

Kolumne Nr. 7/2017

Demografie + Digitalisierung = Vollbeschäftigung?

Eine Arbeitsmarktagenda für die nächste Bundesregierung

Erschienen in: ifo-schnelldienst Nr. 16/2017, 70. Jahrgang, 24.8.2017

In den achtziger und neunziger Jahren konnten sich in Deutschland nur wenige Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft vorstellen, dass mehr arbeitssuchende Ältere, Frauen und Migranten zu mehr Beschäftigung und Wohlstand führen können. Es war einfach zu plausibel, dass mehr Bewerber um knappe Jobs zu steigender Arbeitslosigkeit führen muss. Dementsprechend wurde Politik gemacht: Ältere durch Vorruhestandsregelungen und Altersteilzeit so früh wie möglich aus dem Arbeitsmarkt hinausdrängen, Frauenbeschäftigung durch Ehegattensplitting (Steuerklasse V) und unzureichende Kinderbetreuung unattraktiv gestalten, Beschäftigungsverbot für Asylbewerber, Vorrangprüfung, maximale Ausschöpfung der Übergangsfristen für volle Arbeitnehmerfreizügigkeit bei den neuen ost- und mitteleuropäischen EU-Beitrittsländer, komplexe Regelungen bei der Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Ausland sowie hohe rechtliche und administrative Hürden für die Arbeitsaufnahme von Nicht-EU Ausländern. Vollbeschäftigung galt als Illusion.

Erst mit der Lissabon-Strategie 2000 der Europäischen Union begann offiziell das Umdenken. Dass die Zahl der Jobs fix ist und auf mehrere Schultern verteilt werden müsse, wurde als Trugschluss entlarvt (lump-of-labor fallacy). Stattdessen wurde die arbeitsmarktökonomische Erkenntnis, dass der zu verteilende Kuchen wachsen kann, in Politikziele übersetzt. So sollten die Beschäftigungsquoten in Europa bis 2010 deutlich zunehmen. Deutschland hat die Ziele der Lissabon-Strategie als eines der wenigen europäischen Länder erreicht. Inzwischen ist es unumstritten: Ja, steigende Beschäftigung und fallende Arbeitslosigkeit können Hand in Hand gehen. In den letzten zehn Jahren ist die Beschäftigung in Deutschland auf etwa 44 Millionen Beschäftigte gestiegen, das Arbeitsvolumen in Stunden hat zugenommen, und die Arbeitslosigkeit hat sich halbiert.

Doch jetzt kommt der Doppelschlag aus Demografie und Digitalisierung. Die Babyboomer-Generation marschiert unaufhaltsam auf einen Ruhestand mit zunehmender Rentenbezugsdauer dank guter Gesundheit zu. Täglich werden Berichte zu den Arbeitsmarkteffekten des digitalen Wandels veröffentlicht: Viele analoge Jobs verschwinden nicht nur in Konzernen, digitale Jobs mit anderen, meist höheren Kompetenzerfordernissen entstehen. Ist angesichts dieser Entwicklungen das Ziel Vollbeschäftigung erreichbar oder eine Illusion?

Eine wichtige Einsicht ist es, dass sowohl Demografie als auch Digitalisierung im Kern Produktivitätsthemen sind. Demografie erfordert höhere Produktivität, damit ein höherer Anteil von Senioren von den Erwerbstätigen finanziert werden kann. Digitalisierung ermöglicht höhere Produktivität, weil mit der gleichen Zahl an Menschen mehr produziert werden kann. Deshalb passen beide Entwicklungen zunächst einmal gut zusammen. Aber ein Automatismus in Richtung Vollbeschäftigung ergibt sich deshalb noch lange nicht. Es braucht eine klare Strategie, um das

realistische Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen.

Die Demografiestrategie der Bundesregierung weist – in ihrer überarbeiteten Version – den richtigen Weg, wenn es um die Bewältigung der Herausforderung Demografie geht. Die Strategie sieht vor, die Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen zu verbessern, die verstärkte Zuwanderung von qualifizierten Migranten zu ermöglichen und lebenslanges Leben für alle zu fördern.

Leider sind wesentliche Reformanstrengungen in der letzten Legislaturperiode in die falsche Richtung oder nicht weit genug gegangen. So erhöhte die Rente mit 63 den Anreiz, früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die Flexi-Rente bringt zwar einige wenige Verbesserungen, ist jedoch gedanklich auf einen gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben fixiert – und nicht auf Anreize, möglichst lange zu arbeiten. Die im internationalen Vergleich negativsten Arbeitsanreize für Frauen im Steuersystem durch das Ehegattensplitting blieben unverändert. Die Zuwanderung von Migranten wurde zwar durch eine vereinfachte Anerkennung beruflicher Abschlüsse erleichtert – das Verfahren ist jedoch in der Praxis uneinheitlich und aufwändig. Weiterhin ist das nach OECD-Einschätzung im internationalen Vergleich liberale Einwanderungsrecht in Deutschland intransparent, so dass kaum qualifizierte Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern stattfindet. Schließlich ist die „Bildungsrepublik Deutschland“ nach dem Bildungsmonitor 2017 unterfinanziert, weil weniger als sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgegeben werden (vgl. Anger et al. 2017).

Die Bundesregierung hat nicht nur eine Demografiestrategie, sondern auch eine Digitalisierungsstrategie entwickelt - die Digitale Agenda 2014-2017. Analog zur ersten Fassung der Demografiestrategie werden darin in sieben kleinteiligen Handlungsfeldern Ziele definiert, um dann zu sammeln, was schon alles gemacht wird und demnächst gemacht werden soll. Dabei mangelt es nicht an plakativen Initiativen wie dem Nationalen IT Gipfel oder der Digitalplattform Smart Cities. Wenn es jedoch um die digitalen „Blockbuster“ geht, dann ist der Fortschritt bescheiden. Aktuelle Beispiele: Flächendeckendes schnelles Internet als Ziel – noch nicht einmal in der Telekom-Hauptstadt Bonn und in der Bundeshauptstadt realisiert; Digitalpakt für die Schulen – Fehlanzeige vor der Bundestagswahl; Cybersecurity – in den Kinderschuhen.

Wenig hilfreich ist es, dass sich beim Thema Digitalisierung die Pessimisten und Optimisten gegenüberstehen (vgl. die zusammenfassenden Darstellungen von Spermann 2016a und Lorenz 2017). Da schlechte Nachrichten höchste mediale Aufmerksamkeit erlangen, führen Botschaften wie „Das Ende der Arbeit“ (Rifkin 1995) zu hohen Verkaufserlösen und vielen Vortragseinladungen. Frey/Osborne (2013) ist mit der Zahl 47 ein entsprechender Verkaufsschlager gelungen. Ihr Aufsehen erregendes Ergebnis: Nach Einschätzung von befragten Computerexperten arbeiten 47 % der Beschäftigten in den USA in Berufen, die in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren mit über 70-iger Wahrscheinlichkeit automatisiert werden können. Brynjolfsson/McAfee (2011, 2014) und McAfee/Brynjolfsson (2017) befeuerten die Automatisierungsgänge mit drei erfolgreichen Publikationen. Die Botschaft: Roboter und künstliche Intelligenz werden mehr Jobs vernichten, als wir uns das jetzt vorstellen können.

Die Optimisten rekrutieren sich aus dem Feld der strategischen Unternehmensberater. In Studien,

die auf „team analysis“ beruhen, werden die zerstörten und neu geschaffenen Jobs gegenübergestellt – netto nimmt die Beschäftigung nach ihren Schätzungen zu. Die Botschaft: Kein Ende der Arbeit in Sicht, aber Umwälzungen in und zwischen Branchen. Aber auch Institute, die direkt oder indirekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu diesem Thema forschen, kommen zu weniger dramatischen Ergebnissen für Deutschland: Nicht 47 % der Beschäftigten, sondern lediglich 12 % der Arbeitsplätze haben nach einer ZEW-Studie eine relativ hohe Automatisierungswahrscheinlichkeit (Bonin et al. 2015). Auch das Internet der Dinge, das in Deutschland unter dem Marketing-Begriff Industrie 4.0 diskutiert wird, wird nach einer IAB-Studie zu Nettobeschäftigungsgewinnen innerhalb der nächsten zehn Jahre führen (Weber 2016).

Einigkeit besteht zwischen Pessimisten und Optimisten darin, dass Qualifizierung – ein Leben lang – der zentrale Lösungsansatz ist. An dieser Stelle treffen sich Demografiestrategie und Digitale Agenda. Wäre Deutschland im Bereich des lebensbegleitenden Lernens sehr gut aufgestellt, dann wäre Vollbeschäftigung trotz Strukturwandels vorstellbar. Das ist jedoch nicht der Fall.

Zwar haben sich in den letzten zehn Jahren die PISA-Ergebnisse verbessert, die Jugendarbeitslosigkeit dank dualer Ausbildung verringert, die Zahl der Studenten verdoppelt, der MINT-Fachkräftemangel vermindert und dank Europäischen Qualifizierungsrahmen die Durchlässigkeit der Bildungssysteme verbessert. Doch weiterhin führt die frühe Selektion in den Schulen zu einer Benachteiligung insbesondere von Nicht-Akademikerkindern mit und ohne Migrationshintergrund, so dass die Chancengerechtigkeit teilweise nicht gegeben ist. Auch fehlt nach der beruflichen und der Hochschulausbildung ein überzeugendes, für alle Erwerbstätige und Arbeitslose offenes System der beruflichen Weiterbildung. Stattdessen erkämpfen sich Topinformierte und Hochengagierte in den Betrieben und staatlichen Institutionen ein passables Weiterbildungspaket - der Rest wird mit Standardkursen abgespeist oder geht leer aus. Deshalb ist Deutschland von einem Paradigmenwechsel hin zu lebenslangen Lernen noch weit entfernt.

Wenn Vollbeschäftigung ein wirtschaftspolitisches Ziel sein soll, dann muss Aus- und Weiterbildung angesichts der demografischen Entwicklung und des digitalen Wandels völlig neu gedacht werden. Höhere Bildungsausgaben führen nicht zwangsläufig zu besseren Ergebnissen, sondern es kommt darauf an, wie das zusätzliche Geld ausgegeben wird. Aus der internationalen empirischen Bildungsforschung ist bekannt, dass frühkindliche Bildungsinvestitionen sinnvoll sind. Das spricht für den weiteren Ausbau der Kindertagesstätten und eine noch bessere Ausbildung der Betreuungskräfte. Im schulischen Bereich ist ein Bündel von fünf Elementen erfolgreich: Mehr Lernzeit, besser ausgebildete Lehrer, Unterstützung durch Tutoren, regelmäßige Testauswertungen und eine Kultur der hohen Erwartungen an Schüler (Fryer 2014). Berufliche Ausbildung und Hochschulbildung sowie berufliche Weiterbildung bis ins Rentenalter kann durch den Einsatz digitaler Bildungselemente besser werden. Doch welche Kombinationen aus analoger und digitaler Bildung zum Erfolg führen, ist noch weitgehend unerforscht. Es macht deshalb Sinn, durch Feldexperimente neue Erkenntnisse zu gewinnen.

Doch was ist mit den Verlierern des Strukturwandels? Wie können sie sich neue Kompetenzen aneignen, um sich durch Qualifizierung gegen Arbeitslosigkeit zu schützen? Wie lässt sich die Dauer der Arbeitslosigkeit minimieren? Wie lässt sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen und

Langzeitleistungsbezieher vermindern? Das soziale Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit ist heute wesentlich besser aufgestellt als vor zehn Jahren (Spermann 2017). In der Finanz- und Wirtschaftskrise hat es eine Bewährungsprobe bestanden: Die aufgebauten Reserven waren ausreichend, um etwa einer Million Menschen Kurzarbeitergeld zu finanzieren. Doch für einen schleichenden strukturellen Wandel mit zunehmender Entwertung bestehender Kompetenzen von Erwerbstätigen ist die Arbeitslosenversicherung noch nicht ausreichend vorbereitet. Es fehlt an präventiver Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Deshalb ist eine mögliche Lotsenfunktion der Bundesagentur für Arbeit für die lebensbegleitende Weiterbildung intensiv zu diskutieren. Auch sind verbesserte Anreize für die Weiterqualifizierung notwendig: Das im Rahmen der Hartz-Reformen abgeschaffte Unterhaltsgeld, das eine finanzielle Besserstellung von sich qualifizierenden Arbeitslosen ermöglichte, könnte – analog zum Kurzarbeitergeld – in einer modifizierten Form ein geeignetes Instrument gegen Arbeitslosigkeit durch Strukturwandel werden. Weiterhin sollten zusätzliche Leistungspakete, die einen längeren Arbeitslosengeldbezug oder eine höhere Versicherungsleistung für Zeiten der Qualifizierung erlauben, durch individuelle Zuzahlungen zur Arbeitslosenversicherung möglich sein (vgl. dazu auch Clemens Fuest in DER SPIEGEL 2017).

Die Dauer der Arbeitslosigkeit lässt sich angesichts etwa einer Million offener Stellen in Deutschland insbesondere durch intensive Betreuung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern weiter verringern, wie aus zahlreichen empirischen Untersuchungen in den letzten 15 Jahren bekannt ist (vgl. Spermann 2016b). Für Langzeitarbeitslose ist darüber hinaus eine flächendeckende Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung notwendig. Auch zeitlich befristete finanzielle Anreize sind ein kosteneffizientes Mittel zur Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, wie zuletzt Feldexperimente mit Vergleichsgruppen in Großbritannien gezeigt haben (vgl. Hendra et al. 2011). Für eine zeitlich unbefristete Veränderung der Hinzuverdienstgrenzen besteht dagegen wenig Spielraum – lediglich die Integration von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag bei einer konstanten Transferentzugsrate von 60 % könnte eine Option sein (Peichl et al. 2017).

Und wenn alle diese Maßnahmen dauerhaft scheitern? Von der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens bei gleichzeitiger Abschaffung des Sozialstaates, wie es von Straubhaar (2017) gefordert wird, ist zu warnen. Ohne intensive Betreuung ist keine Integration von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsempfängern möglich. Stattdessen erscheint - nach den Erfahrungen aus wissenschaftlich begleiteten Modellversuchen zum sozialen Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg - sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für den seit Jahren arbeitslosen harten Kern der erwerbsfähigen Langzeitleistungsempfänger als ultima ratio sinnvoll, wenn viele private Unternehmen und arbeitsmarktnahe Beschäftigungsinitiativen mit hohen Lohnkostenzuschüssen zur Einstellung bewegt werden können. Auch ein solches Element gehört zu einer Vollbeschäftigungsstrategie, wobei bei der Ausgestaltung eine Sogwirkung in Richtung sozialen Arbeitsmarkt vermieden werden muss.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Vollbeschäftigung ist ein realistisches Ziel und keine Illusion, doch es bedarf einer klaren Strategie. Die Demografiestrategie der Bundesregierung ist wegweisend, weil sie von einem wachsenden Arbeitskuchen ausgeht: Je mehr Ältere, Frauen und Migranten erwerbstätig sein wollen, desto höher kann die Beschäftigung und damit das Wachstum ausfallen –

bei sinkender Arbeitslosigkeit. In der letzten Legislaturperiode wurden jedoch Fehlanreize für Ältere gesetzt (z.B. abschlagsfreie Rente mit 63), negative Arbeitsanreize nicht verändert (z.B. Ehegattensplitting) und präventiver Kompetenzerwerb zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit (z.B. in der Arbeitslosenversicherung) nicht zusätzlich gefördert. Flexi-Rente II, Realsplitting, Reformen der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung, aber auch ein Zuwanderungsgesetz sollten deshalb auf die Agenda der nächsten Bundesregierung.

Sowohl die Demografiestrategie als auch die digitale Agenda der Bundesregierung betonen die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Es reicht jedoch nicht, lediglich die Bildungsausgaben zu erhöhen. Durch digitale Bildung ergeben sich völlig neue Möglichkeiten für Verbesserungen in der Aus- und Weiterbildung, die verstärkt experimentell getestet werden sollten. Im Idealfall ergeben sich neue Kombinationen aus Bewährtem und Neuem, die mehr Menschen als bisher zu höherer Produktivität und höherer Beschäftigungssicherheit führen können. Eine verknüpfte Demografie- und Digitalisierungsstrategie mit dem Schwerpunkt lebenslanges Lernen erhöht die Wahrscheinlichkeit Vollbeschäftigung zu erreichen. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass nicht alle Menschen in der Lage sein werden, die notwendigen Kompetenzen für neu entstehende Jobs zu erlangen. Diese sollten nicht mit einem niedrigen bedingungslosen Grundeinkommen alimentiert werden, sondern als sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes aktiv und gut betreut ihren Teil zum Gemeinwohl beitragen dürfen.

Alexander Spermann gehört zu den 100 einflussreichsten Ökonomen nach dem FAZ-Ökonomenranking 2016. Er lehrt an der Universität Freiburg.

24. August 2017

www.alexander-spermann.de

Quellen:

Literatur:

Anger, Christina u. Sarah Berger u. Anja Katrin Orth u. Axel Plünnecke (2017): Bildungsmonitor 2017, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln.

Bonin, Holger u. Terry Gregory u. Ulrich Zierahn (2015): Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, Endbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 455, Berlin.

Brynjolfsson, Erik u. Andrew McAfee (2011): Race Against the Machine, Digital Frontier Press, Lexington, Massachusetts.

Brynjolfsson, Erik u. Andrew McAfee (2014): The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity

in a time of brilliant technologies, WW Norton & Company, New York.

Der Spiegel (2017): „Wir haben gut reden!“, Spiegel-Streitgespräch zwischen Peter Bofinger und Clemens Fuest, Nr. 13/2017, 72-74.

Frey, Carl Benedikt u. Michael A. Osborne (2013): The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford Martin School.

Fryer, Roland G. Jr. (2014): Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence from Field Experiments, The Quarterly Journal of Economics, 1344-1407.

Hendra, Richard u. James A. Riccio u. Richard Dorsett u. David H. Greenberg u. Genevieve Knight u. Joan Phillips u. Philip K. Robins u. Sandra Vegeris u. Johanna Walter mit Aaron Hill, Kathryn Ray u. Jared Smith (2011): Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration, Department for Work and Pensions, Research Report No. 765.

Lorenz, Philippe (2017): Digitalisierung im deutschen Arbeitsmarkt, hrsg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung und Stiftung Neue Verantwortung, Sankt Augustin/Berlin 2017.

McAfee, Andrew u. Erik Brynjolffson (2017): Machine, Platform, Crowd, New York/London.

Peichl, Andreas u. Florian Buhlmann u. Max Löffler mit Maximilian Blömer u. Holger Stichnoth (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin.

Rifkin, Jeremy (1995): The End of Work, Putnam, New York.

Spermann, Alexander (2016a): Industrie 4.0 = Mehr Roboter = das Ende von Routinejobs? Wirtschaftspolitische Blätter, 63, 335-346.

Spermann, Alexander (2016b): Long-term unemployment in Germany, in: Long-term unemployment after the Great Recession: Causes and Remedies, in: Bentolila, Samuel and Marcel Jansen (ed.), A VoxEU eBook, 61-74.

Spermann, Alexander (2017): Arbeitslosenversicherung, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 8. Auflage, Erster Band, 334-336, hrsg. v. der Görres-Gesellschaft und dem Verlag Herder, Herder Verlag, Freiburg.

Straubhaar, Thomas (2017): Radikal gerecht, edition Körber-Stiftung, Hamburg

Weber, Enzo (2016): Industry 4.0 – job-producer or employment-destroyer?, Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB), Current Report Nr. 2, Nürnberg.