

# Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik Hart am Wind

Im Frühjahr 2008 erinnerte sich Deutschland an seine wirtschaftlich glücklichen Kindheitstage in den fünfziger und sechziger Jahren. Man segelte ruhig dahin, das Ziel Vollbeschäftigung wieder fest im Blick. Dann wehte mit der Immobilienkrise in den USA eine steife Brise heran, die sich zur Finanzkrise orkanartig ausweitete. Jenseits von kurzfristigen konjunkturellen Wellen bestehen grundsätzliche Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik. Wie setzt man in unruhigem Fahrwasser die Segel, um langfristig Kurs auf ein hohes Beschäftigungsniveau zu halten?



Vollbeschäftigung bleibt ein Wunsch, obwohl Wissenschaftler immer wieder auf den logischen und historischen Ausnahmecharakter solcher Arbeitsmarktsituationen hinweisen und obwohl noch immer rund drei Millionen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland arbeitslos sind. Träume und Fantasien gehören jedoch zum kreativen und kritischen Potenzial des Menschen. Gestatten wir uns also, sie zu nutzen. Denken wir über einen Arbeitsmarkt ohne Massenarbeitslosigkeit nach, wie er sich in einigen Jahren vielleicht entwickeln könnte, vielleicht entwickeln wird.

Dabei schadet es nicht, sich zunächst zu vergegenwärtigen, was Vollbeschäftigung eigentlich für den deutschen Arbeitsmarkt bedeuten würde. Legt man die Definition einer Arbeitslosenquote von drei Prozent zugrunde, so wären noch immer etwa 1,3 Millionen Menschen ohne Job. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland müsste sich also noch einmal mehr als halbieren. Dabei bestehen regional ganz unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen. Während in Regionen wie Freising, Ravensburg oder Rosenheim Vollbeschäftigung herrscht, erscheint dieses Ziel in Stralsund, Bremerhaven oder in der Uckermark mit Arbeitslosenquoten von über 15 Prozent nahezu unerreichbar.

### **Woher weht der Wind?**

Welche Faktoren können den Weg zu einem hohen Beschäftigungsniveau ebnen? Zunächst sind das langfristige Entwicklungen, die sich außerhalb der Arbeitsmarktpolitik und relativ unabhängig von der Konjunktur abspielen. So wird uns der demografische Wandel aller Voraussicht nach einen starken Rückgang des Arbeitskräfteangebots bescheren. Die größere Unbekannte der Arbeitsmarktprognostik ist jedoch die Arbeitskräftenachfrage. Einerseits gibt es plausible Argumente, dass auch nachdem der demografische Wandel auf dem Arbeitsmarkt angekommen ist, die Nachfrage nach Arbeit hoch bleiben könnte. Denn zu globalisiert ist die Weltwirtschaft; zu groß der Hunger der Schwellenländer auch nach Technologie und Wissen; zu kaufkräftig die Rentner und Pensionäre in Europa und Nordamerika, die zwar den Arbeitsmarkt verlassen, den Güter- und Dienstleistungsmärkten jedoch als Nachfrager erhalten bleiben. Andererseits lässt sich vermuten, dass

schrumpfende Bevölkerungen auch mit schrumpfenden Ökonomien und einer sinkenden Zahl Erwerbstätiger einhergehen.

Eines kann mit Blick auf die Arbeitskräftenachfrage aber als gesichert gelten: Die Wirtschaftsstruktur Deutschlands wird zukünftig noch stärker durch die Produktion qualitativ hochwertiger Güter und komplementärer Dienstleistungen gekennzeichnet sein. Aus diesen strukturellen Veränderungen leiten sich steigende Qualifikationsanforderungen der Betriebe ab. Die durch ein sinkendes Arbeitskräfteangebot mögliche Entspannung am Arbeitsmarkt wird nur dann eintreten, wenn der künftige Arbeitskräftebedarf nicht nur quantitativ, sondern auch qualifikatorisch gedeckt werden kann. Hieran bestehen jedoch Zweifel. Denn das Qualifikationsniveau der nachrückenden Altersstufen deutet darauf hin, dass die zukünftig ausscheidenden Arbeitskräfte nicht nur zahlenmäßig, sondern auch der Qualifikation nach kaum adäquat zu ersetzen sein werden.

Die Hoffnung auf Vollbeschäftigung allein durch demografischen Wandel wird sich nicht erfüllen. Frühzeitige Aktivitäten in Sachen Chancengleichheit und Bildung sind Voraussetzungen, damit zukünftige Generationen bessere Arbeitsmarktperspektiven haben. Dies gilt umso mehr, da dem größeren Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss eine sinkende Nachfrage nach Geringqualifizierten gegenüber stehen wird.

### **Rückenwind nicht sicher**

Im Zuge des demografischen Wandels werden sich weitere Herausforderungen ergeben. Denn neben den Folgen einer schrumpfenden Bevölkerung sind die Auswirkungen eines alternden Erwerbspersonenpotenzials zu bewältigen. Für die Betriebe und die Beschäftigten wird es also mehr denn je darum gehen, die Beschäftigungsfähigkeit über den gesamten Verlauf der Erwerbsphase zu erhalten. Das Schlagwort des lebenslangen Lernens ist daher dringend mit Inhalten zu füllen. Auch Investitionen in die Qualifikation und in die Gesundheit der Mitarbeiter sind unerlässlich, möchte man das Potenzial älterer Arbeitneh-

mer dauerhaft erhalten. Dies gilt umso mehr, wenn man an die anstehende Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Rente mit 67 denkt.

Ein neuer Babyboom ist gegenwärtig nicht in Sicht. Die Zuströme an Arbeitsmigranten, die einen Teil der Arbeitsnachfrage befriedigen könnten, werden kleiner. Zudem ist die Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer nach Deutschland kein Selbstläufer. Deutschland steht im Wettbewerb mit anderen Ländern. Globalisierung und EU-Erweiterung heben die Preis- und Lohnniveaus in Osteuropa und bremsen die Lohnentwicklung in den alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Osteuropäische Länder bringen gerade die ersten Rückkehr- und Bleibeprogramme auf den Weg, um Arbeitskräfte für ihre Infrastrukturpläne und ihren Wirtschaftsaufbau zu gewinnen oder zu halten. Die wirtschaftlichen Anreize für Arbeitsmigration schwinden

und damit auch die Aussicht, einem möglichen Arbeitskräftemangel durch Zuwanderung zu begegnen.

In Deutschland ist Fachkräftemangel bereits jetzt ein Thema, das die Gemüter bewegt. Jenseits der mit schöner Regelmäßigkeit im Konjunkturohoch wiederkehrenden Aufregung zeigt die Diskussion, wie Arbeitsmärkte ohne Massenarbeitslosigkeit aussehen könnten: klar und stark differenziert. Es ist zu erwarten, dass sich bereits jetzt vorhandene Differenzen deutlicher ausprägen. Geringqualifizierte werden es nach wie vor schwer haben, werden mit Arbeitslosigkeit und weniger attraktiven Jobs konfrontiert, während auf berufsfachlichen Arbeitsmärkten Knappheitsphänomene drohen. Diese könnten sich auch über steigende Löhne für gesuchte Tätigkeiten bemerkbar machen und damit zu einer zunehmenden Lohnungleichheit beitragen.



### Die Segel setzen

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Arbeitsmarktpolitik nicht ohnmächtig ist. Die Hartz-Reformen haben den überraschend starken Beschäftigungsaufbau im konjunkturellen Aufschwung unterstützt. Es ist zudem zu erwarten, dass sich negative Entwicklungen auf den Gütermärkten nicht mehr so nachhaltig wie in der Vergangenheit auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen werden. Dies ist erfreulich für viele Arbeitnehmer, aber auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft, in der in geringerem Maße auf das Humanvermögen der Bevölkerung verzichtet werden muss. Gute Arbeitsmarktpolitik kann also gute Wachstumspolitik sein, wenn sie dazu führt, dass mehr Menschen erwerbstätig sind. Dies gilt für die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen, aber auch für die konkrete Arbeitsmarktpolitik. Diese sollte um eine möglichst schnelle Integration von Arbeitslosen bemüht sein, damit Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entsteht. Bei arbeitsmarktfernen Menschen gilt es, sie wieder an eine Erwerbstätigkeit heranzuführen und sie zu befähigen, aus eigener Kraft für ihren Lebensunterhalt zu sorgen.

## Kreuzen gegen den Wind

Die aufgezeigten Entwicklungen dürften folgende Themen mehr und mehr in den Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik rücken:

- Sicherung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte und Förderung von Langzeitarbeitslosen mit den bekannten Problemen aus dem Zusammenspiel von Grundversicherung, prekärer Beschäftigung und sozialer Teilhabe. Auch mit niedrig entlohnenden (Vollzeit-)Tätigkeiten sollte ein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden können. Geringe Sozialabgaben und intelligente Kombilohnansätze können hier einen Beitrag leisten. Niedriglohnbeschäftigung sollte zudem nicht Endstation sein, sondern als Brücke aus der Arbeitslosigkeit dienen und Chancen für höherwertige und damit auch besser entlohnte Tätigkeiten eröffnen. Voraussetzung für eine stärkere Aufstiegsmobilität ist, dass Arbeitnehmer in den unteren Lohngruppen verstärkt Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten und diese auch nutzen.

- Ausbau des Anteils höherqualifizierter Arbeitnehmer, verstärkte Verzahnung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, Aufholen des Rückstands hinsichtlich Akademiker-ausbildung und -beschäftigung, stärkeres und frühzeitiges Auffangen potenzieller Bildungsverlierer. Wissen und Bildung der Arbeitnehmer sind die Hauptressource einer rohstoffarmen Gesellschaft – dies wurde schon oft gesagt. Wichtig ist dabei, dass dies als Ressource mit einer eigenen Entstehungslogik anerkannt und gefördert wird, selbst wenn die Verwertbarkeit von neu produziertem Wissen nicht in jedem Falle unmittelbar erkennbar ist. Kürzungen der staatlichen Bildungsausgaben sind nicht mit den Herausforderungen einer Wissensgesellschaft an den Arbeitsmarkt vereinbar.

- Erhöhung des Arbeitsangebots durch passende Rahmenbedingungen: bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie mehr Variabilität bei der Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit, damit sich die stärkere Bildungsbeteiligung von Frauen auch auf den Arbeitsmarkt überträgt. Passende Arbeitsbedingungen hinsichtlich Arbeitsorganisation, Mitsprachemöglichkeiten und Entlohnung für die Beschäftigten bei gleichzeitiger im internatio-



nen Wettbewerb nötiger Flexibilität für die Unternehmen. Niedrigere Hürden für die Zuwanderung qualifizierter Migranten, offene Türen für ihre Kultur und Stärkung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe. Eine Humanisierung des Arbeitslebens, die es Personen mit Kindern und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen leicht und interessant macht, am Erwerbsleben zu partizipieren.

## Fazit

Öffnen wir unsere arbeitsmarktpolitischen Überlegungen also für Zukunftsszenarien ohne anhaltende Massenarbeitslosigkeit. Doch konzentrieren wir uns auf den Weg, der uns zum Ziel führen soll, um nicht vom Kurs abzukommen. Bleiben wir kritisch und skeptisch: Gegen konjunkturelle und saisonale Arbeitslosigkeit gibt es kein Allheilmittel; es könnte sogar sein, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes dessen Sensibilität bei konjunkturellen Schwankungen erhöht. Die aktuelle Krise wird zeigen, ob dies tatsächlich der Fall ist.

Auch die Sucharbeitslosigkeit wird nicht verschwinden. Auf der anderen Seite können Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen knapp werden und Stellenbesetzungsprozesse in die Länge ziehen.

Globalisierung und technischer Fortschritt wirken sich auf den Arbeitsmarkt aus. In einer sich verändernden Arbeitswelt wird es stets Gewinner und Verlierer geben. So lässt der für eine gesunde Volkswirtschaft langfristig notwendige Strukturwandel immer wieder auf neue Arbeitslosigkeit entstehen. Solche steifen Brisen werden immer wieder auftreten. Es gibt also keinen Grund, sich zurückzulehnen, die Segel einzuholen und von immerwährender Prosperität zu träumen. Wohl aber genug Anlass für eine

reflektierte, sich den wandelnden Gegebenheiten anpassende und lernende Arbeitsmarktpolitik, die auch den Verlierern dieser Prozesse neue Perspektiven aufzeigt.

### Die Autoren



**Dr. Martin Dietz**  
ist Referent beim Vizedirektor des IAB.  
[martin.dietz@iab.de](mailto:martin.dietz@iab.de)



**Dr. Markus Promberger**  
ist Leiter des Forschungsbereichs  
„Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.  
[markus.promberger@iab.de](mailto:markus.promberger@iab.de)



**Dr. Ulrich Walwei**  
ist Vizedirektor des IAB.  
[ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

