

Online Magazin IAB-Forum

Abbau der Arbeitslosigkeit – geht noch was in der Arbeitslosenversicherung?

9. April 2019 | Christian Hutter, Enzo Weber

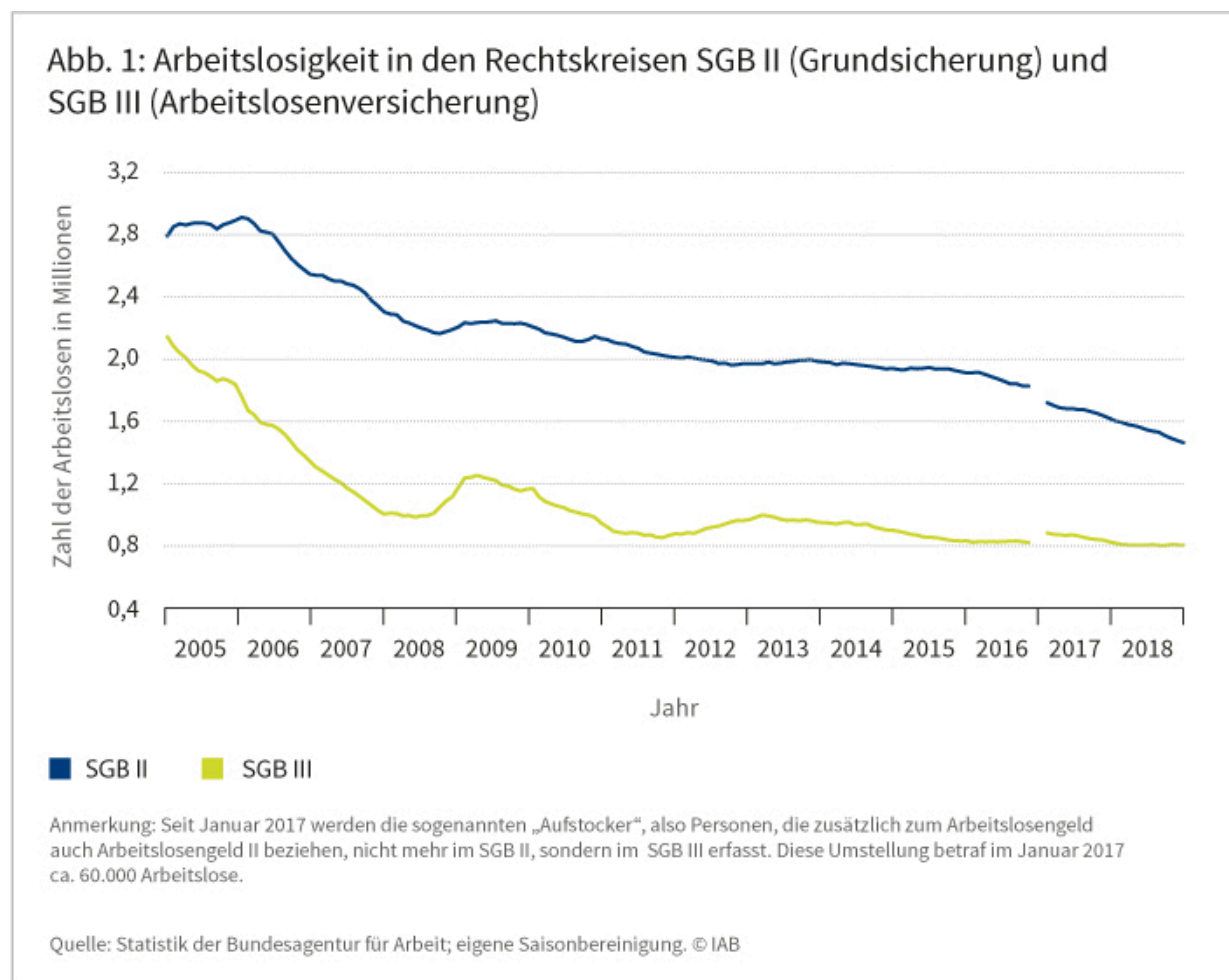


Die Arbeitslosigkeit in Deutschland befindet sich seit Jahren im Sinkflug. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist diese Entwicklung jedoch mittlerweile ins Stocken geraten. Dabei spricht einiges dafür, dass auch hier ein weiterer Abbau möglich ist.

In den vergangenen Jahren ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland beständig zurückgegangen. Diese Entwicklung betrifft sowohl den Bereich der Arbeitslosenversicherung (Drittes Buch Sozialgesetzbuch/SGB III) als auch den der Grundsicherung (Zweites Buch Sozialgesetzbuch/SGB II).

Im Rechtskreis SGB III sind vor allem Personen erfasst, die ihre Beschäftigung erst kürzlich verloren haben. Sie sind im Allgemeinen formal besser qualifiziert und stehen dem ersten Arbeitsmarkt näher als [Arbeitslose](#) aus dem Grundsicherungsbereich. Dem Rechtskreis SGB II, der Grundsicherung, gehört ein großer Teil des verfestigten Kerns der Arbeitslosigkeit an. Darüber hinaus zählen dazu Personen, die zum Beispiel wegen zu kurzer Beschäftigungszeiten keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben haben.

Im Dezember 2018 waren saisonbereinigt noch 1,46 Millionen Arbeitslose im SGB II und 800.000 Arbeitslose im SGB III registriert (siehe Abbildung 1). Gegenüber den jeweiligen Höchstständen aus den Jahren 2005/06 konnte die Arbeitslosigkeit im Bereich der Grundsicherung fast halbiert werden, im Bereich der Arbeitslosenversicherung beträgt der Rückgang sogar 63 Prozent.



Zuletzt waren im SGB III allerdings keine nennenswerten Rückgänge mehr zu verzeichnen. Es liegt daher die Frage nahe, ob der Abbau der Arbeitslosigkeit insbesondere in diesem Bereich an „natürliche“ Grenzen stößt, oder in welchem Umfang ein weiterer Rückgang noch möglich ist.

Tatsächlich sprechen auch im dreizehnten Jahr des Arbeitsmarktaufschwungs viele Fakten dafür, dass der Punkt, an dem „nichts mehr geht“, noch nicht erreicht ist, und somit auch im SGB III weitere Rückgänge der Arbeitslosigkeit möglich sind. Eine derartige Entwicklung ist allerdings kein Selbstläufer, sondern hängt von bestimmten Voraussetzungen ab, die im Folgenden näher betrachtet werden.

Ein Großteil der Arbeitslosigkeit im SGB III ist friktioneller Natur

Ein Konzept zur Beantwortung der grundsätzlichen Frage, wie gering die Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft sein kann, ist die friktionelle Arbeitslosigkeit – also die Sucharbeitslosigkeit, die keine konjunkturellen oder strukturellen Ursachen hat. Ein großer Teil der SGB-III-Arbeitslosigkeit dürfte in diese Kategorie fallen.

Darüber hinaus gibt es auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach wie vor strukturelle Probleme – etwa die Schwierigkeit, die regionalen, qualifikatorischen und berufsspezifischen Profile der Arbeitslosen mit denen der offenen Stellen zusammenzubringen. Ökonomen sprechen hier vom sogenannten **Mismatch**. Personen, die aus diesen Gründen arbeitslos werden, befinden sich in der Regel zunächst ebenfalls im Versicherungssystem, wechseln aber in das Grundsicherungssystem, falls die Jobsuche zu lange dauert.

Immer weniger Arbeitslose wechseln vom SGB III in die Grundsicherung

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des **saisonbereinigten** Wechslersaldos, also derjenigen Personen, die jeden Monat vom Versicherungs- ins Grundsicherungssystem wechseln. Damit wird der Blick auf relevante Stromgrößen gelenkt: Wie viele Personen münden woher in das Versicherungssystem ein und wie viele verlassen es wieder wohin? Der Wechslersaldo ist tendenziell rückläufig – eine Entwicklung, die sich zuletzt sogar noch etwas verstärkt hat.

Abb. 2: Saldo der monatlichen Wechsel von der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in die Grundsicherung (SGB II)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Saisonbereinigung. © IAB

Damit ist auch der zentrale Grund beschrieben, weshalb der Abbau der Arbeitslosigkeit im SGB II schneller vonstatten geht als im SGB III. Dahinter steckt keine irgendwie geartete Schwächephase des SGB III, sondern im Gegenteil eine erfreuliche strukturelle Entwicklung: Es gelingt aktuell mehr und mehr, [Langzeitarbeitslosigkeit](#) und Grundsicherungsbezug erst gar nicht entstehen zu lassen.

Neben diesen Rechtskreiswechslern sind aktuell mehr als zehn Prozent der Arbeitslosen im SGB III länger als ein Jahr arbeitslos. Dabei handelt es sich zum einen um Personen, die keine Leistungen erhalten, weil sie entweder nie Anspruch auf [Arbeitslosengeld](#) hatten (zum Beispiel Berufseinsteiger) oder nach Auslaufen des Leistungsbezuges wegen fehlender Bedürftigkeit kein [Arbeitslosengeld II](#) erhalten. Zum anderen handelt es sich um ältere Arbeitslose, die Leistungsansprüche von mehr als zwölf Monaten haben.

Eine gewisse Dauer für die Jobsuche ist sinnvoll

Der überwiegende Teil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III aber ist deutlich arbeitsmarktnäher und mit vergleichsweise kurzen Phasen von Arbeitslosigkeit eher der friktionellen Arbeitslosigkeit zuzuordnen. Diese gibt es auch bei Vollbeschäftigung, denn zu jedem beliebigen Zeitpunkt ist immer

ein bestimmter Teil der [Erwerbspersonen](#) (zum Beispiel nach Schul- oder Studienabschluss, Entlassung oder wegen Berufswechsellern oder Karrierewünschen) auf der Suche nach einem neuen Job und somit in vielen Fällen zumindest für kurze Zeit arbeitslos.

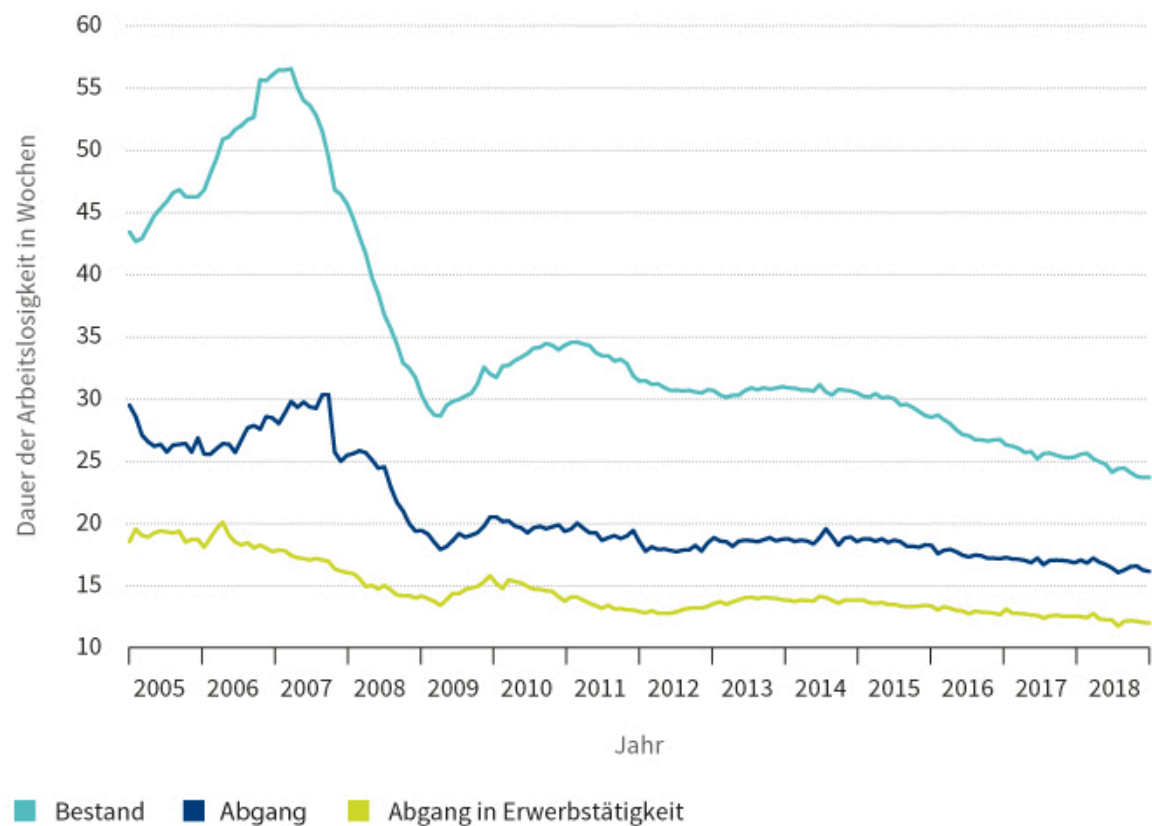
Doch selbst, wenn alle Arbeitslosen im SGB III rein friktionell arbeitslos wären, bedeutete dies nicht automatisch, dass dann der geringstmögliche Stand erreicht wäre. Entscheidend ist auch, wie schnell sich ein neuer Job finden lässt. Je zügiger die Jobsuche verläuft, desto geringer ist die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen.

Für eine möglichst effektive Suche kommt den Arbeitsmarktinstitutionen eine Schlüsselrolle zu, wie [Enzo Weber in einem Beitrag für den ifo-Schnelldienst](#) aus dem Jahr 2017 ausführt. Dabei ist eine angemessene Zeit für die Suche nach einem möglichst gut passenden Job durchaus wünschenswert. Davon profitieren die Volkswirtschaft, deren [Produktivität](#) steigt, und die Beschäftigten, die mehr verdienen, als wenn sie vorschnell einen Job mit schlechterer Passgenauigkeit annehmen. Eine Reduktion der Suchdauer auf nahe Null ist also weder erreichbar noch sinnvoll. Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch [Hermann Gartner in einem im Jahr 2008 im IAB-Forum publizierten Beitrag](#).

Die optimale Suchdauer – und damit der optimale Umfang der Sucharbeitslosigkeit – ist schwer zu beziffern. Es spricht aber einiges dafür, dass wir von diesem Punkt noch ein gutes Stück entfernt sind. Für die Frage, ob und in welchem Umfang die Zahl der Arbeitslosen im SGB III grundsätzlich weiter sinken kann, ist daher eine weitere Reduktion der Dauer der Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung.

Tatsächlich ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im SGB III seit 2005 deutlich gesunken. Während ein Arbeitsloser im Versicherungssystem damals durchschnittlich noch circa 45 Wochen arbeitslos war, sind es aktuell nur noch 24 Wochen (siehe Abbildung 3, obere Linie). Es stellt sich die Frage, ob sich diese Dauer weiter reduzieren lässt.

Abb. 3: Dauer der Arbeitslosigkeit in der Arbeitslosenversicherung (SGB III)



Lesehilfe: Ein Arbeitsloser aus dem Bereich des SGB III ist derzeit im Schnitt 24 Wochen arbeitslos (obere Linie). Unter denjenigen, die den SGB-III-Bezug wegen Erwerbstätigkeit verlassen haben, sind es aktuell nur 12 Wochen (untere Linie)

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Saisonbereinigung. © IAB

Strukturelle Arbeitslosigkeit lässt sich in der Regel nicht kurzfristig beseitigen

Zum einen ist zu berücksichtigen, dass im Versicherungssystem auch Personen registriert sind, die aus strukturellen Gründen – etwa qualifikatorischer, beruflicher oder regionaler Mismatch – arbeitslos sind und deshalb nicht so schnell einen Job finden. Ein Teil dieser Arbeitslosen geht auch deshalb ins SGB II über. Das Versicherungssystem ist für die betroffenen Menschen nicht selten nur eine Zwischenstation. Damit ist die Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit eine erste Stellschraube, um die Arbeitslosigkeit in beiden Rechtskreisen zu reduzieren. Das Problem: Strukturelle Arbeitslosigkeit lässt sich in der Regel nicht kurzfristig beseitigen.

Die Dauer der Arbeitslosigkeit im Bereich des SGB III ist weiterhin rückläufig

Will man sich zum anderen der Frage nach Potenzialen bei der friktionellen Arbeitslosigkeit weiter nähern, ist es deshalb sinnvoll, sich die Personen anzuschauen, die bereits während ihrer SGB-III-Phase den Absprung aus der Arbeitslosigkeit schaffen (siehe Abbildung 3, mittlere Linie). Auch hier ist eine deutliche Verbesserung über die vergangenen 13 Jahre zu beobachten. Im Jahr 2018 waren diejenigen Personen, die ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten, als sie noch im SGB III registriert waren (also keine Rechtskreiswechsler), im Schnitt 17 Wochen arbeitslos – gegenüber knapp 30 Wochen im Jahr 2005. Allerdings sind in dieser Statistik auch diejenigen Personen enthalten, die ihre Arbeitslosigkeit aufgrund von Maßnahmeteilnahme oder Krankheit beendet oder unterbrochen haben.

Betrachtet man dagegen nur die Abgänge aus SGB-III-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, so kommt man dem Konzept friktioneller Arbeitslosigkeit ein deutliches Stück näher. Für diesen Personenkreis sank die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von circa 20 auf heute 12 Wochen (siehe Abbildung 3, untere Linie). Dabei fällt auf, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit seit 2013 beständig und nahezu linear zurückgeht. Eine Abflachung dieses Trends ist aktuell nicht zu erkennen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Verkürzungsprozess nach wie vor in Gang ist. Insofern scheinen noch nicht alle Potenziale ausgeschöpft und weitere Verbesserungen grundsätzlich möglich zu sein.

Wirtschaftswunderzeit weist auf Potenziale hin – trotz anderer Rahmenbedingungen

Ein anderer Ansatz, um abschätzen zu können, wie weit sich die Arbeitslosigkeit im SGB III noch senken lässt, beruht auf einem Blick in die Vergangenheit. So herrschte im Deutschland der 1960er Jahre praktisch Vollbeschäftigung. Arbeitskräfte waren so knapp, dass es kaum Arbeitslose ab.

Nimmt man an, dass die 147.000 Arbeitslosen im Jahr 1965 weit überwiegend aus friktionellen Gründen keinen Job hatten, erhält man zumindest einen Eindruck davon, was in der Vergangenheit schon einmal möglich war. Ebenso denkbar ist, dass ein Teil der 147.000 Arbeitslosen auch aus strukturellen Gründen arbeitslos war. In diesem Fall würden die Zahlen von 1965 auf ein noch größeres Reduktionspotenzial bei der friktionellen Arbeitslosigkeit hindeuten. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass heute selbst unter Vollbeschäftigung ähnlich wenige Menschen arbeitslos wären.

Dies liegt zum einen daran, dass sich aufgrund einer wachsenden Gesamtbevölkerung (nicht zuletzt dank der Wiedervereinigung) alleine schon die Basis für derartige Berechnungen vergrößert hat. Zudem haben sich seitdem die institutionellen Rahmenbedingungen und die Wirtschaftsstruktur

Deutschlands geändert. Wie in einem [2014 erschienenen IAB-Kurzbericht von Enzo Weber](#) ausgeführt, sind Arbeiterschaft und Berufe um einiges heterogener und Abläufe am Arbeitsmarkt komplexer geworden. Andererseits gibt es mittlerweile zusätzliche Möglichkeiten wie die Stellensuche über das Internet, die die Suchzeiten verkürzen können.

Obwohl es für das Jahr 1965 keine entsprechenden Statistiken gibt, kann man unter gewissen Annahmen aus den Strom- und Bestandsgrößen herleiten, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit damals im Schnitt gut vier Wochen betrug. Dies entspricht lediglich einem Drittel der aktuellen Dauer – ein weiteres Indiz dafür, dass es noch Spielraum für eine weitere Reduktion der Arbeitslosenzahlen im SGB III gibt.

Die Zahl der Arbeitslosen im SGB III wird nicht nur durch die Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern auch durch die Zahl der Zugänge bestimmt. Gründe können Entlassungen (oder allgemeiner die Zugänge aus Erwerbstätigkeit), die Beendigung einer Ausbildung oder einer Maßnahme oder Zugänge aus Nichterwerbstätigkeit sein.

In der Regel würde man in einem größeren Arbeitsmarkt mit mehr Beschäftigten auch mehr Entlassungen erwarten. Dieser Basiseffekt wäre dem Ziel, die SGB-III-Arbeitslosigkeit weiter zu senken, abträglich, so dass eine Entlastungswirkung nur mit einer stark sinkenden Entlassungsquote erreichbar wäre.

Das Zugangsrisiko ist seit Jahren rückläufig

In der Tat zeigt Abbildung 4 (obere Grafik), dass die Zugänge in die SGB-III-Arbeitslosigkeit seit Jahren nicht zunehmen, obwohl mittlerweile die Beschäftigung ein deutlich höheres Niveau erreicht hat. Diese strukturellen Verbesserungen schlagen sich entsprechend in einem tendenziell sinkenden Zugangsrisiko nieder (siehe Abbildung 4, untere Grafik).

Für die Zukunft ist aus demografischen Gründen nicht damit zu rechnen, dass der Beschäftigungsaufbau sein Tempo halten kann, wie aktuell die [Frühjahrsprognose des IAB 2019](#) zeigt. Der Basiseffekt dürfte entsprechend geringer werden und einem weiteren Abbau der SGB-III-Arbeitslosigkeit weniger entgegenstehen. Auch argumentieren [Sabine Klinger und Enzo Weber in einem 2014 im Wirtschaftsdienst erschienenen Artikel](#), dass die Verknappung von Arbeitskräften

dazu führt, dass Betriebe sich Beschäftigte sichern, um lange und ungewisse Besetzungsprozesse zu vermeiden. Dies unterstützt ein fortgesetztes Sinken des Zugangsrisikos.

In Teilen Bayerns und Baden-Württembergs herrscht schon heute praktisch Vollbeschäftigung

Ein Blick auf die regionalen Arbeitsmärkte kann ebenfalls helfen, das Potenzial für eine weitere Reduktion der SGB-III-Arbeitslosigkeit abzuschätzen. Denn eine Entwicklung, wie sie etwa in weiten Teilen Bayerns und Baden-Württembergs aktuell bereits erreicht ist, wirft die Frage auf, inwieweit andere Kreise sich noch weiter annähern können.

Auch wenn die Spannweite der [Arbeitslosenquote](#) im Bereich des SGB III mit Werten zwischen 0,8 und 2,7 Prozent gering ist (siehe Abbildung 5), wird deutlich, dass es in vielen Regionen Deutschlands noch Spielraum für Verbesserungen gibt, obwohl die grundsätzlichen Arbeitsmarktinstitutionen landesweit identisch sind. Nimmt man die 0,8 Prozent in Eichstätt und Neustadt an der Aisch als Maßstab, so ergibt sich für Gesamtdeutschland ein Reduktionspotenzial von 380.000 Arbeitslosen (unter der konservativen Annahme, dass Werte von unter 0,8 % für die Zukunft nirgends erreichbar sind).

Eine [Analyse von Philipp vom Berge aus dem Jahr 2013](#) zeigt allerdings, dass theoretisch städtische und ländliche Regionen mit unterschiedlich hohen Arbeitslosigkeitsquoten dauerhaft nebeneinander existieren können. Dies würde zumindest teilweise den Spielraum für weitere gesamtwirtschaftliche Rückgänge der SGB-III-Arbeitslosigkeit einschränken.

Es erscheint dennoch unwahrscheinlich, dass ein derartiges Gleichgewicht bereits erreicht ist. Wie Abbildung 5 nämlich zeigt, existieren oftmals auch zwischen direkt benachbarten ländlichen Kreisen starke regionale Unterschiede (zum Beispiel in Brandenburg, Sachsen und Niedersachsen). Dies deutet darauf hin, dass örtlich noch Verbesserungen möglich sind.

Eine vorsichtigeren Abschätzung des Reduktionspotenzials, welche nach wie vor regionale Streuung ermöglicht, erhält man, wenn man annimmt, dass die Hälfte der gut 400 Kreise und kreisfreien Städte mit der aktuell höheren Arbeitslosenquote im SGB III so weit aufholt, dass sie den Durchschnitt der besseren Hälfte erreicht. In diesem Fall ergibt sich ein Spielraum von gut 123.000 oder 17 Prozent weniger Arbeitslosen im Bereich des SGB III.

Fazit

In 13 Jahren sehr guter Entwicklung am Arbeitsmarkt hat sich die Arbeitslosigkeit halbiert. Insbesondere für den Bereich des SGB III stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang ein weiterer Rückgang möglich ist. In den vergangenen Jahren wurden die eher niedrig hängenden Früchte bereits geerntet, und weitere Verbesserungen dürften schwieriger zu erreichen sein. Dennoch gibt es keinen Anlass, sich mit dem jetzigen Niveau der SGB-III-Arbeitslosigkeit abzufinden.

Die schwächelnde Konjunktur und erleichterte Voraussetzungen für den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld I – etwa durch großzügigere Rahmenfristen – könnten zwar einem weiteren Abbau aktuell entgegenstehen. Aber sowohl der historische Vergleich mit der Situation in den 1960er Jahren und der aktuelle Vergleich auf Kreisebene als auch die nach wie vor dynamische Entwicklung bei der Dauer der Arbeitslosigkeit und relevanten Stromgrößen deuten darauf hin, dass ein weiterer Rückgang grundsätzlich möglich ist.

Ein Aufholen von Regionen mit höherer SGB-III-Arbeitslosigkeit auf den Durchschnitt der besseren Hälfte oder gar auf die Spitzengruppe würde eine Reduktion um weitere 123.000 bis 380.000 der rund 800.000 Arbeitslosen im SGB III bedeuten. Entscheidend hierfür sind weitere Verbesserungen bei der Vermittlungseffizienz und damit verbunden eine weitere Reduktion der Suchdauern, sowie die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Daneben spielen auch der strukturelle Mismatch und die Langzeitarbeitslosigkeit eine Rolle – nicht nur in der Grundsicherung, sondern auch im Versicherungssystem. In den 2020er Jahren dürfte sich zudem die zunehmende demografische Verknappung von Arbeitskräften günstig auswirken. Ist der Arbeitsmarkt in seinem Gesamtvolumen bisher immer teils deutlich gewachsen, wird eine Umkehr dieser Entwicklung – bei allen Problemen der Fachkräftesicherung – doch auch neue Möglichkeiten für einen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit bieten.

Literatur

Fuchs, Johann; Gehrke, Britta; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2019): [IAB-Prognose 2019: Trotz Konjunkturflaute: Arbeitsmarkt hält Kurs](#). IAB-Kurzbericht Nr. 7.

Gartner, Hermann (2008): [Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie: Wie hoch will man springen?](#) In: IAB-Forum Nr. 2, S. 9–13.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2014): [Seit der Großen Rezession](#): schwächerer Zusammenhang von Konjunktur und Beschäftigung. In: Wirtschaftsdienst Nr. 94, S. 756-758.

vom Berge, Philipp (2013): [Search unemployment and new economic geography](#). In: The Annals of Regional Science, Vol. 50, No. 3, S. 731–751.

Weber, Enzo (2017): [Vollbeschäftigung: Fern, aber erreichbar](#). In: Ifo-Schnelldienst, Jg. 70, H. 16, S. 3–5.

Weber, Enzo (2014): [Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland: Fern, aber erreichbar](#). IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Zitationshinweis

Christian Hutter; Enzo Weber (2019): Abbau der Arbeitslosigkeit – geht noch was in der Arbeitslosenversicherung? , In: Online Magazin IAB-Forum 9. April 2019, <https://iab-forum.de/abbau-der-arbeitslosigkeit-geht-noch-was-in-der-arbeitslosenversicherung/>, Abrufdatum: 26. April 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>