

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 82

Jutta Hinrichs / Elvira Giebel-Felten

## **Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962-2001**

Sankt Augustin, Juli 2002

Ansprechpartner:

Dr. Stephan Eisel  
Leiter der Hauptabteilung  
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“  
Telefon: 0 22 41/246-630  
E-Mail: [stephan.eisel@kas.de](mailto:stephan.eisel@kas.de)

Jutta Hinrichs / Elvira Giebel-Felten  
Team „Soziale Marktwirtschaft“  
Telefon: 0 22 41/246-243 / -275  
E-Mail: [jutta.hinrichs@kas.de](mailto:jutta.hinrichs@kas.de) / [elvira.giebel-felten@kas.de](mailto:elvira.giebel-felten@kas.de)

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

### **1. Der deutsche Arbeitsmarkt ist aus dem Gleichgewicht geraten:**

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1962 von knapp 155.000 Personen auf das 25fache, auf 3,85 Mio. Personen gestiegen. Dabei hat sich die Arbeitslosigkeit über alle Konjunkturzyklen hinweg unaufhaltsam in die Höhe geschraubt. Die Sockelarbeitslosigkeit ist immer mehr gestiegen, d.h. die Arbeitslosenquote erreichte nach einem Abschwung nie wieder das Vor-Rezessionsniveau.

Wachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit gehen nicht mehr Hand in Hand: Insbesondere in den 80er Jahren zeigte sich diese „Scherenentwicklung“ zwischen mehr Beschäftigung einerseits sowie einem höheren Niveau und einer größer werdenden Versteifung der Arbeitslosigkeit andererseits. Aufgrund guter Wachstumsraten zwischen 1,8% (1983) und 5,7% (1990) nahm die Zahl der Erwerbstätigen um 2,8 Mio. zu – das war der kräftigste Beschäftigungsaufschwung seit den 50er Jahren. Gleichzeitig aber verharrte die Zahl der Arbeitslosen über der 2-Millionen-Grenze.

### **2. Der Staat entlastet die Arbeitslosenzahl durch aktive Arbeitsmarktpolitik:**

Die offizielle Zahl der Arbeitslosen wäre noch bedeutend höher ausgefallen, wenn in den letzten zwei Jahrzehnten nicht immer mehr Personen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgefedert worden wären. Derzeit sind es knapp eine Million Personen, 1992 waren es sogar 2,5 Mio. Personen in solchen Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes. Die beiden bedeutendsten Maßnahmen sind bzw. waren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie der Vorruhestand, das Altersübergangsgeld und die Altersteilzeit.

### **3. Arbeitslosigkeit hat vielfältige Ursachen, die wichtigsten davon sind:**

Ein wachsendes Erwerbspersonenpotential und eine steigende Erwerbsquote haben zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitsplätzen geführt, die ein nicht hinreichend flexibler Arbeitsmarkt nicht in ausreichendem Maß befriedigen konnte. Lediglich die Entwicklung der 80er Jahre zeigt, dass der deutsche Arbeitsmarkt durchaus in der Lage ist, Arbeitsplätze in großer Zahl zu schaffen, wenn die wirtschaftspolitischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen stimmen.

Im Laufe des Strukturwandels der letzten Jahrzehnte fielen niedrigqualifizierte Arbeitsplätze weg, während sich der Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitnehmern stark erhöhte. Dies verringerte die Wiederbeschäftigungschancen arbeitsloser geringqualifizierter Per-

sonen und trug zu der Verfestigung und dem drastischen Anstieg der Zahl der Langzeitarbeitslosen bei.

Zudem hat sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stark erhöht. Der Anteil der Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos waren, betrug 1971 nur 5,3%, seitdem ist er stetig auf 33,5% gestiegen. Hauptproblem der Langzeitarbeitslosigkeit ist, dass für einen Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt.

Eine weitere Problemgruppe des deutschen Arbeitsmarktes stellen ältere Arbeitslose über 55 Jahre dar: Deren Anteil an den Arbeitslosen liegt trotz zahlreicher Programme zum Vorruhestand bei knapp 20%.

Steigende Sozialversicherungsbeiträge von knapp 25% in 1972 auf heute über 40% des Bruttolohns und entsprechend gestiegene Personalzusatzkosten von knapp 56% auf heute über 81% - insgesamt die höchsten Arbeitskosten weltweit - haben die anhaltende Schwäche Deutschlands bei der Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend mitverursacht.

Die Ursachenanalyse der Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt seit 1962 bis heute zeigt: Der deutsche Arbeitsmarkt krankt zunehmend daran, dass zum einen nicht genügend neue Arbeitsplätze geschaffen wurden und dass sich zum anderen die Arbeitslosigkeit immer mehr verfestigt.

## Wirtschaftliche Kennzahlen III:

### Die Entwicklung des Arbeitsmarktes

1962 – 2001

		Seite
	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	
	Einleitung	1
1	Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit	2
1.1	Die graphische Darstellung der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt	2
1.2	Betrachtung der Regierungsperioden seit 1962	4
2	Aktive Arbeitsmarktpolitik	8
2.1	Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	8
2.2	Vorruhestandsregelungen	9
2.3	Entlastung des Arbeitsmarktes insgesamt	11
3	Ursachenanalyse	13
3.1	Steigende Erwerbsquote	13
3.2	Strukturwandel	13
3.3	Problemgruppen am Arbeitsmarkt	15
3.4	Steigende Arbeitskosten und Personalzusatzkosten	18
	Tabellarischer Anhang	22

## Einleitung

Von der Vollbeschäftigung zur Massenarbeitslosigkeit – so lässt sich der betrachtete Zeitraum 1960 bis 2001 zusammenfassend beschreiben. In dem vorliegenden Papier sollen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anhand von mehreren Kennzahlen aufgezeigt und analysiert werden: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Problemgruppen am Arbeitsmarkt, Arbeitskosten und Personalzusatzkosten.

Bei der Diskussion um die Arbeitslosigkeit und ihre Ursachen tritt ein Faktum immer wieder in den Hintergrund: Auch der Arbeitsmarkt ist ein Markt (oder sollte dies zumindest sein), auf dem das Angebot an Arbeit und die Nachfrage nach Arbeit zusammentreffen. Nur die Unternehmen schaffen Arbeitsplätze. Die Aufgabe der Politik ist es, die richtigen Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu setzen und damit die Arbeitslosigkeit zu verringern. Der Analyse der Entwicklung des Arbeitsmarktes seit den 60er Jahren zeigt, dass die steigende Arbeitslosigkeit nicht das Resultat von schlechter Konjunktur und mangelndem Willen der Unternehmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist.

Gerade weil die politischen Rahmenbedingungen so entscheidend sind, teilt das Arbeitspapier den Betrachtungszeitraum entsprechend den Regierungsperioden in fünf Abschnitte ein:

1962 – 1969: vom Anfang der Bundesrepublik bis zum Ende der großen Koalition

1970 – 1982: Regierungsjahre der sozial-liberalen Koalition

1983 – 1989: Regierungsjahre der christlich-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung

1990 – 1998: Wiedervereinigung bis zum Regierungswechsel

1999 – 2001: Regierungsjahre der rot-grünen Koalition

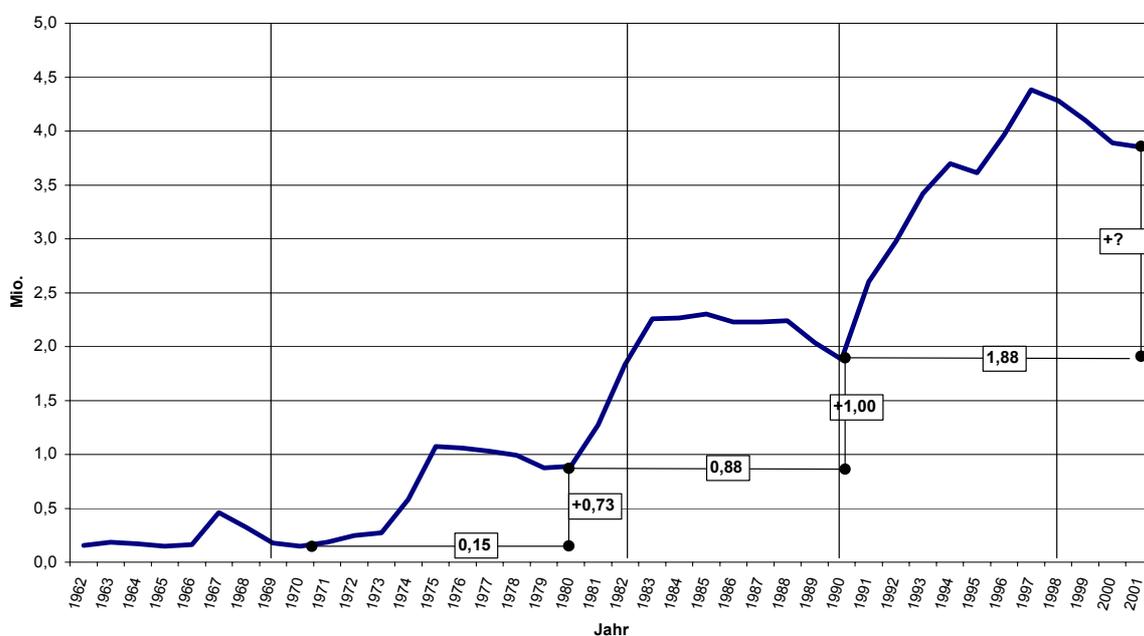
Vorbemerkung: Ein Vergleich von Zahlenreihen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum ist nicht unproblematisch. Nicht nur die Erwerbspersonen und potentiellen Erwerbspersonen ändern ihr Arbeitsangebotsverhalten, auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeitsförderung unterliegen einem permanenten Wandel. Im Zeitraum seit Anfang der sechziger Jahre hat nicht nur das gänzlich neu formulierte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahre 1969 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) abgelöst. Auch das AFG wurde im Laufe der Jahre in zahlreichen Novellen erheblich abgeändert und schließlich 1998 völlig neu kodifiziert und als SGB III in das Sozialgesetzbuch integriert.

# 1. Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Deutschland

## 1.1. Die graphische Darstellung der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

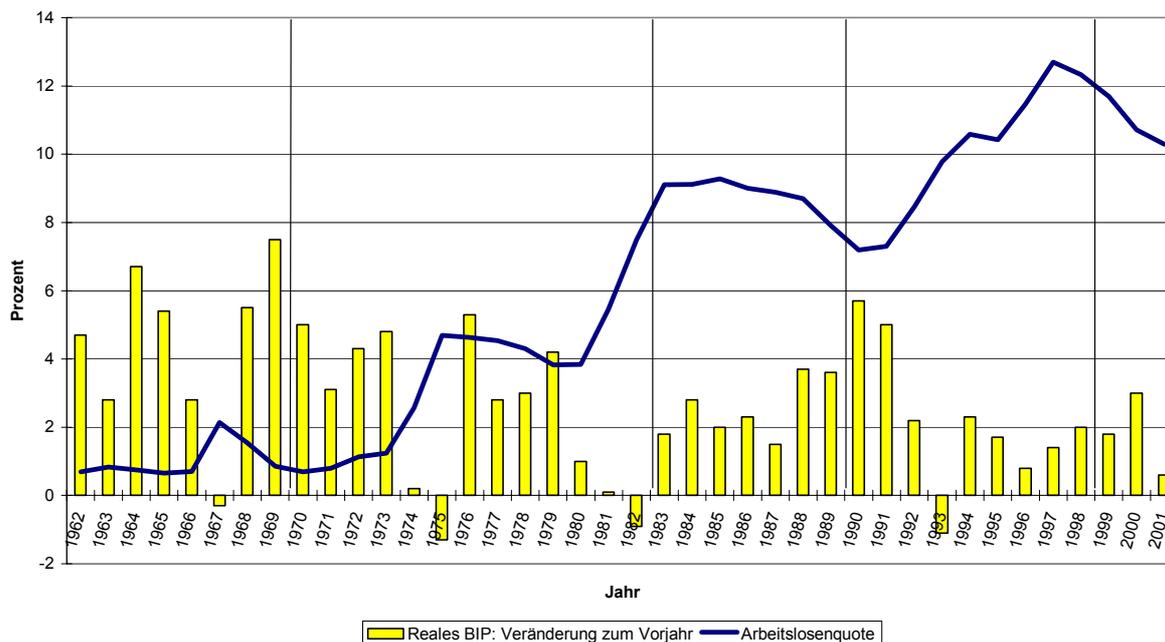
Die Zahl der Arbeitslosen ist im Betrachtungszeitraum 1962 bis 2001 von 154.523 (Westdeutschland) auf 3.851.637 (Gesamtdeutschland) (jeweils Jahresdurchschnittszahlen) und somit auf das 25fache des Ausgangswertes gestiegen.

**Registrierte Arbeitslose und Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit**



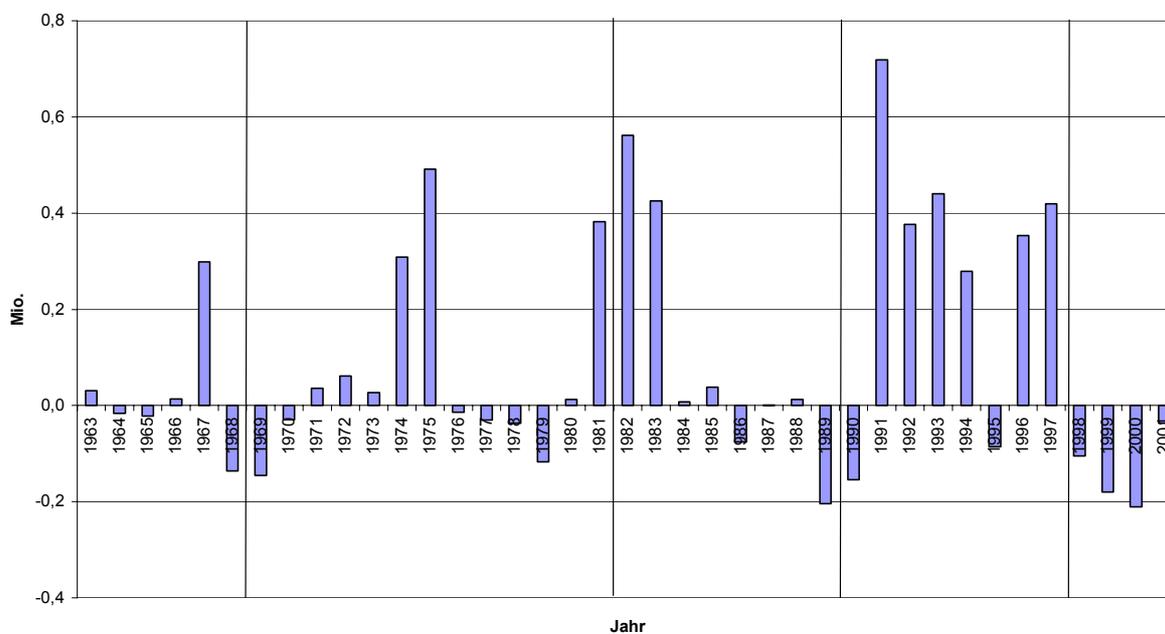
Seit 1973 ist die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland unaufhaltsam gestiegen. Sie erhöhte sich sprunghaft in Rezessionen, wie 1973, 1980 bis 1982, 1993 und 1996. In den darauf folgenden Aufschwungphasen stagnierte die Arbeitslosigkeit zunächst auf hohem Niveau und sank anschließend nur leicht ab. Über die Konjunkturzyklen hinweg hat sich damit die Arbeitslosigkeit immer weiter verfestigt. Mit Ausnahme der ersten Nachkriegsrezession im Jahr 1967 erreichte die Arbeitslosenquote nach einem Abschwung nie wieder das Vor-Rezessionsniveau, d.h. die Sockelarbeitslosigkeit ist immer weiter gestiegen.

### Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit



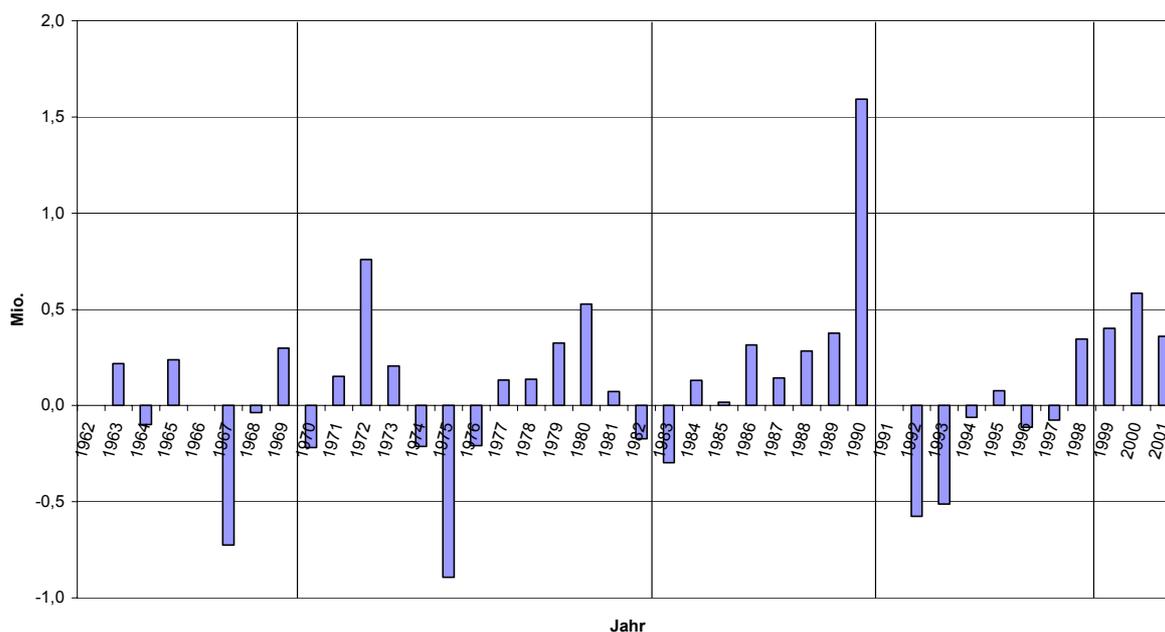
Diese Graphik veranschaulicht die sprunghafte Zunahme der Arbeitslosigkeit in Jahren der Rezession und den nur geringfügigen Abbau der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren mit guten Wirtschaftswachstumsraten. Wachstum und Beschäftigung haben sich voneinander gelöst.

### Zu- und Abnahme der Arbeitslosen



Die jährliche Zu- und Abnahme der Zahl der Arbeitslosen zeigt, dass es Jahre gibt, in denen die Arbeitslosigkeit in Schüben ansteigt und in anderen Jahren sich nur minimal verändert bzw. leicht sinkt.

### Zu- und Abnahme der Erwerbstätigen



Anmerkung zur Graphik: Die Werte 1991 sind aufgrund neuer statistischer Erfassungsmethoden (ESVG 1995) nicht mit den Werten bis 1990 (VGR) vergleichbar.

Mehr oder weniger spiegelbildlich zu den Veränderungen bei den Arbeitslosenzahlen hat sich die Zahl der Erwerbstätigen entwickelt. In Rezessionsjahren wurden Arbeitsplätze abgebaut, die Zahl der Erwerbstätigen nahm ab, in Jahren mit positiven Wachstumsraten stieg die Zahl der Erwerbstätigen – mit Ausnahme der 90er Jahre aufgrund der vereinigungsbedingten Sondersituation am deutschen Arbeitsmarkt.

#### 1.2. Betrachtung der Regierungsperioden seit 1962

**1962 bis 1969:** Nach den sehr schwierigen Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit einer Arbeitslosenquote von über 10% (1950) wurde nur ein Jahrzehnt später dank der Währungsreform und der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft von Ludwig Erhard ein Wirtschaftswunder ausgelöst. Dies sorgte für eine rasche Entlastung auf dem Arbeitsmarkt, Vollbeschäftigung wurde erreicht. In den Jahren 1962 bis 1966 und dann wieder 1969 wurden jeweils weniger als 200.000 Arbeitslose gezählt, die Arbeitslosenquote lag bei unter 1%. In der Folge kam es zeitweilig sogar zu einem erheblichen Mangel an Arbeitskräften. Ausländische Arbeitnehmer wurden daher in großer Zahl angeworben, um den Bedarf zu decken. Lediglich im Rezessionsjahr 1967 kam es zu einem kurzen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 460.000 Personen bzw. 2,1%. Doch danach konnte die Arbeitslosenquote schnell auf das Vor-Rezessionsniveau zurückgeführt und die Vollbeschäftigung wieder hergestellt wer-

den. Die Zahl der Erwerbstätigen schwankte in den 60er Jahren zwischen 26,2 Mio. und 26,6 Mio., lediglich in den beiden Rezessionsjahren 1967 und 1968 sank die Zahl auf unter 26 Mio. Menschen ab.

**1970 bis 1982:** Die Phase der Vollbeschäftigung hielt bis 1973 an, brach dann mit der Ölkrise 1973/74 jedoch jäh ab. Allein in den Jahren 1973 bis 1975 hat sich die Zahl der Arbeitslosen unter Bundeskanzler Willy Brandt von ca. 273.000 auf 1,07 Mio. fast vervierfacht. Die Arbeitslosenquote kletterte binnen zwei Jahren von 1,2% auf 4,7%. Trotz der positiven Wirtschaftswachstumsraten in den Jahren 1976 bis 1979 ging die Zahl der Arbeitslosen in diesen Jahren nur leicht auf knapp 880.000 zurück. Das neue Arbeitslosenniveau (Sockelarbeitslosigkeit) lag somit um 730.000 Arbeitslose höher als 1970, dem tiefsten Stand der Arbeitslosenzahlen vor der Rezession von 1973.

Die Arbeitslosenquote verharrte in den Jahren 1975 bis 1978 bei Werten zwischen 4,3% und 4,7% und rutschte erst 1979 und 1980 leicht unter die 4%-Marke. Doch sie stieg dann in den beiden Jahren 1981 und 1982, die von Nullwachstum gekennzeichnet waren, erneut rasch an und erreichte 1982 mit über 1,8 Mio. Arbeitslosen den bis dahin traurigen Höchstwert von 7,5%. Und dies trotz aller Bemühungen der sozialliberalen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt mit einer keynesianischen Beschäftigungspolitik! (Bundeskanzler Helmut Schmidt: „4% Inflation sind mir lieber als 4% Arbeitslose.“ Am Ende hatte er beides.) Die Ursachen für diese zunehmende Arbeitslosigkeit lagen neben dem verfehlten keynesianischen Politikansatz in den überhöhten Lohnabschlüssen, im wirtschaftlichen Strukturwandel und in dem steigenden Arbeitskräfteangebot, da die geburtenstarken Jahrgänge nun auf den Arbeitsmarkt drängten und die Erwerbsneigung der Frauen zunahm. Allein in den Jahren 1976 bis 1982 nahm die Zahl der Erwerbspersonen (Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen) um gut 1,6 Mio. zu. Die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung) stieg von 43,4% auf 46,0%. Die Schwankungen bei der Zahl der Erwerbstätigen glichen sich in dem Zeitraum 1970 bis 1982 aus, und insgesamt kam es in den 12 Jahren nur zu einem leichten Anstieg der Erwerbstätigenzahl um 0,6 Mio. Menschen.

**1983 bis 1990:** In den 80er Jahren trat ein ganz besonderes Phänomen am westdeutschen Arbeitsmarkt auf: Dank der gesunden Wachstumsraten zwischen 1,8% (1983) und 5,7% (1990) nahm die Erwerbstätigkeit kontinuierlich zu, gleichzeitig verharrte die Zahl der Arbeitslosen über der 2-Millionen-Grenze (und sank erst 1990 knapp darunter). Man bezeichnet dies auch als „Scherenentwicklung“ zwischen mehr Beschäftigung einerseits sowie einem höheren Niveau und einer größer werdenden Versteifung der Arbeitslosigkeit andererseits. In der ersten Hälfte der Regierungszeit von Helmut Kohl von 1983 bis 1990 konnte aufgrund der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der erfolgreichen Konsoli-

dierungspolitik durchgängig ein beachtliches Wirtschaftswachstum erzielt werden. Entsprechend nahm die Zahl der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet um 2,8 Mio. auf 29,3 Mio. Menschen zu – das war der kräftigste Beschäftigungsaufschwung seit den 50er Jahren. Trotz dieses Beschäftigungsschubs hielten sich die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in engen Grenzen: Die Zahl der Arbeitslosen konnte von ihrem Höchststand von 2,3 Mio. Menschen bzw. 9,3% in 1985 nur um rund 420.000 auf etwa 1,9 Mio. Menschen bzw. auf 7,2% bis 1990 zurückgeführt werden. Die Sockelarbeitslosigkeit nahm damit um weitere 1,0 Mio. auf nunmehr 1,9 Mio. Menschen zu gegenüber dem letzten Tiefstand 1980. Insgesamt zeigt die Entwicklung der 80er Jahre aber, dass der deutsche Arbeitsmarkt durchaus in der Lage ist, Arbeitsplätze in großer Zahl zu schaffen, wenn die wirtschaftspolitischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen stimmen.

**1991 bis 1998:** Ab dem Jahr 1991, dem ersten „gesamtdeutschen“ Jahr, muss der deutsche Arbeitsmarkt zweigeteilt betrachtet werden: Zu der „durchwachsenen“ Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt tritt die dramatische Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hinzu. Im Jahr 1991 sank die Arbeitslosenquote in den alten Bundesländern dank des Vereinigungsbooms auf erfreuliche 6,3% ab, kletterte dann in den folgenden Jahren aber bis auf den traurigen Rekordwert von 11,0% in 1997. Damit wurde 1997 zum ersten Mal in Westdeutschland die 3-Millionen-Grenze überschritten. Gleichzeitig stieg aber auch die Erwerbstätigenzahl und lag 1998 in Westdeutschland bei 31,1 Mio. Menschen und damit um 1,8 Mio. höher als 1990.

1991 wurden in Ostdeutschland 913.000 Arbeitslose registriert; dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,3%. Bis zum Jahr 1998 stieg die Arbeitslosigkeit dann sprunghaft auf 1,37 Mio. Menschen bzw. 19,5% an. Gleichzeitig sank die Zahl der Erwerbstätigen von 7,4 Mio. auf 6,4 Mio. Menschen. Hinter diesen dramatischen Zahlen zum ostdeutschen Arbeitsmarkt stecken naturgemäß ganz andere Ursachen als bei den westdeutschen Arbeitsmarktproblemen. Der Wechsel von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft machte aus der verdeckten eine offene Arbeitslosigkeit. Neue Unternehmen und Arbeitsplätze konnten gar nicht so schnell entstehen, wie der Strukturwandel nicht überlebensfähige Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern vernichtete. Ein Teil der Arbeitslosigkeit wurde durch Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie großzügige Vorruhestandsregelungen aufgefangen.

Die schwere Rezession von 1993 und die Anpassungsprobleme der ostdeutschen Wirtschaft haben auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. Trotz positiver Wirtschaftswachstumsraten (in allen Jahren außer 1993) stieg die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote von 7,3% auf 12,3%. Damit waren 1998 insgesamt 4,28 Mio. Menschen arbeitslos und 37,5 Mio. Menschen erwerbstätig. Das waren 1,5 Mio. Arbeitslose mehr und 900.000 Erwerbstätige weniger als 1991.

**1999 bis 2001:**

In den alten Bundesländern ging die Zahl der Arbeitslosen in den vergangenen drei Jahren um etwa 280.000 auf 2,47 Mio. zurück. Damit sank die Arbeitslosenquote von 9,9% in 1999 auf 8,3% in 2001. In den neuen Bundesländern hingegen verfestigte sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau bei 1,37 Mio. Personen in 2001. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 18,9%, die damit nur minimal unter der Quote von 19,0% in 1999 lag. Dank der Entspannung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt konnte die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote von 11,7% auf 10,3% zurückgeführt werden. Damit waren im Jahresdurchschnitt 2001 in Deutschland 3,85 Mio. Personen ohne Arbeit.

Das Verharren der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau seit dem Regierungsantritt von Bundeskanzler Gerhard Schröder lässt befürchten, dass die Sockelarbeitslosigkeit weiter angestiegen ist. Die Graphik „Registrierte Arbeitslose und Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit“ zeigt, dass sich der aktuelle Stand der Sockelarbeitslosigkeit nicht genau beziffern lässt. Dies ist erst rückblickend nach dem Erreichen der konjunkturellen Talsohle möglich. Wenn das Jahr 2001 einen Tiefpunkt im Wachstumsverlauf darstellen sollte und es nicht gelingt, einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern - worauf der Anstieg der Arbeitslosenzahlen der letzten Monate im Vergleich zum Vorjahr hindeutet-, dann wäre ein weiterer Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit auf 3,85 Mio. Menschen zu befürchten.

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im früheren Bundesgebiet um 1 Mio. auf 32,5 Mio.. Im Osten sank sie nur marginal um etwa 20.000 auf 6,4 Mio. Menschen, so dass Deutschland insgesamt im Durchschnitt des Jahres 2001 38,9 Mio. Erwerbstätige zählte. Gegenüber 1998, dem Jahr der Regierungsübernahme, ist dies ein Zuwachs um 1,3 Mio. Arbeitsplätze.

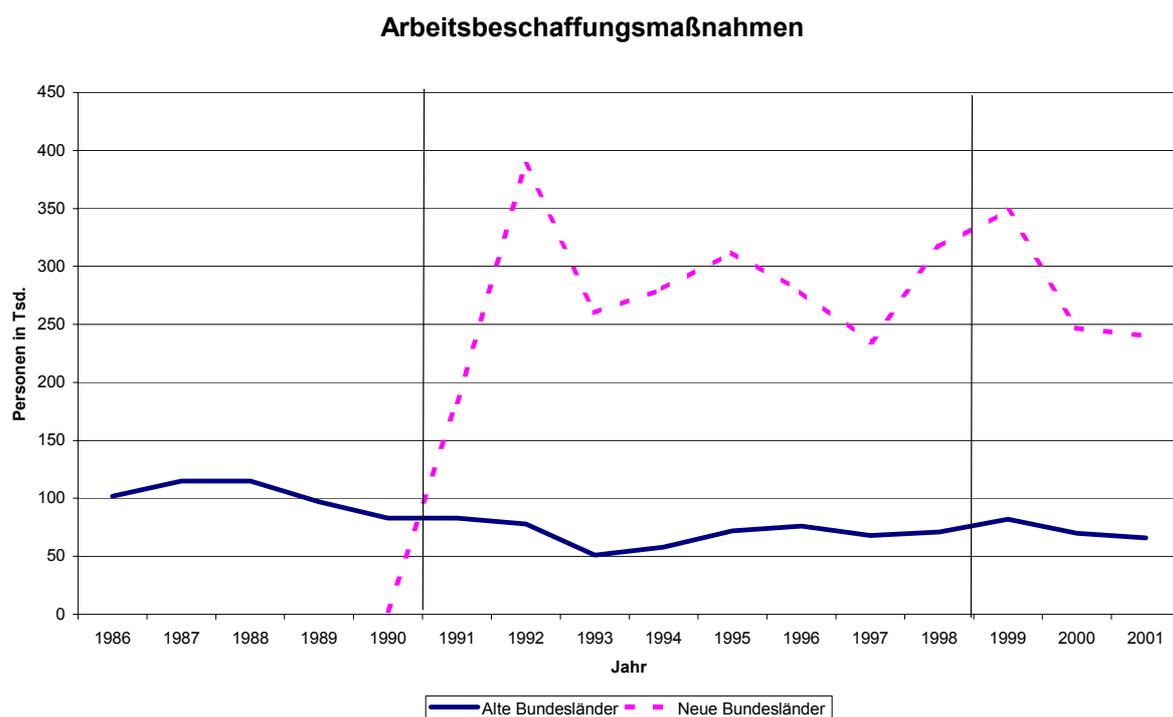
Die Regierung Schröder versucht, von ihrem Versagen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit dem Hinweis auf diese 1,3 Mio. neuen Arbeitsplätze abzulenken. Doch diese Erfolgsmeldung hat ihre Tücken: Denn die Zunahme der Erwerbstätigen ist im wesentlichen auf die Zunahme im Segment der geringfügig Beschäftigten zurückzuführen, für die seit der Einführung der Meldepflicht eine bessere statistische Erfassung möglich ist. Dies erklärt auch die Diskrepanz zwischen Beschäftigungsanstieg in Personen und dem Rückgang in dem gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsvolumen. Dieses ist seit 1999 von 1.503 auf 1.473 Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer und pro Jahr und damit auf den niedrigsten Wert im Betrachtungszeitraum gesunken.

## 2. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die offizielle Zahl der Arbeitslosen würde noch höher ausfallen, wenn in den letzten Jahren nicht immer mehr Personen durch die arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgesichert worden wären. Diese umfassen alle Personen in Beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen), in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Sprachlehrgängen, Vorruhestandsregelungen, Altersübergangsgeld, Altersteilzeit sowie Personen in Kurzarbeit und Empfänger von Winterausfallgeld (bis 1995: Schlechtwettergeld).

Im folgenden sollen die beiden bedeutendsten Maßnahmen – die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Vorruhestandsregelungen – besonders dargestellt werden.

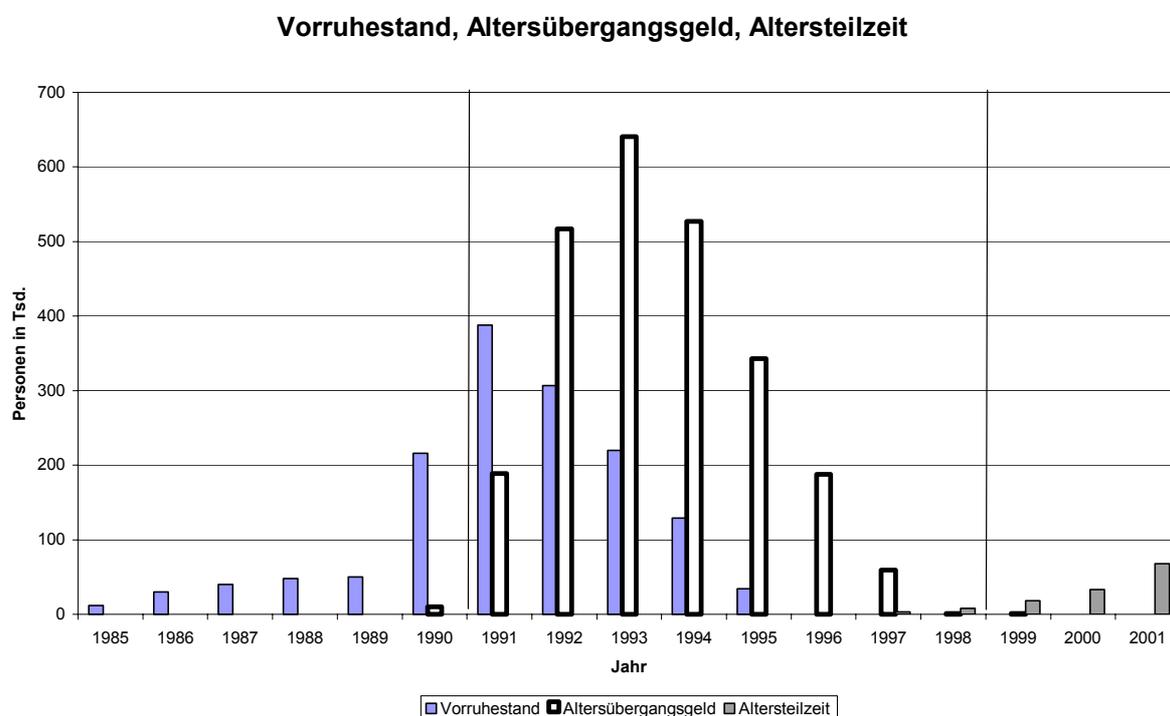
### 2.1. Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen



Die Zahlen zum wichtigsten Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, den sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), zeigen die Spaltung des zweiten Arbeitsmarktes in West- und Ostdeutschland. In den alten Bundesländern schwankt die Zahl der Personen in ABM seit Ende der 80er Jahre zwischen 50.000 und 100.000 mit einer leicht sinkenden Tendenz. In den neuen Bundesländern wird dieses Arbeitsmarktinstrument sehr stark in Anspruch genommen. Der Einsatz in den neuen Bundesländern schwankte in den 90er Jahren

in wellenförmigen Bewegungen und verharrt seit dem Jahr 2000 auf hohem Niveau. Für die ersten Jahre nach der Vereinigung waren die ABM-Stellen sicher ein notwendiges Instrument zur Abfederung des Übergangsprozesses von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft und dem dabei unvermeidlichen Wegfall der alten Arbeitsplätze. Mit zunehmender Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse hätte man hier eigentlich einen stetigen Rückgang seit dem Höhepunkt 1992 erwarten können.

## 2.2. Vorruhestandsregelungen



Diese Graphik veranschaulicht drei verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Gestaltung des Übergangs vom Berufsleben in den Ruhestand und deren unterschiedlich starke Inanspruchnahme in den alten und neuen Bundesländern.

Mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt zu entlasten, trat 1984 unter der Regierung Helmut Kohl das Vorruhestandsgesetz in Kraft. Für ältere Arbeitnehmer sollte ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben attraktiver gestaltet werden, um so gleichzeitig für jüngere Arbeitslose die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. In seiner ursprünglichen Fassung von 1984 gewährte das Vorruhestandsgesetz Arbeitgebern, die Vorruhestandszahlungen an Arbeitnehmer leisten, die das 58. Lebensjahr vollendet und durch gegenseitige Vereinbarung gekündigt worden sind, bis zum frühestmöglichen Rentenbeginn Zuschüsse in Höhe von

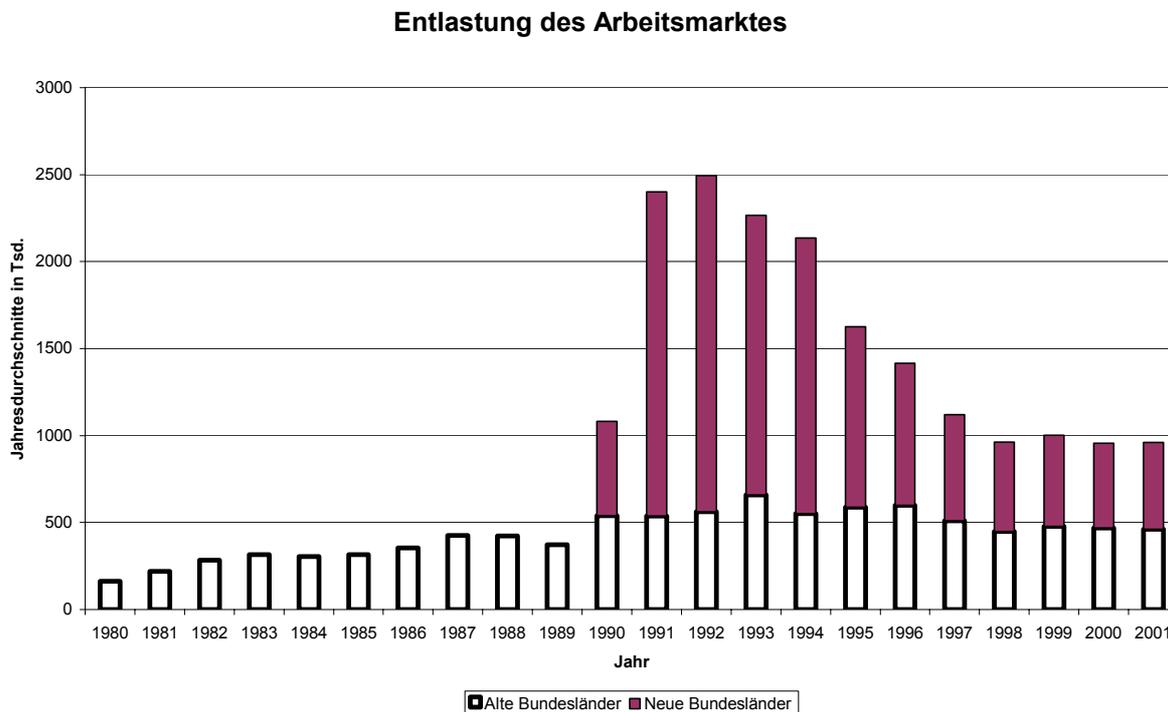
35% der Aufwendungen, sofern die frei gewordenen Arbeitsplätze durch Arbeitslose wieder besetzt werden.

Diese anfängliche Regelung des Vorruhestands wurde 1989 durch eine neue Vorruhestandsregelung ersetzt, die bereits Elemente einer Altersteilzeit enthielt: Arbeitnehmer ab 58 Jahre, die nur noch die halbe Zeit arbeiten, erhalten vom Arbeitgeber zu ihrem Teilzeitarbeitsentgelt einen Aufstockungsbetrag von mindestens 20%, der vom Arbeitsamt erstattet wird, wenn auf dem freigewordenen Arbeitsplatz ein Arbeitsloser eingestellt wird. Diese Form der Altersteilzeit wurde 1990 für Arbeitnehmer ab 55 Jahre eingeführt. Dies führte dazu, dass faktisch jeder nach Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits mit 55 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden konnte. So kam es in den Jahren 1990 bis 1994 zu einem kräftigen Anstieg der Personen im Vorruhestand, da das Instrument vor allem in den neuen Bundesländern zur Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt eingesetzt wurde. Dem gleichen Zweck diente das sogenannte Altersübergangsgeld, das in den alten Bundesländern faktisch überhaupt keine Rolle spielte, aber in den neuen Bundesländern von bis zu 640.000 Personen in 1993 in Anspruch genommen wurde.

Doch dieser übermäßigen Inanspruchnahme sollte mit dem Altersteilzeitgesetz von 1996 ein Riegel vorgeschoben werden. Ältere Arbeitnehmer können seitdem gleitend in den Ruhestand gehen, entweder mit dem Blockzeitmodell oder dem Halbtagsjob-Modell. Sie erhalten mindestens 70% ihres bisherigen Nettoentgelts, zudem werden für sie Rentenbeiträge in Höhe von 90% des bisherigen Niveaus abgeführt. Für den Arbeitgeber ist die Altersteilzeit ebenfalls attraktiv, da ihm sämtliche gesetzliche Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit zurückerstattet werden, wenn im Gegenzug ein Arbeitsloser, Ausgebildeter oder Auszubildender eingestellt werden.

Entsprechend schnell wuchs die Beliebtheit der Altersteilzeit. Im Jahresdurchschnitt 1997 erhielten etwa 3.000 Altersteilzeitler Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit. 2001 waren es im Jahresdurchschnitt etwa 52.000 Personen und bis zum Jahresende 2001 stieg die Zahl weiter auf über 58.000 Personen. Damit hat sich die Zahl der Altersteilzeitler binnen fünf Jahren auf über das 19fache erhöht. Auffällig ist, dass dieses Modell der Altersteilzeit im Gegensatz zu Vorruhestand und Altersübergangsgeld im Westen ungleich höheren Zuspruch findet als im Osten.

### 2.3. Entlastung des Arbeitsmarktes insgesamt



Durch Aufsummieren aller Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhält man die Gesamtentlastung der Arbeitslosenzahl. Sie verdeutlicht auf einen Blick, um wieviel höher die Arbeitslosenzahlen in den Jahren seit 1980 ausgefallen wären, wenn es die aktive Arbeitsmarktpolitik des Staates nicht gegeben hätte. Bis 1989 wurde der westdeutsche Arbeitsmarkt um bis zu 400.000 Personen entlastet. Doch parallel zur Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern stieg auch die Zahl der geförderten Personen in den alten Bundesländern spürbar an. In den neuen Bundesländern wurden in den ersten Jahren bis zu 2 Millionen Personen „aufgefangen“, den Höhepunkt stellt das Jahr 1992 dar mit insgesamt 2,5 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland. Inzwischen konnte ihre Zahl auf etwa 960.000 zurückgeführt werden.

Die Frage, ob die aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ihre Aufgabe erfüllen, d.h. ob sie es schaffen, für Arbeitslose eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt zu sein, ist aufgrund des unzureichenden Datenmaterials nicht abschließend zu beantworten. Aus ordnungspolitischen Gründen bleiben unabhängig vom Erfolg aber grundsätzliche Zweifel bestehen.

- Wenn der Staat selbst die Bereitstellung von Gütern übernimmt, verdrängt er private Anbieter. Diese unterliegen damit einem unfairen Wettbewerb und stehen in der Gefahr, Arbeitsplätze abbauen zu müssen.

- Die Staatsquote steigt zusätzlich an, und dies bei der ohnehin schon hohen Staatsquote in Deutschland von knapp unter 50%. Damit müssen zwangsläufig ordnungspolitische Bedenken geltend gemacht werden, denn die höhere Staatsquote bedeutet letztlich eine höhere Steuer- und Abgabenlast auf die bestehenden Arbeitsplätze. Damit wird die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindert und bestehende Arbeitsplätze werden gefährdet.
- Es stellt sich außerdem die Frage, ob mit einem staatlich organisierten Arbeitsmarkt insgesamt die richtigen Anreizwirkungen gesetzt werden: Arbeitnehmer könnten sich damit zufriedengeben und gar nicht mehr auf den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren wollen. Die Tarifvertragsparteien könnten annehmen, dass für eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern staatlich gesorgt ist. Insgesamt liegt damit die Befürchtung nahe, dass der staatlich organisierte Arbeitsmarkt die Anreize auf dem ersten Arbeitsmarkt so setzt, dass auf lange Frist die verdeckte Arbeitslosigkeit zunimmt.

### 3. Ursachenanalyse

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der Erwerbstätigkeit seit 1962 zeigt, dass der deutsche Arbeitsmarkt zum einen daran krankt, dass nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen wurden, und zum anderen, dass sich die Arbeitslosigkeit immer weiter verfestigt.

#### 3.1. Steigende Erwerbsquote

Das scheinbare Paradoxon der gleichzeitigen Zunahme von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit löst sich auf, wenn man die Erwerbswünsche der Bevölkerung mit berücksichtigt. Hier sind insbesondere die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die insgesamt in den neuen Bundesländern vorherrschende höhere Erwerbsquote zu nennen.

Von 1962 bis 2001 ist bei zunehmender Wohnbevölkerung die Erwerbsquote, also der Anteil der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen an der Einwohnerzahl, um 5,5 Prozentpunkte von 46,5% auf 52% gestiegen. Hätte sich die Erwerbsquote seit 1962 nicht verändert, würden 2001 in Deutschland nicht 42,7 Mio., sondern nur 38,2 Mio. Erwerbspersonen gezählt, also 4,5 Mio. weniger als tatsächlich. Mit der gleichen Erwerbsneigung von noch in den 60er Jahren wäre also der deutsche Arbeitsmarkt wesentlich weniger stark belastet als er dies heute ist. Doch diese Komponente darf keinesfalls als Erklärung für einen quasi unvermeidlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit herhalten. Ein funktionierender und hinreichend flexibler Arbeitsmarkt hätte diese Herausforderung von steigender Erwerbsneigung meistern und mehr Arbeitsplätze schaffen müssen.

#### 3.2. Strukturwandel

Während zu Beginn des letzten Jahrhunderts der Sektor der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei (primärer Sektor) derjenige mit den meisten Erwerbstätigen war, nahm in der Mitte des 20. Jahrhunderts die Industrie (sekundärer Sektor) die dominierende Stellung ein. Heute sind im Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) die meisten Erwerbstätigen beschäftigt.

Allerdings sind die Grenzen zwischen Industrie und Dienstleistungen unscharf und ungenau. Die Informationsgesellschaft hat einen Strukturwandel ausgelöst, der kaum mit den konventionellen statistischen Kategorien abgebildet werden kann. Der umfassende Einsatz der Informationstechnik und die Entwicklung zur Informationsgesellschaft gehen einher mit einem Wandel der Berufe und Beschäftigungsfelder. Neuere Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass sich die Tätigkeitsschwerpunkte der Be-

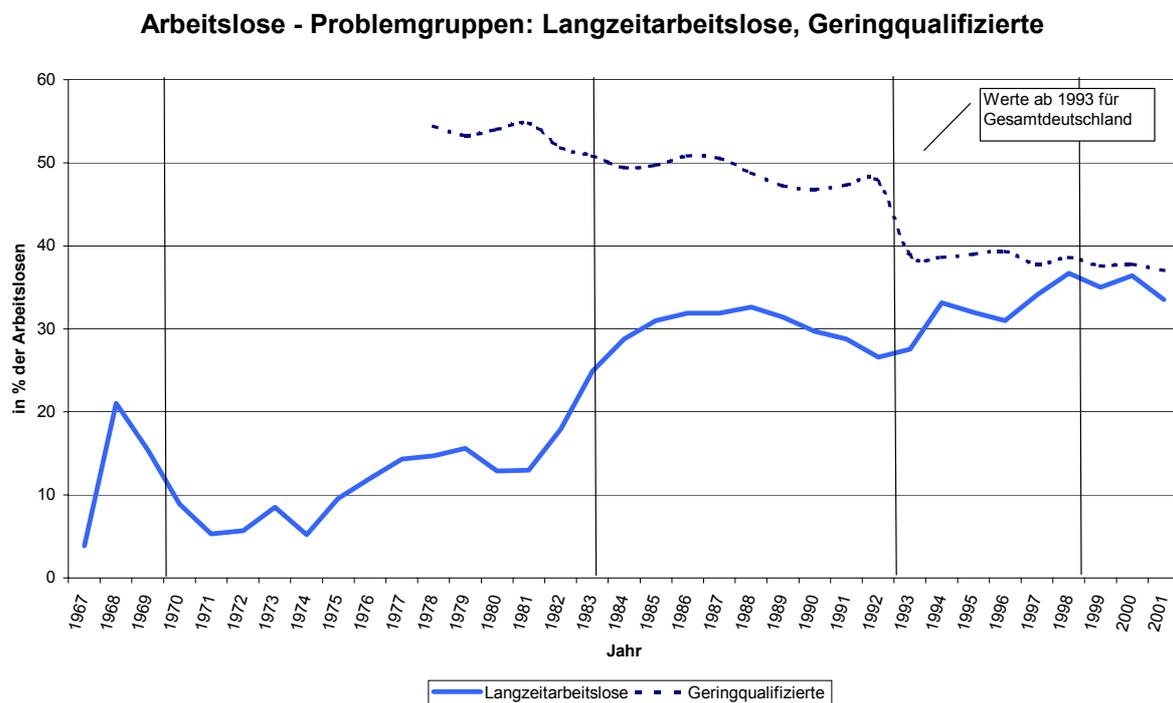
schäftigten im Zeitablauf immer stärker auf den Umgang mit Informationen verlagert haben. Durch Zuordnung der Erwerbstätigen zu Berufen mit dem Schwerpunkt „Informationstätigkeit“ lässt sich aus den drei traditionellen Sektoren Landwirtschaft, Produktion und Dienstleistungen ein vierter Sektor „Information“ herauslösen. Danach sind gegenwärtig in Deutschland rund 50% aller Erwerbstätigen diesem Sektor zuzurechnen; im Jahre 2010 werden es rund 55% sein. Heute sind nur noch etwa 25% der Erwerbstätigen in direkten Produktionsaufgaben im Produktionssektor zu finden. Gerade Hilfstätigkeiten ohne besondere Anforderungen am unteren Qualifikationsrand sind dort weggefallen.

Dies bedeutet, die beruflichen Aufgaben werden immer anspruchsvoller und es erfordert im Ergebnis höherwertige Arbeit und höherwertige Qualifikation. Trotz ihres hohen Freisetzungspotentials in traditionellen Wirtschaftsprozessen zeichnet sich die Informationsgesellschaft durch einen wachsenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften aus. Auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich als Folge eine deutliche polarisierte Situation: Personen mit geringer Qualifikation haben ein sehr hohes Risiko, arbeitslos zu werden. Hochschulabsolventen haben dagegen eine unter dem Durchschnitt liegende Arbeitslosenrate.

Ein Schlaglicht beleuchtet diesen gewaltigen Umbruch: Während vor 40 Jahren die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte am unteren Rand der Qualifikationsskala begann, wird seit Sommer 2000 im Rahmen der sogenannten Green-Card-Regelung am oberen Qualifikationsrand international rekrutiert. Es gibt wohl kein anschaulicheres Beispiel für die Veränderung der Rahmenbedingungen, das einerseits einen Bedarfsrückgang in einfachen Tätigkeiten und andererseits einen Angebotsmangel für anspruchsvolle Tätigkeiten deutlich macht.

### 3.3. Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Die hohe deutsche Arbeitslosenrate liegt nicht an einer überdurchschnittlichen Entlassungsrate, außer in Rezessionen. Verglichen mit anderen Industriestaaten sind in Deutschland Zugänge in Arbeitslosigkeit durch Entlassungen relativ selten. Die hohe deutsche Arbeitslosigkeit liegt an der niedrigen Rate der Abgänge aus Arbeitslosigkeit, insbesondere unter älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmern, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Diese niedrige Abgangsrate bedeutet, dass der typische Verbleib in Arbeitslosigkeit sehr lang ist.

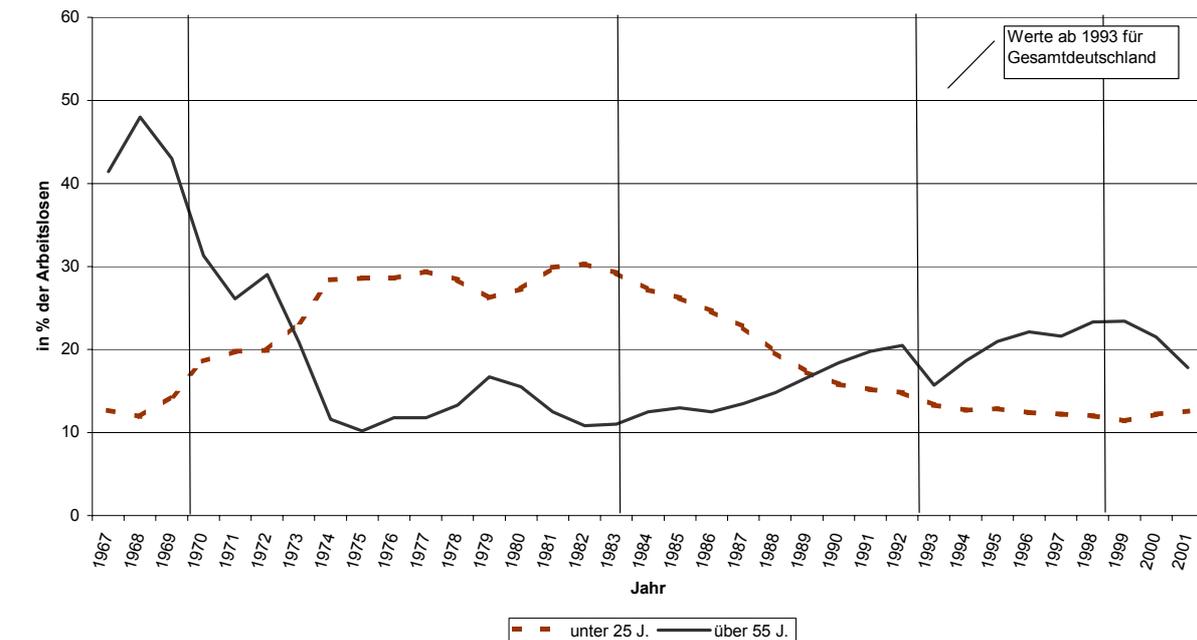


Im Zuge der immer weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit hat sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stark erhöht. Der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, war Ende der 60er Jahre rezessionsbedingt sehr hoch, ging dann aber schnell zurück und lag 1971 mit nur 5,3% auf seinem niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Seitdem ist der Anteil mit kleinen Schwankungen, aber dennoch kontinuierlich auf 33,5% im Jahr 2001 gestiegen. Auffallend ist der leichte Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen im früheren Bundesgebiet in den Jahren 1988 bis 1992 von 32,6% auf 26,6%. Dies spricht für die hohe Aufnahmefähigkeit des westdeutschen Arbeitsmarktes in den Boom-Jahren der Vereinigung. Doch mit der Rezession 1993/94 und der erstmaligen Erfassung der gesamtdeutschen Strukturdaten zur Arbeitslosigkeit sprang der Anteil der Langzeitarbeitslosen wieder auf 33,2%.

Somit ist also ein Drittel aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne feste Arbeit. Hauptproblem der Langzeitarbeitslosigkeit ist, dass für einen Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt. Er entfernt sich immer weiter vom Arbeitsmarkt – sowohl hinsichtlich seiner Qualifikation als auch seiner Motivation. Gesamtwirtschaftlich bedeutet der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen, dass sich die Arbeitslosigkeit unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen tendenziell immer weiter verhärtet und auch im konjunkturellen Aufschwung nicht mehr entscheidend zurück geführt werden kann. Um dieses Problem abzumildern und die Anreize für Arbeitslose zu erhöhen, schneller wieder in eine Beschäftigung zurückzukehren, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung die Einführung einer Lohnversicherung vorgeschlagen (siehe Arbeitspapier 76/2002).

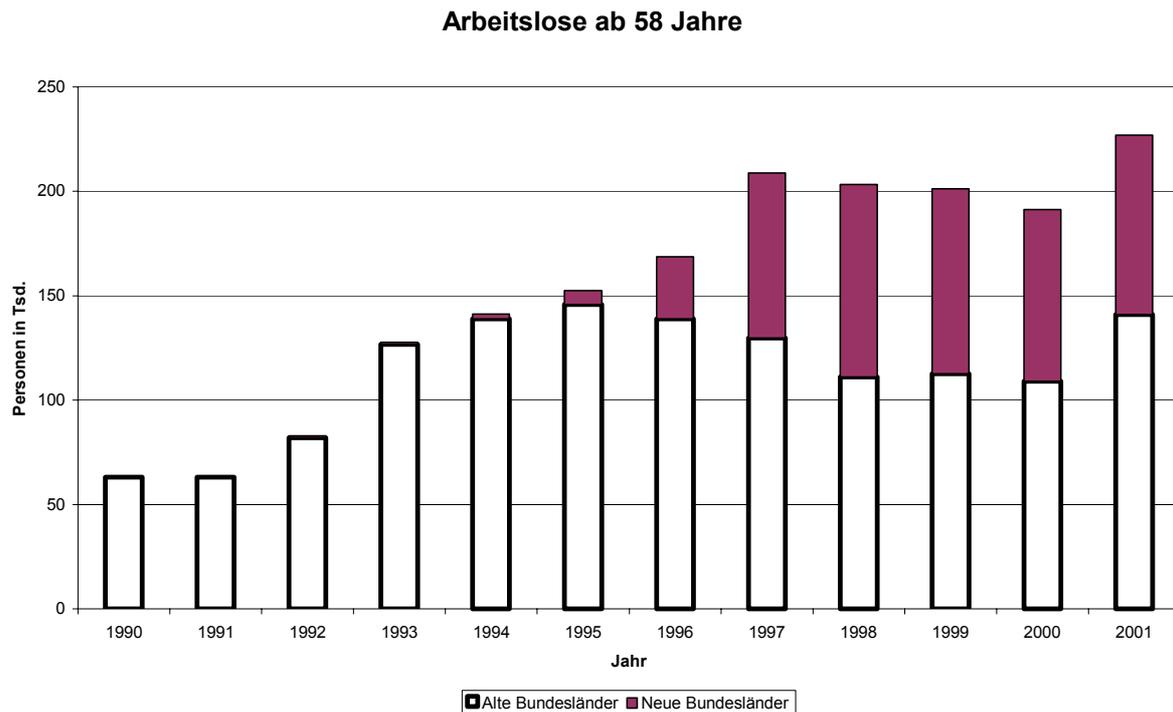
Der Anteil der Geringqualifizierten, also der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, an allen Arbeitslosen hat sich in den Jahren 1978 (erst seitdem wird dieses Strukturmerkmal erfasst) bis 1992 im früheren Bundesgebiet kontinuierlich auf sehr hohem Niveau gehalten und ist Ende der 80er Jahre nur leicht auf etwa 47% gesunken. Mit dem erstmaligen Zusammenfassen der west- und ostdeutschen Strukturdaten sank der Anteil der Geringqualifizierten schlagartig um knapp 9 Prozentpunkte auf nur noch 39% in 1993. Dieser Sprung zeigt, dass es unter den Arbeitslosen in den neuen Bundesländern einen wesentlich geringeren Anteil an Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gibt und der gesamtdeutsche Wert somit nach unten gezogen wurde. Dies zeigt aber auch: In Ostdeutschland verfügt ein größerer Teil der Arbeitslosen über eine abgeschlossene Berufsausbildung als in Westdeutschland. Ein gravierender Unterschied in den Ursachen der Arbeitslosigkeit in Ost und West wird damit deutlich: In den alten Bundesländern lässt sich die Arbeitslosigkeit in fast 50% der Fälle auf die fehlende Berufsausbildung zurückführen. In den neuen Bundesländern hingegen sind mehr Menschen trotz ihrer Berufsausbildung arbeitslos, weil auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt (noch) nicht genügend wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden konnten.

### Arbeitslose - Problemgruppen nach Alter



Eine weitere Problemgruppe stellt die Gruppe der Arbeitslosen über 55 Jahre dar. In der langfristigen Betrachtung ist hier eine zweigeteilte Entwicklung festzustellen: Bis 1975 sank der Anteil der älteren Arbeitslosen rapide von knapp 50% (1968) bis auf 10,2%. Der Arbeitsmarkt der frühen 70er Jahre war offensichtlich sehr aufnahmefähig für ältere Arbeitnehmer. Dieser niedrige Wert wurde dann noch einmal 1982 erreicht, bevor dann die Kurve kontinuierlich nach oben kletterte. Sogar in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stieg der Anteil der über 55jährigen immer weiter an, obwohl es hier eine entscheidende Gesetzesänderung gab: Seit dem Jahre 1986 zählen Arbeitslose nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres nicht mehr zu den registrierten Arbeitslosen, da sie nicht mehr jegliche zumutbare Arbeit annehmen müssen; ihren Leistungsanspruch aus der Arbeitslosenversicherung behalten sie dennoch. Mit dem Herausfallen der über 58jährigen und den diversen Vorruhestandsregelungen hätte der Anteil der hier betrachteten Arbeitslosengruppe mit 55 Jahren und mehr eigentlich stark sinken müssen, doch er stieg weiter an und lag im Jahr 1992 im früheren Bundesgebiet bei 20,5%. Durch Hinzunahme der ostdeutschen Strukturdaten sank der Anteil der über 55jährigen kurzfristig ab, stieg dann aber weiter an und liegt aktuell bei 17,8%. Auffällig ist hier der Rückgang von noch 21,5% (2000) auf nur noch 17,8% (2001). Doch diese positive Entwicklung bei den älteren Arbeitslosen ist keineswegs ein Zeichen dafür, dass die älteren Arbeitslosen einen neuen Job gefunden haben – sie sind vielmehr in den Vorruhestand gegangen und dadurch einfach nur aus der Arbeitslosenstatistik verschwunden.

Die folgende Graphik zeigt, wie viele Personen über 58 Jahren der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen und deshalb nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt werden (§ 428 SGB III; bis Ende 1997 § 105c AFG). Sie beziehen von der Bundesanstalt für Arbeit das sogenannte „Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen“. Spiegelbildlich zu dem o.g. Rückgang um fast 4 Prozentpunkte bei den älteren Arbeitslosen ist die Zahl der Personen nach § 428 SGB III in 2001 sprunghaft um 36.000 angestiegen.



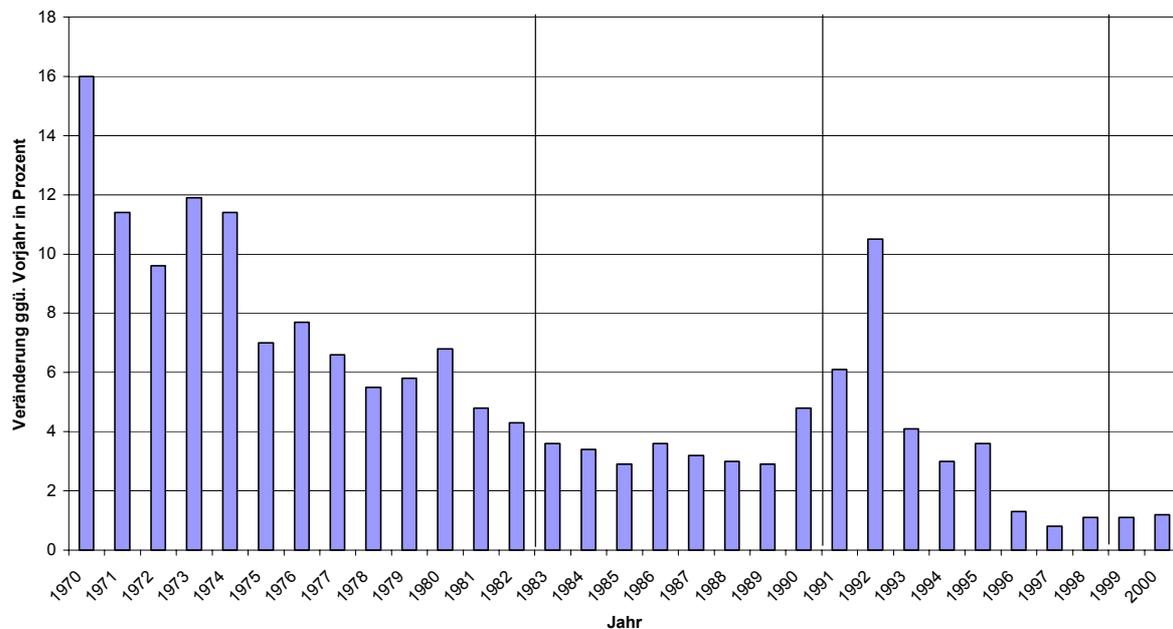
Fast spiegelbildlich zum steigenden Anteil der Arbeitslosen über 55 Jahre hat sich der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen (unter 25 Jahre) erfreulicherweise mit sinkender Tendenz entwickelt. Ihren Höhepunkt erreichte die Jugendarbeitslosigkeit 1982 mit 30,3% Anteil an den Arbeitslosen, doch seitdem konnte dieser Anteil auf nur noch 11,4% in 2000 zurückgeführt werden. Die geburtenschwachen Jahrgänge, die nun auf den Arbeitsmarkt kommen, entschärfen das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland.

### 3.4. Steigende Arbeitskosten und Personalzusatzkosten

Für die Unternehmen ist bei ihren Entscheidungen über die Nachfrage nach Arbeitskräften von Bedeutung, was Arbeit insgesamt kostet. Zu dem reinen Entgelt für geleistete Arbeit – also dem Bruttolohn / Bruttogehalt - treten noch das Entgelt für arbeitsfreie Tage (Feiertage, Urlaub, Krankheit) sowie Sonderzahlungen (13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld, Vermögenswirk-

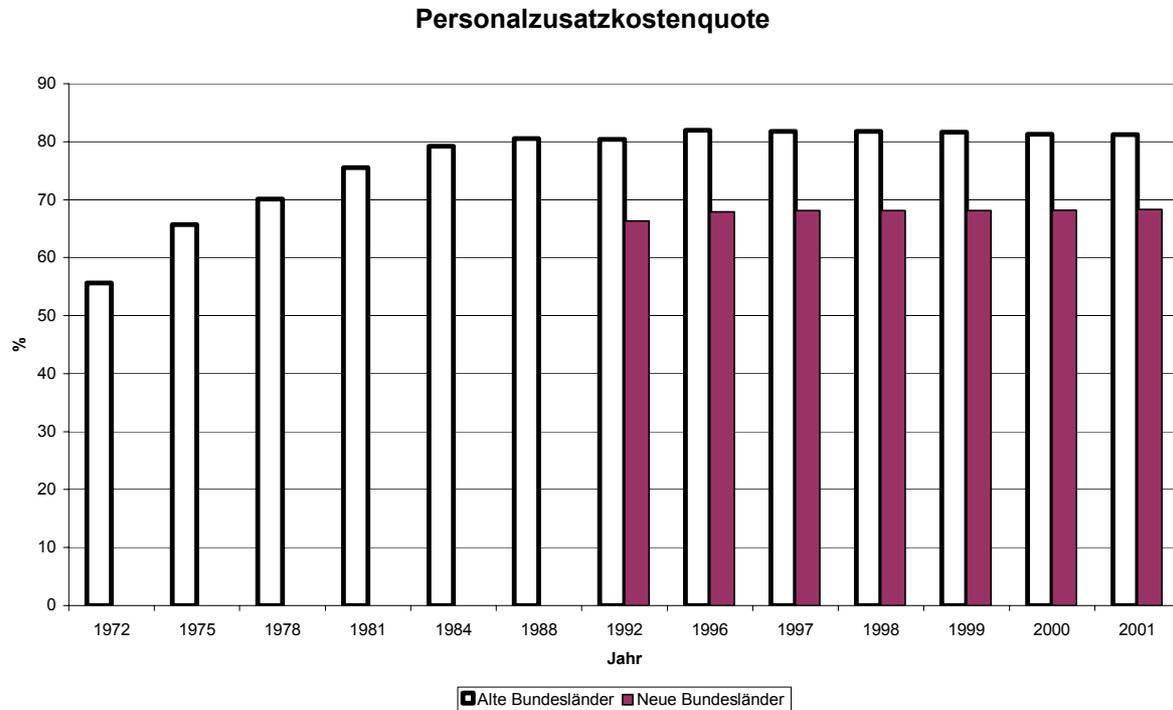
same Leistungen, Erfolgsbeteiligungen) hinzu. Beides zusammen ergibt den Bruttolohn bzw. das Bruttogehalt, auf das die Arbeitgeber noch Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, betriebliche Altersversorgung) sowie sonstige Personalzusatzkosten zahlen müssen.

### Arbeitskosten



In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion gibt es den geflügelten Satz „Wir haben keinen Mangel an Arbeit, sondern an bezahlbarer Arbeit“. Dieser Satz wird durch die Graphik belegt. Für eine anschauliche Darstellung der Arbeitskosten wurde hier der prozentuale Anstieg des nominalen Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer gegenüber dem Vorjahr gewählt. Und dieser Anstieg ist in allen Jahren des Betrachtungszeitraums seit 1970 positiv ausgefallen, d.h. der Preis des Faktors Arbeit ist von Jahr zu Jahr gestiegen – Arbeit ist immer teurer geworden. Besonders stark stiegen die Arbeitskosten in den 70er Jahren und Anfang der 90er Jahre. Der hohe Anstieg in den 70er Jahren lässt sich mit dem damals noch stark vorherrschenden Umverteilungsdenken in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen erklären. Der Arbeitskostenanstieg von 1991/92 hat seine Ursachen vor allem in den überproportionalen Lohnsteigerungen in Ostdeutschland, die mit dem Ziel einer möglichst raschen Angleichung an das Westniveau ausgehandelt wurden, aber auch in den kräftigen Tariflohnerhöhungen in Westdeutschland, die die Gewerkschaften im Sog des Einheitsbooms durchsetzen konnten. Der Arbeitskostenanstieg in den 80er Jahren und in den Jahren ab 1993 bis 1995 fällt hingegen vergleichsweise moderat aus. Noch günstiger ist die Entwicklung aber in den Jahren seit 1996. In dem sehr niedrigen Arbeitskostenanstieg der Jahre ab 1996 spiegeln sich zwei Tat-

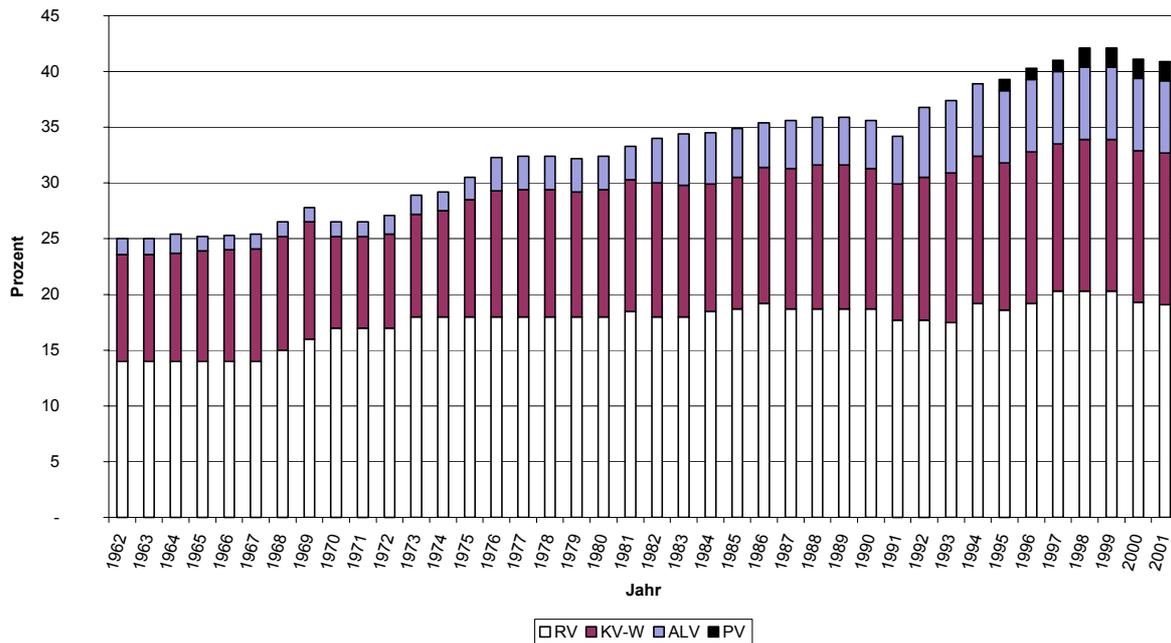
sachen wieder: zum einen die moderaten Tariflohnerhöhungen, die 1997 (ebenso 1998 und 2000) erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik hinter dem Produktivitätszuwachs zurückblieben, zum anderen die seit 1996 leicht gesunkene Personalzusatzkostenquote.



Im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands sind die Personalzusatzkosten von 1972 bis 2001 von 55,6% des Direktentgelts auf 81,2% gestiegen. Der Zuwachs um insgesamt 26 Prozentpunkte fiel aber fast vollständig in die 70er Jahre und in die erste Hälfte der 80er Jahre. Seit Ende der 80er Jahre steigt die Quote nur noch leicht an. 1996 wurde mit 82% ein vorläufiger Rekord erreicht, seitdem ist eine leicht sinkende Tendenz festzustellen. In den neuen Bundesländern erhöhte sich die Personalzusatzkostenquote von 66,3% in 1992 auf 68,3% in 2001. Bereits seit 1997 verharrt sie auf diesem Niveau. Der Abstand zur westdeutschen Zusatzkostenquote hat sich seit 1992 daher nur wenig verringert, nämlich von 14,1 auf 12,9 Prozentpunkte.

Einen gewichtigen Anteil an den steigenden Personalzusatzkosten haben die steigenden Sozialversicherungsbeiträge.

### Beitragsätze zur Sozialversicherung - West



Das soziale Netz in Deutschland ist immer dichter geworden: Fast ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes (31,8%) wird für soziale Zwecke aufgewendet. 2000 waren dies 1,261 Billionen DM (640 Mrd. €) oder 15 350 DM (7.848 €) pro Kopf. 1962 waren es erst 21,7% des BIP gewesen. Besorgniserregend ist, dass seit 1970 die Sozialausgaben ständig stärker als die Investitionen gestiegen sind.

Dies spiegelt sich unmittelbar in der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge wieder. Die Beiträge zu den Sozialversicherungen belaufen sich inzwischen auf 40,9%. 1962 waren es noch 25% gewesen (April 1962, nach Einführung der Arbeitslosenversicherung mit 1,4% Beitragsatz). Den höchsten Wert erreichten die Sozialversicherungsbeiträge 1998 und 1999 mit 42,1%. Die Beiträge sind damit seit 1999 zwar leicht abgesunken, aber die Belastung wurde nur verschoben. Denn zur Senkung der Beiträge wurde die Öko-Steuer eingeführt; bereits 1997 kompensierten die Mittel aus einer Mehrwertsteuererhöhung die ansonsten erforderlichen höheren Rentenbeiträge. Die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge trägt der Arbeitgeber, was die Personalzusatzkosten erhöht und Deutschland zu dem Land mit den höchsten Arbeitskosten macht. Im Wettbewerb der Standorte um Investitionen ist dies ein gravierender Nachteil, der die anhaltende Beschäftigungsschwäche in Deutschland entscheidend mitverursacht hat. Dabei steht die demographische Herausforderung erst noch bevor: Der Bevölkerungsanteil der heute über 60jährigen klettert bis zum Jahr 2040 von heute 21% auf 34%. Immer mehr Leistungsempfängern stehen dann immer weniger Beitragszahler gegenüber.

Tabelle 1: Arbeitslose

Jahr	ABL	NBL	Gesamt	Veränderung geg. Vorjahr in %
1962	154.523		154.523	
1963	185.646		185.646	31.123
1964	169.070		169.070	-16.576
1965	147.352		147.352	-21.718
1966	161.059		161.059	13.707
1967	459.489		459.489	298.430
1968	323.480		323.480	-136.009
1969	178.579		178.579	-144.901
1970	148.846		148.846	-29.733
1971	185.072		185.072	36.226
1972	246.433		246.433	61.360
1973	273.498		273.498	27.065
1974	582.481		582.481	308.983
1975	1.074.217		1.074.217	491.736
1976	1.060.336		1.060.336	-13.881
1977	1.029.995		1.029.995	-30.341
1978	992.948		992.948	-37.047
1979	876.137		876.137	-116.811
1980	888.900		888.900	12.763
1981	1.271.574		1.271.574	382.674
1982	1.833.244		1.833.244	561.670
1983	2.258.235		2.258.235	424.991
1984	2.265.559		2.265.559	7.324
1985	2.304.014		2.304.014	38.455
1986	2.228.004		2.228.004	-76.010
1987	2.228.788		2.228.788	784
1988	2.241.556		2.241.556	12.768
1989	2.037.781		2.037.781	-203.775
1990	1.883.147		1.883.147	-154.634
1991	1.689.365	912.838	2.602.203	719.056
1992	1.808.310	1.170.261	2.978.570	376.368
1993	2.270.349	1.148.792	3.419.141	440.571
1994	2.555.967	1.142.090	3.698.057	278.916
1995	2.564.906	1.047.015	3.611.921	-86.136
1996	2.796.243	1.168.821	3.965.064	353.143
1997	3.020.900	1.363.556	4.384.456	419.392
1998	2.904.339	1.374.948	4.279.288	-105.168
1999	2.755.527	1.343.682	4.099.209	-180.079
2000	2.529.374	1.359.278	3.888.652	-210.557
2001	2.477.955	1.373.682	3.851.637	-37.015

Anmerkung: Jahresdurchschnittszahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 2: Arbeitslosenquote und Wirtschaftswachstum

Jahr	Arbeitslosenquote			Wachstumsrate
	ABL	NBL	Deutschland	Deutschland
1962	0,7		0,7	4,7
1963	0,8		0,8	2,8
1964	0,8		0,8	6,7
1965	0,7		0,7	5,4
1966	0,7		0,7	2,8
1967	2,1		2,1	-0,3
1968	1,5		1,5	5,5
1969	0,9		0,9	7,5
1970	0,7		0,7	5,0
1971	0,8		0,8	3,1
1972	1,1		1,1	4,3
1973	1,2		1,2	4,8
1974	2,6		2,6	0,2
1975	4,7		4,7	-1,3
1976	4,6		4,6	5,3
1977	4,5		4,5	2,8
1978	4,3		4,3	3,0
1979	3,8		3,8	4,2
1980	3,8		3,8	1,0
1981	5,5		5,5	0,1
1982	7,5		7,5	-0,9
1983	9,1		9,1	1,8
1984	9,1		9,1	2,8
1985	9,3		9,3	2,0
1986	9,0		9,0	2,3
1987	8,9		8,9	1,5
1988	8,7		8,7	3,7
1989	7,9		7,9	3,6
1990	7,2		7,2	5,7
1991	6,3	10,3	7,3	5,0
1992	6,6	14,8	8,5	2,2
1993	8,2	15,8	9,8	-1,1
1994	9,2	16,0	10,6	2,3
1995	9,3	14,9	10,4	1,7
1996	10,1	16,7	11,5	0,8
1997	11,0	19,5	12,7	1,4
1998	10,5	19,5	12,3	2,0
1999	9,9	19,0	11,7	1,8
2000	8,7	18,8	10,7	3,0
2001	8,3	18,9	10,3	0,6

Anmerkungen: ab 1966 Arbeitslose in % der abhängig Erwerbstätigen (ohne Soldaten) nach dem Mikrozensus; bis März 1989 nach dem Mikrozensus (Januar 1985 bis Februar 1987 nach der EG-Arbeitskräftestichprobe), ab April 1989 nach der Volkszählung Mai 1987, ab Januar 1990 sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose  
Wirtschaftswachstum: Reales BIP - Veränderung ggü. Vorjahr in %

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3: Erwerbstätige

Jahr	ABL	NBL	Deutschland	Veränderung ggü. Vorjahr in %
1962	26.271		26.271	
1963	26.489		26.489	218
1964	26.390		26.390	-99
1965	26.629		26.629	239
1966	26.630		26.630	1
1967	25.906		25.906	-724
1968	25.870		25.870	-36
1969	26.169		26.169	299
1970	25.951		25.951	-218
1971	26.102		26.102	151
1972	26.861		26.861	759
1973	27.066		27.066	205
1974	26.853		26.853	-213
1975	25.960		25.960	-893
1976	25.752		25.752	-208
1977	25.884		25.884	132
1978	26.021		26.021	137
1979	26.347		26.347	326
1980	26.874		26.874	527
1981	26.947		26.947	73
1982	26.774		26.774	-173
1983	26.477		26.477	-297
1984	26.608		26.608	131
1985	26.626		26.626	18
1986	26.940		26.940	314
1987	27.083		27.083	143
1988	27.366		27.366	283
1989	27.742		27.742	376
1990	29.334		29.334	1.592
1991	31.069	7.385	38.454	9.120
1992	31.473	6.405	37.878	-576
1993	31.120	6.245	37.365	-513
1994	30.880	6.424	37.304	-61
1995	30.850	6.532	37.382	78
1996	30.791	6.479	37.270	-112
1997	30.814	6.380	37.194	-76
1998	31.121	6.419	37.540	346
1999	31.507	6.435	37.942	402
2000	32.120	6.406	38.526	584
2001	32.480	6.406	38.886	360

Anmerkungen: Personen in Tausend, Inlandskonzept, bis 1990 in VGR-Abgrenzung, ab 1991 nach dem ESVG 1995 WZ 93; Daten sind nicht mit dem vorangegangenen Zeitraum vergleichbar

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 4: Erwerbsquote

Jahr	Bevölkerung in Tausend	Erwerbspersonen			Erwerbsquote Erwerbspersonen in % der Bevölkerung
		Erwerbstätige (in Tsd.)	Arbeitslose	Gesamt (in Tsd.)	
1962	56747	26.271	154.523	26.426	46,6%
1963	57040	26.489	185.646	26.675	46,8%
1964	57686	26.390	169.070	26.559	46,0%
1965	58425	26.629	147.352	26.776	45,8%
1966	59065	26.630	161.059	26.791	45,4%
1967	59343	25.906	459.489	26.365	44,4%
1968	59580	25.870	323.480	26.193	44,0%
1969	60239	26.169	178.579	26.348	43,7%
1970	60080	25.951	148.846	26.100	43,4%
1971	60687	26.102	185.072	26.287	43,3%
1972	61606	26.861	246.433	27.107	44,0%
1973	61904	27.066	273.498	27.339	44,2%
1974	62061	26.853	582.481	27.435	44,2%
1975	61886	25.960	1.074.217	27.034	43,7%
1976	61542	25.752	1.060.336	26.812	43,6%
1977	61420	25.884	1.029.995	26.914	43,8%
1978	61321	26.021	992.948	27.014	44,1%
1979	61315	26.347	876.137	27.223	44,4%
1980	61516	26.874	888.900	27.763	45,1%
1981	61655	26.947	1.271.574	28.219	45,8%
1982	61660	26.774	1.833.244	28.607	46,4%
1983	61430	26.477	2.258.235	28.735	46,8%
1984	61196	26.608	2.265.559	28.874	47,2%
1985	60987	26.626	2.304.014	28.930	47,4%
1986	61022	26.940	2.228.004	29.168	47,8%
1987	61070	27.083	2.228.788	29.312	48,0%
1988	61338	27.366	2.241.556	29.608	48,3%
1989	61872	27.742	2.037.781	29.780	48,1%
1990	63062	29.334	1.883.147	31.217	49,5%
1991	79830	38.454	2.602.203	41.056	51,4%
1992	80438	37.878	2.978.570	40.857	50,8%
1993	81100	37.365	3.419.141	40.784	50,3%
1994	81369	37.304	3.698.057	41.002	50,4%
1995	81570	37.382	3.611.921	40.994	50,3%
1996	81832	37.270	3.965.064	41.235	50,4%
1997	82029	37.194	4.384.456	41.578	50,7%
1998	82014	37.540	4.279.288	41.819	51,0%
1999	82024	37.942	4.099.209	42.041	51,3%
2000	82160	38.526	3.888.652	42.415	51,6%
2001	82277	38.886	3.851.637	42.738	51,9%

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 5: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1980	41		41
1981	38		38
1982	29		29
1983	45		45
1984	71		71
1985	87		87
1986	102		102
1987	115		115
1988	115		115
1989	97		97
1990	83	3	86
1991	83	183	266
1992	78	388	466
1993	51	260	311
1994	58	281	339
1995	72	312	384
1996	76	278	354
1997	68	235	303
1998	71	317	388
1999	82	348	430
2000	70	247	317
2001	66	240	306

Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

Anmerkungen: allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; 1993 einschließlich ABM-Stabilitätsprogramm des Bundes; ab 1993 einschl. Strukturanpassungsmaßnahmen 8SAM) §§ 272-279, 415 SGB III, bis Ende 1997 produktive Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse) nach § 242 s bzw. 249 h AFG.

Tabelle 6: Vorruhestand

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1985	12		12
1986	30		30
1987	40		40
1988	48		48
1989	50		50
1990	36	180	216
1991	23	365	388
1992	12	295	307
1993	6	214	220
1994	3	126	129
1995	1	33	34

Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

Tabelle 7: Altersübergangsgeld

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1990		10	10
1991		189	189
1992	1	516	517
1993	2	639	641
1994	3	524	527
1995	2	341	343
1996	2	186	188
1997	1	58	59
1998		1	1
1999		1	1

Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

Tabelle 8: Altersteilzeit

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1997	2	1	3
1998	6	2	8
1999	13	5	18
2000	26	7	33
2001	46	12	58

Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

Tabelle 9: Entlastung des Arbeitsmarktes

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1980	163		163
1981	219		219
1982	284		284
1983	316		316
1984	305		305
1985	315		315
1986	355		355
1987	426		426
1988	424		424
1989	373		373
1990	539	542	1081
1991	538	1864	2402
1992	562	1933	2495
1993	659	1608	2267
1994	552	1584	2136
1995	588	1038	1626
1996	599	817	1416
1997	510	610	1120
1998	449	513	962
1999	479	522	1001
2000	469	487	956
2001	461	500	961

Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

Anmerkung: Entlastung der Arbeitslosenzahl durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Quelle zu Tabellen 4 bis 8: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB

Tabelle 10: Arbeitslose nach Problemgruppen

Jahr	Langzeit- arbeitslose	Gering- qualifizierte	unter 25 Jah- re	über 55 Jah- re
1967	3,9		12,7	41,4
1968	21,0		11,9	48,0
1969	15,4		14,4	43,0
1970	8,9		18,6	31,3
1971	5,3		19,8	26,1
1972	5,7		19,9	29,0
1973	8,5		23,3	20,9
1974	5,2		28,4	11,6
1975	9,6		28,6	10,2
1976	12,0		28,6	11,8
1977	14,3		29,4	11,8
1978	14,7	54,4	28,4	13,3
1979	15,6	53,3	26,2	16,7
1980	12,9	54,0	27,3	15,5
1981	13,0	54,8	29,9	12,5
1982	17,9	51,8	30,3	10,8
1983	24,9	50,8	29,2	11,0
1984	28,8	49,4	27,2	12,5
1985	31,0	49,7	26,2	13,0
1986	31,9	50,8	24,6	12,5
1987	31,9	50,5	22,7	13,5
1988	32,6	48,8	19,7	14,8
1989	31,4	47,2	17,3	16,6
1990	29,7	46,8	15,8	18,4
1991	28,8	47,3	15,2	19,8
1992	26,6	47,7	14,8	20,5
1993	27,5	38,9	13,3	15,7
1994	33,2	38,6	12,7	18,6
1995	32,0	39,0	12,9	21,0
1996	31,0	39,3	12,4	22,1
1997	34,1	37,8	12,2	21,6
1998	36,7	38,6	12,0	23,3
1999	35,0	37,6	11,4	23,4
2000	36,4	37,8	12,2	21,5
2001	33,5	37,0	12,6	17,8

Anmerkung: Angabe in % der Arbeitslosen insgesamt, Strukturdaten über Arbeitslose, jeweils Stand September; bis 1992 Werte für früheres Bundesgebiet, ab 1993 Werte für Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 11: Personen nach § 428 SGB III

Jahr	ABL	NBL	Deutschland
1990	63	0	63
1991	63	0	63
1992	82	1	83
1993	127	1	128
1994	139	2	141
1995	146	7	152
1996	139	30	169
1997	130	79	209
1998	111	92	203
1999	113	89	201
2000	109	82	191
2001	141	86	227

Personen in Tausend

Anmerkung: Personen nach § 428 SGB III = 58Jährige und ältere Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld und Eingliederungshilfe, die der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen (bis Ende 1997 § 105c AFG)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB; für das Jahr 2001: IW

Tabelle 12: Arbeitskosten und Sozialversicherungsbeiträge

Jahr	Arbeitskosten Veränderung ggü. Vj. in %	Sozialversicherungsbeiträge				Gesamt
		RV	KV-W	ALV	PV	
1962		14,0	9,6	1,4		25,0
1963		14,0	9,6	1,4		25,0
1964		14,0	9,7	1,7		25,4
1965		14,0	9,9	1,3		25,2
1966		14,0	10,0	1,3		25,3
1967		14,0	10,1	1,3		25,4
1968		15,0	10,2	1,3		26,5
1969		16,0	10,5	1,3		27,8
1970	16,0	17,0	8,2	1,3		26,5
1971	11,4	17,0	8,2	1,3		26,5
1972	9,6	17,0	8,4	1,7		27,1
1973	11,9	18,0	9,2	1,7		28,9
1974	11,4	18,0	9,5	1,7		29,2
1975	7,0	18,0	10,5	2,0		30,5
1976	7,7	18,0	11,3	3,0		32,3
1977	6,6	18,0	11,4	3,0		32,4
1978	5,5	18,0	11,4	3,0		32,4
1979	5,8	18,0	11,2	3,0		32,2
1980	6,8	18,0	11,4	3,0		32,4
1981	4,8	18,5	11,8	3,0		33,3
1982	4,3	18,0	12,0	4,0		34,0
1983	3,6	18,0	11,8	4,6		34,4
1984	3,4	18,5	11,4	4,6		34,5
1985	2,9	18,7	11,8	4,4		34,9
1986	3,6	19,2	12,2	4,0		35,4
1987	3,2	18,7	12,6	4,3		35,6
1988	3,0	18,7	12,9	4,3		35,9
1989	2,9	18,7	12,9	4,3		35,9

1990	4,8	18,7	12,6	4,3		35,6
1991	6,1	17,7	12,2	4,3		34,2
1992	10,5	17,7	12,8	6,3		36,8
1993	4,1	17,5	13,4	6,5		37,4
1994	3,0	19,2	13,2	6,5		38,9
1995	3,6	18,6	13,2	6,5	1,0	39,3
1996	1,3	19,2	13,6	6,5	1,0	40,3
1997	0,8	20,3	13,2	6,5	1,0	41,0
1998	1,1	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
1999	1,1	20,3	13,6	6,5	1,7	42,1
2000	1,2	19,3	13,6	6,5	1,7	41,1
2001		19,1	13,6	6,5	1,7	40,9

Anmerkungen:

zu Arbeitskosten: Arbeitnehmerentgelt (ab 1992, vorher Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit) je Arbeitnehmer

zu Sozialversicherungsbeiträgen: Beitragssätze in Prozent, Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag; hier nur für Westdeutschland. In einigen Jahren Änderungen im Laufe des Jahres, hier Nennung der jeweils am 1.1. gültigen Beitragssätze. (mit Ausnahme des Jahres 1962, da hier erstmalig zum 1.4. die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde).

Quelle: IW

Tabelle 13: Personalzusatzkosten im Produzierenden Gewerbe

Jahr	ABL	NBL
1972	55,6	
1975	65,7	
1978	70,1	
1981	75,5	
1984	79,2	
1988	80,5	
1992	80,4	66,3
1996	82,0	67,9
1997	81,8	68,1
1998	81,8	68,1
1999	81,6	68,1
2000	81,3	68,2
2001	81,2	68,3

Anmerkungen: Personalzusatzkosten in Prozent des Entgelts für geleistete Arbeit; das ist der / das um die Sonderzahlungen und um das Entgelt für arbeitsfreie Tage verminderte Bruttolohn/-gehalt; Unternehmen mit 10 und mehr Beschäftigten.

Quelle: IW