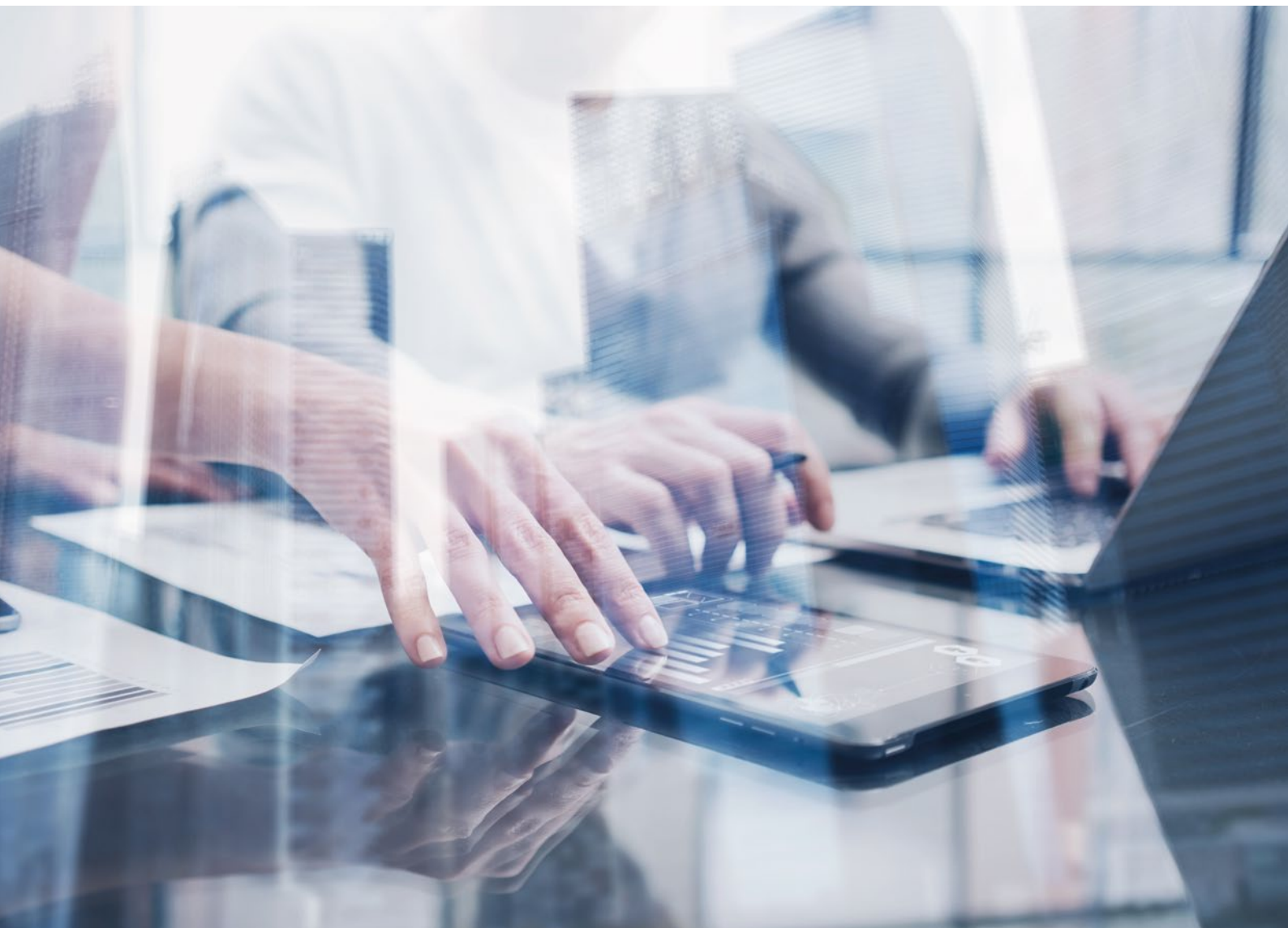




INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarkt- Themen 2021/2022



IMPRESSUM

Herausgeber

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

Redaktion

Wolfgang Braun, IAB

Gestaltung

RHEINDENKEN GmbH, Kommunikationsagentur, Köln

Bildnachweis

PantherMedia/kantver

Druck

Bonifatius GmbH Druck – Buch – Verlag, Paderborn

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

www.iab.de/zentrale_befunde

Weiterführende Informationen

www.iab.de

Autorinnen und Autoren

Juliane Achatz
Dr. Frank Bauer
Dr. Mario Bossler
Wolfgang Braun
Dr. Kerstin Bruckmeier
Prof. Dr. Herbert Brücker
Prof. Dr. Christine Dauth
Dr. Katharina Dengler
Dr. Hans Dietrich
Dr. Martin Dietz
Prof. Bernd Fitzenberger, PhD
Dr. Johann Fuchs
PD Dr. Hermann Gartner
Prof. Dr. Nicole Gürtzen

Dr. Christian Hohendanner
Dr. Christian Hutter
Prof. Dr. Elke Jahn
Dr. Markus Janser
Dr. Simon Janssen
PD Dr. Thomas Kruppe
Dr. Alexander Kubis
Dr. Julia Lang
Dr. Ute Leber
Dr. Florian Lehmer
Dr. Torsten Lietzmann
Dr. Britta Matthes
Dr. Michael Oberfichtner
Dr. Philipp Ramos Lobato

Angela Rauch
Dr. Nancy Reims
Dr. Holger Seibert
Prof. Dr. Gesine Stephan
Prof. Dr. Mark Trappmann
Dr. Simon Trenkle
Dr. Basha Vicari
Prof. Dr. Ulrich Walwei
Susanne Wanger
Prof. Dr. Enzo Weber
Dr. Claudia Wenzig
Jürgen Wiemers
PD Dr. Joachim Wolff
Dr. Gerd Zika

INHALT

1	Standortbestimmung	2
1.1	Der Arbeitsmarkt im Überblick	2
1.2	Vergleich der Krisen von 2008/2009 und 2020/2021	3
1.3	Zentrale Herausforderungen	4
2	Aktuelle Herausforderungen im Detail	5
2.1	Strukturwandel	5
	Digitalisierung	5
	Ökologische Transformation	6
2.2	Fachkräftesicherung	7
	Demografischer Wandel und Beschäftigung	7
	Berufsspezifische und regionale Engpässe	8
	Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt	8
	Sicherung der Berufsausbildung	9
	Förderung beruflicher Weiterbildung	10
	Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit	11
	Arbeitsmarktintegration von Älteren	12
	Inklusion	12
	Weitere Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen	13
	Exkurs: Gender-Pay-Gap	13
	Migration und Integration	14
2.3	Soziale Sicherung	15
	Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende	15
	Kindergrundsicherung	17
	Sozialer Arbeitsmarkt	17
	Soziale Absicherung Selbständiger	18
	Zugangsvoraussetzungen und Bezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung	18
2.4	Arbeitsrechtlicher Rahmen	19
	Befristungen	19
	Minijobs	19
	Mindestlohn	20

1 STANDORTBESTIMMUNG

1.1 Der Arbeitsmarkt im Überblick

- Über Jahrzehnte hinweg krankte der deutsche Arbeitsmarkt an einer zu geringen Dynamik und einer steigenden Sockelarbeitslosigkeit. Ab 2005 wendete sich das Blatt: Die Arbeitslosigkeit sank von fünf auf unter zweieinhalb Millionen und ging erstmals auch in Ostdeutschland zurück. Die Erwerbstätigkeit sowie das Arbeitsvolumen nahmen deutlich zu, und mit zeitlicher Verzögerung sank auch die Langzeitarbeitslosigkeit.
- Diese günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt erwies sich als nachhaltig. Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 führte zu keinen wesentlichen Rückschlägen am Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarkt blieb auch während der Covid-19-Pandemie ziemlich robust; gemessen am massiven Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und der Dauer der Krise war der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Corona-Krise sehr moderat. Die umsichtigen Reaktionen von Politik, Betrieben und Sozialpartnern sowohl bei der Rezession der Jahre 2008/2009 wie auch während der Corona-Krise trugen dazu bei, dass die Folgen der beiden großen Krisen für den Arbeitsmarkt begrenzt blieben.
- Kurzarbeit in einem bisher nicht gekannten Umfang konnte in der Corona-Krise massive Einbrüche in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verhindern. Deutliche Rückgänge gab es dagegen bei der Zahl der Selbständigen und der Minijobs.
- Die Hartz-Reformen unterstützten die positive Arbeitsmarktentwicklung seit dem Jahr 2005. Bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme sollte dies beachtet werden.
- Neben den Erfolgen weist die Arbeitsmarktbilanz aber auch Schattenseiten auf. Es gibt weiterhin eine hohe verfestigte Arbeitslosigkeit. Zu nennen sind außerdem das lange Zeit schwache Lohnwachstum und die gestiegene Lohnungleichheit. Die beiden zuletzt genannten Entwicklungen, die schon in den 1990er Jahren begannen, traten nach den Hartz-Reformen nochmals besonders hervor. Seit 2010 hat sich der Trend zu einer wachsenden Ungleichheit bei den Löhnen wieder gedreht, und auch das Lohnniveau nahm wieder stärker zu. Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns im Jahr 2015 hat diese positiven Entwicklungen weiter verstärkt.
- Die Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeit, Befristungen, Minijobs oder Zeitarbeit ist weiterhin hoch; Befristungen, Minijobs und Zeitarbeit sind zuletzt jedoch rückläufig. Diese Beschäftigungsformen kommen zum einen den Flexibilitätserfordernissen in der modernen Arbeitswelt und zum Teil auch den Interessen von Beschäftigten entgegen. Zum anderen werden sie aber von manchen Beschäftigten nur mangels besserer Alternativen eingegangen. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn eine ausreichende Stabilität des Arbeitsverhältnisses und der Zugang zu Aus- und Weiterbildung sowie zu Aufstiegsmöglichkeiten auf längere Sicht nicht gegeben sind.
- Die Nachfrage nach qualifizierten Beschäftigten steigt weiter. Die heute schon bestehenden Fachkräfteengpässe werden sich verschärfen, zumal das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der demografischen Entwicklung sinken wird.

1.2 Vergleich der Krisen von 2008/2009 und 2020/2021

- In den vergangenen 15 Jahren hat Deutschland zwei schwere Rezessionen erlebt: zuerst die Große Rezession infolge der Finanzkrise 2008/2009 und nun die Rezession infolge der Covid-19-Pandemie. Der wirtschaftliche Einbruch war in beiden Rezessionen kräftig.
- Dennoch unterscheidet sich die Reaktion auf dem Arbeitsmarkt deutlich: In der Großen Rezession sank das Arbeitsvolumen um 2,2 Prozent, in der Corona-Krise hingegen um 6,0 Prozent.
- Auch die Ausgangslage am Vorabend beider Rezessionen unterschied sich: In den Jahren vor der Großen Rezession befand sich der Arbeitsmarkt in einem Aufwärtstrend, der nicht nur durch konjunkturelle Faktoren zu erklären war, sondern auch durch strukturelle Veränderungen. Zu den Ursachen zählten die moderate Lohnentwicklung, die verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und die Hartz-Reformen. Vor der aktuellen Krise dagegen schwächte sich der Trend steigender Beschäftigung ab. Auch die Löhne zogen wieder stärker an als zuvor und die zusätzlichen Effekte der Arbeitsmarktreformen waren ausgelaufen.
- In beiden Krisen sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aber die Entwicklung blieb infolge eines umfassenden Haltens von Arbeitskräften vergleichsweise robust. Deutliche Unterschiede gab es allerdings bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten und den Selbständigen. In beiden Gruppen ist in der Großen Rezession die Beschäftigung nicht gesunken. In der Corona-Krise hingegen brach die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten und der Selbständigen ein und konnte sich bis zuletzt nicht erholen.
- In beiden Rezessionen gab es ähnlich starke Arbeitsplatzverluste im Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe. Demgegenüber konnten Öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit beide Male zulegen. Der markanteste Unterschied zwischen beiden Krisen zeigt sich in weiten Teilen des Dienstleistungssektors: Mit Abstand am deutlichsten betroffen sind in der Corona-Krise die Branchen Handel, Verkehr und Gastgewerbe. Während es 2009 hauptsächlich um vorübergehende Exportnachfrageeinbrüche ging, ist die Corona-Krise eine transformative Rezession. Insbesondere die Digitalisierung wurde durch die Krise erheblich beschleunigt.
- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sank im Verlauf des ersten Jahres nach Beginn der Großen Rezession um 117.000. Anders in der Corona-Krise: Ein Jahr nach ihrem Beginn gibt es 325.000 Langzeitarbeitslose mehr als vorher. Langzeitarbeitslosigkeit ist auch ein Zeichen dafür, dass sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Denn je länger eine Person arbeitslos ist, desto schwerer wird es, sie wieder in Beschäftigung zu bringen. Während sich die Entlassungsquoten nach Ausbruch der Corona-Krise schnell wieder normalisiert hatten, war der Rückgang der Einstellungsquoten stärker als in der vorigen Krise.
- Die Kurzarbeit konzentrierte sich während der Großen Rezession vor allem auf das exportabhängige Verarbeitende Gewerbe. In der Corona-Krise sind daneben weitere Branchen betroffen, am stärksten das Gastgewerbe, in dem zeitweise für mehr als 90 Prozent aller Beschäftigten Kurzarbeit angezeigt wurde. Auch bei vielen anderen Dienstleistern gab es mehr Kurzarbeit als in der Großen Rezession. In diesen Bereichen ist das Arbeiten im Homeoffice kaum oder nur schwer möglich. Trotz der Unterschiede zwischen den beiden Rezessionen hat sich das Instrument der Kurzarbeit beide Male bewährt.
- Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) entfalteten in beiden Krisen eine Nachfragewirkung: Wenn in einer Rezession die Ausgaben der BA größer sind als die Beitragseinnahmen, trägt die BA als automatischer Stabilisator zu einem milderen Verlauf der Rezession bei und stabilisiert so auch den Arbeitsmarkt. Der Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen belief sich im Jahr 2020 auf 27,3 Milliarden Euro. Die Stabilisierungswirkung im Jahr 2009 war mit 13,8 Milliarden etwa halb so stark.

1.3 Zentrale Herausforderungen

- Drei Megatrends sind zu beachten, die für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts von entscheidender Bedeutung sind: Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischer Wandel. Die Corona-Krise hat die Transformationsprozesse weiter beschleunigt – Stichworte Homeoffice und Onlinehandel.
- Digitalisierung und Dekarbonisierung werden zu erheblichen Umbrüchen am Arbeitsmarkt führen. Die Zahl der verloren gehenden und der neu entstehenden Jobs kann sich dabei durchaus die Waage halten. Allerdings erfordern die neu entstehenden Jobs spezifische Qualifikationen, zudem geht der Trend zu höher qualifizierten Jobs weiter. Ohne eine noch stärkere Förderung der Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser ist der Transformationsprozess nicht erfolgreich zu bewältigen.
- Der demografische Wandel erfordert, dass zum Ausgleich für die zunehmend aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden geburtenstarken Jahrgänge verstärkt die noch nicht genutzten Potenziale bei Älteren, Frauen und Geflüchteten erschlossen werden.
- Weiterbildung und Gesundheitsschutz sind die Schlüssel, um Ältere im Arbeitsmarkt zu halten.
- Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, wären neben einem weiteren Ausbau der Kinderbetreuungsangebote eine schrittweise Eingrenzung der Minijobs und eine Reform des Ehegattensplittings sinnvoll.
- Die Fachkräftegewinnung durch Zuwanderung wird wichtiger denn je. Die Zuwanderung ist der stärkste Hebel, um den Folgen des demografischen Wandels zu begegnen.
- Wichtig sind aber auch die Stabilisierung und Weiterentwicklung der beruflichen Ausbildung. Nach wie vor gibt es zu viele Jugendliche, die keinen Ausbildungsabschluss erwerben.
- Die Zahl der Ausbildungsverträge ist infolge der Covid-19-Pandemie deutlich zurückgegangen. Neben dem Rückgang des Ausbildungsplatzangebots kam es in der Corona-Krise auch zu einem noch stärkeren bewerberseitigen Rückgang.
- Die Zahl der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen ist aufgrund der Covid-19-Pandemie gestiegen. Eine kluge Arbeitsmarktpolitik kann die Arbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren, wie die Vergangenheit gezeigt hat. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, einer Verfestigung entgegenzuwirken. Arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen wie Weiterbildungen oder Eingliederungszuschüsse haben eine erhebliche Wirkung, wenn sie zielgerichtet eingesetzt werden, also für den richtigen Personenkreis und für passende, zukunftsfähige Jobs. Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten sind ebenfalls wirksam. Häufigere Treffen mit Vermittlungsfachkräften tragen dazu bei, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Am besten ist natürlich immer, wenn Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen – die Prävention, insbesondere durch Investitionen in Bildung, sollte daher ein zentrales Ziel sein.
- Geringqualifizierte für Weiterbildung zu gewinnen ist oft schwierig. Auch seitens vieler Betriebe könnte noch mehr für Weiterbildung getan werden. Eine gute Weiterbildungsberatung und eine Erhöhung der Transparenz in diesem Bereich können helfen, das Weiterbildungsangebot zu verbessern.
- Eine Veränderung der Hinzuverdienstregelungen in der Grundversicherung kann dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allerdings sollten hier keine allzu großen quantitativen Effekte erwartet werden. Zudem ist es nicht einfach, neue Regelungen zu finden, die keine Personen schlechter stellen, das verfügbare Einkommen bei einer Ausweitung der Beschäftigung spürbar steigern, keine hohen Zusatzkosten entstehen lassen und die Zahl der SGB-II-Leistungsbeziehenden nicht deutlich erhöhen. Angegangen werden sollte das Thema dennoch.
- Die Corona-Krise zeigte deutlich, dass die soziale Absicherung Soloselbständiger ausgebaut werden sollte. Es gilt, die bestehende Versicherungsmöglichkeit im Rahmen der Arbeitslosenversicherung attraktiver zu gestalten und die Zugangsvoraussetzungen zu lockern.

2 AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN IM DETAIL

2.1 Strukturwandel

Digitalisierung

- Laut der Prognose „Digitalisierte Arbeitswelt“ des BMAS-Fachkräftemonitorings werden bis zum Jahr 2040 rund 5,3 Millionen Arbeitsplätze im Vergleich zu 2020 wegfallen und gleichzeitig 3,6 Millionen Arbeitsplätze neu entstehen.
 - Der überproportionale Wegfall von Arbeitsplätzen liegt allerdings nicht alleine an der Digitalisierung, sondern auch – mit 1,7 Millionen zu fast einem Drittel – an der demografischen Entwicklung und dem damit verbundenen Rückgang der Arbeitskräfte (Arbeitskräfteangebotseffekt).
 - Für Arbeitsuchende ergibt sich damit die Herausforderung, sich der neuen Arbeitswelt anzupassen. Die Betriebe sind mit den sich verschärfenden Fachkräfteengpässen und steigenden Anforderungen an die betriebliche Weiterbildung konfrontiert.
 - Zunehmend können auch komplexere Tätigkeiten automatisiert werden. Dabei sind die höchsten Substituierbarkeitspotenziale noch immer in den Fertigungs- und fertigungstechnischen Berufen festzustellen, die niedrigsten in den sozialen und kulturellen Dienstleistungsberufen. Am stärksten gestiegen sind sie in den Sicherheits- und Handelsberufen.
 - Insgesamt arbeiten rund 34 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (11,3 Millionen) in Berufen mit einem hohen Substituierbarkeitspotenzial, also in Berufen, bei denen rein technisch gesehen mehr als 70 Prozent der Tätigkeiten automatisiert werden könnten.
 - Dabei ist jedoch zu betonen, dass bei Weitem nicht alle Tätigkeiten, die technisch gesehen automatisierbar wären, dann auch tatsächlich automatisiert werden. Menschliche Arbeit kann beispielsweise flexibler oder günstiger sein oder eine bessere Qualität bieten als eine technische Lösung. Auch kulturelle, ethische oder rechtliche Gründe können einer Automatisierung entgegenstehen.
 - Frauen üben im Durchschnitt seltener als Männer substituierbare Tätigkeiten aus. Die Beschäftigung ist in den letzten Jahren insbesondere in den Berufen zurückgegangen, in denen das Substituierbarkeitspotenzial und der Männeranteil hoch waren.
- Andererseits werden digitale Technologien mehr Männer von körperlich anstrengenden und gefährlichen Tätigkeiten entlasten als Frauen.
- Hohe Substituierbarkeitspotenziale bedeuten auch hohe Produktivitätspotenziale und können neue Chancen in den betreffenden Branchen eröffnen. Neue Technologien können in der Folge sogar zu besseren Beschäftigungs- und Einkommenschancen führen.
 - Betriebe, die verstärkt digitale Technologien nutzen, investieren auch stärker in Weiterbildung als andere Betriebe. Insbesondere bilden Betriebe mit einem hohen Digitalisierungsgrad ihre Beschäftigten im Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) weiter. Sie investieren aber auch stärker in die Weiterbildung von überfachlichen Fähigkeiten wie Sprachkenntnissen, und sie ermöglichen ihren Mitarbeitern häufiger eine berufsbegleitende Höherqualifikation. Überdies setzen Betriebe mit einem hohen Digitalisierungsgrad eher als andere Betriebe auf moderne Lernformen wie das E-Learning.
 - Forschungsergebnisse legen allerdings auch nahe, dass Betriebe weniger in die Weiterbildung von Beschäftigten investieren, die stark von Automatisierung betroffen sind. Somit weisen diese Ergebnisse auf die Bedeutung einer zielgerichteten Weiterbildungspolitik hin.
 - Neben der Weiterbildung spielt die betriebliche Ausbildung für das Gros der deutschen Betriebe auch weiterhin eine wichtige Rolle. Dabei bilden digitalisierte Betriebe heute vermehrt in anderen Berufen aus als noch vor einigen Jahren. Außerdem legen sie auch bei der Ausbildung mehr Wert auf die Förderung überfachlicher Fähigkeiten sowie modernster IKT-Kenntnisse.
 - Man kann davon ausgehen, dass die Covid-19-Pandemie einerseits in einigen Berufen zu einer beschleunigten Realisierung von Substituierbarkeitspotenzialen geführt hat, es andererseits jedoch auch zu einer Aufschiebung geplanter Digitalisierungsvorhaben gekommen ist.

- Der Digitalisierungsschub durch die Covid-19-Pandemie trifft nicht auf alle Beschäftigtengruppen gleichermaßen zu. So stieg die Nutzung des Homeoffice bei Hochgebildeten am stärksten an. Beschäftigte, die im Homeoffice arbeiten können und hauptsächlich analytische oder interaktive Tätigkeiten verrichten oder pandemiebedingt mehr Arbeitsstunden leisteten, berichten zudem, vernetzte digitale Technologien am Arbeitsplatz häufiger zu nutzen als vor der Pandemie. Die verstärkte Nutzung des Homeoffice begünstigte auch das berufsbezogene digitale Lernen, um teilweise ausgefallene Weiterbildungen zu kompensieren.
- Wenn die Möglichkeiten für das Arbeiten im Homeoffice auch bei Mittel- und Geringqualifizierten ausgebaut würden, sofern es die Tätigkeiten zulassen, könnte das digitale Lernen bei diesen Beschäftigten ebenfalls gestärkt werden.
- Für das Arbeiten im Homeoffice sollten eine ausreichende und sichere IT-Ausstattung und eine gute Ergonomie des Arbeitsplatzes gegeben sein. Während der Covid-19-Pandemie mussten gerade bei Fragen der Ergonomie aus Gründen des Infektionsschutzes vielfach erhebliche Kompromisse eingegangen werden. In der Zukunft sollten solche Fragen verstärkt berücksichtigt werden.
- Allerdings ist hier ein Abwägen der Interessen der Beschäftigten und der Betriebe oftmals nicht einfach, zumal sehr viele Beschäftigte gar nicht über ein eigenes Arbeitszimmer zu Hause verfügen. Bei gesetzlichen Regelungen gilt es, unbedingt Augenmaß zu bewahren und dementsprechend auch genug Spielraum für das Finden einer angemessenen Lösung durch die Sozialpartner oder im Einzelfall vorzusehen.

Ökologische Transformation

- Auf dem Arbeitsmarkt ist bislang ein moderates Greening der Berufe zu beobachten. So ist beispielsweise die Zahl der Berufe mit umweltschutzbezogenen Tätigkeitsinhalten (Green Tasks) zwischen 2012 und 2016 um 14 Prozent gestiegen. 20 Prozent der Berufe enthalten inzwischen Green Tasks, zum Beispiel Aufgaben im Bereich der Energieeffizienz – wenn auch zumeist noch in geringem Umfang. Umgerechnet haben 2016 bereits sechs Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Berufen mit Green Tasks gearbeitet.
- Betriebe mit Produkten und Dienstleistungen im Umweltschutz weisen im Vergleich zu anderen Betrieben zunächst ein ähnlich hohes Beschäftigungswachstum auf. Vergleicht man jedoch nur die innovativen Betriebe miteinander (gemessen an neuen Produkten und Dienstleistungen), so gehen Innovationen und Umweltschutzprodukte bzw. Umweltschutzleistungen mit einem deutlich höheren Beschäftigungswachstum einher. Im Falle von Vergabeentscheidungen für Fördermittel wäre daher bei Umweltschutzbetrieben mit hohem Innovationspotenzial ein überdurchschnittlich positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.
- Wasserstofftechnologien gelten als wichtiger Baustein für den Weg hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Ihr Einsatz wird voraussichtlich in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Eine Auswertung von Stellenanzeigen aus der Jobbörse der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass Betriebe bereits in ersten Ansätzen explizit Kompetenzen mit Bezug zu Wasserstofftechnologien auf dem Arbeitsmarkt nachfragen. Die entsprechenden Stellenanzeigen weisen mittlere und höhere Anforderungsniveaus auf. Die bislang überschaubare Nachfrage sollte sich noch gut decken lassen. Bei einer steigenden Nachfrage bedarf es jedoch Strategien zu einer passenden Qualifizierung und Fachkräftegewinnung.
- Das 2019 verabschiedete Klimaschutzprogramm führt zu einem großen Umschlag von Arbeitsplätzen, die darin enthaltenen Maßnahmen werden die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt deutlich erhöhen. Kurzfristig wird durch den Klimaschutz ein stärkerer Beschäftigungsaufbau erwartet, beispielsweise im Baugewerbe durch intensive energetische Gebäudesanierung. Mittelfristig werden diese Effekte durch den Abbau an Stellen in fossilen bzw. umweltschädlichen Bereichen geschmälert.
- Der Umstieg von Verbrennungs- auf Elektromotoren wird durch die sinkende Arbeitsintensität in Teilen der Wertschöpfungskette rund um den Antriebsstrang zu einem Rückgang von Arbeitsplätzen führen. Unter der Annahme, dass der Bestand an Elektrofahrzeugen sich bis 2030 auf fünf Millionen und bis 2040 auf zehn Millionen erhöht, werden im Fahrzeugbau im Jahr 2030 etwa 130.000 und im Jahr 2040 etwa 290.000 Personen weniger beschäftigt sein. Dabei entstehen durch die Ansiedlung und Gründung von neuen Betrieben sowie die Erweiterung der E-Mobilitäts-Wertschöpfungskette beispielsweise durch die Batterieherstellung auch neue Arbeitsplätze.
- Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021 hat die Bundesregierung zu noch ambitionierteren Klimaschutzzielen veranlasst. In der neuen Legislaturperiode werden konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu entscheiden sein, die den Strukturwandel beschleunigen werden. Aufgabe einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung wird es sein, diese Veränderungsprozesse aktiv zu begleiten, insbesondere durch

Fortbildungen oder Umschulungen. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre, Beschäftigten, die durch die Transformationsprozesse aus sehr gut bezahlten Bereichen wie der Kohleförderung oder dem Automobilbau in weniger gut bezahlte Bereiche wechseln müssen, die Lohndifferenz über einen gewissen Zeitraum hinweg zumindest teilweise zu erstatten. Dies wäre ein Beitrag zu einer gelingenden und sozial ausgeglichenen Transformation.

2.2 Fachkräftesicherung

Demografischer Wandel und Beschäftigung

- Aufgrund der demografischen Trends wird die Zahl der erwerbsfähigen Menschen in Deutschland langfristig zurückgehen und die Bevölkerung spürbar altern. Der Grund dafür ist, dass die geburtenstärksten Jahrgänge peu à peu das Rentenalter erreichen und die nachfolgenden Jahrgänge wegen der Geburtenentwicklung seit den 1970er Jahren deutlich schwächer besetzt sind. Weil die Altersstruktur gegeben ist, können wir bereits heute angeben, dass bis 2040 aus demografischen Gründen etwa 8,7 Millionen Arbeitskräfte mehr aus dem Erwerbsleben ausscheiden als eintreten. Diese Betrachtung berücksichtigt keine Wanderungen, das heißt, ohne Migration würde das Arbeitskräftepotenzial beträchtlich schrumpfen.
- Vor allem die Anhebung des Rentenalters und auch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen schwächt den negativen demografischen Effekt voraussichtlich auf sechs Millionen Personen ab. Auch bei dieser Zahl ist die Zuwanderung noch nicht berücksichtigt.
- Für ein gleichbleibendes Arbeitskräftepotenzial bräuchte es eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Menschen. Das ist einerseits sehr viel mehr, als Deutschland langfristig an Zuwanderung erlebt hat, andererseits ist sie durchaus für einen gewissen Zeitraum möglich, wie die jüngere Vergangenheit zeigt. Statistische Analysen belegen allerdings, dass hohe Nettozuzüge schon deshalb kaum über einen langen Zeitraum realistisch sind, weil mit steigenden Zuzügen auch die Fortzüge zunehmen. Insofern ist es fraglich, ob sich die hohe Nettozuwanderung der jüngeren Vergangenheit fortsetzen kann. Es gilt deshalb, neben der Zuwanderung auch den Verbleib der Zugewanderten zu fördern.
- Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von rund 200.000 Menschen wie im längerfristigen Durchschnitt wird die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen bis zum Jahr 2035 sinken und in der Folgezeit bis 2040 in eine Stagnationsphase übergehen. Damit werden dem Arbeitsmarkt im Jahr 2040 etwa 1,8 Millionen Personen weniger zur Verfügung stehen als heute. Der Erfolg einer guten Beschäftigungspolitik kann dann nicht nur an einer hohen Zahl an Erwerbstätigen gemessen werden, sondern auch an einer steigenden Erwerbstätigenquote.
- Bei den Fachkräften mit einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung sind Rekrutierungsschwierigkeiten vor allem in den Gesundheitsberufen zu erwarten. Hier wächst die Zahl der neuen Arbeitsstellen stärker an als das Angebot an Arbeitskräften. Es müssen deshalb mehr Ressourcen aufgewandt werden, um die entsprechenden Stellen zu besetzen. Bei Spezialisten- und Expertentätigkeiten, also Tätigkeiten, die in der Regel einen Techniker-, Meister-, Fachschul- oder Hochschulabschluss erfordern, wird sich für Betriebe vor allem die Rekrutierung bei Informations- und Kommunikationstechnologie-Berufen erschweren.

Berufsspezifische und regionale Engpässe

- Von einem gesamtwirtschaftlichen Fachkräftemangel kann derzeit nicht gesprochen werden – und das war auch schon vor der Corona-Krise so. Allerdings gibt es berufsspezifische und regionale Engpässe.
 - Die betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften konzentriert sich vor allem auf Fachkräfte. So werden in mehr als 80 Prozent der Fälle Personen mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss gesucht. Die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss ist um ein Vielfaches höher als die Arbeitslosenquote insgesamt.
 - Eine hohe Arbeitskräftenachfrage besteht derzeit bei Bauberufen und verschiedenen Produktionsberufen. Im Sektor der personenbezogenen Dienstleistungsberufe sind Engpässe sowohl bei akademischen als auch nichtakademischen Gesundheitsberufen sichtbar. Die Alterung der Gesellschaft wird den Arbeitskräftebedarf im Gesundheits- und Sozialbereich weiter erhöhen.
 - Bei der Arbeitskräftenachfrage ist ein deutliches Süd-Nord-Gefälle auffällig: Engpässe sind im Süden Deutschlands häufiger.
 - Demografiebedingt werden die Engpässe zukünftig wahrscheinlich im Osten stärker ausfallen als im Westen.
-

Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt

- Auf dem deutschen Arbeitsmarkt gilt nach wie vor: Die Beschäftigungsaussichten fallen je nach Bildungsabschluss sehr unterschiedlich aus. Vergleicht man die Qualifikationsanforderungen, die an Beschäftigte gestellt werden, mit den Qualifikationsprofilen der Arbeitslosen, zeigen sich erhebliche Diskrepanzen.
- Etwa die Hälfte der Arbeitslosen in Deutschland sind mangels höherer Qualifikation lediglich auf der Suche nach Helfertätigkeiten. Dabei entspricht nur jeder sechste bis siebte Arbeitsplatz diesem Anforderungsniveau. Geringqualifizierte weisen daher gegenüber Höherqualifizierten besonders hohe Arbeitslosigkeitsrisiken auf. Die Covid-19-Pandemie hat diese Situation noch einmal verschärft, da Helfertätigkeiten in besonderem Maße von Arbeitsplatzverlusten betroffen waren.
- Betrachtet man die spezifischen Arbeitslosenquoten (Zahl der Arbeitslosen dividiert durch die Summe der Arbeitslosen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten, ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2020 auf dem Helferniveau eine Quote von 20,6 Prozent. Auf dem Fachkraftniveau waren es hingegen 4,3 Prozent. Vor Beginn der Pandemie waren es im Jahresdurchschnitt 2019 17,0 bzw. 4,1 Prozent. Die Beschäftigungsperspektiven von geringqualifizierten Arbeitslosen sind weder in Ost- noch in Westdeutschland gut, im Osten aber nochmals deutlich schlechter: So betrug die spezifische Helfer-Arbeitslosigkeit im Osten im Jahresdurchschnitt 2020 25,7 Prozent, im Westen hingegen 19,5 Prozent.
- Qualifizierung und eine Unterstützung der betrieblichen Eingliederung von arbeitsmarktfernen Personengruppen bleiben in der Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus ist beispielsweise für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen eine längerfristig angelegte Unterstützung der betrieblichen Eingliederung durch individuell abgestimmte Coachingprogramme ratsam.

Sicherung der Berufsausbildung

- Die Covid-19-Krise hat massive Auswirkungen auf den Ausbildungsmarkt. Im Jahr 2020 ging die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge um 9,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurück. Dabei ist nicht nur das Ausbildungsplatzangebot, sondern auch die Ausbildungsplatznachfrage gesunken. Die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen nahm zu.
- Verglichen mit dem Rückgang des Ausbildungsplatzangebotes zeichnet sich für das Ausbildungsjahr 2021/22 ein noch stärkerer Rückgang der Ausbildungsplatznachfrage ab. Verantwortlich hierfür ist zum einen der Wegfall vieler Angebote der Berufsorientierung und Praktika. Zum anderen besteht bei den Jugendlichen eine große Neigung, angesichts der hohen Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungen länger im Schulsystem zu verbleiben oder alternative Bildungswege einzuschlagen.
- Aufgrund der demografischen Entwicklung sowie der zunehmenden Studierneigung ist die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber auf dem Ausbildungsmarkt bereits seit einigen Jahren rückläufig. Nachdem die betriebliche Ausbildungsbeileiligung und das Ausbildungsplatzangebot bis in die frühen 2010er Jahre gesunken waren, hatten sie sich bis 2019 wieder stabilisiert. Die Bewerber-Angebots-Relation ging gleichzeitig zurück. Die Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt nahmen zu. Das Ergebnis: Einer steigenden Anzahl an unbesetzten Ausbildungsplätzen steht eine weiterhin hohe Zahl an Jugendlichen gegenüber, die keine Lehrstelle finden.
- Die Problemlage variiert dabei stark zwischen einzelnen Regionen, Branchen und Berufen. Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit kommen im Juni 2021 auf 100 Ausbildungsstellen in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen nahezu flächendeckend weit weniger als 80 Bewerberinnen und Bewerber, während in Berlin und Teilen von Brandenburg, NRW, Sachsen oder Südhessen die Relation umgekehrt ist. Zudem verändert sich die Struktur des Ausbildungsplatzangebotes. Im Juni 2021 ist gegenüber dem Vorjahr ein mehr als 15-prozentiger Rückgang bei Friseur-, Hotel-, Gaststätten- und Tourismusberufen zu beobachten, aber auch ein deutlicher Rückgang in wichtigen Industrieberufen. Demgegenüber steigt das Ausbildungsplatzangebot in den Bereichen medizinische Gesundheitsberufe, Verkehr und Logistik, Verkauf und Bau an. Neben der unterschiedlichen Krisenbetroffenheit und den Nachholeffekten gegenüber dem Vorjahr spiegeln sich hier auch längerfristige Transformationsprozesse wider.
- Die zentrale Herausforderung am Ausbildungsmarkt besteht darin, Angebot und Nachfrage besser als bislang zusammenzuführen und einer dauerhaften Erosion der dualen Ausbildung in Deutschland entgegenzuwirken. Hierzu ist es wichtig, möglichst frühzeitig Kontakte zwischen Betrieben und Jugendlichen herzustellen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf leistungsschwächere Jugendliche gerichtet werden, deren Arbeitsmarktchancen sich in Zukunft weiter verschlechtern dürften. Für die geeignete Ansprache von Jugendlichen ist eine bessere Vernetzung der handelnden Akteure in der Berufsorientierung und Berufsberatung (Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendämter, Schulen) erforderlich. Dementsprechend sollten Jugendberufsagenturen oder vergleichbare Einrichtungen ausgebaut und der Datenaustausch zwischen den Akteuren vereinfacht werden.
- Neben berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) sowie der außerbetrieblichen Ausbildung wäre aktuell eine flexible Ausweitung des Instrumentes Einstiegsqualifizierung (EQ) geboten, das als eine Art „sozialversicherungspflichtiges Praktikum“ für potenzielle Auszubildende aus eng zuge schnittenen Zielgruppen konzipiert ist. EQ bietet Betrieben die Möglichkeit, Jugendliche gezielt an die Inhalte der Ausbildung heranzuführen. Die Jugendlichen wiederum können die Ausbildung unter realen Bedingungen erleben. Die Übergangsquote in eine betriebliche Ausbildung lag in den vergangenen Jahren bei etwa 60 Prozent.

Förderung beruflicher Weiterbildung

- Zahlreiche wissenschaftliche Wirkungsanalysen der letzten Jahre zeigen, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen verbessert.
- Die höchsten und nachhaltigsten Wiedereingliederungseffekte gibt es bei längerfristigen Maßnahmen, die zum Erwerb eines anerkannten Ausbildungsabschlusses führen (Umschulungen). Die durchschnittlichen Effekte unterscheiden sich dabei stark nach Zielberuf. In Gesundheitsberufen finden sich die stärksten positiven Effekte.
- Bei geförderten Weiterbildungen für Beschäftigte erhöhen sich Beschäftigungsdauern und Einkommen besonders bei Frauen, da deren Weiterbildungen häufiger auf einen anerkannten Ausbildungsabschluss zielen, als dies bei Männern der Fall ist.
- In Deutschland sind Weiterbildungsteilnahmen sehr ungleich verteilt. Das gilt auch für Förderungen beruflicher Weiterbildungen. Relativ arbeitsmarktnahe Personen bilden sich häufiger weiter, Personen mit längeren und häufigeren Arbeitslosigkeitsphasen seltener.
- Die Unsicherheit über finanzielle Erträge und der längere Verzicht auf ein reguläres Einkommen sind für viele potenzielle Teilnehmende wichtige Ausschlusskriterien. Auch geben viele an, das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein oder Angehörige betreuen zu müssen. Viele Beschäftigte schätzen außerdem ihre Qualifikation als ausreichend ein oder geben an, dass der Arbeitgeber Weiterbildung nicht unterstütze.
- Finanzielle Anreize wie Prämien oder monatliche Zahlungen zum Lebensunterhalt erhöhen die Weiterbildungsbereitschaft.
- Seit 2019 wurden die Fördermöglichkeiten für Beschäftigte erweitert. Obwohl die Förderung nun prinzipiell allen Beschäftigten offensteht, die vom Strukturwandel betroffen sind oder einen Engpassberuf anstreben, haben sich deren Eintritte in Qualifizierungen seitdem nicht überdurchschnittlich erhöht. Auch die Struktur der Geförderten hat sich kaum verändert.
- Weniger als jeder zehnte Betrieb hat die Förderung bislang in Anspruch genommen. Vielen Betrieben sind die Fördermöglichkeiten gar nicht bekannt. Zudem mangelt es oft an passenden Weiterbildungsangeboten oder der Aufwand der Beantragung erscheint zu hoch.
- Die bisherigen Reformen gehen in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere für den Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses für Geringqualifizierte und den mit steigender Betriebsgröße sinkenden Förderumfang, um betriebliche Mitnahmeeffekte zu beschränken. Richtig sind auch die generellen Fördermöglichkeiten für Beschäftigte, die vom Strukturwandel betroffen sind oder einen Engpassberuf anstreben.
- Die bisherigen Förderbedingungen bei betrieblichen Weiterbildungen von Beschäftigten, beispielsweise die Mindeststundenzahl und dass die Inhalte nicht nur im betrieblichen Interesse sein dürfen, sollten aufrechterhalten werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden.
- Um die Teilnahmezahlen zu erhöhen, sollten die Fördermöglichkeiten bekannter und transparenter gemacht werden. Individuelle Kompetenzen und persönliche Neigungen sollten bei der Beratung noch stärker berücksichtigt werden. Dem Ausbau der Weiterbildungsberatungsstrukturen durch die BA kommt dabei eine wichtige Rolle zu.
- Um die Teilnahme an Weiterbildungen attraktiver zu machen, sollten die abschlussbezogenen Prämien für Arbeitslose durch ein erhöhtes monatliches Arbeitslosengeld während der Qualifizierung ergänzt werden. Weiteren Personengruppen, die in Weiterbildungen unterrepräsentiert sind, wie geringqualifizierten Beschäftigten in Helferjobs, könnten abschlussbezogene Weiterbildungen ermöglicht werden, indem sie dann monatliche Zahlungen zum Lebensunterhalt in angemessener Höhe bekämen.
- Es gilt, die Inanspruchnahme der Förderung zu stärken, die Selektivität bei den Zugängen in Weiterbildung zu reduzieren und die Vergleichbarkeit von Bildungsmaßnahmen zu verbessern.

Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit

- Die registrierte Arbeitslosigkeit sank in den Jahren 2010 bis 2019 um etwa 30 Prozent – von knapp 3,3 auf unter 2,3 Millionen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ging um 23 Prozent zurück, also etwas weniger als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Im Jahr 2020 wurde die rückläufige Entwicklung durch die Covid-19-Pandemie gestoppt. Bis Ende des Jahres 2020 stieg die Arbeitslosigkeit auf 2,7 Millionen an. Der Anstieg schlug sich zunächst vor allem im Bereich des SGB III nieder, also bei den Arbeitslosen, die überwiegend weniger als ein Jahr arbeitslos sind. Allerdings nimmt mit zunehmender Dauer der Krise auch die Langzeitarbeitslosigkeit wieder zu: Im März 2021 wurden mit 1,03 Millionen Personen knapp 323.000 mehr Langzeitarbeitslose erfasst als im März 2020.
- Arbeitsmarktpolitik kann durch verschiedene Maßnahmen dazu beitragen, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren. Sie setzen sowohl bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit als auch beim Verbleib in Beschäftigung an.
- Die meisten arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen haben positive Effekte auf die Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten – jedoch nur dann, wenn sie für den richtigen Personenkreis eingesetzt werden. Weiterbildungsmaßnahmen tragen dazu bei, die Qualifikation von Arbeitslosen und Beschäftigten dem Bedarf der Wirtschaft anzupassen. Eingliederungszuschüsse mindern die Lohnkosten, kompensieren gegebenenfalls vorübergehende Produktivitätsnachteile und geben Unternehmen die Gelegenheit, die Eignung geförderter Menschen zu überprüfen. Dabei sollten aber Mitnahmeeffekte – eine Einstellung wäre auch ohne die Förderung erfolgt – möglichst vermieden werden.
- Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten senken die Such- und Stellenbesetzungskosten am Arbeitsmarkt. Häufigere Treffen mit Vermittlungsfachkräften tragen dazu bei, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Sperrzeiten und Sanktionen bewirken einen schnelleren Übergang von Leistungsbeziehenden in Beschäftigung – wobei aber nachteilige Effekte auf die Qualität der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse auftreten können.
- Das Entstehen von Arbeitslosigkeit lässt sich reduzieren, wenn es gelingt, Entlassungen zu vermeiden und Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren. Eine zentrale Rolle hatte in der Covid-19-Pandemie dabei der massenhafte Einsatz von Kurzarbeit. Der Höchstwert wurde im April 2020 mit knapp sechs Millionen Menschen in Kurzarbeit erreicht.
- Besondere Herausforderungen stellen sich bei Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden in der Grundsicherung (SGB II). Bei ihnen liegen häufig Vermittlungshemmnisse wie eine niedrige formale Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen vor, und ihre letzte Erwerbstätigkeit liegt bereits länger zurück. Geförderte Beschäftigung kann kurzfristig die Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und längerfristig Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Besonders für Frauen ist es oft schwierig, eine Erwerbstätigkeit mit der Betreuung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen zu vereinbaren. Hier sind passgenaue und individualisierte Unterstützungsmaßnahmen erforderlich.
- Viele Beschäftigungsaufnahmen aus der Grundsicherung heraus sind nur von kurzer Dauer. Bestimmte Branchen wie die Zeitarbeit bieten zwar einen schnellen, jedoch häufig nicht dauerhaften Einstieg in Beschäftigung. Die Beschäftigungsstabilität steigt dabei mit der schulischen und beruflichen Bildung.
- Eine Veränderung der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung kann die Erwerbsbeteiligung erhöhen und damit auch Arbeitslosigkeit reduzieren. Sie sollte daher in Betracht gezogen werden. Allerdings ist es nicht einfach, neue Regelungen zu finden, die keine Personen schlechter stellen, das verfügbare Einkommen bei einer Ausweitung der Beschäftigung spürbar steigern, keine hohen Zusatzkosten entstehen lassen und die Zahl der SGB-II-Leistungsbeziehenden nicht deutlich erhöhen. Auch Wechselwirkungen mit den vorrangigen Leistungen Wohngeld- und Kindergeldzuschlag sind zu beachten.

Arbeitsmarktintegration von Älteren

- Die Erwerbsbeteiligung Älterer ist deutlich gestiegen. Lag die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen 2004 bei rund 50 Prozent, erreichte sie im Jahr 2019 knapp 77 Prozent. Bei der Erwerbsbeteiligung werden Erwerbstätige und Erwerbslose betrachtet. Nach IAB-Prognosen wird die Erwerbsbeteiligung Älterer auch in den kommenden Jahren steigen, jedoch ab 2030 auf dem dann erreichten Niveau verharren.
- Im internationalen Vergleich lag die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen im Jahr 2018 in Deutschland mit 71,5 Prozent zehn Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt von 61,5 Prozent. Sowohl im OECD-Vergleich als auch im Vergleich zu Jüngeren verzeichnet die Erwerbstätigenquote Älterer in Deutschland über die letzten 25 Jahre den höchsten Anstieg.
- Die zunehmende Erwerbsbeteiligung Älterer äußert sich darüber hinaus in einem wachsenden Anteil erwerbstätiger rentenberechtigter Personen. Diese Entwicklung ist auch auf eine gestiegene betriebliche Nachfrage zurückzuführen. Wollten Betriebe 2015 noch gut ein Viertel ihrer rentenberechtigten Beschäftigten halten, hatte sich dieser Anteil bis 2018 mehr als verdoppelt.
- Die Arbeitslosenquoten der über 55-Jährigen sind bis zur Corona-Krise stetig zurückgegangen. Ältere haben insgesamt ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, als Jüngere, zugleich aber auch schlechtere Chancen, aus Arbeitslosigkeit eine Stelle zu finden. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nimmt mit dem Alter zu. 2020 waren gut 41 Prozent der älteren Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos.
- Mit Blick auf den demografischen Wandel sind Erhalt und weiterer Ausbau der Erwerbsfähigkeit Älterer mitentscheidend, um einer substanziellen Schrumpfung des Angebotes an Arbeitskräften langfristig entgegenzuwirken. Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration Älterer sollte bereits bei den jüngeren Kohorten ansetzen. Um der betrieblichen Nachfrage auch längerfristig gerecht werden zu können, kommt es hier auf gute Bildung und Ausbildung, kontinuierliche Weiterbildung und gesundheitliche Vorsorge an.

Inklusion

- Die Arbeit der Arbeitsagenturen und Jobcenter war 2020 pandemiebedingt stark eingeschränkt. Das galt auch für die Reha-Beratung, den Ärztlichen und Psychologischen Dienst sowie für die Berufsberatung in den (Förder-)Schulen. Da zudem die (Förder-)Schulen zeitweise keinen Präsenzunterricht anbieten konnten, sind die Zugangszahlen in die berufliche Rehabilitation gesunken. Begutachtungen müssen zügig nachgeholt werden und es ist darauf zu achten, dass Personen nicht durchs Raster fallen.
- Die Maßnahmedurchführung in den Bildungseinrichtungen der beruflichen Rehabilitation wurde 2020 vielfach auf eine digitale Kommunikation umgestellt. Die Einrichtungen sehen einerseits große Chancen der Digitalisierung als Ergänzung des Angebots. So ist beispielsweise die Videotelefonie gut einsetzbar für Sprachbeeinträchtigte und Hörgeschädigte. Sie ermöglicht auch eine flexiblere Qualifizierung für Personen in Teilzeitmaßnahmen und mit krankheitsbedingten Ausfällen. Zudem erleichtert sie die Kommunikation mit Geförderten sowie den Betrieben bei größerer räumlicher Entfernung.
- Andererseits betonen die Einrichtungen die Notwendigkeit der Durchführung in Präsenz. Viele Teilnehmende verfügen nicht über die notwendige technische Ausstattung und Arbeitsumgebung. Fehlende Medienkompetenz kann ebenfalls ein Problem sein. Zudem ist virtuell oft nicht erkennbar, welche Unterstützungsleistungen während der Maßnahme benötigt werden. Das behindert die psychologische Betreuung, die Vermittlung sozialer Kompetenzen und die Leistungsbeurteilung, die erforderlich ist, um zu prüfen, ob eine Maßnahme wirklich die passende ist.
- Das betriebliche Angebot an Praktikums- und Ausbildungsplätzen ist in Pandemiezeiten zurückgegangen. Hier sowie bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen muss noch stärker darauf hingearbeitet werden, die Betriebe zu ermutigen, Menschen mit Behinderungen bei ihrer Einstellungspolitik zu berücksichtigen. Mehr denn je ist es wichtig, auf die Möglichkeiten der staatlichen Förderung hinzuweisen. Es sollte in Betracht gezogen werden, Betriebe finanziell zu belohnen, die die Schwerbehindertenquote übererfüllen.

Weitere Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

- Bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen nimmt Deutschland im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Mögliche Reserven bestehen insbesondere in einer besseren Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen, deren altersspezifische Erwerbsbeteiligung durchweg um 10 bis 20 Prozentpunkte unter der Quote gleichaltriger deutscher Frauen liegt. Für ihre gesellschaftliche und berufliche Integration kommt neben der Qualifikation insbesondere auch dem Spracherwerb eine wichtige Rolle zu.
- Die Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenzugangsalters führte zu einer substantiellen Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Frauen, die aber hinter der der älteren Männer trotzdem zurückbleibt. Hier könnten Anreize gesetzt werden, die einen längeren Verbleib im Berufsleben begünstigen.
- Fast die Hälfte der Erwerbstätigen in Deutschland sind Frauen. Der hohe Anteil von Frauen, die Teilzeit arbeiten (rund 60 Prozent), führt jedoch zu einer ausgeprägten Arbeitszeitlücke zwischen Frauen und Männern.
- Frauen können ihre Erwerbswünsche zum Teil nicht vollständig umsetzen. Fast jede zehnte teilzeitbeschäftigte Frau würde gerne ihre Arbeitszeit erhöhen – im Schnitt um zwölf Wochenstunden.
- Auch wenn die Potenziale der arbeitssuchenden oder beschäftigten Frauen zur Nachfrage der Betriebe passen, können sie nur dann vollständig ausgeschöpft werden, wenn entsprechende Rahmenbedingungen gegeben sind. So brauchen Eltern geeignete Kinderbetreuungslösungen, familienkompatible Arbeitsbedingungen und eine partnerschaftliche Aufgabenteilung in der Familie, damit beide Elternteile im gewünschten Umfang am Erwerbsleben teilhaben können.
- Darüber hinaus beeinflussen institutionelle Regelungen wie Minijobs, die Familienversicherung in der Krankenversicherung oder das Ehegattensplitting das Arbeitsangebot und begünstigen eine klassische Arbeitsteilung. Reformen sollten darauf abzielen, mehr Anreize zur Ausweitung einer Beschäftigung über einen Minijob hinaus bei den Zweitverdienenden zu setzen.

Exkurs: Gender-Pay-Gap

- Die Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern verhärten seit Jahren trotz leichten Rückgangs auf einem hohen Niveau. In Deutschland haben Frauen im Jahr 2020 durchschnittlich 18 Prozent weniger verdient als Männer, zeigt ein Vergleich der Bruttostundenverdienste. Der unbereinigte Gender-Pay-Gap ist damit höher als im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten.
- In Ostdeutschland ist der Gender-Pay-Gap deutlich geringer als in Westdeutschland.
- Frauen und Männer sind vielfach in unterschiedlichen Berufen, Positionen und Branchen tätig. Berufe, die häufiger von Frauen gewählt werden, werden oftmals auch geringer bezahlt als männerdominierte Berufe.
- Bei vergleichbarer Qualifikation, Tätigkeit und gleichem Alter verdienen Frauen sechs Prozent weniger (bereinigter Gender-Pay-Gap). Dieser verbleibende Unterschied ist unter anderem durch Erwerbsunterbrechungen zu erklären.
- Erwerbsunterbrechungen wegen Erziehungspausen, Pflegezeiten oder auch Teilzeitarbeit kommen bei Frauen häufiger vor als bei Männern. Die geringere Berufserfahrung schlägt sich in geringeren Chancen auf einen beruflichen Aufstieg sowie in niedrigeren Verdiensten nieder.
- Der Ausbau der Kinderbetreuung kann dazu beitragen, dass beide Eltern in Erziehungsphasen Arbeit und Familie besser in Einklang bringen und so Lohneinbußen von Frauen vermieden werden. Zu fördern sind auch partnerschaftliche Arbeitszeitmodelle, die es beiden Elternteilen erlauben, sich gleichermaßen in die Erwerbs- und Familienarbeit einzubringen.
- Eine Reform des Ehegattensplittings ist ein weiterer Ansatz, um die Gleichstellung von Müttern und Vätern hinsichtlich Erwerbsbeteiligung und Verdienstchancen zu fördern.
- Auch Betriebe sind in den Blick zu nehmen: Der Anteil von Frauen in der ersten Führungsebene privatwirtschaftlicher Betriebe lag 2018 bei 26 Prozent und hat sich seit 2016 nicht verbessert. Karrierehindernis sind auch hier Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitphasen. Familienfreundliche Maßnahmen in Betrieben, wie die Unterstützung bei der Kinderbetreuung, können Erwerbsunterbrechungen reduzieren.

Migration und Integration

- Die Arbeitsmigration wird künftig sehr viel stärker als bisher auf Drittstaaten entfallen, die Migration aus den Mitgliedsstaaten der EU wird stark zurückgehen. Der demografische Wandel betrifft auch die EU-Länder, aus denen bislang viele Menschen nach Deutschland kommen. Zudem sinken die Migrationsanreize durch das steigende Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern.
- Umfang und Erfolg der Arbeitsmigration hängen zukünftig wesentlich von der Steuerung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten ab. Der Gesetzgeber hat dem grundsätzlich durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz Rechnung getragen.
- Die Regelungen für die Einwanderung zu Erwerbszwecken wurden in der Vergangenheit mit rund 60.000 Zuzügen pro Jahr nur wenig genutzt. Aufgrund der Covid-19-Pandemie können die Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes heute noch nicht beurteilt werden. Erste Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass auch die neuen Regelungen nicht im erhofften Umfang genutzt werden. Sollte sich dies für die Zeit nach der Überwindung der Krise bestätigen, wäre eine Überprüfung der Regelungen im Hinblick auf ihre Wirkungen bezüglich Umfang und Struktur der Migration und der Arbeitsmarktintegration notwendig.
- Vor allem die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig dürfte eine der wesentlichen Hürden sein. Vereinfachte Verfahren oder andere Kriterien nach dem Vorbild anderer Einwanderungsländer sind hier in Betracht zu ziehen.
- Die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist der zentrale Schlüssel für gesellschaftliche und soziale Teilhabe, aber auch für den Beitrag des Bevölkerungsteils mit Migrationshintergrund zur gesamtwirtschaftlichen Produktion und zum fiskalpolitischen Saldo der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme.
- Von 2010 bis 2019 sind die Erwerbstätigenquoten von Personen mit Migrationshintergrund um neun Prozentpunkte gestiegen, bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund um acht Prozentpunkte. Allerdings waren die Erwerbstätigenquoten von Personen mit Migrationshintergrund 2019 mit 69 Prozent elf Prozentpunkte geringer als von Personen ohne Migrationshintergrund. Die Diskrepanz fällt deutlich niedriger aus, wenn für das geringere Lebensalter der Personen mit Migrationshintergrund kontrolliert wird. Auch steigen die Erwerbstätigenquoten von Personen mit Migrationserfahrung mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland.
- Die Erwerbstätigenquoten unterscheiden sich stark nach Zuzugswegen und Herkunftsländern: Während die Erwerbstätigenquoten von Migrantinnen und Migranten aus dem gemeinsamen Binnenmarkt und den Hocheinkommensländern in der OECD vergleichbar sind mit denjenigen von Personen ohne Migrationshintergrund, sind sie bei Geflüchteten besonders niedrig.
- Das Gendergefälle in den Erwerbstätigenquoten ist bei Personen mit Migrationshintergrund stärker ausgeprägt als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Dies gilt gegenwärtig besonders stark für die Geflüchteten.
- Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten wird durch die Rechtssicherheit der Aufenthaltstitel, gute deutsche Sprachkenntnisse, die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, den Transfer von Berufserfahrung und anderen Qualifikationen in den deutschen Arbeitsmarkt sowie den Erwerb von Berufsabschlüssen in Deutschland gefördert. Einen wichtigen Beitrag leisten auch die Arbeitsvermittlung und die Nutzung persönlicher Netzwerke bei der Arbeitsuche.
- Der Ausbau der Sprachförderung schon im Ausland und die Erweiterung des Angebots von berufsbegleitenden Sprachprogrammen in Deutschland sollten in Betracht gezogen werden.
- Durch eine Novellierung des rechtlichen Rahmens für die Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung könnte die Planungssicherheit für die Betroffenen und die Betriebe erhöht werden.
- Empfehlenswert ist auch ein weiterer Ausbau der internationalen Arbeitsvermittlung und -rekrutierung, beispielsweise im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen.
- Ein besonderes Augenmerk gelten sollte dem Ausbau der gezielten Förderung von erwerbslosen Migrantinnen, insbesondere von geflüchteten Frauen.

2.3 Soziale Sicherung

Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) übernimmt eine Vielzahl unterschiedlicher sozialstaatlicher Aufgaben. Zuvorderst dient sie der Existenzsicherung und soll erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und weiteren Personen in deren Bedarfsgemeinschaft ein Leben ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Hiermit sind nicht nur Aspekte der materiellen Versorgung, sondern auch der kulturellen und sozialen Teilhabe angesprochen.
- Gleichzeitig hat sie zum Ziel, die Menschen zu befähigen, wieder selbst für sich zu sorgen, nach Möglichkeit über die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung. Hierzu wird beispielsweise in die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit investiert oder durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützt.
- Dabei müssen ganz unterschiedliche individuelle Lebenslagen adressiert werden. Die Grundsicherung fungiert damit allgemein als letztes Sicherungsnetz für breite Schichten der Bevölkerung, die Überwindung der Bedürftigkeit setzt jedoch sehr individuelle Herangehensweisen voraus.

Hinzuverdienstregelungen

- Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Hinzuverdienstregelungen. Es gilt, höhere Monatsverdienste attraktiver zu machen als bisher. Derzeit besteht ein massiver Fehlanreiz, nur wenige Stunden zu arbeiten: Niedrige Verdienste bis 100 Euro werden gar nicht auf die Grundsicherung angerechnet, darüber hinausgehende Einkommen aber mit 80 bis 100 Prozent. Durch eine Anpassung der Hinzuverdienstregelungen zugunsten höherer Monatsverdienste könnte das Arbeitsangebot der Grundsicherungs-Leistungsbeziehenden insgesamt gesteigert und die Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung gefördert werden.
- Eine entsprechende Neuregelung würde allerdings – insbesondere, wenn keine Personen schlechter gestellt werden sollen – erhebliche Zusatzkosten bei Bund und Kommunen verursachen. Zudem würde die Zahl der Grundsicherungs-Leistungsberechtigten deutlich steigen, weil dann auch Beschäftigte mit niedrigem Einkommen, die bislang keinen Grundsicherungsanspruch haben, leistungsberechtigt würden. Bisher zielten die politischen Bemühungen dagegen darauf ab, die vorrangigen Leistungen des sozialen Sicherungssystems auszubauen, wie Wohngeld und Kinderzuschlag.
- Um höhere Monatsverdienste für Grundsicherungsbeziehende attraktiver zu machen, ohne gleichzeitig die Zahl der Leistungsberechtigten deutlich anwachsen zu lassen, müsste die

Einkommensschwelle, ab der der Bezug von Grundsicherungsleistungen überwunden wird, reduziert werden. Die Einführung einer eigenständigen Leistung für erwerbstätige Leistungsbeziehende im Sinne eines Erwerbszuschusses wäre eine Lösung für dieses Dilemma. Ein Ausbau des Wohngelds käme ebenfalls in Betracht. Eine Erhöhung des Kinderzuschlags würde wie die Einführung einer Kindergrundsicherung einen Teil der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern aus dem Grundsicherungsbezug herauslösen.

Eingliederungsvereinbarungen

- Bei einer Reform der Grundsicherung wäre zudem eine Flexibilisierung des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen angeraten. In der Eingliederungsvereinbarung ist festgelegt, welche Bemühungen Grundsicherungsbeziehende bezüglich ihrer Erwerbsintegration unternehmen sollen und wie das Jobcenter sie dabei unterstützt.
- Prinzipiell können Eingliederungsvereinbarungen durchaus ein sinnvolles Instrument sein: Forschungsbefunden des IAB zufolge begünstigt der Abschluss einer solchen Vereinbarung eine intensivere Arbeitsuche durch die Leistungsbeziehenden.
- Befragungen von Integrationsfachkräften zeigen allerdings, dass die Eingliederungsvereinbarungen teils schwer verständlich sind, zu umfangreich ausfallen und nur selten gemeinsam mit den Leistungsbeziehenden erarbeitet werden. Dementsprechend fällt die Akzeptanz ihrer Inhalte oft gering aus. Die Eingliederungsvereinbarungen sollten daher flexibler gehandhabt und verständlicher formuliert werden. Letzteres scheitert bisher vor allem daran, dass sie eine juristisch korrekte Rechtsfolgenbelehrung beinhalten, damit bei Nichteinhalten der Verpflichtungen der Leistungsbeziehenden Sanktionen folgen können. Dieser juristisch formulierte Teil sollte in ein separates Dokument ausgelagert werden.

- Darüber hinaus sind Eingliederungsvereinbarungen nicht in allen Fällen sinnvoll. Anstelle der bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sollte das ins Ermessen der Integrationsfachkräfte gestellt werden.

Sanktionen

- Bei den Sanktionen steht eine gesetzliche Neuregelung in jedem Fall an. Forschungsergebnissen zufolge nehmen Leistungsbeziehende im Schnitt wegen einer Sanktion zwar schneller eine Beschäftigung auf, die Qualität der Beschäftigung sowie die langfristigen Eingliederungschancen können

dabei jedoch beeinträchtigt sein. Hohe Sanktionen schränken zudem die Lebensbedingungen der Betroffenen stark ein.

- Die aufgrund des Bundesverfassungsgerichts-Urteils vom November 2019 anstehende gesetzliche Neuregelung kann helfen, solche unerwünschten Nebenwirkungen zu vermeiden und wichtige Anreize zur Mitwirkung zu erhalten. Bei wiederholten Pflichtverletzungen sollte eher die Sanktionsdauer verlängert als der Kürzungsbetrag erhöht werden. Das Ausmaß der Sanktionen könnte zudem stärker mit der Art des Verstoßes variieren. Beispielsweise wären relativ strenge Sanktionen bei einer abgelehnten Arbeitsaufnahme denkbar. Die Ablehnung einer Fördermaßnahme ohne unmittelbare Integrationswirkung könnte hingegen weniger stark sanktioniert werden.

Soziale Teilhabe

- Trotz einer Verbesserung im Verlauf der 2010er Jahre bestehen im Bereich der sozialen Teilhabemöglichkeiten noch Versorgungsdefizite. So können sich die Leistungsbeziehenden viele Aktivitäten wie Kino, Essengehen oder das Einladen von Freunden zum Essen finanziell nicht leisten, die für das Gros der Bevölkerung ein selbstverständlicher Bestandteil ihrer Alltagsgestaltung sind. Auch zeigt sich, dass die Versorgung sich mit der Dauer im Grundsicherungsbezug verschlechtert.
- Bei den Regelsätzen für die SGB-II-Leistungen sollten solche Aspekte der sozialen Teilhabe zukünftig stärker Berücksichtigung finden.
- Die Grundversorgung mit lebenswichtigen Gütern wie Lebensmitteln, Kleidung und Wohnung ist dagegen bereits heute in fast allen Fällen gesichert, zeigen Analysen der materiellen Lage von Leistungsbeziehenden.

Nicht-Inanspruchnahme

- Das IAB schätzt, dass gut ein Drittel aller potenziell Anspruchsberechtigten ihren Grundsicherungsanspruch nicht realisieren. Die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme ist umso höher, je geringer die Anspruchshöhe ausfällt. Der mit der Antragstellung verbundene Aufwand dürfte das Haupthindernis sein. Problematisch ist die Nicht-Inanspruchnahme vor allem dann, wenn der Anspruch hoch ist.
- Eine vollständige Vermeidung der Nicht-Inanspruchnahme ist nicht realistisch, wenn man nicht die Bedürftigkeitsprüfung und das Prinzip des Förderns und Forderns aufgeben will. Dies würde jedoch die gesellschaftliche Akzeptanz des Hilfesystems gefährden und sich nachteilig auf die Bereitschaft auswirken, an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit mitzuwirken.

Kindergrundsicherung

- Vorschläge zur Einführung einer Kindergrundsicherung zielen auf eine Verbesserung der materiellen Lebenssituation von Kindern und damit auch auf eine Stärkung ihrer sozialen Teilhabe. Zudem sollen Familien mit geringem Erwerbseinkommen dadurch von der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) unabhängig werden.
 - Im Juni 2020 waren ca. 1,7 Millionen Kinder unter 15 Jahren in der Grundsicherung.
 - Vorschläge zur Einführung einer Kindergrundsicherung beinhalten neben einer Kindergelderhöhung zumeist eine bedarfsgeprüfte Komponente, die nicht von den Jobcentern administriert werden soll.
 - Von einer Kindergeldanhebung profitieren neben unteren Einkommensschichten vor allem Familien in mittleren Einkommensgruppen. Je nach Ausgestaltung der Einkommensanrechnung bei der bedarfsgeprüften Komponente konzentriert sich diese Leistung auf Familien am unteren Einkommensrand und wäre daher zielgenauer als eine Kindergelderhöhung. Dies würde auch für eine Erhöhung der Kinderregelsätze im SGB II gelten.
 - Bei der Einführung einer Kindergrundsicherung ist zu bedenken, dass eine pauschalisierte Leistung unter Umständen niedriger als die einem Kind im SGB II insgesamt zustehenden Leistungen ausfallen kann. Zudem dürften viele Eltern, insbesondere Alleinerziehende, auch nach der Einführung einer Kindergrundsicherung im SGB II verbleiben.
 - Überdies ist zu beachten, dass eine Kindergrundsicherung zumeist als passive Leistung konzipiert ist, und die bestehende Grundsicherung neben Geldleistungen auch den Zugang zu sozialen Diensten und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beinhaltet. Eine hohe Kindergrundsicherung würde zwar Familien mit geringem Erwerbseinkommen wie intendiert aus dem Grundsicherungsbezug hinausführen. Damit wären diese aber auch für Aktivierungsansätze nicht mehr erreichbar.
-

Sozialer Arbeitsmarkt

- Mit der Förderung nach §16i SGB II wurde im Jahr 2019 ein Instrument geschaffen, das der Idee eines Sozialen Arbeitsmarkts nahekommt. Es richtet sich an arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte und soll ihnen den Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und den darüber vermittelten Teilhabemöglichkeiten eröffnen. Damit rückt eine Personengruppe in den Fokus, für die vorher keine adäquate Fördermöglichkeit existierte.
- Aus Sicht der Jobcenter, die im Rahmen der begleitenden IAB-Evaluation befragt wurden, schließt die Förderung nach §16i SGB eine Lücke im Förderportfolio des SGB II. Die Einführung von §16i bewerten sie daher als positive Weiterentwicklung des Förderangebots.
- Die Förderung erreichte nahezu ausschließlich die Zielgruppe des Instruments. So wurden überwiegend besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert. Zukünftig sollten Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie Frauen stärker berücksichtigt werden. Beide Gruppen sind unter den Geförderten bislang unterproportional vertreten.
- Nach Auskunft von Geförderten, ihren Coaches und Arbeitgebern besteht ein großer Bedarf an der beschäftigungsbegleitenden Betreuung. Gleichwohl weisen die Befragungsergebnisse auf Verbesserungsbedarf hin. Dazu gehört vor allem, dass das Betreuungsangebot auch tatsächlich die gesamte geförderte Beschäftigungsdauer über zur Verfügung stehen sollte. So können etwaige Krisensituationen frühzeitig identifiziert und produktiv bewältigt werden. Weiterhin sollten unfreiwillige personelle Wechsel auf Seiten des Coaches möglichst vermieden werden, um das – für ein erfolgreiches Arbeitsbündnis unerlässliche – Vertrauensverhältnis zu den Geförderten nicht zu destabilisieren. Schließlich sollte ein stärkeres Augenmerk auf die fachliche Eignung der Coaches für die anspruchsvolle Dienstleistung gelegt werden.

Soziale Absicherung Selbständiger

- Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass vielen Selbständigen, vor allem Kleinstunternehmen sowie Soloselbständigen, eine Absicherung gegen unerwartete Einkommensverluste fehlt.
- Gründerinnen und Gründer können sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern, sofern sie vor der Gründung als Beschäftigte in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichert waren. Dieses Versicherungsangebot haben aber zuletzt nur wenige genutzt: 2019 schlossen 2.900 Gründerinnen und Gründer die Versicherung ab, 2020 waren es 3.300.
- Sollen Selbständige breiter in die soziale Sicherung einbezogen werden, könnte die bestehende Versicherung weiterentwickelt werden, um eine bedarfsgerechte Absicherung zu ermöglichen und die Attraktivität der Versicherung für Selbständige zu steigern.
- Eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen wäre sinnvoll. So sollte beispielsweise die Frist, innerhalb derer sich Gründerinnen und Gründer versichern können, von derzeit drei auf sechs Monate verlängert werden. Zudem wäre zu überlegen, ob die Versicherungsmöglichkeit weiterhin eng an eine vorher bestehende Versicherung geknüpft werden muss.
- Bislang zahlen alle Selbständigen die gleichen Beiträge – abgesehen von einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland. Die Höhe des Arbeitslosengelds hingegen variiert. Abhängig von der Dauer der Selbständigkeit bemisst sich das Arbeitslosengeld entweder am früheren Lohn oder an einem Durchschnittslohn, der anhand der Beschäftigung ermittelt wird, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit richten würden. Bei Versicherungsabschluss besteht daher Unsicherheit über die Höhe des zu erwartenden Arbeitslosengelds.
- Anders als bisher sollten sich Beiträge zur und Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung am Äquivalenzprinzip orientieren. Das würde die Versicherung auch für Personen mit geringem erwartetem Einkommen interessanter machen.
- Generell ließe sich die Versicherung über geringere Beiträge attraktiver gestalten. Vorstellbar wäre hier neben dauerhaft niedrigeren Beiträgen etwa eine länger andauernde Beitragsreduktion zu Beginn der Selbständigkeit. Eine solche Förderung sollte aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, zu dem Selbständige über ihre Steuerzahlungen beitragen.
- Die Versicherungsbeiträge sollten sich am Einkommen orientieren, sodass finanzielle Belastungen entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit entstehen. Die Leistungen anhand der Beiträge zu bemessen sichert zudem das individuelle Einkommensniveau besser ab als die aktuelle Regelung.

Zugangsvoraussetzungen und Bezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung

- Fast 60 Prozent der Arbeitslosen beziehen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Nicht zuletzt deswegen zielen viele Reformvorschläge darauf ab, die Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III wieder zu stärken. Dabei geht es insbesondere darum, die Anspruchsvoraussetzungen zu lockern und die Bezugsdauer zu verlängern.
- Wer Arbeitslosengeld beanspruchen möchte, muss sich arbeitslos melden und in den 30 Monaten vor der Meldung (Rahmenfrist) in aller Regel mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) versicherungspflichtig beschäftigt oder aus anderen Gründen versichert gewesen sein. Die maximale Bezugsdauer steigt mit dem Alter und beträgt bis zu 24 Monate.
- Längere Rahmenfristen haben insgesamt einen geringen Effekt auf die Zahl der zusätzlich Anspruchsberechtigten. Kürzere Anwartschaftszeiten würden die Zahl derjenigen, die zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten, hingegen deutlich stärker erhöhen. Sie würden für viele Personen aber nur zu relativ kurzen Anspruchsdauern führen. Häufigere Wechsel zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung dürften die Folge sein. Änderungen bei den Rahmenfristen oder den Anwartschaftszeiten hätten also lediglich in einem sehr begrenzten Umfang positive Wirkungen.
- Längere maximale Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes haben Verhaltenseffekte: Bei einer um einen Monat längeren maximalen Bezugsdauer verlängert sich die Zeit bis zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung im Mittel um zwei bis fünf Tage. Unabhängig von den Verhaltenseffekten entstehen zudem bei Versicherten, deren Bezug sonst geendet hätte, Kosten für den zusätzlichen Monat Arbeitslosengeldbezug. Im Mittel steigt die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs dadurch insgesamt um etwa zehn Tage. Dies hat erhebliche Effekte auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung und kann Beitragserhöhungen erfordern. Kurz vor dem Renteneintrittsalter kann eine ver-

längerte Bezugsdauer zudem zu einem verfrühten Beschäftigungsaustritt führen. Die Löhne bei der Aufnahme eines neuen Jobs sinken bei einer längeren Bezugsdauer geringfügig.

- Wenn man die Bezugsdauer an die Arbeitsmarktlage koppeln würde, wären Arbeitslose in Krisenzeiten besser abgesichert,

ohne konjunkturunabhängig unerwünschte Verhaltenseffekte zu verstärken. Eine andere Reformoption zur Stärkung der Arbeitslosenversicherung wären arbeitnehmerseitige Schadensfreiheitsrabatte bei den Versicherungsbeiträgen für langjährig Beschäftigte. Damit wären keine unerwünschten Verhaltenseffekte verbunden.

2.4 Arbeitsrechtlicher Rahmen

Befristungen

- Befristungen sind im Bestand mit unter zehn Prozent der Beschäftigten in Deutschland moderat verbreitet. Eine große Rolle spielen sie jedoch mit etwa 40 Prozent der betrieblichen Einstellungen bei Rekrutierung und Arbeitsmarkteintritt. Vor allem junge Menschen am Beginn des Erwerbslebens sind häufig befristet beschäftigt.
- Eine zentrale Zielorientierung in der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, einerseits Neueinstellungen und andererseits nachhaltige Beschäftigung zu fördern. Hinsichtlich dieser doppelten Zielorientierung sind befristete Verträge umstritten: Sie erleichtern den Arbeitgebern Einstellungen und damit den Beschäftigten den Zugang zum Arbeitsmarkt, führen aber nicht immer zu Übernahmen in eine unbefristete Beschäftigung.
- Reformvorschläge setzen üblicherweise am Arbeitsrecht an und versuchen Befristungen rechtlich einzuschränken. Eine zentrale Forderung der letzten Jahre war beispielsweise die Abschaffung sachgrundloser Befristungen. Es bestehen allerdings Zweifel, ob damit beide oben genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele zu erreichen wären: Betriebe könnten auf Leiharbeit, Werkverträge oder Befristungen mit Sachgrund ausweichen – oder gänzlich auf Einstellungen verzichten.
- Ein alternativer Ansatzpunkt bestünde darin, über ökonomische Anreize auf die betriebliche Rekrutierungspraxis Einfluss zu nehmen. So könnten die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bei befristeten Einstellungen gegenüber unbefristeten verteuert werden, um befürchtete Missbrauchsmöglichkeiten bei Befristungen zu begrenzen. Eine Steuerung befristeter Arbeitsverträge über differenzierte Beitragssätze wäre jedenfalls flexibler, moderater und risikoärmer, als sachgrundlose Befristungen abzuschaffen.

Minijobs

- Viele geringfügig Beschäftigte finden das Brutto-für-netto-Prinzip attraktiv. Betriebe schätzen die Flexibilität, die sie durch Minijobs erhalten.
- Dagegen stehen beispielsweise die mangelnde soziale Absicherung beim Wegfall des Minijobs und die häufig dem Niedriglohnbereich zuzurechnende Bezahlung. Die im Regelfall geringen Weiterbildungsmöglichkeiten führen dazu, dass Fachkräftepotenziale nicht genutzt werden. Die Verdienstschwelle von 450 Euro wirkt einer Ausweitung des Arbeitsangebots entgegen.
- Die Übergangschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind für geringfügig Beschäftigte relativ niedrig. Die Hoffnung auf eine Sprungbrettfunktion, dass Minijobs also nach dem Einstieg in Arbeit einen Aufstieg durch Arbeit ermöglichen, erfüllt sich sehr häufig nicht.
- Hinweise auf eine Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs zeigen sich in kleineren Betrieben und dort vor allem im Gastgewerbe sowie im Einzelhandel.
- Rechtlich zugesicherte Leistungen wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub werden in vielen Fällen nicht gewährt. Nach Befragungsergebnissen liegt dies zum Teil, aber nicht immer, an einer unzureichenden Informationslage der Beschäftigten und Betriebe.
- Eine Reform der Minijobs sollte in Richtung einer schrittweisen Eingrenzung gehen, wobei für bestehende Verträge ein Bestandsschutz sinnvoll wäre. Die Regelungen sollten darauf zielen, dass sich die geringfügige Beschäftigung auf diejenigen konzentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohnehin vergleichsweise geringe Vorteile bringen würde,

wie Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner. Für andere Personen könnte es eine Bagatellgrenze von beispielsweise 200 Euro monatlich geben, bis zu der keine Sozialversicherungsabgaben anfallen. Die steuerliche Privilegierung von Einkünften aus Minijobs ist nicht sinnvoll.

Mindestlohn

- Seit 2015 gibt es in Deutschland einen flächendeckenden Mindestlohn. Die wissenschaftlichen Studien zur Einführung des Mindestlohns zeigen deutliche Lohnsteigerungen für niedrig entlohnte Beschäftigte. Demgegenüber stehen – wenn überhaupt – nur sehr geringe negative Beschäftigungseffekte. Insgesamt kann die Mindestlohneinführung damit als Erfolg bewertet werden.
- Nachdem der Mindestlohn 2015 mit einer Höhe von 8,50 Euro eingeführt wurde, liegt er im zweiten Halbjahr 2021 bei 9,60 Euro, im ersten Halbjahr 2022 bei 9,82 Euro und im zweiten Halbjahr 2022 bei 10,45 Euro. Über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns entscheidet die Mindestlohnkommission, die paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt ist. So können die Interessen der Beschäftigten und der Arbeitgeber berücksichtigt werden.
- Während die Anhebungsschritte in den ersten Jahren nach der Mindestlohneinführung – verglichen mit der allgemeinen Lohnentwicklung – verhalten ausfielen, ist die bereits beschlossene Anhebung auf 10,45 Euro nach Ende der Corona-Pandemie deutlich höher. Die Anpassungen des Mindestlohns durch eine unabhängige Mindestlohnkommission haben sich bewährt und sollten politisch unbeeinflusst bleiben. Eine politisch gesetzte Erhöhung durch einen Eingriff des Gesetzgebers kann zu Arbeitsplatzverlusten führen.

