

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

62. Jahrgang · 14–15/2012 · 2. April 2012



Vollbeschäftigung?

Thomas Straubhaar

Wege zur Vollbeschäftigung

Hans-Jürgen Urban

Gute Arbeit: Leitbild zeitgemäßer Vollbeschäftigungspolitik

Aysel Yollu-Tok · Werner Sesselmeier

Vollbeschäftigung: zeit- und gesellschaftskontingenter Begriff

Martin Dietz · Michael Stops · Ulrich Walwei

Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt

Markus Promberger

Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft

Toni Pierenkemper

Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland

Friederike Maier

Ist Vollbeschäftigung für Männer und Frauen möglich?

Günther Schmid

Annäherungen an eine Politik der Vollbeschäftigung in Europa

Editorial

Mitten in Krisenzeiten staunt die Welt über das *German Job Miracle*: Die Zahl der Arbeitslosen lag im Februar 2012 bei knapp über drei Millionen, die Arbeitslosenquote bei 7,4 Prozent, die Zahl der Erwerbstätigen ist auf über 41 Millionen gestiegen – ein beneidenswerter Zustand im wiedervereinigten Deutschland nicht nur im Vergleich zur Situation etwa in Griechenland oder Spanien. Befinden wir uns auf dem Weg zur „Vollbeschäftigung“, wie sie bisher nur ein einziges Mal in der Geschichte der Bundesrepublik, im „Goldenen Zeitalter“ der 1960er Jahre erreicht wurde? Oder ist das Vollbeschäftigungsziel eine Illusion, ja ein Mythos?

Von Arbeitslosenquoten von unter drei Prozent wie in den Jahren 1958 bis 1974 sind wir weit entfernt. Hinter dem Beschäftigungswunder der frühen Bundesrepublik stand eine historische Sondersituation: die Durchsetzung des auf standardisierter Massenproduktion und Massenkonsum beruhenden fordistischen Produktionssystems und der damit verbundenen sozialen Integration der Arbeiter im Wiederaufbauboom nach dem Zweiten Weltkrieg – unter weitgehendem Ausschluss von Frauen aus dem Arbeitsmarkt. Das sogenannte Normalarbeitsverhältnis, das zu jener Zeit institutionalisiert wurde, ist heute für viele Menschen nicht mehr zu haben – das aktuelle „Jobwunder“ beruht zu einem erheblichen Teil auf der Ausweitung atypischer, nicht selten prekärer Beschäftigung.

Warum halten dennoch viele am Ziel Vollbeschäftigung, wie immer auch definiert, fest? Ein hoher Beschäftigungsstand kann für wirtschaftliche Nachfrage und Wachstum sorgen, und finanzielle Ressourcen wie auch gesellschaftliche Anerkennung sind eng mit der Teilhabe am Erwerbsarbeitsleben verknüpft, ebenso der Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherungssysteme. Wer diesen Zusammenhang nicht aufbrechen will, etwa durch Einführung eines Grundeinkommens, der muss in Wahlkampfzeiten vor allem immer noch das eine glaubhaft versichern können: eine wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, die bestehende Arbeitsplätze sichert und neue schafft.

Anne Seibring

Thomas Straubhaar

Wege zur Vollbeschäftigung

Essay

Voller Bewunderung schaut die Welt auf Deutschland. Mit *German Miracle* oder mit „deutschem Jobwunder“ wird bezeichnet, was sich hierzulande abspielt.[¶] Das für die meisten schon zur Utopie gewordene Ziel der Vollbeschäftigung könnte bereits in wenigen Jahren Wirklichkeit werden.[¶] Deutschland, dank Marshallplan und Sozialer Marktwirtschaft wie Phönix

Thomas Straubhaar
Dr. rer. pol., geb. 1957;
Professor an der Universität
Hamburg; Leiter des
Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI),
Heimhuder Straße 71,
20148 Hamburg.
straubhaar@hwwi.org

aus der Asche des Zweiten Weltkriegs aufgestiegen, dann erst zum Wirtschaftswunder und später nach der Wiedervereinigung zum kranken Mann Europas gewandelt, hat sich mittlerweile zum europäischen Kraftprotz entwickelt. Von vielen bewundert, anderen nachgeahmt und manchen neidisch bis misstrauisch beäugt, ist Deutschland wiederum und wie vor hundert Jahren das wirtschaftliche Gravitationszentrum Europas, um das sich heutzutage alles dreht. Zugleich ist es der makroökonomische Musterschüler, der für alle anderen nicht nur Vorbild, sondern auch das Maß aller Dinge ist.

In der Tat sind die deutschen Erfolgswerte beeindruckend. Das gilt sowohl für das Niveau wie die Dynamik makroökonomischer Kennziffern.[¶] Deutschland erwirtschaftet etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Europäischen Union, Frankreich nicht einmal ein Sechstel, Großbritannien und Italien nur je gut ein Achtel. In den vergangenen beiden Jahren wuchs die deutsche Wirtschaftsleistung real insgesamt um 6,8 % und damit rund doppelt so stark wie jene des Euro-Raums (3,4 %) oder die französische (3,1 %), britische (2,5 %) oder italienische (2,0 %). Die Staatsverschuldung ist in Deutschland im vergangenen Jahr zurückge-

gangen. In allen anderen Ländern des Euro-Raums (außer Estland) ist sie gestiegen. Noch eindrücklicher fällt ein Vergleich der Beschäftigungssituation aus. In Deutschland sank die (standardisierte) Arbeitslosenquote von 7,1 % 2010 auf 5,8 % 2011. In Frankreich verharrte sie auf dem weit höheren Niveau von 9,8 %, in Italien ging sie lediglich von 8,4 % auf 8,1 % zurück, in Großbritannien blieb sie unverändert bei 7,8 %. Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat somit die Krise im internationalen Vergleich mehr als gut überstanden.

Die deutsche Beschäftigungsentwicklung der vergangenen Jahre ist weder mit früheren Abschwungphasen vergleichbar noch mit den wesentlich ungünstigeren Entwicklungen in den meisten anderen Industrieländern. Obwohl die gesamtwirtschaftliche Produktion erst allmählich wieder das Vorkrisenniveau von Anfang 2008 erreichte, hat sich die Arbeitsmarktlage verbessert. Trotz Euro-Krise und weltweiten Rezessionsängsten waren 2011 im Jahresdurchschnitt lediglich 2 976 000 Personen arbeitslos gemeldet, 263 000 weniger als im Vorjahr.[¶] Ebenso erfreulich entwickelten sich Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Sie nahmen 2011 weiter zu. Ende des Jahres lag die Zahl der Erwerbstätigen bei 41,5 Millionen und damit um 572 000 höher als im Vorjahr; und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichte 29 Millionen, was einem Zuwachs von

[¶] Vgl. The Economist: Germany: Europe's engine: Special Report vom 13. März 2010; Michael C. Burda/Jennifer Hunt, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession, in: Brookings Papers on Economic Activity, 42 (2011) 1, S. 273–335; Jens Boysen-Hogrefe/Dominik Groll, The German Labour Market Miracle, in: National Institute Economic Review, 214 (2010) 1, S. R38–R50.

[¶] Vgl. Michael Bräuninger/Jörg Hinze, Vollbeschäftigung in Reichweite – Eine Projektion, in: Thomas Straubhaar (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Hamburg 2011, online: www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Studien/Vollbeschaeftigung_final.pdf (21.2.2012), S. 12–26.

[¶] Für die Datengrundlage dieses Abschnitts vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2011 vom 11.10.2011, online: www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/data/forecasts/forecasts_container/GD20111013/GD-Herbst-11.pdf (21.2.2012).

[¶] Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt im Dezember und im Jahr 2011, Presse Info 001 vom 3.1.2012, online: www.arbeitsagentur.de/nn_27030/zentraler-Content/Pressemeldungen/2012/Presse-12-001.html (22.2.2012).

721 000 gegenüber 2010 entspricht.[¶] Das sind ungläubliche Rekorde. Nie waren im wiedervereinigten Deutschland weniger Menschen ohne Arbeit, nie hatten mehr Menschen eine Beschäftigung. Noch vor Kurzem hätte man von solchen Erfolgen nicht zu träumen gewagt. Die Beschäftigungsentwicklung verblüfft, weil sie trotz einer Globalisierung zustande kommt, 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, was viele Skeptiker bewogen hatte, von einem „Ende der Arbeit“ zu reden. Nichts davon ist geschehen. Die südasiatischen Arbeiter haben deutsche Facharbeiter nicht verdrängt, sondern ergänzt. Und Maschinen haben den Menschen nicht ersetzt, sondern leistungsfähiger werden lassen.

Gründe für die Beschäftigungserfolge

Das *German Job Miracle* hat viele Gründe. Auf der Mikroebene sind deutsche Firmen international und zwar weltweit hochgradig wettbewerbsfähig, auch da liegt ein Unterschied zum übrigen Europa. Auf der Makroebene hat der gemeinsame europäische Binnenmarkt den deutschen Unternehmen die Möglichkeit geschaffen, die mikroökonomische Überlegenheit europaweit auszunutzen. Aus Deutschland wurden vergangenes Jahr erstmals Güter im Wert von mehr als einer Billion Euro ins Ausland verkauft. Entsprechend robust sind die Absatzentwicklung und damit die Beschäftigungslage.

Entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist die weltweite Technologieführerschaft einiger 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. Das bedeutet nicht einen Verzicht auf Dienstleistungen. Aber im Kern steht immer noch die industrielle Wertschöpfung. Sie wird durch industriennahe Dienstleistungen

und Software ergänzt. Zusammen bilden industrielle Hardware und industriebezogene Software eine perfekte Symbiose, die weniger in Form von Produkten als vielmehr in klug durchdachten Prozessketten daherkommt. Dies sorgt für stabile Beschäftigungsverhältnisse auch bei konjunkturell schwierigen Umständen. Die ausgeprägte Lohnzurückhaltung der Belegschaften und die als Folge davon gegenüber der Konkurrenz attraktiver gewordenen Lohnstückkosten haben dazu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

In Teilen hat während der Rezession 2008/2009 auch die staatlich geförderte Kurzarbeit zur Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen. Darüber hinaus wurden aber auch „atmende“ Arbeitszeitkonten genutzt, die in guten Zeiten Überstunden und in schlechteren Tagen ein Abbummeln ermöglichen. Hier zeigt sich, dass sich die Arbeitgeber stärker als in früheren Abschwungphasen darüber bewusst sind, wie sehr sie auf das Wissen und die spezifischen Fähigkeiten ihrer Belegschaften angewiesen sind. Um das für den langfristigen Betriebserfolg unverzichtbare „Humankapital“ nicht kurzfristiger Krisen wegen zu verlieren, „horteten“ sie qualifizierte Arbeitskräfte. Firmen behalten ihre Fachkräfte auch unter schwierigen Zeiten, um für einen später erhofften und erwarteten Aufschwung gut gerüstet zu sein und ihre Produktion rasch wieder nach oben fahren zu können. Deshalb wurden Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten auch im Interesse der Unternehmen so häufig als Flexibilisierungsmaßnahmen gewählt. Aus Sicht der Betriebe spielt schließlich auch die, wenn auch erst schwach und langsam, nun doch bereits zunehmend spürbare, demografische Entwicklung eine verstärkende Rolle. Die schrumpfende Zahl jüngerer Menschen lässt einen Fachkräftemangel entstehen. Da werden auch ältere Arbeitnehmer wieder wertvoller. Es wird attraktiver, bei vorübergehender Unterauslastung Belegschaften länger zu halten und auf Entlassungen zu verzichten.

Vor allem aber haben die Hartz-Reformen der rot-grünen Regierung Gerhard Schröders in den Köpfen der Deutschen mehr verändert, als gemeinhin wahrgenommen wird. Sie haben Wille und Bereitschaft gestärkt, so rasch wie möglich aus der Arbeitslosigkeit wieder zurück in die Beschäftigung zu drängen. Fördern und Fordern ist heute akzeptierte Realität ge-

[¶] Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt im Januar 2012, PresseInfo 004 vom 31. 1. 2012, online: www.arbeitsagentur.de/nn_27030/zentraler-Content/Pressemeldungen/2012/Presse-12-004.html (22. 2. 2012).

worden. Flexibilität für betriebliche Bündnisse für Arbeit und ein Verzicht der Belegschaften auf überrissene Lohnforderungen im Tausch gegen Beschäftigungsgarantien sind gang und gäbe. Alles in allem hat sich Deutschland in den vergangenen zwölf Jahren enorm verändert, stärker wohl als das übrige Europa. Es hat jene strukturellen Reformen und Modernisierungsschritte angepackt, die allen anderen Euro-Ländern noch bevorstehen.

Wege Richtung Vollbeschäftigung

Was bleibt nun zu tun, damit die positive Dynamik Richtung Vollbeschäftigung in Deutschland ihren Schwung behält? Wann und unter welchen Bedingungen kann Vollbeschäftigung erreicht werden? Zum einen muss die erfolgreiche Politik der vergangenen Jahre fortgeführt werden, zum anderen müssen weitere Reformen erfolgen, um noch vorhandene Strukturprobleme am Arbeitsmarkt zu lösen.⁶

Festhalten an den Hartz-Reformen. Der Beschäftigungserfolg in Deutschland ist teilweise die Folge eines Rückgangs der strukturellen Arbeitslosigkeit.⁷ Dies wiederum ist wesentlich auf die Arbeitsmarktreformen in der vergangenen Dekade zurückzuführen. Die grundsätzlichen Linien dieser Reformen wurden im Gutachten des Sachverständigenrats (2002) eingefordert.⁸ Ein wichtiger Teil der Reformen war der Übergang von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Diese Reformen begannen mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2001 und endeten mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundversicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige 2005.⁹ Trotz des offensichtlichen Erfolgs der Reformen wird derzeit darüber diskutiert, ob diese Anpassungen der Arbeitsmarktpolitik an die Erfordernisse der Zeit zurückgenommen werden sollen. Dies würde die bisher erreichte Entwicklung und damit einen weiteren Weg zur Vollbeschäftigung gefährden.

⁶ Vgl. T. Straubhaar (Anm. 2).

⁷ Vgl. Alkis Otto/Christina Boll, Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: T. Straubhaar (Anm. 2), S. 51–69.

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden 2002.

⁹ Vgl. Joachim Möller et al., Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz – Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht 29/2009.

Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Von entscheidender Bedeutung für das Vollbeschäftigungsziel ist eine deutliche Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit. Derzeit sind über eine Million Arbeitslose länger als ein Jahr arbeitslos. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist seit 2005 zwar deutlich zurückgegangen. In Teilen ist dies auf die gute konjunkturelle Entwicklung in den Jahren 2005 bis 2008 zurückzuführen. In der Regel haben aber „normale“ Arbeitslose mehr vom Konjunkturverlauf profitiert als Langzeitarbeitslose. Die Entwicklung zwischen 2005 und 2008 deutet auch aus diesem Grund darauf hin, dass sich die Situation am Arbeitsmarkt strukturell geändert hat. Langzeitarbeitslosigkeit ist sehr häufig mit bestimmten individuellen Merkmalen verbunden, die zu geringeren Einstellungschancen dieser Personengruppen führen. Zu diesen gehören neben dem Alter insbesondere das Bildungsniveau und die familiäre Situation: Unter den Langzeitarbeitslosen finden sich vor allem Ältere, überproportional häufig gering Qualifizierte und auch besonders viele Alleinerziehende.

Einstellungschancen von Älteren verbessern. Die Arbeitslosenquote ist in den verschiedenen Altersgruppen, mit Ausnahme der Jugendarbeitslosigkeit, weitgehend konstant.¹⁰ Aber die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen nehmen mit dem Alter zu. Da die Wahrscheinlichkeit, entlassen zu werden, mit dem Alter abnimmt, ist die höhere Arbeitslosigkeit wesentlich auf eine geringere Einstellungswahrscheinlichkeit zurückzuführen. Diese dürftige Einstellungsdynamik führt dann auch zu einer verlängerten durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit. Für die geringe Dynamik auf dem Markt für ältere Arbeitnehmer gibt es verschiedene Gründe: Einer besteht darin, dass Ältere im Vergleich zu ihrer Produktivität höhere Löhne verlangen. Hier sind flexiblere Tarife die Lösung.

Eine andere Ursache liegt darin, dass für ältere Arbeitnehmer betriebspezifische Investitionen in „Humankapital“ weniger rentabel sind als für jüngere. Sowohl aus Sicht der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber

¹⁰ Vgl. Alexander Reinberg/Markus Hummel, Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform, IAB-Forschungsbericht 9/2007.

reduziert sich damit der Anreiz, in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Dies könnte sich aufgrund des demografischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels ändern. Durch beide Entwicklungen werden Investitionen in das „Humankapital“ auch bei älteren Arbeitnehmern aus Unternehmenssicht rentabler. Die eingeschränkten Möglichkeiten zum Vorruhestand in Verbindung mit der länger andauernden Nachfrage nach der eigenen Arbeitskraft verbessern auch die Bildungsanreize für ältere Arbeitnehmer. Im Gegensatz dazu ist die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I kontraproduktiv. Um die Einstellungsdynamik zu erhöhen, ist eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts für ältere Arbeitnehmer besonders bedeutsam.

Bessere Chancen für gering Qualifizierte. Bildung ist eine der wesentlichen Determinanten der Arbeitslosigkeit. So hatten nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im September 2010 in Deutschland 43 % der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dabei betrug der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Rechtskreis SGB III nur 23 %, im Rechtskreis SGB II, in dem die Langzeitarbeitslosen sehr viel stärker vertreten sind, lag der Anteil bei 54 %. Im Bereich der gering Qualifizierten können zum Teil arbeitsmarktpolitische Programme helfen. Wesentlich ist es aber auch, Stellen für gering Qualifizierte zu schaffen. Impulsgeber für diese Entwicklung könnte der Dienstleistungssektor, darunter insbesondere der Gesundheitssektor, sein. Hier ist schon in den vergangenen Jahren die Beschäftigung stark ausgeweitet worden und aufgrund des demografischen Wandels wird sich dieser Trend fortsetzen. Allerdings besteht bei der Beschäftigung von gering Qualifizierten häufig das Problem, dass deren Produktivität nur geringe Löhne erlaubt. Gegebenenfalls liegen diese nur wenig über oder sogar unterhalb 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 die Mindestlöhne die Beschäftigung dieser Gruppe verhindern und damit das Problem der Arbeitslosigkeit vergrößern.

Zwei zentrale Punkte bieten sich an, die Beschäftigung und die relative Lohnposition von gering Qualifizierten zu verbessern. Derzeit ist die Belastung mit Abgaben im unteren Lohnbereich in Deutschland noch immer sehr hoch. So führen schon die Sozialabgaben für sozialversicherungspflichtige Einkommen dazu, dass die Nettoeinkommen 40 % unterhalb der Arbeitskosten liegen. Sofern das Einkommen zum Eingangssteuersatz von 14 % besteuert wird, liegt die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen über 50 % – abgesehen von sonstigen indirekten Arbeitskosten. Damit die Arbeitskosten durch die Produktivität gedeckt sind und es zugleich Arbeitsanreize für gering Qualifizierte gibt, muss diese Schere geschlossen werden. Insofern besteht eine wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigung von gering Qualifizierten in der Absenkung der lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträge. Dies kann durch weitere Steuerfinanzierung geschehen. Alternativ könnte aber auch ein größerer Teil der Sozialabgaben unabhängig vom Einkommen erhoben werden.

Arbeitskosten und Löhne orientieren sich an der individuellen Produktivität der Beschäftigten. Im Gegensatz dazu sind sozialverträgliche Mindeststandards vom Einkommen und von der sozialen und familiären Situation abhängig. Deshalb müssen die Löhne von bestimmten Arbeitnehmern durch Zuschüsse ergänzt werden. 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 versuchen, einen möglichst hohen Lohn zu erhalten. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist es auch nicht möglich, dass die Arbeitgeber den Lohn auf Kosten der Allgemeinheit nach unten drücken.

Für die weitere Entwicklung der Beschäftigung ist es daher von besonderer Bedeutung, die Zahl der gering Qualifizierten zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, die in den nächsten Jahren demografisch bedingt ausscheidenden Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen durch solche mit besseren Qualifikationen zu ersetzen. Dies setzt eine Verbesserung des Schul- und Bildungssystems voraus. Insofern sind die weiteren Arbeitsmarktentwicklungen wesentlich von der Bildungspolitik abhängig.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärken. Eine weitere wesentliche Gruppe im Bereich der Langzeitarbeitslosen sind die Alleinerziehenden. Sie sind mit durchschnittlich 47 Wochen im Vergleich zu 33 Wochen bei den Arbeitslosen insgesamt deutlich länger ohne Beschäftigung. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist mit 41 % unter den arbeitslosen Alleinerziehenden besonders ausgeprägt im Vergleich zu einem Anteil von 33 % unter allen Arbeitslosen. Gleichzeitig sind die alleinerziehenden Arbeitslosen im Schnitt besser qualifiziert als die Langzeitarbeitslosen insgesamt. Insofern ist von Seiten des Arbeitsmarkts eine Verbesserung der Beschäftigungssituation möglich. Voraussetzung dafür ist jedoch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beispielsweise durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote, aber auch durch vermehrte Teilzeitstellen.¹¹ Außerdem bedarf es einer Qualifikationsoffensive für gering qualifizierte Alleinerziehende, insbesondere jener mit Bezug von Arbeitslosengeld II. 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.

Bildungsinvestitionen sind Zukunftsinvestitionen. Um das Ziel der Vollbeschäftigung realisieren zu können, bedarf es neben einer gezielten Politik, die auf Langzeitarbeitslosigkeit gerichtet ist, einer Politik, die auf die Fachkräfte zielt. Das kann nur gelingen, 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 „Human-kapital“ die Kapitalintensität und damit die Arbeitsproduktivität – auch der geringer Qualifizierten. Darüber hinaus sind qualifizierte und gering qualifizierte Arbeit in Teilen komplementäre Faktoren. Und letztlich entsteht durch steigende Beschäftigung und

¹¹ Vgl. Michael Bräuninger/Andreia Tolciu/Ulrich Zierahn, Arbeitszeitflexibilisierung als Wettbewerbsvorteil. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hamburg 2010.

Einkommen von qualifizierten Arbeitskräften zusätzliche Güternachfrage, die zu einer Verbesserung der Beschäftigung insgesamt beiträgt. Deshalb sollte eine Politik der Vollbeschäftigung nicht nur einseitig, sondern mehrseitig sein. Sie soll die Schwachen stärken, ohne die Stärkeren zu vernachlässigen.

Fazit

In den Jahren seit 2005 hat die Beschäftigung in Deutschland stark zugenommen, und die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sprechen dafür, dass diese erfreuliche Entwicklung in den nächsten Jahren andauert. Vor diesem Hintergrund könnte die Arbeitslosenquote im Jahr 2015 unter 5 % fallen. Damit dies möglich wird, müssen jedoch verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Aus makroökonomischer Perspektive sind weiterhin beschäftigungskonforme Tarifabschlüsse notwendig. Sollten die Lohnabschlüsse über dem Verteilungsspielraum liegen, würde das Wachstum gebremst und der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit verzögert. Große Anpassungserfordernisse bestehen auf regionaler Ebene. So werden weiterhin große regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten bestehen bleiben. Wegen des Fachkräftemangels in prosperierenden Regionen wird es für die dort angesiedelten Unternehmen wichtig, Arbeitskräfte aus strukturschwachen Regionen anzuwerben und deren Mobilitätsbereitschaft aktiv zu fördern. Dies sollte nicht durch staatliche Maßnahmen der Regionalförderung oder der Arbeitsmarktpolitik konterkariert werden.

Arbeitslosigkeit ist in vielen Fällen ein Bildungsproblem. Hier ist es bedeutsam, dass die Bildungspolitik zukünftig für eine bessere Qualifikation der Erwerbstätigen sorgt. Um die Beschäftigungschancen der derzeit gering Qualifizierten zu verbessern, muss die Flexibilität am Arbeitsmarkt weiter erhöht werden. Außerdem muss der Arbeitslosigkeit von Alleinerziehenden durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf begegnet werden. Wesentlich ist, dass sozial- und bildungspolitische Probleme nicht durch Eingriffe in den Arbeitsmarkt bekämpft, sondern über Sozial- und Bildungspolitik und gegebenenfalls über direkte Transfers und Hilfe geregelt wird.

Hans-Jürgen Urban

Gute Arbeit: Leitbild einer zeitge- mäßigen Vollbeschäfti- gungspolitik

Essay

Die Stimmung scheint gut: Wenn heute über den Arbeitsmarkt gesprochen wird, dann überschlagen sich die Erfolgsmeldungen. Die Zahl der

Hans-Jürgen Urban

Dr. phil., geb. 1961;

geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall,

Wilhelm-Leuschner-Straße 79,

60329 Frankfurt/M.

hans-juergen.urban@

igmetall.de

Beschäftigten bricht mit 41 Millionen alle Rekorde und die Arbeitslosigkeit ist deutlich gesunken. Eine Arbeitslosenzahl an der Drei-Millionen-Grenze gab es nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zuletzt 1992. Das macht Hoffnung, dass das Ziel Vollbeschäftigung zukünftig erreichbar sein könnte. Das war einmal anders: Arbeitssparender technischer Fortschritt, Kosten- und Produktivitätsdruck der globalen Konkurrenz und verfestigte Massenarbeitslosigkeit haben in den Debatten der vergangenen beiden Dekaden die Befürchtung genährt, das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ sei gekommen. Wenn der Gesellschaft die Arbeit ausgehe, so wurde gefolgert, könne Vollbeschäftigung kein realistisches Ziel mehr sein. Unter diesen Bedingungen hielten die Einen die Zeit reif für die Förderung einer Alternativökonomie und für Strategien der Existenzsicherung außerhalb der Erwerbsarbeit.¹ Andere wollten sich nicht von der Erwerbsarbeit verabschieden, kritisierten zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten als Wachstumsbremse und propagierten eine „aktivierende Arbeitsmarktstrategie“. Ausgangspunkt war dabei die Vorstellung, „dass es durchaus möglich sei, über niedrige Leistungen und mehr Druck die Mobilität der Arbeitslosen zu erhöhen und damit die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren“.² Arbeitslose sollten ihre Erwartungen an Einkommen und soziale Sicherheit zurücknehmen und

auch sozial prekäre Arbeitsverhältnisse akzeptieren. Vor allem die rot-grüne Bundesregierung (1998–2005) folgte im Rahmen ihrer „Agenda-Politik“ diesem Leitbild der „Aktivierung“. Hinzu kamen Maßnahmen, die der „Insider-Outsider-Theorie“³ folgten und zu hohe arbeitsrechtliche Standards als Ursache für den Ausschluss von gering qualifizierten Arbeitskräften vom Arbeitsmarkt betrachteten. Regulierungen des Arbeits- und Sozialrecht wurden durch Lockerung von Regulierungen so umgestaltet, dass die „Flexibilität ‚an den Rändern‘ durch die Erleichterung atypischer Beschäftigungsformen mit geringerem Schutz“ erhöht wurde.⁴

Doch sowohl das Szenario des „Endes der Arbeitsgesellschaft“ als auch das Leitbild einer „rundum-flexiblen“ und prekären Vollbeschäftigungspolitik müssen heute als gescheitert angesehen werden. So unterstellte die Vorstellung eines Ausstiegs aus der Erwerbsarbeit unrealistisch weite Verteilungsspielräume, überschätzte die Möglichkeiten eines nicht-kommerziellen Alternativsektors und machte den Lebensentwurf einer kleinen gesellschaftlichen Minderheit voreilig zum normativen Leitbild einer ganzen Gesellschaft. Und auch eine Politik der „prekären Vollbeschäftigung“, die mit ihren Aktivierungs- und Deregulierungskonzepten auf den Ausbau eines ungeschützten Niedriglohnssektors setzt, vermag weder aus arbeitsmarkt- noch aus sozialpolitischer Sicht zu überzeugen. So zeigt schon eine ehrliche Bilanz der aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt, dass nicht einmal die angeblichen Erfolgswerte einer genauen Überprüfung standhalten. Gründe genug, um nach einer Alternativstrategie zu suchen.

¹ Vgl. Claus Offe, Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 45 (1994) 12, S. 796–806.

² Stefan Sell, Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft, in: Dominik Haubner/Erika Metzger/Hermann Schwengel (Hrsg.), Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg 2005, S. 285–319, hier S. 302.

³ Werner Sesselmeier, Deregulierung und Regulierung der Arbeitsmärkte im Lichte der Insider-Outsider-Theorie, in: WSI-Mitteilungen, 54 (2004) 3, S. 125–131.

⁴ Raimund Waltermann, Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?, in: Beilage zur Neuen Juristischen Wochenzeitung, (2010) 3, S. 81–85, hier: S. 82.

Prekarisierung und soziale Ungleichheit als Programm für Vollbeschäftigung?

Eine kritische Debatte über aktuelle und zukünftige Anforderungen an eine zeitgemäße (Voll-)Beschäftigungspolitik hat mit einer realistischen und ehrlichen Analyse der Arbeitsmarktentwicklung zu beginnen. Dabei lässt ein genauer Blick schnell deutlich werden, dass das Bild des weitgehend problemfreien Arbeitsmarktes die Wirklichkeit nur sehr verzerrt wiedergibt.

1. In Deutschland werden nicht alle Arbeitslosen in der offiziellen Statistik auch als arbeitslos erfasst. So gelten Über-58-Jährige, die zwölf Monate Hartz IV beziehen, ohne ein Jobangebot bekommen zu haben, nicht als arbeitslos. Auch Personen, die an Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen, werden nicht als arbeitslos erfasst. Nimmt man die Gruppe der Nicht-Erfassten hinzu, so liegt die Zahl der Arbeitslosen weit über der offiziellen Zahl und trübt damit deutlich die Erfolgsmeldungen. Dies gilt umso mehr, wenn zudem ein näherer Blick auf die Gruppe der Arbeitslosen geworfen wird. Dann stellt man fest: Langzeitarbeitslose profitieren vom Aufschwung kaum. Ihre Zahl nahm von Januar 2011 bis Januar 2012 nur um knapp 6 % ab, während sie bei denjenigen, die nur kurz arbeitslos sind, um fast 12 % zurückging. Hier droht ein Sockel verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit.

2. Die Erfolgsmeldungen über die quantitative Entwicklung der Erwerbstätigkeit sagen nichts über die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse – also darüber, welche Art der Erwerbstätigkeit sich dahinter verbirgt und ob diese eine sichere Perspektive bietet. Eine Analyse der aktuellen Arbeitsmarktentwicklung zeigt, dass der Beschäftigungsaufbau seit der Wiedervereinigung von einem schleichenden strukturellen Wandel am Arbeitsmarkt begleitet war. Das Statistische Bundesamt führt aus, dass „nach Ergebnissen des Mikrozensus die Zahl so genannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse (...) von 1991 bis 2010 um mehr als 3,5 Millionen gestiegen (ist), während gleichzeitig die Zahl der in Normalarbeitsverhältnissen beschäftigten Erwerbstätigen um fast 3,8 Millionen sank“.¹⁵

¹⁵ Statistisches Bundesamt, Licht und Schatten am Arbeitsmarkt, 11.1.2012, online: www.destatis.de (20.2.2012).

Nicht selten handelt es sich bei den atypischen zugleich um prekäre Beschäftigungsverhältnisse, und den Betroffenen ist der Weg in ein unbefristetes, sicheres Normalarbeitsverhältnis auf Dauer versperrt. Hier entwickelt sich ein gespaltenen Arbeitsmarkt mit gut bezahlten Fachkräften einerseits und prekär und zu Niedriglöhnen Beschäftigten andererseits.

Die Folge dieser Entwicklung ist die Zunahme sozialer Ungleichheit und die „Rückkehr sozialer Unsicherheit“ in die Lohnabhängigenexistenz.¹⁶ Erst Ende 2011 stellte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fest, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland seit 1990 erheblich stärker gewachsen ist als in den meisten anderen OECD-Ländern. Die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich gehe dabei vor allem auf die Entwicklung der Löhne zurück.¹⁷ So ist seit Mitte der 1990er Jahre die Niedriglohnbeschäftigung rapide gestiegen. Im Jahr 2010 arbeitete laut Statistik der BA jeder fünfte sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnbereich. Viele Menschen können von ihrer Arbeit nicht mehr leben. Die Zahl der sogenannten Aufstocker – also derjenigen, die zusätzlich zu ihrem Einkommen auf Hartz IV angewiesen sind – liegt seit Längerem bei um die 1,3 Millionen, darunter mehr als 320 000 sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte. Hinzu kommt: Atypische Beschäftigung und Niedriglohn bieten im Falle von Arbeitslosigkeit häufig keine soziale Absicherung. Jeder vierte Beschäftigte, der seinen Job verliert, landet mittlerweile direkt in Hartz IV.

3. Die Ursachen der robusten Beschäftigungsentwicklung vor und während der großen Krise sind umstritten. So wird erstens mit Blick auf die Vorkrisenzeit oftmals argumentiert, die Lohnzurückhaltung – die durch die Deregulierung des Arbeitsmarkts verstärkt wurde – sei verantwortlich für den damaligen Beschäftigungsaufbau. Doch diese Argumentation greift offensichtlich zu kurz. Zwar profitierte der deutsche Arbeitsmarkt vom Aufschwung der Jahre 2005 bis 2008, im Vergleich zu früheren Aufschwungphasen wie auch im

¹⁶ Vgl. Robert Castel/Klaus Dörre (Hrsg.), Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 2009.

¹⁷ Vgl. OECD, Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, Dezember 2011, online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en> (15.2.2012).

internationalen Vergleich ist der Beschäftigungsaufbau jedoch nicht außergewöhnlich stark ausgefallen. Und der stärkere Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Aufschwungphase geht in erster Linie auf die Entwicklung des Arbeitsangebots zurück. Zugleich aber hat sich die Lohnzurückhaltung negativ auf die Kaufkraft und das Konsumverhalten und damit die Binnenkonjunktur ausgewirkt.⁸

Zweitens lässt sich die vielfach geäußerte These nicht belegen, die robuste Verfassung des Arbeitsmarkts in der Krise sei Resultat der Arbeitsmarktderegulierung und der dadurch beförderten Lohnzurückhaltung. Es waren vielmehr vor allem die Nutzung tariflicher Möglichkeiten betrieblicher Arbeitszeitverkürzung (Arbeitszeitkonten) sowie die Kurzarbeit, die in der Krise halfen, Beschäftigung zu sichern. Diese Instrumente haben mit den Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts jedoch nichts zu tun. Sie waren Verhandlungsergebnis der Sozialpartner, und die Sonderregeln zur Kurzarbeit wurden erst bei Krisenausbruch ins Leben gerufen.⁹

Diesen Befunden zum Trotz sind viele Verfechter der bisherigen Strategie nicht von ihrer Linie abzubringen. So fordert der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2011/12 eine Beibehaltung des arbeitsmarktpolitischen Deregulierungskurses und mahnt, dass im Falle einer wirtschaftlichen Abkühlung die „Rigiditäten auf Arbeitsmärkten wie Sperrklinken wirken werden und die erforderlichen Anpassungen behindern“.¹⁰ Angesichts der erheblichen Zweifel am Erfolg und dem hohen Preis der bisherigen Strategie überzeugt dies nicht.

Wohlfahrtsstaatliche Vollbeschäftigungspolitik

Wer den Preis der zunehmenden Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, der Rückkehr der Unsicherheit und sozialer Exklusion bei verfestigter Sockelarbeitslosigkeit nicht zahlen will, muss sich fragen, wie eine alternati-

ve, wohlfahrtsstaatliche Vollbeschäftigungspolitik aussehen kann. Folgende Anforderungen müssen bei der Suche nach geeigneten Konzepten und Maßnahmen erfüllt werden.

1. Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit beruht auch auf dem Umstand, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften niedriger ist als das Arbeitskräfteangebot auf dem Arbeitsmarkt. Im Zuge des demografischen Wandels muss mit einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots und damit mit einer gewissen Entlastung am Arbeitsmarkt gerechnet werden. Gleichwohl wird auch in Zukunft die Frage auf der Tagesordnung bleiben, wie Arbeitsplätze nicht nur gesichert, sondern auch wie unter den Bedingungen einer sich wandelnden Industriegesellschaft neue geschaffen werden können. Erforderlich ist eine Politik der *Ökologisierung* und *Sozialisierung* der Erwerbsarbeit. Ersteres wird sich nur mit einer aktiven Wirtschafts-, Struktur- und Industriepolitik erreichen lassen, die Konzepte zur ökologischen Industrieproduktion fördert und die notwendige Energiewende vorantreibt. Die Sozialisierung der Erwerbsarbeit, im Sinne einer sozial verträglichen Erwerbsarbeit, stellt darauf ab, Felder des individuellen und gesellschaftlichen Bedarfs als neue Beschäftigungssektoren zu erschließen (beispielsweise im Pflegebereich).

2. Gegenwärtig dominiert ein geradezu verschwenderischer Umgang mit der Arbeitsfähigkeit der Menschen. Die Arbeitsintensität steigt über alle Branchen und Berufsgruppen hinweg, der Zeitdruck wächst und die Arbeitszeiten werden länger. Zudem arbeitet mittlerweile die Mehrheit der Beschäftigten in „atypischen Arbeitszeitlagen“, darunter viele in Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit. Die Grenzen der Belastbarkeit sind für viele erreicht. Gerade die Zunahme psychisch beanspruchender Arbeitsbedingungen führt für immer mehr Beschäftigte zur Überforderung, chronischen Ermüdungserscheinungen bis hin zum Burnout. Neben den gesundheitlichen Auswirkungen auf die Betroffenen dürfen die volkswirtschaftlichen Folgekosten dieser Entwicklung nicht übersehen werden.¹¹ Daher

⁸ Vgl. Alexander Herzog-Stein et al., Vom Krisenherd zum Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel, IMK Report 56/2010.

⁹ Vgl. ebd.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden 2011, S. 20.

¹¹ Vgl. Hans-Jürgen Urban/Klaus Pickshaus/Andrea Fergen, Das Handlungsfeld psychische Belastungen – die Schutzlücke schließen, in: Lothar Schröder/Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), Gute Arbeit, Zeitbombe Arbeitsstress – Befunde, Strategien, Regelungsbedarf, Frankfurt/M. 2012.

darf eine zeitgemäße Vollbeschäftigungspolitik die *Qualität der Arbeit* nicht vernachlässigen. Alle Maßnahmen, die mit der Intention ergriffen werden, neue Arbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene zu sichern, müssen vor dem Hintergrund der notwendigen Humanisierung der Arbeitswelt bestehen können.

3. Spätestens mit der Diskussion um die Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs muss sich eine moderne Vollbeschäftigungspolitik mit dem Problem auseinandersetzen, dass qualifizierte Fachkräfte zu einem knappen Gut werden könnten. Konzepte, die darauf setzen, vorhandenes Arbeitskräftepotenzial durch Intensivierung der Arbeit, längere Arbeitszeiten und Erhöhung des Renteneintrittsalters zu vernutzen und Arbeitnehmerschutzrechte als Einstellungshemmnis attackieren, sind angesichts der skizzierten Zunahme arbeitsbedingter Erkrankungen kein sinnvoller Ausweg. Ebenso problematisch ist die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Selbst wenn man den Aspekt, dass es sich bei der Rente mit 67 um einen nicht wünschenswerten sozialpolitischen Rückschritt handelt, unberücksichtigt lässt, ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit keine tragfähige Option. Denn: Es gibt keine Veranlassung zu glauben, dass mit rentenpolitischen Maßnahmen die Erwerbsbeteiligung Älterer tatsächlich erhöht wird. Damit wird kein Arbeitsplatz altersgerecht gestaltet und kein Sinneswandel bei der Einstellungspolitik der Unternehmen erreicht. Lediglich die Rentenabschläge derer, die am Ende ihres Arbeitslebens den bruchlosen Übergang in die Rente nicht schaffen, werden größer. Es ist offenkundig: Mehr Druck, mehr Leistung und weniger Schutz sind keine Antworten. Nötig ist die Förderung der Erwerbsarbeit von Frauen, die Erhöhung der Erwerbsquoten Älterer und die Verbesserung der Chancen gering Qualifizierter. Der Weg dorthin führt über die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die altersgerechte Arbeitsgestaltung und eine aktive Qualifizierungspolitik.

4. Colin Crouch hat in seiner These vom drohenden „postdemokratischen Zeitalter“ darauf hingewiesen, dass eine Mixtur aus Passivität der Bevölkerung, ausgeklügelten Manipulations- und Marketingstrategien der politischen Eliten und einer ausufernden politischen Lobbymacht transnationaler Unternehmen zur Bedrohung für die Demokratie

wird.¹² Die beklagte Passivität resultiert auch aus der Rückkehr der sozialen Unsicherheit in die Lohnarbeiterexistenz und die mit ihr einhergehenden Momente der Resignation und der Abwendung von Fragen, die über die materielle Existenzsicherung hinausreichen. Die Bedeutung einer sozialstaatlich abgesicherten Lebensführung für die Demokratie ist mit der Entwicklung des neuen deutschen Arbeitsmarktregimes und seinen regulatorischen und distributiven Liberalisierungsmaßnahmen völlig aus dem Blick geraten. Der ehemals emanzipatorische Anspruch der De-Kommodifizierung der Erwerbsarbeit wurde aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verbannt. Gefordert ist nunmehr die *Rückbesinnung auf eine emanzipatorische sozial- und arbeitsmarktpolitische Strategie*, die soziale Risiken absichert und den Beschäftigten „individuelle Gestaltungsoptionen in einer Lebenslaufperspektive“ eröffnet.¹³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die sozial abgesicherte, unbefristete Vollzeitbeschäftigung über das ganze Erwerbsleben hinweg längst nicht mehr für alle Beschäftigten eine erstrebenswerte Norm darstellt. Arbeits- und Lebensformen jenseits des Normalarbeitsverhältnis und der Normalerwerbsbiografie haben zugenommen. Mit ihnen sind auch neue Sicherheitserwartungen und -anforderungen verbunden. Das verlangt nach einem *neuen Regime der sozialen Sicherheit*, das autonome Handlungsspielräume bei unstem Erwerbsverläufen eröffnet. Dieser Aspekt weist über die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik hinaus und stellt alle sozialstaatlichen Institutionen vor neue Herausforderungen. Dazu gehören der Ausbau einer armutsvermeidenden Mindestsicherung im Rentensystem sowie sozialstaatliche Begleitmaßnahmen außerhalb der Versicherungssysteme. An oberster Stelle steht der forcierte Ausbau einer öffentlichen Infrastruktur der Kinderbetreuung und der Pflege.¹⁴

¹² Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

¹³ Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan, *Arbeitsmarktpolitik – ein emanzipatorisches Projekt in der sozialen Marktwirtschaft*, in: dies. (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden 2009, S. 269–281, hier: S. 275.

¹⁴ Vgl. Hans-Jürgen Urban, *Sozialstaatliche Erneuerung als Reformalternative. Thesen zur Debatte*, in: Hans-Jürgen Urban/Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke (Hrsg.), *Der Neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise*, Hamburg 2010, S. 227ff.

Solidarische Neuordnung des Arbeitsmarktes

Es wäre eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik, von ihr die Lösung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme zu verlangen. Über Arbeitsmarktpolitik alleine lässt sich der Schwenk hin zu einer am *Leitbild Gute Arbeit* ausgerichteten Vollbeschäftigungsstrategie nicht bewerkstelligen. Hierzu bedarf es einer anderen Wirtschafts- und Steuerpolitik. Arbeitsmarktpolitik stellt jedoch ein unverzichtbares Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept dar. Dabei ist zu konstatieren, dass das Herumdoktern an einzelnen Problemen als arbeitsmarktpolitischer Beitrag unzureichend wäre. Notwendig ist vielmehr eine solidarische Neuordnung des Arbeitsmarktes, die darauf zielt, Prekarität und Armut für Beschäftigte *und* Arbeitslose zu vermeiden und für beide Perspektiven und Sicherheit zu schaffen. Unverzichtbar ist daher eine grundlegende Reform der Arbeits- und Sozialverfassung. Elemente einer entsprechenden Reformstrategie sind:

Einführung eines gesetzlichen, flächendeckenden Mindestlohns. Damit könnte eine über Wirtschaftszweige und Sektoren hinweg reichende generelle Untergrenze der Entlohnung sichergestellt und Lohndumping und Downsizingprozesse unterbunden werden.

Regulierung von Leiharbeit und die Umsetzung des Grundsatzes „Gleiche Arbeit, gleiches Geld, gleiche Rechte“. Nach wie vor sind die gesetzlichen Regelungen unzureichend. Leiharbeiter sind weiterhin Beschäftigte zweiter Klasse, denen der gleiche Lohn und die gleichen Arbeitsbedingungen verweigert werden, und der Missbrauch der Leiharbeit existiert nach wie vor. Mit der Umsetzung des Grundsatzes „Gleiche Arbeit, gleiches Geld, gleiche Rechte“ würde hier wirkungsvoll gegengesteuert.

Neuausrichtung und Verbesserung der Qualität der Arbeitsförderung. In den vergangenen Jahren orientierte sich die Arbeitsförderung vorrangig an dem Ziel einer möglichst kurzen Verweildauer in Arbeitslosigkeit und schnellen Vermittlung, während die Qualität und Nachhaltigkeit der vermittelten Beschäftigung eine untergeordnete Rolle spielte. Künftig muss die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und die Vermeidung unter-

wertiger Beschäftigung – beides gesetzlich festgeschriebene Ziele der Arbeitsförderung – zum Herzstück der Arbeitsförderung werden. Damit würde nicht zuletzt auch ein Beitrag zur Fachkräftesicherung geleistet.

Verbesserung der sozialen Absicherung für Arbeitslose. Hier ist ein Bündel von Maßnahmen notwendig. Sie reichen von einer bedarfsgerechten Ermittlung und Ausgestaltung der Hartz IV-Regelsätze, die ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet, bis hin zu einer Veränderung der Anspruchsgrundlage für Arbeitslosengeld I. Um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu haben, müssen Erwerbslose derzeit innerhalb der zurückliegenden zwei Jahre mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben. Vielen befristet Beschäftigten gelingt es nicht, diese Voraussetzung zu erfüllen. Eine Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre würde dazu beitragen, dass viele befristet und instabil Beschäftigte Anspruch auf Arbeitslosengeld I erhielten und vom Abrutschen in Hartz IV verschont blieben.

Neue Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose, die vor Lohndumping schützen. Für Hartz-IV-Empfänger gilt derzeit grundsätzlich jede Arbeit als zumutbar. Einzige Haltelinie nach unten ist das Minimalkriterium der Sittenwidrigkeit (sittenwidrige Löhne sind rechtswidrig und so auch für Hartz-IV-Empfänger unzumutbar). Wird eine zumutbare Arbeit abgelehnt, drohen dem Betroffenen Leistungskürzungen. Dieses System hat die Ausbreitung prekärer, niedrig entlohnter Arbeit erheblich vorangetrieben. Will man hier umsteuern, sind veränderte Zumutbarkeitsregelungen nötig, die auf administrativen Zwang zur Aufnahme prekärer Arbeit verzichten und Elemente des Berufs-, Qualifizierungs- und Verdienstschutzes enthalten. Auch Arbeitslose müssen ein Recht auf tariflich entlohnte beziehungsweise ortsübliche Löhne haben.

Fazit: Nicht Niedriglöhne, ausufernde Arbeitszeiten, verschleißende Arbeitsbelastungen und Druck auf Arbeitslose, sondern ein starkes Flächentarifvertragssystem, faire Löhne und sichere Beschäftigung, Investitionen in Bildung und Qualifizierung sowie humane Arbeitsbedingungen weisen die richtige Richtung für eine an Guter Arbeit orientierte, wohlfahrtsstaatliche Vollbeschäftigungspolitik.

Vollbeschäftigung: ein zeit- und gesellschafts- kontingenter Begriff

Die Beschäftigungssituation in einem Land ist sicherlich eine der kritischsten Größen für die Politik, denn die Arbeitsmarkt-
lage kann über

Aysel Yollu-Tok

Dr. rer. pol., geb. 1979;
Gastprofessorin für Volkswirtschaftslehre, Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin,
Badensche Straße 52,
10825 Berlin.
aysel.yollu-tok@hwr-berlin.de

Werner Sesselmeier

Dr. rer. pol., geb. 1960;
Professor für Volkswirtschaftslehre; Herausgeber der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“;
Universität Koblenz-Landau,
Abteilung Wirtschaftswissenschaft,
August-Croissant-Straße 5,
76829 Landau.
sesselmeier@uni-landau.de

Wahlen entscheiden und tut dies auch oft. Der Grund hierfür ist die zentrale Rolle der Beschäftigung für Wohlstand und Wohlfahrt der Bevölkerung. Prinzipiell profitiert die ganze Gesellschaft von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt. Vollbeschäftigung führt zu einer nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit zu einem stabilen Wirtschaftswachstum. Auf der mikroökonomischen Ebene bedeutet Erwerbsarbeit, dass Individuen ihre Bedürfnisse mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, das heißt einem stabilen Einkommen, kontinuierlich befriedigen können. Erwerbsarbeit ist aber nicht nur die zentrale Größe für objektives, das heißt materielles, sondern auch für subjektives Wohlstandsempfinden. Die gesellschaftliche Anerkennung ist eng mit der Erwerbstätigkeit verknüpft und trägt zusätzlich über das Erwerbseinkommen und die daraus generierte soziale Absicherung einen großen Teil zur sozialen Teilhabe bei.¹ Da dem so ist, soll im Folgenden vier Fragen nachgegangen werden. Erstens: Was ist unter Vollbeschäftigung zu verstehen? Zweitens: Welches sind die theoretischen Grundlagen zur Erklärung von Beschäfti-

gungsentwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften? Drittens: Ist Vollbeschäftigung ein „einfach“ zu verfolgendes Ziel? Viertens: Und nochmals: Was ist Vollbeschäftigung?

Was ist Vollbeschäftigung?

Der Begriff der Beschäftigung, im Sinne einer über den Markt organisierten Erwerbstätigkeit, entstand im Zuge der Industrialisierung ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Einer der Katalysatoren für die Industrialisierung in Deutschland war Bevölkerungswachstum in Kombination mit dem Bedeutungsverlust des primären Sektors. Folglich gab es ein großes Angebot an Arbeitskräften, worauf der wachsende Industriesektor zurückgriff. Anfang des 20. Jahrhunderts kippte diese Situation aber: Die Weltwirtschaftskrise 1929 führte zur Entlassung von sechs Millionen Erwerbstätigen und damit erstmals zu einer Massenarbeitslosigkeit in Deutschland. Diese Zeit kann als Geburtsstunde der Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Ziel bezeichnet werden. Vollbeschäftigung ist also ein eher junger Begriff, der erst seit etwa 150 Jahren eine Rolle spielt.

Wann ist Vollbeschäftigung erreicht? Sicherlich nicht erst, wenn alle Bürger, die arbeiten können und wollen, auch Arbeit haben, die Arbeitslosenquote also bei Null liegen würde. In einer dynamischen Marktwirtschaft wird es aufgrund von diversen Übergängen wie Jobwechsel oder dem Übertritt vom Bildungssystem in die Arbeitswelt immer ein gewisses Quantum an sogenannter friktioneller beziehungsweise Sucharbeitslosigkeit geben, die in etwa bei 2 % angesiedelt wird.² Daneben schwankt die Vorstellung, wann Vollbeschäftigung erreicht sei, mit der gesamtwirtschaftlichen Großwetterlage. So ist in Paragraph 1 des mittlerweile ver-gessenen, aber immer noch gültigen Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wach-

¹ Vgl. Uwe Blien, Arbeitslosigkeit als zentrale Dimension sozialer Ungleichheit, in: APuZ, (2008) 40–41, S. 3–6; Markus Promberger, Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: ebd., S. 7–15.

² Vgl. Thomas Straubhaar/Michael Bräuninger, Wege zur Vollbeschäftigung. Zusammenfassung des Gutachtens „Wege zur Vollbeschäftigung“, April 2011, online: www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Studien/Schriftenreihe7_Onlineversion.pdf (9.3.2012), S. 12.

tums der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 von einem hohen Beschäftigungsgrad die Rede. Mit „hoher Beschäftigungsgrad“ kann, muss aber nicht Vollbeschäftigung gemeint sein. Das Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes bedeutet nicht zwangsläufig Abbau von Arbeitslosigkeit, wenn sich gleichzeitig die Erwerbsbevölkerung ausdehnt. So stiegen beispielsweise in den 1980er Jahren sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch die Zahl der Arbeitslosen an. Eine Quantifizierung dieser Zielsetzung ist somit gesetzlich nicht fixiert, sondern lässt politische Interpretationsmöglichkeiten offen. Für den Sachverständigenrat war 1967 eine Arbeitslosenquote von 0,8 % als Vollbeschäftigung zu verstehen^f und heute spricht man bei einer Arbeitslosenquote von 5 % von Vollbeschäftigung.^f

Theoretische Grundlagen zur Erklärung von Beschäftigungsentwicklungen

Die Wirtschaftswissenschaften lassen sich trotz aller theoretischen Verästelungen grob in zwei Lager einteilen, nämlich in die der Angebots- und Nachfragetheoretiker. Die Angebotstheorie ist ein Teil des neoklassischen Mainstream und analysiert ökonomische Vorgänge aus dem Blickwinkel der Individuen. Individuelles Handeln, das durch entsprechende Rahmenbedingungen und Regularien beeinflusst werden kann, ist also die Ursache für ökonomische Ereignisse. Diese grundlegende Vorstellung über menschliches Handeln hat ihren Niederschlag in den ökonomischen Arbeitsmarkttheorien gefunden: Hier wird Vollbeschäftigung definiert als der Gleichgewichtszustand, in dem die Menge an angebotener Arbeitskraft der Menge an nachgefragter Arbeitskraft entspricht. Die Arbeitskraft wird als ein rein ökonomisches Gut bewertet, deren Nachfrage beziehungsweise Angebot nur vom Reallohn abhängt. In diesem Sinne wird im neoklassischen Arbeitsmarktmodell das Ziel der Vollbeschäftigung dann ver-

fehlt, wenn die Reallohnvorstellung der Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, über dem gleichgewichtigen Reallohn liegt. Mit anderen Worten: Für diese Personen ist der Lohn für die geleistete Arbeit zu gering, sodass sie sich gegen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entscheiden und damit freiwillig arbeitslos sind. Die „unsichtbare Hand des Marktes“ führt aber den freien Markt immer wieder ins Gleichgewicht zurück, das heißt, aus theoretischer Sicht muss sich automatisch Vollbeschäftigung einstellen.^f Notwendig hierzu sind allein flexible Löhne. Die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit wird daher durch institutionelle Rahmenbedingungen,^f die zu inflexiblen Reallöhnen führen und verhindern, dass der Arbeitsmarkt durch Reallohnanpassungen wieder automatisch ins Gleichgewicht zurückfindet, erklärt. Diese theoretische Erklärung beruht demnach auf der Vorstellung, dass über Vollbeschäftigung durch das Verhalten der Individuen allein am Arbeitsmarkt entschieden wird.

Die neoklassische Überlegung wurde vor allem im Zuge der Weltwirtschaftskrise 1929 infrage gestellt, da die Massenarbeitslosigkeit nicht durch hohe Lohnerwartungen zu erklären war, sondern durch den Güter- und Geldmarkt induziert wurde. Hieraus entwickelte sich die Nachfragetheorie, die wir vor allem mit deren bekanntesten Vertreter, John Maynard Keynes, in Verbindung bringen. Der Keynesianismus erklärt die Verfehlung der Vollbeschäftigung durch makroökonomische Kreislaufzusammenhänge, denen zufolge eine geringe reale Güternachfrage zu einer geringeren Produktion und somit auch zu einem geringeren Einsatz von Arbeitskräften führt. Der große Unterschied zur klassischen Theorie ist daher, dass der Keynesianismus nachfragesteigernde Impulse für den Gütermarkt befürwortet, um die Gesamtnachfrage anzukurbeln, wohingegen die neoklassische

^f Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabilität im Wachstum, Wiesbaden 1967, S. 128.

^f Vgl. Oliver Blanchard/Lawrence F. Katz, What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment, in: Journal of Economic Perspectives, 11 (1997) 1, S. 51–72.

^f Theoretisch kann sich im Gleichgewicht kurzfristige friktionelle Arbeitslosigkeit in Form von Sucharbeitslosigkeit einstellen.

^f Wie beispielsweise die Macht der Gewerkschaften, Kündigungsschutz oder Absicherung bei Erwerbslosigkeit. Vgl. Stephen Nickell/Richard Layard, Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Orley C. Ashenfelter/David Card (eds.), Handbook of Labor Economics, Amsterdam 1999; Olivier Blanchard, European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas, in: Economic Policy, 21 (2006), S. 5–59.

Theorie deregulierende Eingriffe in den Arbeitsmarkt fordert.⁷

Zur Abgrenzung dieser beiden Erklärungsmöglichkeiten des Beschäftigungsstandes haben die Ökonomen eine spezifische Arbeitslosenquote entwickelt, die inflationsstabile Arbeitslosenquote, kurz NAIRU.⁸ Diese Quote ist nicht einfach aus den vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit abzulesen, sondern muss mit Hilfe modelltheoretischer Annahmen und Konstruktionen berechnet werden. Sie gibt uns Auskunft darüber, wie hoch der Anteil der Arbeitslosigkeit ist, die auf individuelles Verhalten und den darauf wirkenden Regularien zurückzuführen ist. Liegt die tatsächliche Arbeitslosigkeit über der errechneten NAIRU, so ist dieser Teil konjunktureller, also nachfragetheoretischer Natur. Abhängig von der Stärke der Gewerkschaften etwa oder der Arbeitsgesetzgebung veränderte sich die NAIRU über die Jahre hinweg. So stieg dieser Wert nach Berechnungen des Sachverständigenrates von etwa 3 % zu Anfang der 1970er Jahre auf rund 9 % (2007) an.⁹ Damit entwickelte sie sich im Großen und Ganzen parallel zur offiziell gemessenen Arbeitslosigkeit.

Angebots- und nachfragetheoretische Erklärungen finden auch in den wirtschaftspolitischen Instrumenten zur Verfolgung von Vollbeschäftigung ihren Niederschlag:¹⁰ zunächst in der Arbeitsmarktpolitik, die im Sinne der neoklassischen Theorie direkt am Arbeitsmarkt ansetzt und auf eine Verhaltensanpassung der Individuen, das heißt auf das Arbeitsangebot, abzielt. Gesetzlich fixiert ist dies im Paragraf 1 Absatz 2 SGB III, wonach die Arbeitsförderung „den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen“ soll;

⁷ Vgl. Werner Sesselmeier/Lothar Funk/Bernd Waas, Arbeitsmarkttheorien. Eine ökonomisch-juristische Einführung, Heidelberg u. a. 2010.

⁸ NAIRU steht für *non-accelerating inflation rate of unemployment*.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden 2007, S. 324.

¹⁰ Vgl. Silke Bothfeld/Werner Sesselmeier/Claudia Bogedan (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB II und III, Wiesbaden 2009.

hierbei ist zu betonen, dass nicht direkt auf das Ziel der Vollbeschäftigung abgestellt wird, denn die Arbeitsförderung „ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht“, das heißt, je nach den gegebenen Rahmenbedingungen zu bestimmen ist. Die Beschäftigungspolitik hingegen greift nicht direkt in den Arbeitsmarkt ein, sondern versucht über den Güter- beziehungsweise Kapitalmarkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage anzukurbeln und so die Produktion und die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen. Diese makroökonomische Ausrichtung hat Eingang in Paragraf 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 gefunden: Wirtschaftspolitische „Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“.

Beide gesetzlichen Zielsetzungen deuten darauf hin, dass jenseits der theoretischen Dichotomie Beschäftigung immer ein Kuppelprodukt aus klassischen und keynesianischen beziehungsweise angebots- und nachfragetheoretischen Maßnahmen ist. Dies kann man mit Hilfe der sogenannten Beschäftigungsschwelle erläutern. Die Beschäftigungsschwelle gibt dasjenige Wirtschaftswachstum an, ab dem zusätzliche Beschäftigung entsteht. Hierbei hängen die Maßnahmen, mit denen Vollbeschäftigung erreicht werden soll, von den Ursachen der Unterbeschäftigung ab: Zum einen sind das Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum über die Beschäftigungsschwelle heben im Sinne einer makroökonomisch ausgerichteten Beschäftigungspolitik, wie wir sie zuletzt mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung im Zuge der Finanzkrise kennengelernt haben. Und zum anderen Maßnahmen, welche die Beschäftigungsschwelle senken im Sinne einer mikroökonomisch ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, wie dies seit 2003 vor allem mit den vier Gesetzen zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, besser bekannt unter Hartz I bis IV, geschehen ist. Bei all dem ergibt sich ein wichtiges Problem. Bevor Arbeitslosigkeit bekämpft und somit Vollbeschäftigung angestrebt werden

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 Arbeitsmarkt-reformen?, 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-

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-

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.

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, *Exclusion. 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 umfangliche 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 Arbeitsmarktleistung 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.

Indikatoren zur Beurteilung der Beschäftigungssituation

Der in der öffentlichen Diskussion wichtigste Indikator für die Beschreibung der Beschäftigungssituation ist die Zahl der Arbeitslosen. Sie gibt an, wie viele Personen dem Arbeitsmarkt zusätzlich zu den bereits Beschäftigten zur Verfügung stehen und durch die Meldung bei Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern zu erkennen geben, dass sie keine Beschäftigung finden können. Die Arbeitslosenquote setzt die Zahl der Arbeitslosen in Beziehung zu den Erwerbspersonen, also der Summe aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Einen Schritt weiter geht man mit der Betrachtung der Unterbeschäftigung, die sich als die Summe aus der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen und der „Stillen Reserve“ ergibt.^P Letztere schließt beispielsweise beschäftigungslose Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wie Fort- und Weiterbildung) oder solche Personen ein, die sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Die Unterbeschäftigungsquote misst die Zahl der Personen in Unterbeschäftigung in Relation zur Summe der Erwerbstätigen und der Unterbeschäftigung. Dabei ist zu beachten, dass eine niedrige Arbeitslosen- oder Unterbeschäftigungsquote nicht automatisch mit einem hohen Erwerbstätigen- oder Beschäftigungsniveau einhergehen muss. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Gruppe der Über-60-Jährigen, von denen sich nicht wenige im vorzeitigen Ruhestand befinden und damit weder arbeitslos noch beschäftigt sind.

Insofern ist auch die Erwerbstätigen- beziehungsweise Beschäftigungsquote für die Beurteilung der Arbeitsmarktlage von großer Relevanz. Die Erwerbstätigenquote misst die Zahl der Erwerbstätigen als Anteil an der Bevölkerung. Sie kann als ein direktes Maß für den Beschäftigungsstand gesehen werden. Je höher sie ausfällt, desto eher kann von ei-

^P Im Folgenden stellen wir die Entwicklung der Unterbeschäftigung als Summe aus der Zahl der Kurzarbeitslosen, der Langzeitarbeitslosen und der Stillen Reserve dar. Zur Messung der Unterbeschäftigung und Stillen Reserve vgl. Johann Fuchs, Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2002, S. 79–94.

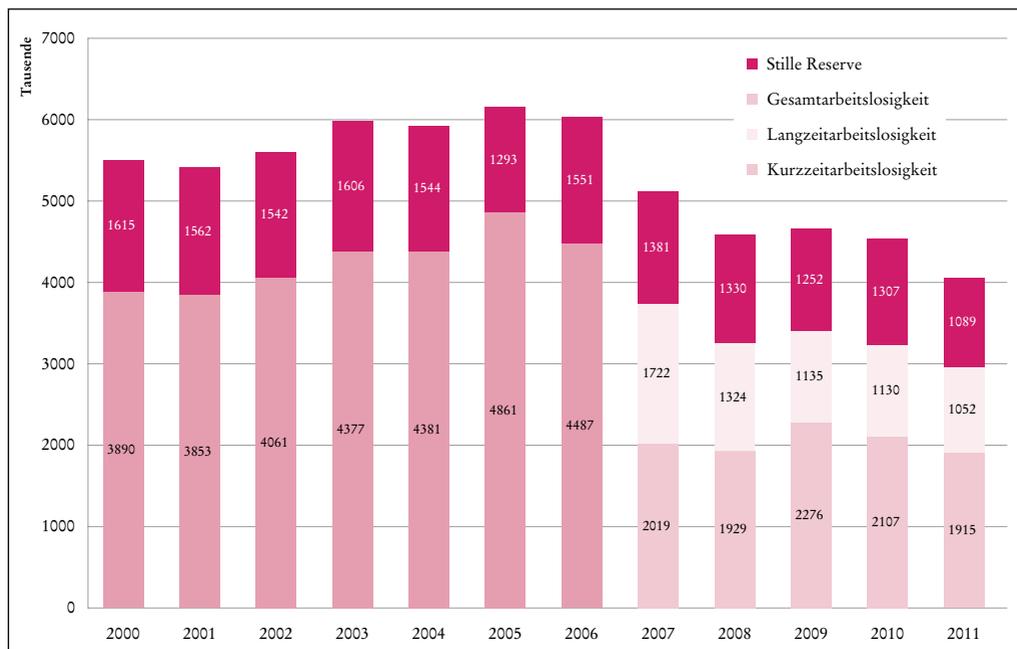
ner Vollbeschäftigungssituation gesprochen werden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Erwerbstätigenquote nicht beliebig gesteigert werden kann. Es gibt viele Gründe, warum Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht erwerbstätig sind. So wurde bereits darauf hingewiesen, dass Arbeitslosigkeit auch als Suchzeit interpretiert werden kann. Außerdem investieren junge Menschen durch Schul- und Hochschulbildung sowie Berufsausbildung in ihr „Humankapital“. Im familiären Kontext können Auszeiten benötigt werden, um Kinder zu betreuen oder Angehörige zu pflegen. Im Laufe des Erwerbslebens kann beispielsweise in Folge eines Arbeitsplatzverlustes eine Umschulung oder Weiterbildung für einen Perspektivwechsel und damit Zeiten der Nicht-Erwerbstätigkeit sorgen. Schließlich können Menschen auch aufgrund von vorzeitigem Ruhestand oder auch von Krankheit und Unfallfolgen nicht am Arbeitsmarkt präsent sein.

Als Maß für die Anspannung von Arbeitsmärkten kann schließlich die Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen herangezogen werden. Je mehr Arbeitslose auf eine offene Stelle kommen, desto weniger kann von einem „angespannten“ oder „geräumten“ Arbeitsmarkt gesprochen werden und umso weiter wäre man von einer Vollbeschäftigungssituation entfernt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine geringe Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen noch nichts über das absolute Niveau beider Größen aussagt. So kann sich eine niedrige Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen auch dann ergeben, wenn die Zahl der Arbeitslosen und der offenen Stellen groß ist. Ein solcher Fall wäre als Zeichen einer niedrigen *Matching*-Effizienz auf dem Arbeitsmarkt anzusehen.

Aktuelle Arbeitsmarktperformance

Um ein möglichst umfassendes Bild der Arbeitsmarktperformance zu erhalten, werden die verschiedenen Indikatoren im Folgenden komplementär betrachtet. Neben einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive werden zudem regionale, qualifikatorische und berufliche Aspekte berücksichtigt, da sich auf Teilarbeitsmärkten Entwicklungen zeigen können, die sich einer rein gesamtwirtschaftlichen Betrachtung verschließen.

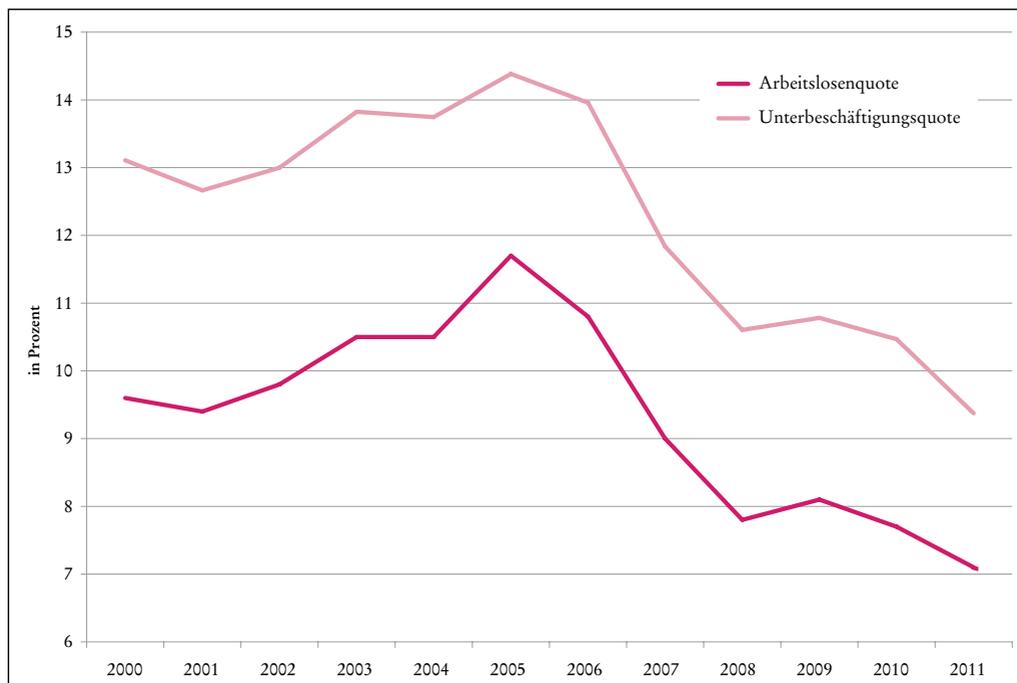
Abbildung 1: Entwicklung der Unterbeschäftigung und ihrer Komponenten von 2000 bis 2011



Geringe Abweichung der Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit von der Gesamtzahl der Arbeitslosen aufgrund fehlender Werte (weniger als 1 %); vergleichbare Daten für Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit sind erst ab 2007 verfügbar.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; IAB/FB A2; Berechnungen des IAB.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosen- und der Unterbeschäftigungsquote von 2000 bis 2011



Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; Unterbeschäftigungsquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen und die Stille Reserve.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; IAB/FB A2; Berechnungen des IAB.

Gesamtlage. Nachdem Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bis 2005 angestiegen waren, hat sich die Lage seitdem spürbar verbessert. Die Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten zeigen einen nahezu parallelen Verlauf und haben deutlich abgenommen (*Abbildung 1 und 2*). Der Rückgang von 2005 bis 2011 umfasst absolut 39 % (*Abbildung 1*) oder 4,6 Prozentpunkte (*Abbildung 2*) bei der Arbeitslosigkeit sowie 34 % oder 5 Prozentpunkte bei der Unterbeschäftigung. Die Entwicklung der absoluten Größen macht zudem deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktlage nicht allein auf Verschiebungen zwischen Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve zurückzuführen ist.

Trotz allem ist eine Zahl von rund drei Millionen Arbeitslosen nicht als niedrig zu bezeichnen. Besondere Sorgen machen vor allem Personen, die bereits längere Zeit arbeitslos und nur mit größeren Problemen wieder in Beschäftigung zu bringen sind. So liegt die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch immer bei knapp einer Million.^f Betrachtet man die Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, so zeigt sich, dass etwa zwei Drittel der Arbeitslosen auf die Grundsicherung entfallen. Dieser Personenkreis ist relativ arbeitsmarktfremd, gerade auch im Vergleich zu Personen, die noch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten.^f

Die insgesamt positive Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung zeigt sich auch bei der Erwerbstätigkeit (*Abbildung 3*). Deren Zahl ist zwischen 2005 und 2011 besonders kräftig gestiegen – um 5,4 % beziehungsweise 2,124 Millionen. Blickt man auf die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in

^f Als langzeitarbeitslos gilt, wer zwölf Monate und länger arbeitslos ist. Bei der Interpretation ist jedoch zu beachten, dass neben dem Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auch die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Abgang in sonstige Nicht-Erwerbstätigkeit (insb. Krankheit) für eine Dauer von mehr als sechs Wochen den Arbeitslosenstatus beenden. Bei erneuter Arbeitslosigkeit beginnt dann die Zählung der Dauer von vorn. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen kann deshalb nur näherungsweise als ein Indikator für verfestigte Arbeitslosigkeit herangezogen werden und unterschätzt diese tendenziell.

^f Vgl. Tobias Graf/Helmut Rudolph, Dynamik im SGB II 2005–2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009, S. 8.

Vollzeitäquivalenten, so ist die Aufwärtsbewegung nicht ganz so stark ausgeprägt. Die Erwerbstätigenzahl in Vollzeitäquivalenten erhöhte sich im gleichen Zeitraum lediglich um 4,5 % beziehungsweise 1,411 Millionen.^f Wesentliche Gründe hierfür sind der kontinuierliche Aufwuchs bei der Teilzeitbeschäftigung und temporäre Verkürzungen der Arbeitszeit (beispielsweise durch Kurzarbeit, weniger Überstunden oder auch dem Abbau von Arbeitszeitkonten) im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Diese Einschränkungen tun dem grundsätzlich positiven Trend auf der Beschäftigungsseite jedoch keinen Abbruch.

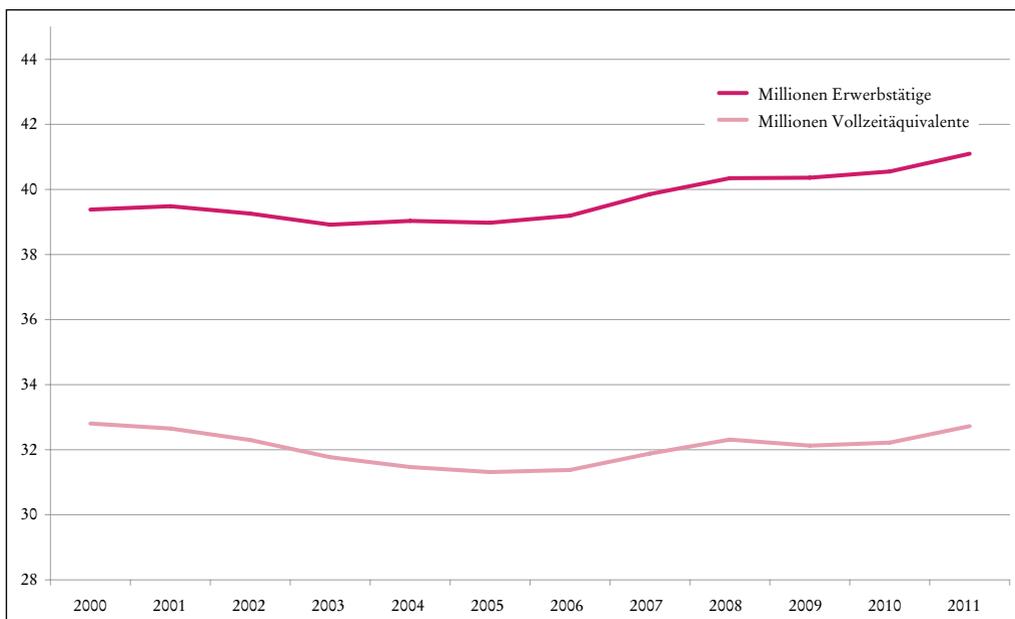
Der Blick auf Arbeitslose und offene Stellen zeigt zunächst, dass deren Verhältnis dem Konjunkturverlauf folgt. In Zeiten des Aufschwungs mit hohen Wachstumsraten benötigen die Betriebe vermehrt neues Personal, so dass die Zahl der offenen Stellen steigt, die Arbeitslosigkeit sinkt und die entsprechende Relation zurückgeht. Die Arbeitsmarkttension steigt also, während in Phasen der Rezession die umgekehrte Entwicklung zu beobachten ist. Bis 2011 sank die Relation auf einen Wert, der noch unterhalb des bereits niedrigen Niveaus vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 liegt. Die Zahl der sofort zu besetzenden Stellen stieg im vierten Quartal 2011 auf gut 850 000.

Betrachtet man das Gesamtbild aus Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosenzahlen sowie Arbeitsmarkttension, so ist der positive Trend unübersehbar. Die Ursachen für diese Entwicklung sind nur schwer wissenschaftlich zu identifizieren, da man Probleme hat, einzelne Erklärungsfaktoren zu isolieren.^f So viel lässt sich aber sagen: Sie ist im Kern weder auf ein besonders kräftiges Wirtschaftswachstum noch auf geänderte Erfassungsregeln bei der Arbeitslosigkeit oder gar auf Auswirkungen

^f Berechnungen basieren auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Angaben zu den Vollzeitäquivalenten sind entnommen aus Dominik Asef/Susanne Wanger/Ines Zapf, Statistische Messung des Arbeitseinsatzes – Erkenntnisgewinn durch die Berechnung von Arbeitsvolumen und Vollzeitäquivalenten der Erwerbstätigen, in: *Wirtschaft und Statistik*, (2011) 11, S. 1058–1064.

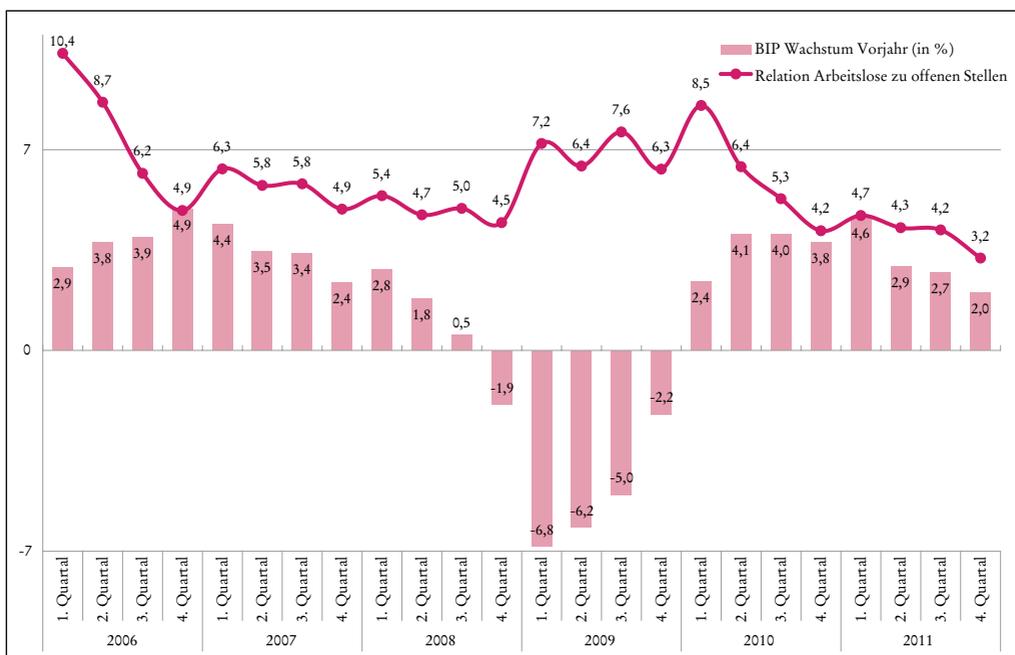
^f Vgl. Ulrich Walwei, Veränderte Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes: zukunftsfähig oder doch nicht nachhaltig?, in: *WSI-Mitteilungen*, 64 (2011) 11, S. 563–570.

Abbildung 3: Entwicklung der Erwerbstätigen in Personen und Vollzeitäquivalenten von 2000 bis 2011, in Millionen



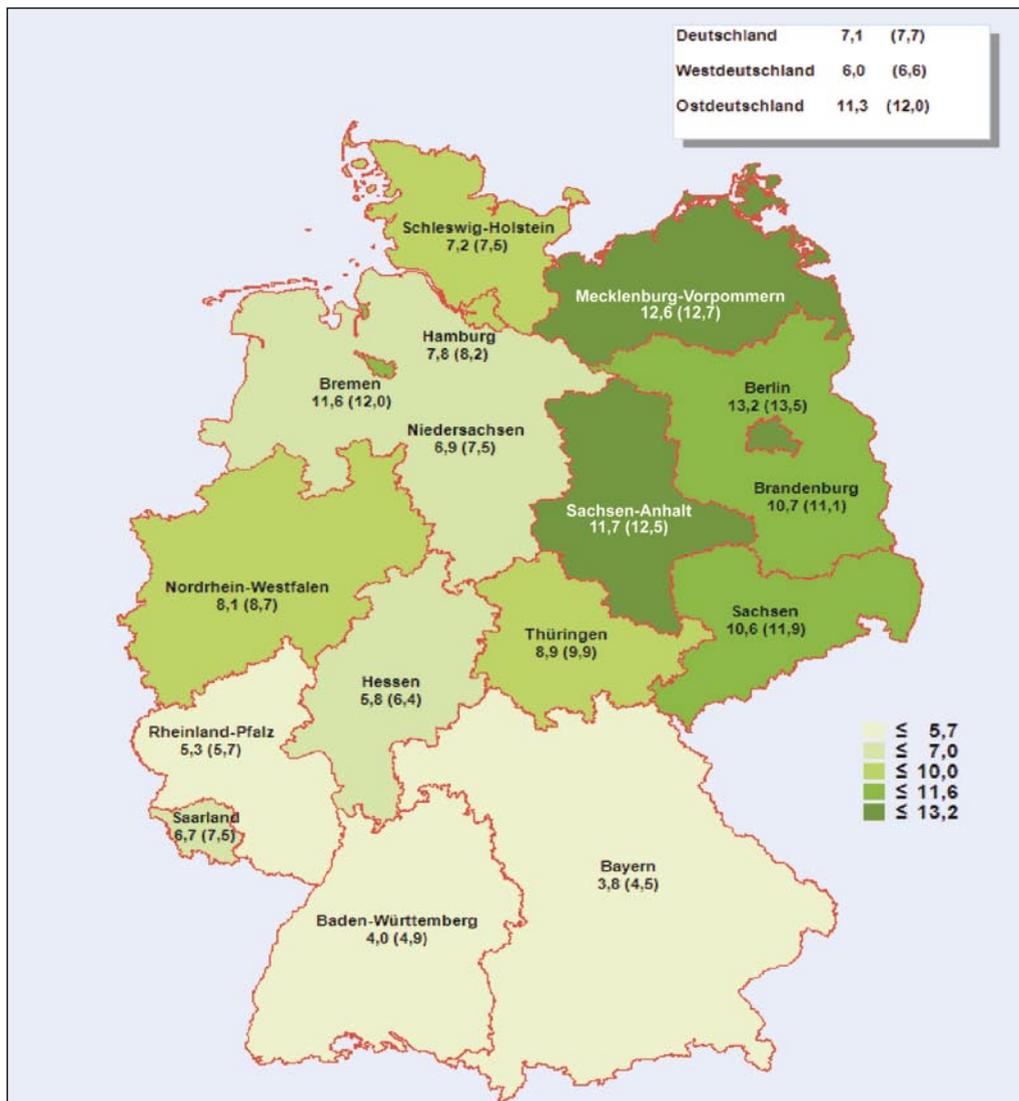
Quelle: D. Asef/S. Wanger/I. Zapf (Anm. 6) und Forschungsgruppe Arbeitszeit und Arbeitsmarkt, IAB.

Abbildung 4: Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts sowie Relation von Arbeitslosen zu sofort zu besetzenden Stellen 2006 bis 2011



Quelle: IAB – Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots; Statistik der BA; Destatis – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Abbildung 5: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt 2011



Zum Berichtsmonat Januar 2012 wurden die Arbeitslosenzahlen rückwirkend ab Januar 2007 im Zuge der Erweiterung der statistischen Berichterstattung zur Dauer der Arbeitslosigkeit und einer Änderung der Berücksichtigung des Wohnortes geringfügig revidiert.

Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in Prozent (Vorjahreswerte in Klammern).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

des demografischen Wandels zurückzuführen. Den positiven Trend verstärkt haben dürften dagegen die Arbeitsmarktreformen, welche die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, die Konzessionsbereitschaft der Bewerber und die Suchaktivitäten von Arbeitslosen erhöht haben. Dazu kommt eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik, die insbesondere in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs die Arbeitsnachfrage beflügelt und im Abschwung den Kostendruck gebremst hat. Schließlich hat

das erfolgreiche Krisenmanagement während der Wirtschafts- und Finanzkrise einen neuerlichen Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit verhindert. Qualifiziertes und gut eingearbeitetes Personal wurde in einem bisher nicht gekannten Maße gehalten.¹⁸

¹⁸ Vgl. Martin Dietz/Laura Dittrich/Michael Stops/Ulrich Walwei, Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten, in: Sozialer Fortschritt, 60 (2011) 10, S. 221–231.

Abbildung 6: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten von 2000 bis 2009



Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation. Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je nach Altersklasse proportional verteilt. Bis 2004 Erwerbstätige im April; ab 2005 Erwerbstätige im Jahresdurchschnitt.

¹⁾ ohne Verwaltungsfachhochschulen; ²⁾ einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

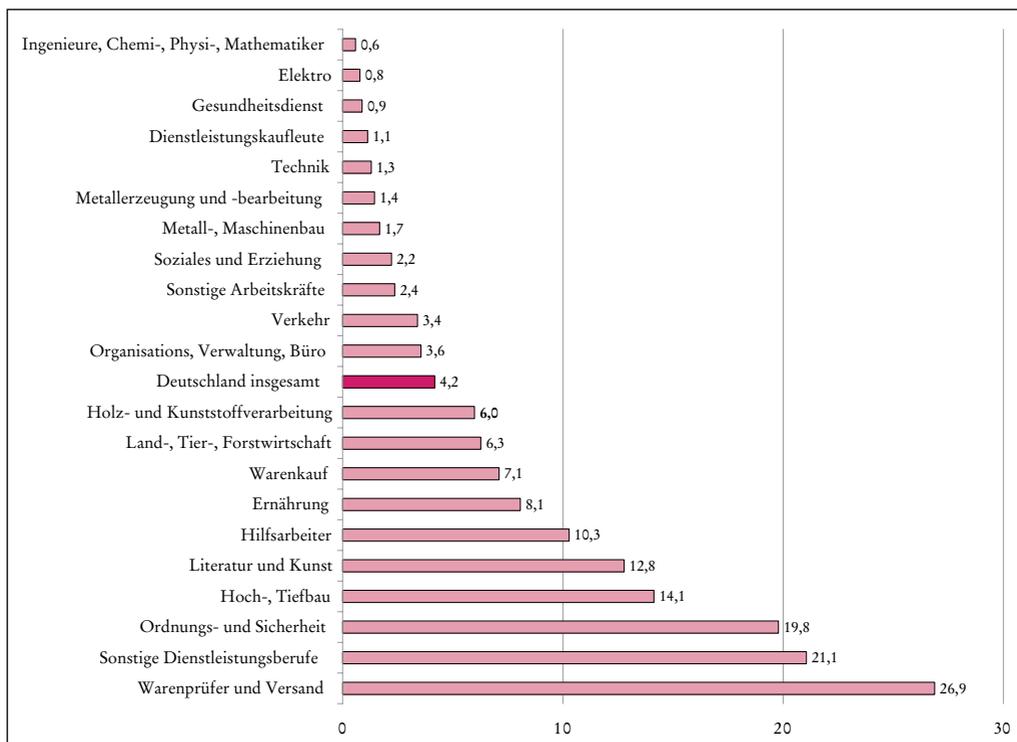
Quelle: IAB-Berechnung auf Basis Mikrozensus und Strukturserhebungen der BA.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kann festgehalten werden, dass sich der Beschäftigungsstand zuletzt spürbar verbessert hat und man damit einer Vollbeschäftigungssituation zumindest näher gekommen ist. Sie ist aber bei Weitem noch nicht erreicht. Bei einer näheren Betrachtung von Teilarbeitsmärkten wird zudem deutlich, dass sich die Situation zwischen Regionen, Qualifikationen und Berufen zum Teil erheblich unterscheidet.

Unterschiedliche Entwicklung auf Teilarbeitsmärkten. Der erreichte Beschäftigungsstand variiert nicht nur über die Zeit, es zeigen sich auch Divergenzen im regionalen Vergleich (Abbildung 5). So lagen die Erwerbstätigenquoten im Jahre 2010 zwischen 65,6 % in Berlin und 74,6 % in Bayern und die Arbeitslosenquoten zwischen 3,8 % in Bayern und 13,2 % in Berlin. Einige Regionen im Süden Deutschlands sind einer Vollbeschäftigungssituation damit bereits deutlich näher gekommen als andere, vor allem im Nordosten Deutschlands.

Eine Spaltung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes wird auch beim Blick auf die Beschäftigungschancen in Abhängigkeit von der Qualifikation deutlich. *Abbildung 6* illustriert die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in den Jahren 2000 bis 2009. Es zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote umso niedriger liegt, je höher die Qualifikation ist. Gering Qualifizierte tragen mit einer Arbeitslosenquote von über 20 % das mit Abstand größte Arbeitslosigkeitsrisiko. Im Vergleich dazu liegen die Arbeitslosenquoten der hoch Qualifizierten mit unter 3 % sehr viel näher am Ziel der Vollbeschäftigung. Dazwischen finden sich Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, deren Arbeitslosenquote unter dem Durchschnitt liegt. Spiegelbildlich verhalten sich die Erwerbstätigenquoten von Personen zwischen 30 und 64 Jahren nach formaler Qualifikation. Laut Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes weisen die Akademiker im Jahr 2010 mit gut 88 % die höchsten Werte auf, gefolgt von Personen mit einem Ausbildungsabschluss (78 %) und den Personen ohne formale Qualifikation (57 %).

Abbildung 7: Relation von Arbeitslosen und sofort zu besetzenden offenen Stellen nach Berufsfeldern der Klassifikation der Berufe 1992* im 4. Quartal 2010



Quelle: IAB – EGS (sofort zu besetzende Stellen), Statistik der BA (Arbeitslose).

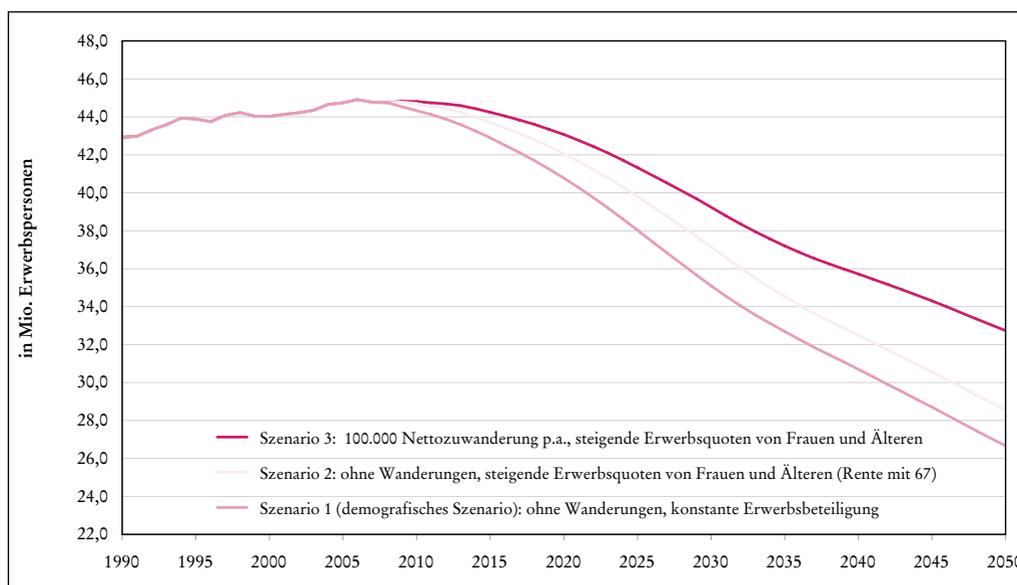
*Aufgrund mangelnder Fallzahlen lassen sich keine Relationen für folgende Berufsfelder ausweisen: Bergbau, Steinbearbeitung und Baustoffherstellung, Keramik, Glas, Chemie, Kunststoff, Metall, Papier und Druck, Holzbearbeitung, Holz- und Flechtwaren, Montage, Textil- und Bekleidung, Lederherstellung, Leder- und Fellverarbeitung, Ausbauberufe, Polsterer, Malen und Lackieren, Maschinisten.

Unterschiedliche Arbeitsmarktkonstellationen zeigen sich auch bei den Berufen (Abbildung 7). In einigen Berufsfeldern sind Werte zu beobachten, die weit über dem Durchschnittswert von 4,2 Arbeitslosen pro sofort zu besetzender Stelle liegen. Bei den Warenprüfern mit 27 Arbeitslosen pro offene Stelle wird ein deutlicher Angebotsüberschuss sichtbar. Bei den Ingenieuren, Chemikern, Physikern und Mathematikern, bei den Elektro- und Gesundheitsberufen liegen die Werte dagegen unter 1 – hier steht also nicht jeder offenen Stelle ein Arbeitsloser gegenüber, sodass man von einer starken Anspannung auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten ausgehen kann. Hier spricht also bereits einiges für Vollbeschäftigung. Eine solche Situation kann allerdings an anderer Stelle Probleme aufwerfen. So mag eine Knappheit an bestimmten Fachkräften die wirtschaftliche Aktivität der Betriebe beschränken und damit volkswirtschaftliche Kosten verursachen.

Allerdings gilt es bei dieser Darstellung beruflicher Teilarbeitsmärkte zu berücksichtigen, dass der betrieblichen Nachfrage mit den Arbeitslosen nur ein – zudem sehr spezielles – Segment der Angebotsseite gegenübergestellt wird. So vernachlässigt man, dass Personen aus dem Bildungssystem nachrücken und eine entsprechende Nachfrage bedienen. Zudem gibt es auch zwischen Berufsfeldern eine gewisse Flexibilität, sodass durch Übergänge zwischen Berufen Anspannung aus bestimmten Marktsegmenten genommen werden kann.¹⁹

¹⁹ Vgl. Natascha Nisic/Parvati Trübswetter, Lohnentwicklung 1994 bis 2008: Berufswechsler in Deutschland und Großbritannien, IAB-Kurzbericht 01/2012; Joachim Möller/Achim Schmillen, Verteilung von Arbeitslosigkeit um Erwerbsleben: Hohe Konzentration auf wenige – steigendes Risiko für alle, IAB-Kurzbericht 24/2008.

Abbildung 8: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050



Quelle: Johann Fuchs/Doris Söhnlein/Brigitte Weber, Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten, IAB-Kurzbericht 1/2011.

Längerfristige arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderungen

Die längerfristige Entwicklung am Arbeitsmarkt wird zunehmend durch die demografische Entwicklung geprägt. Es steht zu erwarten, dass es zu einem beschleunigten Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte kommen wird (Abbildung 8). Die demografische Entwicklung wird sich aber nicht nur auf die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte (das Erwerbspersonenpotenzial) auswirken, sondern auch auf deren Struktur. Der Geburtenrückgang führt zu einer veränderten Zusammensetzung der Altersgruppen und zu einer Alterung des Arbeitskräfteangebots.

Ein geringeres Erwerbspersonenpotenzial nimmt zunächst Druck vom Arbeitsmarkt. Weniger Arbeitskräfte bedeuten aber nicht zwangsläufig, dass die Arbeitslosigkeit in gleichem Umfang abnehmen muss und somit eine verbesserte Arbeitsmarktpformance zum Selbstläufer würde. Denn eine rückläufige Bevölkerung und ein zurückgehendes Arbeitskräfteangebot können die Investitionen und somit den Kapitalstock in der Volks-

wirtschaft schrumpfen lassen sowie den Konsum bremsen.¹⁰

Ein weiteres Risiko besteht zudem in einem möglicherweise wachsenden *Mismatch*, wenn aufgrund von Fachkräftengapsen einerseits und verfestigter Arbeitslosigkeit andererseits wirtschaftliche Möglichkeiten nicht in vollem Maße wahrgenommen werden können. Aus beiden Formen von Marktungleichgewichten ergeben sich damit weiterhin wichtige arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Handlungsfelder.

Als dritte Herausforderung hat sich in der öffentlichen und der wissenschaftlichen Diskussion der vergangenen Jahre die Qualität der Beschäftigung herauskristallisiert. Es geht also um die Frage, ob die positive Beschäftigungsentwicklung möglicherweise durch einen Qualitätsverlust bei der Beschäftigungssicherheit oder der Einkommen erkauft wurde.

¹⁰ Vgl. Gianmarco I.P. Ottaviano/Giovanni Perri, Rethinking the Effects of Immigration on Wages, online: www.nber.org/papers/w12497.pdf (20.3.2011); Herbert Brücker/Elke J. Jahn, Arbeitsmarktwirkung der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 26/2010.

Diese drei Handlungsfelder werden im Folgenden beschrieben und zeigen, dass das Vollbeschäftigungsziel trotz Verbesserungen der vergangenen Jahre noch immer ambitioniert ist und zudem darauf zu achten wäre, in welcher Form weitere Beschäftigungszuwächse erzielt werden können.

Weiterhin stark verfestigte Arbeitslosigkeit. Ein hoher Beschäftigungsstand ist nur dann erreicht, wenn es auch gelingt, den Sockel an verfestigter Arbeitslosigkeit weitgehend abzubauen, denn trotz der ermutigenden Befunde wird es einem Teil der Arbeitslosen nicht ohne Weiteres gelingen, wieder in Beschäftigung zu kommen.

Juliane Achatz und Mark Trappmann identifizierten Risikomerkmale für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, denen ein Übergang in eine mindestens 15 Stunden umfassende Beschäftigung nicht gelang.¹¹ Hierzu gehören beispielsweise fehlende Schul- und Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, lange Verweildauern im Grundsicherungsbezug, ein höheres Alter (50 Jahre und älter), eine begrenzte Beherrschung der deutschen Sprache, die Pflege von Angehörigen sowie Mutterschaft. Je mehr dieser Merkmale gleichzeitig vorliegen, desto niedriger sind die Eingliederungschancen. Für Personen mit diesen Vermittlungshemmnissen ist ein besonderer Aufwand nötig, um sie wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen. Das SGB II bietet dabei bereits eine Vielzahl an Förderinstrumenten, die angepasst an die Problemlagen der Arbeitslosen eingesetzt werden können. Dabei kann zunächst auch öffentlich geförderte Beschäftigung eine Rolle spielen, jedoch nur, wenn sie wohl dosiert und gezielt eingesetzt wurde. Häufig ist eine intensive individuelle Betreuung notwendig und auch flankierende passgenaue Qualifikationsmaßnahmen können förderlich sein.¹²

Wachsende Fachkräfteengpässe. Viele Betriebe klagen bereits heute über einen Fach-

kräftemangel, wobei dieser nicht als flächendeckend anzusehen ist, sondern eher bestimmte regionale Arbeitsmärkte oder berufliche Teilsegmente betrifft.¹³ Mit Blick auf die auch zukünftig hohen Qualifikationsanforderungen der Betriebe und den demografischen Wandel ist eher eine Verschärfung der Situation zu erwarten, auch wenn mit Lohnsteigerungen oder kapitalintensiveren Produktionswegen Ausgleichsmechanismen der Märkte greifen können. Denn bevölkerungsstarke und im Durchschnitt gut qualifizierte Kohorten verlassen den Arbeitsmarkt und relativ schwach besetzte Jahrgänge rücken nach.

Mit Blick auf die nachrückenden Kohorten wird es in erster Linie wichtig sein, für eine gute Ausbildung zu sorgen und den Anteil von Personen ohne Schul- oder Ausbildungsabschluss gering zu halten. Potenziale lassen sich noch bei der Erwerbsbeteiligung von Älteren und bei den Frauen erschließen, wobei es bei Letzteren wegen der starken Teilzeitbeschäftigung vor allem um eine Ausweitung des Arbeitsvolumens ginge. Schließlich kann eine gesteuerte Zuwanderung helfen, qualifizierte Arbeitnehmer nach Deutschland zu holen. Mit Blick auf die Arbeitsmarktprobleme von Personen mit Migrationshintergrund ist hiermit jedoch nicht nur der Aspekt des Anwerbens, sondern auch der Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft mitzudenken.

Polarisierung der Beschäftigung. Die Erwerbsarbeit ist in den vergangenen beiden Dekaden heterogener geworden. Vollzeitnahe, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Zeitarbeitsbranche haben relativ und absolut an Bedeutung verloren und sogenannte atypische Erwerbsformen wie selbstständige Tätigkeiten, Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung und Leiharbeit sind stärker gewachsen als die Erwerbstätigkeit insgesamt.¹⁴ Dazu kommt das wachsende Niveau der Niedriglohnbeschäftigung, die häufig bei atypischen Erwerbs-

¹¹ Vgl. Juliane Achatz/Mark Trappmann, Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussion Paper 2/2011.

¹² Vgl. Susanne Koch/Peter Kupka, Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose, Bonn 2012.

¹³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Arbeitskräftebericht, Berlin 2012.

¹⁴ Vgl. Martin Dietz/Ulrich Walwei, Mehr Beschäftigung um jeden Preis?, in: Karin Kaudelka/Gerhard Kilger (Hrsg.), Die Arbeitswelt von morgen. Wie wollen wir leben und arbeiten?, Bielefeld 2010, S. 57–87.

formen anzutreffen ist.¹⁵ Für die Akzeptanz eines hohen Beschäftigungsstandes wird es heute und in Zukunft wichtig sein, wie sich die Qualität der Erwerbstätigkeit weiter entwickelt. Zwar gibt es Hinweise darauf, dass weniger attraktive Beschäftigung durchaus als Einstiegshilfe aus der Arbeitslosigkeit fungieren kann.¹⁶ Genauso wichtig ist aber die Aufwärtsmobilität: Gelingt der Aufstieg in eine stabilere, höherwertige oder besser entlohnte Tätigkeit?

Abschließend ist also zu konstatieren, dass sich die Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat. Dennoch kann von Vollbeschäftigung noch immer keine Rede sein. Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor hoch – vor allem die Integration von Personen ohne formale Qualifikation gelingt weiterhin nicht zufriedenstellend. Weitere Verbesserungen am Arbeitsmarkt und damit die Annäherung an die Vollbeschäftigung sind zudem kein Selbstläufer, denn die demografische Entwicklung allein wird es nicht richten. Dennoch bestehen gute Chancen, die Beschäftigungssituation weiter zu verbessern, wenn die dargestellten Herausforderungen richtig adressiert werden. Die Vermeidung von Bildungs- und Ausbildungsarmut wird dabei ebenso von zentraler Bedeutung sein wie der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit über den Erwerbsverlauf hinweg.

¹⁵ Vgl. Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf, Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report 6/2010.

¹⁶ Vgl. Christian Hohendanner/Hans-Dieter Gerner, Die Übernahme befristeter Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik, in: Soziale Welt, 61 (2010) 1, S. 27–50; Florian Lehmer/Kerstin Ziegler, Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg, IAB-Kurzbericht 13/2010.

Markus Promberger

Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft

Seit etwa 2005 sinkt die Arbeitslosenquote in Deutschland. Im Jahresmittel 2011 waren nach offizieller Zählung noch rund drei Millionen Menschen beziehungsweise 7,9 % aller abhängigen Erwerbstätigen arbeitslos.¹ Besser als noch vor einigen Jahren, aber beileibe kein Grund zum Feiern. Zumal unklar ist, welche Folgen die frühere Banken- und jetzige Staatsschuldenkrise für die Realwirtschaft und den Arbeitsmarkt noch zeitigen wird. Doch parallel dazu rückt das Thema Vollbeschäftigung leise, aber beharrlich auf die Tagesordnung. So ließ sich im März 2008 – nur wenige Wochen vor dem Einsetzen der Krise – der damalige Bundespräsident Horst Köhler bei einem Besuch des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg darüber informieren, ob Vollbeschäftigung möglich ist.² Im Mai 2011 veröffentlichte das Hamburger Institut für Weltwirtschaft im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft sein Gutachten über „Wege zur Vollbeschäftigung“,³ welches in der Öffentlichkeit breit beachtet wurde und das Vollbeschäftigungsziel, auf das sich die Bundesrepublik im Wachstums- und Stabilitätsgesetz von 1967 verpflichtet hatte, mittelfristig für erreichbar hält. Das sind nur zwei von zahlreichen Beispielen.

Markus Promberger

PD Dr. phil., geb. 1963; Soziologe; Dozent an den Universitäten München und Erlangen; Leiter des Forschungsbereichs „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg. markus.promberger@iab.de

Doch was ist da wirklich dran? Ist Vollbeschäftigung nur ein schöner Traum aus der glücklichen Kindheit der Bundesrepublik oder tatsächlich eine ernstzunehmende Chance darauf, dass die geschwundenen Inklusions-

kräfte der Arbeitsgesellschaft wieder wachsen? Zunächst soll geklärt werden, was unter Vollbeschäftigung zu verstehen ist und in welchen sozioökonomischen und historisch-politischen Rahmenbedingungen ihr Entstehen wahrscheinlich ist – eine Betrachtung, die in der gegenwärtigen Diskussion vernachlässigt wurde. Auffällig an der oft kontrafaktischen Vollbeschäftigungsdiskussion ist ihr illusionärer oder mythischer Charakter; um ihn und seine politischen Funktionen sowie um die sozialen Risiken und Probleme künftiger Vollbeschäftigungsarbeitsmärkte wird es im Anschluss daran gehen – denn dass die Vollbeschäftigung wieder so aussieht wie in den „goldenen Jahren“ von 1958 bis 1974 scheint wenig wahrscheinlich. Doch welche arbeitsmarktpolitischen Aufgaben hält eine von entlasteten Arbeitsmärkten geprägte Zukunft bereit?

Vollbeschäftigung einst und jetzt

Vollbeschäftigung im alltagsweltlichen Verständnis bedeutet schlicht, dass es keine nennenswerte Arbeitslosigkeit gibt. In Wissenschaft und Politik jedoch begegnen uns weitere, auch umstrittene Definitionen von Vollbeschäftigung, teils vor dem Hintergrund praktischer Beobachtungen wie der auch in Prosperitätsphasen fortbestehenden Sucharbeitslosigkeit, teils im Zusammenhang mit Wirtschaftstheorien und zugehörigen politischen Präferenzen.[†] Bis heute einflussreich sind die Überlegungen von Lord

Für Unterstützung und hilfreiche Kommentare danke ich Christian Hohendanner, Ursula Huws, Georgi Kloß und Brigitte Schels.

[†] Hierbei handelt es sich um registrierte Erwerbslose, die nicht an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen und binnen zwei Wochen eine Erwerbstätigkeit von mindestens drei Stunden täglich aufnehmen könnten. Nimmt man Maßnahmeteilnehmer, Unterbeschäftigte und Angehörige der Stillen Reserve hinzu, ergibt sich eine geschätzte Erwerbslosenzahl von rund 5 Millionen für Januar 2012.

[‡] Vgl. Nürnberger Zeitung vom 4. 3. 2008, S. 3.

[§] Vgl. Thomas Straubhaar (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung. Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Hamburg 2011.

[¶] John Maynard Keynes und später James Tobin sind die prominentesten Vertreter der *zero percent*-Richtung, Beveridge schlug vor, von Vollbeschäftigung zu sprechen, wenn die Zahl der offenen Stellen das Arbeitsangebot übersteigt. Neuere, auf Milton Friedman zurückgehende Definitionen fassen Vollbeschäftigung als das unter gegebenen institutionellen Bedingungen beobachtbare Beschäftigungsmaximum auf und

William Beveridge (1879–1963), einem stark von der Sozialreformbewegung beeinflussten britischen Volkswirt und Regierungsbereiter. Er ging, ähnlich wie Karl Marx, von der Existenz und Notwendigkeit einer Arbeitsreserve von „irregulär Beschäftigten“ aus, die nur in Spitzenzeiten vorübergehend bessere Beschäftigungschancen hat, ohne sich jedoch völlig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen.[‡] Beveridge hat später vorgeschlagen, eine Arbeitslosenquote von bis zu 3 % als Vollbeschäftigung anzusehen.[§] Bei allen politischen Diskursen um das Vollbeschäftigungsniveau in den vergangenen 60 Jahren kann dies als langzeitgültiger, pragmatischer Referenzwert jenseits tagespolitischer Kontroversen, wirtschaftswissenschaftlicher Schulen und politischer Richtungen gelten – zumindest für die folgenden Ausführungen.[¶] Sie zeigen an der langfristigen Analyse der Arbeitslosenquoten, dass Vollbeschäftigung, das heißt eine Arbeitslosenquote von bis zu 3 %, eine historische Ausnahmeerscheinung darstellt (*Abbildung*).

Erwerbslosigkeit hingegen hat den Industrialisierungsprozess stets begleitet und sich im Zuge der ökonomischen Transformationen seit dem 18. Jahrhundert als spezielles Phänomen innerhalb der generelleren Armutsproblematik herauskristallisiert. Die einzige jährlich verfügbare überregionale Datenquelle, die Statistiken der Gewerkschaften über arbeitslose Mitglieder, zeigen für den Zeitraum 1887 bis 1918 insgesamt sechs teils mehrjährige Vollbeschäftigungsperioden. Vorsichtig lässt sich vermuten, dass wir es bei der Gründerzeit tatsächlich mit einer nur durch kürzere Rezessionen unterbrochenen Prosperitätsepoche zu tun haben, in welcher der Arbeitsmarkt einigermaßen nach den Vorstellungen der neoklassischen Theorie funktioniert hat: Die Arbeitsmarktbeziehung entsprach annähernd der Konjunk-

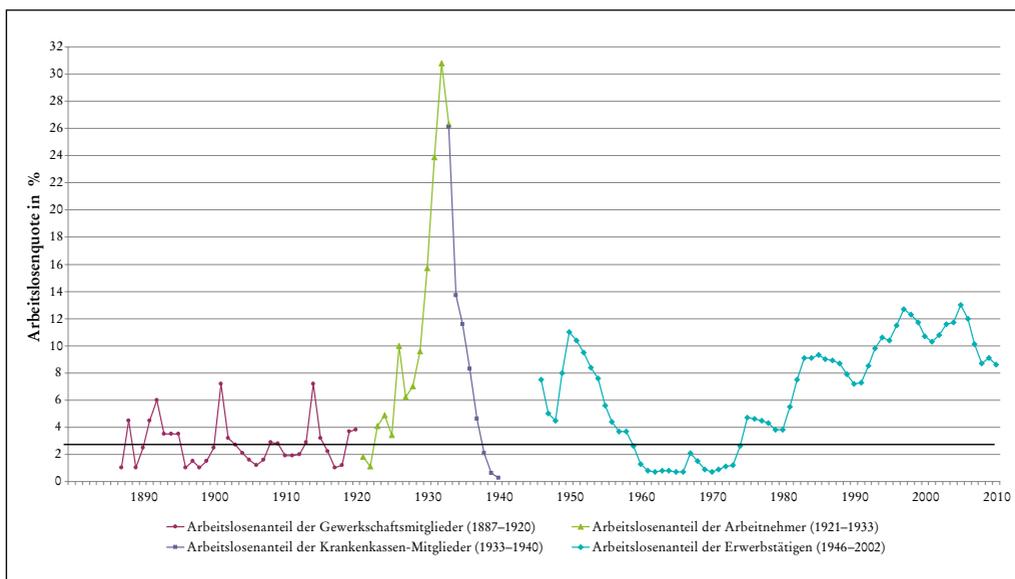
bezeichnen dies als Gleichgewichtsarbeitslosigkeit. Vgl. dazu auch den Beitrag von Aysel Yollu-Tok und Werner Sesselmeier in dieser Ausgabe.

[‡] Vgl. William I. Beveridge, *Unemployment. A Problem of Industry*, London 1909, S. 73 ff.

[§] Vgl. ders., *Full Employment in a Free Society*, London 1944.

[¶] Vgl. zum aktuellen Stand der volkswirtschaftlichen Kontroversen Hermann Gartner, *Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie: Wie hoch will man springen?*, in: IAB-Forum, (2008) 2, S. 9–13.

Abbildung: Arbeitslosenquoten 1887–2010 in Deutschland



Zu Quellen und Diskussion vgl. Markus Promberger, Eine kurze Geschichte der Arbeitslosigkeit. Teil 2: Von der Gründerzeit bis zum Ende des zweiten Weltkrieges, in: *Arbeit und Beruf*, 56 (2005) 2, S. 33–34; ders., Eine kurze Geschichte der Arbeitslosigkeit. Teil 3: Von der Ära des Wirtschaftswunders bis zum Jahr 2000, in: *Arbeit und Beruf*, 56 (2005) 3, S. 65–67; Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, mehrere Jahrgänge.

tur- beziehungsweise Saisonbewegung,⁸ die „natürliche“ Arbeitslosigkeit war gering, da Institutionen wie kollektive Lohnsetzungverhandlungen, Lohnersatzleistungen, aber auch die Vermögenslage der Arbeiter kaum entwickelt waren. Wer entlassen wurde, musste mangels Ersparnissen, Vermögen oder Transfereinkommen um jeden Preis innerhalb weniger Tage eine neue Arbeit finden, sonst drohten Hunger und Elend – die ohnehin auch in Lohn und Brot nicht weit weg waren. Negative „keynesianische“ Auswirkungen eines krisenhaft verringerten Konsums der arbeitenden Bevölkerung auf die Gesamtwirtschaft waren kaum feststellbar, da ihr Anteil an der gesamten Konsumnachfrage vergleichsweise gering war; auch der Anteil der Industriebeschäftigten an allen Beschäftigten lag um 1900 noch unter 40 %.⁹ Die entlasse-

nen Arbeitskräfte waren für die Fabrikanten später stets einfach wieder zu ersetzen – aus dem städtischen und ländlichen Handwerk oder der bäuerlichen Bevölkerung.¹⁰ Wenn wir es von 1871 bis 1914 tatsächlich mit einer „neoklassischen“ Arbeitsmarktperiode zu tun haben, so war der wirtschaftlich und politisch prekäre Status der Arbeiterschaft eine wesentliche historische Rahmenbedingung dafür. Doch ist das Bild eines ausschließlich klassisch funktionierenden Arbeitsmarktes keineswegs widerspruchsfrei: So scheinen Stockungen in Zulieferbeziehungen und Kreditversorgung bereits in den Wirtschaftskrisen vor 1900 und ihren Arbeitsmarkturbulenzen eine Rolle gespielt zu haben,¹¹ hin-

⁸ So wird auf Basis der Berufs- und Gewerbezahlung von 1895 eine saisonale Expansion und Kontraktion des Arbeitsmarktes in der Industrie um den Faktor drei berichtet. Vgl. Susanne Brockfeld, *Von der Fürsorge zur Arbeitsmarktpolitik*. Diss., Münster 1996.

⁹ Vgl. Rainer Metz, *Säkulare Trends der deutschen Wirtschaft*, in: Michael North (Hrsg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte*, München 2000, S. 456. Im ausgehenden 19. Jahrhundert hatten bürgerliche Haushalte wohl im Schnitt das fünf- bis zehnfache Einkommen

von Arbeiterhaushalten zu Verfügung, die Differenz scheint vor allem für Kleidung, Einrichtungsgegenstände und Wohnung verwendet worden sein. Vgl. Klaus Tenfelde, *Klassenspezifische Konsummuster im Deutschen Kaiserreich*, in: Hannes Siegrist/Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka (Hrsg.), *Europäische Konsumgeschichte*, Frankfurt/M. 1997, S. 252 ff.

¹⁰ Die lohnbegrenzenden Effekte dieses Wirtschaftsdualismus sind nach Burkart Lutz eine der Hauptursachen der wirtschaftlichen Expansion Deutschlands in der Gründerzeit. Vgl. Burkart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt/M. 1984.

¹¹ Vgl. Karl Hinrichs, *Motive und Interessen im Arbeitszeitkonflikt*, Frankfurt/M. 1988.

zu kommen erhebliche lokale und regionale Disparitäten der Arbeitsmärkte.¹² Insgesamt wird für Deutschland vor 1914 nicht nur die schlechte sozioökonomische Lage der Arbeiterschaft, sondern auch eine hohe Unübersichtlichkeit konstatiert.¹³ Von Vollbeschäftigung im heutigen Sinne zu sprechen scheint daher nicht angebracht. Als gesichert hingegen kann erst die reichsweite Vollbeschäftigung ab etwa 1916 gelten, doch sie ist eine nicht durch Markt und normale Institutionen erklärbare historische Ausnahme: Die Rüstungsindustrie erhöht die Nachfrage nach Arbeitskräften, das Kriegsgeschehen selbst verknappt das Arbeitskräfteangebot durch Kriegseinsatz, Verwundung, Tod.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges kam es zunächst zu einem rapiden Anwachsen der Arbeitslosigkeit in Folge der Demobilmachung, doch durch die überhitzte Inflationskonjunktur, das „erfolgreiche“ Herausdrängen der Frauen aus dem Arbeitsmarkt und den in Folge der Novemberrevolution durchgesetzten Achtstundentag ab 1918 war 1921 und 1922 eine Vollbeschäftigungsperiode mit Arbeitslosenquoten unter 3 % zu verzeichnen. Währungsreform und Deflation kühlten ab 1923 die ohnehin durch Kriegsfolgenlasten chronisch belastete Konjunktur stark ab, die Notverordnungen von 1923 erlaubten den Unternehmen das Durchbrechen des Achtstundentags und das Anwachsen der Wochenarbeitszeit. Die Arbeitslosigkeit wuchs, eine „Arbeitsreserve“ entstand wieder und bildete – trotz neugeschaffener Arbeitslosenversicherung 1926/27 – das drängendste sozialpolitische Problem der Weimarer Republik bis zu deren Ende 1933.

In der NS-Zeit verschwand die Erwerbslosigkeit von der Oberfläche der Gesellschaft. Die praktische Arbeitsmarktpolitik des NS-Regimes beschränkte sich zunächst auf den Ausbau der schon von den Weimarer Arbeitsmarktpolitikern initiierten Maßnahmen; beispielsweise die direkte oder indirekte

¹² Dies zeigen etwa die vom reichsweiten Ergebnis der Volkszählung 1895 stark nach oben abweichenden Arbeitslosenquoten etlicher deutscher Großstädte im gleichen Jahr. Vgl. Karl Kautsky, Bernstein und das sozialdemokratische Programm. Eine Antikritik, Berlin 1976, S. 110.

¹³ Vgl. Hans-Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, Nürnberg 2003, S. 11.

te Subvention von Neueinstellungen in den Betrieben oder die Heranziehung von Erwerbslosen für öffentliche Arbeiten, so beim Autobahnbau und bei Bodenverbesserungen. Letzteres geschah zu geringen Löhnen und unter ausdrücklichem Verzicht auf Produktivitätserwägungen aller Art – zu großen Teilen in Handarbeit.¹⁴ Mit Kriegsbeginn 1938/39 stellte sich dann erneut eine kriegstypische Vollbeschäftigungsperiode ein; in den späteren Kriegsjahren herrschte gar eklatanter Arbeitskräftemangel, der seitens der NS-Machthaber durch Stellenwechsel- und Kündigungsverbote sowie durch Zwangsrekrutierungen und Zwangsarbeit bekämpft wurde.

Unmittelbar nach Kriegsende 1945 entstand in Deutschland zunächst wieder Erwerbslosigkeit größeren Ausmaßes.¹⁵ Doch im Verlauf einer Dekade sollte sich dies ändern. In den 1950er und 1960er Jahren erlebte die bundesdeutsche Wirtschaft eine anhaltende Wachstumsperiode, die als „Wirtschaftswunder“ in die Geschichte eingegangen ist. Seit 1958 unterschritt die Arbeitslosenquote die magische Marke von 3 % und hielt sich 16 Jahre lang, bis 1974, auf Vollbeschäftigungsniveau. Man glaubte, die Arbeitslosigkeit endgültig besiegt zu haben; der damalige Zustand wurde als eine Art „goldenes Zeitalter“ wahrgenommen. Doch auch die Vollbeschäftigungsperiode 1958 bis 1974 fußte auf historischen Sonderbedingungen.¹⁶ Eine wichtige Rolle spielten dabei der nachholende Konsum nach den Entbehrungen der Kriegs- und Nachkriegsjahre, die Massenmotorisierung und die Ausstattung der Haushalte mit technischen Haushaltsgeräten. Massenkonsum, standardisierte Massenproduktion und soziale Integration auch der „Arbeiterklasse“

¹⁴ Vgl. Timothy Mason, Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, Opladen 1975, S. 55.

¹⁵ Vgl. dazu den Beitrag von Toni Pierenkemper in dieser Ausgabe.

¹⁶ Burkart Lutz (Anm. 11) erklärt das Wirtschaftswunder mit dem Übergang zu einem fordistischen Modell, das nach dem Zweiten Weltkrieg zur Blüte kam und eine langjährige Stagnationsperiode beendete, die wiederum dadurch verursacht war, dass sich der in der Gründerzeit noch hoch produktive, weil lohnlimitierende Wirtschaftsdualismus aus traditionellem und modernem Sektor seit etwa 1914 überlebt hatte. Politische Konflikte, Kriege und Krisen trugen dazu bei, dass dieser Übergang, der in anderen Ländern ebenfalls stattfand, in Deutschland 40 Jahre dauerte.

kennzeichnen diese historische Epoche. Dieses „fordistische“ Produktions-, Konsumtions- und Sozialmodell setzte sich mit einigen Jahrzehnten Verzögerung nun auch in Deutschland durch.¹⁷ Bereits im Kaiserreich und in der Weimarer Republik war die Sozialintegration der Arbeiterklasse begonnen worden, forciert von einer Interessenkoalition aus gemäßigter Arbeiterbewegung und politischem Katholizismus, mit einer bis in liberale Kreise reichenden Überzeugung, das Elend der Arbeiterklasse sei ethisch nicht zu rechtfertigen und sozial gefährlich. Diese Position wurde unter dem Eindruck der auf den Ersten Weltkrieg folgenden Revolutionen in Deutschland und Russland, der politischen Instabilität der Weimarer Republik sowie dem langfristigen Fortleben des „realen Sozialismus“ als latenter Alternative zur Marktwirtschaft zu einer Grundüberzeugung westeuropäischer Gesellschaften bis 1989. Dies führte zu einem arbeits- und verteilungspolitischen Grundkompromiss in der jungen Bundesrepublik: Akzeptanz der Forderungen der Arbeiterschaft nach sozialer Absicherung und Teilhabe an Wachstum und Konsum im Tausch gegen die Bindung der Löhne an das Produktivitätswachstum¹⁸ und den Verzicht auf klassenkämpferische Politik – beides musste sowohl *gegen* wie *in* den Gewerkschaften während der ersten Hälfte der 1950er Jahre konfliktreich durchgesetzt werden.¹⁹ In der Folge entstand eine zuvor in Friedenszeiten nie dagewesene, durch das anhaltende Wirtschaftswachstum mögliche Nachfragestimulation durch Ausgaben der öffentlichen Hand im Rahmen einer keynesianisch inspirierten Wirtschafts- und Sozialpolitik.

„Der kurze Traum immerwährender Prosperität“²⁰ war in der Mitte der 1970er Jahre ausgeträumt. Der plötzliche Anstieg der Erwerbslosigkeit in der Rezession 1967/68 konn-

te zwar bald wieder ausgeglichen werden, dies gelang bei den folgenden Konjunkturreinbrüchen aber nicht mehr. Vollbeschäftigung nach der Beveridge-Definition wurde seither nicht mehr erreicht. Wesentliche Gründe hierfür sind nach gängiger Auffassung der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungswirtschaft, die Rationalisierungseffekte der mikroelektronischen Revolution, die geänderte globale Arbeitsteilung mit Verlagerung der industriellen Arbeitsplätze weg von den altindustriellen Zentren sowie die Abkehr von fordistischen Verteilungsmustern und dem expansiven Wohlfahrtsstaat zugunsten von Geldwertstabilität und Austeritätspolitik.

Nach verschiedenen Höhen und Tiefen stand die Arbeitslosigkeit im April 2005 mit 11,5 % der Erwerbstätigen wieder auf einem Höhepunkt, seither ist sie – von einer kurzen Gegenbewegung im Winter 2009 abgesehen – im Sinken begriffen und liegt heute bei 5,5 % der Erwerbstätigen. Von einer Vollbeschäftigung nach der Beveridge-Definition ist Deutschland damit auch heute weit entfernt. Mindestens zwei Gründe sprechen dafür, dass dies leider so bleibt. Erstens sind Maßnahmenteilnehmer, Unterbeschäftigte und Stille Reserve nicht mitgerechnet, zumindest Erstere müssten noch aufaddiert werden, um die längerfristige historische Kontinuität in der Definition der Arbeitslosenquote aufrechtzuerhalten – doch diese Rechenoperation vergrößert den Abstand zur Vollbeschäftigung. Zweitens sind derzeit mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen in der Grundsicherung des SGB II („Hartz IV“), wo sich überproportional Personen mit Bildungsnachteilen, längerer Arbeitslosigkeit, schlechter Gesundheit und Arbeitsmarkterfügbarkeit, damit auch ungünstigen Jobchancen finden. Ihnen gelingt auch bei guter Konjunktur der Übergang in Beschäftigung nur zu einem kleinen Teil und oft nur vorübergehend; bei zusätzlichen bildungs- und sozialpolitischen Anstrengungen der Gesellschaft ist hier durchaus Verbesserung, jedoch kaum eine Markträumung im Sinne der reinen volkswirtschaftlichen Lehre zu erwarten. Festzuhalten ist also: Vollbeschäftigung ist in der Geschichte des industrialisierten Deutschland vor 1914 direkt mit der prekären, wenn nicht elenden Lage der Arbeitnehmer im Industrialisierungsprozess verbunden, während nachher historisch-politische Sondersituationen maßgebend sind: Zwei

¹⁷ Vgl. Joachim Hirsch/Roland Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg 1986.

¹⁸ Vgl. Joachim Bergmann/Otto Jacobi/Walther Müller-Jentsch, *Gewerkschaften in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M. 1975.

¹⁹ Vgl. z. B. Rudi Schmidt, *Der Streik in der bayerischen Metallindustrie von 1954*, Frankfurt/M. 1995; Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten/Peter Raane, *Wirtschaftsdemokratie und expansive Lohnpolitik. Zur Aktualität von Viktor Agartz*, Hamburg 2008.

²⁰ B. Lutz (Anm. 11).

Kriege mit ihren Leiden sowie die Einführung des fordistischen Sozialmodells auf den Ruinen des Zweiten Weltkrieges und unter dem Eindruck des Kalten Krieges sind dafür verantwortlich. Zugespitzt könnte man folgern, Vollbeschäftigung war bisher überwiegend Teil oder Folge von Katastrophen.

Traumdeutung: Der Mythos der Vollbeschäftigung und seine politischen Funktionen

In der gegenwärtigen öffentlichen Wahrnehmung ist Vollbeschäftigung jedoch keineswegs an Katastrophen gebunden. Sie ist vielmehr ein Wunschbild, vielleicht ein glücklicher Traum aus der frühen Kindheit der Bundesrepublik, wenn nicht gar ein Gründungsmythos der sozialen Marktwirtschaft. Die Wurzeln dieses Traumes liegen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, als Teile der Arbeiterbewegung, die katholische Soziallehre und linksliberale Wissenschaftler sich die Frage stellten, ob ein sozial gerechterer Kapitalismus möglich sei, ohne fundamentale Konflikte, dafür aber mit existenzsichernder Arbeit für Alle. Seit der Achtstundentagitation der US-Gewerkschaften der 1890er Jahre²¹ spielt die Vollbeschäftigung in der Arbeiterbewegung und auf der gemäßigten politischen Linken die Rolle von Hoffnung und Prüfstein für eine sozial integrative, Teilhabe der Arbeitnehmer ermöglichende Marktwirtschaft. Der Kapitalismus in einer demokratischen Gesellschaft muss sich daran messen lassen, *legitimieren*, inwieweit er für diejenigen, die keine Unternehmer sind, Arbeit und damit eine auskömmliche Existenz ermöglicht. Der Vollbeschäftigungsmythos, das Erreichen der Vollbeschäftigung wie auch das Festhalten am Vollbeschäftigungsziel, ist damit sowohl die Rechtfertigung der sozialen Marktwirtschaft wie auch die Rechtfertigung einer innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems agierenden Arbeiterbewegung. Mit einem gewissen historischen Abstand lassen sich auch viele arbeitspolitische Statements des

²¹ Vgl. Rede des US-amerikanischen Gewerkschaftsvorsitzenden Samuel Gompers vom 2. Mai 1890, in: Stuart B. Kaufman (ed.), *The Samuel Gompers Papers*. Vol. 2: *The Early Years of the American Federation of Labor, 1887–90*, Chicago 1987, S. 312.

Linkskatholizismus mehr oder weniger dieser Position der Arbeiterbewegung zuordnen.²² Der Linksliberalismus akzentuierte hingegen stärker Angst vor Revolution und sozialen Konflikten und später die Systemkonkurrenz mit dem „realen Sozialismus“, eine Position, die ab den 1960er Jahren auch die SPD zu teilen begann. Der gemäßigte Gegenwartskonservatismus nimmt eine Mischposition aus den Vorgenannten ein,²³ während im Neoliberalismus Redefinitionen des Vollbeschäftigungsbegriffs festzustellen sind, die sich mehr oder weniger auf den Nenner bringen lassen, den jeweiligen konjunkturellen Tiefststand der Arbeitslosigkeit als Vollbeschäftigung zu deklarieren. So gibt es, zurückgehend auf Milton Friedmans „natürliche Arbeitslosigkeit“, den Begriff der „Gleichgewichtsarbeitslosigkeit“, um den die Arbeitslosigkeit konjunkturell und saisonal schwanke, der seinerseits aber durch politische, institutionelle und kulturelle Faktoren bestimmt sei – Lohnsetzungsverhandlungen, Arbeitslosenversicherung,²⁴ aber auch kulturelle Muster geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, die gesellschaftliche Akzeptanz von Arbeitslosigkeit und anderes. Diese Faktoren, so führt Thomas Straubhaar in Anlehnung an neoklassische Standardliteratur zur Arbeitsmarktökonomie aus, seien sowohl interdependent als auch im Zeitverlauf variabel, eine derzeit akzeptable Arbeitslosigkeit läge bei etwa 5 %, auf dieser Basis ergäbe sich ein „Vollbeschäftigungskorridor“ von zwischen 2 % und 5 % Arbeitslosen.²⁵ Dieser Korridor wäre aus Sicht der Autoren und der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft erreichbar, wenn weiterhin Lohnzurückhaltung, eine stärkere Einbeziehung Älterer ins Erwerbsleben sowie weitreichende gesellschaftliche Zuschussfinanzierung gering qualifizierter, gering entlohnter und gering produktiver Arbeit, sei es als Lohn-, Einstellungs- oder Sozialversicherungszuschüsse erbracht würde – und dies nicht durch Förderbeschäftigung im Sozialsektor, sondern über subventionierte Arbeit in der freien Wirt-

²² Vgl. Oswald von Nell-Breuning, *Gerechtigkeit und Freiheit, Grundzüge katholischer Soziallehre*, Wien 1980.

²³ Vgl. Rüdiger Robert (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung*, Münster u. a. 2007⁴.

²⁴ Vgl. H. Gartner (Anm. 8).

²⁵ Vgl. T. Straubhaar (Anm. 3), S. 12.

Blick in die Glaskugel: Probleme möglicher Vollbeschäftigungsarbeitsmärkte

schaft.¹⁶ Hinzu kommen der Abbau von regionaler Wirtschaftsförderung und die Zulassung regionaler Disparitäten zugunsten des Marktes, eine verstärkte Einbeziehung Alleinerziehender ins Erwerbsleben, die Höherqualifizierung von Marktteilnehmern mit Bildungs- und Qualifikationsdefiziten und die Zurückweisung des Mindestlohns. Dies kann kritisch gelesen werden als Lohnbremse sowie als erhöhter Druck auf Arbeitnehmergruppen, deren Angebotszurückhaltung bisher formell oder informell toleriert oder gar legitim war – Ältere am Ende der Erwerbsspanne, Frauen mit Kindern, Alleinerziehende – kurz: als verstärkte Kommodifizierung des durch bisherige Institutionen teilweise dekommodifizierten Faktors Arbeit. Kaum diskutiert werden inverse Effekte, ob oder in welchem Umfang sich hierdurch nicht die Arbeitslosigkeit verringern, sondern das Arbeitsangebot ausweiten würde – etwa durch vermehrte Einbeziehung Älterer oder Alleinerziehender, ob regionale Disparitäten nicht zu Exklusionsphänomenen und damit zunehmenden Defiziten der sozialen Kohäsion führen können, und wo das volkswirtschaftliche und sozialpolitische Optimum von zusätzlichen Bildungsinvestitionen liegt. Die auffällige Nicht-Berücksichtigung der angebotsausweitenden, lohnsenkenden, exkludierenden und insbesondere das Steueraufkommen erhöhenden Nebeneffekte solcher Wirtschaftspolitik stärken den Verdacht, dass es sich bei der Dynamisierung der Vollbeschäftigungsschwelle nicht nur um eine wissenschaftliche Argumentation, sondern auch um eine interessenpolitische Intervention handelt, deren Ziel in der Sozialisierung von Marktrisiken und Arbeitskosten zugunsten einer als Vollbeschäftigungspolitik umdefinierten Verbesserung der Geschäftsbedingungen durch Ausweitung und Qualitätssteigerung des Arbeitsangebotes besteht.

¹⁶ Die Idee einer neuen Vollbeschäftigung mit einem Nebeneinander aus neu zu definierender Normalbeschäftigung und partiell geförderter, atypischer, gleichwohl geschützter Beschäftigung wurde wesentlich von Günther Schmid in die deutsche Diskussion eingebracht und ist in seinem Ansatz wissenschaftlich wie politisch völlig anders gerahmt sowie von einer ausführlichen Fiskal Betrachtung begleitet. Nichtsdestoweniger finden sich einige konkrete Vorschläge von Thomas Straubhaar bereits bei Günther Schmid, Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Frankfurt/M. 2003.

Denken wir über einen Arbeitsmarkt ohne Massenarbeitslosigkeit nach, wie er sich in einigen Jahren vielleicht entwickeln könnte, so ist zunächst ein wichtiger Unterschied zwischen der Vollbeschäftigung der Wirtschaftswunderära und den möglichen Vollbeschäftigungsszenarien augenfällig: Das Jobwachstum der Jahre nach 2005 bestand zu einem großen Teil aus prekärer und instabiler Beschäftigung im Gegensatz zur weitgehend auf dem Normalarbeitsverhältnis beruhenden Vollbeschäftigung der Jahre 1958 bis 1974. So fand im vergangenen Jahrzehnt vor allem ein Ausbau atypischer, sozialrechtlich weniger geschützter Beschäftigung statt: Von 2004 bis 2011 ging die Arbeitslosigkeit um rund 1,4 Millionen Menschen zurück, im selben Zeitraum wuchs die Zahl der Leiharbeiter um 525 000, die befristete Beschäftigung stieg um 850 000, die Teilzeitbeschäftigung um knapp 1,9 Millionen Personen; mehr als eine Million Menschen musste und muss zu ihrem geringen Arbeitslohn ergänzende Leistungen aus der Grundversicherung (Hartz IV) beziehen.¹⁷ Dass einige Beobachter anführen, ab 2010 sei der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an den neuen Jobs wieder etwas gewachsen,¹⁸ lässt sich womöglich eher als Vorbote des Konjunkturrückgangs und anschließenden Abschwungs deuten denn als nachhaltige Expansion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Auch wenn der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht direkt mit der Zunahme der atypischen Beschäftigung verrechnet werden kann,¹⁹ sprechen Sozialwissenschaftler bereits von einer Spaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt-

¹⁷ Vgl. Kerstin Bruckmeier/Tobias Graf/Helmut Rudolph, Working Poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. AStA, 4 (2010) 3, S. 201–222.

¹⁸ Vgl. z. B. T. Straubhaar (Anm. 3).

¹⁹ Eine direkte Verrechnung ist ausgeschlossen, weil die Zugänge zu atypischer Beschäftigung nicht nur aus Arbeitslosigkeit, sondern auch aus der Stillen Reserve oder aus anderer Beschäftigung kommen können. Überdies werden in der Aufzählung befristete Teilzeitbeschäftigte doppelt gezählt.

verhältnisse,³⁰ bei der einer gut geschützten Gruppe von Arbeitnehmern in „Normalarbeitsverhältnissen“ eine wachsende Gruppe von Arbeitnehmern gegenüber steht, die zu schlechteren Bedingungen arbeiten.

Fraglich ist, ob sich diese duale Struktur bei einem Übergang zur Vollbeschäftigung auflösen wird. Im klassischen Modell müsste bei einem Nachfragewachstum oder einem Angebotsrückgang des Faktors Arbeit eine Lohnanpassung nach oben entstehen oder eine Verbesserung nichtmonetärer Charakteristika des Arbeitsvertrages, so dass Befristungen, Leiharbeit, ungewünschte Teilzeitarbeit und niedrige Löhne mit sinkender Arbeitslosigkeit unwahrscheinlicher würden. Wenn es jedoch Institutionen gibt, die dies verhindern oder kompensieren, wie etwa staatliche Zuschüsse zu als gering produktiv klassifizierten Arbeitsplätzen oder verstärkte institutionelle Zwänge zur Arbeitsmarktbeteiligung, werden solche Anpassungsprozesse verzögert oder verhindert. Schwerer als diese Modellüberlegungen wiegt jedoch die empirische Beobachtung, dass die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage auf den derzeitigen Teilarbeitsmärkten schon jetzt extrem unterschiedlich sind, man denke etwa an die Gleichzeitigkeit von Fachkräftemangel und Erwerbslosigkeit von Geringqualifizierten. Bei beidem spielt die selektive Substitutionswirkung des technischen Fortschritts eine Rolle – er scheint einfache Arbeit in der Tendenz zu ersetzen oder unter Preisdruck zu bringen, während er Wissensarbeit begünstigt. So erscheint es auch durchaus wahrscheinlich, dass sich eine dualisierte Vollbeschäftigung entwickelt, mit schlecht und unstet beschäftigten gering Qualifizierten und gut beschäftigten höher Qualifizierten, gewissermaßen ein heterogener Vollbeschäftigungsarbeitsmarkt.

Arbeitsmarktpolitische Aufgaben unter der Bedingung entspannter Arbeitsmärkte

Wenn es denn tatsächlich zu einem heterogenen Vollbeschäftigungsarbeitsmarkt kä-

³⁰ Vgl. z.B. Alexandra Krause/Christoph Köhler, Von der Vorherrschaft interner Arbeitsmärkte zur dynamischen Koexistenz von Arbeitsmarktsegmenten, in: WSI-Mitteilungen, 64 (2011) 11, S. 590.

me, wäre er möglicherweise umgeben von einem gesellschaftlich finanzierten Institutionengefüge, das einen Teil der gering Qualifizierten erfolgreich weiterbildet und so in das höher qualifizierte Marktsegment verschiebt und für den anderen Teil mit Staatszuschüssen Arbeitsplätze mitfinanziert. Wie man das auch immer bewerten mag, Arbeitsmarktpolitik müsste im Verein mit Wirtschafts- und Sozialpolitik nach wie vor Arbeitsmarktprobleme im Bereich der Existenzsicherung von Niedriglohnarbeitsplätzen sowie nachholende Aus- und Weiterbildung von gering Qualifizierten bewältigen. Auch die Sucharbeitslosigkeit wird nicht verschwinden, sodass zu ihrer Verringerung Vermittlungs- und Beratungsdienste aller Art weiter benötigt werden. Eine Anforderung eigener Qualität auf einem heterogenen Vollbeschäftigungsarbeitsmarkt wäre die Bewältigung von Mangelsituationen bei mittel- und hochqualifizierten Arbeitskräften; hierzu gehört die Aktivierung stiller Reserven durch positive Anreize und lebenslauforientierte Sozialpolitik, nicht durch Druck, eine passende Immigrationspolitik und die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik sowie die Zentralisierung und Vereinheitlichung der Letzteren. Wissen und Bildung der Arbeitnehmer sind die Hauptressource einer rohstoffarmen Wirtschaftsgesellschaft, die sich darüber im Klaren ist, dass Finanzmärkte keine Profite generieren, sondern nur verteilen, was in der Realwirtschaft erarbeitet wird. Wichtig ist dabei, dass Wissen als Ressource *sui generis* mit seiner eigenen Entstehungslogik anerkannt und gefördert wird, selbst wenn die unmittelbare Verwertbarkeit von neu produziertem Wissen nicht in jedem Falle sofort erkennbar ist.

Ein weiteres Problem ist und bleibt die soziale Absicherung von Arbeitsmarktübergängen aller Art, wie sie nicht nur durch Erwerbslosigkeit, sondern auch durch Familienphasen, Jobwechsel und Bildungsperioden entstehen, die allesamt in Zeiten des postindustriellen flexiblen Kapitalismus mit seiner Destandardisierung von Lebensläufen³¹ häufiger werden. „Flexicurity“ mag ein Stichwort

³¹ Vgl. Martin Kohli, Arbeit im Lebenslauf: Alte und neue Paradoxien, in: Jürgen Kocka/Claus Offe (Hrsg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/M. 2000, S. 362–382.

sein, das bereits lange kursiert,^{f2} doch praktikable und politisch kompromissfähige Lösungen sind bisher nicht in Sicht – aber vielleicht schafft eine veränderte Arbeitsmarktlage ja doch eine neue Verhandlungsbasis.

Ebenso steht fest, dass Globalisierung, Tertiärisierung und technischer Fortschritt ebenfalls – wiederum sozial selektiv – Arbeitslosigkeit erzeugen können. Gegen konjunkturelle und saisonale Arbeitslosigkeit gibt es ohnehin kein Allheilmittel. Einiges deutet darauf hin, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch dessen Konjunkturereagibilität verstärkt.^{f3} Vielleicht folgt auf den fordistisch geprägten Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung und die anschließende Übergangsperiode mit erhöhter struktureller Arbeitslosigkeit nun ein dualisierter Arbeitsmarkt, bei dem die frühere strukturelle durch die zunehmende konjunkturelle Arbeitslosigkeit eines wachsenden, staatlich bezuschussten instabil-prekären Arbeitnehmersegments abgelöst wird, während das – schrumpfende – Segment des Normalarbeitsverhältnisses weiterhin von Konjunktur und Krise wenig tangiert ist? Wenn dem so ist, bleibt zu hoffen, dass dieser Zustand nicht den Namen „Vollbeschäftigung“ tragen und gesellschaftlich akzeptiert, sondern als Anlass zu arbeitsmarkt-, sozial- und wirtschaftspolitischen Anstrengungen verstanden werden wird, die ein neu konturiertes Normalarbeitsverhältnis mit Flexibilität, Produktivität, guter Arbeit und flexibel-lebenslauforientierter sozialer Sicherheit zum Ziel haben. Es gibt also keinen Grund, sich zurückzulehnen und von immerwährender Prosperität und Vollbeschäftigung zu träumen, wohl aber genug Anlass für eine reflektierte, sich den wandelnden Gegebenheiten anpassende und lebenslang lernende Arbeitsmarktpolitik.

^{f2} Vgl. Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*, Berlin 2005; Peter Ester et al. (Hrsg.), *Innovating European Labour Markets*, Cheltenham 2009; Günther Schmid, *Activating labour market policy: „flexicurity“ through transitional labour markets*, in: Jean-Philippe Touffut (ed.), *Institutions, Innovation and Growth*, Cheltenham–Northampton, MA 2003, S. 68–96.

^{f3} So hat die zyklische Komponente der Arbeitslosigkeit seit 1991 zugenommen. Vgl. Ulrich Walwei, *Die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes: Zukunftsfähig oder doch nicht nachhaltig?*, in: WSI-Mitteilungen, 64 (2011) 11, S. 564.

Toni Pierenkemper

Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland nach 1945

Wenn man den Titel dieses Beitrages wortwörtlich nehmen würde, dann bliebe sein Umfang tatsächlich sehr kurz. Bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) im Jahre 1967 ging der Bundesminister für Wirtschaft nämlich noch davon aus, „dass Vollbeschäftigung dann erreicht sei, wenn die Arbeitslosenquote 0,8

v.H. erreicht“.^{f1} Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich nur in den wenigen Jahren einer bereits damals empfundenen „Überbeschäftigung“ der Fall gewesen.^{f2} Auch eine Modifikation des Vollbeschäftigungsziels auf eine Marke von 2 % der Arbeitslosenquote angesichts der seit den 1970er Jahren verbreiteten Arbeitslosigkeit hat das Vollbeschäftigungsziel nur wenig realistischer gemacht. Auch weiterhin wurde es in der bundesrepublikanischen Wirklichkeit meistens verfehlt und daher die Zielgröße in der Praxis gelegentlich auch weiter angehoben bis auf Arbeitslosenquoten von 3, 4, 5 oder gar 6 %, je nach Konjunkturlage. Vollbeschäftigung im Sinne der gänzlichen Abwesenheit konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit hat es in der deutschen Geschichte somit allenfalls in einer einzigen Dekade des 20. Jahrhunderts, nämlich auf dem Höhepunkt des sogenannten Wirtschaftswunders in den 1960er Jahren, gegeben. Ansonsten blieb eine Vollausslastung des Arbeitspotenzials in Deutschland eher Episode oder war kriegsbedingten Zwangslagen geschuldet. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäf-

Toni Pierenkemper

Dr. rer. pol., geb. 1944;
Professor (em.) und ehemaliger
Direktor des Seminars für Wirtschafts- und Sozialgeschichte,
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln,
Albertus-Magnus-Platz,
50923 Köln.
toni.pierenkemper@gmx.de

tigung bildeten daher auch in Deutschland während der gesamten Industrialisierungsperiode seit Beginn des 19. Jahrhunderts eine stetige Begleiterscheinung der ökonomischen Entwicklung.[¶] Eine Geschichte der Vollbeschäftigung kann daher auch in Deutschland nur sehr knapp beschrieben werden, eine Geschichte der Arbeitslosigkeit würde hingegen weitaus mehr Raum beanspruchen.[¶]

Eine derartig glückliche Konstellation auf dem Arbeitsmarkt wie im *Golden Age* der 1960er Jahre der Bundesrepublik mit einer Vollausslastung des Erwerbspotenzials hat es zuvor niemals in der Wirtschaftsgeschichte des Landes gegeben und wird es wohl auch in absehbarer Zukunft nicht mehr geben. Umso überraschender erscheint es daher, dass sich die Wirtschaftswissenschaften und die Arbeitsmarktpolitik bis heute überwiegend an dieser außergewöhnlichen Ausgangslage zu Charakterisierung der Beschäftigungslage in Deutschland und als Zielgröße der Arbeitsmarktpolitik orientieren. Historisch betrachtet zeichnen sich kapitalistische Arbeitsmärkte hingegen weit eher durch eine tendenzielle

¶ Anhang zum Jahreswirtschaftsbericht 1968, Bundestagsdrucksache V/2511, zit. nach: Axel Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968, S. 93.

¶ Die Arbeitslosenrate lag zwischen 1961 und 1966 bei unter 1 %, schnellte dann in der Minikrise von 1966/67 kurz auf 2,1 % (1967) und 1,5 % (1968) hoch und lag dann 1969 bis 1971 wieder unter der Zielgröße von 1 %. Seitdem lag die Arbeitslosenrate stetig höher und sie wuchs in Schüben bis ins 21. Jahrhundert immer weiter an. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78: Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung, Stuttgart 1977, S. 236, und diverse folgende Gutachten des Sachverständigenrates; Werner Abelshausen, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 300f.

¶ Vgl. Martin Werding, Einbahnstrasse in die Beschäftigungskrise? Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktsituation und Arbeitsmarktinstitutionen in den OECD Staaten seit 1960, in: Thomas Raithel/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973–1989, München 2009, S. 23–36, hier: S. 26.

¶ Vgl. Frank Niess, Geschichte der Arbeitslosigkeit. Ökonomische Ursachen und politische Kämpfe: ein Kapitel deutscher Sozialgeschichte, Köln 1982; John A. Garraty, Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy, New York 1978; John Burnett, Idle Hands. The experience of unemployment, 1790–1990, London 1994.

Unterauslastung des Erwerbspotenzials aus, durch instabile Beschäftigungsverhältnisse und latente Arbeitslosigkeit.[¶] Dennoch lohnt sich ein kurzer Blick auf die Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland, auch um vor allzu wohlfeilen und naiven Vorstellungen einer am Vollbeschäftigungsziel orientierten Arbeitsmarktpolitik zu warnen.[¶]

Wiederaufbau und Vollbeschäftigung in Westdeutschland

Die ersten Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs standen in den alliierten Besatzungszonen unter dem Signum von Not, Hunger und Chaos. Eine geordnete Wirtschaftstätigkeit war unter diesen Bedingungen kaum möglich und auch ein Wiederaufbau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft noch längst nicht zu denken. Die Menschen in Deutschland waren mit der notdürftigen Sicherung ihrer unmittelbaren Lebensbedürfnisse vollauf beschäftigt. Die deutsche Gesellschaft war durch die Zerstörungen des Krieges und die sozialen Verwerfungen auf ein Entwicklungsniveau zurückgeworfen, das demjenigen von 100 Jahren zuvor nicht unähnlich schien. Geregelte Erwerbsarbeit war unter diesen Umständen kaum sinnvoll und wenig lohnend, doch pro forma zum Bezug von Lebensmittelkarten notwendig.[¶] Die offizielle Arbeitslosenrate lag daher 1947 mit rund 5 % nicht überraschend auf einem bemerkenswert geringen Niveau, da sich reguläre Arbeit kaum lohnte und die zur Verfügung stehende Zeit effektiver für Selbstversorgungsaktivitäten und Schwarzmarktgeschäfte genutzt werden konnte.

¶ Vgl. Toni Pierenkemper, Das Ende des Normalarbeitsverhältnisses: Aus Arbeitnehmern werden Unternehmer in eigener Sache, in: Klaus S. Zimmermann/Holger Hinte (Hrsg.), Zeitenwende am Arbeitsmarkt (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, i. E.); Toni Pierenkemper, Der Auf- und Ausbau eines Normalarbeitsverhältnisses in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, in: Rolf Walter (Hrsg.), Geschichte der Arbeitsmärkte, Stuttgart 2009, S. 77–112.

¶ Vgl. Carl-Ludwig Holtfrerich, Wo sind die Jobs? Eine Streitschrift für mehr Arbeit, München 2007.

¶ Vgl. Werner Abelshausen, Wirtschaft in Westdeutschland. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975; Willi A. Boelcke, Der Schwarz-Markt 1945–1948. Vom Überleben nach dem Kriege, Braunschweig 1986.

Schwarzmärkte und Hamsterreisen spielten neben Hilfslieferungen der ehemaligen Kriegsgegner in der Überlebensgesellschaft der 1940er Jahre eine bedeutsame Rolle für die Lebensgestaltung der Bevölkerung, die Bedeutung einer geregelten Erwerbstätigkeit trat demgegenüber zurück. Die Fabriken, sofern sie nicht zerstört waren, standen zunächst weitgehend still. „Es fuhr keine Eisenbahn, keine Tram, kein Postkasten wurde geleert, alle Telefone waren tot“, so die Schilderung von Zeitzeugen.⁸ Rohstoffmangel und Zerstörungen standen der Aufnahme einer geregelten Produktion noch entgegen. Beschlagnahmungen und Demontagen verschärften die Situation zusätzlich. Die Löhne waren so gering, dass es sich kaum lohnte zu arbeiten, zumal entwertetes Geld in großem Umfang zur Verfügung stand. Die offiziellen Preise waren auf niedrigem Niveau festgehalten, Lebensmittel und Güter des täglichen Bedarfs unterlagen weiterhin wie in der NS-Zeit einer strikten Bewirtschaftung und waren nur gegen Marken zu erhalten, sodass ihr Kauf angesichts des ungeheuren inflationären Geldüberhangs finanziell keine Schwierigkeiten bildete. Anders war es auf den schwarzen Märkten, wo die Preise ein Vielfaches der administrierten Preise betrug.⁹ Eine grundlegende Veränderung wurde erst nach der Neuordnung der Währungsverhältnisse möglich.

Im Zusammenhang mit der Währungsreform und dem Beginn des Wiederaufbaus in den nächsten Jahren schnellte dann die Arbeitslosenrate plötzlich auf einen Wert von über 10 % (1950).¹⁰ „Arbeit“ wurde erst jetzt in der deutschen Nachkriegsgesellschaft wieder zu einem knappen Produktionsfaktor und ihr Einsatz produktiv und nutzbringend möglich, weil nunmehr die Arbeitsentgelte in effektive Kaufkraft umgesetzt werden konnten. Der Abbau der drückenden Arbeitslosigkeit in Westdeutschland stand nunmehr im Vordergrund der Bemühungen, und die

Lage verschärfte sich wegen des stetigen Zustroms von Vertriebenen und Flüchtlingen noch zusätzlich. Es waren ja nicht nur die Kriegsschäden am Kapitalstock der deutschen Volkswirtschaft, die eine schwere Hypothek für die Nachkriegszeit darstellten, sondern auch das Arbeitskräftepotenzial und das „Humankapital“ war wesentlich beeinträchtigt. „Während vor der Währungsreform viele Personen keinen Wert auf Arbeit in abhängiger Stellung legten, nahm die Zahl der Arbeitssuchenden nach der Währungsreform stark zu.“¹¹ Im Dezember 1946 wurden im späteren Bundesgebiet insgesamt 820 000 Arbeitslose registriert. Diese Zahl sank im Dezember 1947 auf 466 000 und stieg bis Dezember 1948 nur mäßig auf 760 000 an, ehe sie sich dann bis Dezember 1949 auf 1,558 Millionen mehr als verdoppelte.¹² Die Hauptlast der Beschäftigungslosigkeit hatten zu diesem Zeitpunkt die Heimatvertriebenen zu tragen, deren Arbeitslosenrate mehr als doppelt so hoch war wie die der ortsansässigen Bevölkerung und jener Bundesländer, die diese Bevölkerungsgruppen vornehmlich aufnehmen mussten.

Es handelte sich bei den Vertriebenen allenfalls um eine Arbeitskraftreserve „zweiter Linie“,¹³ weil durch Umsiedlung und Qualifizierungen weitere Maßnahmen nötig waren, um dieses Reservoir zu erschließen. Für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland stellte diese Form der Zuwanderung zunächst gewiss eine zusätzliche Belastung dar, weil knappe Ressourcen auch für unproduktive soziale Transfers nötig wurden und damit für Investitionen nicht zur Verfügung standen.¹⁴ Die Eingliederung dieser Menschen in das Beschäftigungssystem stellte die Wirtschaft in der frühen Bundesrepublik vor eine gewaltige Aufgabe und latente Unterbeschäftigung bildete somit zunächst eines ihrer Hauptprobleme. Die Bewältigung die-

⁸ Madlen Lorei/Richard Kirn, Frankfurt und die wilden Jahre. Ein Bericht, Frankfurt/M. 1962, S. 17.

⁹ Vgl. Hans Möller, Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, Frankfurt/M. 1976, S. 433–483, hier: S. 469.

¹⁰ Zu den Daten vgl. W. Galenson/A. Zeller, International Comparison of Unemployment Rates, in: The Measurement and Behaviour of Unemployment, Princeton, NJ 1957, S. 439–581, hier: S. 455f.

¹¹ Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften, Deutschland in Zahlen. 1950, Köln 1951, S. 45.

¹² Vgl. Bruno Gleitze, Der Produktionsfaktor Arbeit in Westdeutschland, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (1950) 3, S. 190.

¹³ Valentin Siebrecht, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in der Nachkriegszeit, Stuttgart 1956, S. 172.

¹⁴ Vgl. Friedrich Edding, Die Flüchtlinge als Belastung und Antrieb der westdeutschen Wirtschaft, Kiel 1953.

ser Aufgabe im Zuge des bald einsetzenden „Wirtschaftswunders“ gelang jedoch in erstaunlich kurzer Zeit.

Erst die Währungsreform hatte ja den wahren Umfang der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland deutlich werden lassen. Trotz einer Zunahme der Zahl der Beschäftigten in der Bi-Zone im Jahre 1948 um etwa 1,3 Millionen Personen wuchs parallel dazu auch die Zahl der Arbeitslosen um rund 700000.¹⁵ Vollbeschäftigung schien daher noch in weiter Ferne, denn 1949 stieg die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt sogar auf über eine Million Personen an, was einer Arbeitslosenrate von etwa 8 % entsprach und verharrte auch während des gesamten Jahres auf diesem hohen Niveau, ehe sie bis zum Februar 1950 mit über zwei Millionen (12 %) Arbeitslosen einen absoluten Höhepunkt erreichte. In manchen Regionen waren die Verhältnisse sogar noch katastrophaler und die Arbeitslosenrate erreichte dort teilweise Werte zwischen 15 % und 25 %. Erst im Frühling 1955 setzte eine durchgreifende Wende zum Besseren ein und der Rückgang der Arbeitslosigkeit erreichte um 1961 eine Situation, die „im Zeitalter der kapitalistischen Wirtschaft noch nie eingetreten war“.¹⁶

Nunmehr kehrte sich die Situation geradezu in ihr Gegenteil. Das enorme Wirtschaftswachstum der 1950er und 1960er Jahre führte zu einer gewaltigen Nachfrage nach Arbeitskräften, die aus dem heimischen Erwerbspotenzial nicht zu befriedigen war. Diese Lücke wurde zunächst durch Flüchtlinge aus der DDR gefüllt. Das bedeutete für die DDR einen schmerzlichen Verlust von „Humankapital“ und für die Bundesrepublik einen entsprechenden Zugewinn, denn bei den Flüchtlingen handelte es sich zumeist um junge, gut ausgebildete Arbeitskräfte. Etwa 11 % der Bevölkerung und 13 % der Erwerbstätigen gingen der Wirtschaft Ostdeutschlands in dem Zeitraum zwischen 1949 und 1961 auf diese Weise verloren und Westdeutschland konnte sich eines stetigen Zustroms von etwa einer Million Arbeitskräften erfreuen.¹⁷ Als dieser

¹⁵ Vgl. V. Siebrecht (Anm. 13), S. 73.

¹⁶ Otto Uhlig, Arbeit amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt, Stuttgart 1970, S. 298.

¹⁷ Vgl. André Steiner, Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004.

Zustrom 1961 abrupt durch den Bau der Berliner Mauer versiegt, trat eine verstärkte Anwerbung von Gastarbeitern, die bereits mit dem Anwerbeabkommen mit Italien 1955 begonnen hatte, an dessen Stelle. Zwischen 1961 und 1965 wurden weitere Abkommen mit der Türkei, Marokko, Portugal und Jugoslawien abgeschlossen und bereits 1966 waren mit 1,3 Millionen Personen 6,3 % der Beschäftigten in der Bundesrepublik Ausländer. Die Probleme, die mit der wachsenden Ausländerbeschäftigung verbunden waren, wurden damals zwar von Experten bereits thematisiert, von Politik und Öffentlichkeit jedoch ignoriert.¹⁸ Unter diesen Bedingungen ließ sich eine Vollbeschäftigung sehr leicht realisieren und eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Förderung von Beschäftigung war nicht notwendig. Die Politik von Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit betrieb in dieser Zeit daher lediglich eine auf die Vermittlung von Arbeitskräften und die Verwaltung von Arbeitslosigkeit ausgerichtete „reaktive“ Arbeitsmarktpolitik.¹⁹

Was nunmehr in der Bundesrepublik folgte war eine Phase der Vollbeschäftigung, ein *Golden Age* mit Arbeitslosenraten unter 2%.²⁰ Damit war erstmals „Vollbeschäftigung“ beziehungsweise, wie man aus einer historischen Betrachtung eher anzumerken geneigt ist, bereits eine „Überbeschäftigung“ erreicht. Doch diese kurze Phase währte lediglich von 1960 bis 1973, gilt aber bis heute noch vielfach als Maßstab und Ziel für die Ar-

¹⁸ Vgl. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Berlin 1986, S. 179–236; Carl Föhl, Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern, in: *Kyklos*, 20 (1967), S. 119–146; APuZ, (2011) 43, „50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei“.

¹⁹ Vgl. Hans-Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, Nürnberg 2003, S. 450.

²⁰ Vgl. W. Abelshauser (Anm. 2), S. 275–301; Werner Glastetter et al., Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1950–1980. Befunde, Aspekte, Hintergründe, Frankfurt/M. 1983. Kritisch Ludger Lindlar, Das missverständene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität, Tübingen 1997; Burkart Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 1984. Vgl. zum Thema Frauenerwerbstätigkeit während dieser Zeit Friederike Maier in dieser Ausgabe.

beitsmarktpolitik in Deutschland.^{F21} In dieser Zeit herrschte in der boomenden deutschen Wirtschaft kein Überschuss, sondern eher ein gravierender Mangel an Arbeitskräften und man sah sich zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums genötigt, weitere Beschäftigungspotenziale zu erschließen. Doch „das abrupte Ende der Zuwanderung aus der DDR seit dem Mauerbau, das schrumpfende deutsche Arbeitspotenzial und die Unterschichtung des deutschen Arbeitsmarktes durch ausländische Arbeitskräfte, dazu der technische Wandel, die Rationalisierung und Automatisierung der Industriearbeit, die anhaltende Ausweitung des Dienstleistungsbereichs“^{F22} – das alles stellte das deutsche Beschäftigungssystem und die Arbeitsmarktpolitik vor neue Herausforderungen. Zugleich war die einmalig günstige Konstellation auf dem deutschen Arbeitsmarkt von den Arbeitnehmerorganisationen mit Unterstützung des Staates dazu genutzt worden, das sogenannte Normalarbeitsverhältnis endgültig institutionell auszubauen und abzusichern.^{F23} „Als Normalarbeitsverhältnis galt – und gilt weithin noch heute – eine in Vollzeit verrichtete abhängige Beschäftigung, die als einzige Einkommensquelle zumindest das Existenzminimum sichert. Das Arbeitsverhältnis ist unbefristet und auf Dauer angelegt und in ein engmaschiges Netz von rechtlichen und tariflichen Normen eingebettet.“^{F24} Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 bildet daher den Höhepunkt staatlicher Maßnahmen in diesem Politikfeld, die durch vielfältige tarifliche Vereinbarungen zwischen den Arbeitsmarktparteien ergänzt und erweitert wurden.

Nachdem der „kurze Traum immerwährender Prosperität“ ausgeträumt und die „Rückkehr der Arbeitslosigkeit“ zu beklagen war, folgte eine Entwicklung, die sich als die „Mühen der Ebene“ umschreiben lässt.^{F25} Bereits in der „kleinen“ Wirtschaftskrise von 1966/67 wurden in Westdeutschland die

Herausforderungen einer zunehmend globalisierten internationalen Wirtschaft erstmals deutlich und seit Mitte der 1970er Jahre setzte diese die deutsche Wirtschaft unter permanenten Anpassungsdruck. Das führte zum Zusammenbruch des bis dahin vorherrschenden, auf standardisierter Massenproduktion und Massenkonsum beruhenden fordistischen Produktionssystems, was sich beispielsweise im Niedergang der Textilindustrie, des Bergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie, der optischen Industrie und der Werften offenbarte und eine lang anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit nach sich zog.^{F26} In verschiedenen Schüben, die durch die folgenden konjunkturellen Krisen verursacht wurden, schaukelte sich die Arbeitslosenrate in der Bundesrepublik bis zum Ende des Jahrhunderts auf Werte von über 10 % (1994–2006) hoch. Diese latente Strukturkrise der westdeutschen Wirtschaft wurde noch verschärft durch den 1990 vollzogenen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik und den danach folgenden Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft.

Beschäftigung in der DDR

In der DDR war in der unmittelbaren Nachkriegszeit in einer ähnlich schwierigen Situation wie im Westen, in einer „Zusammenbruchsgesellschaft“, nach sowjetischem Vorbild eine ganz andere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung etabliert worden.^{F27} Dazu wurde es als eine wesentliche Voraussetzung nötig, die „überkommenen Eigentumsverhältnisse“ durch eine Bodenreform und Enteignung der Produktionsbetriebe gänzlich neu zu gestalten. Damit war zugleich die Basis für eine zentrale Planung auch für eine solche des Arbeitskräfteeinsatzes geschaffen.^{F28} Dadurch gelang es, die ebenfalls am Ende des Krieges herrschende

^{F21} Verbunden war diese Erfahrung mit der Vorstellung der Beherrschbarkeit der ökonomischen Entwicklung durch eine wissenschaftlich basierte Wirtschaftspolitik. Vgl. Alexander Nützenadel, *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*, Göttingen 2005.

^{F22} H.-W. Schmuhl (Anm. 19), S. 450.

^{F23} Vgl. T. Pierenkemper (Anm. 5).

^{F24} H.-W. Schmuhl (Anm. 19), S. 582.

^{F25} Vgl. ebd. S. 533.

^{F26} Vgl. Werner Abelshäuser, *Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschaftler, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer*, Bonn 2009, S. 369f.

^{F27} Vgl. Christoph Kleßmann, *Arbeiterstaat DDR. Deutsche Traditionen, sowjetisches Modell, westdeutsches Magnetfeld (1945–1971)*, Bonn 2007.

^{F28} Vgl. zum Folgenden Toni Pierenkemper, *Vierzig Jahre vergebliches Mühen – die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*, in: André Steiner, *Überholen ohne einzuholen. Die DDR-Wirtschaft als Fußnote der deutschen Geschichte?*, Berlin 2006, S. 45–66.

große Arbeitslosigkeit, auch hier verschärft durch einen hohen Zustrom von „Umsiedlern“, relativ rasch zu überwinden. Der Zugriff auf das Arbeitspotenzial erfolgte teilweise unkoordiniert durch die Militärbehörden und erwies sich daher zunächst häufig als nicht optimal.^{F²⁹} Auf der Basis der sozialistischen Planwirtschaft wurde in der DDR ein Beschäftigungssystem geschaffen, das kurzfristig bemerkenswerte Erfolge ermöglichte, langfristig aber den Keim des Scheiterns in sich trug. Grundproblem der Wirtschaft war und blieb die unzureichende Arbeitsproduktivität. Durch die Ausschaltung des Marktmechanismus wurde auch im Beschäftigungssystem ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb entscheidend eingeschränkt und die sozialpolitischen Zwänge des Systems führten darüber hinaus zu einer starken Nivellierung der Einkommen. Der Versuch zur Anhebung der Arbeitsnormen hatte bereits 1953 zum Fiasko geführt und alle weiteren Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsproduktivität (beispielsweise Aktivistenbewegung) konnten dieses Grundproblem niemals lösen.

Eine offene Arbeitslosigkeit war dem Beschäftigungssystem der DDR völlig fremd, denn es gab ein „Recht auf Arbeit“, das angesichts einer ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten „Ehrenpflicht“ zur Arbeit gelegentlich auch als Zwang empfunden werden konnte. In den 1960er und 1970er Jahren herrschte in der DDR ebenfalls wie in Westdeutschland eine Arbeitskräfteknappheit, der man zum Teil durch die Beschäftigung ausländischer „Vertragsarbeiter“ entgegenzuwirken suchte.^{F³⁰} Darüber hinaus war man bestrebt, auch Frauen in großer Zahl ins Erwerbsleben zu integrieren. Auch Arbeitszeitverkürzungen wurden nur zögerlich umgesetzt, so dass noch 1989 eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 43,75 Stunden in der DDR üblich war. Probleme ergaben sich hinsichtlich der Qualität und der regionalen Verteilung der Arbeitskräfte. Staatliche Versuche zur Anpassung wurden häufig durch

^{F²⁹} Vgl. Dierk Hoffmann, *Aufbau und Krise der Planwirtschaft. Die Arbeitskräftelenkung in der SBZ/DDR 1945–1963*, München 2002.

^{F³⁰} Vgl. Sandra Gruner-Domic, *Zur Geschichte der Arbeitskräftemigration in die DDR. Die bilateralen Verträge zur Beschäftigung ausländischer Arbeiter (1961–1989)*, in: *Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz*, 32 (1996), S. 204–230.

ein beachtliches Maß an Fluktuation unterlaufen.

Trotz des Fehlens einer offiziellen Arbeitslosenstatistik kann man dennoch davon ausgehen, dass auch in der DDR verschiedene Formen von Arbeitslosigkeit existierten. Strukturelle Anpassungen führten zu Freisetzungen ebenso wie Formen fluktuationsbedingter Arbeitslosigkeit vorhanden waren. Eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit konnte systembedingt allerdings nicht auftreten, doch muss demgegenüber von einem beachtlichen Umfang versteckter Arbeitslosigkeit ausgegangen werden. Diese fand ihren Ausdruck in der außerordentlich geringen Arbeitsproduktivität der DDR-Wirtschaft, die dieser schließlich zum Verhängnis wurde.^{F³¹} Der Preis dieser „Vollbeschäftigung“ war der geringe Lebensstandard der Bevölkerung.

Die seit 1971 propagierte „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ sollte diesem Missstand abhelfen, doch blieb die Entwicklung des Lebensstandards in der DDR immer weit hinter dem der „Referenzgesellschaft“ der Bundesrepublik zurück.^{F³²} Über den Staatshaushalt erfolgte eine Subventionierung des Konsums der Bevölkerung, die sich vornehmlich auf eine Verbilligung des Grundkonsums an Nahrungsmitteln und der Mieten konzentrierte, während die Güter des gehobenen Bedarfs nahezu unerschwinglich oder auch gar nicht verfügbar blieben.^{F³³} Die auf der betrieblichen Ebene durch eine egalitäre Lohnstruktur bereits erfolgte Entkoppelung von Lohn und Leistung wurde durch diese Politik nunmehr auch auf die gesellschaftliche Ebene transponiert. Diese als „Errungenschaften des Sozialismus“ gefeierten Maßnahmen wurden von der Bevölkerung schnell als selbstverständlich angesehen und trugen ebenfalls zur Verschleierung des Zusammenhanges zwischen Arbeitseinkommen und Arbeitseinsatz bei. Der Förderung individueller Arbeitsmotivation und

^{F³¹} Vgl. Holle Grünert, *Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt in der DDR*, Opladen 1997.

^{F³²} Vgl. A. Steiner (Anm. 17), S. 158, S. 165–196.

^{F³³} Vgl. Jennifer Schevardo, *Von der Kartenwirtschaft zum „Exquisit“: Verbraucherpreise, Lebensstandard und Herrschaftslegitimation in der DDR der fünfziger Jahre*, in: André Steiner (Hrsg.), *Preispolitik und Lebensstandard. Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik im Vergleich*, Köln 2006, S. 87–127.

einer Steigerung der Arbeitsproduktivität wurde damit ein Barendienst erwiesen. Die Lücke zwischen den Konsumansprüchen der Bevölkerung und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft öffnete sich in der DDR daher immer weiter und der Staat suchte einen Ausweg über die Inanspruchnahme von Krediten und anderen Devisenhilfen, insbesondere von Seiten der Bundesrepublik.

Die Gesamtverschuldung der DDR gegenüber dem nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet stieg durch wachsende Importe und steigender Weltmarktpreise seit Anfang der 1970er Jahre deutlich an. Bis 1981 war das kumulierte Defizit der Handelsbilanz bis auf etwa 40 Milliarden Valutamark angestiegen und war damit doppelt so groß wie der Export jenes Jahres. Diese Politik zu Lasten der zukünftigen Möglichkeiten des Landes war auf Dauer nicht durchzuhalten und der Ende des Jahrzehnts erfolgte Kollaps der Wirtschaft zwangsläufig.^{f³⁴} Für das Beschäftigungssystem der DDR bedeutete die deutsche Einheit eine Katastrophe, weil in der Währungsunion durch die Wahl des Wechselkurses zwischen der D-Mark und der Mark der DDR die Betriebe der DDR plötzlich mit der überlegenen Konkurrenz der internationalen Märkte konfrontiert wurden, und die produktionsbezogenen Reallöhne der ostdeutschen Exportindustrien stiegen schlagartig auf das Vierfache.^{f³⁵}

Vollbeschäftigung im vereinigten Deutschland

Nach der Wiedergewinnung der deutschen Einheit im Jahre 1990 stieg daher die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sprunghaft an^{f³⁶} und erreichte dort ihren Höhepunkt trotz massiver arbeitsmarktpolitischen Hilfsmaß-

^{f³⁴} Eine ernüchternde Bilanz bei Gerhard Schürer et al., Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. Oktober 1989, online: http://www.bstu.bund.de/DE/Wissen/DDR/Geschichte/Revolutionskalender/Okttober-1989/Dokumentenseiten/30-Okttober_d/30_okt_01_text.html (9.3.2012).

^{f³⁵} Vgl. Hans-Werner Sinn/Gerlinde Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991, S. 195.

^{f³⁶} Vgl. Karl-Heinz Paqué, Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, (2001) 2, S. 407–423.

nahmen mit einer Arbeitslosenrate von über 20 % im Jahre 2004. Der naive Optimismus der „Wendezeit“ begründete einen Machbarkeitswahn, der die Stabilisierung des ostdeutschen Arbeitsmarktes nur als eine vorübergehende Notmaßnahme erscheinen ließ.^{f³⁷} Die Gewährung von Kurzarbeitergeld bis hin zu „Kurzarbeit Null“, was nichts anderes als kaschierte Arbeitslosigkeit bedeutete, Vorruhestands- beziehungsweise Altersübergangsgeld sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in vielfältigen Formen sollten Beschäftigungsbrücken in den regulären Arbeitsmarkt schaffen. Doch diese Maßnahmen führten nicht zu dem gewünschten Ergebnis, weil die Basis der DDR-Wirtschaft gänzlich weggebrochen war. Ab Ende des Jahres 1992 kam es daher aus fiskalischen Erwägungen heraus zu einer Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland hin zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik mit einer Orientierung am gesamtdeutschen Arbeitsmarkt.^{f³⁸}

Seitdem hat sich die vertraute Konstellation eines stetigen Arbeitskräfteüberhanges mit einer Massenarbeitslosigkeit in der durch die neuen Bundesländer erweiterten Bundesrepublik wiederum eingestellt. Man kann darüber streiten, wie groß die Arbeitslosigkeit heute tatsächlich ist und ob mit den gegenwärtig (Februar 2012) gut drei Millionen registrierten Arbeitslosen ihr Umfang tatsächlich hinreichend erfasst wird. Man muss auch in Rechnung stellen, dass etwa knapp zwei Millionen Menschen sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben oder wegen Arbeitslosigkeit bereits Rente beziehen, dass gut eine halbe Million in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder im Vorruhestand verharren und dass sich knapp eine halbe Million in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befinden.^{f³⁹} Man kann also die Zahl der registrierten Arbeitslosen in etwa verdoppeln, um einen realistischen Anhaltspunkt für die Unterauslastung des Erwerbspotenzials der deutschen Wirtschaft zu erhalten. Dass diese Konstellation recht weit vom Ziel „Vollbeschäftigung“ entfernt ist, erscheint unbestreitbar. Und auch der gegenwärtig beobachtbare erfreuli-

^{f³⁷} Vgl. H.-W. Schmuhl (Anm. 20), S. 557.

^{f³⁸} Vgl. ebd., S. 582–594.

^{f³⁹} Zu diesen Zahlen, die allerdings für 1998 gelten, vgl. Wolfgang Klauder, Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien für mehr Beschäftigung, Zürich 1999, S. 17.

che Anstieg der Beschäftigung in Deutschland auf über 41 Millionen Erwerbstätige und der Rückgang bei den registrierten Arbeitslosen bringt uns dem hehren Vollbeschäftigungsziel allenfalls partiell näher.

Trotz des bemerkenswerten Rückgangs der Arbeitslosenrate in Gesamtdeutschland – ein Trend, der sich vermutlich aufgrund demografischer Faktoren weiter fortsetzen wird – bleibt eine Vollbeschäftigung im Sinne des *Golden Age* der 1960er Jahre, nämlich als eine vollständige Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspotenzials, eine Illusion. Da das deutsche Produktionssystem in einem hohen Maß auf Qualitätsarbeit beruht, bieten sich für weniger qualifizierte Arbeitnehmer nur begrenzte Beschäftigungschancen, die auch bei allen Bemühungen um Weiterqualifizierung der Beschäftigten nicht dazu führen können, jedermann einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Da aber aus sozialpolitischen Erwägungen unqualifizierte Tätigkeiten zu marktgängigen Preisen nicht akzeptiert werden, lässt sich ein bestimmter Bodensatz an Arbeitslosigkeit auch in Zukunft kaum vermeiden. Der Ausweg über eine gesteigerte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Ausweitung eines Sektors „atypischer“ Beschäftigung außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses ist politisch ebenfalls stark umstritten. Mit dem Anstieg der atypischen Beschäftigungsformen in den vergangenen Jahren lässt sich zugleich eine zunehmende Spreizung der Lohnsätze beobachten, weil atypische Jobs häufiger geringer entgolten werden. Minijobs, Befristungen und Zeitarbeit sind meist mit deutlichen Lohnabschlägen verbunden, sodass atypische Beschäftigungsformen zugleich zu prekären Lebensverhältnissen führen können. Und selbst im Segment der im privilegierten Normalarbeitsverhältnis Beschäftigten lassen sich Tendenzen der Flexibilisierung aufzeigen, weil dort verstärkt Überstunden, unbezahlte Mehrarbeit oder ein Ausgleich durch Freizeit und ähnliches gefordert werden. Inwiefern alle diese Entwicklungen mit Vorstellungen über Vollbeschäftigung zu verknüpfen sind, muss daher hinterfragt werden. Vollbeschäftigung am Arbeitsmarkt in der modernen Gesellschaft erweist sich daher als eine Chimäre einer längst versunkenen Zeit.

Friederike Maier

Ist Vollbeschäftigung für Männer und Frauen möglich?

Mitten in der schärfsten Wirtschaftskrise seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges geschieht in der Bundesrepublik Deutschland Bemerkenswertes: Die Zahl der Beschäftigten ist unerwartet hoch, so hoch wie seit Jahrzehnten nicht mehr, die registrierte Arbeitslosigkeit geht zurück und liegt mit einer Arbeitslosenquote von 7,5 % für Männer und 7,0 % für Frauen im Januar 2012 auf einem niedrigeren Ni-

Friederike Maier

Dr. rer. pol.; Professorin für Volkswirtschaftslehre, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin; Direktorin des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin, Badensche Straße 52, 10825 Berlin. friedmaie@hwr-berlin.de

veau als vor der Krise 2009. Im internationalen Vergleich ist Deutschland heute von einem Land mit relativ hoher Arbeitslosigkeit zu dem Land mit der viertniedrigsten Arbeitslosenquote geworden, noch besser war die Lage nur noch in Österreich, Luxemburg und den Niederlanden.¹ Regional gibt es große Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung, in manchen Regionen Deutschlands sind die Arbeitslosenquoten auf Werte von unter 5 % gesunken. So verwundert es nicht, dass das Thema Vollbeschäftigung wieder diskutiert wird. Schon im Jahre 2010 publizierten Wirtschaftsforschungsinstitute wie das Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) Prognosen, wonach schon bald Vollbeschäftigung erreicht sein könnte. Thomas Straubhaar, Direktor des HWWI, schreibt: „Wer noch vor

¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2012, online: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201201.pdf> (15.2.2012).

kurzem behauptet hätte, dass in Deutschland Vollbeschäftigung möglich ist, wäre für ver-rückt erklärt worden. Aber nun kann das für viele schon zur Utopie gewordene Ziel der Vollbeschäftigung sogar bereits bis zum Jahr 2015 Wirklichkeit werden.“[¶] Und er führt aus, was aus seiner Sicht Vollbeschäftigung ist: eine Arbeitslosenquote von 2 bis 5 % aller Erwerbsfähigen. Davon seien wir zwar noch weit entfernt, aber die Zeichen stünden auf Vollbeschäftigung, auch aufgrund des demografischen Wandels. Um Vollbeschäftigung zu erreichen, müsste jedoch noch einiges getan werden: Straubhaar verweist darauf, dass die Arbeitslosigkeit und die Erwerbchancen sehr ungleich verteilt seien: „Damit Vollbeschäftigung tatsächlich erreicht wird, ist noch einiges zu tun. Ältere müssen so gut wie Jüngere, Frauen so gut wie Männer und Menschen mit Migrationshintergrund so gut wie Menschen ohne Migrationshintergrund in das Erwerbsleben integriert werden. Gelingt das, dann gelingt auch Vollbeschäftigung.“[¶]

Der Hinweis auf geschlechtsspezifische Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen ist – gemessen an anderen wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um Vollbeschäftigung – bemerkenswert und zeigt, dass die soziale Realität in der Bundesrepublik Deutschland des Jahres 2012 doch eine andere ist als in den 1960er Jahren, als schon einmal die Verwirklichung der Vollbeschäftigung ausgerufen wurde. Heute ist den Beteiligten durchaus bewusst, dass Männer und Frauen gleichermaßen zu den (Erwerbs-)Arbeitskräften der Gesellschaft gehören und Vollbeschäftigung beide Geschlechter einbeziehen muss.

1960er Jahre: Vollbeschäftigung nur für Männer

Das war in den „goldenen“ 1960er Jahren in Westdeutschland anders, Frauenbeschäftigung war nur am Rande ein Thema.[¶] Un-

[¶] Thomas Straubhaar, Vollbeschäftigung ist möglich – Arbeitgeber, denkt um!, in: Süddeutsche Zeitung vom 5.5.2011, online: www.sueddeutsche.de/karriere/vollbeschaeftigung-ist-moeglich-arbeitgeber-denkt-um-1.1093115 (15.2.2012).

[¶] Ebd.; vgl. auch den Beitrag desselben in dieser Ausgabe.

[¶] Ich konzentriere mich in der Darstellung zunächst auf Westdeutschland – in der DDR haben sich Erwerbsarbeit und Geschlechterverhältnis anders ent-

wickelt: Die vollzeitbeschäftigte Frau und Mutter war dort das gesellschaftliche und politische Leitbild, an dem sich auch die entsprechenden sozialpolitischen Regelungen orientierten. Durch die Vereinigung wurden die meisten Regelungen der alten Bundesländer auch auf die neuen Bundesländer übertragen, allerdings hat sich die Erwerbsorientierung der Frauen kaum an die westdeutschen Leitbilder angepasst. Vgl. Elke Holst/Jürgen Schupp, Situation und Erwartungen auf dem Arbeitsmarkt, in: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Datenreport 2011, S. 109ff. Vgl. zur Beschäftigung in der DDR auch den Beitrag von Toni Pierenkemper in dieser Ausgabe.

mittelbar nach dem Krieg bis zur Währungsreform war eine große Zahl an Frauen beschäftigt, teils sogar auf Arbeitsplätzen, die noch während der Nazi-Zeit für Frauen als ungeeignet galten. Danach setzte eine Verdrängung der Frauen aus dem Arbeitsmarkt ein: So wurden beispielsweise Beschäftigungsverbote für Frauen in den Bauberufen und im Landverkehr wieder in Kraft gesetzt, bei den verheirateten Beamtinnen wurde eine „Zölibatsklausel“ eingeführt, die eine Kündigung der Frauen dann erlaubte, wenn auch der Ehemann im öffentlichen Dienst beschäftigt war. Anfang der 1950er Jahre waren knapp 35 % der Erwerbstätigen weiblich, die Erwerbstätigenquote, das heißt der Anteil der erwerbstätigen Frauen an allen Frauen zwischen 15 und 65 Jahren, betrug 46 %, die Arbeitslosenquote der Frauen lag mit 11,5 % deutlich über der der Männer mit 8,8 %.[¶]

Ende der 1960er Jahre lag der Frauenanteil an den Erwerbstätigen bei 37 %, die Erwerbstätigenquote war auf den historischen Tiefststand von 45 % gesunken. Allerdings war die Arbeitslosigkeit ebenfalls gesunken und betrug über die gesamten 1960er Jahre weniger als 2 % sowohl für Männer als auch für Frauen.

Hatten wir also bei den Frauen Vollbeschäftigung erreicht? Gemessen an der Zahl der registrierten Arbeitslosen ja, gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen dagegen nein. Was drückt sich in der Arbeitslosenquote aus? Zunächst einmal, dass sich nur wenige Frauen in diesen Jahren bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registrieren ließen. Bedeutet sie aber auch, dass die anderen, die nicht

wickelt: Die vollzeitbeschäftigte Frau und Mutter war dort das gesellschaftliche und politische Leitbild, an dem sich auch die entsprechenden sozialpolitischen Regelungen orientierten. Durch die Vereinigung wurden die meisten Regelungen der alten Bundesländer auch auf die neuen Bundesländer übertragen, allerdings hat sich die Erwerbsorientierung der Frauen kaum an die westdeutschen Leitbilder angepasst. Vgl. Elke Holst/Jürgen Schupp, Situation und Erwartungen auf dem Arbeitsmarkt, in: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Datenreport 2011, S. 109ff. Vgl. zur Beschäftigung in der DDR auch den Beitrag von Toni Pierenkemper in dieser Ausgabe.

[¶] Vgl. Friederike Maier, Zwischen Arbeitsmarkt und Familie – Frauenarbeit in den alten Bundesländern, in: Gisela Helwig/Hildegard Maria Nickel (Hrsg.), Frauen in Deutschland 1945–1989, Berlin 1993, S. 259.

erwerbstätigen Frauen, die ja die Mehrheit der Frauen in der Altersgruppe der 15- bis 65-Jährigen waren, keine Erwerbstätigkeit suchten, sich selbst nicht als arbeitslos sahen oder vielleicht auch keinen Anreiz hatten, sich bei den Arbeitsämtern zu melden? Wurden sie von den Umständen auf dem Arbeitsmarkt, in der Familienpolitik und in der Ideologie daran gehindert, erwerbstätig sein zu wollen oder zu können? Ist es also angemessen, von einer niedrigen Arbeitslosigkeit auf den Zustand Vollbeschäftigung zu schließen?

Wenn man Vollbeschäftigung als Abwesenheit von registrierter Arbeitslosigkeit definiert, dann waren die 1960er Jahre eine Verwirklichung der Utopie: Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen von weit unter 2 %. Hinzu kommt, dass die Erwerbstätigenquote der Männer bis Anfang der 1970er Jahre bei über 87 % lag, das heißt Männer im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert waren. Das entsprach der herrschenden Ideologie der westdeutschen Gesellschaft: Wichtig war, dass der männliche Ernährer zu einem ausreichend hohen Lohn voll beschäftigt war, so dass nur junge und/oder unverheiratete oder geschiedene Frauen arbeiten „mussten“. Das Ideal dieser Zeit war die Hausfrau mit alleinverdienendem Ehemann. Dies war zwar eine Fiktion, denn schon damals gab es Frauen, die keine Ehemänner mit ausreichendem Einkommen hatten und „gezwungen“ waren, arbeiten zu gehen, die Ernährerehe war jedoch rechtlich lange Zeit abgesichert und wirkt in manchen Bereichen (zum Beispiel Ehegattensplitting) bis heute nach.

In der Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in Westdeutschland lässt sich nachvollziehen, dass die Hausfrauen-/Ernährerfamilie lange Zeit vom Staat explizit unterstützt und propagiert wurde. Das Familienwohl stand über dem individuellen Wohl der Frau. Bis 1953 konnte der Mann alles im Haushalt entscheiden und damit auch über Wohnort, Wohnung sowie die Erwerbstätigkeit der Frau bestimmen. Ab 1958 durfte die Frau immerhin erwerbstätig sein „soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist“ (Paragraf 1356 BGB alt). Erst seit 1977 ist die Gleichstellung in der Familie erreicht worden: „Beide Ehegat-

ten sind *berechtigt* (Hervorhebung F.M.), erwerbstätig zu sein“ (Paragraf 1355 BGB). Ihre ungeschmälerete Berufs- und Arbeitsvertragsfreiheit erlangten Ehefrauen erst 1977.

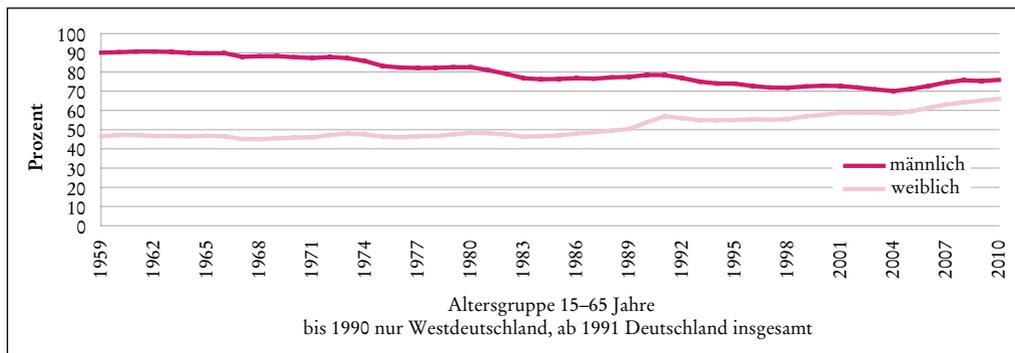
Wenn also in den 1960er Jahren von Vollbeschäftigung die Rede war, dann war damit in erster Linie die Beschäftigungssituation von Männern gemeint. Für sie sollte „ein hoher Beschäftigungsstand“ erreicht werden. Die Feststellung, dass Vollbeschäftigung herrschte, ignorierte also, dass die Erwerbstätigenquote der Frauen unter 46 % lag. Über die Hälfte der Frauen im erwerbsfähigen Alter war nicht in die marktvermittelte Erwerbsarbeit integriert. Obwohl die Erwerbstätigenquote der Frauen so gering war, gerieten inländische Frauen als Arbeitskraftreserven nur sehr eingeschränkt ins Blickfeld von Wirtschaft und Politik. Als im neu reformierten Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 verankert wurde, dass „Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, beruflich eingegliedert werden“ sollen (AFG, Paragraf 2,5), rief dies sofort die Wahrer(innen) der Hausfrauehe auf den Plan. Ein zeitgenössischer Kommentar zum AFG versicherte deswegen auch: „Die Vorschrift darf aber keineswegs als Aufforderung zu uferloser Werbung von Frauen für die Aufnahme beruflicher Arbeit um jeden Preis verstanden werden. Der Schutz der Ehe und Familie, wie er durch Art. 6 GG gewährleistet ist, bleibt hiervon unberührt, ebenso natürlich der Schutz der Frau selbst unter Wahrung ihrer Eigenart i. S. des Art. 22 GG.“¹⁶

Wandel der Arbeitsmarktintegration der Frauen

Das Zurückdrängen der Frauen in die Familie war aber nicht auf Dauer durchzuhalten, drohte es doch zu einer kontrazyklischen Bremse marktvermittelten ökonomischen Wachstums zu werden. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft veränderten sich allmählich

¹⁶ Erwin Schönefelder/Günter Kranz/Richard Wanka, Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Kommentare, Kohlhammer, August 1972, RN 47 zu Paragraf 2, Nr. 5.

Abbildung 1: Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männer 1959–2010 in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, GESIS-Datenbank (Tabellencode 12211 0001).

und die Hausfrauenehe wandelte sich zu einem Erwerbsmuster von Ernährer und Zuverdienerin als Regelfall. Wir beobachten also seit Beginn der 1970er Jahre einen kontinuierlichen Anstieg der Erwerbstätigenquoten der Frauen, parallel geht die Erwerbstätigenquote der Männer seit dieser Zeit kontinuierlich zurück (Abbildung 1).

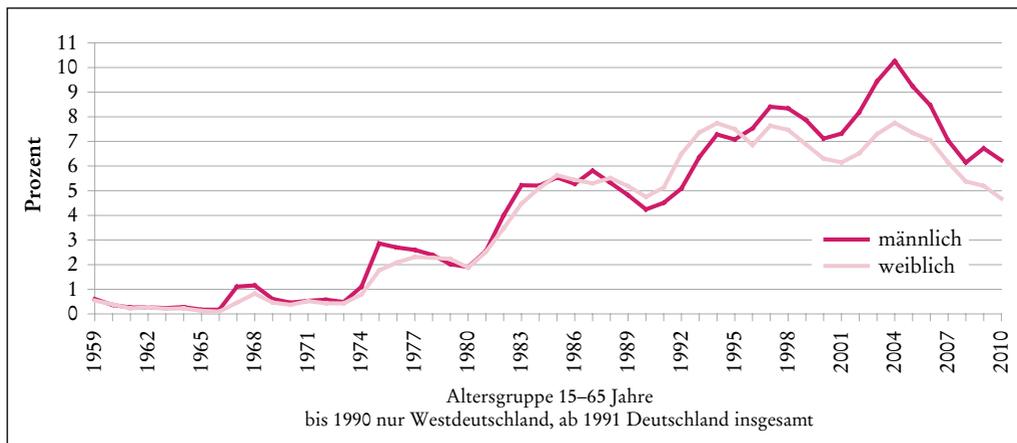
Durch diese Entwicklung ist der *Gender Gap*, das heißt der Unterschied in der Erwerbstätigkeit der Männer und Frauen, der 1969 bei 43 Prozentpunkten lag (Männer 88 %, Frauen 45 %) in 1989, dem letzten Wert für Westdeutschland, auf 27 Prozentpunkte (Männer 77 %, Frauen 50 %) gesunken. Durch die Wiedervereinigung stieg die Erwerbstätigenquote der Frauen mit einem Schlag um 4 Prozentpunkte an, für die folgenden Jahre sehen wir dann zunächst einen leichten Rückgang. Jedoch folgt ab 1995 ein kontinuierlicher Anstieg bei den Frauen, so dass der *Gender Gap* in der Erwerbstätigenquote nunmehr auf 9 Prozentpunkte im Jahr 2010 gesunken ist (Männer 75 %, Frauen 66 %). Es lässt sich somit für 2010 konstatieren, dass wir für Frauen einen wesentlich höheren Beschäftigungsstand messen als dies in den Vollbeschäftigungsjahren im Westdeutschland der 1960er Jahre der Fall war.

Gemessen am Kriterium Arbeitslosigkeit haben weder Westdeutschland noch das vereinigte Deutschland einen Zustand der Vollbeschäftigung erreicht – aber ist die registrierte Arbeitslosigkeit oder die in *Abbildung 2* dargestellte Erwerbslosigkeit tatsächlich ein Maß für Vollbeschäftigung?

Erwerbstätigkeit als Maßstab für Vollbeschäftigung

Die Definition eines Vollbeschäftigungszustandes über die Festlegung einer Arbeitslosenquote, die dies ausdrücken soll (wenn 2 bis 5 % aller Erwerbsfähigen arbeitslos sind, wäre dies laut Straubhaar Vollbeschäftigung gleichzusetzen), ist relativ willkürlich (warum 2 bis 5 % und nicht 3 bis 4 %?) und wenig aussagekräftig: Folgt man einer rein ökonomischen Definition, dann bedeutet Vollbeschäftigung die Integration aller verfügbaren Produktionsfaktoren, darunter auch Arbeitskräfte, in die Erwerbsarbeit (marktvermittelte Produktion). So gesehen müsste man Vollbeschäftigung nicht an der Arbeitslosigkeit messen, sondern an der Erwerbsquote (Erwerbstätige und Arbeitslose) oder noch präziser an der Erwerbstätigenquote. Denn diese Quote allein sagt aus, welche Anteile der Personen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich am Markt arbeiten und aus dieser Tätigkeit auch ein Einkommen erzielen. Wie hoch diese Quote ist, hängt von vielen Faktoren ab: auf der Nachfrageseite, das heißt der Seite der privaten und öffentlichen Unternehmen, primär von deren ökonomischer Situation und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (konjunkturelle und strukturelle Auf- und Abschwünge). Auf der Angebotsseite, das heißt der Seite der Arbeitskräfte, hängt sie ab von der Organisation zum Beispiel des Bildungswesens (Verweildauer im Bildungssystem, Lernphasen im Lebensverlauf) und den Regeln der sozialen Sicherheit (soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, im Alter). Quer zu diesen Faktoren liegen die Normen und Werte in einer Gesellschaft hin-

Abbildung 2: Erwerbslosenquoten von Frauen und Männer 1959–2010 in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, GESIS-Datenbank (Tabellencode 12211 0001).

sichtlich der Rollen von Männern und Frauen im Allgemeinen und von Vätern und Müttern im Speziellen. Werden Frauen, insbesondere Mütter, überhaupt als Teil der erwerbsfähigen Menschen angesehen und wenn ja, was unternehmen Gesellschaft und Wirtschaft, damit Frauen erwerbstätig sein können? Hier kommt ins Spiel, wie die institutionellen Regelungen einer Gesellschaft sind: Orientieren sie sich am Individuum, das eine Chance auf Erwerbsarbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts bekommen muss und falls dies – aufgrund einer Nachfrageschwäche – nicht möglich ist, in die Lage versetzt werden muss, existenzsichernde Lohnersatzleistungen zu bekommen? Oder gehen sie davon aus, dass es für Frauen, insbesondere Mütter, nur zweitrangig ist, Erwerbsarbeit zu haben, da sich ihre Absicherung primär nicht über eigene Erwerbsarbeit, sondern über den Familienernährer ergibt? Ist Ersteres der Fall, das heißt, Frauen wie Männer sollen in die Erwerbsarbeit integriert werden und ihren Lebensunterhalt darüber sichern, dann hat das Folgen zum Beispiel für die Kinderbetreuung, die Prinzipien des Bildungssystems (Vollzeit oder Teilzeit), die Teilung der Hausarbeit.

In Westdeutschland wurde eine präzisere Festlegung, was ein „hoher Beschäftigungsstand“ für Männer und für Frauen sein soll, nie getroffen, obwohl es natürlich denkbar ist, eine Zielgröße zum Beispiel für eine angestrebte Erwerbsbeteiligung zu formulieren. In Bezug auf die Frage, wie und für wen Vollbeschäftigung erreicht werden soll, gingen andere Länder, an ihrer Spitze Schweden, in den 1960er Jahren einen anderen Weg: Sie such-

ten und fanden Wege für eine Vollbeschäftigungspolitik, die alle erwerbsfähigen Männer wie Frauen einschloss und die sich an der Zielvorstellung orientierte, dass jede und jeder ihren und seinen eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sichern soll. Das erklärte Ziel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist dabei Vollbeschäftigung, die als erreicht gilt, wenn 80 % der 20- bis 64-Jährigen erwerbstätig sind.¹⁷ Um dieses Ziel erreichen zu können, sind dann Maßnahmen und institutionelle Regelungen in vielen Feldern notwendig; bezogen auf die Geschlechterdimension ist insbesondere die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Elternschaft zu lösen. In anderen Ländern wurden dazu über einen Zeitraum von nun mehr als 40 Jahren (die aktive schwedische Gleichstellungspolitik beginnt in den frühen 1970er Jahren) Politiken entwickelt, die es Eltern erlauben, Erwerbsarbeit und Kinder zu vereinbaren, ohne die Erwerbsarbeit lange unterbrechen zu müssen, ohne zwangsweise in Teilzeitarbeit gehen zu müssen, ohne große Einkommenseinbußen in der Phase aktiver Elternschaft hinnehmen zu müssen. Die Bundesrepublik Deutschland blieb in dieser Hinsicht weit hinter anderen Ländern zurück und hat diesen Rückstand bis heute nicht aufgeholt.¹⁸

¹⁷ Vgl. Hanne Martinek, Schweden: Vorbild für die Förderung individueller Existenzsicherung von Frauen, Berlin 2006, online: http://web.fu-berlin.de/ernaehrermodell/2_WorkingP_Hanne_1206-2.pdf (21.2.2012).

¹⁸ Vgl. Mechthild Veil, Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland, in: APuZ, (2003) 44, S. 12–22.

Trotz aller Gleichstellungspolitiken ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein Frauenthema geblieben, da es Männern in der Regel gut gelingt, Erwerbsarbeit und Familie unter einen Hut zu bekommen. Insofern ist Thomas Straubhaar zuzustimmen, dass eine steigende Erwerbstätigkeit von Frauen, und damit Vollbeschäftigung auch für Frauen, mit den Rahmenbedingungen zusammenhängen: Es „bleibt die Forderung nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie – beispielsweise durch verbesserte Angebote zur Kinderbetreuung aber auch durch vermehrte Teilzeitstellen – ganz oben auf der arbeitspolitischen Agenda. Vor allem Alleinerziehende müssen im Fokus stehen, weil sie ganz besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind“.⁹

Vollbeschäftigung für beide Geschlechter als politisches Ziel

Obwohl es in Deutschland bis heute keine Verständigung darüber gibt, was ein hoher Beschäftigungsstand denn sein könnte, ist man in Europa weiter. Schon in der sogenannten Lissabon-Strategie zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik wurde eine Zielvorstellung formuliert: 60 % der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren sollten erwerbstätig sein, bei den Männern sollte diese Quote bei 70 % liegen.¹⁰ Dieses in der EU-Beschäftigungsstrategie gesetzte Ziel hat Deutschland bereits seit dem Jahr 2005 erreicht. Inzwischen (2010) wird für Deutschland ein Wert von 66 % für die Erwerbstätigenquote von Frauen und 75 % für Männer ausgewiesen.

Die europäische Kommission hat mittlerweile gemeinsam mit dem Mitgliedsländern eine neue Strategie verabredet: „Europa 2020 – eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum im nächsten Jahrzehnt“. Im beschäftigungspolitischen Teil

⁹ T. Straubhaar (Anm. 2).

¹⁰ Vgl. Friederike Maier, Die wirtschaftspolitischen Leitlinien der Europäischen Union – eine feministische Kritik, in: Christine Bauhardt/Gülay Caglar (Hrsg.), Gender and Economics. Feministische Kritik der politischen Ökonomie, Wiesbaden 2010, S. 233–257; dies., Gleichstellungspolitische Fortschritte durch Europäische Beschäftigungsstrategie und Gender Mainstreaming?, in: dies./Angela Fiedler (Hrsg.), Gender Matters – Feministische Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin 2002, S. 61–88.

ist festgehalten, dass bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 % der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren erreicht werden soll. Die Begrenzung des erwerbsfähigen Alters auf 20 bis 64 Jahre reflektiert, dass die Länder unterschiedliche Bildungssysteme haben. Dadurch ist eine Erwerbstätigenquote, die auch die Altersgruppen der unter 20-Jährigen einbezieht, nicht präzise genug ist: Eine niedrige Erwerbstätigkeit von jungen Menschen kann auch das Ergebnis einer gewünschten höheren und längeren Bildungsbeteiligung sein. Das Ziel von 75 % kann nur erreicht werden, wenn es in den Mitgliedsländern gelingt, mehr Frauen in das Beschäftigungssystem zu integrieren.

Wie die *Tabelle* zeigt, hat von 33 Ländern nur ein kleine Minderheit diese Zielgrößen bereits jetzt erreicht und es sind die Länder, in denen wir es erwartet haben: Schweden, Island und Norwegen. Schon Finnland hat – zwar für beide Geschlechter gleichermaßen – eine Erwerbstätigenquote, die unter 75 % liegt. Insgesamt ist die Beschäftigungssituation in einer Mehrheit der europäischen Länder für beide Geschlechter noch weit von der Zielmarke entfernt. Es gibt eine große Zahl von Ländern, in denen weder 70 % der Männer noch 70 % der Frauen erwerbstätig sind, darunter viele süd- und osteuropäische Länder.

Keineswegs erstaunlich ist, dass sich Deutschland in der Gruppe wiederfindet, in der zwar die Quote der Männer schon über der Zielmarke liegt, aber noch nicht bei den Frauen. Dennoch ist die Position Deutschlands in diesem Feld nicht mehr so schlecht wie noch vor zehn Jahren und dies ist darauf zurückzuführen, dass die Erwerbstätigkeit der Frauen kontinuierlich gestiegen ist.

Existenzsichernde Erwerbstätigkeit für beide Geschlechter

Bemerkenswert an der Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland ist allerdings die Tatsache, dass die Erhöhung der Zahl und des Anteils erwerbstätiger Frauen kaum mit einer Ausweitung des von Frauen geleisteten gesamtgesellschaftlichen Arbeitsvolumens einhergegangen ist.

Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass das Arbeitszeitvolumen insgesamt in Deutschland

**Tabelle: Europa 2020: Hoher Beschäftigungsstand als europäisches Ziel.
Erwerbstätigenquote von Frauen und Männern in Europa**

| Männer \ Frauen | über 75% | 75 bis 70% | weniger als 70 % |
|-----------------|--|---|---|
| über 75% | Schweden Island Norwegen | | |
| 75 bis 70% | Dänemark Deutschland Niederlande Schweiz | Finnland | |
| weniger als 70% | EU 27 Tschech. Rep. Zypern Luxemburg Malta Österreich Portugal Vereinigtes Königreich | Belgien Estland Griechenland Frankreich Italien Polen Slowenien Slowakei Türkei | Bulgarien Irland Spanien Lettland Litauen Ungarn Rumänien Kroatien Mazedonien |

Hoher Beschäftigungsstand ist definiert als Erwerbstätigenquote von 75 % der 20- bis 65-jährigen Männer und Frauen.

Quelle: Eurostat, EU-Labour Force Survey , 4. Quartal 2010.

seit 1991 stark zurückgegangen ist und erst in jüngster Zeit mit 48 Millionen Stunden pro Jahr wieder ein Niveau wie vor 2002 erreicht hat. Der Anteil der Frauen am Arbeitsvolumen ist in der Zeit zwischen 1991 und 2010 von 38 % auf 42,9 % gestiegen, ihr Anteil an den Beschäftigten im gleichen Zeitraum ist von 44 % auf 49,8 % gestiegen. Das bedeutet, dass die Zahl der Frauen im Beschäftigungssystem höher ist als ihr Anteil am Arbeitsvolumen, das heißt, das von Frauen geleistete Volumen an Erwerbsarbeitsstunden verteilt sich heute auf mehr (weibliche) Schultern.

Rechnet man das auf Frauen und Männer entfallende Arbeitsvolumen in sogenannte Vollzeitäquivalente (VZÄ) um, dann wird deutlich, dass der *Gender Gap* in der Erwerbstätigenquote noch sehr groß ist: Nach Angaben des Europäischen Statistischen Amtes Eurostat betrug die vollzeitäquivalente Erwerbstätigenquote der Männer 2009 72,2 %, die der Frauen nur 50,7 %, das heißt der *Gender Gap* beträgt noch 22 Prozentpunkte (gegenüber 9 Prozentpunkten ohne Berücksichtigung der Arbeitszeiten).¹¹ Mit dieser Entwicklung

¹¹ Vgl. Eurostat, Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium, online: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4093&langId=en> (21.2.2012).

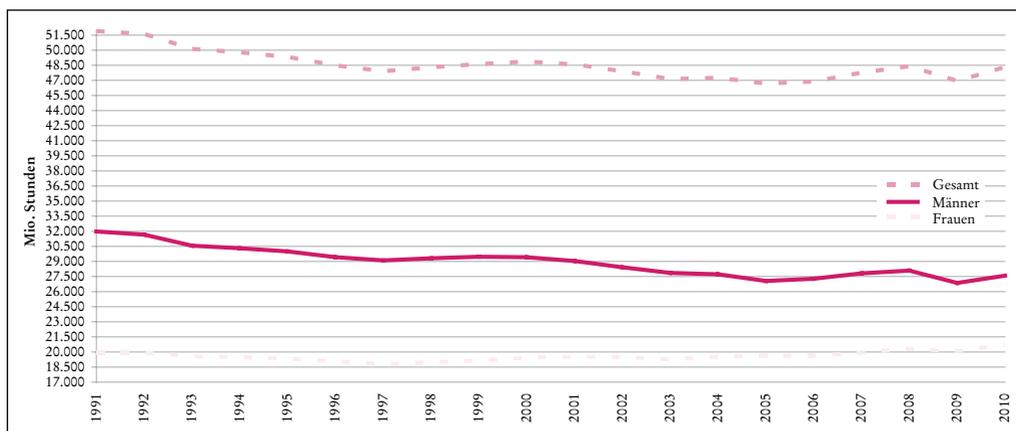
nimmt Deutschland in Europa – sieht man von wenigen Ländern wie beispielsweise den Niederlanden ab – eine Sonderstellung ein. In Vollzeitäquivalenten gerechnet liegt Deutschland bei der Frauenerwerbstätigkeit nur noch knapp über dem Durchschnitt in Europa.

Im Bericht des Sachverständigengutachtens für den ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung wird darauf hingewiesen, dass die Form der Erwerbstätigkeit erhebliche Folgen für die eigenständige Existenzsicherung hat: „Da die Möglichkeiten für eine eigenständige Existenzsicherung über Erwerbseinkommen und (vielfach an dieses gekoppelte) Leistungen der sozialen Sicherungssysteme maßgeblich über den Erwerbsumfang bestimmt werden, vermag die VZÄ-Quote die Performanz des Beschäftigungssystems sehr viel besser zu beschreiben als die Erwerbstätigenquote.“¹²

Auffällig ist an der Entwicklung, dass der Anstieg der Erwerbstätigkeit der Frauen vor allem über eine Ausweitung der Teilzeitber-

¹² Gutachten der Sachverständigenkommission, in: Erster Gleichstellungsbericht. Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf, Bundestagsdrucksache 17/6240, online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706240.pdf> (21.2.2012), S. 111.

Abbildung 3: Arbeitsvolumen von Frauen und Männer 1991–2010 in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach S. Wanger (Anm. 14).

schäftigung, darunter auch über die sogenannten Mini-Jobs erfolgt ist. Die Vollzeitbeschäftigung ist dagegen bei Frauen wie Männern rückläufig. Die starke Zunahme bei der Teilzeitbeschäftigung (seit 1991 fast verdoppelt) verteilt sich etwa gleich auf reguläre Teilzeit und Mini-Jobs: „Neben sozialversicherungspflichtiger Teilzeit hat sich die geringfügige Beschäftigung (insbesondere Mini-Jobs) in den vergangenen Jahren zu einer immer weiter um sich greifenden Erwerbsform vor allem für weibliche Beschäftigte entwickelt; gerade für Frauen handelt es sich dabei häufig um das einzige Erwerbseinkommen. Allein zwischen 2001 und 2006 stieg die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um 1,13 Millionen Personen an, 715 000 von ihnen (63 Prozent) waren Frauen. Gleichzeitig gingen 1,63 Millionen Vollzeit-arbeitsplätze verloren – 670 000 von Frauen (41 Prozent) (...).“¹³ Auch immer mehr Männer arbeiten in Teilzeit, größtenteils in Mini-Jobs. Der Anteil der Männer an allen Teilzeitbeschäftigten betrug 2010 rund 25 % (1991: 14 %).

Aus Sicht der Gleichstellungspolitik ist die starke Expansion der Teilzeit eher ambivalent zu bewerten: Einerseits trägt ihre Ausweitung zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit bei, andererseits verbergen sich heute hinter dem Begriff Teilzeitarbeit viele unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse, an-

¹³ Susanne Wanger, Ungenutzte Potentiale in der Teilzeit – Viele Frauen würden gerne länger arbeiten, IAB-Kurzbericht 9/2011.

gefangen bei den sozialversicherungsfreien Mini-Jobs bis hin zu Teilzeit in qualifizierten Angestelltenberufen mit Arbeitszeiten nahe der Vollzeitschwelle von 36 Stunden. Nur ein geringer Teil dieser Beschäftigungsverhältnisse bringt ein Einkommen mit sich, das eine eigenständige Existenzsicherung erlaubt.

Thomas Straubhaar ist deswegen in seiner pauschalen Forderung nach mehr Teilzeitbeschäftigung zu widersprechen: Alle Arbeitsmarktexpertinnen sind sich einig, dass eine Ausweitung der vollzeitnahen, in alle Sozialversicherungen integrierten Teilzeit sinnvoll, eine weitere Ausweitung der ungesicherten Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere der Mini-Jobs, dagegen gesetzlich einzudämmen ist.¹⁴ Diese frauen- und gleichstellungspolitische Sackgasse des deutschen Beschäftigungswunders gehört wieder gesperrt.

¹⁴ Vgl. ebd.; Gutachten der Sachverständigenkommission (Anm. 13); WSI-Mitteilungen, (2012) 1, zum Schwerpunktthema Mini-Jobs.

Annäherungen an eine Politik der Vollbeschäfti- gung in Europa

Vor etwa 70 Jahren definierte Lord Beveridge in einer berühmt gewordenen Schrift das Vollbeschäftigungsziel bei 3 % Arbeitslosigkeit.¹ Daran

Günther Schmid

Dr. phil., geb. 1942; Professor (em.), Freie Universität Berlin; ehemaliger Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschauer 50, 10785 Berlin. gues@wzb.eu

gemessen braucht Europa zweifellos dringend mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten. Trotz des vorausgehenden wirtschaftlichen Aufschwungs waren am Jahresende 2011 in der Europäischen Union (EU-27) noch knapp 23,8 Millionen (9,9 %) Menschen arbeitslos. Die drohende Rezession könnte die Lage rasch wieder verschlimmern. Das gilt vor allem für die langzeitarbeitslosen Menschen, die kaum vom Aufschwung profitiert haben, und für die 5,5 Millionen arbeitslosen Jugendlichen (22,1 %).² Nicht eingerechnet sind die vielen Teilzeitbeschäftigten, vor allem Frauen, die gerne länger arbeiten und entsprechend mehr verdienen wollen, auch nicht die vielen Entmutigten, die bei besseren Bedingungen wieder Arbeit suchen würden.³ Das Spiegelbild dazu ist die deutliche Verfehlung des Lissabon-Ziels, das für die Europäische Union eine Beschäftigungsquote von 70 % im Jahre 2010 anvisierte. Die Statistiker zählten am Ende nur 64,1 %. Gleichwohl fühlten sich die EU-Strategen ermutigt, die Vollbeschäftigungsmarke für das Jahr 2020 auf 75 % hochzuschrauben. Dabei schlossen sie jedoch Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren aus und ordneten diese zu Recht dem Bildungs- und nicht mehr dem Erwerbssystem zu; über ein vollbeschäftigungsadäquates Ziel der Arbeitslosigkeit schwiegen sie sich freilich aus.

All das bezieht „Vollbeschäftigung“ (oder seine Abwesenheit) auf Durchschnittswerte von mittlerweile 27 Nationen und Volkswirtschaften, deren riesigen Unterschiede nun in der Schuldenkrise deutlich genug geworden sind. Dazu kommen große regionale Unterschiede in den Ländern selbst, nicht zuletzt in Deutschland. Blicken wir über Deutschlands Grenzen hinaus, sind diese Unterschiede noch drastischer, ja skandalös. Denken wir nur an die Arbeitslosenquoten für Jugendliche in Griechenland oder Spanien, die nah an der Marke von 50 % liegen, von binnenregionalen Unterschieden dort ganz zu schweigen.

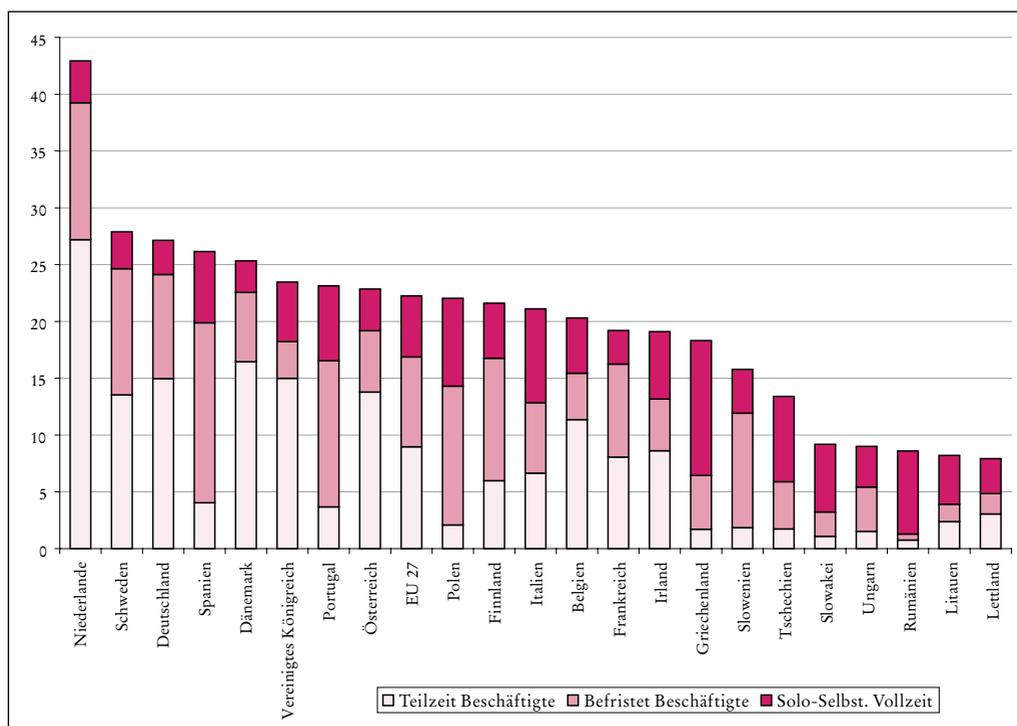
So betrachtet, erscheint Vollbeschäftigung als utopisches Ziel. Sich dieser Herausforderung dennoch zu stellen, kann nur bei vorsichtiger Annäherung und unter Berücksichtigung bestimmter Perspektiven gelingen. Im Folgenden soll gefragt werden, welche Anforderungen sich an eine Politik der Vollbeschäftigung aus zentralen Merkmalen des Strukturwandels am Arbeitsmarkt ergeben. Diese „Annäherungen“ werden zeigen, dass es vor allem der Schaffung neuer institutioneller Kapazitäten bedarf, um dem Vollbeschäftigungsziel näher zu kommen. Mit dem Begriff „Kapazitäten“ soll vorweg klar gestellt sein, dass es nicht nur um die Anpassung individueller Fähigkeiten gehen kann, also darum, die Menschen fit für den Arbeitsmarkt zu machen. Es geht auch darum, die materiellen, rechtlichen und informationellen Infrastrukturen zu schaffen, um den Arbeitsmarkt fit für die Menschen zu machen. Schließlich kann Vollbeschäftigung selbst nur ein sich bewegendes und ständig neu zu definierendes Ziel sein und nicht die Abwesenheit von Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil: Kurze Phasen des Übergangs in Arbeitslosigkeit müssen neben anderen Bedingungen so-

¹ Vgl. William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, New York 1945; Zielgruppe waren für Beveridge damals freilich nur Männer, die sogenannten Ernährer der Familie.

² Vgl. EU Labour Market Fact Sheet, February 2012.

³ Für die EU-27 weist Eurostat 8,5 Millionen Teilzeitbeschäftigte im Jahr 2010 aus, die gerne mehr arbeiten würden, darunter 2,2 Millionen allein in Deutschland; als entmutigte und auf dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar verfügbare Personen werden weitere acht bis zehn Millionen gezählt. Vgl. Eurostat, *Underemployed and potentially active labour force statistics: Statistics Explained*, online: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained (30.12.2011).

Abbildung 1: Gesamte atypische Beschäftigungsquote in Europa: Atypisch Beschäftigte (Teilzeitbeschäftigte, befristet Beschäftigte inklusive Leiharbeit, und Solo-Selbständige, kontrolliert um Überschneidungen) in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–64 Jahre)



Quelle: Günther Schmid/Paula Protsch, Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa, WZB Discussion Paper, 2009, online: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2009/i09-505.pdf> (12. 3. 2012), S. 39.

gar als Voraussetzung von Vollbeschäftigung betrachtet werden.

Übergänge müssen sich lohnen

Die Arbeitsverhältnisse differenzieren sich zunehmend aus, vor allem in Form teils hoch riskanter atypischer Beschäftigung. „Atypisch“ sind Arbeitsverhältnisse dann, wenn sie nicht der zumindest latent noch vorhandenen Norm unbefristeter Vollzeitbeschäftigung im Lohnarbeitsverhältnis entsprechen. Dabei ist vorweg das weit verbreitete Missverständnis auszukurieren, atypische Arbeitsverhältnisse seien per se flexibel. Sie sind es nicht. So sind beispielsweise Teilzeitbeschäftigte in der Regel weniger als Vollzeitbeschäftigte in der Lage, andere Aufgaben im Betrieb zu übernehmen; und Selbständige, die streng terminierte Auftragsarbeiten übernehmen, können ihre täglichen Arbeitszeiten kaum variieren. Die atypische Beschäftigung in Form von Teilzeit, Befristung (inklusive Leiharbeit) und Selbständig-

keit ist europaweit gestiegen.⁴ Die Unterschiede zwischen den Ländern sind jedoch erheblich: Die gesamte atypische Beschäftigungsquote streut zwischen 43 % in den Niederlanden und nur gut 7 % in Lettland (Abbildung 1). Deutschland befindet sich im großen Cluster von Ländern im Bereich von 20 bis 30 %. Die meisten neuen Mitgliedstaaten der EU weisen geringe atypische Beschäftigungsquoten auf; das Pendant hierzu ist freilich der große Umfang informeller Beschäftigung, die dort gar nicht in der Statistik auftaucht. Was erklärt diese großen Unterschiede? Den ersten Hinweis liefert uns die Beobachtung, dass EU-Mitgliedstaaten mit hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auch hohe atypische Beschäftigungsquoten aufweisen. Das berechtigt zwar *nicht* zu einem kausalen Schluss, aber doch wenigstens zur Vermutung, dass die Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse eine Voraussetzung

⁴ Vgl. Günther Schmid, Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin 2011, S. 13–37.

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-

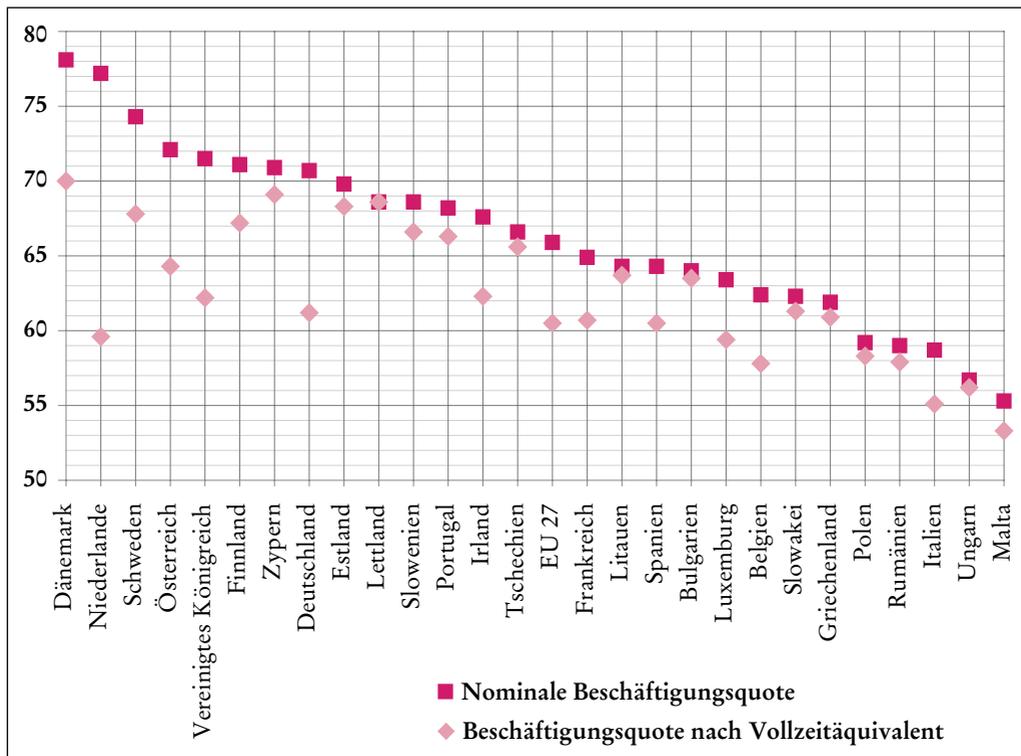
¶ Die nominale Beschäftigungsquote ist die Zahl der Personen in einem Lohnarbeitsverhältnis oder in Selbständigkeit; die effektive Beschäftigungsquote ist die Zahl der Personen, die aktuell am Arbeitsplatz sind.

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-

Abbildung 2: Nominale Beschäftigungsquoten: Erwerbstätige in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–64 Jahre) und Beschäftigungsquoten nach Vollzeitäquivalent (FTE=full time equivalent) in der EU 2008



Quelle: Employment in Europe, online: http://ec.europa.eu/employment_social/eie/statistical_annex_key_employment_indicators_en.html (7.2.2012). Eigene Darstellung (Umsetzung Jutta Höhne).

wegen nicht weiter auszuführen.⁶ Weniger bekannt ist das Risiko geringer Produktivität oder Innovation und damit auch geringerer Wettbewerbsfähigkeit. Mittlerweile gibt es in der Forschung harte Belege dafür, dass übermäßige Nutzung befristeter Arbeitsverhältnisse, insbesondere Zeit- oder Leiharbeit, die Innovationsfähigkeit von Betrieben schwächt.⁷ Arbeitswissenschaftlich sind die Gründe dafür schon lange bekannt: Für nachhaltige Qualifizierungs- und Kooperati-

onsbereitschaft sind stabile Arbeitsverhältnisse Voraussetzung. Ohne diese Voraussetzung kommen hochriskante Produktionsentwicklungen weder zustande noch lassen sie sich vermarkten. Arbeitsmarktpolitisch lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass beschäftigungserhaltende Maßnahmen nach wie vor von großer Bedeutung sind – vorausgesetzt freilich, sie gewährleisten gleichzeitig ein hohes Maß an betriebsinterner numerischer wie funktionaler Flexibilität. Befristung an sich muss dann nicht schädlich sein, wenn sich Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung auf die Förderung von kontinuierlichen Erwerbsverläufen („Karrieren“) statt auf einen einmaligen Übergang in den Arbeitsmarkt konzentrieren, und kann gesamtwirtschaftlich sogar zu nachhaltigeren Ausgleichsprozessen führen. Die Chancen und Risiken für Selbständige müssen hier ausgeklammert werden,⁸

⁶ Vgl. Gerhard Bosch/Claudia Weinkopf/Torsten Kalina, Mindestlöhne in Deutschland, Bonn 2009; Wolfram Brehmer/Hartmut Seifert, Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 40 (2008) 4, S. 1–31; Karin Schulze Buschoff, Atypisch beschäftigt = typisch arm im Alter? Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der staatliche Schutz vor Altersarmut – ein europäischer Vergleich, Bonn 2011.

⁷ Vgl. u. a. Haibo Zhou/Ronald Dekker/Alfred Kleinknecht, Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data, in: Industrial and Corporate Change, 20 (2011) 3, S. 941–968.

⁸ Vgl. G. Schmid (Anm. 4), S. 19–23; Karin Schulze Buschoff, Neue Selbständige im europäischen Vergleich, Düsseldorf 2007.

so dass noch zu fragen bliebe, welche Alternativen es denn zu atypischer Beschäftigung gäbe. Zunächst gilt es festzuhalten: Das, was wir heute noch als „atypisch“ bezeichnen, ist teilweise schon längst zum Alltag geworden. Unbefristete Teilzeitarbeit im Umfang um die 30 Stunden pro Woche, Soloselbstständigkeit (auch in Kombination mit abhängiger Teilzeitbeschäftigung), geregelte Befristung im Rahmen qualifizierender Vertragsketten und schließlich auch Leiharbeit in unbefristeter Vollzeit sind unverzichtbare Bestandteile moderner Arbeitsverhältnisse. Das Gefahrenpotenzial „atypischer“ Beschäftigung könnte aber durch mehr Beweglichkeit im Normalarbeitsverhältnis eingedämmt werden. Beispielsweise durch Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten und Lohnflexibilität. Eine weitere Alternative wäre, auch sozialrechtlich auf ein neues Normalarbeitsverhältnis hinzuarbeiten, zum Beispiel durch Einbau umfassender Rechte der Weiterbildung und Arbeitszeitvariation; Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds;⁹ verhandelte Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeiten in Abhängigkeit zu Bedarfen im Lebensverlauf; Lohnversicherung zur Kompensation von Übergängen in niedriger bezahlte Jobs; Ziehungsrechte für bezahlte Pflegezeiten.

All das zusammengenommen könnte zu einem arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel führen: Während die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik von gestern den Vermittlungsvorrang vor Arbeitslosengeldzahlung begründete, sollte die „proaktive“ Arbeitsmarktpolitik von morgen den Vorrang der Beschäftigungsfähigkeit vor Vermittlung und vor Arbeitslosengeldzahlung festschreiben.

Investive Arbeitspolitik

Ein weiteres Element des Paradigmenwechsels der Arbeitsmarktpolitik muss die Verstärkung ihrer investiven Komponente sein. Hintergründe dafür sind vor allem der demografische und ökonomische Strukturwandel: die älter werdende Erwerbsbevölkerung!¹⁰

⁹ Als zentrales neues Element einer Neuordnung des Arbeitsmarkts (Arbeitsversicherung). Vgl. G. Schmid (Anm. 4), S. 98–105.

¹⁰ Die demografischen Hintergründe und Voraussetzungen der nächsten 30 bis 50 Jahre können hier nicht nachvollzogen werden. Vgl. u. a. Ralph Con-

sowie die Entwicklung zur Wissens- und Dienstleistungsökonomie.¹¹ Der ökonomische Strukturwandel kann immer weniger über den Wechsel der Generationen, sondern muss immer mehr über Mobilität innerhalb von Generationen bewältigt werden. Dazu gehören zum einen mehr räumliche und sektorale Mobilität, zum anderen höhere und zum Teil neue Qualifikationen.

Die Herausforderung zu mehr Mobilität folgt aus der Eigenart von Dienstleistungen, nicht mit Massenfertigung für stabile und große Absatzmärkte verbunden zu sein, wie wir es in der verarbeitenden Industrie gewohnt sind. Bei Dienstleistungen finden wir zudem projektformige Arbeit häufiger als bei industrieller Fertigung, vor allem im Medienbereich. Aber auch im dynamisch wachsenden Bereich der Industriedienstleister arbeitet mittlerweile jeder Dritte auf Projektbasis. Utopisten sprechen sogar vom Ende des Betriebs und sehen nur noch Netzwerke als typische Produktionsweise der modernen Arbeitswelt. Daraus folgt als neue Anforderung an die Arbeitsmarktpolitik, der räumlichen und sektoralen Mobilitätsförderung in Zukunft größeres Gewicht beizumessen als bisher.¹²

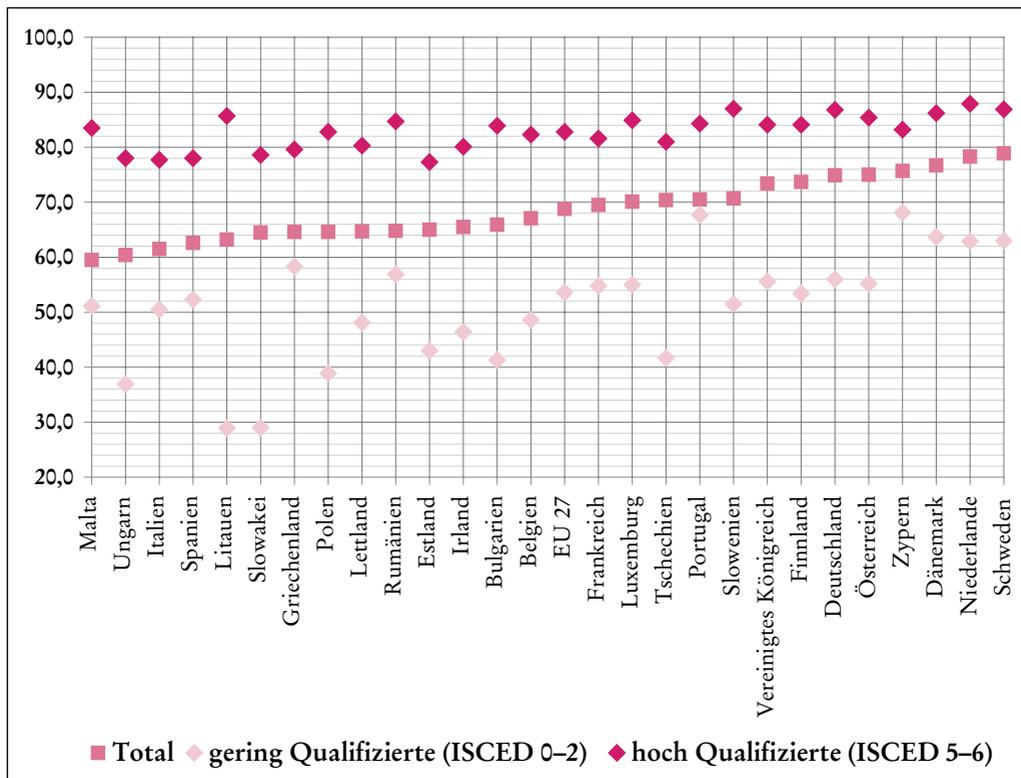
Der Wandel von produktionsbezogenen Berufen und einfachen Dienstleistungen zu wissensintensiven Dienstleistungsberufen stellt an die Arbeitsmarktpolitik zunächst die Anforderung, beim Spektrum der Weiterbildungsförderung zunehmend berufsübergreifende Kompetenzen zu fördern, wenn möglich aus dem Beschäftigungsverhältnis heraus und nicht erst, wenn das Kind in den Brunnen der Arbeitslosigkeit gefallen ist. Es mag da und dort einen partiellen Mangel an Ingenieuren, Technikern oder Pflegekräften geben. Pauschal trifft der aktuell beklagte Fachkräftemangel aber nicht zu. Zentraler ist der Bedarf an methodischen Kompetenzen. Gerade die wissensintensiven, sogenannten sekundären Dienstleistungen erfordern zunehmend

rad/Ernst Kistler/Thomas Staudinger, Alternde Belegschaften und Innovationskraft der Wirtschaft, in: APuZ, (2008) 18–19, S. 40–46.

¹¹ Vgl. u. a. Martin Baethge, Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor, in: WSI-Mitteilungen, 64 (2011) 9, S. 447–455.

¹² Das Abfertigungsrecht in Österreich als Modell einer Mobilitätsversicherung wäre z. B. eine Diskussion wert. Vgl. G. Schmid (Anm. 4), S. 123 f.

Abbildung 3: Beschäftigungsquoten nach Qualifikation der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) in der EU 2010.



Quelle: European Labour Force Survey, 2. Quartal 2010. Eigene Darstellung (Umsetzung Jutta Höhne).

Fähigkeiten quer über Fachkompetenzen hinweg: diffizile Sachverhalte vermitteln, unvorhergesehene Probleme lösen, schwierige Entscheidungen treffen, Wissenslücken erkennen und schließen oder sehr viele verschiedene Aufgaben erledigen. Unternehmen stellen daher auch keine Bildungszertifikate ein, sondern Menschen, die mit Menschen kommunizieren, die Kundenprobleme analysieren und die Lösungen finden oder gar erfinden und diese auch gegen Widerstand umsetzen können.

Eine weitere Herausforderung an Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik ist die auseinandergehende Schere der Beschäftigungschancen zwischen gering Qualifizierten und hoch Qualifizierten: Es sind vor allem gering Qualifizierte, die von atypischer Beschäftigung betroffen sind; das Risiko, arbeitslos zu werden, ist für sie in fast allen EU-Ländern doppelt, dreifach oder gar vierfach höher als für hoch Qualifizierte. Gering Qualifizierte sind weit weniger an Weiterbildung

beteiligt als hoch Qualifizierte. Geradezu dramatisch, jedoch wenig berücksichtigt, ist auch die Diskrepanz der Beschäftigungsquoten zwischen gering Qualifizierten und hoch Qualifizierten. Nicht ein einziger EU-Mitgliedstaat hat bei den gering Qualifizierten die Beschäftigungsquote von 75 % erreicht, dagegen haben die hoch Qualifizierten in allen EU-Mitgliedstaaten diese anvisierte Messlatte der Europäischen Beschäftigungsstrategie schon längst übersprungen (Abbildung 3). Für Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik ergibt sich aus diesen Sachverhalten vor allem die Anforderung, die Chancengleichheit für Bildungsbenachteiligte zu verbessern. Was könnte die Lösung sein? „Erst Arbeit, dann Bildung“ oder „Erst Bildung, dann Arbeit“? Zur Antwort müssten wir weit ausholen und fragen, warum junge Erwachsene überhaupt aus einem geordneten und erfolgreichen Übergang von der Schule in den Beruf herausfallen. Viele Faktoren spielen hier eine Rolle, und das Ursachenbündel ist vermutlich für je-

den jungen Menschen ein anderes.¹³ Vieles spricht jedoch für die These mangelnder Autonomie als zentral determinierender Faktor für Bildungsarmut.¹⁴ Die moderne Bildungstheorie versteht unter Autonomie die Möglichkeit, sich in einer selbst gewählten und als sinnvoll erscheinenden Tätigkeit selbst zu behaupten. Alle drei Elemente – Selbstbestimmung, Sinnhaftigkeit und Selbstbehauptung – können für Bildungsbenachteiligte am besten durch arbeitsorientierte Lernsituationen oder durch lernförderliche Arbeitssituationen geboten werden.

Die Anwendung dieser Strategien lässt sich in einigen Nachbarländern erkennen, denen die Inklusion von Jugendlichen in den Bildungs- und Arbeitsmarkt im vergangenen Jahrzehnt besser als in Deutschland gelungen ist.¹⁵ Seit 2004 bietet etwa die Schweiz Jugendlichen mit schlechtem Schulabschluss eine standardisierte zweijährige Berufsausbildung mit „eidgenössischem Berufsattest“ an (beispielsweise als Küchenangestellte). Diese Ausbildung kann dann auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt oder auf die übliche drei- oder vierjährige Berufsausbildung mit „eidgenössischem Fähigkeitszeugnis“ angerechnet werden (in diesem Falle Koch/Köchin). Seit 1993 gibt es zudem die realistische Möglichkeit, bereits während der Lehrzeit ein Fachabitur („Eidgenössische Berufsmaturität“) zu erlangen. Dänemark erhöht den Pool der Ausbildungsmöglichkeiten auf der Nachfrageseite durch Risikoteilung in Form eines Ausbildungsfonds, in den jedes private und öffentliche Unternehmen einzahlt, abhängig von der Zahl der Mitarbeiter. Auch Unternehmen, die nicht ausbilden, werden somit in die Pflicht genommen. Aus dem Fonds werden Ausbildungsbetriebe bezuschusst und auch die Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung wird hieraus bestritten.

¹³ Dass die Wurzeln für Bildungsarmut oder Bildungsbenachteiligung im frühen Kindesalter liegen und die Politik auch schon dort anzusetzen hat, muss hier als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt werden.

¹⁴ Vgl. WSI-Mitteilungen, 64 (2011) 4, mit dem Schwerpunktthema „Sicherheit, Gleichheit und Autonomie“, darunter vor allem die Beiträge von Martin Kronauer/Günther Schmid, Ein selbstbestimmtes Leben für alle – Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie, S. 155–163; Wulf Hopf, Bildung, chancengleiche Konkurrenz und gleiche gesellschaftliche Teilhabe, S. 195–201.

¹⁵ Vgl. G. Schmid (Anm. 4), S. 115–118.

Der Anforderung einer weniger spezifischen und breiteren Erstausbildung kommen einige Nachbarländer besser nach. Die Zahl der anerkannten Ausbildungsberufe liegt in Deutschland mit 344¹⁶ im internationalen Vergleich hoch. In Österreich, der Schweiz und Dänemark wurde die Zahl der Ausbildungsberufe stark reduziert. Österreich bietet zur Verminderung der Spezialisierung auch Doppellehren an, zum Beispiel Bäcker/in in Kombination mit Konditor/in. Dänemark bietet traditionell eine breite vorberuflich-schulische Grundausbildung an, bevor die Abgänger in die duale Ausbildungsphase eintreten. Auch in den Niederlanden wurde parallel zur dualen Ausbildung eine vorberuflich-schulische Ausbildung eingeführt, die sich durch einen hohen Praxisteil in Betrieben auszeichnet, während umgekehrt Auszubildende im dualen System mehr formale Schulbildung genießen als in Deutschland.

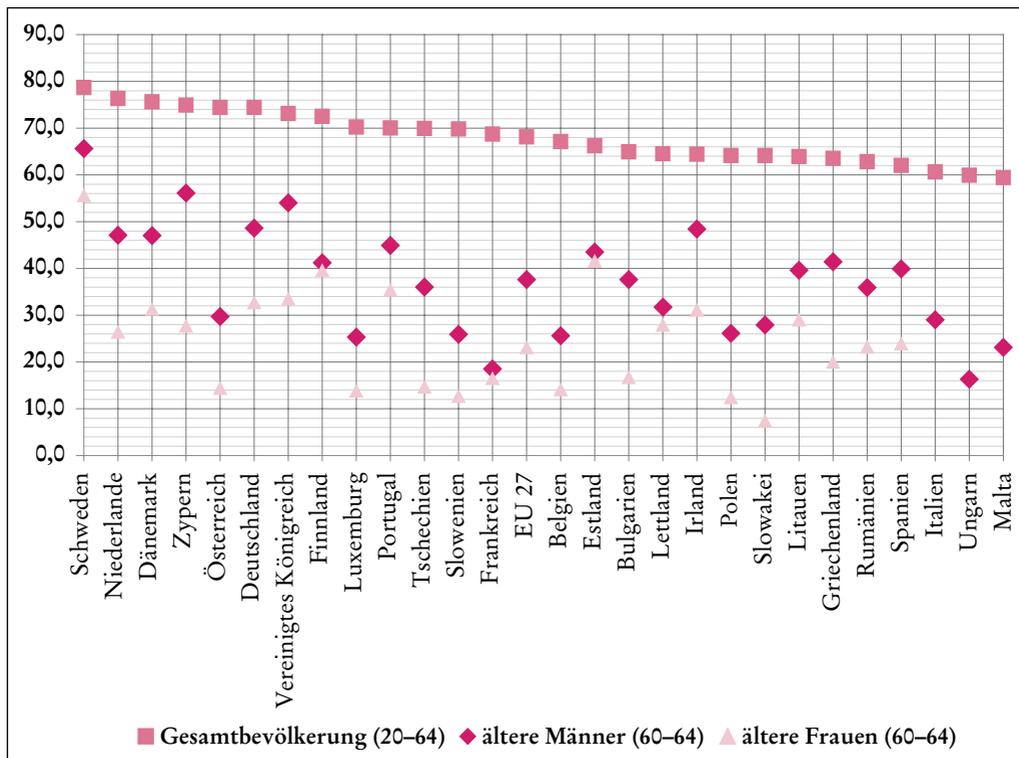
Die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes nach Bildungsniveau könnte also zu einem Großteil entweder durch eine kombinierte Strategie von Arbeitsangeboten und betrieblichen Weiterbildungsangeboten oder durch eine stärkere Berufsorientierung im schulischen Kontext gelöst werden. Für die Arbeitsmarktpolitik folgt darüber hinaus die Anforderung, die Förderung von Qualifikation nicht nur auf Arbeitslose zu konzentrieren, sondern auch auf Beschäftigte, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Menschen, die unter ihrem Qualifikationspotenzial beschäftigt sind (in Deutschland schätzungsweise zwischen 10 und 15 %), wären eine weitere lohnenswerte Zielgruppe. Mit ihrer Förderung könnten Mobilitätsketten in Gang gesetzt werden, die nicht nur einen Beitrag leisten, die drohende Fachkräftelücke zu schließen, sondern auch Einstiegschancen für die (oft gering qualifizierten) Außenseiter des Arbeitsmarktes bieten.

Lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik

Eine Politik der Vollbeschäftigung sollte schließlich stärker als bisher die sich wandelnden Voraussetzungen, Bedürfnisse und Präfe-

¹⁶ Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung, Liste der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe, online: www2.bibb.de/tools/aab/aabberufeliste.php (9.1.2012).

Abbildung 4: Beschäftigungsquoten: Gesamt (20–64 Jahre), ältere Männer (60–64 Jahre) und ältere Frauen (60–64 Jahre) in der EU 2010



Quelle: European Labour Force Survey. Eigene Darstellung (Umsetzung Jutta Höhne).

renzen im Lebensverlauf der Menschen berücksichtigen. Dass unter diesem Gesichtspunkt vor allem die Erwerbchancen von Frauen in der Familienphase zu verbessern sind, muss hier als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt werden.¹⁷ Weiteres zentrales Handlungsfeld einer Politik der Vollbeschäftigung ist die Förderung der Beschäftigungschancen für Ältere. Obwohl die Erwerbsbeteiligung von Älteren in der letzten Dekade fast überall stark angestiegen ist, ist sie von der Messlatte der Beschäftigungsquote von 75 % noch weit entfernt (*Abbildung 4*). Im EU-27-Durchschnitt sind von den 60- bis 64-Jährigen gerade einmal 38 % beschäftigt. In den meisten EU-Ländern sind es darüber hinaus vor allem die älteren Frauen, die weit von der Messlatte der Beschäftigungsstrategie EU-2020 entfernt sind. Wie könnte diese Kluft weiter verringert werden? Es versteht sich von selbst, dass hier ein ganzes Bündel beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ineinandergreifen müsste: Zunächst müsste die effektive Nachfrage stärker auf eine alternde

Gesellschaft ausgerichtet werden, vor allem im Bereich sozialer Dienstleistungen. Dann wissen wir, dass die Erwerbsbeteiligung auch der Älteren mit dem Bildungsgrad korreliert. Auch Weiterbildung für Ältere fördert aktives Altern, ein Zusammenhang, der mittlerweile auch sehr gut belegt ist. Ältere können darüber hinaus wegen eingeschränkter Leistungsfähigkeit oft nur noch in Teilzeit arbeiten, oder sie möchten das auch, um mehr Freizeit zu haben. Mit weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, etwa mit der Anpassung von Arbeitsplätzen oder mit einer Lohnversicherung im Falle eines erforderlichen Arbeitsplatzwechsels mit geringeren Verdiensten, ließe sich die Beschäftigungsfähigkeit Älterer verbessern. Weiter zu entwickelnde aktive (und früher Verrentung vorbeugende) Sicherheiten wären das Recht auf berufliche Ausbildung auch im erwachsenen Alter, das Recht auf familienbedingte Variation der Arbeitszeiten (vor allem in Pflegefällen), das Recht auf eine Karriere durch Weiterbildung und Umschulung, das Recht auf berufliche Rehabilitation und das Recht auf selbstbestimmte Arbeitszeiten.

¹⁷ Vgl. G. Schmid (Anm. 4), S. 132–135.

Auf der Arbeitgeberseite bedeutet gerechte Risikoteilung auch die Haftung für besondere Risiken bei Einstellungen und Entlassungen: Etwa eine Risikoprämie für Zeitarbeit, die in auftragslosen Zeiten zur Weiterbildung genutzt werden kann; oder eine Extraabgabe in die Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung bei der Entlassung von Älteren wie in Österreich und Finnland. Denkbar sind auch öffentlich-privat oder öffentlich-öffentliche Partnerschaften. So könnte in einem Wettbewerbs- oder Auktionsverfahren das Beschäftigungs- und Fachkräftepotenzial zugunsten älterer Menschen besser ausgeschöpft werden. Privaten oder öffentlichen Betrieben, die an einem solchen Verfahren teilnehmen und zusätzliche Arbeitsplätze für leistungsgeminderte ältere Personen anbieten, könnten der Staat oder die Agenturen für Arbeit einen längerfristigen Lohnkostenzuschuss anbieten. Nach diesem Muster funktionieren beispielsweise die „Flexjobs“ in Dänemark, die – umgerechnet auf bundesdeutsche Größenordnung – etwa eine halbe Million Arbeitsplätze schaffen könnten.¹⁸

In der Konsequenz bedeutet eine lebenslaufforientierte Arbeitsmarktpolitik die Anforderung, durch Inklusion von Risiken über das Arbeitslosigkeitsrisiko hinaus die tradierte Arbeitslosenversicherung in eine Arbeitsversicherung zu erweitern. Schon das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatte ja das Versicherungsprinzip auf das Qualifikationsrisiko von Arbeitslosen oder Beschäftigten ausgedehnt. Proaktive Arbeitsmarktpolitik würde weitere Risiken einschließen: das Risiko volatiler Einkommen, der Erwerbsminderung und Kompetenzdefizite, ja selbst – zumindest im begrenzten Umfang – das Risiko falscher Karriereentscheidungen im Lebensverlauf.

Zusammenfassender Ausblick

Eine Politik der Vollbeschäftigung wird sich drei zentralen Herausforderungen der künftigen Arbeitswelt stellen müssen: Erstens der Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse, vor allem in Form atypischer Beschäftigung, die mit neuen Risiken verbunden sind, insbesondere dem Risiko stark schwankender Erwerbseinkommen über den Lebensverlauf. Die zeitgemäße Reaktion darauf wäre die Inklusion dieser Risiken in die Arbeitslosenversiche-

rung, die folgerichtig dann auch als *Arbeitsversicherung* zu bezeichnen wäre. Diese erweiterte Risikoabdeckung muss – wie bei jeder Sozialversicherung – zwischen der Skylla des „moralischen Verhaltensrisikos“ (Ausnutzung der Versicherung) und der Charybdis des „innovativen Verhaltensrisikos“ (Bereitschaft zum Risiko) jonglieren. Da die Chancenseite des Verhaltensrisikos von Versicherungen meistens in Vergessenheit gerät, wird hier für eine neue Leitidee geworben: Auch *Übergänge müssen sich lohnen*, etwa der Übergang von Vollzeit in Teilzeit, von abhängiger in selbständige Beschäftigung, von einem Beruf zum anderen – einschließlich des Übergangs von Beschäftigung in vorübergehende Arbeitslosigkeit. In anderen Worten: Politik muss Menschen auch dazu ermutigen, Übergangsrisiken zu übernehmen.

Die zweite Herausforderung sind die älter werdende Erwerbsbevölkerung sowie der Wandel zur Wissens- und Dienstleistungsökonomie. Auch eine aktive Zuwanderungspolitik wird den demografischen Megatrend nicht kompensieren können. Darum ist als Leitidee eine *investive Arbeitspolitik* vonnöten, um die Beschäftigungsfähigkeit des vorhandenen Erwerbspotentials zu erhöhen. Das bedeutet zum einen Investitionen in bildungsbenachteiligte junge Erwachsene durch lernförderliche Arbeitssituationen oder berufsorientierte Lernsituationen, zum anderen Investitionen in lebenslanges Lernen, um die älter werdenden Menschen für den Arbeitsmarkt fit zu halten. Es muss aber auch in die Arbeitsorganisation investiert werden, um menschengerechte, vor allem altersgerechte Arbeitsplätze zu schaffen.

Die dritte Herausforderung ist die notwendige Stärkung der individuellen Autonomie, also der Selbstbestimmung vor allem für Bildungsbenachteiligte, und die Vervollständigung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Als Anforderung für die Politik folgt daraus die konsequente *Orientierung am Lebensverlauf* und die Leitidee, nicht nur vor Arbeitsmarktrisiken zu schützen, sondern auch die persönliche Entwicklung, also berufliche Karrieren durch spezielle Strategien zu fördern. Die daraus entstehenden Mobilitätsketten würden nicht nur helfen, die drohende Fachkräftelücke zu schließen, sondern kämen auch den Außenseitern des Arbeitsmarktes zugute.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 150ff.

Der neue **Alleskönner!**



Kompakt und informativ

Druckfrisch: das **neue Magazin der bpb.**

Mit Veranstaltungen, Publikationen, Berichten und Interviews zu Themen aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur.

www.bpb.de/magazin, magazin@bpb.de

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 16–17/2012 · 16. April 2012

Ungleichheit, Ungleichwertigkeit, Menschenfeindlichkeit

Krassimir Stojanov · Anne Broden

Gleichheit – Ungleichheit

Regina Mönch

Ein „falscher Hype“?

Eva Maria Groß · Andreas Zick · Daniela Krause

Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit

Martin Groß · Volker Lang

Gesellschaftliche Ausschlussmechanismen und Wege zur Inklusion

Anatol Stefanowitsch

Sprache und Ungleichheit

Daniel Geschke

Vorurteile, Differenzierung und Diskriminierung

Matthias Quent

Rechtsextremismus – ein ostdeutsches Phänomen?

Nana Adusei-Poku · Götz Nordbruch · Yasemin Shooman

Mehrdimensionale Diskriminierung in der Migrationsgesellschaft

Isabel Enzenbach

Antisemitismus als soziale Praxis

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
23. März 2012

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuhresstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Thomas Straubhaar

3–7 Wege zur Vollbeschäftigung

Das „deutsche Jobwunder“ in Krisenzeiten verblüfft die Welt. Das Ziel der Vollbeschäftigung erscheint wieder erreichbar. Die erfolgreiche Politik der vergangenen Jahre muss fortgesetzt werden und weitere Reformen müssen erfolgen.

Hans-Jürgen Urban

8–12 Gute Arbeit: Leitbild zeitgemäßer Vollbeschäftigungspolitik

Das Szenario des „Endes der Arbeitsgesellschaft“ und das Leitbild der prekären Vollbeschäftigungspolitik sind gescheitert. Faire Löhne, sichere Beschäftigung, Bildungsinvestitionen und humane Arbeitsbedingungen weisen die richtige Richtung.

Aysel Yollu-Tok · Werner Sesselmeier

13–19 Vollbeschäftigung: zeit- und gesellschaftskontingenter Begriff

Die rein ökonomische Definition von Vollbeschäftigung ist nicht in zeitlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingebettet und muss daher, je nach gesellschaftlicher Organisation von Arbeit, wirtschaftspolitisch übersetzt werden.

Martin Dietz · Michael Stops · Ulrich Walwei

20–30 Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktlage hat sich zuletzt deutlich verbessert, der Aufwärtstrend könnte sich nach Prognosen fortsetzen. Von Vollbeschäftigung kann noch nicht die Rede sein, aber von guten Chancen, die Beschäftigungssituation weiter zu verbessern.

Markus Promberger

30–38 Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft

Vollbeschäftigung verkörpert den Traum von einem sozial gerechten Kapitalismus, erwies sich in der Vergangenheit jedoch als Ausnahme. Würde sie künftig Wirklichkeit, so wäre sie wohl mit einer tiefen Spaltung des Arbeitsmarktes verbunden.

Toni Pierenkemper

38–45 Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland

Vollbeschäftigung als gänzliche Abwesenheit von Arbeitslosigkeit, wie in der DDR offiziell immer, in Westdeutschland lediglich in den 1960er Jahren erreicht, gilt noch häufig als Ziel der Arbeitsmarktpolitik, erweist sich aber als eine Chimäre.

Friederike Maier

45–52 Ist Vollbeschäftigung für Männer und Frauen möglich?

Die 1960er Jahre als Jahre der Vollbeschäftigung zu bezeichnen bedeutet, sich allein auf Männer zu beziehen. Heute müssen beide Geschlechter berücksichtigt und ungesicherte Beschäftigung für Frauen eingedämmt werden.

Günther Schmid

53–61 Annäherungen an eine Politik der Vollbeschäftigung in Europa

Angesichts der Arbeitsmarktsituation in vielen Ländern Europas scheint es utopisch, von Vollbeschäftigung zu reden. In Annäherung an dieses Ziel zeigt sich, dass es vor allem der Schaffung neuer institutioneller Kapazitäten bedarf.