

iW-Trends

Arbeitsmarkt: Vieles gleich, aber alles anders

Holger Schäfer

iW-Trends 1/2024

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 51



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2024
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Arbeitsmarkt: Vieles gleich, aber alles anders

Holger Schäfer, Februar 2024

Stichwörter: Arbeitslosigkeit, demografische Trends, Erwerbspersonenpotenzial und Beschäftigung

JEL-Klassifikation: J64, J11, J21

DOI: 10.2373/1864-810X.24-01-07

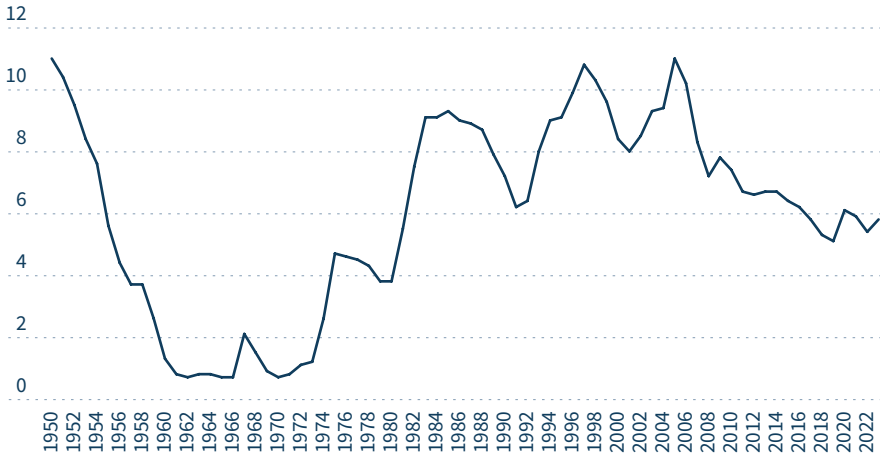
50 Jahre Arbeitsmarkt

Die Mitte der 1970er Jahre markierten einen Wendepunkt in der Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes. Die vorangegangenen 1960er und frühen 1970er Jahre waren von Arbeitskräftemangel gekennzeichnet. Die in den 1950er Jahren infolge der Kriegsschäden und Einwanderung Vertriebener nach Westdeutschland noch hohe Arbeitslosigkeit (Braun/Weber, 2016) glaubte man überwunden. Die Arbeitslosenquote lag im Zeitraum 1960 bis 1973 nur einmal – im Jahr 1967 infolge einer leichten Rezession – kurzzeitig über 2 Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Dies änderte sich in den Jahren 1974 und 1975 deutlich, als im Zuge des Ölpreisschocks das Bruttoinlandsprodukt zunächst nur schwach zunahm und dann sogar recht deutlich zurückging. In dieser Phase stieg die Arbeitslosenquote auf 4 bis 5 Prozent (Abbildung 1). Dieser Anstieg war Ausgangspunkt einer langen Arbeitsmarktkrise, die bis zum Jahr 2005 andauerte.

Dieser Beitrag ist Teil einer Serie zum 50-jährigen Bestehen der Zeitschrift IW-Trends. Die Beiträge reflektieren die heutige wirtschaftliche Lage im Kontext der Energiekrise im Vergleich mit der Situation Mitte der 1970er Jahre kurz nach der ersten Ölpreiskrise.

Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen in Westdeutschland

Abbildung 1



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 1: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/PjFyomJMcgksfrw>

Charakteristisch war in dieser Phase, dass die in einer Rezession gestiegene Arbeitslosigkeit in der darauffolgenden konjunkturellen Erholung nicht wieder auf den vorhergehenden Stand zurückfiel, sondern auf einem höheren Niveau verblieb und von diesem ausgehend in der folgenden Rezession neue Höchstwerte erreichte. Dieses vor allem in westeuropäischen Arbeitsmärkten feststellbare Phänomen wurde als „Hysterese“ bezeichnet und lenkte den Blick auf Ursachen der Abweichung von der natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit (Blanchard/Summers, 1988). Diese wurden unter anderem in strukturellen Problemen des Arbeitsmarktes gesehen, zum Beispiel einer Insider-Outsider-Problematik (Winter-Ebmer, 1991). Erst nachdem auf dem Arbeitsmarkt Anfang der 2000er Jahre mit der Agenda 2010 strukturelle Reformen vorgenommen wurden, konnte das Hysterese-Muster durchbrochen und die Arbeitslosigkeit auch über Konjunkturzyklen hinweg abgebaut werden. Nicht einmal die schweren Rezessionen 2009 und 2020 haben daran etwas Wesentliches geändert.

Die Arbeitslosenquote in Westdeutschland liegt im Jahr 2023 mit 5,8 Prozent nur wenig höher als die Quote von 1975, die bei 4,7 Prozent lag. Als weitere Parallele kann

gesehen werden, dass damals wie heute eine Verteuerung der Energiepreise eine Schwächung des Wachstums nach sich zieht – auch wenn 1975 der Ölpreisschock bereits zwei Jahre her war und damit keine exakte zeitliche Kongruenz vorliegt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine erneute Phase mit schwacher Arbeitsmarktentwicklung vor uns liegen könnte, die von steigender und persistenter Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sein wird.

Gegen diese These spricht, dass die Überwindung des Hysterese-Phänomens durch strukturelle Reformen gelang, die zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beigetragen haben und zum Teil noch heute wirken. Zu nennen wäre erstens eine – teils schon vor den Agenda-Reformen festgestellte – Phase der Lohnzurückhaltung, die eine Stärkung der Arbeitskräftenachfrage der Betriebe nach sich zog (Dustmann et al., 2014). Dazu gehört auch die zunehmende Vereinbarung von Öffnungsklauseln, die Tarifverträge stärker für abweichende betriebliche Regelungen öffneten (Lesch, 2008). Zweitens erhöhten die Hartz-Reformen den Druck auf Arbeitslose, schnell nach einer neuen Beschäftigung zu suchen – etwa durch das Konzept „Fördern und Fordern“. Außerdem wurde die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere gekürzt. Die Arbeitslosenhilfe war eine Fürsorgeleistung, die wenig Anreize bot, eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Sie wurde im Rahmen des Hartz-4-Gesetzes abgeschafft und ging in der neuen Leistung Arbeitslosengeld 2 auf. Diese war konsequenter an Bedürftigkeit gekoppelt und sah eine stärkere Einbindung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vor. Flankiert wurde dies durch zum Teil bereits in den 1990er Jahren vorgenommene Rentenreformen, die das vorzeitige Ausscheiden vom Arbeitsmarkt sukzessive schwerer machten (Koller, 2001). Drittens gibt es Hinweise darauf, dass sich im Zuge der Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit die Effizienz verbessert hat, mit der Arbeitsangebot und -nachfrage gematcht werden (Klinger/Weber, 2016). Viertens wurden durch Deregulierungen bei der geringfügigen Beschäftigung und der Arbeitnehmerüberlassung Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessert (Goecke et al., 2013).

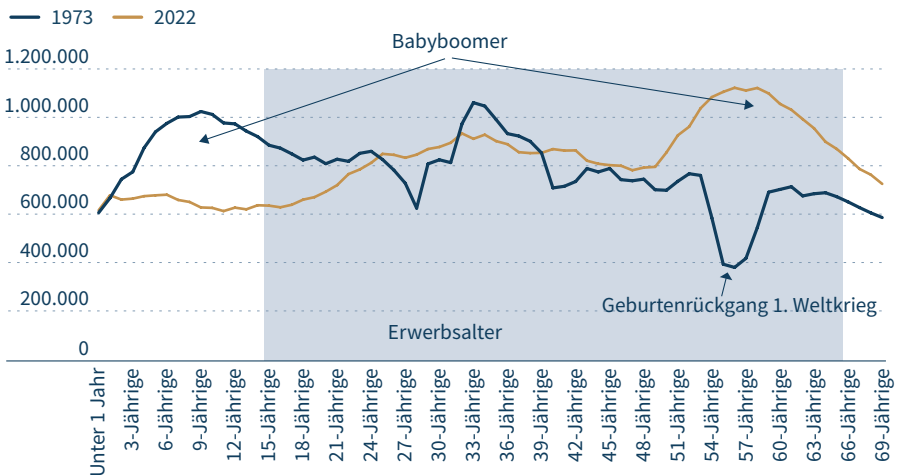
Viele strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes und institutionelle Fehlsteuerungen sind deutlich nach dem ersten Ölpreisschock Mitte der 1970er Jahre entstanden. Ein Beispiel dafür ist die verlängerte maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Äl-

tere, die in den Jahren 1985 bis 1987 von zwölf auf bis zu 32 Monate verlängert wurde und einen Beitrag zur Entstehung und Persistenz von Langzeitarbeitslosigkeit leistete (Schäfer, 2003). Insofern können die Agenda-Reformen zwar nicht allein als direkte Antwort auf die Mitte der 1970er Jahre entstandenen Probleme gelten. Es wird aber deutlich, dass mittlerweile ein breiteres Verständnis dafür besteht, welche Faktoren strukturelle Arbeitsmarktprobleme hervorrufen können und welche Instrumente geeignet sind, dem zu begegnen.

Der zweite und mutmaßlich gewichtigere Grund dafür, dass sich eine 30-jährige Arbeitsmarktkrise nicht wiederholen wird, liegt in der gänzlich entgegengesetzten demografischen Ausgangslage. Mitte der 1970er Jahre schickten sich die geburtenstarken Jahrgänge der späten 1950er und 1960er Jahre an, den Arbeitsmarkt zu betreten. Mittlerweile steht der – seither durch Zuwanderung noch gewachsene – Berg der Babyboomer-Generation vor dem Renteneintritt (Abbildung 2).

Bevölkerung nach Alter

Abbildung 2



Westdeutsche Bundesländer ohne Berlin.
Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 2: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/rNNqXZQpQX6bN8L>

Die demografische Lage Mitte der 1970er Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass die vor dem Ruhestand stehende Generation aus zwei Gründen ausgedünnt war: Erstens wurden in den späten Kriegsjahren des Ersten Weltkriegs wenige Kinder geboren – die Anzahl der Geburten sank von zuvor rund 1,8 Millionen auf unter 1 Million (BiB, 2023). Zweitens kamen viele im Zweiten Weltkrieg ums Leben. Auf dem Arbeitsmarkt wurde diese zahlenmäßig schwache Generation durch eine weitaus zahlreichere ersetzt. 1973 waren 9,4 Millionen Personen zwischen 50 und 64 Jahre alt – schieden also in den folgenden 15 Jahren aus dem Arbeitsmarkt aus. Die nachrückende Generation der 0- bis 15-Jährigen umfasste hingegen 14,3 Millionen Personen. In der Folge gestaltete sich der Eintritt in den Arbeitsmarkt immer schwieriger. Die Anzahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahre lag 1970 noch unter 20.000. Im Jahr 1975 waren es bereits knapp 300.000 und im Jahr 1985 war die Anzahl auf 550.000 gestiegen (Karr, 1977; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023).

50 Jahre später ist die Babyboomer-Generation zwar immer noch von zentraler Bedeutung für die demografische Lage – nun aber unter umgekehrten Vorzeichen. Eine Anzahl von 15,4 Millionen Personen wird in den nächsten 15 Jahren das Rentenalter erreichen, aber nur 10,3 Millionen werden in das Erwerbsalter eintreten. Die Herausforderung wird mithin nicht in der Arbeitsmarktintegration einer großen Anzahl junger Menschen liegen, sondern in der Abwendung oder Abmilderung eines Arbeitskräftemangels. Die wesentliche arbeitsmarktpolitische Aufgabe ist somit gegenwärtig eine ganz andere als vor 50 Jahren. Heute sind Maßnahmen und Instrumente gefragt, die Menschen aktivieren und Anreize bieten, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Zwar fällt darunter auch die Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Doch das Instrumentarium ist ein anderes als in den 1970er Jahren. Seinerzeit verfiel man auf die – letztendlich nicht tragfähige – Lösung, das Arbeitskräfteangebot zum Beispiel durch Frühverrentung zu verringern, in der Hoffnung, dass Jüngere dadurch einen besseren Zugang finden. Heutzutage geht es eher um qualifikatorische Anpassungen und die Behebung komplexer Problemlagen in einer individuellen Perspektive.

Eine neben der Integration von Arbeitslosen zweite gemeinsame Herausforderung in beiden Phasen lag in der Integration zugewanderter Personen in den Arbeitsmarkt. Hohe Wanderungssaldi in den 1960er und frühen 1970er Jahren in Verbindung mit

den Rezessionen 1975 und 1982 führten zu einer stark steigenden Anzahl arbeitsloser Ausländer – ein zuvor weitgehend unbekanntes Phänomen. Bis 1982 stieg der Anteil der Ausländer an allen Arbeitslosen auf 13 Prozent. Dieser Anteil liegt mittlerweile sogar bei 34 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023), was vor allem auf den hohen Zuzug 2015 und 2022 zurückzuführen ist. Doch die Antwort auf diese Aufgabe unterscheidet sich. Seinerzeit versuchte man, das Arbeitskräfteangebot durch eine Begrenzung des Zuzugs einzuschränken. In den zehn Jahren von 1975 bis 1984 betrug der kumulierte Wanderungssaldo nicht einmal mehr 50.000 Personen. In der vorangegangenen Dekade waren es noch 2,5 Millionen Personen. In der gegenwärtigen Situation liegt der Schwerpunkt hingegen eher in einem verstärkten Bemühen um Integration arbeitsloser Ausländer in den Arbeitsmarkt. Denn im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist klar, dass eine weiterhin hohe Zuwanderung ohne Alternative ist (Schäfer, 2023).

Literatur

BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2023, Lebendgeborene und rohe Geburtenziffer in Deutschland (1841–2021), https://www.bib.bund.de/Permalink.html?cms_permaid=1217754 [21.11.2023]

Blanchard, Olivier / Summers, Lawrence, 1988, Beyond the Natural Rate Hypothesis, in: *American Economic Review*, Vol. 78, Nr. 2, S. 182–187

Braun, Sebastian / Weber, Henning, 2016, Wie sich der Zuzug der Heimatvertriebenen auf den Arbeitsmarkt in Nachkriegsdeutschland auswirkte, Deutsche Bundesbank, Research Brief, Nr. 5, <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/forschung/research-brief/2016-05-vertriebene-arbeitsmarkt-nachkriegsdeutschland-729464> [16.11.2023]

Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Schönberg, Uta / Spitz-Oener, Alexandra, 2014, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: *Journal of Economic Perspectives*, 28. Jg., Nr. 1, S. 167–188

Goecke, Henry / Pimpertz, Jochen / Schäfer, Holger / Schröder, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010, IW Policy Paper, Nr. 7, Köln

Karr, Werner, 1977, Zur Altersstruktur der Arbeitslosen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 10. Jg., Nr. 3, S. 349–362

Klinger, Sabine / Weber, Enzo, 2016, Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 78. Jg., Nr. 6, S. 877–894

Koller, Barbara, 2001, Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit?, IAB-Werkstattbericht, Nr. 7, Nürnberg

Lesch, Hagen, 2008, Das deutsche Tarifsystem zwischen Regulierung und Fragmentierung, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 1, S. 11–15

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung, IW-Positionen, Nr. 1, Köln

Schäfer, Holger, 2023, Ist ein Arbeitskräftemangel noch zu verhindern?, <https://makronom.de/ist-ein-arbeitskraeftemangel-noch-zu-verhindern-43546> [22.11.2023]

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale), Nürnberg

Winter-Ebmer, Rudolf, 1991, Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 17. Jg., Nr. 3, S. 353–363