

Weber, Enzo; Schäfer, Holger; Schmidt, Jörg; Buntenbach, Annelie; Spermann, Alexander

**Article**

## Ziel »Vollbeschäftigung«: Erreichbar oder eine Illusion?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Weber, Enzo; Schäfer, Holger; Schmidt, Jörg; Buntenbach, Annelie; Spermann, Alexander (2017) : Ziel »Vollbeschäftigung«: Erreichbar oder eine Illusion?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 16, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175097>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Ziel »Vollbeschäftigung«: Erreichbar oder eine Illusion?

Die Ankündigung im Wahlprogramm der CDU, die Arbeitslosigkeit weiter reduzieren zu wollen, um bis zum Jahr 2025 Vollbeschäftigung in Deutschland zu erreichen, hat die Diskussion um dieses Thema wieder belebt. Was ist unter »Vollbeschäftigung« zu verstehen und kann und sollte dieses Ziel erreicht werden?

Enzo Weber\*

## Vollbeschäftigung: Fern, aber erreichbar

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist über die vergangenen zwölf Jahre deutlich gesunken, und so rückt das Thema Vollbeschäftigung immer häufiger auf die Diskussionsagenda. Vollbeschäftigung ist erreicht, wenn alle Menschen, die Arbeit aufnehmen können und wollen, auch Arbeit bekommen (vgl. Weber 2014).<sup>1</sup> *Bekommen* bedeutet wohlgemerkt nicht, zu jedem Zeitpunkt auch *haben*.

Denn zu Arbeitslosigkeit kann es kommen, wenn ein Beschäftigungsverhältnis endet oder Menschen aus dem Bildungssystem, dem Ausland oder aus Nichterwerbstätigkeit neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Auch da Arbeitssuchende nicht alle Informationen über den Arbeitsmarkt zur Verfügung haben, wird meist eine gewisse Zeit benötigt, um Stellenangebote zu sichten, Bewerbungen zu schreiben und schließlich eine neue Stelle anzutreten. Selbst wenn eine ausreichende Anzahl von Arbeitsplätzen vorhanden ist – stets befinden sich Menschen auf der Suche nach Arbeit, sind also vorübergehend arbeitslos. Das ist auch akzeptabel, wenn diese Zeit für eine effektive Suche genutzt werden kann und wenn dabei der Lebensunterhalt gesichert ist. Hier geht es um die Kernaufgabe des Arbeitsmarkts, passende Arbeitskräfte und Arbeitsplätze zusammenzubringen. So kann eine möglichst hohe Produktivität des Beschäftigungsverhältnisses mit einem möglichst guten Lohn erreicht werden. Erfolgreiche Suche auf dem Arbeitsmarkt ist gesellschaftlich gewinnbringend. Es ist also kein angemessenes Ziel, Sucharbeits-

losigkeit um jeden Preis zu minimieren (vgl. Gartner 2008). Allerdings können gute Arbeitsmarktinstitutionen die Suche effektiver gestalten, indem z.B. Transparenz auf dem Arbeitsmarkt hergestellt oder durch Vermittlungsdienstleistungen der Suchprozess unterstützt wird. Ebenfalls trägt die Zahlung von Arbeitslosengeld dazu bei, eine auch zeitlich intensive Arbeitsuche zu ermöglichen.

In Rezessionszeiten entsteht konjunkturelle Arbeitslosigkeit. Diese ist mit Vollbeschäftigung zwar nicht unmittelbar vereinbar, dürfte ihr aber auch nicht dauerhaft im Wege stehen. Allerdings besteht auch bei rein konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit die Gefahr der Verfestigung. So kann es mit zunehmender Dauer zu einem Verlust von aktuellem Wissen, laufender Arbeitserfahrung und Arbeitsroutine oder Motivation kommen, bzw. die Arbeitslosigkeit kann als Zeichen mangelnder Leistungsfähigkeit gedeutet werden. Klinger und Weber (2016) zeigen die zentrale Bedeutung solcher Verfestigung für den jahrzehntelangen Aufbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland. In diesem Sinne ist Konjunkturpolitik, die Arbeitslosigkeit vermeidet, also auch Vollbeschäftigungspolitik.

Weisen sowohl die Arbeitskräftenachfrage als auch das -angebot beträchtliche Heterogenität auf, kann strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen. Selbst wenn es ausreichend freie Arbeitsplätze gibt, müssen diese von ihren Merkmalen wie Beruf, Qualifikation oder Region im Gesamten nicht zu den Arbeitslosen passen. Es entsteht also Mismatch-Arbeitslosigkeit (vgl. Bauer und Gartner 2014). Gerade fehlende Ausbildung ist heutzutage ein eklatantes Arbeitsloskeitsrisiko. Daneben spielen beim Verbleib in Arbeitslosigkeit viele weitere Bedingungen eine Rolle wie gesundheitliche Einschränkungen, Pflichten in Erziehung oder Pflege, Demotivation, Stigmatisierungseffekte oder institutionelle Fehlanreize. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist langwieriger und ökonomisch wie sozial problematischer als Sucharbeitslosigkeit. Auch nach mehr als zehn Jahren Arbeitsmarktaufschwung besteht in



Enzo Weber

\* Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs »Prognosen und Strukturanalysen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökonomie und Arbeitsmarkt, der Universität Regensburg.

<sup>1</sup> Zum Thema Vollbeschäftigung s.a. die Schwerpunktausgabe von *Aus Politik und Zeitgeschichte* Heft 14–15/2012 oder Straubhaar et al. (2011).

der Arbeitslosigkeit ein harter Kern beträchtlicher Größe.

Ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit ist mit Vollbeschäftigung vereinbar, über die Höhe gibt es aber keine Übereinkunft. Weber (2014) berücksichtigt zahlreiche Faktoren wie Arbeitsmarktdynamik, Arbeitskräftenachfrage, Verfestigung von Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktinstitutionen, strukturellen Wandel und Entwicklung des Arbeitsangebots und gelangt über zeitliche und regionale Vergleiche zu der Einschätzung, dass Vollbeschäftigung in Deutschland bei einer Arbeitslosenquote von 2 bis 3% erreicht wäre. Unabhängig von dem konkreten Wert muss aber die strukturelle Arbeitslosigkeit entscheidend reduziert werden. Dabei sind zwar seit 2005 deutliche Fortschritte zu verzeichnen, aber bei fast einer Million Langzeitarbeitslosen ist keine Vollbeschäftigung erreicht, selbst wenn die Gesamtquote unter 3% läge.

Zu beachten ist auch, dass »alle Menschen, die Arbeit aufnehmen können und wollen« auch Nicht-Arbeitslose umfasst. Zur Stillen Reserve gehören entmutigte Arbeitnehmer, die zwar aktuell nicht nach Arbeit suchen, die Suche bei besserer Arbeitsmarktlage aber wieder aufnehmen würden, ebenso wie Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Fuchs et al. (2017) weisen für 2016 eine Stille Reserve von 1,08 Mio. Personen aus. Für Vollbeschäftigung ist also mehr nötig als ein weitgehender Abbau der derzeitigen Arbeitslosigkeit. Natürlich wäre es nicht sinnvoll, deshalb etwa Qualifizierungsmaßnahmen zurückzufahren, aber bei deutlich niedrigerer Arbeitslosigkeit ließe sich auch die Zahl der Maßnahmen verringern.

Weitere Unterbeschäftigung kann neben der in Köpfen gemessenen Arbeitslosigkeit (bzw. Stillen Reserve) die Arbeitszeit betreffen. Dabei kommt es darauf an, ob Beschäftigte eigentlich mehr arbeiten möchten als den aktuell geleisteten Stundenumfang. Hierüber gibt es zwar kein offizielles Maß wie für registrierte Arbeitslosigkeit, doch lassen sich aus Befragungsdaten Anhaltspunkte gewinnen. Wanger und Weber (2016) bestimmen u.a. auf Basis des Mikrozensus die Arbeitszeitwünsche verschiedener Gruppen: So möchten gerade Teilzeitbeschäftigte und Minijobber ihre Arbeitszeit im Schnitt recht deutlich erhöhen (und auf Basis des SOEP ergeben sich noch höhere Werte). Der Anteil des gewünschten Stundenvolumens der Arbeitslosen am potenziellen Arbeitsvolumen aller Erwerbspersonen lag nach Wanger und Weber (2016) im Jahr 2014 bei 7,0%. Berücksichtigt man zusätzlich die Arbeitszeitwünsche der Erwerbstätigen, erhöht sich die Quote des Unterbeschäftigungs-Stundenvolumens auf 9,0%. Natürlich ist es in der betrieblichen Praxis nicht immer ohne weiteres möglich, Arbeitszeiten aufzustocken, aber die Rechnung gibt dennoch einen Hinweis auf noch unterbeschäftigtes Arbeitskräftepotenzial.

Schließlich muss mit einem nicht nur rein statistischen, sondern ganz wesentlich wertbesetzten Begriff der Vollbeschäftigung auch die Qualität der Arbeitsverhältnisse verbunden werden. Gesellschaftliche Auf-

gabe eines Arbeitsmarkts ist es, möglichst produktive und hochwertige Beschäftigungsverhältnisse zu generieren. Unter Druck jeden beliebigen Job annehmen zu müssen, ist ebenso wenig wünschenswert, wie langfristig in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Der deutsche Arbeitsmarktaufschwung hat den Beschäftigungsstand in beeindruckender Weise erhöht. Allerdings fiel die Qualitätsentwicklung lange Zeit hinter die Beschäftigungsentwicklung zurück. So sind der Niedriglohnbereich, Minijobs und andere atypische Beschäftigungsverhältnisse deutlich gewachsen. Mittlerweile haben sich viele dieser Trends umgekehrt (vgl. Weber 2015). Weitere Schritte in diese Richtung sind auch für die quantitative Erreichung des Vollbeschäftigungsziels notwendig, denn die Arbeitsmarktchancen und -integration in einem abgehängten Segment des Arbeitsmarkts werden immer zu schwach sein, um eine entscheidende Reduktion der Unterbeschäftigung nachhaltig zu gewährleisten. Stärkere Aufwärtsmobilität könnte dagegen die hohe Nachfrage im Bereich der mittleren Qualifikationen nutzen und einen Beitrag dazu leisten, den auch in Zukunft schrumpfenden Markt für geringqualifizierte Arbeit zu entlasten.

Eine Arbeitslosigkeit von 2 bis 3% oder rund 1 Mio. Personen ist derzeit sicher nur ein Fernziel. Könnte beispielsweise jeden Monat – wie ungefähr über die vergangenen Jahre geschehen – ein Rückgang der Arbeitslosigkeit um 10 000 Personen realisiert werden, wäre Vollbeschäftigung um das Jahr 2030 erreicht. Als Hindernisse auf diesem Weg bestehen aber etliche schwer lösbare strukturelle Probleme. Zwei Aspekte zeigen jedoch, dass Vollbeschäftigung als Perspektive keine Utopie bleiben muss (vgl. Weber 2014).

Erstens sind in den vergangenen zwölf Jahren Erfolge erreicht worden, die zuvor kaum für möglich gehalten wurden. So konnte die Arbeitslosigkeit halbiert werden, ebenso wie die Langzeitarbeitslosigkeit. Dies war zugleich ein wichtiger Beitrag zum deutschen Beschäftigungsaufschwung (vgl. Rothe et al. 2013). Es ist also möglich, auch jahrzehntelange Trends umzukehren.

Zweitens werden sich die Bedingungen des Arbeitsmarkts mit dem demographischen Wandel beträchtlich ändern. Das Angebot an Arbeitskräften ist zwar durch die starke Zuwanderung bisher noch gestiegen, der demographische Trend aber zieht immer stärker nach unten und wird sich schließlich durchsetzen. Für die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Sicherung kann dies zum Problem werden. Andererseits kann sich die Chance ergeben, dass der Sog des Arbeitskräftebedarfs auch für die Arbeitslosen stärker wird. Diese Marktkraft kann ein wichtiger Verbündeter auf dem Weg zur Vollbeschäftigung sein. Allerdings müssen durch intensive strukturelle und institutionelle Verbesserungen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass zunehmende Knappheiten tatsächlich zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führen können.

Als wichtigste Voraussetzung ist eine hohe Qualität des Bildungssystems zu nennen. Vor allem muss

es gelingen, bildungsbenachteiligte Jugendliche systematisch besser zu integrieren und zu qualifizieren. Eine erfolgreiche Politik auf diesem Feld könnte die Lage auf dem Arbeitsmarkt mit den nachrückenden Jahrgängen schrittweise verbessern.

In der Arbeitsmarktpolitik ist die entscheidende Aufgabe der Qualifizierung zu nennen. Diese ermöglicht es Arbeitsuchenden, den steigenden Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden, und sie ist das wichtigste Mittel, um Mismatch-Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Hier gilt es, gerade Arbeitslose mit schlechteren Marktchancen zu erreichen. Dabei kommt es besonders auf eine Kombination mit intensiver Beratung und Betreuung an, um die Qualifizierungs- und Vermittlungsziele in den individuellen Einzelfällen zu erreichen. Im Hinblick auf den härtesten Kern der Arbeitslosigkeit ist an die Einrichtung eines eng begrenzten sozialen Arbeitsmarktes (vgl. Kupka und Wolff 2013) zu denken.

Vollbeschäftigung erfordert nicht nur den Abbau der aktuell bestehenden Arbeitslosigkeit, sondern auch die Vermeidung von neuen strukturellen Problemen. Während des strukturellen Wandels ab den 1970er Jahren weg von herkömmlicher Fabrikarbeit gelang es nicht, Aufbau und Verfestigung der Arbeitslosigkeit vor allem von Niedrigqualifizierten zu verhindern. Mit der Digitalisierung steht uns nun ein neuer tiefgreifender Wandel der Arbeitswelt bevor. Derzeit liegt das Entlassungsrisiko auf einem Rekordtief, was den Arbeitsmarktaufschwung wesentlich begünstigt. Mit der Entwicklung zu einer Wirtschaft 4.0 wird nach Ergebnissen von Wolter et al. (2016) aber die Bewegung auf dem Arbeitsmarkt zunehmen, ebenso wie die Qualifikationsanforderungen.

In dieser Hinsicht ist es unwahrscheinlich, dass eine öffentliche Arbeitsmarktpolitik, die grundsätzlich Arbeitslosenmeldungen abwartet, die kritischen Auswirkungen des digitalen Umbruchs allein bewältigen kann (vgl. Weber 2017). Denn sobald Arbeitslosigkeit eintritt, ist die Arbeitsmarktpolitik (neben der Mitwirkung der Arbeitslosen) nur noch auf sich selbst gestellt. Setzt man vorher an, bieten sich dagegen Kooperationsmöglichkeiten im Hinblick auf betriebliche Weiterbildungsinitiativen. Die Betriebe verfügen über die Informationen zu den konkreten Bedarfen aus Produktions- und Marktsicht und sind damit zentrale Akteure in der Weiterbildung. Der Politik kommt die Unterstützung und Förderung der Weiterbildungsaktivitäten zu, wie etwa mit einer an Betriebe und Beschäftigte gerichteten Qualifizierungsberatung und einer Beteiligung an den Kosten von Maßnahmen und Arbeitsausfall. Denn Weiterbildung nutzt nicht nur dem Beschäftigten und dem Betrieb, sondern ist auch eine gesamtwirtschaftlich bedeutende Aufgabe: Investitionen in Weiterbildung sind ein Beitrag dazu, dass der digitale Wandel insgesamt positiv bewältigt werden kann.

Dabei darf auf der anderen Seite das Engagement der Betriebe in der Weiterbildung nicht durch politische Aktivitäten verdrängt werden. Es geht also um eine

Unterstützung und Beteiligung, nicht um eine Übernahme. Finanzielle Beteiligung der Politik ist dabei vor allem bei Weiterbildungen anzuraten, die generelle Kenntnisse und Fähigkeiten entwickeln, und weniger bei spezifischen Maßnahmen, die auf einen bestimmten Betrieb mit bestimmten Tätigkeiten zugeschnitten sind. Voraussetzung sollte eine geeignete Zertifizierung sein, die zugleich die Anerkennung der Leistungen ermöglichen würde.

Bildungspolitik ist im Wesentlichen mit der Erstausbildung befasst, Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitslosen. Der technologische Umbruch muss aber von den aktuell Beschäftigten bewältigt werden. Benötigt wird für den Weg zur Vollbeschäftigung daher eine Weiterbildungspolitik.

## LITERATUR

- Bauer, A. und H. Gartner (2014), *Mismatch-Arbeitslosigkeit: Wie Arbeitslose und offene Stellen zusammenpassen*, IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Fuchs, J., M. Hummel, Chr. Hutter, S. Klinger, S. Wanger, E. Weber und G. Zika (2017), *IAB-Prognose 2017: Der Arbeitsmarkt stellt neue Rekorde auf*, IAB-Kurzbericht Nr. 9, Nürnberg.
- Gartner, H. (2008), »Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie: Wie hoch will man springen?« *IAB-Forum* (2), 9–13.
- Klinger, S., Th. Rothe und E. Weber (2013), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht Nr. 11, Nürnberg.
- Klinger, S. und E. Weber (2016), »Detecting unemployment hysteresis: a simultaneous unobserved components model with Markov switching«, *Economics Letters* 144, 115–118.
- Kupka, P. und J. Joachim (2013), *Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen – Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors*, IAB-Stellungnahme Nr. 2, Nürnberg.
- Straubhaar, Th., Chr. Boll, M. Bräuninger, J. Hinze, A. Otto, F. Schlitte und U. Zierahn (2011), *Wege zur Vollbeschäftigung*, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI), Hamburg.
- Wanger, S. und E. Weber (2016), *Erwerbspotenziale von Arbeitslosen und Erwerbstätigen: Das Stundenvolumen bringt zusätzliche Information*, IAB-Kurzbericht Nr. 8, Nürnberg.
- Weber, E. (2014), *Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland: Fern, aber erreichbar*, IAB-Kurzbericht Nr. 15, Nürnberg.
- Weber, E. (2015), »The labour market in Germany: reforms, recession and robustness«, *The Economist* 163, 461–472.
- Weber, E. (2017), »Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik«, *Wirtschaftsdienst* 97, 372–374.
- Wolter, M.I., A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, T. Maier und C. Neuber-Pohl (2016), *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie – Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen*. IAB-Forschungsbericht Nr. 13, IAB, Nürnberg.

## Holger Schäfer\* und Jörg Schmidt\*\* Vollbeschäftigung: Erreichbar und erstrebenswert?



Holger Schäfer



Jörg Schmidt

Die Ankündigung im Wahlprogramm der CDU, die Arbeitslosigkeit weiter reduzieren zu wollen und Vollbeschäftigung herzustellen, hat die Diskussion um dieses Konzept erneut entfacht. Grundsätzlich kann es kein Fehler sein, ambitionierte Ziele am Arbeitsmarkt zu formulieren. Im Fall der Vollbeschäftigung bleiben jedoch einige Fragen offen: Was versteht man eigentlich darunter, können wir dieses Ziel erreichen und wenn ja, ist es überhaupt sinnvoll? Erst im Anschluss kann man sich mit der Frage befassen, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollten.

### WAS IST UNTER VOLLBESCHÄFTIGUNG ZU VERSTEHEN?

Eine offizielle Definition oder ein einheitliches Verständnis von Vollbeschäftigung ist gegenwärtig nicht vorhanden. Dennoch finden sich vereinzelte Quellen, in denen eine bestimmte Höhe der Arbeitslosenquote genannt wird. So erwähnen beispielsweise Bräuninger und Hinze (2011, S. 22 f.) einen »Vollbeschäftigungskorridor« von 2 bis 5%. Laut Gartner (2008, S. 9) werde oft von Vollbeschäftigung gesprochen, »wenn die Arbeitslosenquote unter 3 bis 4%« sinke. In den 1960er Jahren definierte der Sachverständigenrat noch eine Arbeitslosenquote von 0,8% als Vollbeschäftigung (vgl. Sachverständigenrat Wirtschaft 1967, S. 128). Insofern scheint sich das Verständnis von Vollbeschäftigung im Zeitverlauf, aber möglicherweise auch in Abhängigkeit der wirtschaftlichen und konjunkturellen Rahmenbedingungen zu wandeln (vgl. Yollu-Tok und Sesselmeier 2012).

Ausgehend von einer klassischen, ökonomischen Sichtweise würde man Vollbeschäftigung als einen Gleichgewichtszustand definieren, in dem das Arbeitsangebot der Arbeitsnachfrage entspricht bzw. Vollbeschäftigung als einen Zustand beschreiben, in dem »alle Menschen, die Arbeit aufnehmen können und wollen, auch Arbeit bekommen« (Weber 2014, S. 1). In der Theorie wäre dann allein ein flexibler Reallohn notwendig, um den Markt bei exogenen Änderungen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Tatsächlich ist der Arbeitsmarkt in Deutschland aber durch eine Vielzahl institutioneller Rahmenbedingungen und struktureller Faktoren gekennzeichnet, die zu Lohnrigiditäten führen und die zur Entstehung oder Persistenz von Arbeitslosigkeit beitragen können.

In der Diskussion um die Frage, ob und inwieweit die Existenz von Arbeitslosigkeit mit Vollbeschäftigung vereinbar ist, hat vor allem die Sucharbeitslosigkeit eine besondere Bedeutung, da diese nur in engen

\* Holger Schäfer ist Senior Economist beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hauptstadtbüro.

\*\* Dr. Jörg Schmidt ist Senior Economist beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hauptstadtbüro.

Grenzen beeinflussbar ist. Aus individueller Sicht lässt sich die Suche nach einem Arbeitsplatz zwar beispielsweise durch eine erhöhte Transparenz am Arbeitsmarkt oder auch durch zusätzliche Vermittlungsdienstleistungen verkürzen (vgl. Weber 2014), allerdings sind auch die eigene Motivation und die eigenen (Lohn-) Ansprüche relevant. Grundsätzlich dürfte aber auch im Idealfall noch eine gewisse Zeit für die Suche nach einem Arbeitsplatz auf Seiten der Arbeitnehmer wie auch nach geeigneten Arbeitskräften auf Seiten der Arbeitgeber notwendig sein, um letztlich ein passendes »Match« herzustellen.

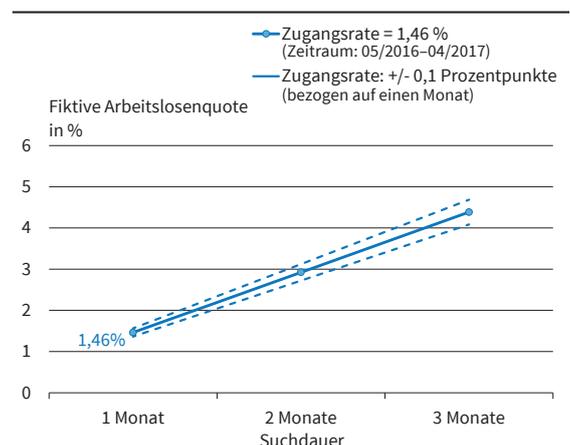
Allein mit Blick auf die Arbeitslosenquote sind diese Suchprozesse nicht zu erkennen. Die hohe Dynamik am Arbeitsmarkt lässt sich hingegen an der Vielzahl von Zu- und Abgängen im Verlauf eines Jahres ablesen. Wird etwa die durchschnittliche (monatliche) Zugangsrate in Arbeitslosigkeit betrachtet und auf alle zivilen Erwerbspersonen bezogen, ergibt sich am aktuellen Rand ein Anteil von rund 1,5% (vgl. Abb. 1). Unter der Annahme, dass Zugänge und Abgänge in ihrer Anzahl gleich sind, könnte dieser Wert vereinfachend als fiktive Arbeitslosenquote interpretiert werden, die allein durch die Arbeitssuche bei einer unterstellten Suchdauer von einem Monat begründet wäre. Abbildung 1 zeigt in Abhängigkeit der Suchdauer<sup>1</sup> ein Intervall, das bei einer Änderung der monatlichen Zugangsrate um 0,1 Prozentpunkte entstehen würde. Dies entspricht etwa auch der Variation dieser Rate in den letzten drei Jahren. Letztlich dürfte durch die Sucharbeitslosigkeit eine untere Grenze für das Ziel der Vollbeschäftigung markiert werden, die selbst unter optimalen Bedingungen kaum unterschritten werden kann.

### IST VOLLBESCHÄFTIGUNG ERREICHBAR?

So unterschiedlich die quantitative Abgrenzung von Vollbeschäftigung ausfällt, so vielfältig sind auch die Einschätzungen dazu, ob und inwieweit sie erreichbar

<sup>1</sup> Zudem wird vereinfachend unterstellt, dass sich die Zugänge gleichmäßig über ein Jahr verteilen.

Abb. 1  
Zugangsrate, Suchdauern und fiktive Arbeitslosenquoten



Quelle: BA (2017a; 2017b); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

bar ist. Die Bandbreite reicht von einer grundsätzlich optimistischen Position (vgl. Schmid 1994; Gartner 2008) über einen vorsichtigen Optimismus in der langen Frist (vgl. Britton 1997; Weber 2014) hin zu einem eher grundsätzlichen Pessimismus (vgl. Pierenkämper 2012). Dabei wird deutlich, dass die Einschätzung in erster Linie davon abhängt, was jeweils als Vollbeschäftigung angesehen wird (vgl. Goldberg et al. 2007), während ein Trend über die Zeit nicht auszumachen ist.

Die historische Betrachtung der Arbeitslosigkeit in Deutschland zeigt, dass es nur wenige Phasen gab, in der die Arbeitslosenquote unter ein Niveau von 4% fiel. Diese Quote würde sich bei einer unterstellten durchschnittlichen Suchdauer von drei Monaten ergeben (vgl. Abb. 1). Die Entwicklung seit 1879 macht deutlich, dass dieses Ziel regelmäßig nur im Kaiserreich und in den Wirtschaftswunderjahren erreicht wurde (vgl. Promberger 2012). Auf der anderen Seite lässt die Reduzierung der Arbeitslosenquote auf zuletzt 5,6% darauf schließen, dass die Annäherung an eine mit Vollbeschäftigung kompatible Arbeitslosenquote nicht vollkommen utopisch und eine weitere Reduzierung möglich ist. Um beispielsweise eine Quote von 4% zu erreichen, müsste die Zahl der Arbeitslosen um rund 700 000 sinken. Dies ist keineswegs ausgeschlossen, da der erforderliche Rückgang geringer ausfallen würde als derjenige im Zeitraum von 2005 bis 2007. Auch eine regionale Betrachtung legt nahe, dass Vollbeschäftigung nicht unmöglich ist: Die Arbeitslosenquote in Baden-Württemberg bzw. Bayern liegt aktuell bei 3,4 bzw. 3%. In einzelnen Regionen liegt sie sogar unter 2%.

Zu Recht muss hinterfragt werden, inwieweit die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenzahl ein realistisches Bild der Arbeitslosigkeit wiedergibt. Auf der einen Seite weist die Erwerbslosigkeit nach internationalem ILO-Standard mit 3,9% einen geringeren Wert aus als die durch sozialrechtliche Rahmenbedingungen determinierte Quote der Bundesagentur für Arbeit. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass zu den registrierten Arbeitslosen noch Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, vorübergehend Arbeitsunfähige und Personen in vorruhestandsähnlichen Arrangements hinzugezählt werden können. In diesem Fall hätte im März 2017 die Quote 8,5% betragen – einschließlich der Kurzarbeit. Mitunter wird sogar noch die Stille Reserve zum unfreiwillig ungenutzten Arbeitskräftepotenzial hinzugezählt (vgl. Weber 2014, S. 8).

Ob Vollbeschäftigung erreichbar ist, hängt mithin von ihrer Definition sowie der Definition von Arbeitslosigkeit ab. Hinzu kommt, dass das Ziel der Vollbeschäftigung nicht losgelöst von anderen wirtschaftspolitischen Zielen gesehen werden kann, wobei sich Zielkonflikte ergeben (Kösters 1986). Am meisten diskutiert dürfte der – oft als invers angenommene – Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Preisstabilität sein. Daneben sind aber auch institutionelle Determinanten von Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

So ist theoretisch und empirisch gut belegt, dass die Existenz eines Arbeitslosengeldes die Arbeitslosigkeit erhöht (vgl. Schäfer 2003). Daraus würde man allerdings kaum die Forderung ableiten, die Arbeitslosenversicherung abzuschaffen. Vielmehr existiert eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, die eine vollständige Räumung des Arbeitsmarktes verhindern, auf die die Gesellschaft aber aus anderen Erwägungen nicht verzichtet (vgl. van Suntum 1994). Vor diesem Hintergrund ergibt sich entweder die Schlussfolgerung, dass Vollbeschäftigung unter den gegebenen Bedingungen nicht erreichbar ist oder der Begriff stets im Kontext der für unverzichtbar gehaltenen Bedingungen gesehen werden muss (vgl. Yollu-Tok und Sesselmeier 2012). Da hinsichtlich der Veränderbarkeit der Rahmenbedingungen aber kein Konsens besteht, ist die Frage nach der grundsätzlichen Erreichbarkeit von Vollbeschäftigung auch nicht pauschal zu beantworten.

### **IST VOLLBESCHÄFTIGUNG GESAMTWIRTSCHAFTLICH ERSTREBENSWERT?**

Macht man sich zunächst die privaten und sozialen Kosten bewusst, die mit Arbeitslosigkeit einhergehen, wäre im Gegenteil zu hinterfragen, warum Vollbeschäftigung kein erstrebenswertes Ziel sein soll. Durch Arbeitslosigkeit entstehen für die Betroffenen oft nicht nur Einkommenseinbußen, sondern auch nicht-pekuniäre Kosten, die deutlich stärker negativ auf das Wohlbefinden wirken können (vgl. Winkelmann und Winkelmann 1998; Knabe und Rätzler 2008). Erwerbsarbeit stellt oft nicht nur eine Einkommensquelle dar, sondern bietet auch die Möglichkeit zum Aufbau sozialer Beziehungen und steigert das Selbstwertgefühl (vgl. Neumann und Schmidt 2013).

Hinzu kommt die volkswirtschaftliche Perspektive: Wenn das Potenzial einer Volkswirtschaft in vollem Umfang ausgenutzt wird, begünstigt dies auch die Erreichung anderer wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele, wie etwa eine Stärkung der demokratischen Kräfte, die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe verschiedener Personengruppen und eine Reduzierung der Armutsgefährdung (vgl. Goldberg et al. 2007). Zudem dürften die öffentlichen Haushalte spürbar entlastet werden: Das IAB (2017) schätzt die gesamten fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf immerhin 56 Mrd. Euro im Jahr 2015.

Bisweilen wird auch auf die Qualität der Arbeitsverhältnisse verwiesen, die im Zuge einer auf Vollbeschäftigung ausgerichteten Politik zu berücksichtigen sei (vgl. Gartner 2008; Yollu-Tok und Sesselmeier 2012). Dies stellt allerdings eine eigenständige Frage dar, die zunächst nicht mit dem quantitativen Ziel der Vollbeschäftigung verbunden ist. Insbesondere in den letzten Jahren scheinen sich ein Zuwachs an Beschäftigung und eine relativ hohe Arbeitsqualität nicht auszuschließen. So zeigen beispielsweise Auswertungen zur Arbeitszufriedenheit in Deutschland, dass die Beschäf-

tigten relativ zufrieden mit ihrer Arbeit sind und sich dies auch über die letzten Jahre, in denen ein spürbarer Beschäftigungsaufbau stattgefunden hat, kaum verändert hat (vgl. Brenke 2015).

### WELCHEN BEITRAG KANN DIE ARBEITSMARKT-POLITIK LEISTEN?

Bei der Betrachtung des Arbeitsmarkts in Deutschland wird schnell klar, dass jenseits der Sucharbeitslosigkeit ein qualifikatorischer Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage die größte Herausforderung darstellt. Dies betrifft vor allem das Segment der Personen ohne Berufsausbildung. So gibt es 1,2 Mio. Arbeitslose, die eine Tätigkeit auf dem Anforderungsniveau »Helfer« anstreben, für die in der Regel keine Berufsausbildung Voraussetzung ist. Dem stehen aber nur 130 000 gemeldete offene Stellen in diesen Berufen gegenüber. Es erscheint mehr als naheliegend, diesen Mismatch durch entsprechende Qualifizierungsanstrengungen zu mindern. Die Chancen dafür stehen sicher nicht schlecht. So übersteigt beispielsweise die Zahl der Stellen für Fachkräfte in der Altenpflege die Zahl der Arbeitslosen mit diesem Zielberuf um 11 000, andererseits gibt es 29 000 arbeitslose Altenpflegehelfer, aber nur 8 000 offene Stellen. Es muss aber auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass nicht jeder Arbeitslose mit Qualifikationsdefiziten einer Qualifizierungsmaßnahme zugänglich ist. Daher muss der Arbeitsmarkt immer auch Chancen für Personen ohne berufliche Fachkenntnisse bereithalten. Das kann er aber nur, wenn die mit geringer Produktivität einhergehenden Löhne und Beschäftigungsformen gesellschaftlich akzeptiert werden.

Arbeitslosigkeit konzentriert sich mittlerweile stark im Rechtskreis SGB II, wo zwei Drittel der Arbeitslosen eingeordnet sind. Hier gibt es eine große Schnittmenge zu den Langzeitarbeitslosen. So waren von insgesamt 2,7 Mio. Arbeitslosen im März 2017 etwa 1,2 Mio. SGB II-Langleistungsbezieher – d.h., sie haben in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Leistungen nach dem SGB II bezogen. Wenn das Ziel Vollbeschäftigung glaubhaft verfolgt werden soll, muss dieses Segment verhärteter Arbeitslosigkeit aufgebrochen werden. Dabei dürfte es kaum eine überzeugende Strategie sein, die Betroffenen über die Etablierung eines sozialen Arbeitsmarktes in einen öffentlich geförderten Sektor zu überführen – auch wenn dadurch die registrierte Arbeitslosigkeit sinkt. Das Ziel muss vielmehr die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Eine Möglichkeit, auf diesem Wege voranzukommen, wäre eine verstärkte Aktivierung (vgl. Fertig 2015). Dies erfordert eine entsprechende Prioritätensetzung bei der finanziellen Ausstattung der Job-Center durch den Bund, aber auch bei den Job-Centern selbst. Es wäre in diesem Kontext schon viel erreicht, wenn alle Job-Center die im SGB II festgelegten Betreuungsrelationen erreichen – insbesondere die für Jugendliche.

### LITERATUR

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2017a), *Bezugsgrößen zur Berechnung der Arbeitslosenquoten – Zeitreihe*, BA, Nürnberg.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2017b), *Herkunft und Verbleib von Arbeitslosen nach Wirtschaftszweigen (Monatszahlen)*, Juni, BA, Nürnberg.
- Bräuniger, M. und J. Hinze (2011), »Vollbeschäftigung in Reichweite – Eine Projektion«, in: Th. Straubhaar (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Hamburg.
- Brenke, K. (2015), »Die große Mehrzahl der Beschäftigten in Deutschland ist mit ihrer Arbeit zufrieden«, *DIW-Wochenbericht* 82(32+33), 715–722.
- Britton, A. (1997), »Full employment in the industrialized countries«, *International Labour Review* 136(3), 293–314.
- Fertig, M. (2015), *Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive*, IAB-Forschungsbericht Nr. 6, Nürnberg.
- Gartner, H. (2008), »Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie. Wie hoch will man springen?«, *IAB-Forum* (2), 9–13.
- Goldberg, G., Ph. Harvey und H. Ginsburg (2007), »A Survey of Full Employment Advocates«, *Journal of Economic Issues* 41(4), 1161–1168.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg., 2017), *Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2015 in Deutschland*, April, Nürnberg, verfügbar unter: [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Kosten\\_ALO\\_2015.pdf](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Kosten_ALO_2015.pdf), aufgerufen am 24. Juli 2017.
- Knabe, A., St. Rätzl (2008), »Wie zufrieden macht die Arbeit? Eine neue Quantifizierung der nicht-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit«, in: Deutscher Studienpreis (Hrsg.), *Mittelpunkt Mensch: Leitbilder, Modelle und Ideen für die Vereinbarkeit von Arbeit und Leben*, S Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 95–115.
- Kösters, W. (1986), »Das Vollbeschäftigungsziel: Eine konzeptionelle Kritik«, *Wirtschaftsdienst* 66(5), 259–264.
- Neumann, M. und J. Schmidt (2013), »Glücksfaktor Arbeit: Was bestimmt unsere Lebenszufriedenheit?«, Diskussionsbeitrag Nr. 21, Roman-Herzog-Institut, München.
- Pierenkämper, T. (2012), »Kurze Geschichte der Vollbeschäftigung in Deutschland«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62(14–15), 38–45.
- Promberger, M. (2012), »Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62(14–15), 30–38.
- Sachverständigenrat Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1967), *Stabilität im Wachstum*, Wiesbaden.
- Schäfer, H. (2003), »Fehlansätze und Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung«, *Sozialer Fortschritt* 52(9), 231–233.
- Schmid, G. (1994), »Ist Vollbeschäftigung noch möglich?«, in: R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Deutschland: Wettbewerbsfähigkeit, Zukunftschancen, Verteilungsspielräume*, Bund-Verlag, Köln, 65–82.
- Suntum, U. van (1994), »Die Industrieländer sind zu unbeweglich geworden«, *Wirtschaftsdienst* 74(9), 443–446.
- Weber, E. (2014), *Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland. Fern, aber erreichbar*, IAB-Kurzbericht Nr. 15, Nürnberg.
- Winkelmann, L. und R. Winkelmann (1998), »Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data«, *Economica* 65(257), 1–15.
- Yollu-Tok, A. und W. Sesselmeier (2012), »Vollbeschäftigung: ein zeit- und gesellschaftskontingenter Begriff«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62(14–15), 13–19.

Annelie Buntenbach\*

## Ziel »Vollbeschäftigung«: Nur eine Illusion?

Vollbeschäftigung zu erreichen ist ehrgeizig, aber nicht unmöglich. Voraussetzung ist aber, dass die richtigen Weichenstellungen erfolgen und die Probleme des Arbeitsmarktes entschlossen angegangen werden. Dabei darf die Politik sich nicht allein auf die Marktkräfte verlassen.

Zunächst muss die Frage erörtert werden: Was ist Vollbeschäftigung? Einige Ökonomen sprechen von Vollbeschäftigung, wenn die Arbeitslosigkeit bei 3% liegt. Das ist nicht besonders ehrgeizig; 1965 lag die Arbeitslosenquote in Westdeutschland unter 0,5% und bis 1973 weiter unter 1%. 1967 hat der damalige Sachverständigenrat 0,8% als Vollbeschäftigung definiert.

Derzeit haben 80 Landkreise eine Arbeitslosenquote von unter 3%, zwölf sogar unter 2%. Allerdings gibt es auch 25 Landkreise, in denen die Arbeitslosigkeit über 10% liegt. Da eine einheitlich niedrige Arbeitslosenquote wahrscheinlich nicht zu erreichen ist, ist der Wert von 3% bundesweit durchaus eine Zielmarke, die angestrebt werden könnte. Vollbeschäftigung ist das aber nicht.

Gleichzeitig sollten wir ehrlich sein. Die derzeit ausgewiesene Arbeitslosenquote hat den größtmöglichen Nenner, nämlich »alle zivilen Erwerbspersonen«, derzeit gut 44 Millionen. Gleichzeitig werden bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden nicht als Arbeitslose gezählt. Dadurch sinkt die Quote auf den rechnerisch niedrigsten Wert von derzeit 5,4%.

Es soll hier nicht der Frage nachgegangen werden, ob diese Darstellung sachgerecht ist oder nicht. Die Bundesagentur weist in ihren Veröffentlichungen auch die sogenannte Unterbeschäftigung aus, also die Zahl derer, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder im zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Das sind derzeit insgesamt 3,5 Mio. Personen, die Kurzarbeit ist nicht eingerechnet. Dies zeigt, welche Aufgabe vor uns liegt.

Die demographischen Veränderungen kommen dem Ziel der Vollbeschäftigung entgegen. Besonders in den ostdeutschen Bundesländern hatten sich nach der Wende die Geburtenraten halbiert. Jetzt treten diese geburtenschwachen Jahrgänge in den Arbeitsmarkt ein. Gleichzeitig geht die Generation, die nach der Wende oft nicht stabil in Beschäftigung gekommen ist, in den Ruhestand. In der Folge sinkt die Arbeitslosigkeit vor allem in Ostdeutschland deutlich.

### UNSIKERHEIT KONJUNKTUR

Vollbeschäftigung wird sich nicht von selbst einstellen. Aber die erste Voraussetzung ist eine stabile Kon-

junktur. Derzeit sind die Vorzeichen für die nächsten Jahre gut, die Eurozone entwickelt sich nach Jahren der Stagnation wieder positiv, zum Teil deutlich schneller als Deutschland. Dies mindert die Risiken für eine neue Finanzkrise und einen damit verbundenen Konjunkturerinbruch.

Aber das muss keinesfalls so bleiben. Die Finanzmärkte sind nicht stabil. Großbritannien steigt aus dem gemeinsamen Binnenmarkt aus. Es ist nicht ausgeschlossen, dass weitere Länder folgen. Das Erstarken von rechtspopulistischen Gruppen beunruhigt. In den USA gibt es klare Abschottungstendenzen, auch in Osteuropa setzen viele Länder eher auf nationalistische Politik als auf einen gemeinsamen Markt.

Schwellenländer, die noch vor einigen Jahren die Zugpferde der Konjunktur waren, haben mit schweren wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Auch die hohen Außenhandelsüberschüsse, auf denen ein wesentlicher Teil unseres Beschäftigungsbooms beruht, stehen international immer mehr in der Kritik. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dies negative Reaktionen unserer Partner provoziert, die sich auf den Arbeitsmarkt auswirken können. Unklar ist, wie es mit der Automobilindustrie weitergeht, auch die Folgen des Ausstiegs aus der Kohle- und Atomwirtschaft sind schwer vorherzusehen. Vollbeschäftigung kann es nur geben, wenn diese Risiken beherrschbar bleiben – aber das ist mehr als ungewiss.

### GUTE ARBEIT MUSS DAS ZIEL BLEIBEN

Derzeit ist der Arbeitsmarkt weiterhin aufnahmefähig; auch bei einer nur moderaten Wachstumsrate der Volkswirtschaft insgesamt steigt die Beschäftigung stark an. Gegenüber früheren Zeiten ist die Beschäftigungsschwelle deutlich niedriger.

Jährlich werden derzeit über 600 000 Arbeitsplätze geschaffen. Dabei entstehen aber immer mehr Teilzeitarbeitsplätze; 5 Millionen arbeiten zudem in sogenannten Minijobs. Das Beschäftigungsvolumen steigt entsprechend langsamer an. Die vorhandene Arbeit wird auf mehr Köpfe verteilt. Teilzeit auf freiwilliger Basis ist nicht zu beanstanden, aber wenn Fehlanreize – wie bei den Minijobs – Teilzeit fördern oder Teilzeit durch den Arbeitgeber aus Gründen der Flexibilität veranlasst wird, kommt dies dem Ziel Vollbeschäftigung nicht entgegen. Unfreiwillige Teilzeit ist Teilzeitarbeitslosigkeit, ohne dass diese erfasst würde.

Es ist gut, dass immer mehr Frauen am Arbeitsmarkt aktiv sind. Aber Frauen dürfen nicht in Teilzeit gedrängt werden, und wir müssen die Integration in Berufe fördern, die besser bezahlt sind. Der große Lohnabstand zwischen Männern und Frauen, der wiederum zu einer großen Rentenlücke führt, darf nicht hingenommen werden.

Viele der in den letzten Jahren neu geschaffenen Arbeitsplätze sind solche in sogenannter atypischer Beschäftigung. Ein gutes konjunkturelles Umfeld muss genutzt werden, um diese Arbeitsplätze in sozial



Annelie Buntenbach

\* Annelie Buntenbach ist Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes und zuständig für die Bereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Rechtspolitik und Arbeitsrecht.

abgesicherte und tariflich bezahlte Arbeit zu überführen. Das von CDU/CSU propagierte Motto »Sozial ist, was Arbeit schafft«, setzt hier falsche Signale. Besser wäre »Sozial ist, was **gute** Arbeit schafft«. Die unbefristete Beschäftigung mit tariflicher Bezahlung sollte der Regelfall sein. Wir müssen Arbeitsplätze schaffen, von denen man leben kann, die Schere der Einkommen darf sich nicht weiter öffnen. Atypische Beschäftigung wie Minijobs, Leiharbeit oder auch unfreiwillige Solo-Selbstständigkeit müssen wieder reduziert werden. Diese Forderungen stehen dem Ziel der Vollbeschäftigung keinesfalls entgegen.

## SCHLÜSSEL – WEITERBILDUNG

Die große Herausforderung ist, die Arbeitslosen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Mismatch liegt auch daran, dass die Qualifikation der Arbeitslosen und die Anforderungen an die Arbeitsstellen nicht zusammen passen. Eine geringe Qualifikation ist das größte Hindernis für den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Die Probleme beginnen schon in der Erstausbildung. Noch immer bleiben etwa 14% eines Ausbildungsjahrgangs dauerhaft ohne Ausbildung. Beim Dresdner Bildungsgipfel im Jahr 2008 wurde beschlossen, deren Anzahl von damals 17% auf 8,5% bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Bisher sind die Fortschritte bescheiden. Rund ein Viertel der Ausbildungsverträge wird vorzeitig aufgelöst.

Die Digitalisierung beschleunigt den Strukturwandel zusätzlich. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) hat Modellrechnungen vorgenommen, um die Wirkung der Digitalisierung abzuschätzen. Das IAB kommt zwar zu dem Ergebnis, dass sich der Gesamtbestand der Beschäftigung durch die Digitalisierung insgesamt nicht gravierend verändern wird.

Das heißt aber nicht, dass alles beim Alten bleibt: Die Arbeitsplätze selbst ändern sich. In der Modellrechnung wird deutlich, dass im Jahr 2025 rund 1,5 Millionen heute noch vorhandene Arbeitsplätze nicht mehr existieren werden. Dafür gibt es aber 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze an anderen Stellen. Das Problem: Der Bedarf an komplexen bzw. hochkomplexen Tätigkeiten nimmt zu, während die einfachen Tätigkeiten an Bedeutung verlieren.<sup>1</sup>

Die Antwort darauf kann nur sein, in Bildung und Weiterbildung zu investieren. In der ersten Stufe benötigen wir eine Weiterbildungsberatung auch für Beschäftigte. Mit der Bundesagentur für Arbeit steht ein bundesweiter Akteur bereit, der diese Aufgabe übernehmen kann. Derzeit gibt es dazu Modellversuche. Dabei muss eine enge Abstimmung mit den Initiativen der Länder erfolgen.

Darüber hinaus benötigen wir aktive Weiterbildung, vor allem für Beschäftigte und Arbeitslose. Für Arbeitslose im Versicherungssystem hat der Verwal-

tungsrat der Bundesagentur für Arbeit Vorsorge getroffen. Die Mittel wurden deutlich aufgestockt, auch das Nachholen von Ausbildungen und Schulabschlüssen kann finanziert werden. Bis 2020 sollen 120 000 junge Menschen über 25 Jahren zusätzlich einen Beruf erlernen. Für Klein- und Mittelbetriebe kann sogar betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten gefördert werden.

Die Qualifizierung von Beschäftigten stellt jedoch eine große Herausforderung dar. Obwohl es große politische Übereinstimmung gibt, dass die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Qualifizierung sinnvoller ist als nachträgliche Reparatur, gibt es keinerlei Fortschritte und auch keinen politischen Konsens. Das liegt auch daran, dass die Arbeitgeberverbände massiv auf der Bremse stehen. Weiterbildung ist sicherlich in erster Linie Aufgabe der Betriebe, aber für Ältere, Geringqualifizierte und Menschen, die vom Strukturwandel betroffen sind, wird zu wenig getan.

Defizite gibt es außerdem noch in der Grundsicherung Hartz IV. Dort befinden sich zwei Drittel aller Arbeitslosen, aber nur 40% der geförderten Maßnahmen richten sich an diese Zielgruppe. Seit 2010 wurden die Etats für aktive Maßnahmen in der Grundsicherung nahezu halbiert. Deswegen hat der DGB vorgeschlagen, den Etat für Weiterbildung um eine Milliarde anzuheben und in einem separaten Weiterbildungstitel zu bündeln. Zusätzlich zu den im letzten Jahr eingeführten Erfolgsprämien bei Bestehen der Zwischen- bzw. Abschlussprüfung sollen die Teilnehmer durch ein Unterhaltsgeld, das laufend während der Maßnahme gezahlt wird, unterstützt werden. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die finanzielle Situation während der Weiterbildung oft ein Grund für den Abbruch der Maßnahme darstellt. Teilnehmer an Weiterbildung sollten mindestens so gestellt sein wie Teilnehmer an den sogenannten Ein-Euro-Jobs.

Vollbeschäftigung wird es nur geben, wenn über die Finanzierung von Weiterbildung ein politischer Konsens hergestellt wird. Wir brauchen Unterstützung für die Personen, die unterdurchschnittlich an Weiterbildung beteiligt werden. Das sind Ältere, Beschäftigte in Leiharbeit und Minijobs und Menschen mit einer niedrigen Qualifikation. Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit wird nur erfolgreich sein, wenn diese Fragen gelöst werden. Aber gerade hier bleiben die Ankündigungen von CDU/CSU vage.

Notwendig ist zudem, ältere Menschen am Arbeitsmarkt zu halten. Derzeit ist das Risiko groß, dass Beschäftigte, die in höherem Lebensalter arbeitslos werden, keine adäquate Anschlussbeschäftigung finden und oft nur unterhalb ihrer Qualifikation oder gar prekär oder atypisch arbeiten können. Ursache dafür ist, dass das erworbene Fachwissen oft veraltet ist bzw. durch Spezialisierung nur ein kleiner Teil des ursprünglichen Berufsbildes aktuell gehalten wurde. Eine Kultur der Weiterbildung in Verbindung mit finanzieller Unterstützung würde helfen, diese Defizite zu mindern.

<sup>1</sup> Vgl. auch E. Weber, »Digitalisierung als Herausforderung für eine Weiterbildungspolitik«, *Wirtschaftsdienst* 97, 2017, S. 372–374.

## SCHLÜSSEL – LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT SENKEN

Wer Vollbeschäftigung will, muss vor allem die hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen senken. Zwar ist auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit dem Jahre 2005 zurückgegangen, doch seit dem Jahre 2010 ist die Veränderung gering. Aktuell sind 1 Mio. Menschen langzeitarbeitslos, das sind 37% aller Arbeitslosen. Ein Drittel ist länger als drei Jahre arbeitslos. Beunruhigend ist zudem, dass sich vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit mit einer Dauer von über vier Jahren immer mehr verfestigt.

Die Hauptrisikogruppen sind Ältere, Alleinerziehende und Personen mit geringer Qualifikation. Im Jahre 2016 waren fast 70% der Langzeitarbeitslosen 55 Jahre und älter oder geringqualifiziert. Fast die Hälfte der Arbeitslosen hat keinen formalen Berufsabschluss. Von ihnen waren 42% zwölf Monate oder länger arbeitslos.

Von den 1,4 Mio. Langzeitarbeitslosen, die ihre Arbeitslosigkeit beendeten, wurden nur 13% in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Die übrigen sind entweder in eine Maßnahme eingetreten oder in die Nichterwerbstätigkeit.

Die Herausforderung besteht zum einen darin, dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen und andererseits Langzeitarbeitslose verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie bereits oben ausgeführt, ist in erster Linie die Weiterbildung, also präventives Handeln, gefordert. Neben der beruflichen Mobilität muss aber auch mehr Wert auf vorsorgende Gesundheitspolitik gelegt werden. Die Arbeitsplätze müssen altersgerecht gestaltet sein, ggf. muss auch ein Wechsel innerhalb eines Betriebes ermöglicht werden, wenn die bisherige Arbeit nicht fortgeführt werden kann.

Um verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit aufzulösen, ist mehr aktive Unterstützung bei der Wiedereingliederung erforderlich. Dabei müssen auch Ältere stärker als bisher in den Blick genommen werden. Menschen, die 57 Jahre alt sind, zählen nicht zum »alten Eisen«, sondern müssen perspektivisch noch acht bis zehn Jahre arbeiten. Diesem Anspruch muss die aktive Arbeitsmarktpolitik folgen. Deswegen müssen für alle Arbeitslosen, einschließlich der älteren, verstärkt aktive Hilfen zur Wiedereingliederung bereitgestellt werden.

Eine intensive Begleitung der Vermittlung und Hilfen bei der Jobsuche sind ein effizienter und kostengünstiger Ansatz, um dem Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber hinsichtlich der Potenziale Älterer intensiver beraten werden. Lohnkostenzuschüsse sind gezielt zur Eingliederung dieser Personengruppe einzusetzen.

## ÖFFENTLICH GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG AUSBAUEN

Um den harten Kern der Langzeitarbeitslosen abzubauen, wird es nicht ohne öffentlich geförderte Beschäftigung gehen.

Hierzu müssen sich CDU/CSU deutlicher bekennen. Das Argument, es würden Arbeitsplätze verdrängt, zieht derzeit nicht. Die Wirtschaft – vor allem das Handwerk – ist ausgelastet, es gibt keine Verdrängung von regulärer Arbeit.

Der DGB hat deswegen das Konzept des »ehrlichen zweiten Arbeitsmarkts« entwickelt. Ehrlich deswegen, weil das Konzept sich ausdrücklich dazu bekennt, Arbeit für bestimmte Gruppe zu subventionieren und dies nicht ausschließlich unter den Vorbehalt der schnellen Integration in den ersten Arbeitsmarkt stellt. Diese Förderung kann unter bestimmten Voraussetzungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, auch in privaten Betrieben erfolgen. Die Entscheidung, ob eine Tätigkeit den lokalen Arbeitsmarkt schädigt, sollten die örtlichen Sozialpartner überwachen.

Voraussetzung dafür ist eine stabile und verlässliche Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der öffentlich geförderten Beschäftigung. Vor allem in der Grundsicherung müssen die Etats für aktive Hilfen aufgestockt werden. Gleichzeitig muss die Vermittlung von Arbeitslosen nachhaltiger werden. Schnelle Vermittlung ist nicht immer hilfreich.

## FAZIT

Eine Arbeitslosenquote von 3% wäre eine deutliche Verbesserung gegenüber heute. Unter guten Voraussetzungen und bei einer aktiven Politik, die die Probleme des Arbeitsmarkts angeht, ist dieses Ziel erreichbar. Voraussetzung ist, dass die Konjunktur stabil bleibt und die Risiken der Weltwirtschaft und die strukturellen Veränderungen im Inland beherrschbar bleiben.

In Bezug auf die Statistik müssen wir ehrlich sein. Die Arbeitslosigkeit ist höher, als die monatlich veröffentlichte Arbeitslosenquote es suggeriert. Anstatt eine Quote zugrunde zu legen, sollte besser die absolute Zahl der Arbeitssuchenden als Grundlage genommen werden. Bei 3% Arbeitslosigkeit sind immer noch 1,3 Mio. Menschen arbeitslos, zuzüglich der rund 1 Mio. Teilnehmenden in Maßnahmen. Das ist keine echte Vollbeschäftigung.

Die Bundesregierung muss die Strukturprobleme des Arbeitsmarkts entschlossen angehen. Dazu gehört – eigentlich eine überfällige Selbstverständlichkeit –, in die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu investieren und Frauen endlich die Teilhabe am Arbeitsleben auf Augenhöhe zu eröffnen. Durch präventive Maßnahmen muss dem Entstehen von Arbeitslosigkeit vorgebeugt werden. Das gilt vor allem für Ältere und Geringqualifizierte. Dafür muss die Weiterbildung von Arbeitslosen und Beschäftigten gestärkt werden. Es müssen besonders die Gruppen gefördert werden, die ein hohes Risiko tragen, arbeitslos zu werden oder deren Arbeitsplätze durch den Strukturwandel gefährdet sind. Für die Finanzierung und die Freistellung der Weiterbildung benötigen wir schnellstmöglich einen politischen Konsens.

Der Schlüssel des Erfolges liegt in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Zunahme von atypischer Arbeit sowie die hohen Flexibilitätsanforderungen der Wirtschaft führen dazu, dass eine immer größer werdende Gruppe von Beschäftigten nur instabil in den Arbeitsmarkt kommt. Gleichzeitig stagniert die Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau. Wenn dennoch eine Arbeitsaufnahme gelingt, ist diese oft instabil und so schlecht bezahlt, dass ergänzende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch genommen werden müssen. Vor diesen Problemen darf die Politik nicht länger die Augen verschließen. Sozial ist nämlich, was **gute** Arbeit schafft.

Alexander Spermann\*

## Demographie + Digitalisierung = Vollbeschäftigung?

In den 1980er und 1990er Jahren konnten sich in Deutschland nur wenige Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft vorstellen, dass mehr arbeitssuchende Ältere, Frauen und Migranten zu mehr Beschäftigung und Wohlstand führen können. Es war einfach zu plausibel, dass mehr Bewerber um knappe Jobs zu steigender Arbeitslosigkeit führen muss. Dementsprechend wurde Politik gemacht: Ältere durch Vorruhestandsregelungen und Altersteilzeit so früh wie möglich aus dem Arbeitsmarkt hinausdrängen, Frauenbeschäftigung durch Ehegattensplitting (Steuerklasse V) und unzureichende Kinderbetreuung unattraktiv gestalten, Beschäftigungsverbot für Asylbewerber, Vorrangprüfung, maximale Ausschöpfung der Übergangsfristen für volle Arbeitnehmerfreizügigkeit bei den neuen ost- und mitteleuropäischen EU-Beitrittsländer, komplexe Regelungen bei der Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Ausland sowie hohe rechtliche und administrative Hürden für die Arbeitsaufnahme von Nicht-EU-Ausländern. Vollbeschäftigung galt als Illusion.

Erst mit der Lissabon-Strategie 2000 der Europäischen Union begann offiziell das Umdenken. Dass die Zahl der Jobs fix ist und auf mehrere Schultern verteilt werden müsse, wurde als Trugschluss entlarvt (*lump-of-labor fallacy*). Stattdessen wurde die arbeitsmarktökonomische Erkenntnis, dass der zu verteilende Kuchen wachsen kann, in Politikziele übersetzt. So sollten die Beschäftigungsquoten in Europa bis 2010 deutlich zunehmen. Deutschland hat die Ziele der Lissabon-Strategie als eines der wenigen europäischen Länder erreicht. Inzwischen ist es unumstritten: Ja, steigende Beschäftigung und fallende Arbeitslosigkeit können Hand in Hand gehen. In den letzten zehn Jahren ist die Beschäftigung in Deutschland auf etwa 44 Mio. Beschäftigte gestiegen, das Arbeitsvolumen in Stunden hat zugenommen, und die Arbeitslosigkeit hat sich halbiert.

Doch jetzt kommt der Doppelschlag aus Demographie und Digitalisierung. Die Babyboomer-Generation marschiert unaufhaltsam auf einen Ruhestand mit zunehmender Rentenbezugsdauer dank guter Gesundheit zu. Täglich werden Berichte zu den Arbeitsmarkteffekten des digitalen Wandels veröffentlicht: Viele analoge Jobs verschwinden nicht nur in Konzernen, digitale Jobs mit anderen, meist höheren Kompetenzanforderungen entstehen. Ist angesichts dieser Entwicklungen das Ziel Vollbeschäftigung erreichbar oder eine Illusion?

Eine wichtige Einsicht ist es, dass sowohl Demographie als auch Digitalisierung im Kern Produktivi-

\* Dr. Alexander Spermann ist habilitierter Arbeitsmarktexperte, der in Leitungsfunktionen sowohl in Wirtschaftsforschungsinstituten als auch in der Privatwirtschaft gearbeitet hat. Er lehrt als Privatdozent an der Universität Freiburg.

tätsthemen sind. Demographie erfordert höhere Produktivität, damit ein höherer Anteil von Senioren von den Erwerbstätigen finanziert werden kann. Digitalisierung ermöglicht höhere Produktivität, weil mit der gleichen Zahl an Menschen mehr produziert werden kann. Deshalb passen beide Entwicklungen zunächst einmal gut zusammen. Aber ein Automatismus in Richtung Vollbeschäftigung ergibt sich deshalb noch lange nicht. Es braucht eine klare Strategie, um das realistische Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen.

Die Demographiestrategie der Bundesregierung weist – in ihrer überarbeiteten Version – den richtigen Weg, wenn es um die Bewältigung der Herausforderung Demographie geht. Die Strategie sieht vor, die Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen zu verbessern, die verstärkte Zuwanderung von qualifizierten Migranten zu ermöglichen und lebenslanges Leben für alle zu fördern.

Leider sind wesentliche Reformanstrengungen in der letzten Legislaturperiode in die falsche Richtung oder nicht weit genug gegangen. So erhöhte die Rente mit 63 den Anreiz, früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die Flexi-Rente bringt zwar einige wenige Verbesserungen, ist jedoch gedanklich auf einen gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben fixiert – und nicht auf Anreize, möglichst lange zu arbeiten. Die im internationalen Vergleich negativsten Arbeitsanreize für Frauen im Steuersystem durch das Ehegattensplitting blieben unverändert. Die Zuwanderung von Migranten wurde zwar durch eine vereinfachte Anerkennung beruflicher Abschlüsse erleichtert – das Verfahren ist jedoch in der Praxis uneinheitlich und aufwändig. Weiterhin ist das nach OECD-Einschätzung im internationalen Vergleich liberale Einwanderungsrecht in Deutschland intransparent, so dass kaum qualifizierte Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern stattfindet. Schließlich ist die »Bildungsrepublik Deutschland« nach dem Bildungsmonitor 2017 unterfinanziert, weil weniger als 7% des Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgegeben werden (vgl. Anger et al. 2017).

Die Bundesregierung hat nicht nur eine Demographiestrategie, sondern auch eine Digitalisierungsstrategie entwickelt – die Digitale Agenda 2014–2017. Analog zur ersten Fassung der Demographiestrategie werden darin in sieben kleinteiligen Handlungsfeldern Ziele definiert, um dann zu sammeln, was schon alles gemacht wird und demnächst gemacht werden soll. Dabei mangelt es nicht an plakativen Initiativen wie dem Nationalen IT-Gipfel oder der Digitalplattform Smart Cities. Wenn es jedoch um die digitalen »Blockbuster« geht, dann ist der Fortschritt bescheiden. Aktuelle Beispiele: Flächendeckendes schnelles Internet als Ziel – noch nicht einmal in der Telekom-Hauptstadt Bonn und in der Bundeshauptstadt realisiert; Digitalpakt für die Schulen – Fehlanzeige vor der Bundestagswahl; Cybersecurity – in den Kinderschuhen.

Wenig hilfreich ist es, dass sich beim Thema Digitalisierung die Pessimisten und Optimisten gegenüberstehen (vgl. die zusammenfassenden Darstellungen

von Spermann 2016a und Lorenz 2017). Da schlechte Nachrichten höchste mediale Aufmerksamkeit erlangen, führen Botschaften wie »Das Ende der Arbeit« (Rifkin 1995) zu hohen Verkaufserlösen und vielen Vortragseinladungen. Frey und Osborne (2013) ist mit der Zahl 47 ein entsprechender Verkaufsschlager gelungen. Ihr Aufsehen erregendes Ergebnis: Nach Einschätzung von befragten Computerexperten arbeiten 47% der Beschäftigten in den USA in Berufen, die in den nächsten zehn bis 20 Jahren mit über 70%-iger Wahrscheinlichkeit automatisiert werden können. Brynjolfsson und McAfee (2011; 2014) und McAfee und Brynjolfsson (2017) befeuerten die Automatisierungsängste mit drei erfolgreichen Publikationen. Die Botschaft: Roboter und künstliche Intelligenz werden mehr Jobs vernichten, als wir uns das jetzt vorstellen können.

Die Optimisten rekrutieren sich aus dem Feld der strategischen Unternehmensberater. In Studien, die auf *team analysis* beruhen, werden die zerstörten und neu geschaffenen Jobs gegenübergestellt – netto nimmt die Beschäftigung nach ihren Schätzungen zu. Die Botschaft: Kein Ende der Arbeit in Sicht, aber Umwälzungen in und zwischen Branchen. Aber auch Institute, die direkt oder indirekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu diesem Thema forschen, kommen zu weniger dramatischen Ergebnissen für Deutschland: Nicht 47% der Beschäftigten, sondern lediglich 12% der Arbeitsplätze haben nach einer ZEW-Studie eine relativ hohe Automatisierungswahrscheinlichkeit (Bonin et al. 2015). Auch das Internet der Dinge, das in Deutschland unter dem Marketing-Begriff Industrie 4.0 diskutiert wird, wird nach einer IAB-Studie zu Nettobeschäftigungsgewinnen innerhalb der nächsten zehn Jahre führen (Weber 2016).

Einigkeit besteht zwischen Pessimisten und Optimisten darin, dass Qualifizierung – ein Leben lang – der zentrale Lösungsansatz ist. An dieser Stelle treffen sich Demographiestrategie und Digitale Agenda. Wäre Deutschland im Bereich des lebensbegleitenden Lernens sehr gut aufgestellt, dann wäre Vollbeschäftigung trotz Strukturwandels vorstellbar. Das ist jedoch nicht der Fall.

Zwar haben sich in den letzten zehn Jahren die PISA-Ergebnisse verbessert, die Jugendarbeitslosigkeit dank dualer Ausbildung verringert, die Zahl der Studenten verdoppelt, der MINT-Fachkräftemangel vermindert und dank Europäischen Qualifizierungsrahmen die Durchlässigkeit der Bildungssysteme verbessert. Doch weiterhin führt die frühe Selektion in den Schulen zu einer Benachteiligung insbesondere von Nicht-Akademikerkindern mit und ohne Migrationshintergrund, so dass die Chancengerechtigkeit teilweise nicht gegeben ist. Auch fehlt nach der beruflichen und der Hochschulausbildung ein überzeugendes, für alle Erwerbstätige und Arbeitslose offenes System der beruflichen Weiterbildung. Stattdessen erkämpfen sich Topinformierte und Hochengagierte in den Betrieben und staatlichen Institutionen ein passables Weiterbildungspaket – der Rest wird mit Standardkursen



Alexander Spermann

abgespeist oder geht leer aus. Deshalb ist Deutschland von einem Paradigmenwechsel hin zu lebenslangen Lernen noch weit entfernt.

Wenn Vollbeschäftigung ein wirtschaftspolitisches Ziel sein soll, dann muss Aus- und Weiterbildung angesichts der demographischen Entwicklung und des digitalen Wandels völlig neu gedacht werden. Höhere Bildungsausgaben führen nicht zwangsläufig zu besseren Ergebnissen, sondern es kommt darauf an, wie das zusätzliche Geld ausgegeben wird. Aus der internationalen empirischen Bildungsforschung ist bekannt, dass frühkindliche Bildungsinvestitionen sinnvoll sind. Das spricht für den weiteren Ausbau der Kindertagesstätten und eine noch bessere Ausbildung der Betreuungskräfte. Im schulischen Bereich ist ein Bündel von fünf Elementen erfolgreich: Mehr Lernzeit, besser ausgebildete Lehrer, Unterstützung durch Tutoren, regelmäßige Testauswertungen und eine Kultur der hohen Erwartungen an Schüler (vgl. Fryer 2014). Berufliche Ausbildung und Hochschulbildung sowie berufliche Weiterbildung bis ins Rentenalter kann durch den Einsatz digitaler Bildungselemente besser werden. Doch welche Kombinationen aus analoger und digitaler Bildung zum Erfolg führen, ist noch weitgehend unerforscht. Es ist deshalb sinnvoll, durch Feldexperimente neue Erkenntnisse zu gewinnen.

Doch was ist mit den Verlierern des Strukturwandels? Wie können sie sich neue Kompetenzen aneignen, um sich durch Qualifizierung gegen Arbeitslosigkeit zu schützen? Wie lässt sich die Dauer der Arbeitslosigkeit minimieren? Wie lässt sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher vermindern? Das soziale Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit ist heute wesentlich besser aufgestellt als vor zehn Jahren (vgl. Spermann 2017). In der Finanz- und Wirtschaftskrise hat es eine Bewährungsprobe bestanden: Die aufgebauten Reserven waren ausreichend, um etwa einer Million Menschen Kurzarbeitergeld zu finanzieren. Doch für einen schleichenden strukturellen Wandel mit zunehmender Entwertung bestehender Kompetenzen von Erwerbstätigen ist die Arbeitslosenversicherung noch nicht ausreichend vorbereitet. Es fehlt an präventiver Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Deshalb ist eine mögliche Lotsenfunktion der Bundesagentur für Arbeit für die lebensbegleitende Weiterbildung intensiv zu diskutieren. Auch sind verbesserte Anreize für die Weiterqualifizierung notwendig: Das im Rahmen der Hartz-Reformen abgeschaffte Unterhaltsgeld, das eine finanzielle Besserstellung von sich qualifizierenden Arbeitslosen ermöglichte, könnte – analog zum Kurzarbeitergeld – in einer modifizierten Form ein geeignetes Instrument gegen Arbeitslosigkeit durch Strukturwandel werden. Weiterhin sollten zusätzliche Leistungspakete, die einen längeren Arbeitslosengeldbezug oder eine höhere Versicherungsleistung für Zeiten der Qualifizierung erlauben, durch individuelle Zuzahlungen zur Arbeitslosenversicherung möglich sein (vgl. dazu auch Clemens Fuest in *Der Spiegel* 2017).

Die Dauer der Arbeitslosigkeit lässt sich angesichts etwa einer Million offener Stellen in Deutschland insbesondere durch intensive Betreuung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern weiter verringern, wie aus zahlreichen empirischen Untersuchungen in den letzten 15 Jahren bekannt ist (vgl. Spermann 2016b). Für Langzeitarbeitslose ist darüber hinaus eine flächendeckende Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung notwendig. Auch zeitlich befristete finanzielle Anreize sind ein kosteneffizientes Mittel zur Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, wie zuletzt Feldexperimente mit Vergleichsgruppen in Großbritannien gezeigt haben (vgl. Hendra et al. 2011). Für eine zeitlich unbefristete Veränderung der Hinzuverdienstgrenzen besteht dagegen wenig Spielraum – lediglich die Integration von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag bei einer konstanten Transferentzugsrate von 60% könnte eine Option sein (vgl. Peichl et al. 2017).

Und wenn alle diese Maßnahmen dauerhaft scheitern? Von der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens bei gleichzeitiger Abschaffung des Sozialstaates, wie es von Straubhaar (2017) gefordert wird, ist zu warnen. Ohne intensive Betreuung ist keine Integration von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsempfängern möglich. Stattdessen erscheint – nach den Erfahrungen aus wissenschaftlich begleiteten Modellversuchen zum sozialen Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für den seit Jahren arbeitslosen harten Kern der erwerbsfähigen Langzeitleistungsempfänger als Ultima Ratio sinnvoll, wenn viele private Unternehmen und arbeitsmarktnahe Beschäftigungsinitiativen mit hohen Lohnkostenzuschüssen zur Einstellung bewegt werden können. Auch ein solches Element gehört zu einer Vollbeschäftigungsstrategie, wobei bei der Ausgestaltung eine Sogwirkung in Richtung sozialen Arbeitsmarkt vermieden werden muss.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Vollbeschäftigung ist ein realistisches Ziel und keine Illusion, doch es bedarf einer klaren Strategie. Die Demographiestrategie der Bundesregierung ist wegweisend, weil sie von einem wachsenden Arbeitskuchen ausgeht: Je mehr Ältere, Frauen und Migranten erwerbstätig sein wollen, desto höher kann die Beschäftigung und damit das Wachstum ausfallen – bei sinkender Arbeitslosigkeit. In der letzten Legislaturperiode wurden jedoch Fehlanreize für Ältere gesetzt (z.B. abschlagsfreie Rente mit 63), negative Arbeitsanreize nicht verändert (z.B. Ehegattensplitting) und präventiver Kompetenzerwerb zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit (z.B. in der Arbeitslosenversicherung) nicht zusätzlich gefördert. Flexi-Rente II, Realsplitting, Reformen der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung, aber auch ein Zuwanderungsgesetz sollten deshalb auf die Agenda der nächsten Bundesregierung.

Sowohl die Demographiestrategie als auch die digitale Agenda der Bundesregierung betonen die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Es reicht jedoch

nicht, lediglich die Bildungsausgaben zu erhöhen. Durch digitale Bildung ergeben sich völlig neue Möglichkeiten für Verbesserungen in der Aus- und Weiterbildung, die verstärkt experimentell getestet werden sollten. Im Idealfall ergeben sich neue Kombinationen aus Bewährten und Neuem, die mehr Menschen als bisher zu höherer Produktivität und höherer Beschäftigungssicherheit führen können. Eine verknüpfte Demographie- und Digitalisierungsstrategie mit dem Schwerpunkt lebenslanges Lernen erhöht die Wahrscheinlichkeit, Vollbeschäftigung zu erreichen. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass nicht alle Menschen in der Lage sein werden, die notwendigen Kompetenzen für neu entstehende Jobs zu erlangen. Diese sollten nicht mit einem niedrigen bedingungslosen Grundeinkommen alimentiert werden, sondern als sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes aktiv und gut betreut ihren Teil zum Gemeinwohl beitragen dürfen.

## LITERATUR

- Anger, Chr., S. Berger, A.K. Orth und A. Plünnecke (2017), *Bildungsmonitor 2017*, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln.
- Bonin, H., T. Gregory und U. Zierahn (2015), *Übertragung der Studie von Frey und Osborne (2013) auf Deutschland*, Endbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 455, Berlin.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2011), *Race Against the Machine*, Digital Frontier Press, Lexington, Massachusetts.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a time of brilliant technologies*, W.W. Norton & Company, New York.
- Der Spiegel* (2017), »Wir haben gut reden!«, Spiegel-Streitgespräch zwischen Peter Bofinger und Clemens Fuest, Nr. 13, 72–74.
- Frey, C.B. und M.A. Osborne (2013), *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin School, Oxford.
- Fryer, R.G. jr. (2014), »Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments«, *The Quarterly Journal of Economics*, 1344–1407.
- Hendra, R., J.A. Riccio, R. Dorsett, D.H. Greenberg, G. Knight, J. Phillips, P.K. Robins, S. Vegeris, J. Walter, A. Hill, K. Ray und J. Smith (2011), *Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration*, Research Report No. 765, Department for Work and Pensions, London.
- Lorenz, P. (2017), *Digitalisierung im deutschen Arbeitsmarkt*, Konrad-Adenauer-Stiftung und Stiftung Neue Verantwortung, Sankt Augustin, Berlin.
- McAfee, A. und E. Brynjolfsson (2017), *Machine, Platform, Crowd*, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler, M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Rifkin, J. (1995), *The End of Work*, Putnam, New York.
- Spermann, A. (2016a), »Industrie 4.0 = Mehr Roboter = das Ende von Routinejobs?«, *Wirtschaftspolitische Blätter* 63, 335–346.
- Spermann, A. (2016b), »Long-term unemployment in Germany«, in: S. Bentolila und M. Jansen (Hrsg.), *Long-term unemployment after the Great Recession: Causes and Remedies*, A VoxEU eBook, 61–74.
- Spermann, A. (2017), »Arbeitslosenversicherung«, in: Görres-Gesellschaft und Verlag Herder (Hrsg.), *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, 8. Aufl., 1. Band, Herder Verlag, Freiburg, 334–336.
- Straubhaar, Th. (2017), *Radikal gerecht*, edition Körber-Stiftung, Hamburg.
- Weber, E. (2016), *Industry 4.0 – job-producer or employment-destroyer?*, Current Report Nr. 2, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.