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

IAB·Forum

2/2015

Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Grenzerfahrung

Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Kontext

Über Grenzen blicken

Vom „kranken Mann" Europas zum „Deutschen Beschäftigungswunder" – durchgreifende Arbeitsmarktreformen zahlen sich aus. Dies zeigt sich nicht nur in Deutschland, sondern auch im internationalen Vergleich (S. 4).

An Grenzen stoßen

Asylbewerber frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen dieser Tage. Die Hürden für den Arbeitsmarkteinstieg sind allerdings hoch (S. 84).

Keine Grenzen kennen

„Wir wollen Transparenz und funktionsfähigere Arbeitsmärkte in ganz Europa." Wie das gelingen soll und welche Rolle die europäische Vernetzung dabei spielt, erzählt BA-Chef Frank-Jürgen Weise im Interview (S. 46).

Die Gesundheitswirtschaft als regionaler Beschäftigungsmotor

Der Gesundheitssektor gehört zu den wenigen Wirtschaftsbereichen, in denen die Beschäftigung – dank des demografischen Wandels – auch künftig kräftig wachsen dürfte. Immer mehr Regionen versuchen, sich als „Gesundheitsregionen" zu etablieren, um vom wachsenden Gesundheitsmarkt auch ökonomisch zu profitieren.

In dem Sammelband wird die Beschäftigungsentwicklung in den verschiedenen Teilbereichen der Gesundheitswirtschaft – das „klassische" Gesundheitswesen, der Handel sowie die medizinische Industrie – detailliert untersucht. Neben einer flächendeckenden Analyse für alle Bundesländer finden sich auch Einzelberichte für ausgewählte Bundesländer. Der abschließende Beitrag thematisiert den Wandel der Erwerbsformen im Pflegebereich und die Arbeitsbedingungen in der Kranken- und Altenpflege.

Dieter Bogai, Günter Thiele und Doris Wiethölter (Hg.)

Die Gesundheitswirtschaft als regionaler Beschäftigungsmotor

IAB-Bibliothek 355

www.wbv.de

WIR MACHEN INHALTE SICHTBAR

W. Bertelsmann Verlag 0521 91101-0 wbv.de

wbv

Editorial

Prof. Dr. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.
joachim.moeller@iab.de

Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Warum der Blick über die Grenze lohnt

Dass Grenzen trennen und verbinden können, ist keine neue Erfahrung, auch wenn der aktuelle Flüchtlingsstrom nach Europa im doppelten Sinn des Wortes eine „Grenzerfahrung" darstellt. Zugleich markieren Grenzen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Nationalstaaten. Dies gilt auch für den Arbeitsmarkt. „Grenzerfahrung" schien uns daher der passende Titel für ein Heft, das sich sowohl der internationalen Verortung des deutschen Arbeitsmarktes, als auch dem internationalen Vergleich widmet.

Einen Blick über unsere Grenzen wirft Ulrich Walwei auf Seite 4. Gezielte Arbeitsmarktreformen, so sein Fazit, haben sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern ausgezahlt. Italien hofft ebenfalls, mit dem „Jobs Act" seinen darbenden und tief gespaltenen Arbeitsmarkt zu beflügeln (vgl. den Beitrag von Concetta Mendolicchio und Regina Konle-Seidl auf Seite 14). Auch beim Thema „Langzeiterwerbslosigkeit" lohnt der Blick über den nationalen Tellerrand. Denn viele Menschen, die hierzulande zu den Langzeitarbeitslosen zählen, gelten andernorts beispielsweise als erwerbsunfähig (vgl. den Beitrag von Regina Konle-Seidl und Thomas Rhein auf Seite 26). Dass die offiziellen Zahlen nicht immer das ganze Bild zeigen, wird beim Thema „Jugendarbeitslosigkeit" ebenfalls deutlich. Richtig ist: In Südeuropa beträgt die Jugendarbeitslosigkeit teils fast 50 Prozent. Ist dort also jeder zweite junge Mensch arbeitslos? Mitnichten! Hans Dietrich löst das scheinbare Paradox auf Seite 32 auf. Lehrreich ist die internationale Perspektive auch für die Arbeitsverwaltung. So zeigen ausländische Praxiserfahrungen, wie sich die Integrationschancen von Arbeitslosen durch geeignete Ansprache der Arbeitgeber verbessern lassen – mehr dazu im Beitrag von Holger Bähr, Martin Dietz und Christopher Osiander auf Seite 38. Das Beispiel macht klar: Die Arbeitsverwaltungen in Europa können viel voneinander lernen. Wie dieser Lernprozess befördert werden kann, erläutert Frank-Jürgen Weise im Interview auf Seite 46. Gleichwohl scheint nicht jeder Vorschlag, der im europäischen Diskurs entsteht, wirklich zielführend, wie Enzo Weber am Beispiel der europäischen Arbeitslosenversicherung darlegt (Seite 54).

Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte bilden ein Kernelement der global vernetzten Wirtschaft. So ist die Zahl der Grenzpendler, insbesondere aus Polen und Tschechien, in den letzten Jahren rasant gestiegen, wie Anne Otto, Ingo Konradt und Jochen Stabler aufzeigen (Seite 62). Dies gilt ebenso für die hier ansässigen polnischen Arbeitsmigranten. Daher bilden Polen heute die zweitgrößte Gruppe ausländischer Beschäftigter in Deutschland (vgl. den Beitrag von Dieter Bogai und Doris Wiethölter auf Seite 68). Auch Auslandsinvestitionen schlagen sich auf dem Arbeitsmarkt nieder, wie Johannes Schäffler und Michael Moritz am Beispiel deutscher Investitionen in Tschechien zeigen (Seite 76). Eine besondere Herausforderung stellt die Integration von Asylbewerbern dar. Als Hemmnis erweist sich neben fehlenden Qualifikationen und Sprachkenntnissen auch die sogenannte Residenzpflicht, wie Axel Bülow und Parvati Trübswetter feststellen (Seite 84). Sarah und Stefan Bernhard befassen sich schließlich mit der Frage, wie sich die Löhne ausländischer Beschäftigter in Deutschland entwickelt haben (Seite 92).

Inhalt

Themenschwerpunkt „Europäisierung der Arbeitsmärkte“

04 **Arbeitsmarktreformen im internationalen Vergleich**
Deutschland hat die Nase vorn
von Ulrich Walwei

14 **Mit Reformen gegen die Jobmisere**
Rückenwind für den italienischen Arbeitsmarkt?
von Concetta Mendolicchio und Regina Konle-Seidl

26 **Langzeiterwerbslosigkeit im europäischen Vergleich**
Die offiziellen Zahlen zeigen nicht das ganze Bild
von Regina Konle-Seidl und Thomas Rhein

32 **Jugendarbeitslosigkeit in Europa**
Auf der Suche nach der richtigen Zahl?
von Hans Dietrich

38 **Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung in Europa**
Fortschritt durch Vernetzung
von Holger Bähr, Martin Dietz und Christopher Osiander

46 **„Es hilft nichts, Geld auf schlechte Strukturen und Prozesse zu werfen“**
Ein Gespräch mit Frank-Jürgen Weise
von Andrea Kargus und Martin Schludi

54 **Europäische Arbeitslosenversicherung**
Die Diagnose stimmt, die Therapie nicht
von Enzo Weber

62 **Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt**
Für wen sich das Pendeln lohnt
von Anne Otto, Ingo Konradt und Jochen Stabler

68 **Polnische Beschäftigte in Deutschland**
Beide Seiten profitieren
von Dieter Bogai und Doris Wiethölter

76 **Auslandsinvestitionen in Tschechien**
Gehen in Deutschland Jobs verloren?
von Johannes Schäffler und Michael Moritz

84 **Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern**
Früh übt sich, wer ein Meister werden will
von Axel Bülow und Parvati Trübswetter

92 **Lohnstrukturen von Ausländern**
Das Herkunftsland macht einen Unterschied
von Stefan Bernhard und Sarah Bernhard

Weitere Themen

108 **Löhne in der Kranken- und Altenpflege**
Regionale Unterschiede sind beträchtlich
von Dieter Bogai, Holger Seibert und Doris Wiethölter

Rubriken

20 **Publikationen**
Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

58 **Projekte**
Ausgewählte aktuelle Forschungsvorhaben des IAB im Überblick

82 **Presse**
Zitate aus dem Medienecho des IAB

100 **Personen**
Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute"

116 **Podium**
Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm

128 **In eigener Sache**
IAB-Forum geht online

128 **Impressum**

Arbeitsmarktreformen im internationalen Vergleich
Deutschland hat die Nase vorn

Seit Jahren vollzieht sich in Deutschland ein bemerkenswerter Aufschwung am Arbeitsmarkt. Dieser wird immer wieder mit den umfassenden Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2005 in Verbindung gebracht. Auch wissenschaftliche Befunde deuten darauf hin, dass das große Reformpaket zur Verbesserung der hiesigen Beschäftigungssituation beigetragen hat. Der internationale Vergleich liefert ebenfalls Indizien dafür, dass bestimmte Reformmaßnahmen positive Arbeitsmarktwirkungen entfalten können.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland wurde in der Vergangenheit grundlegend reformiert. Es ging zum einen darum, die Beschäftigung zu flexibilisieren, zum anderen darum, Erwerbspersonen zu aktivieren. Bis Anfang der letzten Dekade handelte es sich bei den entsprechenden Reformen freilich eher um „Trippelschritte".

In den Jahren von 2002 bis 2005 änderte sich dies grundlegend: Die Arbeitsmarktreformen, welche die damalige rot-grüne Bundesregierung in dieser Zeit unter der Überschrift „Agenda 2010" beziehungsweise „Hartz-Reformen" auf den Weg brachte, glichen durchaus einem „Big Bang". Mit ihnen wurde ein ganzes Bündel an umfassenden Maßnahmen verabschiedet, die sowohl auf Flexibilisierung und Aktivierung als auch auf einen besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt abzielten.

Das Reformpaket beinhaltete eine Flexibilisierung der Beschäftigung durch Ausnahmen beim Kündigungsschutz in Kleinbetrieben, gelockerte Regelungen für die Zeitarbeitsbranche und erleichterte Zugänge in Mini-Jobs. Damit wurde im Wesentlichen der Trend früherer Dekaden fortgeführt, in denen atypische Erwerbsformen schrittweise dereguliert wurden.

Auch im Hinblick auf die Aktivierung von Arbeitslosen führten diese Reformen bisherige Tendenzen fort – allerdings mit einer bisher nicht da gewesenen Konsequenz. So wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere verkürzt und die ehemals einkommensbezogene Arbeitslosenhilfe durch die strikt bedarfsabhängige Grundsicherung ersetzt. Die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt wurden gestärkt, insbesondere durch Strukturreformen bei der Bundesagentur für Arbeit und ihrer arbeitsmarktpolitischen Angebote.

Die Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland sank auch dank der Reformen spürbar

Sabine Klinger, Thomas Rothe und Enzo Weber führen in einem 2013 erschienenen IAB-Kurzbericht klare Indizien dafür an, dass diese umfassenden Reformen eine Trendumkehr am Arbeitsmarkt eingeleitet haben. Der anhaltend positive Beschäftigungstrend signalisiert eine wachsende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Sockelarbeitslosigkeit wurde vor allem zwischen 2005 und 2011 spürbar abgebaut. Dank der Reformen nahmen die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu, wovon sowohl Kurz- als auch Langzeitarbeitslose profitierten. Hinzu kam, dass Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage seither leichter und schneller zusammenfinden. Nach Einschätzung der Betriebe sind Arbeitsuchende beispielsweise eher bereit, eine weniger attraktive Beschäftigung aufzunehmen, als vor der Reform.

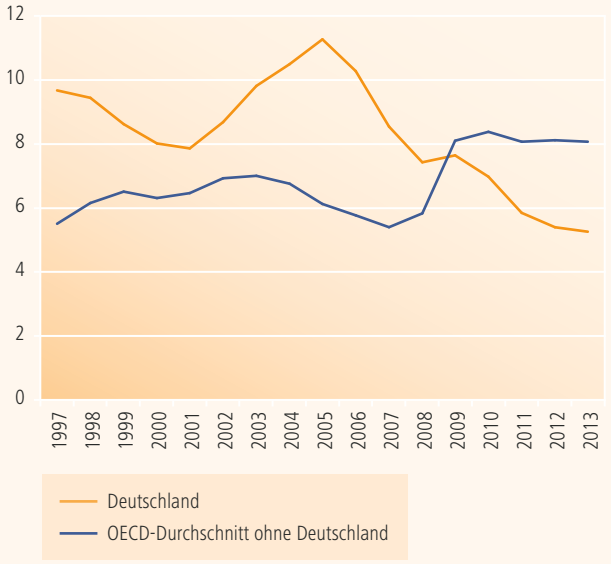
Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die positive Arbeitsmarktentwicklung durch weitere Faktoren begünstigt wurde. Dazu zählt insbesondere die moderate Lohnentwicklung während und nach der Reform. Dahinter stehen zum einen verantwortungsbewusste Tarifpartner, die dem Ziel der Beschäftigungssicherheit größere Priorität einräumten als hohen Reallohnsteigerungen. Zum anderen könnten die Reformen selbst die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer geschwächt haben, weil sie das Niveau und die Dauer von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit deutlich eingeschränkt haben. Profitiert hat der Arbeitsmarkt nicht zuletzt von der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes auf den Weltmärkten.

Die Ungleichheit zwischen Beschäftigten nahm nach den Reformen weiter zu

Während die Reformen den Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert haben, ist die Ungleichheit zwischen Beschäftigten nach den Reformen weiter gestiegen, insbesondere durch den Zuwachs an instabilen und gering entlohnten Formen der Beschäftigung. Ob diese Entwicklungen ursächlich auf die Reformen zurückzuführen sind, ist nicht klar. Denn vor den Reformen nahmen temporäre und weniger gut bezahlte Tätigkeiten deutlich stärker zu als nach den Reformen. Zwar kam es unmittelbar nach den Reformen noch einmal zu einem kräftigen Aufwuchs bei einzelnen Beschäftigungsformen. Dieser ist aber mittlerweile zum Erliegen gekommen.

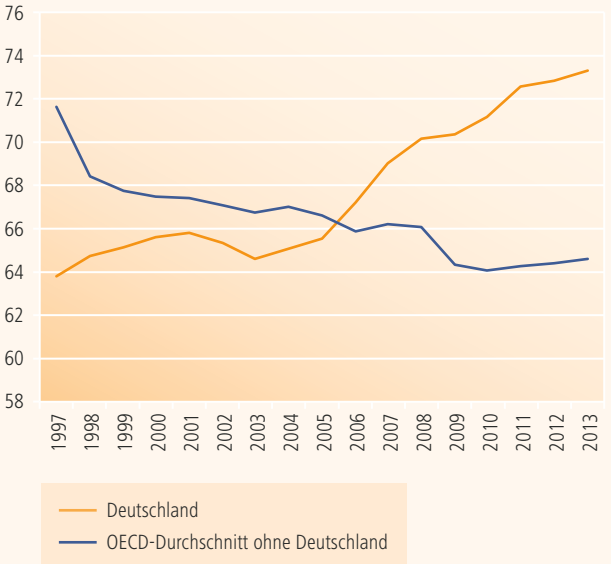
Insgesamt hat sich das Bild des deutschen Arbeitsmarktes in der letzten Dekade durch die Reformen grundlegend gewandelt. Galt Deutschland Mitte des letzten

Abbildung 1
Erwerbslosenquoten in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ohne Deutschland, 1997 bis 2013
in Prozent



Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich. ©IAB

Abbildung 2
Erwerbstätigenquoten in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ohne Deutschland, 1997 bis 2013
in Prozent



Quelle: OECD, eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich. ©IAB

Jahrzehnts noch als „kranker Mann" Europas, war spätestens mit der schweren, aber für den Arbeitsmarkt sehr glimpflich verlaufenen Wirtschafts- und Finanzkrise vom „Deutschen Beschäftigungswunder" die Rede.

In der jüngeren Vergangenheit zeigt sich hierzulande eine gewisse Tendenz zur Re-Regulierung, die das Ziel verfolgt, die Arbeitnehmerrechte zu stärken. Deutlich wurde dies zunächst an neuen Regulierungen für die Zeitarbeitsbranche und der sukzessiven Einführung von Mindestlöhnen in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung deutet, unter anderem mit dem gerade eingeführten gesetzlichen Mindestlohn, ebenfalls auf eine – allerdings moderate – Richtungsänderung bei der Regulierung des Arbeitsmarktes hin. Deren Effekte lassen sich derzeit noch nicht abschließend einschätzen.

Deutschland schneidet auch im internationalen Vergleich sehr gut ab

Auch im Vergleich mit anderen hochentwickelten Industrieländern schneidet der deutsche Arbeitsmarkt außerordentlich gut ab (vgl. Abbildungen 1 und 2). Die Erwerbslosenquote liegt hierzulande inzwischen deutlich unter dem Durchschnitt anderer OECD-Länder, die Erwerbstätigenquote deutlich darüber.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich allerdings große Unterschiede zwischen einzelnen OECD-Staaten und beträchtliche Schwankungen über die Zeit (vgl. Tabelle 1 auf Seite 7). So übertrifft die Erwerbslosenquote in Griechenland mit 27,7 Prozent die Erwerbslosenquote Norwegens mittlerweile um das Achtfache. Während sich die Erwerbslosenquoten zwischen 1997 und 2005 in vielen OECD-Ländern teils deutlich verringerten, ist zwischen 2005 und 2013 fast überall ein Anstieg zu verzeichnen. Der Zuwachs ging dabei nahezu ausschließlich auf die Jahre nach 2008 zurück – eine unmittelbare Folge der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise.

Eine geradezu dramatische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage verzeichnen diejenigen Länder, die von der Krise besonders massiv betroffen waren. Zu nennen sind hier Irland, Portugal, Spanien und Griechenland.

Daneben gibt es eine Reihe von Ländern mit wachsenden Arbeitsmarktproblemen, die Anfang der letzten Dekade noch als Erfolgsbeispiele galten. Zu dieser Gruppe zählen Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien. Allerdings weisen diese vier Länder nach wie vor Erwerbstätigenquoten auf, die weit oberhalb des EU- beziehungsweise OECD-Durchschnitts liegen. Schließlich findet sich eine kleine Gruppe von Ländern, die über die beiden vergangenen Dekaden hinweg eine anhaltend gute Arbeitsmarktsituation aufweisen wie Österreich, Japan, Norwegen und die Schweiz.

Generell gilt, dass der hier ausgewiesene Kern der EU-Länder (hier: EU-15) im Schnitt gravierendere Arbeitsmarktprobleme hat als das Mittel der OECD-Länder. Dies zeigt, dass viele OECD-Länder außerhalb der EU beschäftigungspolitisch relativ erfolgreich sind. So weisen neben Japan, Norwegen und der Schweiz auch Australien, Kanada, Neuseeland und die USA vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquoten auf.

Zumindest für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) dokumentiert der detailliertere Ländervergleich die Ausnahmestellung Deutschlands in der letzten Dekade. Dies liefert bereits einen ersten Hinweis auf die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen, die zwischen 2003 und 2005 auf den Weg gebracht wurden. Hinzu kommt das erfolgreiche Krisenmanagement nach dem Lehman-Crash im Jahr 2008. So trugen etwa die Ausweitung der Kurzarbeit, der massive Abbau von Arbeitszeitguthaben und Lohnzugeständnisse der Gewerkschaften dazu bei, dass die deutschen Betriebe ihre Belegschaften in der Krise gehalten und auf Massenentlassungen verzichtet haben. Dies wirft die Frage auf, inwieweit es in anderen Ländern vergleichbare Reformaktivitäten gab und welche Wirkungen diese auf den Arbeitsmarkt hatten.

Reformen aus internationaler Perspektive: Nichts ist beständiger als der Wandel

Hinter dem Schlagwort „Reformen" verbergen sich häufig recht unterschiedliche Veränderungsprozesse. Der Begriff beschreibt üblicherweise ein komplexes Bündel von Politikmaßnahmen, durch die bestimmte Regulierungen,

Tabelle 1
Erwerbslosenquoten einzelner OECD-Länder in den Jahren 1997, 2005 und 2013
in Prozent

	1997	2005	2013
Griechenland	9,8	10,1	27,7
Spanien	20,7	9,2	26,2
Portugal	7,0	8,1	17,0
Irland	10,5	4,8	14,1
Italien	11,8	7,8	12,3
Frankreich	12,7	8,9	9,9
Belgien	9,0	8,5	8,5
Finnland	12,6	8,4	8,3
Schweden	10,1	7,8	8,2
Großbritannien	7,1	4,7	7,9
USA	5,0	5,1	7,5
Kanada	9,2	6,8	7,2
Dänemark	5,4	4,9	7,2
Niederlande	5,5	5,3	6,7
Neuseeland	6,9	3,9	6,5
Luxemburg	2,5	4,5	5,9
Australien	8,5	5,1	5,8
Österreich	4,2	5,7	5,4
Deutschland	9,9	11,3	5,3
Schweiz	4,2	4,5	4,5
Japan	3,5	4,6	4,3
Norwegen	4,0	4,7	3,6
EU 15	10,7	8,3	11,2
OECD-Länder	7,1	6,8	8,1

Quelle: OECD. ©IAB

Abbildung 3
Dimensionen von Reformen am Arbeitsmarkt

Enforcement		Enablement	
Finanziell	Nicht finanziell	Finanziell	Nicht finanziell
Niedrigeres Niveau und kürzere Laufzeit von Lohnersatzleistungen	Verpflichtung zu Arbeitsuchaktivitäten	Lohnkostenzuschüsse (für Arbeitgeber und Arbeitnehmer)	Arbeitsvermittlung und Berufsberatung
Nichtverfügbarkeit von Ausstiegsmöglichkeiten (vorzeitiger Ruhestand, Berufsunfähigkeitsrente, öffentlich geförderte Beschäftigung)	Strenge Arbeitsverfügbarkeitskriterien	Steuergutschriften und Steuervergünstigungen (insbesondere für Geringverdiener)	Aus- und Weiterbildung und sonstige Investitionen in Humankapital
	Restriktive Anspruchsberechtigung	Arbeitsfreundliche Familienbesteuerung und Elternzeitsysteme	Dienstleistungen für Familien
	Strenge Sanktionen		Teilzeitarbeit und flexible Arbeit im Sinne der Beschäftigten
	Niedriger Beschäftigungsschutz		

Quelle: Knotz (2012). ©IAB

Programme und Rahmenbedingungen etabliert oder angepasst werden.

Reformen am Arbeitsmarkt können grundsätzlich zwei unterschiedliche Stoßrichtungen haben: Sie können zum einen darauf zielen, Arbeitnehmerschutzrechte einzuschränken, Lohnersatzleistungen zu verringern und arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen zurückzufahren. Sie können aber auch eine Re-Regulierung des Arbeitsrechts zum Inhalt haben, soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit stärken und Förderprogramme ausweiten.

In der einschlägigen Literatur wird hier zwischen „Enforcement", im Sinne von Erzwingung, und „Enablement", im Sinne von Befähigung, unterschieden (vgl. Abbildung 3). Dabei scheint der Ansatz des „Enforcement" in allen Ländern eine bedeutendere Rolle zu spielen als der des „Enablement". Allerdings setzen die angelsächsischen Länder wesentlich stärker auf „Enforcement" als etwa die skandinavischen, wo das Konzept des „Enablement" traditionell stärker verankert ist. Die kontinentaleuropäischen Länder, darunter auch Deutschland, liegen tendenziell zwischen diesen beiden Polen.

Reformen unterscheiden sich zudem in ihrer Reichweite – und damit auch in ihrer politischen Durchsetzbarkeit, denn sie haben selbst für die nicht unmittelbar Betroffenen eine Signalwirkung und können mit Unsicherheiten einhergehen. So kann ein Abbau des Kündigungsschutzes selbst diejenigen Personen verunsichern, die in absehbarer Zeit gar nicht von Entlassungen bedroht sind. Dasselbe gilt für eine Senkung von Lohnersatzleistungen, die unter Umständen auch von Menschen negativ wahrgenommen werden, die davon nicht berührt sind. Hartz IV ist dafür ein gutes Beispiel.

Die Politik kann mögliche Reformwiderstände leichter überwinden, wenn sie Reformbündel schnürt, in denen diejenigen, die von Einschnitten potenziell betroffen sind, durch andere Maßnahmen „entschädigt" werden. Vielfach sind diese Kompensationen allerdings nicht zielgenau, weil auch Personengruppen profitieren können, die gar nicht von Kürzungen betroffen sind. Möglichen Reformwiderständen kann außerdem dadurch begegnet werden, dass Teilgruppen der Erwerbsbevölkerung von Einschnitten ausgenommen werden („two-tier reforms").

Mit der sogenannten LABREF-Datenbank (Labour Market Reforms Database) verfügt die Europäische Union über eine umfassende Informationsplattform zu Umfang, Stoßrichtung und Bestimmungsfaktoren von Arbeitsmarktreformen. Diese Datenbank weist aus, dass die Zahl der jährlich verabschiedeten Arbeitsmarktreformen seit der Jahrtausendwende tendenziell gestiegen ist. Zudem zeigt sich, dass die Reformaktivitäten der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich stark variieren.

Besonders in den südlichen und kontinentaleuropäischen Ländern waren die Reformaktivitäten seit etwa Mitte der letzten Dekade stärker als in anderen EU-Ländern. Die Reformen zielen dabei teils in dieselbe, teils in unterschiedliche Richtungen: So wurde die arbeitsmarktpolitische Förderung in fast allen Ländern gestärkt. Außerdem gibt es länderübergreifend eine deutliche Tendenz, die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit zu senken.

In anderen Reformbereichen zeigen sich dagegen eher gegenläufige Entwicklungen: Während einige Länder beim Kündigungsschutz und bei der Lohnfindung auf Deregulierung setzen und Lohnersatzleistungen kürzen, tun andere genau das Gegenteil. So haben viele Länder während der Rezession 2008 und 2009 die Arbeitnehmerschutzrechte gestärkt. Nach der Krise haben dagegen vor allem Länder mit hartnäckigen wirtschaftlichen Problemen Strukturreformen verabschiedet, die auf eine Deregulierung des Arbeitsrechts und die Kürzung von Sozialleistungen abzielten.

Aus der Datenbank lassen sich auch Hinweise zu den Determinanten von Arbeitsmarktreformen ableiten. Reformen finden demnach häufiger in Phasen hoher oder steigender Arbeitslosigkeit statt. Die Reformintensität in Ländern mit besserer Beschäftigungssituation fällt dagegen geringer aus. Die höchste Reformaktivität war in der

schweren Wirtschafts- und Finanzkrise zu verzeichnen. Dabei führten Länder mit hoher Arbeitslosigkeit vor allem solche Reformen durch, die auf Abgabensenkung, großzügigere Leistungen bei Arbeitslosigkeit und eine moderate Deregulierung des Arbeitsrechts zielten.

Auch der jeweilige institutionelle Kontext spielt eine Rolle. So werden Abgaben vor allem in den Ländern gesenkt, die bereits ein hohes Abgabenniveau haben und Lohnersatzleistungen vor allem dort beschnitten, wo die Sozialausgaben einen vergleichsweise hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung absorbieren. Schließlich wird das Arbeitsrecht insbesondere dort dereguliert, wo bis dato relativ strikte Regulierungen vorherrschten.

Auch in anderen Ländern zahlten sich durchgreifende Arbeitsmarktreformen aus

Bei den deutschen Arbeitsmarktreformen ging es um die Flexibilisierung der Beschäftigung und die Aktivierung von Arbeitslosen – auch durch eine effizientere Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik. Was Reformen des Kündigungsschutzes und temporärer Beschäftigungsformen anbelangt, zeigt sich in anderen Ländern eine ähnliche Tendenz wie in Deutschland: In den Jahren von 1997 bis 2005 wurde die Zeitarbeit vielerorts liberalisiert und befristete Beschäftigung erleichtert. Demgegenüber blieb der Kündigungsschutz für unbefristet Beschäftigte in dieser Zeit zumeist unangetastet (vgl. Tabelle 2 auf Seite 11).

Studien, die sich mit den Wirkungen eines geänderten Beschäftigungsschutzes auf den Arbeitsmarkt befasst haben, zeigen ein differenziertes Bild. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die Regelungen sowohl auf die Zahl der Einstellungen als auch auf die Zahl der Entlassungen auswirken. Deswegen halten sich Niveaueffekte des Beschäftigungsschutzes in Grenzen. Zu beachten sind aber mögliche Verfestigungseffekte bei der Arbeitslosigkeit infolge zu starker Regulierung.

Mit Blick auf atypische Beschäftigung zeigen Forschungsbefunde auch für andere Länder, dass Betriebe ihre Personalkapazitäten damit schneller an wirtschaftliche Schwankungen anpassen können. Durch temporäre Beschäftigung verbessert sich das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und -nachfrage, weil diese Beschäftigungsformen ein mögliches „Sprungbrett" in reguläre Beschäftigung bieten. Zusatzeffekte der Zeitarbeit auf die Beschäftigung fallen tendenziell höher aus als bei befristeter Beschäftigung, weil Letztere in erster Linie der Personalauswahl dient, weniger der Kapazitätsausweitung.

Es gibt zudem Hinweise darauf, dass temporäre Erwerbsformen die Volatilität der Beschäftigung in den besonders betroffenen Marktsegmenten erhöhen. Dies kann zu einer gewissen Dualisierung individueller Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt führen, zumal sich die Beschäftigungssicherheit der Stammbelegschaften durch flexibel beschäftigte Randbelegschaften tendenziell verbessert.

Tabelle 2

Der Beschäftigungsschutz-Index [a] der OECD – Veränderungen der Indexwerte bei regulärer und temporärer Beschäftigung zwischen 1997 und 2013

	Veränderung zwischen 1997 und 2005 [b]		Veränderung zwischen 2005 und 2013 [c]	
	Unbefristete Beschäftigung [d]	Temporäre Beschäftigung [e]	Unbefristete Beschäftigung [d]	Temporäre Beschäftigung [e]
Australien	0,0	0,0	-0,3	0,0
Belgien	0,0	2,3	0,0	0,0
Dänemark	0,0	0,0	-0,1	0,0
Deutschland	-0,2	1,5	0,0	-0,1
Finnland	0,1	-0,3	0,0	0,0
Frankreich	-0,1	0,0	0,1	0,0
Griechenland	0,0	2,0	0,7	0,5
Irland	0,0	-0,4	0,0	0,0
Italien	0,0	2,8	0,3	0,0
Japan	0,0	0,6	0,3	0,0
Kanada	0,0	0,0	0,0	0,0
Neuseeland	-0,3	-0,6	0,2	0,0
Niederlande	0,0	0,4	0,1	0,0
Norwegen	0,0	0,4	0,0	-0,3
Österreich	0,4	0,0	0,0	0,0
Portugal	0,2	0,3	1,2	0,8
Schweden	0,1	0,0	0,0	0,6
Schweiz	0,0	0,0	0,0	0,0
Spanien	0,0	0,0	0,3	0,7
USA	0,0	0,0	0,0	0,0
Großbritannien	-0,2	-0,1	0,2	0,0

Anmerkungen: a) Der Beschäftigungsschutz-Index der OECD misst auf einer Skala von 1 bis 6 die relative Strenge von Regulierungen. Je höher der Wert ausfällt, desto strikter sind die Regulierungen.
b) Indexwert 1997 minus Indexwert 2005. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass Regelungen gelockert wurden, ein negatives, dass Regelungen strenger wurden.
c) Indexwert 2005 minus Indexwert 2013. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass Regelungen gelockert wurden, ein negatives, dass Regelungen strenger wurden.
d) Unbefristete Beschäftigung: Es existiert kein objektives Kriterium (z. B. Ablauf einer Frist) für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.
e) Temporäre Beschäftigung: Hierunter fallen Regelungen der befristeten Beschäftigung und der Arbeitnehmerüberlassung.

Quelle: OECD; eigene Berechnungen, Rundungsfehler bei Differenzen möglich.

©IAB

Ein klares Bild ergibt sich bei Studien zu Reformen, die auf Änderungen bei den Lohnersatzleistungen zielen. Danach erhöhen „großzügigere" Leistungen tendenziell die Arbeitslosigkeit. Eine Veränderung der Bezugsdauer wirkt sich dabei tendenziell stärker auf die Arbeitslosigkeit aus als eine Veränderung des Leistungsniveaus, denn eine längere Bezugsdauer verlängert auch die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Allerdings sind zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen, die gegen allzu drastische Einschnitte beim Arbeitslosengeld sprechen: Arbeitslose, die für eine gewisse Dauer ein angemessenes Arbeitslosengeld beziehen, sind nicht gezwungen, die erstbeste – und damit möglicherweise schlechter bezahlte – Beschäftigung anzunehmen. Zudem wirken Sozialleistungen in Krisenzeiten als automatische Stabilisatoren. Aus diesem Grund dämpfen Leistungskürzungen in wirtschaftlich schlechten Zeiten die Konjunktur zusätzlich.

Die Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern ein durchwachsenes Bild. Verschiedenen Studien zufolge entfalten Maßnahmen des Forderns generell positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration. So steigern beispielsweise Sanktionen die Übergangsraten in Beschäftigung. Fördermaßnahmen bringen demgegenüber eher geringe Eingliederungseffekte mit sich. Diese Programme können unter Umständen auch Probleme verursachen, etwa wenn die „falschen" Personen an einer Maßnahme teilnehmen – darunter solche, die auch ohne Maßnahme wieder in Beschäftigung gekommen wären.

Außerdem gilt: Was für Einzelne gut ist, muss nicht unbedingt gesamtwirtschaftlich hilfreich sein. So kann subventionierte Beschäftigung nicht subventionierte Beschäftigung verdrängen und damit etwaige Zusatzeffekte zunichte machen. Ebenso kann Qualifizierung zwar den Arbeitsmarktzugang für geschulte Personen erleichtern, den Austritt Ungelernter aber wahrscheinlicher machen. Schließlich ist intensive Vermittlung und Beratung den vorliegenden Befunden nach eine wichtige Ergänzung – oder in Teilen sogar eine Alternative – zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, geht sie doch mit einem relativ günstigen Kosten-Leistungs-Verhältnis einher.

Fazit

Bei der Beurteilung der deutschen Arbeitsmarktreformen aus einer international vergleichenden Perspektive sind verschiedene Aspekte zu würdigen. Zunächst einmal sind die günstigen Kontextfaktoren der zwischen 2002 und 2005 beschlossenen Arbeitsmarktreformen hervorzuheben. Zu nennen sind hier die wettbewerbsfähige Industrie, eine durch Sozialpartnerschaft getragene Lohnzurückhaltung sowie eine kräftige Boom-Phase im Nachgang zu den Arbeitsmarktreformen.

Der internationale Vergleich legt aber auch nahe, dass Institutionen einen Unterschied machen, denn sie beeinflussen durch Beschäftigungs- und Arbeitsanreize die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Deutschland hat diese mit seinen Reformen gestärkt – in einer Phase mit Rekordarbeitslosigkeit. Dabei ist allerdings auch der bekannte Zielkonflikt zwischen einem verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt und einer wachsenden Ungleichheit zwischen Beschäftigten zutage getreten.

Zu starke Ungleichheit, darauf deuten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse hin, kann ihrerseits zu Wohlfahrtsverlusten führen. Denn die experimentelle Ökonomie hat gezeigt, dass Fairness-, Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflussen können. Reformen werden demnach eher akzeptiert, wenn sie auch als sozial ausgewogen empfunden werden.

Vor diesem Hintergrund hätte man hierzulande in Erwägung ziehen können, bereits vor zehn Jahren einen niedrigen gesetzlichen Mindestlohn in das Reformpaket aufzunehmen. Mittlerweile ist der Mindestlohn Gesetz. Und es gibt bislang keine Belege dafür, dass er die positiven Effekte der Arbeitsmarktreform in starkem Maße konterkarieren würde.

Literatur

Boeri, Tito (2011): Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. In: Ashenfelter, Orley; Card, David (Hg.): Handbook of Labor Economics, Volume 4b. Amsterdam: Elsevier, S. 1173-1236.

Hohendanner, Christian; Walwei, Ulrich (2013): Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 66, H. 4, S. 239-246.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Knotz, Carlo Michael (2012): Measuring the ‚New Balance of Rights and Responsibilities' in labor market policy: a quantitative overview of activation strategies in 20 OECD countries. ZeS-Arbeitspapier Nr. 06.

Ochel, Wolfgang (2008): The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe. CESIFO Working Paper Nr. 2461.

Turrini, Alessandro; Koltay, Gabor; Pierini, Fabiana; Goffard, Clarisse; Kiss, Aron (2014). A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database. Economic Papers Nr. 522.

Der Autor

Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de

Mit Reformen gegen die Jobmisere
Rückenwind für den italienischen Arbeitsmarkt?

Italien krankt, ähnlich wie Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre, an einer tiefgreifenden Jobmisere. Mit dem „Jobs Act" hat sich die Regierung Renzi eine umfassende, aber auch umstrittene Arbeitsmarktreform auf die Fahnen geschrieben. Kernstück ist die Reform des Kündigungsschutzes. Mit der Einführung eines einheitlichen Arbeitsvertrages soll die ausgeprägte Spaltung des Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits überwunden werden.

Italien befindet sich nicht erst seit der Wirtschafts- und Finanzkrise in einer tiefen Strukturkrise, die sich in niedrigen Wachstumsraten, stagnierender Produktivität und sinkender Wettbewerbsfähigkeit manifestiert. Seit 2008 haben sich diese Probleme verschärft. Zwischen 2008 und 2014 schrumpfte die italienische Wirtschaft um acht Prozent. Die Erwerbstätigenquote sank in dieser Zeit von 58,6 auf 55,7 Prozent, und die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, erreichte immer neue Rekordstände. Auch im EU-Vergleich schneidet das Land schlecht ab (vgl. Abbildung 1 auf Seite 16).

Vor diesem Hintergrund hat die neue italienische Regierung unter Matteo Renzi mit dem „Jobs Act" jüngst umfassende Strukturreformen eingeleitet, um den angeschlagenen italienischen Arbeitsmarkt wieder auf Vordermann zu bringen. Der „Jobs Act" erfordert eine Reihe gesetzlicher Änderungen, von denen bislang allerdings nur ein Teil umgesetzt ist.

Eines der größten Probleme auf dem italienischen Arbeitsmarkt ist die tiefe Spaltung des Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits. Diese ausgeprägte Dualisierung schmälert vor allem die längerfristigen Berufschancen Jugendlicher, die sich oft in schlecht bezahlten, prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden. Sie erhalten nicht nur geringe Löhne, sondern sind im Falle der Arbeitslosigkeit auch schlechter abgesichert. Ihre Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung sind meist gering, obwohl ihr Risiko, arbeitslos zu werden, hoch ist. Zudem investieren Arbeitgeber weniger in die betriebliche Weiterbildung von befristet Beschäftigten, was sich auch negativ auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität auswirkt.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist seit 2008 sprunghaft gestiegen

In den Jahren 1997 und 2003 wurde der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen gelockert, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Berufseinsteiger zu schaffen und die traditionell hohe Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren. In der Tat hat die Liberalisierung des Kündigungsschutzes für atypisch Beschäftigte zu einer Zunahme von zeitlich befristeten Einstellungen geführt. Die Jugendarbeitslosigkeit ging im Gefolge dieser Maßnahmen zunächst beträchtlich zurück (vgl. Abbildung 1 auf Seite 16).

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise im Jahre 2008 ist diese allerdings umso kräftiger gestiegen, denn Jugendliche mit einem befristeten Arbeitsvertrag werden in Krisenzeiten zuerst entlassen. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass die Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit dualen Arbeitsmärkten, wie sie vor allem in südeuropäischen Ländern bestehen, gerade seit 2008 besonders stark angestiegen ist.

In Italien liegt die Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren aktuell bei knapp 32 Prozent. In der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen beträgt sie sogar rund 43 Prozent – und liegt damit weit über dem EU-Durchschnitt von rund 22 Prozent. Lediglich Griechenland und Spanien schneiden in dieser Altersgruppe mit über 50 Prozent noch schlechter ab.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass tatsächlich 43 beziehungsweise über 50 Prozent aller Jugendlichen in diesen Ländern arbeitslos sind. Viele Jugendliche befinden sich noch in der Ausbildung und werden daher nicht in die Berechnung der Jugendarbeitslosenquote einbezogen (vgl. hierzu den Beitrag von Hans Dietrich auf Seite 32).

Befristete Arbeitsverhältnisse für junge Menschen haben drastisch zugenommen

Knapp 80 Prozent aller Neueinstellungen in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren erfolgt mittlerweile befristet – seit 2001 ein Anstieg um 33 Prozentpunkte. Auch hier zeigen sich in anderen südeuropäischen Ländern ähnliche Tendenzen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 17). Zudem wird nur rund ein Drittel der Betroffenen in ein un-

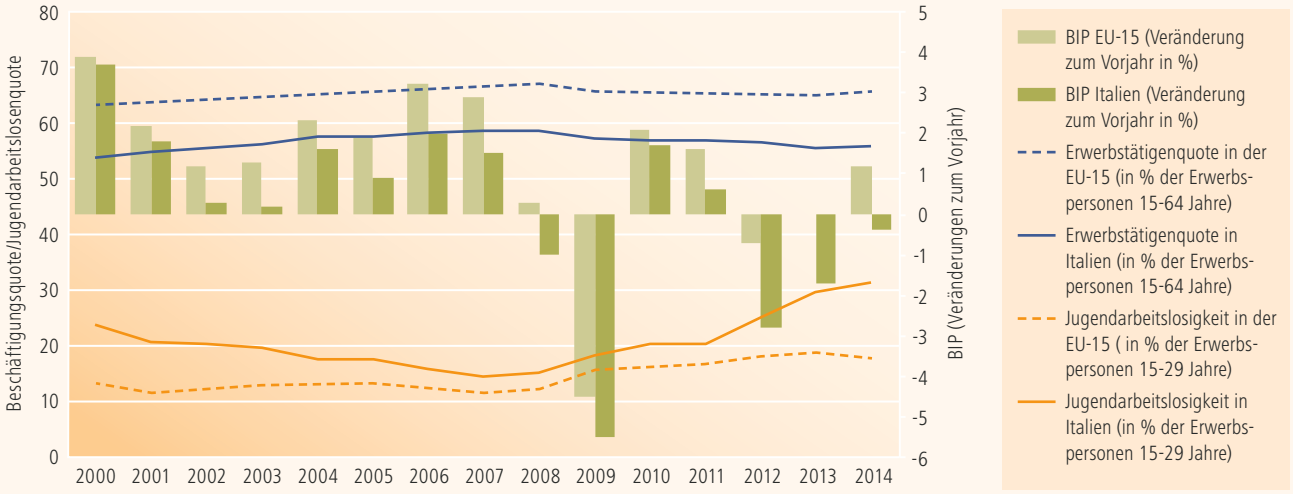
befristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen. Rund zwei Drittel verbleiben in atypischen Arbeitsverhältnissen. Viele der atypischen Vertragsarten, beispielsweise die sogenannten Projektarbeitsverträge (contratto a progetto), sind prekärer Natur.

Führende Ökonomen aus südeuropäischen Ländern fordern deshalb seit Jahren, dem starken Gefälle zwischen Beschäftigten mit befristeten und solchen mit unbefristeten Verträgen mit der Einführung eines einheitlichen Arbeitsvertrages (contratto unico) zu begegnen. Zwar haben auch Spanien und Portugal in den letzten Jahren Arbeitsmarktreformen durchgeführt, aber nur in Italien wurde die Idee eines einheitlichen Arbeitsvertrages, der mit zunehmender Betriebszughörigkeit immer mehr Rechte garantiert (contratto a tutele crescenti), tatsächlich verwirklicht.

Bis März 2015 galt in Italien für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen ein relativ hoher Beschäftigungsschutz. Dies minderte den Anreiz für die Unternehmen, unbefristete Arbeitsplätze zu schaffen und leistete der Schattenwirtschaft Vorschub. So hatten Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten laut Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts bislang das Recht auf Wiedereinstellung, wenn die Kündigung aus unrechtmäßigen wirtschaftlichen Gründen erfolgt ist. Aus diesem Grund kam es häufig zu langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren, denn während dieser Zeit hatten Arbeitnehmer Anspruch auf eine finanzielle Ausgleichszahlung, die den entgangenen Monatsgehältern zwischen Kündigung und Gerichtsurteil entsprach. Ein weiteres Einstellungshindernis aus Arbeitgebersicht ist die kurze Probezeit, in der der Kündigungsschutz für neu eingestellte Arbeitnehmer noch nicht wirksam ist. Sie lag bisher zwischen einer Woche und zwei Monaten.

Der „Jobs Act" sieht nun einen neuen unbefristeten Arbeitsvertrag mit einer Probezeit von bis zu drei Jahren vor. Der umstrittene Artikel 18 wurde zwar nicht abgeschafft, aber deutlich abgeschwächt. In Zukunft muss eine Entlassung „diskriminierend" sein oder „aus ungerechtfertigten disziplinarischen Gründen" erfolgen, um rechtswidrig zu sein. Das gerichtliche Vorgehen gegen Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen wird generell erschwert.

Abbildung 1
Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung und Jugendarbeitslosigkeit, 2000 bis 2014
in Prozent



Quelle: Eurostat, OECD.

©IAB

Neue Abfindungsregelungen sollen die hohe Zahl an Kündigungsschutzklagen reduzieren

Wer aufgrund des bisherigen Kündigungsschutzes seine Wiedereinstellung einklagen konnte, soll künftig nur eine Abfindung erhalten, um sich einen anderen Job suchen zu können. Die steuerfreien Abfindungszahlungen wurden auf zwei Monate pro Beschäftigungsjahr (Minimum vier Monate, Maximum 24 Monate) festgelegt. Die Lockerung des Kündigungsschutzes ist sicherlich der bedeutsamste und umstrittenste Teil des „Jobs Act". Gleichwohl sieht das Reformpaket ein ganzes Bündel an weiteren Maßnahmen vor:

- Die besonders prekären Projektarbeitsverträge werden ab 2016 abgeschafft.
- Der Einsatzbereich von unbefristeter Leiharbeit wird erweitert. Ein befristeter Leiharbeitsvertrag kann nun innerhalb von 36 Monaten bis zu fünf Mal erneuert werden. Bisher gab es eine verpflichtende Pause bei der Erneuerung von Leiharbeitsverträgen. Andererseits wird aber die Zahl der Leiharbeiter in einem Unternehmen prozentual begrenzt.
- Ein Unternehmen kann künftig bei Restrukturierungen den Aufgabenzuschnitt eines Arbeitsplatzes verändern, sofern das Gehalt nicht gekürzt wird.
- Bei schwerer Krankheit und nach der Geburt eines Kindes wird für Beschäftigte ein Recht auf Teilzeit eingeführt.
- Um die weibliche Erwerbsbeteiligung durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen, wird die Elternzeit ausgedehnt.
- Weiterhin wird die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit verbessert und – wie in anderen EU-Ländern – stärker mit aktivierenden Maßnahmen im Sinne des „Förderns und Forderns" verknüpft.

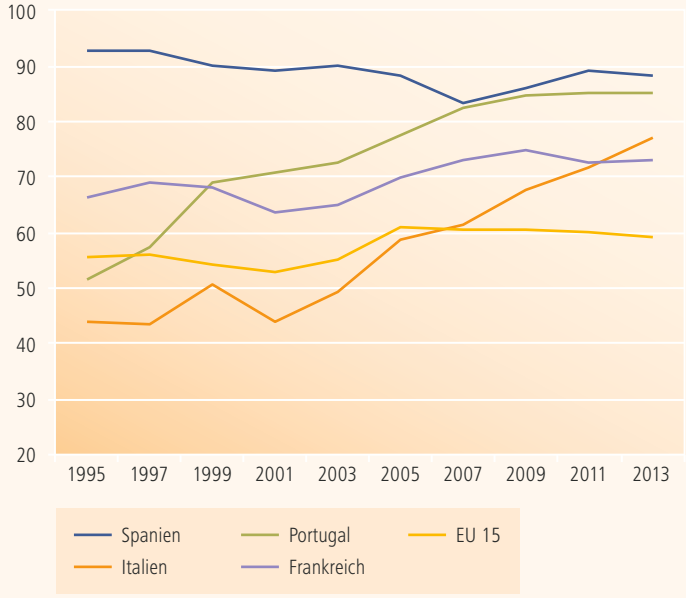
Die Absicherung von Arbeitslosen wird deutlich verbessert

Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist in Italien äußerst lückenhaft. Bislang erhielten weniger als zehn Prozent der Arbeitslosen Leistungen aus der staatlichen Arbeitslosenversicherung (vgl. Abbildung 3 auf Seite 18). Dieser im europäischen Vergleich extrem niedrige Abdeckungsgrad hängt damit zusammen, dass neben der Arbeitslosenversi-

Abbildung 2

Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse an allen Neueinstellungen* in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren, 1995 bis 2013

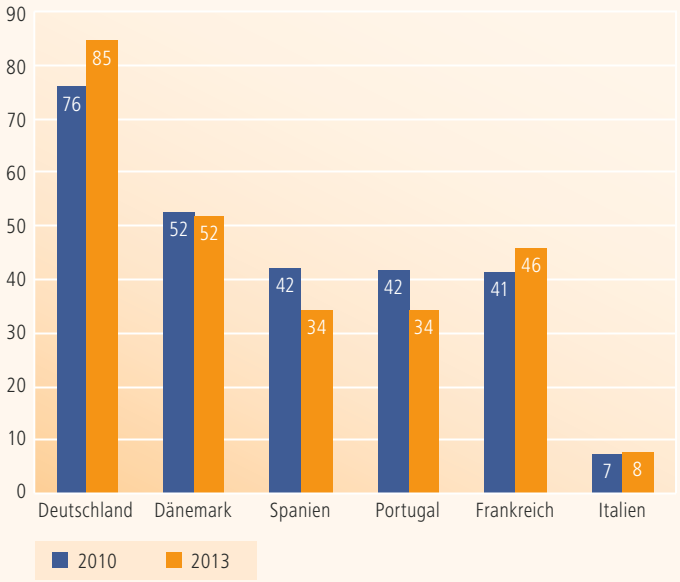
in Prozent



* Arbeitnehmer, die kürzer als ein halbes Jahr beschäftigt sind.

Quelle: Labour Force Survey (EU-LFS). ©IAB

Abbildung 3
Anteil der Arbeitslosen mit staatlicher Arbeitslosenunterstützung
in Prozent



Anmerkung: nach dem ILO-Konzept.
Quelle: Eigene Auswertungen aus dem EU-LFS. ©IAB

cherung vor allem die „Cassa Integrazione", eine Form von staatlich geförderter Kurzarbeit, als Auffangbecken dient. Die „Cassa Integrazione" war eigentlich dafür gedacht, Krisen abzufedern, indem der Staat zeitweise die Löhne zahlt. Das Instrument wurde aber zur Dauereinrichtung für die Kernbelegschaften ausgebaut.

Der „Jobs Act" sieht die Einführung eines neuen einheitlichen System der Arbeitslosenversicherung ab 2017 vor. Bereits 2013 wurden unter der Regierung Monti neue Leistungsarten eingeführt: die „Assicurazione sociale per l'impiego" (ASpi) und die „Mini-ASpi". Dadurch wurde der Kreis der Begünstigten erweitert. Wurden zuvor in erster Linie ältere Arbeitnehmer mit Festverträgen geschützt, so hatten mit der „Mini-ASpi" nun auch Personen, die sich nur 13 Wochen in einem Beschäftigungsverhältnis befanden, Anrecht auf staatliche Hilfeleistungen. Nach Schätzungen des italienischen Sozialversicherungsinstituts INPS konnten dadurch zusätzlich rund eine Million Arbeitslose abgesichert werden.

Mit dem „Jobs Act" werden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nochmals erweitert. ASpi und Mini-ASpi werden vereinheitlicht und die Bezugsdauer der neuen Leistung stärker an die vorherigen Beitragszeiten geknüpft. Leistungsberechtigt sind künftig diejenigen, die in den letzten vier Jahren mindestens 13 Wochen gearbeitet haben. Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate, ist aber an die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geknüpft. Weiterhin soll die Arbeitslosenunterstützung auf rund 350.000 Beschäftigte mit Projektverträgen ausgedehnt werden, die bislang keine Ansprüche hatten. Die Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit bei einer gleichzeitigen Lockerung des Kündigungsschutzes entspricht dem sogenannten Flexicurity-Ansatz, wie er etwa von der EU-Kommission propagiert wird. Er verfolgt das Ziel, sowohl die Flexibilität für Arbeitgeber als auch die Sicherheit für Arbeitnehmer zu verbessern.

Der „Jobs Act" sieht weiterhin eine stärkere Verknüpfung der Sozialleistungen mit aktiver Arbeitsuche sowie der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Sinne des „Förderns und Forderns" vor. Um Arbeitslose künftig effektiver als bisher aktivieren und vermitteln zu können, soll das bislang regionalisierte und wenig effektive System der Arbeitsvermittlung durch die Schaffung einer nationalen Vermittlungsagentur (Agenzia Nazionale per l'Impiego) gestärkt werden.

Im Zuge des Aktionsplans zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie hatte bereits die Vorgängerregierung Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Im Arbeitsministerium wurden die organisatorischen Voraussetzungen (Struttura di missione) geschaffen, um die Förderpolitik besser zu koordinieren. Darüber hinaus verständigten sich die regionalen Arbeitsagenturen mit dem Ministerium auf ein flächendeckendes Monitoring, um die Leistungsfähigkeit der regionalen Vermittlungsagenturen und den effektiven Einsatz der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen besser bewerten zu können.

Fazit

Mit dem „Jobs Act" hat Italien ein umfassendes Reformprogramm zur Modernisierung seines Arbeitsmarktes

verabschiedet. Es konzentriert sich im Wesentlichen auf Änderungen im Kündigungsschutz: Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen sollen erleichtert, die Spaltung des italienischen Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits überwunden werden. Dadurch erhofft sich die Regierung einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der problematischen Beschäftigungssituation junger Menschen. Flexiblere Regelungen sollen zudem dazu beitragen, die Arbeitsproduktivität zu steigern. Weiterhin soll die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit effektiver gestaltet und stärker mit aktiver Arbeitsmarktpolitik verknüpft werden. Schließlich sind Reglungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorgesehen, um die niedrige Frauenerwerbsbeteiligung zu erhöhen.

Ein weiterer wichtiger Baustein des „Jobs Act" ist der neue Standardarbeitsvertrag, der „contratto a tutele crescenti", der Beschäftigten mit zunehmender Betriebszughörigkeit immer mehr Rechte garantiert. Es bleibt abzuwarten, ob mit dieser grundlegenden Änderung im italienischen Arbeitsrecht die Zahl unbefristeter Arbeitsplätze dauerhaft erhöht werden kann. Sechs Monate nach dessen Einführung ist es für eine Bewertung sicherlich noch zu früh.

Immerhin zeigen die derzeit vorliegenden Daten, dass die Zahl der gewünschten Langzeitverträge bereits deutlich zugenommen hat. Schon im ersten Monat nach Inkrafttreten des neuen Rahmengesetzes wurden mehr als 160.000 neue Langzeitverträge abgeschlossen – fast doppelt so viele wie im gleichen Monat des Vorjahres. Darunter waren 40.000 befristete Jobs, die in feste Verträge umgewandelt wurden.

Diese Zahlen lassen vermuten, dass der „Jobs Act" bei den Arbeitgebern auf Akzeptanz stößt. Allerdings dürfte diese beeindruckende Steigerung zumindest teilweise einer weiteren Reformmaßnahme der Regierung Renzi geschuldet sein, denn Arbeitgeber müssen in den ersten drei Jahren einer Festanstellung keine Sozialabgaben für Löhne bis zu 25.000 Euro entrichten – eine Regelung, die bis 2017 gilt.

Das italienische Beispiel kann durchaus als Vorbild für Länder wie Spanien oder Portugal dienen. Diese Länder haben zwar ebenfalls Arbeitsmarktreformen verabschiedet, sind aber das dort ebenso virulente Problem dualer Arbeitsmärkte weniger konsequent angegangen als Italien. Auch für Deutschland sind einige Regelungen von Interesse. So müssen italienische Arbeitgeber höhere Sozialabgaben bei Abschluss befristeter Verträge bezahlen, die sie aber wieder erstattet bekommen, wenn sie einen befristet Beschäftigten fest übernehmen. Eine solche Regelung könnte auch hierzulande dazu beitragen, den Anteil unbefristeter Stellen zu erhöhen.

Literatur

Bentolila, Samuel; Boeri, Tito; Cahuc, Pierre (2010): Ending the scourge of dual labour markets in Europe, Vox.EU.org, 12 July. http://www.voxeu.org/article/ending-scourge-dual-labour-markets-europe.

OECD (2015): OECD Economic Surveys: Italy. Paris

Die Autorinnen

Dr. Concetta Mendolicchio
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" am IAB.
concetta.mendolicchio@iab.de

Regina Konle-Seidl
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Publikationen

Aktuelle Publikationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB

Das Schwerpunktthema „Europäisierung der Arbeitsmärkte" in weiteren IAB-Publikationen

Der Blick über den nationalen Tellerrand ist ein wichtiges Anliegen der Arbeitsmarktforschung im IAB. International vergleichende Analysen haben insbesondere die Entwicklung der Europäischen Union von Anfang an begleitet. Wie sich grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und zunehmend offene Grenzen auf den deutschen Arbeitsmarkt auswirken, ist Thema vieler Publikationen der IAB-Forscherinnen und -Forscher, wie auch die folgende Auswahl an aktuellen Titeln zeigt.

■ **Bossler, Mario** (2014): Sorting within and across establishments. The immigrant-native wage differential in Germany. IAB-Discussion Paper Nr. 10.

Der Autor untersucht das Ausmaß der Beschäftigung von Migranten in schlecht bezahlenden Betrieben und Jobs. Er zeigt, dass insbesondere kürzlich zugewanderte Personen in schlechter bezahlenden Betrieben arbeiten. In Bezug auf die Job-Hierarchie wird deutlich, dass Migranten in niedrigeren Positionen beschäftigt sind. Lohnregressionen ergeben den Befund, dass die negative Selektion in schlechter bezahlte Jobs und zu schlechter bezahlenden Arbeitgebern einen großen Anteil des Lohnunterschieds zwischen Migranten und Deutschen erklärt. Politikmaßnahmen sollten daher an beiden Dimensionen ansetzen, um eine bessere Integration zu gewährleisten.

■ **Brenzel, Hanna; Reichelt, Malte** (2015): Job mobility as a new explanation for the immigrant-native wage gap. A longitudinal analysis for the German labor market. IAB-Discussion Paper Nr. 12.

Theoretisch lassen sich Lohnunterschiede zwischen Migranten und Einheimischen mithilfe der Humankapitaltheorie erklären. Diese unterstellt Ausstattungsunterschiede oder eine Abwertung von Humankapital bei Migration. Trotzdem bleibt auch nach Berücksichtigung von Humankapital-Variablen meist ein unerklärter Lohnunterschied zwischen Migranten und Einheimischen. Auf Basis eines umfangreichen Längsschnittdatensatzes wird die Arbeitsplatzmobilität von Migranten und Einheimischen in Deutschland untersucht. Dabei zeigen sich unterschiedliche Übergangsmuster und ein substanzieller Teil der Lohnlücke kann mit Unterschieden im Jobwechsel-Verhalten erklärt werden.

■ **Brixy, Udo; Sternberg, Rolf; Vorderwülbecke, Arne** (2013): Global Entrepreneurship Monitor 2012: Unternehmensgründungen durch Migranten. IAB-Kurzbericht Nr. 25.

Migranten sind nicht nur als abhängig Beschäftigte ein Potenzial am Arbeitsmarkt. Auch mit eigenen Unternehmensgründungen leisten sie einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Nach aktuellen Analysen sind es vor allem männliche Zuwanderer aus westlichen Industrienationen, die sich häufiger als Einheimische selbstständig machen. Ebenso gründen Personen mit Hochschulabschluss – Migranten wie Einheimische – öfter als andere. Das zeigen Ergebnisse aus dem Global Entrepreneurship Monitor, ein internationales Forschungskonsortium, dessen Ziel es ist, Gründungsaktivitäten im Zeitverlauf international zu untersuchen.

■ **Brücker, Herbert; Bartsch, Simone; Eisnecker, Philipp; Kroh, Martin; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Schupp, Jürgen; Trübswetter, Parvati; Tucci, Ingrid; Vallizadeh, Ehsan** (2014): Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Weltweit ist Migration eines der zentralen Zukunftsthemen. Vielfältige Motive veranlassen immer mehr Menschen, ihren Lebensmittelpunkt – zum Teil mehrfach – in ein anderes Land zu verlegen. Das IAB und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung führen seit dem Jahr 2013 eine Befragung von Migranten und ihren Nachkommen durch. Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist eine Längsschnittbefragung von rund 5.000 Personen mit Migrationshintergrund, die in gut 2.700 Haushalten in Deutschland leben. Erste Ergebnisse daraus wurden in dieser Sonderausgabe der IAB-Kurzberichte zusammengefasst, die aus vier eigenständigen Teilen besteht:

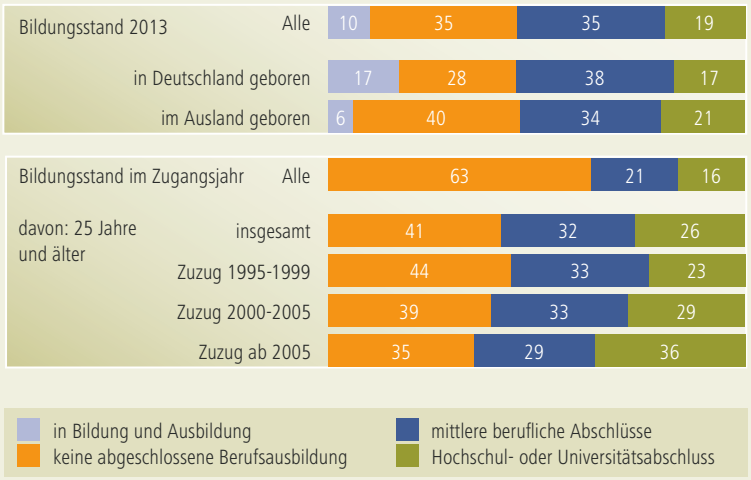
■ Auf dem Weg nach Deutschland: Neue Muster der Migration (IAB-Kurzbericht Nr. 21.1). Traditionelle Muster der Migration, in denen Zuwanderer nach dem Zuzug dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt in ein neues Zielland verlagern, werden zunehmend durch neue Muster abgelöst: Insbesondere seit der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der EU-Osterweiterung

ist zu beobachten, dass Menschen wiederholt migrieren und Lebenserfahrungen in verschiedenen Ländern sammeln.

- Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland: Migranten investieren in Sprache und Bildung (IAB-Kurzbericht Nr. 21.2).

Sprachkompetenz und Bildung sind Schlüsselfaktoren für die Teilhabe von Migranten an allen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Die Bildungsbiografien der Migranten in Deutschland und in den Herkunftsländern machen deutlich, dass diese auch nach dem Zuzug ihre Deutschkenntnisse deutlich verbessern und in erheblichem Umfang berufliche Bildungsabschlüsse erwerben. Einen Überblick über den Bildungsstand von Personen mit Migrationshintergrund zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1
Berufliche Bildung von Migranten und anderen Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland
Anteile in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (gewichtet).
Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbedingt. Aus IAB-Kurzbericht Nr. 21.2/2014. ©IAB

- Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich (IAB-Kurzbericht Nr. 21.3).

Menschen, die bereits vor dem Zuzug erwerbstätig waren, sind dies in der Regel auch später in Deutschland und ihre Einkommensgewinne sind hoch. Deutschkenntnisse und die Anerkennung beruflicher Abschlüsse erhöhen die Löhne und steigern die Chancen, entsprechend der Qualifikation beschäftigt zu werden.

- Diskriminierungserfahrungen und soziale Integration: Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben? (IAB-Kurzbericht Nr. 21.4).

Die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten wird in diesem Teil vertieft untersucht. Dabei spielen auch Integrationshemmnisse und Diskriminierungserfahrungen eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse zeigen, dass die Lebenszufriedenheit von Migranten ebenso wie ihre Identifikation mit Deutschland neben strukturellen Faktoren wie Erwerbsstatus und Einkommen maßgeblich von der sozialen Integration beeinflusst werden.

- **Dietrich, Hans** (2015): Jugendarbeitslosigkeit aus einer europäischen Perspektive. Theoretische Ansätze, empirische Konzepte und ausgewählte Befunde. IAB-Discussion Paper Nr. 24.

Der Beitrag führt in die Thematik von Jugendarbeitslosigkeit ein, diskutiert zentrale theoretische sowie verwandte empirische Ansätze, stellt die vorherrschenden Verfahren zur Messung von Jugendarbeitslosigkeit und darauf bezogene Kennziffern vor und berichtet über ausgewählte empirische Befunde. Außerdem werden mögliche individuelle Folgen von Jugendarbeitslosigkeit diskutiert.

- **Eisermann, Merlind; Moritz, Michael; Stockinger, Bastian** (2015): Multinational resilience or dispensable jobs? German FDI and employment in the Czech Republic around the Great Recession. IAB-Discussion Paper Nr. 9.

Dieser Artikel untersucht die Beschäftigungsentwicklung tschechischer Unternehmen in deutschem Eigentum in den Jahren rund um die Große Rezession von 2008/2009. Die intensive Einbindung deutscher Firmen in die Ökonomie des Nachbarlandes über ausländische Direktinvestitionen wirft die Frage auf, ob unter den Bedingungen einer historisch tiefen globalen Rezession tschechische Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen mit einer erhöhten Volatilität ihrer Arbeitsplätze konfrontiert waren. Die Ergebnisse zeigen, dass in den Jahren vor der Krise Firmen mit deutschem Kapital eine deutlich positivere Beschäftigungsentwicklung aufwiesen. Die Resultate ab dem Jahr 2008 lassen den Rückschluss zu, dass Unternehmen in deutschem Eigentum während der Rezession eine stabilisierende Rolle für den tschechischen Arbeitsmarkt einnahmen.

- **Fendel, Tanja** (2014): Work-related migration and unemployment. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 47, No. 3, S. 233-243.

Die Studie analysiert die individuelle

Umzugsbereitschaft von Arbeitslosen. Die ökonometrische Schätzung basiert auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels für die Jahre 2001 bis 2009. Die Ergebnisse belegen, dass die arbeitsbedingte Umzugswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen sehr viel niedriger ist als die von Beschäftigten. Für die Arbeitsuchenden erscheinen materielle und vor allem immaterielle Umzugskosten deutlich höher auszufallen als der resultierende Umzugsnutzen. Daraus abgeleitete Forderungen an die Arbeitsmarktpolitik wären, die Umzugsanreize für Erwerbslose zu erhöhen, ihnen Vorschläge über entfernte Stellenangebote zu unterbreiten sowie den regionalen Austausch von Jobcentern auszubauen.

■ **Haas, Anette; Lucht, Michael; Schanne, Norbert** (2013): Why to employ both migrants and natives? A study on task-specific substitutability. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 46, No. 3, S. 201-214.

Der Erfolg von Einwanderern auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Abhängigkeit von deren beruflichen Tätigkeitsfeldern ist Thema dieses Beitrags. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass Migranten im Vergleich zu Einheimischen eventuell dadurch benachteiligt sind, dass sie andere Aufgaben am Arbeitsplatz ausführen. Für den Zeitraum von 1993 bis 2008 werden die Substitutionselastizitäten für unterschiedlich stark aggregierte CES-Produktionsfunktionen (CES = constant elasticity of substitution) geschätzt. Die Resultate verweisen auf deutliche Unterschiede in der Substituierbarkeit von Migranten und Einheimischen je nach beruflicher Qualifikation und Tätigkeitsfeld. Insbesondere interaktive und kommunikative Aufgaben erweisen sich für Migranten als Hürde für den Arbeitsmarkterfolg.

■ **Hauptmann, Andreas; Schmerer, Hans-Jörg** (2013): Globalisierung und Lohnentwicklung: Exportierende Betriebe bezahlen besser. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 68-73.

Die Abhängigkeit des deutschen Arbeitsmarktes von internationalen Märkten hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. In Deutschland arbeiten immer mehr Menschen in exportorientierten Betrieben. Ein Vergleich auf Basis der Daten des IAB-Betriebspanels macht deutlich, wie unterschiedlich sich die Lohnhöhe und die Anteile an den Beschäftigten in exportierenden und nicht exportierenden Betrieben entwickelt haben.

■ **Hecht, Veronika** (2015): Location choice of German multinationals in the Czech Republic. The importance of agglomeration economies. IAB-Discussion Paper Nr. 19.

Auf Basis eines einzigartigen Datensatzes, der alle tschechischen Unternehmen umfasst, die im Jahr 2010 einen deutschen Kapitaleigener aufwiesen, analysiert die Autorin die Standortwahl von deutschen Investoren in Tschechien. Das zentrale Ergebnis ist, dass für die Attraktivität einer tschechischen Region für deutsche Investoren neben der geringen Distanz zum Standort des deutschen Mutterunternehmens insbesondere Agglomerationseffekte ausschlaggebend sind. Neben Lokalisationseffekten spielt die Agglomeration von deutschen Unternehmen in einer Region eine entscheidende Rolle.

■ **Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Trübswetter, Parvati** (2014): Arbeitsmärkte im europäischen Vergleich: Erwerbslose und Inaktive in verschiedenen Sozialsystemen. IAB-Kurzbericht Nr. 8.

Seit mehr als drei Jahrzehnten ist Langzeit-Erwerbslosigkeit eines der größten Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Trotz struktureller Verbesserungen ist es nicht gelungen, den harten Kern der Erwerbslosigkeit aufzubrechen. Vielmehr scheint es, dass dieser ein Kennzeichen post-industrieller Arbeitsmärkte ist. Mit einer Bestandsaufnahme von Umfang und Struktur der Langzeit-Nichterwerbstätigkeit im Ländervergleich geht der Kurzbericht der Frage nach, ob es einen solchen harten Kern tatsächlich immer und überall gibt, oder ob es anderen Ländern besser gelingt, verfestigte Erwerbslosigkeit zu vermeiden. Untersucht wird die langfristige Nichterwerbstätigkeit in sechs europäischen Ländern. Abbildung 2 zeigt, welchen Einfluss Qualifikation auf die Langzeit-Nichterwerbstätigkeit hat.

■ **Lehmer, Florian; Ludsteck, Johannes** (2013): Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt: Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Migration ist sowohl aus volkswirtschaftlicher Sicht als auch für die Migranten ein Gewinn, wenn deren ökonomische und soziale Integration im Aufnahmeland gelingt. Da Ausländer zum Zeitpunkt ihres Eintritts in den deutschen Arbeitsmarkt in der Regel deutlich niedrigere Löhne erzielen als Deutsche, sollte eine erfolgreiche Integration mit Lohnkonvergenz einhergehen, also mit einer Annäherung ihrer Löhne an das Niveau der deutschen Beschäftigten. Die Autoren untersuchen die Löhne sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer in Deutschland und zeigen, dass die Lohnanpassung je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich ausfällt.

■ **Schäffler, Johannes; Hecht, Veronika; Moritz, Michael** (2014): Regional determinants of German FDI in the Czech Republic. Evidence from a gravity model approach. IAB-Discussion Paper Nr. 3.

Die Standortattraktivität für die Ansiedlung multinationaler Unternehmen ist ein wesentliches Kriterium für die Entwicklung und den Wohlstand von Regionen. Dieser Artikel konzentriert sich auf eine Zwei-Länder-Beziehung und befasst sich mit der regionalen Verteilung multinationaler Unternehmen in Deutschland und deren Tochtergesellschaften in der Tschechischen

Republik. Während die Ergebnisse generell im Einklang mit theoretischen Erwartungen stehen, sind Unterschiede zwischen Direktinvestitionen im industriellen Sektor und Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor erkennbar.

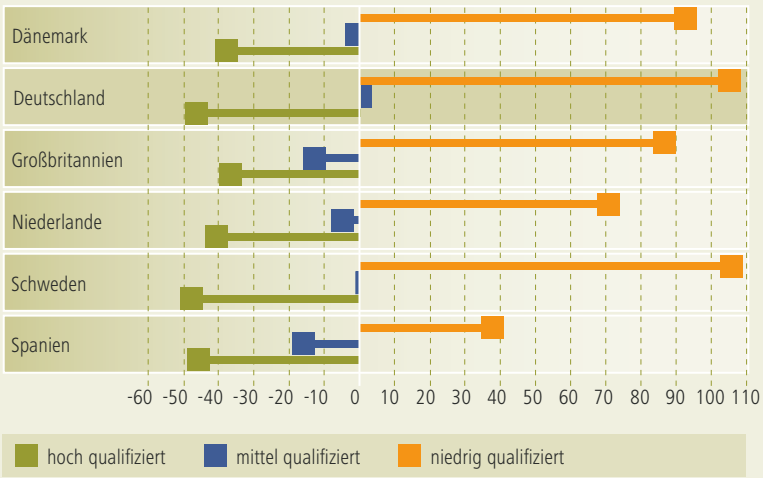
■ **Schwengler, Barbara** (2013): Einfluss der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Regionalförderung. IAB-Discussion Paper Nr. 18. In dem Papier wird der Einfluss der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Regionalförderung von den Anfängen bis zur Gegenwart untersucht. Die Autorin zeigt, dass im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union (EU) und der gestiegenen regionalen Disparitäten zwischen den Ländern nicht nur die Regelungen und Vorgaben für die Abgrenzung europäischer Fördergebiete geändert und angepasst wurden, sondern die Europäische Kommission mit ihrer Beihilfekontrolle auch den Handlungsspielraum der nationalen Regionalpolitiken immer mehr eingeengt hat. Mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 sank der europäische Durchschnittswert für das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner und damit auch der Umfang der nationalen Fördergebiete, insbesondere der früheren Mitgliedsländer. Die Autorin untersucht die Auswirkungen auf den Umfang des deutschen Fördergebietes und zeigt, zu welchen Konflikten dies zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission führte. Abschließend werden die Änderungen in der kommenden Förderperiode von 2014 bis 2020 diskutiert.

■ **Wiethölter, Doris; Carstensen, Jeanette; Stockbrügger, Meike** (2015): Beschäftigte aus den neuen EU-Beitrittsländern in Berlin-Brandenburg. Schwerpunktsetzung auf Grenzpendler aus Polen. IAB-Regional. IAB Berlin-Brandenburg Nr. 1. Mit der zunehmenden europäischen Integration gewinnt auch das Grenzpendeln im EU-Binnenraum an Bedeutung. Polen wurde am 1. Mai 2004 zusammen mit weiteren neun Staaten Mitglied der Europäischen Union und seit 2011 können polnische Arbeitskräfte unbeschränkt in Deutschland arbeiten. Die Mobilität von Arbeitskräften aus dem Nachbarland Polen nach Deutschland zeigt sich einerseits am Zuwachs polnischer Beschäftigter in Deutschland, die auch ihren Wohnsitz nach Deutschland verlagert haben, andererseits am grenzüberschreitenden Pendeln, wobei Letzteres eine deutlich geringere Rolle für den Arbeitsmarkt spielt.

Abbildung 2

Einfluss der Qualifikation auf die Wahrscheinlichkeit, dass eine 25- bis 64-jährige Person zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen* gehört, 2012

Simulationen basierend auf Probit-Schätzungen, Angaben in Prozent



* Erwerbslose, Erwerbsunfähige und (Vor-)Ruheständler.

Lesehilfe: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine gering qualifizierte Person in Deutschland zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen gehört, ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um 108 % höher.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des EU-LFS. Aus IAB-Kurzbericht Nr. 8/2014. ©IAB

Über die Publikationsreihen des Instituts hinaus veröffentlichen IAB-Forscherinnen und -Forscher ihre Ergebnisse in externen Journals, Büchern und Discussion Papers. Eine vollständige Übersicht – auch für weiter zurückliegende Jahre – finden Sie auf der Homepage des IAB in inhaltlicher, medialer oder personeller Sortierung (www.iab.de).

IAB-Infoplattform

Die IAB-Infoplattform stellt stets aktuell Literatur, Volltexte, Forschungsinformationen und weiterführende Links zu Themen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Verfügung. Die jeweiligen Zusammenstellungen ermöglichen einen raschen und kompakten Überblick über die wissenschaftliche und politische Diskussion. Im Kontext dieser Forum-Ausgabe sind folgende Infoplattformen thematisch relevant:

■ Aktivierende Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich
http://www.iab.de/infoplattform/aktivierung

■ Fluchtmigrantinnen und -migranten – Bildung und Arbeitsmarkt
http://www.iab.de/infoplattform/arbeitmarkt_bildung_fluchtmigranten

■ Ausbildung sichert Zukunft – Jugendarbeitslosigkeit und Berufsbildungssysteme in Europa http://www.iab.de/infoplattform/jugendarbeitslosigkeit

■ Europäische Arbeitslosenversicherung
http://www.iab.de/infoplattform/arbeitslosenversicherung_EU

Aufsätze von IAB-Autorinnen und -Autoren in renommierten wissenschaftlichen Zeitschriften (seit der Forum-Ausgabe 1/2015 erschienen)

Naz, Amber; Niebuhr, Annekatrin; Peters, Cornelius (2015): What's behind the disparities in firm innovation rates across regions? Evidence on composition and context effects. In: The Annals of Regional Science. Online First.

Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian (2015): Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. In: European Economic Review, Online First.

Christoph, Bernhard; Pauser, Johannes; Wiemers, Jürgen (2014): Konsummuster und Konsumarmut von SGB-II-Leistungsempfängern. Eine Untersuchung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 134, H. 4, S. 415-450.

Dengler, Katharina (2015): Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs for welfare recipients in Germany. In: Applied Economics, Vol. 47, No. 57, S. 6170-6190.

Diewald, Martin; Schunck, Reinhard; Abendroth, Anja-Kristin; Melzer, Silvia Maja; Pausch, Stephanie; Reimann, Mareike; Andernach, Björn; Jacobebbinghaus, Peter (2014): The SFB882-B3 linked employer-employee panel survey (LEEP-B3). In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 134, H. 3, S. 379-389.

Eckman, Stephanie (2015): Does the inclusion of non-internet households in a web panel reduce coverage bias? In: Social science computer review. Online First.

Gartner, Hermann (2015): Implicit contracts and industrial relations. Evidence from German employer-employee data. In: Economics Bulletin, Vol. 35, No. 1, S. 298-304.

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Active labour market policies and social integration in Germany. Do ‚one-euro-jobs' improve individuals' sense of social integration? In: European sociological review. Online First.

Hausmann, Ann-Christin; Kleinert, Corinna; Leuze, Kathrin (2015): Entwertung von Frauenberufen oder Entwertung von Frauen im Beruf? Eine Längsschnittanalyse zum Zusammenhang von beruflicher Geschlechtersegregation. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 67, H. 2, S. 217-242.

Herwartz, Helmut; Niebuhr, Annekatrin (2015): Regional labor market performance in Europe. Error correction dynamics and the role of national institutions and local structure. In: International Regional Science Review. Online First.

Hirsch, Boris; Jahn, Elke (2015): Is there monopsonistic discrimination against immigrants? First evidence from linked employer-employee data. In: ILR Review, Vol. 68, No. 3, S. 501-528.

Hofmann, Barbara (2015): Do geographical mobility requirements for the unemployed affect their exit rate to work? Evidence from a policy change. In: ILR Review. Online First.

Hutter, Christian; Weber, Enzo (2015): Constructing a new leading indicator for unemployment from a survey among German employment agencies. In: Applied Economics, Vol. 47, No. 33, S. 3540-3558.

Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2015): Regional migration, growth and convergence. A spatial dynamic panel model of Germany. In: Regional Studies. Journal of the Regional Studies Association. Online First.

Reichelt, Malte (2015): Career progression from temporary employment: How bridge and trap functions differ by task complexity. In: European sociological review, Vol. 31, No. 5, S. 558-572.

Sowa, Frank (2015): Kalaalimernit: The Greenlandic taste for local foods in a globalised world. In: Polar Record, Vol. 51, No. 3, S. 290-300.

Sowa, Frank; Reims, Nancy; Theuer, Stefan (2015): Employer orientation in the German public employment service. In: Critical Social Policy, Vol. 34, No. 4, S. 1-20.

Strohsal, Till; Weber, Enzo (2015): Time-varying international stock market interaction and the identification of volatility signals. In: Journal of Banking and Finance, Vol. 56, No. July, S. 28-36.

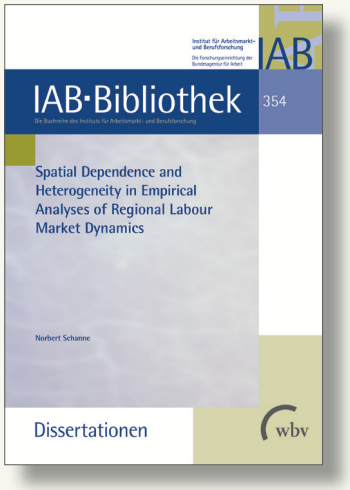
Trax, Michaela; Brunow, Stephan; Suedekum, Jens (2015): Cultural diversity and plant level productivity. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 53, No. July, S. 85-96.

Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton; Bernhard, Stefan (2015): You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany. In: International Journal of Social Welfare. Online First.

Wrobel, Martin (2015): One for all and all for one. Cluster, employment, and the global economic crisis. Evidence from the German mechanical engineering industry. In: Papers in Regional Science, Vol. 94, No. 2, S. 273-294.

Wübbeke, Christina (2014): Sparen, wenn das Geld gerade so zum Leben reicht. Das Risiko des Abbruchs privater Altersvorsorge unter den Rahmenbedingungen von Riester-Förderung und Sozialgesetzbuch II. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 134, H. 3, S. 341-370.

Neue Ausgaben in der Buchreihe „IAB-Bibliothek“

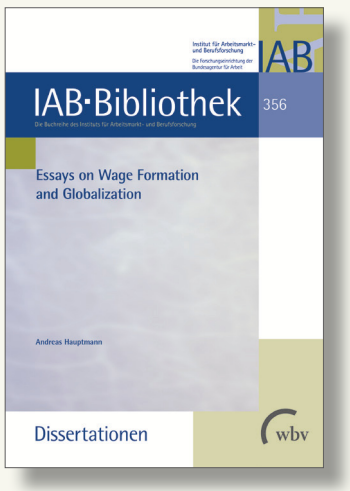


IAB-Bibliothek 354: **Spatial Dependence and Heterogeneity in Empirical Analyses of Regional Labour Market Dynamics** von Norbert Schanne (in englischer Sprache)

Können Regionen innerhalb eines Landes als voneinander unabhängige Inseln betrachtet werden? Fallen Wirkungszusammenhänge über alle Regionen hinweg gleich stark aus? Diese Annahmen werden in der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung typischerweise implizit unterstellt, sind aber unrealistisch. So können sich gesamtwirtschaftliche Schocks von Region zu Region durchaus sehr unterschiedlich auf den Arbeitsmarkt auswirken. Dies macht Norbert Schanne in seiner Dissertation deutlich. Zur Beschreibung und Prognose der regionalen Arbeitsmarktentwicklungen greift er auf neue Methoden der räumlichen Ökonometrie zurück. Auf dieser Basis analysiert er die wirtschaftliche Dynamik von Regionen, deren Heterogenität und vor allem die räumlichen Wechselwirkungen zwischen ihnen.

IAB-Bibliothek 355: **Die Gesundheitswirtschaft als regionaler Beschäftigungsmotor** von Dieter Bogai, Günter Thiele, Doris Wiethölter (Hg.)

Der Gesundheitssektor gehört zu den wenigen Wirtschaftsbereichen, in denen die Beschäftigung – dank des demografischen Wandels – auch künftig kräftig wachsen dürfte. Immer mehr Regionen versuchen, sich als „Gesundheitsregionen“ zu etablieren, um vom wachsenden Gesundheitsmarkt auch ökonomisch zu profitieren. In dem Sammelband wird die Beschäftigungsentwicklung in den verschiedenen Teilbereichen der Gesundheitswirtschaft – das „klassische“ Gesundheitswesen, der Handel sowie die medizinische Industrie – detailliert analysiert. Neben einer flächendeckenden Analyse für alle Bundesländer finden sich auch Einzelberichte für ausgewählte Bundesländer. Der abschließende Beitrag thematisiert den Wandel der Erwerbsformen im Pflegebereich und die Arbeitsbedingungen in der Kranken- und Altenpflege.



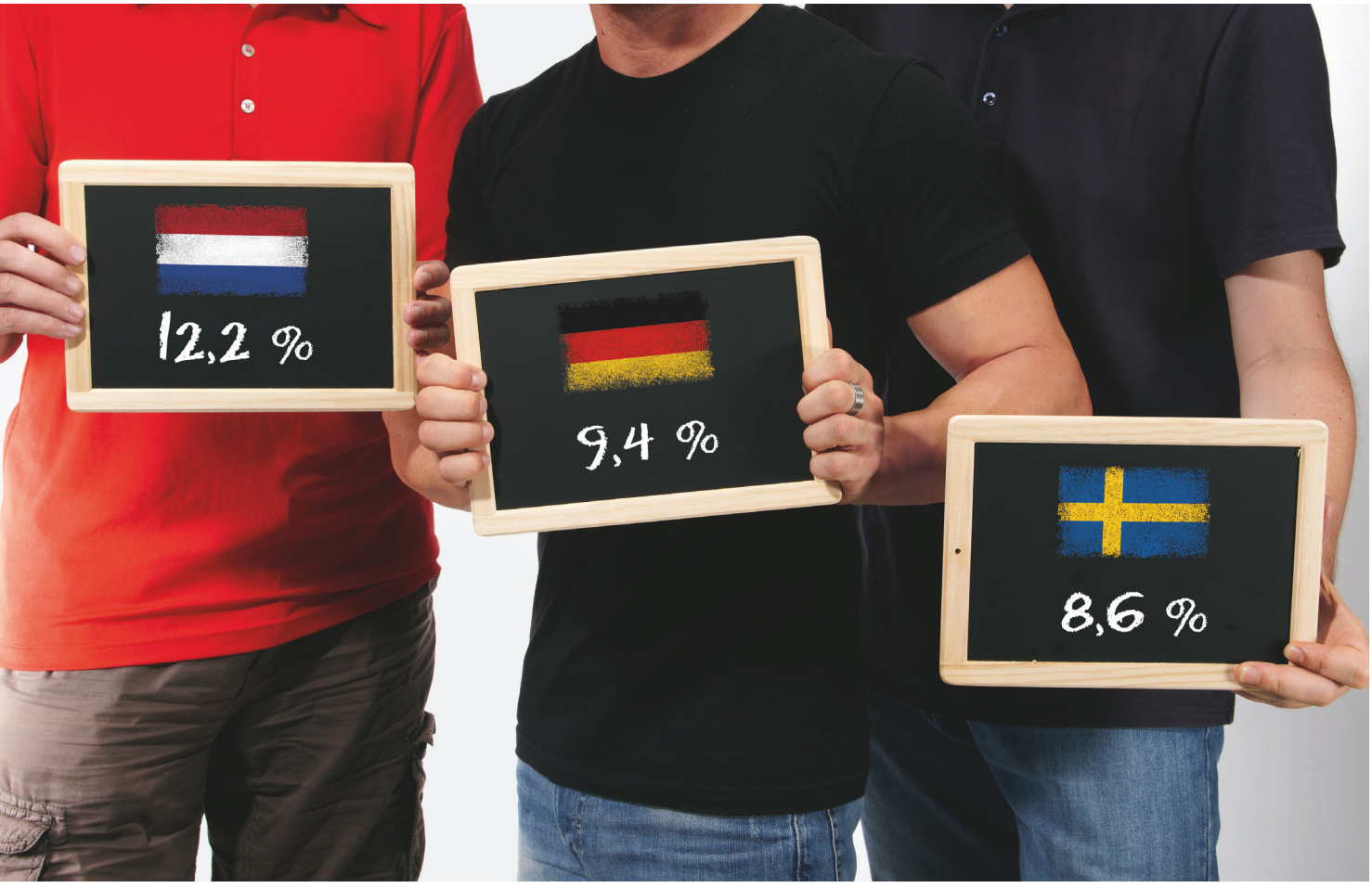
IAB-Bibliothek 356: **Essays on Wage Formation and Globalization** von Andreas Hauptmann (in englischer Sprache)

Warum zahlen manche Firmen nach Tarif, statt die Löhne individuell auszuhandeln? Zahlen Exportfirmen höhere Löhne als Firmen, die nicht exportieren und inwieweit wird dies von institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen den Lohnstückkosten und der Exportstärke von Unternehmen? Mit diesen und weiteren Fragen befasst sich Andreas Hauptmann in seiner Dissertation. In mehreren Kapiteln legt der Autor dar, dass zwischen Löhnen, Globalisierung und institutionellen Kontextfaktoren vielfältige Wechselwirkungen bestehen.

Langzeiterwerbslosigkeit im europäischen Vergleich

Die offiziellen Zahlen zeigen nicht das ganze Bild

Viele Menschen, die in Deutschland als langzeitarbeitslos gelten, werden in anderen Ländern nicht zu den Langzeitarbeitslosen gezählt, da sie eine Erwerbsunfähigkeits- oder eine Frührente beziehen. Sobald dies berücksichtigt wird, ist Deutschland weit weniger von Langzeiterwerbslosigkeit betroffen als die meisten anderen Länder.



Über viele Jahre hinweg war die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich außergewöhnlich hoch. Im letzten Jahrzehnt ist jedoch eine Trendwende eingetreten. Nach der international harmonisierten Erwerbslosenstatistik (zu den Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeiterwerbslosigkeit siehe Kasten „(Langzeit-)Erwerbslosigkeit und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit" auf Seite 31) waren im Jahr 2006 hierzulande noch fast 2,4 Millionen Personen langzeiterwerbslos. Seitdem ist deren Zahl kontinuierlich auf rund 900.000 im Jahr 2014 gesunken. In den meisten anderen europäischen Ländern hingegen stieg die Zahl infolge der Finanz- und Euroschuldenkrise mehr oder weniger deutlich an.

Diese gegenläufige Entwicklung spiegelt sich auch in den Langzeiterwerbslosenquoten wider (vgl. Abbildung 1 auf Seite 28). Während die deutsche Quote noch 2008 über dem EU-Durchschnitt lag, sank sie bis 2014 auf zwei Prozent und ist damit nicht mehr viel höher als in anderen EU-Ländern mit traditionell niedrigen Langzeiterwerbslosenquoten.

17 Prozent aller Erwerbslosen in Deutschland sind länger als vier Jahre ohne Arbeit

Trotz dieser positiven Entwicklung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Erwerbslosen in Deutschland noch immer höher als in manch anderen EU-Ländern. Während hierzulande mehr als 40 Prozent aller Erwerbslosen länger als ein Jahr erwerbslos sind, sind es in Österreich und Dänemark weniger als 25 Prozent, in Schweden sogar weniger als 20 Prozent. Besonders auffällig: 17 Prozent aller Erwerbslosen sind in Deutschland schon vier Jahre oder länger ohne Arbeit – weit mehr als in vergleichbaren Ländern und im Durchschnitt der 15 „alten" EU-Länder (vgl. Abbildung 2 auf Seite 29).

Es wäre jedoch voreilig, daraus zu schließen, dass das Ausmaß struktureller Erwerbslosigkeit hierzulande überdurchschnittlich hoch ist. Denn Langzeiterwerbslosigkeit ist nicht die einzige Form des langfristigen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt. Daneben gibt es weitere Formen. Das betrifft vor allem zwei Gruppen von Personen: solche im erwerbsfähigen Alter, die vorzeitig verrentet wurden, und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten mit gesundheitlichen Einschränkungen. Nach der internationalen Erwerbsstatistik gelten diese Gruppen als inaktiv, also weder als erwerbstätig noch als erwerbslos.

Im Ländervergleich zeigt sich, dass Personen, die etwa in Deutschland zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen zählen, in anderen Ländern häufiger als erwerbsgemindert gelten. Dies führt zu einer Verzerrung der üblicherweise verwendeten Arbeitsmarktindikatoren (Beschäftigungs-, Inaktivitäts- und Erwerbslosenquoten).

Menschen, die über längere Zeit hinweg nicht erwerbstätig sind, weisen länderübergreifend im Regelfall vergleichbare Risikomerkmale auf, die eine Integration in den regulären, ungeförderten Arbeitsmarkt erschweren – unabhängig davon, ob sie unter dem Status „Langzeitarbeitslose", „Frührentner" oder „Erwerbsunfähige" firmieren. Zu diesen Risikomerkmalen zählen eine fehlende oder geringe Qualifikation, sprachliche Defizite, gesundheitliche Einschränkungen oder ein hohes Lebensalter. Welcher formale Erwerbsstatus jeweils dominiert, hängt stark von dem jeweiligen sozialen Sicherungssystem ab.

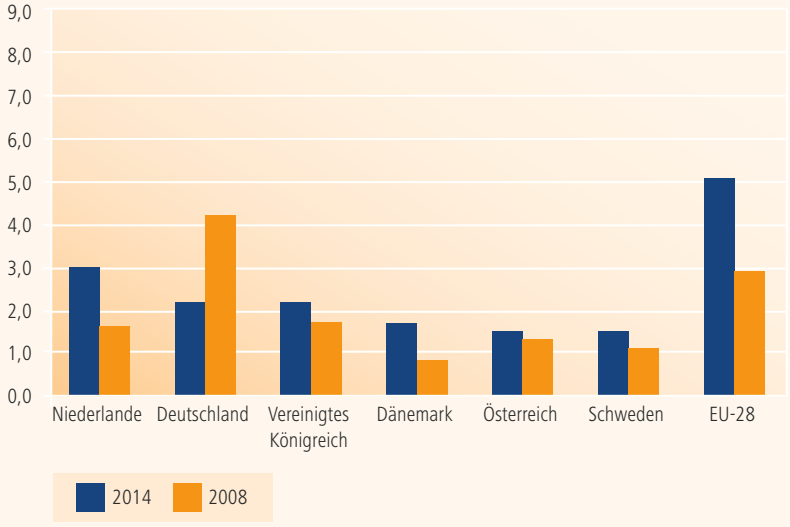
Menschen mit ähnlichen Vermittlungs- und Beschäftigungsproblemen scheinen also je nach Land in unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen auf und weisen dadurch – statistisch betrachtet – einen unterschiedlichen Erwerbsstatus auf. Ein umfassender Vergleich sollte diese Wechselwirkungen berücksichtigen. Deshalb ist die Langzeiterwerbslosenquote als Vergleichsindikator nur bedingt geeignet.

Um das gesamte Ausmaß einer langfristigen Nichterwerbstätigkeit in einem Land zu erfassen, ist es sinnvoll, die drei genannten Formen – Langzeiterwerbslose, (Langzeit-)Erwerbsunfähige beziehungsweise Langzeitkranke und Frühverrentete – zusammenzufassen. Dabei zeigt sich: Umfang und Struktur dieser Personengruppe variieren von Land zu Land erheblich, wie ein Vergleich Deutschlands mit Schweden, den Niederlanden, Österreich, Großbritannien und Dänemark zeigt (vgl. Abbildung 3 auf Seite 30).

Abbildung 1

Anteil der Langzeiterwerbslosen an allen Erwerbspersonen* (15 bis 64 Jahre)

in Prozent



Anmerkung: * Erwerbspersonen = Erwerbstätige und Erwerbslose.

Quelle: Eurostat.

©IAB

Der Anteil Erwerbsunfähiger ist in Deutschland unterdurchschnittlich

Dänemark, die Niederlande, Großbritannien und Schweden weisen die höchsten Anteile an Langzeit-Erwerbsunfähigen auf, wobei dieser vor allem in Dänemark in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Natürlich ist ein Teil dieser Personen aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeitsfähig. Aber da Erwerbsunfähigkeit beziehungsweise Erwerbsminderung nicht nur auf medizinischen Kriterien basiert, sondern je nach Land auch die tatsächlichen Beschäftigungschancen berücksichtigt werden, bestehen hier große Unterschiede.

Dies gilt auch im Hinblick auf institutionelle Regelungen zum vorzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben. Während in Schweden, wo es keine Frührente gibt, der vorzeitige Ruhestand nur selten als Grund für Inaktivität genannt wird, sind in Österreich die meisten älteren Inaktiven in Rente: In der Alpenrepublik erreicht der Anteil der Frührentner an der Erwerbsbevölkerung mit über acht Prozent einen europäischen Spitzenwert.

In Deutschland ist Frühverrentung als Grund für Inaktivität wesentlich seltener und befindet sich seit einigen Jahren deutlich auf dem Rückzug. Auch Erwerbsunfähigkeit spielt hierzulande im internationalen Vergleich eine eher geringe Rolle. Dies hat damit zu tun, dass Langzeitarbeitslose in Deutschland nur unter sehr engen Voraussetzungen eine Erwerbsminderungsrente beziehen können.

Zusammen mit der weitgehenden Beschränkung von vorzeitigen Altersrenten und der relativ geringen Bedeutung von Erwerbsunfähigkeit ist der geringere Anteil derer, die „inaktiv" sind, hierzulande auch darauf zurückzuführen, dass über 90 Prozent aller Hilfeempfänger als erwerbsfähig gelten. In Deutschland gilt schon als erwerbsfähig, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein könnte. Diese Personen befinden sich deshalb im „aktiven" System der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), wo sie über das Prinzip des „Förderns und Forderns" dazu angehalten werden, sich um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen.

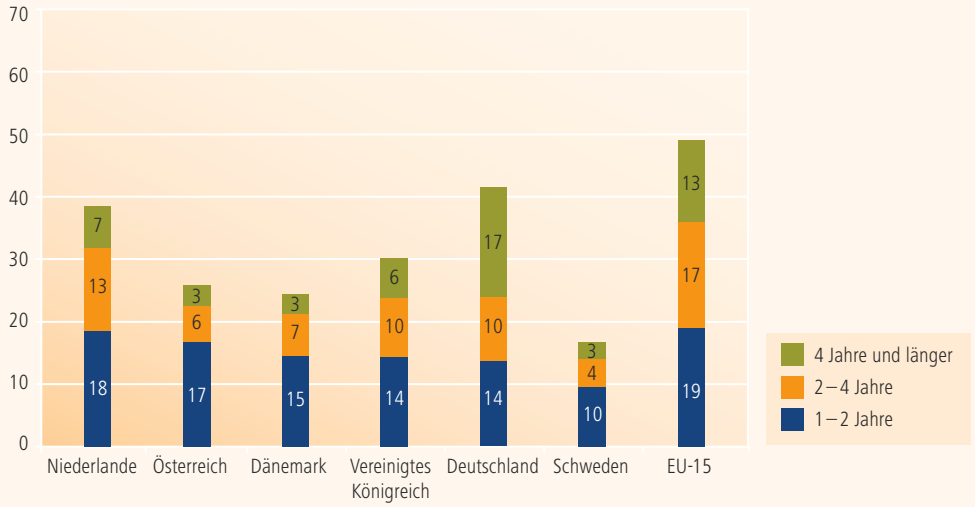
Obwohl Reformen vor allem in Schweden und Großbritannien die Zahl der Neuzugänge in Langzeit-Erwerbsunfähigkeit inzwischen begrenzt haben, sind die jeweiligen Anteile in diesen Ländern nach wie vor relativ hoch. Auffällig ist im Kontrast zu Deutschland überdies, dass der Anteil an Langzeiterwerbslosen, der im Jahr 2008 noch recht niedrig war, in allen fünf Vergleichsländern krisenbedingt gestiegen ist – vor allem in Dänemark und den Niederlanden.

Der Anteil der Langzeit-Nichterwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung liegt in Schweden mit 8,1 Prozent am niedrigsten, in Dänemark mit 13,5 Prozent am höchsten. In der Summe ist dieser Anteil in Deutschland von fast zwölf Prozent im Jahr 2008 auf 8,4 Prozent im Jahr 2013 gesunken und hat somit, abgesehen von Schweden, das niedrigste Niveau unter den Vergleichsländern erreicht.

Abbildung 2

Dauer der Erwerbslosigkeit im Ländervergleich, 2014

Anteile an allen Erwerbslosen in Prozent*



Anmerkung: * fehlende Anteile auf 100% sind Erwerbslose mit Dauer bis max. 1 Jahr.

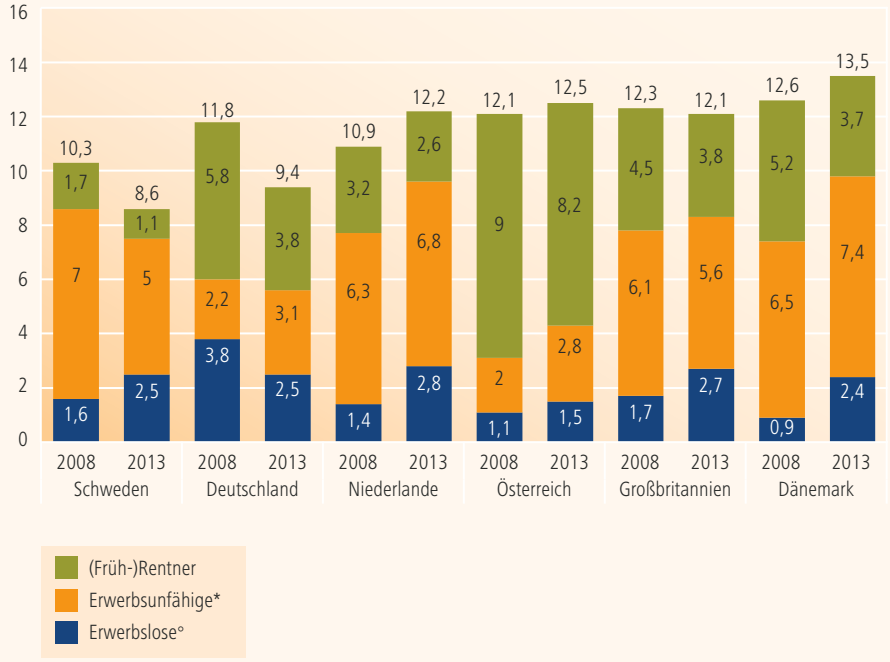
Quelle: EU-Labour Force Statistics, eigene Auswertungen.

©IAB

Abbildung 3

Gruppen von Langzeit-Nichterwerbstätigen im Ländervergleich, 2008 und 2013

Anteile an der Erwerbsbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren in Prozent



Anmerkung: * inkl. (Langzeit-)Kranke;
° seit mehr als einem Jahr nicht mehr erwerbstätig;
Inaktivität aus anderen Gründen (z.B. familiäre Verpflichtungen, Studium oder Ausbildung) ist hier nicht berücksichtigt

Quelle: EU-Labour Force Statistics, eigene Berechnungen.

©IAB

Fazit

Menschen mit ähnlichen Vermittlungs- und Beschäftigungsproblemen werden je nach Land unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen zugeordnet und haben dadurch – statistisch betrachtet – einen unterschiedlichen Erwerbsstatus. Langjährige Inaktivität in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Österreich und Großbritannien und verfestigte Langzeit-Erwerbslosigkeit in Deutschland sind zwei Seiten derselben Medaille.

Konventionelle Statistiken erfassen das Problem eines längerfristigen Ausschlusses von genuin marktbasierter, regulärer Beschäftigung aber nicht adäquat. Auch die harmonisierte internationale Erwerbslosenstatistik stellt hier keine Ausnahme dar. Wenn die Substitutionsbeziehungen zwischen Langzeiterwerbslosigkeit und anderen Formen von Langzeit-Inaktivität aber nicht beachtet werden, dann führt dies zu falschen Schlussfolgerungen.

Aus dem gleichen Grund müssen auch die von Land zu Land erheblichen Unterschiede beim Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung berücksichtigt werden. Dies betrifft meist arbeitsmarktferne Personengruppen, die in der internationalen Erwerbsstatistik als beschäftigt erfasst werden. Während sich beispielsweise in Dänemark 2,2 Prozent der Erwerbspersonen in dauerhaft subventionierter Beschäftigung befinden, sind es in Deutschland 0,4 Prozent – meist in zeitlich befristeten Arbeitsgelegenheiten.

(Langzeit-)Erwerbslosigkeit und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

Die Daten dieses Berichts basieren auf der Arbeitskräfteerhebung von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union. Der Erhebung liegt eine vereinheitlichte Definition von Erwerbslosigkeit zugrunde. Die Daten beruhen auf der Selbstauskunft der Befragten. Erwerbslos sind demnach Personen, die keine Erwerbstätigkeit von mindestens einer Stunde pro Woche ausüben, aber nach Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Inaktiv sind schließlich diejenigen, die nicht nach Arbeit suchen und / oder dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Dagegen umfasst das Konzept der Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialgesetzbuch (SGB III) alle Personen, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und nicht oder weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten. Eine geringfügige Erwerbstätigkeit zum Beispiel in einem Minijob ist also mit dem Status der Arbeitslosigkeit nach deutschem Recht vereinbar, nicht aber mit dem der Erwerbslosigkeit nach Eurostat.

Langzeiterwerbslos (international) beziehungsweise langzeitarbeitslos (national) ist eine Person dann, wenn sie länger als ein Jahr ohne Arbeit ist. Aber auch hier gibt es Unterschiede zwischen den beiden Konzepten. In der amtlichen deutschen Statistik führen Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit durch vorübergehende Arbeitsunfähigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder Meldeversäumnisse dazu, dass die Arbeitslosigkeit als beendet gilt, und die betreffenden Personen anschließend wieder als Neueintritte in Arbeitslosigkeit gezählt werden. In der Erwerbslosenstatistik von Eurostat ist dies nicht der Fall.

Allerdings werden in der Erwerbslosenstatistik subventioniert Beschäftigte als erwerbstätig erfasst, wenn sie angeben, dass sie in der Referenzwoche beschäftigt waren. Ein im Ländervergleich unterschiedliches Ausmaß öffentlich geförderter Beschäftigung kann die Langzeiterwerbslosenstatistik folglich deutlich verzerren.

Die Autoren

Regina Konle-Seidl
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Thomas Rhein
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" am IAB.
thomas.rhein@iab.de

Jugendarbeitslosigkeit in Europa
Auf der Suche nach der richtigen Zahl?

Während die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland zurückgeht, ist sie seit 2008 insbesondere in Südeuropa stark gestiegen. Allerdings wird deren faktisches Ausmaß in der öffentlichen Diskussion überschätzt, wenn als Indikator die „Erwerbslosenquote" betrachtet wird. Insbesondere im internationalen Vergleich ist es hilfreich, alternative Messkonzepte zu berücksichtigen.

Mit der Großen Rezession hat die Zahl arbeitsloser Jugendlicher in Europa in den vergangenen sieben Jahren beachtlich zugenommen. Während im Jahr 2008, also kurz vor der Wirtschafts- und Finanzkrise, 4,1 Millionen junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren in der Europäischen Union (EU) erwerbslos waren, stieg deren Zahl bis zum Jahr 2013 im Jahresdurchschnitt auf 5,6 Millionen. 2014 zeichnete sich erstmalig wieder ein Rückgang auf 5,2 Millionen ab.

In Deutschland ist indes ein gegenläufiger Trend zu beobachten. Nach Zahlen von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, waren hierzulande im Jahr 2008 rund 517.000 junge Menschen erwerbslos, im Jahr 2014 hingegen nur noch 328.000. Auch die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) weisen für Deutschland einen Rückgang aus: Die Zahl der jungen Menschen, die bei der BA als arbeitslos registriert waren, ging von 340.000 im Jahr 2008 auf 258.000 im Jahr 2014 zurück.

Eurostat definiert Arbeitslosigkeit anders als die Bundesagentur für Arbeit

Die Unterschiede in den Daten von BA und Eurostat beruhen vor allem auf unterschiedlichen Messkonzepten. Der Eurostat-Logik folgend ist erwerbslos, wer aktiv nach Arbeit sucht und nicht erwerbstätig ist. Die Registrierung bei der Arbeitsverwaltung ist beim Eurostat-Konzept kein Kriterium für eine Erwerbslosigkeit. Im Gegensatz dazu setzt das Konzept von Arbeitslosigkeit, wie es durch das dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) für Deutschland und das Verwaltungshandeln der BA gesetzlich geregelt ist (BA-Konzept), voraus, dass man bei der Arbeitsverwaltung als arbeitsuchend registriert ist. Zudem zählt die BA – anders als Eurostat – Arbeitsuchende auch dann als arbeitslos, wenn sie bis zu 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Eurostat-Daten auf den Labour Force Surveys, also Arbeitskräftebefragungen der Mitgliedsstaaten beruhen, während die monatlichen Zahlen zur Arbeitslosigkeit in Deutschland aus den Registern der Arbeitsverwaltung gewonnen werden. Insgesamt fasst das bundesdeutsche Konzept die Gruppe der Erwerbslosen deutlich enger als das Eurostat-Konzept. So werden etwa Schulabgänger, die sich um eine berufliche Ausbildung bemühen, in der Regel nicht als Arbeitslose erfasst; analoges gilt typischer Weise für Maßnahmeteilnehmer. Um das Eurostat-Messkonzept vom BA-Konzept abzugrenzen, wird im Folgenden semantisch differenziert und im ersten Fall von Erwerbslosen und im zweiten von Arbeitslosen gesprochen.

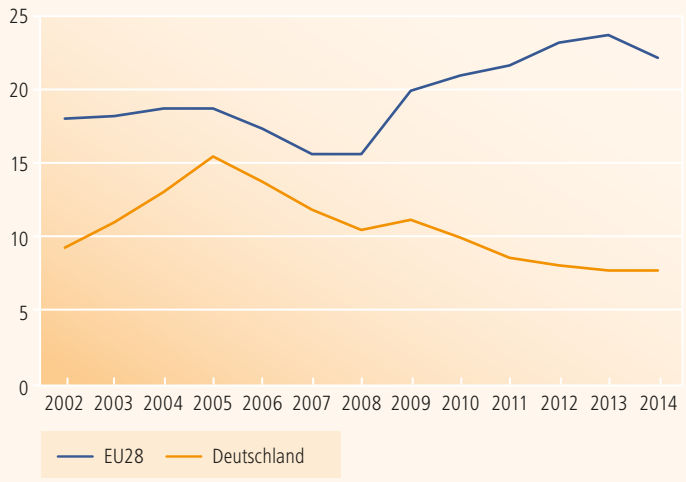
Im internationalen Vergleich wird zur Messung von Jugendarbeitslosigkeit insbesondere auf die Erwerbslosenquote Jugendlicher zurückgegriffen. Sie gibt die Zahl erwerbsloser Jugendlicher in Relation zur Zahl aller jugendlichen Erwerbspersonen an, also der Summe aus jugendlichen Erwerbslosen und Erwerbstätigen. Im Jahr 2014 betrug die EU-weite Erwerbslosenquote Jugendlicher laut Eurostat 22,2 Prozent. Dabei ist die Quote seit Beginn der 2000er Jahre tendenziell gestiegen – lediglich für wenige Jahre unterbrochen durch die wirtschaftliche Erholung vor der Großen Rezession (vgl. Abbildung 1) .

Für Deutschland hingegen weist Eurostat aktuell einen Wert von 7,7 Prozent aus. Damit zeichnet sich hierzulande ein deutlich anderer Verlauf ab als für die EU insgesamt. Die Erwerbslosenquote Jugendlicher stieg bis 2005 konjunkturbedingt deutlich schneller als im EU-Schnitt. Zudem wurden

Abbildung 1

Erwerbslosenquoten Jugendlicher in Deutschland und der Europäischen Union, 2002 bis 2014

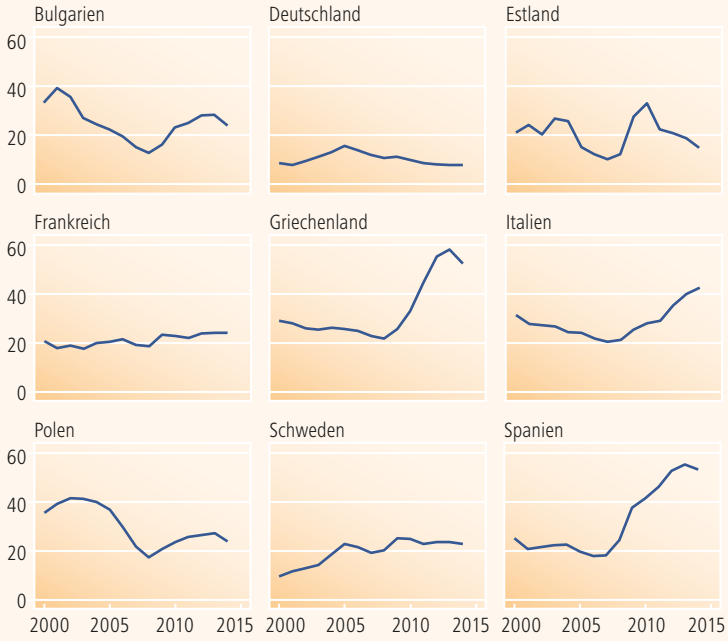
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 2
Erwerbslosenquote Jugendlicher in ausgewählten europäischen Ländern, 2000 bis 2014
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen. ©IAB

erwerbslose Jugendliche mit der Einführung von Hartz IV stärker als bis dato in der Arbeitslosenstatistik sichtbar. Seit dem Jahr 2006 geht die Erwerbslosenrate junger Menschen hierzulande stetig zurück, lediglich unterbrochen durch einen schwachen Konjunktureffekt im Jahr 2009. Damit hat sich die Jugenderwerbslosigkeit in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren positiver entwickelt als in fast allen anderen EU-Staaten (vgl. Abbildung 2).

Erwerbsbeteiligung junger Menschen variiert von Land zu Land beträchtlich

Obwohl die Erwerbslosenquote als Kennziffer weit verbreitet ist, hat dieser Indikator insbesondere bei jungen Erwachsenen auch im europäischen Vergleich nur bedingt Aussagekraft. So bedeutet eine Erwerbslosenquote für Jugendliche von über 50 Prozent in Griechenland oder Spanien keineswegs, dass dort jeder zweite junge Mensch erwerbslos ist. Denn diese Quote bezieht sich nur auf Erwerbspersonen, schließt also insbesondere Studierende aus. Letztere tauchen daher weder im Zähler noch im Nenner auf.

Dabei variiert die Erwerbsbeteiligung junger Menschen von Land zu Land beträchtlich. Während in Dänemark oder den Niederlanden 67 Prozent der jungen Menschen als Erwerbspersonen gelten, also entweder Arbeit haben oder arbeitslos sind, beträgt die Erwerbsbeteiligung in Italien oder Griechenland nur rund 27 Prozent. Über 70 Prozent der jungen Menschen stehen dem dortigen Arbeitsmarkt also gar nicht zur Verfügung, etwa weil sie studieren oder noch zur Schule gehen. Demzufolge sind die teils exorbitant hohen Erwerbslosenquoten Jugendlicher in einigen EU-Ländern deutlich zu relativieren.

Für den internationalen Vergleich erscheint der Anteil erwerbsloser Jugendlicher an der Gesamtpopulation der jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren als besserer Indikator, um den Anteil junger Menschen abzubilden, der tatsächlich arbeitslos ist. Gemessen an diesem Indikator sind die Anteile erwerbsloser Jugendlicher natürlich niedriger als bei der Erwerbslosenquote, auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind erheblich geringer (vgl. Abbildung 3 auf Seite 35). In der Tendenz folgt auch dieser Indikator im Zeitverlauf der Erwerbslosenquote, allerdings sind die konjunkturell bedingten Ausschläge wesentlich schwächer. Europaweit ist demzufolge fast jeder zehnte Jugendliche derzeit erwerbslos – in Deutschland nicht einmal jeder 25. Jugendliche.

In den letzten Jahren hat ein weiterer Indikator an Bedeutung gewonnen: Der Anteil inaktiver Jugendlicher, die weder in Arbeit noch in Bildung sind, bezogen auf alle jungen Menschen. Diese Kennziffer beruht also auf einem erweiterten Erwerbslosigkeitskonzept, bei dem – neben den im engeren Sinne erwerbslosen Jugendlichen – auch arbeitsmarktferne Jugendliche, die nicht an Bildung, Ausbildung oder einer Trainingsmaßnahme teilnehmen, als Risikogruppe berücksichtigt werden.

Der zeitliche Verlauf dieses Indikators folgt ebenfalls abgeschwächt der Erwerbslosenquote und lag im Jahr 2014 für die EU insgesamt bei 12,1 Prozent. Deutschland weist danach einen Wert von 6,4 Prozent auf und liegt damit erneut im unteren Drittel der EU-Länder.

Empirische Befunde zeigen, dass alle drei Indikatoren sensibel auf Veränderungen des Arbeitsmarktes für Jugendliche reagieren – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Abbildung 3).

Neben den drei oben genannten Indikatoren existiert auch eine Maßzahl, welche die Erwerbslosigkeit junger Menschen in Beziehung setzt zur Erwerbslosigkeit von Menschen, die 25 Jahre und älter sind. Dabei wird die Relation der Jugenderwerbslosenquote (U25) zur Erwerbslosenquote der 25- bis 64-Jährigen in Beziehung gesetzt. Diese Kennziffer beschreibt die relative Veränderung beider Quoten unabhängig vom absoluten Niveau.

Jugenderwerbslosigkeit ist Teil eines allgemeinen Beschäftigungsproblems

Europaweit betrachtet liegt die Erwerbslosigkeit von Jugendlichen erheblich über der von älteren Erwerbspersonen. Im Jahr 2012 war die Jugenderwerbslosenquote um das 2,5-Fache höher als die Erwerbslosenquote der über 24-Jährigen. Anders als es die derzeitige Diskussion vielfach nahelegt, ist die Erwerbslosenrate der über 24-Jährigen in der EU seit 2009 jedoch relativ stärker gestiegen als die der Jugendlichen. Demzufolge ist die Relation beider Quoten seitdem leicht gesunken (siehe Abbildung 4). Dies macht deutlich: Jugenderwerbslosigkeit ist nicht isoliert zu betrachten, sondern in den meisten europäischen Staaten Teil eines gesamtgesellschaftlichen Beschäftigungsproblems.

Allerdings ist das Arbeitslosigkeitsrisiko von Jugendlichen in Relation zum Arbeitslosigkeitsrisiko von Erwachsenen bis zum Beginn der Großen Rezession im Jahr 2008 kontinuierlich gestiegen. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass sich strukturelle Probleme beim Übergang von der Schule beziehungsweise von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt im vergangenen Jahrzehnt verstärkt haben.

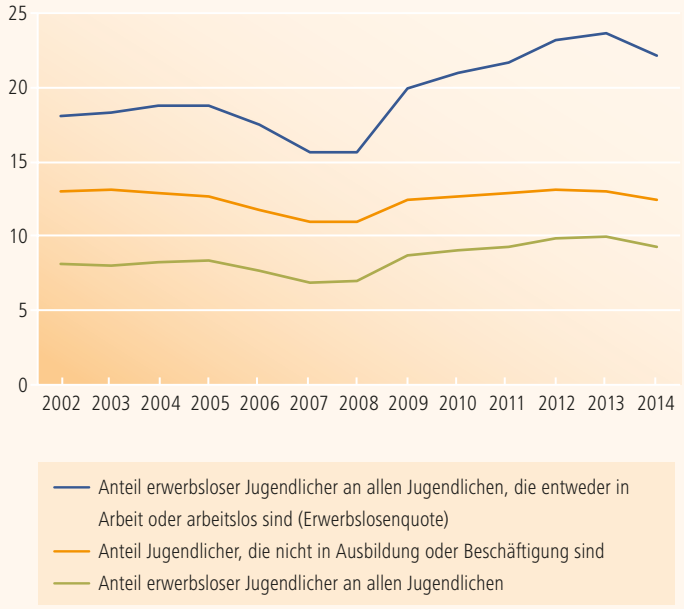
Dauer der Erwerbslosigkeit von jungen Menschen in der EU steigt

Bereits die Luxemburger Erklärung von 1997 hat den EU-Mitgliedsländern das Ziel vorgegeben, jedem von Erwerbslosigkeit bedrohten Jugendlichen bzw. erwerbslosen Jugendlichen, einen Neuanfang zu ermöglichen.

Abbildung 3

Vergleich der Kennziffern zur Erwerbslosigkeit Jugendlicher, 2002 bis 2014

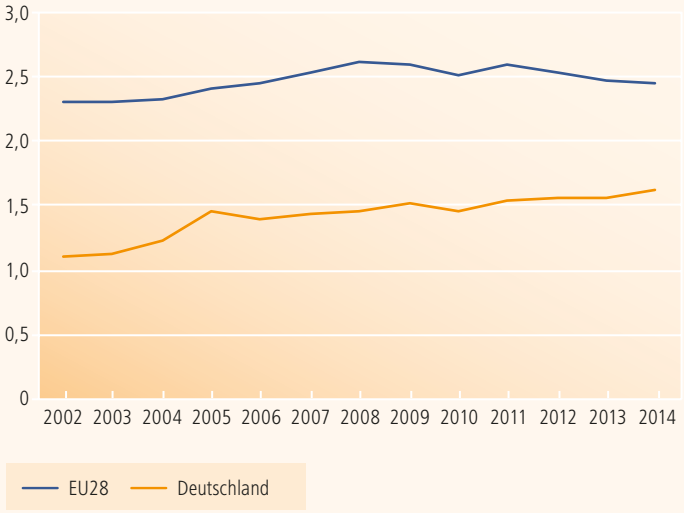
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen. ©IAB

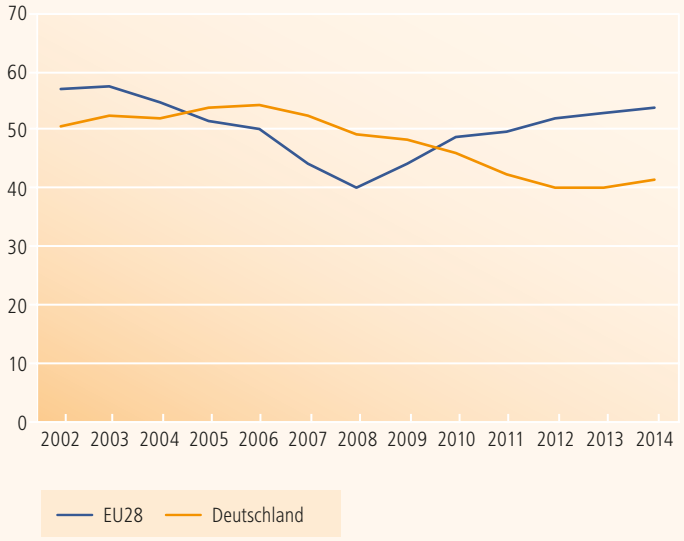
Abbildung 4

Erwerbslosenquote Jugendlicher in Relation zur Erwerbslosenquote Erwachsener, 2002 bis 2014



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen. ©IAB

Abbildung 5
Anteil Jugendlicher, die sechs Monate oder länger erwerbslos sind, 2002 bis 2014
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen. ©IAB

Dies kann in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, eines Arbeitsplatzangebots oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme geschehen. Mit der Verabschiedung der Europäischen Jugendgarantie haben sich die Mitgliedsstaaten im Jahr 2012 darüber hinaus verpflichtet, jedem Jugendlichen schon bis zu vier Monate nach Ausbildungsende beziehungsweise nach Verlust eines Arbeitsplatzes eine neue Stelle, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum anzubieten. Hintergrund hierfür ist, dass seit 2008 der Anteil der über längere Zeit hinweg arbeitslosen Jugendlichen in der EU kontinuierlich steigt (vgl. Abbildung 5).

Vor 2008 war nicht nur die Zahl erwerbsloser Jugendlichen rückläufig, sondern auch die durchschnittliche Dauer der individuellen Erwerbslosigkeit. So sank der Anteil der Jugendlichen, die länger als sechs Monate erwerbslos sind (bezogen auf alle jugendlichen Erwerbslosen) zwischen 2002 und 2008 von 57 auf 40 Prozent. Mit Beginn der Rezession stieg nicht nur die Zahl der erwerbslosen Jugendlichen insgesamt an, sondern auch die durchschnittliche Dauer der Erwerbslosigkeit. Im Jahr 2014 waren EU-weit über 53 Prozent der erwerbslosen Jugendlichen länger als sechs Monate ohne Arbeit. Dabei ist erneut zu berücksichtigen, dass die Eurostat-Daten auf Umfragen beruhen und somit die Registrierung bei der zuständigen Arbeitsverwaltung hierbei keine Berücksichtigung findet. Dennoch ist davon auszugehen, dass die europäischen Zielvorgaben de facto in vielen Ländern bis heute mehr oder minder deutlich verfehlt werden.

Deutschland hebt sich bei der Dauer der Erwerbslosigkeit ebenfalls von anderen europäischen Ländern ab. Im Jahr 2005 hatte hierzulande nicht nur die Zahl der erwerbslosen Jugendlichen, sondern auch die Dauer der Arbeitslosigkeit einen Höchststand erreicht. Zu dieser Zeit waren in Deutschland 54 Prozent der erwerbslosen Jugendlichen länger als sechs Monate ohne Arbeit. Mittlerweile ist dieser Wert auf etwa 40 Prozent gesunken.

Auch wenn Deutschland bei der Dauer der Erwerbslosigkeit von Jugendlichen im europäischen Vergleich relativ gut abschneidet, bekleidet es doch keine Spitzenposition. Insbesondere Jugendliche aus Skandinavien sind im Schnitt kürzer arbeitslos als ihre deutschen Altersgenossen, obwohl das Arbeitslosigkeitsrisiko junger Menschen dort insgesamt höher ist. Demgegenüber schneiden die südeuropäischen Länder in beiden Dimensionen sehr schlecht ab (vgl. Abbildung 6 auf Seite 37).

Schließlich gilt für alle europäischen Staaten, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von Menschen unter 25 Jahren höher ist als das von älteren Erwerbspersonen im Alter von 25 bis unter 65 Jahren. Die Dauer der Erwerbslosigkeit ist im Schnitt jedoch kürzer. Der Arbeitsmarkt für Jugendliche erweist sich somit aus verschiedenen Gründen als deutlich dynamischer.

Die Erwerbslosigkeit Jugendlicher ist wesentlich geprägt durch die Übergänge von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung. An diesen Nahtstellen ist das Risiko, arbeitslos zu werden, deutlich höher als im weiteren Erwerbsverlauf. Dabei spielen die länderspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen etwa im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Ausstattung und Wirksamkeit der Arbeitsverwaltung eine Rolle. Schließlich beeinflusst auch die konjunkturelle Entwicklung, die von Land zu Land sehr unterschiedlich sein kann, die Arbeitsmarktsituation nicht nur der jungen Menschen erheblich.

Fazit

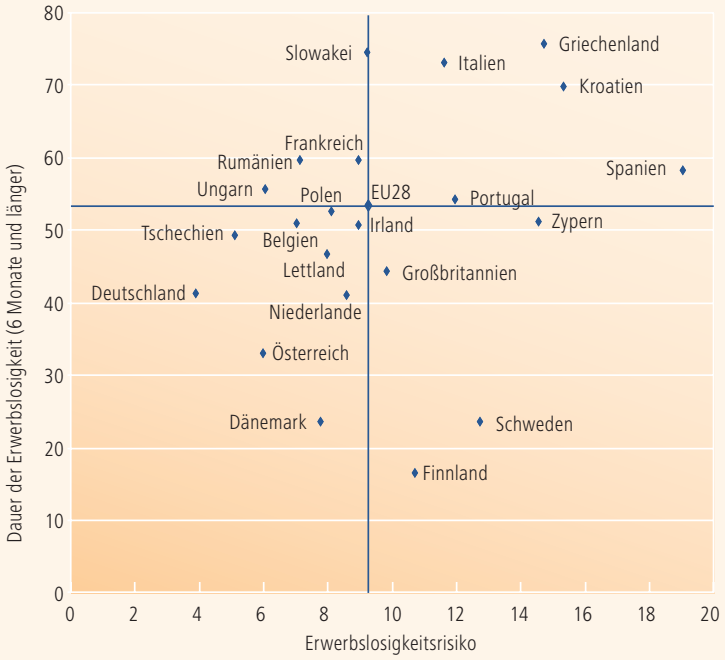
Die Erfahrung von Erwerbslosigkeit in jungen Jahren kann nachhaltig negative Folgen für die Karriere- und Einkommenschancen im weiteren Erwerbsverlauf haben, wie eine IAB-Studie von Achim Schmillen und Matthias Umkehrer aus dem Jahr 2013 zeigt. Dieses Risiko ist derzeit in Europa je nach Land und Alterskohorte sehr unterschiedlich verteilt. Dies gilt auch für die Dauer der Erwerbslosigkeit.

Trotz der aktuell relativ günstigen Zahlen für Deutschland sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass die Erwerbslosenquote junger Menschen hierzulande noch vor zehn Jahren deutlich über 15 Prozent lag. Jugendarbeitslosigkeit ist mithin ein Problem, dessen Ausmaß und Struktur sowohl von Land zu Land als auch über die Zeit hinweg erheblich variiert. Dies hängt nicht nur von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage ab, sondern auch von den sehr unterschiedlich ausgestalteten Institutionen des Bildungssystems und des Arbeitsmarktes und deren komplexen Wirkmechanismen.

Abbildung 6

Erwerbslosigkeitsrisiko Jugendlicher in Europa und Dauer der Erwerbslosigkeit

in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2014, eigene Berechnungen; das Fadenkreuz bildet den EU-Durchschnitt ab.

©IAB

Literatur

Dietrich, Hans (2012): Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings. Berlin (Friedrich Ebert Stiftung).

Dietrich, Hans (2013): Youth unemployment in the period 2001–2010 and the European crisis – looking at the empirical evidence. In: Transfer: European Review of Labour and Research 19(3), S. 305-324.

Dietrich, Hans; Möller, Joachim (2015): Youth unemployment in Europe. In: International Economics and Economic Policy (im Erscheinen).

Dietrich, Hans (2015): Jugendarbeitslosigkeit aus einer europäischen Perspektive. Theoretische Ansätze, empirische Konzepte und ausgewählte Befunde. IAB-Discussion Paper Nr. 24.

Schmillen, Achim; Umkehrer, Matthias (2013): The scars of youth Effects of early-career unemployment on future unemployment experience. In: IAB-Discussion Paper Nr. 6.

Umkehrer, Matthias (2015): The impact of changing youth employment patterns on future wages. IAB-Discussion Paper Nr. 31

Der Autor

Dr. Hans Dietrich
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe" am IAB.
hans.dietrich@iab.de

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung in Europa
Fortschritt durch Vernetzung

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie tauschen sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union regelmäßig über spezifische Aspekte der Arbeitsvermittlung aus, um voneinander zu lernen. So zeigen etwa Praxiserfahrungen aus anderen europäischen Ländern, wie öffentliche Arbeitsverwaltungen die Integrationschancen von Arbeitslosen durch eine geeignete Ansprache der Arbeitgeber verbessern können.

Zu den frühen Rechtsakten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), aus der später die Europäische Union (EU) hervorging, gehören zwei Verordnungen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft und zur Anwendung der sozialen Sicherungssysteme auf sogenannte Wanderarbeitnehmer – Personen also, die eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsstaat ausüben.

Die beiden Verordnungen sollen die Mobilität von Beschäftigten zwischen den Mitgliedsstaaten fördern und deren Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt und beim Zugang zu den Systemen sozialer Sicherung gewährleisten. Damit weisen sie ein Spannungsverhältnis auf, das auch für die Entwicklung der europäischen Integration im Allgemeinen charakteristisch und immer wieder Gegenstand politischer Debatten ist: Auf der einen Seite enthält das europäische Recht Bestimmungen, die einen gemeinsamen Markt schaffen, indem sie Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital beseitigen. Auf der anderen Seite formuliert das europäische Recht Regelungen, die in das Marktgeschehen korrigierend eingreifen, indem sie verbindliche Standards für den Herstellungsprozess von Produkten und für die Produkte selbst setzen.

Europäische Sozialpolitik ist in wesentlichen Teilen Arbeits- und Beschäftigungspolitik

Im Laufe der europäischen Integration nahmen die Kompetenzen der gesetzgebenden europäischen Institutionen – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament – zu. In der Sozialpolitik wurden insbesondere durch den Vertrag von Maastricht die Zuständigkeiten auf europäischer Ebene ausgeweitet und im Rat der Europäischen Union, in dem die nationalen Fachministerinnen und Fachminister vertreten sind (deshalb auch Ministerrat genannt), Mehrheitsentscheidungen in einigen sozialpolitischen Bereichen eingeführt. Zudem wurde mit dem sozialen Dialog ein Verfahren für die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschaffen. Dennoch bleiben die Kompetenzen der EU in der Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern wie der Agrar- oder Umweltpolitik beschränkt. Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ist also noch immer weitgehend Sache der Mitgliedsstaaten.

Europäische Sozialpolitik beinhaltet zu wesentlichen Teilen Bereiche, die auch als Arbeitspolitik und Beschäftigungspolitik bezeichnet werden. So nennt Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

Narvik
Kiruna
Rovaniemi
Luleå
Oulu
Archangelsk
Färöerinseln
Trondheim
Vaasa
Sundsvall
Tampere
Shetlandinseln
Bergen
Oslo
Tallinn
Sankt Petersburg
Stockholm
Stavanger
Inverness
Aberdeen
Göteborg
Jönköping
Pleskau
Glasgow
Riga
Belfast
Newcastle upon Tyne
Kopenhagen
Malmö
Dublin
Liverpool
Kalinin
Smolensk
Kiel
Cork
Danzig
Minsk
Birmingham
Hamburg
Rostock
Amsterdam
Hannover
Posen
Warschau
Brest
London
Rotterdam
Berlin
Plymouth
Calais
Brüssel
Köln
Leipzig
Dresden
Breslau
Kiew
Le Havre
Frankfurt
Krakau
Lemberg
Luxemburg
Prag
Paris
Nürnberg
Brünn
Czernowitz
Stuttgart
Straßburg
Salzburg
Wien
Budapest
Nantes
Zürich
Klausenburg
Kischinau
Dijon
Bern
Innsbruck
Vaduz
Limoges
Genf
Ljubljana
Kronstadt
Bordeaux
Lyon
Mailand
Zagreb
Coruña
Venedig
Belgrad
Bukarest
Santander
Bologna
Genua
San Marino
Varna
Toulouse
Montpellier
Sarajevo
Split
San Sebastián
Florenz
Porto
Marseille
Monaco
Andorra la Vella
Podgorica
Skopje
Ajaccio
Rom
Tirana
Madrid
Saragossa
Barcelona
Bari
Saloniki
Sassari
Neapel
Valencia
Palma de Mallorca
Cagliari
Sevilla
Córdoba
Alicante
Palermo
Patras
Messina
Cádiz
Málaga
Valletta

Union (AEUV) „die Förderung der Beschäftigung" und „die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau" als zwei von mehreren Zielen der europäischen Sozialpolitik. Darüber hinaus enthält der AEUV in den Artikeln 145 bis 150 Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik.

Mit dem Vertrag von Amsterdam schufen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten im Jahr 1997 die rechtliche Grundlage für eine europäische Beschäftigungspolitik und riefen im selben Jahr die „Europäische Beschäftigungsstrategie" ins Leben. Für deren Umsetzung einigten sie sich auf ein Verfahren der politischen Steuerung, das sich wesentlich von der europäischen Gesetzgebung durch Richtlinien und Verordnungen unterscheidet, indem es auf Freiwilligkeit und gegenseitiges Lernen setzt. Es wird in Fachkreisen als „Offene Methode der Koordinierung" bezeichnet.

Öffentliche Arbeitsverwaltungen arbeiten in einem Netzwerk zusammen

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie formuliert die Kommission unter Beteiligung des Rates beschäftigungspolitische Leitlinien und Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten. Diese wiederum berichten an die Kommission, wie sie die Leitlinien umsetzen. Die Kommission veröffentlicht schließlich einen Bericht, der die Rückmeldungen der Mitgliedsstaaten und eine Bewertung der Beschäftigungssituation in Europa enthält.

Darüber hinaus bietet die Europäische Beschäftigungsstrategie den Rahmen für einen regelmäßigen Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Letztere nehmen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein. Bereits seit deren Verabschiedung im Jahr 1997 besteht ein europäisches Netzwerk aus den Leiterinnen und Leitern der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Mit dem im Jahr 2014 erfolgten Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union, die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu verstärken, erhielt das Netzwerk

auch eine formale Struktur. Es soll die informellen Beratungen, wie sie bis dato üblich waren, ablösen und gleichzeitig auf ihnen aufbauen. Mitglieder des Netzwerks sind die öffentlichen Arbeitsverwaltungen aller 28 Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission; seit September 2014 hat Frank-Jürgen Weise, Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit, den Vorsitz inne (siehe hierzu auch das Interview mit Frank-Jürgen Weise auf Seite 46).

Neben regelmäßigen Treffen der Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen findet der Austausch durch Konferenzen, Expertengespräche und wissenschaftliche Analysen statt, um die Arbeit des Netzwerkes zu unterstützen und einen Dialog über spezifische Themen der Beschäftigungspolitik und der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu ermöglichen.

In dem Beschluss über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird immer wieder die Rolle von Lernprozessen für die Erreichung inhaltlicher Ziele hervorgehoben. Durch Leistungsvergleiche („Benchmarking") und wechselseitiges Lernen – zusammengefasst in dem Kunstbegriff „Benchlearning" – sollen beschäftigungspolitische Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten auf den Prüfstand gestellt und Verbesserungspotenziale aufgezeigt werden.

Für den Leistungsvergleich werden in dem Beschluss einige quantitative Indikatoren genannt, wie die Anzahl der Abgänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und die Zahl neu besetzter Stellen sowie qualitative Bewertungen bei der Gestaltung operativer Verfahren und der Zuweisung öffentlicher Mittel an die Arbeitsverwaltung. Zu den Bereichen, die anhand qualitativer Bewertungen in den Leistungsvergleich eingehen sollen, gehört auch die Beziehung der Arbeitsverwaltungen zu Arbeitgebern. Für ein „Benchlearning" bietet sich dieser Themenkomplex in besonderer Weise an, da die Mitwirkung der Arbeitgeber – unabhängig von nationalen Regelungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – entscheidend für die erfolgreiche Integration der Arbeitslosen ist – und damit auch die Frage, ob die Arbeitsverwaltungen die Arbeitgeber in geeigneter Weise ansprechen.

Arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet

Die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. In Deutschland erfolgt sie durch den Arbeitgeber-Service, der mit Hartz III – dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – in seiner heutigen Form eingerichtet wurde. Organisatorisch und personell getrennt von der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung, richtet sich die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung an den Bedürfnissen und Wünschen der Arbeitgeber aus.

In einer Umfrage, die im Rahmen des europäischen Dialogs zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführt und die von Jaap de Koning und José Gravesteijn zusammengefasst wurde, gab die Mehrheit der befragten arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlungen als ihr jeweiliges Hauptziel an, offene Stellen zu besetzen. Darüber hinaus verstehen sich viele als Ratgeber in Fragen des Personalwesens und als Berater der Arbeitgeber in

weiteren Fragen des Arbeitsmarktes. Schließlich sehen einige der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlungen ihre Rolle auch darin, die Bedürfnisse der Arbeitsuchenden zu berücksichtigen.

Um den europäischen Dialog zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu unterstützen, hat auch das IAB eine international vergleichende Studie durchgeführt. Darin wird für Bulgarien, Deutschland, Österreich, Schweden und Slowenien untersucht, wie die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung Dienstleistungen für Arbeitgeber erbringt.

Dabei zeigt sich zunächst, dass die Dienstleistungen grundsätzlich allen Arbeitgebern angeboten werden – unabhängig von deren Größe und Branchenzugehörigkeit. Alle Arbeitgeber können auf die bereitgestellten Arbeitsmarktinformationen zugreifen und die Stellenvermittlung in Anspruch nehmen. Lediglich in einzelnen Fällen richten sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen gezielt an bestimmte Arten von Arbeitgebern. So wendet sich die schwedische Arbeitsverwaltung mit Blick auf die Integration behinderter Menschen an größere Unternehmen, bei denen die strukturellen Voraussetzungen für eine Beschäftigung behinderter Menschen eher gegeben sind.

In Deutschland hat die Bundesagentur für Arbeit kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stärker in den Fokus genommen, da diese den Großteil der offenen Stellen ausweisen und hier weiteres Potenzial für die Integration von Arbeitslosen gesehen wird. Für die KMU wurde zudem eine Qualifizierungsberatung eingerichtet – mit diesem Angebot wollen sich die Agenturen als Dienstleister am Arbeitsmarkt positionieren und durch den Kontakt einen verbesserten Zugang zu Besetzungsprozessen erhalten.

Arbeitgeber werden über unterschiedliche Kommunikationswege angesprochen

Bei ihren Kontakten zu Arbeitgebern nutzen die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sehr unterschiedliche Kommunikationswege. Sie reichen von der einseitigen Bereitstellung von Informationen im Internet bis zum gegenseitigen Austausch in persönlichen Gesprächen. Weitere Kommunikationsformen sind Telefongespräche, Schriftverkehr per Post oder E-Mail, der Einsatz von Callcentern und der freigeschaltete Zugang zu Internetplattformen.

Persönliche Kontakte und Telefongespräche sind die am häufigsten genutzten Kommunikationswege. Dennoch werden einzelne Kommunikationswege von Land zu Land und von Dienstleistung zu Dienstleistung unterschiedlich eingesetzt. Während in Österreich für die meisten Dienstleistungen alle Kommunikationswege offenstehen, erfolgen die Dienstleistungen in Bulgarien überwiegend über persönliche Kontakte. Die slowenische Arbeitsmarktverwaltung nutzt den Postweg kaum. Arbeitsmarktinformationen und Verwaltungsangelegenheiten erfolgen dort vor allem über das Internet.

Im Gegensatz dazu unterscheidet die schwedische Arbeitsmarktverwaltung bei der Wahl der Kommunikationswege nicht nach der Art der Dienstleistung, sondern nach der Größe des Unternehmens. Im Kontakt mit kleinen und mittleren Unternehmen setzt die dortige Arbeitsverwaltung auf das persönliche Gespräch, wohingegen der Kontakt zu Großunternehmen stärker über E-Mails und Online-Plattformen erfolgt.

Insgesamt zeigt sich, dass die verschiedenen Arten, wie Arbeitgeber angesprochen und der Kontakt zu ihnen aufrechterhalten wird, sich gegenseitig ergänzen. Dabei spricht einiges dafür, einfache Dienstleistungen der Verwaltung und Bereitstellung von Informationen über elektronische Medien zu erbringen. Denn dadurch werden Personalressourcen für komplexere Dienstleistungen wie Beratung und Vermittlung frei, bei denen das persönliche Gespräch mit Arbeitgebern das Mittel der Wahl ist.

Vermittlung und Besetzung von Stellen stößt an Grenzen

Die vergleichende Länderstudie zeigt auch: Bei der Vermittlung und Besetzung von Stellen stößt die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung an Grenzen – sowohl bei schlechten als auch bei guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In den Ländern mit schlechter wirtschaftlicher Lage und hoher Arbeitslosigkeit finden die Arbeitgeber relativ leicht geeignete Arbeitsuchende, um

ihre offenen Stellen zu besetzen. Die Arbeitgeber sind also weniger stark auf die Unterstützung der öffentlichen Arbeitsverwaltung angewiesen und nehmen deren Angebote seltener wahr.

In Ländern mit guter wirtschaftlicher Lage und geringer Arbeitslosigkeit sind die Arbeitgeber hingegen eher bereit, die Dienste der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung anzunehmen, um für ihre offenen Stellen geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu finden, die sie selbst am Arbeitsmarkt nicht oder nur schwer finden. In dieser Situation können die öffentlichen Arbeitsverwaltungen aber häufig nicht mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern aufwarten.

Allerdings gibt es durchaus Beispiele, dass manche Arbeitgeber bereit sind, auch Personen einzustellen, die von der Arbeitsverwaltung vorgeschlagen werden, aber die Stellenanforderungen nur zu einem geringeren Teil erfüllen. Hier zahlt es sich möglicherweise aus, wenn Stellen bereits in der Vergangenheit erfolgreich besetzt werden konnten oder Stellenbesetzungen durch Qualifizierungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse flankiert werden.

In diesem Zusammenhang weisen mehrere Studien aus jüngerer Zeit auf die Bedeutung von Arbeitgeberkontakten für Stellenbesetzungsprozesse durch die öffentliche Arbeitsverwaltung hin. In einer dieser Studien untersuchten Paul van der Aa und Rik van Berkel, wie bei Arbeitgebern die Bereitschaft erhöht werden kann, Personen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, einzustellen, anzuleiten und weiterzubilden. In ihrer Untersuchung in zwei

niederländischen Städten finden sie Hinweise darauf, dass Arbeitgeber eher Arbeitslose einstellen und mit den eingestellten Personen zufriedener sind, wenn sie sich mehr als Partner denn als Klient der Arbeitsverwaltung sehen. Dazu gehört die Bereitschaft, Arbeitsbedingungen so anzupassen, dass der Arbeitsplatz auch für schwächere Personen am Arbeitsmarkt geeignet ist, und gegebenenfalls jobbegleitende Weiterbildungen anzubieten, durch die neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die noch fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten, die sie für ihre neue Arbeit benötigen.

Fazit

Darüber, welche Rolle Lernen in der Politik spielt und spielen kann, gehen die Aussagen wissenschaftlicher Studien auseinander. Da die Sozial- und Beschäftigungspolitik trotz eines zusammenwachsenden Arbeitsmarktes rechtlich stark national geprägt bleiben wird, kann der EU-weite Austausch eine gewisse Kompensation für die geringe Regelungsdichte auf europäischer Ebene darstellen. Vergleiche zwischen Ländern und konkrete Beispiele aus einzelnen Ländern besitzen zumindest das Potenzial, Wege der Problemlösung aufzuzeigen.

Schwierigkeiten der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung bestehen sowohl bei guter als auch bei schlechter wirtschaftlicher Lage. Beispiele aus einzelnen Ländern zeigen jedoch, dass Arbeitgeber bereit sein können, offene Stellen mit weniger passgenauen Personen zu besetzen, wenn die öffentlichen Arbeitsverwaltungen mit ihrem Dienstleistungsangebot die Bedürfnisse der Arbeitgeber erreichen und einen regelmäßigen Kontakt mit ihnen pflegen. In solchen Fällen gestaltet sich der Übergang zwischen arbeitgeberorientierter und arbeitnehmerorientierter Arbeitsvermittlung fließend. In jedem Fall spielen persönliche Kontakte zwischen Arbeitsvermittlern und Arbeitgebern weiterhin eine wesentliche Rolle.

Literatur

Bähr, Holger (2010): The Politics of Means and Ends. Policy Instruments in the European Union. Farnham: Ashgate.

European Commission (2014): PES Recruitment Services for Employers, Authors: Martin Dietz, Holger Bähr, Christopher Osiander (http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11569) (abgerufen am 24.07.15).

European Commission (2012): Peer Review 'Effective Services for Employers', Authors: Jaap de Koning, José Gravesteijn (http://www.seor.nl/sites/default/files/reports/peer-review-effective-services-employers.pdf) (abgerufen am 24.07.15).

van der Aa, Paul; van Berkel, Rik (2014): Innovating Job Activation by Involving Employers. In: International Social Security Review, 67. Jg., Heft 2, S. 11-27.

Weishaupt, J. Timo; Lack, Katja (2011): The European Employment Strategy. Assessing the Status Quo. In: German Policy Studies, 7. Jg., Heft 1, S. 9-44.

Die Autoren

Dr. Holger Bähr
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination" am IAB.
holger.baehr@iab.de

Dr. Martin Dietz
ist Leiter der Stabsstelle „Stabsstelle „Forschungskoordination" am IAB.
martin.dietz@iab.de

Christopher Osiander
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination" am IAB.
christopher.osiander@iab.de

Interview

„Es hilft nichts, Geld auf schlechte Strukturen und Prozesse zu werfen“

Ein Gespräch mit Frank-Jürgen Weise

Als Frank-Jürgen Weise, ein Manager aus der Privatwirtschaft, im Jahr 2004 Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit wurde, galt dies als gewagtes Experiment. Unternehmerisches Handeln im öffentlichen Auftrag war dabei von Anfang an sein Motto. Heute sind seine Managerqualitäten gefragter denn je – selbst im Ausland. Weise ist inzwischen auch Leiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sowie Chair of the Board des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsmarktservices. Für das IAB-Forum erläutert Weise, welche Ziele er sich in diesen Ämtern gesetzt hat.

Herr Weise, Sie sind seit September 2014 Vorsitzender des Boards des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsmarktservices. Welche Aufgaben und Kompetenzen hat dieses Gremium?

Es gibt schon lange einen intensiven Austausch unter den Leitern der Europäischen Arbeitsmarktservices. Im Mai 2014 haben das Europäische Parlament und der Europäische Rat beschlossen, diese Zusammenarbeit zu stärken. Ziel ist es, unsere Expertise künftig besser nutzen zu können – schließlich spielen wir als öffentliche Arbeitsmarktservices in den Ländern eine wichtige Rolle, etwa bei der Umsetzung der EU-Beschäftigungsstrategie und bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Unsere Zusammenarbeit ist jetzt formalisiert und institutionalisiert worden – aus einem Treffen der Leiter ist eine Organisation mit den nationalen Arbeitsmarktservices als Mitgliedern entstanden. In der Bedeutung und Wahrnehmung durch die EU-Institutionen sind wir dadurch erheblich gewachsen: Das Parlament, der EU-Ministerrat und die Kommission lassen sich von den Vorsitzenden des Boards informieren und beraten. Alle 28 Länder haben die Leiterinnen und Leiter ihrer Arbeitsmarktservices in das Board entsandt. Ich leite die Treffen und repräsentiere das Board nach außen.

Unsere Ziele sind klar: Wir wollen Transparenz und damit funktionsfähigere Arbeitsmärkte in ganz Europa; wir wollen uns intensiv austauschen, um die besten arbeitsmarktpolitischen Ansätze aus anderen Ländern kennenzulernen – und wir wollen vor allem erreichen, dass in allen Ländern der Arbeitsmarktservice besser, effektiver und effizienter wird. Dazu braucht es vielfach Strukturreformen und Modernisierung. Denn es hilft meist nichts, noch mehr Geld auf schlechte Strukturen und Prozesse zu werfen. Unser Benchlearning-Prozess soll dazu beitragen, dass wir uns nicht nur unverbindlich unterhalten, sondern dass wir klare Erfolgskriterien festlegen, alle daran gemessen werden und so die Arbeitsmarktservices selbst kontinuierlich besser werden.

Was bedeutet die Europäisierung der Arbeitsmärkte konkret für Deutschland? Welche Chancen und Risiken sind damit verbunden?

Mein Blick richtet sich immer erst einmal auf die Chancen. Dass wir in einem offenen Europa leben, davon sollen die Menschen aus ganz Europa profitieren. Arbeitnehmer können einerseits in anderen Ländern berufliche Erfahrungen sammeln, die sie dann wieder mit nach Hause nehmen können und damit ihre Chancen auf dem heimischen Arbeitsmarkt verbessern. Andererseits können Menschen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten in einem anderen Land auch eine neue Perspektive finden. Arbeitgeber können auf ein größeres Potenzial an Fachkräften zurückgreifen, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Damit dieser Austausch funktioniert, brauchen wir vor allem Transparenz: Wo gibt es welche Stellen für welche Fachkräfte? Diese Transparenz nicht nur national, sondern über die Grenzen hinweg herzustellen, ist eine wichtige Aufgabe, die auch Zeit in Anspruch nimmt.

„Transparenz auch über Grenzen hinweg herzustellen, ist eine wichtige Aufgabe."

Auf der anderen Seite müssen wir sehen, dass wir in nationalen Systemen leben, nicht zuletzt in der sozialen Sicherung. Hier stellen sich für die Menschen ganz konkrete Fragen: Wie kann ich mich krankenversichern? Wo gehen die Kinder zur Schule? Wie bekomme ich eine Wohnung? Was passiert, wenn ich arbeitslos werde? Auch hierbei müssen wir unterstützen und uns in regionalen Netzwerken zusammenschließen.

Und zu guter Letzt: Wir sind ein vielsprachiger Kontinent – und um in einem Nachbarland zu leben und zu arbeiten, ist es unabdingbar, auch die Sprache dieses Landes zumindest grundlegend zu beherrschen. Spracherwerb ist deshalb das A und O für den europäischen Austausch.

„Spracherwerb ist das A und O für den europäischen Austausch."

Eine zentrale Idee des Netzwerks ist das gegenseitige Lernen – letztlich mit dem Ziel, Dinge, die man in anderen beteiligten Ländern als „gute Praxis" identifiziert hat, gegebenenfalls auch im eigenen Land umzusetzen. Passiert das auch in der BA?

Natürlich wollen wir die Erfahrungen anderer Länder auch für uns als BA nutzen – genauso, wie andere Länder schauen, was wir in Deutschland besonders erfolgreich umgesetzt haben. Im Vordergrund steht im Rahmen der Jugendgarantie zum Beispiel unser Modell der dualen Berufsausbildung, das in den meisten anderen europäischen Ländern bisher unbekannt ist. Vielfach ist Berufsausbildung dort entweder akademisch oder schulisch organisiert – oder auch im schlechtesten Fall gar nicht standardisiert. Diese Länder informieren sich bei uns oder auch in Österreich darüber, wie man Ausbildung mit größerer Praxisnähe verbinden kann – dass die Unternehmen letztlich selbst ihre Fachkräfte ausbilden.

Andererseits gibt es in anderen Ländern viele gute Ideen, wie man beispielsweise mit Kunden besser, schneller und unkomplizierter kommunizieren kann – welche Leistungen man online anbieten kann, oder welche Informationen oder Beratungsdienstleistungen in sozialen Netzwerken angeboten werden. Hier sind uns die baltischen Staaten oder die Beneluxländer voraus.

Und nicht zuletzt tauschen wir uns fachlich sehr intensiv über Arbeitsmarktprogramme aus: Was hat bei Euch am besten geholfen, Langzeitarbeitslose zu integrieren – und welche Angebote für Arbeitgeber, Jugendliche oder andere Zielgruppen sind besonders erfolgreich?

In Deutschland ist die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit das wohl gravierendste Problem auf dem Arbeitsmarkt. Was können wir da von anderen Ländern lernen?

Hier ist es nicht ganz einfach, die Lösungsansätze zu vergleichen. Wir haben eine größere Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die dem Gesetz nach erwerbsfähig sind, weil sie so eingestuft werden, dass sie drei Stunden pro Tag arbeiten könnten – die aber faktisch keine Arbeit finden, weil sie in ihrer Leistungsfähigkeit doch stark eingeschränkt sind. Hier brauchen wir ganz andere, intensive Ansätze der Betreuung, um diese Menschen überhaupt wieder fit für eine regelmäßige Arbeit zu machen. Andere Länder haben diese weitgehende Definition von Erwerbsfähigkeit nicht. Hier haben wir entsprechend auch eine andere Struktur von Langzeitarbeitslosen – und andere Ansätze, diese wieder zu integrieren. Deshalb muss man genau schauen, welche Parallelen es trotzdem gibt, und welche Vorschläge wir auch in Deutschland umsetzen könnten.

„Es gibt für kein Land einen Grund, mit manipulierten Zahlen ‚Scheinerfolge' zu präsentieren."

Um das gegenseitige Lernen im Rahmen des Netzwerks zu unterstützen, soll es qualitative und quantitative Indikatoren geben, die einen systematischen Leistungsvergleich ermöglichen – beispielsweise zum Beitrag der öffentlichen Arbeitsmarktservices zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Wie kann dies objektiv gemessen werden? Ist der Manipulation damit nicht Tür und Tor geöffnet?

In unserem Board haben wir uns einstimmig verpflichtet, an diesem Prozess mitzuwirken. Alle Mitglieder im Netzwerk nehmen also freiwillig teil und wollen aktiv beitragen. Wir haben schließlich ein gemeinsames Ziel: Wir wollen unsere Leistungsfähigkeit als Arbeitsmarktservice steigern. Jeder kann dabei für sich den Nutzen und die Lehren daraus ziehen, die er für sinnvoll und richtig hält. Deshalb gibt es für kein Land einen Grund, mit manipulierten Zahlen „Scheinerfolge" zu präsentieren.

Damit wir eine wirklich gute Vergleichbarkeit haben, steht der gesamte Benchlearning-Prozess auf einer gesicherten wissenschaftlichen Basis, dem „Common Assessment Framework". Das ist das gemeinsame Qualitätsbewertungssystem zur Modernisierung und Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Arbeitsmarktservices in Europa. Auf dieser Grundlage wurde ein Verfahren mitsamt quantitativen und qualitativen Indikatoren entwickelt, das die Leistung der verschiedenen Arbeitsmarktservices besser vergleichbar machen soll.

Dem Netzwerk kommt eine tragende Rolle bei der Umsetzung der EU-Jugendgarantie zu. Demnach sollen alle jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten eine Arbeitsstelle, einen Ausbildungsplatz, ein Praktikum oder eine Fortbildung erhalten. Das klingt gut. Aber woher sollen die vielen Arbeits- und Ausbildungsplätze denn kommen?
Dies ist ein Irrglaube, dem ich bei dem Thema „Jugendgarantie" immer wieder begegne – dass wir als öffentliche Hand zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen schaffen sollen oder können. Das wäre auch nicht die Lösung der Probleme. Unser Ansatz bei den europäischen Arbeitsmarktservices ist ein anderer: Wie können wir die Strukturen schaffen, um Transparenz darüber zu bekommen, wo die freien Arbeits- und Ausbildungsstellen sind? Wie können wir den Kontakt zwischen Arbeitgebern und Jugendlichen herstellen, damit sich Arbeitsverhältnisse oder Praktika anbahnen? Wie können wir besser dabei beraten, welche Ausbildungsmöglichkeiten es gibt, und welche Berufe auch gute Zukunftschancen bieten? Letztendlich muss der Kontakt zwischen Jugendlichen und Betrieben hergestellt werden, denn Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze und Praktikumsplätze sollten nicht vorrangig vom Staat, sondern von den Unternehmen angeboten werden. Deshalb sehe ich die Jugendgarantie nicht als Beschäftigungsprogramm in dem Sinne, dass wir kurzzeitige und künstliche zusätzliche Stellen schaffen, sondern als Anstoß und Unterstützung von wichtigen Strukturreformen für die Arbeitsmarktservices in Europa – für Transparenz und bessere Beratung.

„Bei der Jugendgarantie geht es nicht um ein Beschäftigungsprogramm der öffentlichen Hand."

Um die vor allem in Südeuropa hohe Jugendarbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, muss Ihrer Einschätzung nach das mitunter sehr schwierige Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in diesen Ländern verbessert werden. Warum ist das so zentral?

Nur wenn Arbeitgeber bereit sind, jungen Menschen eine Chance zu geben, können wir Jugendarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen. Wenn Betriebe keine jungen Menschen einstellen, weil sie Angst haben, sich an jemanden zu binden, der sich nicht bewährt, kann das ein großes Hindernis sein. Ein gutes Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ist deshalb unabdingbar. Andererseits ist es genauso wichtig, dass die Gewerkschaften ihre originäre Aufgabe wahrnehmen – nämlich die Interessen der jungen Menschen beim Berufsstart zu vertreten. Arbeitgeber müssen auch bereit sein, zu investieren. Nur wenn Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter konstruktiv zusammenarbeiten, gibt es Lösungen - auch für die schwierigen Arbeitsmarktsituationen, wie wir sie in einigen Ländern Südeuropas haben.

„Nur wenn Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter konstruktiv zusammenarbeiten, gibt es Lösungen für die schwierige Arbeitsmarktsituation in Südeuropa."

Die Arbeitsmarktsituation vieler EU-Staaten ist vor allem deswegen so schlecht, weil deren Volkswirtschaften international nicht wettbewerbsfähig sind. Aber ist es überhaupt im ökonomischen Interesse Deutschlands, dass sich daran etwas ändert? Denn das ginge ja auch zulasten unserer exportorientierten Wirtschaft.

Eine solche Sichtweise kann ich als Europäer und als Vorsitzender eines Europäischen Netzwerks nicht nachvollziehen. Wenn die eigene Stärke vor allem auf der Schwäche der anderen beruhen würde, wäre das ja auch keine gute Basis für die eigene Volkswirtschaft. Nein – unsere eigene wirtschaftliche Stärke muss unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Situation unserer Nachbarn Bestand haben. Und unsere Exporte gehen ja nicht zuletzt auch in außereuropäische Länder – die USA und China sind ja ebenfalls wichtige Handelspartner. Und selbst wenn man unbedingt die nationale Brille aufsetzen möchte: Das Beispiel Griechenland zeigt doch ganz deutlich, dass niemandem in Europa mit einem wirtschaftlich schwachen EU-Partner geholfen ist.

Kommen wir zurück zu Deutschland: Was kann die BA dazu beitragen, um für Deutschland Fachkräfte aus dem Ausland zu rekrutieren? Oder ist hier in erster Linie die Wirtschaft selbst gefordert?

Wir arbeiten ja schon sehr lange daran, auch im Ausland – in bestimmten Regionen, für bestimmte Berufsfelder – um Fachkräfte zu werben, die in Deutschland dringend benötigt werden. Nur ein Beispiel: Im Rahmen des „Triple-Win-Projekts", das wir mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung und der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit gestartet haben, werden Pflegekräfte aus Serbien, Bosnien-Herzegowina, Tunesien und den Philippinen gewonnen, qualifiziert, zu deutschen Arbeitgebern vermittelt und bei ihrer Integration am Arbeitsplatz begleitet. Im gesamten EURES-Netzwerk (EURopean Employment Services) und mit unseren Arbeitgeberservices vor Ort sind wir ebenfalls als Dienstleister für Arbeitgeber unterwegs. Und

Zur Person

Frank-Jürgen Weise wurde am 8. Oktober 1951 in Radebeul bei Dresden geboren. Im Rahmen seiner Ausbildung als Offizier der Bundeswehr studierte Weise von 1974 bis 1978 Betriebswirtschaft an der Fachhochschule des Heeres in Darmstadt. Nach seiner Bundeswehrzeit ging Weise in die freie Wirtschaft, wo er in unterschiedlichen Funktionen tätig war, darunter als Vorstandsvorsitzender der FAG Kugelfischer in Schweinfurt und als Mitgründer der Frankfurter Logistikfirma Microlog Logistics. Im Mai 2002 wurde Weise als Verantwortlicher für Finanzen, Personal und Informationstechnologie in den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit berufen, deren Vorstandsvorsitzender er seit Februar 2004 ist. Weise ist zudem seit April 2014 Vorstandschef der Hertie-Stiftung und seit September 2014 Vorsitzender des Boards des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsmarktservices. Im September 2015 hat er zudem die Leitung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg übernommen.

wir müssen vor Ort informieren: Menschen, die sich vorstellen können, in Deutschland zu arbeiten, brauchen vor allem Informationen. Die Webseite www.make-it-in-germany.com, die wir mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales und dem Wirtschaftsministerium im Zuge der Fachkräfteoffensive betreiben, ist ein guter Anlaufpunkt für alle, die diese Informationen suchen.

Uns ist aber auch wichtig, dass wir den Blick zugleich nach innen und nach außen richten, wenn wir auf der Suche nach Fachkräften sind. Ja, wir brauchen zur langfristigen Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland Zuwanderung. Wir brauchen aber auch qualifizierte inländische Arbeitskräfte. Dies bedeutet ebenfalls, dass sich alle Akteure im Bereich Fort- und Weiterbildung engagieren müssen: Arbeitsuchende, Arbeitgeber und BA. Es soll nicht das Gefühl entstehen, dass wir uns nur noch um Fachkräfte aus anderen Ländern bemühen – denn das ist nicht der Fall.

Die Zahl der heimatvertriebenen Menschen, die vor Krieg und Verfolgung – aber auch Armut und Hunger – in Deutschland Schutz suchen, hat in diesem Jahr Ausmaße erreicht, die wir seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr kannten. Ist Deutschland damit überfordert? Oder brauchen wir sogar noch mehr Zuwanderung, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken?

Wir müssen hier unterscheiden: Die Zuwanderung aus humanitären Gründen im Asylbereich kann und darf nicht mit einer gezielten Zuwanderung vermengt werden. Aber klar ist auch: Die, die jetzt kommen, sind noch nicht die Fachkräfte von morgen. Vielleicht sind es die Fachkräfte von übermorgen – wenn wir jetzt alles richtig machen.

Auch bei humanitärer Zuwanderung gilt selbstverständlich: In einer Arbeitsgesellschaft ist Arbeit der beste und schnellste Weg zur Integration. Aber hierfür sind in Deutschland die deutsche Sprache und gute Qualifikationen eine zentrale Voraussetzung. Das ist aber häufig die Krux: Einerseits gibt es unter den Flüchtlingen Menschen mit guter Berufsaus-

„Die, die jetzt kommen, sind vielleicht die Fachkräfte von übermorgen – wenn wir jetzt alles richtig machen."

bildung, zum Teil akademischer Ausbildung – aber selbst hier sprechen nur wenige ausreichend Deutsch, um sofort in ihrem angestammten Beruf zu arbeiten. Wer einmal eine Fremdsprache gelernt hat, weiß, wie schwierig es ist und wie lange es dauert, um eine ganz fremde Sprache so zu lernen, dass man im Arbeitsumfeld gut mitreden kann.

Vielfach haben wir auch eine gute und solide Schulbildung – vergleichbar mit dem Abitur, aber danach gebrochene Bildungskarrieren aufgrund von Bürgerkrieg, Flucht und Vertreibung. Andererseits haben wir aber auch eine große Zahl von Menschen, die keine mit deutschen Maßstäben vergleichbare Ausbildung haben. Innovative Formen der Kompetenzfeststellung können hier ein möglicher Ansatz sein. Es wird aber sicher eine große Aufgabe sein, diese Menschen in Arbeit zu integrieren. Das wird nicht schnell gehen und das wird sicherlich auch kosten. Aber das sind junge, motivierte Menschen. Über 80 Prozent der Flüchtlinge, die nach Deutschland kommen, sind unter 35 Jahren alt. Diese Investitionen in die Köpfe der Menschen, die zu uns kommen und sich hier einbringen wollen, werden sich für uns alle mehrfach auszahlen.

Sie sind seit Mitte September dieses Jahres Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und führen damit gleich zwei große Behörden. Erhoffen Sie sich dadurch auch Synergieeffekte zwischen BAMF und BA?

Wir sehen diese Synergieeffekte bereits. Aktuell profitiert das BAMF wesentlich von der Struktur und der geübten Praxis, die wir in der BA bei der Rekrutierung einer großen Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kurzfristig einbringen können. Gleiches gilt für die IT und andere Bereiche. Im kommenden Jahr wird sich das umdrehen. Die Menschen, die jetzt noch in den Erstaufnahmeeinrichtungen betreut werden, werden dann, wenn ihre Asylanträge positiv entschieden wurden – und hier werden und müssen wir wesentlich schneller werden – in großer Zahl in die Jobcenter kommen. Dann haben wir den Vorteil, dass wir uns auf die Aufgabe gut vorbereiten konnten – und dass wir Personal haben, dass schon geübt ist im Umgang mit diesen Menschen.

Wie wollen Sie persönlich dieses doppelte Arbeitspensum bewältigen?

Meine Aufgabe lässt sich bewältigen, weil wir in der BA eine gut eingespielte Führungsstruktur haben und ich von hervorragenden Kolleginnen und Kollegen in der Zentrale unterstützt werde. Mit Detlef Scheele als Nachfolger von Heinrich Alt haben wir im Vorstand wieder einen Arbeitsmarktexperten, der durch sein umfangreiches Know-how direkt ins Geschäft einsteigen kann. Auch die gesamte Führung unterhalb des Vorstandes, die Leitungen der Regionaldirektionen und der Arbeitsagenturen und Jobcenter sind voll eingearbeitet.

„Mit Detlef Scheele haben wir im BA-Vorstand wieder einen Arbeitsmarktexperten, der durch sein umfangreiches Know-how direkt ins Geschäft einsteigen kann."

Kernaufgaben des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsmarktservices

- Verbesserung der Effizienz der nationalen Arbeitsmarktservices mittels Benchlearning
- Erhöhung der Transparenz der Arbeitsmärkte in der EU
- Bessere Abstimmung der Qualifikationen von Arbeitsuchenden auf den Bedarf der Arbeitgeber
- Evaluierung und Bewertung aktiver arbeitsmarktpolitischer Initiativen und ihrer Umsetzung
- Austausch zu bewährten Verfahren zur Unterstützung und Integration älterer und junger arbeitsuchender Menschen
- Förderung der freiwilligen geografischen und beruflichen Mobilität unter fairen Bedingungen
- Umsetzung politischer Initiativen (z.B. der EU-Jugendgarantie)
- Wechselseitige Unterstützung in Form von gemeinsamen Programmen und Projekten, dem Austausch von Information, Wissen und bewährten Verfahren sowie von Personal
- Unterstützung struktureller Reformen und Modernisierungsmaßnahmen nationaler Arbeitsmarktservices sowie Unterstützung bei der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen
- Berichte an den Europäischen Rat, Europaparlament und Europäische Kommission auf Ersuchen oder auf eigene Initiative

Es ist deshalb nicht notwendig, dass ich in der BA zu jedem Thema persönlich an Besprechungen teilnehme oder anderweitig ständig präsent bin.

Das BAMF führen im fachlichen und operativen Sinne der Amtschef, Herr Dr. Griesbeck, und mein stellvertretender Leiter, Herr Dr. Thiel. Auch hier machen beide eine sehr gute Arbeit. Ich will als Leiter meine Stärken einbringen: Prozesse analysieren, die richtigen Fragen stellen, Schwachstellen aufdecken und Handlungsbedarfe ableiten. Das BAMF kann auch von den Erfahrungen profitieren, die wir im Rahmen der BA-Reform gemacht haben. Letztlich wird sich unser Einsatz im quasi vorgelagerten Prozess der Arbeitsvermittlung auch für die BA und die Jobcenter auszahlen. Die Arbeit, die wir hier investieren, sparen wir uns mehrfach in den kommenden Jahren, wenn dadurch die Integration in Arbeit und Gesellschaft schneller, besser und nachhaltiger gelingt. Wir werden jedenfalls unseren Teil dazu beitragen.

Das Interview führten

Dr. Andrea Kargus
Leiterin des Geschäftsbereichs „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“ am IAB.
andrea.kargus@iab.de

Dr. Martin Schludi
Wissenschaftsredakteur im Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“ am IAB.
martin.schludi@iab.de

Interview-Fotos: Stefan Brending

Europäische Arbeitslosenversicherung
Die Diagnose stimmt, die Therapie nicht

Die nationalen Arbeitsmärkte in der Eurozone sind in den letzten Jahren konjunkturbedingt immer stärker auseinandergedriftet. Ein Vorschlag, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Dies wäre indes ein massiver Eingriff in die Vielfalt der historisch gewachsenen nationalen Sozialsysteme. Ein finanzieller Ausgleich zwischen Staaten mit guter und schlechter Arbeitsmarktlage ließe sich ebenso gut – und mit weit geringeren Nebenwirkungen – über ein entsprechendes Budget auf europäischer Ebene erreichen.

Europa hat einen gemeinsamen Markt, eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Geldpolitik. Dennoch erleben wir in der EU eine alles andere als gemeinsame ökonomische Entwicklung: Unterschiedliche Muster von Aufschwung und Krise in den Nationalstaaten, divergierende Schuldenquoten und Zwist über den geldpolitischen Kurs der Europäischen Zentralbank prägen das europäische Bild.

Vor allem auf den Arbeitsmärkten kam es in weiten Teilen Europas zu immensen Verwerfungen. Während Deutschland die Krise im Gefolge der Lehman-Pleite schnell überwinden konnte, stieg die Arbeitslosigkeit in vielen anderen Ländern seither drastisch an.

Aus diesem Grund wird seit einigen Jahren intensiver über die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung als Ausgleichsmechanismus zwischen EU-Staaten mit guter oder schlechter Arbeitsmarktlage diskutiert. So befürworten beispielsweise der frühere EU-Kommissar László Andor und der italienische Finanzminister Pier Carlo Padoan entsprechende Ideen. Auch in Deutschland läuft die Debatte.

Mit dem Euro fehlen wichtige Ausgleichsmechanismen

Hinter dem Konzept einer europäischen Arbeitslosenversicherung steht der Gedanke, die Währungsunion auf makroökonomischer Ebene zu stabilisieren. Es soll also ein Ausgleich gefunden werden, wenn die Konjunkturzyklen – und damit auch die Beschäftigungsentwicklung – von Land zu Land stark divergieren. Dies ist an sich nichts Besonderes, denn Ausgleichsprozesse laufen in der internationalen Wirtschaft ständig ab.

Da Europa sich aber für eine gemeinsame Währung entschieden hat, sind zwei wichtige konjunkturelle Ausgleichsmechanismen weggefallen: Erstens gibt es keine eigenständige Geldpolitik mehr, die gezielt auf die aktuelle wirtschaftliche Situation einzelner Länder reagieren könnte. Zweitens können keine innereuropäisch flexiblen Wechselkurse mehr für Ausgleich sorgen. Normalerweise würden diese bei Ungleichgewichten reagieren, beispielsweise Exporte eines Landes verbilligen und Importe verteuern, um die Wirtschaftsbeziehungen wieder in die Balance zu bringen.

Auch die sonstigen Möglichkeiten zum Ausgleich asymmetrischer Schocks – die also nicht in allen Mitgliedsstaaten der Eurozone gleichzeitig auftreten – sind relativ schwach ausgeprägt. So ist der Umfang der Migration in der Eurozone etwa im Vergleich mit den USA recht begrenzt, auch wenn die Wanderungsströme in der letzten – allerdings extremen – Krise zugenommen haben. Zudem existiert neben der gemeinsamen Geldpolitik keine fiskalische Kapazität wie ein vollwertiger gemeinsamer Haushalt, über die ein Ausgleich laufen könnte.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung könnte in dieser Hinsicht stabilisierend wirken: Ist ein Land besonders stark von einer Rezession und Arbeitslosigkeit betroffen, erbringt die gemeinsame Versicherung dort entsprechend hohe Leistungen, was die heimische Kaufkraft stärkt. Befindet sich ein Land dagegen in einer besonders guten Beschäftigungssituation, steuert es entsprechend hohe Beitragssummen bei.

Dies wirft aber auch ernstzunehmende Probleme auf: Vor allem muss vermieden werden, dass ein Instrument zur Glättung vorübergehender konjunktureller Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten auf Dauer einseitig zulasten einzelner Länder geht. Auch könnten die Anreize für die Einzelstaaten verringert werden, ein gutes Funktionieren ihrer Arbeitsmärkte zu gewährleisten.

Unabhängig davon ist zu fragen, ob eine einheitliche europäische Arbeitslosenversicherung überhaupt ein angemessenes Instrument wäre und der Vielfalt der historisch gewachsenen Sozialsysteme im Euroraum gerecht würde. Denn die Unterschiede zwischen den nationalen Versicherungssystemen sind beträchtlich. Sie betreffen die Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes, die Hinzuverdienstgrenzen, die Beitragsbemessungsgrenzen, Anwartschaftszeiten und Rahmenfristen, den Kreis der Berechtigten sowie die Finanzierung durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat. Eine Vereinheitlichung wäre mit schwerwiegenden Eingriffen in gewachsene Systeme verbunden.

Nationale Arbeitslosenversicherungen fungieren bereits als automatische Stabilisatoren

Eine europäische Versicherung müsste also überaus gewichtige Vorteile bieten, um derartige Eingriffe zu rechtfertigen. Genau das erscheint aber fragwürdig. Als Ziel wird allgemein gesehen, Menschen während der Arbeitslosigkeit zu unterstützen und vor allem in Rezessionszeiten Mittel an Arbeitslose auszuzahlen, die mit meist hoher Konsumneigung unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren. Genau das tun aber auch nationale Arbeitslosenversicherungen. Sie fungieren schon jetzt als automatische Stabilisatoren.

Selbstverständlich könnte man diese Wirkung verstärken, wenn man die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung zusätzlich zu den bestehenden nationalen Leistungen auszahlt. Insgesamt würde man damit aber das Niveau der sozialen Sicherung – und damit auch die Sozialbeiträge – erhöhen; und darüber zu befinden, liegt in der demokratischen Entscheidung der einzelnen Staaten. Man mag das Sicherungsniveau in manchen, speziell südeuropäischen, Ländern für zu gering halten, aber eine Erhöhung steht diesen Ländern ja grundsätzlich frei.

Vielmehr würde also die europäische Versicherung die nationalen Versicherungen bis zu einer bestimmten Höhe ersetzen. Arbeitslose würden demnach einen Teil der Leistungen nicht von der nationalen, sondern von der europäischen Versicherung erhalten und entsprechende Beiträge an diese entrichten. Die konkrete Aufteilung von Beiträgen und Leistungen wäre für den einzelnen Betroffenen unterm Strich aber völlig irrelevant.

Während es also gar nicht um Änderungen für Arbeitslose ginge, ergäbe sich eine Wirkung aber doch: Der Haushalt einer nationalen Arbeitslosenversicherung würde insgesamt entlastet, wenn das Land von einer Rezession stärker als andere betroffen ist. Denn in diesem Fall würden aus der europäischen Versicherung mehr Leistungen an inländische Arbeitslose fließen als Beiträge gezahlt werden. Und er würde umgekehrt insgesamt belastet, wenn das Land besser dasteht als die anderen.

Hier handelt es sich aber um einen Effekt auf gesamtstaatlicher Ebene, für den eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung im eigentlichen Sinne gar nicht nötig ist. Ein solcher aggregierter Mitteltransfer zwischen Staaten ließe sich ebenso gut durch ein europäisches Budget erreichen, in das die Staaten Beiträge einzahlen und aus dem die Transfers finanziert würden. Die Beiträge ließen sich auch aus dem Steueraufkommen bestreiten, also nicht allein durch die Versicherten.

Dessen ungeachtet könnte das System nach wie vor an die Situation auf dem Arbeitsmarkt geknüpft werden, etwa mit der Kurzzeitarbeitslosigkeit als relevantem Indikator. Wenn gewünscht, könnten damit sogar genau die Finanzströme nachgebildet werden, die sich unter einer fiktiven europäischen Arbeitslosenversicherung ergäben.

Fazit

Im Ergebnis würden Länder in wirtschaftlichen Krisensituationen unterstützt, die nur wenig fiskalischen Handlungsspielraum oder sogar Refinanzierungsschwierigkeiten haben und in denen soziale Einschnitte drohen. Die solidarische Ausgleichswirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung kann man also durchaus als zweckmäßig ansehen.

Unnötig ist dagegen eine Umsetzung als Versicherung für einzelne Arbeitnehmer. Dabei handelt es sich keineswegs um Haarspalterei: So bestünde das Risiko, dass im Zuge einer vollständigen europäischen Vereinheitlichung das bewährte Prinzip der paritätischen Selbstverwaltung in der deutschen Arbeitslosenversicherung geschwächt würde – also das Erfolgsmodell für den Interessenausgleich zwischen den Sozialpartnern. Kurzum: Europa bietet für die Arbeitsmarktpolitik große Chancen, mit den falschen Maßnahmen kann man aber auch viel Schaden anrichten.

Literatur

Dolls, Mathias; Fuest, Clemens, Neumann, Dirk, Peichl, Andreas (2014): An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data. ZEW Discussion Paper, No. 95.

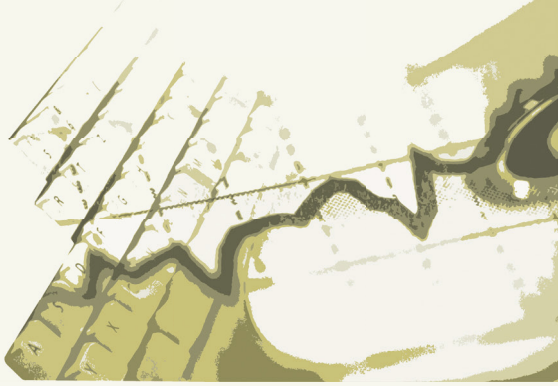
Dullien, Sebastian (2014): The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme. In: Intereconomics, 49(4), S. 189-193.

Fichtner, Ferdinand, Haan, Peter (2014): European Unemployment Insurance: Economic Stability without Major Redistribution of Household Incomes. In: DIW Economic Bulletin, 4(10), S. 39-50.

Weber, Enzo (2015): Wie sinnvoll ist eine europäische Arbeitslosenversicherung? Ökonomenstimme, 2.2.2015. http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/02/wie-sinnvoll-waere-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung/

Der Autor

Prof. Dr. Enzo Weber
ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökonometrie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg und leitet den Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen" am IAB.
enzo.weber@iab.de



Projekte

Ausgewählte aktuelle Forschungsvorhaben des IAB im Überblick

Neue Arbeitsgruppe „Arbeit in der digitalisierten Welt“

Die Debatten über Auswirkungen bestehender und zukünftiger technologischer Entwicklungen werden intensiver. Die Möglichkeiten der digitalen Revolution erscheinen schier unerschöpflich. Was bedeuten die zunehmende Digitalisierung und die wachsende Vernetzung von Produkten, Wertschöpfungsketten und Geschäftsmodellen für die Arbeitswelt? Es wird viel gemutmaßt, Gewissheit gibt es kaum. Einerseits werden die gigantischen Potenziale einer „Wirtschaft 4.0“ hervorgehoben – etwa bei der möglichen Vorreiterrolle Deutschlands. Andererseits sieht man Bedrohungen für den Arbeitsmarkt wie den Wegfall von Arbeitsplätzen durch die zunehmende Automatisierung.

Dabei stellt sich die Frage, welche Berufe davon betroffen sind, und wie sich Tätigkeiten, Fähigkeiten und Fertigkeiten innerhalb von Berufsbildern verändern werden. Ebenso entscheidend ist die Frage, wie sich die technologische Entwicklung auf den Qualifikationsbedarf sowie auf regionaler und sektoraler Ebene auswirkt. Schließlich geht es um die Auswirkungen auf die Arbeitsverwaltung und um rechtliche Regulierungen wie den Arbeits- oder Datenschutz sowie um die Organisation von Arbeitsprozessen und Arbeitszeiten.

Dr. Florian Lehmer leitet die neue AG „Arbeit in der digitalisierten Welt“ seit Oktober dieses Jahres.

Um der Bedeutung dieser Fragen Rechnung zu tragen, hat das IAB in diesem Jahr ein neues Fokusthema „Arbeit in der digitalisierten Welt“ – neben den weiteren Fokusthemen „Migration und Integration“, „Langzeitleistungsbezug“ und „Qualität der Beschäftigung“ – benannt und die gleichnamige Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Die von Dr. Florian Lehmer geleitete Arbeitsgruppe wird sich mit den Auswirkungen des technologischen Wandels auf Beschäftigung, Löhne, Berufe, Tätigkeiten, Qualifikationen, Branchen, Regionen, Arbeitsmarktinstitutionen und Organisation von Arbeitszeiten und -prozessen beschäftigen.

Ziel der Arbeitsgruppe ist es, die Forschungsideen, Forschungsansätze und Projektergebnisse der beteiligten Forscherinnen und Forscher im IAB zu diskutieren und zu bündeln. Neben der Weiterentwicklung bestehender Forschung am IAB, etwa zu Auswirkungen auf Beschäftigungspolarisierung und Lohnungleichheit oder zur Beschäftigung in Zeiten der Energiewende, geht es vor allem darum, ausreichende Datengrundlagen für neue Projekte zu schaffen. Hierbei kooperiert das IAB mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.

Einzelne Aspekte der „Arbeitswelt 4.0“ werden in mehreren der bereits bestehenden IAB-Befragungen beleuchtet. Erste Ergebnisse, die auch zu einer Entwicklung neuer Projekte führen können, werden für 2016 erwartet.

Zu den weiteren Aufgaben der Arbeitsgruppe gehört die stärkere Vernetzung mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, mit Ministerien, anderen Forschungsinstituten und Unternehmen sowie die Beratung der Fachöffentlichkeit.

Weiterführende Informationen zur Arbeitsgruppe finden Sie unter:
www.iab.de/AG-Arbeit_in_der_digitalisierten_Welt

Forschung zur Migration und Integration von Flüchtlingen

Die zuletzt stark gestiegene Zahl geflüchteter Menschen stellt Politik und Verwaltung in Deutschland und Europa vor große Herausforderungen. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geht es vor allem darum, diese Menschen frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen Teilhabe zu ermöglichen. Aufgrund individueller und institutioneller Hemmnisse besteht hier erheblicher Förderbedarf. Die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesregierung und andere politische Institutionen in Ländern und Kommunen sowie auf europäischer Ebene sind für ihre anstehenden Entscheidungen auf eine umfassende und evidenzbasierte Politikberatung angewiesen.

Aufbauend auf seiner langen Tradition in der Migrations- und Integrationsforschung wird das IAB die Migration und Integration von Flüchtlingen zu einem Schwerpunkt seiner Forschungsagenda und Politikberatung machen. Ziel des Instituts ist es, seine Position auf diesem Gebiet weiter auszubauen und zentraler wissenschaftlicher Ansprechpartner für die politischen Entscheidungsträger in der Bundesagentur und auf allen Ebenen der deutschen und europäischen Politik zu sein.

Im Zentrum der IAB-Forschung stehen dabei die Determinanten der Migration, die Arbeitsmarktintegration, die Lebenssituation und die soziokulturelle Integration geflüchteter Menschen und ihrer Familien. Die Evaluation von Maßnahmen für geflüchtete Menschen im Beratungs- und Vermittlungsprozess und nicht zuletzt das Thema Sprachförderung spielen ebenfalls eine zentrale Rolle. Darüber hinaus sollen Integrationsprozesse international verglichen werden.

Im Oktober 2015 wurde daher die Task Force „Flucht, Asyl, Migration und Integration" ins Leben gerufen, welche die einschlägigen Aktivitäten in der Politikberatung koordinieren soll. Eine zeitgleich eingerichtete Strategiegruppe identifiziert überdies die Schritte, die erforderlich sind, um das IAB bei der Forschung zu diesem Themenbereich strategisch gut aufzustellen. Zugleich wird die Forschungsinfrastruktur erweitert. Das IAB wird gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Sozio-oekonomischen Panel eine umfassende Längsschnittbefragung von Flüchtlingen durchführen, die es ermöglicht, alle Aspekte der Integration von Flüchtlingen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu analysieren.

Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – Nachholbedarf bei Minijobbern

In Deutschland gilt die arbeitsrechtliche Gleichstellung aller Beschäftigten. Minijobber erhalten aber im Vergleich zu anderen Beschäftigten deutlich häufiger keinen bezahlten Urlaub oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Gleichzeitig sind geringfügig Beschäftigte oft nicht ausreichend über ihre Arbeitnehmerrechte informiert.

Bei der gemeinsamen Arbeitssitzung mit dem BMAS und der Minijob-Zentrale in Berlin sprach Bundesministerin Andrea Nahles unter anderem mit den IAB-Forschern Dr. Jens Stegmaier, Dr. Stefanie Gundert und IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei (von links) über die arbeitsrechtliche Situation von Minijobbern. Foto: BMAS/M. Bekker

In einer gemeinsamen Arbeitssitzung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Minijob-Zentrale in Berlin diskutierten IAB-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Ergebnisse einer jüngst erschienenen IAB-Studie zur Praxis des Arbeitsrechts.

Die Befragung von 7.500 Beschäftigten und 1.100 Betrieben ergab, dass 35 Prozent der geringfügig Beschäftigten keinen bezahlten Urlaub erhalten. Auf Betriebsseite gaben 15 Prozent an, ihren Minijobbern keinen bezahlten Urlaub zu gewähren. Knapp die Hälfte der Befragten wird nach eigenen Angaben im Krankheitsfall nicht entlohnt, und gut 15 Prozent der Minijobber besitzen keinen schriftlichen Arbeitsvertrag. Auf die Frage, inwieweit geringfügig Beschäftigte und Betriebe die arbeitsrechtlichen Regelungen kennen, gaben etwa zwei Drittel der Minijobber an, über ihren Anspruch auf bezahlten Urlaub und Lohnfortzahlung bei Krankheit Bescheid zu wissen.

Die Studie zeigt aber auch, dass etwa die Hälfte der Betriebe, die ihren Minijobbern den Anspruch auf bezahlten Urlaub verwehren, die

Rechtslage eigentlich kennt. Ähnliches beobachteten die Forscherinnen und Forscher im Fall der Lohnfortzahlung bei Krankheit.

Minijobber erscheinen in der Befragung weniger gut über ihre Rechte informiert als die restlichen Befragten. Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass das Wissen um arbeitsrechtliche Regelungen und Vorgaben für geringfügig Beschäftigte grundsätzlich erweitert und vertieft werden muss. Die Minijob-Zentrale wird ihren Fokus bei der Information und Beratung stärker auf Aufklärung und Sensibilisierung sowohl auf Arbeitnehmer-, als auch auf Arbeitgeberseite legen. Die IAB-Studie zeigt aber auch, dass viele Betriebe die Rechtslage zwar kennen, aber nicht einhalten.

Weitere Informationen zu den Ergebnissen der Studie und den dazugehörigen IAB-Kurzbericht Nr. 18/2015 finden Sie unter:
www.iab.de/publikationen

Projekte aus einzelnen Forschungsbereichen

Stabsstelle Forschungskoordination

Wodurch zeichnet sich gute Politikberatung aus? Mit dieser Frage befasst sich das Projekt **„Qualität der Politikberatung"** und die gleichnamige Arbeitsgruppe am IAB. Es ist ein Beratungskonzept entstanden, das Prinzipien für eine hohe Qualität wissenschaftlicher Politikberatung benennt. Darüber hinaus werden Maßnahmen aufgezeigt, wie diese Prinzipien in der Praxis umgesetzt werden können. Derzeit findet eine Pilotierung der Qualitätsprinzipien in einzelnen Forschungsbereichen des IAB statt.

Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen"

Das Projekt **„Betriebliche Kompromissbereitschaft"** untersucht, unter welchen Bedingungen Betriebe Zugeständnisse bei der Entlohnung neu eingestellter Arbeitskräfte machen und welche Personengruppen davon profitieren. Dabei gehen die Forscherinnen und Forscher der Frage nach, ob Betriebe, die unterdurchschnittlich entlohnen, eher Lohnkompromisse eingehen. Dies dürfte ebenfalls auf Betriebe zutreffen, die Schwierigkeiten haben geeignete Fachkräfte zu rekrutieren. Es schließt sich die Frage an, ob auch Personen mit schwachen Verhandlungspositionen davon profitieren.

Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte"

Inwieweit können Unternehmensgründungen dazu beitragen wirtschaftliche Krisen zu überwinden? Diese und weitere Fragestellungen untersucht der Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte" in Kooperation mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, der Technischen Universität Lissabon (Portugal) und der Brunel Universität in London (Großbritannien) im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojekts **„Beschäftigungsentwicklung von Hightech-Gründungen"**. Erste Ergebnisse zeigen, dass Umbrüche infolge von Wirtschaftskrisen jungen Unternehmen Freiräume schaffen und ihnen ermöglichen, Fachkräfte einzustellen. Auch solche, die unter günstigeren konjunkturellen Verhältnissen eher besser bezahlte Stellen in Großbetrieben angenommen hätten.

Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit"

Wie und unter welchen Umständen beeinflusst eine Weiterbildung die Jobsuche, das psychische Wohlbefinden und die Chancen auf Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II? Diese Frage untersucht der Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" in seinem Projekt **„Berufliche Weiterbildung und selbstregulatives Verhalten"**. Dazu werden 1.000 Arbeitslose mehrfach online befragt. Das Forschungsvorhaben wird in Kooperation mit dem Lehrstuhl für Arbeits- und Organisationspsychologie der Justus-Liebig-Universität Gießen durchgeführt.

Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung"

Der Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" führt gemeinsam mit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit das Projekt **„Einstellung und (Weiter-)Beschäftigung Älterer"** durch. In diesem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Projekt wird der betriebliche Umgang mit älteren Erwerbstätigen untersucht. Im Fokus stehen Betriebe der Chemiebranche, deren demografieorientierte Vereinbarungen und Modellprojekte auf ein hohes Problembewusstsein der Beteiligten hinweisen. Im ersten Schritt werden Experteninterviews mit je einem Vertreter von Personal- und Fachverantwortlichen sowie Betriebsräten geführt. Diese dienen als Basis für eine Betriebsbefragung in der Chemiebranche, in der unter anderem Informationen zur Einstellung und Beschäftigung Älterer sowie zum Angebot an altersspezifischen Personalmaßnahmen erhoben werden. Ziel ist ein repräsentativer Branchenüberblick sowie die Prüfung der Fallstudienergebnisse auf Generalisierbarkeit.

Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte“

Die fortschreitende Computerisierung wird weitreichende Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne, Berufe, Tätigkeiten, Qualifikationen, Branchen, Regionen, Arbeitsmarktinstitutionen und die Organisation von Arbeitszeiten und Arbeitsprozessen haben. Die Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte“ untersucht im Projekt **„Ersetzbarkeit von Berufen durch Computerisierung in Deutschland“**, wie stark bestimmte Berufe schon heute potenziell von einer Computerisierung betroffen sind. Dies geschieht anhand einer Betrachtung des Anteils der Tätigkeiten in den Berufen, die durch den Computer ersetzt werden können.

Forschungsbereich „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung´“

Unter welchen Bedingungen überregionale Stellenangebote angenommen werden, wird im Projekt **„Prekäre Beschäftigungen und regionale Mobilität“** untersucht. Kern der Untersuchung bildet die Frage, wie soziale Unterstützung die Entscheidung über die regionale Mobilität beeinflusst. Grundsicherungsempfänger zeigen sich in einem sozialen Umfeld mit hoher Arbeitslosigkeit zunehmend entmutigt. Konflikte mit wichtigen Bezugspersonen erhöhen dagegen die Mobilitätsbereitschaft dieser Gruppe.

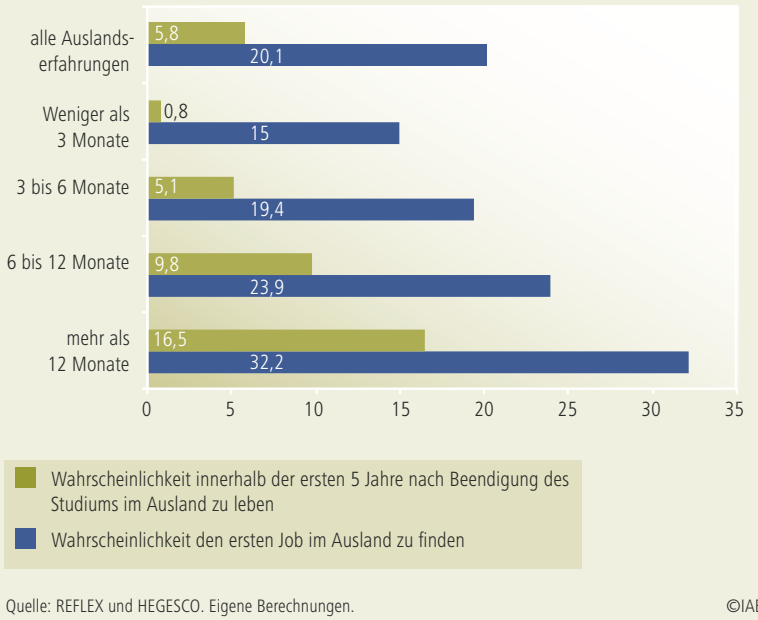
Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“

Beeinflusst ein Auslandsaufenthalt während des Studiums auch die internationale Arbeitsmobilität nach Abschluss des Studiums? Dieser Frage geht der Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ im Projekt **„Zahlt sich die Mobilität während des Studiums aus? Empirische Evidenz aus 16 europäischen Ländern“** nach. Dabei wurde die innereuropäische Mobilität von Hochschulabsolventen innerhalb der ersten fünf Jahre nach Ende des Studiums untersucht (vgl. Abbildung). Ein Auslandsaufenthalt während des Studiums erhöht die Wahrscheinlichkeit, später auch im Ausland zu leben und zu arbeiten, um 20 Prozentpunkte. Die Chance, den ersten Job nach dem Studium im Ausland zu finden, steigt ebenfalls um knapp sechs Prozentpunkte. Zudem erhöhen sich diese Effekte mit der Dauer der studentischen Auslandserfahrung. Diese signifikanten und positiven Effekte konnten in der Mehrzahl der untersuchten europäischen Länder nachgewiesen werden.

Abbildung

Geschätzte Auswirkung studentischer Auslanderfahrung auf die spätere Mobilität

in Prozent



Quelle: REFLEX und HEGESCO. Eigene Berechnungen. ©IAB

Kompetenzzentrum Empirische Methoden

Die empirische Arbeitsmarktforschung stützt sich häufig auf Befragungsdaten, die im Längsschnitt erhoben werden. Auch am IAB finden Panel-Studien statt, bei denen dieselben Personen in regelmäßigen Abständen befragt werden. Im Rahmen des Projekts **„Panel Conditioning“** untersucht das „Kompetenzzentrum Empirische Methoden“, ob die wiederholte Teilnahme an Panel-Studien das Arbeitsmarktverhalten von Arbeitslosengeld-II-Beziehern beeinflusst. Die Beteiligung an Arbeitsmarktmaßnahmen erhöht sich, wenn Personen wiederholt am Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ teilgenommen haben, im Vergleich zu Personen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben. Dies zeigt eine Analyse mit administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Eine Übersicht über alle laufenden und bereits abgeschlossenen Projekte des IAB finden Sie unter

www.iab.de/projekte

Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt
Für wen sich das Pendeln lohnt

Die zunehmende Zahl von Menschen, die aus dem Ausland zur Arbeit nach Deutschland pendeln, birgt für die Betriebe in Grenznähe ein zusätzliches Fachkräftepotenzial. Westeuropäische Grenzpendler arbeiten schon heute vorrangig in Wirtschaftsbereichen mit hohem Fachkräftebedarf. Ein Fünftel der osteuropäischen Grenzpendler hingegen arbeitet, oftmals nur befristet, in der Zeitarbeitsbranche. Vier von zehn zusätzlichen Zeitarbeitskräften in Ostdeutschland sind Grenzpendler aus den osteuropäischen Anrainerstaaten.

Dank der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union können deren Bürgerinnen und Bürger über nationale Grenzen hinweg zwischen Wohn- und Arbeitsort pendeln. Diese Option nehmen immer mehr Menschen aus Deutschlands Anrainerstaaten wahr. Seit dem Jahr 2008 stieg die Zahl der ausländischen Grenzpendler in Deutschland um 35 Prozent auf 85.800 Personen (vgl. Tabelle 1 und Kasten „Daten und Methoden" auf Seite 67).

Dieser Befund deutet bereits auf die erheblichen Arbeitsmarktunterschiede hin, die zwischen den Regionen beiderseits der deutschen Staatsgrenze bestehen. So unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten und Einkommen diesseits und jenseits der Grenze mitunter beträchtlich. Solche Diskrepanzen sind die entscheidende Triebfeder für grenzüberschreitendes Pendeln. Grenzpendler nehmen besondere Barrieren, vor allem sprachliche Hemmnisse, in Kauf, um ihre Beschäftigungssituation, insbesondere ihr Einkommen, zu verbessern oder um Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Umgekehrt eröffnet sich für die Betriebe in den Grenzregionen die Möglichkeit, ihren Fachkräftebedarf durch die Einstellung von Arbeitskräften aus dem benachbarten Ausland zu decken.

Zahl der Pendler aus Polen und Tschechien hat sich vervielfacht

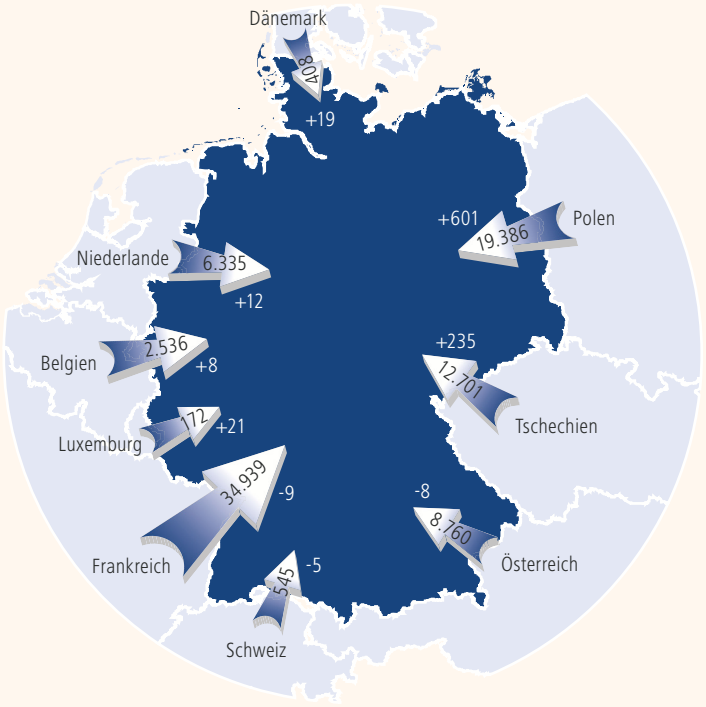
Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 sank die Arbeitslosenquote in Deutschland, während sie in den Nachbarstaaten – abgesehen von der Schweiz – zum Teil kräftig anstieg. Diese Entwicklung trug maßgeblich dazu bei, dass die Pendlerströme nach Deutschland angestiegen sind. Dies gilt insbesondere für Polen und Tschechien. Seit 2011 dürfen Arbeitskräfte auch aus diesen Ländern uneingeschränkt in Deutschland arbeiten. Hinzu kommt, dass dort die Arbeitslosenquote deutlich höher und das Lohnniveau deutlich niedriger ist als in Deutschland. Aus diesen Gründen stieg die Zahl der Pendler aus Polen und Tschechien in den letzten Jahren um ein Vielfaches. Im Jahr 2014 kamen 37 Prozent aller Grenzpendler aus diesen beiden Staaten, 2008 waren es noch zehn Prozent (vgl. Abbildung 1 auf Seite 64). Hingegen stammt nur ein Prozent aller Grenzpendler aus Luxemburg, Dänemark

Tabelle 1
Strukturmerkmale von ausländischen Grenzpendlern aus den Anrainerstaaten, 2008 und 2014 (30. Juni)
in Prozent

	Alle Anrainerstaaten		Westeuropäische Anrainerstaaten		Osteuropäische Anrainerstaaten	
	Anteile 2014	Änderung seit 2008	Anteile 2014	Änderung seit 2008	Anteile 2014	Änderung seit 2008
Geschlecht						
Frauen	28	25	31	-5	23	360
Männer	72	40	69	-5	77	398
Alter						
unter 20 Jahre	1	62	1	14	1	640
20 bis unter 30 Jahre	15	67	12	-7	22	512
30 bis unter 40 Jahre	24	23	18	-31	33	377
40 bis unter 65 Jahre	60	34	69	5	45	351
Arbeitszeit						
Vollzeit	84	28	84	-10	83	344
Teilzeit	16	101	16	33	17	880
Wirtschaftsbereiche						
Verarbeitendes Gewerbe	34	1	44	-13	17	171
Baugewerbe	8	70	6	-7	11	787
Handel; Instandhaltung und KFZ-Reparaturen	12	32	13	-2	9	818
Verkehr und Lagerei	10	102	6	-5	16	552
Gastgewerbe	3	84	2	3	5	199
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	3	49	4	21	2	1139
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	15	150	9	-4	26	3286
hierunter: Arbeitnehmerüberlassung	11	199	5	-6	20	8958
Gesundheits- und Sozialwesen	4	18	5	3	2	180
Sonstige Wirtschaftsbereiche	11	30	11	12	11	81
Fallzahlen (absolut)	**85.800**	**35**	**53.700**	**-5**	**32.100**	**389**

Quelle: Statistikangebot der Bundesagentur für Arbeit (BA) (2015), eigene Berechnungen. ©IAB

Abbildung 1
Ströme ausländischer Grenzpendler in Richtung Deutschland, Anzahl (30.6.2014) und Änderung (seit dem 30.6.2008)
in Prozent



Quelle: Statistikangebot der Bundesagentur für Arbeit (BA) (2015), eigene Berechnungen.

©IAB

und der Schweiz. Dies ist nicht nur der geringeren Bevölkerungszahl in den Grenzregionen dieser Länder geschuldet, sondern vor allem dem dort vergleichsweise hohen Lohnniveau. Die Zahl der Grenzpendler aus Frankreich liegt dagegen mit 35.000 Personen bzw. 41 Prozent deutlich höher. Die Arbeitslosenquote jenseits des Rheins ist höher als in Deutschland und das Einkommensniveau niedriger, wobei die Kluft in den letzten Jahren noch gewachsen ist. Trotzdem ist die Zahl der Grenzpendler aus Frankreich gegenüber 2008 um neun Prozent gefallen, denn die günstige Arbeitsmarktsituation in Luxemburg und in der Schweiz hat dazu geführt, dass Franzosen zur Arbeit verstärkt in diese Länder pendeln.

Die Zahl der ausländischen Grenzpendler machte im Jahr 2014 0,29 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Deutschland aus. Dies dürfte nicht nur an den durch das Pendeln entstehenden Fahrtkosten und -zeiten liegen, sondern auch an darüber hinausgehenden Hemmnissen wie Sprachbarrieren und kulturellen Faktoren. Ebenso wenig überraschend ist, dass mit 53 Prozent mehr als die Hälfte der Grenzpendler ihre Arbeitsorte in Grenznähe haben – genauer gesagt in den Bezirken der Arbeitsagenturen, die in unmittelbarer Grenznähe liegen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 65).

Strukturell unterscheiden sich ausländische Grenzpendler in verschiedener Hinsicht von der hier ansässigen Erwerbsbevölkerung. So sind gut sieben von zehn Grenzpendlern Männer und über 80 Prozent haben eine Vollzeitbeschäftigung. Weibliche Grenzpendlerinnen arbeiten häufiger in Vollzeit (62 Prozent) als die inländischen Arbeitnehmerinnen (55 Prozent). Angesichts der mit dem Grenzpendeln verbundenen höheren Fahrtkosten und längeren Fahrtzeiten ist Teilzeitarbeit meist weniger attraktiv.

Pendler aus Osteuropa sind im Schnitt deutlich jünger

Bemerkenswert sind auch die Unterschiede zwischen Grenzpendlern aus west- und osteuropäischen Anrainerstaaten. 56 Prozent der polnischen und tschechischen Grenzpendler sind unter 40 Jahre alt. Dabei ist der Anteil der unter 30-jährigen Osteuropäer in den letzten Jahren besonders stark gestiegen.

Ganz anders stellt sich die Altersstruktur bei den Grenzpendlern aus Westeuropa dar: Der Anteil der über 40-Jährigen beträgt hier fast 70 Prozent. Denn deren Zahl hat seit 2008 um fünf Prozent zugenommen, wohingegen die Gruppe der Grenzpendler zwischen 20 und 39 Jahren drastisch geschrumpft ist. Vor allem jüngere Franzosen pendeln nunmehr verstärkt nach Luxemburg und in die Schweiz, wo die Löhne relativ hoch und die Sprachbarrieren vergleichsweise gering sind.

Wenn die älteren Franzosen, die nach Deutschland pendeln, aus dem Erwerbsleben ausscheiden, könnte sich der Rückgang der Pendlerzahlen von Frankreich nach Deutschland verstärken – insbesondere dann, wenn die

Arbeitsmarktdisparitäten zwischen Deutschland einerseits und der Schweiz und Luxemburg andererseits fortbestehen.

Auch mit Blick auf die Frage, inwieweit Grenzpendler zur Deckung des hiesigen Fachkräftebedarfs beitragen können, zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen Pendlern aus West- und Osteuropa. So arbeiten 58 Prozent der westeuropäischen, aber nur ein Drittel der osteuropäischen Grenzpendler in Wirtschaftssektoren mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Engpassberufen. Dazu gehören das Verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe, die Ver- und Entsorgung sowie die Bereiche Energie, Information und Kommunikation und Gesundheits- und Sozialwesen.

Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede beim Verarbeitenden Gewerbe, in dem 44 Prozent der westeuropäischen, aber nur 17 Prozent der osteuropäischen Grenzpendler beschäftigt sind (vgl. Tabelle 1 auf Seite 63). Hingegen sind 20 Prozent der Tschechen und Polen, die nach Deutschland pendeln, in der Zeitarbeit, oftmals zeitlich befristet, beschäftigt – aber nur fünf Prozent der Westeuropäer. 41 Prozent der seit 2008 in Ostdeutschland zusätzlich beschäftigten 16.000 Zeitarbeitskräfte sind osteuropäische Grenzpendler. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Verdrängungseffekten gegenüber den dortigen Stammbelegschaften kommt.

In den letzten Jahren hat die Zahl der westeuropäischen Grenzpendler insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe, im Bereich Verkehr und Lagerei sowie in der Arbeitnehmerüberlassung abgenommen. Hingegen haben die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen – ebenso, wenn auch in geringerem Maße, das Gastgewerbe sowie das Gesundheits- und Sozialwesen. Diese Verschiebung hin zu Dienstleistungen und wissensintensiven Branchen spiegelt letztlich den allgemeinen Strukturwandel wider.

Luxemburg zieht tausende Arbeitskräfte aus der Region Trier an

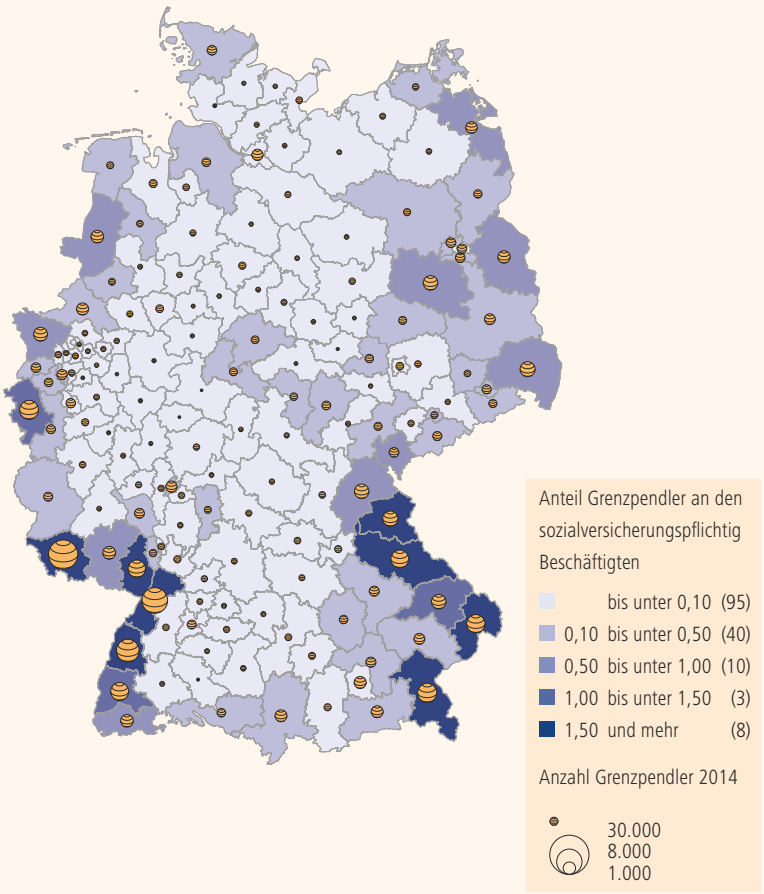
Unter den deutschen Grenzregionen bildet der Agenturbezirk Trier insofern eine Ausnahme, als von hier aus wesentlich mehr Menschen ins benachbarte Luxemburg pendeln als umgekehrt. Diese Arbeitsmarktregion weist zwar durchaus günstige Rahmenbedingungen auf, jedoch liegt das Einkommensniveau in Luxemburg erheblich höher.

Zwischen 2008 und 2013 nahm die Zahl der Grenzpendler, welche in der Region Trier wohnen und in Luxemburg arbeiten, um 21 Prozent auf 29.600 Personen zu. In der Gegenrichtung pendeln derzeit nur etwa 100 Luxemburger zum Arbeiten nach Trier. Die Grenzpendler in Richtung Luxemburg arbeiten vor allem im Baugewerbe, im Bereich Finanzen und Versicherungen sowie im Verarbeitenden Gewerbe und im Handel.

Abbildung 2

Ausländische Grenzpendler in den Bezirken der Arbeitsagenturen, Anzahl und Anteil an Gesamtbeschäftigung, 2014 (30. Juni, Arbeitsort)

in Prozent



Anmerkung: nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

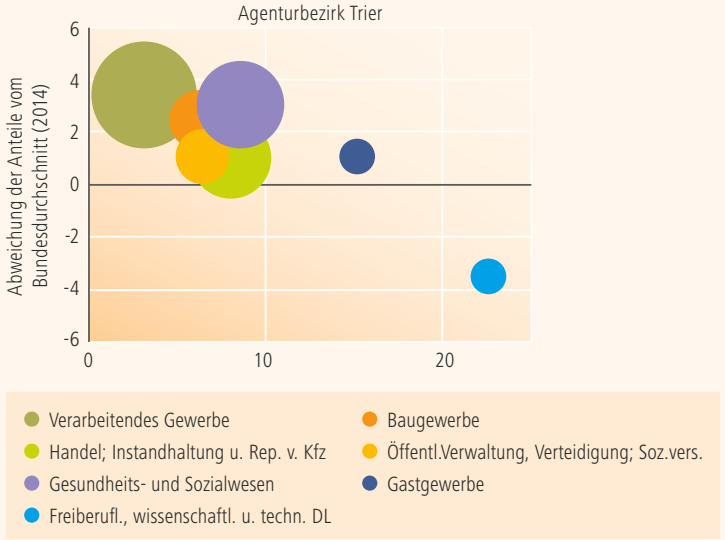
Quelle: Otto/Wydra-Somaggio (2015).

©IAB

Abbildung 3

Ausgewählte Wirtschaftsbereiche im Agenturbezirk Trier, 2008 und 2014 (30. Juni, Arbeitsort)

Veränderung der Beschäftigung in Prozent



Anmerkung: Die Größe der Kreise ist proportional zum Beschäftigtenanteil des jeweiligen Sektors.

Quelle: Otto/Wydra-Somaggio (2015). ©IAB

Die Hälfte der Beschäftigten im Agenturbezirk Trier arbeitet im Baugewerbe, dem Verarbeitenden Gewerbe sowie im Gesundheits- und Sozialwesen – mehr als im jeweiligen Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 3). Seit 2008 weisen diese Sektoren zudem einen positiven Beschäftigungszuwachs auf. Wie Anne Otto und Gabriele Wydra-Somaggio in einer 2015 erschienenen Studie zeigen, sind diese drei Branchen zugleich durch einen erhöhten Bedarf an Fachkräften gekennzeichnet. Die Nähe zu Luxemburg macht es also vor allem für die Betriebe aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Baugewerbe noch schwerer, ihren Fachkräftebedarf zu decken. Würden diese Betriebe aber ähnlich hohe Löhne wie in Luxemburg zahlen, wären sie auch deutlich weniger rentabel. Dies gilt insbesondere für das sehr arbeitsintensive Baugewerbe.

Aus der Nähe zu Luxemburg erwächst allerdings noch ein weiteres Problem: Wenn etwa im Zuge einer erneuten Bankenkrise Grenzpendler, die heute in der luxemburgischen Finanzbranche arbeiten, ihren Job verlieren sollten, so böte der Trierer Arbeitsmarkt für diese Personen kaum ausreichend alternative Arbeitsplätze in diesem Sektor.

Fazit

Die steigende Zahl an Menschen, die zur Arbeit nach Deutschland pendeln, eröffnet den deutschen Betrieben in den Grenzregionen nicht nur Chancen, sondern stellt sie auch vor Herausforderungen. Viele westeuropäische Grenzpendler arbeiten schon heute vorrangig in Wirtschaftsbereichen, die einen hohen Bedarf an Fachkräften haben.

Grundsätzlich scheint das Fachkräftepotenzial an ausländischen Grenzpendlern für die Betriebe in den entsprechenden Grenzregionen durchaus noch nicht ausgeschöpft. Allerdings ist die Zahl der Pendler etwa aus Frankreich in den letzten Jahren tendenziell rückläufig. Ob diese Entwicklung anhält, wird mit davon abhängen, ob das Lohngefälle zwischen Luxemburg beziehungsweise der Schweiz und Deutschland auch künftig so groß ist, dass französische Arbeitnehmer lieber in die beiden erstgenannten Länder pendeln als nach Deutschland. Somit dürfte sich der Wettbewerb um begehrte Fachkräfte auch in diesem Bereich verschärfen.

Daten und Methoden

Grenzpendler sind Arbeitnehmer, die auf dem Weg von ihrem Wohnsitz zum Arbeitsort eine nationale Grenze überschreiten. Eine Unterscheidung nach der Häufigkeit des Grenzübertritts (zum Beispiel täglich, zum Wochenende oder saisonal) findet nicht statt. Im Mittelpunkt stehen Personen, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen und aus einem der benachbarten Staaten (Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande, Dänemark, Polen, Tschechien, Österreich und Schweiz) in die Bundesrepublik Deutschland einpendeln.

Deutsche Einpendler, welche ins benachbarte Ausland umgezogen sind, aber den Arbeitsort in ihrer ursprünglichen Herkunftsregion beibehalten haben, werden nicht berücksichtigt. Für diese Grenzpendler sind günstigere Immobilienpreise bzw. ein niedrigerer Mietspiegel ausschlaggebend dafür, dass sie ihren Wohnsitz ins Nachbarland verlegen, aber ihren Arbeitsplatz in Deutschland beibehalten.

Eine Ausnahme stellen Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft dar. Je nachdem, mit welcher Staatsangehörigkeit sie bei ihrem Arbeitgeber in Deutschland gemeldet sind, gehören sie zu den deutschen oder ausländischen Grenzpendlern. Dies trifft hauptsächlich auf die Grenzpendler aus Polen zu. Datengrundlage ist die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) jeweils zum 30. Juni eines Berichtsjahres. Betrachtet werden alle dort erfassten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2015): Fachkräfteengpassanalyse. Juni 2015.

Bundesamt für Statistik der Schweiz (2015): Ausländische Grenzgänger nach Wohnsitzstaat. Letzter Abruf am 21.08 2015. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/key/erwerbstaetige0/grenzgaenger.html.

Eurostat (2015a): Wages and labour costs. Letzter Abruf am 21.08 2015. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs#Median_earnings.

Eurostat (2015b): Unemployment rate. Letzter Abruf am 4.8.2015. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdec450.

Inspection générale de la sécurité sociale (2015): Evolution du nombre de frontaliers (salariés et non-salariés) par commune de résidence en Allemagne. Luxemburg.

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2014): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 9. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, Saarbrücken.

Otto, Anne; Wydra-Somaggio, Gabriele (2015): Fachkräftesituation und grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität. Chancen und Herausforderungen für den Agenturbezirk Trier. IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Rheinland-Pfalz-Saarland, Nr. 5/2015, Nürnberg.

Die Autoren

Dr. Anne Otto
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Rheinland-Pfalz-Saarland am IAB.
anne.otto@iab.de

Ingo Konradt
ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Rheinland-Pfalz-Saarland am IAB.
ingo.konradt@iab.de

Jochen Stabler
ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Rheinland-Pfalz-Saarland am IAB.
jochen.stabler@iab.de

Polnische Beschäftigte in Deutschland
Beide Seiten profitieren

In Deutschland bilden Polen nach den Türken die zweitgrößte Gruppe ausländischer Beschäftigter. Nicht alle von ihnen sind auch in Deutschland ansässig. Einige arbeiten in Deutschland, wohnen aber in Polen. Seit dem EU-Beitritt Polens im Jahr 2004, vor allem aber seit der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011, hat die Zahl der Arbeitsmigranten und Arbeitspendler aus Polen stark zugenommen. Die beiden Gruppen unterscheiden sich allerdings deutlich hinsichtlich ihrer Branchenschwerpunkte, Qualifikation, Berufe und betrieblichen Einsatzfelder.

Die Republik Polen wurde am 1. Mai 2004 zusammen mit Lettland, Estland, Litauen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Malta und Zypern Mitglied der Europäischen Union (EU). Polnische Arbeitskräfte können jedoch erst seit Mai 2011 in Deutschland unbeschränkt arbeiten, da Deutschland neben Österreich als einziges EU-Land die maximale Übergangsfrist von sieben Jahren vor Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit genutzt hat. Grund war die Befürchtung, dass eine hohe Zuwanderung an geringqualifizierten Erwerbspersonen aus Mittel- und Osteuropa die ohnehin angespannte Arbeitsmarktsituation in Deutschland verschärfen würde.

Während der Übergangszeit konnten die neuen EU-Bürger im Rahmen von bilateralen Verträgen als Saisonbeschäftigte und Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland tätig werden. Zudem wurde am 1. Januar 2009 der Arbeitsmarkt für Akademiker aus diesen Ländern vollständig geöffnet, also auch für polnische Hochschulabsolventen.

Niedrige Löhne und hohe Arbeitslosigkeit befördern die Arbeitskräftemobilität

Arbeitskräftemobilität zwischen Ländern entsteht vor allem durch Unterschiede im Lohnniveau und in der Arbeitslosigkeit. So lagen die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne in Polen 2013 mit knapp 900 Euro bei einem Drittel des bundesdeutschen Werts. Die Arbeitslosenquote war in den letzten Jahren in Polen nach Angaben des Europäischen Statistikamtes fast doppelt so hoch wie in Deutschland.

Nach einer Untersuchung von Michal Polakowski aus dem Jahr 2012 ist insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit in Polen sehr hoch. Zudem haben viele junge Beschäftigte nur befristete Jobs – 2011 lag die Quote bei 66 Prozent. Beides trägt dazu bei, dass sich gerade junge Polen häufig auf Jobsuche nach Deutschland begeben. Andererseits erschweren die zwischen Polen und Deutschen bestehenden Sprachbarrieren und unterschiedliche berufliche Bildungssysteme eine länderübergreifende Arbeitsmarktintegration.

Nach dem EU-Beitritt Polens haben viele polnische Arbeitskräfte ihr Land verlassen, um im Ausland zu arbeiten. Nach Angaben des Statistischen Hauptamtes in Polen stieg ihre Zahl von einer Million im Jahr 2004 auf 2,3 Millionen im Jahr 2007. Zu diesem Zeitpunkt hielten sich sechs Prozent der Bevölkerung wenigstens zeitweilig im Ausland auf, um dort einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

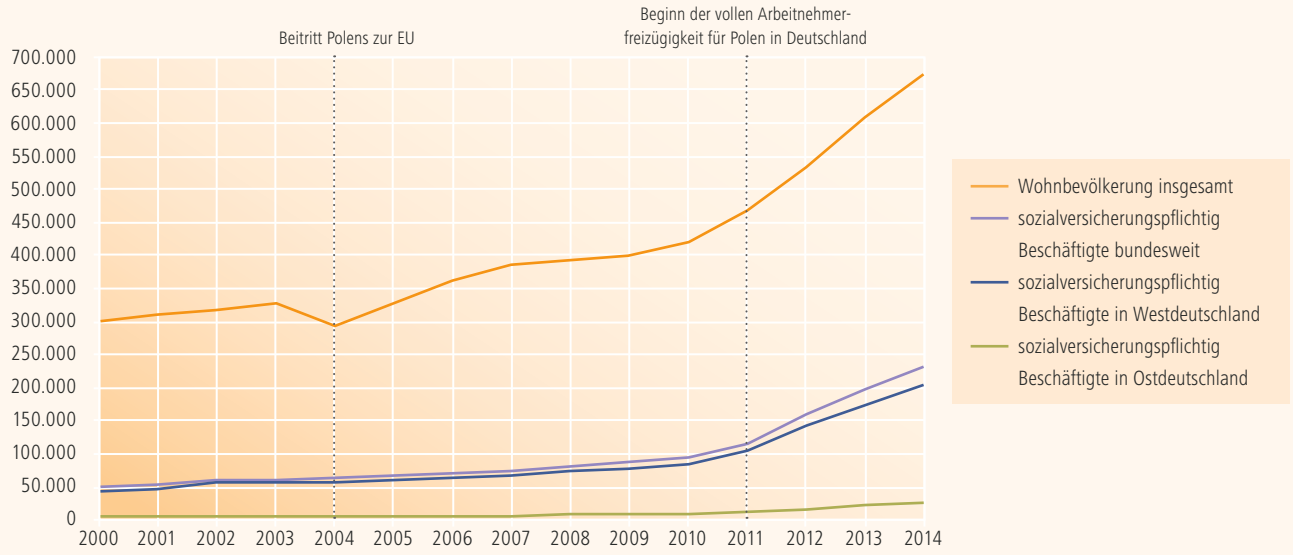
Hauptzielland der Emigranten war zunächst Großbritannien. Die Migration von Polen nach Deutschland war vor dem EU-Beitritt aufgrund der zeitlich befristeten Arbeitsmöglichkeiten begrenzt, die jährlichen Zu- und Abwanderungen hielten sich in etwa die Waage. Nach dem EU-Beitritt stieg der Wanderungssaldo – mit Ausnahme der Krisenjahre 2008 und 2009 – kontinuierlich an.

Insgesamt ist die Zahl der polnischen Staatsbürger in Deutschland zwischen 2004 und 2011 um 60 Prozent auf fast eine halbe Million gestiegen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 70). Nach der Arbeitsmarktöffnung 2011 haben längere Aufenthaltsdauern polnischer Staatsbürger und weitere Zuwanderung dazu beigetragen, dass die polnische Bevölkerung in Deutschland bis 2014 nochmals um fast die Hälfte zunahm. Polen stellen mittlerweile nach den Türken und vor den Italienern die zweitgrößte Ausländergruppe in Deutschland.

Schon in der Zeit, als der Arbeitsmarktzugang nach Deutschland noch beschränkt war, stieg die Zahl der Polen, die in Deutschland wohnen und sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, deutlich. Zwischen 2000 und 2010 wuchs deren Zahl von 48.000 auf 93.000 Personen. Aufgrund der besseren wirtschaftlichen Situation und bereits vorhandener Kontakte zog es die meisten polnischen Arbeitskräfte in die alten Bundesländer.

Nach der Öffnung des Arbeitsmarktes Mitte 2011 stieg die Zahl der hiesigen polnischen Arbeitskräfte vor allem durch vermehrte Zuzüge innerhalb eines Jahres um knapp 40 Prozent. Auch danach hielt der Aufwärtstrend an: Zwischen 2011 und 2014 verdoppelte sich ihre Zahl in Westdeutschland, in Ostdeutschland nahm sie von geringem Niveau ausgehend um 130 Prozent zu. Dabei ist fast die Hälfte aller in Ostdeutschland ansässigen polnischen Arbeitskräfte aktuell in Berlin tätig. Mitte 2014 waren insgesamt gut 230.000 Polen in Deutschland beschäftigt, davon waren knapp 100.000 beziehungsweise 43,2 Prozent Frauen.

Abbildung 1
Polen in Deutschland: Bevölkerung und Beschäftigung, 2000 bis 2014



Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. ©IAB

Seit 2011 steigt der Anteil polnischer Beschäftigter in der Baubranche und der Zeitarbeit

Solange die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt war, waren in Deutschland lebende Polen schwerpunktmäßig in der Agrarwirtschaft, im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Gesundheits- und Sozialwesen tätig. Nach der völligen Öffnung des Arbeitsmarktzugangs im Jahr 2011 stieg vor allem die Zahl der Beschäftigten in der Bauwirtschaft und im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen – darunter auch in der Zeitarbeit – sprunghaft an. Der starke Beschäftigungsanstieg in der Bauwirtschaft dürfte in großem Umfang auf Personen zurückzuführen sein, die bereits vor 2011 als Selbstständige in Deutschland tätig waren.

Rund die Hälfte der in Deutschland ansässigen polnischen Arbeitnehmer arbeitet derzeit in Wirtschaftszweigen mit besonders hohem Arbeitskräftebedarf, also im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe sowie in den Bereichen Energie, Ver- und Entsorgung, Information und Kommunikation und im Gesundheits- und Sozialwesen (vgl. hierzu den Beitrag von Anne Otto, Ingo Konradt und Jochen Stabler auf Seite 62).

In den Anfängen der Arbeitsmigration war das Ruhrgebiet die wichtigste Zielregion polnischer Auswanderer in Deutschland. Bereits nach der Gründung des Deutschen Reiches zogen viele Polen ins Ruhrgebiet, um dort vor allem im Bergbau und in der Schwerindustrie zu arbeiten. Sie gründeten zahlreiche Vereine und schufen ein engmaschiges organisatorisches und soziales Geflecht mit übergeordneten zentralen Einrichtungen für nahezu alle Lebensbereiche – gleichsam eine Vorstufe der heutigen Migrantennetzwerke.

Auch heutzutage übt Nordrhein-Westfalen eine hohe Anziehungskraft auf polnische Arbeitsmigranten aus. Mit über 20 Prozent weist das Land den höchsten Anteil an polnischen Beschäftigten aller Bundesländer auf. Der Wert entspricht genau dem Anteil Nordrhein-Westfalens an der deutschen Gesamtbevölkerung. Allerdings bilden heute nicht mehr das Ruhrgebiet, sondern die rheinischen Metropolen Köln und Düsseldorf sowie Kreise, in denen

landwirtschaftliche Produktions- und Gartenbaubetriebe ansässig sind, die Hauptziele in Nordrhein-Westfalen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 73). In Bayern gilt dies für den Raum München sowie weitere Standorte der Industrie wie zum Beispiel Landshut und Dingolfing-Landau mit ihren Logistikdienstleistern.

Knapp 90 Prozent der polnischen Arbeitsmigranten arbeiten in Westdeutschland

Neben den größeren Städten Berlin, Hamburg, München und Frankfurt liegen weitere Schwerpunkte polnischer Beschäftigter in ländlich geprägten Regionen Westdeutschlands mit starkem Fokus auf Betrieben der Nahrungsmittelproduktion – beispielsweise in Niedersachsen. Insgesamt sind die in Deutschland wohnenden polnischen Arbeitsmigranten zu fast 90 Prozent in den alten Bundesländern tätig.

Mit der zunehmenden Integration der Arbeitsmärkte gewinnt auch das grenzüberschreitende Pendeln an Bedeutung. Pendler sind flexibel, da sie zum Beispiel leichter zwischen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen auch in unterschiedlichen Ländern wechseln können. Zudem sind die Lebenshaltungskosten in den neuen EU-Mitgliedsländern meist wesentlich niedriger als in Deutschland. Andererseits ist das regelmäßige Pendeln zum Arbeitsort zeitaufwändig und mit Fahrtkosten verbunden. Je größer die Pendeldistanzen sind, desto höher fallen diese aus. Dies kann dazu führen, dass Arbeitnehmer mit Hauptwohnsitz im Ausland nicht täglich, sondern wöchentlich oder in noch größeren Zeitabständen pendeln.

Vor der Arbeitsmarktöffnung galten besondere Öffnungsklauseln für das Pendeln polnischer Arbeitskräfte in die ostdeutschen Grenzregionen. Diese wurden allerdings kaum in Anspruch genommen. Zudem gab es bilaterale Abkommen, die polnischen Pendlern unter bestimmten Voraussetzungen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland gestatteten. Diese Möglichkeit wurde in Westdeutschland bereits ab dem Jahr 2006 verstärkt genutzt. Nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 ist allerdings eine deutliche Zunahme der Pendlerzahlen zu beobachten, insbesondere in Ostdeutschland.

Insgesamt waren Mitte 2014 rund 21.600 Pendler aus Polen in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dabei unterscheiden sich die Zielregionen der Grenzpendler deutlich von denjenigen der polnischen Arbeitsmigranten (vgl. Abbildung 2 auf Seite 73). Ein erheblicher Anteil der Pendlerströme entfällt auf Kreise, die unmittelbar an der polnischen Grenze liegen, auf Berlin und sein südliches Umland sowie auf Kreise in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Insgesamt ein Drittel pendelt in die angrenzenden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen.

Polnische Grenzpendler sind deutlich weniger regional konzentriert als Arbeitsmigranten

Andererseits arbeiten polnische Grenzpendler auch in sehr weit entfernten Zielregionen in den alten Bundesländern, wodurch sich die Pendler zu nahezu gleichen Teilen auf den Westen und Osten Deutschlands verteilen. Die Fernpendler in die alten Bundesländer sind mit 85,2 Prozent überwiegend Männer, in Ostdeutschland liegt ihr Anteil bei 70 Prozent.

Die polnischen Grenzpendler sind deutlich weniger regional konzentriert als die Arbeitsmigranten. Polnische Arbeitnehmer pendeln in nahezu alle ländlichen und dünn besiedelten Regionen Deutschlands ein – wenn auch in meist geringen Größenordnungen. Die Schwerpunkte der polnischen Grenzpendler sind im Westen vor allem Regionen mit landwirtschaftlicher Produktion. Nach Bundesländern differenziert zieht es polnische Pendler vor allem nach Bayern (12,2 %) und Nordrhein-Westfalen (10,6 %). In Ostdeutschland pendeln Polen bevorzugt nach Brandenburg (17,1 %) und Sachsen (11,0 %) zur Arbeit.

In den unmittelbar an der polnischen Grenze liegenden deutschen Kreisen bieten sich für polnische Grenzpendler unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Im nördlich gelegenen Landkreis Vorpommern-Greifswald fragen insbesondere Betriebe des Tourismusgewerbes und der Landwirtschaft polnische Arbeitskräfte nach. Das sächsische Görlitz profitiert von Arbeitskräften aus der polnischen Nachbarstadt Zgorzelec. Dort sind industrielle Produktionsstätten angesiedelt, in die es vor allem polnische Grenzpendler zieht, die in Metallbearbeitungs- und Elektroberufen arbeiten.

Die in Deutschland ansässigen polnischen Beschäftigten unterscheiden sich von ihren nach Deutschland pendelnden Landsleuten auch durch ihr berufliches Spektrum und die betrieblichen Tätigkeitsanforderungen. Dies zeigt eine im Jahr 2015 erschienene Studie von Doris Wiethölter, Jeanette Carstensen und Meike Stockbrügger.

Die vor der Arbeitsmarktöffnung dominierenden Branchen Landwirtschaft und Gastgewerbe sind für die hiesigen polnischen Beschäftigten vom Baugewerbe und den wirtschaftlichen Dienstleistungen abgelöst worden. Diese Arbeitnehmer verfügen mittlerweile auch häufiger über einen Hochschulabschluss und über eine breitere Berufspalette als Pendler.

Hier ansässige Polen üben einerseits höher qualifizierte Tätigkeiten aus, etwa in der Unternehmensführung oder im Gesundheits- und Erziehungswesen. Andererseits sind sie auch in weniger qualifizierten Berufen beschäftigt. Dies betrifft vor allem das Baugewerbe, das Verarbeitende Gewerbe, die Zeitarbeit und das Tourismusgewerbe. Grenzpendler sind dagegen überwiegend in Berufen mit geringeren Qualifikationsanforderungen tätig, hier insbesondere im Logistik- und Baugewerbe, in der Landwirtschaft und in der Zeitarbeitsbranche.

Polnische Fachkräfte sind häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt

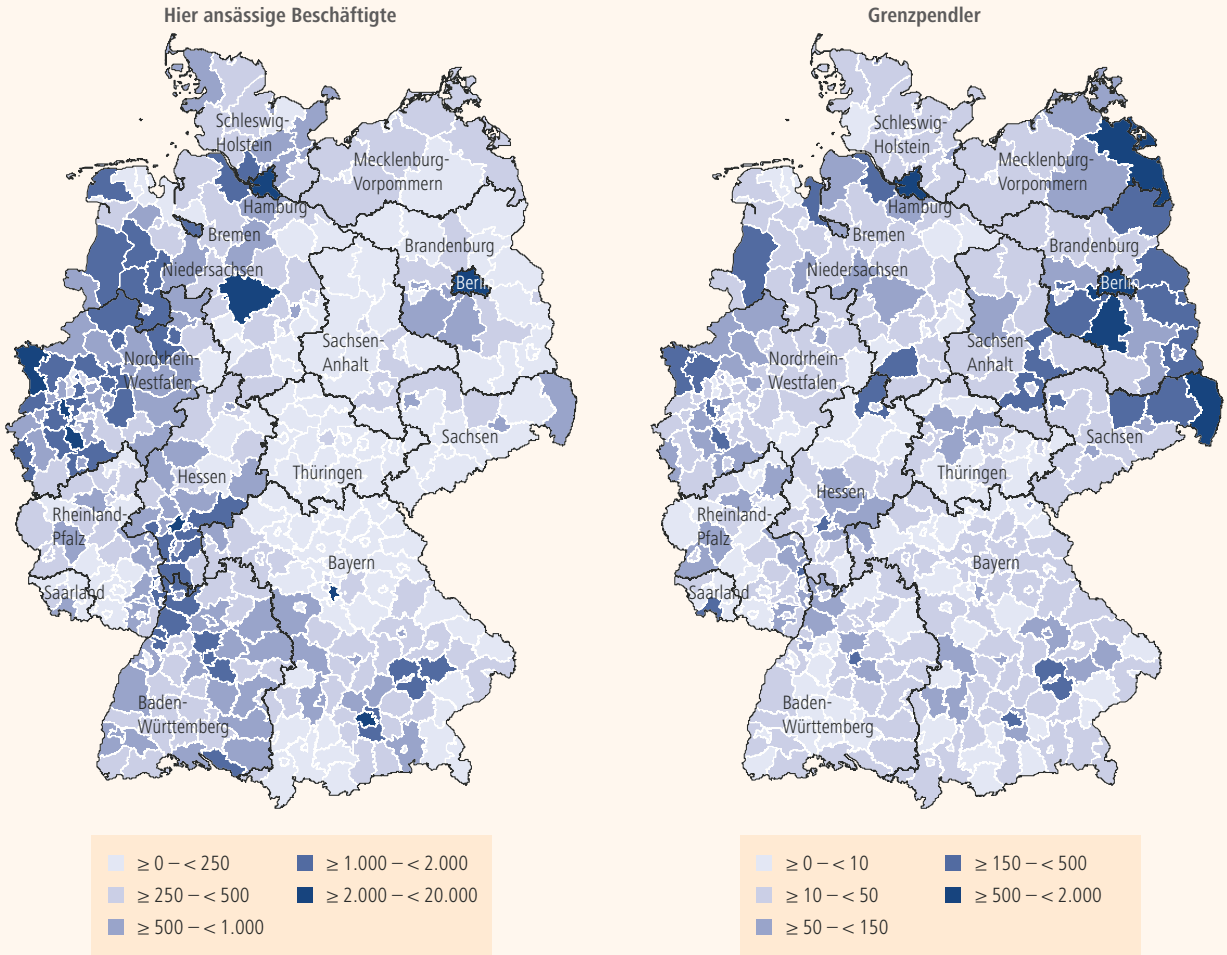
Die Unterschiede zwischen der Branchen- und Berufsstruktur der Grenzpendler und der hier heimischen polnischen Beschäftigten spiegeln sich auch im betrieblichen Anforderungsniveau wider. Dies betrifft insbesondere die Ebene der Hochqualifizierten. Unter den hier lebenden Polen finden sich häufiger Spezialisten, Experten und Führungskräfte. Helfertätigkeiten hingegen haben bei Grenzpendlern und hiesigen polnischen Beschäftigten fast die gleiche Bedeutung.

Dabei bestehen allerdings ausgeprägte regionale Differenzen. Während in Brandenburg fast 60 Prozent der Grenzpendler eine Tätigkeit mit einfachem Anforderungsniveau ausüben, sind es in Sachsen oder Hamburg weniger als 30 Prozent. Auch bei den hier ansässigen polnischen Beschäftigten sind starke regionale Unterschiede festzustellen. So sind in Rheinland-Pfalz, Niedersachen und Schleswig-Holstein bis zu 60 Prozent der polnischen Beschäftigten im betrieblichen Helfersegment tätig, während es in Berlin und Sachsen nur ein Drittel ist.

Der hohe Anteil der Helfer unter den polnischen Beschäftigten darf allerdings nicht mit fehlender Qualifikation gleichgesetzt werden. Unzureichende Sprachkenntnisse können dazu führen, dass Betriebe zunächst auch qualifizierte Arbeitskräfte schlechter eingruppieren. Eine Studie von Malte Reichelt und Basha Vicari aus dem Jahr 2015 zeigt, dass insbesondere Polen häufig Tätigkeiten ausüben, für die sie formal überqualifiziert sind. Zudem halten es nach einer Untersuchung von Elisabeth Libau und Agnese Romiti aus dem Jahr 2014 relativ viele osteuropäische Arbeitskräfte nicht für wichtig, ihren Berufsabschluss in Deutschland anerkennen zu lassen.

Abbildung 2

Polnische Beschäftigte in Deutschland nach Kreisen, Juni 2014*

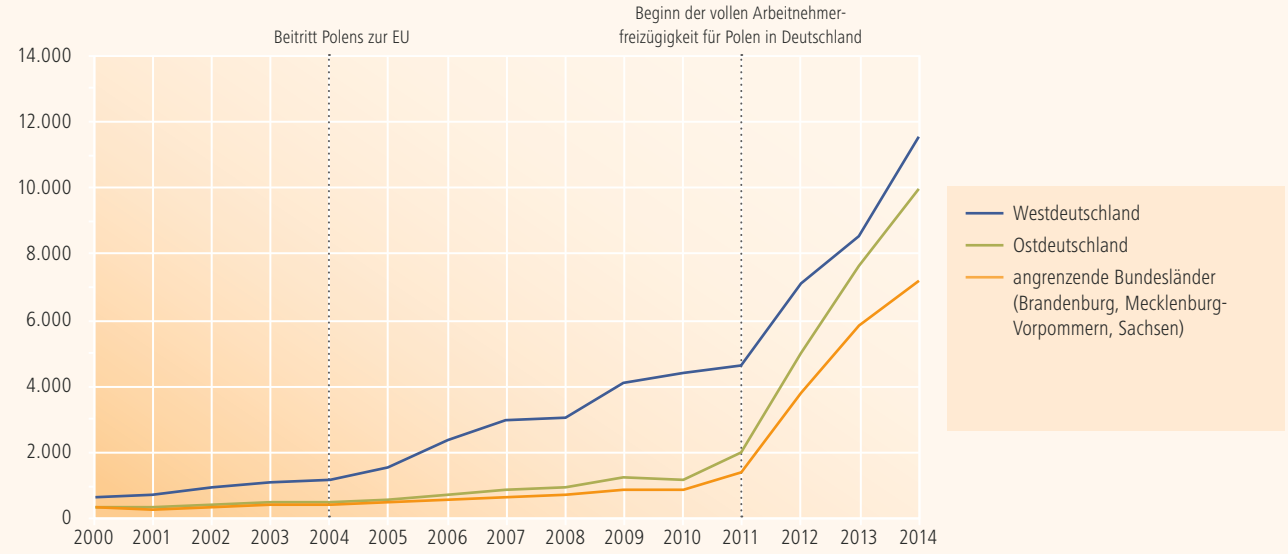


Anmerkung: * nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 3
Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Grenzpendler aus Polen, 2000 bis 2014



Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

©IAB

Fazit

Seit dem Jahr 2011 hat die Zahl der Polen, die in Deutschland wohnen und arbeiten, deutlich zugenommen. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes hat zu einer Umlenkung der Zuwanderung innerhalb Europas geführt. So sind viele Polen, die vorher insbesondere in Großbritannien gearbeitet haben, mittlerweile in Deutschland beschäftigt. Zudem dürften auch selbstständige Polen, die bereits vor 2011 im Rahmen der Niederlassungsfreiheit in Deutschland tätig waren, hierzulande eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben.

Auch die gute Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre hat Arbeitskräfte aus unserem Nachbarland angezogen. Die vor 2011 geäußerten Befürchtungen, dass billige Arbeitskräfte den deutschen Arbeitsmarkt überschwemmen würden, sind jedoch nicht eingetreten. Der Arbeitsmarkt hat vielmehr in vielen Bereichen von qualifizierten polnischen Arbeitsmigranten profitiert.

Gleichzeitig sind die polnischen Arbeitskräfte häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus tätig. In vielen deutschen Betrieben gäbe es also durchaus Potenziale für eine höherwertigere Beschäftigung. Angesichts der anhaltend hohen Zuwanderung aus anderen Ländern sind gute berufliche Qualifikationen und hinreichende Sprachkenntnisse künftig mehr denn je der Schlüssel für die Arbeitsmarktintegration von Polen in Deutschland.

Auch das Grenzpendeln zwischen Polen und Deutschland hat nach der Öffnung des Arbeitsmarktes stark zugenommen. Es spielt aber insgesamt eine weiterhin geringe Rolle: Der Anteil der Grenzpendler an allen polnischen Arbeitnehmern in Deutschland liegt bei weniger als zehn Prozent. Zudem konzentriert sich die Beschäftigung der Grenzpendler auf wenige Wirtschaftszweige und Tätigkeiten auf den unteren und mittleren Anforderungsstufen.

Die hohen Kosten für das Pendeln in wirtschaftsstarke Agglomerationen Westdeutschlands und eine bessere Arbeitsmarktsituation in Polen dürfte deren weiteren Anstieg in Westdeutschland dämpfen. In den neuen Ländern hingegen, die unter demografisch bedingten Nachwuchsproblemen leiden, dürfte die Zahl der polnischen Grenzpendler, die hierzulande eine Ausbildung absolvieren, weiter wachsen. Dasselbe gilt für polnische Fachkräfte, die künftig auch in Ostdeutschland ein breiteres Branchenspektrum abdecken dürften.

Literatur

Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese (2014): Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland: Migranten investieren in Sprache und Bildung. In: Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten - wie es Migranten in Deutschland geht. IAB-Kurzbericht Nr. 21.2.

Polakowski, Michal (2012): Youth unemployment in Poland. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Reichelt, Malte; Vicari, Basha (2015): Formale Überqualifizierung von Ausländern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte Nr. 13.

Wiethölter, Doris; Carstensen, Jeanette; Stockbrügger, Meike (2015): Beschäftigte aus den neuen EU-Beitrittsländern in Berlin-Brandenburg. Schwerpunktsetzung auf Grenzpendler aus Polen. IAB-Regional Berlin-Brandenburg Nr. 1.

Die Autoren

Dr. Dieter Bogai
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Berlin-Brandenburg am IAB.
dieter.bogai@iab.de

Doris Wiethölter
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Berlin-Brandenburg am IAB.
doris.wiethölter@iab.de

Auslandsinvestitionen in Tschechien
Gehen in Deutschland Jobs verloren?

Deutsche Unternehmen haben schon vor dem Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union im Jahr 2004 massiv im Nachbarland investiert. Auf die Beschäftigung an den deutschen Standorten hat sich dies unterm Strich allerdings eher negativ ausgewirkt.

Rund 3.400 Unternehmen mit Sitz in Deutschland haben seit dem Jahr 1990 den Schritt über die Grenze nach Tschechien gewagt und eine tschechische Tochtergesellschaft gegründet. Schon zu Beginn der 1990er Jahre stieg die Zahl der neuen Niederlassungen deutscher Unternehmen in Tschechien steil an (vgl. Abbildung 1 auf Seite 78). Ab 1995 nahmen die Gründungen oder Übernahmen tschechischer Firmen durch deutsche Unternehmen wieder etwas ab. Insgesamt wurden etwa zwei Drittel dieser Investitionen bereits vor der EU-Osterweiterung 2004 getätigt. Dennoch kam es im Zuge des Beitritts Tschechiens zur Europäischen Union (EU) noch einmal zu einem massiven Investitionsschub.

Mehrzahl der investierenden Unternehmen will primär neue Märkte erschließen

Laut einer Befragung des IAB war für fast 60 Prozent der Unternehmen die Erschließung eines neuen Marktes das dominierende Motiv für die Investition in Tschechien. Für gut 40 Prozent waren hingegen Kostengründe ausschlaggebend. Dies wirft die Frage auf, welche Folgen sich daraus für die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland ergeben.

Aus der Außenhandelstheorie lassen sich hier keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen. So führen Investitionen, die das Ziel einer Kostensenkung verfolgen, nicht automatisch zu Arbeitsplatzverlusten an den ursprünglichen Standorten. Denn durch kostensenkende Maßnahmen erhöht sich die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens – und damit auch der Absatz. Dies wiederum kann eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage nach sich ziehen. Es ist a priori also keineswegs klar, ob sich ein positiver oder negativer Effekt auf die Beschäftigung einstellt.

Dies gilt auch für Investitionen mit dem Ziel der Markterweiterung. Hiermit ist regelmäßig ein Zuwachs an administrativen und koordinierenden Aufgaben verbunden, die vielfach nur mit einem Mehr an Personal bewältigt werden können. Es kann dennoch selbst hier zu Beschäftigungsverlusten kommen, wenn Güter nun nicht mehr in den ausländischen Markt exportiert werden, sondern stattdessen vor Ort produziert und abgesetzt werden. Mithin sind die Nettobeschäftigungseffekte für beide Arten von Investitionen aus theoretischer Warte nicht eindeutig prognostizierbar. Hier hilft nur die empirische Analyse weiter.

Beschäftigung wächst in den Jahren vor der Investition kräftig

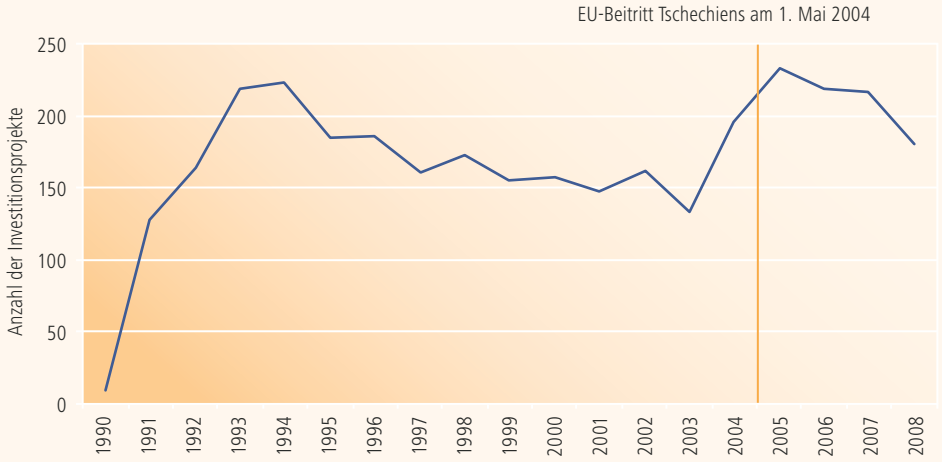
Es fällt zunächst auf, dass die in Tschechien investierenden deutschen Unternehmen die Zahl ihrer Beschäftigten in Deutschland in den fünf Jahren vor der Investition kräftig aufgestockt haben (vgl. Abbildung 2 auf Seite 79).

Der Zeitpunkt der Investition scheint dabei eine eher untergeordnete Rolle zu spielen. Eine Reihe von Studien zeigt allerdings, dass Unternehmen, die im Ausland investieren, grundsätzlich produktiver und größer sind als Unternehmen, die dies nicht tun. Denn Auslandsinvestitionen werden in aller Regel von Unternehmen getätigt, die die damit verbundenen Risiken und Aufwendungen auch schultern können.

Zugleich nimmt das durchschnittliche Beschäftigungswachstum an den deutschen Standorten bereits im Jahr vor der Investition ab. In den Folgejahren kommt das Wachstum schließlich ganz zum Erliegen; und schon im zweiten Jahr nach der Investition ist hierzulande unterm Strich ein Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen. Auch hier spielt es nur bedingt eine Rolle, wann die betreffende Investition getätigt wurde. Denn der Trend als

Abbildung 1

Gründung und Übernahme tschechischer Tochterfirmen durch deutsche Unternehmen, 1990 bis 2008



Quelle: Tschechisches Handelsregister; IAB-ReLOC; eigene Berechnungen. ©IAB

solcher ist relativ eindeutig, auch wenn sich Zeitpunkt und Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs etwas unterscheiden: Unternehmen, die in den Anfangsjahren der politischen und ökonomischen Transformation bis 1996 investiert haben, reduzierten ihr Personal bereits im Jahr der Investition, verzeichneten aber danach unterm Strich wieder leichte Beschäftigungszuwächse – allerdings auf weit niedrigerem Niveau als vor der Investition.

Unternehmen, die zwischen 1997 und 2003 investierten, wiesen hingegen für nahezu den gesamten Fünf-Jahres-Zeitraum nach der Investition einen Rückgang der Beschäftigung auf. Bei Unternehmen, die noch später investiert haben, trat der Beschäftigungseinbruch in Deutschland dagegen erst zwei Jahre nach der Investition ein – dann allerdings umso deutlicher und sich in den Folgejahren tendenziell verstärkend. Hierbei spielt möglicherweise auch die Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem Jahr 2008 eine Rolle.

Nun wäre es theoretisch denkbar, dass die deutschen Unternehmen, die in Tschechien investiert haben, in dem hier betrachteten Elf-Jahres-Zeitraum auch ohne diese Investition eine ähnliche Beschäftigungsentwick-

lung an ihren Heimatstandorten durchlaufen hätten – aus Gründen also, die nichts mit der Investition in Tschechien zu tun haben.

Um den tatsächlichen Einfluss der Investition auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland besser abschätzen zu können, bietet sich der Vergleich mit Unternehmen an, die nicht im Ausland investiert haben, aber ansonsten ähnliche Charakteristika aufweisen.

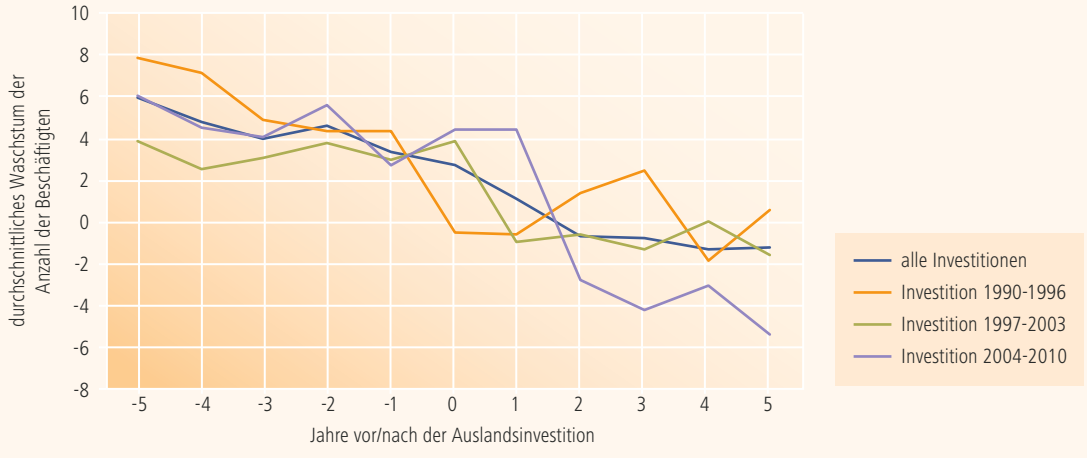
Dabei zeigt sich nun tatsächlich ein markanter Unterschied: Bei den deutschen Unternehmen, die in Tschechien investiert haben, wächst die Beschäftigung in den fünf Jahren vor der Investition im Schnitt um jährlich 0,7 Prozent stärker als bei denjenigen Unternehmen, die keine Investitionen im Ausland getätigt haben. Nach der Investition kehrt sich dieses Verhältnis um: Die Beschäftigung in den investierenden Unternehmen geht in den fünf Jahren danach um knapp 1,9 Prozent pro Jahr stärker zurück als in den nicht investierenden Unternehmen. Im Investitionsjahr selbst ist hingegen kein statistisch signifikanter Unterschied festzustellen.

Insgesamt ergibt sich also auch aus diesem Vergleich eine gewisse empirische Evidenz dafür, dass die Investitionen deutscher Unternehmen in Tschechien zu Beschäftigungsverlusten an den heimischen Standorten geführt haben.

Abbildung 2

Beschäftigungsentwicklung bei deutschen Mutterunternehmen vor und nach der Investition in Tschechien

in Prozent



Quelle: Tschechisches Handelsregister; IAB-ReLOC; eigene Berechnungen.

©IAB

Das ReLOC-Projekt

Das international angelegte Projekt „Research on Locational and Organisational Change" (ReLOC) hat die Analyse der Auswirkungen von Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen in Tschechien auf die Beschäftigungssituation in beiden Ländern zum Ziel. Zu den Kooperationspartnern gehört unter anderem das tschechische „Center for Economic Research and Graduate Education - Economics Institute" (CERGE-EI).

Im Fokus der Untersuchung stehen nicht nur die Entwicklung der unternehmerischen Nachfrage und der Einflussfaktoren von Standortentscheidungen. Vielmehr besteht auch Interesse an einer Einschätzung unternehmerischer Strategien und wirtschaftlicher Verflechtungen der Unternehmen auf internationaler Ebene.

Im Rahmen des Projektes wurde eine Datenbank erstellt, die auf der Grundgesamtheit der im Jahr 2010 im tschechischen Handelsregister notierten deutschen Investoren beruht und alle aktiven deutschen Tochterunternehmen inklusive deren Eigentümer und des Investitionsdatums umfasst.

Die Auswertungen der vorliegenden Studie basieren auf einer im Rahmen des Projekts entwickelten und erstmals angewendeten Methode zur Verknüpfung von Unternehmensdaten mit den Betriebsdaten des IAB. Hierbei wird der Umstand genutzt, dass bei der Vergabe der Betriebsnummern durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) der zugehörige Unternehmensname erfasst wird. Dies ermöglicht mit wenigen Einschränkungen die Zusammenführung von Unternehmens- und Betriebsdaten, etwa aus dem Betriebs-Historik-Panel (BHP) und der Beschäftigten-Historik (BeH) des IAB, allein auf Basis des Unternehmensnamens. Dabei werden die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen selbstverständlich eingehalten. Aufgrund der besonderen Situation Ostdeutschlands und der nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum verfügbaren Daten im BHP und in der BeH wurden ostdeutsche Betriebe aus dieser Analyse ausgeschlossen.

Um positive wie negative Wachstumsraten gleichwertig zu berücksichtigen, basieren die Werte zu den Beschäftigtenzahlen eines Unternehmens im Nenner jeweils auf einem Zwei-Jahres-Durchschnitt. Die Formel lautet demnach: (Beschäftigung(t)-Beschäftigung(t-1))/0.5*(Beschäftigung(t)+Beschäftigung(t-1)). Anstatt der Extremwerte bei einer „konventionellen" Wachstumsrate von -100% und +∞ reicht damit das Intervall von -200% bis +200%. Diese Vorgehensweise erschwert zwar die exakte Interpretation der Zahlen, erlaubt aber Aussagen über den zeitlichen Verlauf, das generelle Vorzeichen und das Ausmaß des Wachstums.

■ Weitere Informationen unter: www.iab.de/reloc

Fazit

Nach dem Mauerfall nahmen die Investitionen deutscher Unternehmen in Tschechien rasant zu. Der EU-Beitritt Tschechiens im Jahr 2004 löste einen weiteren Investitionsschub aus. Die hier präsentierten Befunde legen allerdings nahe, dass diese Entwicklung die Beschäftigungsdynamik an den heimischen Standorten eher gedämpft denn befeuert hat. Ein Grund kann die außergewöhnliche Attraktivität Tschechiens als Standort für Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion sein, die auf der direkten Nachbarschaft zu Deutschland und dem immer noch relativ geringen Lohnniveau beruht. Es ist aber auch denkbar, dass der Beschäftigungsaufbau vor der Investition durch das anstehende Auslandsengagement selbst ausgelöst wurde und damit die positive und negative Entwicklung gegengerechnet werden müssten.

Weitere Analysen deuten darauf hin, dass sich die Beschäftigungseffekte dieser Auslandsinvestitionen je nach Qualifikationsgruppe unterscheiden, denn von der negativen Beschäftigungsentwicklung waren nur Gering- und Mittelqualifizierte betroffen. Bei der hochqualifizierten Beschäftigung ist hingegen sowohl vor als auch nach der Investition ein Zuwachs zu verzeichnen. Ebenso könnten einzelne Berufsgruppen unterschiedlich betroffen sein. Dasselbe gilt für Beschäftigte aus unterschiedlichen Unternehmenstypen – möglicherweise auch abhängig davon, ob die Unternehmen aus Kostengründen oder mit dem Ziel der Markterschließung investieren. Konkretere Befunde bleiben künftigen Untersuchungen vorbehalten.

Literatur

Hecht, Veronika; Hohmeyer, Katrin; Litzel, Nicole; Moritz, Michael; Müller, Jo-Ann; Phan thi Hong, Van; Schäffler, Johannes (2013): Motive, Strukturen und Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in Tschechien: erste Untersuchungsergebnisse aus dem IAB-Projekt ReLOC – Research on Locational and Organisational Change. IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Hecht, Veronika; Litzel, Nicole; Schäffler, Johannes (2013): The ReLOC project – method report for implementing a cross-border company survey in Germany and the Czech Republic. IAB-Forschungsbericht Nr. 4.

Moritz, Michael; Hecht, Veronika (2013): Standortwahl: Warum deutsche Unternehmen in Tschechien investieren. In: IAB-Forum Nr. 1, S. 74-81.

Die Autoren

Johannes Schäffler
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte" am IAB.
johannes.schaeffler@iab.de

Dr. Michael Moritz
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte" am IAB.
michael.moritz@iab.de

Presse

Zitate aus dem Medienecho des IAB

[Die Rheinpfalz]

Mit der Digitalisierung, mit der Vernetzung von Dingen und Produkten, sind wir in einer Welt, die über die Industrie hinausgeht. So zeichnet sich ab, dass Rollen von Konsument und Produzent miteinander verschmelzen, indem etwa der Konsument ein Möbelstück entwirft, also Vorarbeit leistet, und eine automatisierte Fabrik dieses Möbelstück herstellt. Zudem wissen wir noch nicht, was zum Beispiel im häuslichen Bereich alles möglich sein wird. Da ist „Industrie 4.0" sicher zu eng gegriffen.

Joachim Möller in der Rheinpfalz vom 3.6.2015

[Die Welt]

Bildung ist nach wie vor das beste Mittel gegen Arbeitslosigkeit. Das zeigt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nur 2,5 Prozent der Akademiker waren demnach 2013 arbeitslos. Bei Personen ohne berufliche Qualifikation lag die Quote bei 20 Prozent. Noch seltener als Akademiker waren jedoch Techniker und Meister von Arbeitslosigkeit betroffen. Die IAB-Forscher folgerten: „Bildungsinvestitionen bringen selbst nach Berücksichtigung der Kosten hohe individuelle und gesellschaftliche Vorteile." Allerdings gebe Deutschland nur 5,1 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Bildung aus – ein Prozentpunkt weniger als der Durchschnitt der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Die Welt vom 17.6.2015

[dpa]

„Wie erwartet ist die Anpassung an den Mindestlohn für einige Betriebe im Osten schwerer als im Westen", berichtet er [Joachim Möller]. Und auch der stärkere Rückgang der Minijobs im ersten Quartal gehe wahrscheinlich zum Teil auf das Konto des Mindestlohns. Dafür spreche die zeitliche Übereinstimmung. „Das ist zwar kein strenger Beweis, aber ein klares Indiz." Trotz dieser Entwicklung ist für Möller inzwischen aber klar: „Die von einigen erwartete große Katastrophe ist ausgeblieben. Das Instrument Mindestlohn hat nicht für immense Probleme gesorgt."

dpa vom 16.6.2015

„Die von einigen erwartete große Katastrophe ist ausgeblieben."
Joachim Möller

[Frankfurter Rundschau]

In diesem immer dynamischer werdenden Umfeld hilft das statische Konzept der Normalarbeit nicht weiter. Die Unterscheidung zwischen „normal" oder „atypisch" ist nicht zielführend, um Probleme auf dem ausdifferenzierten Arbeitsmarkt zu erkennen und zu lösen. Vielmehr sollten wir die Menschen dabei unterstützen, ihren Kompetenzen und Talenten entsprechend zu einer erfolgreichen individuellen Erwerbsbiografie zu kommen. Für sie ist es wichtig, sinnstiftende Arbeit zu haben, gleichbleibend gute Chancen auf Beschäftigung und ein auskömmliches Einkommen.

Ulrich Walwei in der Frankfurter Rundschau vom 19.6.2015

[epd]

Ein Viertel der Betriebe mit Mitarbeitern, die von der Rente mit 63 Gebrauch machen wollen, versucht, die Mitarbeiter zu halten. Die Unternehmen bieten beispielsweise flexiblere Arbeitszeiten, Lohnerhöhungen oder Prämien an, wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) am Dienstag in Nürnberg mitteilte. Dies zeige eine repräsentative Betriebsbefragung des Instituts. Betriebe mit einem Fachkräftemangel versuchten besonders häufig, ihre Mitarbeiter zum Verbleib im Betrieb zu motivieren. Gut die Hälfte der Betriebe plant der Studie zufolge bei einem Ausscheiden von Mitarbeitern durch die Rente mit 63 den Ersatz durch Neueinstellungen. Fast ein Drittel der Betriebe will mit internen Umstrukturierungen reagieren, etwa durch technische und organisatorische Veränderungen.

epd vom 23.6.2015

[Frankfurter Rundschau]

Insgesamt ist der deutsche Arbeitsmarkt für eine kritische Phase gut gerüstet. Die meisten Flexibilitätsinstrumente stünden wieder zur Verfügung. Zu bedenken ist allerdings, dass die spezifische Ausgangsposition aus 2008 nicht in gleicher Weise gegeben wäre. Damals geriet Deutschland aus einem außergewöhnlichen Boom in die Rezession, und diese basierte auf einem vorübergehenden Nachfrageeinbruch, den man besser bewältigen kann als eine Strukturkrise. Zudem hatte mit den Arbeitsmarktreformen zuvor ein starker

Trend im Arbeitsmarkt eingesetzt, der heute zumindest bei der Arbeitslosigkeit abgeflacht ist. Deutschland verfügt also weiter über viel Flexibilität, die sehr günstigen Rahmenbedingungen der letzten Krise werden jedoch nicht wieder auftreten.

Enzo Weber in der Frankfurter Rundschau vom 22.7.2015

[Frankfurter Allgemeine Zeitung]

So viele Betriebe wie nie unterstützen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter: 54 Prozent der Unternehmen in Deutschland boten im ersten Halbjahr 2014 betriebliche Weiterbildungen an, wie aus einer am Dienstag in Nürnberg veröffentlichten Umfrage des staatlichen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hervorgeht. […] Insgesamt hätten 32 Prozent der Beschäftigten in den ersten sechs Monaten 2014 Bildungsangebote wahrgenommen, erklärten die Arbeitsmarktforscher unter Verweis auf die Umfrage unter rund 16 000 Betrieben.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.8.2015

[dpa]

Die Arbeitsagentur rechnet in den kommenden Monaten mit einer leicht sinkenden Arbeitslosigkeit in Deutschland. „Angesichts der Nachrichtenlage zu wirtschaftlichen Turbulenzen in China und Risiken im Euroraum ist das ein positives Signal", heißt es beim Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Die Arbeitsmarktforscher berufen sich dabei auf eine monatliche Befragung der 156 deutschen Arbeitsagenturen. Der daraus errechnete Arbeitsmarktindikator sei danach im August um 0,3 Punkte auf 101,0 Zähler gestiegen; dies sei der dritte Anstieg in Folge.

dpa vom 27.8.2015

[Handelsblatt Global Edition]

Labor market experts, trade associations and lawmakers all note that most refugees are young, about half of them under 25 years old. These people, according to Mr. Brücker, offer the greatest potential for the labor market. "Every euro we invest in education and training is money well spent," he said.

Handelsblatt Global Edition vom 17.9.2015

„Die Unterscheidung zwischen ‚normal' oder ‚atypisch' ist nicht zielführend, um Probleme auf dem ausdifferenzierten Arbeitsmarkt zu erkennen und zu lösen."

Ulrich Walwei

[Reuters]

Durch den Flüchtlingszuzug wird das Arbeitskräfteangebot in Deutschland nach Einschätzung des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit (BA) um fast eine Million Menschen steigen. Einheimische Arbeitnehmer hätten dennoch keine Verdrängungseffekte „in größerem Umfang" zu befürchten, erklärte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) am Dienstag in Nürnberg. […] „Wenn es eine Konkurrenz gibt, dann mit anderen schon in Deutschland lebenden Ausländern", sagte der IAB-Zuwanderungsexperte Herbert Brücker der Nachrichtenagentur Reuters. Ausländer etwa aus den Kriegs- und Bürgerkriegsländern wie Syrien seien noch sehr viel stärker als andere Zuwanderer im Hotel- und Gastgewerbe und den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen wie Reinigungsgewerbe und Pflege vertreten. In diesen Bereichen seien in den vergangenen fünf Jahren bereits 1,1 Millionen neue Beschäftigungsverhältnisse von Ausländern entstanden, und die Nachfrage nach Arbeitskräften sei weiter hoch. „Da werden auch die Flüchtlinge reingehen", sagte Brücker.

Reuters vom 6.10.2015

[Spiegel Online]

Industrie 4.0 […] gilt als die Zukunft des verarbeitenden Gewerbes. Doch was geschieht mit der menschlichen Arbeitskraft? […] Technischer Fortschritt bedeutet immer auch, dass die menschliche Arbeitskraft produktiver wird. In der gleichen Zeit können mehr oder bessere Güter hergestellt oder Dienstleistungen erbracht werden: Bei gleichbleibender Nachfrage braucht man weniger Leute. […] Tatsache ist, dass Unternehmen, die als Vorreiter von Industrie 4.0 gelten, auch heute schon mehr Menschen beschäftigen als vorher. Auf die Volkswirtschaft übertragen heißt das: Gerade durch den Zugewinn an Effizienz, den die Industrie 4.0 mit sich bringt, bleiben wir in der Position, auch weiterhin im Wettbewerb um Produktionsstandorte eine führende Rolle spielen zu können. […] Klar ist, dass die Veränderungen für den Einzelnen Chancen, aber auch große Herausforderungen bergen. Selbstständige Lösungen werden verlangt, und zugleich werden fundierte Kenntnisse im digitalen und Software-Bereich gefragt sein. Da sich die Verhältnisse schnell ändern können, braucht es Flexibilität im Job und lebenslange Bereitschaft, sich neues Wissen anzueignen. Höherqualifizierte - mit Hochschul- oder qualifiziertem Berufsabschluss - werden dabei im Vorteil sein, denn sie wissen, wie man lernt, sich anpasst und gegebenenfalls neue Nischen sucht. […] Für den Arbeitsmarkt bedeutet es, dass interaktive, wissensintensive und kreative Tätigkeiten mehr Zukunft haben als andere.

Joachim Möller auf Spiegel Online am 5.8.2015

Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern
Früh übt sich, wer ein Meister werden will

Auch wenn die rechtlichen Hürden für die Beschäftigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen abgesenkt wurden – die faktischen Hürden, etwa aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse, sind weiterhin hoch. Im Modellprojekt „Early Intervention" wird daher unter wissenschaftlicher Begleitung des IAB für eine ausgewählte Gruppe von Asylbewerbern getestet, inwieweit sich deren Einstieg in den Arbeitsmarkt durch frühzeitige Beratung und Qualifizierung verbessern lässt.

Derzeit kommen immer mehr Menschen aus Ländern, in denen Krieg und Verfolgung herrschen, nach Deutschland. Insbesondere die Konflikte im Nahen Osten, aber auch in einigen afrikanischen Ländern wie Eritrea führen dazu, dass die Zahl der Asylbewerber hierzulande und in anderen europäischen Ländern nach oben schnellt. Auch die Zahl der Asylbewerber aus einigen Ländern des westlichen Balkans ist zeitweise drastisch gestiegen.

Für Menschen, die auf absehbare Zeit nicht in ihre Heimatländer zurückkehren werden, stellt sich die drängende Frage, wie sie möglichst rasch in den hiesigen Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Hürden für die Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt liegen nicht nur in bürokratischen und rechtlichen Regelungen, sondern auch in der beruflichen Qualifikation und deren Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt sowie in unzureichenden Sprachkenntnissen. Nicht zuletzt haben viele Asylbewerber in ihren Herkunftsländern traumatische Erfahrungen gemacht, die sie erst verarbeiten müssen.

Die Bundesregierung hat bereits wichtige Gesetzesänderungen verabschiedet, um den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. So wurde im September 2013 das Arbeitsverbot für Asylbewerber auf neun Monate und im November 2014 schließlich auf drei Monate verkürzt. Asylbewerber können somit bereits nach drei Monaten eine Beschäftigung ausüben – vorausgesetzt, dass sich für die Arbeitsstelle kein anderer Bewerber aus Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedsstaat findet (Vorrangprüfung).

Gleichwohl sind die Hürden für die Integration von Asylbewerbern in Beschäftigung weiterhin hoch. Daher gilt es, sie möglichst frühzeitig an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Hier setzt das Projekt „Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern", kurz: „Early Intervention", der Bundesagentur für Arbeit (BA) an (vgl. Kasten zum Projekt „Early Intervention" auf Seite 90). Ziel ist es, Asylbewerber durch Beratung und Qualifizierung auf einen schnellen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt vorzubereiten – und zwar unmittelbar nach ihrer Ankunft in Deutschland. Das soll auch dazu beitragen, den steigenden Fachkräftebedarf in Deutschland mittel- und langfristig zu decken. Das IAB begleitet dieses Programm in einem eigenen Forschungsprojekt, dessen wichtigste Befunde hier vorgestellt werden.

Zahl der Erstanträge auf Asyl ist in den letzten Jahren stark gestiegen

Aktuell steigt die Zahl der in Deutschland gestellten Asylerstanträge deutlich: Im Jahr 2014 waren es 173.000 – eine Zunahme um 58 Prozent gegenüber 2013. Bis Ende September 2015 waren es knapp 275.000 (vgl. Abbildung 1 auf Seite 86). Die tatsächliche Zahl an Asylsuchenden in Deutschland ist sehr viel höher. Die Antragstellung ist aber sehr langwierig, so dass die Zahl der Asylbewerber weit hinter den tatsächlichen Zahlen zurückbleibt.

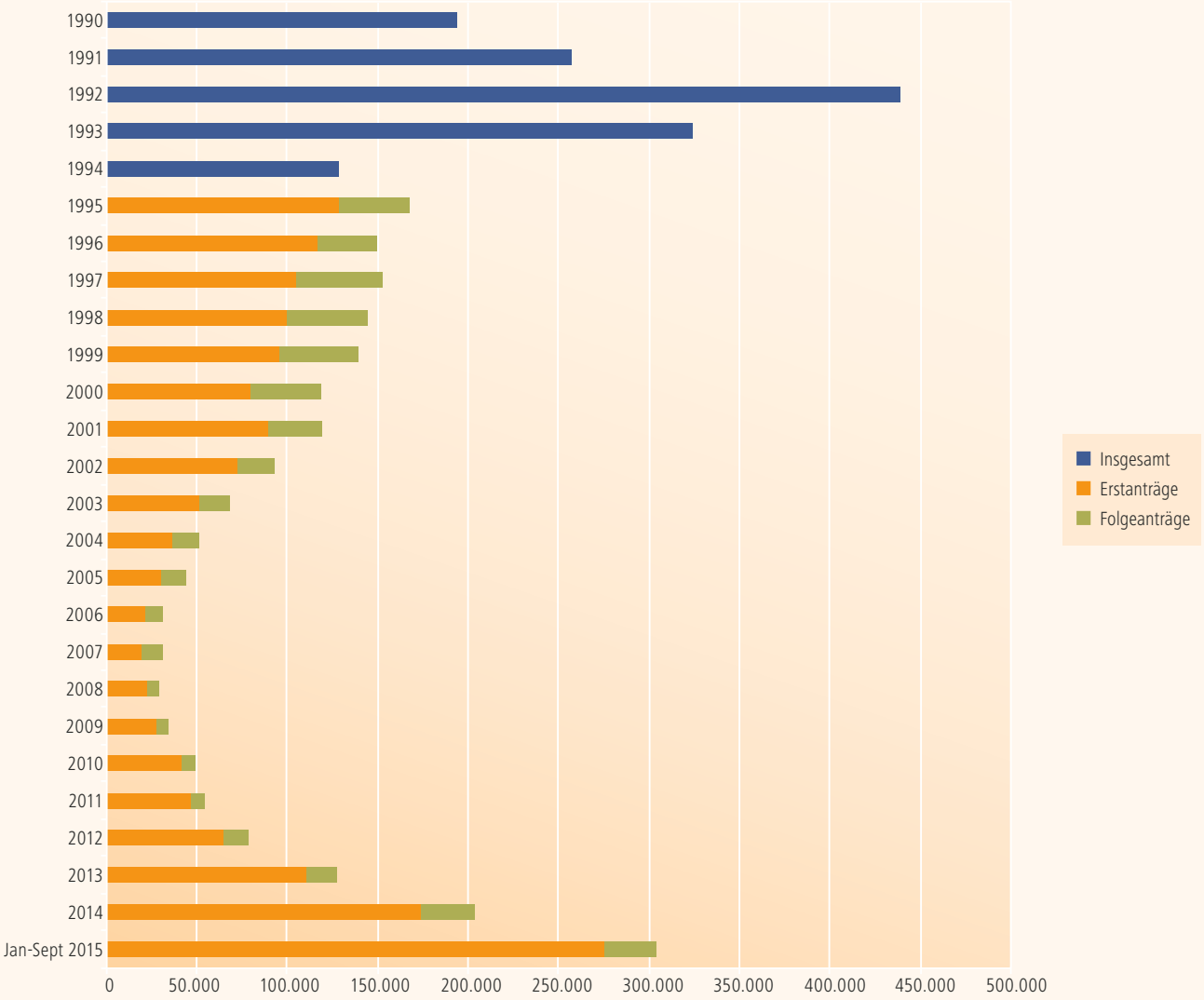
Mit jeweils über 20.000 Asylanträgen allein im ersten Halbjahr 2015 stellen Syrer, Kosovaren und Albaner aktuell die mit Abstand größten Kontingente an Asylbewerbern in Deutschland (vgl. Abbildung 2 auf Seite 89). Am Projekt „Early Intervention" können indes nur Asylbewerber teilnehmen, deren Antrag auf Verbleib in Deutschland mit vergleichsweise hoher Wahrscheinlichkeit stattgegeben wird. Daher wurden nur Menschen aus Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien in das Programm aufgenommen.

Immerhin fünf Länder aus dieser Gruppe gehören zu den Herkunftsländern mit den höchsten Asylbewerberzahlen in Deutschland (vgl. Abbildung 2 auf Seite 89). Eine geringe Schutzquote weisen derzeit Asylbewerber aus Albanien, dem Kosovo und Serbien auf, da hier nicht einmal ein halbes Prozent der Asylgesuche anerkannt wird. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer belief sich im ersten Halbjahr 2015 auf 36 Prozent.

Die Mehrzahl der Asylbewerber ist männlich und zwischen 18 und 35 Jahren

Die Asylbewerber sind im Schnitt deutlich jünger als die in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung. Im Jahr 2014 waren 32 Prozent der Asylbewerber unter 18 Jahren, der Anteil der 18- bis 35-Jährigen betrug 50 Prozent. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch beim Anteil von Männern und Frauen: Im Jahr 2014 wurden rund zwei Drittel der Asylerstanträge von Männern gestellt, während

Abbildung 1
Zahl der Asylanträge in Deutschland seit 1990



Anmerkung: Die Asylanträge können aus statistischen Gründen erst ab 1995 in Erst- und Folgeanträge unterschieden werden.
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

©IAB

die Geschlechterverteilung bei den bereits hier lebenden Migranten fast ausgeglichen ist.

Bisher ist wenig bekannt über die Qualifikationsstruktur der Asylbewerber. Allerdings ergibt sich aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, die das IAB gemeinsam mit dem Sozio-oekonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung durchführt, dass 13 Prozent der bis 2013 nach Deutschland gelangten Asylbewerber über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügten. 58 Prozent hatten allerdings keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese Angaben beziehen sich im Wesentlichen auf Asylbewerber, die eine Aufenthaltserlaubnis haben. Viele von ihnen halten sich schon relativ lange in Deutschland auf.

Eine ähnliche Polarisierung bei der formalen Qualifi-

kation lässt sich im Projekt „Early Intervention" feststellen. 40 Prozent der Teilnehmer haben zwar in ihrer Heimat in Tätigkeiten, in denen es in Deutschland Ausbildungsberufe gibt, gearbeitet, aber nur 13 Prozent haben auch einen formalen Berufsabschluss. Die unterschiedliche Art der Kompetenzen und Fähigkeiten führt also dazu, dass der Anteil der Personen mit Kenntnissen in klassischen Ausbildungsberufen unterschätzt wird.

Ein anerkannter Berufsabschluss ist für die adäquate Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern jedoch aus zwei Gründen entscheidend: Zum einen gibt es Berufe, in denen ein solcher Nachweis gesetzlich vorgeschrieben ist – etwa bei Ausbildungsberufen wie examinierten Pflegekräften. Zum anderen dürften Arbeitgeber eher bereit sein, Personen zu beschäftigen, wenn diese eine formale berufliche Qualifikation vorweisen können.

Die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge verfügen anfangs über keine oder keine ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse. Häufig sind bei Asylbewerbern in Deutschland auch nur geringe englische Sprachkenntnisse vorhanden. Von den Teilnehmern des Projektes „Early Intervention" verfügen laut Selbstauskunft gut 60 Prozent nicht über Deutschkenntnisse oder machen hierzu keine Angabe.

Teilnehmer am Modellprojekt werden als „motiviert, fleißig und arbeitsorientiert" beschrieben

In einer Befragung, die das IAB unter anderem bei den zuständigen Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagenturen im Modellprojekt durchgeführt hat, werden die Teilnehmer als motiviert, fleißig und arbeitsorientiert beschrieben. In ihren Herkunftsländern, so die Einschätzung der befragten Vermittler, seien sie Leistungsträger gewesen und wollten in Deutschland nicht von staatlicher Unterstützung leben.

Auch die Betreuer aus den Bleiberechtsnetzwerken, die ebenfalls durch das IAB interviewt wurden, bestätigen diesen Eindruck. So berichtet einer dieser Betreuer, dass ein Teil der Asylbewerber möglichst „schnell und auch unter Verzicht auf eine qualifikationsadäquate Stelle Arbeit finden möchte [...]. Ihr Wunsch nach finanzieller Selbstständigkeit ist groß und sie wollen finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Familienangehörigen im Herkunftsland erfüllen".

Als problematisch bewerten die Vermittlungsfachkräfte die Länge der Anerkennungsverfahren für Berufsabschlüsse. Diese dauerten häufig mehrere Monate. In dieser Zeit könne nicht qualifikationsadäquat vermittelt werden.

Asylbewerber fliehen in erster Linie vor den unsicheren Zuständen in ihren Heimatländern; eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Land aufzunehmen, ist nicht ihr Hauptmotiv. Dies unterscheidet sie zum Beispiel von den Migranten innerhalb der EU. Dennoch ist die schnelle und qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt bei einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland in beiderseitigem Interesse: Die Asylbewerber können ihre beruflichen Qualifikationen weiter nutzen und sie können selbstbestimmt und ohne Alimentierung leben.

Nach den Ergebnissen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe sind langfristig rund 55 Prozent der Personen, die als Asylbewerber nach Deutschland gekommen und hier geblieben sind, erwerbstätig. Ihr Anteil liegt damit deutlich niedriger als bei Personen, die in Deutschland einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben. Auch Staatsbürger aus anderen Mitgliedsstaaten der EU sind in Deutschland deutlich häufiger erwerbstätig. Bei beiden Gruppen beträgt der Anteil jeweils rund 75 Prozent.

Auch wenn kurzfristig nicht zu erwarten ist, dass der Anteil der Beschäftigten unter den Asylbewerbern deutlich steigen wird: Langfristig können sie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs beitragen, zumal sich dieser aufgrund des demografischen Wandels noch verstärken könnte. Hierbei birgt auch die hohe Zahl an jungen Flüchtlingen ein großes Potenzial, wenn sie entsprechend ausgebildet werden.

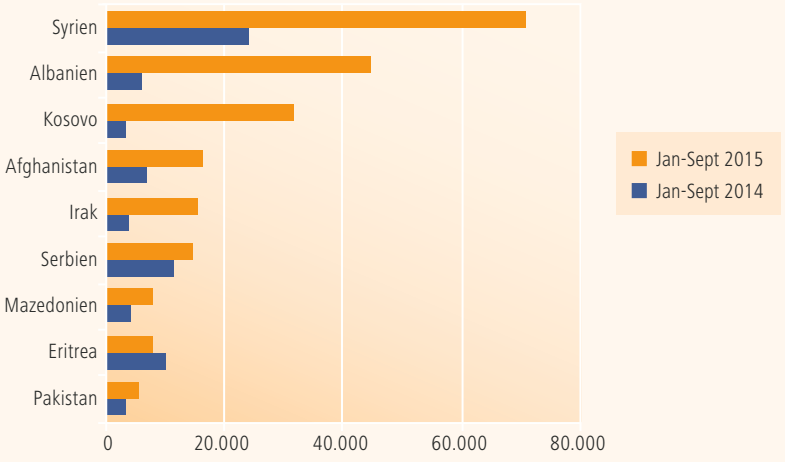
Residenzpflicht erschwert die Arbeitsmarktintegration

Gegenwärtig werden die Asylbewerber je nach Bevölkerungsgröße und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die Bundesländer verteilt, die sie wiederum auf die Kommunen verteilen. Hier haben die Asylbewerber zunächst drei Monate eine Residenzpflicht und können sich nicht frei im Bundesgebiet bewegen. Asylbewerber sind aber auch im Anschluss daran verpflichtet, ihren zugewiesenen Wohnort beizubehalten, soweit sie Leistungen beziehen. Beides behindert ihre Integration in den Arbeitsmarkt, da sie nur eingeschränkt bundesweit nach einer Arbeitsstelle suchen können.

Ein weiteres Problem für die Betroffenen, aber auch für die Arbeitgeber, ist die geringe Rechtssicherheit während des Anerkennungsverfahrens. Auch wenn Asylbewerber und Flüchtlinge seit dem 1. Januar 2015 bereits nach drei Monaten unter bestimmten Voraussetzungen erwerbstätig sein können, ist es für Arbeitgeber häufig nicht interessant, jemanden einzustellen, dessen Aufenthaltsrecht nicht längerfristig gesichert ist. Rechtssicherheit für die Laufzeit eines Ausbildungs- oder befristeten Vertrages würde die Anreize für Unternehmen erhöhen, Asylbewerber oder Geduldete zu beschäftigen. Auch die Motivation der Asylbewerber, ihre Sprachkenntnisse zu verbessern oder sich um die Anerkennung ihrer Abschlüsse zu bemühen, könnte damit verbessert werden. In diesem Bereich ist derzeit zwar viel Bewegung in die Gesetzgebung gekommen, die Information über entsprechende Verbesserungen kommen aber vor allem bei den Arbeitgebern nur verzögert an.

Eine erfolgreiche Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt wird deshalb maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die Verfahren spürbar zu

Abbildung 2
Zahl der Asylanträge für die Herkunftsländer mit den höchsten Asylbewerberzahlen



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015). ©IAB

verkürzen. Ein Absenken der Hürden für die Arbeitsmigration aus bestimmten Ländern, beispielsweise für die Balkanländer, könnte die Zahl der Asylanträge spürbar verringern und damit auch zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.

Sprachförderung sollte möglichst frühzeitig einsetzen

Gute Kenntnisse der deutschen Sprache sind der Schlüssel, um Migranten – darunter auch Asylbewerber– in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach geltendem Recht können Asylbewerber an den Integrations- und Sprachkursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge aber erst dann teilnehmen, nachdem ihrem Asylantrag stattgegeben wurde. Derzeit wird die Notwendigkeit einer frühen Sprachförderung diskutiert. Grundsätzlich wäre eine verbindliche und bedarfsorientierte Sprach- und Integrationsförderung zumindest der Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit bereits unmittelbar nach der Einreise sinnvoll.

Für Asylbewerber mit abgeschlossenem Hochschulstudium oder einem anderen berufsqualifizierenden Abschluss ist zudem die Anerkennung dieser Abschlüsse eine wichtige Voraussetzung, um eine entsprechende Beschäftigung aufnehmen zu können. Das gilt auch für nichtreglementierte Berufe.

Die Anerkennung von Abschlüssen könnte beispielsweise gefördert werden, indem die Kosten für die Qualifikationsfeststellung standardmäßig übernommen und die Anerkennungsprozesse besser begleitet werden. Angesichts der häufig fehlenden Zertifikate ist die Feststellung der Kompetenzen für Asylbewerber und Flüchtlinge von besonders hoher Relevanz. Im Projekt „Early Intervention" wurden Modelle kombinierter Sprach- und Kompetenzfeststellungkurse bereits erfolgreich getestet.

Unter den Asylbewerbern befinden sich viele Kinder und Jugendliche sowie viele Personen, die zwar über eine längere Schulbildung, aber keine berufsqualifizierenden Abschlüsse verfügen. Hier ist die Förderung von Bildung und Ausbildung von wesentlicher Bedeutung für die spätere Arbeitsmarktintegration. Dies ist zuerst eine Aufgabe für die Schulen und Hochschulen, die durch maßgeschneiderte Angebote die Integration erleichtern können. Aber auch die Arbeitsmarktpolitik kann maßgeblich dazu beitragen, den Erwerb von berufsqualifizierenden Abschlüssen zu unterstützen.

Projekt „Early Intervention"

Das Projekt „Early Intervention" zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern wird von der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Bleiberechtsprogramm des Europäischen Sozialfonds durchgeführt.

Das Projekt läuft von Januar 2014 bis Ende 2015. Ziel ist es, Asylbewerber bereits vor ihrem Arbeitsmarkteintritt in Deutschland durch Sprachtraining, Nachqualifizierung und Anerkennungsberatung zu den vorhandenen Bildungsabschlüssen soweit vorzubereiten, dass ein Eintritt in den Arbeitsmarkt möglichst reibungslos und auf einer der bisherigen Qualifikation entsprechenden Ebene stattfinden kann.

Das BAMF hat gemeinsam mit der BA Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien als Herkunftsländer ausgewählt, denn Asylbewerber aus diesen Ländern erhalten mit einer vergleichsweise hohen Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht. Sie haben somit auch eine realistische Chance, das Projekt vollständig zu durchlaufen.

Das IAB begleitet das Projekt wissenschaftlich. Die Auswertung der Zahlen erfolgt durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA im IAB. Eine qualitative Studie zur Umsetzung des Projektes in den Modellagenturen wird von der Forschungskoordination des IAB durchgeführt. Dabei wurden unter anderem die Vermittlungsfachkräfte und Betreuer aus den Bleiberechtsnetzwerken als Projektpartner zu ihren Erfahrungen im Projekt „Early Intervention" befragt.

Fazit

Die zu uns kommenden Asylbewerber bergen grundsätzlich ein großes Fachkräftepotenzial. Nicht nur die deutsche Volkswirtschaft profitiert davon, dieses Potenzial so früh wie möglich zu heben. Auch die Flüchtlinge selbst haben ein essenzielles Interesse daran, ihren beruflichen Werdegang möglichst bald nach der Einreise fortzusetzen und auf eigenen Beinen zu stehen. Asylbewerber mit einer langfristigen Bleibeperspektive frühzeitig zu integrieren, ist also zu beiderseitigem Vorteil.

Gleichwohl sind die Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt für Asylsuchende zumindest kurzfristig hoch. Häufig sind die Sprachkenntnisse gering und bestehende Qualifikationen nicht zertifiziert, oder sie entsprechen nicht den Anforderungen. Der Gesetzgeber ist gefordert, noch bestehende rechtliche Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf den Prüfstand zu stellen.

Auch die Unternehmen sollten Eigeninitiative zeigen, indem sie Asylbewerbern zum Beispiel Qualifizierungen anbieten, die auf vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten aufbauen, und indem sie deren Deutschkenntnisse fördern. Da sich die Qualifikation häufig nicht formal feststellen lässt, werden die Unternehmen verstärkt darauf angewiesen sein, die Qualifikation und Eignung von Asylbewerbern etwa durch Probearbeiten und Praktika in Erfahrung zu bringen.

Literatur

Brücker, Herbert (2015): Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung. Aktuelle Berichte Nr. 1.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Asylgeschäftsstatistik für den Monat September 2015, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe September 2015, Nürnberg.

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 3.

Schreyer, Franziska; Bauer, Angela; Kohn, Karl-Heinz P. (2015): Betriebliche Ausbildung von Geduldeten: Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Die Autoren

Axel Bülow
ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB.
axel.buelow@iab.de

Dr. Parvati Trübswetter
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" und im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB.
parvati.truebswetter@iab.de

Lohnstrukturen von Ausländern
Das Herkunftsland macht einen Unterschied

Rund die Hälfte aller ausländischen Beschäftigten in Deutschland kommt aus der Europäischen Union. Sie verdienen je nach Herkunftsland zum Teil erheblich mehr oder weniger als deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ein Großteil dieser Lohnunterschiede lässt sich etwa durch unterschiedliche Qualifikationen und Berufserfahrung von Ausländern und Deutschen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erklären. Dennoch verbleibt ein unerklärter Rest. Dies könnte ein Hinweis auf Lohndiskriminierung sein. Dieser unerklärte Teil der Lohnlücke hat für viele Nationalitäten nach dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer abgenommen.

In der jüngsten Debatte um den Euro, Griechenlandhilfen und Flüchtlingsströme drohen die Errungenschaften der Europäischen Union (EU) fast in Vergessenheit zu geraten. Ein Meilenstein des europäischen Integrationsprozesses war die Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Demnach haben alle Bürgerinnen und Bürger der EU das Recht, eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsstaat auszuüben. Zudem verbietet das Gemeinschaftsrecht jede Form der Diskriminierung von EU-Bürgern auf den nationalen Arbeitsmärkten anderer EU-Mitgliedsstaaten. In diesem Beitrag geht es um die Frage, ob sich dies auch in der Entlohnung von Beschäftigten aus anderen EU-Staaten widerspiegelt.

Deutschland ist das Land mit den meisten Beschäftigten aus anderen EU-Staaten. Im Jahr 2014 hatten etwa acht Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland eine ausländische Staatsbürgerschaft, etwas mehr als die Hälfte davon kamen aus den aktuell 28 Mitgliedsstaaten der EU. In den letzten Jahren ist deren Zahl beständig gewachsen. Dazu trug natürlich auch die schrittweise Aufnahme immer neuer Mitgliedsstaaten bei.

Zahl der Osteuropäer auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist stark gestiegen

Mit dem EU-Beitritt eines Landes werden dessen Staatsbürger zu EU-Bürgern und genießen die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Letztere trat für Beschäftigte aus den im Jahr 2004 beigetretenen Staaten Ost- und Südosteuropas allerdings erst im Jahr 2011 in Kraft. Gleichwohl ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus diesen Staaten schon seit dem EU-Beitritt stetig gewachsen. Der Anstieg verstärkte sich nach Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich (vgl. hierzu den Beitrag von Dieter Bogai und Doris Wiethölter auf Seite 68).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den meisten anderen EU-Ländern blieb hingegen nahezu konstant. Eine Ausnahme sind Ausländer aus Italien, Griechenland und Spanien, deren Zahl seit 2010 infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise leicht zugenommen hat. Unter den Beschäftigten aus Drittstaaten weisen Russen und Kosovaren den stärksten Anstieg auf (vgl. Abbildung 1 auf Seite 95).

Vor dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer verdienten fast alle späteren EU-Bürger auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Mittel weniger als Deutsche. Bulgaren, Tschechen, Polen, Rumänen und Slowaken erzielten in dieser Phase nur rund die Hälfte des mittleren Arbeitseinkommens der Deutschen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 96). Diese Unterschiede lassen sich zum größten Teil dadurch erklären, dass sie meist eine geringere Qualifikation und weniger Arbeitsmarkterfahrung in Deutschland aufwiesen als Menschen mit deutschem Pass. Zudem arbeiteten sie häufiger als diese in Berufen, Betrieben und Branchen mit geringeren Verdienstmöglichkeiten (weitere Erläuterungen sowie eine Liste der beobachteten Merkmale siehe Kasten „Daten und Methoden" auf Seite 98).

Dennoch verbleibt ein unerklärter Rest, der ebenfalls zur Lohndiskrepanz gegenüber den Einheimischen beiträgt. Für Beschäftigte aus Bulgarien und Tschechien ist diese unerklärte Lohnlücke am größten: Sie verdienten vor dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer zwölf bis 14 Prozent weniger als Deutsche, die ansonsten hinsichtlich der beobachteten Merkmale die gleichen Arbeitsmarkteigenschaften und die gleiche Arbeitsmarktpositionierung – beispielsweise in bestimmten Berufen, Branchen und Betrieben – aufwiesen.

Schon vor dem EU-Beitritt verdienten Österreicher, Finnen und Schweden überdurchschnittlich

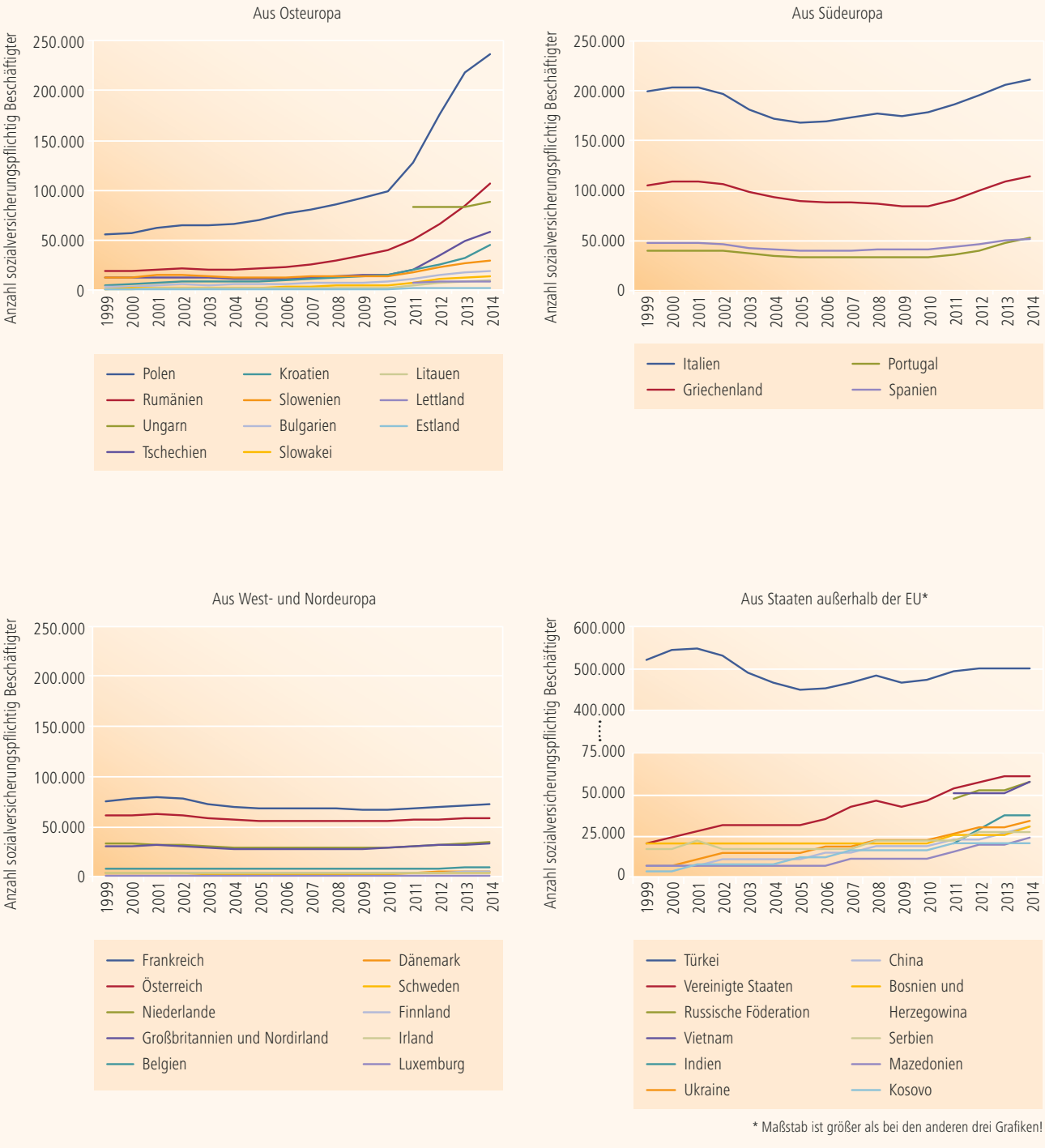
Es gibt jedoch auch EU-Bürger, die im Durchschnitt mehr als Deutsche verdienen. Schon vor dem EU-Beitritt ihrer jeweiligen Herkunftsländer erzielten hier beschäftigte Österreicher, Finnen und Schweden durchschnittlich zehn bis 27 Prozent höhere Arbeitseinkommen als Deutsche. Nur der kleinere Teil dieses höheren Verdienstes lässt sich indes durch bessere Arbeitsmarkteigenschaften und bessere Arbeitsmarktpositionierung erklären. Der Hauptteil der Lohndifferenz bleibt unerklärt. Das heißt: Österreicher, Finnen und Schweden verdienten mehr als deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit den gleichen arbeitsmarktrelevanten Merkmalen. Ein Grund für diesen unerklärten positiven Lohnabstand könnte zum einen die gezielte Rekrutierung von ausländischen Spezialisten sein, wo bereits im Jobangebot der Umzugsbonus eingepreist ist. Zudem sind berufliche Abschlüsse und Berufserfahrungen, die in diesen drei Ländern gemacht wurden, bei der Entlohnung möglicherweise höher eingepreist als andere ausländische Abschlüsse.

Insgesamt zeigt sich damit ein klarer Zusammenhang zwischen der Entlohnung im Gastland und der Wirtschaftskraft des Herkunftslandes: EU-Bürger aus wirtschaftlich starken Ländern verdienen mehr als deutsche Arbeitnehmer, während EU-Bürger aus wirtschaftlich schwächeren Herkunftsländern geringere Löhne erhalten. Dieser Zusammenhang wird in der wissenschaftlichen Debatte auch als Herkunftseffekt bezeichnet.

Mit dem Beitritt des Herkunftslandes werden dessen Staatsangehörige zu EU-Bürgern. Dies wirft die Frage auf, ob sich nach dem EU-Beitritt die bestehende Lohnkluft zu den deutschen Beschäftigten verringert. Grundsätzlich kann die Veränderung der Lohnunterschiede zwischen Ausländern und Deutschen viele Ursachen haben: Zuwanderung, Abwanderung, Veränderungen der Entlohnung in bestimmten Berufen oder Branchen, Assimilation, berufliche Weiterbildung und vieles mehr. Dabei ist einerseits zwischen Lohnveränderungen zu unterscheiden, die aus einer geänderten Zusammensetzung der deutschen und ausländischen Beschäftigten nach dem EU-Beitritt resultieren. Andererseits ergeben sich mögliche Lohnveränderungen auch aufgrund der veränderten Bezahlung beim

Abbildung 1

Entwicklung der Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer in Deutschland, 1999 bis 2014



* Maßstab ist größer als bei den anderen drei Grafiken!

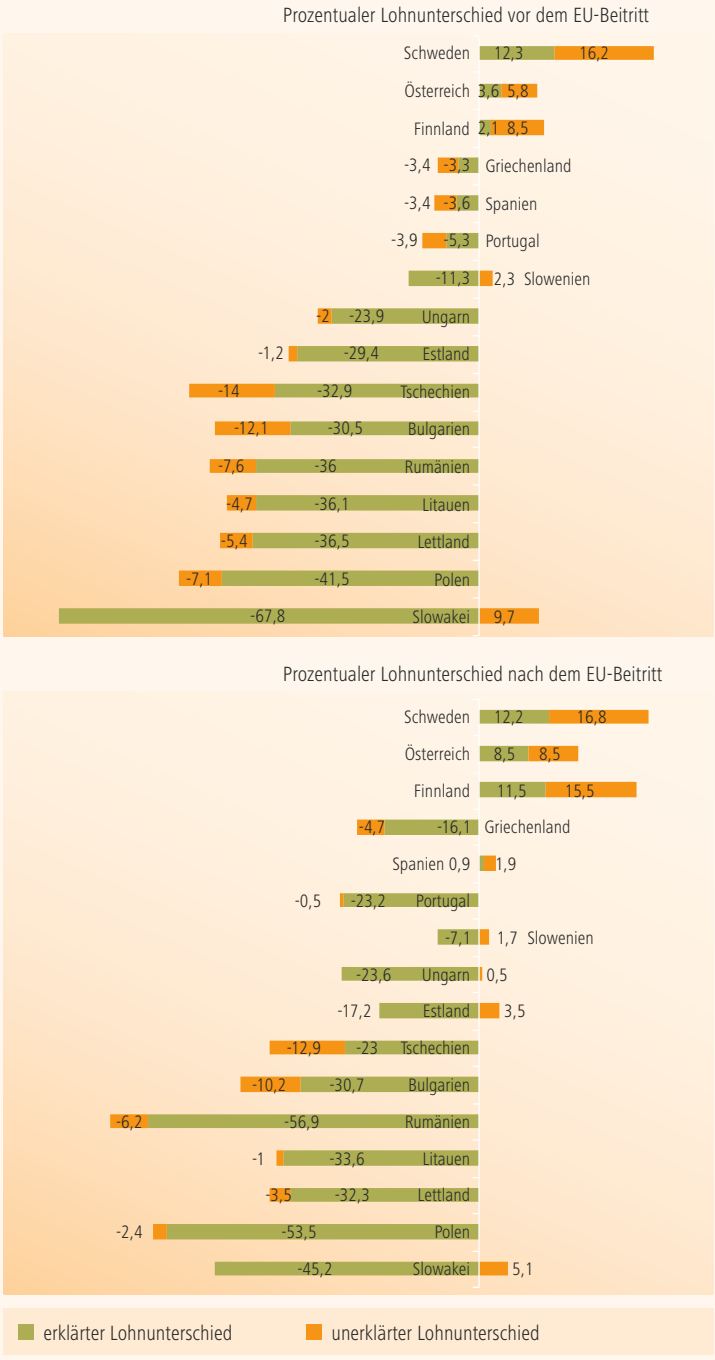
Anmerkung: Der Stichtag ist für alle Jahre der 30.6., lediglich für das Jahr 2014 der 31.3..

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 2

Lohnunterschiede zwischen EU-Ausländern und Deutschen vor und nach dem EU-Beitritt der Herkunftsländer



Lesebeispiel: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Polen verdienten vor dem EU-Beitritt im Schnitt 48,6 Prozent weniger Lohn als Deutsche. 41,5 Prozent lassen sich beispielsweise durch geringere Arbeitsmarkterfahrung oder durch ungünstigere Arbeitsmarktpositionen erklären. Es verbleibt ein unerklärter Rest von 7,1 Prozent.

Quelle: Administrative Prozessdaten des IAB: Beschäftigtenhistorik (V08.06), Leistungshistorik (V6.07), Betriebs-Historik-Panel (7510), eigene Berechnungen. ©IAB

Vorliegen bestimmter Merkmale: Zum Beispiel könnten sich im Zeitverlauf die Renditen für Hochschulabschlüsse verändert haben oder in einer Branche könnten sich die Löhne stärker erhöht haben als in den anderen.

Tatsächlich hat sich die relative Einkommensposition von beschäftigten Ausländern nach dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes mehrheitlich verbessert. Hier arbeitende Finnen, Österreicher und Schweden konnten ihren Einkommensvorsprung gegenüber den Deutschen sogar ausbauen.

Beschäftigte aus anderen der EU beigetretenen Ländern konnten ihre Lohnlücke zumindest verkleinern. Dies gilt insbesondere für Esten, Slowaken, Spanier und Tschechen, die ihren Lohnrückstand um acht bis 14 Prozentpunkte mindern konnten. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen arbeiten sie – verglichen mit der Zeit vor dem Beitritt – in besser bezahlten Berufen. Zum anderen haben sie im Laufe der Zeit mehr Arbeitsmarkterfahrung in Deutschland gesammelt. Hier kommt der sogenannte Assimilationseffekt zum Tragen: Je länger Zugewanderte hier wohnen und arbeiten, desto ähnlicher werden sie den Einheimischen. Dies betrifft beispielsweise Sprachkenntnisse und Berufserfahrung, aber auch den Arbeitslohn.

Einen Sonderfall dieses positiven Trends stellen Migranten aus Spanien dar. Sie konnten ihre im Vergleich zu den Deutschen geringeren Löhne aus der Zeit vor dem Beitritt (1986) so steigern, dass sie nunmehr im Schnitt drei Prozent mehr verdienen als die Einheimischen. Diese Entwicklung ist teilweise ihrer verbesserten Qualifikations- und Berufsstruktur geschuldet. Einer der Gründe hierfür könnte sein, dass beispielsweise geringqualifizierte Spanier in ihre Heimat zurückgekehrt sind und zudem immer mehr spanische Hochschulabsloventinnen und -absolventen in Deutschland arbeiten, nachdem sie ihr Studium an einer deutschen Universität abgeschlossen haben. Zudem gibt es offenbar unbeobachtete Faktoren, die ebenfalls dazu beigetragen haben.

Es gibt jedoch auch einige Nationalitäten in der EU, für die der beschriebene Trend nicht zutrifft. Für Griechen, Polen, Portugiesen und Rumänen hat sich der Lohnrückstand zu den Deutschen im Vergleich zur Vorbeitrittszeit sogar um drei Prozentpunkte (Polen) beziehungsweise um

rund 13 Prozentpunkte (Griechenland, Portugal, Rumänien) vergrößert. Sie arbeiten seit dem Beitritt verstärkt in Betrieben, die schlechter bezahlen. Außerdem hat sich seit dem EU-Beitritt die Bezahlung in den Berufen verschlechtert, in denen Menschen aus diesen Ländern hierzulande überproportional häufig tätig sind. Schließlich hat sich auch ihre durchschnittliche Berufserfahrung auf dem deutschen Arbeitsmarkt verringert, was ebenfalls zu Lohneinbußen geführt hat. Der oben beschriebene Assimilationseffekt wurde für diese Gruppe von EU-Bürgern offensichtlich durch den verstärkten Zuzug neuer Migranten überkompensiert.

Für elf der 16 untersuchten Ausländergruppen zeigen sich vor dem EU-Beitritt negative Lohnlücken (von -1 % bis zu -14 %), die nicht auf die beobachteten Eigenschaften zurückgeführt werden können, also unerklärt bleiben. Nach dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes ist das Ausmaß dieser negativen unerklärten Lohnlücken um ein bis fünf Prozentpunkte zurückgegangen. Für Bürger aus Estland, Ungarn und Spanien finden sich keine unerklärten Lohnunterschiede mehr. Bei allen anderen EU-Bürgern haben sich die unerklärten Lohnlücken verkleinert – mit einer Ausnahme: Für griechische Arbeitnehmer hat sie sich vergrößert.

Für Beschäftigte aus Drittstaaten hat sich die unerklärte Lohnlücke nicht verringert

Auffällig ist dabei, dass sich die unerklärte Lohnlücke fast nur für EU-Ausländer verkleinert hat. Dies zeigt ein Blick auf die Lohnentwicklung von Beschäftigten aus Drittstaaten wie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Irak, Kroatien, Marokko, Mazedonien, Russland, Türkei, Ukraine und Vietnam. Für Beschäftigte aus diesen Ländern ist die unerklärte Lohnlücke im fraglichen Zeitraum entweder gleich geblieben oder hat sich sogar vergrößert.

Diese Divergenz könnte als Hinweis interpretiert werden, dass die Lohndiskriminierung von Beschäftigten, deren Heimatländer der EU beigetreten sind – anders als bei Nicht-EU-Bürgern – abgenommen hat. Lohndiskriminierungen liegen vor, wenn Ausländer weniger verdienen als Deutsche, obwohl sie die gleichen arbeitsmarktrelevanten Merkmale aufweisen. Diese Interpretation setzt allerdings voraus, dass alle wichtigen Entlohnungskriterien beobachtet werden, dass sie also im erklärten Lohnunterschied enthalten sind (siehe dazu auch die Diskussion im Kasten „Daten und Methoden“ auf Seite 98).

Für die unterschiedliche Lohnentwicklung zwischen Beschäftigten aus anderen EU-Staaten und solchen aus Drittstaaten gibt es plausible Erklärungen. Mit dem Beitritt ihres Herkunftslandes werden Ausländer zu EU-Bürgern und profitieren von den Diskriminierungsverboten, die in den EU-Verträgen kodifiziert sind. Damit ist ungleiche Entlohnung etwa aufgrund der Nationalität untersagt. Internationale Forschungsergebnisse zeigen, dass derartige Regelungen nicht einfach von heute auf morgen umgesetzt werden. Das liegt beispielsweise daran, dass diese Regelungen typischerweise erst bei neu abgeschlossenen, nicht aber bei bestehenden Arbeitsverträgen umgesetzt werden. Vor allem aber bedarf es geeigneter Mechanismen, gesetzliche Vorschriften in die Praxis zu übersetzen. Im Falle der europäischen Regelungen sind Nachahmungseffekte zwischen Arbeitgebern und vor allem Veränderungen von Gruppenzugehörigkeiten entscheidend, wie Sarah Bernhard und Stefan Bernhard in einem aktuellen Beitrag zeigen. Denn mit dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes werden Drittstaatler zu EU-Bürgern. Sie rücken damit

Daten und Methoden

Datengrundlage sind administrative Prozessdaten des IAB. Die Grundgesamtheit für die Stichprobenziehung enthält 15- bis 57-jährige Männer aus Westdeutschland, die in der Zeit von 1980 bis 2010 jeweils am Stichtag 30. Juni einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung nachgegangen sind. Es wurde eine nach Staatsangehörigkeiten geschichtete Bestandsstichprobe gezogen. Das abhängige Merkmal ist das logarithmierte reale Bruttotagesentgelt zum Basisjahr 2008. Die Löhne in der Beschäftigtenhistorik sind an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert, deshalb werden sie über dieser Grenze mit Hilfe einer Tobit-Regression imputiert.

Lohnunterschiede zwischen Deutschen und Ausländern werden mit Juhn-Murphy-Pierce-Zerlegungen in mehrere Komponenten zerlegt: Der erklärte Anteil zeigt, wie groß der Lohnunterschied nur aufgrund der Tatsache ist, dass sich ausländische und deutsche Arbeitnehmer in Bezug auf beobachtete Merkmale wie Qualifikations-, Alters- und Berufsstruktur unterscheiden (siehe rechts die vollständige Aufzählung der beobachteten Merkmale). Der unerklärte Anteil zeigt auf, wie sich der mittlere Lohn der Ausländer ändern würde, wenn sie bezüglich aller beobachteten arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften genauso entlohnt würden wie deutsche Arbeitnehmer. Er wird auch häufig als Hinweis auf potenzielle Lohndiskriminierung interpretiert (bspw. Lehmer/Ludsteck 2011, S. 896). Allerdings misst er gleichzeitig das Ausmaß der unerklärten Lohnlücke, die entsteht, wenn für die Lohnbildung wichtige Variablen nicht enthalten sind.

Wichtig für die Erklärung von Lohnunterschieden von Ausländern sind ihre Deutschkenntnisse (Brücker et al. 2014). Diese sind zwar mit den Prozessdaten nicht beobachtbar, allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Deutschkenntnisse über die Zeit hinweg verbessern (Lehmer/Ludsteck 2014, S. 13) und mit der Arbeitsmarkthistorie in Deutschland korreliert sind. Damit sollten sowohl zeitliche Trendvariablen – wie das Alter und die Dauer seit dem Arbeitsmarkteintritt in Deutschland – als auch Merkmale zum Beschäftigungsverlauf auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den letzten fünf Jahren die Varianz in den Sprachkenntnissen auffangen.

Für die Erklärung der Lohnunterschiede wurde ein großes Merkmalsspektrum beobachtet: Soziodemografische Merkmale (Alter, Alter quadriert, Staatsangehörigkeit, Bundesland, Abitur, Berufliche Qualifikation); Merkmale zum Beschäftigungsverlauf auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Dauer seit dem Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt, kumulierte Dauer von Beschäftigungen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland in den letzten fünf Jahren, Betriebszugehörigkeitsdauer, kumulierte Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld in den letzten fünf Jahren); Merkmale zur Beschäftigung (Beruf, Wirtschaftszweig); Betriebsmerkmale (Mitarbeiterzahl, Existenzdauer des Betriebs, Merkmale zur Beschäftigtenstruktur); Kreismerkmale (Arbeitslosenquote, Siedlungsstruktur) und Jahresdummies.

näher an die Deutschen heran und sind seltener Vorurteilen ausgesetzt. Die Bedeutung dieses Unterschieds zeigt eine Befragung aus dem Eurobarometer: Die Hälfte der befragten Deutschen befürwortet Zuwanderung aus EU-Staaten, während die Zustimmung für Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU mit 29 Prozent deutlich niedriger ausfällt. Zwar sind seit dem Jahr 2006 auch Drittstaatler etwa durch das Gleichbehandlungsgesetz formal vor Lohndiskriminierung geschützt. Die Tatsache jedoch, dass sich die unerklärte Lohnlücke für diese Personen nicht verringert hat, könnte darauf hindeuten, dass vergleichbare Übertragungsmechanismen hier (noch) nicht greifen.

Fazit

Die Gründerväter der EU wollten Europas Nationen zu einer unzertrennlichen und dauerhaft friedlichen Völkergemeinschaft zusammenschweißen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit war zugleich Ausdruck und Mittel dieses Bestrebens. Sie sollte grenzüberschreitende Mobilität und wirtschaftliches Wachstum befördern und das neue Europa im Arbeitsalltag zusammenwachsen lassen.

Die hier präsentierten Befunde dokumentieren die Konsequenzen dieser europäischen Regelungen für den deutschen Arbeitsmarkt: Die Öffnung der Grenzen hat zu einer verstärkten Zuwanderung aus mittel- und osteuropäischen Staaten geführt. Auch aus den südeuropäischen Krisenländern sind in den letzten Jahren wieder mehr Menschen nach Deutschland migriert.

Mit dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer haben sich die unerklärten Lohnlücken von EU-Ausländern in Deutschland tendenziell verringert. Dies könnte als Hinweis auf geringere Lohndiskriminierung interpretiert werden. Allerdings zeigen sich weiterhin erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung und Entlohnung der hier lebenden Nationalitäten. Auch wenn diese Unterschiede abnehmen, prägen sie den deutschen Arbeitsmarkt nach wie vor deutlich.

Literatur

Basilio, Leilanie; Bauer, Thomas K.; Kramer, Anica (2014): Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany. SOEPpaper No. 671.

Bernhard, Stefan; Bernhard, Sarah (2014): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Diskriminierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Europäische Politik, transnationaler Mobilitätsraum und nationales Feld. In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 24, H. 2, S. 169-199.

Bernhard, Stefan; Bernhard, Sarah (im Erscheinen): Do EU anti-discrimination provisions make a difference? The case of wage discrimination against EU foreigners in Germany. Zeitschrift für Soziologie.

Brücker, Herbert; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Vallizadeh, Ehsan (2014): Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten - wie es Migranten in Deutschland geht, IAB-Kurzbericht 21.3, S. 21-28.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Beschäftigtenstatistik. Eigene Auswertungen.

Eurobarometer (2014): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nationaler Bericht Deutschland. Standard Eurobarometer 82, Herbst 2014.

Lehmer, Florian; Ludsteck, Johannes (2014): Wage assimilation of foreigners: Which factors close the gap? Evidence from Germany. In: Review of Income and Wealth, Online first (DOI: 10.1111/roiw.12124).

Lehmer, Florian; Ludsteck, Johannes (2011): The immigrant wage gap in Germany: Are East Europeans worse off? In: International Migration Review, Jg. 45, H. 4, S. 872-906.

Die Autoren

Dr. Sarah Bernhard
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" am IAB.
sarah.bernhard@iab.de

Dr. Stefan Bernhard
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung" und Leiter der Arbeitsgruppe „Qualitative Methoden" am IAB.
stefan.bernhard@iab.de

Personen

Neuigkeiten aus der Abteilung „Leute“

Das IAB in aller Welt

Sebastian Bähr

Sebastian Bähr, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘“ (PASS), hielt am 23. August 2015 bei der 110. Jahreskonferenz der American Sociological Association in Chicago (USA) einen Vortrag mit dem Titel „The Role of Social Capital in the Job-Related Regional Mobility Decisions of Unemployed Persons“. Darin erörterte er, welche Bedeutung soziale Unterstützungsressourcen bei der Aufnahme überregionaler Stellenangebote für Arbeitslose einnehmen. Seine Ergebnisse stützen sich auf PASS-Daten.

Dr. Frank Bauer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nordrhein-Westfalen), stellte am 12. August 2015 im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zentrale Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellprojekt „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ vor.

Dr. Dieter Bogai, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Berlin-Brandenburg), trug am 4. Juli 2015 bei der Jahrestagung der Society for the Advancement of Socio-Economics in London (Großbritannien) über die Rückwanderung von Beschäftigten nach Ostdeutschland vor.

Peter Ellguth, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“, hielt am 28. August 2015 bei der 12. Konferenz der European Sociological Association in Prag einen Vortrag zu dem Thema „Frauen in Führungspositionen und Betriebsräte“.

Dr. Michaela Fuchs, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen), berichtete am 28. August 2015 auf der Jahrestagung der European Regional Science Association in Lissabon (Portugal) über ihre gemeinsame Arbeit mit Dr. Antje Weyh über die Rückwanderung ostdeutscher Arbeitnehmer von West- nach Ostdeutschland.

Dr. Michaela Fuchs und **Dr. Antje Weyh**, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Regionalen Forschungsnetz (IAB Sachsen-Anhalt-Thüringen und IAB Sachsen), referierten im Institut für Wirtschaftsforschung Halle am 26. Mai 2015 aus ihrer Arbeit über den „Todesschatten“, den Leistungsabfall deutscher Betriebe vor Marktaustritt.

PD Dr. Hermann Gartner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“, war am 28. April 2015 zu einem Expertengespräch im Bundeskanzleramt eingeladen und stand dort Rede und Antwort über statistische Grundlagen der Berechnung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern.

PD Dr. Hermann Gartner

Peter Haller, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des IAB-Direktors, besuchte im März 2015 im Rahmen einer Kooperation mit der Universität Regensburg die Tshwane University of Technology in Pretoria (Südafrika). Dort hielt er einen Vortrag über die Hartz-Reformen in Deutschland mit dem Titel „Hartz-Reforms and the Consequences for the

Peter Haller

German Labour Market – A Macroeconomic Evaluation Ten Years Later". Im Mai 2015 referierte er auf dem 14. „International Workshop on Spatial Econometrics and Statistics" in Paris den Vortrag „Job Search and Hiring in Local Labor Markets: Spillovers in Regional Matching Functions" zur räumlichen Abhängigkeitsstruktur im Stellenbesetzungsprozess zwischen regionalen Arbeitsmärkten in Deutschland.

Dr. Christian Hohendanner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung", hielt am 10. September 2015 auf dem 17. Weltkongress der International Labour and Employment Relations Association in Kapstadt (Südafrika) einen Vortrag mit dem Titel „The Long Arm of the Job in Times of Insecurity. Work and Social Participation in Germany". Er präsentierte empirische Auswertungen des Panels ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' zum Zusammenhang von sozialem Engagement in Parteien, Kirchen, Vereinen sowie Gewerkschaften und dem Arbeitsmarktstatus (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Befristung, Leiharbeit, Teilzeitbeschäftigung).

Prof. Elke Jahn, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit", stellte auf dem diesjährigen 4. gemeinsamen Weltkongress der European Association of Labour Economists und der Society of Labor Economists in Montreal (Kanada) ein Papier zur Zyklizität des Sprungbretteffektes der Zeitarbeit vor. Die Ergebnisse zeigen, dass der Sprungbretteffekt mit dem Konjunkturzyklus variiert. In der Rezession ist der Brückeneffekt besonders ausgeprägt.

Dr. Simon Janssen, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", stellte im Jahr 2015 seine Forschungsergebnisse zum Thema „Technologischer Wandel und Arbeitsmarktkarrieren junger Arbeitnehmer" auf zahlreichen nationalen und internationalen Forschungskolloquien vor. So wurde er beispielsweise an die Universität Zürich, die Universität Stockholm und die Kopenhagen Business School zur Präsentation seiner Ergebnisse eingeladen.

Dr. Simon Janssen

Nastaran Khosravi-Seftejani, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nordrhein-Westfalen), berichtete am 28. August 2015 auf der 12. Konferenz der European Sociological Association in Prag (Tschechien) aus ihrer gemeinsamen Arbeit mit Nicole Köck-Maier über die Wohlfahrtseffekte öffentlich geförderter Beschäftigung am Beispiel Nordrhein-Westfalens.

Nancy Kracke, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", hielt am 28. August 2015 auf der 12. Konferenz der European Sociological Association in Prag (Tschechien) den Vortrag „Women's Overeducation: Influenced by Migration Status and Social Background?". Sie zeigte auf, welchen Einfluss der Migrationsstatus und die soziale Herkunft auf das Risiko von Frauen haben, unterwertig beschäftigt zu sein, und kam zu dem Ergebnis, dass vor allem die soziale Herkunft zu den diesbezüglichen Geschlechterdifferenzen beiträgt.

Doreen Makrinius-Hahn, Schwerbehindertenvertretung am IAB und Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung" und im Wissenschaftsmanagement, und **Dr. Kerstin Bruckmeier**, Leiterin der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung", besuchten Ende August 2015 das Berufsförderungswerk (BfW) Thüringen. Anlass war das 25-jährige Jubiläum des BfW Thüringen, das unter dem Motto „Berufliche Rehabilitation, Fachkräfte, Wirtschaft" stand. Unter dem Programmpunkt „Absolventen und Arbeitgeber im Gespräch" informierten Dr. Kerstin Bruckmeier und Doreen Makrinius-Hahn, ehemalige Absolventin des BfW Thüringen, über verschiedene Aspekte der Integration von Schwerbehinderten aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmersicht. Nach der Vorstellung des IAB und der Aufgaben von Doreen Makrinius-Hahn in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung", zeigten beide die Möglichkeiten am IAB auf, schwerbehinderte Menschen in

ihrer täglichen Arbeit zu unterstützen – zum Beispiel durch flexible Arbeitszeitregelungen. Besonders interessiert zeigten sich die Zuhörer daran, welche Faktoren in der täglichen Zusammenarbeit letztendlich zu einer erfolgreichen Integration führen können. Abschließend schilderte Doreen Makrinius-Hahn ihre vielfältigen Aufgaben als Schwerbehindertenvertretung am IAB.

Doreen Makrinius-Hahn

Prof. Joachim Möller, Direktor des IAB, hielt am 27. August 2015 auf der Konferenz der European Regional Science Association in Lissabon (Portugal) einen Vortrag zu den langfristigen Konsequenzen der Wiedervereinigung für den Arbeitsmarkt. Begünstigt durch die Art der Privatisierung ostdeutscher Firmen entstanden in Ostdeutschland vielfach „verlängerte Werkbänke" westdeutscher Unternehmen, während die Zentralen und Entwicklungsabteilungen der Unternehmen in der Regel weiterhin im Westen angesiedelt waren. Vor diesem Hintergrund ist es der ostdeutschen Wirtschaft bis dato schwergefallen, ihren Innovations- und Produktivitätsrückstand aufzuholen. Am 7. September 2015 referierte Möller in Schwerin bei der Startwoche der Hochschule der BA zum Thema „Jugendarbeitslosigkeit – Ursache, Folgen, Abhilfe".

Prof. Annekatrin Niebuhr

Prof. Annekatrin Niebuhr, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nord), trug am 11. Juni 2015 beim 18. „Uddevalla Symposium" an der Syddansk Universitet (Dänemark) aus ihrer gemeinsamen Arbeit mit Cornelius Peters zu den Vorteilen dichter Arbeitsmärkte vor.

Cornelius Peters, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nord), trug am 2. Juli 2015 bei der 8. Sommerkonferenz der Gesellschaft für Regionalforschung in Kiel aus seiner gemeinsamen Arbeit mit Prof. Dr. Annekatrin Niebuhr über die Vorteile dichter Arbeitsmärkte vor.

Duncan Roth, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Nordrhein-Westfalen), stellte am 27. Juni 2015 auf der 4. gemeinsamen Weltkonferenz der European Association of Labour Economists und der Society of Labor Economists in Montreal (Kanada) seine regionalen Analysen zum Zusammenhang zwischen Kohortengröße und Jugendarbeitslosigkeit vor.

Norbert Schanne, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz (IAB Hessen), erläuterte am 19. August 2015 auf dem Weltkongress der Econometric Society in Montreal (Kanada) Nachbarschaftseffekte bei der Arbeitsplatzsuche.

Franziska Schork, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalen Forschungsnetz (IAB Sachsen), stellte am 16. und 17. Juli 2015 auf der 6. Konferenz der European Survey Research Association in Reykjavik (Island) methodische Weiterentwicklungen bei der Analyse von Beschäftigtenrückrufen und daraus resultierende Probleme beim Mixed-Methoden-Design vor.

Dr. Michael Stops, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte", berichtete am 27. Juni 2015 auf dem 4. gemeinsamen Weltkongress der European Association of Labour Economists und der Society of Labor Economists in Montreal (Kanada) aus einer laufenden Arbeit zu den Effekten der Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 bis 2005. Stops bilanzierte, dass sich die Effizienz des Arbeitsmarktausgleichs insgesamt, aber auch in den einzelnen beruflichen Teilarbeitsmärkten, während aller Reformstufen und auch danach verbessert hatte. Während der Wirtschafts- und Finanzkrise verlangsamte sich dann diese positive Entwicklung.

Matthias Umkehrer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB, nahm an dem 4. gemeinsamen Weltkongress der European Association of Labour Economists und der Society of Labor Economists teil, die vom 26. bis 28. Juni 2015 in Montreal (Kanada) stattfand. Umkehrer stellte eine Forschungsarbeit vor, die längerfristige Folgen eines Arbeitsmarkteintritts während einer Rezession untersucht.

Basha Vicari, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte" und Stipendiatin des gemeinsamen Graduiertenprogramms des IAB und des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, stellte am 13. Mai 2015 beim internationalen Workshop „Social Norms and Institutions: Model Buildung, Applications, and Empirical Corroborations" der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich in Ascona (Schweiz) ausgewählte Ergebnisse aus dem Projekt „Zertifikate oder Berufserfahrung? Determinanten der Bewerberauswahl" vor. Darin wird die Substituierbarkeit von fehlenden Berufsabschlusszertifikaten durch Berufserfahrung auf dem deutschen Arbeitsmarkt untersucht.

Basha Vicari

Dr. Ulrich Walwei, Vizedirektor des IAB, nahm am 14. und 15. Mai 2015 am „Deutsch-Griechischen Kongress: Arbeitsrecht, Sozialrecht und Wirtschaftskrise" der Juristischen Fakultät der Aristoteles Universität zu Thessaloniki (Griechenland) teil. Sein Vortrag „Beschäftigungspolitische Erfahrungen mit arbeits- und sozialrechtlichen Instrumenten in der Wirtschaftskrise seit den 1990er Jahren in Deutschland" hatte direkten Bezug zum Thema des Kongresses „Erfahrungen aus Deutschland – Herausforderungen in Griechenland; ein Austausch zwischen Wissenschaft, Rechtsprechung und Rechtsvertretern".

Aus aller Welt ins IAB

Prof. John Addison, Columbia University, South Carolina (USA), und **Prof. Paulino Teixeira**, Universidade de Coimbra (Portugal), waren im Juni 2015 als Sachverständige zu Gast im IAB und führten gemeinsam mit Mitarbeitern des Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung" empirische Analysen zum Thema „Tarifbindung, Öffnungsklauseln und Produktivität" durch.

Prof. Gerard van den Berg, Universität Mannheim/University of Bristol (Großbritannien), war im Juli 2015 im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit" zu Gast. Während seines Aufenthalts führte er die Arbeiten an gemeinsamen Forschungsprojekten mit dem IAB fort, traf sich mit Doktorandinnen und Doktoranden und trug im IAB-Colloquium zum Thema „Job Types, Job Mobility, and Reservation Wages of Employed Individuals" vor.

Vertreter des Forschungscontrollings der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) besuchten das IAB im Mai 2015, um Erfahrungen bei der Erfassung und Auswertung von Controlling-Informationen sowie bei der Steuerung von Projekten auszutauschen. Forschungscontrolling ist an vielen Instituten zur zentralen Aufgabe geworden, um mehr Transparenz zu erzeugen und um besser steuern zu können. Thema war „IABaktiv", das zentrale Werkzeug zur Erfassung und Auswertung von steuerungsrelevanten Informationen am IAB, sowie das Projektcontrolling an der BAuA. Der regelmäßige Austausch soll weiterhin gepflegt werden.

Prof. Michael Burda von der Humboldt-Universität Berlin präsentierte am 24. März 2015 im FAU/IAB-Seminar „Macroeconomics and Labor Markets" das Projekt „Not Working at Work: Loafing, Unemployment and Labor Productivity". Darin wird für die USA gezeigt, dass die Zeit am Arbeitsplatz, in der nicht unmittelbar gearbeitet wird, sich mit der gesamtwirtschaftlichen Konjunkturlage ändert. Dies kann einen Teil der Produktivitätsschwankungen erklären, die im Konjunkturverlauf auftreten.

Prof. Michael Burda

Dr. Anna D'Ambrosio von der Universität Turin (Italien) war vom 1. Mai bis 31. August 2015 zu Gast im Bereich „Regionale Arbeitsmärkte" und arbeitete zum Thema „Diversity, Innovation and Productivity in Start-ups". Dazu nutzte sie einen innovativen Datensatz, in dem Informationen über Unternehmensgründungen mit Daten über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dieser Unternehmen verknüpft werden. Dabei ging es um die Frage, ob die Fähigkeit, auch ungewöhnliche Problemlösungen und Herangehensweisen zu entwickeln, positiv beeinflusst wird durch ethnische Vielfalt im Gründungsteam und die ersten Beschäftigten der jungen Unternehmen. D'Ambrosio konnte zeigen, dass junge

Unternehmen, die hochqualifizierte Ausländer beschäftigten, tatsächlich besonders häufig Innovationen hervorbringen.

Matthew Gudgeon, Ph.D., Student an der Boston University (USA), besuchte im Mai 2015 für eine Woche das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ), um an einem eigenen und an einem Kooperationsprojekt mit dem FDZ zu arbeiten. Seine Untersuchung bezieht sich auf die Anreizwirkung von Lohnsteuern und Sozialabgaben auf das Arbeitsangebot in Deutschland. Dabei konzentriert sich Gudgeon auf einen Vergleich zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. In dem Kooperationsprojekt mit Forschern am FDZ untersucht er, wie sich eine Verlängerung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auf die Arbeitslosendauer auswirkt und ob sich diese Wirkung mit den Hartz-Reformen verändert hat. Sein nächster Besuch am FDZ ist für 2016 geplant.

Dr. Eckard Kämper, DFG-Programmdirektor für die Gruppe Geistes- und Sozialwissenschaften, war am 8. Juni 2015 zu Gast am IAB. Er stellte die wichtigsten Förderprogramme der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) vor und ging dabei auf besondere Programme für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ein. Er gab Tipps zur Antragstellung, skizzierte den Begutachtungsprozess und erläuterte die Unterschiede bei der Förderung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Anschließend stand Kämper für Fragen zu den DFG-Programmen und zu Fördermöglichkeiten für Forschungsvorhaben zur Verfügung. Die Informationsveranstaltung fand in Zusammenarbeit mit der Philosophischen Fakultät und der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg statt.

Prof. Monika Merz von der Universität Wien (Österreich) war am 6. Mai 2015 zu Gast im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ und präsentierte im FAU/IAB-Seminar „Macroeconomics and Labor Markets“ Ergebnisse des Forschungsprojekts „Aggregation and Labor Supply Elasticities“. Darin befasst sie sich mit einer Methode, mit deren Hilfe Änderungen des Arbeitsangebots einzelner Personen zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots zusammengefasst werden können.

Prof. Thomas Siedler, Universität Hamburg, folgte der Einladung des Forschungsbereichs „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ zu einem Gastaufenthalt am IAB. Prof. Siedler bot eine individuelle Betreuung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu bildungsökonomischen und -soziologischen Themen an. Im IAB-Colloquium stellte er seine Forschungsergebnisse zu Lohneffekten von Praktika vor. Anhand unterschiedlicher Zeitpunkte der Einführung und Abschaffung von Pflichtpraktika an deutschen Universitäten zeigte er auf Basis von Längsschnittdaten, dass Hochschulabsolventen mit Praktikumserfahrung um sechs Prozent höhere Löhne verdienen.

Aus der Welt des IAB

Heinrich Alt, bis Juni 2015 Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit und dem IAB schon seit 1978 in vielfältiger Form verbunden, besuchte am 16. September 2015 das IAB und gab in seinem Abschiedsvortrag einen Ausblick auf die Zukunft der Arbeitslosenversicherung. Als zentrale Herausforderungen für die künftige Arbeit der BA nannte er neben der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit die Integration der Flüchtlinge und die Digitalisierung der Arbeitswelt. Eingehend widmete sich Heinrich Alt auch der Frage, inwieweit sich eine Großorganisation wie die BA durch Controlling und Zielvereinbarungen steuern lässt; dabei sparte er das Thema „Bürokratieabbau“ in seinem kurzweiligen Vortrag nicht aus. Mit den Worten „Das IAB hat dem Ruf der Bundesagentur gut getan“, lobte Alt das positive Wirken des Instituts im arbeitsmarktpolitischen Diskurs.

Prof. Joachim Möller und der ehemalige BA-Vorstand Heinrich Alt

Prof. Lutz Bellmann, Leiter des Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung", wurde am 14. Juli 2015 für vier Jahre in den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesinstituts für Berufsbildung berufen.

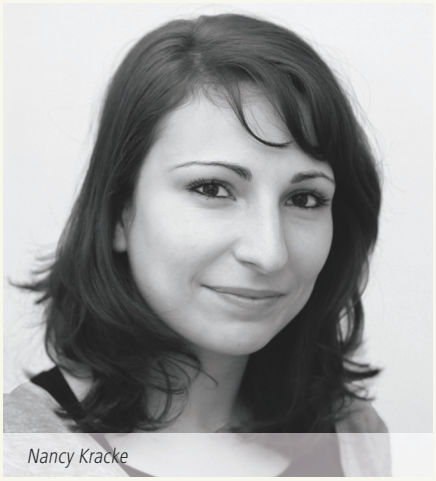
PD Dr. Hermann Gartner, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen", habilitierte sich an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg für das Fachgebiet Volkswirtschaftslehre und empirische Wirtschaftsforschung.

Prof. Nicole Gürtzgen

Prof. Nicole Gürtzgen ist seit 1. Oktober 2015 Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen" am IAB. Sie hat eine Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsmarktforschung, an der Universität Regensburg inne. Zuvor war sie Senior Researcher am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der empirischen Arbeitsmarktforschung und angewandten Mikroökonometrie, mit besonderem Schwerpunkt auf den Wirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen auf Lohn- und Beschäftigungsdynamik.

Prof. Elke Jahn, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit", ist am 1. September 2015 zum Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge berufen worden.

Nancy Kracke, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", erhielt im Juli 2015 den „Special Price of the Department of Sociology of Education at the University of Bern for the best poster". Sie präsentierte das prämierte Poster auf der 3. internationalen Konferenz „(Persistent) Inequalities Revisited: Social Origin, Education, and Social Mobility" in Ascona (Schweiz). Hauptanliegen dieser Konferenz war die Analyse veränderter Muster von Bildungsungleichheiten und deren Einfluss auf Bildungsrenditen wie soziale Mobilität. Das Poster mit dem Titel „Varying Risk of Being Overeducated: The Interaction of Gender, Migration Background and Social Background" stellte dar, welchen Einfluss Geschlecht, Migrationsstatus und soziale Herkunft auf das Risiko unterwertiger Beschäftigung unter Akademikerinnen und Akademikern in Deutschland haben, und ob eine Kombination dieser Merkmale zu einer verstärkten Benachteiligung führt.



Nancy Kracke

Dr. Brigitte Schels, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe", ist seit April 2015 Juniorprofessorin für Arbeitsmarktsoziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Jun.-Prof. Brigitte Schels

Dr. Franziska Schreyer, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe", wurde in den Wissenschaftlichen Beirat des Modellprojekts „Perspektive Beruf für Asylbewerber und Flüchtlinge" berufen. Das Modellprojekt wird von der Stiftung Bildungspakt Bayern am Bayerischen Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst durchgeführt.

Michael Stops, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte", wurde nach Abschluss seines Promotionsverfahrens der akademische Grad eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.) durch die Universität Regensburg verliehen.

Prof. Mark Trappmann, Leiter des Forschungsbereichs „Panel ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung'", wurde in den Projektbeirat des Forschungsdatenzentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung berufen und fungiert dort als Stellvertretender Vorsitzender.

Porträt

Eine Forscherin mit dynamischer Perspektive

Von der studentischen Hilfskraft zur Führungskraft: Dr. Kerstin Bruckmeier beweist nicht nur bei ihren Untersuchungen im Niedrigeinkommensbereich einen Sinn für Dynamik. Und bringt dabei Forschung und Familie unter einen Hut.

Mit Kerstin Bruckmeier zählt das IAB ein Eigengewächs zu seinen Führungskräften – und das in zweifacher Hinsicht. In Röthenbach bei Nürnberg geboren, studierte die Diplom-Volkswirtin an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und schnupperte schon während des Studiums 2002 als Studentische Hilfskraft in die empirische Arbeitsmarktforschung am IAB hinein.

Nach ihrer Diplomarbeit kehrte sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin zurück ans Institut und arbeitete zunächst unter der Leitung von Helmut Rudolph in einem Drittmittelprojekt zu den Auswirkungen der Hartz-IV-Reform. „Ich sollte damals ausrechnen, wie viele Menschen aus der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die neue Grundsicherung übergehen", erinnert sich die heute 37-Jährige. Im Januar 2015 hat sie nun – rund zehn Jahre später – die Leitung der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung" von Helmut Rudolph übernommen.

Durch die im Jahr 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden bislang insgesamt mehr als 16 Millionen Menschen unterstützt. „Es ist ein sehr umfassendes, wirkungsvolles und eher ‚träges` System", sagt Kerstin Bruckmeier und verweist darauf, dass der Leistungsbezug von langen Bezugsdauern geprägt ist. „Es geht meist weniger um eine temporäre Unterstützung, sondern vor allem um die Unterstützung in schwierigen Lebensphasen."

Die Gruppe der Leistungsbezieher ist dementsprechend heterogen: Alleinerziehende Mütter gehören ihr ebenso an wie junge Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Personen mit Sprachhemmnissen oder gesundheitlichen Einschränkungen. Nicht selten weisen Betroffene mehrere Vermittlungshemmnisse gleichzeitig auf. Dennoch findet nicht nur innerhalb des Leistungsbezugs Bewegung statt: „Es geht uns um die Dynamik im System selbst und aus dem System heraus", beschreibt Kerstin Bruckmeier einen Schwerpunkt der Arbeit ihrer Forschungsgruppe. So analysieren die Forscherinnen und Forscher den Bestand, die Struktur und die Fluktuation in der Grundsicherung. „Hier erstatten wir beispielsweise dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich Bericht."

„Es geht vor allem um die Unterstützung in schwierigen Lebensphasen"

Außerdem untersuchen sie, wie die individuellen Bezugsverläufe von Personen aussehen, die Hartz IV erhalten. Dabei geht es beispielsweise um die Frage, ob die Aufnahme eines Minijobs später in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führt, oder um den Wechsel zwischen Leistungsbezug, Erwerbstätigkeit und Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Wichtige Datengrundlage ist das im Bereich aufgebaute „Administrative Panel SGB II", das auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit basiert und ein Alleinstellungsmerkmal des IAB ist. Kerstin Bruckmeier möchte diese Daten nun auch für die externe Forschung nutzbar machen: „Für die Armutsforschung sind Haushaltsinformationen zu Leistungsbeziehern sehr interessant. Sie in diesem Umfang der Wissenschaft zugänglich zu machen, ist neu in Deutschland."

Der zweite Schwerpunkt liegt auf der Forschung mit einem Mikrosimulationsmodell, welches das IAB seit 2005 einsetzt, um die Auswirkungen von Reformen des Steuer- und Transfersystems im Niedrigeinkommensbereich ex ante abzuschätzen. Für eine Stichprobe von Haushalten werden die Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen berechnet. Das sind insbesondere Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. „Als Datenbasis dient das Sozio-oekonomische Panel", erläutert Kerstin Bruckmeier, die sich bereits im Studium mit Mikrosimulationen beschäftigt hat. Die Ergebnisse werden auf die deutsche Wohnbevölkerung hochgerechnet.

Mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell werden insbesondere fiskalische Effekte, Verteilungswirkungen und Arbeitsangebotswirkungen bestimmt. „Wir schauen uns bei den fiskalischen Effekten beispielsweise an, wie sich eine Erhöhung des Regelsatzes oder eine Erhöhung des Wohngeldes auf die öffentlichen Haushalte auswirkt", sagt die Forscherin. „Im Vordergrund steht bei uns aber, wie sich politische Reformen auf die Einkommensverteilung insgesamt und auf verschiedene Gruppen auswirken, also ob es

Zur Person

Dr. Kerstin Bruckmeier studierte von 1998 bis 2004 Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Seit August 2004 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin im IAB tätig – zunächst in der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung", seit 2009 im Forschungsbereich „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen". Von 2012 bis 2015 war die Diplom-Volkswirtin als Post-Doc am Karlsruher Institut für Technologie tätig, dort promovierte sie zum Thema „Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung – eine empirische Analyse regionaler Verteilungs- und Einkommensstabilisierungswirkungen". Seit Januar 2015 leitet sie die Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung".

Gewinner oder Verlierer gibt. Und für die Administration ist interessant, wie sich die Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte ändert." Wichtig sei es auch, nicht beabsichtigte Wirkungen von Reformen aufzudecken: „Eine Wohngeldreform hat beispielsweise Konsequenzen für die Grundsicherung und den Kinderzuschlag."

Die Forschungsergebnisse sind sehr gefragt: „Wir betonen immer, dass eine Mikrosimulation keine Prognose ist. Bei der Mikrosimulation geht es hauptsächlich darum, die Auswirkungen einer einzelnen Veränderung innerhalb eines komplexen Systems isoliert darzustellen", erklärt Kerstin Bruckmeier. „Wir versuchen aber, die Aussagekraft unseres Modells laufend zu verbessern, um den Nutzen für die Politikberatung zu erhöhen."

Das Mikrosimulationsmodell des IAB hat noch zwei Verhaltenskomponenten. Dabei handelt es sich zum einen um Arbeitsanreize und deren Wirkung auf das Arbeitsangebot, zum anderen um das Inanspruchnahmeverhalten. So haben Untersuchungen des IAB gezeigt, dass ein erheblicher Anteil der Haushalte, die einen rechnerischen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, insbesondere bei relativ geringen Ansprüchen auf den Bezug der Leistungen verzichtet. Das schlägt sich in den Effekten von Reformen nieder.

Die Forschungsgruppe will das Modell nun noch um die Arbeitsnachfrageseite erweitern, um den Arbeitsmarkt komplett abbilden zu können. „Es geht uns darum, Beschäftigungseffekte zu berücksichtigen, also nicht nur Aussagen für das Arbeitsangebot zu treffen", erklärt Kerstin Bruckmeier, die damit einen lange gehegten Wunsch in die Tat umsetzen wird. Zudem soll das Modell zusätzlich auf die Daten aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" (PASS) des IAB umgestellt werden. „Wir wollen die Analysen mit den SOEP-Daten nicht aufgeben, aber PASS bietet für das SGB II eindeutige Vorteile", nennt die Forscherin als Beispiel Aussagen über Untergruppen wie Aufstocker.

„In der Sozialpolitik geht es letztendlich auch um Verteilungskämpfe. Das ist kein einfaches Feld, zumal man im Bereich des SGB II auch mit persönlich Betroffenen konfrontiert wird", sagt sie. Umso wichtiger sei es, gerade diese emotional besetzten, polarisierenden Themen sachlich und wertneutral anzugehen, um Diskussionen wissenschaftlich fundiert zu führen und Lösungsmöglichkeiten für Probleme zu finden: „Wir können informieren, aufklären und Transparenz schaffen, Risiken aufzeigen und Chancen darstellen." Hinzu komme, dass die Themen komplex sind: „Es gibt keine einfachen Wahrheiten. Wir können und wollen am IAB nur aufzeigen, wohin verschiedene Wege führen. Die Entscheidung für einen bestimmten Weg trifft letzten Endes die Politik", betont die Wissenschaftlerin.

Wenn Kerstin Bruckmeier nicht forscht oder die Politik berät, dann widmet sich die Mutter einer siebenjährigen Tochter und vierjähriger Zwillinge, beides Jungs, ihrer Familie: „Meine Freizeit geht für die Kinder drauf. Da ist viel Alltagsgeschäft dabei, das macht mir aber auch viel Spaß." Die engagierte Forscherin bekam ihr erstes Kind mit 29: „Das ist für eine Akademikerin jung, und auch in der Klasse meiner Tochter bin ich eine der jüngsten Mütter."

Die Entscheidung für ein Kind sei wegen der in der Wissenschaft oft unsicheren Beschäftigungsverhältnisse schwierig. „Ich wollte es aber davon nicht abhängig machen und würde mich wieder so entscheiden. Wichtig sind natürlich ein Partner, der mitspielt, und ein effizientes Zeitmanagement", weiß Kerstin Bruckmeier. Auch die familienfreundlichen Arbeitsbedingungen am IAB erleichtern es, Beruf und Familie unter einen Hut zu bekommen: „Bei Freunden, die in der Wirtschaft tätig sind, scheitert es häufig schon daran." Nicht zuletzt kommt ihr zupass, dass sie der heimatlichen Region treu geblieben ist. So können beispielsweise auch einmal die Großeltern einspringen. „Das ist ein ganz großer Vorteil."

Autorin: Dr. Andrea Kargus

Löhne in der Kranken- und Altenpflege
Regionale Unterschiede sind beträchtlich

In der professionellen Altenpflege fehlen Fachkräfte. Dies liegt zum einen an den Arbeitsbedingungen, zum anderen an der Entlohnung. Allerdings sind die Lohnunterschiede je nach Art des Pflegeberufs und je nach Region erheblich. Dies zeigt eine aktuelle Studie des IAB im Auftrag des Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung.

Die professionelle Pflege älterer Menschen gewinnt bereits seit geraumer Zeit erheblich an Bedeutung. Angesichts der demografischen Entwicklung wird der Pflegebedarf weiter deutlich zunehmen. Es dürfte daher in Zukunft immer schwieriger werden, eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften für diese anspruchsvollen Berufe zu gewinnen.

Bereits heute deuten etwa die sinkende Anzahl von Bewerbern auf offene Stellen oder die überdurchschnittliche Dauer bis zur Besetzung einer offenen Stelle auf Fachkräfteengpässe in der Kranken- und Altenpflege hin. Obwohl sich Tätigkeiten und Qualifikationsanforderungen in den beiden Pflegeberufen ähneln, werden Altenpflegefachkräfte im Verhältnis zu den Krankenpflegefachkräften jedoch in hohem Maße unterschiedlich entlohnt.

Zudem bestehen in Deutschland erhebliche regionale Lohnunterschiede, die durch regionale Preisunterschiede allenfalls teilweise ausgeglichen werden. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, wobei sich regionsspezifische Faktoren mit Bestimmungsgründen vermischen, die auf der Ebene der einzelnen Beschäftigten greifen. Zu Ersteren zählen unter anderem die Produktivität der regionalen Wirtschaft und die lokale Arbeitsmarktsituation. Zu Letzteren gehören Geschlecht, Alter und Arbeitserfahrung der Beschäftigten. Eine ausführliche Analyse dazu findet sich in einem 2014 erschienenen IAB-Kurzbericht von Michaela Fuchs, Cerstin Rauscher und Antje Weyh.

Wenn sich das Lohnniveau in vergleichbaren Berufen von Region zu Region stark unterscheidet, kann dies Fachkräfteengpässe in den Regionen mit geringerer Bezahlung noch verschärfen. Insoweit ist es von erheblicher Bedeutung, ob sich regionale Unterschiede auch in der Lohnstruktur der Pflegekräfte widerspiegeln. Näheren Aufschluss darüber gibt die oben erwähnte Studie, die das IAB in diesem Jahr im Auftrag des Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung erstellt hat. Dafür wurden die mittleren Bruttomonatsentgelte von Kranken- und Altenpflegern auf Ebene der Bundesländer ermittelt. Die zentralen Befunde der IAB-Studie werden im Folgenden dargestellt.

Daten und Methoden

Für die Entgeltanalysen in den Pflegeberufen werden die erzielten Löhne von Fachkräften und Helfern in der Alten- und Krankenpflege betrachtet und mit den Löhnen aller Beschäftigten auf Fachkräfte- bzw. Helferniveau verglichen. Gemessen wurden dabei jeweils die mittleren Löhne (Median). Da in der Beschäftigungsstatistik lediglich nach Voll- und Teilzeitkräften differenziert, nicht aber der Stundenumfang der Arbeitszeit erfasst wird, beschränken sich belastbare Entgeltanalysen auf die Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende). Das bedeutet jedoch, dass nur 44 Prozent aller in der Pflege beschäftigten Fachkräfte und Helfer in die Analysen einfließen. Insgesamt wurden die Daten von mehr als 390.000 Fachkräften und über 100.000 Helfern in den Pflegeberufen ausgewertet. Die gemeldeten Bruttoentgeltdaten umfassen sämtliche Einnahmen der Beschäftigten, einschließlich Sonderzahlungen, Schichtzuschlägen und sonstigen Zulagen.

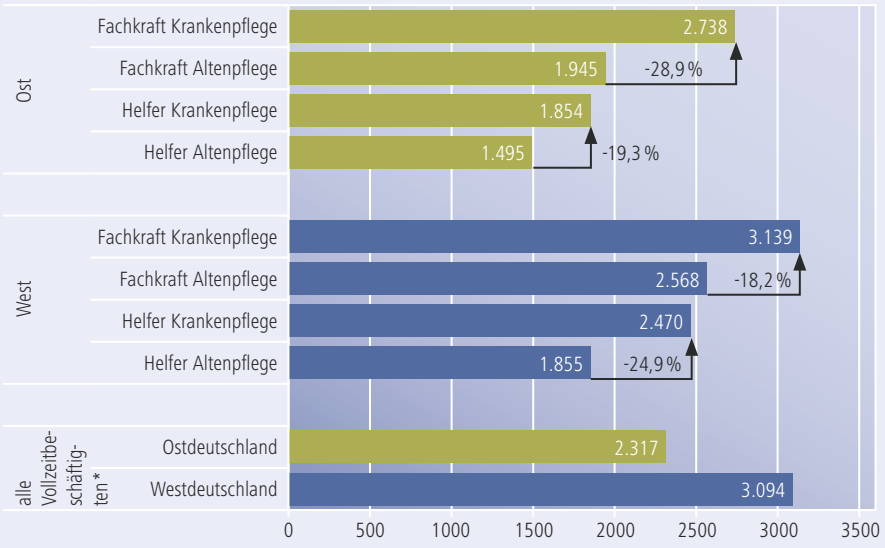
Als Basis für die Analysen dient die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Dort sind alle Daten enthalten, welche die Arbeitgeber über ihre Beschäftigten an die Sozialversicherungsträger zu melden haben. Neben Angaben zu Geschlecht, Alter, ausgeübter Tätigkeit oder Arbeitsort, wird dort auch die Höhe des erzielten Bruttoentgeltes im jeweiligen Meldezeitraum erfasst. Daraus lässt sich ein monatlicher Bruttolohn errechnen. In der Beschäftigungsstatistik der BA sind alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthalten. Es handelt sich damit um eine Vollerhebung.

Dokumentiert werden in der Untersuchung die Medianlöhne. Sie werden auch als mittlere Löhne bezeichnet und stellen den Wert dar, der genau in der Mitte liegt, wenn man alle Beschäftigten nach ihrer Lohnhöhe sortiert. Medianlöhne sind verglichen mit Durchschnittslöhnen erkennbar weniger verzerrt durch einzelne extrem hohe bzw. niedrige „Ausreißer".

Abbildung 1

Entgelte von Fachkräften und Helfern in den Pflegeberufen in Ost- und Westdeutschland, 2013

in Euro



Anmerkung: Daten vor der Revision der Beschäftigungsstatistik; sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Auszubildende in Vollzeit.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. ©IAB

In der Krankenpflege sind die Verdienste deutlich höher als in der Altenpflege

Ein zentraler Befund der Studie ist der ausgeprägte Lohnunterschied zwischen Kranken- und Altenpflegern. Der mittlere Bruttomonatslohn einer examinierten und vollzeitbeschäftigten Fachkraft in der Krankenpflege in Deutschland betrug 2013 3.042 Euro. Das sind gut 600 Euro beziehungsweise ein Viertel mehr als das Bruttomonatsentgelt einer Fachkraft in der Altenpflege (2.441 Euro). Helfer in der Krankenpflege verdienten mit 2.346 Euro im Mittel ebenfalls gut 600 Euro und damit sogar über ein Drittel mehr als Helfer in der Altenpflege (1.741 Euro).

Zwischen Ost und West gibt es vor allem im Altenpflegebereich starke Lohnunterschiede

Auch zwischen West- und Ostdeutschland bestehen gerade im Altenpflegebereich markante Lohnunterschiede. Das mittlere Bruttomonatsentgelt der Fachkräfte in der Altenpflege liegt in den östlichen Bundesländern mit 1.945 Euro immer noch deutlich – nämlich um ein Viertel – unter demjenigen in Westdeutschland mit 2.568 Euro (vgl. Abbildung 1). Etwas geringer fällt der regionale Lohnunterschied bei Fachkräften in der Krankenpflege aus: Dort sind die Bezüge im Osten um durchschnittlich 12,8 Prozent niedriger als im Westen.

Bei den Helferberufen in der Pflege zeigen sich ebenfalls nennenswerte Unterschiede: Die Helfer in der Altenpflege verdienen im Osten ein Fünftel weniger als im Westen, Krankenpflegehelfer sogar ein Viertel weniger.

Damit ist auch der Lohnvorsprung der Fachkräfte in der Krankenpflege gegenüber denen in der Altenpflege regional nicht einheitlich: Während er sich in Ostdeutschland auf rund 30 Prozent beläuft, liegt er in Westdeutschland bei knapp 20 Prozent (vgl. Abbildung 1). Gravierende Unterschiede gibt es ebenso bei den Helfern in der Kranken- und Altenpflege: Hier beträgt der Lohnvorsprung in den ostdeutschen Bundesländern circa ein Fünftel und in den westdeutschen Bundesländern etwa ein Viertel.

Lohnunterschiede fallen im Vergleich der Bundesländer noch deutlicher aus

Noch deutlicher fallen die regionalen Lohnunterschiede im Pflegebereich auf Ebene der Bundesländer aus: So verdienen Fachkräfte in der Altenpflege in Sachsen und Sachsen-Anhalt circa 1.000 Euro weniger als in Baden-Württemberg und in Bayern. Bei den Fachkräften in der Krankenpflege sind die Differenzen zwischen den Bundesländern etwas geringer und erreichen maximal 650 Euro zwischen dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern.

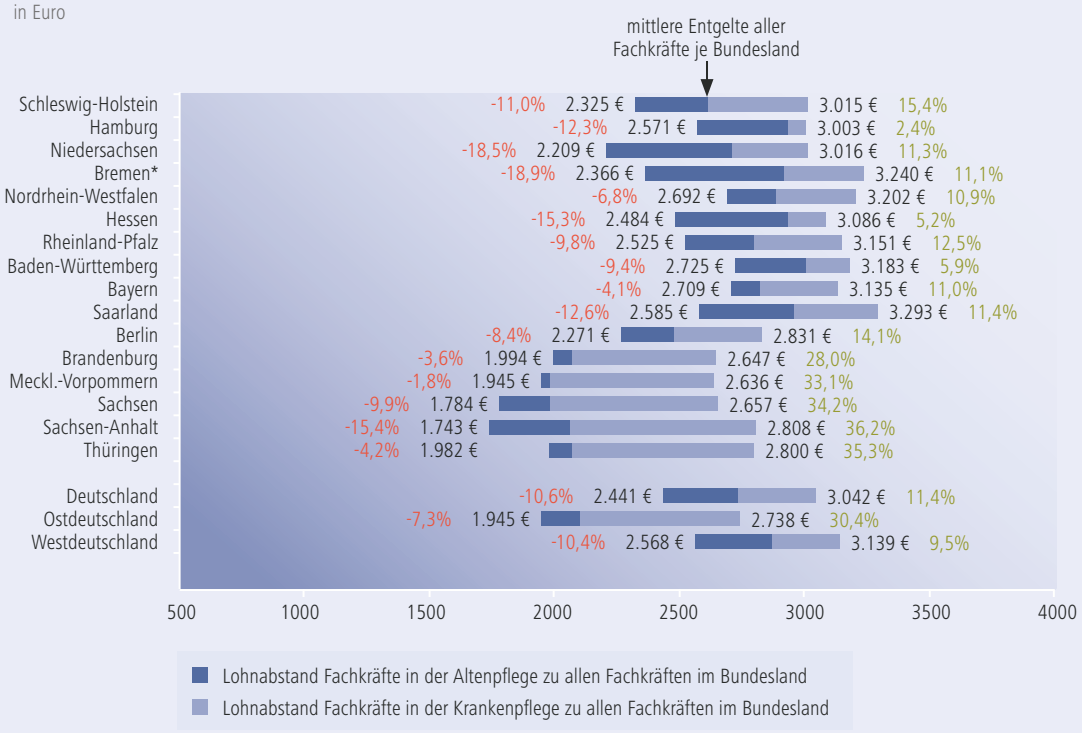
Auch die Entgeltunterschiede zwischen den Kranken- und Altenpflegefachkräften variieren von Bundesland zu Bundesland erheblich. Besonders groß ist der Abstand in Sachsen-Anhalt und Sachsen: Das Bruttomonatsgehalt der Fachkräfte in der Altenpflege liegt in Sachsen-Anhalt mehr als 1.000 Euro unter dem der Fachkräfte in der Krankenpflege, in Sachsen um annähernd 900 Euro niedriger (vgl. Abbildung 2 auf Seite 112). Die Verdienste unterscheiden sich jedoch nicht in allen Bundesländern derart stark. In Hamburg, Bayern und Baden-Württemberg erreichen die Löhne der Altenpflegefachkräfte zwischen 85 und 86,4 Prozent des Lohnniveaus der Fachkräfte in der Krankenpflege.

Die Helfer in der Alten- und Krankenpflege beziehen ebenfalls regional sehr unterschiedliche Gehälter: Bei den Altenpflegehelfern reicht die Bandbreite von knapp 1.400 Euro in Sachsen und Sachsen-Anhalt bis 2.092 Euro in Nordrhein-Westfalen, was einem maximalen Lohnunter-

Abbildung 2

Mittlere Entgelte von Fachkräften in der Kranken- und Altenpflege nach Bundesländern, 2013

in Euro



Lesebeispiel: Eine Altenpflegefachkraft in Schleswig-Holstein verdient im Schnitt 2.325€. Dies ist 11% weniger als der Durchschnitt aller Fachkräfte in Schleswig-Holstein. Demgegenüber verdient eine Krankenpflegefachkraft dort im Schnitt 3.015€ – und damit 15,4% mehr als der Durchschnitt aller Fachkräfte in diesem Bundesland.

Anmerkung: * Entgeltangaben aufgrund von zu geringen Fallzahlen unscharf

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

©IAB

schied von fast 50 Prozent entspricht (vgl. Abbildung 3 auf Seite 113). Die Helfer in der Krankenpflege verdienen in Sachsen circa 850 Euro weniger als in Nordrhein-Westfalen. Auch der Lohnabstand zwischen den beiden Pflegehelferberufen ist je nach Bundesland höchst unterschiedlich. Während die Verdienste der Helfer in der Altenpflege im Saarland nur 58,6 Prozent der Bezüge von Krankenpflegehelfern erreichen, sind es in Berlin 86,8 Prozent.

Pflegekräfte verdienen teils besser, teils schlechter als andere Berufsgruppen

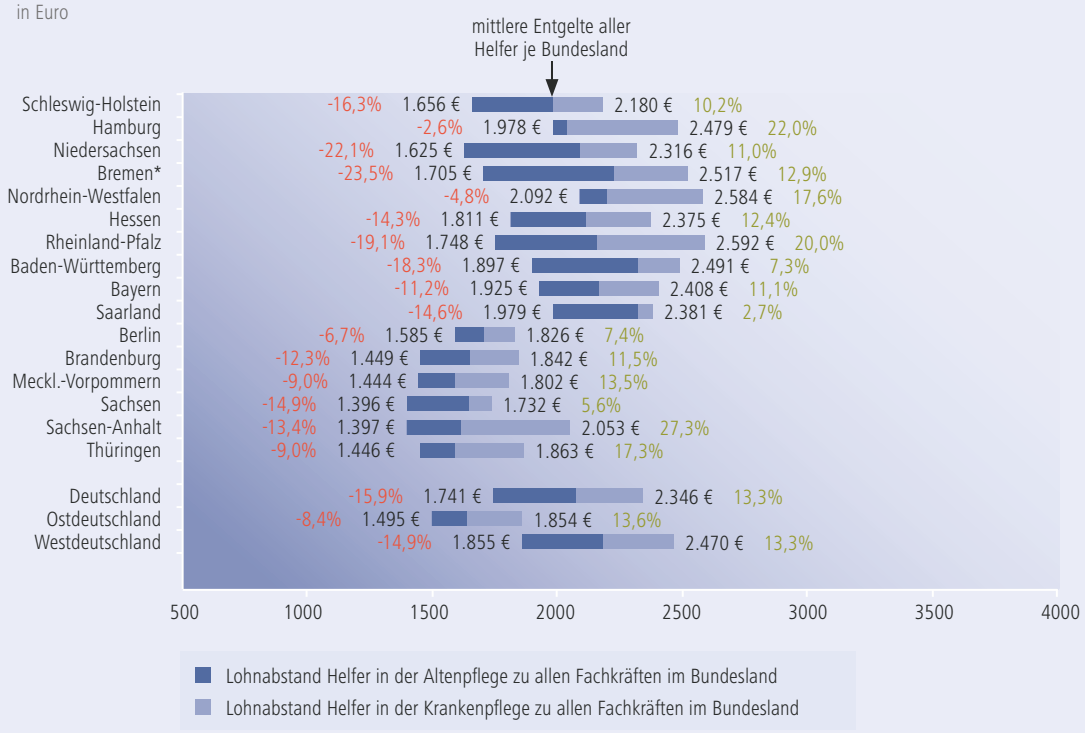
Ob die Entlohnung von Pflegekräften angemessen ist oder nicht, hängt nicht zuletzt davon ab, wie sich deren Verdienste in das allgemeine Lohnniveau für Fachkräfte beziehungsweise Helfer im jeweiligen Bundesland einfügen. Letzteres wird von der regionalen Wirtschaftsstruktur bestimmt – insbesondere davon, ob hochproduktive Branchen wie Fahrzeugbau, Chemie oder Maschinenbau vertreten sind. So liegt das mittlere Lohnniveau in Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland über dem westdeutschen Durchschnittslohn, in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz hingegen darunter. Da die Wirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) generell über weniger hochproduktive Branchen verfügt, sind die regionalen Unterschiede im Lohnniveau dort wesentlich geringer.

Die Entgeltunterschiede zwischen den Bundesländern sind bei den Helfern besonders stark ausgeprägt. In Baden-Württemberg, Bremen und dem Saarland liegen die mittleren Löhne von Beschäftigten auf Helferniveau,

Abbildung 3

Mittlere Entgelte von Helfern in der Kranken- und Altenpflege nach Bundesländern, 2013

in Euro



Lesebeispiel: Ein Helfer in der Altenpflege verdient in Schleswig-Holstein im Schnitt 1.656€. Dies ist 16,3% weniger als der Durchschnitt aller Helfer in Schleswig-Holstein. Demgegenüber verdient ein Helfer in der Krankenpflege dort im Schnitt 2.180€ – und damit 10,2% mehr als der Durchschnitt aller Helfer in diesem Bundesland.

Anmerkung: * Entgeltangaben aufgrund von zu geringen Fallzahlen unscharf

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

©IAB

die dort häufig in der hochproduktiven Industrie beschäftigt sind, über dem westdeutschen Median. In Hamburg und Schleswig-Holstein sind sie hingegen deutlich niedriger. In den ostdeutschen Ländern – mit Ausnahme von Berlin – verdienen Helfer generell unterdurchschnittlich, im Ländervergleich jedoch sehr ähnlich.

Allerdings werden Fachkräfte in der Krankenpflege in allen Bundesländern im Schnitt besser bezahlt als die Fachkräfte in anderen Berufsgruppen. Die Vergütung von Fachkräften in der Krankenpflege übertrifft in den neuen Bundesländern das vergleichsweise niedrige Entgeltniveau aller Fachkräfte um rund ein Drittel. In den alten Bundesländern verdienen sie hingegen zwischen 2,4 Prozent (Hamburg) und 15,4 Prozent (Schleswig-Holstein) mehr als alle Beschäftigten auf Fachkräfteniveau in den jeweiligen Bundesländern.

Altenpflegefachkräfte erhalten in Bremen, Niedersachsen und Hessen im Vergleich zu allen Fachkräften rund 15 Prozent weniger Gehalt. Dagegen entspricht ihre Vergütung in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern dem ohnehin niedrigen Verdienstniveau in diesen strukturschwachen Bundesländern. In Sachsen-Anhalt, das ein ähnlich geringes Lohnniveau aufweist, verdienen Fachkräfte in der Altenpflege nochmals schlechter als die dortigen Fachkräfte insgesamt.

Helfer in der Krankenpflege werden in der Regel besser entlohnt als alle im jeweiligen Bundesland beschäftigten Helfer. Das Entgeltplus ist im Saarland und in Sachsen allerdings sehr gering, in Hamburg und Sachsen-Anhalt dagegen mit über 20 Prozent recht ausgeprägt.

Fazit

Examinierte Altenpflegekräfte werden im Vergleich zu allen Beschäftigten und vor allem im Vergleich zu Fachkräften in der Krankenpflege wesentlich niedriger entlohnt. Fachkräfte in der Altenpflege verdienen sogar nur geringfügig mehr als Helfer in der Krankenpflege, die allerdings im Gegensatz zu anderen Helfern eine ein- bis zweijährige Ausbildung absolviert haben.

Der allgemeine Lohnrückstand in der Altenpflege ist vor allem auf die unterschiedliche Finanzierung der Leistungen nach dem SGB XI (soziale Pflegeversicherung) und dem SGB V (gesetzliche Krankenversicherung) zurückzuführen. Die soziale Pflegeversicherung finanziert nur einen Teil der Gesamtpflegekosten, während in der gesetzlichen Krankenversicherung Leistungen in der Regel in vollem Umfang abgedeckt sind. Diese Teilfinanzierung und die einrichtungsspezifischen Pflegesatzverhandlungen führen im Bereich der Altenpflege zu ungünstigeren Finanzierungsbedingungen als in der Krankenpflege, die aufgrund ihrer Vollkostenerstattung seltener vor Finanzierungsproblemen steht.

Auch die Frage, inwieweit Pflegeeinrichtungen tarifgebunden sind, macht für das Entgeltniveau einen Unterschied. Dies zeigt eine 2013 erschienene Analyse von Lutz Bellmann, Philipp Grunau, Friederike Maier und Günter Thiele. So verdienen Fachkräfte der Kranken- beziehungsweise Altenpflege in ambulanten Pflegediensten, deren Beschäftigte einen geringen Organisationsgrad aufweisen, bis zu einem Drittel weniger als in Krankenhäusern.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor: Personen ohne Berufsabschluss, die auf Helfertätigkeiten angewiesen sind, haben in den letzten Jahrzehnten deutliche Reallohnverluste hinnehmen müssen. Die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich ist überdurchschnittlich hoch. Dies trägt ebenfalls zur weit unterdurchschnittlichen Entlohnung der Helfer in der Altenpflege bei.

Ein starkes Hemmnis für die Gewinnung und Bindung von beruflichem Nachwuchs stellt vor allem die niedrige Entlohnung von Pflegekräften in Ostdeutschland dar. Für dort neu ausgebildete Pflegekräfte ist der Anreiz hoch, für einen deutlich höheren Lohn nach Westdeutschland überzusiedeln.

Neben den belastenden Arbeitsbedingungen führen die geringen Löhne der Altenpfleger häufig dazu, dass die Beschäftigten den Beruf nach wenigen Jahren aufgeben. Eine höhere Vergütung der Pflegekräfte würde die Attraktivität der Altenpflege – und damit die Bindung an dieses Berufsfeld – verbessern und bestehenden wie künftigen Fachkräfteengpässen entgegenwirken. Sie wäre zudem ein Ausdruck für die stärkere gesellschaftliche Anerkennung eines überaus verantwortungs- und anspruchsvollen Berufsbilds. Nicht zuletzt wäre eine bessere Entlohnung der Pflege auch ein Beitrag zum Abbau geschlechtsspezifischer Lohnungleichheiten. Pflegeberufe werden nämlich zu gut 80 Prozent von Frauen ausgeübt.

Literatur

Bellmann, Lutz; Grunau, Philipp; Maier, Friederike; Thiele, Günter (2013): Struktur der Beschäftigung und Entgeltentwicklung in den Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen – 2004 bis 2008. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 62, H. 3, S. 77-87.

Bogai, Dieter; Buch, Tanja; Seibert, Holger (2014): Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten: Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Bogai, Dieter; Carstensen, Jeanette; Seibert, Holger; Wiethölter, Doris; Hell, Stefan; Ludewig, Oliver (2015): Viel Varianz: Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Beschäftigungsstatistik Revision 2014.

Fuchs, Michaela; Rauscher, Cerstin; Weyh, Antje (2014): Lohnhöhe und Lohnwachstum: Die regionalen Unterschiede in Deutschland sind groß. IAB-Kurzbericht Nr. 17.

Die Autoren

Dr. Dieter Bogai
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Berlin-Brandenburg am IAB.
dieter.bogai@iab.de

Dr. Holger Seibert
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Berlin-Brandenburg am IAB.
holger.seibert@iab.de

Doris Wiethölter
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz" in der Regionaleinheit IAB Berlin-Brandenburg am IAB.
doris.wiethölter@iab.de

Podium

Eine Auswahl aus dem Veranstaltungsprogramm

Wissenschaft trifft Praxis: Langzeitarbeitslosigkeit

Auf der diesjährigen Konferenz „Wissenschaft trifft Praxis" diskutierten mehr als 100 Teilnehmer aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Arbeitsverwaltung in Nürnberg über Entwicklung und Folgen sowie Möglichkeiten und Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit.

Trotz anhaltend positiver Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verharrt die Zahl langzeitarbeitsloser Menschen in Deutschland seit einigen Jahren auf einem konstanten Niveau und der Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit kommt nur schwer voran. Die Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen erhält Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Langfristig auf den Bezug von Sozialleistungen angewiesen zu sein, geht für die Betroffenen häufig mit mangelnder ökonomischer und sozialer Teilhabe einher. Und je länger die Arbeitslosigkeit andauert, umso schwerer wird die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

IAB-Direktor Prof. Joachim Möller bezeichnete die Langzeitarbeitslosigkeit als einen „dunklen Fleck auf der weißen Weste des deutschen Arbeitsmarkts".

„Wo sind die Arbeitgeber, die Menschen für drei Stunden am Tag einstellen?", fragte BA-Vorstand Heinrich Alt.

Bei der Konferenz „Wissenschaft trifft Praxis", die das IAB jährlich gemeinsam mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ausrichtet, standen am 23. und 24. Juni 2015 Entwicklung und Folgen sowie Möglichkeiten und Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit im Mittelpunkt.

IAB-Direktor Prof. Joachim Möller unterstrich zu Beginn die positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt und die annähernde Halbierung der Arbeitslosenquote seit Einführung der Hartz-Gesetze. Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich sehr gut dasteht, sieht Möller in der Langzeitarbeitslosigkeit einen „dunklen Fleck auf der weißen Weste des deutschen Arbeitsmarkts". Es gebe einen harten, verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit, der nicht von der positiven Arbeitsmarktentwicklung profitiert.

Oft passten die Profile der Langzeitarbeitslosen nicht zu den Anforderungen der Arbeitgeber, so Möller. Er zeigte außerdem auf, welche Vermittlungshemmnisse die Wahrscheinlichkeit, die Grundsicherung durch Aufnahme einer Beschäftigung zu verlassen, erhöhen oder verringern. Nicht selten weisen die Betroffenen mehrere Vermittlungshemmnisse gleichzeitig auf, was die Chance auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert.

Möller kam zu dem Ergebnis, dass die Gruppe der Arbeitslosen äußerst heterogen ist – und es somit auch kein Patentrezept gegen Langzeitarbeitslosigkeit gibt. Vielmehr müssten arbeitsmarktpolitische Instrumente auf die individuellen Potenziale und Hemmnisse zugeschnitten und zielgruppenspezifisch durchgeführt werden. Ansonsten verpuffe die Wirkung.

BA-Vorstandsmitglied Heinrich Alt sieht die Lösung für Langzeitarbeitslose am Markt. Dabei müsse man vom Ende her denken, also die Integrationsstrategien auf Arbeitgeber ausrichten, die Langzeitarbeitslose einstellen bzw. ihnen zumindest die Chance auf ein Vorstellungsgespräch geben würden. Für Alt ist die Beratung der Langzeitarbeitslosen durch gut ausgebildetes und dauerhaftes Personal in den Jobcentern das entscheidende Instrument. Auch solle man Personalverantwortliche stär-

Klaus Brandenburg vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellte bei der Tagung das Konzept seines Ministeriums zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vor.

ker einbeziehen und diese dazu ermuntern, Langzeitarbeitslosen die Gelegenheit zu einem persönlichen Vorstellungsgespräch zu geben.

Einen weiteren wichtigen Faktor bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sieht Alt in der Stärkung von Netzwerken. „Langzeitarbeitslosigkeit macht einsam", so Alt. Betroffene hätten oft nur wenige Beziehungen oder nutzten diese nicht ausreichend, um den Wiedereinstieg in die Arbeitswelt zu schaffen.

Klaus Brandenburg, Leiter des Referats „Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik" im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), präsentierte bei der Tagung das BMAS-Konzept „Chancen erkennen – soziale Teilhabe sichern" zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Das Programm des BMAS, für das sich Jobcenter bewerben können, umfasst fünf Punkte:

- Bei den „Netzwerken für Aktivierung, Beratung und Chancen" geht es vor allem um die Verbesserung der Betreuungsrelationen in den Jobcentern und mehr Zeit für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen, um deren individuelle Problemlagen, Bedürfnisse, Stärken und Schwächen besser kennenzulernen.
- Das „ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter", das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem SGB-II-Eingliederungstitel finanziert wird, unterstützt Jobcenter bei der Integration von Langzeitarbeitslosen ohne oder ohne verwertbaren Ausbildungsabschluss.
- Das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" spricht vor allem besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose an, die keine direkte Chance mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt haben.
- Von den „Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung" sollen vor allem gesundheitlich eingeschränkte Langzeitarbeitslose profitieren. Insbesondere Präventions- und Gesundheitsförderungsmaßnahmen sollen helfen, die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsbezieher wiederherzustellen.
- Die „Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog mit den Ländern und weiteren Partnern" beinhaltet den Austausch zwischen BMAS, Ländern, Kommunen und BA hinsichtlich möglicher Rechtsvereinfachungen im SGB II.

„Der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Erwerbspersonenpotenzial ist zurückgegangen", sagte Dr. Werner Eichhorst vom Institut zur Zukunft der Arbeit.

Langzeitarbeitslosigkeit kann auf unterschiedliche Weise definiert werden und auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß in den einzelnen europäischen Ländern auftreten. Dies machte Dr. Werner Eichhorst, Direktor „Arbeitsmarktpolitik Europa" am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, in seinem Keynote-Vortrag deutlich. Eine direkte Vergleichbarkeit zwischen Ländern sei nur sehr eingeschränkt möglich. Vielmehr müssten die gesamten institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes in den Blick genommen werden.

Gerade in Deutschland befinden sich die Langzeit-Nichtbeschäftigten mehrheitlich in der Langzeitarbeitslosigkeit – und damit überwiegend im SGB II – und nicht in anderen Leistungssystemen. Sie werden dann als arbeitsuchend eingestuft. Während Deutschland eher ein System mit aktivierenden Leistungsanreizen besitzt, werden Langzeitarbeitslose in anderen Ländern teilweise in sonstige Leistungssysteme verschoben. Somit sollte bei der Beurteilung des Erfolgs einzelner Länder neben den Langzeitarbeitslosenzahlen auch versteckte Arbeitslosigkeit bzw. Nichtbeschäftigung in den Fokus gerückt werden.

Politische Ziele und Maßnahmen für Langzeitarbeitslose können laut Eichhorst die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, gesellschaftliche Partizipation und/oder Arbeitsmarktintegration sein. Eichhorst machte zudem deutlich, dass es grundsätzlich besser sei, die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit a priori zu verhindern als Langzeitarbeitslose zu aktivieren. Dennoch müsse die Aktivierungsintensität beibehalten werden.

IAB-Forscher Torsten Lietzmann gab eine Übersicht über aktuelle Entwicklungen der Langzeitarbeitslosigkeit. Sie verharrt seit geraumer Zeit auf einem konstanten Niveau. Die Betrachtung der Strukturmerkmale zeigt: 50 Prozent der Langzeitarbeitslosen verfügen über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung, 50 Prozent sind bereits länger als zwei Jahre arbeitslos, gut ein Fünftel ist über 55 Jahre.

Die meisten Langzeitarbeitslosen, insgesamt 760.000, sind auch Langzeitleistungs-

IAB-Forscher Torsten Lietzmann (links) und Matthias Schäffer, Leiter der Abteilung „Interne Beratung SGB II" in der Zentrale der BA, gingen auf die Heterogenität der Langszeitarbeitslosen und die damit verbundenen Herausforderungen ein.

bezieher. Die Chancen, den Leistungsbezug zu verlassen, hängen stark von individuellen Merkmalen wie Alter, Qualifikation und Migrationshintergrund ab. Auch die Haushaltskonstellation spielt eine entscheidende Rolle. Gerade Alleinerziehende und Familien mit Kindern unter drei Jahren haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug zu verlassen.

Zur Aktivierung und Integration von Langzeitarbeitslosen existiert ein Bündel an verschiedenen Maßnahmen, etwa schulische und betriebliche Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung oder Ein-Euro-Jobs. Insbesondere in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen erhöhen diese Maßnahmen die zukünftige Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Matthias Schäffer, der in der Zentrale der BA die Abteilung „Interne Beratung SGB II" leitet, stellte das Projekt „Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren" vor. Ziel ist es herauszufinden, wer die Kunden der Jobcenter sind und wie sie optimal angesprochen und betreut werden können. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen des Projekts zahlreiche Gespräche und Interviews mit Langzeitarbeitslosen selbst geführt und per Video dokumentiert.

In den Gesprächen zeigten sich erhebliche Unterschiede in der Art und Weise, wie die einzelnen Betroffenen mit ihrer Situation umgehen. Ausgehend von dieser Beobachtung teilten die Projektverantwortlichen die Gruppe der Langzeitarbeitslosen in vier Untergruppen ein. Diese Kundensegmentierung erfolgte entlang zweier Dimensionen: Wollen und Können. Dabei bezeichnet „Wollen" die Motivation der Betroffenen, während „Können" vor allem auf die Qualifikation abstellt.

Ausgehend von dieser Typologie seien kundengruppenspezifische Konzepte erforderlich, die sich in ihren Zielen, ihrem Fokus, aber auch in ihrer Tonalität gegenüber den Kundinnen und Kunden unterscheiden müssten, so Schäffer. Auch die jeweiligen Maßnahmen müssen auf die entsprechenden Kundengruppen abgestimmt sein.

Workshop 1: Individuelle Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit

Der erste von drei Workshops wurde von Dr. Kerstin Bruckmeier (IAB) geleitet und befasste sich mit den individuellen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit. So stellte IAB-Forscher Bernhard Christoph Forschungsergebnisse zur materiellen Lage von Grundsicherungsbeziehern vor. Die Leistungen des SGB II reichen zwar aus, um den grundlegenden Bedarf der Leistungsempfänger abzudecken. Im Bereich der kulturellen und sozialen Teilhabe müssen sie sich jedoch deutlich einschränken. Personen, die über einen längeren Zeitraum SGB-II-Leistungen beziehen, weisen zudem auch schlechtere materielle Lebensbedingungen auf. Darüber hinaus unterscheidet sich das Armutsrisiko von nichterwerbstätigen Grundsicherungsbeziehern und Hinzuverdienern deutlich.

IAB-Forscher Bernhard Christoph präsentierte Forschungsergebnisse zur materiellen Lage von Grundsicherungsbeziehern.

PD Dr. Karsten Paul von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg untersucht im Rahmen seiner psychologischen Arbeitslosigkeitsforschung insbesondere den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit. Arbeitslosigkeit geht seiner Einschätzung nach nicht nur mit psychischen Störungen einher, sondern kann diese auch verursachen. Während sich zu Beginn der Arbeitslosigkeit die psychische Gesundheit deutlich verschlechtert, stabilisiert sich diese im Verlauf der Arbeitslosigkeit auf einem bestimmten Niveau.

PD Dr. Karsten Paul von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg machte deutlich, dass Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit stark voneinander abhängen.

Gründe für den negativen Effekt von Arbeitslosigkeit auf die Gesundheit sind nicht nur der Verlust des Gelderwerbs, sondern auch das Fehlen einer Tagesstruktur, des Gefühls, gebraucht zu werden oder sozialer Kontakte. Die Unvereinbarkeit zwischen gegenwärtiger Lebenssituation und arbeitsbezogenen Lebenszielen wie Macht, Leistung oder Sozialkontakte wirkt sich ebenfalls negativ auf die psychische Gesundheit der Arbeitslosen aus. Insgesamt, so Paul, zeige sich ein bedeutsamer Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Gesundheit, der in Intensität und Ausmaß durchaus relevant für das Gesundheitssystem ist, und staatliches Handeln erfordert.

Wie dieses staatliche Handeln in der Praxis aussehen könnte, zeigten Nicolai Bussmann aus der Zentrale der BA und Elisa Weiß-Rosenbaum vom Jobcenter Vogtland. Sie präsentierten ein gemeinsames Modellprojekt zur Verknüpfung von Maßnahmen der Arbeits- und Gesundheitsförderung im Setting der BA und der gesetzlichen Krankenkassen zur Beratung von Grundsicherungsbeziehern. Es beinhaltet sowohl individuelle gesundheitsorientierte Beratungen durch speziell ausgebildete Arbeitsvermittler als auch einschlägige, individuell ausgerichtete Kursangebote der gesetzlichen Krankenkassen.

Nach den bisherigen Ergebnissen stößt das Angebot auf großes Interesse seitens der Kunden; die freiwilligen Teilnehmer gaben ein überwiegend positives Feedback ab. Wichtig für die erfolgreiche Umsetzung sind nach Einschätzung der Referenten Beschäftigte in den Jobcentern, die dem Thema offen gegenüberstehen.

Nicolai Bussmann aus der Zentrale der BA stellte ein Modellprojekt zur Verknüpfung von Maßnahmen der Arbeits- und Gesundheitsförderung vor.

Workshop 2:
Betriebliche Sicht und Vermittlung

Der zweite Workshop, der von IAB-Forscher Dr. Martin Dietz moderiert wurde, befasste sich mit der betrieblichen Sicht auf Langzeitarbeitslose und den Herausforderungen für den Beratungs- und Vermittlungsprozess.

Dr. Peter Bartelheimer vom Soziologischen Forschungsinstitut in Göttingen betonte zunächst, dass sich aus heterogenen Vermittlungshemmnissen vor allem unterschiedliche Unterstützungsbedarfe ergeben. Deren Bearbeitung bedürfen neben geeigneten Instrumen-

Moderierten die drei Workshops: Dr. Peter Kupka, Dr. Martin Dietz und Dr. Kerstin Bruckmeier (von links).

ten auch eine persönliche Beziehung zwischen Arbeitslosen und Vermittlungsfachkraft. Der Faktor Zeit spiele hierbei eine wesentliche Rolle, und zwar sowohl mit Blick auf Dauer und Häufigkeit von Terminen als auch auf eine gewisse zeitliche Handlungsflexibilität, bei kurzfristig auftauchenden Problemen der Arbeitslosen.

Für eine hochwertige Orientierungsberatung und eine geeignete Motivation sei es zudem nötig, gemeinsame Entscheidungen über das weitere Vorgehen zu treffen, so Bartelheimer. Als weitere Aufgabe der Vermittlungsfachkräfte wurde zudem die Türöffner-Funktion bei den Betrieben genannt.

„Viele Betriebe stehen Langzeitarbeitslosen positiv gegenüber", berichtete Dr. Martina Rebien vom IAB.

Mit der betrieblichen Sicht auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen befasste sich Dr. Martina Rebien, die Befunde aus der IAB-Stellenerhebung präsentierte. Demnach sind 36 Prozent der Betriebe bereit, Langzeitarbeitslose bei der Stellenbesetzung zu berücksichtigen. Dabei liegt diese Bereitschaft bei Betrieben, die bereits Erfahrungen mit Langzeitarbeitslosen gemacht haben, höher. Zudem ließe sich weiteres Potenzial heben, wenn man diejenigen Betriebe erreichen würde, die die Eigenschaften von Langzeitarbeitslosen relativ positiv einschätzen, sie aber bislang noch nicht bei der Rekrutierung berücksichtigen.

Was hilft bei Vermittlungshemmnissen? Antworten auf diese Frage gab Dr. Peter Bartelheimer vom Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen.

Heike Bettermann vom Jobcenter Dortmund berichtete über das Modellprojekt „Perspektive in Betrieben". Das Ziel, für Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden, sei sowohl mit Blick auf die Auswahl der Teilnehmer als auch bei der Motivation der Betriebe mit hohem Aufwand verbunden gewesen. Zudem hat sich ein vorbereitendes und begleitendes Coaching als wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung herausgestellt.

Workshop 3:
Öffentlich geförderte Beschäftigung

Der dritte Workshop, durch den Dr. Peter Kupka (IAB) führte, behandelte das Thema öffentlich geförderter Beschäftigung. Der erste Vortrag von IAB-Forscherin Dr. Katrin Hohmeyer befasste sich mit Arbeitsgelegenheiten und ihren Wirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer. Positive Beschäftigungseffekte sind nur bei sogenannten arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten zu erwarten. Von daher sind eine enge Definition der Zielgruppe und eine darauf abgestimmte Auswahl von Teilnehmern erforderlich. Ferner ist davon auszugehen, dass auch die Ausgestaltung der Maßnahmen einen Einfluss auf ihre Wirkungen hat. Diese ist bislang aber noch nicht hinreichend erforscht.

IAB-Forscherin Dr. Katrin Hohmeyer befasste sich mit Arbeitsgelegenheiten und ihren Wirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer.

Ein aktuell laufendes Modellprojekt öffentlich geförderter Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen stellten Dr. Frank Bauer vom IAB und Dr. Philipp Fuchs vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) vor. Ihr Beitrag befasste sich mit der Bedeutung der sozialpädagogischen Begleitung für besonders arbeitsmarktferne Maßnahmeteilnehmer. Bei diesen waren zwar einerseits alle anderen Möglichkeiten des Förderns und Forderns ausgereizt, andererseits hatten sie ein erwerbszentriertes Lebenskonzept und einen entsprechenden Leistungswillen.

Dr. Frank Bauer vom IAB stellte ein Modellprojekt öffentlich geförderter Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen vor.

Die Evaluation durch IAB und ISG habe gezeigt, dass die sozialpädagogische Begleitung durch sogenannte Job Coaches angesichts der Problemlagen der Betroffenen nötig sei. Inwieweit sie für diese auch hilfreich ist, hängt dagegen von der jeweiligen Einbettung in betriebliche Abläufe ab. Schwierig war die Arbeit in den Betrieben, in denen die Job Coaches „Fremdkörper" blieben.

Den Bericht aus der Praxis trug schließlich Dr. Uwe Conradt von der NEUEn ARBEIT der Diakonie Essen vor. Er zeigte auf, welche Chancen die Arbeit in einer Großküche für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose bieten kann: Ein Arbeitsumfeld, das neben einer grundsätzlich als sinnvoll erachteten Tätigkeit auch unterschiedliche Anforderungsniveaus bereitstelle. Niemand der acht Teilnehmer brach das Programm vorzeitig ab.

Aus der Praxis berichtete Dr. Uwe Conradt von der NEUEn ARBEIT der Diakonie Essen.

Neben dem Erwerb fachlicher Kompetenz wuchs auch das Selbstbewusstsein, die gesundheitliche Situation verbesserte sich, die Teilnehmer stabilisierten sich und waren besser in der Lage, ihre persönlichen Angelegenheiten zu regeln. Für einige besonders stark vorbelastete Teilnehmer wird jedoch ein sozialer Arbeitsmarkt, also eine mittel- bis langfristige geförderte Beschäftigung für notwendig gehalten.

Carsten Schabosky vom Westdeutschen Rundfunk moderierte die abschließende Podiumsdiskussion.

Podiumsdiskussion

Die zentralen Erkenntnisse und Ergebnisse der Workshops wurden bei der abschließenden Podiumsrunde debattiert. Neben Heike Bettermann vom Jobcenter Dortmund und Klaus Brandenburg vom BMAS diskutierten Dr. Wilhelm Adamy vom Deutschen Gewerkschaftsbund und IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei; die Moderation hatte Carsten Schabosky vom Westdeutschen Rundfunk.

Heike Bettermann verdeutlichte nochmals, dass es „den" oder „die" Langzeitarbeitslose nicht gibt. Was jedoch alle eint, ist das hohe Maß an Perspektivlosigkeit und mangelndem Selbstwertgefühl. Bettermann wies ebenfalls wiederholt auf die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen hin – neben Personen ohne Berufsabschluss finden sich darunter auch Hochschulabsolventen, die gerade die Universität beendet haben. Deshalb hält Bettermann es für unerlässlich, zuerst die individuellen Bedarfe und Potenziale der Kundinnen und Kunden zu erkennen, um dann den passenden Arbeitgeber zu finden.

Für Klaus Brandenburg ist eine erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen auch nach mehreren Jahren noch möglich – dabei sei aber ein langer Atem nötig, so der Referatsleiter im Bundeministerium für Arbeit und Soziales. Dennoch gäbe es unbestritten einen „harten Kern" von Langzeitarbeitslosen, die eine besondere Herausforderung bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellen. Ein Dialog auf Augenhöhe und ein wertschätzender Umgang stellen für Brandenburg

„Es ist wichtig die Aufgaben und Tätigkeiten individuell auf die Bedürfnisse der Langzeitarbeitslosen zuzuschneiden", betonte Heike Bettermann vom Jobcenter Dortmund.

essenzielle Faktoren bei der Betreuung und Integration von Langzeitarbeitslosen dar.

Dr. Wilhelm Adamy vom Deutschen Gewerkschaftsbund beklagte, dass viele Langzeitarbeitslose nach kurzer Beschäftigung wieder in Hartz IV zurückfallen. Er kritisierte eine „Politik, die lediglich auf Rotation abzielt".

„Die Prioritäten werden falsch gesetzt!", kritisierte Dr. Wilhelm Adamy vom Deutschen Gewerkschaftsbund.

Diskutierten über die zentralen Erkenntnisse und Ergebnisse aus den Workshops (von links): Dr. Wilhelm Adamy vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Heike Bettermann vom Jobcenter Dortmund, Moderator Carsten Schabosky vom Westdeutschen Rundfunk, Klaus Brandenburg, Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, sowie IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei.

Er monierte zudem, dass Personen, die sich in einer Qualifizierungsmaßnahme befinden, schlechter gestellt sind als sogenannte Ein-Euro-Jobber. Für Adamy eröffnet der Arbeitsmarkt für bestimmte Personen keine Perspektive, diese hangelten sich über die Zeitarbeit zu einem Minijob, um dann wieder im Grundsicherungssystem zu landen. Dies führt seiner Ansicht nach zu einer Verstärkung der Resignation und Verhärtung von Armutslagen.

IAB-Vizedirektor Ulrich Walwei machte deutlich, dass der Instrumentenkasten flexibler an die jeweilige Lebenssituation des Langzeitarbeitslosen angepasst werden müsse. Hierzu bedürfe es „starker Diagnostiker in den Jobcentern", so Walwei – also gut qualifizierte Berater, die sich die Kunden und deren Belange genau ansehen. Wichtig sei zudem die Berücksichtigung regionaler Unterschiede und der Frage, wie aufnahmefähig der Arbeitsmarkt insgesamt für Langzeitarbeitslose ist.

Heike Bettermann unterstrich ebenfalls die hohe Bedeutung gut qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern. Das Beratungssystem erweise sich häufig als zu kompliziert und die hohe Fluktuation unter den Vermittlern mache eine dauerhafte, individuelle Betreuung nahezu unmöglich.

Adamy kritisierte, dass die Prioritäten seitens der Politik falsch gesetzt werden und Korrekturen am System dringend notwendig sind. Es müsse deutlich mehr in die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit investiert werden. Hierfür wird seiner Ansicht nach zu wenig Geld in die Hand genommen; stattdessen würden sozialpolitische Instrumente sogar zurückgefahren. Adamy mahnte außerdem an, dass die staatlichen Mehreinnahmen, die durch den Mindestlohn erzielt wurden, nicht für eine Entlastung des Hartz-IV-Systems eingesetzt würden. Die Institutionen müssten zudem künftig stärker zusammenarbeiten, um von Synergieeffekten profitieren zu können.

Walwei machte auf die veränderte Situation auf betrieblicher Seite aufmerksam. Im Zuge des technologischen Wandels und der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt stiegen auch die Anforderungen an künftige Mitarbeiter. Dies mache es gerade für die Langzeitarbeitslosen künftig eher noch schwerer und unterstreiche die Notwendigkeit insbesondere von betriebsnahen Maßnahmen.

Adamy warnte vor einer verstärkten Polarisierung zwischen Gutqualifizierten einerseits und einem verhärteten Kern an Arbeitslosen andererseits. Er kritisierte zudem die seiner Ansicht nach falsche Zielsteuerung des Hartz-IV-Systems. Es ginge der Politik vor allem darum, Ausgaben zu reduzieren anstatt zu qualifizieren. Fehlende Spielräume machten den Vermittlern eine gute Betreuung und individuelle Beratung von Langzeitarbeitslosen schwer.

Weitere Informationen und Videos zur Tagung finden Sie im Internet unter:
www.iab.de/wtp2015

Passungsprobleme am Arbeitsmarkt: Zwischen Fachkräftemangel und unterwertiger Beschäftigung

Beim zwölften Workshop des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) trafen sich Vertreter aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft, um über die fehlende Passung zwischen Arbeitsplatzerfordernissen und verfügbaren Qualifikationen der Arbeitnehmer zu diskutieren.

Prof. Matthias Knuth von der Universität Duisburg-Essen ließ zum Abschluss noch einmal die Diskussionen während der Tagung Revue passieren.

In den vergangenen Jahren sind in verschiedenen Diskussionen Passungsprobleme zwischen Arbeitsplatzerfordernissen und verfügbaren Qualifikationen der Arbeitnehmer in den Vordergrund gerückt, die in einem gewissen Widerspruch zueinander stehen. Einerseits gibt es das Phänomen inadäquater beziehungsweise unterwertiger Beschäftigung, das schlechte Verwertungschancen beruflicher Qualifikationen impliziert. Andererseits wird gleichzeitig ein Mangel an verfügbaren Fachkräften diagnostiziert, der die Verwertungschancen entsprechender Qualifikationen tendenziell erhöhen sollte. Dementsprechend wurden am 12. und 13. Oktober 2015 beim diesjährigen IWH-IAB-Workshop in Halle beide Formen des Mismatch mit Fokus auf Ausmaß, Struktur und Konsequenzen diskutiert.

Prof. Rolf van der Velden von der Universität Maastricht (Niederlande) gab in seinem Keynote-Vortrag „Skill, skill use and wages: A new theoretical perspective" zunächst einen Überblick über unterschiedliche theoretische Zugänge sowie Mess- und Operationalisierungsmethoden bezüglich der Passung von vorhandenen und am Arbeitsplatz geforderten Fähigkeiten.

Anschließend wurden im Workshop die Themen Fachkräftemangel und unterwertige Beschäftigung aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Zunächst wurde die spezifische Situation des Arbeitsmarktes in Südkorea geschildert, bevor Fachkräftemangel aus betrieblicher Perspektive diskutiert wurde. Strategien zur Fachkräftesicherung waren dabei ebenso ein Thema wie Probleme bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen.

Der erste Veranstaltungstag schloss mit einer Podiumsdiskussion, an der IAB-Vizedirektor Dr. Ulrich Walwei, Prof. Robert Helmrich vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Prof. Monika Jungbauer-Gans vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung sowie Dr. Michael Zibrowius vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln teilnahmen. Die Moderation übernahm Ralf Geißler, Wirtschaftsredakteur beim MDR. Die Diskutanten sprachen unter anderem über die Möglichkeiten und Grenzen von Projektionen und gingen auf das Potenzial einzelner Personengruppen am Arbeitsmarkt ein.

Im weiteren Verlauf des Workshops wurden verschiedene soziale Faktoren diskutiert, die eine Rolle bei der Entstehung unterwertiger Beschäftigung spielen. So sind zum Beispiel Personen mit Migrationshintergrund und Frauen deutlich häufiger in unterwertigen Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen. Letzteres dürfte im Bereich der beruflichen Ausbildung auch mit den unterschiedlichen Berufsfeldern zu tun haben, in denen Männer und Frauen tätig sind.

Prof. Rolf van der Velden von der Universität Maastricht hielt einen der Keynote-Vorträge.

Außerdem wurden die Ergebnisse von Prognosen zur Entwicklung des zukünftigen Qualifikationsbedarfs dargestellt, wobei auch über zu erwartende regionale Unterschiede berichtet wurde. Bei der anschließenden Diskussion über eine qualifikationsadäquate Beschäftigung von Flüchtlingen standen insbesondere rechtliche Probleme im Vordergrund.

Jörg Lau von der Agentur für Arbeit Halle und Prof. Matthias Knuth von der Universität Duisburg-Essen ließen zum Abschluss der Veranstaltung noch einmal die angeregten Diskussionen der vergangenen beiden Tage Revue passieren.

Was bringt uns die Akademisierung?

Die Zahl der Studienanfänger hat sich in den vergangenen 15 Jahren nahezu verdoppelt und übertrifft inzwischen die der neuen Auszubildenden. Woher kommen die vielen Studierenden? Was ist ihre Motivation? Und welche Chancen und Risiken sind mit der Akademisierung verbunden? Über diese und andere Fragen diskutierten Experten und Publikum auf Einladung des IAB bei der siebten „Langen Nacht der Wissenschaften" in Nürnberg.

Am IAB-Stand konnten die Besucher bei einem Quiz ihre Kenntnisse rund um den Arbeitsmarkt unter Beweis stellen.

Mit dem demografischen Wandel verbessern sich die Beschäftigungschancen des akademischen und des beruflich qualifizierten Nachwuchses. Die Wahlmöglichkeiten werden größer und die Durchlässigkeit des Bildungssystems steigt. Infolgedessen nimmt die Zahl der Studienanfänger und -absolventen derzeit stark zu.

Kontrovers wird in der Wissenschaft und in der Praxis die Frage beantwortet, ob es zu einer Über-Akademisierung kommt, weil der Bedarf von Wirtschaft und Verwaltung an beruflich Qualifizierten nicht gedeckt werden kann, wenn sich die Berufswahl der Abiturienten weiterhin stark auf akademische Fächer ausrichtet. Mit den Ursachen und Auswirkungen der Akademisierung befassten sich Experten von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und vom IAB bei der „Langen Nacht der Wissenschaften" am 24. Oktober 2015.

IAB-Forscher Prof. Lutz Bellmann moderierte die Podiumsdiskussion.

Auf dem Podium diskutierten Dr. Britta Matthes, Leiterin der Forschungsgruppe „Berufliche Arbeitsmärkte" am IAB, Prof. Martin Abraham, Arbeitsmarktsoziologe und Leiter des Career Services am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Werner Widuckel, Professor für Personalmanagement und früher Personalvorstand bei der Audi AG, und Karl Wilbers, Professor für Wirtschaftspädagogik und Personalentwicklung sowie Studiendekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften (alle FAU). Die Moderation hatte Lutz Bellmann, Leiter des Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung" am IAB und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsökonomie, an der FAU.

„Das Studium ist attraktiv. Es macht Spaß und es gibt mehr Geld", kommentierte Martin Abraham die Entwicklung der Studierendenzahlen. „Durch die geburtenschwachen Jahrgänge gibt es eine Delle, aber die Quote wird weiter steigen", verwies er darauf, dass der Anteil der Studierenden pro Abiturjahrgang in der letzten Dekade ständig gestiegen ist. Während vor zehn Jahren erst 37 Prozent eines Geburtsjahrgangs einen Hochschulabschluss anstrebten, sind es heute rund 57 Prozent. „Ich wüsste nicht, warum sich das ändern sollte", sprach Abraham von einem stabilen Trend.

„Die duale Berufsausbildung ist eine große Stärke des deutschen Bildungssystems", erklärte Prof. Werner Widuckel von der FAU.

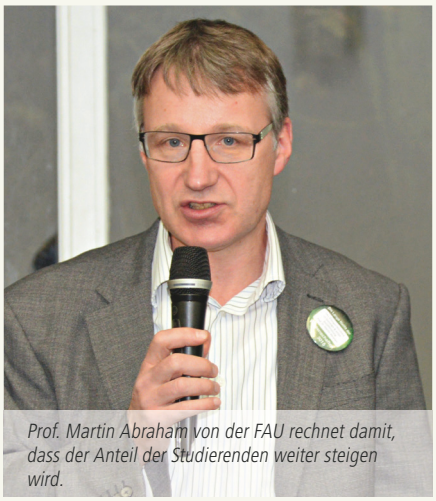
Wie sich der künftige Bedarf an Auszubildenden und Hochschulabsolventen entwickeln wird, zeigt die gemeinsam vom IAB und

vom Bundesinstitut für Berufsbildung erstellte Qualifikationsbedarfsprojektion auf. „Laut Projektion wird es einen Mangel an Führungskräften geben", erklärte Britta Matthes. Die Auswirkungen des zunehmenden Angebots an Akademikern seien dagegen noch nicht sicher: Es komme entweder zu einem Ausgleich zwischen Angebot und Bedarf oder zu einem Überangebot, beides sei möglich, so Matthes. Durch die Digitalisierung der Arbeitswelt – Stichwort Industrie 4.0 – könne der Bedarf an Akademikern allerdings noch weiter wachsen.

„Die Entwicklung ist je nach Berufsgruppe sehr unterschiedlich. In wissensbasierten Berufen steigt der Bedarf an Akademikern durch die Digitalisierung", ergänzte Werner Widuckel. Man dürfe darüber aber nicht die Wertschätzung für die duale Berufsausbildung vergessen: „Sie ist eine große Stärke des deutschen Bildungssystems", betonte der frühere Audi-Personalvorstand. „Mir ist als Praktiker immer eine gute Durchlässigkeit zwischen Hochschul- und Berufsbildung sehr wichtig gewesen. Dort, wo die duale Berufsausbildung fehlt, ist auch die Arbeitslosenquote von Akademikern am höchsten."

Dennoch geht die Zahl der von den Betrieben angebotenen Ausbildungsstellen und der Ausbildungsabsolventen seit Jahren zurück. Die Attraktivität der beruflichen Ausbildung nimmt kontinuierlich ab; viele Ausbildungsstellen können von den Unternehmen nicht besetzt werden. Das System der dualen Berufsausbildung, um das uns so viele Länder beneiden, ist unter Druck geraten.

„Jugendliche sind heute in einer schwierigen Entscheidungssituation. Während früher durch traditionelle Wege vieles vorgegeben war, müssen sie sich heute mit unendlich vielen Optionen auseinandersetzen", erklärte Karl Wilbers. „Die akademische Bildung schneidet



Prof. Martin Abraham von der FAU rechnet damit, dass der Anteil der Studierenden weiter steigen wird.

in allen möglichen Parametern besser ab. Und in Unsicherheiten entscheidet man sich für das, was viele Möglichkeiten und Wege eröffnet." Es helfe nicht, die Berufsausbildung attraktiv zu reden. Eine Alternativdarstellung nach dem Motto „Hier die berufliche Bildung – dort die akademische Ausbildung" sei jedoch völlig falsch.

„Am dualen Studium sehen wir schon, wie das duale System reagiert", sagte Wilbers. „Es muss Tabus brechen und flexibler werden", forderte er. Man müsse Beratungs- und Informationsstrukturen schärfen und ausbauen. „Es gibt auch Jugendliche, die gerne ihr eigenes Geld verdienen und nicht mehr die Schulbank drücken wollen." Britta Matthes geht davon aus, dass die Entwicklung in Richtung einer Integration der beiden Systeme gehen wird, und nannte als ein Beispiel dafür den sehr anspruchsvollen Beruf des Fachinformatikers.

„Die Anreicherung der Ausbildung und der Tätigkeiten für junge Leute mit sehr guten Schulabschlüssen ist der eine Weg. Es muss aber auch Chancen für diejenigen geben, die nicht so gute Abschlüsse haben", gab Lutz Bellmann zu Bedenken.

„Zutiefst skeptisch" über die Wirkung von Beratungsinstrumenten zeigte sich Martin Abraham: „Wir können übermitteln, welche Inhalte bestimmte Berufe haben oder wie die Verdienstmöglichkeiten aussehen. Der Knackpunkt ist aber ein ganz anderer: Was kann ich mit meiner Ausbildung in 20 Jahren anfangen? Wie wird die Situation dann sein? Das können wir für Studium und akademische Berufe nicht sagen", erklärte der Arbeitsmarktsoziologe.

„Es gibt unterschiedliche Probleme, die das duale System unattraktiv machen", sprach Werner Widuckel die hochgradig wissensinten-

„Das duale System muss flexibler werden", forderte Prof. Karl Wilbers von der FAU, hier mit IAB-Forscherin Dr. Britta Matthes.

siven Berufe, die mangelnde Anerkennung und Wertschätzung bestimmter Berufe wie Erzieher und Altenpfleger und die Sozialbedingungen an: „30 Prozent der Auszubildenden in der Gastronomie brechen in den ersten sechs Wochen ihre Ausbildung ab. Es gibt verschiedenste Felder, auf denen etwas getan werden muss."

Dass Deutschland nach 1990 – im Gegensatz etwa zu Frankreich oder England – keine flächendeckende De-Industrialisierung erlebt habe, ist für Bildungsforscher auch ein Verdienst des dualen Ausbildungssystems. Das Erfolgsrezept der deutschen Industrie sei es gewesen, dem sich verschärfenden internationalen Qualitätswettbewerb mit dem Abbau von Hierarchieebenen im Management und einer Stärkung der wertschöpfungsnahen Facharbeiterschaft sowie mit leistungsfähigen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen zu begegnen, merkte Lutz Bellmann an.

„In wissensbasierten Berufen steigt der Bedarf an Akademikern durch die Digitalisierung", erklärte Prof. Werner Widuckel (links), hier mit Prof. Martin Abraham.

„Es gibt durchaus ein Problem zwischen beruflicher Qualifikation und akademischer Ausbildung, wenn zum Beispiel Stellen mit Ingenieuren besetzt werden, die auch ein guter Techniker ausfüllen könnte", erklärte Werner Widuckel. „Wir haben manchmal ein hierarchisches Bild, dass der Akademiker die Lösung vorgibt. Es ist aber oft eine Kommunikation auf Augenhöhe." Das Problem des Fachkräftemangels lasse sich jedenfalls nicht dadurch lösen, dass man jungen Menschen, die studieren wollen, das Studium verbiete. Widuckel mahnte dagegen an, dass eine Million Menschen unter 35 Jahren keine abgeschlossene Berufsausbildung habe. „Was wollen wir mit ihnen tun? Auf diese Frage gibt es nach wie vor keine vernünftigen Antworten."

Auf der Suche nach den Ursachen für die wachsende Akademisierung sprach Lutz Bellmann auch eine These des Philosophieprofessors und früheren SPD-Staatsministers Julian Nida-Rümelin an, nach der sich der „Akademisierungswahn" im Sinne einer übertriebenen Wertschätzung auch aus der Bildungspanik vieler Eltern speise, die Angst vor einem sozialen Abstieg ihrer Kinder hätten.

„Aus meiner Sicht ist es relativ rational, in einer Welt des technischen Fortschritts eher auf eine akademische Ausbildung zu setzen", entgegnete Martin Abraham. „Die Arbeitslosenquote von Akademikern ist um die Hälfte niedriger als die von Facharbeitern." Die Frage, warum gerade im dualen System bestimmte Ausbildungsoptionen nicht wahrgenommen würden, müsse man an die Wirtschaft richten. „Der Zuwachs an Akademikern ist kein Wahn. Wahn ist, wenn man meint, dass nur ein Studium es bringt", ergänzte Wilbers.

Der Gedanke, dass tradiertes Verhalten anhand von Vorbildern eine Rolle spielt, kam auch im Zusammenhang mit der Frage auf, ob Frauen durch die Wahl ihres Studienfaches ihre beruflichen Möglichkeiten einschränken, weil sie Fächer wählen, die weniger Chancen bieten als andere. „Rational wäre es tatsächlich, wenn man in Berufe ginge, die attraktive Chancen bieten", sagte Britta Matthes. Gerade, wenn man sich bestimmte berufliche Ausbildungen anschaue, eröffneten sich dort durch Weiterbildung sehr breite Möglichkeiten. „Man kann sich für einen Schritt entscheiden, der solche Möglichkeiten bietet." Die IAB-Forscherin betonte aber auch, dass die Produktivität der Menschen dort größer sei, wo sie ihre Interessen fänden: „Was will ich, was kann ich, und wie erreiche ich das?"

Mit der steigenden Zahl der Studierenden hat zugleich die Zahl der Abbrecher zugenommen: Jeder Dritte schließt sein Studium nicht ab. Was kann man jungen Menschen raten, denen es an der Uni nicht gefällt, die erkannt haben, dass sie den für sie falschen Weg eingeschlagen haben? Führt ihr Weg dann doch in eine duale Ausbildung?

„Ein Abbruch des Studiums muss nicht als Statusverlust gesehen werden. Es gibt andere Wege und Möglichkeiten", sagte Karl Wilbers und empfahl, sich bei der Industrie- und Handelskammer beraten zu lassen. „Die Studienabbrecher sind jetzt auf der politischen Agenda aufgetaucht, weil Fachkräfte fehlen", konstatierte der Studiendekan. Früher habe man das Thema den Unis alleine überlassen. „Mir stellt sich in diesem Kontext die Frage, warum sich Jugendliche für etwas Falsches

„Jugendliche sind heute in einer schwierigen Entscheidungssituation", machte Prof. Karl Wilbers (rechts) deutlich. Mit ihm diskutierten (von links) Prof. Werner Widuckel, Prof. Martin Abraham, Moderator Prof. Lutz Bellmann und Dr. Britta Matthes über Ursachen und Folgen der Akademisierung.

entschieden haben", sagte Britta Matthes. „Ist da vorher, auf dem Gymnasium, etwas nicht richtig gelaufen, fehlte etwas?"

In der Diskussion ging es auch um die Frage, ob die in großer Zahl nach Deutschland kommenden Flüchtlinge dazu beitragen können, das sinkende Erwerbspersonenpotenzial auszugleichen und den Nachwuchsmangel in den Handwerksbetrieben abzumildern. „Zuwanderung ist kein Zaubermittel", sagte Werner Widuckel. Die interkulturelle Aufgabe, die sich dadurch stelle, werde unterschätzt. Ihn fasziniert, wie pragmatisch Mittelständler damit umgehen: „Es gibt einen Mentor, die Einführung in die Dorfgemeinschaft – eine Art Rundum-sorglos-Paket."

Die Akademisierung betrifft nicht nur Arbeitsmarkt und Wirtschaft – sie hat auch eine gesamtgesellschaftliche Dimension. „Wenn Deutschland zu einer Republik wird, die maßgeblich von Akademikern geprägt ist, dann sitzen diese beispielsweise auch an den politisch entscheidenden Stellen", sagte Lutz Bellmann. So sind in der jetzigen Bundesregierung erstmals nur Akademiker vertreten.

„Dass in der Bundesregierung erstmals nur Akademiker sitzen, heißt nicht, dass ihre Leistung besser werden muss. Aber es zeigt eine Akademisierung von Leitungsfunktionen", erklärte Werner Widuckel. Daher sei verständlich, dass viele junge Leute studierten. „Was heißt Akademisierung eigentlich?", fragte Martin Abraham. „Man muss bedenken, dass sich mit einer Änderung der Ausbildungslage auch die Berufsbilder wandeln werden", wies er darauf hin, dass sich Tätigkeitsinhalte und Einsatzbereiche bei akademischen Berufen teilweise dramatisch geändert hätten.

„Die Produktivität der Menschen ist dort größer, wo sie ihre Interessen finden", betonte IAB-Forscherin Dr. Britta Matthes.

„Das ist heute kein Abend, der mit einer bestimmten Antwort zu Ende geht", fasste Moderator Lutz Bellmann zum Schluss die lebhafte Diskussion zusammen. Eines dürfte jedoch sicher sein: Die Debatte über die Akademisierung wird weitergehen.

„Mit dem IAB sind Sie stets informiert" – dieses Motto galt bei der „Langen Nacht der Wissenschaften" nicht nur für die Podiumsdiskussion, sondern auch am Stand des Instituts. Personalberaterin Sabine Hofmockel informierte über Karrierechancen am IAB sowie über die Möglichkeiten eines Praktikums oder einer Tätigkeit als Studentische oder Wissenschaftliche Hilfskraft. Unter dem Motto „Wissen, quizzen und gewinnen" konnten die Besucherinnen und Besucher am Stand außerdem ihre Kenntnisse rund um den Arbeitsmarkt unter Beweis stellen, was großen Anklang fand.

Weitere Informationen zur Langen Nacht der Wissenschaften 2015 finden Sie im Internet unter:
www.nacht-der-wissenschaften.de

In eigener Sache
IAB-Forum geht online

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

der Trend zur Digitalisierung macht auch vor dem „IAB-Forum" nicht Halt. Unser Print- wird zum Online-Magazin. Wir wollen Ihnen künftig alle Beiträge in der gewohnten Qualität kostenfrei und zeitnah im Internet anbieten – auch auf mobilen Endgeräten. Ab 2016 ist ein Bezug der Zeitschrift „IAB-Forum" im Abonnement deshalb nicht mehr möglich. Es wird jedoch noch eine Printausgabe erscheinen, die Sie als Einzelexemplar unter www.iabshop.de bestellen können. Auch gedruckte Einzelhefte der vergangenen Jahrgänge können Sie – je nach Verfügbarkeit – noch im IAB-Webshop bestellen. Zudem bleiben sämtliche Ausgaben einschließlich der letzten Printausgabe 2016 weiterhin auf wbv Journals digital verfügbar.

Parallel zur letzten Printausgabe des „IAB-Forum" wird das Online-Magazin an den Start gehen. Mehr über das neue Online-Angebot des IAB erfahren Sie im nächsten – und letzten – Heft. Wir würden uns freuen, wenn Sie unserem Magazin auch künftig die Treue halten würden.

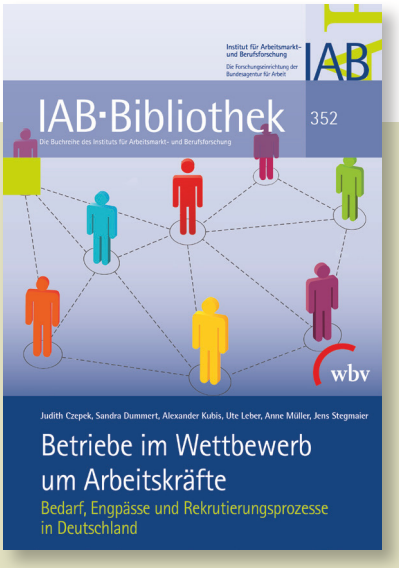
Ihre Redaktion des IAB-Forum

Impressum

Herausgeber © Dezember 2015

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg, www.iab.de ■ Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Verantwortliche Redakteure:** Dr. Andrea Kargus (v. i. S. d. P.), Dr. Martin Schludi, Katrin Schweida ■ **Redaktion:** Martina Dorsch (Personen), Elfriede Sonntag (Publikationen) ■ **Redaktionsassistenz:** Erika Popp ■ **Gestaltung und Infografiken:** psbrands GmbH, Fürth ■ **Fotos:** © Thomas Schreiber, psbrands GmbH, Fürth; Jutta Palm-Nowak (IAB): Autorenfotos und Rubriken „Personen", „Podium" und „Projekte"; Bundesagentur für Arbeit: Seite 51; Wolfram Murr (Photofabrik Nürnberg): S. 1, S. 53, S. 57; Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): S. 123; Privataufnahmen: S. 75, S. 115; www.fotolia.com © corund: S. U1; www.fotolia.com © Iakov Kalinin: S. U1; www.fotolia.com © ChristArt: S. 3; www.fotolia.com © vectorfusionart: S. 32; www.fotolia.com © morgem: S. 62; www.fotolia.com © VRD: S. 66; www.fotolia.com © Peter Atkins: S. 68; www.fotolia.com © ungermedien: S. 75; www.fotolia.com © spotmatikphoto: S. 108; www.fotolia.com © Robert Kneschke: S. 111; www.fotolia.com © drubig-photo: S. 114; www.fotolia.com © 3Dmask: S. 128; www.fotolia.com © perrmick: (Flaggen) S. 2, S. 4, S. 10, S. 12, S. 26, S. 29, S. 31, S. 39, S. 40, S. 41, S. 43; Ein Dankeschön an die Vereine: Ruderverein Nürnberg von 1880 e.V. und ASV Fürth e.V. für die Beteiligung am Shooting ■ **Technische Produktion:** psbrands GmbH, Fürth ■ **Druck:** Bonifatius GmbH, Paderborn ■ **Bezugsmöglichkeiten:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Telefon (0911) 179-9229, Telefax (0911) 179-9227 (Es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen.), E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de, Webshop: www.iabshop.de, ISSN 1861-7522

Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030



Seit 2007 erarbeitet das IAB gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung langfristige Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen für Deutschland. Ziel ist es, Fachkräfteengpässe in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten zu identifizieren. Mit dem Sammelband aus der Reihe IAB-Bibliothek liegt hierzu erstmals eine regional differenzierte Analyse vor. Da sich sowohl die demografischen als auch die ökonomischen Strukturen von Region zu Region unterscheiden, entwickeln sich auch Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in verschiedenen Berufs- und Qualifikationssegmenten je nach Region unterschiedlich. Die Autoren erörtern ihre jeweiligen methodischen Verfahren und präsentieren erste empirische Ergebnisse.

Gerd Zika und Tobias Maier (Hg.)

Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030

Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projektionen

IAB-Bibliothek 353

www.wbv.de

WIR MACHEN INHALTE SICHTBAR

W. Bertelsmann Verlag 0521 91101-0 wbv.de

wbv

IAB ▪ Forum – Ausgabe 2/2015

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstraße 20–22 ▪ 90478 Nürnberg ▪ www.iab.de