zum einen haben die Hartz-Reformen und die Lohnzurückhaltung ein neues Gleichgewicht am Arbeitsmarkt bewirkt, das mit einer niedrigeren strukturellen Arbeitslosigkeit verbunden ist. Die Anpassung an ein neues Gleichgewicht vollzieht sich über mehrere Jahre. Man kann davon ausgehen, dass sich der Arbeitsmarkt zur Zeit der Krise und der Erholung (also in den Jahren 2008 bis 2011) noch in der Übergangsphase zu einem neuen Gleichgewicht befand. Diese positive Grundtendenz hin zu mehr Beschäftigung und weniger struktureller Arbeitslosigkeit kann nicht dauerhaft unterstellt werden.

Zum anderen ändert sich in Deutschland wie in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften gerade die Grundkonstellation am Arbeitsmarkt: Als Folge des demografischen Wandels wird das Arbeitsangebot zunehmend knapper. Über Erfahrungen mit schrumpfenden Bevölkerungen beziehungsweise Volkswirtschaften verfügt die Wirtschaftswissenschaft allerdings noch nicht. Kapitel D in diesem Handbuch behandelt diese Herausforderung ausführlich. Für die Frage, ob der Arbeitsmarkt nun für Krisen gut gerüstet ist, ergeben sich aus dem demografischen Wandel neue Überlegungen. So ist

es denkbar, dass Betriebe in Konjunkturkrisen einen noch höheren Anreiz haben, vor allem qualifiziertes und eingearbeitetes Personal zu halten, weil die Suche nach neuen Mitarbeitern schwieriger und teurer wird. Zudem dürften die Arbeitgeber eher zu Zugeständnissen hinsichtlich der Einkommenshöhe und -stabilität bereit sein. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist aber zu erwarten, dass der massive Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in den kommenden Jahrzehnten langfristig ohnehin zu einer Anpassung des Kapitalstocks führen wird – selbst wenn alle Reserven hinsichtlich der Zahl der Bevölkerung, ihrer Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit ausgeschöpft werden. Dies stellt jedenfalls für die langfristige Perspektive infrage, ob die Reaktion des Arbeitsmarktes auf eine Wirtschaftskrise wesentlich vom demografischen Wandel abhängt.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus der Wirtschaftskrise 2008/09 einige Schlussfolgerungen ableiten:

- Eine solide Fiskalpolitik ist die Voraussetzung dafür, dass der Staat mit der Bundesagentur für Arbeit Reserven aufbauen kann, um im Fall einer Wirtschaftskrise und darüber hinaus handlungsfähig zu sein.
- Modelle der betriebsinternen Flexibilität sollten weiter ausgebaut werden.
- Staatlich geförderte Kurzarbeit ist in der Nachfragekrise ein bewährtes Instrument, um Arbeitskräfte zu halten. Verbesserungswürdig ist aber die Abstimmung innerhalb der Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Weiterbildungsträgern, um die Ausfallzeit gezielt für die Qualifizierung der Beschäftigten zu nutzen. Hier kann deutlich mehr Potenzial gehoben werden.
- Das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft hat sich in der Krise bewährt und sollte so beibehalten werden. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die externe Flexibilität auch auf der Vergrößerung der Randbelegschaften beruht, die weniger an der Sozialpartnerschaft teilhaben.
- Hilfreich – auch für die Bewältigung zukünftiger Krisen – erscheint der Abschluss betrieblicher Bündnisse, in deren Rahmen auch die Einführung, Ausweitung und Neuregelung von Arbeitszeitkonten vorgenommen wird.
- Unter den Prämissen von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ist aktive Arbeitsmarktpolitik ein probates Instrument, um der Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Bei einer rezessionsbedingt niedrigen Arbeitsnachfrage sind die Möglichkeiten der kurzfristigen Aktivierung jedoch begrenzt. In diesem Fall sollte verstärkt auf langfristige Weiterbildungsmaßnahmen gesetzt werden, denn diese haben sich in Evaluationsstudien als relativ erfolgreich erwiesen.

Literatur

Aghion, Philippe; Algan, Yann; Cahuc, Pierre (2008): Civil Society and the State? The interplay between Cooperation and Minimum Wage Regulation. In: Journal of the European Economic Association, NBER, Heft 9, Nr. 1, S. 3–42.

Akerlof, George A. (1982): Labour Contracts as Partial Gift Exchange. In: Quarterly Journal of Economics, Heft 97, Nr. 4, S. 543–569.

Aldrich, Howard; Auster, Ellen R. (1986): Even dwarfs started small: Liabilities of age and size and their strategic implications. In: Research in Organizational Behavior. Jg. 8, S. 165–198.

Arlt, Andrea; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2009): Winds of change: Work arrangements in Germany. Bericht präsentiert bei SASE Annual Conference, 2009, Paris.

Artus, Ingrid (2003): Die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems. Eine exemplarische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands. In: Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Heft 2, S. 250–272.

Bach, Hans U.; Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen – und haben etwas davon, IAB-Kurzbericht Nr. 17.

Barabas, György; Döhrn, Roland; Gebhardt, Heinz; Schmidt, Torsten (2009): Was bringt das Konjunkturpaket II? In: Wirtschaftsdienst, Nr. 2, S. 128–132.

Becker, Gary S. (1975): Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. New York: Columbia University Press, NBER.

Bellmann, Lutz; Gerlach, Knut; Meyer, Wolfgang (2008): Company-level Pacts for Employment. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 228. Jg., Heft 5 + 6, S. 533–551.

Bellmann, Lutz; Gerner, Hans D. (2011): Company-level Pacts for Employment in the Global Crisis 2008/09: First Evidence form Representative German Establishment Panel Data. Manuskript.

Bellmann, Lutz; Gerner, Hans D. (2011): Reversed Roles? Wage and Employment Effects of the Current Crisis. In: Research in Labor Economics, Heft 32, S. 181–206.

Bellmann, Lutz; Gewiese, Tilo (2004): Die Dynamik der Nutzung von Arbeitszeitkonten: Theoretische Ansätze und Längsschnittanalysen mit dem IAB-Betriebspanel. In: Betriebliche Arbeitszeitpolitik im Wandel, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 288, S. 139–184.

Bentolila, Samuel; Bertola, Giuseppe (1990): Firing Costs and Labour Demand: How Bad Is Eurosclerosis? In: Review of Economic Studies, Heft 57, S. 381–402.

Bispinck, Reinhard (2004): Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance. In: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Heft 5, S. 237–245.

Blankart, Beat (1973): Arbeitskräftenachfrage im Konjunkturablauf – das Problem des temporären Hortens von Arbeitskräften. In: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 109, Nr. 2, S. 171–185.

Blien, Uwe; Fuchs, Stefan (2009): Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik vor Ort. Regionale Eigenarten. In: IAB-Forum Spezial, S. 64–69.

Blien, Uwe; Sanner, Helge (2006): Structural change and regional employment dynamics, IAB-Discussion Paper Nr. 6.

Böker, Karl H. (2007): Flexible Arbeitszeit – Langzeitkonten. Frankfurt am Main: Bund Verlag.

Boeri, Tito; Brücker, Herbert (2011): Short-time work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. In: Economic Policy, Vol. 26, No. 68, S. 697–765.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2010, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht: Dezember und das Jahr 2010, Nürnberg.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011): Monatsbericht des BMF.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2010): Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht April 2010.

Bundesregierung (2009): REGIERUNGonline – Wirtschaftskrise bekämpfen – Wachstum stärken, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinWirtschaftFinanzen/072/t2-bundeshaushalt.html.

Burda, Michael C.; Hunt, Jennifer (2011): What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?. In: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 42, Heft 1, S. 273–335.

Carstensen, Vivian (2000): Arbeitsplatzsicherheit durch Arbeitszeitkonten?. In: Backes-Gellner, Uschi; Kräkel, Matthias; Schauenberg, Bernd (Hrsg.): Flexibilisierungstendenzen in der betrieblichen Personalpolitik – Anreize, Arbeitszeiten und Qualifikation, München und Mering, S. 307–332.

Crimmann, Andreas; Möller, Joachim; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2009): Kurzarbeit: Wann und wie lange lohnt sie sich? In: IAB-Forum Nr. 2, S. 104–111.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank; Bellmann, Lutz (2010): The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis. In: Conditions of Work and Employment Series No. 25. International Labour Office.

Deeke, Axel (2009): Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden? In: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 8, S. 446–452.

Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht Februar 2011.

Deutscher Bundestag (2010): Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 17/5350.

Diekmann, Achim (2010): Der Entwicklungspfad der deutschen Automobilindustrie – betrachtet aus der Input-Output-Perspektive, Vortrag beim 5. Halleschen Input-Output-Workshop 2010: http://www.iwh-halle.de/d/start/News/workshops/20100318/PPT/BEITR%C3%84GE/Beitrag-Diekmann.ppt

Dietz, Martin; Dittrich, Laura; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2011): Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten. In: Sozialer Fortschritt, 60. Jg., Heft 10, S. 221–231.

Dietz, Martin; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2010): Safeguarding jobs through labor hoarding in Germany. In: K. F. Zimmermann & C. Wey (Hrsg.): The economy, crises, and the labor market. Can institutions serve as a protective shield for employment? In: Applied Economics Quarterly Supplement, Heft 61, S. 125–149.

Dietz, Martin; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2011): Safeguarding jobs in times of crisis – lessons from the German experience. In: International Institute for Labour Studies. Discussion paper, Heft 207.

Dolls, Matthias; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2010): Wie wirken die automatischen Stabilisatoren in der Wirtschaftskrise? Deutschland im Vergleich mit der EU und den USA. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 11, Nr. 2, S. 132–145.

Dunn, Edgar S. (1960): A statistical and analytical technique for regional analysis. In: Papers of the Regional Science Association, Heft 6, S. 97–112.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2008): Ein Bund fürs Überleben? Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. In: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Heft 3, S. 209–232.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2010): Auf der Flucht? – Tarifaustritte und die Rolle von Öffnungsklauseln. In: Industrielle Beziehungen, 17. Jg., Heft 4, S. 345–371.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010. In: WSI-Mitteilungen, 64. Jg., Heft 5, S. 242–247.

Elsby, M., Hobijn, B.; Sahin, A. und R. Valletta (2011): The Labor Market in the Great Recession: An Update, Federal Reserve Bank Working Paper 2011-29.

Fahr, René; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions. In: German Economic Review, Jg. 10, Heft 3, S. 284–316.

Feil, Michael; Gartner, Hermann (2009): Konjunkturprogramme gegen die Krise – Auf zum TÜV. In: IAB-Forum Spezial, S. 32–37.

Fehr, Ernst; Gächter, Simon (2000): Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. In: Journal of Economic Perspectives, Heft 14, Nr. 3, S. 159–181.

Felices, Guillermo (2003): Assessing the Extent of Labour Hoarding. In: Bank of England Quarterly Bulletin.

Fertig, Michael; Kluve, Jochen (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 75, Nr. 3, S. 97–117.

Fischer, Gabriele; Janik, Florian; Müller, Dana; Schmucker, Alexandra (2008): The IAB establishment panel – from sample to survey to projection, FDZ-Methodenreport Nr. 1.

Fischer, Gabriele; Janik, Florian; Müller, Dana; Schmucker, Alexandra (2009): The IAB Establishment Panel, things users should know. In: Schmollers Jahrbuch, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 129, S. 133–148.

Frick, Andres; Wirz, Aniela (2005): Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003, seco Publikation – Arbeitsmarktpolitik, Nr. 13.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2011): Neue Arbeitsmarktprognose 2011. Rekorde und Risiken, IAB-Kurzbericht Nr. 7.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Zika, Gerd (2009): Beschäftigung und Erwerbspersonenpotenzial in der langen Frist: Demografie prägt den ostdeutschen Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Fuchs, Michaela; Weyh, Antje (2010): The determinants of job creation and destruction: Plant-level evidence for Eastern and Western Germany. In: Empirica. Journal of European Economics, Jg. 37, Heft 4, S. 425–444.

Gerner, Hans D. (2009): Arbeitszeitverlängerung, Arbeitszeitkonten und Teilzeitbeschäftigung: Ökonometrische Analysen, IAB-Bibliothek 322.

Gerner, Hans D. (2012): Die Produktivitätsentwicklung und die Rolle von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession 2008/2009: Erste Ergebnisse auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels. In: Zeitschrift für Personalforschung, Jg. 26, Heft 1, S. 30–47.

Grubb, David (2011): Assessing the Impact of Recent Unemployment Insurance Extensions in the United States. In: OECD Draft Paper, 25. Mai 2011.

Haipeter, Thomas (2010): Betriebsräte als neue Tarifakteure. Zum Wandel der Mitbestimmung bei Tarifabweichungen. Berlin.

Hamermesh, Daniel (1993): Labour Demand. Princeton: Princeton University Press.

Hamm, Ingo (2008): Flexible Arbeitszeit – Kontenmodelle. Frankfurt am Main: Bund Verlag.

Heckmann, Markus; Kettner, Anja; Pausch, Stephanie; Szameitat, Jörg; Vogler-Ludwig, Kurt (2009): Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen, IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Herzog-Stein, Alexander; Seifert, Hartmut (2010): Stabile Beschäftigung durch flexible Arbeitszeiten. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Jg. 19, Heft 2/3, S. 147–163.

Hild, Reinhard (2010): Kräftiges Plus der Pkw-Produktion in Deutschland zu erwarten. In: ifo Schnelldienst, Heft 63, Nr. 5, S. 44–49.

Hodrick, Robert J.; Prescott, Edward (1997): Postwar US business cycles: An empirical investigation. In: Journal of Money, Credit and Banking, Heft 29, Nr. 1, S. 1–16.

Hohendanner, Christian (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge?, IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Horning, Bruce (1994): Labour Hoarding and the Business Cycle. In: International Economic Review, Heft 35, S. 87–100.

Hübler, Olaf (2005): Sind betriebliche Bündnisse für Arbeit erfolgreich? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 225. Jg., Heft 6, S. 630–652.

Institut für Weltwirtschaft (IfW) (2011): Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2011. http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/konjunkturprognosen/konjunkt/2011/konjunkturprognosen_deutschland_1-11.pdf.

James, John A.; Thomas, Mark (1998): Labour Hoarding and Selective Retention of Skilled Workers in U.S. Industry in the Late Nineteenth-Century: The Workers' Perspective (with M. Thomas). In: The Microeconomic Analysis of the Household and the Labour Market, Proceedings of the Twelfth International Economic History Congress. Madrid: Fundacion Fomento de la Historia Economica.

Justizministerium Baden-Württemberg (2009): Ministerrat beschließt Umsetzung des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes und des Infrastrukturprogramms des Landes. http://www.olg-karlsruhe.de/servlet/PB/menu/1240502/index.html?ROOT=1153239&ARCHIV=1153564.

Kettner, Anja; Rebien, Martina (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht Nr. 19.

Klinger, Sabine; Rebien, Martina; Heckmann, Markus; Szameitat, Jörg (2011): Did recruitment problems account for the German job miracle? In: International Review of Business Research Papers, Heft 7, Nr. 1, S. 265–281.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployed. In: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 59, Heft 1, S. 90–114.

Klinger, Sabine; Wolf, Katja (2011): Disentangling sector and status effects in German employment growth. In: The Service Industries Journal, Heft 31, Nr. 8, S. 1257–1278.

Kohaut, Susanne; Schnabel, Claus (2007): Tarifliche Öffnungsklauseln – Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. In: Sozialer Fortschritt, 56. Jg., Heft 2, S. 33–40.

Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas (2009): Maßnahmen der Beschäftigungssicherung im Ländervergleich. In: Internationale Sozialpolitische Nachrichten, herausgegeben vom Arbeitgeberverband Gesamtmetall, 3. August 2009, S. 7–28.

Konle-Seidl, Regina; Stephan, Gesine (2009): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose: Möglichkeiten und Grenzen in der Krise. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 11, S. 235–241.

Leoni, Thomas; Martenbauer, Markus; Tockner, Lukas (2011): Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise. In: WIFO-Monatsberichte, Nr. 3, S. 187–198.

Lindecke, Christiane (2008): Flexible Arbeitszeiten im Betrieb. Frankfurt am Main: Bund Verlag.

Linke, Lothar (1993): Kurzarbeit im Strukturwandel. Eine Analyse in der Bundesrepublik der achziger Jahre unter Einbeziehung erster Erfahrungen in den neuen Bundesländern. In: Discussion Paper FSI, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 93–206.

Ludewig, Oliver; Weyh, Antje (2011): Die regionale Arbeitsplatzdynamik in Deutschland: Mehr Bewegung im Osten. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 31, Heft 1, S. 27–56.

Macneil, Ian R. (1974): The Many Futures of Contracts. In: Southern California Law Review, Heft 47, S. 691–816.

Möller, Joachim (2009): The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung,. Jg. 42, Nr. 4, S. 325–336.

Mosley, Hugh; Kruppe, Thomas (1996a): Employment Stabilisation through Short-time Work. In: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, S. 594–619.

Mosley, Hugh; Kruppe, Thomas (1996b): Short-time work in structural adjustment – European experience. In: European Journal of Industrial Relations, Heft 2, Nr. 2, S. 131–151.

OECD (2010): OECD Employment Outlook 2010. Moving beyond the Jobs Crisis, Paris: OECD Publishing.

Oi, Walter Y. (1962): Labour as a Quasi-Fixed Factor of Production. In: Journal of Political Economy, Heft 70, S. 538–555.

Okun, Arthur M. (1981): Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis. Washington: The Brookings Institution.

Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011): Zur Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus der betrieblichen Perspektive. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 64, Heft 5, S. 218–225.

Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2009): The Aftermath of Financial Crises. In: American Economic Review, Heft 99, Nr. 2, S. 466–472.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen, IAB-Kurzbericht Nr. 13.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2008/2009: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden.

Scharfe, Simone (2010): Der Einfluss doppelter Abiturjahrgänge auf die Entwicklung der Studienanfängerquote. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 6, S. 552–559.

Schaz, Philipp; Spitznagel, Eugen (2010): Makroökonomische Dynamik von Arbeitsmärkten – ein Vergleich interner und externer Flexibilitäten in den USA und in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, Heft 12, S. 626–635.

Scheufele, Rolf (2009): Im Fokus: Konjunkturprogramme und ihre Wirkung – Eine Simulation mit dem makroökonometrischen Modell des IWH. In: Wirtschaft im Wandel, Nr. 1, S. 4–7.

Schlömer, Nadine; Kay, Rosemarie (2010): Belegschaften als Initiatoren von Betriebsratsgründungen. Die Haltung von Belegschaften zur Gründung von Betriebsräten in kleinen und mittleren Unternehmen. Abschlussbericht, Bonn.

Scholz, Theresa; Sprenger, Christian; Bender, Stefan (2011): Kurzarbeit in Nürnberg – Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis?, IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Schroeder, Wolfgang; Weinert, Rainer (1999): Anmerkungen zum Wandel industrieller Beziehungen in Deutschland. Kontrollierte oder unkontrollierte Dezentralisierung. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9. Jg., Heft 4, S. 1295–1317.

Schwengler, Barbara; Loibl, Veronika (2010): Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich, IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Schwengler, Barbara; Hecht, Veronika (2011): Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 2, S. 121–133.

Spilimbergo, Antonio; Symansky, Steve; Blanchard, Olivier; Cottarelli, Carlo (2008): Fiscal Policy for the Crisis. In: IMF Staff Position Note, Nr. 1.

Statistisches Bundesamt (2009): Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden.

Taylor, Jim (1982): The Theory and Measurement of Labour Hoarding. In: Applied Economics. Heft 14, S. 591–601.

Taylor, John B. (2011): An Empirical Analysis of the Revival of Fiscal Activism in the 2000s. In: Journal of Economic Literature, Vol. 49, Heft 3, S. 686–702.

Wanger, Susanne (2011): Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit – Viele Frauen würden gerne länger arbeiten, IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Williamson, Oliver E.; Wachter, Michael; Harris, Jeffrey (1975): Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange. In: The Bell Journal of Economics, Heft 6, S. 250–278.

Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 11, S. 1080–1098.

Zapf, Ines; Brehmer, Wolfram (2010): Flexibilität in der Wirtschaftskrise. Arbeitszeitkonten haben sich bewährt, IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Zapf, Ines; Herzog-Stein, Alexander (2011): Betriebliche Einsatzmuster von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 64, Heft 2, S. 60–68.