

kann, muss Klarheit über die Ursachen dieser Arbeitslosigkeit herrschen, denn eine angebotsorientierte Arbeitslosigkeit mit nachfrageorientierten Maßnahmen oder umgekehrt zu bekämpfen, würde wenig bringen und womöglich zu noch größerem volkswirtschaftlichen Schaden führen. Diese Klarheit herzustellen und zudem noch empirisch zu ermitteln, ist eine der schwersten Aufgaben der Wirtschaftswissenschaften. So tobte vor Beginn der Finanzkrise in der Wissenschaft ein Streit über die Frage, worin die Ursachen für den Aufbau der Beschäftigung und den Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2005 bis 2007 zu sehen seien. Durch die Krise wurde diese Frage in den Hintergrund gedrängt und ist bis heute auch noch nicht geklärt.¹¹

Vollbeschäftigung: ein „einfach“ zu verfolgendes Ziel?

Das Vollbeschäftigungsziel der Wirtschaftspolitik besteht auch deshalb, weil eine hohe Arbeitslosigkeit vor allem die öffentlichen Haushalte treffen würde. Zum einen würden die Einnahmen in Form direkter und indirekter Steuern sowie der Sozialabgaben der Erwerbstätigen wegfallen und zum anderen müssten zur Existenzsicherung der Erwerbslosen die Staatsausgaben erhöht werden. Neben dem öffentlichen Haushalt würde damit auch das lohnzentrierte Sozialversicherungssystem in Deutschland unter einer hohen Arbeitslosigkeit leiden. Für 2007 berechnete das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gesamtökonomische Kosten der Arbeitslosigkeit in Höhe von 67,6 Milliarden Euro, die sich aus vier Komponenten zusammensetzten: 12,8 Milliarden Euro Mindereinnahmen bei den Steuern und 20,1 Milliarden Euro bei den Sozialversicherungsbeiträgen, denen Mehrausgaben in Höhe von 12,3 Milliarden Euro bei den Versicherungsleistungen und 22,6 Milliarden Euro bei den Sozialleistungen gegenüberstanden.¹²

¹¹ Vgl. Erik Klär/Ulrich Fritsche, Mehr Beschäftigung durch weitere Arbeitsmarktreformen?, in: Wirtschaftsdienst, 88 (2008) 7, S. 451–460; Joachim Möller et al., Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht 29/2009; Sachverständigenrat (Anm. 9).

¹² Vgl. Hans-Uwe Bach/Eugen Spitznagel, Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken, IAB-Kurzbericht 14/2008.

Vollbeschäftigung ist ein politisch und gesellschaftlich wichtiges, aber aus verschiedenen Gründen auch schwer erreichbares Ziel. Zum einen sind Unternehmen Arbeitsmarktakteure, die ein eher geringes Interesse an Vollbeschäftigung aufweisen, denn: Je höher die Arbeitslosigkeit, desto geringer ist die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerverbände und damit die Entlohnung. Liegt jedoch Vollbeschäftigung vor, können aufgrund der stärkeren Verhandlungsposition der Arbeitnehmer höhere Löhne ausgehandelt werden, womit die Kosten der Produktion steigen würden. Weiterhin würde der Lohn als Instrument zur Erhöhung der Produktivität innerhalb der Belegschaft im Falle einer Vollbeschäftigung nicht greifen: Die Unternehmen haben der Effizienzlohntheorie zufolge die Möglichkeit, durch das Bezahlen von Löhnen oberhalb des Gleichgewichtslohns zum einen die Produktivität der Arbeitnehmer zu erhöhen und zum anderen deren Abwanderung in andere Unternehmen zu verhindern. Beide Ziele werden eher erreicht, wenn Unterbeschäftigung herrscht und damit die Alternativen für die Beschäftigten geringer sind. Bei Vollbeschäftigung dagegen sind das Drohpotential und das *moral hazard*-Problem der Arbeitnehmer höher, so dass erst nur mit einer viel höheren Bezahlung ein entsprechender Anreiz gesetzt werden kann. Arbeitslosigkeit senkt daher den Lohn, ohne dass die Arbeitsproduktivität sinkt. Dieser inverse Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnhöhe wurde vor allem bei regionalen Arbeitsmarktanalysen festgestellt.¹³

Zum anderen liegt Vollbeschäftigung im Spannungsfeld makroökonomischer Zielkonflikte. Das Erreichen eines volkswirtschaftlichen Gleichgewichts ist das Ziel wirtschaftspolitischer Handlung. Die Herausforderung hierbei ist, die als „magisches Viereck“ zusammengefassten Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen:¹⁴ Vollbeschäftigung, Preis-

¹³ Vgl. Jochen Michaelis/Marco de Pinto, Wodurch wird die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage bestimmt? Die vier Hicks-Marshall-Regeln, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 39 (2010) 10, S. 490–496; Uwe Blien, Die Lohnkurve. Auswirkungen der regionalen Arbeitslosigkeit auf das Lohnniveau, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36 (2003), S. 439–460.

¹⁴ In der neueren Literatur spricht man zwischenzeitlich auch vom „magischen Sechseck“, hinzugezählt werden ein ausgeglichener Staatshaushalt und Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft.

niveaustabilität, Wirtschaftswachstum sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Innerhalb des Vierecks bestehen aber Zielkonflikte, weshalb das gleichzeitige Erreichen der einzelnen Zielsetzungen sowohl theoretisch als auch empirisch nicht möglich ist – daher auch magisch. Die Wirtschaftspolitik muss demzufolge einen Balanceakt je nach herrschenden Anforderungen bewältigen und die Intensität der einzelnen Zielerreichungen abwägen. Der isolierte Blick auf die Vollbeschäftigung ist folglich zu eng für die Wirtschaftspolitik, vielmehr muss diese im Zusammenhang mit den weiteren drei Makrozielen bewertet werden: So kann eine Situation der Vollbeschäftigung hohe Lohnforderungen der Arbeitnehmer begünstigen. Werden diese realisiert, steigen die Arbeits- und damit die Produktionskosten der Unternehmen. Diese versuchen die Kosten in Preiserhöhungen an die Verbraucher weiterzugeben. Gelingt dies, so ist das Ziel der Preisniveaustabilität gefährdet. Bestehen umgekehrt ökonomische Überhitzungstendenzen mit Preissteigerungen, so wird die Zentralbank mit restriktiven Maßnahmen versuchen, eine Inflation zu verhindern. Schafft sie das, so werden die ökonomischen Aktivitäten gebremst und in der Folge Beschäftigung abgebaut. Daneben ist die momentane gute Situation auf dem Arbeitsmarkt auch der Verletzung des Ziels des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts geschuldet. Eine expansive Beschäftigungspolitik wiederum kann Preissteigerungen über die staatliche Nachfrage begünstigen, während Arbeitsmarktpolitik Inflationstendenzen aufgrund von Kostenschüben durch mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt relativieren kann.

Die Politik muss innerhalb des Spannungsverhältnisses abwägen und handeln. Seit Anfang der 1980er Jahre legten die einzelnen Regierungen in Deutschland tatsächlich den Schwerpunkt ihres wirtschaftspolitischen Handelns eher auf die Stabilität des Preisniveaus oder auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt als auf das Erreichen der Vollbeschäftigung.¹⁵ Argumentiert werden kann daher auch, dass zwar die Bedeutung des Ziels Vollbeschäftigung grundsätzlich seitens der Politik gewünscht wird und dieser auch nützt, aber der Schwerpunkt innerhalb

¹⁵ Vgl. Jana Lantzsch, Die Abkehr vom politischen Ziel Vollbeschäftigung, in: Zeitschrift für Soziologie, 32 (2003) 3, S. 226–236.

des „Magischen Vierecks“ dennoch nicht auf Vollbeschäftigung gelegt wird.¹⁶

Liegen die Ursachen für das Nichterreichen von Vollbeschäftigung schließlich in angebotstheoretischen Gründen, so müssen strukturändernde Reformen in die Wege geleitet werden, die immer auch Gewinner und Verlierer mit sich bringen und somit die Akzeptanz solcher Reformen und deren Durchsetzbarkeit erschweren.¹⁷

Und nochmals: Was ist Vollbeschäftigung?

Aktuell erreicht der Erwerbstätigenstand mit 41,6 Millionen Personen (2011) das höchste Niveau seit der Wiedervereinigung. Das heißt, etwa jeder zweite Bundesbürger ist gegenwärtig erwerbstätig. Die Arbeitslosenquote liegt bei 7,4 % (Februar 2012), was rund drei Millionen Personen entspricht, und wird als arbeitsmarktökonomischer Erfolg gefeiert. Für 2016 wird sogar eine Arbeitslosenquote von unter 5 % und damit Vollbeschäftigung prognostiziert.¹⁸

An dieser Stelle muss aber nach der Qualität der Erwerbstätigkeit gefragt werden; denn Vollbeschäftigung darf nicht nur als absolute Größe wahrgenommen werden, sondern muss auch Art und Umfang der Beschäftigung abbilden können, um jenseits der rein ökonomischen Definition wirtschaftspolitisch anwendbar zu sein. *Normalarbeitsverhältnisse* werden definiert als unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, die zu einer vollständigen Integration in die sozialen Sicherungssysteme führen, und zusätzlich Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis sowie Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber vorliegen.¹⁹

¹⁶ Vgl. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Arbeitslosigkeit, in: Martin Abraham/Thomas Hinz (Hrsg.), Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde, Wiesbaden 2008, S. 199–239.

¹⁷ Vgl. Werner Eichhorst/Werner Sesselmeier/Aysel Yollu-Tok, Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen, in: Werner Sesselmeier/Frank Schulz-Nieswandt (Hrsg.), Normative Grundlagen des Sozialstaates – Sozialpolitische Grundlagendiskurse, Berlin 2008, S. 15–45.

¹⁸ Vgl. T. Straubhaar/M. Bräuningner (Anm. 2).

¹⁹ Vgl. Ulrich Mückenberger, Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Ein Umbauprogramm, in: Zeitschrift für Sozialreform, 56 (2010), S. 403–420.

Wird von dieser Norm abgewichen, spricht man von *atypischer Beschäftigung*. In der deutschen Beschäftigungsstatistik werden atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie Befristungen, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung (Minijob/Midijob) sowie Teilzeitbeschäftigung auf einer Ebene mit Normalarbeitsverhältnissen erfasst. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind aber im Gegensatz dazu häufig mit einer geringeren sozialen Absicherung, einem meist niedrigeren Erwerbseinkommen sowie einem höheren Armutsrisiko verbunden,²⁰ das heißt, die Arten der Beschäftigung unterscheiden sich je nach Abweichung stark in ihrer Fähigkeit, gesellschaftliche Anerkennung zu generieren. In Deutschland hatten 1991 78,1 % der Erwerbstätigen ein Normalarbeitsverhältnis, 2010 ist dieser Wert auf 66,0 % gesunken. Im Gegensatz dazu hat sich der Anteil der atypisch Beschäftigten von 12,4 % (1991) auf fast 22,4 % (2010) nahezu verdoppelt.²¹ Damit ist der aktuelle Arbeitsmarkterfolg vor allem auf Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen, die eine nur geringe soziale, rechtliche und finanzielle Absicherung gewährleisten.

Mit der atypischen Beschäftigung ist eine weitere Möglichkeit, einen Angebotsüberschuss auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen, verbunden: die Verringerung des Arbeitsangebots in Form der Arbeitszeitverkürzung pro Person. Jahrelang wurde in Deutschland diese Möglichkeit genutzt, indem das Arbeitsvolumen durch Frühverrentung und einer geringen Frauenerwerbstätigkeit personell reduziert wurde.²² Dieser Pfad der Arbeitskräfteverknappung wurde mit Einführung aktivierender Arbeitsmarktpolitik und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels verlassen. Die aktuellen Daten zur Entwicklung des Arbeitsvolumens zeigen aber, dass sie sich nicht parallel mit dem Anstieg der Erwerbstätigenzahl erhöht hat: 1991 gab es 38,7 Millionen und 2011 41,6 Millio-

²⁰ Vgl. Bernd Keller/Hartmut Seifert, *Atypische Beschäftigung und soziale Risiken. Entwicklung, Strukturen, Regulierung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn 2011.

²¹ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, *Licht und Schatten im Beschäftigungssystem. Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den letzten 20 Jahren*, in: *Arbeitsmarkt aktuell*, (2012) 2.

²² Vgl. zur Frauenerwerbstätigkeit den Beitrag von Friederike Maier in dieser Ausgabe.

nen Erwerbstätige. Zu erwarten wäre, dass das Arbeitsvolumen mit der höheren Anzahl der Erwerbstätigen steigt, doch 1991 wurde ein Arbeitsvolumen von 60,1 Milliarden und 2010 von 57,1 Milliarden Arbeitsstunden erfasst.²³ Da sich in dieser Zeitspanne das durchschnittliche Jahresarbeitsvolumen in Vollzeit nur geringfügig verändert hat, ist der Rückgang des Arbeitsvolumens auf die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit sowie der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen (die Teilzeitquote lag 1991 bei 15,7 % und 2010 bei 34,7 %).²⁴ Somit kann der Arbeitsmarkterfolg, dargestellt als Anzahl von Personen, auch auf die Arbeitskräfteverknappung in Form von geringerem Erwerbsvolumen zurückgeführt werden.²⁵

Das subjektive Wohlstandsempfinden wird nicht automatisch durch Erwerbstätigkeit erhöht, im Gegenteil: Wenn eine Beschäftigung mit einem hohen Risiko behaftet ist und zu Armut in Arbeit (*working poor*) führen kann, kann es zu sozialer Ausgrenzung kommen.²⁶ Gerade die Abnahme von Normalarbeitsverhältnissen kann zur Verbreitung von Abstiegsängsten in der Bevölkerung führen. Dies gilt nicht nur für Erwerbstätige, die von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht sind, sondern auch für die Mittelschicht in durchaus gesicherten Verhältnissen. Gerade für Deutsch-

²³ Vgl. Dominik Asef/Susanne Wanger/Ines Zapf, *Statistische Messung des Arbeitseinsatzes*, in: *Wirtschaft und Statistik*, (2011) 11, S. 1058–1064.

²⁴ Vgl. ebd.

²⁵ Dies auch deshalb, weil ein Teil der Teilzeitbeschäftigten dies unfreiwillig tut, von sich aus also mehr arbeiten möchte. 2008 waren 5,5 % aller Erwerbstätigen unfreiwillig in Teilzeit. Vgl. Martina Rengers, *Unterbeschäftigung und Teilzeitbeschäftigung*, in: *Wirtschaft und Statistik*, (2009) 9, S. 886–907. Hiervon sind vor allem Frauen betroffen: Fast die Hälfte der Frauen, die in einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung sind, und zwei Drittel der Frauen in geringfügiger Beschäftigung würden gerne Vollzeit arbeiten. Vgl. Susanne Wanger, *Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten*, IAB-Kurzbericht 9/2011.

²⁶ Vgl. Martin Kronauer, *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt/M. 2002; Heinz Bude, *Das Problem der Exklusion*, Hamburg 2006. Immerhin bekommen 1,37 Millionen Erwerbstätige neben ihrem nicht existenzsichernden Einkommen noch aufstockende Leistungen aus dem SGB II. Von denen gehen 570 000 Personen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, 332 000 sogar im Vollzeiterwerb. Vgl. *Mitbestimmung*, (2012) 1–2, S. 7.

land wird solch eine schichtenübergreifende Abstiegsangst diagnostiziert.¹²⁷

Bisher war Vollbeschäftigung ein Ergebnis des Ausgleichs von Angebot an und Nachfrage nach Erwerbsarbeit, also Arbeit, die über den Arbeitsmarkt gehandelt wird. Dabei gibt es zweierlei zu bedenken: Zum einen kann die Zahl derjenigen, die offiziell Arbeit anbieten, schwanken und zum anderen können die dabei ausgeübten Tätigkeiten ebenfalls stark variieren. Berücksichtigt man dies, so gibt es neben der Erwerbsarbeit insbesondere noch den großen Bereich der Schattenwirtschaft und der Hausarbeit, wodurch der Beschäftigungsstand unterbewertet wird. Letzteres umfasst all jene Tätigkeiten, die man selber erledigt, die man aber auch durch Dritte entweder in Form von Erwerbsarbeit oder als Schwarzarbeit erledigen lassen könnte. Versucht man diese Größen zu bewerten und zu berechnen, so könnte dies das Bruttoinlandsprodukt um etwa ein Drittel erhöhen¹²⁸ und Vollbeschäftigung eine andere Qualität beimessen. Die Aufteilung der Tätigkeiten zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit ist allerdings nicht fix, sondern durch staatliche Maßnahmen veränderbar. So wurden in den vergangenen Jahren mit den Minijobregelungen für Haushalte versucht, Anreize so zu setzen, dass Schwarzarbeit in privaten Haushalten in offizielle geringfügige Beschäftigung umgewandelt wird beziehungsweise Schwarzarbeit dort gar nicht erst entsteht.

Der Beschäftigungsstand kann schließlich auch überbewertet werden, insofern die verdeckte Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt wird. Verdeckt arbeitslos sind nicht arbeitslos gemeldete Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, das heißt aktiv nach Beschäftigung suchen, auf eine gute Arbeits-

¹²⁷ Vgl. Aysel Yollu-Tok, Die fehlende Akzeptanz von Hartz IV, Baden-Baden 2009. Hier zeigt sich, dass die Abstiegsängste trotz Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten mit der Einführung des SGB II zugenommen haben. Vgl. Markus M. Grabka/Joachim R. Frick, Schrumpfende Mittelschicht. Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, in: DIW Wochenbericht, 75 (2008) 10, S. 101–108.

¹²⁸ Vgl. Dennis Ostwald/Werner Sesselmeier, Das Arbeits-BIP. Eine umfangreiche Berücksichtigung der Arbeitsleistung bei der Wohlstandsberechnung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2011.

marktlage warten oder sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden. Definiert wird dieser Personenkreis auch als „Stille Reserve“. Die verdeckte Arbeitslosigkeit lag 2010 bei 943 000, wovon 649 000 Personen ausschließlich „Stille Reserve“ in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren.¹²⁹

Fazit: Vollbeschäftigung ist kein zeit- und gesellschaftsloses Konstrukt

Erwerbstätigkeit ist ein zentrales Merkmal für materielle und soziale Absicherung des Individuums und trägt makroökonomisch zum nachhaltigen Wirtschaftswachstum und gesellschaftlich zu höherem Wohlstand bei. Der Begriff der Vollbeschäftigung ist ein theoretisch idealtypischer Zustand, der so nicht erreicht werden kann, da zumindest immer ein bestimmter Teil an Sucharbeitslosigkeit herrschen wird. Die zeit- und gesellschaftslose Definition, dass Vollbeschäftigung der Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage ist, macht deren wirtschaftspolitische Anwendung unmöglich, weshalb „Vollbeschäftigung“ in einen zeitlichen und gesellschaftlichen Rahmen eingebettet werden muss, um deren Wohlstands- und Wohlfahrtsfunktion gerecht zu werden. Daher ist bei Vollbeschäftigung doch eher ein hoher Beschäftigungsstand gemeint, der normativ bestimmt werden muss: Welche Arbeitslosenquote kann in Anbetracht der Arbeitsmarktbeschaffenheit seitens der Gesellschaft getragen werden? Trägt jegliche Art der Beschäftigung zu Wohlstands- und Wohlfahrteffekten bei?

Gerade in Deutschland haben die Arbeitsmarktreformen und die damit einhergehenden neuen Beschäftigungsformen zu einem Wandel des Begriffs der Vollbeschäftigung geführt, eine Entwicklung, die sich als Vollbeschäftigungsmaßstab entgegen der gesellschaftlichen Vorstellung der Normalarbeitsverhältnisse bewegt. Vollbeschäftigung ist also kein zeit- und gesellschaftsloses Konstrukt, sondern ganz im Gegenteil abhängig von der jeweiligen gesellschaftlichen Organisation von Arbeit.

¹²⁹ Vgl. Johann Fuchs et al., Prognose 2010/2011. Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an, IAB-Kurzbericht 18/2010.

Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktlage hat sich zuletzt deutlich verbessert und der Aufwärtstrend könnte sich nach den vorliegenden Prognosen weiter fortsetzen.

Martin Dietz

Dr. rer. pol., geb. 1971; kommissarischer Leiter der Forschungs- und Koordinationsstelle für den Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg.
martin.dietz@iab.de

Michael Stops

Diplom-Volkswirt, Diplom-Verwaltungswirt, geb. 1977; Referent beim Vizedirektor des IAB (s. o.).
michael.stops@iab.de

Ulrich Walwei

Dr. rer. pol., geb. 1958; Vizedirektor des IAB (s. o.).
ulrich.walwei@iab.de

Wachstum, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und zu guter Letzt ein hoher Beschäftigungsstand oder im besten Fall „Vollbeschäftigung“.

Vollbeschäftigung ließe sich also als eine Situation interpretieren, in der alle Personen, die zu bestimmten Bedingungen arbeiten können und sich dazu bereit erklärt haben, auch beschäftigt sind. Konkretisiert wird dieses Ziel häufig mit einer möglichst niedrigen Arbeitslosenquote. Dem Gesetz und seinen Kommentaren ist allerdings nicht zu entnehmen, ab welchem Wert der Arbeitslosenquote Vollbeschäftigung gegeben ist.

Eine Situation mit geringer Arbeitslosigkeit wäre allerdings aus volkswirtschaftlicher

Sicht nur dann optimal, wenn gleichzeitig die Zahl der offenen Stellen bei den Betrieben nicht zu hoch ausfällt. Begründung hierfür ist, dass Vollbeschäftigung in einer breiteren, gesamtwirtschaftlichen Perspektive die Auslastung aller Produktionsfaktoren voraussetzt. Eine Situation mit einer hohen ungedeckten Arbeitskräftenachfrage wäre hingegen als Zeichen für einen nicht ausgelasteten Kapitalstock zu werten.

Sicher ist, dass die Arbeitslosigkeit oder das Niveau der offenen Stellen niemals bei Null liegen werden, denn immer wird es Personen geben, die nicht friktionsfrei zwischen Beschäftigungsverhältnissen wechseln können, und ebenso werden Betriebe nicht immer den geeigneten Arbeitnehmer zu dem Zeitpunkt finden, zu dem eine Stelle vakant wird. Solche Friktionen sind durchaus funktional, denn es ist sinnvoll, Zeit für die Suche nach einer geeigneten Arbeitsstelle oder nach einem möglichst passenden Bewerber zu investieren. Diese Suchprozesse verbessern die Passung zwischen Angebot und Nachfrage und sind somit auch volkswirtschaftlich erwünscht. Unter diesem Gesichtspunkt läge Vollbeschäftigung also vor, wenn arbeitslose Personen nach einer angemessenen Zeit eine Beschäftigung finden können.¹ Außerdem sollte Langzeitarbeitslosigkeit keine nennenswerte Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir im folgenden Beitrag die aktuelle Arbeitsmarktpflege und fragen, ob in absehbarer Zeit eine auf diese Weise umschriebene Vollbeschäftigungssituation zu erwarten ist. Hierzu werden geeignete Indikatoren eingeführt, um anhand dieser die aktuelle Arbeitsmarktlage zu beschreiben. Das Fazit benennt Herausforderungen, die für eine weitere Verbesserung der Beschäftigungssituation zu bewältigen sind.

Wir danken Natascha Schubert für die wertvolle Unterstützung beim Erstellen dieses Beitrags.

¹ Von einem „magischen Viereck“ wird deshalb gesprochen, weil wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht alle Ziele gleichzeitig adressieren können und Konflikte zwischen den Zielen auftreten können.

² Vgl. Herrmann Gartner, Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie. Wie hoch will man springen?, in: IAB-Forum, (2008) 2, S. 9–13.

dynamischer Volkswirtschaften ist. Dass diese Ausdifferenzierung nicht notwendigerweise die Form atypischer Beschäftigung annehmen muss, dazu später mehr. Darüber hinaus deuten die Zusammenhänge der Veränderungen atypischer Beschäftigung und der Erwerbsbeteiligung darauf hin, dass es vor allem die unbefristete Teilzeitbeschäftigung ist, die eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung begünstigt, vor allem für Frauen. Befristung und Selbständigkeit sind dagegen keine Treiber höherer Erwerbsbeteiligung.

Aus diesen Beobachtungen lässt sich eine erste Schlussfolgerung für eine Neuordnung des Arbeitsmarkts ziehen: Prosperierende offene Volkswirtschaften und die (vor allem um Frauen) erweiterte Teilhabe am Erwerbsleben erfordern eine Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse, deren Risiken und Chancen durch die derzeitige Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vor weiteren Schlussfolgerungen gilt es jedoch zu fragen: Was sind die Gründe dieser Entwicklung? Was sind die damit verbunden spezifischen Chancen und Risiken? Was sind die Alternativen?

Zu den Gründen wäre viel zu sagen. Hier kann nur auf den zentralen Punkt hingewiesen werden, dass sich die Kluft zwischen nominaler und effektiver Beschäftigungsquote[¶] ausweitet, weil Unternehmen wie Beschäftigte zunehmend mit Übergängen zwischen „Aktivität“ und „Inaktivität“ rechnen müssen. Auslöser dafür sind, abgesehen von Urlauben, vor allem konjunkturell oder saisonal bedingte Kurzarbeit, Bildung oder Weiterbildung, Eltern- oder andere Pflegezeiten, Krankheit oder andere Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit. Leider gibt es hierzu weder verlässliche noch regelmäßige Statistiken. Ein nur grober, für die Komplexität der Übergangsdynamik jedoch unzureichender Indikator ist die Beschäftigungsquote nach Vollzeitäquivalenten, die seit einiger Zeit auch in den offiziellen Statistiken ausgewiesen wird (*Abbildung 2*).

Für die EU-27 betrug die Differenz im Jahr 2008 immerhin 5,5 Prozentpunkte (66 % no-

¶ Die nominale Beschäftigungsquote ist die Zahl der Personen in einem Lohnarbeitsverhältnis oder in Selbständigkeit; die effektive Beschäftigungsquote ist die Zahl der Personen, die aktuell am Arbeitsplatz sind.

minale Quote gegenüber 60,5 % effektive Quote), für Deutschland schon 10 Prozentpunkte (71 % vs. 61 %), und für die Niederlande sogar schon 17,5 Prozentpunkte (77 % vs. 59,5 %). Würde man Abwesenheiten vom Arbeitsplatz (bei Vollzeit- wie Teilzeitbeschäftigten) hinzuziehen, wäre mit einer wesentlich weiteren Kluft zwischen nominaler und effektiver Beschäftigungsquote zu rechnen. Selbst das Ziel der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EU-2020) von 75 % als Annäherung für Vollbeschäftigung ist zu tief gegriffen, wenn eine möglichst hohe effektive Beschäftigungsquote das Vollbeschäftigungsziel sein soll. Einige Länder, wie Schweden und die Niederlande, haben deshalb schon das nominale Beschäftigungsziel von 80 % in ihren nationalen Beschäftigungsprogrammen festgelegt.

Um die Leitidee „Übergänge müssen sich lohnen“ mit Substanz zu füllen, müssen die Chancen und Risiken dieser Formen der Übergangsbeschäftigung ins Auge gefasst werden. Dass Teilzeit zu höherer Inklusion am Arbeitsmarkt führt und auch mehr numerische Flexibilität bietet (hier vor allem Variation der Lage der Arbeitszeit), ist unmittelbar einsichtig. Wenig bekannt und erforscht sind die Folgen der Teilzeit für die Produktivität. Zumindest im Dienstleistungsbereich weist die Forschung recht eindeutig auf Produktivitätsgewinne, wenn es darum geht, Dienstleistungen kundenorientiert *just in time* und möglicherweise rund um die Uhr anzubieten. Die Kehrseite der Chancen von Teilzeit sind soziale Risiken, vor allem in Form mangelnder Alterssicherung. Die Risiken geringerer Bezahlung und Aufstiegsmöglichkeiten könnten durch konsequente Antidiskriminierungspolitik in Schach gehalten werden. Wenig beachtet wird das Unternehmensrisiko geringer funktionaler Flexibilität (beispielsweise Übernahme verschiedener Aufgaben), insbesondere bei geringfügiger Teilzeit. Arbeitsmarktpolitisch lässt sich daraus in aller Vorsicht (vielleicht überraschend und provozierend) der Schluss ziehen, dass die Zentrierung um eine Normalarbeitszeit gegen 30 Stunden pro Woche vielfältige Vorteile hätte.

Bei der Befristung sind die Risiken besonders stark ausgeprägt, insbesondere für die Arbeitnehmer: geringere Bezahlung, höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, höhere gesundheitliche Risiken. Das ist wohlbekannt und des-

