

Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft: der Arbeitsmarkt steht im Mittelpunkt

Wirtschaftspolitische Gespräche, Wien, 22. März 2016

Christoph M. **Schmidt**, RWI, RUB und Sachverständigenrat

1. Große Herausforderungen: kein Entrinnen

Die Zukunftsfähigkeit Deutschlands und des Euro-Raums insgesamt steht aktuell sehr ernsthaft auf dem Prüfstand. Seit Jahren mahnt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass große Herausforderungen anstehen, welche die Wirtschaftspolitik nicht leichtfertig übersehen sollte. Diese Sorge wird leider häufig überhört. Sie prägt auch das aktuelle Jahresgutachten 2015/16¹. Der vorliegende Beitrag erläutert die dort geführten Argumente aus meiner persönlichen Sicht und mit Fokus auf den deutschen Arbeitsmarkt und streift dabei eine Reihe aktuell heftig diskutierter Themen, wie etwa die gestiegene Flüchtlingsmigration.

Insbesondere der demographische Wandel und die zunehmende Wettbewerbsintensität in einer immer stärker globalisierten und digitalisierten Welt zwingen Wirtschaft und Gesellschaft dazu, nach Lösungen zu suchen, um den Lebensstandard zu sichern und auszubauen und das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. So wird vor allem der demographische Wandel für sich genommen zu einem sinkenden Arbeitsvolumen und dem bereits heute vielfach von Unternehmen beschworenen „Fachkräftemangel“ führen. In der Folge sind ein vermindertes (pro Kopf-)Wachstum und eine Gefährdung der Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme zu erwarten.

Eine Kompensation dieser Konsequenzen wird nur dann möglich sein, wenn Deutschland sich künftig (wieder) als attraktiver Investitions- und Innovationsstandort erweist. Diese Anforderung ist eng verbunden mit einer zweiten dauerhaften Herausforderung, der Einbindung in ein immer mehr globalisiertes und digitalisiertes Wirtschaftsgeschehen. Es ist keinesfalls selbstverständlich, dass deutsche Wirtschaftsakteure auch künftig auf Basis der bewährten Ingenieurskunst und systemischen Denkens eine wichtige Rolle in der Weltwirtschaft spielen werden. Schließlich gilt es für eine umsichtige Wirtschaftspolitik, die aktuell vergleichsweise guten Zeiten zu nutzen, um sich auf kommende Schocks und Krisen vorzubereiten.

Nun hat die Zuspitzung der Krise in Griechenland im ersten Halbjahr 2015 gezeigt, wie verwundbar der Euro-Raum gegenüber einer radikalen Verweigerungshaltung eines Mitgliedstaats ist und dass daher eine stabilere Architektur des Währungsraums nötig ist. Der Sachverständigenrat hat in seiner Kommentierung der Krise im Euro-Raum der vergangenen Jahre keine Zweifel daran gelassen, dass dabei vor allem die Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten gefordert ist. Die deutsche Bundesregierung trägt dabei nicht zuletzt dadurch eine besondere Verantwortung, dass sie mit ihrer Wirtschaftspolitik eine gewisse Vorbildfunktion in Europa ausübt.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt: Jahresgutachten 2015/16*. Wiesbaden.

Nach Einschätzung des Sachverständigenrates liegt die beste Antwort für die Wirtschaftspolitik auf diese Herausforderungen darin, Marktprozessen wieder mehr Vertrauen zu schenken und die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit wieder mehr in den Vordergrund zu rücken. Diese Einschätzung widerspricht bis zu einem gewissen Grad dem aktuellen Zeitgeist. Die aktuelle Legislaturperiode war in Deutschland durch eine starke Betonung von Fragen der Verteilung geprägt. Im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Weichenstellungen stand leider häufig das Festhalten des Erreichten, etwa bei der Mütterrente und der Rente mit 63 für langjährig Versicherte, und eine weitgehende Missachtung von Fragen der volkswirtschaftlichen Effizienz.

2. Wachstum, Beschäftigung, Einkommen: eine stabile Ausgangslage

Die aktuell günstige Arbeitsmarktlage und die stabile Verteilung der verfügbaren Einkommen bieten eigentlich sehr gute Voraussetzungen, um die Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik anzugehen. Aus der Sicht eines nüchternen Betrachters fällt es schwer, einen dringenden Grund dafür zu finden, die Beseitigung sozialer Schieflagen als oberste Priorität der Wirtschaftspolitik einzuordnen. Doch diese günstige Ausgangslage musste durchaus hart erarbeitet werden. Galt Deutschland um die Jahrhundertwende noch als „der kranke Mann Europas“ – insbesondere aufgrund der hierzulande hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit – hat sich dieses Bild mittlerweile deutlich gewandelt.

So befindet sich die strukturelle – also die nicht von konjunkturellen Schwankungen geprägte – Arbeitslosigkeit seit etwa einem Jahrzehnt auf einem sinkenden Trend. Betrug sie nach den Standards der International Labor Organisation (ILO) im Jahr 1990 noch rund 7 %, im Jahr 2000 rund 9 % und im Jahr 2005 gar rund 11 %, so liegt sie jetzt nach demselben Konzept bei unter 5 %. Gleichzeitig ergab sich eine stetig steigende Anzahl von Erwerbstätigen. Sie stagnierte in den Jahren vor der Agenda 2010 und erlebte danach einen deutlichen Anstieg. Seit dem Jahr 2005 zeigte sich insbesondere ein Anstieg bei den so genannten Normalarbeitsverhältnissen.

Im internationalen Vergleich – und vor allem angesichts des dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in einigen Euro-Mitgliedstaaten – ist dieser Anstieg der Beschäftigung selbst in der Krise äußerst bemerkenswert. Der Anstieg der Beschäftigung auf über 43 Mill. Personen und das Absinken der registrierten Arbeitslosigkeit auf unter 3 Mill. Personen hat natürlich eine Vielzahl von Ursachen. So haben die deutschen Unternehmen ihre Kosten- und Wertschöpfungsstrukturen angepasst und die Tarifvertragsparteien haben jahrelang einen Kurs der Lohnmoderation verfolgt.

Doch eine nur schwer zu übersehende Rolle haben bei dieser Erfolgsgeschichte zweifellos auch die Hartz-Reformen der Jahre 2003-2005 gespielt, etwa der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit. Markantestes Element und Schlüssel für den Erfolg dieses Reformpakets war die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der damit verbundene Anstieg des Anreizes zur Arbeitsaufnahme, der vor allem für Langzeitarbeitslose wirksam wurde.

Deutschland hatte allerdings in der großen Wirtschaftskrise gewissermaßen Glück im Unglück, da es von anderen makro-ökonomischen Schocks getroffen wurde als andere europäische Volkswirtschaften. Für Deutschland war vor allem ein temporärer Nachfrageschock relevant, nach dessen Abklingen mehr oder weniger das gleiche Produktportfolio gefragt war wie vor der Krise. Der deutsche Arbeitsmarkt konnte diesen Schock gut abfangen, geprägt durch eine vergleichsweise hohe interne Flexibilität. Viele zeitweise nicht zu Wertschöpfung führende Beschäftigungsverhältnisse blieben erhalten. Die deutsche Volkswirtschaft hat kein struktureller Schock getroffen, wie es etwa für Irland oder Spanien der Fall war.

Es ist unklar, wie Deutschland einen dauerhaften Schock verdaut hätte. Beispielsweise hätte die Entwicklung bei einem dauerhaften Rückgang der Nachfrage bei der Automobilindustrie möglicherweise ganz anders ausgesehen. Denn die externe Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts, also seine Fähigkeit, Arbeitskräfte schnell zwischen Wirtschaftsbereichen umzuschichten, ist nach wie vor begrenzt. Nun ist es anders gekommen. Diese Überlegungen sind bislang rein hypothetischer Natur.

Diese von vielen als „Beschäftigungswunder“ bezeichnete Entwicklung – steigende Beschäftigung und sinkende Arbeitslosigkeit sogar in der Krise – ging erstaunlicher Weise mit einer hohen Stabilität der Einkommensverteilung einher. Seit Mitte der 2000er-Jahre, also seit der Umsetzung der Agenda 2010, ist die Verteilung der äquivalisierten (also die Haushaltsstrukturen berücksichtigenden) Haushaltsnettoeinkommen stabil geblieben, während sich ab Mitte der 1990er-Jahre noch ein Anstieg der Ungleichheit ergeben hatte. Zudem ist die deutsche Einkommensverteilung im internationalen Vergleich nach Steuern und Transfers höchst unspektakulär, so dass sich Deutschland als eine stabile Mittelschichtsgesellschaft zeigt.

Die jetzt noch weiter bestehende Arbeitslosigkeit ist allerdings tief verfestigt, viele Arbeitslose weisen multiple Beschäftigungshemmnisse auf, und ihre Aktivierung stellt eine große Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik dar. So waren im Jahr 2014 rund 1,1 Mill. Personen, also über ein Drittel der registriert Arbeitslosen, langzeitarbeitslos. Mehr als zwei Drittel der registriert Arbeitslosen erhalten als Einkommensunterstützung die Grundsicherung für Arbeitslose und fast die Hälfte der Arbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung.

3. Aktuell falsche Weichenstellungen der Arbeitsmarktpolitik

Wie nicht nur der Sachverständigenrat anmahnt, wird die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten, Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen in Deutschland nach wie vor durch regulatorische Hürden erschwert. Insbesondere der seit dem Beginn des Jahres 2015 geltende allgemeine flächendeckende Mindestlohn – die größte arbeitsmarktpolitische Reform seit den Hartz-Reformen – könnte sich diesbezüglich als besonders hinderlich erweisen. Wenngleich er bislang noch nicht zu erkennbaren gravierenden gesamtwirtschaftlichen Folgen geführt hat, wohl nicht zuletzt aufgrund der guten konjunkturellen Lage, wäre es alles andere als weise, ihn deshalb bereits jetzt als

harmlos einzuordnen. Eine ernsthafte Bilanz wird wie bei den Hartz-Reformen erst nach einigen Jahren möglich sein.

Anders sieht es bei der ebenfalls vor kurzem, im Juli 2014, eingeführten Rente mit 63 für langjährig Versicherte aus. Es ist ohnehin offensichtlich, dass dies eine aus demographischer Sicht kontraproduktive Maßnahme war, noch dazu, da sie in Europa ein mehr als schlechtes Vorbild abgibt. Aber hier kann man – anders als beim flächendeckenden Mindestlohn – auch kurzfristig empirische Aussagen ableiten, indem man als Kontrollbeobachtungen Gruppen von Arbeitnehmern betrachtet, die gerade nicht unter diese Regelung fallen. Da im Juni 2015 die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter 62 deutlich gegenüber dem Vorjahresmonat angestiegen und die Anzahl derjenigen im Alter 63-65 deutlich gefallen ist, noch dazu bei steigender Beschäftigung im Alter 65, zeigt sich, dass dem Arbeitsmarkt durch diese Regelung rund 80 000 Menschen entzogen wurden.

Es ist beunruhigend, dass in dieser Legislaturperiode offenbar noch eine weitere De-Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorgesehen ist. Das bewährte Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft war es doch, Teilhabe in erster Linie durch Zugang zum Erwerbsleben sicherzustellen, nicht durch gesetzlichen Eingriff ins Marktgeschehen. Es wäre klug, wenn sich die Wirtschaftspolitik wieder darauf besinnen würde, dass die Qualität von Lohn- und Beschäftigungsverhältnissen möglicherweise im Zielkonflikt mit Beschäftigungschancen steht und dass das „deutsche Beschäftigungswunder“ nicht zuletzt von flexiblen Beschäftigungsformen getragen wurde.

4. Digitalisierung und neue Arbeitswelten

Es steht außer Frage, dass die zunehmende Digitalisierung ein erhebliches volkswirtschaftliches Potenzial bietet. Sie wird aber unweigerlich mit erheblichen Verschiebungen der Wirtschaftsstrukturen verbunden sein und daher drastische Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auslösen. Damit spricht dieser Wandel die seit Jahrzehnten vorhandenen großen Ängste vor einer Substitution von Menschen durch Maschinen an. Dies ist bereits vor allem bei Routinetätigkeiten des mittleren Qualifikationsbereichs tatsächlich der Fall. Allerdings ist zu betonen, dass es dabei um einzelne Tätigkeiten und nicht so sehr um ganze Berufe geht, und dass hier lediglich Bruttoeffekte angesprochen werden. Aber während alte Berufsfelder verschwinden, werden neue entstehen. Es muss der Wirtschaftspolitik also darum gehen, die Nettobilanz so positiv wie möglich zu gestalten.

Unzweifelhaft sehen wir einer Zeit der fortschreitenden Tertiarisierung der Berufe entgegen, in der kreative Berufe und Unternehmensdienstleistungen an Gewicht gewinnen werden. Mit neuen Formen der Beschäftigung wird von den Arbeitnehmern voraussichtlich auch mehr Eigenverantwortung und mehr Flexibilität eingefordert, sie gewinnen aber gleichzeitig mehr Zeitsouveränität und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Andererseits sollten wir uns nicht wundern, wenn sich für die Erfolgreichen eine noch weiter zunehmende Arbeitsverdichtung und eine Verwischung von Berufs- und Privatleben ergibt.

Eine gute Balance zwischen all diesen Aspekten zu finden, wird vom Einzelnen eine hohe Anpassungsfähigkeit an neue Umstände verlangen. Aber keine etablierte Volkswirtschaft wird sich von diesen Trends abkoppeln können. Es gilt nun vor allem, diese neue Arbeitswelt aktiv mitzugestalten. Die weitere Flexibilisierung der Arbeitsorganisation sollte daher nicht verhindert, sondern Strukturwandel zugelassen und die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer gesteigert werden. Eine Wirtschaftspolitik, die vor allem darauf setzt, mit spektakulären Eingriffen bestehende Arbeitsplätze temporär – und nur das wird überhaupt gelingen – zu schützen, wird den Menschen letztlich einen Bärendienst erweisen.

5. Flüchtlingsmigration und Integration

Das vergangene Jahr 2015 sah einen dramatischen Anstieg der Flüchtlingsmigration nach Europa. Dies ist natürlich vor allem eine humanitäre Aufgabe. Aber die Fragen „In welchem Ausmaß wird Flüchtlingsmigration nach Europa zugelassen?“, „Wie werden Flüchtlinge innerhalb Europas verteilt und mit Wohnraum, Gesundheitsdiensten etc. versorgt?“ und „Welche Verfahren bestimmen über ihren Anspruch auf Aufenthalt?“ haben allesamt Konsequenzen für öffentliche Haushalte und andere ökonomisch relevante Lebensbereiche, insbesondere den Arbeitsmarkt. Aus konzeptioneller Sicht handelt sich um ein dezidiert europäisches (eigentlich sogar ein globales) Problem. Dass so viele Flüchtlinge und Asylsuchende nach Deutschland streben, relativiert die hierzulande oft so emotional geführte Ungleichheitsdebatte.

Die ökonomischen Konsequenzen für Deutschland, einem Land mit erheblicher Erfahrung und großem Erfolg bei der Bewältigung großer Zuwanderungsepisoden, sind durchaus herausfordernd. Die Simulationsrechnungen des Sachverständigenrates ergeben, dass für die nähere Zukunft die daraus erwachsenden fiskalischen Kosten zu bewältigen sein dürften, mit unter 0,5 % der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2015 bis 2017. Einige Beobachter setzen den fiskalischen Belastungen die Hoffnung auf starke konjunkturelle Impulse entgegen, doch der durch diese Mehrausgaben entstehende Wachstumsimpuls erweist sich als gering, er liegt bei rund 0,1 % der Wirtschaftsleistung.

Da es bei Wohlfahrtsbetrachtungen jedoch um die Wirtschaftsleistung pro Kopf geht, gilt es vor allem durch die Integration der Neuankömmlinge auf dem Arbeitsmarkt große Anstrengungen zu unternehmen und die Gesamtbilanz dadurch in eine positive Richtung zu verschieben. In den kommenden Jahren bis zum Jahr 2020 werden voraussichtlich rund 250.000 bis 500.000 mehr Erwerbstätige und rund 300.000 bis 400.000 mehr Arbeitslose auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen sein. Die Integration von Flüchtlingen ist demnach eine Investition in die Zukunft, deren Erfolg zwar nicht garantiert ist. Doch dürften bedarfsgerechte Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen der Schlüssel für bessere Arbeitsmarktergebnisse sein.