



# ***Arbeitsmarkt aktuell***

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand**

**Bereich  
Arbeitsmarktpolitik**

**06/2008**

August 2008

## **Fakten statt Stimmungsmache -**

**Zu den aktuellen Risiken für  
Arbeitsmarkt und Haushalt der BA**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Postfach 11 03 73  
10833 Berlin

Verantwortlich:  
Annelie Buntenbach

Rückfragen an: Telefon 030/240 60 729  
Dr. Wilhelm Adamy Telefax 030/240 60 771  
Johannes Jakob Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

Die Konjunkturaussichten verschlechtern sich, doch auf den Arbeitsmarkt hat sich die wirtschaftliche Abkühlung noch nicht spürbar ausgewirkt. Dies überrascht keinesfalls, da der Arbeitsmarkt erst mit zeitlicher Verzögerung auf die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmendbedin-

gungen reagiert. Vor einer Fortschreibung der aktuellen Situation sei jedoch gewarnt. Erste vorläufige Warnsignale sind auf dem Arbeitsmarkt bereits erkennbar. Eine nochmalige Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung könnte schnell negative Auswirkungen haben.

### **1. Arbeitsmarkt reagiert im Auf- wie im Abschwung mit zeitlicher Verzögerung**

Sehr schnell kann sich unter umgekehrten Vorzeichen eine Entwicklung wie zu Beginn des jetzigen Aufschwungs wiederholen. In Übereinstimmung mit dem Sach-

verständigenrat kann der Beginn des gut dreijährigen Konjunkturaufschwungs mit dem 4. Quartal 2004 angesetzt werden.

**Tabelle 1: Entwicklung der sozialversicherten Beschäftigung September 2004 – Oktober 2006**

<b>Zeitpunkt</b>	<b>Sozialversicherte Beschäftigung insgesamt in Mio.</b>	<b>September 2004 = 100</b>
September 2004	26,917	100,0
Oktober 2004	26,822	99,6
November 2004	26,714	99,2
Dezember 2004	26,382	98,0
Januar 2005	26,063	96,8
Februar 2005	25,990	96,6
März 2005	26,000	96,6
April 2005	26,098	97,0
Mai 2005	26,174	97,2
Juni 2005	26,178	97,3
Juli 2005	26,089	96,9
August 2005	26,305	97,7
September 2005	26,566	98,7
Oktober 2005	26,560	98,7
November 2005	26,523	98,5
Dezember 2005	26,206	97,4
Januar 2006	25,836	96,0
Februar 2006	25,816	95,9
März 2006	25,938	96,4
April 2006	26,116	97,0
Mai 2006	26,297	97,7
Juni 2006	26,354	97,9
Juli 2006	26,340	97,9
August 2006	26,580	98,7
September 2006	26,870	99,8
Oktober 2006	26,909	100,0

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der BA-Statistik

Doch die sozialversicherte Beschäftigung nahm – saisonbereinigt - zunächst weiter ab und erreichte erst fünf Quartale später das Ausgangsniveau vom 4. Quartal 2004. Erst Mitte 2006 stieg die absolute Zahl der sozialversicherten Beschäftigten auf das Niveau von Dezember 2004 und im Herbst 2006 auf das Niveau von September 2004, d. h. zwei volle Jahre später. Die

Zahl der Arbeitslosen sank sogar erst sechs Quartale später auf das Ausgangsniveau des Konjunkturaufschwungs, wobei zweifelsfrei auch Effekte der Hartz IV-Reformen einen Einfluss hatten. Bei einer wirtschaftlichen Abkühlung muss gleichfalls mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa vier Quartalen auf dem Arbeitsmarkt gerechnet werden.

## 2. Die Konjunkturaussichten verschlechtern sich

In dieses Jahr ist die deutsche Wirtschaft noch außerordentlich gut gestartet. Das Bruttoinlandsprodukt nahm im ersten Quartal saisonbereinigt um 1,5 % zu. Diese günstige Entwicklung wurde durch Sonderfaktoren – wie Steuereffekte bei den Ausrüstungsinvestitionen und mildes Wetter in den Wintermonaten – positiv beeinflusst. Doch zwischenzeitlich droht der Wirtschaft die Puste auszugehen. Der Binnenmarkt kann den Abwärtskräften nicht entgegensteuern, da die Realeinkommen seit drei Jahren zurückgehen. Zu dem ohnehin schwachen privaten Konsum kommt jetzt eine sich abschwächende Exportdynamik hinzu. Die weltweite Abkühlung infolge der internationalen Finanzkrise schlägt durch. Deutschland ist es – entgegen allen Hoffnungen – nicht

gelingen, sich vor der schwächelnden Entwicklung in vielen Industrieländern abzukoppeln. Die Aussichten für die nächsten Monate sind nicht rosig; die Finanzmarktkrise, hoher Ölpreis und starker Euro gehen nicht spurlos an der Wirtschaft vorbei. Im zweiten Quartal jedenfalls hat Deutschland – wie andere europäische Länder auch – der Aufschwung erfasst. Der Bundesverband der deutschen Industrie sieht in den Konjunkturzahlen bereits „ein Alarmsignal für die Wirtschaftspolitik“. Einige Institute, wie das DIW, rechnen auch für das dritte Quartal damit, dass die Wirtschaft im Sommer auf der Stelle tritt. Nach Einschätzung der Bundesbank zeichnet sich „eine konjunkturelle Durststrecke für das zweite Halbjahr ab“.

**Tabelle 2: Wirtschaftswachstum in einigen Industrieländern im zweiten Quartal 2008 in Prozent**

Industrieland	Wirtschaftswachstum in Prozent
Deutschland	- 0,5
Frankreich	- 0,3
Italien	- 0,3
Spanien	+ 0,1
Niederlande	0
Japan	- 0,6

Auch wenn der Arbeitsmarkt zu Beginn des Jahres noch von der wirtschaftlichen Dynamik des Vorjahres profitieren konnte, kann der Beschäftigungsaufschwung bei Verschlechterung der Konjunkturaussichten bald ein Ende nehmen und negativ auf

den Haushalt der Arbeitslosenversicherung durchschlagen.

- Saisonbereinigt ist die Beschäftigung in den ersten fünf Monaten noch gestiegen, auch wenn die Zuwächse un-

verkennbar zurückgehen und zwar im Westen von plus 82.000 im Januar auf nur noch 12.000 im Mai 2008; im Osten konnten im Januar noch leichte Zuwächse von 27.000 verzeichnet werden, während im Frühjahr die saisonbereinigte Zahl sozialversicherter Beschäftigter bereits leicht zurückging.

- Die Kurzarbeit ist ein erster arbeitsmarktpolitischer Frühindikator; sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahresmonat im Juli um 9 % im Westen und um 6 % im Osten.
- Das den Arbeitsagenturen gemeldete Stellenangebot geht zwischenzeitlich

zurück. Die ungeforderten Stellen für „normale“ sozialversicherte Beschäftigung sind seit Winter letzten Jahres deutlich zurückgegangen. Saisonbereinigt liegen diese – die Entwicklung auf dem regulären Arbeitsmarkt widerspiegelnden - Zahlen um 38.000 gemeldete Stellen bzw. 9 % unter Vorjahresniveau.

Noch ist diese Entwicklung nicht dramatisch, sie ist aber zweifelsfrei Vorbote einer deutlich nachlassenden Dynamik bei der Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften.

### 3. Abbau der Arbeitslosigkeit geht zu Ende

Die sich verschlechternden außen- wie binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben bisher noch nicht auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen. Das relativ hohe Auftragspolster von Anfang des Jahres sowie die außergewöhnlich milde Witterung, aber auch die demografische Entwicklung haben die Arbeitslosigkeit sinken lassen. Bisher ist sie stärker zurückgegangen als die Erwerbstätigkeit gestiegen ist. Auch statistische Überprüfungen der Verfügbarkeit haben die Arbeitslosigkeit im Hartz IV-System deutlich stärker gesenkt als die Zahl der hilfebedürftigen Menschen im erwerbsfähigen Alter. Einige erste Hinweise sind zu erkennen, die auf eine langsame Trendwende hinweisen könnten. Eine genauere Beobachtung in den nächsten Monaten scheint jedenfalls angezeigt.

- So ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Juli 2008 deutlich stärker als im Durchschnitt der letzten drei Jahre.
- Zudem konzentriert sich dieser Anstieg – im Unterschied zur bisherigen Entwicklung – ausschließlich auf die Ar-

beitslosenversicherung, während im Hartz IV-System noch ein Rückgang verzeichnet werden konnte. In den Monaten zuvor war der Rückgang im SGB III hingegen wesentlich stärker, da die Kurzarbeitslosen von der positiven Arbeitsmarktentwicklung eher profitieren konnten.

- Schwieriger scheint es für Arbeitslose geworden zu sein, einen neuen Job zu finden. Im Juli dieses Jahres lag die Zahl der Arbeitslosen, die eine neue Erwerbstätigkeit aufnehmen konnten, um 16.000 bzw. 5,6 % unter Vorjahresniveau.

Ausdrücklich sei vor einer Überinterpretation dieser Daten gewarnt. Sie müssen in den nächsten Monaten beobachtet werden; denn erst in der ersten Hälfte des kommenden Jahres wird sich zeigen, inwieweit die Krise in der internationalen Finanz- und Bankenwelt auf den Arbeitsmarkt durchschlagen wird.

#### 4. Noch relativ günstige Entwicklung des BA-Haushalts in 2008

Der Haushalt der BA für 2008 ging ursprünglich von einem Defizit von rd. 5 Mrd. Euro – inkl. der 2,5 Mrd. Euro Rücklage für die Pensionslasten der BA – aus. Unstreitig wird sich die tatsächliche Finanzentwicklung Ende des Jahres günstiger darstellen. Entgegen anders lautenden öffentlichen Meldungen geht die BA aktuell immer noch von einem operativen Defizit von 700 Mio. Euro für dieses Jahr aus. Hinzu kommen die 2,5 Mrd. Euro, die aufgrund gesetzlicher Verpflichtung dem Pensionsfonds zugeführt werden und folglich die frei verfügbaren Finanzreserven vermindern. Die Beitragseinnahmen bewegen sich allerdings leicht unter dem Haushaltsansatz und sind von Juni auf Juli 2008 bereits gesunken. Insgesamt werden die Beitragseinnahmen voraussichtlich im Laufe des Jahres um 200 Mio. Euro unter Soll liegen. Die Ausgaben hingegen stellen sich deutlich günstiger dar. Die BA rechnet damit, dass gut 800 Mio. Euro weniger für die aktive Arbeitsförderung ausgegeben werden als vom Bund genehmigt. Zudem bleiben die Ausgaben für

das Arbeitslosengeld aufgrund der günstigen Entwicklung im ersten Halbjahr voraussichtlich um knapp 1 Mrd. Euro hinter dem Haushaltsansatz zurück. Der Überschuss der vergangenen Jahre wird folglich bis Ende 2008 auf gut 14 Mrd. Euro sinken.

Die Gruppen der Arbeitgeber und Gewerkschaften im Verwaltungsrat verständigten sich zugleich darauf, dass 9 Mrd. Euro zur kurzfristigen Liquiditätssicherung erforderlich sind. Notwendig ist dies, weil der Bund die seit Gründung der Arbeitslosenversicherung bestehende Defizithaftung ohne Not in 2006 gestrichen hat. Bis zu diesem Zeitpunkt musste der Bund regelmäßig für unerwartete Finanzrisiken einspringen. Allein von 1995 bis 1999 summierten sich diese Zuschüsse des Bundes zur Abdeckung von Defiziten in der Arbeitslosenversicherung auf 23,3 Mrd. Euro und nochmals 19,4 Mrd. Euro von 2000 bis 2005.

**Tabelle 3: Bundeszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung**

Jahr	in Mio. €	In v. H. der Gesamtausgaben der BA (SGB III)
1995	3.524,1	7,1
1996	7.037,0	13,0
1997	4.895,3	9,3
1998	3.969,8	7,9
1999	3.739,2	7,2
2000	0.867,1	1,7
2001	1.931,0	3,7
2002	5.623,0	10,0
2003	6.215,2	10,9
2004	4.175,1	7,7
2005	0.396,6	0,7

Quelle: eigene Berechnungen

Es ist nicht zu übersehen, dass zwischen der Konjunktorentwicklung und den staatlichen Zuschüssen ein enger Zusammenhang besteht. Künftig hingegen wird die BA bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit keine Zuschüsse des Bundes mehr erwarten können, sondern wird sich beim Bund verschulden und einen Schuldenturm aufbauen müssen, wenn die eigenen Finanzreserven aufgebraucht sein sollten.

In den letzten Jahren greift der Bund verstärkt in die Beitragszahlertaschen, um sie zweckentfremdet zur Finanzierung von Bundesaufgaben zu verwenden, die eigentlich aus Steuermitteln finanziert werden müssten. In 2008 sind dies insgesamt 8,7 Mrd. Euro für gesamtwirtschaftliche Aufgaben, für die der Steuerzahler und nicht die Beitragszahler zur Arbeitslosen-

versicherung eigentlich eintreten müssten. Dies entspricht bereits 21,5 % des gesamten Etats der Arbeitslosenversicherung. Aktuell will der Bund weitere, bisher über Steuern finanzierte, gesamtgesellschaftliche Aufgaben auf die Arbeitslosenversicherung verlagern und so sich selbst finanziell entlasten. So soll die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten im dritten Anlauf den Beitragszahlern aufgebürdet werden mit jährlich 290 Mio. Euro. Weiter will der Bund nicht mehr die von ihm seit 1975 erstatteten Rentenversicherungsbeiträge für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen übernehmen. Durch Griff in die Beitragszahlertasche wird der Haushalt der BA nochmals um 120 Mio. Euro belastet.

## **5. Mittelfristige Finanzrisiken nehmen zu**

Auch 2009 wird der Haushalt der BA in die roten Zahlen rutschen. Selbst bei günstiger Wirtschaftsentwicklung ist dies zu befürchten. Auf der Basis der ökonomischen Eckwerte der Bundesregierung vom April dieses Jahres rechnet die BA bisher mit einem neuerlichen Defizit von rd. 700 Mio. Euro. Dabei wird ein reales Wachstum von 1,2 % im kommenden Jahr kalkuliert sowie mit einem Anstieg der Bruttolöhne je Arbeitnehmer um 2,8 % und einem nochmaligen Rückgang der Arbeitslosigkeit um 1,3 %. Doch diese sehr optimistische Einschätzung wird von der weit überwiegenen Mehrzahl der Ökonomen nicht mehr geteilt. Während die gute Konjunktur die Überschüsse der BA bisher hat anschwellen lassen, könnten sie bei wirtschaftlicher Eintrübung schnell schmelzen wie Schnee in der Sonne. Der Vorstand der BA weist in seinem aktuellen Bericht vom Juli diesen Jahres an den Verwaltungsrat auf die Risiken einer weiteren Beitragssenkung hin, da bereits kleine konjunkturelle Eintrübungen sowohl die Einnahmen- als

auch die Ausgabenseite massiv beeinflussen und die BA so in ein strukturelles Defizit geraten kann“ (BU 67/2008, S. 3). Weiter heißt es: „Es wird abgeraten, die Beitragssätze weiter zu senken, da bei einem Wachstum an bzw. unterhalb der Beschäftigungsschwelle (mit der Folge sinkender Beschäftigung und steigender Arbeitslosenzahlen) diese schnell und deutlich wieder angehoben werden müssten, was stark prozyklisch wirken würde“ (ebenda, S. 5). Ein Anstieg der Arbeitslosengeldempfänger um 100.000 würde bereits Mehrausgaben der BA von jährlich 1,5 – 1,6 Mrd. Euro führen. Bei einer konjunkturellen Eintrübung würde aus Sicht der BA „selbst die derzeitige Höhe der Rücklage nicht ausreichen, die konjunktive Phase eines Konjunkturzyklus ohne Erhöhung des bisherigen Beitragssatzes oder erheblicher Liquiditätshilfen des Bundes durchzustehen“ (ebenda S. 5). Diesen Warnungen zum Trotz profilieren sich die Arbeitgeber aktuell als Vorreiter einer kräftigen Beitragssenkung. Sie halten eine

Beitragssenkung von 3,3 auf 2,5 % für möglich, was die Arbeitnehmer und Arbeitgeber jährlich um 6,5 Mrd. Euro entlasten würde. In der Öffentlichkeit wird allerdings kaum zur Kenntnis genommen – oder gar verschwiegen –, dass diese Förderung der Arbeitgeber zugleich mit der gleichzeitigen Abschaffung des verfassungswidrigen Eingliederungsbetrages von 5 Mrd. Euro verknüpft ist. Das allein würde 0,6 Prozentpunkte bringen. Sollte

der Eingliederungsbetrag hingegen nicht abgeschafft werden, schmilzt der Spielraum für Beitragssenkungen auch nach Einschätzung der Arbeitgeber auf lediglich 0,2 Beitragspunkte zusammen. Zugleich betonen auch sie, dass die BA „eine richtige Rezession über mehrere Jahre nicht mit Überschüssen auffangen kann; dafür bräuchten sie ein Polster von 30 Mrd. Euro“ (Die Welt 19.08.08).

## **6. Fazit**

Es ist schon sonderbar, wenn sich Bundeswirtschaftsminister Glos für ein Konjunkturprogramm einsetzt, während seine Parteikollegen weitere Beitragssenkungen auf bis zu 2,5 % für möglich halten. Derartige Forderungen sind völlig unseriös, wenn sie nicht zugleich mit der Übernahme bisher über die Arbeitslosenbeiträge finanzierte gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch den Bund einhergeht. Andernfalls wird Stimmungsmache unter Vernachlässigung der Faktoren zu machen versucht. Ein Crash bei den Hilfen für Arbeitslose wäre unvermeidlich. Mehr noch: Durch einen noch tieferen Griff in das Beitragsaufkommen will sich der Bund zusätzlich bedienen und neue Aufgaben auf die Arbeitslosenversicherung verlagern. Mit der Abschaffung der steuerfinanzierten Defizithaftung des Bundes soll die BA zugleich zu einer gewissen haushaltspolitischen Vorsorge angehalten werden. Doch genau diese Reserven der Beitragszahler wecken politische Begehrlichkeiten. Der Verdacht liegt nahe, dass wieder einmal Finanzierungsspielräume abgeräumt und der Konsolidierungsdruck erhöht werden soll.

Gewerkschaften und Arbeitnehmer haben das größte Interesse daran, dass von den tariflichen Lohnerhöhungen möglichst viel netto übrig bleibt. Eine entscheidende

det werden. Angesichts der unsicheren Konjunkturlage und drohender Risiken in der Arbeitslosenversicherung sei vor überhasteten finanziellen Entscheidungen gewarnt. Erst Anfang nächsten Jahres wird sich zeigen, wie die internationale Bankenkrise und rezessive Tendenzen in einigen Industrieländern auf den deutschen Arbeitsmarkt durchschlagen werden. Der Arbeitsmarkt darf aktuell weder schwarz gemalt noch gesund gebetet werden. Bei realistischer Betrachtungsweise sei vor übereilten Beitragssenkungen ohne gleichzeitige Rücknahme von Verschiebebahnhöfen gewarnt. Auch wenn sich die Geschichte nicht wiederholt, kann aus historischen Fehlern gelernt werden:

Die erste große Koalition in der Weimarer Republik scheiterte im Frühjahr 1930 an der Frage einer Beitragsanhebung von 3,0 auf 3,5 Prozent bei damals 2,2 Mio. Leistungsempfängern in der Arbeitslosenversicherung; Gewerkschaften und SPD hatten erfolglos versucht, den politischen Streit für Verschärfung der Zumutbarkeit und weiteren Leistungskürzungen durch Beitragserhöhungen zu begrenzen. Es folgte ein noch nie dagewesener Sozialabbau.

Frage ist aber auch, was mit den Steuern und Beiträgen passiert, wofür sie verwen-