

Sabine Klinger, Thomas Rothe

Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise

In ihrem Beschäftigungsausblick 2010 lobt die OECD die jüngste Entwicklung des Arbeitsmarkts in Deutschland, insbesondere deshalb, weil die Arbeitslosenquote in der OECD-Abgrenzung trotz der Wirtschaftskrise gesunken ist. Auch in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit hat sie wieder das Niveau von vor der Krise erreicht. Einzig der im Vergleich zu anderen Industrienationen nach wie vor hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen wird von der OECD kritisiert.¹

Dabei ist hohe und vor allem persistente Arbeitslosigkeit seit langem ein Problem in Deutschland. In den Jahren 1998 bis 2010 gab es durchschnittlich 3,9 Mio. Arbeitslose², ein gutes Drittel von ihnen war länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos gemeldet und somit langzeitarbeitslos. Nach einem deutlichen Anstieg im Verlauf der wirtschaftlichen Stagnation zwischen 2001 und 2004 erreichte die Langzeitarbeitslosigkeit im Winter 2004/2005 mit mehr als 1,7 Mio. Menschen ihren unrühmlichen Höhepunkt.

Einmal langzeitarbeitslos geworden, ist es schwierig, zurück in eine Beschäftigung zu finden. Erstens beeinträchtigen gesundheitliche Einschränkungen, z.B. durch Sucht, und individuelle Betreuungsverpflichtungen die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeit- im Vergleich zu Kurzzeitarbeitslosen.³ Zweitens sind Langzeitarbeitslose im Schnitt formal geringer qualifiziert. Zudem veraltet das Fachwissen, je länger eine Person nicht am Erwerbsleben teilhat. Um eine Reihenfolge der Bewerber auf eine offene Stelle zu bilden, ziehen Ar-

beitgeber deshalb häufig die Dauer der Arbeitslosigkeit als ein Signal für den Verlust von Humankapital und für geringe Produktivität heran.⁴ Drittens sinken die Einstellungschancen mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit, weil auch die Suchintensität der Betroffenen nachlässt. Hat ein Arbeitsloser schon oft schlechte Erfahrungen gemacht, sinkt sein Selbstbewusstsein. Er schätzt seine Chancen für eine erfolgreiche Bewerbung oder eine Einladung zu einem Bewerbungsgespräch als niedrig ein, zeigt von vornherein weniger Aktivität bei der Stellensuche – und verschlechtert seine Chancen so weiter.⁵ Ferner ist der Anteil Nichtdeutscher unter den Langzeitarbeitslosen hoch, was mit sozialen, kulturellen oder sprachlichen Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt einhergehen kann.

Folgerichtig sind die Chancen eines Kurzzeitarbeitslosen, wieder eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, viermal so gut wie für einen Langzeitarbeitslosen: Von 1998 bis 2010 konnten jeden Monat durchschnittlich 8,5% der Kurzzeitarbeitslosen, aber nur 1,7% der Langzeitarbeitslosen die Arbeitslosigkeit beenden und eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt antreten.

Dennoch: Während des Aufschwungs am Arbeitsmarkt zwischen 2006 und 2008 nahm die Kurzzeitarbeitslosigkeit um rund 30% ab, die Langzeitarbeitslosigkeit sogar um rund 40% (siehe Abbildung)! Wegen der Jahresfrist bis zum Eintreten in Langzeitarbeitslosigkeit wirkte sich die anschließende Wirtschaftskrise nicht sofort auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen aus, sie sank noch weiter: Bis Ende 2009 hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber dem vierten Quartal 2004 um 800 000 verringert und damit fast halbiert. Solche kräftigen Rückgänge hatte es zuvor nicht gegeben. Üblicherweise reduzierte sich die Arbeitslosigkeit in einem Aufschwung nicht so kräftig, wie sie in der vorausgegangenen Rezession entstanden war. Als Folge davon verfestigte sie sich und wuchs über die Jahrzehnte treppenförmig an. Dieser Teufelskreis wurde im Aufschwung 2006 bis 2008 durchbrochen.

1 Vgl. OECD: OECD Employment Outlook 2010, Moving beyond the Jobs Crisis, OECD 2010.

2 Sämtliche Angaben zu Arbeitslosen in diesem Text wurden aus dem IT-System der Bundesagentur für Arbeit aufbereitet und enthalten keine Informationen über zugelassene kommunale Träger.

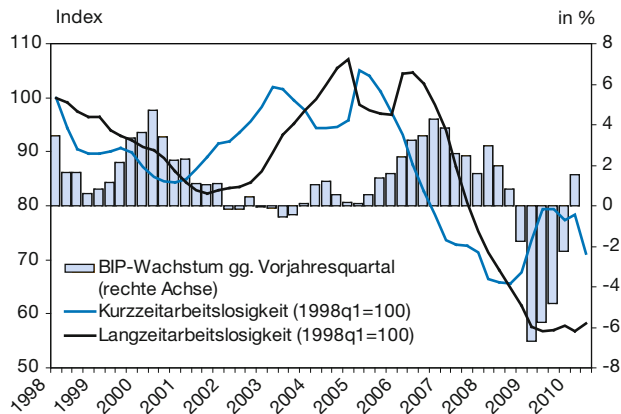
3 Vgl. S. L. Thomsen: Explaining the employability gap of short-term and long-term unemployed persons, in: *Kyklos*, Vol. 62 (2009), Nr. 3, S. 448-478.

4 Vgl. O. J. Blanchard, P. A. Diamond: Ranking, Unemployment Duration and Wages, in: *Review of Economic Studies*, Jg. 61 (1994), Nr. 3, S. 417-434; O. J. Blanchard, L. H. Summers: Hysteresis and the European unemployment problem, *NBER Macroeconomics Annual*, 1986, S. 15-90.

5 Vgl. A. Falk, D. Huffman, U. Sunde: Self-confidence and search, IZA Discussion Paper, Nr. 2525, Bonn 2006.

Dr. Sabine Klinger und **Dr. Thomas Rothe** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Entwicklung von Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit



Gleitender 3-Monatsdurchschnitt saisonbereinigter Monatswerte, normalisiert auf das erste Quartal 1998, ohne Ergebnisse der zugelassenen kommunalen Träger.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Bestandsänderungen dieser Größenordnung müssen durch Veränderungen der Zu- und der Abgänge zur Arbeitslosigkeit erklärbar sein. Wir konzentrieren uns auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, denn Abgänge aus Kurzzeitarbeitslosigkeit bedeuten zugleich, dass Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Die Tabelle gibt einen Überblick über die Abgänge aus Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit nach Abgangszwecken. Angegeben sind neben den Beständen jeweils die durchschnittlichen Abgänge pro Monat sowie die Wahrscheinlichkeit, die Kurzzeit- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit zu verlassen. Für 2010 liegen bisher Daten aus dem ersten Halbjahr vor.

Für Personen, die kürzer als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos waren, ist die Wiederaufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt der wichtigste Grund, die Arbeitslosigkeit zu verlassen. Unter den Langzeitarbeitslosen hingegen wechselt der größte Teil der Abgänger in Nichterwerbstätigkeit – sei es, weil die Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung erschöpft sind, oder wegen Übergangs in den Ruhestand. Übergänge in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben für beide Gruppen in den letzten Jahren zugenommen und offensichtlich sind sie auch eine Möglichkeit gewesen, krisenbedingte Arbeitslosigkeit abzufedern.

Als besonders wünschenswerte und „erfolgreiche“ Beendigung der Arbeitslosigkeit wird allgemein die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt angesehen. Die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, schwankt mit der Konjunktur. So trägt ein konjunktureller Aufschwung dazu bei, dass mehr Stellen entstehen und mehr Menschen von Job zu Job wechseln, weil sie sich davon einen höheren Lohn, angenehmere Arbeitsbedingungen oder bessere

Bestände und Abgänge aus Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosigkeit

Monatsdurchschnitte

	Bestand		Abgänge in						
	in 1000	in %	1. Arbeitsmarkt in 1000	2. Arbeitsmarkt in %	Maßnahmen in 1000	Nichterwerbstätigkeit in %	in 1000	in %	
Kurzzeitarbeitslosigkeit									
1998	2668	190	7,1	15	0,6	33	1,3	184	6,8
1999	2567	214	8,3	16	0,6	32	1,3	141	5,5
2000	2430	211	8,6	13	0,5	58	2,4	117	4,9
2001	2507	205	8,2	10	0,4	57	2,3	115	4,6
2002	2700	206	7,6	9	0,3	77	2,9	111	4,1
2003	2851	219	7,6	12	0,4	81	2,9	112	3,9
2004	2700	208	7,6	15	0,6	81	3,0	153	5,7
2005	2905	203	6,9	29	1,0	63	2,2	147	5,1
2006	2437	204	8,2	34	1,4	71	2,9	140	5,7
2007	2069	210	10,1	30	1,4	78	3,7	130	6,3
2008	1893	205	10,8	32	1,7	93	4,9	117	6,2
2009	2207	206	9,4	31	1,4	130	5,9	116	5,3
2010*	2187	237	10,7	28	1,3	126	5,7	109	4,9

Langzeitarbeitslosigkeit									
	in 1000	in %	1. Arbeitsmarkt in 1000	2. Arbeitsmarkt in %	Maßnahmen in 1000	Nichterwerbstätigkeit in %	in 1000	in %	
1998	1599	25	1,6	15	1,0	11	0,7	66	4,1
1999	1527	25	1,7	9	0,6	9	0,6	54	3,6
2000	1450	25	1,7	9	0,6	19	1,3	47	3,2
2001	1352	22	1,6	7	0,5	17	1,3	40	2,9
2002	1372	22	1,6	6	0,4	23	1,6	36	2,6
2003	1529	28	1,8	5	0,3	22	1,4	34	2,2
2004	1687	28	1,7	12	0,7	25	1,5	45	2,7
2005	1588	27	1,7	20	1,3	15	1,0	47	2,9
2006	1670	30	1,8	19	1,1	19	1,1	57	3,4
2007	1371	25	1,8	18	1,3	21	1,5	54	3,9
2008	1081	20	1,8	16	1,5	16	1,5	40	3,7
2009	933	14	1,5	12	1,3	18	2,0	30	3,2
2010*	966	19	2,0	11	1,2	22	2,3	33	3,4

Ohne die Ergebnisse der zugelassenen kommunalen Träger und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit; Angaben in % sind Anteile der Abgänge am jeweiligen Bestand des Vormonats. * Bis einschließlich Juni 2010.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Karrierechancen versprechen. Jeder Arbeitsplatzwechsel hinterlässt eine offene Stelle, auf die eine arbeitslose Person eingestellt werden kann.⁶ Dies ist erkennbar an höheren Übertritten aus Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit in den Jahren 1999 und 2000 sowie 2006 bis 2008.

Wäre allein diese konjunkturelle Wirkung für den Abbau der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Aufschwung 2006 bis 2008 verantwortlich gewesen, hätte es im Gegenzug während

6 Vgl. G. A. Akerlof, A. K. Rose, J. L. Yellen: Job switching and job satisfaction in the US labor market, in: Brookings Papers on Economic Activity, 2/1988, S. 495-594.

der Wirtschaftskrise ab dem vierten Quartal 2008 zu einem wesentlich kräftigeren Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen müssen. Dass aber der Arbeitsmarkt so robust blieb und sich bereits zur Jahresmitte 2009 stabilisierte – mit der entsprechenden Verzögerung bei den Langzeitarbeitslosen – ist sowohl durch einen erhöhten Maßnahmeinsatz (vgl. Tabelle) als auch durch positive strukturelle Effekte der Arbeitsmarktrefor-men der Jahre 2003 bis 2005 zu erklären.

Im Rahmen der sogenannten Hartz-Reformen wurde die Absicherung bei Arbeitslosigkeit restriktiver ausgestaltet und so der Druck auf Arbeitslose erhöht, eine Stelle anzunehmen. Außerdem wurden die Arbeitsagenturen neu organisiert und Arbeitsmarktderegulierungen beispielsweise bei der Zeitarbeit und beim Kündigungsschutz umgesetzt. Als Folge der Reformen hat sich die Dynamik am Arbeitsmarkt erhöht, das Zueinanderkommen von offenen Stellen und Arbeitslosen ist leichter geworden.⁷ Dafür spricht auch, dass sich die Vakanzdauer im Jahr 2003 deutlich verkürzte, wie die Daten der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots zeigen. Obwohl sich die Wirtschaft in einer stagnativen Phase befand, konnten jeden Monat mehr Menschen aus Kurzzeit- und aus Langzeitarbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt wechseln als im Aufschwung zuvor. Die Wahrscheinlichkeit, aus Langzeitarbeitslosigkeit auf einen ungeforderten Arbeitsplatz zu wechseln, stieg an. Mit monatlich 27 000 bis 30 000 Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt verbesserten sich die Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose deutlich und es wurde zwischen 2003 und 2006 eine Größenordnung erreicht, die den konjunkturellen Aufschwung 1999 und 2000 übertraf.

Die Verfestigungstendenz der Arbeitslosigkeit schien damit durchbrochen. Mit der Wirtschaftskrise Ende 2008 kam es allerdings zu einem rapiden Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität. Die Unternehmen reagierten auf die wegbrechenden Aufträge und auf die große Unsicherheit zunächst mit Einstellungsstopps.⁸ Für die Arbeitslosen machte sich das im Jahr 2009 in einem kräftigen Einbruch der Beschäftigungschancen bemerkbar. Die Wahrscheinlichkeit für einen Kurzzeitarbeitslosen, im nächsten Monat eine Stelle zu finden, war um 1,4 Prozentpunkte (oder 13%) gesunken. Ein Langzeitarbeitsloser fand mit einer um 0,3 Prozentpunkte (oder 14%) niedrigeren Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung. Je weniger Abgänge aus Kurzzeitarbeitslosigkeit es gibt, desto mehr Personen sind gefährdet, nach einem Jahr langzeitarbeitslos zu werden. Die Gefahr einer erneuten Verfestigung der Arbeitslosigkeit war gegeben, zumal die Betriebe in der Krise, auch durch den ver-

stärkten Einsatz von Kurzarbeit, in hohem Maße ihre Kernbelegschaften gehalten haben. So konnte zwar in vielen Fällen Arbeitslosigkeit verhindert werden, andererseits entstanden betriebsintern enorme Puffer bei der Auslastung der Personalkapazitäten. Da Unternehmen bei anziehender Konjunktur zunächst die Arbeitszeiten der Beschäftigten wieder erhöhen, könnte sich das negativ auf die Beschäftigungschancen Arbeitsloser und vor allem Langzeitarbeitsloser auswirken.

Doch der zu erwartende kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit blieb aus. Die Vielzahl von Arbeitslosen, die im ersten Halbjahr 2010 eine Beschäftigung gefunden haben, stimmt tendenziell optimistisch: Der Prozess der Dynamisierung des Arbeitsmarktes durch die Hartz-Reformen scheint noch nicht abgeschlossen zu sein, sondern wurde durch die Konjunkturkrise unterbrochen. So kann die Zahl der Abgänge aus Kurzzeitarbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit den bisherigen Spitzenwerten mithalten, und auch die relative Chance für einen Langzeitarbeitslosen auf Arbeit hat sich wieder deutlich erhöht.

Solche Fortschritte beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind auch den Daten der OECD zu entnehmen. Die OECD ermittelt den Bestand an Arbeitslosen und darunter den Anteil der Langzeitarbeitslosen mit Hilfe von Befragungen. Dadurch werden Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, z.B. durch die Teilnahme an einer Maßnahme oder längere Krankheit tendenziell unterschätzt. Da Maßnahmen eine erhebliche Rolle bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen spielen, weist die internationale Statistik den Anteil der Langzeitarbeitslosen traditionell höher aus als die Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Doch auch gemäß der OECD-Definition sank der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland von 2006 auf 2009 um 19%.

Trotz eines vorsichtigen Optimismus kann dies noch keine Entwarnung bedeuten. Nach wie vor gibt es auch in der Zählweise der Bundesagentur für Arbeit fast 1 Mio. Langzeitarbeitslose, vor allem ältere Personen, Ausländer, gering Qualifizierte und Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder familiären Betreuungsverpflichtungen. Gezielte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können helfen, Qualifikationen zu erwerben oder eine anfangs geringere Leistungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen mittels befristeter Lohnkostenzuschüsse auszugleichen. Wichtig sind darüber hinaus spezifische Programme für Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Beschwerden und die Förderung von Beschäftigungen mit flexiblen Arbeitszeiten, um die Vereinbarkeit von familiären Bedürfnissen und Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Dies gilt auch – immer unter dem Vorbehalt der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit – in Zeiten der Sparzwänge. Denn erfolgreiche Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit entlasten den Etat der Bundesagentur zwar nicht sofort, dafür aber nachhaltig.

7 Vgl. R. Fahr, U. Sunde: Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, in: German Economic Review, Vol. 10 (2009), Nr. 3, S. 284-316.

8 Vgl. M. Heckmann et al.: Unternehmensbefragung im II. Quartal 2009 - Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen, in: IAB-Kurzbericht 18/2009.