



## AUTOR



**Prof. Dr. Thomas Straubhaar**  
Direktor des HWWI und Profes-  
sor an der Universität Hamburg  
Tel: 040 - 34 05 76 - 100

## ARBEITSMARKT

### Vollbeschäftigung ist möglich!

Vollbeschäftigung ist möglich! Noch vor kurzer Zeit wäre für verrückt erklärt worden, wer diese Behauptung gewagt hätte. Aber nun kann das für viele schon zur Utopie gewordene Ziel der Vollbeschäftigung bereits in wenigen Jahren Wirklichkeit werden. Die Zahl der Arbeitslosen nähert sich der drei Millionen-Schwelle. Fast 41 Millionen Menschen sind beschäftigt – mehr als jemals zuvor im geeinten Deutschland. Dieser Rekord kommt trotz einer Globalisierung zustande, von der Pessimisten immer befürchtet haben, dass sie zu einer Verlagerung der Jobs in Billiglohnländer führe. Und der Beschäftigungserfolg ist möglich, obwohl der Strukturwandel beschleunigt voranschreitet, der doch viele Skeptiker dazu bewogen hatte, von einem Ende der Arbeit zu reden. Nichts davon ist geschehen. Ausländische Billigarbeiter haben deutsche Facharbeiter nicht verdrängt, sondern ergänzt. Und Maschinen haben den Menschen nicht ersetzt, sondern leistungsfähiger werden lassen. Deutschland geht nicht die Arbeit aus, sondern die qualifizierten Arbeitskräfte. Nicht mehr Arbeitslosigkeit ist das zentrale Thema, sondern der Fachkräftemangel.

**Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat die Finanz- und Wirtschaftskrise verblüffend gut überstanden, vielfach ist vom „deutschen Jobwunder“ die Rede. Aber eigentlich ist es falsch, von einem Wunder zu sprechen. Denn es sind ganz handfeste Gründe, die den deutschen Erfolg verursachen:**

**Erstens** sind die deutschen Unternehmen international hoch wettbewerbsfähig. Entsprechend robust entwickeln sich die Umsätze und damit die Beschäfti-

gungslage. Wesentlich dafür ist die weltweite Technologieführerschaft mancher deutscher Firmen, vor allem vieler kleiner und mittelständischer Unternehmen. Anders als Großbritannien oder Irland, die auf Dienstleistungen und insbesondere Finanz- und Kapitalmärkte gesetzt haben, ist Deutschland ein Industrieland geblieben.

**Zweitens** haben die Lohnzurückhaltung und die als Folge davon gegenüber der Konkurrenz attraktiver gewordenen Lohnstückkosten einen wesentlichen Beitrag für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie geleistet.

**Drittens** haben die mit der Agenda 2010 erfolgten Strukturreformen zu greifbaren Ergebnissen geführt. Der Druck und der Anreiz bei Verlust eines Arbeitsplatzes rascher und intensiver nach einer neuen Beschäftigung zu suchen und dafür auch längere Wege zwischen Wohn- und Arbeitsort zu gehen und auch zweit- oder drittbeste Angebote zu akzeptieren, haben mehr arbeitslos gewordene schneller wieder ins Erwerbsleben zurückkehren lassen.

**Viertens** hat die staatliche Kurzarbeit maßgeblich dazu beigetragen, dass die Beschäftigung in der stärksten Rezession der Nachkriegszeit 2008/09 weitgehend stabil geblieben und die Arbeitslosenzahl kaum angestiegen ist, obwohl die industrielle Produktion um ein Viertel und das Bruttoinlandsprodukt um fast vier Prozent eingebrochen sind. Darüber hinaus wurden aber auch Arbeitszeitkonten genutzt, um die Beschäftigten in den Betrieben zu halten.

**Fünftens** beginnt die demografische

Entwicklung eine entlastende und verstärkende Rolle zu spielen. Einerseits sinkt die Zahl jüngerer Menschen, die bereit stehen, ausscheidende ältere zu ersetzen. Andererseits droht auch deswegen ein Fachkräftemangel. Dadurch werden ältere Arbeitnehmer wertvoller, und es wird attraktiver, bei vorübergehender Unterauslastung Belegschaften länger zu halten und auf Entlassungen zu verzichten.

**So weit, so gut, aber noch nicht gut genug. Denn noch bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit zu hoch. Und noch liegt die Arbeitslosenquote nicht in einem Vollbeschäftigungskorridor von zwei bis fünf Prozent aller Erwerbsfähigen. Damit Vollbeschäftigung tatsächlich erreicht wird, muss noch einiges getan werden.**

**Erstens** müssen ältere Arbeitnehmer länger arbeiten. Zwar ist die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, so dass sie jetzt oberhalb des OECD-Durchschnitts liegt. Aber sie liegen immer noch zu deutlich unterhalb der Erwerbsquote der zwanzig bis fünfzig Jährigen.

**Zweitens** gibt es in Deutschland eine zu große Differenz zwischen den Erwerbsquoten von Frauen und Männern. Je nach Altersgruppe liegt die Erwerbsquote von Frauen zwischen 10 und 18 Prozentpunkten unter der von Männern. In benachbarten europäischen Ländern liegen die Quoten sehr viel dichter beieinander. Hier zeigt sich die in Deutschland noch immer relativ schlecht gelöste Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

**Drittens** haben Menschen mit Migrationshintergrund eine wesentlich geringere Erwerbsbeteiligung als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das belastet nicht nur die Arbeitslosenzahlen. Hier liegen auch ungenutzte Potenziale, die helfen könnten, dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen.

**Viertens** ist die Langzeitarbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung. Derzeit sind

über eine Million Arbeitslose länger als ein Jahr arbeitslos. Langzeitarbeitslosigkeit ist sehr häufig mit bestimmten individuellen Charakteristika verbunden. So finden sich unter den Langzeitarbeitslosen vor allem Ältere, überproportional häufig gering Qualifizierte und auch besonders viele Alleinerziehende.

**Die Arbeitsmarktpolitik muss somit darauf fokussiert sein, Ältere so gut wie Jüngere, Frauen so gut wie Männer und Menschen mit Migrationshintergrund so gut wie Menschen ohne Migrationshintergrund in das Erwerbsleben zu integrieren. Gelingt das, dann gelingt auch Vollbeschäftigung. Im Einzelnen bedeutet das, folgende Reformschritte zu gehen:**

**Erstens** gilt es, die Einstellungschancen Älterer zu verbessern. Das hat etwas mit der Notwendigkeit, aber auch den Möglichkeiten des lebenslangen Lernens zu tun. Im Sinne eines „Förderns und Forderns“ ist es eine Kernfunktion der Tarifparteien, eine mehrstufige, berufsbegleitende Weiterqualifizierung anzubieten und deren Nachfrage zu verlangen. Die Politik sollte dafür sorgen, dass das Alter kein gesetzlich geschützter und damit privilegierter Sachverhalt mehr darstellt. Beim Kündigungsschutz ist man de jure bereits auf diesem Wege. Nun müsste auch noch die Rechtswirklichkeit diesen Schritt nachvollziehen. So ist beispielsweise die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I kontraproduktiv. Sie verringert die Einstellungschancen Älterer.

**Zweitens** müssen die Chancen für gering Qualifizierter weiter verbessert werden. Auch da hat sich in den letzten Jahren auch dank vieler „kleinschwelliger“ (Weiter-)Bildungsangebote vieles verbessert. Aber immer noch liegt der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei den Langzeitarbeitslosen bei 54 Prozent. Häufig besteht bei der Beschäftigung von gering Qualifizierten das Problem, dass deren Leistungsfähigkeit nur tiefe Löhne erlaubt. Gegebenenfalls liegen diese nur wenig über oder sogar un-

terhalb dessen, was gesellschaftlich als sozial akzeptable Einkommensuntergrenze betrachtet wird. Um diese Problematik zu umgehen, fordern Teile der Politik Mindestlöhne. Diese würden aber nur in einigen Fällen tatsächlich zu einer besseren Entlohnung der gering qualifizierten Beschäftigten führen. In weiten Teilen würden Mindestlöhne die Beschäftigung der gering Qualifizierten verhindern und damit das Problem der Arbeitslosigkeit vergrößern.

Wirkungsvoller und damit klüger ist es, die Löhne von bestimmten Arbeitnehmern durch staatliche Zuschüsse zu ergänzen. Diese müssen so gestaltet sein, dass die Gesamteinkommen nach Steuern und Transfers steigen, wenn der Lohn zunimmt. So haben die Beschäftigten ein Interesse an höheren Löhnen und es ist nicht möglich, dass die Arbeitgeber den Lohn auf Kosten der Allgemeinheit nach unten drücken.

Dazu gehört auch, die Belastung des unteren Lohnbereichs mit Abgaben zu verringern. So führen alleine schon die Sozialabgaben für sozialversicherungspflichtige Einkommen dazu, dass die Nettoeinkommen 40 Prozent unterhalb der Arbeitskosten liegen. Sofern das Einkommen zum Eingangssteuersatz von 14 Prozent besteuert wird, klafft die Schere zwischen Brutto-Arbeitskosten und Nettolöhnen bei über 50 Prozent. Diese Schere gilt es zu schließen. Das kann durch eine Absenkung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge der niedrigen Einkommen und einen Übergang zu einer noch stärkeren Steuerfinanzierung geschehen.

**Drittens** bleibt die Forderung nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie unverändert ganz oben auf der arbeitspolitischen Agenda. Vor allem Alleinerziehende müssen im Fokus stehen, weil sie ganz besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. So sind sie durchschnittlich 47 Wochen ohne Beschäftigung, während der Durchschnitt aller Arbeitslosen bei 33 Wochen liegt. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist mit 41 Prozent unter den arbeitslosen Alleiner-

ziehenden besonders ausgeprägt – im Vergleich zu einem Anteil von 33 Prozent unter allen Arbeitslosen. Gleichzeitig sind die alleinerziehenden Arbeitslosen im Schnitt besser qualifiziert als die Langzeitarbeitslosen insgesamt. Hier liegt also ein weiteres ungenutztes Potenzial, um gegen den drohenden Fachkräftemangel anzugehen. Um es zu heben, ist jedoch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beispielsweise durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote aber auch durch vermehrte Teilzeitstellen unabdingbar.

Des weiteren bedarf es einer Qualifikationsoffensive für gering qualifizierte Alleinerziehende, insbesondere jener, die Arbeitslosengeld II beziehen. Diese Personen werden den Drehtüreffekt aus Hilfebedürftigkeit, Übergang in prekäre Beschäftigung und Rückfall in erneute Hilfebedürftigkeit nur durch höhere Bildungsabschlüsse und dadurch verbesserte Beschäftigungsoptionen überwinden können.

**Viertens** entsteht neue Arbeit oft dort, wo es schon bisher viel Arbeit gibt. Ein weiterer Beschäftigungsaufbau dürfte somit insbesondere in jenen Regionen stattfinden, in denen die Arbeitslosigkeit schon heute gering ist. Das bedeutet aber auch,

dass es andere Regionen geben wird, die bei neuen Jobs zurückbleiben werden. Diese Regionen weisen häufig eine periphere Lage auf, haben eine ungünstige Branchenstruktur, ein niedriges Produktivitätsniveau und leiden unter der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Diese Regionen werden auch künftig für Unternehmen keine attraktiven Standorte darstellen. Dort werden auch wirtschaftspolitische Maßnahmen kaum in der Lage sein, eine solche Entwicklung zu verhindern. Wegen des Fachkräftemangels in prosperierenden Regionen wird es für die dort angesiedelten Unternehmen wichtig, Arbeitskräfte aus anderen Regionen anzuwerben und deren Mobilitätsbereitschaft aktiv zu fördern. Dies sollte nicht durch staatliche Maßnahmen der Regionalförderung oder der Arbeitsmarktpolitik konterkariert werden. In den strukturschwachen Regionen werden insbesondere Ältere und Personen verbleiben, die nicht mehr arbeiten. Diese profitieren zwar von niedrigen Mieten und Immobilienpreisen, aber den Städten und Gemeinden stehen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern kaum noch Mittel zur Verfügung. Deshalb muss die regionale Konzentration von Wertschöpfung und Beschäftigung durch regionalpolitische Maßnahmen begleitet werden.

**Fünftens** wird es Vollbeschäftigung nachhaltig nur dann geben, wenn das (Aus-)Bildungssystem ständig weiterentwickelt und den geänderten Anforderungen einer modernen Arbeitswelt angepasst wird. Das ist keine Einmal-, sondern eine Daueraufgabe. Und es geht um beide: die Langzeitarbeitslosen wie die Fachkräfte. So erhöhen Investitionen in Sach- und Humankapital die Kapitalintensität und damit die Arbeitsproduktivität – auch der gering Qualifizierten. Darüber hinaus ergänzen sich qualifizierte und gering qualifizierte Arbeit in weiten Teilen. Und letztlich entsteht durch steigende Beschäftigung und steigendes Einkommen von qualifizierten Arbeitskräften zusätzliche Nachfrage nach einfachen Konsumgütern aber auch nach haushaltsnahen Dienstleistungen, wie Reinigung, Pflege, Gartenarbeiten und Instandhaltungsarbeiten, die auch von geringer Qualifizierten angeboten werden können. Deshalb sollte eine Politik der Vollbeschäftigung nicht nur einseitig, sondern mehrseitig sein. Sie soll die Schwachen stärken, ohne zu vernachlässigen, dass sie dafür der Starken und deren Stärken bedarf.