

Gartner, Hermann; Klinger, Sabine

Article — Published Version

Aufschwung am Arbeitsmarkt: Trendwende oder Strohfeuer?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2007) : Aufschwung am Arbeitsmarkt: Trendwende oder Strohfeuer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 9, pp. 613-619,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0701-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42793>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hermann Gartner, Sabine Klinger

Aufschwung am Arbeitsmarkt – Trendwende oder Strohfeuer?

Im aktuellen Aufschwung hat auch die Arbeitslosigkeit deutlich abgenommen. War die Beschäftigungsintensität des Wachstums im Aufschwung 1998-2000 größer? Welche Bedeutung kommt den Reformen auf dem Arbeitsmarkt für den derzeitigen Aufschwung zu? Wird der Rückgang der Arbeitslosigkeit aufgrund einer Statistikbereinigung überzeichnet? Ist der gegenwärtige Aufschwung konjunkturell oder strukturell bedingt?

Deutschland befindet sich in einem Aufschwung, der auch deutlich am Arbeitsmarkt sichtbar ist. Seit dem dritten Quartal 2006 steigt die Erwerbstätigkeit in Deutschland gegenüber dem Vorjahr um mindestens 1% an. Dabei wächst auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Vollzeitbeschäftigung. Die registrierte Arbeitslosigkeit war 2005 durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erstmals auf über 5 Mio. Personen gestiegen. Seit Anfang 2006 sinkt sie auf aktuell 3,7 Mio. Folgt dieser Aufschwung dem konjunkturellen Muster der letzten Jahre, so dass zu erwarten ist, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit nicht von Dauer ist? Oder können wir von nachhaltigen Verbesserungen am Arbeitsmarkt ausgehen?

Hierzu gibt es derzeit auch kritische Stimmen: Der Aufschwung bleibe hinter den Erfahrungen und der Beschäftigungsintensität des Aufschwungs 1998-2000 zurück.¹ Die Arbeitslosigkeit sinke kräftiger, als die Erwerbstätigkeit steigt – eine Statistikbereinigung, als deren Folge die konjunkturelle Besserung des Arbeitsmarktes überzeichnet werde.² Die Arbeitsproduktivität entwickle sich noch sehr schleppend und stimme skeptisch hinsichtlich des Produktionsfaktors Arbeit.³

Dieser Beitrag untersucht, wie sich der aktuelle Aufschwung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes vom vorhergehenden Aufschwung um die Jahrtausendwende unterscheidet und betrachtet dabei konjunkturelle und strukturelle Änderungen. In die Betrachtung einbezogen werden auch die unterschiedlichen öko-

nomischen und politischen Situationen, aus denen heraus sich die Aufschwünge entwickelt haben.⁴ Das Zusammenspiel makroökonomischer Kenngrößen und politischer Akteure, die gezwungen waren, auf die anhaltende Schwäche der Binnenwirtschaft, des Arbeitsmarktes und damit der Finanzen im Steuer- und im Sozialversicherungssystem zu reagieren, prägt unseres Erachtens den aktuellen Aufschwung.

Die Reaktion der politischen Akteure dürfte dazu beigetragen haben, dass derzeit die Arbeitslosigkeit nicht nur konjunkturell bedingt sinkt. Verschiedene Indizien lassen vermuten: Es sinkt auch die strukturelle Arbeitslosigkeit.⁵ Zum einen hat die Hartz-IV-Reform dazu geführt, dass Personen, die arbeitslos werden, sich intensiver um eine neue Beschäftigung bemühen und dass Unternehmen offene Stellen leichter besetzen können. Auch haben die Lohnabschlüsse der vergangenen Jahre unterhalb des Produktivitätsspielraums den Anstieg der Arbeitsnachfrage gefördert. Der vorhergehende Aufschwung fand noch unter anderen Bedingungen statt.

¹ Vgl. G. Horn, C. Logeay, D. Stapff: Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung, IMK Report, 20, Düsseldorf 2007.

² Vgl. J. Hinze: Konjunkturschlaglicht: Aufhellung am Arbeitsmarkt, WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007) H. 3, S. 197 f.

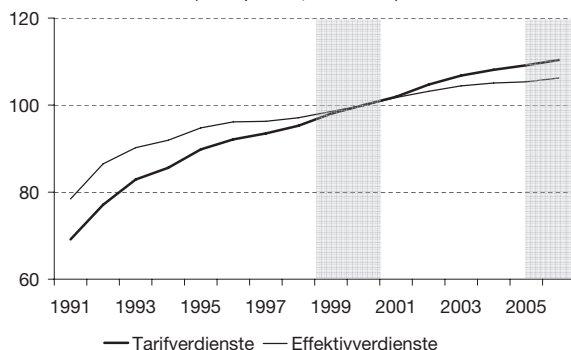
³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Vergleich der Konjunkturzyklen in Deutschland. Ist der aktuelle Aufschwung anders?, in: Monatsberichte des BMF, Juni 2007, S. 43-55.

⁴ Ähnlich wie etwa bei der Diskussion der Clintonomics z.B. in U. Heilemann: Wahlen, Wirtschaftspolitik und Glück – der Clinton-Aufschwung 1993 bis 2000, in: W. Schäfer (Hrsg.): Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 293, Berlin 2003, S. 69-106; oder U. Heilemann, H.J. Münch: The Clinton era and the U.S. business cycle: What did change? Technical Report des SFB 475 der Universität Dortmund, 12, Dortmund 2005. Hier jedoch ohne eine solche exakte Abgrenzung der Zyklusphasen.

⁵ Genauer ist der Begriff gleichgewichtige oder inflationsstabile Arbeitslosigkeit. Wir verwenden hier den in der Öffentlichkeit stärker verbreiteten Begriff strukturelle Arbeitslosigkeit.

Dr. Hermann Gartner, 38, und Dr. Sabine Klinger, 30, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Forschungsbereich Konjunktur und Arbeitszeit am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Abbildung 1
Tarif- und Effektivverdienste
(Indexpunkte, 2000=100)



Der Tarifverdienst entspricht dem mittleren Lohn, den ein Arbeitnehmer in einem tarifgebundenen Betrieb tarifvertraglich erhält. Der durchschnittliche Effektivverdienst der Arbeitnehmer kann sich davon unterscheiden: Nicht alle Betriebe sind tarifgebunden. Zudem können Arbeitgeber außertarifliche Lohnbestandteile gewähren, z.B. Gratifikationen. Beide Verdienstformen sind zu Beginn der Neunzigerjahre stärker gewachsen als zuletzt, was unter anderem auf die starken Lohnerhöhungen im Osten nach der Wiedervereinigung zurückzuführen ist. Außertarifliche Lohnbestandteile sind in den vergangenen Jahren geringer gewachsen als die Tarifverdienste.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Schröders Aufschwung

In den Jahren vor dem 1998 beginnenden Aufschwung⁶ wurde die Arbeitsnachfrage zunehmend durch steigende Sozialversicherungsbeiträge belastet, die zur Finanzierung der Einheit herangezogen wurden. In einigen Bereichen, wie der Zeitarbeit oder bei befristeten Arbeitsverhältnissen, wurde der Arbeitsmarkt unter der Regierung Kohl aber flexibilisiert.

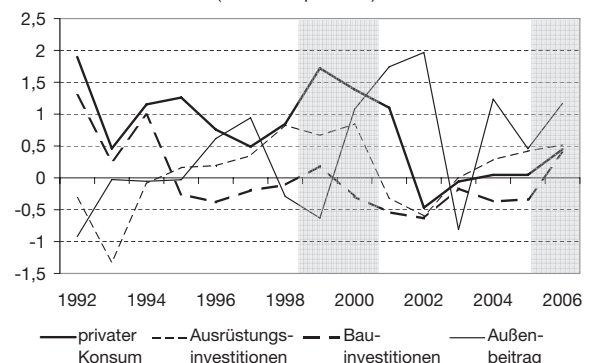
Die neu gewählte Bundesregierung unter Kanzler Schröder hoffte, nun die Arbeitslosigkeit deutlich senken zu können: Zum einen unterstützt durch die konjunkturelle Erholung, zum anderen durch ein Bündnis für Arbeit, das die Tarifparteien und die Bundesregierung an einen Tisch brachte. Der Sachverständigenrat verwies 1998 bereits auf die Grenzen eines solchen Bündnisses, aber auch auf dessen möglichen Nutzen, wenn damit Vertrauen in die Stetigkeit eines beschäftigungsorientierten Kurses der Lohnpolitik geschaffen werden kann.⁷ Allerdings gelang es nicht, die Tarifpolitik auch zum Gegenstand des Bündnisses für Arbeit zu machen.

Zwischen 1998 und 2000 stiegen die Tariflöhne um durchschnittlich 2,3% pro Jahr an. Die effektiv ge-

⁶ Als sich 1998 ein Aufschwung abzeichnete, erklärte der Kanzlerkandidat Schröder in einer Wahlkampfveranstaltung, dieser Aufschwung sei sein Aufschwung, siehe z. B. www.politikundmedien.de/politische_kommunikation.html.

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/1999, Wiesbaden.

Abbildung 2
Wachstumsbeiträge zum realen BIP
(in Prozentpunkten)



Die Wachstumsbeiträge geben an, durch welche Komponenten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) die konjunkturelle Entwicklung besonders getragen wurde. Sie wurden als Lundberg-Komponenten berechnet: Die Summe der Komponenten ergibt die Wachstumsrate des Gesamt aggregates.

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

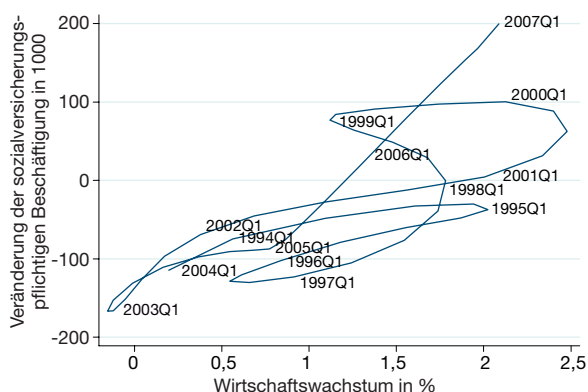
zahlten Löhne nahmen im Durchschnitt um 1,3% pro Jahr zu (vgl. Abbildung 1). Gesamtwirtschaftlich stieg die Summe der Bruttolöhne (zuzüglich Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber) im Jahr 1998 um 2,1%, 1999 um 2,6% und 2000 um 3,8%. Bei nur moderatem Preisauftrieb wuchs die Summe der Netto-lohneinkommen – deflationiert mit dem Harmonisierten Verbraucherpreisindex für Deutschland – um 2,3% pro Jahr.

Dies hat zu einem Anstieg der verfügbaren Einkommen beigetragen. So war der sich 2000 fortsetzende Aufschwung vom privaten Konsum, dem größten Verwendungsaggregat getragen (vgl. Abbildung 2). Aber auch die Ausrüstungsinvestitionen leisteten einen wichtigen Beitrag, der jedoch von der schwachen oder negativen Entwicklung der Bauinvestitionen konterkariert wurde.

Eine zunächst nachgeordnete Rolle spielte der Außenhandel. Mit einem Beitrag von 4 Prozentpunkten zum BIP-Wachstum war der Export zwar außerordentlich förderlich, aber ihm gegenzurechnen sind die Importe, die einen negativen Beitrag von 2,9 Prozentpunkten leisteten.

Auf dem Arbeitsmarkt machte sich der Aufschwung bereits 1998 bemerkbar: Bei einem Wachstum des realen BIP von 1,7% begann die sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung zu steigen (graphisch zu sehen in der Verdoorn-Relation, vgl. Abbildung 3). In den Jahren 1999 und 2000 nahm die Erwerbstätigkeit

Abbildung 3
Verdoorn-Relation



Die Verdoorn-Relation, das Gegenstück zur etwas bekannteren Okun-Relation, gibt an, wie stark sich die Beschäftigung (hier sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) und das Bruttoinlandsprodukt gemeinsam ändern. Befindet sich eine Volkswirtschaft auf dem gleichgewichtigen Wachstumspfad, ändert sich die Beschäftigung (bei konstanter Bevölkerung) nicht und das BIP-Wachstum entspricht dem langfristigen Durchschnitt. Wenn das BIP-Wachstum höher ist, zieht die Beschäftigung an. Ist es geringer, fällt die Beschäftigung.

Quelle: DESTATIS, Bundesagentur für Arbeit, saisonbereinigte Quartalswerte, eigene Berechnungen. Änderung der Beschäftigung gegenüber dem Vorquartal in Tausend.

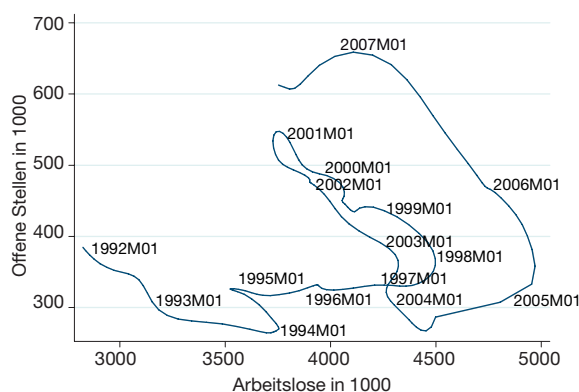
dann um insgesamt 1,2 Mio. Personen zu.⁸ Abgesehen von 20 000 Vollzeit-Stellen und 50 000 Selbständigen waren dies aber Teilzeitbeschäftigten, darunter 530 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Der Schwerpunkt des Beschäftigungswachstums lag also mit 630 000 Stellen bei der geringfügigen und damit nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Auch die Zeitarbeit nahm um 80 000 Beschäftigte zu.

Untypisch für einen Aufschwung war der Anstieg der Lohnquote auf 72,2% im Jahr 2000. Sie wurde in die Höhe getrieben, weil die Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den Jahren 1999 und 2000 abnahmen – anders als zu erwarten wäre. Für das Jahr 1999 ist diese Entwicklung zum überwiegenden Teil durch die schrumpfenden Vermögenseinkommen zu erklären.

Andere Größen auf dem Arbeitsmarkt zeigten aber das typische konjunkturelle Muster: Die Arbeitslosigkeit sank, während die Zahl der gemeldeten offenen Stellen stieg. Die deutsche Wirtschaft bewegte sich also auf einer Beveridge-Kurve nach oben (siehe Abbildung 4). Ein ähnliches Bild zeigt die Phillips-Kurve (vgl. Abbildung 5). Mit der abnehmenden Arbeitslosigkeit hat ab 1999 die Inflation zugenommen. Das weist darauf hin, dass sich die strukturelle Arbeitslosigkeit in dieser Zeit nicht wesentlich geändert hat. Der Abbau

⁸ Vgl. H.-U. Bach, H. Gartner, S. Klinger, Th. Rothe, E. Spitznagel: Arbeitsmarkt 2007/2008, IAB-Kurzbericht 15/2007.

Abbildung 4
Beveridge-Kurve



Die Beveridge-Kurve stellt dar, wie viele offene Stellen und wie viel Arbeitslose es gleichzeitig gibt. Sie verläuft im obigen Diagramm fallend. Steigen die offenen Stellen und sinkt die Arbeitslosigkeit, entspricht dies einer Bewegung auf der Kurve. Sie kann sowohl durch konjunkturelle Entwicklungen verursacht sein, als auch durch strukturelle Änderungen, wie zum Beispiel durch eine Änderung der Belastung der Arbeit mit Abgaben. Sinkt die Arbeitslosigkeit, ohne dass es mehr offenen Stellen gibt, verschiebt sich die Kurve nach innen. Zwar ist ein Teil des Rückgangs der gemeldeten offenen Stellen Anfang 2007 auf eine andere Erfassung von Saisonarbeitsplätzen zurückzuführen, aber auch ohne diese Änderung verschiebt sich die Kurve derzeit nach innen. Dies kann nur durch strukturelle Änderungen erklärt werden, etwa durch eine Veränderung der Matching-Effizienz.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen; gemeldete offene Stellen und registrierte Arbeitslosigkeit, saisonbereinigte Monatswerte (ohne irreguläre Komponente).

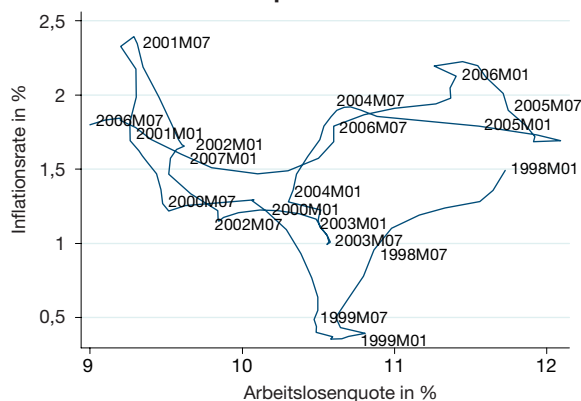
der Arbeitslosigkeit war ein konjunkturelles Phänomen. So kam es dann mit der nächsten Rezession zu der genau umgekehrten Entwicklung.

Rezession und neue Weichenstellungen

Die Rezession nach dem Zusammenbruch der New Economy ab dem Jahr 2001 war verbunden mit einer steigenden Arbeitslosigkeit, einer sinkenden Zahl der offenen Stellen und sinkender Inflation. Sie wurde von einem rapiden Abschwung des privaten Konsums eingeleitet (vgl. Abbildung 2). Die Summe der Arbeitnehmer-Entgelte und die Summe der realen Nettolöhne stiegen nur noch verhalten. 2005 sank die Summe der realen Nettolöhne sogar. Der Abschwung wurde zunächst von der Außenwirtschaft verzögert. Im Jahr 2003 entfiel auch deren Beitrag und die Volkswirtschaft schrumpfte.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute mussten ihre Wachstumsprognosen laufend nach unten korrigieren. Die Arbeitslosigkeit war im Jahr 2003 auf 4,4 Mio. Personen gestiegen, der durchschnittliche Beitragssatz zur Sozialversicherung auf 42% gewachsen – fast der Höchststand seit der Wiedervereinigung. Das Defizit im Staatshaushalt betrug bei stagnierenden Einnah-

Abbildung 5
Phillips-Kurve



Der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit im Januar 2005 ist auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zurückzuführen. Vorher erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden seitdem als arbeitslos gezählt. Die Inflation wird auf Basis des harmonisierten Verbraucherpreisindex für Deutschland gemessen. Um irreguläre Schwankungen zu eliminieren, wurde die Inflation mit einem Henderson-Filter geglättet. Die Phillips-Kurve zeigt den Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate im Konjunkturverlauf. Sie hat im Inflations-Arbeitslosigkeits-Diagramm einen fallenden Verlauf. Wenn konjunkturell die Arbeitslosenquote unter das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit sinkt, steigt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer. Damit steigen dann auch die Löhne. Die Unternehmen wälzen die höheren Löhne auf die Preise ab – die Inflation nimmt zu. Der Zusammenhang besteht aber nur kurzfristig. Langfristig kehrt die Arbeitslosigkeit wieder auf das strukturelle Niveau zurück.

Quelle: DESTATIS, Bundesagentur für Arbeit, saisonbereinigte Monatswerte, eigene Berechnungen.

men und steigenden Ausgaben 4% des BIP. Die EU beabsichtigte, das Defizitverfahren gegen Deutschland zu verschärfen.

In dieser Phase sah sich die Regierung Schröder zu einer Umsteuerung der Wirtschaftspolitik veranlasst. Das Bündnis für Arbeit wurde 2002 nicht mehr fortgesetzt. Bereits vor der Bundestagswahl 2002 legte die Hartz-Kommission Konzepte für eine Reform der Arbeitsmarktpolitik vor, welche eine Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen an Arbeitslose und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorschlugen.

Im März 2003 präsentierte die wiedergewählte Bundesregierung die Agenda 2010. Einerseits sollten konjunkturelle Impulse gesetzt werden, etwa durch das teilweise Vorziehen der Einkommensteuerreform auf 2004, aber auch die öffentlichen Ausgaben für Bildung sollten steigen. Andererseits sollten angebotsseitige Maßnahmen auf den Arbeits- und Gütermärkten zu einer nachhaltig besseren Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung führen: Mit der Hartz-IV-Reform sollte z.B. die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gekürzt und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe entspre-

chend den Hartz-Vorschlägen zu einer Grundsicherung zusammengelegt werden, deren Gewährung an die Bedürftigkeit auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft geknüpft ist. Der Kündigungsschutz sollte gelockert werden, und mit der Novellierung der Handwerksordnung sollten Betriebsgründungen erleichtert werden. Damit wurde eine Reihe von Vorschlägen, die seit langem von der Wirtschaftswissenschaft vorgelegt und in anderen Ländern wirksam umgesetzt wurden, aufgegriffen.

Aufschwung in Sicht?

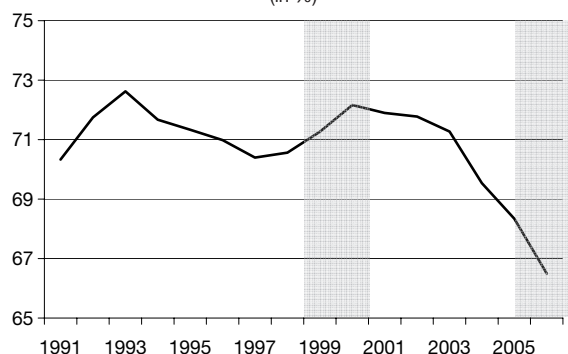
Die Umsetzung der Agenda 2010 fand in einer eher stagnativen Phase statt. Einzig vom Außenhandel kamen erste Impulse. Die Exportwirtschaft hatte sich rasch erholt – auch durch die gestiegenen Exportmöglichkeiten infolge der moderaten Lohnentwicklung.⁹ Der Aufschwung im Außenhandel im Jahr 2004 griff aber nicht auf die Binnenwirtschaft über. Die Beiträge der Inlandsnachfragekomponenten blieben schwach (vgl. Abbildung 2). Entsprechend wurde diese Aufwärtsbewegung auch nicht auf dem Arbeitsmarkt sichtbar: Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sank und die Arbeitslosigkeit stieg weiter. Dies verschlechterte die Einkommenssituation der privaten Haushalte erneut.

In dieser Zeit wurden zum einen moderate Lohnverträge geschlossen, insbesondere 2004 und 2005 war das Wachstum der Tarifverdienste gering (vgl. Abbildung 1). Zum anderen wurden außertarifliche Lohnkomponenten zurückgeführt, sodass die Effektivverdienste noch schwächer als die Tarifverdienste wuchsen. Dennoch stieg die Summe der Arbeitnehmer-Entgelte abgesehen vom Jahr 2005 leicht weiter.

Die Gewinne wuchsen zwischen 2004 und 2006 mit durchschnittlich 8,9% pro Jahr hingegen sehr kräftig. Für eine Phase geringen Wachstums ist dieser rasante Anstieg eher untypisch. Möglicherweise ist er auf Änderungen im Körperschaftsteuergesetz zurückzuführen. Nachdem sich aber bereits im Aufschwung 1999/2000 die Gewinne ungewöhnlich, d.h. rückläufig entwickelt hatten, war der Zuwachs ab 2004 wohl eine Korrektur hin zur langfristig normalen Verteilung des Volkseinkommens, die durch die moderaten Lohnabschlüsse unterstützt wurde. Die steigenden Gewinne befähigten die Unternehmen, die nach dem Zusammenbruch der New Economy erforderlichen Umstrukturierungen und Konsolidierungen vorzunehmen, führten aber auch zur drastischen Verringerung der Lohnquote auf 66,5% im Jahr 2006 (vgl. Abbildung 6).

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.

Abbildung 6
Bereinigte Lohnquote
(in %)



Die Lohnquote ist der Anteil am Volkseinkommen, der den Arbeitnehmern für ihre Erwerbsarbeit zufließt. Lohnsteuer und Sozialabgaben sind eingeschlossen. Das Gegenstück ist die Gewinnquote: Der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Änderungen in der Lohnquote können auf zwei Gründe zurückzuführen sein. Entweder schwanken die Lohneinkommen oder es schwankt der Anteil der abhängig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen. Die bereinigte Lohnquote ergibt sich, indem der Anteil der abhängig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen konstant auf dem Niveau von 2000 gehalten wird. Üblicherweise steigt die Lohnquote in Rezessionen, weil die Gewinne der Unternehmen nur moderat steigen oder gar fallen, während die vertraglich fixierten Löhne stabil bleiben. Damit nimmt in Rezessionen die Bedeutung der Lohneinkommen im Vergleich zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu. Dementsprechend stieg in der Rezession 1993 die bereinigte Lohnquote auf 72,6%. Untypisch ist eine Lohnquote auf gleichem Niveau im Aufschwung 2000.

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen.

Die Situation stagnierender Löhne, zunehmender Arbeitslosigkeit und gleichzeitiger Reformen, die auch Einschnitte für Arbeitsuchende bedeuteten, setzte die Regierung Schröder in den Jahren 2004 und 2005 zunehmend unter Druck. Im September 2005 kam es schließlich zu vorgezogenen Neuwahlen, aus denen die Unionsparteien als knappe Sieger hervorgingen. Es folgte eine Große Koalition.

Der Koalitionsvertrag hatte für 2006 ausdrücklich steigende Defizite und eine Verletzung des Maastrichtkriteriums in Kauf genommen, um den beginnenden Aufschwung nicht zu gefährden – sich aber bereits ab 2007 auf eine verstärkte Konsolidierung festgelegt, zu der auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer beitragen sollte. Die Regierung setzte also auf einen rasch einsetzenden Aufschwung – der sich tatsächlich bewahrheitet hat. Inzwischen nehmen die Steuereinnahmen kräftiger als erhofft zu, und es deutet sich an, dass ein deutlicher Teil der zusätzlichen Einnahmen für eine Konsolidierung der Haushalte verwendet wird. Die Finanzpolitik der Großen Koalition würde damit antizyklisch agieren und die Konjunktur glätten.

Eine der ersten Entscheidungen der Koalition betraf aber Steuern und Subventionen: Zur Förderung des Wirtschaftsdienst 2007 • 9

Wachstums wurde die degressive Abschreibung bis Ende 2007 auf 30% angehoben. Auf der anderen Seite wurde die Eigenheimzulage ab 2006 gestrichen. Vorzieheffekte führten dazu, dass dadurch zunächst die Bauwirtschaft angeregt wurde.

Aufschwung auf breiter Basis

Im Laufe des Jahres 2006 kam die Konjunktur zunehmend in Fahrt: Aufgestauter Nachholbedarf z.B. in der öffentlichen Infrastruktur hatte die Bauwirtschaft weiterhin angeregt. Mit 4,3% im vorigen Jahr und 15,3% im ersten Quartal 2007 zeigten die Bauinvestitionen ein erstaunliches Wachstum und trugen erstmals seit einer Dekade nennenswert zum Anstieg des BIP bei.

Durch die höheren Gewinne seit 2004 nahmen nun auch die Anreize wieder deutlich zu, in Ausrüstungen zu investieren. Der Investitionsboom ist aber auch eine Folge zunehmend ausgelasteter Kapazitäten. Die Kapazitätsauslastung von 88,2% im 2. Quartal 2007 überstieg ihren Höchstwert, den sie während des Aufschwungs 2000 erreicht hatte (86,9%).¹⁰ Außerdem überwiegt erstmals in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2007 die Zahl der Betriebe, die ihre technischen Kapazitäten – gemessen an der auf sie zukommenden Nachfrage – für nicht ausreichend halten.¹¹ Einen solchen Investitionsbedarf hatte es 2000 nicht gegeben; entsprechend spielten die Investitionen damals noch eine geringere Rolle.

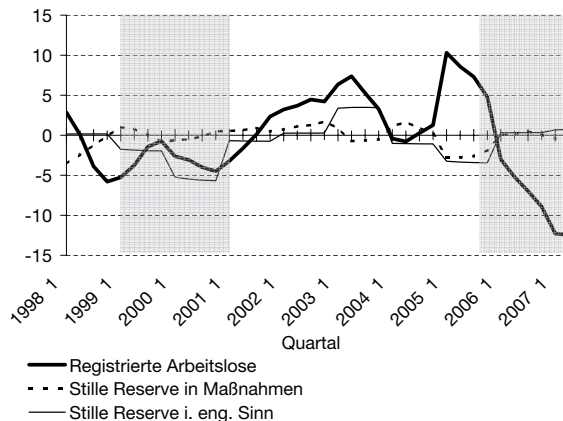
Einen geringen, aber positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat nun auch der private Konsum (vgl. Abbildung 2) – infolge des allgemein guten Wirtschaftsklimas, aber auch, weil dank zunehmender Beschäftigung 2006 die verfügbaren Einkommen allmählich anwuchs. Zu Beginn des Jahres 2007 war der Konsum als Folge der Anhebung der Mehrwertsteuer aber erwartungsgemäß rückläufig. Ins Jahr 2006 vorgezogene Käufe – insbesondere von langlebigen Konsumgütern wie PKW – fehlten nun.

Der Preisauftrieb blieb dennoch verhältnismäßig moderat, aufgrund der gleichzeitigen Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch wegen des geringen Drucks von der Lohnseite. Die Entwicklung der Inflation unterscheidet sich daher vom üblichen konjunkturellen Muster: Die Arbeitslosigkeit ist zwar von März 2005 bis Juni 2007 um 3 Prozentpunkte gesunken, die Inflation ist jedoch konstant geblieben (vgl. Abbildung 5). Das spricht dafür, dass derzeit die strukturelle Arbeitslosigkeit sinkt.

¹⁰ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Mai 2007, Frankfurt am Main.

¹¹ Vgl. ifo Konjunkturperspektiven, 6/2007, München.

Abbildung 7
Wachstumsbeiträge zur Unterbeschäftigung
 (in Prozentpunkten)



Die Unterbeschäftigung setzt sich zusammen aus der registrierten Arbeitslosigkeit, der Stillen Reserve in Maßnahmen und der Stillen Reserve im engeren Sinn. Die Stille Reserve im engeren Sinn liegt nur jahresweise vor. Zu ihr gehören Personen, die bei den Arbeitsagenturen nicht als arbeitslos registriert sind, z.B. weil sie keinen Anspruch auf Grundsicherung haben. Sie würden aber bei besserer Lage am Arbeitsmarkt ihre Arbeitskraft anbieten. Die Wachstumsbeiträge sind das Verhältnis der Veränderung der jeweiligen Komponente gegenüber dem Vorjahresquartal zur Unterbeschäftigung des Vorjahresquartals (Lundberg-Komponenten). Die Summe der Komponenten ergibt die prozentuale Änderung der Unterbeschäftigung. Anders als bei den Verwendungskomponenten des BIP gibt es Ströme zwischen registrierter Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve. 2005 wurde verdeckte Arbeitslosigkeit durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe offengelegt: die registrierte Arbeitslosigkeit stieg, die Stille Reserve im engeren Sinn sank.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Was sich auf dem Arbeitsmarkt tut

Auch andere Relationen deuten darauf hin, dass die üblichen konjunkturellen Muster derzeit durchbrochen werden: So bewegt sich der deutsche Arbeitsmarkt nicht auf der Beveridge-Kurve – wie noch im vergangenen Konjunkturzyklus –, sondern die Kurve verschiebt sich nach innen (vgl. Abbildung 4). Eine Verschiebung lässt sich nur durch eine Veränderung der strukturellen Arbeitslosigkeit erklären: Der Zustrom in den Pool der Arbeitslosen wird geringer oder die Dauer, nach der Personen die Arbeitslosigkeit verlassen, wird kürzer. Entsprechend zeigt sich, dass der Zugang in die Langzeitarbeitslosigkeit geringer wird. Im Mai 2007 waren 8,5% und im Juni 11% der Personen, die ein Jahr vorher arbeitslos wurden, immer noch arbeitslos. So geringe Quoten wurden im Aufschwung 1999/2000 nie erreicht.

Jedoch wird nicht jeder, der die Arbeitslosigkeit verlässt, erwerbstätig. Manche Personen erneuern ihre Meldung zur Arbeitslosigkeit nicht, wenn sie keinen Anspruch mehr auf die Grundsicherung haben. Zudem

überprüft die Bundesagentur intensiver als bisher, ob registrierte Arbeitslose tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Es finden also „statistische Bereinigungen“ statt. Ein großer Teil der Personen, die so den Arbeitsmarkt verlassen, wandert in die sogenannte Stille Reserve im engeren Sinn. Andere wechseln aus der Arbeitslosigkeit in Maßnahmen, die von der Bundesagentur gefördert werden. Auch sie sind als Stille Reserve definiert.

Ein Gesamtbild der Entwicklung bietet die Unterbeschäftigung – die Summe aus registrierter Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve. Sie hatte sich in den Jahren 1999/2000 um jeweils 6,7% verringert. Damals sank sowohl die registrierte Arbeitslosigkeit als auch die Stille Reserve im engeren Sinn. Offene Stellen wurden also aus beiden Gruppen heraus besetzt (vgl. Abbildung 7). In den Jahren 2006/07 verringert sich die Unterbeschäftigung um durchschnittlich 8,2%¹² pro Jahr. Der Rückgang erklärt sich vor allem durch einen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit. Die Stille Reserve im engeren Sinn und auch die Stille Reserve in Maßnahmen verändert sich kaum – wobei es aber auch hier erhebliche Zu- und Abgänge gibt.

Ein großer Teil des Rückgangs der Unterbeschäftigung ist also auf den Abgang von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit zurückzuführen – ist mithin keine bloße statistische Bereinigung. So nimmt die Erwerbstätigkeit im Aufschwung 2006/07 um 880 000 Personen zu. In den Jahren 1999/2000 wuchs sie, wie oben angemerkt, um 1,2 Mio. Daraus zu schlussfolgern, dass die „Beschäftigungsintensität“ des Aufschwungs geringer sei, wäre aber voreilig.

Eine wichtige Frage ist auch, welche Beschäftigung entsteht: In den Jahren 2006/07 werden 200 000 Vollzeit-Arbeitsverhältnisse geschaffen. Den größten Teil des Beschäftigungszuwachses machen mit 590 000 sozialversicherungspflichtige Teilzeit-Stellen aus. Am wenigsten tragen geringfügige Beschäftigungen mit 140 000 zum Beschäftigungszuwachs bei – 1999/2000 hatten sie noch am meisten beigetragen. Das kann als bessere Qualität der Beschäftigungswirkung des Wachstums verstanden werden, von der sowohl Personen profitieren, die zuvor unfreiwillig Teilzeit gearbeitet hatten, als auch arbeitslose Personen.

Noch deutlicher ist das Bild, betrachtet man nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Die saisonbereinigte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zog im ersten Quartal 2006 bereits bei einem Wachstum von 1,3% an (vgl. Abbildung 3). Derzeit nimmt die

¹² Hier und für die folgenden Angaben liegen für das zweite Halbjahr 2007 Prognosewerte vor. Siehe H.-U. Bach, H. Gartner, S. Klinger, Th. Rothe, E. Spitznagel, a.a.O.

sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei einem Wachstum von rund 2% doppelt so stark zu wie noch im Jahr 2000, als die Wirtschaft genauso stark wuchs. Für den sozialversicherungspflichtigen Bereich ist das Wachstum also derzeit „beschäftigungsintensiver“.

Einstellungsbereitschaft der Betriebe und Zugeständnisse der Arbeitsuchenden

Warum entsteht bei etwa gleichem Wachstum derzeit mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung? Die Betriebe stellten im Aufschwung 2000 nur zum Teil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein, um die zusätzliche Nachfrage zu bedienen. Sie griffen verstärkt auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurück oder reagierten mit einer Verdichtung der Arbeit beim vorhandenen Personal. Personen, die eine Beschäftigung hatten, mussten also intensiver arbeiten. Seit 2006 sind Betriebe offensichtlich leichter bereit, neue sozialversicherungspflichtige Arbeitskräfte einzustellen, als noch vor einigen Jahren. Zum einen mag die Arbeitsverdichtung an ihre Grenzen gestoßen sein. Zum anderen dürfte nach Jahren zurückhaltender Lohnpolitik das Lohnniveau kein so großes Hemmnis für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr sein wie noch 2000. Möglicherweise können Unternehmen auch offene Stellen einfacher besetzen, da Arbeitslose sich nach der Hartz-IV-Reform intensiver bemühen, eine Arbeit zu finden.

Für eine höhere Suchintensität gibt es eine Reihe von Hinweisen. Laut einer Unternehmensbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung berichten insbesondere mittlere und große Betriebe im Jahr 2005 von einer zunehmenden Zahl von Initiativbewerbungen. Auch sind arbeitslose Bewerber zu mehr Zugeständnissen bereit: Gegenüber 2004 gaben mehr Betriebe an, dass die Bereitschaft der Bewerber gestiegen war, auch Arbeitsstellen unter ihrem Qualifikationsniveau, zu niedrigeren Löhnen oder schlechteren Arbeitsbedingungen (Schichtdienste, Arbeitszeiten, Anfahrtswege) anzunehmen. Insbesondere die Betriebe, die solche Zugeständnisse der Bewerber festgestellt hatten, konnten auch ihre Stellen leichter besetzen. Zwar kann das Bewerberverhalten sich auch durch die gesamtwirtschaftliche Lage geändert haben – so schwächen sich die Effekte von 2005 auf 2006 mit besser werdender Konjunktur etwas ab –, die Änderungen von 2004 auf 2005 sind aber kaum durch die Konjunktur allein zu erklären, sondern sprechen eher dafür, dass die Hartz-IV-Reform das Zueinanderkommen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erleichtert hat.¹³ Dies wäre dann auch

eine Erklärung für die beobachtete Verschiebung der Beveridge-Kurve.

Fazit

Die Arbeitslosigkeit nimmt derzeit deutlich ab. Begünstigt worden ist die Entwicklung zwar dadurch, dass seit 2006 das Erwerbspersonenpotenzial sinkt.¹⁴ Einen wesentlichen Beitrag leistet aber die steigende Beschäftigung.

Sowohl die institutionellen Änderungen der letzten Jahre als auch erste empirische Anzeichen lassen vermuten, dass ein Teil der zusätzlichen Beschäftigung nachhaltig bestehen bleiben dürfte. So deutet sich an, dass die typischen konjunkturellen Muster in der Verdoorn-Relation, der Beveridge- und der Phillips-Kurve durchbrochen werden, was ein Indiz dafür ist, dass neben dem konjunkturellen Aufschwung auch strukturelle Faktoren den Aufbau der Beschäftigung und den Abbau der Arbeitslosigkeit verursachen.

Wie stark die strukturelle Arbeitslosigkeit derzeit tatsächlich sinkt, kann im Moment aber noch nicht quantifiziert werden, und ein Urteil kann nur vorläufigen Charakter haben.¹⁵ Auch besteht noch eine Reihe von Unsicherheiten über die weitere Entwicklung. Erhöhungen der Rohölpreise etwa können zu einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit führen. Zentralen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Arbeitslosigkeit haben aber auch die politischen Akteure. Sie entscheiden über weitere institutionelle Änderungen. Die künftige Arbeitsmarktentwicklung hängt etwa davon ab, ob es gelingt, die Sozialversicherungsbeiträge zu senken oder ob weitere Beschäftigungschancen insbesondere für Geringqualifizierte geschaffen werden. Negative Wirkungen können von der Ausweitung des Entsendegesetzes ausgehen. Hier hängt noch viel von der konkreten Umsetzung ab.

Die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsentwicklung wird auch bestimmt von den Tarifpartnern: Nach den im ersten Halbjahr abgeschlossenen Verträgen beträgt das jahresbezogene Wachstum der Tariflöhne im Jahr 2007 2,3%.¹⁶ Diese Lohnsteigerungen liegen noch im Spielraum einer beschäftigungsneutralen Tarifpolitik. Ob künftig von der Lohnseite ein stärkerer Kostendruck ausgeht, der den Aufschwung hemmt, hängt daher auch von der weiteren Entwicklung der Lohnverhandlungen ab.

¹⁴ Vgl. H.-U. Bach, S. Klinger, Th. Rothe, E. Spitznagel: Arbeitsmarkt 2007: Arbeitslosigkeit sinkt unter vier Millionen, in: IAB-Kurzbericht 5/2007, Nürnberg.

¹⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 43-55.

¹⁶ Vgl. R. Bispinck: WSI-Tarifarchiv: Informationen zur Tarifpolitik. Tarifpolitischer Halbjahresbericht, eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2007, Düsseldorf.

¹³ Zur Betriebsbefragung und den detaillierten Ergebnissen vgl. A. Kettner, M. Rebien: Hartz IV-Reform: Änderungen im Bewerberverhalten geben Impulse für den Arbeitsmarkt (vorläufiger Titel), in: IAB-Kurzbericht, Nürnberg, im Erscheinen.