ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Achatz, Juliane et al.

Research Report

Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen

Aktuelle Berichte, No. Januar 2014

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Achatz, Juliane et al. (2014) : Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen, Aktuelle Berichte, No. Januar 2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/161681

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

Aktuelle Berichte

Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen

Januar 2014

Inhalt

1 Arbeitsmarkt allgemein 3

2 Atypische Beschäftigung 7

3 Struktur der Entlohnung 8

4 Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug 10

5 Fachkräftesicherung 14

6 Arbeitsmarkt im internationalen Kontext 18

7 Herausforderungen am Arbeitsmarkt 21

1 Arbeitsmarkt allgemein

Kurzfristprognosen

- Die deutsche Wirtschaft kann sich von einer Schwächephase infolge der europäischen Schuldenkrise erholen. Für 2013 und 2014 rechnet das IAB mit BIP-Wachstumsraten von 0,6 Prozent und 1,8 Prozent. Im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten des Euro-Raums ist dies zwar eine solide Entwicklung, doch gemessen am Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft ist der Zuwachs als eher niedrig einzuschätzen.
- Nach einem geringen Anstieg im Jahr 2013 wird die Arbeitslosigkeit 2014 leicht um 40.000 auf 2,90 Millionen Personen sinken.
- Die Erwerbstätigkeit setzt ihren abgeflachten Aufwärtstrend fort. In diesem und im nächsten Jahr werden Zuwächse von je 240.000 Personen erwartet. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickelt sich noch stärker und erreicht ein neues Allzeithoch.
- Das Erwerbspersonenpotenzial, also die Zahl der am Arbeitsmarkt insgesamt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, wächst aufgrund der starken Zuwanderung und einer leicht steigenden Erwerbsbeteiligung um 220.000 Personen im Jahr 2013 und um fast 120.000 im Jahr 2014. Das Erwerbspersonenpotenzial erreicht damit einen Rekordwert.
- Im Zuge der wirtschaftlichen Belebung im Jahr 2014 wird die Arbeitszeit je Erwerbstätigem wieder um 0,4 Prozent steigen, nachdem sie 2013 gesunken ist.
- Die Lage am Arbeitsmarkt dürfte sich angesichts der Konjunkturerholung weiter bessern. Mit einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit ist vorerst jedoch nicht mehr zu rechnen, strukturelle Probleme werden deutlicher. Um die Beschäftigungschancen wieder zu erhöhen, sollte die Arbeitsmarktpolitik auf eine wirksame Qualifizierungsstrategie fokussiert werden und der steigenden Bedeutung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit Rechnung tragen.

Demografischer Wandel und Beschäftigung: Langfristige Entwicklungen

- **Arbeitskräftepotenzial altert und schrumpft:** Langfristig wird die Zahl der erwerbsfähigen Menschen in Deutschland zurückgehen, zugleich altert die Bevölkerung spürbar. Damit wird auch das Arbeitskräftepotenzial stark altern und schrumpfen. Es wird rein demografisch bedingt, also ohne Berücksichtigung der Zuwanderung und der steigenden Erwerbsbe-

teiligung der Frauen und Älteren, von derzeit rund 45 Millionen Erwerbspersonen um rund 8,5 Millionen bis 2030 und weitere 8,7 Millionen bis 2050 abnehmen.

- **Gegenläufige Faktoren gleichen den demografischen Rückgang nur zum Teil aus:** Eine höhere Nettozuwanderung, die Ausweitung der Arbeitszeit von Frauen und eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen mit Migrationshintergrund können den Rückgang bis 2020 weitgehend kompensieren. Danach wird die Zahl der Erwerbspersonen – trotz dieser Faktoren – deutlich schrumpfen, wenn auch weniger stark: Nach heutigem Kenntnisstand wird die Zahl der Arbeitskräfte im Jahr 2030 um fast drei Millionen niedriger liegen als heute. Bis 2050 ist mit einem Rückgang um weitere vier Millionen zu rechnen. Daher gilt es, die vorhandenen Potenziale auszuschöpfen. Wichtig ist zudem, den notwendigen Übergangsprozess positiv zu gestalten, etwa bei der „Rente mit 67" und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
- **Im mittleren Qualifikationsbereich drohen Engpässe:** Vor allem im mittleren Qualifikationsbereich könnte es ab Mitte der 2020er Jahre zu Engpässen kommen. Eine (Nach)qualifizierung von gering Qualifizierten erscheint daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Der Bedarf an Arbeitskräften ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung wird weiter sinken. Da das Arbeitsangebot in diesem Segment weniger stark sinkt, dürfte hier die Unterbeschäftigung ansteigen. Die Zahl der Akademiker wird aufgrund der starken Studierneigung wachsen.
- **... ebenso bei den Gesundheits- und Sozialberufen:** Auf der beruflichen Ebene werden sich vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich Engpässe ergeben. Aber auch in den „Verkehrs-, Lager-, Transport-, Sicherheits- und Wachberufen", den „Gastronomie- und Reinigungsberufen" sowie den „Medien-, geistes- und sozialwissenschaftlichen Berufen" könnten Arbeitskräfte knapper werden. Wenn allerdings all diejenigen Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit ausweiten wollen, dies auch tatsächlich könnten, ließen sich die möglichen Engpässe reduzieren.
- Tatsächlich müssen diese Szenarien nicht zwingend eintreten. Anpassungsreaktionen der Unternehmen, sich wandelnde Berufsvorstellungen der Jugendlichen und politische Weichenstellungen können die Situation zumindest partiell entschärfen.

Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen

- Zwischen 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Eine effizientere Arbeitsvermittlung, mehr Aktivierung und Eigenverantwortung sowie höhere Flexibilität sollten die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern.
- Im Jahr 2006 zeigte sich eine Trendumkehr bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Seither erhöhten sich die Chancen, aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit zu wechseln.
- Makroökonomische Forschungsergebnisse zeigen, dass die Hartz-Reformen zur Verbesserung am Arbeitsmarkt beigetragen haben, und dass der Effekt strukturell und permanent ist. Gestützt wurde die Reformwirkung durch konjunkturelle Effekte und die jahrelangen moderaten Lohnabschlüsse.
- Allerdings wiesen die Arbeitsmarktreformen auch eine Schattenseite auf; der Trend zu mehr Lohnungleichheit setzte sich fort, ebenso ist die atypische Beschäftigung – mit teilweise für die Betroffenen ungünstigen Job-Merkmalen – weiter gestiegen.
- Nun gilt es, die Strukturerfolge nicht zu gefährden, aber die Teilhabe daran auf eine breitere Basis zu stellen. Dabei sind auch künftige Herausforderungen wie der demografische Wandel zu beachten.

Vollbeschäftigung

- Vollbeschäftigung wird im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 als eines der Ziele benannt. Angestrebt werden soll ein „hoher Beschäftigungsstand". Konkretisiert wird dieses Ziel häufig mit einer möglichst niedrigen Arbeitslosenquote.
- Oftmals wird eine Arbeitslosenquote von drei Prozent als Vollbeschäftigungssituation bezeichnet. Dann läge die Arbeitslosigkeit bei etwa 1,3 Millionen Menschen.
- Sicher ist, dass 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 Zeit für die Suche kann sich für beide Marktseiten lohnen.
- Aus volkswirtschaftlicher Sicht gilt es allerdings, bei einer niedrigen Arbeitslosenquote die Zahl der offenen Stellen im Auge zu behalten. Fällt diese nämlich zu hoch aus und bleibt die Arbeitsnachfrage der Unternehmen ungedeckt, wäre das als Zeichen für einen nicht ausgelasteten Kapitalstock zu werten. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte läge Vollbeschäftigung dann vor, wenn – bei einer nicht zu hohen Zahl an Vakanzen – Arbeitslose nach einer angemessenen Zeit eine Beschäftigung finden können und Langzeitarbeitslosigkeit keine nennenswerte Rolle spielt.
- Legt man einschlägige Indikatoren wie die Arbeitslosenquote, den Langzeitarbeitslosenanteil, die Erwerbstätigenquote und die Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen zugrunde, sind wir auf der volkswirtschaftlichen Ebene von einer Situation der Vollbeschäftigung noch relativ weit entfernt – auch wenn sich in den vergangenen Jahren einige Fortschritte beobachten lassen.
- In einigen regionalen und berufsfachlichen Arbeitsmärkten sind jedoch bereits heute Situationen anzutreffen, die auf eine Vollbeschäftigungslage hindeuten.

Regionale Disparitäten am Arbeitsmarkt

- Der deutsche Arbeitsmarkt wird unter anderem durch starke Ost-West- und Nord-Süd-Unterschiede geprägt. Große Differenzen bestehen außerdem zwischen den Metropolen und den ländlichen Räumen. Bei der Arbeitslosigkeit gehört Deutschland zu jenen OECD-Ländern mit den tiefsten und hartnäckigsten regionalen Disparitäten.
- Das Arbeitslosigkeitsniveau ist in Ostdeutschland insgesamt immer noch erheblich höher als im Westen. Vor allem in Süddeutschland gibt es Regionen, die praktisch Vollbeschäftigung aufweisen. Daneben finden sich aber auch im Westen der Republik Regionen, wie das Ruhrgebiet oder Bremen und Bremerhaven, in denen eine hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten sind. Die Arbeitslosenquoten sind dort höher als in manchen ostdeutschen Regionen wie etwa in Kreisen Thüringens. In beiden Landesteilen ist die Arbeitslosigkeit im Norden höher als im Süden.
- Nach der regionalen IAB-Prognose wird für 2014 erwartet, dass die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um 1,7 Prozent (-35.000) leicht auf 2,04 Millionen fällt und in Ostdeutschland (inkl. Berlin) stagniert (Abnahme um 2.000 oder um -0,2 Prozent). Ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit wird lediglich in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt erwartet. Der (relativ) stärkste Rückgang der Arbeitslosigkeit wird für Baden-Württemberg prognostiziert.

- Bei der regionalen Betrachtung von Arbeitsmärkten spielt die Unterscheidung von Wohnort und Arbeitsort eine wichtige Rolle. So haben viele ostdeutsche Regionen eine höhere Beschäftigungsquote (Wohnortbetrachtung) als zahlreiche westdeutsche Regionen. Die Zahl der Arbeitsplätze hingegen ist in Ostdeutschland wesentlich niedriger als die Zahl der Beschäftigten. Dies wird durch Pendlerströme ausgeglichen, die überwiegend von Ost- in Richtung Westdeutschland verlaufen.
- Hinter den Disparitäten bei der Arbeitslosigkeit stehen häufig solche der Beschäftigungsentwicklung. Zusätzliche Arbeitsmarktprobleme werden daran deutlich, dass selbst im sonst prosperierenden Bayern in verschiedenen Räumen etwa im Norden des Freistaats erhebliche Beschäftigungseinbrüche feststellbar sind, die sich dank Abwanderung nicht entsprechend in der Arbeitslosigkeit niederschlagen. IAB-Analysen zeigen, dass die Beschäftigungsprobleme vor allem wirtschaftsstruktureller Art sind. Derartige Disparitäten können nicht allein mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik aufgelöst werden.
- Bei den Medianentgelten (dies sind die „mittleren" Entgelte) der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten spiegeln sich das Süd-Nord-Gefälle und die starken Ost-West-Unterschiede wider. So lag 2012 das monatliche Medianentgelt in Ostdeutschland um gut ein Viertel (ca. 775 Euro) unter dem westdeutschen Niveau. Bei einer Betrachtung der Bundesländer fällt auf, dass sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die Entgelte im Süden deutlich höher sind als im Norden.
- Auf Kreisebene zeigt sich, dass dies ein generelles Muster ist, und dass in den Agglomerationen die Entgelte höher sind als in ländlichen Regionen. Wichtige Ursachen hierfür sind auch die Unterschiede zwischen ländlichen Regionen und Agglomerationen in den Branchen- und Qualifikationsstrukturen.
- Durch Beschäftigungsprobleme benachteiligte Regionen sind auch beim Lohnniveau negativ betroffen: Werden andere Faktoren konstant gehalten, dann zeigt sich gemäß einer IAB-Analyse, dass eine Verdoppelung der Arbeitslosenquote in einer Region zu einem Rückgang des Lohnniveaus um circa 6 Prozent führen würde.
- Der unbereinigte Gender Pay Gap bei den sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten ist in Westdeutschland erheblich. So liegen die Entgelte der Frauen je nach Bundesland um ein Siebtel bis ein Viertel niedriger als die der Männer. In Ostdeutschland hingegen ist kaum ein Lohnunterschied zu beobachten. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist das Medianentgelt der Frauen sogar (geringfügig) höher als das der Männer. Darüber hinaus fällt auf, dass der relative Lohnnachteil der Frauen in ländlichen Gegenden größer ist als in den Agglomerationen.
- Die Rahmenbedingungen der 399 Jobcenter (im SGB-II-Bereich) werden durch die erheblichen Unterschiede der regionalen Arbeitsmärkte geprägt. Um hier dennoch Vergleiche für Zwecke der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik zu ermölichen, hat das IAB die Jobcenter zu 15 Vergleichstypen zusammengefasst. Diese sind jeweils für Jobcenter mit ähnlichen, für die Zielerreichung der Grundsicherung relevanten Rahmenbedingungen definiert.

2 Atypische Beschäftigung

Stand und Entwicklung atypischer Beschäftigung

- Der Wandel hin zu atypischen Erwerbsformen ist ein langfristiger Trend, der seit den 90er Jahren zu beobachten ist und nicht etwa erst mit den Hartz-Reformen und den dort erleichterten Einsatzbedingungen einzelner Erwerbsformen einsetzte.
- Die „reguläre" Teilzeitbeschäftigung (ohne Minijobs) hat im Vergleich zu anderen atypischen Erwerbsformen weniger rapide zugenommen. Die Mehrheit der Teilzeitbeschäftigten ist weiblich und besitzt einen beruflichen oder akademischen Abschluss.
- Der Anteil der Befristungen verharrte zuletzt auf relativ konstantem Niveau. Befristungen werden oftmals als verlängerte Probezeit genutzt und können eine wichtige Rolle beim Einstieg in das Berufsleben spielen. Befristungen treten häufig bei Neueinstellungen im öffentlichen Dienst auf. Bei Befristungen ist einerseits der Anteil von Geringqualifizierten und andererseits der Anteil von Akademikern relativ hoch.
- Die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten ist insbesondere in den Jahren nach der Reform (2003-2005) gestiegen. Jüngere (U25), Ältere (Ü55), Frauen und Geringqualifizierte sind in dieser Beschäftigungsform häufig vertreten. In vielen Fällen ist die Entlohnung von Minijobs im Niedriglohnbereich angesiedelt.
- Im langfristigen Trend ist die Zeitarbeit gemeinsam mit der geringfügigen Beschäftigung die Erwerbsform mit den höchsten Steigerungsraten. Das Beschäftigungswachstum hat sich aber in den letzten zwei Jahren nicht fortgesetzt.
- Insgesamt sind es zumeist atypische Beschäftigungsverhältnisse, die im Niedriglohnbereich angesiedelt sind, doch auch eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung sichert nicht zwangsläufig die materielle Existenz und kann unter Umständen aufgrund von Kündigungsrisiken weniger sicher sein als eine atypische Beschäftigung.

3 Struktur der Entlohnung

Geringverdiener

- Fast ein Viertel aller deutschen Beschäftigten bezog im Jahr 2010 einen Niedriglohn, das heißt weniger als 2/3 des mittleren Lohns. Die Ungleichheit in der unteren Hälfte der Lohnverteilung ist damit hierzulande größer als im weit überwiegenden Teil der EU-Länder.
- Werden nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt, ist der Anteil der Geringverdiener in Deutschland etwas niedriger, aber immer noch vergleichsweise hoch. Länderübergreifend sind Frauen, jüngere sowie gering qualifizierte oder befristet Beschäftigte und Ausländer unter den Geringverdienern überrepräsentiert.
- Zur Gruppe der Niedriglohnbezieher gehören in Deutschland vor allem Frauen und Teilzeitbeschäftigte. Auch Beschäftigte, die zum Kernbereich des „ersten" Arbeitsmarkts gezählt werden können, zählen hierzulande häufiger zu den Geringverdienern.
- Tendenziell sind Niedriglöhne in Ländern mit hoher Tarifabdeckung weniger verbreitet als in solchen mit stark dezentralisierter Lohnfindung.
- Deutschland ist neben einem längerfristigen Trend zu mehr Lohnungleichheit durch einen zuletzt robusten Beschäftigungsaufschwung gekennzeichnet. Im Ländervergleich ergeben sich jedoch keine Hinweise auf Zusammenhänge zwischen Arbeitslosen- bzw. Erwerbstätigenquoten einerseits und dem Ausmaß der Lohnungleichheit andererseits.

Mindestlohn

- Angesichts der im Trend deutlich gesunkenen Tarifabdeckung und der starken Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen mit sehr geringer Bezahlung ist die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland geboten.
- Zugleich wird damit ein Konstruktionsfehler bei der Anrechnung von Löhnen im SGB II beseitigt, der den Missbrauch von Leistungen in bestimmten Geschäftsmodellen ermöglicht, indem Verträge zu Lasten des Steuerzahlers abgeschlossen werden.
- Entscheidend ist die richtige Höhe des Mindestlohns. In einem bestimmten Bereich kann ein Mindestlohn die Bezahlung im Niedriglohnbereich verbessern, ohne dass Arbeitsplätze gefährdet werden. Unbestritten ist aber auch, dass ein überzogener Mindestlohn zu Jobverlusten führt. Aus ökonomischer Sicht spricht vieles für einen vorsichtigen Einstieg und ein schrittweises „Herantasten" an die kritische Marke, ab der ein Mindestlohn beschäftigungsschädlich wird.

- Die Konstruktion einer unabhängigen Kommission wie der *Low Pay Commission* in Großbritannien hat sich bei der Festlegung von Mindestlöhnen bewährt.
- Wegen der immer noch bestehenden gravierenden Unterschiede in den Wirtschaftsbedingungen in Ost- und Westdeutschland ist das Risiko von Arbeitsplatzverlusten in Ostdeutschland bei dem geplanten bundeseinheitlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro erheblich höher als in Westdeutschland. Derzeit verdient etwa ein Viertel der Beschäftigten in Ostdeutschland weniger als 8,50 Euro. Durch die geplanten Übergangsregelungen bis 2017 wird das Risiko von Arbeitsplatzverlusten zwar gemindert, aus rein ökonomischer Perspektive betrachtet wäre aber für einen Übergangszeitraum eine differenzierte Lohnuntergrenze nach alten und neuen Bundesländern die risikoärmere Variante.
- Um Barrieren beim Berufseinstieg und Fehlanreize mit Blick auf die duale Ausbildung zu verhindern, wären aus unserer Sicht besondere Regelungen für Auszubildende und jugendliche Arbeitnehmer zu treffen.
- Eine weitere Differenzierung nach Regionen, Branchen oder Personengruppen ist nicht sinnvoll, da sie mit Intransparenz verbunden ist und Umgehungsmöglichkeiten eröffnet.

4 Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug

Verfestigung des Leistungsbezugs

- Die Verfestigung des Leistungsbezuges bildet eine der größten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Trotz leichter Rückgänge bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist der Anteil an Dauerbeziehern weiterhin hoch. Die Analyse der Ursachen und Folgen des Langzeitleistungsbezuges bildet daher ein Schwerpunktthema der SGB-II-Forschung des IAB.
- Zwischen 2005 und 2011 waren 1,6 Millionen Personen in gut 760.000 Bedarfsgemeinschaften durchgängig auf Leistungen des SGB II angewiesen. Im Jahr 2011 bezog somit rund ein Viertel der Leistungsberechtigten seit 2005 kontinuierlich Leistungen der Grundsicherung.
- Bei den arbeitslosen Leistungsberechtigen ist eine höhere Dynamik zu beobachten. Trotz dieses etwas positiver zu bewertenden Befundes belief sich die Zahl der im Jahr 2011 durchgehend arbeitslosen Leistungsberechtigten immerhin noch auf gut 900.000 Personen. Es existiert also eine Teilgruppe unter den Arbeitslosen, die offenkundig erhebliche Schwierigkeiten hat, überhaupt eine Beschäftigung zu finden oder eine Arbeitszeit von mehr als 15 Wochenstunden zu erreichen.
- Die Ursachen für die Verfestigung des Leistungsbezuges sind vielfältig. Auf der individuellen Ebene erschweren insbesondere fehlende Bildungs- und Berufsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, ein höheres Lebensalter, die familiäre (Betreuungs-)Situation oder der Status als Zuwanderer den Übergang in den Arbeitsmarkt. Leben Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, stellt dies insbesondere bei Alleinerziehenden ein weiteres Vermittlungshemmnis dar. Hier fehlt es nicht selten an der erforderlichen Infrastruktur der Kinderbetreuung.
- Mehr als zwei Drittel der Leistungsberechtigten weisen wenigstens eines der genannten Risikomerkmale auf. Mit ihrer Kumulation reduzieren sich die Arbeitsmarktchancen erheblich. So tendiert die Übergangswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Leistungsberechtigten ohne derartige Risikofaktoren bei mehr als drei gleichzeitig vorliegenden Merkmalen gegen null. Dies betrifft immerhin jeden fünften Leistungsberechtigten.
- Für einen eng definierten Kreis besonders arbeitsmarktferner Personen gilt es daher darüber nachzudenken, deren Teilhabechancen mittels geförderter Beschäftigung zu verbessern und sie dadurch zumindest mittelfristig wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen.
- Mit den materiellen Unterstützungsleistungen des SGB II kann die Grundversorgung der Leistungsberechtigten mit Abstrichen sichergestellt werden. Dagegen zeigen sich teils deutliche Einschränkungen im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe. Wie qualitative Befunde des IAB zeigen, steigt mit der Verfestigung des Leistungsbezuges das Risiko der materiellen Unterversorgung.

Aufstocker im SGB II

- In den letzten Jahren hat sich die Arbeitsmarktlage verbessert, und auch die Zahl der Grundsicherungsempfänger ist zurückgegangen. Unabhängig davon gibt es in Deutschland fast 1,3 Millionen Personen, die zugleich Erwerbseinkommen erzielen und Transferleistungen erhalten, die sogenannten Aufstocker.
- Die meisten Aufstocker sind alleinstehend und arbeiten weniger als 22 Stunden in der Woche. Im Durchschnitt verdienen sie 6,20 Euro pro Stunde. Alleinstehende und Alleinerziehende erbringen im Vergleich zu Paarhaushalten (mit und ohne Kinder) weniger Arbeitsstunden und erzielen einen geringeren Stundenlohn.
- Minijobber, die zusätzlich Arbeitslosengeld II erhalten, erzielten durchschnittlich einen Bruttostundenlohn von 4,98 Euro. Gut 50 Prozent der Aufstocker mit Minijob verdienen weniger als 5 Euro in der Stunde, knapp 10 Prozent erhalten mehr als 10 Euro pro Stunde.
- Rund 60 Prozent der Aufstocker aus dem Jahr 2010 waren bereits im Vorjahr erwerbstätige Leistungsbezieher. Für einen fast gleichen Prozentsatz gilt dies auch im Folgejahr.
- Ein höherer Berufsabschluss und ein bereits erzielter höherer Stundenlohn, weniger Kinder und mehr erwerbsfähige Personen im Haushalt begünstigen einen Ausstieg aus dem Leistungsbezug. Eher hinderlich sind dagegen eine mangelnde berufliche Qualifikation und schwere gesundheitliche Einschränkungen.
- Geringfügige und befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit oder niedrig entlohnte Tätigkeiten bahnen nur selten den Weg in eine ungeförderte Beschäftigung.

Sozialer Arbeitsmarkt

- Die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes könnte die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessern, die kaum noch Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung haben. Dabei kommt es jedoch entscheidend darauf an, strenge Kriterien für die Auswahl der Zielgruppe anzulegen. Hierzu zählen individuelle Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Probleme, fehlende Berufsausbildung oder höheres Lebensalter, zumeist in Kombination.
- In Würdigung unterschiedlicher Datenquellen schätzt das IAB das Potenzial für einen Sozialen Arbeitsmarkt auf eine Größenordnung zwischen 100.000 und 200.000 Personen. Ein Einstieg mit einer zunächst geringeren Personenzahl bietet sich angesichts der zu bewältigenden Probleme an.
- Der Soziale Arbeitsmarkt soll Langzeitarbeitslosen durch längerfristig geförderte Beschäftigung Stabilität, soziale Kontakte, Tagesstruktur und das Gefühl der Teilhabe an der Gesellschaft vermitteln, die durch Langzeitarbeitslosigkeit bedroht ist. Die Evaluation des Beschäftigungszuschusses zeigt, dass dies möglich ist.
- Die vorhandenen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung nach §16d und §16e SGB II sind jedoch unter anderem aufgrund ihrer Befristung nur bedingt geeignet. Durch ihre Kombination könnte man bei einer Teilgruppe der Klientel immerhin eine ununterbrochene Förderdauer von vier Jahren realisieren.
- Die Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarktes sollte der Arbeitsfähigkeit der Betroffenen entsprechen. Arbeitsanforderungen sind der Leistungsfähigkeit anzupassen; medizinische, psychologische und sozialpädagogische Begleitung ist bei Bedarf sicherzustellen. Eine Arbeitszeit zwischen drei und sechs Stunden täglich muss möglich sein.

- Beschäftigungsverhältnisse im Sozialen Arbeitsmarkt müssen nicht entfristet werden; die Förderung sollte in längere Abschnitte unterteilt werden, an deren Ende eine Überprüfung der Voraussetzungen steht. Im Idealfall sollte es möglich sein, den Leistungsbezug zu verlassen.
- Der häufig diskutierte Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung wird kritisch gesehen, da er zu Fehlsteuerungen führen kann (Zugang in geförderte Beschäftigung, obwohl andere Maßnahmen individuell sinnvoller wären). Nötig ist jedoch eine verlässliche Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts, die die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Grundsicherungsstellen nicht beeinträchtigt.
- Die gesamtfiskalischen Kosten dürften überschaubar sein, vor allem wenn die Zielgruppe konsequent eingehalten wird. Allerdings fallen die Kosten zunächst beim Bund an, während Entlastungseffekte bei den Kommunen und vor allem in der Sozialversicherung wirksam werden.

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

- Ein zentraler Ausgestaltungsparameter der Arbeitslosenversicherung ist die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Seit der Verlängerung im Jahr 2008 beträgt die maximale Bezugsdauer für unter 50-Jährige 12 Monate. Sie steigt mit Vollendung des 50. Lebensjahres auf 15 Monate, mit Vollendung des 55. Lebensjahres auf 18 Monate und mit Vollendung des 58. Lebensjahres auf 24 Monate.
- Wenn die maximale Bezugsdauer steigt, haben Arbeitslose mehr Zeit für die Suche nach einer geeigneten Stelle. Dies hat aus gesellschaftlicher Sicht sowohl erwünschte als auch unerwünschte Wirkungen: Wenn mehr Zeit für die Suche zur Verfügung steht, könnte sich die Passung zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplätzen verbessern und die Qualität und Dauer von Beschäftigungsverhältnissen zunehmen. Liegt das Arbeitslosengeld deutlich über den Grundsicherungsleistungen, könnte es für Arbeitslose aber auch attraktiv sein, erst nach dem Auslaufen des Anspruchs intensiv nach einer Erwerbstätigkeit zu suchen. Manche ältere Arbeitnehmer nutzen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zudem als Brücke zum Übergang in den Ruhestand – mit einer steigenden maximalen Bezugsdauer steht diese Brücke früher im Lebensverlauf zur Verfügung. Im Ergebnis zeigt sich eindeutig, dass die Suchdauer mit der Bezugsdauer steigt.
- Die Verkürzung der Bezugshöchstdauern im Jahr 2006 kann als ein natürliches Experiment betrachtet werden, da sie nur Personen betraf, die mindestens 45 Jahre alt waren. Bei jüngeren Arbeitnehmern veränderten sich die maximalen Bezugsdauern hingegen nicht. Sie können daher als Maßstab bzw. Kontrollgruppe dafür dienen, was in der älteren Gruppe ohne Reform geschehen wäre.
- Die Reform hatte erstens Auswirkungen auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit. Bei einem durchschnittlichen 57- bis 64-jährigen Arbeitnehmer war die monatliche Übergangswahrscheinlichkeit in den drei Monaten vor der Reform mehr als doppelt so hoch, als ohne Reform zu erwarten gewesen wäre. Bei dieser Gruppe verkürzte sich die maximale Bezugsdauer von 32 Monaten auf 18 Monate. Nach Inkrafttreten der Reform lagen ihre monatlichen Eintrittsraten in Arbeitslosigkeit dann um gut 20 Prozent niedriger als ohne Reform. Dabei war ein beträchtlicher Teil des Rückgangs aber vermutlich darauf zurückzuführen, dass Übergänge in die Monate vor der Reform vorgezogen wurden.
- Zweitens hat sich die Reform im Jahr 2006 auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ausgewirkt. Hier liegen Ergebnisse für die Gruppe der 45- bis 46-jährigen Männer vor, bei denen sich die Bezugsdauer von 18 Monaten auf 12 Monate verkürzte. Es zeigt sich, dass vor allem Männer, die vor der Arbeitslosigkeit nicht im Niedriglohnbereich arbeiteten, auf die Änderungen reagierten: 12 Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit waren infolge der Reform aus dieser Gruppe jeweils zwei bis drei Prozentpunkte mehr in a) eine Beschäftigung im Niedriglohn-

bereich, b) eine Beschäftigung im Nicht-Niedriglohnbereich, c) eine geförderte Selbständigkeit oder d) einen sonstigen Status (überwiegend Inaktivität) gewechselt. Die gestiegenen Zugänge in den Niedriglohnbereich weisen für den Betrachtungszeitraum darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität im Mittel verschlechtert haben könnte.

- Mit Hilfe der administrativen Daten des IAB wurde für den Zeitraum 1987 bis 1999 nachgewiesen, dass die Anspruchsdauer die tatsächliche Arbeitslosigkeitsdauer beeinflusst. An jeder Altersgrenze, die eine Verlängerung der maximalen Anspruchsdauer bewirkt, verlängert sich die tatsächliche Arbeitslosigkeitsdauer.
- Arbeitnehmer, die zu Beginn ihrer Arbeitslosenunterstützung jünger als 42 Jahre alt waren, bezogen bei einer maximalen Anspruchsdauer von 12 Monaten durchschnittlich 6,7 Monate Arbeitslosengeld. Mit der Verlängerung der Anspruchsdauer verlängerte sich auch die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer: Personen im Alter von 43 bis 44 Jahren, die eine maximale Anspruchsdauer von 18 Monaten hatten, verblieben durchschnittlich 8,5 Monate in der Arbeitslosenunterstützung. 44-Jährige mit einem Anspruch auf maximal 22 Monate erhielten im Durchschnitt 9,6 Monate Arbeitslosengeld
- Während kürzere Bezugsdauern die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in der kurzen Frist mindern, geht dieser Effekt zurück, sobald der individuelle Verbleib über einen längeren Zeitraum betrachtet wird. Allerdings haben sich im Zuge der Hartz-Reformen Vermittlung und Beratung von Arbeitslosen maßgeblich geändert, was zu Verhaltensänderungen bei den Arbeitslosen geführt haben könnte.
- Für den gleichen Zeitraum konnte ermittelt werden, dass jeder weitere Monat in Arbeitslosigkeit den zukünftigen Lohn eines Arbeitslosen um 0,8 Prozent verringert.

Anwartschaften und Rahmenfristen

- Die jetzigen Anspruchskriterien in Deutschland liegen im Mittel aller EU-Länder. Bei einem leichteren Zugang zu Versicherungsleistungen würde Deutschland zu den großzügigeren Ländern zählen.
- Infolge einer Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre würden – anderes unverändert – gut 50.000 Personen nach dem Ende einer Beschäftigung zusätzlich Arbeitslosengeld I beziehen. Bei einer Verkürzung der Anwartschaftszeit auf vier Monate würden etwa zusätzlich 250.000 Personen Arbeitslosengeld I erhalten.
- Auch bei einer kürzeren Anwartschaftszeit oder längeren Rahmenfrist müsste – anderes unverändert – ein Siebtel bis ein Drittel der zusätzlichen Arbeitslosengeld-I-Bezieher voraussichtlich mit Arbeitslosengeld II aufstocken, weil die Höhe des Arbeitslosengeld-I-Anspruchs nicht ausreicht, um den Bedarf zum Lebensunterhalt im Haushaltskontext zu decken.
- Bei einer Verkürzung der Anwartschaftszeit und/oder Verlängerung der Rahmenfrist erwerben auch Personen einen Anspruch, die dem Arbeitsmarkt an sich nicht ganzjährig zur Verfügung stehen, etwa Studenten oder Gelegenheitsarbeiter.
- Bei Zugangserleichterungen wäre denkbar, gleichzeitig eine gegenüber späteren Neubewilligungen erhöhte Mindestversicherungszeit einzuführen, die vor einem ersten Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erfüllen ist. Alternativ könnte §147(1) SGB III zur Dauer des Anspruchs beibehalten werden.

5 Fachkräftesicherung

Regionale und berufsspezifische Engpässe

- Der betriebliche Personalbedarf in Deutschland ist nach wie vor hoch. Die vorliegende Einschätzung, ob die Betriebe bei der Rekrutierung von Fachkräften mit Engpässen konfrontiert sind, orientiert sich an verschiedenen Indikatoren und basiert auf den zwei großen Unternehmensbefragungen des IAB, der IAB-Stellenerhebung und dem IAB-Betriebspanel, sowie den BA-Prozessdaten.
- Die Relation von Arbeitslosen und offenen Stellen, die Dauer der Stellenbesetzung oder der Anteil der problematischen Stellenbesetzungen deuten auf eine anhaltend hohe Anspannung des deutschen Arbeitsmarktes (aus Arbeitgebersicht) hin. Von einer gesamtwirtschaftlichen Engpass- oder Mangelsituation kann aber nicht gesprochen werden. So kamen im dritten Quartal 2013 auf Basis der IAB-Stellenerhebung 330 Arbeitslose auf 100 offene Stellen.
- Dabei sind jedoch deutliche regionale Unterschiede auffällig. Der Arbeitsmarkt im Osten ist zwar aus Arbeitgebersicht nach wie vor weniger angespannt als der im Westen, doch nähert er sich diesem an. Engpässe sind in den wirtschaftsstarken Ballungszentren wahrscheinlicher.
- Hinweise auf Engpässe bestehen vor allem in einzelnen Dienstleistungsbranchen. Neben dem Bereich „Information und Kommunikation" gilt dies besonders für das Gesundheits- und Sozialwesen.
- Die betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften konzentriert sich wie in den Vorjahren auf Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung. Eine hohe Nachfrage besteht vor allem nach ausgewählten technischen Berufen und bei Gesundheitsberufen. Zudem wird auch für die Bereiche Erziehung und Altenpflege von einem steigenden Bedarf ausgegangen.
- Neben dem aktuellen Bedarf zeigen die IAB/BIBB-Langfristprojektionen, dass bei den nichtakademischen Berufsfeldern verstärkt Engpässe bei der Personalbeschaffung zu erwarten sind.

Zuwanderungen

- Mit der Eurokrise ging ein deutlicher Anstieg der Nettozuwanderung nach Deutschland einher – auf 369.000 Personen im Jahr 2012. 2013 ist mit einem Wanderungssaldo von rund 400.000 Personen zu rechnen.
- Diese Zuwanderung ist weit überwiegend auf eine Umlenkung der bestehenden Migrationsströme in Europa zurückzuführen. In vielen alternativen Zielländern wie Spanien, Italien und Irland haben sich im Zuge der Eurokri-

se die wirtschaftlichen Bedingungen stark verschlechtert. Statt in diese Länder kommen viele Migranten nun nach Deutschland. Zu einem weit geringeren Teil ist das Wachstum auf mehr Zuwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern selbst zurückzuführen, fast 70 Prozent der Zuwanderer aus der EU nach Deutschland entfallen auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten.

- Das Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer ist in der vergangenen Dekade stark angestiegen. Rund 43 Prozent der Neuzuwanderer hatten 2010 einen Hochschulabschluss.
- Die Zahlen zur Beschäftigung und zum Leistungsbezug rechtfertigen es gegenwärtig nicht, die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien pauschal als „Armutszuwanderung" zu qualifizieren.
- Zur Jahresmitte 2013 waren rund 60 Prozent der Bulgaren und Rumänen in Deutschland erwerbstätig. Die Arbeitslosenquote lag bei 7,4 Prozent und der Anteil der SGB-II-Leistungsempfänger an der Bevölkerung bei 10 Prozent. Allerdings haben 46 Prozent der Bulgaren und Rumänen, die nach 2007 zugewandert sind, keine abgeschlossene Berufsausbildung.
- In einigen strukturschwachen Kommunen wie Duisburg, Dortmund und Berlin konzentrieren sich die sozialen und ökonomischen Probleme der Bulgaren und Rumänen. Hier sind nicht nur die Arbeitslosen- und Leistungsempfängerquoten zum Teil sehr hoch. Vor allem sind hier 60 bis 75 Prozent der Bulgaren und Rumänen weder erwerbstätig noch im Leistungsbezug.
- Durch Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit steigen einerseits die Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt, andererseits erweitert sich der Kreis der potenziellen Leistungsbezieher. Im Falle der acht EU-Mitgliedsstaaten, für die 2011 die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt wurde, ist die Arbeitslosenquote zwei Jahre nach Einführung der Freizügigkeit um gut 5 Prozentpunkte, der Anteil der SGB-II-Leistungsbezieher um 1,2 Prozentpunkte gesunken. Die Risiken sind bei Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien allerdings höher.
- Am 1. Juli 2013 ist Kroatien der EU beigetreten. Obwohl Deutschland neben Österreich das wichtigste Zielland für Migranten aus Kroatien ist, ist das Wanderungspotenzial geringer als im Falle Bulgariens und Rumäniens. Das Pro-Kopf-Einkommen in Kroatien ist deutlich höher, und ein erheblicher Teil der kroatischen Bevölkerung lebt bereits im Ausland, so dass die Wanderungsneigung in der verbleibenden Bevölkerung geringer ist. Aktuell ist die Zuwanderung aus Kroatien gering: Der Wanderungssaldo betrug 2012 rund 1.000 Personen, im ersten Halbjahr 2013 1.300 Personen.
- Die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Im Jahr 2013 kann mit rund 100.000 Asylneuanträgen gerechnet werden. Es ist sinnvoll, die Asylbewerber und Flüchtlinge direkt nach ihrer Einreise auf die spätere Integration in den Arbeitsmarkt vorzubereiten, etwa durch Arbeitsvermittlung und Sprachkurse.
- Die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung sind insgesamt weitgehend neutral. Die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften kann sich positiv auf die Arbeitsnachfrage nach geringer Qualifizierten in Deutschland auswirken. Bereits in Deutschland lebende Migranten können durch Zuwanderung allerdings auf der Verliererseite sein.
- Die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte und eine Politik, die auf eine Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung setzt, stehen nicht zwangsläufig in einem Widerspruch zueinander – sie können sich sogar sinnvoll ergänzen.
- Obwohl Migranten höhere Arbeitsmarktrisiken als einheimische Arbeitskräfte haben, gewinnen per saldo die öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungssysteme, sofern sich durch die Zuwanderung das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen erhöht und die Zahl der Steuer- und Abgabenzahler steigt.

Frauenerwerbstätigkeit

- Die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt ist im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2012 lag die Erwerbstätigenquote der Frauen in Deutschland mit 71,5 Prozent sogar über dem Durchschnitt der EU-27-Länder (62,4 Prozent).
- Dieser Anstieg ist in erster Linie auf zunehmende Teilzeitarbeit einschließlich der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen. Dies lässt sich anhand des Arbeitsvolumens – dem Produkt aus Personen und geleisteter Arbeitszeit – zeigen. Im Zeitraum von 1991 bis 2010 stieg die Zahl der beschäftigten Frauen insgesamt um 16 Prozent, das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen jedoch nur um 4 Prozent.
- Unterschiede in den Erwerbsmustern von ost- und westdeutschen Frauen haben sich über die Zeit verringert, bestehen jedoch weiterhin. Während die Differenz der Teilzeitquoten von ost- und westdeutschen Frauen 1991 noch 24,6 Prozentpunkte betrug, lag der entsprechende Wert im Jahr 2010 nur noch bei 8,3 Prozentpunkten.
- Analysen zur gewünschten, vertraglich vereinbarten und tatsächlich geleisteten Arbeitszeit belegen, dass die Ausbreitung von Teilzeit teilweise an den Arbeitszeitwünschen der Beschäftigten vorbei geht. Während sich die gewünschte und die tatsächlich ausgeübte Arbeitszeit bei westdeutschen Frauen weitgehend decken, können ostdeutsche Frauen den Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit oft nicht realisieren. In Ostdeutschland arbeiten Frauen (und auch Männer) sehr viel häufiger Teilzeit, weil sie keine Vollzeitstelle finden.
- Der Übergang zur Elternschaft bedeutet für Frauen meist einen Einschnitt im Erwerbsverlauf. Vor allem in Westdeutschland üben Frauen vor der Geburt häufig eine Vollzeittätigkeit aus, unterbrechen danach ihre Erwerbstätigkeit bzw. reduzieren ihre Arbeitszeit für einen längeren Zeitraum oder auch dauerhaft. Im zeitlichen Verlauf hat sich eine zunehmende bildungsspezifische Polarisierung der Erwerbsmuster von Müttern herausgebildet. Der Anteil der vollzeiterwerbstätigen Mütter ist unter Akademikerinnen deutlich höher als unter Müttern ohne beruflichen Abschluss. Auch zeigt sich, dass sich vor allem ostdeutsche Mütter mit geringem und mittlerem Qualifikationsniveau dem Erwerbsmuster der westdeutschen Mütter angenähert haben.
- Die frauentypischen Erwerbsmuster haben für die Einkommens- und Erwerbschancen längerfristig nachteilige Folgen, weil sie die Arbeitsmarktposition schwächen. Nach langen Erwerbspausen erleiden Frauen einen Verlust von marktfähigem Humankapital, was ihre Wiedereintrittschancen verringert. Zudem ziehen familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und nachgelagerte Teilzeitphasen Lohneinbußen nach sich. Dies stellt im Fall einer Trennung ein hohes Risiko dar, ein ausreichendes eigenständiges Einkommen zu erzielen und für die Alterssicherung vorzusorgen.
- Vielfältige Einflussfaktoren begünstigen die frauentypischen Erwerbsmuster. Dazu zählen traditionelle Vorstellungen über Kinderbetreuung und Rollenteilung, steuer-, familien- und sozialpolitische Regelungen, die traditionelle Erwerbsarrangements von Paaren stützen (bspw. Ehegattensplitting, Minijobs, Hinterbliebenenversorgung und Mitversicherung von Nichterwerbstätigen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Betreuungsgeld), ein zu geringes Angebot an ganztägigen Betreuungseinrichtungen im Westen und oft wenig familienkompatible Arbeitsbedingungen. Die Veränderung der Rahmenbedingungen in Richtung einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist somit nach wie vor eine wichtige sozialpolitische Aufgabe.

Erzieherinnen

- Seit 1. August 2013 haben Kinder mit Vollendung des ersten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege.
- Aufgrund des Rechtsanspruches droht eine Verschärfung der ohnehin zu erwartenden Fachkräfteengpässe.
- Über eine Ausweitung der Arbeitszeit und eine „Reaktivierung" ehemaliger Erzieherinnen und Erzieher könnte diesen Engpässen teilweise begegnet werden.
- Im Jahr 2010 waren über 50 Prozent der Erzieherinnen und Erzieher teilzeitbeschäftigt.
- Zudem waren Ende 2010 deutschlandweit 259.000 Personen nicht als sozialversicherungspflichtig beschäftigt gemeldet, die vor diesem Zeitpunkt schon einmal sozialversicherungspflichtig als Erzieherin oder Erzieher gearbeitet hatten. Diese Zahl markiert eine Obergrenze des „stillen" Potenzials für diese Berufsgruppe, das möglicherweise reaktiviert werden kann.

Ältere am Arbeitsmarkt

- In den vergangenen Jahren zeichnete sich bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine Trendwende ab: Die Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen ist gesunken, ihre Beschäftigungsquote gestiegen.
- Zwischen 2002 und 2012 wuchs die Zahl der Beschäftigten zwischen 50 und 54 Jahren um etwa ein Drittel, bei den 55- bis 59-Jährigen um gut die Hälfte, bei den 60- bis 64-Jährigen um fast das Doppelte. Gleichwohl lag die Quote der 60- bis 64-Jährigen im Jahr 2011 nach wie vor auf einem sehr viel niedrigeren Niveau als die Beschäftigungsquote der 15- bis unter 65-Jährigen insgesamt.
- Auch im internationalen Vergleich hat sich die Arbeitsmarktsituation Älterer zuletzt deutlich verbessert: Die Erwerbsquoten Älterer in Deutschland liegen insgesamt deutlich über dem EU-Durchschnitt.
- Die Beschäftigung Älterer ist stark von deren Qualifikation abhängig. So lag die Erwerbstätigkeit der Akademiker nicht weit entfernt von dem Wert der Jüngeren.
- Zugleich gibt es in Deutschland noch immer 930.000 Ältere, die arbeitslos sind. Während die Arbeitslosigkeit bei den über 55-Jährigen Personen in den vergangenen zehn Jahren nur um knapp 10 Prozent abgenommen hat, ging die Arbeitslosigkeit insgesamt um 29 Prozent zurück. Ältere haben zwar ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden als Jüngere, zugleich aber auch schlechtere Chancen, die Arbeitslosigkeit wieder zu verlassen.
- Während in manchen Regionen Ost- und Norddeutschlands schon die Hälfte der Bevölkerung über 50 ist, sind es in Süddeutschland im Schnitt nur 40 Prozent. Insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Großstädten ist die Bevölkerung im Schnitt jünger.

6 Arbeitsmarkt im internationalen Kontext

Jugendarbeitslosigkeit

- In Europa sind nicht 23 Prozent der jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren erwerbslos, sondern 23 Prozent derjenigen, die arbeiten oder Arbeit suchen. Der Anteil der tatsächlich Erwerbslosen an den jungen Menschen lag 2012 bei rund 10 Prozent.
- Die schwere Krise 2008/09 hat sich auf die Jugendarbeitslosigkeit in fast allen EU-Staaten niedergeschlagen, jedoch in den einzelnen Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß.
- An den altersspezifischen Erwerbslosigkeitsrisiken hat die Krise nichts geändert. Das Risiko der Erwerbslosigkeit ist bei Jugendlichen vor allem infolge des Übergangs von Schule und Studium ins Erwerbsleben höher als bei Erwachsenen – und dies in etwa gleichem Verhältnis wie vor der Krise.
- Lange Suchdauern von Erwerbslosen infolge von akademischer Überqualifikation lassen sich gerade in den krisengezeichneten südeuropäischen Ländern beobachten. Dies war auch schon vor der Krise der Fall. Generell ist für Europa festzuhalten, dass die Arbeitsmarktprobleme von Geringqualifizierten größer und nachhaltiger sind als die von Hochschulabsolventen.
- Betriebliche und betrieblich finanzierte Ausbildung reduziert das Erwerbslosigkeitsrisiko und ermöglicht einen effektiveren Übergang von Ausbildung in Beschäftigung. Das deutsche Modell der dualen Ausbildung hat allerdings viele Voraussetzungen und kann nicht ohne weiteres übertragen werden.
- Wichtigster Motor zur Reduktion von Jugenderwerbslosigkeit bleibt das Wirtschaftswachstum.
- Eine Ausbildung Jugendlicher aus den Krisenstaaten in Deutschland könnte einen Beitrag zur Übertragung des deutschen Modells der dualen Ausbildung auf andere Länder – sowie zur europäischen Integration – leisten.

Europäische Arbeitslosenversicherung

- Im Vergleich zu den USA als einer seit langem erfolgreichen Währungsunion hat die Eurozone erhebliche Defizite bei der Absorption regionaler Schocks. Dies ist die Folge einer geringeren finanz- und realwirtschaftlichen Integration und einer föderalen Architektur ohne reaktive Stabilisierungselemente. Grundsätzlich könnten daher fiskalische Instrumente zur Angleichung

von Konjunkturzyklen und zur Dämpfung asymmetrischer Schocks durchaus im gemeinsamen Interesse aller Euroländer sein.

- Ein aktuell diskutierter Vorschlag zur Schaffung eines solchen gesamteuropäischen Ausgleichs- und Stabilisierungsmechanismus ist eine europäische Arbeitslosenversicherung. Die Harmonisierung der unterschiedlichen Systeme in den Mitgliedsländern stellt jedoch eine äußerst komplexe Aufgabe dar. Weiterhin wäre ein europaweit einheitliches System unter den gegenwärtigen Bedingungen mit einer erheblichen Umverteilungswirkung zulasten der Länder mit niedriger Arbeitslosenquote wie beispielsweise in Deutschland verbunden.
- Aus ökonomischer Sicht wären in der Eurozone automatische Stabilisatoren im Kontext einer europäischen Arbeitslosenversicherung durchaus erwägenswert. Allerdings bleibt eine Reihe offener Fragen – hinsichtlich der Gestaltung der Anspruchsvoraussetzungen, der Finanzierung und Governance sowie dem möglichen Verlust von Reform- und Effizienzanreizen für die nationalen Systeme.
- Daneben stellt sich die Frage der politischen Durchsetzbarkeit, da die Einführung eines einheitlichen Systems wohl einen Schritt in Richtung Transferunion bedeuten würde.
- Vieles spricht dafür, das Lernen durch den Wettbewerb um die besten Lösungen als Kennzeichen europäischer Beschäftigungspolitik zu erhalten und zu stärken und zunächst die Möglichkeiten einer noch engeren Koordination nationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken auszuloten.

Leistungsbilanzüberschuss und Arbeitsmarkt

- Deutschland verzeichnet derzeit große und anhaltende Überschüsse in der Leistungsbilanz, die sich aus den Bilanzen für Handel und Dienstleistungen (sowie laufenden Übertragungen) ergibt.
- Diese Leistungsbilanzüberschüsse ziehen wachsende Kritik auf sich. Argumentiert wird, dass Deutschland durch eine schwache Binnennachfrage als Stütze der anfälligen Weltwirtschaft ausfalle und sich zugleich durch gesunkene Arbeitskosten Wettbewerbsvorteile zum Schaden anderer verschaffe. Zudem führe die Exportstärke Deutschlands zu einem vergleichsweise starken Euro, der die Exportchancen der anderen Mitgliedsländer gegenüber Drittstaaten verringert.
- Die Argumentation ist aus makroökonomischer Sicht nicht gänzlich unbegründet. Die Überschüsse in der Leistungsbilanz eines Landes entsprechen den Defiziten eines anderen. Ein Überschussland baut eine Gläubigerposition gegenüber einem Defizitland auf. Dies ist zwar als vorübergehende Erscheinung unproblematisch, kann auf Dauer jedoch zu Spannungen führen.
- Als mögliche Maßnahme kommt eine künstliche Begrenzung der Exportaktivitäten eines Landes allerdings nicht in Betracht. Hierfür stehen in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft auch keine angemessenen Instrumente zur Verfügung. Stattdessen sollte der Ansatzpunkt bei der Binnennachfrage liegen. Deren Belebung führt zu einem Anstieg der Importe und damit in der Tendenz zu einem Ausgleich der Leistungsbilanz.
- So können eine kräftige Investitionstätigkeit und eine nachfragestärkende Arbeitsmarktentwicklung wesentliche Beiträge sowohl für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland als auch für die deutsche Rolle in der globalen Konjunkturentwicklung leisten.

Freihandelsabkommen

- Aktuell haben Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen den USA und der EU begonnen. Die Chancen dafür erscheinen insgesamt gut, auch wenn es noch offene Fragen gibt.
- Die Freihandelszone wäre mit fast der Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung und rund einem Drittel der Handelsströme die größte der Welt. Bei den Ausfuhren sind die USA derzeit Deutschlands zweitwichtigster Handelspartner.
- Mit der Umsetzung ist allerdings nicht vor 2015 zu rechnen, und auch dann würden die ökonomischen Effekte mit Verzögerung auftreten.
- Die Effekte durch den Wegfall der ohnehin bereits sehr niedrigen Zölle wären eher gering. Vergleichsweise großes Potenzial hat allerdings die Angleichung von technischen Normen und Qualitätsstandards – hier liegen aber auch die größten Herausforderungen.
- In Deutschland könnte – auf längere Sicht – in einem erfolgreichen Szenario die Beschäftigung um 100.000 bis 200.000 Personen steigen. Diese höhere Nachfrage nach Arbeitskräften böte eine Chance, aber keine Garantie für ein Sinken der Arbeitslosigkeit.
- Vieles spricht dafür, dass sich ein Freihandelsabkommen mit den USA vor allem auf die exportabhängigen Branchen – wie die Automobilindustrie und den Maschinenbau – positiv auswirken würde. Hier würden unter anderem Arbeitnehmer mit berufsbildender Qualifikation profitieren.

7 Herausforderungen am Arbeitsmarkt

Es kann keineswegs darauf vertraut werden, dass sich zukünftig substanzielle Verbesserungen am Arbeitsmarkt von selbst einstellen werden. Weiterhin bestehen makroökonomische Risiken angesichts der tiefen Rezession in den europäischen Krisenstaaten und der noch nicht erreichten nachhaltigen Konsolidierung des europäischen Finanz- und Währungssystems. Abgesehen von möglichen Vorkehrungen gegenüber externen Risiken ergeben sich für die deutsche Arbeitsmarktpolitik zumindest drei große Ansatzpunkte:

- **Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.** Durch die Verbesserung der Beschäftigungslage wird der harte Kern der Arbeitslosen sichtbarer. Immer häufiger passen Stellen und Bewerberprofile nicht zusammen. Vielfach stehen bei den Schwervermittelbaren eine geringe Qualifikation und gesundheitliche Einschränkungen einer schnellen Arbeitsmarktintegration entgegen. Daher steigt der Beratungs- und Qualifizierungsbedarf je Arbeitslosem.
- **Aufstiegsmobilität verbessern und Qualität der Beschäftigung erhöhen.** Niedrige Löhne und instabile Beschäftigungsverhältnisse können vor allem dann zum Problem werden, wenn bestimmte Gruppen von Menschen davon längerfristig betroffen sind. Es gilt daher, die Beschäftigungssituation am unteren Rand zu verbessern, ohne niedrigschwellige Einstiege in den Arbeitsmarkt zu verbauen. Neben einem moderaten Mindestlohn kann es ein wesentlicher Beitrag sein, die individuellen Aufstiegschancen für Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und gering entlohnten Tätigkeiten zu erhöhen.
- **Demografische Entwicklung gestalten.** Eine schrumpfende Bevölkerung und ein alterndes Erwerbspersonenpotenzial werden sich stark am Arbeitsmarkt bemerkbar machen. Es gilt daher, alle Möglichkeiten zur quantitativen und vor allem qualitativen Deckung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs besser auszuschöpfen.

Autoren

Juliane Achatz
Leiterin der Arbeitsgruppe „Geschlechterforschung"

Stefan Bender
Leiter des Forschungsdatenzentrums

Prof. Dr. Uwe Blien
Leiter des Forschungsbereichs „Regionale Arbeitsmärkte"

Prof. Dr. Herbert Brücker
Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration"

Dr. Wolfgang Dauth
Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte"

Dr. Hans Dietrich
Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe"

Dr. Martin Dietz
Leiter der Stabsstelle Forschungskoordination

Birgit Fritzsche
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Dr. Johann Fuchs
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Dr. Michaela Fuchs
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Stefan Fuchs
Leiter des Regionalen Forschungsnetzes (RFN)

Andreas Hauptmann
Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration"

Carina Himsel
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Institutsleitung

Markus Hummel
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Christian Hutter
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

PD Dr. Elke Jahn
Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit"

Klara Kaufmann
Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte", Regionales Forschungsnetz (RFN)

Dr. Sabine Klinger
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Regina Konle-Seidl
Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration"

Dr. Alexander Kubis
Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen"

Dr. Peter Kupka
Stabsstelle Forschungskoordination

Dr. Oliver Ludewig
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Prof. Dr. Joachim Möller
Institutsdirektor

Van Phan thi Hong
Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte"

Philipp Ramos Lobato
Stabsstelle Forschungskoordination

Thomas Rhein
Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration"

Dr. Thomas Rothe
Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen"

Prof. Dr. Gesine Stephan
Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit"

Michael Stops
Forschungsbereich „Berufliche Arbeitsmärkte"

Dr. Heiko Stüber
Forschungsgruppe des Direktors, Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen"

Ehsan Vallizadeh
Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration"

Dr. Ulrich Walwei
Vizedirektor

Susanne Wanger
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Dr. Rüdiger Wapler
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Prof. Dr. Enzo Weber
Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen", kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen"

Roland Weigand
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Dr. Daniel Werner
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Dr. Antje Weyh
Regionales Forschungsnetz (RFN)

Dr. Gerd Zika
Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen"

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB),
Regensburger Straße 104,
90478 Nürnberg

Gestaltung

Christine Weidmann

Technische Herstellung

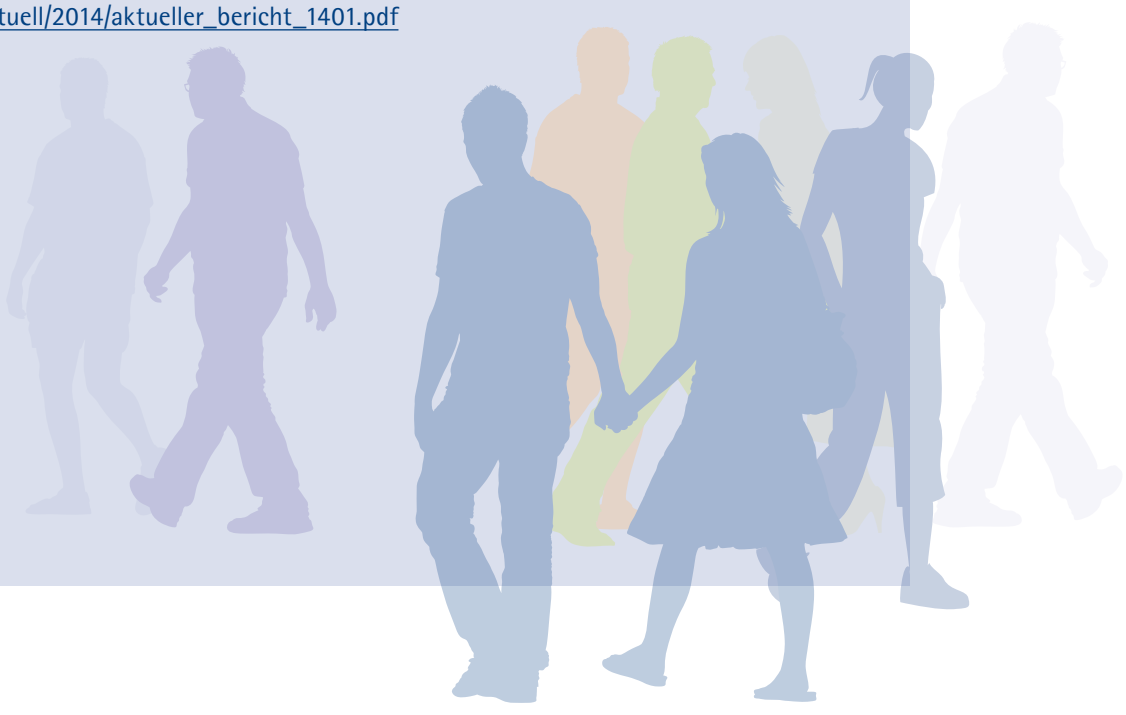
Christine Weidmann

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

http://doku.iab.de/aktuell/2014/aktueller_bericht_1401.pdf