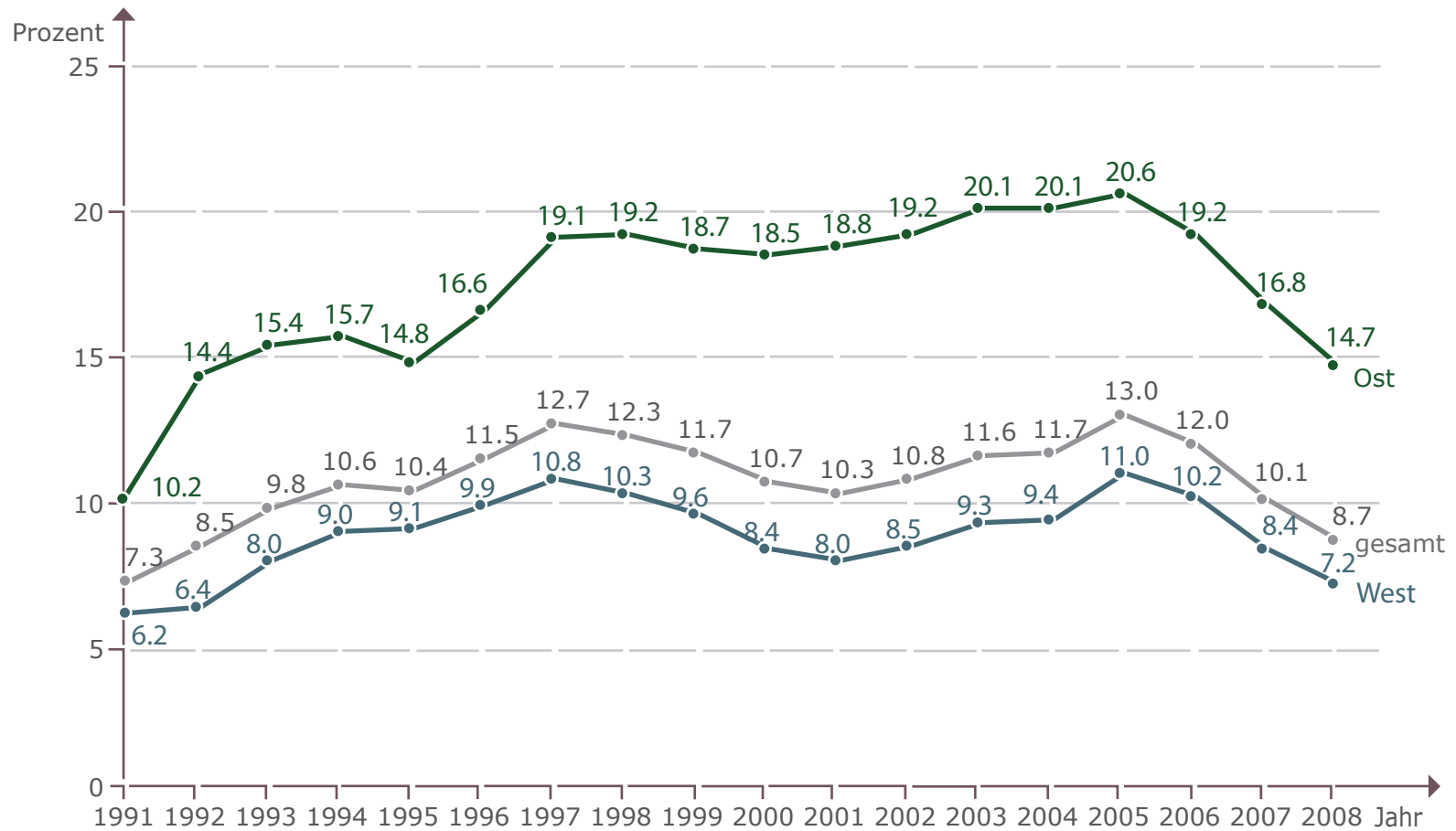


Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den Jahren 1991 bis 2008
Angaben in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Datenstand: Juni 2009 (DZ/AM)
Arbeitslosenquote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, www.bpb.de



■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

■ Fakten

Das Thema Arbeitslosigkeit prägt wie kaum ein zweites seit Jahrzehnten die öffentlichen Debatten. Der Zugang zum Arbeitsmarkt entscheidet trotz eines entwickelten Sozialstaats immer noch maßgeblich über die Verteilung von Erwerbs- und Lebenschancen. Wer einer entlohnten Erwerbsarbeit nachgeht, verfügt in der Regel nicht nur über ein höheres Einkommen, sondern hat auch größere Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (u.a. Manske 2005, Kraus 2006).

Im Umkehrschluss ist Arbeitslosigkeit für die Betroffenen und ihre Angehörigen mit einer Reihe von Problemen verbunden. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen ein wichtiger Indikator für den Stand der gesellschaftlichen Integration. Im Herbst 2009 galten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) rund 3,4 Millionen Menschen als arbeitslos. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise rechnen Experten mit einem starken Anstieg in den nächsten Jahren. Die höchste Arbeitslosenquote in Deutschland weist zurzeit die mecklenburg-vorpommersche Stadt Demmin auf (19,7 Prozent im Jahre 2008), die wenigsten Arbeitslosen finden sich im bayrischen Eichstätt (1,6 Prozent). Diese zwei Städte stehen exemplarisch für ein auffälliges Phänomen: Auch 20 Jahre nach der Einheit ist die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland mit 12,9 Prozent immer noch fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (6,9 Prozent). Neben dem Ost-West-Unterschied fällt vor allem die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen auf: Frauen, Jugendliche und gering Qualifizierte haben ein deutlich erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im geteilten Deutschland

Nach 1949 gab es in beiden Teile Deutschlands zwei sehr unterschiedliche Wirtschaftssysteme: Eine Planwirtschaft in der DDR und eine Marktwirtschaft in der Bundesrepublik. Trotzdem entwickelte sich auf beiden Seiten der innerdeutschen Grenze zunächst eine gleichermaßen hohe Nachkriegsarbeitslosigkeit. Beide deutschen Teilstaaten nahmen den Abbau dieser Arbeitslosigkeit als besondere politische Herausforderung wahr. Zumindest anfangs gelang dies auch: Für wenige Jahre herrschte Vollbeschäftigung. Allerdings unterschieden sich die beiden Systeme erheblich, was die Dauer dieser Phase niedriger Arbeitslosigkeit anbetrifft. Die von staatlicher Seite postulierte Vollbeschäftigung blieb bis 1989 ein wesentliches Merkmal der zentralen Planwirtschaft der DDR. Hingegen war das westdeutsche Wirtschaftsmodell deutlich anfälliger für krisenbedingte Schwankungen, weshalb sich seit Mitte der 1970er Jahre eine hartnäckige und konjunkturresistente, strukturelle Arbeitslosigkeit herausbildete (Vogel 1995).

In der Bundesrepublik konnte die anfängliche Arbeitslosigkeit von rund 1,9 Mio. (Arbeitslosenquote: 11 Prozent) schnell reduziert werden, nachdem die Stabilisierungskrise infolge der Währungsreform vom Juni 1948 abgeflaut war. Im Zuge der sogenannten Wirtschaftswunderzeit – einer Phase dynamischen Wirtschaftswachstums, die von Beginn der 1950er Jahre bis zum Beginn der 1960er Jahre reichte – lagen die Arbeitslosenquoten zwischen 0,7 und 2,1 Prozent. Dieses historisch einmalig niedrige Niveau wurde erst ab dem Anfang der 1970er wieder überschritten.

■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Von den Rezessionen im Gefolge der beiden Ölpreiskrisen (1973 und 1980/81) wurde die Bundesrepublik dann stark getroffen. Binnen weniger Jahre nahmen die Arbeitslosenzahlen deutlich zu. Nicht nur die hohen Zugangszahlen, sondern auch die ansteigende Verweildauer im Erwerbslosenstatus begründeten die Zunahme der Arbeitslosigkeit (Rudolph 1992). In der Folge verfestigte sich in der alten Bundesrepublik in den Jahren bis zur Wiedervereinigung eine Sockelarbeitslosigkeit. Insbesondere die Gruppe der Langzeitarbeitslosen wuchs an. Obwohl die Arbeitslosigkeit infolge eines deutlichen Beschäftigungsaufbaus in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre leicht zurückging, waren zum Zeitpunkt der Einigung in Westdeutschland etwa 2 Mio. Menschen (Arbeitslosenquote: 7,9 Prozent) ohne Arbeit (vgl. Diagramm „Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik in den Jahren 1950 bis 1990“).

Offiziell stellte Arbeitslosigkeit in der DDR kein Problem dar. Bereits kurz nach ihrer Gründung trat hier ein Mangel an Arbeitskräften auf, weil es eine Bevölkerungsabwanderung in die Bundesrepublik gab und auch die sowjetische Besatzungsmacht Arbeitskräfte brauchte (Kretzschmar 1992). Die beschäftigungspolitischen Bemühungen richteten sich also auf eine maximale Ausschöpfung aller Arbeitskräfte (Grünert 1996). So erklärt sich auch, weshalb in der sozialistischen Arbeitsverfassung nicht nur das Recht auf Arbeit, sondern auch die Pflicht zur Arbeit gesetzlich verankert wurde.

Das Missverhältnis zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitskräften führte bereits wenige Jahre nach dem Mauerbau des 13. August

1961 dazu, dass offene Arbeitslosigkeit in der DDR als eine absolute Randerscheinung galt. Obgleich einige Anhaltspunkte dafür sprechen, dass es auch in der DDR trotz oder gerade wegen des im Artikel 24 Abs. 1 der Verfassung festgeschriebenen Rechts auf Arbeit eine gewisse verdeckte Arbeitslosigkeit gegeben hat – Gürtler, Ruppert und Vogler-Ludwig (1990) verorten diese bei rund 15 Prozent¹ – fiel die Arbeitslosigkeit im Vergleich mit der BRD dennoch gering aus. Eine offizielle Arbeitslosenstatistik wurde in der DDR zwar nicht geführt, die Entwicklung des Arbeitsmarkts lässt sich jedoch indirekt an mehreren Indikatoren ablesen. Zum einen deutet die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen auf eine niedrige Arbeitslosigkeit hin. In den 40 Jahren ihres Bestehens stieg die Zahl der Erwerbstätigen in der DDR von 7,2 auf 8,6 Mio. an. Gleichzeitig sank die Bevölkerungszahl um fast 2 Mio. Zum anderen konnte die Zahl der Arbeitssuchenden bereits in den Anfangsjahren auf ein Minimum von 43.000 (1955) reduziert werden. Aufgrund dessen galt Arbeitslosigkeit auch in den ostdeutschen Sozialversicherungssystemen bald als Randerscheinung: Die Arbeitslosenversicherung verlor bereits in den frühen 1950er Jahren weitgehend an Bedeutung (Pierenkemper 2006) und wurde 1977 schließlich vollständig abgeschafft (Schmidt 2004).

¹ Diese hohe verdeckte Arbeitslosigkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass Unternehmen in der DDR in großem Umfang auch dann Personen beschäftigten, wenn diese im Prinzip nicht gebraucht wurden. Im Unterschied zur BRD wurden diese Personen nicht arbeitslos, sondern waren weiterhin in die Betriebe integriert.

■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Die Wiedervereinigung – umbruchsbedingte Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und anziehende Konjunktur in Westdeutschland

Nach 1989 veränderte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt. In den alten Bundesländern zog bedingt durch den Wiederaufbau Ost die Konjunktur an und drückte die Arbeitslosigkeit auf das Niveau von 1981 (das entsprach einer Arbeitslosenquote von rund 6 Prozent).

Hingegen verloren in den neuen Ländern im Zuge einer rasanten Deindustrialisierung – allein von den 14.000 von der Treuhand verwalteten Betrieben wurden 4.000 bis 1994 aufgrund mangelnder Rentabilität geschlossen (Schubert/Klein 2006) – binnen weniger Jahre mehrere Millionen Menschen ihren Arbeitsplatz. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurden zwischen 1989 und 1991 mehr als 2,5 Mio. Menschen arbeitslos (Bielenski/Magvas/Parmentier 1992).

Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen im neuen Bundesgebiet ging von fast 9 auf 6,7 Mio. zurück. Durch die schlagartige Entlassung von Millionen von Arbeitskräften bildete sich in den neuen Ländern die charakteristische „Umbruchsarbeitslosigkeit“ heraus (Vogel 1999). Die öffentliche Hand reagierte mit umfassenden Transferzahlungen und einem aufwendigen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Neben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – allein im Zeitraum von Oktober 1990 bis Ende 1991 wurden nach Angaben des IAB 440.000 ABM vergeben (Bielenski/Magvas/Parmentier 1992) – waren es vor allem Kurzarbeits- und Vorruhestandsregelungen, mit denen der Arbeitsmarkt entlastet werden

sollte. Ohne derartige Instrumente wären die ohnehin stark ansteigenden Arbeitslosenquoten in den Jahren des Systemumbruchs noch höher ausgefallen. Nichtsdestotrotz war die Situation in den neuen Bundesländern durch stetig steigende Arbeitslosenzahlen gekennzeichnet: Bis zum Jahr 2000 wuchsen diese bis auf 18,7 Prozent. In den 20 Jahren seit der Wiedervereinigung überstieg der ostdeutsche Wert das westdeutsche Niveau damit konstant um das Doppelte (vgl. Diagramm „Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den Jahren 1991 bis 2008“). Während sich Ost- und Westdeutschland in der Höhe der Arbeitslosigkeit immer noch deutlich unterscheiden, gibt es bezüglich etlicher Strukturmerkmale Übereinstimmungen: Frauen, ältere Arbeitskräfte und gering Qualifizierte sind in beiden Teilgesellschaften von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Zudem bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit trotz abnehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ein zentrales Problem.

Diese strukturellen Ausprägungen der Erwerbslosigkeit stellen sich wie folgt dar: Auch 2008 lag die Frauenarbeitslosenquote trotz einer schrittweise erfolgten Angleichung mit 8,9 Prozent noch leicht über der der Männer (8,6 Prozent). In Ostdeutschland haben Frauen schlechtere Erwerbschancen. Ihre Arbeitslosenquoten liegen nicht nur merklich über dem westdeutschem Vergleichswert, auch der Abstand zwischen männlichen und weiblichen Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern fiel in den 90er Jahren viel länger und in spürbar größerem Umfang zuungunsten der Frauen aus. Deren Arbeitslosenquoten lagen zeitweise um mehr als neun Prozent höher als die der Männer.

■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Ältere Arbeitslose sind seit Jahren eine besondere Zielgruppe der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Mehr als ein Viertel aller Arbeitslosen ist über 50 Jahre alt. Bei Jugendlichen unter 25 Jahre liegt der Anteil nur bei 10 Prozent. Als besonders problematisch erweist sich, dass fast 40 Prozent der älteren Erwerbslosen als Langzeitarbeitslos gelten. Das Arbeitslosigkeitsrisiko älterer Arbeitskräfte ist wiederum in Ostdeutschland erheblich höher als in den alten Bundesländern. In Westdeutschland weicht die Arbeitslosenquote Älterer nur marginal von der Durchschnittsquote ab (vgl. Tabelle „Arbeitslosigkeit Älterer in Ost- und Westdeutschland im August 2009“).

Neben Geschlecht und Alter ist die Qualifikation ein weiterer wichtiger Indikator für Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt. Ein hohes Ausbildungsniveau schützt prinzipiell besser vor (langfristiger) Arbeitslosigkeit. Gerade wer keinen Berufs- bzw. Schulabschluss aufweisen kann, läuft Gefahr, aus dem Arbeitsmarkt herauszufallen. Nach Angaben der BA war im August 2008 mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen ohne Berufsabschluss. Fast 16 Prozent aller Arbeitslosen hatten keinen Schulabschluss – 6,5 Prozent im Förderbereich des SGB III und 22 Prozent im SGB II¹. Entscheidend für die individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit ist vor allem deren Dauer. Aus diesem Grund wird der Langzeitar-

¹ Im Rechtskreis des SGB III (= Sozialgesetzbuch) werden alle Arbeitslosen verwaltet, die Anspruch auf ALG I haben. Diesen Anspruch erhält, wer innerhalb von einer Rahmenfrist von 2 Jahren mindestens 12 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Trifft dies nicht zu, werden Arbeitslose dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet und beziehen ALG II (im Volksmund oft auch als Hartz IV bezeichnet).

beitslosigkeit besondere Aufmerksamkeit zuteil. Je nach Berechnungsgrundlage wird der Umfang dieser Betroffenenengruppe unterschiedlich hoch eingeschätzt. Nach Angaben der BA beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen gegenwärtig fast 38 Prozent. Damit ist mehr als jeder dritte Arbeitslose länger als 12 Monate ohne Arbeit. Seit der Einigung ist diese Zahl stark gestiegen. Anfang der 1990er lag die Quote noch bei 25 Prozent. Im Durchschnitt ist ein Arbeitsloser in Deutschland derzeit 56 Wochen ohne Arbeit. Je nach Zielgruppe unterscheidet sich die Dauer jedoch. So übersteigt bspw. bei älteren Arbeitslosen dieser Wert mit über 80 Wochen den Durchschnitt beträchtlich. Auch Frauen sind überproportional häufig von längerfristiger Arbeitslosigkeit betroffen: Während die Langzeitarbeitslosenquote der Männer bei 26,1 Prozent liegt, bleiben 32,1 Prozent aller erwerbslosen Frauen länger als ein Jahr ohne Arbeit.

Aktuelle Entwicklungen

– Die Arbeitsmarktreformen von 2003-2005

In den vergangenen Jahren ist im Zuge der Einführung des Sozialgesetzbuches II – im Volksmund auch als Hartz IV bekannt – die Arbeitsmarktpolitik umfassend reformiert worden. Unter dem Credo der ‚Aktivierung‘ wurden seither insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft. Die Abkehr von der Status- zur Existenzsicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit soll ausdrücklich arbeitsmotivierende Anreize setzen. Inwieweit die Reformen jedoch tatsächlich positive Effekte auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ausüben, ist umstritten.

■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stieg die Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 zunächst sprunghaft um mehr als 600.000 Arbeitslose auf 4,9 Mio. an. Obgleich die Zahl der Arbeitslosen in der Folgezeit in Ost- wie Westdeutschland zurückging und im Jahr 2008 erstmals die Drei-Millionen-Grenze wieder unterschritten hat - zuletzt wurden derartige Zahlen in den Anfängen der 1990er erreicht - müssen bei der Frage nach dem (Miss)Erfolg der Reform drei Aspekte berücksichtigt werden:

Ungeklärt ist zunächst, inwieweit der Rückgang der Arbeitslosen tatsächlich auf reformbezogene Einflüsse zurückzuführen ist oder doch als Ergebnis des wirtschaftlichen Aufschwungs seit 2005 bewertet werden muss.

Kritisch lässt sich zum anderen anmerken, dass die Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt an der eigentlichen Zielgruppe der Reformen, den Langzeitarbeitslosen, größtenteils vorbeigehen: Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen resultiert maßgeblich aus einer Verringerung der Kurzzeitarbeitslosigkeit. Im Bereich der Langzeitarbeitslosen liegen die Zahlen weiterhin über dem Ausgangsniveau von 2005.

Drittens zeigt der Blick auf die Gesamtzahl der Leistungsbezieher, dass eine allzu überschwängliche Beurteilung der ‚Hartz-Reformen‘ als Erfolg an der Realität vorbei geht: Den aktuell knapp 3,4 Mio. in der Arbeitslosenstatistik geführten Erwerbslosen – 1,2 Mio. im ALG I und 2,2 Mio. im ALG II – stehen weitere 2,7 Mio. Personen gegenüber, welche aufgrund von (Qualifizierungs-)Maßnahmen, Vorruhestandsregelungen oder niedrig entlohnter Erwerbs-

arbeit zwar aus der offiziellen Arbeitslosenrechnung herausfallen, aber dennoch auf staatliche Leistungen angewiesen sind.

Seit dem Einsetzen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 steigt die Arbeitslosigkeit erneut. Auch wenn die anfangs entworfenen Krisenszenarien – zum Jahresbeginn 2009 erwarteten Wirtschaftsexperten den Anstieg der Arbeitslosenzahlen auf fast 5 Millionen – sich bislang nicht bewahrheitet haben, trifft die aktuelle Krise wahrscheinlich vor allem jene Gruppen, welche vom vorangegangenen Aufschwung am wenigsten profitiert haben. Beispielsweise zeigt sich das an der Zahl der älteren Arbeitslosen, die seit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise überdurchschnittlich angestiegen ist. Ihre Arbeitslosigkeit stieg 2009 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 14 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2009). Wie der Krisenbericht der BA zeigt, gilt gleiches für gering qualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund und Jugendliche.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, dass eine ausschließliche Betrachtung der Probleme nach Ost-West-Unterschieden zu kurz greift. So existieren neben der eingangs erwähnten Stadt Demmin auch in Ostdeutschland so genannte ‚Leuchttürme‘ mit hohen Beschäftigungszahlen. In Städten wie Jena, Potsdam und Suhl liegen die Arbeitslosenzahlen mit Werten um die 8 Prozent deutlich unter denen vieler westdeutscher Regionen, wie Bremerhaven (15,3 %), Gelsenkirchen (15,1 %) und Duisburg (13,2 %). Vor diesem Hintergrund wird in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit regionalspezifischer Arbeitslosigkeit seit einigen Jahren der Fokus stärker auf eine Nord-Süd-Differenzierung gelegt.

■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

■ Autorin

Melanie Booth, SFB 580 (Jena/Halle)

■ Literaturhinweise

Bielenski, H., Magvas, E., Parmentier (1992): K. Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/92. Stuttgart, S. 136-157.

Brinkmann, Christian (1995): Erwerbslos aber nicht arbeitslos. In: Beer, Doris et al. (Hg.): Empirische Arbeitsmarktforschung zur Transformation in Ostdeutschland. Berlin, S. 151-157.

Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung (2009): Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg.

Kretzschmar, Albrecht (1992): Arbeitslosigkeit – Resultat und Ferment sozialen Wandels in Ostdeutschland. In: Kieselbach, Thomas/Voigt, Peter (Hg.): Systemumbruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR. Weinheim, S. 138-151.

Grünert, Holle (1996): Das Beschäftigungssystem der DDR. In: Lutz, Burkhardt et al. (Hg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Op-laden, S. 19-68.

Gürtler, Joachim/Ruppert, Wolfgang/Vogler-Ludwig, Kurt (1990): Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR. München.

Pierenkemper, Toni (2006): Vierzig Jahre vergebliches Mühen – die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. In: Steiner, Andreas (Hg.): Überholt ohne einzuholen. Die DDR-Wirtschaft als Fußnote der deutschen Geschichte? Berlin, S. 45-66.

Rudolph, Helmut (1992): Struktur und Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1980 – 1990. In: Brinkmann, Christian/Schober, Karen (Hg.): Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsplatz. Nürnberg, S. 147-188.

Schneider, Gernot (1990): Wirtschaftswunder DDR. Anspruch und Realität. Köln.

Schmidt, Manfred G. (2004): Sozialpolitik in der DDR. Wiesbaden.

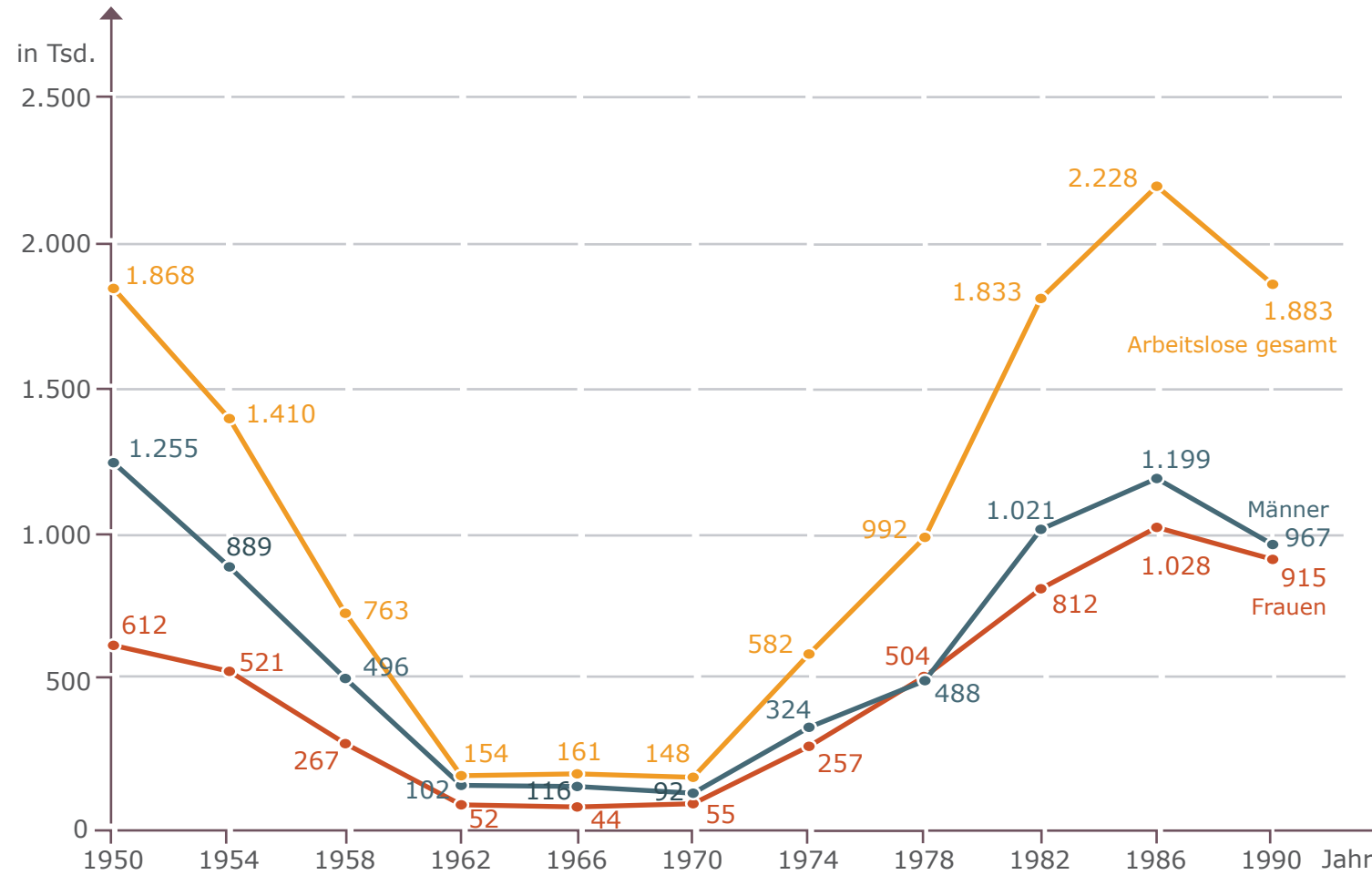
Schubert, Klaus/Martina Klein (2006): Das Politiklexikon. Bonn.

Vogel, Berthold (1995): Sozialstrukturelle Folgen von Erwerbslosigkeit in Ostdeutschland und deren Verarbeitung durch die Betroffenen. In: Beer, Doris et al. (Hg.): Empirische Arbeitsmarktforschung zur Transformation in Ostdeutschland. Berlin, S. 108-121.

Vogel, Berthold (1999): Ohne Arbeit in den Kapitalismus: der Verlust der Erwerbsarbeit im Umbruch der ostdeutschen Gesellschaft. Hamburg.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik in den Jahren 1950 bis 1990



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, www.bpb.de





■ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Die Arbeitslosigkeit Älterer in Ost- und Westdeutschland im August 2009
Angaben in Prozent

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Arbeitslosenquote Gesamt	7,1	12,8
Arbeitslosenquote 50-65 Jahre	7,0	13,4
Arbeitslosenquote 55-65 Jahre	7,0	13,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Berichtsmonat August 2009)