

## Vorwort der Herausgeber

„Prognosen sind schwierig – insbesondere wenn sie die Zukunft betreffen“, lautet ein beliebter Ökonomen-Kalauer. Als die Herausgeber im November des Jahres 2008 das Vorwort für die letzte Ausgabe des Handbuchs Arbeitsmarkt schrieben, hatten bereits dunkle Gewitterwolken den weltwirtschaftlichen Konjunkturm Himmel verdüstert. Der Abgrund indes, der sich danach auftat, überstieg dann doch jede Vorstellungskraft. Der weltweite Nachfrageeinbruch im Gefolge der Finanzmarktkrise traf die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft mit voller Wucht, das Bruttoinlandsprodukt brach im Jahr 2009 um mehr als 5 Prozent ein. In nachgerade atemberaubendem Tempo musste die ökonomische Zunft ihre früheren Prognosen und Einschätzungen revidieren – auch das IAB. Dies galt für die weltwirtschaftlichen Entwicklungen im Allgemeinen wie für die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes im Besonderen. Ebenso wie die wenigsten Ökonomen die schwerste Rezession seit Ende der 1920er Jahre vorhergesehen hatten, wagte auf dem Höhepunkt der Krise auch der kühnste Optimist nicht die Prognose, dass Deutschland im Jahresverlauf 2010 wieder die Zahl von drei Millionen Arbeitslosen unterschreiten würde – ein Anstieg auf über fünf Millionen lag seinerzeit im Bereich des Möglichen. Der deutsche Arbeitsmarkt, noch vor wenigen Jahren als verkrustet und unflexibel gescholten, hat die Folgen der im Jahr 2008 eskalierten Finanzmarktkrise bisher ebenso gemeistert wie die Schockwellen der Eurokrise und deren Bremsspuren auf den für Deutschland wichtigen Exportmärkten. Ob diese Einschätzung auch noch in drei Jahren gilt, vermag heute indes niemand mit Sicherheit zu sagen.

Den Ursachen des auch im Ausland als solchem wahrgenommenen „Deutschen Beschäftigungswunders“ gehen die Autorinnen und Autoren von **Kapitel A („Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes“)** auf den Grund. Sie analysieren detailliert die Strategien und Instrumente, die den Arbeitsmarkt während der Krise stabilisieren sollten und – wie sich im Rückblick

zeigt – in ihrer Gesamtheit auch stabilisiert haben. Zu den wichtigsten staatlichen Kriseninstrumenten gehörten insbesondere die vom Bund aufgelegten Konjunkturprogramme zur Förderung öffentlicher Bauinvestitionen und zur Stabilisierung der Automobilkonjunktur über die „Umweltprämie“ sowie die massive Subventionierung der Kurzarbeit. Während die Bewertung der Konjunkturprogramme unter dem Strich ambivalent ausfällt, ist festzuhalten, dass die Förderung der Kurzarbeit ein probates Instrument war, um die Betriebe in ihrem Bemühen zu unterstützen, ihre Stammebelegschaften auch in der Krise zu halten. Allerdings – und dies wird häufig übersehen – konnte dieses Instrument seine positiven Wirkungen nur deswegen entfalten, weil eine Reihe von Bedingungen gegeben war, die in anderen Krisenkonstellationen keineswegs zwangsläufig vorliegen müssen. Zum Einen war die Krise aus deutscher Sicht vor allem dem drastischen Einbruch der globalen Investitionsgüternachfrage geschuldet – und nicht etwa einem Verlust deutscher Unternehmen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Letzteres wäre durch eine massive staatliche Förderung der Kurzarbeit kaum zu heilen gewesen. Zum Anderen war der wirtschaftliche Einbruch zwar heftig, aber doch von vergleichsweise kurzer Dauer, sodass die Kalkulation der Unternehmen, den Auftragseinbruch mit Kurzarbeit zu überbrücken, insgesamt aufging, zumal sie dank ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit über beträchtliche finanzielle Reserven verfügten und die Arbeitnehmer bereit waren, in der Krise Gehaltsverzicht zu üben. Die Befürchtung der Unternehmen, nicht mehr genügend Fachkräfte zu finden, wenn die Konjunktur wieder anspringt und das Arbeitsangebot aus demografischen Gründen knapper wird, bot ihnen einen starken Anreiz, Personal im Betrieb zu halten. Denn schon vor der Krise hatten Unternehmen vermehrt über Probleme bei der Besetzung offener Stellen geklagt. Als Puffer in der Krise dienten nicht nur der massive Abbau der Leiharbeit, die infolge der Hartz-Reformen erheblich an Bedeutung gewonnen hatte, sondern auch die Arbeitszeitkonten der Beschäftigten, die zu Beginn der Krise gut gefüllt waren und nun dank hochflexibler Arbeitszeitrege-

lungen wieder abgebaut oder gar ins Minus gefahren werden konnten. Begünstigt wurde der Einsatz der Kurzarbeit auch dadurch, dass sich der Bundeshaushalt vor Ausbruch der Krise in vergleichsweise guter Verfassung befand und die Bundesagentur für Arbeit bis dato ein erkleckliches Finanzpolster aufgebaut hatte.

Teil I des Handbuchs („Der deutsche Arbeitsmarkt im Überblick“) enthält zudem wieder eine aktuelle **arbeitsmarktpolitische Chronik**, die einschlägige Gesetzesvorhaben der jüngeren Vergangenheit rekapituliert und über die entsprechenden Positionen des IAB informiert (**Kapitel B**).

**Kapitel C** im zweiten Teil dieses Handbuchs befasst sich mit „**Übergängen am Arbeitsmarkt und Qualität von Beschäftigung**“ und greift damit eines der beiden aktuellen Fokusthemen des IAB auf. Mit der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt haben Politik und Öffentlichkeit ihren Blick von der lange vorherrschenden Debatte um die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zusehends auf die Qualität der Arbeit gerichtet. Denn parallel zur günstigeren Arbeitsmarktentwicklung hat sich die Polarisierung des deutschen Arbeitsmarktes verschärft: Die Spreizung des Lohngefüges hat sich deutlich verstärkt, „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse wie Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Teilzeit- und Mini-Jobs haben stark an Bedeutung gewonnen. Auch wenn diese Beschäftigungsformen nicht unerheblich zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, entsprechen sie in puncto Bezahlung, Arbeitszeit, Kündigungsschutz und Sozialversicherungspflicht nur bedingt den üblichen Standards einer unbefristeten Vollzeitbeschäftigung. Die Autorinnen und Autoren dieses Kapitels analysieren die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in den vergangenen Jahren und gehen der Frage nach, inwieweit diese Erwerbsformen eine Brücke in stabile und existenzsichernde Beschäftigung bilden.

Um Arbeitslosigkeit frühzeitig und möglichst nachhaltig zu vermeiden, so ein zentrales Ergebnis die-

ses Kapitels, ist die Qualität der Beschäftigung zu Beginn der Erwerbskarriere von entscheidender Bedeutung. Denn der Einstieg in den Arbeitsmarkt bestimmt maßgeblich die Chancen und Risiken im weiteren Erwerbsverlauf. Generell scheint, dass ein Ausbildungsabschluss immer mehr zur Mindestvoraussetzung für ein Normalarbeitsverhältnis wird. Beim Vergleich atypischer Erwerbsformen zeigt sich, dass die Aussichten, in reguläre Beschäftigung einzumünden, für befristete Arbeitnehmer deutlich besser stehen als für Leiharbeitnehmer. Gerade für Personen, die ALG II beziehen oder bezogen haben, so ein weiterer Befund aus diesem Kapitel, kann atypische Beschäftigung zur sozialen Integration und zum Erhalt beruflicher Kompetenzen beitragen. Sie führt allerdings nicht notwendigerweise dazu, dass Betroffene auch ihren gesamten Lebensunterhalt dauerhaft aus Erwerbsarbeit bestreiten können. Vielmehr prägen heterogene Erwerbsformen und häufige Statuswechsel die Erwerbsverläufe dieser Teilgruppe.

Mit der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt und dem aus demografischen Gründen zu erwartenden Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials gewinnt auch das Thema Fachkräftesicherung immer mehr an Bedeutung. Dieses zweite aktuelle Fokusthema des IAB wird in **Kapitel D („Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsstrategien“)** eingehend behandelt. Dabei wird deutlich: Die Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt sind erheblich und es muss an vielen Stellschrauben gedreht werden, um diese abzumildern. Sowohl die Mobilisierung inländischer Potenziale als auch die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften ist notwendig, um den Rückgang des Erwerbspotenzials spürbar abzufedern. Dabei könnte eine hohe Zuwanderung längerfristig einen größeren Beitrag leisten als die Mobilisierung inländischer Potenziale. Eine Nettozuwanderung in der Größenordnung von etwa 200.000 Personen p.a. ist nach Ansicht der Autorinnen und Autoren durchaus möglich. Diese Größenordnung entspricht dem historischen Durchschnitt in Deutschland – setzt jedoch eine grundlegende Reform der Einwanderungspolitik gegenüber Angehörigen von Drittstaaten voraus.

Unter den inländischen Potenzialen ist die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, vor allem eine Ausweitung der Wochenarbeitszeiten, quantitativ am bedeutendsten. Auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeiten und der Abbau der Arbeitslosigkeit kann die Zahl der Erwerbstätigen erheblich steigern. Vermehrte Investitionen in Bildung, Ausbildung und Weiterbildung spielen in all diesen Bereichen eine zentrale Rolle, da die Erwerbsbeteiligung in allen Gruppen mit dem Bildungsniveau zunimmt. Zudem sind flächendeckende Kinder- und Altenbetreuungsangebote unerlässlich, um Eltern im Allgemeinen und Frauen im Besonderen dabei zu unterstützen, nach Erwerbsunterbrechungen wieder am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Wie schon die ersten Bände des Handbuchs bietet auch die Neuauflage einen umfassenden **Datenanhang** mit einer breiten Palette an zentralen, zum Teil auch international vergleichenden Arbeitsmarktindikatoren. Erstmals wurden hier auch Kennziffern zur sozialen Grundsicherung aufgenommen. Um den Seitenumfang des Werks nicht überborden zu lassen und den Nutzerinnen und Nutzern des Handbuchs dennoch einen großen Pool an Daten zur Verfügung stellen zu können, haben wir uns entschieden, diesen nicht mehr in gedruckter Form, sondern in Form einer beigefügten **CD-ROM beziehungsweise im Internet** zum kostenlosen Download anzubieten.

Neben dem Datenanhang stellen wir auch die arbeitsmarktpolitische Chronik allen Interessierten kostenlos zur Verfügung. Ebenso besteht die Möglichkeit, die anderen Kapitel des Handbuchs beziehungsweise das gesamte Handbuch kostenpflichtig herunterzuladen. Diese und weitere Angebote rund um das Handbuch Arbeitsmarkt finden Sie im Internet unter [www.iab.de/hb2013](http://www.iab.de/hb2013). Auf dieser **Handbuch-Website** haben Sie auch die Möglichkeit, Lob, Kritik und Anregungen zu äußern. Dazu möchten wir Sie ausdrücklich ermuntern!

Mit dem Handbuch wollen wir nicht nur Arbeitsmarktexperten aus Wissenschaft und Praxis, son-

dern all diejenigen, die an Fragen der Arbeitsmarktpolitik interessiert sind, zentrale und politikrelevante Befunde aus dem breiten Forschungsspektrum des IAB in möglichst verständlicher Form nahebringen. Darin sehen wir uns durch die positive Resonanz auf die letzte Ausgabe des Handbuchs bestärkt.

Wir sind zuversichtlich, dass wir auch mit diesem Band an die früheren Erfolge anknüpfen können. Er ist das Ergebnis einer großen Teamleistung im IAB, zu der zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unterschiedlichen Forschungs- und Geschäftsbereichen und aus verschiedenen Disziplinen beigetragen haben. Ihnen gilt unser Dank. Sie haben sich in hohem Maße für dieses Buchprojekt engagiert – trotz enger zeitlicher Vorgaben und vielfältiger sonstiger Aktivitäten und Verpflichtungen, sei es bei der Publikation wissenschaftlicher Ergebnisse, sei es bei der Beratung arbeitsmarktpolitischer Akteure aus Politik und Praxis. Auch dem Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“, namentlich Martina Dorsch und Martin Schludi, möchten wir unseren Dank zollen für die professionelle redaktionelle Betreuung des Bandes.

Herbert Brücker, Sabine Klinger, Joachim Möller und Ulrich Walwei  
Nürnberg, im Oktober 2012



## Addendum

### Nachtrag zur Entwicklung bis zum Frühjahr 2012: Konjunkturelle Abkühlung durch die Eurokrise dämpft die positive Dynamik am Arbeitsmarkt

Die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2011 wird in Kapitel A erläutert. Als dieses Kapitel verfasst wurde, war die Entwicklung im vierten Quartal 2011 noch unsicher, zum ersten Quartal 2012 lagen seinerzeit noch kaum Informationen vor. Frühindikatoren vom Sommer 2011, darunter besonders die ifo-Geschäftserwartungen, ließen ein schweres Winterhalbjahr für die deutsche Wirtschaft erwarten. In der Tat lag das reale Bruttoinlandsprodukt im vierten Quartal 2011 saisonbereinigt um 0,2 Prozent niedriger als im dritten Quartal. Deutschland konnte sich der Abwärtsbewegung, die Teile der Eurozone infolge der Staatsschuldenkrise erfasst hatte, nicht entziehen. Die konjunkturellen Impulse aus den USA waren schwach, obgleich sich die Tendenz zum Frühjahr besserte. Einmal mehr bekamen die exportnahen Branchen das ungünstige außenwirtschaftliche Umfeld zu spüren: Im Verarbeitenden Gewerbe sank die saisonbereinigte reale Wertschöpfung um 2,2 Prozent.

Allerdings hellten sich die Stimmungsindikatoren zum Jahresende wieder auf, ersten Angaben des Statistischen Bundesamts zufolge wuchs die deutsche Wirtschaft im ersten Quartal 2012 um 0,5 Prozent – und damit sogar etwas kräftiger als im langjährigen Mittel. Eine Rezession blieb Deutschland in diesem Winter erspart.

Da der Konjunkturknick lediglich von kurzer Dauer war, kam der Arbeitsmarkt stabil über den Winter. Dennoch schwächte sich die positive Entwicklung etwas ab, weil die Krisenhilfen der Jahre 2009 und 2010 ausliefen, die beschäftigungsfördernde Wirkung der Hartz-Reformen allmählich abflacht und weil Deutschland mehrfach von der Staatsschuldenkrise in einigen Euroländern betroffen ist. So befinden sich wichtige Handelspartner innerhalb der Eurozone in der Rezession. Gleichzeitig ist der

Staatshaushalt aufgrund der deutschen Beteiligung an den Rettungspaketen für schwächelnde Eurostaaten hohen Risiken ausgesetzt.

Am deutlichsten trat die Abschwächung der positiven Dynamik bei der Zahl der offenen Stellen zutage. Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot sank im ersten Quartal 2012, die Neumeldungen offener Stellen bei der Bundesagentur für Arbeit nahmen leicht ab.

Die Arbeitslosigkeit verringerte sich zwischen April 2011 und April 2012 Monat für Monat saisonbereinigt um durchschnittlich 9.000 Personen, im April 2012 stieg sie um 20.000 Personen. Die Zunahme ist auch auf den Abbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückzuführen. Im Winter 2011/2012 zeigte sich derselbe Effekt noch nicht so deutlich, denn per Saldo nahmen so viele Menschen eine Beschäftigung auf, dass die rückläufige Zahl von Personen in arbeitsmarktpolitischen Massnahmen sich nicht in höheren Arbeitslosenzahlen niederschlug. Diese Kompensationswirkung schwächte sich im Frühjahr 2012 konjunkturbedingt ab.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg zwischen Februar 2011 und Februar 2012 – neuere Zahlen lagen zu Redaktionsschluss nicht vor – um durchschnittlich 60.000 Personen pro Monat. Dabei hat sich der Zuwachs schwerpunktmäßig von der Leiharbeit hin zum Verarbeitenden Gewerbe und zu den wirtschaftlichen Dienstleistungen (ohne Leiharbeit) verschoben. Angesichts der Eintrübung bei den offenen Stellen ist damit zu rechnen, dass der Beschäftigungszuwachs im Jahresverlauf 2012 abflacht.