



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Ungenutzte Arbeitskräftepotenziale in Deutschland: Maßnahmen und Effekte

Christina Boll, Alexandra Kloss, Johannes Puckelwald, Jan Schneider,
Christina B. Wilke, Anne-Kathrin Will

Eine Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH (INSM)

Autorenteam:

Dr. Christina Boll (HWWI)

Alexandra Kloss (HWWI)

Johannes Puckelwald (HWWI)

Dr. Jan Schneider (Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH)

Dr. Christina B. Wilke (HWWI)

Dr. Anne-Kathrin Will (Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH)

Kontakt:

Dr. Christina Boll

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg

Tel: +49 (0)40 34 05 76 – 668 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776

boll@hwwi.org

Inhalt

1 Hintergrund, Ziele und Aufbau der Studie	8
2 Arbeitskräftepotenziale, Maßnahmen und Effekte für sieben Personengruppen	13
2.1 Mütter	13
2.1.1 Hintergrund	13
2.1.2 Handlungsempfehlungen	15
2.1.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	16
2.2 Ältere	18
2.2.1 Hintergrund	18
2.2.2 Handlungsempfehlungen	25
2.2.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	26
2.3 Verheiratete Frauen	28
2.3.1 Hintergrund	28
2.3.2 Handlungsempfehlungen	33
2.3.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	34
2.4 Personen mit Migrationshintergrund	35
2.4.1 Hintergrund	35
2.4.2 Handlungsempfehlungen	40
2.4.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	41
2.5 Akademikerinnen und Akademiker	43
2.5.1 Hintergrund	43
2.5.2 Handlungsempfehlungen	50
2.5.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	50
2.6 Junge Menschen	51
2.6.1 Hintergrund	51
2.6.2 Handlungsempfehlungen	57
2.6.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	59
2.7 Langzeiterwerbslose	60
2.7.1 Hintergrund	60
2.7.2 Handlungsempfehlungen	65
2.7.3 Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial	69
3 Quantifizierte Potenziale in der Übersicht	72
4 Zusammenfassung	75
Literatur	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands insgesamt und nach Altersgruppen	8
Abbildung 2: Altenquotienten im internationalen Vergleich 2010 und 2030	9
Abbildung 3: Geschlechterdifferenz in den Erwerbstätigenquoten nach Alter des jüngsten Kindes im Haushalt, 25 bis 59-Jährige 2011	14
Abbildung 4: Betreuungsquoten nach Altersgruppen der Kinder und wöchentlichem Betreuungsumfang in Stunden, Anteile an der gleichaltrigen Bevölkerung, 2010	15
Abbildung 5: Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters für Altersrenten	19
Abbildung 6: Entwicklung der relativen Anteile der Zugangsalter an allen Rentenzugängen eines Jahres	20
Abbildung 7: Erwerbstätigenquoten Älterer nach Alter und Geschlecht 2005, 2007, 2009 und 2011	22
Abbildung 8: Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen im europäischen Vergleich 2011	23
Abbildung 9: Unterbeschäftigung im engeren Sinne, 50- bis 64-Jährige 2008, 2009, 2010, 2011	24
Abbildung 10: Erwerbsstatus 15- bis 74-Jähriger mit und ohne Migrationshintergrund nach Geschlecht und Zuwanderergeneration 2010	36
Abbildung 11: Stille Reserve nach Zuwanderergeneration 2010	37
Abbildung 12: 15- bis 74-Jährige nach Erwerbsstatus, Qualifikation und Migrationshintergrund 2010	40
Abbildung 13: Erwerbsstatus 15- 74-Jähriger nach Geschlecht und Bildungsniveau 2010	44
Abbildung 14: Erwerbsquoten 25-74-Jähriger mit hoher Bildung in europäischen Ländern 2011, nach Geschlecht	46
Abbildung 15: Private und fiskalische Rendite eines Hochschulstudiums in europäischen Ländern und Partizipationswahrscheinlichkeit bei niedriger Elternbildung 2008	48
Abbildung 16: Motivation 15-24-Jähriger für Nichtverfügbarkeit für einen Job (Stille Reserve A)	56
Abbildung 17: Motivation 15-24-Jähriger für Nichtsuche nach einem Job (Stille Reserve B)	56

Abbildung 18: Entwicklung von Erwerbslosigkeit (ILO) und Arbeitslosigkeit (BA) in Deutschland	61
Abbildung 19: Langzeiterwerbslose 2011: Rückgang und Übergänge in den Arbeitsmarkt	70
Abbildung 20: Aktivierbare Arbeitskräftepotenziale nach Personengruppen	72

Tabellenverzeichnis

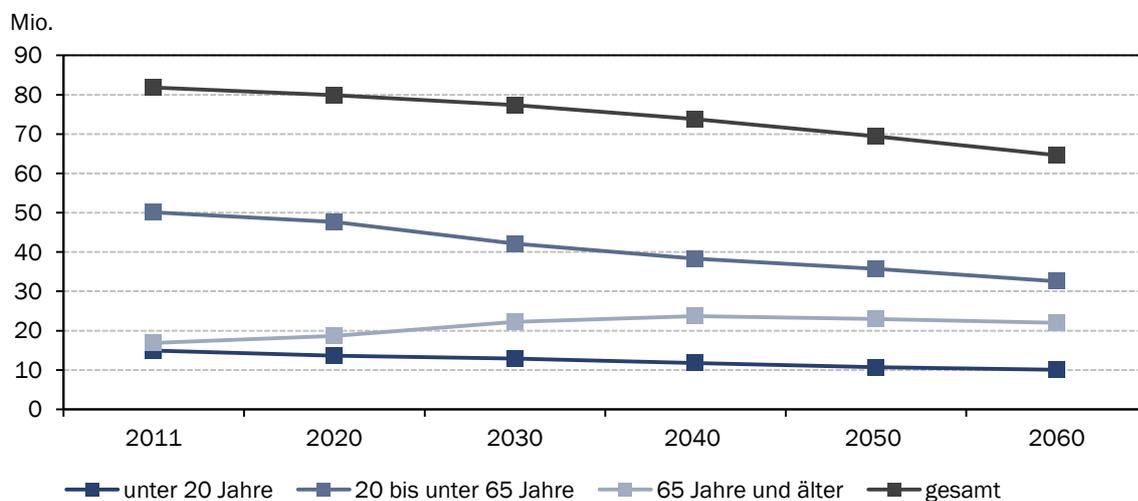
Tabelle 1: Stille Reserve und ungenutztes Arbeitskräftepotenzial im Labour Force Konzept	10
Tabelle 2: Hauptgründe, wegen der Kinderbetreuung nicht zu arbeiten oder Teilzeit zu arbeiten, 15 bis 64-jährige Frauen in Deutschland mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren im Haushalt 2010	17
Tabelle 3: Erwerbsquoten Älterer in den Jahren 2005 und 2010	21
Tabelle 4: Erwerbsquoten im Alter 25-59 Jahre nach Geschlecht, Familien- oder Lebensformentyp 2010	29
Tabelle 5: Gründe für Nichtverfügbarkeit und Nichtsuche in der Stillen Reserve 2010	38
Tabelle 6: Übersicht der Arbeitskräftepotenziale	74

1 | Hintergrund, Ziele und Aufbau der Studie

Die deutsche Bevölkerung schrumpft. Nach der aktuellen Prognose wird die Bevölkerungszahl von 81,844 Millionen Menschen (2011) bis zum Jahr 2060 auf 64,651 Millionen Menschen zurückgehen.¹ Zudem wird die deutsche Bevölkerung immer älter. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und dem Übergang der geburtenstarken Jahrgänge (Babyboomer) in das Rentenalter wird die Zahl der Personen ab einem Alter von 65 Jahren in den nächsten Jahrzehnten bis etwa zum Jahr 2040 zunehmen, während die Zahl der unter 20-Jährigen kontinuierlich abnimmt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Bevölkerungsentwicklung Deutschlands insgesamt und nach Altersgruppen



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013); Statistisches Bundesamt (2010); HWWI.

Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Altersstruktur: Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren an der Bevölkerung wird sich von 20,6 % im Jahr 2011 auf 28,8 % im Jahr 2030 und auf 34,0 % im Jahr 2060 erhöhen. Ein wichtiger Indikator in diesem Zusammenhang ist der Altenquotient. Dieser beschreibt die Zahl der Personen ab 65 Jahre in der Bevölkerung pro 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren. Für das Jahr 2010 zeigt der Altenquotient für Deutschland einen Wert von 34,0 Personen an. Er wird weiter steigen und im Jahr 2030 bereits 51,0 betragen. Während also heutzutage im Durchschnitt auf eine ältere Person etwa drei jüngere kommen, wird das Verhältnis im Jahr 2030 1:2 sein.

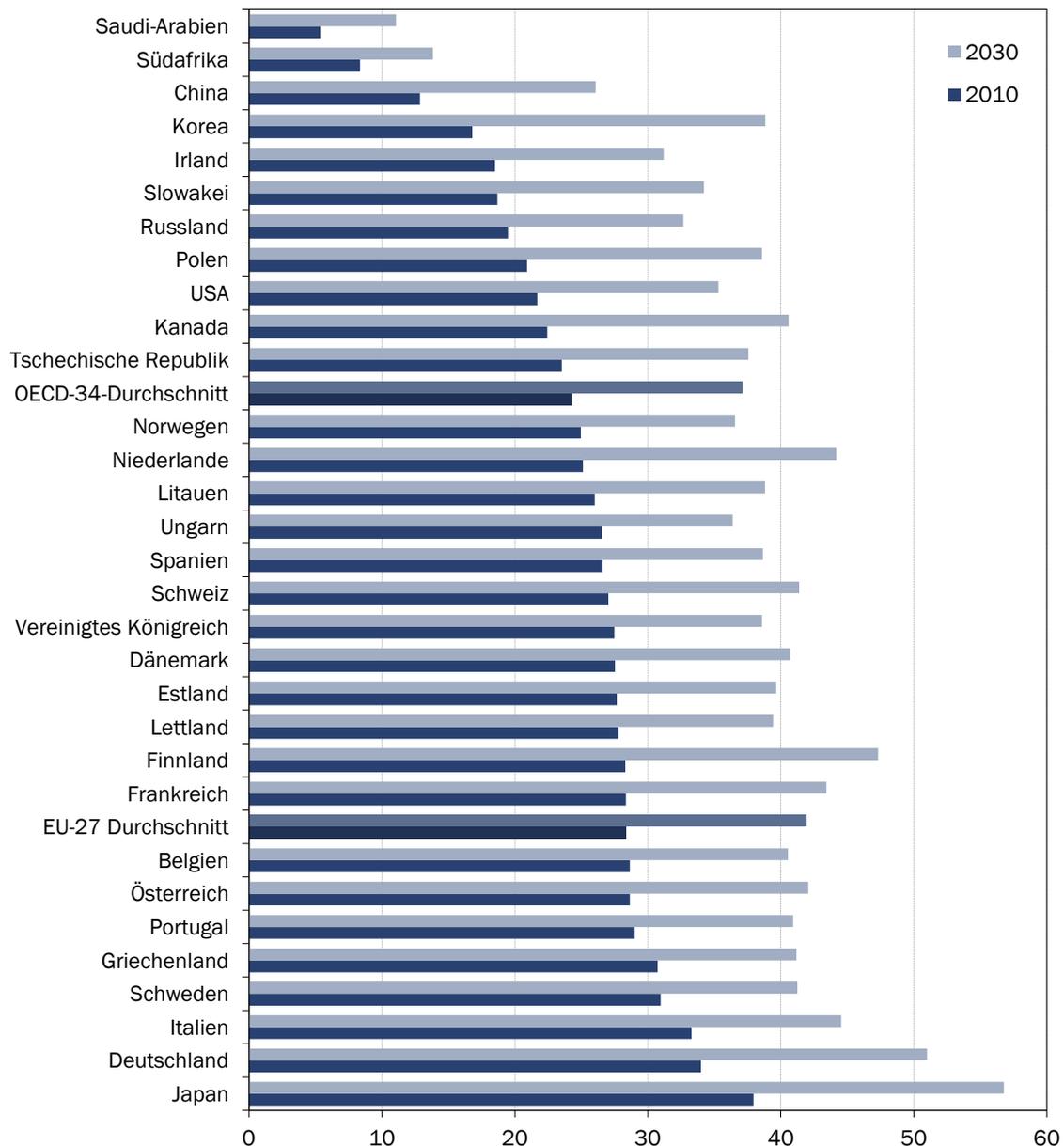
Wie folgende Abbildung 2 zeigt, weist Deutschland im internationalen Vergleich ausgewählter Industriestaaten sowohl im Jahr 2010 als auch voraussichtlich im Jahr 2030 den zweithöchsten Altenquotienten auf. Nur Japan übertrifft Deutschland in bei-

¹ Die folgenden Zahlen beziehen sich auf die Untergrenze der mittleren Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1-W1) der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1-W1).

den Jahren. Erwerbsfähige Menschen in Deutschland müssen demnach vergleichsweise viele ältere Personen versorgen, und der Belastungsunterschied zu anderen Ländern wird tendenziell sogar noch zunehmen.

Abbildung 2

Altenquotienten im internationalen Vergleich 2010 und 2030



Quellen: Eurostat 2012; OECD 2011; HWWI.

Im Kontext dieser Entwicklung schärft sich zunehmend die Sensibilität von Unternehmen und Politik für das Problem begehrter Arbeits- und Fachkräfte. Es steht nicht mehr länger nur die *Arbeitsnachfrageseite* mit der Frage, wie genügend Jobs geschaffen

werden können, im Vordergrund. Hinzu tritt zunehmend das Bewusstsein über Knappheiten auf der *Arbeitsangebotsseite*: Angesichts alternder Bevölkerungen und zugleich steigender Qualifikationsanforderungen in globalisierten Märkten stellt sich die Frage, wer die Jobs machen soll.

Auf der europäischen Ebene sind die Quantifizierung von Arbeitskräftepotenzialen und die Identifizierung von Maßnahmen, die Menschen mit Erwerbswunsch helfen, in Beschäftigung zu kommen, Teil der Strategie „Europe 2020“ der Europäischen Kommission. Diesem Ziel Rechnung tragend, wurde im Jahr 2011 innerhalb des Europäischen Statistischen Systems eine so genannte erweiterte Potenzialrechnung entwickelt, die an den Rahmen des Labour Force-Konzeptes der ILO angepasst ist.

Es geht dabei – ganz in der Logik der Angebotsorientierung – darum, Menschen im erwerbsfähigen Alter (15-74 Jahre) bezüglich ihrer Nähe zum Arbeitsmarkt einzuordnen. Die größte Nähe zum Arbeitsmarkt weisen selbstredend die Erwerbstätigen auf. Deren Arbeitskraft wird bereits genutzt, dennoch zählen sie in Teilen zum Arbeitskräftepotenzial (siehe unten). Zu den Arbeitsanbietern (Erwerbspersonen) zählen auch die Erwerbslosen, die zwar ohne Job, aber sowohl auf der Suche nach einem solchen als auch kurzfristig verfügbar sind. Von den Erwerbspersonen abzugrenzen sind hingegen die Nichterwerbspersonen. Diese Menschen bieten ihre Arbeitskraft aktuell nicht am Arbeitsmarkt an. Unter ihnen gibt es jedoch wiederum näher und weiter vom Arbeitsmarkt entfernte Personengruppen. So zählen Menschen, die zwar ohne Job, aber zumindest entweder suchend oder kurzfristig verfügbar sind, zur so genannten Stillen Reserve. Hingegen weisen sonstige Nichterwerbspersonen die denkbar größte Entfernung zum Arbeitsmarkt auf. Ihre Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt ist eine bewusste Entscheidung unter gegebenen Rahmenbedingungen.

Nach dem Labour Force Konzept besteht das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial aus drei Komponenten: Den Personen in der Stillen Reserve, den Erwerbslosen sowie jener Untergruppe der Erwerbstätigen, die einen Aufstockungswunsch ihrer Arbeitsstunden haben (unterbeschäftigte Erwerbstätige). Nachfolgende Tabelle 1 stellt die Systematik des Labour Force-Konzeptes dar (Rengers 2012):

Tabelle 1:

Stille Reserve und ungenutztes Arbeitskräftepotenzial im Labour Force Konzept

Erwerbspersonen			Nichterwerbspersonen		
Erwerbstätige		Erwerbslose	Stille Reserve		Sonstige
Unterbeschäftigte			Kategorie A	Kategorie B	
Teilzeit	Vollzeit		Arbeitssuchend, nicht verfügbar	Verfügbar, nicht suchend	
Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial					

Quellen: Rengers (2012).

Im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung (AKE) der Europäischen Union, die in den Mikrozensus integriert ist, wird das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial für Deutschland fortlaufend erhoben. So betrug es im Jahr 2010 8,4 Millionen Menschen (Rengers 2012), im Jahr 2011 waren es noch 7,4 Millionen (Statistisches Bundesamt 2012).

Die vorliegende Studie knüpft an diese Zahlen an. Sie hat **drei Ziele**: Erstens, die wesentlichen Personengruppen zu identifizieren, die dieses Potenzial stellen, zweitens, Maßnahmen zu benennen, die helfen können, die Potenziale zu heben, und drittens, den jeweiligen Mengeneffekt zu umreißen.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass auch *Teile der sonstigen Nichterwerbspersonen* durch die in dieser Studie vorgeschlagenen Maßnahmen für den Arbeitsmarkt aktiviert werden könnten und schließen demnach diese Personengruppe *nicht* von der Potenzialberechnung aus.

Um einen Gesamteffekt des aktivierbaren Arbeitskräftepotenzials zu berechnen, müssen die durch die einzelnen Maßnahmen adressierten Personengruppen möglichst überschneidungsfrei sein. Dafür benötigt wird eine Datengrundlage, die möglichst tief gegliederte Informationen bereitstellt, anhand derer die Personengruppen unterschieden werden können. Die veröffentlichten Ergebnisse zur AKE 2010 erfüllen diese Anforderung (Rengers 2012). Sie bieten eine Vielzahl sozio-demografischer Merkmale von Personen mit unterschiedlichen Erwerbsstatus und stellen die aktuellste Erhebung in dieser Gliederungstiefe dar. Überschneidungsfreiheit wird gewährleistet, indem in den Fällen, wo anzunehmen ist, dass ein und dieselbe Person von mehreren der angesprochenen Maßnahmen zugleich betroffen sein könnte, diese Person(engruppe) nur einer Maßnahme zugeordnet und bei der Wirkungsanalyse der übrigen Maßnahmen ausgeblendet wird. Personengruppen werden dabei nach Geschlecht, Altersgruppen und teilweise auch nach Bildungsstand und Familientyp unterschieden.

Die Studie setzt an folgenden **sieben Personengruppen** an, bei denen aus unserer Sicht *sowohl nennenswerte Arbeitskräftepotenziale als auch strukturelle Beschäftigungshemmnisse* bestehen: Mütter, verheiratete Frauen, ältere Menschen, Personen mit Migrationshintergrund, Akademiker/innen, junge Menschen und Langzeiterwerbslose.

Jeder dieser sieben Personengruppen ist ein eigener Abschnitt gewidmet. Innerhalb der Abschnitte wird jeweils wie folgt vorgegangen: Zunächst wird der Hintergrund erläutert, warum diese Personengruppe zum Arbeitskräftepotenzial zu zählen ist. Anschließend werden Maßnahmen aufgezeigt, die zur Mobilisierung (von Teilen) des Potenzials geeignet sind. Drittens wird der damit verbundene Mengeneffekt beziffert. Ein **Textkasten** am Ende eines jeden Abschnitts fasst die wesentlichen Maßnahmen und Zahlen zusammen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: In nachfolgendem Kapitel 2 werden die genannten sieben Personengruppen mit Hintergrund, Handlungsempfehlungen und aktivier-

barem Arbeitskräftepotenzial dargestellt. Kapitel 3 fasst diese Zahlen in einem Gesamtüberblick zusammen und Kapitel 4 schließt mit den wesentlichen Ergebnissen dieser Studie.

2 | Arbeitskräftepotenziale, Maßnahmen und Effekte für sieben Personengruppen

2.1 | Mütter

2.1.1 | Hintergrund

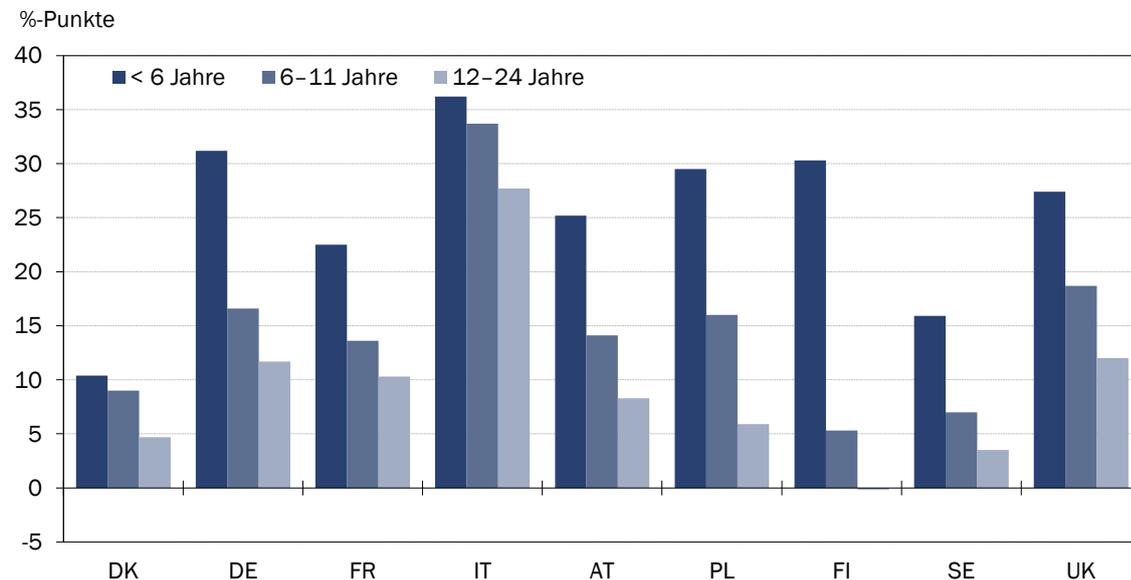
Das Erwerbsverhalten von Frauen in Deutschland wird maßgeblich durch die Anwesenheit von Kindern geprägt. Dies zeigt der Blick auf die Zahlen des Mikrozensus 2010 für Personen mittleren Alters von 25 bis 59 Jahren (Rengers 2012). Während 79,1 % der kinderlosen Frauen dieser Altersgruppe im Jahr 2010 erwerbstätig waren, beträgt die Erwerbstätigenquote für Frauen mit einem jüngsten Kind unter drei Jahren nur 48,4 %. Zwar steigt die Quote mit dem Alter des Kindes an. Sie liegt aber selbst dann wenn das Kind zehn Jahre oder älter ist, mit 77,5 % noch immer unter jener kinderloser Frauen. Die geringe Arbeitsmarktnähe von Müttern kleiner Kinder in Deutschland drückt sich weiterhin darin aus, dass sich nichterwerbstätige Frauen nur zu geringen Teilen unter den Erwerbslosen oder in der Stillen Reserve befinden. Unter Müttern von Kindern unter drei Jahren sind dies beispielsweise nur je 2,8 %, während 46,1 % dieser Mütter den sonstigen Nichterwerbspersonen zuzurechnen sind. Damit sind fast genauso viele Mütter von Kleinkindern weder auf der Suche nach einem Job noch für einen solchen kurzfristig verfügbar wie Mütter erwerbstätig sind. Auch wenn das jüngste Kind bereits zehn Jahre oder älter ist, befindet sich noch jede siebte Mutter (15,9 %) in dieser vom Arbeitsmarkt denkbar weit entfernten Gruppe. Diese Mütter signalisieren durch ihre Nichtsuche und Nichtverfügbarkeit, dass ihre Nichterwerbstätigkeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine bewusste Entscheidung ist.

Im Jahr 2010 zählten insgesamt 2.600.000 Frauen im Alter von 25-59 Jahren mit mindestens einem ledigen Kind im Haushalt zu den Nichterwerbspersonen.

Abbildung 3 zeigt für verschiedene europäische Länder den Abstand der Erwerbstätigenquoten von Müttern und Vätern im mittleren Alter von 25 bis 59 Jahren. Ein positiver Wert zeigt an, dass Männer im betreffenden Land eine höhere Erwerbstätigenquote haben als Frauen, ein negativer, dass es sich umgekehrt verhält. In Deutschland liegt der Anteil erwerbstätiger Mütter von Vorschulkindern um 31,2 Prozentpunkte niedriger als jener der betreffenden Väter. In dieser Länderauswahl ist die Spezialisierung der Partner mit Kindern im Vorschulalter nur in Italien noch stärker ausgeprägt. Zwar nähert sich die Erwerbstätigkeit der Geschlechter an, wenn die Kinder älter werden, jedoch liegen in Deutschland auch Mütter von Schulkindern gegenüber Vätern stärker zurück als in den meisten anderen Ländern.

Abbildung 3

Geschlechterdifferenz in den Erwerbstätigenquoten nach Alter des jüngsten Kindes im Haushalt, 25- bis 59-Jährige 2011



12-24-jährige Kinder: Nur Kinder, die zu anderen Haushaltsmitgliedern in einem sozialen und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnis stehen.
Positive Geschlechterdifferenz: Männliche Erwerbstätigenquote höher als weibliche.

Quellen: Eurostat (2012); HWWI.

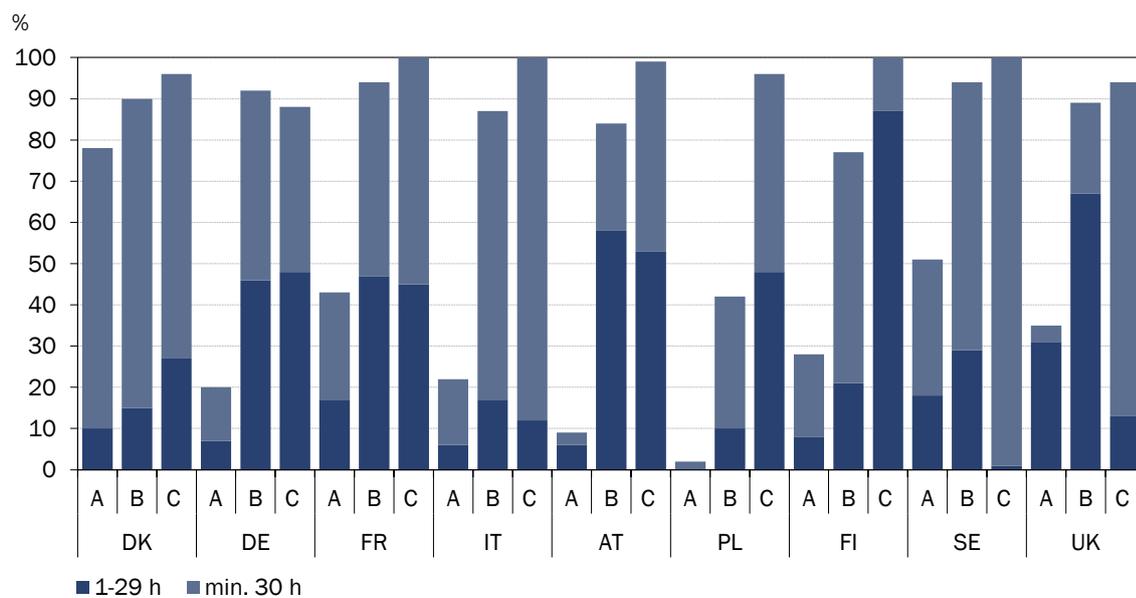
Zahlreiche Studien belegen, dass das Betreuungsangebot für die Frauenerwerbstätigkeit eine große Rolle spielt. Ein Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur zeitigt positive Arbeitsangebotseffekte, wenn in der Quantität gewisse Schwellenwerte erreicht werden, die Qualität als zufriedenstellend erachtet wird, die Gebühren nicht als zu hoch empfunden werden und auch die sonstigen Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit von Müttern förderlich sind (Reich 2013, Moschion 2009, Wrohlich 2007, Del Boca et al. 2006, Büchel und Spieß 2002, Fenge und Ochel 2001, Hank und Kreyenfeld 2000). Hierbei spielen vor allem regional vorherrschende geschlechtsspezifische Rollenbilder eine wichtige Funktion. Die Wirkung von Gebührensenkungen im Kita-Bereich ist insgesamt (über alle Einkommensgruppen hinweg) allerdings eher begrenzt. Wrohlich (2006) zeigt für Deutschland, dass dort, wo das Angebot an Kita-Plätzen rationiert ist (die Nachfrage also das Angebot übersteigt), die Ausweitung des Angebots einen größeren positiven Effekt auf die Müttererwerbstätigkeit hat als eine Senkung der Kosten für die Plätze. Dieser Befund wird durch eine internationale Studie von Gong et al. (2010) bestätigt. Weitergehend, hat eine Reduktion der Kita-Kosten in Deutschland sogar einen noch geringeren Effekt auf die Müttererwerbstätigkeit als in den USA, Kanada oder dem Vereinigten Königreich (Wrohlich 2004).

Abbildung 4 zeigt die institutionelle Betreuungssituation von Kindern in Deutschland im europäischen Vergleich. In Deutschland sind vor allem die Zahl der Plätze für unter 3-jährige Kinder sowie die wöchentliche Stundenzahl betreuter Kinder jeder Altersgruppe, beispielsweise im Vergleich zu den skandinavischen Ländern, niedrig.

Aber auch die Ganztagsbetreuung von Schulkindern ist schwächer ausgeprägt als in den meisten Vergleichsländern. Wenn Schulkinder an Schultagen weniger als sechs Stunden betreut werden (dies entspricht einer wöchentlichen Betreuungszeit von unter 30 Stunden), ist der Spielraum von Müttern zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit begrenzt, insbesondere, wenn noch Pendelzeiten hinzukommen. Dies erklärt die vergleichsweise hohe Arbeitsmarktzurückhaltung von deutschen Müttern auch bei Schulkindern, wie sie in Abb. 3 weiter oben dargestellt wurde. Dabei ist Ganztags nicht gleich Ganztags. Zwar hat sich beispielsweise der Anteil der Schüler/innen in Grundschulen mit Ganztagsbetreuung zwischen 2006 und 2010 auf 22,8 % verdoppelt, allerdings überwiegt hierbei der offene Ganztagsbetrieb (BMAS 2013: XVII). Eine umfangreiche Erwerbstätigkeit von Müttern erfordert aber eine sowohl dauerhafte als auch lückenlose und verlässliche Betreuung von Schulkindern in zufriedenstellender pädagogischer Qualität.

Abbildung 4

Betreuungsquoten nach Altersgruppen der Kinder und wöchentlichem Betreuungsumfang in Stunden, Anteile an der gleichaltrigen Bevölkerung 2010



A: <3 Jahre; B: 3 Jahre bis gesetzliches Schuleintrittsalter ; C: gesetzliches Schuleintrittsalter bis 12 Jahre.

Quellen: Eurostat (2012); HWWI.

2.1.2 | Handlungsempfehlungen

Die Zahlen verdeutlichen, dass ein *fortgesetzter Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes im Krippen-, Kita- und Hortbereich, ganztags, flächendeckend, verlässlich und auch in den Schulferien* notwendig ist. Ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot setzt Signale an Frauen, die schon Mütter sind, und solche die es werden wollen, das Signal,

dass Familie und Beruf in Deutschland vereinbar sind. Davon sind, wie die empirische Literatur zeigt, nicht nur Arbeitsangebots- sondern auch Fertilitätseffekte zu erwarten.

Von einer flächendeckenden Ausweitung des Betreuungsangebots auf Ganzttag würde nicht nur das Arbeitsangebot unter Müttern in Köpfen profitieren. Büchel und Spieß (2002) können auf Basis deutscher Daten zeigen, dass bei Müttern, deren jüngstes Kind bereits zur Schule geht, die Ganztagsbetreuung in Kombination mit einer Vollzeitbeschäftigung auch zu signifikant höheren Stundenlöhnen führt. Ein besser ausgeschöpftes Arbeitsmarktpotenzial unter Müttern ist demzufolge über eine höhere Produktivität auch mit höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen verbunden. Darüber hinaus würde ein zusätzliches Arbeitsangebot von Müttern weitere Beschäftigungseffekte generieren, weil auch die Nachfrage nach Erzieher/innen und Lehrer/innen sowie nach haushaltsnahen Dienstleistungen steigen würde (Büchel und Spieß 2002: 67).

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern gibt Deutschland relativ wenig Geld für die Kinderbetreuung aus. Im Jahr 2009 entsprachen die Ausgaben Deutschlands für die Betreuung von Vorschulkindern 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsproduktes. Der Anteil lag damit weit unter dem OECD-Durchschnitt von 33 Ländern. In Dänemark und Schweden war die Quote fast dreimal so hoch (BMAS 2013). Obwohl der Anteil der Realleistungen am Finanzvolumen der familienbezogenen Leistungen von 17,8 % im Jahr 2006 auf 21,8 % im Jahr 2010 gestiegen ist (BMFSFJ 2012), beanspruchen die steuerlichen Leistungen und Maßnahmen noch immer den größten Anteil an diesem Budget mit zuletzt 36,4 % im Jahr 2010. Der deutsche Staat präsentiert sich in dieser Perspektive noch immer eher als Fürsorge- denn als aktivierender Wohlfahrtsstaat (Dingeldey 2011). Es besteht daher unverändert ein Aufhol- und Umschichtungsbedarf von Geldleistungen hin zu Infrastrukturmaßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen und Eltern helfen, durch eigene Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften.

2.1.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Einsichten über den Umfang von Arbeitskräftepotenzialen unter Müttern liefert eine Sonderauswertung der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union aus dem Jahr 2010. Hier wurden die Hauptgründe für eine Nichterwerbstätigkeit bzw. für eine reduzierte Erwerbstätigkeit in Teilzeit unter Müttern erhoben. 134.900 deutsche Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren im Haushalt geben an, wegen eines fehlenden Kinderbetreuungsangebots nicht zu arbeiten (vgl. Tabelle 2). Weitere 162.600 bzw. 240.000 Frauen arbeiten nicht, weil ihnen das Betreuungsangebot zu teuer erscheint, bzw. aus weiteren, mit einem unzureichenden Angebot verbundenen Gründen. In der Summe nannten damit im Jahr 2010 in

Deutschland 538.200 Frauen im Alter von 15-64 Jahren unzureichende Kinderbetreuung als Hauptgrund dafür, nicht erwerbstätig zu sein.

Ein noch höheres Arbeitskräftepotenzial birgt der reduzierte Erwerbsumfang unter Müttern. In der oben genannten Arbeitskräfteerhebung gaben 155.700 der Frauen ein fehlendes und weitere 185.000 Frauen ein zu teures Betreuungsangebot als Hauptgrund für ihre eingeschränkte Erwerbstätigkeit in Teilzeit an. Darüber hinaus nannten 302.500 Mütter sonstige Gründe im Zusammenhang mit einem unzureichenden Kinderbetreuungsangebot als Hauptmotivation für Teilzeit. In der Summe arbeiteten demnach in Deutschland im Jahr 2010 643.200 Mütter vorrangig wegen unzureichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Teilzeit.

Tabelle 2:

Hauptgründe, wegen der Kinderbetreuung nicht zu arbeiten oder Teilzeit zu arbeiten, 15 bis 64-jährige Frauen in Deutschland mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren im Haushalt 2010

Hauptgründe	Keine Arbeit	Teilzeitarbeit
		Tsd. Personen
Kinderbetreuungsdienste werden nicht angeboten	134,9	155,7
Kinderbetreuungsdienste sind zu teuer	162,6	185,0
Anderer Grund, bedingt durch das Fehlen geeigneter Kinderbetreuungsdienste	240,7	302,5
Summe	538,2	643,2

Quellen: Eurostat (2013); HWWI.

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit unter in der Haupttätigkeit teilzeiterwerbstätigen Frauen betrug 2010 18,6 Stunden und war damit eine der niedrigsten im europäischen Vergleich. Vollzeiterwerbstätige Frauen waren im Durchschnitt 40,5 Stunden erwerbstätig, also mehr als doppelt so viele Stunden pro Woche. Unter Zugrundelegung dieser Informationen entspricht das nicht realisierte Arbeitsvolumen wegen unzureichender Kinderbetreuung 316.041 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Zusammen mit dem Potenzial der inaktiven Mütter ergibt sich hieraus eine Summe von 854.241 Personen.

Basierend auf den Zahlen der Arbeitskräfteerhebung von 2010, könnten demnach durch ein die Erwerbswünsche der Mütter erfüllendes Betreuungs- und Schulangebot ein zusätzliches Arbeitsangebot von rund 850.000 Personen aktiviert werden. Die 538.200 Frauen unter ihnen, die bisher nicht erwerbstätig waren, stellen ein Fünftel (20,7 %) der Mütter, die 2010 unter den Nichterwerbspersonen waren (siehe oben).

Kasten 1

Mütter

- Anzahl 25- bis 59-jähriger Mütter unter Nichterwerbspersonen 2010: 2.600.000 Personen
- Maßnahmen: Ausbau der Ganztagsbetreuung von Vorschulkindern und der Ganztagschulen
- Hierdurch aktivierbares Arbeitskräftepotenzial (bisher nicht erwerbstätige sowie unterbeschäftigt erwerbstätige Mütter): Rund 850.000 Personen
- Anteil des unter Nichterwerbspersonen aktivierbaren Potenzials in Höhe von 538.200 am Bestand 2010: 20,7 %

2.2 | Ältere

2.2.1 | Hintergrund

Der demografische Wandel führt dazu, dass es immer mehr ältere und immer weniger jüngere Menschen geben wird. In welchem Ausmaß sich diese Entwicklung auf den Arbeitsmarkt überträgt, hängt davon ab, inwiefern es uns gelingt, zusätzliche Arbeitskräftepotenziale künftig besser auszuschöpfen. Neben einem früheren Arbeitsmarkteintritt der Jüngeren und einer aktiveren Partizipation der Frauen bedeutet dies für die Gruppe der Älteren, dass sie den Arbeitsmarkt zunehmend später als bisherige Rentnerkohorten verlassen werden können.

Das Erwerbsverhalten der Älteren in Deutschland ist geprägt durch die Rentenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. An erster Stelle sind hier das gesetzliche Renteneintrittsalter und die finanziellen Anreize zur Frühverrentung zu nennen. In Deutschland gibt es eine Regelaltersgrenze, die bis zum Jahr 2011 bei 65 Jahren lag und seit dem Jahr 2012 schrittweise bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahre angehoben wird. Für das Jahr 2013 beträgt die Regelaltersgrenze 65 Jahre und 2 Monate. Ein früherer Renteneintritt in die Altersrente² ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und mit dauerhaften Abschlägen auf die Rentenzahlung verbunden.³ Dennoch werden diese Frühverrentungsmöglichkeiten nach wie vor häufig in Anspruch genommen. So lag das tatsächliche durchschnittliche Rentenzugangsalter im Jahr 2011 mit 63,5 Jahren andert-halb Jahre unterhalb der Regelaltersgrenze. Dabei gingen Frauen mit durchschnittlich 63,24 Jahren nochmals deutlich früher in Rente als Männer (63,78 Jahre).⁴

² Von den Altersrenten zu unterscheiden sind die Erwerbsminderungsrenten, die bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen bezogen werden können. Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf die Betrachtung der Altersrenten.

³ Eine ausführliche Darstellung der rentenrechtlichen Regelungen zur Altersgrenze und zu den Frühverrentungsmöglichkeiten findet sich in Bucher-Koenen und Wilke (2009).

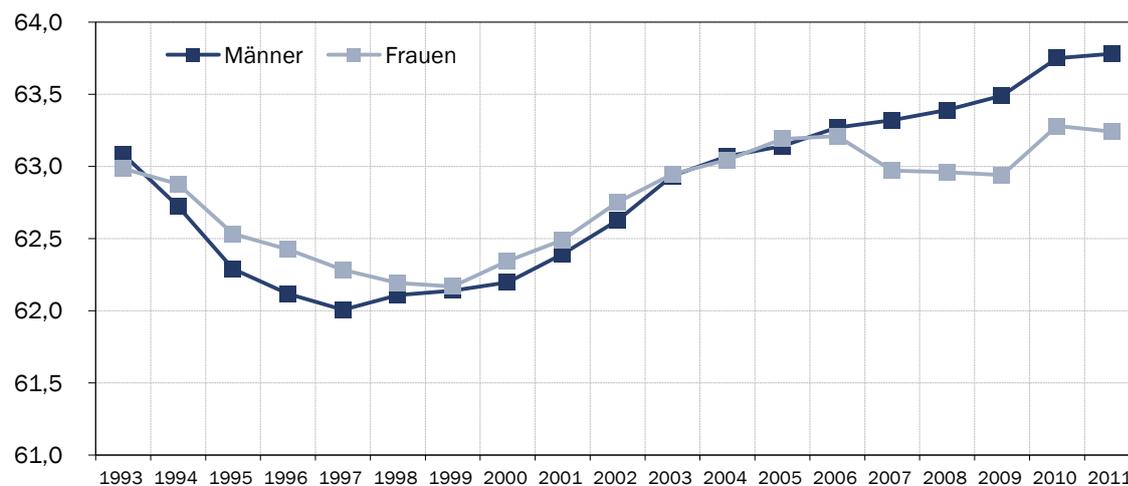
⁴ Deutsche Rentenversicherung (2012): Rentenversicherung in Zeitreihen 2012, S. 140, Werte für das Jahr 2011 und für Gesamtdeutschland.

Betrachtet man die Entwicklung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters im Zeitverlauf (Abbildung 5) so zeigt sich, dass dieses nach einem Rückgang in der ersten Hälfte der 90er Jahre seit dem Ende der 90er Jahre zumindest für die Männer wieder kontinuierlich gestiegen ist. Bei den Frauen lässt sich zwischen 2006 und 2009 temporär ein erneuter Rückgang verzeichnen.

Hinter dieser Entwicklung stehen entsprechende Änderungen im Rentenrecht. Mit Beginn der 90er Jahre wurden die zahlreichen Möglichkeiten eines vorzeitigen Rentenbezugs im Rahmen der generösen Frühverrentungspolitik der 70er und 80er Jahre wieder deutlich eingeschränkt. So wurden bspw. die Altersgrenzen für vorgezogene Altersrenten schrittweise von 60 auf 62 bzw. 63 Jahre angehoben und die Sonderregelungen für die Gruppe der Frauen und Arbeitslosen komplett abgeschafft. Zusätzlich wurden Rentenabschläge eingeführt, die die Höhe der Rente bei einem vorgezogenen Rentenbeginn dauerhaft mindern und damit einen frühen Rentenbeginn finanziell erschweren. Außerdem wurde die bereits angeführte Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre beschlossen.

Abbildung 5

Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters für Altersrenten in Deutschland

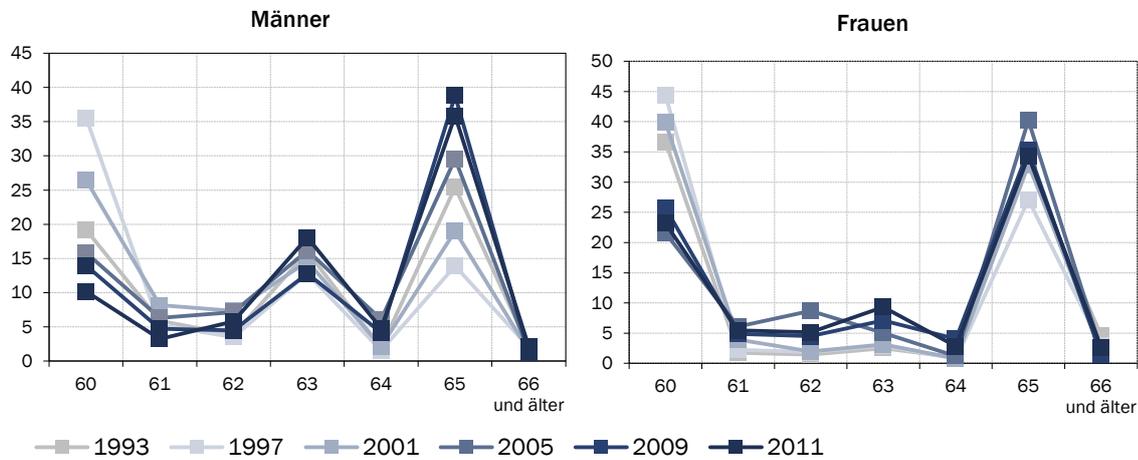


Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2012); HWWI.

Entsprechend lässt sich für die vergangene Dekade eine Verschiebung des Renteneintritts vom bisher frühestmöglichen Alter 60 auf spätere Alter beobachten (Abbildung 6). Während im Jahr 2001 noch 40 % der Frauen und über ein Viertel der Männer mit 60 Jahren in Rente gingen, waren es im Jahr 2011 weniger als ein Viertel der Frauen und gerade einmal zehn Prozent der Männer.

Abbildung 6

Entwicklung der relativen Anteile der Zugangsalter an allen Rentenzugängen eines Jahres in Deutschland



Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2012); HWWI.

Aufgrund des Perspektivenwechsels in der Rentenpolitik ist somit in den vergangenen Jahren ein Trend zu einem späteren Renteneintritt zu beobachten. Die Frage ist, inwieweit sich dieser Trend auch im Erwerbsverhalten der Älteren widerspiegelt. Denn entscheidend für die Arbeitsmarktentwicklung ist nicht der Zeitpunkt des Renteneintritts, sondern der Zeitpunkt des Austritts der Erwerbspersonen aus dem Arbeitsmarkt. Beide Zeitpunkte müssen nicht notwendigerweise übereinstimmen. So können auf der einen Seite auch Nichterwerbspersonen wie bspw. Hausfrauen mit Kindererziehungszeiten eine Altersrente beantragen. Auf der anderen Seite können sich aus dem Arbeitsmarkt ausscheidende Erwerbspersonen dazu entscheiden, ihre Altersrente erst später zu beantragen, um bspw. hohe Abschläge zu vermeiden.

Tabelle 3 differenziert für die Jahre 2005 und 2010 die Erwerbsquoten der Älteren in drei Altersgruppen: (1) die ruhestandsnahe Altersgruppe der 60-64-Jährigen, die die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht hat, (2) die Gruppe der 65-69-Jährigen, die die Regelaltersgrenze gerade erreicht bzw. um bis zu vier Jahre überschritten hat und (3) die Gruppe der 70-74-Jährigen, die weit über die Regelaltersgrenze hinaus am Arbeitsmarkt aktiv sein möchte.

Tabelle 3

Erwerbsquoten Älterer in den Jahren 2005 und 2010

Geschlecht	Altersgruppe	Erwerbspersonen		Erwerbsquote		Erwerbspersonen		Erwerbsquote	
		Bevölkerung	Erwerbspersonen	Erwerbsquote	Bevölkerung	Erwerbspersonen	Erwerbsquote		
		2005	2005	2005	2010	2010	2010		
		Tsd.	Tsd.	%	Tsd.	Tsd.	%		
Frauen	60-64	2.537	582	22,9	2.295	814	35,5		
Männer		2.450	994	40,6	2.219	1.192	53,7		
Gesamt		4.987	1.576	31,6	4.515	2.006	44,4		
Frauen	65-69	2.848	137	4,8	2.464	162	6,6		
Männer		2.612	221	8,5	2.254	245	10,9		
Gesamt		5.460	358	6,6	4.718	407	8,6		
Frauen	70-74	2.053	35	1,7	2.641	65	2,4		
Männer		1.722	74	4,3	2.289	115	5,0		
Gesamt		3.775	109	2,9	4.930	180	3,6		

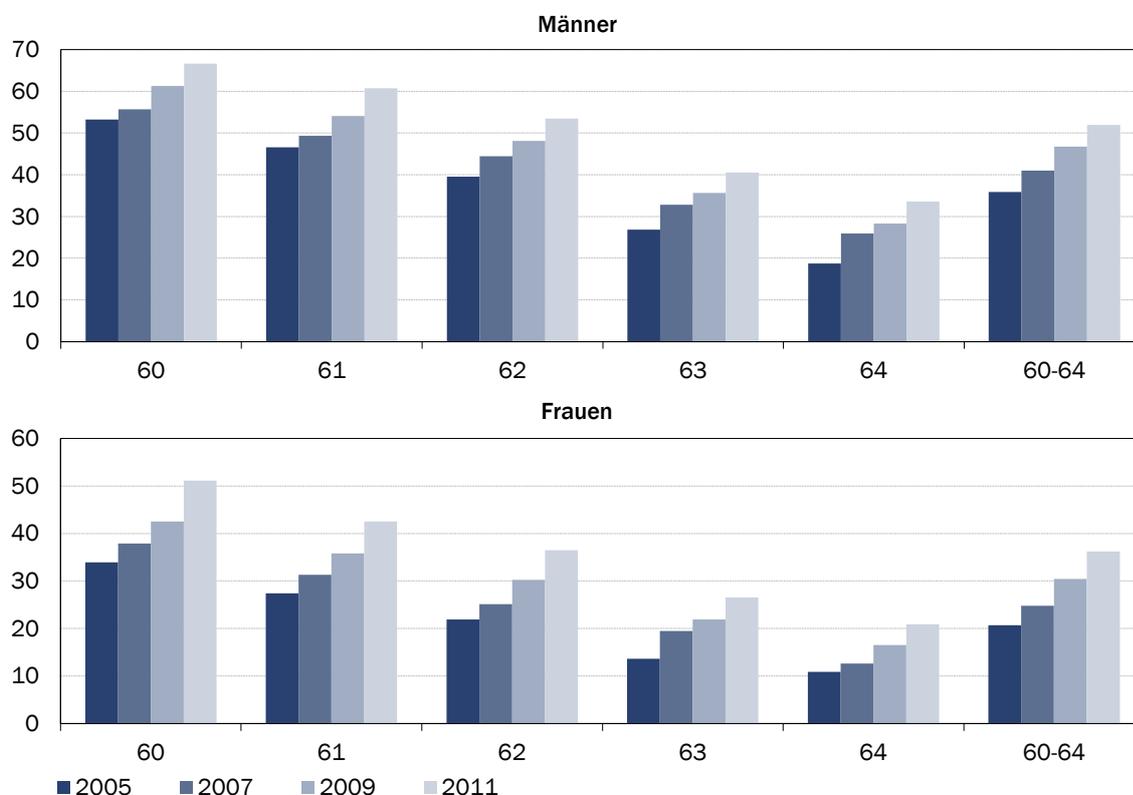
Quellen: Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 und 2010; HWWI.

Es zeigt sich, dass in der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen im Jahr 2010 noch 44 % der Bevölkerung zu den Erwerbspersonen zählen. Im Vergleich dazu waren es im Jahr 2005 nur knapp 32 %, das heißt, auch im Hinblick auf das Erwerbsverhalten lässt sich ein positiver Trend bei den Älteren hin zu einer längeren Erwerbsphase beobachten. Von den Männern waren im Jahr 2010 in dieser Gruppe noch über die Hälfte (54 %), von den Frauen noch ein gutes Drittel (36 %) am Arbeitsmarkt aktiv. Das sind 13,1 Prozentpunkte (12,6 Prozentpunkte) bei den Männern (Frauen) mehr als im Jahr 2005.

Für die beiden nachfolgenden Altersgruppen gehen die Erwerbsquoten nach dem Überschreiten der Regelaltersgrenze stark zurück. Immerhin zählen in der Altersgruppe der 65-bis 69-Jährigen im Jahr 2010 noch knapp 11 % der Männer und knapp 7 % der Frauen zu den Erwerbspersonen. In der Altersgruppe der 70- bis 74-Jährigen sind es noch 5 % der Männer und gut 2 % der Frauen. Auch für diese beiden Altersgruppen ist eine deutliche Zunahme der Erwerbsquoten für den Zeitraum seit 2005 zu verzeichnen.

Ältere Menschen stellen also immer länger ihr Arbeitsangebot zur Verfügung. Inwieweit diese Bereitschaft zu einer längeren Erwerbsphase auch in einer Erwerbstätigkeit mündet, das Arbeitsangebot also mit einer entsprechenden Arbeitsnachfrage einhergeht, illustriert Abbildung 7 für die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen. Die Abbildung zeigt die Erwerbstätigenquoten Älterer, getrennt für Männer und Frauen, für die Jahre 2005, 2007, 2009 und 2011.

Abbildung 7

Erwerbstätigenquoten Älterer nach Alter und Geschlecht 2005, 2007, 2009, 2011

Quellen: Internetportal www.sozialpolitik-aktuell.de; HWWI.

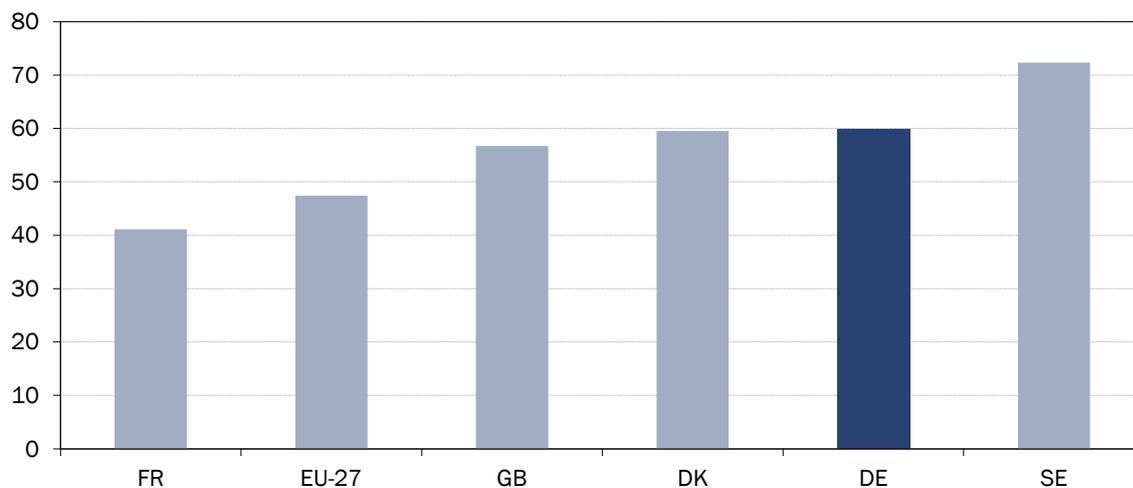
Drei Trends lassen sich hier feststellen. Erstens ist zwischen dem Alter 60 und 64 wie erwartet ein deutlicher Rückgang in der Erwerbstätigkeit zu beobachten. Während die Erwerbstätigenquote bei den 60-jährigen Männern (Frauen) noch 66,6 % (51,5 %) beträgt, liegt sie für die 64-jährigen Männer (Frauen) nur noch bei 33,6 % (20,9 %) im Jahr 2011. Nur knapp ein Drittel der Männer und weniger als ein Viertel der Frauen sind somit ein Jahr vor Erreichen der Regelaltersgrenze noch erwerbstätig. Zweitens zeigt sich im Zeitverlauf, dass auch die Erwerbstätigenquoten der Älteren in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen haben. So nahm beispielsweise die Erwerbstätigenquote der 60-Jährigen zwischen 2005 und 2011 um 25 % bei den Männern und um 51 % bei den Frauen zu. Drittens ist in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen in den vergangenen Jahren dennoch keine Angleichung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern festzustellen wie dies bei den Erwerbstätigenquoten jüngerer Altersgruppen der Fall ist. So betrug die Differenz der Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männern in der Altersgruppe 60-64 im Jahr 2005 15,2 Prozentpunkte und im Jahr 2011 sogar 15,7 Prozentpunkte.

Trotz dieser sehr positiven Entwicklung liegen die Erwerbstätigenquoten für die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen mit 41 % insgesamt über Männer und Frauen im Jahr

2010 in Deutschland noch unter dem OECD-Durchschnitt von 43,5 %. Das von der EU gesetzte Lissabon-Ziel einer Erwerbstätigenquote der 55-bis 64-Jährigen von 50 % bis zum Jahr 2010 hat Deutschland aber bereits im Jahr 2007 erreicht. In Prozentpunkten ausgedrückt kann Deutschland in dieser Gruppe im vergangenen Jahrzehnt den zweithöchsten Zuwachs in der Erwerbstätigkeit in der EU aufweisen.⁵ Im Jahr 2011 verzeichnete Deutschland für die Gruppe der 55-bis 64-Jährigen in der EU nach Schweden (72,3 %) die höchste Erwerbstätigenquote (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8

Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen im europäischen Vergleich 2011



Quellen: Eurostat (2012); HWWI.

Der Vergleich mit Schweden zeigt aber auch, dass die Beschäftigung Älterer noch weiter gesteigert werden kann. Entscheidend hierfür ist neben einem höheren Arbeitsangebot auch die Reintegration der Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt. Den älteren Beschäftigten kommt hier eine besondere Bedeutung zu, denn in den letzten Jahren vor dem Erwerbsaustritt und Rentenbeginn erweist es sich als zunehmend schwierig, aus einer Arbeitslosigkeit heraus eine neue Beschäftigung zu finden. Im Jahr 2011 waren gemäß den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit 8,6 % der 55-64-Jährigen arbeitslos.

Differenziert man das Arbeitslosigkeitsrisiko nach dem Risiko, arbeitslos zu werden (Zugangsrisiko), und dem Risiko, arbeitslos zu bleiben (Verbleibsrisiko), so überwiegt bei den Älteren das Verbleibsrisiko, während das Zugangsrisiko im Vergleich mit jüngeren Altersgruppen tendenziell geringer ausfällt. Dies begründet sich damit, dass bei den Älteren in der Regel ein längerfristiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt und gesetzliche sowie tarifliche Sonderregelungen zum Kündigungsschutz eine Entlassung

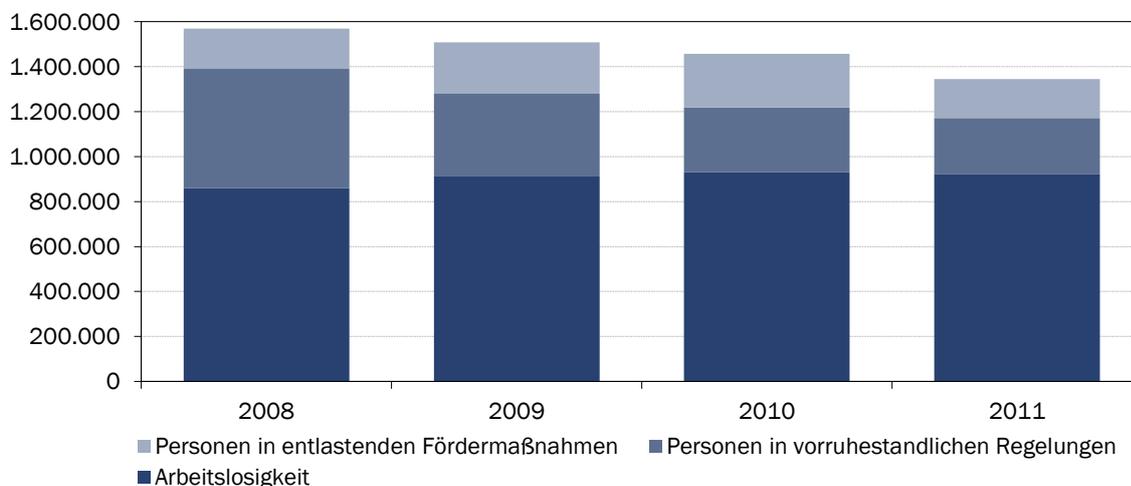
⁵ Nur in Bulgarien war die Zunahme der Erwerbstätigenquoten in dieser Altersgruppe der Älteren noch stärker – allerdings ausgehend von einem deutlich geringeren Niveau. Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“, Berlin, S. 40.

weniger wahrscheinlich machen. Das höhere Verbleibsrisiko zeigt sich darin, dass die Arbeitslosigkeit Älterer in der Regel über eine längere Zeit andauert. So zählten im Jahr 2011 knapp 46 % der arbeitslosen 55- bis 64-Jährigen zu den Langzeitarbeitslosen, d.h. sie waren länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet.⁶

Relevanter als die (registrierte) Arbeitslosigkeit ist für die Gruppe der Älteren allerdings die sogenannte Unterbeschäftigung. Hier gehen neben den Arbeitslosen auch Personen in bestimmten entlastenden Fördermaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen ein. Dieses Maß ist somit umfassender als die eigentliche Arbeitslosigkeit. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Unterbeschäftigung für die Jahre 2008 bis 2011. Demnach waren im Jahr 2011 in der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen 1,34 Mio. Personen unterbeschäftigt. Davon zählten etwa zwei Drittel zu den registrierten Arbeitslosen. Für diese Gruppe lässt sich seit 2008 ein Anstieg in der absoluten Anzahl verzeichnen. Betrachtet man hingegen die Unterbeschäftigung insgesamt, so zeigt sich demgegenüber ein deutlicher Rückgang der absoluten Zahlen. Hier greifen bereits die genannten rentenrechtlichen Änderungen im Hinblick auf die Frühverrentungsmöglichkeiten, was den sehr ausgeprägten Rückgang in der Anzahl der Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen erklärt.

Abbildung 9

Unterbeschäftigung im engeren Sinne, 50- bis 64-Jährige 2008, 2009, 2010, 2011



Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2013); HWWI.

⁶ Siehe hierzu auch Abbildung IV.43 unter www.sozialpolitik-aktuell.de.

2.2.2 | Handlungsempfehlungen

Die für Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten umgesetzten neuen rentenrechtlichen Regelungen waren richtig und zielführend. Weiterführende Reformen sind denkbar. So schlägt die Europäische Kommission in ihrem 2012 erschienenen Weißbuch zur Rente vor, das Renteneintrittsalter in Übereinstimmung mit der steigenden Lebenserwartung anzuheben.⁷ Auch die OECD hat in ihrem Rentenausblick 2012 Deutschland dies als sinnvolle Reformmaßnahme dargelegt.⁸ Damit würde sich die Erwerbsphase automatisch mit der steigenden Lebenserwartung verlängern. Diese Kopplung an die Lebenserwartung wurde auch in der deutschen Rentenpolitik diskutiert, umgesetzt wurde sie bisher nicht. Allerdings kommt die 2012 begonnene schrittweise Anhebung des Regelrenteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre dieser Forderung bereits sehr nahe – zumindest was den künftig zu erwartenden weiteren Anstieg der Lebenserwartung in den nächsten zwanzig Jahren angeht. Im Trend steigt die fernere Lebenserwartung in Deutschland um mehr als 1,5 Monate pro Jahr, angehoben wird die Altersgrenze im Durchschnitt um 1,3 Monate. Ein Vorteil einer *Koppelung des Rentenalters an die Lebenserwartung* liegt allerdings in dem automatischen Mechanismus, der wiederholte Rentenreformdiskussionen überflüssig macht.

Zudem müssen die richtigen Anreize gesetzt werden, um möglichst viele der Erwerbspersonen aktiv am Arbeitsmarkt teilhaben zu lassen. Die im Jahr 2008 eingeführte *Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere* auf bis zu 24 Monate beispielsweise ist negativ im Hinblick auf eine Reintegration Älterer in den Arbeitsmarkt zu bewerten und sollte wieder abgeschafft werden. Stattdessen sollten *altersgerechte Weiterbildungsinstrumente* entwickelt werden, die eine Reintegration Älterer in den Arbeitsmarkt erleichtern.

Außerdem müssen die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen weiter an die Bedürfnisse Älterer angepasst werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt hierbei ist eine an verschiedenen Lebensphasen orientierte Personalpolitik. *Kontinuierliche Qualifizierung und Gesundheitsmanagement* sind in diesem Zusammenhang zwei wichtige Bausteine, um Beschäftigungsrisiken Älterer aufgrund von Qualifikationsverlust und Krankheit vorzubeugen. Zwei von drei Industriebetrieben bieten bereits spezielle personalpolitische Maßnahmen für über 50-jährige Mitarbeiter an.⁹ Grundsätzlich gilt, dass eine altersgerechte Arbeitsorganisation und Personalplanung bereits früh und nicht erst im mittleren oder höheren Alter beginnen sollte.

Wesentlich ist schließlich auch ein *Perspektivenwechsel in der Gesellschaft*. Die zahlreichen Frühverrentungsmöglichkeiten und generösen Rentenregelungen der 70er- und

⁷ Siehe European Commission (2012).

⁸ Siehe OECD (2012).

⁹ Siehe Stettes (2009).

80er Jahre haben in Deutschland eine Gesellschaft geprägt, die im Alter von 50 Jahren mental bereits die Rente ins Auge fasst. Bei einem Beginn des Erwerbslebens im Alter von 20 Jahren und einem Austritt im Alter von 65 bzw. bald 67 Jahren, liegen im Alter von 50 Jahren jedoch gerade einmal zwei Drittel der Erwerbsphase zurück. Gerade hier können Weiterbildungsaktivitäten für Beschäftigte 50+ ein Zeichen setzen, dass auch das letzte Drittel des Erwerbslebens aktiv, fördernd und fordernd gestaltet werden kann. Hierbei ist auch die Eigenverantwortung und Eigeninitiative des Einzelnen gefragt. Denn auch die Arbeitnehmer profitieren von Investitionen in die eigene Qualifikation und sollten sich daher insbesondere durch die Einbringung ihrer Freizeit an den Weiterbildungskosten beteiligen.

Neben einem längeren Verbleib im Erwerbsleben ist ein möglichst flexiblerer Übergang zwischen Erwerbsleben und Ruhestand entscheidend. So nimmt die selbständige Beschäftigung unter den Älteren immer stärker zu, auch das ehrenamtliche Engagement spielt eine immer größere Rolle. In diesem Zusammenhang ist auch eine *Anhebung der geltenden Hinzuverdienstgrenzen* zu überlegen. Bisher können Rentner, die frühzeitig in Rente gehen bis zu 400 EUR im Monat hinzuverdienen. Diese Grenze könnte bis zu einem festgelegten Prozentsatz des letzten Vorruhestandsgehalts angehoben werden.

2.2.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Bei den Älteren enthält die Gruppe der Nichterwerbspersonen im Wesentlichen Rentner bzw. andere Personengruppen im Ruhestand (z.B. pensionierte Beamte). Hier ist insbesondere die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen von Interesse, von denen ein beträchtlicher Teil nach wie vor frühzeitig in die Altersrente geht. Diese Personen gilt es zu aktivieren. Die Statistik der Deutschen Rentenversicherung¹⁰ zeigt, dass im Jahr 2010 rund 171.000 Männer und 207.000 Frauen im Alter zwischen 60 und 64 frühzeitig in Rente gegangen sind. Davon entfällt etwa ein Viertel auf Erwerbsminderungsrentner, deren Aktivierung aufgrund ihrer eingeschränkten Erwerbsfähigkeit nicht möglich ist. In einem Best-Case-Szenario bleiben somit rund 128.000 Männer und 155.000 Frauen, die aktiviert werden könnten und so dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stünden.

Daneben ist potenziell auch die Gruppe der 65-Jährigen interessant. Denn in den kommenden Jahren werden die 65-Jährigen (monatsweise) immer länger arbeiten müssen bis die Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2023 schließlich bei 66+x Monaten liegen wird. Gemäß der Statistik der Deutschen Rentenversicherung¹¹ gingen im Jahr 2010

¹⁰ Siehe Deutsche Rentenversicherung (2012).

¹¹ Siehe Deutsche Rentenversicherung (2012).

rund 137.000 Männer und 145.000 Frauen mit 65 in Rente. Im Gegensatz zu den Frührentnern zwischen 60 und 64 gehören zu dieser Gruppe allerdings auch viele Versicherte, die unmittelbar vor dem Renteneintritt kein aktives Arbeitsverhältnis vorweisen können. Etwa 80 % der Männer und 50 % der Frauen waren hingegen im Vorjahr 2009 erwerbstätig. Würden diese alle ein Jahr später, mit 66 Jahren, in Rente gehen, so ließen sich zusätzlich 111.000 Männer und 73.000 Frauen im Jahr 2010 aktivieren.¹² In diesem Fall würde es im Jahr 2010 dann keine Zugangsrentner vor dem Alter 66 geben.

In der Summe könnten durch einen Aufschub des Renteneintritts bis zum Beginn des 67. Lebensjahres (Alter 66) im Jahr 2010 239.000 männliche und 228.000 weibliche Arbeitskräfte zusätzlich für den Arbeitsmarkt aktiviert werden.

Das aktivierbare Potenzial umfasst 6,0 % der weiblichen und 7,9 % der männlichen Nichterwerbspersonen im Alter von 60-69 Jahren im Jahr 2010.

Kasten 2

Ältere

- Nichterwerbspersonen im Alter 60-69 Jahre 2010: 3.783.900 Frauen und 3.035.400 Männer
- Maßnahmen: Rückgängigmachen der Verlängerung des ALG für Ältere; kontinuierliche Weiterqualifizierung; altersgerechte Arbeitsplätze und Personalplanung; Förderung einer Kultur des aktiven Alters; Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen für Rentner; Kopplung der Erwerbsphase an die Lebenserwartung
- Durch Aufschub des Renteneintrittsalters auf 66 Jahre aktivierbares Arbeitskräftepotenzial: 228.000 Frauen und 239.000 Männer
- Anteil des aktivierbaren Potenzials an den 60- bis 69-jährigen Nichterwerbspersonen 2010: 6,0 % (Frauen) bzw. 7,9 % (Männer)

¹² 331 Tsd. Männer und 351 Tsd. Frauen im Alter von 64 Jahren im Jahr 2009 (siehe 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes) multipliziert mit den in Abbildung 3 dargestellten Erwerbstätigenquoten für die Gruppe der 64-Jährigen ergeben rund 111 Tsd. Erwerbstätige Männer und rund 73 Tsd. Erwerbstätige Frauen im Alter 64 im Jahr 2009.

2.3 | Verheiratete Frauen

2.3.1 | Hintergrund

Neben der Anwesenheit von Kindern im Haushalt trägt auch der Ehestatus zu einer Polarisierung des weiblichen Erwerbsverhaltens in Deutschland bei. Im Folgenden soll daher das unterschiedliche Arbeitsmarktverhalten von verheirateten Frauen im Vergleich mit Frauen in Lebenspartnerschaften untersucht werden, wobei sinnvollerweise auf beiden Seiten die gleiche Kindersituation zu unterstellen ist. Auch hier werden Auswertungen der Arbeitskräfteerhebung auf Basis der Mikrozensuszahlen 2010 herangezogen (Rengers 2012). Die Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne von Frauen lässt sich zum einen anhand ihrer Zugehörigkeit zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) beurteilen, zum anderen daran, welcher Untergruppe von Nichterwerbspersonen sie ggf. angehören.

Im Jahr 2010 waren unter den 25- bis 59-jährigen Nichterwerbspersonen 2.971.000 verheiratete Frauen.

In den alten Bundesländern zählt jede fünfte verheiratete Frau ohne ledige Kinder (20,5 %) zu den Nichterwerbspersonen. In den neuen Bundesländern einschließlich Berlin ist es jede achte (12,5 %); hier sind 77,7 % der betreffenden Frauen erwerbstätig. Frauen, die in Lebenspartnerschaften leben, zeigen hingegen in Ost- und Westdeutschland ein abweichendes Erwerbsverhalten. So sind in Westdeutschland neun von zehn (89,8 %) dieser Frauen erwerbstätig, und nur 5,9 % sind weder auf der Suche nach einem Job noch kurzfristig verfügbar (sonstige Nichterwerbspersonen). Auch in Ostdeutschland liegt die Erwerbstätigenquote der Frauen in Lebenspartnerschaften mit 83,9 % oberhalb, ihr Anteil an den sonstigen Nichterwerbspersonen mit 8,1 % deutlich unterhalb des betreffenden Wertes für die verheirateten Frauen. Sind Kinder im Haushalt anwesend, verschärft sich die Polarisierung des Erwerbsverhaltens: Dann zählen sogar 25,9 % der westdeutschen und 12,7 % der ostdeutschen verheirateten Frauen zu den sonstigen Nichterwerbspersonen (Rengers 2012).

Folgende Tabelle 4 zeigt die Erwerbsquoten von Frauen mittleren Alters im Jahr 2010. Die Daten beziehen sich auf Gesamtdeutschland. Die Arbeitsmarktbeteiligung verheirateter Frauen liegt mit und ohne Kinder deutlich unter jener von Frauen in Lebenspartnerschaften. Leben ledige Kinder im Haushalt, zählen 25,9 % der verheirateten Frauen mittleren Alters zu den Nichterwerbspersonen, sprich: sind ohne Job und entweder nicht auf der Suche oder kurzfristig nicht für einen solchen verfügbar. Ohne ledige Kinder im Haushalt trifft dies immerhin noch auf 20,7 % der Frauen zu. Bei den Frauen in Lebenspartnerschaften sind es 18,7 % (mit Kindern) bzw. 7,5 % (ohne Kinder). Bei den Männern sind die Unterschiede nach Familienform erwartungsgemäß deutlich schwächer ausgeprägt. Passend zur männlichen Ernährerrolle ist die Arbeits-

marktbeteiligung von Männern ohne ledige Kinder geringer als von Männern mit Kindern, während es bei den Frauen umgekehrt ist.

Tabelle 4

Erwerbsquoten im Alter 25-59 Jahre nach Geschlecht, Familien- oder Lebensformtyp 2010

	Mit ledigen Kindern			Ohne ledige Kinder			Verheiratet gesamt	LG gesamt
	Verheiratet In LG lebend		Allein- erziehend	Verheiratet In LG lebend		Alleinste- hend		
	%	%	%	%	%	%	%	%
Frauen	74,1	81,3	82,6	79,3	92,5	78,8	75,9	88,4
Männer	94,7	95,4	85,2	90,9	94,2	88,4	93,6	94,6

Quellen: Arbeitskräfteerhebung nach dem Mikrozensus 2010 (Rengers 2012, Tabelle 2); HWWI.

Verheiratete Frauen mittleren Alters sind demnach, unabhängig von der Anwesenheit von Kindern im Haushalt, gegenüber unverheirateten Frauen nicht nur deutlich häufiger am Arbeitsmarkt inaktiv, sondern konzentrieren sich überdies besonders stark in der am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernten Gruppe, den sonstigen Nichterwerbspersonen. Hingegen ist das Erwerbsverhalten von kinderlosen, unverheirateten Frauen in Lebenspartnerschaften jenem der Männer am ähnlichsten. Unter Männern dominiert, unabhängig vom Haushaltszusammenhang, die Erwerbstätigkeit. In Abwesenheit eines Jobs wird ein solcher zumindest angestrebt.

Hinter den niedrigen Erwerbsquoten verheirateter Frauen verbirgt sich eine höhere Arbeitsangebotselastizität im Vergleich zu unverheirateten Frauen bzw. Single-Frauen und Männern. Dies ist nicht nur für Deutschland, sondern auch im internationalen Vergleich ein robustes Ergebnis der empirischen Evidenz (u. a. Schaefer 2008, Blau und Kahn 2007, Blundell and MaCurdy 1999, Laisney, Pohlmeier und Staat 1992). Verheiratete Frauen reagieren mit ihrem Arbeitsangebot sowohl bezüglich ihres eigenen Lohnes (direkte Lohnelastizität) als auch bezüglich des Partnerlohnes (Kreuzlohnelastizität) elastischer als verheiratete Männer. Sie empfinden eine Erwerbstätigkeit eher als Option, nicht als ‚conditio sine qua non‘, wie dies Single-Frauen oder Männer tun. Vor allem stellt Hausarbeit für Frauen ein engeres Substitut zur Erwerbsarbeit dar als für Männer (Mincer 1962), unter anderem, weil Frauen, Resultat traditioneller geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, eine höhere Haushaltsproduktivität haben als Männer (Jacquemet und Robin 2012, Apps und Rees 2003). Zwar hat sich, u. a. im Zuge der Bildungsaufholung von Frauen, die Erwerbsneigung von Frauen in den letzten beiden Jahrzehnten jener der Männer angenähert (Blau und Kahn 2007, Goldin 1990). Die Zahlen zur Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen aus dem Jahr 2010 legen jedoch nahe, dass das männliche Alleinernährermodell (Pfau-Effinger 1999) in Deutschland für einen Gutteil der verheirateten Frauen noch immer eine handlungsleitende Norm zu

sein scheint, wenngleich in Westdeutschland stärker ausgeprägt als in den neuen Bundesländern.

Da Zuverdienende vorwiegend weiblich sind, stellt in Steuersystemen, die eine Zusammenveranlagung von Partnern erlauben, die Überwälzung des (höheren) Grenzsteuersatzes auf die Zuverdienerin ein zusätzliches Beschäftigungshemmnis dar (Blau und Kahn 2007: 2f.). Optimalsteuertheorien leiten aus diesem Befund die Schlussfolgerung ab, dass der Grenzsteuersatz von Zweitverdienern auf Paarebene geringer als jener der Erstverdiener sein sollte, um wohlfahrtsmindernde Steuerausweichreaktionen zu begrenzen (OECD 2009: 17). Alesina und Ichino (2007) gehen noch einen Schritt weiter und fordern eine geschlechtsspezifische Besteuerung („gendered tax“) mit einem geringeren Grenzsteuersatz für Frauen als für Männer. Diese wäre allerdings – abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken (Immervoll et al. 2009: 11) – gerade wegen der hohen Geschlechterkorrelation gar nicht notwendig, um das Ziel einer geringeren Besteuerung von Zuverdiensten zu erreichen. Diesen Zweck erfüllt auch eine Individualbesteuerung, die am individuellen Bruttoerwerbseinkommen ansetzt.

Das Ehegattensplitting lässt sich der Staat viel kosten. Das Finanzvolumen dieser steuerlichen Maßnahme betrug im Jahr 2010 19,8 Mrd. Euro und machte damit 26,4% der rein ehebezogenen und 9,9 % der gesamten ehe- und familienbezogenen Leistungen aus (Familienreport 2012). Für verheiratete Paare wird angenommen, dass die besondere Verantwortungsgemeinschaft der Ehe zu einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung in gegenseitigem Vorteil führt, sodass die individuelle Wohlfahrt stärker vom Haushalts- als vom individuellen Partnereinkommen bestimmt wird. Diese Annahme ist grundlegend für den Splittingtarif, der Eheleuten in Deutschland zur Verfügung steht. Vom gemeinsam erzielten Haushaltseinkommen wird nur die Hälfte zur Ermittlung des anzuwendenden Grenzsteuersatzes herangezogen. Anschließend wird die so berechnete Steuerschuld wieder verdoppelt. Durch den Splittingtarif sowie die Übertragung des Freibetrages des nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Partners wird die Progression des Tarifs gemindert. Dabei ist der Vorteil aus dem Splittingtarif umso höher, je höher das Haushaltseinkommen und je unterschiedlicher die Partnereinkommen ausfallen. Die Steuerschuld auf Paarebene ist dieselbe, unabhängig davon, welcher Partner wie viel zum gemeinsamen Einkommen beiträgt. Dieses aus Gründen horizontaler Steuergerechtigkeit erwünschte Resultat folgt der Zielsetzung, gleich hohe Haushaltseinkommen gleich zu besteuern, da ein gleich hoher Nutzen auf Haushaltsebene angenommen wird. Dieses ohnehin nicht in jedem Fall zutreffende Argument¹³ wird allerdings mit der Nichtneutralität des Steuersystems in Bezug auf die Familien- bzw. Lebensform erkaufte, da nicht verheiratete Paare gleichen Haushaltseinkommens

¹³ Apps und Rees (2012) zeigen, dass dies nur bei identischen Arbeitsangebotselastizitäten der Partner gilt.

nicht in den Genuss des Splittingtarifs kommen. Zusätzlich ist die vergleichsweise stärkere Begünstigung von Hoheinkommenshaushalten durch das Splitting unter dem Aspekt der vertikalen Steuergerechtigkeit als problematisch anzusehen: Mit der Nutzung des Splittings wird die vom Gesetzgeber intendierte Steuerprogression im Einkommen von verheirateten Paaren ausgehebelt. Der Vorteil des Splittings wurde durch die Einführung der Reichensteuer im Jahr 2007 noch erhöht, da hierdurch der Spitzeneinkommensteuersatz von 45 % umgangen werden kann (Bach et al 2011: 15)

Neben den genannten problematischen Verteilungswirkungen sind insbesondere auch die Arbeitsangebotseffekte des Ehegattensplittings kritisch zu sehen. Der Splittingtarif setzt Spezialisierungsanreize auf Paarebene. Der höher verdienende Partner unterliegt beim Splitting einem niedrigeren Grenzsteuersatz als es bei individueller Besteuerung der Fall wäre. Für den geringer verdienenden Partner verhält es sich umgekehrt. Wegen des relativ starren Arbeitsangebots von Männern ergibt sich aus dem Splitting per Saldo ein negativer Arbeitsangebotseffekt auf Paarebene, der sich einem eingeschränkten Erwerbsumfang des zweiten Partners bzw. seinem Verzicht auf Erwerbstätigkeit ausdrückt (Fenge und Ochel 2001). Dies gilt insbesondere bei Kindern im Haushalt. So wurden im Jahr 2005 zwei Drittel des Splittingvorteils an Ehepaare mit minderjährigen Kindern ausgezahlt (Bach et al. 2003). Insbesondere an der 450 Euro-Grenze setzt das Ehegattensplitting Fehlanreize für eine Steigerung der Arbeitsstunden, da die ab 451 Euro Monatsverdienst eintretende Sozialversicherungspflicht in der Gleitzone bis 850 Euro die effektive Belastung des Zweitverdieners erhöht (sogenannte Midi-Jobs). So verbleiben viele verheiratete Ehefrauen in Mini-Jobs (Wrohlich et al. 2011).

Auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung unter der Bedingung des Nichtüberschreitens eines (niedrigen) Einkommens setzt Fehlanreize für mehr als geringfügige Beschäftigung von Frauen und verstärkt in diesem Sinne die Wirkung des Ehegattensplittings.

Unabhängig von der Geschlechterverteilung muss die Frage nach der Legitimation für eine steuerliche Begünstigung von Spezialisierungsentscheidungen im Haushaltszusammenhang gestellt werden. Das Ehegattensplitting knüpft nicht an Familien (Paaren mit Kindern), sondern an Ehen an. Die anhaltend niedrige Geburtenziffer und die beschriebene steigende Erwerbsneigung sowie die Tatsache, dass Kinder zu einem guten Teil und zunehmend außerhalb von Ehen geboren werden (Eurostat 2013) zeigen, dass Geburten von Kindern heutzutage nicht mehr an ein Bestehen von Spezialisierung gebunden sind, im Gegenteil: die Geburtenrate ist dort höher, wo Vereinbarkeit herrscht (Ahn und Mira 2002, McDonald 1997, Apps und Rees 2004).

Zudem passt das Ehegattensplitting nicht in die seitens des Staates zunehmend eingeforderte wirtschaftliche Selbstständigkeit von Frauen in Partnerschaften, wie sie beispielsweise in der Reform des Unterhaltsrechts 2008 zu Ausdruck kommt. Eine vorbe-

haltlose Spezialisierung von Partnern auf unbezahlte Arbeit erscheint im Kontext der wirtschaftlichen Folgen, die eine solche Entscheidung für den weiteren Lebensverlauf im Falle einer Trennung vom Partner mit sich bringt, als gewagt. 1990 wurden acht von 1000 bestehenden Ehen geschieden, 2011 waren es bereits elf (Familienreport 2012). Die durch Erwerbsunterbrechungen erlittenen Einbußen an Humankapital und Einkommenserzielungskapazität sind für deutsche Frauen beträchtlich (Boll 2011). Auch intakte Familien sind zunehmend materiell auf den Zuverdienst des Ehepartners/der Ehepartnerin angewiesen, um Familienarmut zu verhindern. So haben Haushalte mit Kindern, in denen die Elternteile zusammen nur maximal einen vollen Job ausüben, eine mindestens doppelt so hohe Armutsrisikoquote wie Haushalte mit zwei vollen Jobs (BMAS 2013). Nicht zuletzt erfordert das unzureichende Sicherungsniveau der gesetzlichen Altersrente private Vorsorgeleistungen. Eine Fürsorgebiografie von Frauen kann nicht die notwendigen Versorgungsansprüche generieren, die den Lebensstandard im Alter sichern; dies kann nur durch eine umfangreiche und stetige Arbeitsmarktintegration von Frauen erreicht werden (Riedmüller und Schmalreck 2011). Die Anreizsetzung des Ehegattensplittings für Arbeitsmarktrückzug bzw. Arbeitsmarktzurückhaltung eines Partners passt aus den genannten Gründen nicht in die gesellschaftliche Realität.

Viele europäische Nachbarländer (u. a. Großbritannien, Schweden, Niederlande, Österreich) sind in den vergangenen Jahrzehnten von einer gemeinsamen Einkommensbesteuerung von Paaren zu einer Individualbesteuerung übergegangen (Dingeldey 2005). Deutschland gehört zu den wenigen Ländern, die diesen Schritt noch nicht vollzogen haben (Wrohlich 2007).¹⁴

Zwar darf, wie bereits erwähnt, das Steuersystem nicht isoliert betrachtet werden: Gerade in Individualsteuersystemen, die mit bedarfsabhängigen Transfersystemen auf Haushaltsebene kombiniert werden, ist die Grenzbelastung des individuellen Erwerbseinkommens nicht unabhängig vom Partnereinkommen. Steuer- und Transfersystem zusammengenommen, kann bei geringem Partnereinkommen und daraus abgeleitetem Anspruch des Haushalts auf Transferleistungen ein Zuverdienst der Zweitverdienerin einer höheren Grenzbelastung unterworfen sein als dies bei hohem Haushaltseinkommen der Fall ist (Immervoll et al. 2009). Denn im erstgenannten Fall geht ein möglicher Transferanspruch verloren, während dieser im zweiten Fall schon zuvor nicht bestand (Kleven, Kreiner and Saez 2007). Eine solche negative Abhängigkeit der eigenen fiskalischen Belastung vom Partnereinkommen ist auch in Deutschland im unteren Einkommensbereich gegeben und verschlechtert die Erwerbsanreize von Zuverdienerinnen insbesondere am unteren Ende des Einkommensspektrums. Im Unterschied zu Ländern mit Individualbesteuerung haben verheiratete Zuverdienerinnen in

¹⁴ Reinformen einer individuellen Besteuerung kommen jedoch selten vor. So lassen viele Länder die Möglichkeit zu, den Grundfreibetrag von nicht oder nur geringfügig erwerbstätigen Partnern auf den alleinverdienenden Partner zu übertragen (Beispiel Dänemark).

Deutschland aber auch dann, wenn ihr Partner ein hohes Einkommen erzielt, geringe eigene Erwerbsanreize. Dies ist der Überwälzung des hohen Grenzsteuersatzes im Rahmen der Zusammenveranlagung der Eheleute zur Einkommensteuer geschuldet. Deutschland ist damit im europäischen Vergleich in der Sondersituation, dass Frauen am unteren wie am oberen Rand des Einkommensspektrums besonders geringe Erwerbsanreize haben. Frauen haben zusätzlich geringe Anreize, eine bestehende Beschäftigung auszuweiten. Deutschland ist neben u. a. Irland und Portugal eines der wenigen Länder, in den ein zusätzlicher Euro Zuverdienst einer höheren Grenzbelastung (mit Steuern bzw. verlorenen Transferansprüchen) unterliegt als ein zusätzlicher Euro des Erstverdieners (Immervoll et al. 2009).

Eine Vielzahl empirischer Analysen verdeutlicht, dass das Arbeitsangebot von Frauen insbesondere durch einen Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung profitieren kann (Löffler et al. 2012, Steiner und Wrohlich 2004, Wrohlich 2007, Gustafsson 1992, Schettkat 1987, Eichhorst et al. 2011, Decoster und Haan 2011, Selin 2009, Dingeldey 2005). Die individuelle Besteuerung mindert auch den Knick im Haushaltseinkommen, wenn die Zuverdienerin die Minijobgrenze überschreitet, da ihr Grenzsteuersatz ja nun geringer ist. Der Knick bedeutet, dass ein Haushalt knapp unter der Minijobgrenze mehr Einkommen hat als darüber (Bach et al 2011). Der reduzierte Knick bedeutet, dass die Minijobfalle beim Arbeitsangebot nun geringer ausfällt.¹⁵

2.3.2 | Handlungsempfehlungen

Die zentrale Handlungsempfehlung aus den bisherigen Ausführungen ist der Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung in der Einkommensteuer.

Allerdings ist es mit dem Abbau steuerlicher Hemmnisse nicht getan. Letztlich müssen mehrere Maßnahmen ineinandergreifen, um die Erwerbsintegration verheirateter Frauen zu steigern. Das Maßnahmenpaket muss im Endergebnis stärker auf die aktive Rolle beider Elternteile am Arbeitsmarkt abzielen und kindbezogene Ausgaben eher durch direkte Hilfen an Eltern, unabhängig von deren Zeitverwendung, ausgleichen (Dingeldey 2005). Der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur ist hier ein zentrales Element (vgl. Abschnitt 2.1). Darüber hinaus bedarf es eines Wandels der Geschlechterrollen, der eine gleichmäßigere Aufgabenteilung der Partner für Haushalt und Erwerbsarbeit vorsieht. Der Arm des Gesetzgebers ist hier nicht lahm, aber er ist vergleichsweise kurz. Über die Vätermomate beim Elterngeld können staatlicherseits Im-

¹⁵ Ein System des Familiensplittings, wie es in Frankreich existiert, schneidet hingegen weniger günstig ab. Durch den Übergang zur Individualbesteuerung werden weitaus größere Arbeitsangebotseffekte erreicht als durch den Übergang zu einem System des Familiensplittings (Beblo et al. 2004, Steiner und Wrohlich 2006, Wrohlich 2007). Positive Arbeitsangebotseffekte verheirateter Frauen werden unter letzterem Szenario nur für Frauen mit mindestens drei Kindern erwartet. Zudem würden sich mit dem Systemwechsel verbundene Einkommensverbesserungen vorwiegend auf kinderreiche Hochverdienerhaushalte konzentrieren (Steiner und Wrohlich 2006). Auch ein Ehegattensplitting mit Unterhaltsabzug hätte nur geringe Erwerbseffekte für verheiratete Frauen (Bach et al. 2011).

pulse für einen solchen Rollenwandel gesetzt werden (Reich 2013). Studien zeigen, dass in Ländern, in denen Vätern ein Teil der Elternzeit nach der Geburt exklusiv zur Verfügung steht, die Kinderbetreuungszeit von Vätern höher ist (Boll et al. 2011). Obgleich Maßnahmeneffekte immer vor dem kulturellen Hintergrund des betreffenden Landes zu sehen sind, ist ein mittel- bis langfristiger Verhaltenseffekt eines solchen politischen Impulses auch in Deutschland durchaus möglich. Die rasant steigende Inanspruchnahme der Vätermomente weist in die richtige Richtung. Letztlich wird es aber darauf ankommen, ob „willige“ Jungväter von ihren Arbeitgebern in der dauerhaften Übernahme von Familienverantwortung bestärkt werden. Dadurch würde in der mittleren bis langen Frist die Haushaltsproduktivität von Männern erhöht, was der Arbeitsmarktintegration von Müttern zusätzlichen Auftrieb verleihen dürfte.

2.3.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Wie lässt sich der Arbeitsangebotseffekt durch einen Systemwechsel zur Individualbesteuerung quantifizieren? Hierzu liegen unterschiedliche Studien vor.¹⁶ Stellvertretend seien die Berechnungen von Eichhorst et al. (2011) genannt, nach denen sich das bereits bestehende Arbeitsangebot von Frauen in Paarhaushalten um 240.000 Vollzeitäquivalente infolge der Umstellung auf Individualbesteuerung erhöht. Hinzu kommen rund 200.000 bis anhin nichterwerbstätige Frauen, die ihre Arbeitskraft neu auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen. Insgesamt ergibt sich daraus ein zusätzliches Arbeitsangebot von rund 440.000 Frauen.¹⁷ Weitere Simulationen, die jeweils eine nennenswerte Steigerung des Arbeitsangebots von Frauen infolge des Systemwechsels ermitteln, stammen etwa von Decoster und Haan (2011), Bach et al. (2011) und Löffler et al. (2012).¹⁸

Einen Anhaltspunkt für das maximale zusätzliche Arbeitskräftepotenzial von Frauen aus dem Übergang vom Ehegattensplitting liefern die Zahlen aus obiger Tabelle 1: Nimmt man an, dass sich nach der Reform 25-59-jährige verheiratete Frauen mit Kind(ern) unter 15 Jahren im Haushalt am Arbeitsmarkt genauso verhalten wie unverheiratet mit einem Partner zusammenlebende Frauen gleichen Alters und gleichaltrigen Kindern, ergäbe sich ein zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von rund 583.000 Frauen. Die Erwerbsquote verheirateter Frauen würde dadurch um 7,2 Prozentpunkte von 74,1 auf 81,3 % steigen. Da die Kinder- und Partnerkonstellation auf beiden Seiten gleich ist, ist die Haushaltsproduktivität der Frauen als vergleichbar anzunehmen.

¹⁶ Diese stammen aus Mikrosimulationen, denen ein strukturelles Verhaltensmodell sowie der Steuer-Transfer-Mechanismus nach jeweils aktuellem deutschen Rechtsstand zugrunde liegen.

¹⁷ Allerdings ist ein Verlust von 129.000 männlichen Vollzeitäquivalenten sowie 75.000 männlichen Arbeitskraftanbietern gegenzurechnen. Wegen des weniger elastischen Arbeitsangebots der Männer ist der Gesamteffekt aber deutlich positiv.

¹⁸ Decoster und Haan (2011: 15f.) können zudem belegen, dass ein solcher Systemwechsel neben den positiven Arbeitsangebotseffekten und der Erhöhung des verfügbaren Einkommens auch positive Gesamtwohlfahrtseffekte hätte.

Nach Umstellung auf Individualbesteuerung wären auch die steuerlichen Erwerbsanreize dieselben. Allerdings ist anzunehmen, dass sich Frauen in Lebenspartnerschaften von verheirateten Frauen zum Beispiel in der Bildungsstruktur, der Altersstruktur ihrer Kinder sowie unbeobachteten Merkmalen unterscheiden, die eine höhere Freizeitpräferenz zur Folge haben.

Die genannten Faktoren berücksichtigende Mikrosimulationsstudien bieten insoweit realistischere Einschätzungen, sodass in einer vorsichtigen Nettorechnung – das zusätzliche Arbeitsangebot von Frauen saldiert mit den Rückgängen beim männlichen Arbeitsangebot – mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot durch die Reform von rund 250.000 Personen zu rechnen ist.

Dieses aktivierbare Potenzial umfasst 8,4 % der 25- bis 59-jährigen verheirateten Frauen unter den Nichterwerbspersonen im Jahr 2010.

Kasten 3

Verheiratete Frauen

- Anzahl 25-59-jähriger verheirateter Frauen unter Nichterwerbspersonen 2010: 2.971.000 Personen
- Maßnahme: Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung in der Einkommensteuer
- Hierdurch aktivierbares Arbeitskräftepotenzial (netto, unter Berücksichtigung negativer Arbeitsangebotseffekte unter Männern): Rund 250.000 Personen
- Anteil des aktivierbaren Potenzials am Bestand 2010: 8,4 %

2.4 | Personen mit Migrationshintergrund

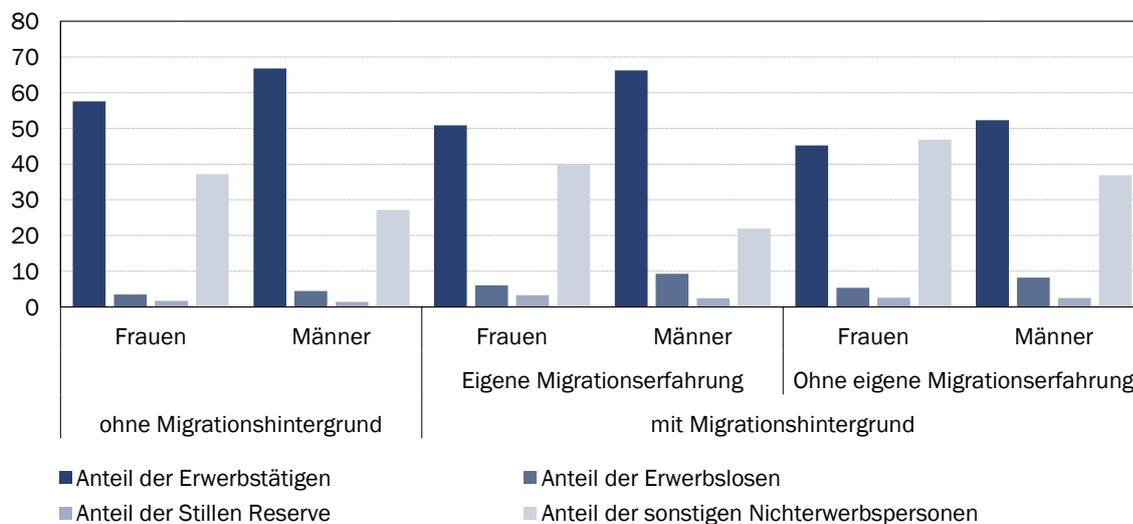
2.4.1 | Hintergrund

Eine wichtige Gruppe innerhalb des inländischen Erwerbspersonenpotenzials sind Menschen mit Migrationshintergrund. Unter den 63,2 Millionen 15-74-jährigen Menschen, die 2010 in Deutschland lebten, hatten 11,7 Millionen einen Migrationshintergrund. Das entspricht 18,6 Prozent der Gesamtbevölkerung in dieser Altersgruppe. Personen mit Migrationshintergrund weisen gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich geringere Erwerbstätigen- und höhere Erwerbslosenanteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf (vgl. Abbildung 10). Dies gilt für beide Geschlechter. Insbesondere zugewanderte Personen ohne eigene Migrationserfahrung sind vergleichsweise selten erwerbstätig und häufig unter den sonstigen Nichterwerbspersonen zu finden. Dies ist vorrangig auf das niedrigere Durchschnittsalter der zweiten Generation zurückzuführen. Innerhalb dieser Gruppe befindet sich ein größerer Anteil noch in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung, als dies bei

den durchschnittlich älteren Gruppen der Personen ohne Migrationshintergrund und der Personen mit eigener Migrationserfahrung der Fall ist. Von Erwerbslosigkeit sind hingegen Zugewanderte der ersten Generation stärker betroffen; unter Männern dieser Gruppe ist der Anteil mit 9,3 % mehr als doppelt so hoch wie bei Männern ohne Migrationshintergrund (4,5 %). Auch der Anteil von Personen in der Stillen Reserve ist unter Zugewanderten beiderlei Geschlechts höher als bei den betreffenden Personen ohne Migrationshintergrund. Lässt man die durchschnittlich jüngere zweite Zuwanderergeneration einmal außen vor, fällt auf, dass insbesondere Männer mit eigener Migrationserfahrung sehr arbeitsmarktorientiert sind: Ihr Erwerbstätigenanteil entspricht mit rund 66 % dem der Männer ohne Migrationshintergrund, und innerhalb der arbeitsmarktfernen sonstigen Nichterwerbspersonen sind sie mit 22 % deutlich seltener vertreten als die männliche Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund (rund 27 %). Auch durch höhere Anteile an den Erwerbslosen und an der Stillen Reserve signalisieren Männer der ersten Zuwanderergeneration eine vergleichsweise höhere Arbeitsmarktnähe als die männliche Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund.

Abbildung 10

Erwerbsstatus 15- bis 74-Jähriger mit und ohne Migrationshintergrund nach Geschlecht und Zuwanderergeneration 2010



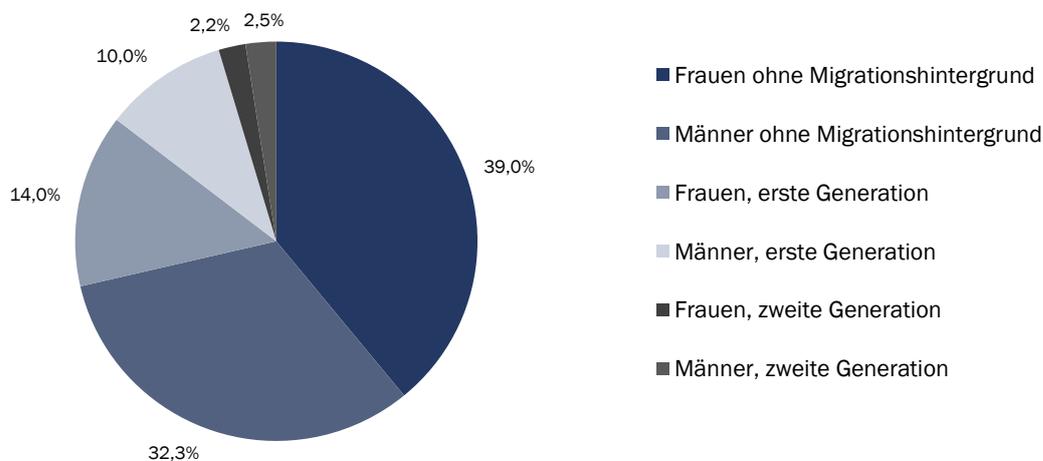
Quellen: Mikrozensus 2010; HWWI und SVR-Forschungsbereich.

Für die Frage der Erwerbstätigkeit spielen auch Faktoren auf der Arbeitsnachfrageseite eine Rolle; in diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, inwiefern Personen mit Migrationshintergrund besonderen Hürden einer Erwerbsaufnahme ausgesetzt sind (siehe Maßnahmenvorschläge weiter unten). Voraussetzung für die Vermittlung in Erwerbstätigkeit ist aber zunächst die Erwerbsbereitschaft. Die Verteilung von *Männern mit eigener Migrationserfahrung* auf die unterschiedlichen Erwerbsstatus zeigt eine *umfangreiche Bereitschaft dieser Personen, eine Arbeit aufzunehmen*. Unter Frauen derselben

Gruppe stellt sich die Situation hingegen anders dar. Frauen mit eigener Migrationserfahrung sind mit rund 51 % nicht nur seltener erwerbstätig als Frauen ohne Migrationshintergrund (rund 58 %). Auch ihr höherer Anteil an den sonstigen Nichterwerbspersonen weist auf eine geringere Erwerbsorientierung dieser Frauen im Vergleich zu ihren männlichen Pendanten wie auch zu Frauen ohne Migrationshintergrund hin. Hierfür dürfte neben den bereits angeführten Erwerbshemmnissen wie einer unzulänglichen Kinderbetreuung oder steuerlichen Fehlanreizen auch der besonders schwierige Arbeitsmarkteinstieg für Frauen mit eigener Migrationserfahrung bedeutsam sein. Insbesondere dann, wenn Kinder vorhanden sind, schränken Frauen mit Migrationshintergrund ihre Erwerbspartizipation vergleichsweise stark ein. So liegt der Anteil der sonstigen Nichterwerbspersonen unter 25- bis 59-jährigen verheirateten Frauen mit Migrationshintergrund bei 36,9 %, wenn ledige Kinder im Haushalt vorhanden sind, und mit 26,5 % um rund zehn Prozentpunkte niedriger, wenn dies nicht der Fall ist. Bei verheirateten Frauen ohne Migrationserfahrung beträgt der Abstand hingegen nur rund drei Prozentpunkte (17,0 % vs. 19,8 %). Für in Lebenspartnerschaften lebende Frauen sind die Unterschiede ähnlich ausgeprägt. Das unterschiedliche Arbeitsmarkterhalten unter Männern und Frauen mit Migrationshintergrund wird auch an den Motivationen deutlich, warum diese Personen nicht auf der Suche nach einem Job bzw. nicht kurzfristig für einen solchen verfügbar sind und somit der Stillen Reserve angehören. Wie bereits erläutert, spielt die Stille Reserve in der Arbeitskräftepotenzialrechnung eine besondere Rolle, da diese Nichterwerbspersonen durch aktive Jobsuche oder kurzfristige Verfügbarkeit eine gewisse Erwerbsbereitschaft signalisieren. Zwar hat die Stille Reserve, gemessen an ihren Bevölkerungsanteilen, eine recht geringe Bedeutung; nichtsdestotrotz spielen Personen mit Migrationshintergrund in der Stillen Reserve mit einem Gesamtanteil von nahezu 30 % eine bedeutsame Rolle (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Stille Reserve nach Zuwanderergeneration 2010



Quellen: Mikrozensus 2010; HWWI und SVR-Forschungsbereich.

Wie Abbildung 11 zeigt, entfällt allein auf Frauen der ersten Zuwanderergeneration ein Anteil von 14 %, auf Männer von 10 %. Personen der zweiten Zuwanderergeneration haben mit insgesamt knapp 5% eine geringere Bedeutung.

Aus bisherigen Auswertungen ist bekannt, dass – besonders unter Frauen – persönliche oder familiäre Verpflichtungen zu den Hauptgründen gehören, warum Personen der Stillen Reserve keine Arbeit suchen oder eine Arbeitsstelle nicht sofort antreten können (Rengers 2012). Dies ist in besonderem Maße bei Frauen mit Migrationshintergrund der Fall: Diese geben sowohl für die Nichtsuche als auch für die Nichtverfügbarkeit prozentual häufiger familiäre Gründe an als Frauen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Gründe für Nichtverfügbarkeit und Nichtsuche in der Stillen Reserve 2010

		ohne Migrationshintergrund		mit Migrationshintergrund	
		Frauen	Männer	Frauen	Männer
		%	%	%	%
Nichtverfügbarkeit	Krankheit o. Arbeitsunfähigkeit	28,2	39,8	22,6	40,2
	Aus- o. Fortbildung	22,7	26,3	20,4	26,7
	pers. o. fam. Verpflichtungen	26,2	4,9	32,7	4,5
	aus anderen Gründen	21,4	28,3	23,6	26,6
	ohne Angabe oder noch bestehende Tätigkeit	1,5	0,7	0,7	2,0
Nichtsuche	Krankheit, Unfall, Behinderung	10,5	14,0	4,7	10,5
	schulische o. berufliche Ausbildung	14,6	20,7	16,7	23,7
	Ruhestand	15,5	27,9	3,5	11,2
	Arbeitsmarkt bietet keine Beschäftigungsmöglichkeit	18,3	15,4	20,8	24,9
	Betreuung von Kindern o. pflegebed./beh. Pers. o. sonstige pers. o. fam. Verpflichtungen	24,7	2,1	27,6	1,0
	aus sonstigen Gründen	16,2	19,9	26,6	28,7

Quellen: Mikrozensus 2010; HWWI und SVR-Forschungsbereich.

Unter den nichtverfügbaren Frauen ohne Migrationshintergrund geben 26,2 Prozent persönliche oder familiäre Verpflichtungen als Grund an; unter den nicht-verfügbaren Frauen mit Migrationshintergrund sind es 32,7 Prozent. Bei den nicht-suchenden Frauen ist der Unterschied weniger stark ausgeprägt, aber dennoch vorhanden (24,7 % ohne Migrationshintergrund gegenüber 27,6 % mit Migrationshintergrund). Für Männer sind familiäre Verpflichtungen in der Regel kein Grund, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen. Bei ihnen sind Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit die wichtigs-

ten Gründe für die Nichtverfügbarkeit. Dies trifft auf Männer mit und ohne Migrationshintergrund in gleichem Maße zu. Diese Gründe werden auch im Zusammenhang mit der Nichtsuche nach einem Job häufiger von Männern als von Frauen genannt. Als Motivation für die Nichtsuche dominieren unter Männern jedoch die Angaben, noch in Ausbildung bzw. bereits im Ruhestand zu sein. Allerdings spielen Ruhestand und Krankheit unter Männern mit Migrationshintergrund eine geringere Rolle als unter Männern ohne Migrationshintergrund.

Ein wesentlicher Grund für die Zugehörigkeit zur Stillen Reserve ist bei den „Nicht-Suchenden“ daneben in der resignativen Erwartung zu erkennen, keine Chance auf einen Job zu haben („discouraged worker effect“; Holst und Spieß 2001; Fuchs und Weber 2010). Unter den Personen mit Migrationshintergrund finden sich prozentual häufiger solche entmutigte Suchende, und zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern. Besonders auffällig ist die Differenz zwischen Männern mit und ohne Migrationshintergrund, die fast zehn Prozentpunkte beträgt. Fuchs und Weber (2010) führen die Signalwirkung der Ausländerarbeitslosigkeit ins Feld, die Migranten von der aktiven Arbeitssuche abhalten kann.

Als wichtige Hintergrundvariable muss dabei jedoch das Qualifikationsprofil beachtet werden. Personen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt geringer qualifiziert als Personen ohne Migrationshintergrund. So beträgt der Akademikeranteil unter den 25- bis 59-jährigen Männern mit Migrationshintergrund rund 21 % (ohne Migrationshintergrund: rund 32 %), der Personenanteil mit mittlerem Qualifikationsniveau rund 49 % (ohne: rund 61 %), der Anteil Niedrigqualifizierter hingegen aber rund 31 % (ohne: rund 7 %).

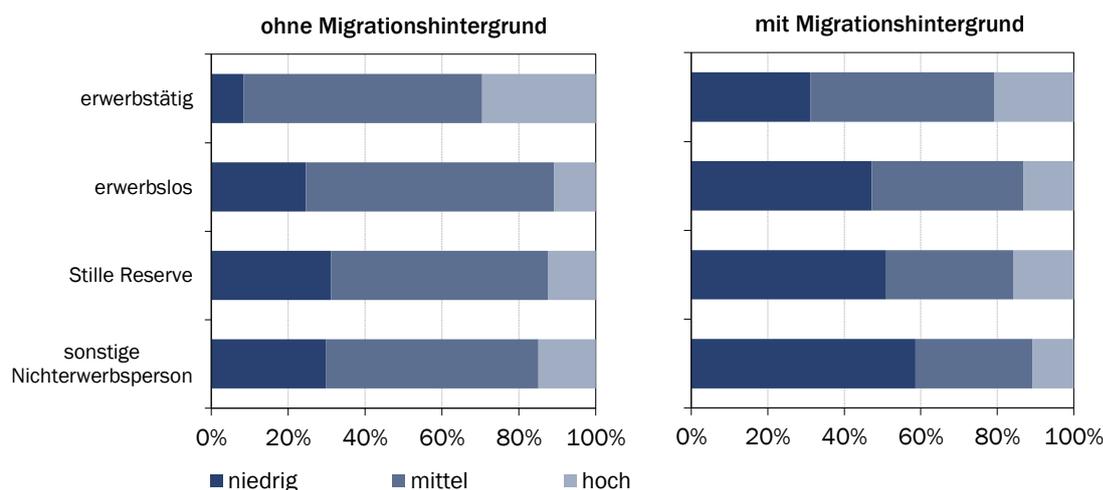
In Absolutwerten betrachtet, waren im Jahr 2010 unter den 25-59-jährigen Nichterwerbspersonen 62.116 hochqualifizierte Männer sowie 189.757 hochqualifizierte Frauen mit Migrationshintergrund vertreten. Unter Personen mittlerer Bildung waren es 178.471 Männer sowie 435.674 Frauen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zahl von 240.587 Männern und 625.431 Frauen.

Da Personen mit Migrationshintergrund häufiger der Gruppe der Niedrigqualifizierten angehören, besteht für sie auch ein größeres Risiko, erwerbslos zu sein. Da aber Erwerbslosenquote und die Größe der Stillen Reserve positiv miteinander korrelieren (wächst die Erwerbslosenquote, wächst auch die Stille Reserve), ist innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch der Anteil der entmutigten Suchenden höher als bei der Erwerbsbevölkerung ohne Migrationshintergrund. Der Einfluss des Qualifikationsniveaus wird auch in Abbildung 12 deutlich. Personen mit niedrigen Qualifikationen sind seltener unter den Erwerbstätigen und häufiger unter den Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen zu finden. Allerdings zeigt sich das insgesamt höhere Gewicht der Niedrigqualifizierten unter den Personen mit Migrationshinter-

grund daran, dass diese in allen Erwerbsstatus, auch unter den Erwerbstätigen, einen höheren Anteil haben als unter Personen ohne Migrationshintergrund. Die hier für 15-74-Jährige dargestellten Zusammenhänge gelten analog für Personen mittleren Alters (25-59 Jahre).

Abbildung 12

15-74-Jährige nach Erwerbsstatus, Qualifikation und Migrationshintergrund 2010



Quellen: Mikrozensus 2010; HWWI und SVR-Forschungsbereich.

2.4.2 | Handlungsempfehlungen

Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund zu steigern, eignen sich vorrangig die gleichen Maßnahmen, die auch im Hinblick auf Frauen ohne Migrationshintergrund diskutiert werden, also vornehmlich ein Ausbau von Ganztagsbetreuung für Vorschul- und Schulkinder sowie der Abbau negativer steuerlicher Erwerbsanreize durch die Abschaffung des Ehegattensplittings. Darüber hinaus *sollten bildungs-, integrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* ergriffen werden, die dazu beitragen können, Frauen mit Migrationshintergrund an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Solche Maßnahmen sind insbesondere für Frauen wichtig, die keine Bildungsinländer sind und zur Familiengründung nach Deutschland gekommen sind. Vielfach verfügen sie über keinerlei Erfahrung auf dem Arbeitsmarkt und haben mangels in Deutschland anerkannter Ausbildungen auch formal keinen Zugang. Für bereits länger in Deutschland lebende Frauen bildet häufig der *Mangel an Deutschkenntnissen* eine wichtige Zugangsbarriere. Im Hinblick auf einen Arbeitsmarkteinstieg sind neben der Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen aber auch *erste Arbeitserfahrungen* wichtig.

In Deutschland werden, wie die Prognosen zeigen, auch in Zukunft verstärkt qualifizierte Fachkräfte gebraucht, während das Arbeitsangebot für niedrigqualifizierte Personen rückläufig ist. Menschen mit Migrationshintergrund war bislang vielfach auch dann eine Beschäftigung in vielen Branchen nicht möglich, wenn sie über die gesuchten Fähigkeiten verfügten, da die im Ausland erworbene formale Qualifikation in Deutschland nicht anerkannt wurde. Hier ist das sogenannte *Anerkennungsgesetz des Bundes* nur ein Baustein von vielen. Es begründet einen Rechtsanspruch auf eine Gleichwertigkeitsprüfung ausländischer Qualifikationen für alle Zuwanderer. In reglementierten Berufen ist die Feststellung einer Gleichwertigkeit mit einem deutschen Berufsabschluss eine Voraussetzung für die Berufsausübung. Doch zum einen haben nicht alle Zuwanderer einen Abschluss im Ausland erworben, zum anderen können nicht alle ausländischen Abschlüsse anerkannt werden. Deshalb sind insbesondere für die Nicht- oder Niedrigqualifizierten unter den in Deutschland lebenden Zuwanderern *Ausbildung, Nach- und Weiterqualifizierung* als „späte Chance“ (SVR 2012, S. 91) wichtig, um das bestehende Arbeitskräftepotenzial bei Personen mit Migrationshintergrund besser auszuschöpfen als bisher. Maßnahmen reichen von der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse für die erste Generation der Zuwanderer bis zur Schaffung von besseren Strukturen für den Erwerb von höheren Abschlüssen auf dem zweiten Bildungsweg. Letzteres ist sowohl für die erste Generation als auch die zweite Generation der Zuwanderer von Bedeutung.

2.4.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Um Überschneidungen mit Frauen zu vermeiden, die auf die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Kinderbetreuungsangebot und zur Abschaffung des Ehegattensplittings ansprechen, werden bei der Quantifizierung von Arbeitskräftepotenzialen unter Personen mit Migrationshintergrund Frauen vollständig ausgeklammert. Damit bewegt sich die Abschätzung am unteren Rand des tatsächlich aktivierbaren Potenzials. Zudem sollen Personen unter 25 und über 59 Jahren ausgeblendet werden. Insbesondere für die an junge Geringqualifizierte gerichteten Maßnahmen ist sonst eine Mehrfachzählung von Personen mit Migrationshintergrund wahrscheinlich.

Für 25- bis 59-jährige Männer bietet die Überlegung einen Anhaltspunkt, wie viele zusätzliche Arbeitskräfte unter den Nichterwerbspersonen sowie unter den Erwerbslosen gewonnen werden könnten, wenn das Erwerbsverhalten von Männern mit Migrationshintergrund jenem von Männern ohne Migrationshintergrund entspräche. Ein erfolgreicher Abbau von migrationsbedingten Erwerbshemmnissen, zu dem weiter oben ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen wurde, dürfte Unterschiede in der Erwerbsstruktur zwischen beiden Gruppen weitgehend nivellieren. Da Personen mit Migrationshintergrund ein niedrigeres durchschnittliches Bildungsniveau aufweisen,

soll dabei bildungsgruppenspezifisch vorgegangen werden. Allerdings kann die Gruppe der Geringqualifizierten hier ausgeklammert werden, da Männer mit Migrationshintergrund hier eine höhere Arbeitsmarktnähe aufweisen als andere Männer, so dass keine zusätzlichen Erwerbsintegrationseffekte zu erwarten sind. Bezüglich der akademisch gebildeten Männer soll zudem der Partizipationseffekt ausgeklammert werden, da Akademiker mit Migrationshintergrund vermutlich auch auf die durch Studiengebühren veränderte Anreizsetzung reagieren und ihre Erwerbsquote steigern. Daher soll für Akademiker mit Migrationshintergrund der Effekt, der aus einer Verhaltensidentität mit Männern ohne Migrationshintergrund resultiert, ausschließlich mit Blick auf die Erwerbslosen quantifiziert werden.

Würden sich 25- bis 59-jährige *akademisch* gebildete Männer mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt so verhalten wie entsprechend alte und entsprechend gebildete Männer ohne Migrationshintergrund, ließen sich unter den Erwerbslosen 36.603 Männer aktivieren. Würden sich 25- bis 59-jährige Männer *mittlerer* Bildung mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt so verhalten wie entsprechend alte und entsprechend gebildete Männer ohne Migrationshintergrund, ließen sich unter den Nichterwerbspersonen 16 983 Männer und unter den Erwerbslosen 60 889 Männer, also insgesamt 77.872 Personen als zusätzliche Arbeitskräfte aktivieren. Insgesamt ergibt sich daraus ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von rund **115.000 Männern** mit Migrationshintergrund. Der Anteil der aktivierbaren Nichterwerbspersonen an den gesamten Nichterwerbspersonen der Männer mit Migrationshintergrund und mittlerer Bildung 2010 beträgt 9,5 %.

Würde man auf eine schnittmengenfreie Potenzialrechnung verzichten und davon ausgehen, dass nur die sich an Personen mit Migrationshintergrund gerichteten Maßnahmen isoliert umgesetzt würden, wäre die zu betrachtende Altersgruppe auf 15- bis 74-Jährige und zudem auf Personen beiderlei Geschlechts auszudehnen. Wie die Bevölkerungsanteile in Abbildung 10 weiter oben zeigen, sind die Anteile der Erwerbstätigen unter Männern mit und ohne Migrationshintergrund weitgehend gleich. Würden sich Männer mit Migrationshintergrund verhalten wie Männer ohne Migrationshintergrund, würde sich unter 15- bis 74-Jährigen weniger zum Positiven verändern als dies unter den Personen im mittleren Alter der Fall ist. Dies liegt zum einen an der nahezu ausgeglichenen Erwerbstätigenquote in beiden Personengruppen im Alter 15-74 Jahre. Zum anderen würde der Bevölkerungsanteil der sonstigen Nichterwerbspersonen in einem solchen Szenario steigen anstatt (wie bei den 25- bis 59-Jährigen) sinken, denn Männer mit Migrationshintergrund müssten sich hier an das höhere (statt niedrigere) Niveau der Männer ohne Migrationserfahrung anpassen. Per Saldo stünden rund 205.000 Erwerbspersonen unter Männern mittlerer und hoher Bildung weniger zur Verfügung. Zwar würden von den hochqualifizierten erwerbslosen Männern 10 520 Personen in die Erwerbstätigkeit wechseln, der überwiegende Teil würde jedoch den

Nichterwerbspersonen zufließen. Unter Männern mittlerer Bildung würde sowohl die Zahl der Erwerbslosen als auch die der Erwerbstätigen sinken, zugunsten einer stark erweiterten Zahl der Nichterwerbspersonen.

Dies zeigt, dass bei Männern der Migrationshintergrund gerade im mittleren Alter ein Hemmnis der Erwerbsintegration darstellt und dass die diskutierten Maßnahmen infolgedessen diese Altersgruppe im Fokus haben sollten.

Allerdings lassen sich auch unter Frauen nennenswerte Potenziale aktivieren. Zwar würde eine Verhaltensanpassung unter mittel Qualifizierten auch hier mit einem Absinken der Erwerbspersonen verbunden sein, unter hochqualifizierten Frauen würden jedoch rund 38.000 Personen unter den Erwerbslosen und rund 83.000 Personen unter den Nichterwerbspersonen aktiviert werden können.

In der Summe über beide Geschlechter ließen sich als zusätzliches Arbeitskräftepotenzial *rund 131.000 Personen* (davon rund 80.000 Personen aus den Erwerbslosen sowie rund 51.000 Personen aus den bisherigen Nichterwerbspersonen) aktivieren, wenn sich Personen mit Migrationshintergrund unter den 15- bis 74-Jährigen verhielten wie gleichaltrige und gleich gebildete Personen ohne Migrationshintergrund.

Kasten 4

Personen mit Migrationshintergrund

- Anzahl 25- bis 59-jähriger Männer (Frauen) unter Nichterwerbspersonen 2010: 240.587 (625.431) Personen
- Maßnahmen: Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Nach- und Weiterqualifizierung, Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen und Arbeitserfahrungen
- Hierdurch aktivierbares Arbeitskräftepotenzial unter Männern: 115.000 Personen
- Anteil des aktivierbaren Potenzials an Nichterwerbspersonen 2010 in obiger Abgrenzung (nur Männer): 47,8 %
- Bei Ausweitung auf 15- bis 74-Jährige und beide Geschlechter: Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von rund 131.000 Personen

2.5 | Akademikerinnen und Akademiker

2.5.1 | Hintergrund

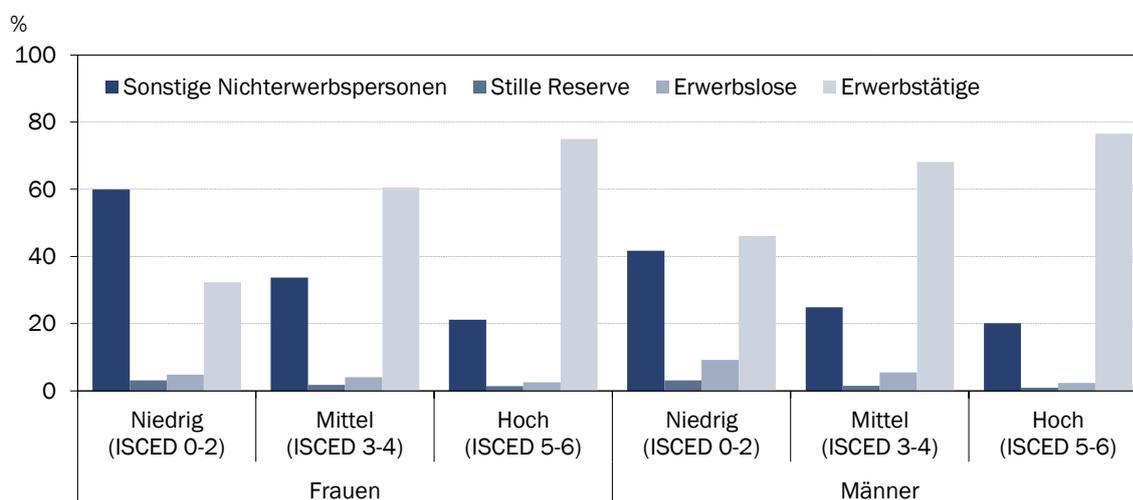
Die Erwerbsquote von Akademikerinnen im Alter 15- bis 74 Jahre betrug in Deutschland 2010 77,5 %, bei Akademikern waren es 78,9 %. Ein Fünftel der Akademikerinnen und Akademiker war 2010 ohne Job und zudem als sonstige Nichterwerbspersonen

weder auf der Suche nach einem solchen noch kurzfristig für den Arbeitsmarkt verfügbar (Frauen: 21,1 %, Männer: 20,1 %). Entweder suchend oder verfügbar und damit der Stillen Reserve zuzuordnen waren unter den Frauen 1,3 % und unter den Männern 0,9 % (vgl. Abbildung 13).¹⁹

Damit ist die Gruppe der Hochqualifizierten zwar von allen Bildungsgruppen mit Abstand am häufigsten erwerbstätig; im Fall der Nichterwerbstätigkeit jedoch ist sie vom Arbeitsmarkt denkbar weit entfernt. In der Gruppe der Erwerbslosen oder Personen der sogenannten Stillen Reserve, die durch ihre Suchaktivitäten oder kurzfristige Verfügbarkeit ihren Erwerbswunsch demonstrieren, sind nichterwerbstätige Akademiker/innen kaum zu finden.

Abbildung 13

Erwerbsstatus 15-74-Jähriger nach Geschlecht und Bildungsniveau 2010



Quellen: Rengers (2012); HWWI.

Es stellt sich die Frage, ob sich im europäischen Vergleich ein Zusammenhang zwischen den privaten Kosten der Hochschulbildung und den Erwerbsanreizen von Akademiker/innen, indiziert durch die Erwerbsquote in der Einkommenserzielungsphase, darstellen lässt. Erwerbspersonen sind – wie weiter oben bereits erläutert – als dem Arbeitsmarkt nahestehende Personen aufzufassen, da sie entweder einen Job haben oder aber sowohl suchend als auch kurzfristig verfügbar für einen solchen sind. Für

¹⁹ Unter Akademikerinnen der Stillen Reserve dominieren für die Nichtsuche bzw. Nichtverfügbarkeit familiäre Gründe und sind als Motivation genauso bedeutsam wie für Frauen niedrigerer Bildungsgruppen. Unter Akademikern spielen Krankheit und Arbeitsunfähigkeit eine größere Rolle. Etwa jeder sechste Akademiker und jede siebte Akademikerin ist zudem nicht kurzfristig verfügbar, weil er/sie glaubt, dass der Arbeitsmarkt keine Beschäftigungsmöglichkeit bietet. Während die entmutigten Personen unter den Frauen mit steigender Bildung seltener werden, ist der „discouraged worker effect“ bei Männern bildungsunspezifisch ausgeprägt (Rengers 2012). Die Motivation der Personen, die sich als weder suchend noch verfügbar für den Arbeitsmarkt einordnen, wird statistisch nicht erhoben.

Akademiker/innen kann die Altersspanne 25-74 Jahre als potenzielle Erwerbsphase nach Studienabschluss angesehen werden. Die Erwerbsquote 25-74-jähriger Akademikerinnen betrug 2010 77,5 %, die von Akademikern 79,0 % und wich damit, aufgrund des späten Erwerbseinstiegs Hochqualifizierter, kaum von den betreffenden Quoten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab.

Zusätzlich zu Kosten der Lebenshaltung zählen Studiengebühren in vielen europäischen Ländern zu den privaten Kosten eines Hochschulstudiums. Auch in vielen außereuropäischen Ländern wie den USA, Australien, Neuseeland, Japan und Korea sind Studiengebühren zu zahlen. In acht OECD-Ländern werden keine Gebühren erhoben, aber zugleich erhebt ein Drittel der Länder Gebühren von jährlich über 1500 US-\$²⁰.

In Ländern, die Studiengebühren eingeführt haben, existiert parallel ein mehr oder minder ausgebautes Studienförderungssystem durch Bildungsdarlehen, Stipendien und Transferzahlungen, die in unterschiedlicher Weise an individuellen Bedürfnis- bzw. Leistungsgesichtspunkten anknüpfen. Nach einer Typisierung der OECD²¹ lassen sich die Länder in drei Gruppen einteilen: Jene, die keine Studiengebühren erheben und in denen ein weit ausgebautes Unterstützungssystem mehr als die Hälfte der Studierenden erfasst; Länder, für die Letzteres auch gilt, die aber zugleich Studiengebühren von jährlich mehr als 1.500 US-\$ erheben sowie drittens Länder, die geringere Studiengebühren unterhalb der genannten Schwelle erheben, aber ein geringeres Unterstützungsnetz aufweisen, das weniger als 50 % der Studierenden erfasst. In Deutschland sind nach einem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2005 Studiengebühren auch im Erststudium prinzipiell zulässig, aufgrund der Entscheidungshoheit der Länder ist die Situation jedoch von Bundesland zu Bundesland verschieden und seit 2005 einem Wechsel unterworfen.²² Gegenwärtig erheben die Länder Niedersachsen und Bayern Studiengebühren. Die Bayerische Landesregierung hat die Abschaffung der Gebühren für das Studienjahr 2013/14 beschlossen. Nach dem Regierungswechsel in Niedersachsen hat die neue Landesregierung ebenfalls für die Abschaffung votiert.

Abbildung 14 zeigt die Erwerbsquoten von 25- bis 74-jährigen Akademikerinnen und Akademikern in europäischen Ländern im Jahr 2011, sortiert nach dem oben vorgestellten System der Studienfinanzierung. Wegen der heterogenen Situation in Deutschland ordnet die OECD Deutschland in das beschriebene Raster der Studienfinanzierung nicht ein. Deutschland wird daher in Abbildung 14 gesondert ausgewiesen.

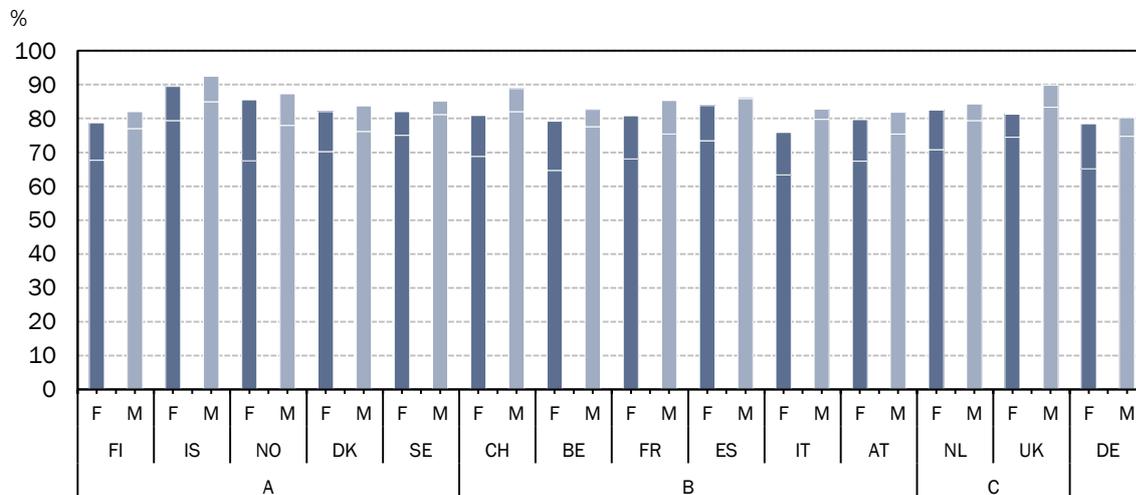
²⁰ Angaben in Kaufkraftparitäten (KKP).

²¹ Vgl. OECD 2012: Education at a Glance, S. 272, Chart B5.1.

²² Von ausländischen Studierenden wurden und werden im In- und Ausland dagegen häufiger Gebühren erhoben (Beispiele sind die Schweiz und die Niederlande). Dies gilt auch für Langzeit- und Teilzeitstudierende. Zudem erheben beispielsweise das Vereinigte Königreich und Spanien Gebühren differenziert nach Studienfächern.

Abbildung 14

Erwerbsquoten 25-74-Jähriger mit hoher Bildung in europäischen Ländern 2011, nach Geschlecht



A: keine Gebühren, aber mehr als 50% der Studierenden, die von staatlichen Krediten oder/und Stipendien profitieren

B: Gebühren unter jährlich 1500 USD und weniger als 50% der Studierenden in Förderung

C: Gebühren über jährlich 1500 USD und mehr als 50% der Studierenden in Förderung

F: Frauen, M: Männer

Die Prozentpunkte oberhalb des Querstrichs innerhalb einer Säule beziehen sich auf den Erwerbsquotenunterschied zu mittlerer Bildung.

Quellen: Eurostat (2013); OECD (2012); HWWI.

Die Erwerbsquote deutscher Hochqualifizierter im Alter von 25-74 Jahren ist 2011 gegenüber 2010 leicht gestiegen. Sie liegt für Akademikerinnen bei 78,4 %, für Akademiker bei 80,2 %. Wie die Abbildung zeigt, bewegt sich Deutschland damit jedoch im Vergleich der aufgeführten Länder bestenfalls im Mittelfeld. Insbesondere die Erwerbsbeteiligung hochqualifizierter Männer ist in allen hier verzeichneten Ländern höher, auch und gerade in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich mit vergleichsweise hohen Studiengebühren. Auch im gesamteuropäischen Vergleich (EU-27) weist Deutschland 2011 unterdurchschnittliche Werte auf (EU-27 Akademiker: 84,7 %, Akademikerinnen: 80,4 %).

Die Prozentpunkte oberhalb des Querstrichs innerhalb einer Säule geben den Erwerbsquotenunterschied von akademischer zu mittlerer Bildung an. Wie Abbildung 14 zeigt, weisen deutsche Frauen eine vergleichsweise hohe Spreizung der Erwerbsquote zwischen hohem und mittlerem Bildungsabschluss auf. Trotz des Vorsprungs der Akademikerinnen in der Erwerbsbeteiligung kann die Erwerbsquote derselben im europäischen Vergleich jedoch nicht punkten. Und unter deutschen Männern ist die Spreizung, wie in den übrigen Ländern, ohnehin geringer als unter den Frauen. Für deutsche weibliche und männliche Hochqualifizierte ist bei der Erwerbsbeteiligung daher noch „Luft nach oben“.

Ein oftmals vorgebrachtes Argument gegen Studiengebühren ist, dass in Zeiten knapper Fachkräfte alles unterlassen werden müsse, was die Studierneigung schmälere. Unsere Gegenthese ist, dass der positive Allokationseffekt von Studiengebühren

höher ist als der negative Einkommenseffekt, sodass per Saldo die Bildungserträge profitieren. Denn es ist plausibel, dass die Bepreisung der Hochschulbildung zu einer Selektion der Personen mit der höchsten Einkommenserzielungskapazität in Hochschulbildung führt, und dass die Selektion vornehmlich in diejenigen Studienfächer erfolgt, von denen die höchste Marktkapitalisierung des angeeigneten Wissens zu erwarten ist.

Als Maßstab für die Attraktivität einer Investition in Hochschulbildung lässt sich der interne Zinssatz (Rendite) eines Studiums verwenden. Die Rendite ist der Zinssatz, zu dem der Kapitalbarwert der Investition Null ist. Sie stellt den Maximalverzinsungsanspruch an das eingesetzte Kapital dar, der von den Erträgen der Investition bedient werden kann. Abbildung 15 zeigt für die bisher schon betrachteten europäischen Länder die private Rendite eines Studiums eines Mannes. Zu den privaten Kosten der Investition zählen neben etwaigen Studiengebühren die mit der Erwerbswahrscheinlichkeit gewichteten verlorenen Nettoerwerbseinkommen während der Studienphase, zu den privaten Einzahlungen die Nettoeinkommensdifferenz zur mittleren Bildung in der Erwerbsphase nach dem Studium. Wie die Abbildung zeigt, ist die private Rendite in Ländern mit Studiengebühren eher höher als in Ländern ohne Gebühren.²³

Abbildung 15 zeigt zudem auch die fiskalische Rendite eines Studiums eines Mannes. Die Auszahlungen (Kosten) des Staates bestehen neben den direkten Kosten inklusive Sachkosten und gewährten Transferleistungen ferner aus entgangenen Steuereinnahmen Studierender während der Studienphase. Die Einzahlungen umfassen die aus der positiven Einkommensdifferenz zur mittleren Bildung resultierenden zusätzlichen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge während der Einkommenserzielungsphase sowie die sich unter Berücksichtigung des reduzierten Arbeitslosigkeitsrisikos von Akademiker/innen eingesparten Transferausgaben. Wie aus Abbildung 15 ersichtlich, variiert die fiskalische Rendite des Studiums beträchtlich zwischen den Ländern. In skandinavischen Ländern ohne Studiengebühren ist sie zwar höher als die private Rendite, aber vom Niveau her meist niedriger als in Ländern mit Studiengebühren. Deutschland zählt neben Italien und Belgien zu den wenigen Ländern, in denen die fiskalische Rendite mit 9,4 % unter der privaten Rendite (9,6 %) liegt. Dieses im europäischen Vergleich ungünstige Verhältnis ist ein weiteres Argument dafür, die Nutzer tertiärer Bildung stärker an den Kosten zu beteiligen (siehe hierzu auch Steiner 2010).

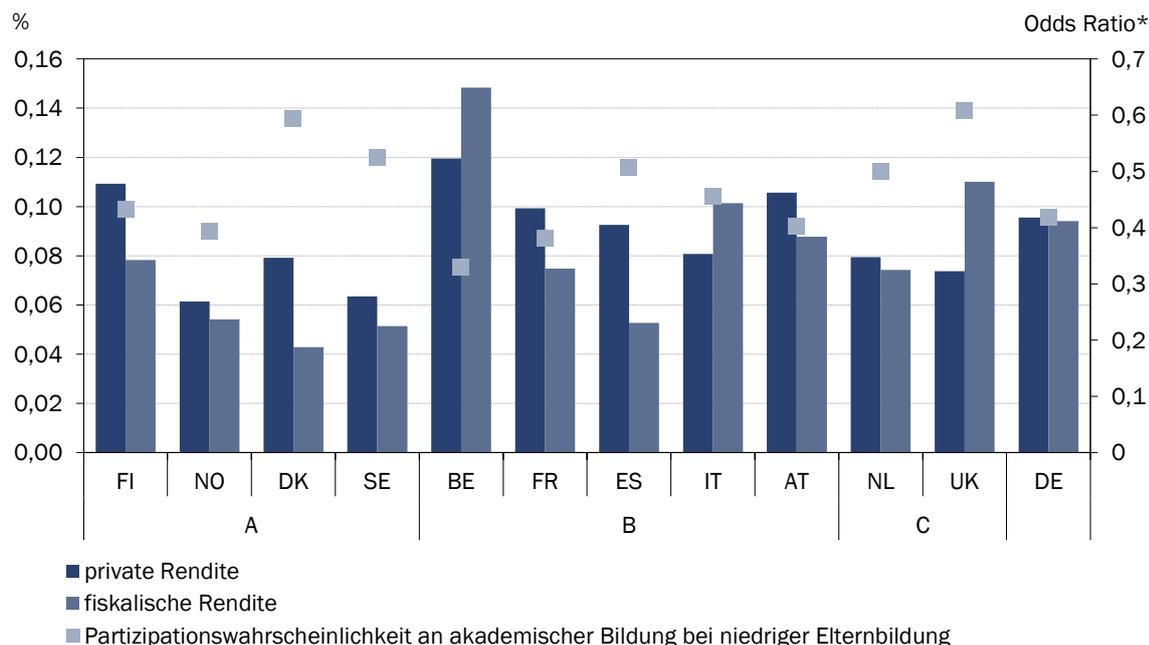
Weiterhin wird von den Gegnern von Studiengebühren ins Feld geführt, dass Studiengebühren sozial ungerecht sind, weil sie Kinder ärmerer Eltern im Zugang zu Hochschulbildung benachteiligen. Die empirische Evidenz zeigt hier, dass die Frage der Zugangschancen maßgeblich dadurch bestimmt wird, ob die Gebühren durch ein gut ausgebautes Studienförderungssystem flankiert sind oder nicht. In Abbildung 15

²³ Diese Schlussfolgerung zieht auch die OECD, die noch eine ganze Reihe weiterer Länder in die Analyse einbezieht (OECD 2012: 168).

ist auf der rechten Achse die Wahrscheinlichkeit abgetragen, mit der ein Kind von Eltern niedriger Bildung²⁴ in den betrachteten Ländern ein Hochschulstudium ergreift. Die Wahrscheinlichkeit errechnet sich aus dem Verhältnis des Anteils bildungsarmer Eltern in der Gruppe der Studierenden zu deren Anteil in der Gesamtpopulation. Wären bildungsarme Eltern ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend unter studierenden Kindern repräsentiert, betrüge die Partizipationswahrscheinlichkeit 100% (Odds Ratio =1). Wie die Abbildung zeigt, ist die soziale Selektion in allen Ländern vorhanden, jedoch in Ländern mit Studiengebühren keineswegs höher ausgeprägt, im Gegenteil. So haben Kinder niedriggebildeter Eltern im Vereinigten Königreich eine 60 %- Chance zu studieren, norwegische Kinder in gleicher Situation dagegen nur eine 40 %-Chance. Insgesamt – dies bestätigen auch Analysen der OECD auf Basis einer Vielzahl weiterer Länder – scheinen die Zugangschancen zu Hochschulbildung stärker vom Umfang des Unterstützungssystems durch Stipendien und Kredite als durch die Gebührenerhebung beeinflusst zu sein.

Abbildung 15

Private und fiskalische Rendite eines Hochschulstudiums in europäischen Ländern und Partizipationswahrscheinlichkeit bei niedriger Elternbildung 2008



A: keine Gebühren, aber mehr als 50% der Studierenden, die von staatlichen Krediten oder/und Stipendien profitieren

B Gebühren unter jährlich 1500 USD und weniger als 50% der Studierenden in Förderung

C: Gebühren über jährlich 1500 USD und mehr als 50% der Studierenden in Förderung

Für Island und die Schweiz sind keine Daten verfügbar.

*Odds Ratio: Partizipationswahrscheinlichkeit an Hochschulbildung bei niedriger Elternbildung

Quellen: OECD (2012); HWWI.

²⁴ Kategorien 1-2 der "International Standard Classification of Education" (ISCED).

Aufgrund ihrer sozialdemokratischen Tradition betrachten skandinavische Länder Hochschulbildung nicht als Privileg, sondern als Grundrecht für jedermann und verzichten daher auf die Erhebung von Studiengebühren.²⁵ Allerdings ist die Einkommensteuerprogression in diesen Ländern recht ausgeprägt, sodass ein Teil der erzielten Bildungserträge über Steuern abgeschöpft wird. Der Hauptkritikpunkt an diesem System ist aus unserer Sicht nicht, dass der Staat auf diese Weise das Einkommensausfallrisiko übernimmt, denn dies ist in ähnlicher Weise auch bei nachgelagert erhobenen Studiengebühren der Fall, wenn kein Einkommen erzielt wird. Die Systeme unterscheiden sich vielmehr in dem wesentlichen Gesichtspunkt, welcher Personenkreis zur Hochschulfinanzierung herangezogen wird. Während dies ist Ländern, die auf die direkte „Besteuerung“ der Nutzer in Form von Gebühren verzichten, durch einkommensstarken Steuerzahler geschieht, die möglicherweise selbst gar nicht studiert haben, ziehen Länder mit Studiengebühren diejenigen zur Finanzierung der Leistung heran, die sie in Anspruch genommen haben. Letzteres ist aus unserer Sicht nicht nur effizienter, sondern auch sozial gerechter – sofern die Gebührenerhebung durch eine Chancengleichheit sichernde Studienförderung flankiert wird. Werden die Gebühren direkt an die Hochschule entrichtet, aber erst nachgelagert im Falle einer ausreichenden Einkommenserzielung erhoben, erhalten die Hochschulen einen direkten Anreiz, über eine hohe Bildungsqualität die Erwerbs- und Einkommenschancen ihrer Absolvent/innen zu steigern (dies gilt in gesteigerter Form für eine einkommensabhängige Gebühr; vgl. McKenzie und Sliwka 2010). Der Anteil öffentlicher Mittel an der Hochschulfinanzierung könnte zurückgefahren werden, was den Fiskus entlasten würde.

Das Verursacherprinzip gewinnt durch die aktuellen Fachkräfteprognosen noch an Gewicht, demnach die hohe Studierneigung junger Menschen in Deutschland dazu führt, dass über den Neu- und Ersatzbedarf an Akademiker/innen hinaus ausgebildet wird. Die bis 2030 reichenden Prognosen (BiBB-Demos und BIBB-Fit) weisen als Resultat einen anhaltenden leichten Akademiker/innen-Überschuss auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus. Demgegenüber kommt es im mittleren Qualifikationssegment gegen Ende des Prognosehorizonts zu Fachkräfteengpässen (Helmrich et al. 2012). Ein unreflektierter weiterer Anstieg der Akademikerquote lässt sich auf Basis dieser Prognosen nicht rechtfertigen. Vielmehr muss das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Hochschulbildung angesichts des beruflichen und wirtschaftlichen Wandels neu justiert werden. Die gesellschaftlichen Vorteile eines hohen Bildungsstandes der Bevölkerung sind beachtlich, auch außerhalb des Arbeitsmarktes (Kriminalität, Gesundheit, gesellschaftliches Engagement etc.). Die Knappheit öffentlicher Mittel erfordert es jedoch, Hochschulen Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie ihre Einnahmesituation selbst steuern und über den Preis für Bildung in einen Wirtschaftlichkeits- und Qualitätswettbewerb um zahlende Kunden treten können. Ausländische Studierende muss

²⁵ Allerdings gilt dies nicht unbedingt für Studierende anderer Nationalitäten.

dies nicht abschrecken, solange die Kriterien der Studienförderung auch für sie greifen. Wie der private Hochschulmarkt in Deutschland zeigt, ist die Zahlungsbereitschaft für tertiäre Bildung durchaus vorhanden.

2.5.2 | Handlungsempfehlungen

Unsere Empfehlung ist, BAFöG, Bildungskredite und Stipendienkultur in Deutschland zunächst so weiterzuentwickeln, dass Chancengleichheit auf Bildung unabhängig vom sozialen Hintergrund des Elternhauses tatsächlich für alle besteht. Auf dieser Basis könnten dann maßvolle nachgelagerte Studiengebühren eingeführt werden, die idealerweise direkt an die Hochschulen fließen.

2.5.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Das zusätzliche Arbeitsangebot unter Akademikerinnen und Akademikern, das sich durch die Einführung von Studiengebühren als Verhaltenseffekt ergibt, ist nicht leicht zu beziffern. Einen Anhaltspunkt liefern die Erwerbsquoten unter Akademikern in europäischen Vergleichsländern. Hier sind insbesondere jene Länder interessant, die Studiengebühren eingeführt haben, aber zugleich das empfohlene umfangreiche Studienfördersystem aufweisen. Hierzu zählen die Niederlande und das Vereinigte Königreich (mit jeweils relativ hohen Studiengebühren, aber zugleich mehr als 50 % der Studierenden in der Förderung, obige Ländergruppe C). Für das Jahr 2010 wäre die Erwerbspersonenzahl unter deutschen Akademiker/innen im Alter 25-74 Jahre um 410.484 Männer und 277.094 Frauen höher ausgefallen, wenn diese die Erwerbsquote niederländischer Akademiker aufgewiesen hätten. Allerdings werden Akademiker-Erwerbsquoten von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt, von denen das System der Studienfinanzierung nur einer ist. Daher markiert diese Vergleichsgröße eher den oberen Rand einer Potenzialabschätzung.

Fokussiert man auf die Altersgruppe 25-59 Jahre, um Bildungsphasen und frühe Renteneintritte auszuklammern, zählten 2010 immerhin noch 231.800 Akademiker und 566.900 Akademikerinnen zu den Nichterwerbspersonen. Als weiterer Anhaltspunkt für die Potenzialabschätzung und gleichsam als Untergrenze des aktivierbaren Arbeitskräftepotenzials ist die Stille Reserve anzusehen: Dieser waren im Jahr 2010 immerhin 39.000 Akademiker und 57.000 Akademikerinnen zuzurechnen.

Im Bewusstsein der Schnittmengenproblematik soll vorsichtshalber der Verhaltenseffekt der Frauen vollständig ausgeklammert werden. Denn das zusätzliche Arbeitsangebot von Akademikerinnen infolge der Einführung von Studiengebühren dürfte sich zumindest in Teilen mit dem zusätzlichen weiblichen Arbeitsangebot infolge des Be-

treuungsausbaus und der Abschaffung des Ehegattensplittings überschneiden. Für Männer ist hiervon indes nicht auszugehen, da sich deren Erwerbsverhalten, wie weiter oben gezeigt, von Familienform und Kindern weitgehend unabhängig gestaltet.

Zusammengenommen wird davon ausgegangen, dass allein unter Männern ein zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von rund 100.000 Personen durch eine Einführung von Studiengebühren mobilisiert werden könnte. Diese haben an den männlichen akademisch gebildeten Nichterwerbspersonen im Alter 25-59 Jahren im Jahr 2010 einen Anteil von 43,1 %.

In eine erweiterte Potenzialrechnung müssten hingegen auch die Akademikerinnen einbezogen werden. Wir gehen angesichts der beträchtlichen Zahl von Akademikerinnen mittleren Alters unter den Nichterwerbspersonen davon aus, dass sich unter diesen durch den Anreiz der Studiengebühren rund 100.000 Frauen zusätzlich als Arbeitskräfte aktivieren ließen. Für sich betrachtet, rechnen wir durch die Einführung von Studiengebühren daher mit einem zusätzlichen Arbeitskräftepotenzial von rund 200.000 Personen mit Hochschulabschluss.

Kasten 5

Akademiker
- Anzahl 25-59-jähriger Akademiker unter Nichterwerbspersonen 2010: 231.800 Personen
- Maßnahme: Ausbau des Studienförderungssystems, danach Einführung nachgelagerter Studiengebühren
- Zusätzliches Arbeitsangebot (nur Männer berücksichtigt): Rund 100.000 Personen
- Anteil des aktivierbaren Potenzials an den männlichen akademischen Nichterwerbspersonen 2010: 43,1 %
- Zusätzliches Arbeitsangebot bei Einbeziehung beider Geschlechter : Rund 200.000 Personen

2.6 | Junge Menschen

2.6.1 | Hintergrund

Im Jahr 2011 haben 49.560 Schülerinnen und Schüler das Schulsystem nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht ohne einen Schulabschluss verlassen. Gemessen an der gleichaltrigen Bevölkerung entspricht dies einem Anteil von 6,2. Dieser Anteil variiert im Bundesdurchschnitt stark. Haben in Mecklenburg-Vorpommern 13,3 % der Jugendlichen das Schulsystem durchlaufen, ohne einen Abschluss zu erreichen, waren es im Saarland nur 4,8 %. Auffällig ist, dass der Anteil der Personen ohne einen Hauptschul-

abschluss in den neuen Bundesländern durchgehend höher als in den alten ist (Kultusministerkonferenz 2013).

Eine Untersuchung der schulischen Herkunft der Abgängerinnen und Abgänger ohne einen Schulabschluss auf Grundlage der amtlichen Mikrodaten zeigt, dass mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler, die keinen Schulabschluss erlangen, von Förderschulen abgehen (Statistisches Bundesamt 2012). 89 % von diesen verlassen eine Förderschule mit den Förderschwerpunkten „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“. Solga (2002, S. 5) spricht hier von dem „zweifachen Scheitern“ im Schulsystem. Für Jugendliche, die eine Förderschule besuchen, ist in der Regel schon beim Übergang auf diese klar, dass sie Schwierigkeiten haben werden, mindestens einen Hauptschulabschluss zu erreichen. Nur 23,3 % der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss haben eine Hauptschule besucht, bevor sie das Schulsystem ohne Abschluss verlassen haben. Der Anteil weiblicher Abgängerinnen ohne einen Schulabschluss ist mit 39,7 % deutlich geringer als der der männlichen Abgänger.

Ein Schulabschluss gilt als notwendige Voraussetzung für die Aufnahme einer Berufsausbildung im deutschen dualen Ausbildungssystem. Liegt ein solcher Schulabschluss nach Beendigung der Schulpflicht nicht vor, erschwert dies die Aufnahme einer Ausbildung erheblich, da die so genannte Ausbildungsreife nicht gegeben ist (Solga et al. 2012). Im Jahr 2011 wurden nur 16.281 Ausbildungsverträge mit Jugendlichen abgeschlossen, die über keinen Schulabschluss verfügen (Statistisches Bundesamt 2012). Dies zeigt bereits deutlich, dass die Jugendlichen, die nicht über die formalen Voraussetzungen verfügen, sehr häufig nicht den Einstieg in das duale Ausbildungssystem finden und „infolgedessen oft in eine entsprechend prekäre Erwerbsbiografie einmünden“ (Bundesinstitut für Berufsbildung 2011, S. 164). Daneben scheint die Auswahl innerhalb des Ausbildungsplatzangebotes für junge Menschen ohne Hauptschulabschluss besonders limitiert zu sein. Im Jahr 2011 war der überwiegende Anteil der Personen, die eine Ausbildung durchführten, ohne über einen Schulabschluss zu verfügen, in den sogenannten Helferberufen (Hauswirtschaftshelfer/in, Gartenbauhelfer/in, Beikoch/Beiköchin) oder im Einzelhandel tätig (Einzelhandelskauffrau/-kaufmann, Verkäufer/in) (Bundesinstitut für Berufsbildung 2011).

Dem Großteil der Schulabgänger gelingt der Einstieg in das duale Ausbildungssystem jedoch nicht. Sie befinden sich in sogenannten „Warteschleifen“, bei denen es sich häufig um Bildungsgänge an berufsbildenden Schulen handelt. Hier sollen „Defizite, die in einer 10- und mehrjährigen Schullaufbahn nicht behoben werden konnten, nachträglich bewältigt werden“ (El-Mafaali 2010, S. 12). Die Übergangsphase in den Beruf wird auf diese Art und Weise schon zu Beginn der Erwerbsbiografie zu einem dauerhaften Provisorium, welches unterschiedliche Tätigkeiten und Einkommensquellen beinhaltet (Solga 2002). Diese früh auftretende Erfolglosigkeit kann mit beträchtlichen Folgen im weiteren Lebensverlauf der Person verbunden sein. In der Literatur wird

dieser Effekt als Scarring-Effekt bezeichnet, der beschreibt, dass insbesondere zu Beginn des Erwerbslebens eine Nichterwerbstätigkeit bleibende Narben hinterlässt, die die zukünftige berufliche Karriere behindern (OECD 1998). Daher ist die Qualifizierung von Jugendlichen vor dem ersten Scheitern von besonderer Bedeutung.

Für eine gezielte Förderung der Problemgruppen ist es notwendig, die Ursachen sowie die Folgen eines Schulversagens zu ermitteln. Diesem Ziel dienen eigene empirische Analysen, deren Ergebnisse hier zusammenfassend skizziert werden sollen.²⁶ Grundlage der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Datenanalyse ist die repräsentative Haushaltsbefragung des Mikrozensus in der Welle 2009²⁷ (siehe Schimpl-Neimanns und Herwig 2011). In der durchgeführten Untersuchung beschränkt sich die Analyse auf Abgänger/innen des Schulsystems im Alter von 15 bis 30 Jahren.²⁸ Von den Befragten geben 4,2 % der Personen an, (noch) nicht über einen allgemeinbildenden Schulabschluss zu verfügen, obwohl sie nicht mehr Schüler an allgemeinbildenden Schulen sind.

Die Ergebnisse multinominaler logistischer Regressionen offenbaren signifikante sozio-demografische Einflussfaktoren auf den Schulerfolg. Dabei wurde als erklärende Variable die Wahrscheinlichkeit für das Erreichen unterschiedlicher Schulabschlüsse (Hauptschulabschluss, Realschulabschluss, Fachabitur und Abitur) jeweils mit der Wahrscheinlichkeit, überhaupt einen Schulabschluss zu erreichen, in Relation gesetzt.²⁹ Das so gebildete Risikoverhältnis wurde auf das Geschlecht, das Vorhandensein eines Kindes, den Familienstand, das Alter, den Migrationsstatus, das Vorliegen einer Behinderung sowie die Bundeslandzugehörigkeit regressiert.

Es zeigt sich, dass Frauen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, einen Realschulabschluss, ein Fachabitur oder ein Abitur als keinen Schulabschluss zu erreichen. Allerdings haben Personen mit mindestens einem Kind ein signifikant höheres Risiko, keinen Schulabschluss zu erreichen. Insbesondere Alleinerziehende können als besonders gefährdete Gruppe für das Versagen im Schulsystem identifiziert werden. 7,0 % der alleinerziehenden Schulabgänger/innen im Alter von 15 bis 30 Jahren mit einem ledigen Kind haben (noch) keinen Schulabschluss erreicht. Zum Vergleich sind es unter gleichaltrigen alleinstehenden Schulabgänger/innen ohne Kinder nur 1,9 %.

Das Risiko, keinen Hauptschulabschluss zu erreichen, erhöht sich weiterhin signifikant bei dem Vorliegen eines Migrationshintergrundes. Die Ergebnisse stehen im Ein-

²⁶ Die detaillierten Untersuchungsergebnisse können auf Anfrage gern zur Verfügung gestellt werden.

²⁷ Hierbei handelt es sich um eine faktisch anonymisierte 70-Prozent-Substichprobe der Haushalte des Mikrozensus.

²⁸ GESIS nutzt i.d.R. die Alterskohorte der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahren für die Analyse. In diesem Fall wurde die Alterskohorte erweitert, um den Stichprobenumfang zu erhöhen.

²⁹ Die Variablen zur Beschreibung der sozialen Herkunft werden nicht verwendet, um die gesamte Stichprobe in die Analyse einbeziehen zu können und diese nicht auf Personen beschränken zu müssen, die noch im elterlichen Haushalt leben.

klang mit den Kompetenzstudien PISA (PISA Konsortium Deutschland 2007) und IGLU (Schwippert et al. 2007) sowie der einschlägigen Literatur (Baumert et al. 2006). Wie zu erwarten ist, wirkt sich das Vorliegen einer Schwerbehinderung ebenfalls signifikant negativ auf die Chance aus, zumindest einen Hauptschulabschluss zu erlangen. Die Wahrscheinlichkeit, das allgemeinbildende Schulsystem mit einem Abschluss zu verlassen, erhöht sich außerdem zunächst mit zunehmendem Alter und verringert sich ab einem bestimmten Alter wieder. Auch nach dem Beenden der Laufbahn an allgemeinbildenden Schulen besteht demnach eine Chance, einen allgemeinbildenden Schulabschluss nachzuholen. Ergibt sich diese Möglichkeit nicht, wird mit zunehmendem Alter auch kein Abschluss mehr erreicht.³⁰ Auch die soziale Herkunft spielt eine Rolle. Verfügen Mutter und Vater über zumindest einen Hauptschulabschluss, wirkt dies signifikant positiv auf das Erreichen eines Schulabschlusses.³¹ Dieses Ergebnis wird unterstützt durch die Untersuchungen zum Einfluss der elterlichen Bildung und der sozialen Position der Eltern, die in den letzten Jahren umfassend untersucht worden sind. Eltern von Kindern, die einen Schulabschluss erreicht haben, verfügen über eine größere Nähe zu den Bildungsinstitutionen und können den Nutzen eines Schulabschlusses umfassender einschätzen (Schneider 2004).

Geringqualifizierte sind, je nach Arbeitsmarktlage, einem Verdrängungswettbewerb mit Höherqualifizierten ausgesetzt, die auch einfache Tätigkeiten mit übernehmen (Allmendinger und Dietrich 2003). Hinzu kommt, dass das Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte beziehungsweise Ungelernte in den letzten Jahren stetig gesunken ist. Waren im Jahr 2006 in Betrieben mit weniger als 50 Mitarbeitern 203.000 offene Stellen und in Betrieben mit mehr als 50 Mitarbeitern 204.000 offene Stellen zu verzeichnen, so waren es 2009 nur noch 155.000 beziehungsweise 126.000 (Dietz et al. 2012). Nach den aktuellen Arbeitskräfteprognosen wird sich die rückläufige Arbeitsmarktnachfrage nach Geringqualifizierten fortsetzen (Helmrich et al. 2012).

Die Ergebnisse der Logitschätzungen zeigen, dass das Vorliegen eines Schulabschlusses die Chance auf einen berufsbildenden Abschluss deutlich erhöht: Die Analyse marginaler Effekte hat ergeben, dass eine 30-jährige Frau ohne Schulabschluss, ohne Kind, ohne Behinderung und ohne Migrationshintergrund mit einer 12-prozentigen Wahrscheinlichkeit eine berufliche Ausbildung abgeschlossen hat und ein 30-jähriger Mann, der dieselben Merkmale aufweist, mit einer Wahrscheinlichkeit von 17 % über einen Ausbildungsabschluss verfügt. Für eine Frau im Alter von 30 Jahren, die zumindest über einen Hauptschulabschluss verfügt, beträgt dieselbe Wahrscheinlichkeit hingegen 65 %, für einen Mann mit Hauptschulabschluss sogar 74 %. Zusätzlich wirken

³⁰ Dies ist zu erklären durch weiterführende Bildungsgänge, die mit einem Nachholen des allgemeinbildenden Schulabschlusses verbunden sind. Eine solche 'zweite Chance' wird erfahrungsgemäß nur bis zu einem bestimmten Alter genutzt.

³¹ Die Herkunftsanalyse ist auf Grund des Koresidenzprinzips im Mikrozensus allerdings nur für diejenigen Personen möglich, die noch gemeinsam mit ihren Eltern in einem Haushalt leben.

allein für Frauen, die bereits einen eigenen Haushalt führen, der Familienstand der Ehe und auch die Anwesenheit mindestens eines Kindes negativ auf die Chance, einen beruflichen Abschluss zu erlangen. Für Männer sowie für Personen, die noch im elterlichen Haushalt leben, sind die genannten familialen Umstände hingegen ohne Einfluss.

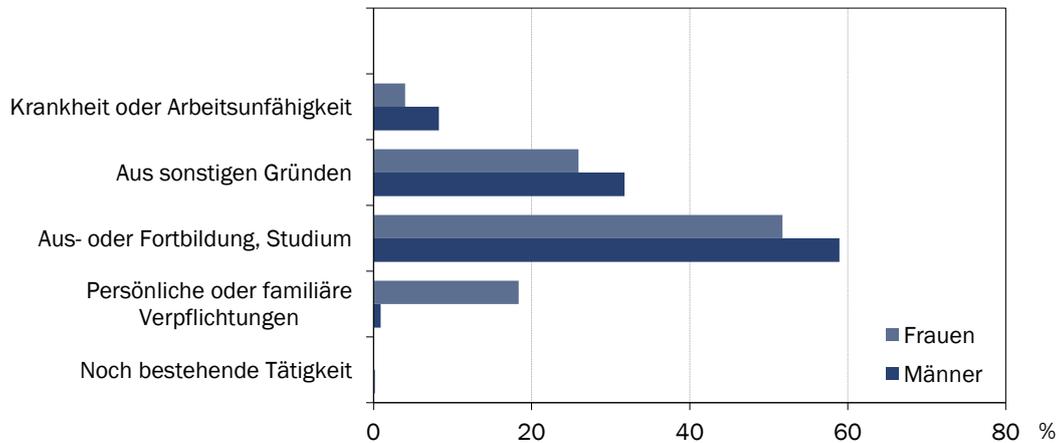
Auch für die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit stellt das Erreichen zumindest eines Hauptschulabschlusses eine wichtige Voraussetzung dar. Es zeigen sich jedoch auch hier deutliche ausbildungs- und geschlechtsspezifische Unterschiede. Für einen 30-jährigen Mann, der nicht über einen Schulabschluss verfügt und zugleich ohne Kind, ohne Migrationshintergrund und ohne Behinderung ist, ergibt sich eine Wahrscheinlichkeit von 29 %, einer Vollzeittätigkeit nachzugehen. Für Frauen, die über denselben Hintergrund verfügen, beträgt die Wahrscheinlichkeit hingegen nur 11 %. Vergleicht man dies mit diesbezüglichen Wahrscheinlichkeiten, die sich für Frauen (61 %) und Männer (83 %) ergeben, die sich nur im vorliegenden allgemeinbildenden Schulabschluss von der erstgenannten Gruppe unterscheiden, wird die überragende Bedeutung eines Schulabschlusses für das spätere Erwerbsleben ersichtlich.

Angesichts der relativ geringen Wahrscheinlichkeit von Schulabgänger/innen ohne Abschluss auf eine Vollzeittätigkeit im Alter von 30 Jahren ist erstaunlich, dass sich dennoch nur rund 11 % dieser Personen in die Gruppe der Erwerbslosen einsortieren (gegenüber rund 7 % der Schulabgänger/innen mit Schulabschluss). Dies spricht für eine relativ geringe Erwartung, einen Job finden zu können bzw. eine geringe Erwerbsneigung.

In der Tat waren im Jahr 2010 insgesamt 206.900 Frauen und 150.100 Männer im Alter von 20-24 Jahren unter den Nichterwerbspersonen. Unter den nichtverfügbaren, aber arbeitssuchenden Frauen dieses Alters (Stille Reserve A) sagten im Jahr 2010 44,3 % von sich, dass sie Krankheit, Behinderung, eine Aus- oder Fortbildung bzw. Studium oder eine noch bestehende Tätigkeit als Gründe für ihre Nichtverfügbarkeit ausschließen. Unter den jungen Männern waren es 32,6 % (vgl. Abbildung 16). Die hohe Bedeutung familiärer Verpflichtungen für junge Frauen bestätigt die Notwendigkeit geeigneter Kinderbetreuungsangebote für diese Personengruppe, um am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können.

Abbildung 16

Motivation 15-24-Jähriger für Nichtverfügbarkeit für einen Job (Stille Reserve A)



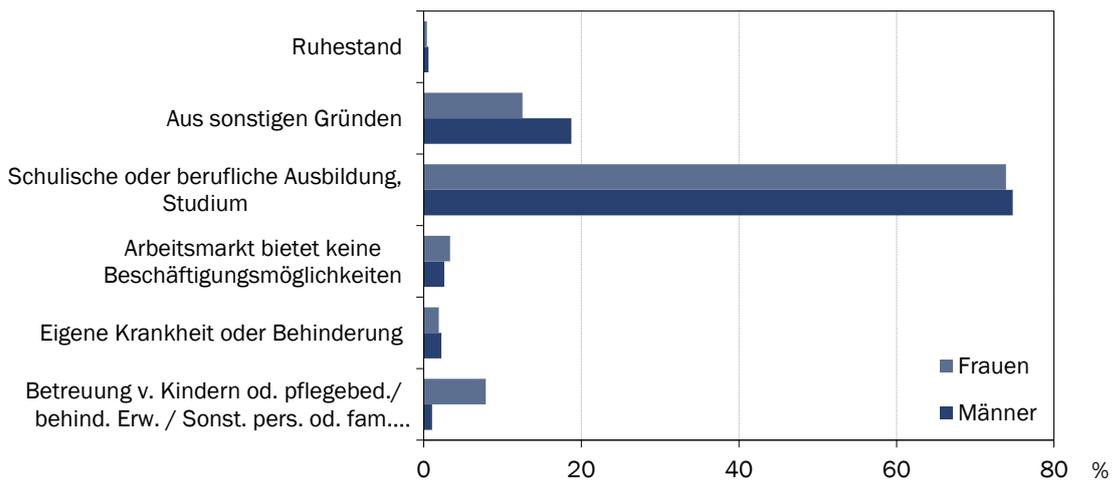
Nicht dargestellt: Angabe "noch bestehende Tätigkeit" (0 % der Frauen bzw. 0,2 % der Männer).

Quellen: Arbeitskräfteerhebung (2010); HWWI.

Ferner schlossen 22,4 % der jungen Männer in der Stillen Reserve B diese Gründe als Motivation für ihre Nichtsuche nach einem Job aus, obwohl sie für einen solchen verfügbar waren; selbiges taten 23,8 % der 15- bis 24-jährigen Frauen in dieser Gruppe (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17

Motivation 15-24-Jähriger für Nichtsuche nach einem Job (Stille Reserve B)



Quellen: Arbeitskräfteerhebung (2010); HWWI.

Bei den jungen Frauen fallen wiederum die Betreuungsnotwendigkeiten auf, die auch die Pflege von Angehörigen umfassen können. Einen großen Anteil haben nicht

näher spezifizierte „sonstige Gründe“. 3,4 % der Frauen und 2,6 % der Männer sind außerdem der Meinung, dass der Arbeitsmarkt keine Beschäftigungsmöglichkeiten für sie bietet.

Zusammengenommen für beide Untergruppen der Stillen Reserve ergibt sich hieraus bei den Frauen im Jahr 2010 eine Zahl von 50.335 Personen, bei den Männern von 38.044 Personen, insgesamt also rund 88.000 jungen Menschen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, obwohl sie erwerbsfähig waren und sich nicht (mehr) im Bildungsprozess befanden. Zwar ist hier nicht zwingend das Fehlen eines berufsbildenden Abschlusses anzunehmen, jedoch ist dies für die Mehrzahl der Fälle wahrscheinlich.

2.6.2 | Handlungsempfehlungen

Drei Viertel der Schulabgänger/innen von Förderschulen verließen diese 2010 ohne Abschluss. Mit der „Empfehlung zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen in der Bundesrepublik Deutschland“ von 1994 haben die Länder vereinbart, sonderpädagogische Förderung auch in den allgemeinbildenden Schulen durchzuführen. Diese Inklusionspolitik sollte konsequent umgesetzt werden.

Zudem empfinden gerade schwache Schüler die Berufswahl als belastend. Die wahllose Berufswahl stellt für viele Niedrigqualifizierte ein Hindernis auf dem Weg in die erfolgreiche Integration auf dem Arbeitsmarkt dar (Rosenberger 2012). Modellprojekte wie das Konzept der „Praxisklasse“, das in Bayern erprobt ist, stellen eine mögliche Strategie dar, um Jugendliche unter sozialpädagogischer Betreuung in berufsrelevanten Kompetenzen zu schulen. Schülerinnen und Schüler werden hier nicht nur durch Partnerbetriebe in der Berufswahl unterstützt, sondern auch praxisnah unterrichtet. Die Schülerinnen und Schüler, bei denen das Erreichen eines Schulabschlusses nicht erwartet wird, haben in ihrer Schullaufbahn in der Regel nur wenige Erfolgserlebnisse zu verzeichnen (Gaupp et al. 2008). Praxisklassen können hier einen entscheidenden Beitrag leisten, um Schülerinnen und Schüler mit wenig Motivation und Selbstbewusstsein zu mehr Leistungsbereitschaft zu motivieren.

Für junge Mütter spielt die Bereitstellung umfassender Kinderbetreuungsmöglichkeiten und flexibler Unterrichtszeiten eine bedeutende Rolle. Etwaige Modellprojekte³² sehen den praxisnahen Unterricht für junge Mütter in einer Schule mit angegliederter Kindertagesstätte vor, der die Frauen auf projektbezogenen auf den Schulabschluss und die Aufnahme einer Berufsausbildung³³ vorbereitet.

³² Ein Beispiel ist das Projekt Berufliche Lebensplanung für junge Mütter (BeLeM).

³³ Im weiteren Verlauf stellt die betriebliche Teilzeitausbildung einen wichtigen Baustein zur Arbeitsmarktintegration junger Mütter dar.

Auffällig ist aber auch die deutlich schlechtere Erfolgsquote von Jugendlichen, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen: So verließen im Jahr 2011 11,8 % der ausländischen Schülerinnen und Schüler das deutsche Schulsystem ohne einen allgemeinbildenden Schulabschluss, was einer doppelt so hohen Quote wie unter deutschen Schülerinnen und Schülern entspricht. Für ausländische Schüler/innen bzw. solche mit Migrationshintergrund ist das frühzeitige Erlernen der deutschen Sprache wichtigste Voraussetzung zur Aneignung fachlicher Kompetenzen innerhalb des Schulsystems. Ein integriertes und ganzheitliches Konzept, welches auch die Eltern der Kinder aus Migrantenfamilien in Sprachkurse einbezieht, kann die Schulfähigkeit der Kinder erhöhen (Bundesagentur für Arbeit 2011).³⁴ Lehrkräfte, die selbst über einen Migrationshintergrund verfügen, nehmen hier eine wichtige vermittelnde Rolle ein, da sie in besonderem Maße für die Bedürfnisse dieser Schülergruppen sensibilisiert sind und eine hohe Akzeptanz erfahren. Das Potential, das Lehrkräfte mit Migrationshintergrund mit sich bringen, hat die Bundesregierung bereits erkannt: „Lehrkräfte mit einer Migrationsbiographie gelten als Beispiele gelungener Integration und wichtige Wegbereiter für die interkulturelle Öffnung von Schule und Unterricht“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011, S. 6). Um die Integrationsleistung, die solche Lehrkräfte erbringen können, abzurufen, muss eine einheitliche Regelung der Länder für die Anerkennung der Lehrerausbildung im Ausland vorangetrieben werden.

Um dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel jedoch entgegenzuwirken, reichen die oben genannten Reformen zur Anreizstruktur nicht aus. Vielmehr müssen Personen, die auf dem ersten Bildungsweg weder einen Schul- noch einen Berufsabschluss erreichen konnten, durch gezielte praxisnahe Weiterbildungsangebote dem Arbeitsmarkt zugänglich gemacht werden. Stehen im März 2013 1.289.379 Arbeitslose auf Helferniveau 376.732 gemeldete Arbeitsstellen auf demselben Niveau gegenüber, wird deutlich, dass Schulabgängern ohne Abschluss einen verspäteten Einstieg in das Berufsleben nur ermöglicht werden kann, wenn ihre Qualifikation durch gezielte Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasst wird. Jedoch weisen Geringqualifizierte eine deutlich geringere Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung auf, als alle anderen Erwerbstätigen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012). So spielt die Weiterbildung für Personen ohne Schulabschluss bisher eine nur sehr geringe Rolle in Unternehmen, kann aber einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Geringqualifizierter leisten. Die Sensibilisierung für die Notwendigkeit dieser Maßnahmen nicht nur gegenüber den Unternehmen, sondern auch den Geringqualifizierten selbst, die den Nutzen häufig als

³⁴ Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft des Landes Bremen stellt auf dem dazugehörigen Internetauftritt eine Reihe von Projekten vor, die der integrierten Förderung von Personen mit Migrationshintergrund dienen. Zu nennen ist dabei FIT, welches zum einen Eltern über das deutsche Schulsystem aufklärt und berät und zum anderen die Sprachkompetenz von Eltern fördert. Das „Rucksack-Projekt“ soll die Mütter von Grundschulern mit grundschulspezifischen Arbeitsweisen vertraut machen. Das Projekt „Mama lernt Deutsch“ wendet sich an die Mütter von Grundschulkindern und bietet Deutschkurse gemeinsam mit den Kindern an (Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft 2013)..

gering einschätzen, stellt eine wichtige Herausforderung für die nächsten Jahre dar (Weber und Kretschmer 2012).

2.6.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Es ist davon auszugehen, dass bei einer besseren Berufsqualifizierung junger Menschen – insbesondere durch die Reduktion der Schulabgänger ohne Abschluss – mehr junge Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Mindestens im Umfang der 15- bis 24-Jährigen, die sich 2010 in der Stillen Reserve befanden, obwohl sie nach eigener Auskunft weder in Ausbildung noch wegen Krankheit oder Behinderung nicht erwerbsfähig waren, sollte sich die Erwerbspersonenzahl 2010 steigern lassen. Das dergestalt aktivierbare Potenzial von 50.335 Frauen und 38.044 Männern entspricht einem Anteil von 24,3 % (Frauen) bzw. 25,3 % (Männer) der Personen an den Nichterwerbspersonen dieser Altersgruppe im Jahr 2010.

Dass dies eine eher konservative Schätzung ist, zeigt die Potenzialanalyse der Bundesagentur für Arbeit: Diese nennt die Reduzierung der Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Abschluss als eines von zehn Handlungsfeldern zur Steigerung des Fachkräfteangebots und verspricht sich davon ein zusätzliches Angebot an qualifizierten Arbeitskräften von 50.000 bis 300.000 Personen (Bundesagentur für Arbeit 2011).

Kasten 6

Am Arbeitsmarkt inaktive junge Menschen

- 20- bis 24-Jährige unter den Nichterwerbspersonen 2010: 206.900 Frauen und 150.100 Männer
- Maßnahmen: Konsequente Umsetzung sonderpädagogischer Förderung auch in den allgemeinbildenden Schulen; Unterstützung schwacher Schüler bei der Berufswahl und beim Erwerb berufspraktischer Kontakte und Kompetenzen; Erhöhung der Schulfähigkeit von Kindern mit Migrationshintergrund durch Verbesserung deutscher Sprachkenntnisse und Einsatz von Lehrkräften mit Migrationshintergrund; gezielte Förderung beruflicher Weiterbildung für Niedrigqualifizierte in den Unternehmen zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit
- Hierdurch aktivierbares Arbeitskräftepotenzial: Rund 88.000 Personen (rund 50.000 Frauen und rund 38.000 Männer)
- Anteil des aktivierbaren Potenzials am Bestand der 20- bis 24-jährigen Nichterwerbspersonen 2010: 24,3 % (Frauen) bzw. 25,3 % (Männer)

2.7 | Langzeiterwerbslose

2.7.1 | Hintergrund

Langzeiterwerbs- versus Langzeitarbeitslose in der Statistik. Die Zahl der Erwerbslosen in Deutschland wies in den vergangenen Jahren sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich eine positive Entwicklung auf. Sie halbierte sich im Zeitraum von 2005 bis 2012, trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise, von etwa 4,7 auf 2,6 Millionen Erwerbslose.³⁵ Im gleichen Zeitraum reduzierte sich auch die Zahl von Erwerbslosen, die schon seit mehr als 12 Monaten ununterbrochen nicht beschäftigt waren – der Langzeiterwerbslosen. Ihr Anteil an den Erwerbspersonen sank von etwa sechs Prozent im Jahr 2005 auf unter drei Prozent in 2011 (vgl. Abbildung 18). Insgesamt zählten im Jahr 2011 rund 1,2 Millionen Menschen zu den Langzeiterwerbslosen, im Jahr 2010 waren es noch knapp 1,4 Millionen. Auch hier zeigt Deutschland, gerade im Vergleich mit anderen Ländern, eine positive Entwicklung. So stellte die OECD in ihrem Employment Outlook für 2012 fest, dass die Langzeiterwerbslosigkeit in vielen anderen Ländern steigt und damit auch das Risiko einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf einem höheren Niveau.³⁶

Trotz dieser jüngsten Erfolge auf dem Arbeitsmarkt ist der Anteil der Langzeiterwerbslosigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich von Industriestaaten noch immer relativ hoch, und die Langzeiterwerbslosen bilden weiterhin eine Gruppe mit vielen Hemmnissen bei der Aufnahme neuer Beschäftigungen. Dies kann jedoch auch damit zusammenhängen, dass die Erwerbslosenquote in Deutschland vergleichsweise niedrig ist und damit das Niveau an schwer vermittelbaren Langzeiterwerbslosen stärker zum Tragen kommt. In konjunkturellen Aufschwungsphasen kann zudem der Anteil der Langzeiterwerbslosen noch weiter zunehmen, wenn höherqualifizierte Erwerbslose und Personen, die erst seit kurzer Zeit erwerbslos sind, verstärkt Beschäftigungen aufnehmen.³⁷ Für Deutschland ist dieses Phänomen sowohl in den Jahren 2005 bis 2007 als auch im Aufschwung nach der Krise ab 2009 zu beobachten. Umgekehrt war in den Krisenjahren 2008/2009 ein deutlicher Rückgang des Anteils an den Erwerbslosen zu beobachten (vgl. Abbildung 18). Dies bedeutet, dass in Deutschland der erhöhte Arbeitskräftebedarf bei guter Konjunktur verstärkt auf einen Bestand an Erwerbslosen trifft, dessen Struktur verstärkt durch Langzeiterwerbslose geprägt ist, bei denen in der Regel größere Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration bestehen.

Im ungünstigsten Fall, etwa aufgrund wiederholter Misserfolge bei dem Bemühen um eine Beschäftigung, stellen Langzeiterwerbslose die Arbeitsuche komplett ein und

³⁵ Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Stand: 28.02.2013.

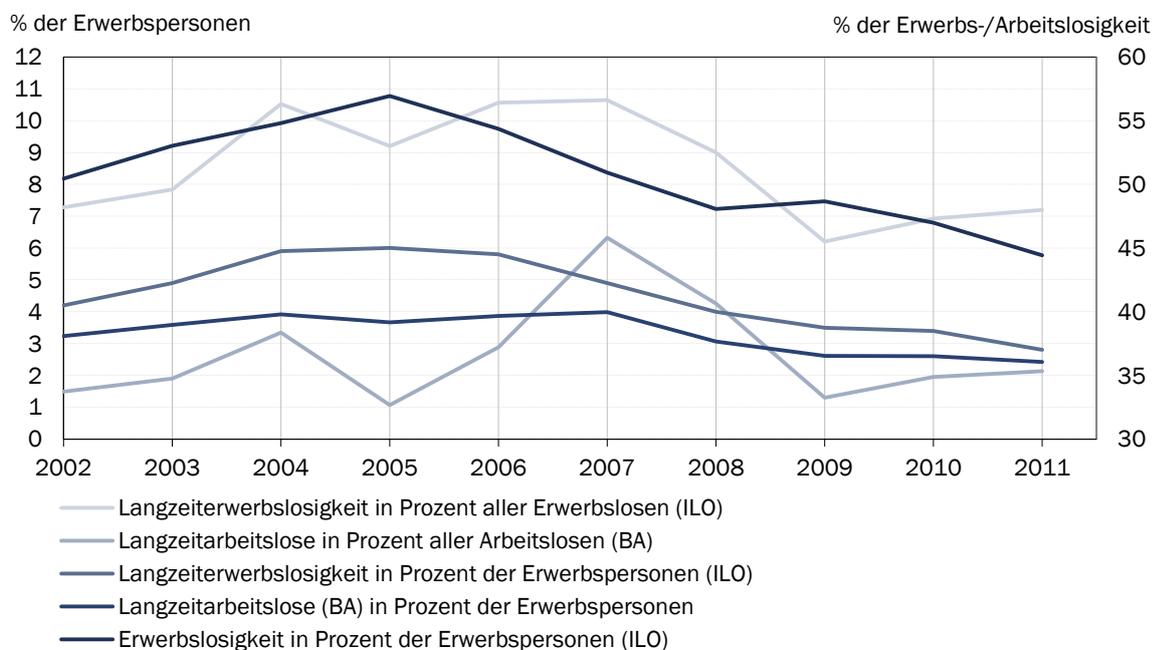
³⁶ Vgl. OECD (2012).

³⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011).

rücken damit als Nichterwerbspersonen noch weiter vom Arbeitsmarkt weg („discouraged worker effect“). Selbst bei einer positiven Veränderung der Arbeitsnachfrage wären sie damit dann nicht oder nur schwer zu erreichen. Um in Zukunft den Bedarf an Arbeitskräften in Deutschland zu sichern, ist es daher eine zentrale Aufgabe, der Entstehung von Langzeiterwerbslosigkeit vorzubeugen, die Integration bestehender Langzeiterwerbsloser in Beschäftigung zu fördern und das Abgleiten bestehender Langzeiterwerbsloser in die Gruppe der Nichterwerbspersonen zu verhindern. In der nachfolgenden Diskussion soll daher analysiert werden, wo problematische Strukturen in der Gruppe der Langzeiterwerbslosen zu identifizieren sind, welche Potenziale für den Bedarf nach Arbeitskräften bei ihr aktivierbar sein könnten und wo aussichtsreiche Beschäftigungsfelder liegen.

Abbildung 18

Entwicklung von Erwerbslosigkeit (ILO) und Arbeitslosigkeit (BA) in Deutschland



Quellen: Eurostat (2012); Statistisches Bundesamt (2013); AMECO (2013); HWWI.

Die Erfassung von Personen, die eine Arbeitsstelle suchen, derzeit aber keiner Beschäftigung nachgehen, erfolgt in Deutschland zum einen nach dem Konzept der Erwerbslosigkeit der ILO-Arbeitsmarktstatistik und zum anderen nach dem Konzept der Arbeitslosigkeit gemäß dem Sozialgesetzbuch.³⁸ Untersuchungen mit internationalen Vergleichen basieren häufig auf dem internationalen Labour-Force-Konzept (ILO), da nationale Arbeitsmarktstatistiken häufig nicht vergleichbar sind. Umgekehrt nutzen viele Untersuchungen zum deutschen Arbeitsmarkt, besonders zur Arbeitsmarktpoli-

³⁸ Für eine Übersicht über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Konzepte siehe zum Beispiel Hartmann und Riede (2005).

tik, die Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) und deren Abgrenzung. Für die Beurteilung der Struktur der Langzeiterwerbslosen in Deutschland stellt sich daher die Frage, inwiefern auch Ergebnisse auf Grundlage des Konzeptes der BA Gültigkeit haben, da viele Studien darauf beruhen. Daher ist in Abbildung 18 neben der Langzeiterwerbslosigkeit auch die Langzeitarbeitslosigkeit abgetragen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Werte beider Konzepte einen ähnlichen Verlauf aufweisen und entsprechend hoch korreliert sind.^{39,40} Im Anbetracht der hohen Übereinstimmung von Niveau und Verlauf der Langzeiterwerbslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland ist davon auszugehen, dass Ergebnisse zur Struktur, Entwicklung sowie Problemfeldern von Langzeitarbeitslosen in der Tendenz auch für Langzeiterwerbslose gelten.⁴¹

Als erwerbslos gelten Personen, die pro Woche weniger als eine Stunde erwerbstätig sind sowie aktiv eine Beschäftigung suchen und auch umgehend dafür zur Verfügung stehen. Langzeiterwerbslosigkeit liegt vor, wenn der Erwerbslosenstatus länger als zwölf Monate anhält. Das Konzept der Erwerbslosigkeit ist damit besser geeignet aktivierbare Arbeitskräftepotenziale zu untersuchen als das Konzept der Arbeitslosigkeit, da Erwerbslosigkeit Beschäftigung jedweden Stundenumfangs ausschließt und die Kategorie der Erwerbslosigkeit eine rein statistische Größe und damit frei von motivationsgeleiteten Selbsteinwahlprozessen von Personen ist.⁴²

Die Struktur der Langzeiterwerbslosen in Deutschland. Zahlreiche Studien belegen, dass Langzeiterwerbslose beziehungsweise Langzeitarbeitslose vergleichsweise große Probleme haben, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Dies hängt zu einem damit zusammen, dass die lange Unterbrechung der Erwerbstätigkeit einen negativen Einfluss auf Erwerbslose haben kann. Zum anderen weisen Langzeiterwerbslose häufig persönliche Merkmale auf, die sich negativ auf ihre Beschäftigungschancen auswirken. Beide Faktoren sind für eine Beurteilung des Arbeitskräftepotenzials von Langzeiterwerbslosen von Bedeutung und bieten zudem die Grundlage für mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung ihrer Erwerbsbeteiligung.

³⁹ Korrelation Langzeiterwerbslosigkeit/-arbeitslosigkeit in Prozent den Erwerbspersonen: 0,93. Korrelation Langzeiterwerbslosigkeit in Prozent aller Erwerbslosen mit Langzeitarbeitslosigkeit in Prozent aller Arbeitslosen: 0,67. Bei dem niedrigeren zweiten Wert ist zu beachten, dass es sich hierbei um die Korrelation zweier Zeitreihen handelt, bei der auch den jeweiligen Nennern (Erwerbslosen-/Arbeitslosenquote) unterschiedliche Konzepte zugrunde liegen.

⁴⁰ Jedoch variiert der Abstand zwischen den beiden Konzepten. Zu den Determinanten dieser Differenz schein es noch keine Untersuchungen zu geben (vgl. Sauer mann 2005). Für Erwerbs- und Arbeitslose insgesamt wurde für 2003 bis 2004 eine Übereinstimmung von Arbeitslosigkeit mit Erwerbslosigkeit von etwa Zweidrittel festgestellt (vgl. Hartmann und Riede 2005). Inwiefern dies auch auf die jeweiligen Langzeitvarianten übertragbar ist, ist jedoch unklar.

⁴¹ Bei Ergebnissen von zitierten Untersuchungen wird im Folgenden durch die unterschiedlichen Bezeichnungen Langzeiterwerbslose und Langzeitarbeitslose deutlich gemacht, welches Konzept in der jeweiligen Studie verwendet wurde.

⁴² Durch die Definition von Erwerbstätigkeit bereits ab einer Wochenarbeitszeit von einer Stunde sind für die Zahl der Langzeiterwerbslosen die Ausgestaltung der Transferzahlungen in Bezug auf Anreize für mehr oder weniger Arbeitszeit nicht relevant (Aufstocker).

In der Zeit, in der Personen nicht beschäftigt sind, können berufsspezifisches wie allgemeines Wissen und Fertigkeiten veralten beziehungsweise verlernt werden. Dadurch verschlechtert sich, mit fortschreitender Dauer der Erwerbslosigkeit, die Qualifikation dieser Personen und folglich auch ihre Beschäftigungschancen. Selbst wenn dieser Effekt nicht oder nicht sehr ausgeprägt eintritt, kann Langzeiterwerbslosigkeit an sich schon als Signal für den Verlust von Humankapital und niedriger Produktivität herangezogen werden und damit die gleiche Wirkung entfalten.⁴³ Zudem kann eine andauernde Erwerbslosigkeit auch einen negativen psychologischen Effekt haben. In Folge wiederholter Misserfolge bei der Arbeitssuche kann das Selbstbewusstsein von Langzeiterwerbslosen sinken. Sie reduzieren dann unter Umständen ihre Suchaktivität, da sie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt negativer einschätzen.⁴⁴

Der negative Einfluss lang anhaltender Erwerbslosigkeit erklärt die geringen Einstellungschancen Langzeiterwerbsloser allerdings nicht in vollem Umfang. Hinzu kommt, dass Langzeiterwerbslosigkeit häufig mit persönlichen Merkmalen zusammenfällt, die in diesem Zusammenhang ebenfalls negativ wirken. Im Rahmen der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beziehen sich die Merkmalsanalysen meist auf Langzeitarbeitslose. Demnach haben von den Langzeitarbeitslosen 2011 knapp die Hälfte keine abgeschlossene Berufsausbildung, und 40 Prozent waren 50 Jahre oder älter. Jünger als 50 und mit Berufsausbildung war dagegen nur etwa jeder vierte Langzeitarbeitslose.⁴⁵ Zudem sind in dieser Gruppe Personen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen überrepräsentiert.⁴⁶ Einige Untersuchungen fanden des weiteren Hinweise darauf, dass Langzeitarbeitslose eine eingeschränkte räumliche Mobilität aufweisen.⁴⁷ Dies kann sie davon abhalten, verfügbare Stellen in andern Regionen anzunehmen, um einem begrenzten Jobangebot oder einer hohen Arbeitsanbieterkonkurrenz auszuweichen. In der Konsequenz ist der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen in städtischen Ballungsräumen, aber auch in strukturschwachen Gebieten besonders hoch. Dort sind häufig mehr als 35 Prozent, teilweise sogar knapp 50 Prozent der Arbeitslosen langzeitarbeitslos, während der Anteil in wirtschaftsstarken süddeutschen Regionen in der Regel unter 30, und zum Teil auch unter 25 Prozent liegt.⁴⁸

Differenziert nach dem Geschlecht von Langzeiterwerbslosen zeigt sich, dass Langzeiterwerbslosigkeit kein männer- oder frauenspezifisches Problem ist. Die Anteile von Langzeiterwerbslosen an den gesamten Erwerbslosen, wie er in Abbildung 18 darge-

⁴³ Vgl. Blanchard und Daimond (1994); Blanchard und Summer (1986).

⁴⁴ Vgl. Falk et al. (2006).

⁴⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011).

⁴⁶ Vgl. Gehricke et al. (2012); Bundesagentur für Arbeit (2010); Thomsen (2009); Lange und Lampert (2005).

⁴⁷ Vgl. Rolle und van Suntum (1997).

⁴⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011).

stellt wurde, haben sich im Zeitraum 2002-2011 für die Geschlechter weitgehend synchron entwickelt.

Wie aus Abbildung 18 weiter hervorgeht, steigt dieser Anteil im Aufschwung und sinkt im Abschwung. Dies hängt damit zusammen, dass im Aufschwung die Zahl der Erwerbslosen insgesamt stark zurückgeht und dadurch dem Anteil der – eher weniger konjunkturereagiblen – Langzeiterwerbslosen ein höheres Gewicht verleiht. Im Abschwung ist es umgekehrt. Mit Bezug auf die Geschlechter lässt sich jedoch beobachten, dass im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 der Anteil männlicher Langzeiterwerbsloser an den gesamten männlichen Erwerbslosen stärker rückläufig war als der betreffende Anteil unter den Frauen.⁴⁹ Im anschließenden Aufschwung ist die Quote der Männer ebenfalls stärker wieder angestiegen als jene der Frauen. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass insbesondere Branchen mit hohen Männeranteilen an den Beschäftigten, stärker von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren. Frauen sind insgesamt häufiger in Dienstleistungsbranchen, im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Erziehung und Unterricht beschäftigt. Bei den männlichen Beschäftigten dominieren die Bereiche Bauwesen, Verarbeitendes Gewerbe, Verkehr und Logistik.⁵⁰ Besonders diese Branchen waren, im Vergleich zu den Frauen, stark von der Krise betroffen. Als Zusatzeffekt waren dadurch vermutlich auch die Beschäftigungschancen von langzeiterwerbslosen Männern beeinträchtigt.⁵¹

Für sie könnte besonders auch die Zeitarbeit eine große Rolle gespielt haben. Die Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche sind zu etwa drei Vierteln männlich.⁵² Zudem liefert sie auch Langzeiterwerbslosen relativ gute Beschäftigungschancen. So entfielen seit 2002 zwischen 10 und 15 Prozent der Beschäftigungsaufnahmen in der Zeitarbeit auf Personen, die zuvor seit über einem Jahr bei der Bundesagentur für Arbeit als nicht beschäftigt registriert waren.⁵³ Während der Krise wurden in der Zeitarbeit knapp ein Viertel aller Stellen abgebaut, und auch die Zahl der Neueinstellungen ging deutlich zurück.⁵⁴ Hierdurch kam es zu einem Rückgang der Beschäftigungschancen für Langzeiterwerbslose.⁵⁵

⁴⁹ Hingegen wurde der Rückgang des Anteils männlicher Langzeiterwerbsloser an den männlichen Erwerbspersonen durch die Krise 2008/2009 gebremst, während der betreffende Anteilrückgang auf Seiten der Frauen hiervon unbeeinträchtigt blieb.

⁵⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012a).

⁵¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2009).

⁵² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2013a).

⁵³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2013b).

⁵⁴ Vgl. Jahn und Weber (2013); Bundesagentur für Arbeit (2013b).

⁵⁵ Vgl. Lehmer (2012).

2.7.2 | Handlungsempfehlungen

Ein Ziel der Hartz-Reformen war, die Vermittlung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt, darunter besonders Langzeitarbeitslose, effektiver zu gestalten. In wie weit dieses Ziel erreicht und auch Langzeiterwerbslose stärker in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten, wurde seit dem in zahlreichen Studien untersucht. Insgesamt scheint einiges dafür zu sprechen, dass die Hartz-Reformen eine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt hatten. So hat sich die Dynamik am Arbeitsmarkt erhöht, das Zueinanderkommen von Arbeitslosen und offenen Stellen ist besser geworden, und die Wahrscheinlichkeit aus Lang- wie auch aus Kurzzeitarbeitslosigkeit wieder auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln hat sich – im Vergleich zu der Zeit vor den Reformen und trotz eines vorübergehend stagnativen Konjunkturverlaufs – erhöht. Dagegen sank die Abgangshäufigkeit in den zweiten Arbeitsmarkt, der überwiegend aus Arbeitsgelegenheiten besteht, bei einem gleichzeitig sinkenden Bestand an Langzeitarbeitslosen.⁵⁶ Klinger und Rothe (2012, 2010b) fanden zudem heraus, dass der besonders positive Effekt auf die Langzeitarbeitslosigkeit direkt auf die Reformen zurückgeführt werden kann, besonders auf die ersten drei Stufen: Hartz I, II und III. Hierbei wurden vor allem der Arbeitsmarkt dereguliert (besonders in Bezug auf Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und Ich-AGs) und die Arbeitsagenturen reorganisiert.⁵⁷

Die Förderung von Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung bei Langzeitarbeitslosen sieht vor, durch flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten die Arbeitsnachfrage zu erhöhen und Langzeitarbeitslose, im Sinne der „stepping stone“-Hypothese⁵⁸, auch wieder verstärkt in reguläre Beschäftigung zu bringen. Caliendo et al. (2012) konnten dazu nachweisen, dass sich die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung für Langzeitarbeitslose tatsächlich verbessern, wenn sie einen Minijob im Sektor ihrer früheren Beschäftigung aufnehmen.⁵⁹ Hierbei sind jedoch zu erwartende Feedback-Effekte nicht berücksichtigt: Ohne die Förderung von Minijobs wären in den entsprechenden Bereichen wohl zumindest teilweise reguläre Arbeitsstellen entstanden. Auch die Zeitarbeit erhöht für Langzeitarbeitslose die Chancen auf eine spätere Beschäftigung in einer anderen Branche. Häufig sind allerdings auch eine andauernde Beschäftigung in der Zeitarbeit oder ein Rückfall in Arbeitslosigkeit. Damit kann eine Brückenfunktion von geringfügiger Beschäftigung und Zeitarbeit in reguläre Beschäftigung zumindest in einem gewissen Umfang bestätigt werden. Zudem haben viele Langzeitarbeitslose in

⁵⁶ Vgl. Klinger (2013), Bundesagentur für Arbeit (2011); Klinger und Rothe (2010a); Fahr und Sunde (2009).

⁵⁷ Für einen Überblick der einzelnen Stufen der Hartz Reformen und ihren Wirkungen vgl. Bräuninger et al. (2013).

⁵⁸ Personen erhöhen ihre Chancen auf eine reguläre Beschäftigung, in dem sie vorübergehend in Zeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung sind und damit dem Verlust von Humankapital entgegenwirken beziehungsweise Arbeitsbereitschaft signalisieren, ohne dass adverse Effekte (etwa Stigmatisierungseffekte) auftreten. Vgl. Kvasnicka (2008).

⁵⁹ Vgl. Caliendo et al. (2012).

der Zeitarbeit und in geringfügiger Beschäftigung eine Arbeitsstelle gefunden,⁶⁰ sodass die Förderung in diesem Bereich, auch im Sinne des ILO-Konzepts, für Langzeiterwerbslose geeignet scheint, in gewissem Umfang die Erwerbstätigkeit zu steigern.

Ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Integration von Langzeitarbeitslosen in Deutschland sind öffentlich geförderte Beschäftigungen – die Arbeitsgelegenheiten – meist in Form der so genannten Ein-Euro-Jobs.⁶¹ Sie sollen bei Personen mit hohen Beschäftigungshemmnissen, bei denen ein direkter Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt nicht aussichtsreich ist, der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen und der Wiedergewöhnung an die Arbeitswelt dienen. Bei den Ein-Euro-Jobs handelt es sich in der Regel um Teilzeitarbeit von meist knapp 30 Stunden pro Woche. Sie sind normalerweise auf drei bis zwölf Monate befristet, können jedoch verlängert werden. Zudem muss die ausgeführte Tätigkeit wettbewerbsneutral sein, im öffentlichen Interesse liegen sowie zusätzlich, im dem Sinne, dass sie ohne die Förderung nicht ausgeführt würde, sein.⁶² Quantitativ betrachtet, kam es 2006 zu rund 750.000 Aufnahmen von Arbeitsgelegenheiten durch ALG II-Empfänger. Der durchschnittliche Bestand lag bei etwa 350.000 Personen. In letzter Zeit war die Zahl der Förderfälle jedoch rückläufig. So lag die Zahl der Neuzugänge 2010 noch bei rund 740.000, 2011 jedoch nur noch bei knapp 475.000 Personen.

Arbeitsgelegenheiten sind in ihrer Ausprägung mitunter sehr heterogen und daher schwer zu vergleichen. Dass sie insgesamt ihre Hauptaufgabe – den Übergang in reguläre Beschäftigung zu erleichtern – erfüllen, wird jedoch häufig angezweifelt. So besteht die Gefahr, dass Personen, während sie sich in einer Maßnahme befinden, eine geringere Chance auf eine Beschäftigungsaufnahme haben, da sie ihre Suchintensität einschränken; dieser Effekt halte häufig auch noch einige Zeit nach der Beendigung einer Maßnahme an. („lock in“-Effekt).⁶⁴ Zudem werden Vermittlungserfolge vorwiegend durch Personen mit den höchsten Erfolgsaussichten statt mit dem höchsten Förderbedarf erzielt („creaming“-Effekt).⁶⁵ Insgesamt eröffnen Ein-Euro-Jobs Langzeiterwerbslosen auf mittlere bis längere Sicht gewisse Chancen auf eine reguläre Beschäftigung, sofern bestimmte Faktoren gegeben sind. Dies sind die Nähe der Arbeitsgelegenheit zu den üblichen Tätigkeitsstrukturen, ein Übereinstimmen der Qualifikation des Maßnahmenteilnehmers mit den Anforderungen der Einsatzstelle sowie eine posi-

⁶⁰ Beschäftigungsaufnahmen in der Zeitarbeit: siehe oben. Aufnahmen von geringfügiger Beschäftigung: Im Jahr 2008 wurden 565.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von SGB II-Empfängern begonnen. Vergleichszahlen zu allen begonnenen Minijobs liegen jedoch nicht vor (vgl. Koller und Rudolph 2011).

⁶¹ Der Anteil an allen Neuzugängen in Arbeitsgelegenheiten, bzw. am durchschnittlichen Bestand, liegt in der Regel bei über 90 Prozent (vgl. Freier et al. 2012; Hohmeyer und Wolff 2012).

⁶² Vgl. Freier et al. (2012) für eine Übersicht zu Ein-Euro-Jobs.

⁶³ Ohne zugelassene kommunale Träger.

⁶⁴ Vgl. Freier et al. (2012); Hohmeyer und Wolff (2008, 2012); Koch und Fertig (2012); IAB/ISG (2011).

⁶⁵ Vgl. Freier et al. (2012); Hohmeyer und Wolff (2006).

tive Geschäftserwartung, beziehungsweise ein genereller Personalaufbau.⁶⁶ Ein Bereich, in dem diese Konstellationen vergleichsweise häufiger vorkamen, ist die Pflege.⁶⁷ Dennoch müssen die nachhaltigen Beschäftigungsperspektiven von Ein-Euro-Jobs eher als begrenzt eingeschätzt werden. Viele Teilnehmer von Maßnahmen sind auch noch zwei Jahre später hilfsbedürftig und häufig auch immer wieder in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt.⁶⁸ Zur Steigerung der Erwerbstätigkeit in Form von regulärer Beschäftigung von Langzeiterwerbslosen scheinen Arbeitsgelegenheiten in ihrer aktuellen Ausgestaltung damit nur begrenzt geeignet. Da jedoch auch positive Erfahrungen bestehen, wäre zu prüfen, inwieweit sich mit einer qualitativen Verbesserung der Maßnahmen das Potenzial des Instruments verbessern ließe.

Eine weitere Frage, die sich stellt, ist, ob Erwerbstätigkeit in Form von Arbeitsgelegenheiten an sich schon eine erstrebenswerte Nutzung des Arbeitskräftepotenzials von Langzeiterwerbslosen darstellen kann. Diese Frage ist aus unserer Sicht zu bejahen. Zum einen verhindert die Erwerbstätigkeit in Arbeitsgelegenheiten bei Langzeiterwerbslosen möglicherweise ein Abgleiten in die Nicht-Suche und damit in die Gruppe der Nichterwerbspersonen. Im Falle einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage, und damit eine Verbesserung der Beschäftigungschancen, könnte damit ein effektiverer Zugriff auf das Arbeitskräftepotenzial von heute Langzeiterwerbslosen gewährleistet werden. Zum anderen ist eine Einbindung von Langzeiterwerbslosen auch dann, wenn eine dauerhafte reguläre Beschäftigung nicht erreicht werden kann, aus sozial- bzw. integrationspolitischen Motiven heraus erstrebenswert. Zudem ermöglichte eine Verstetigung der kurzfristigen Arbeitsgelegenheiten eine Institutionalisierung und qualitative Verbesserung der Einsatzbereiche.⁶⁹ Allerdings sollten Arbeitsgelegenheiten als nachrangiges Mittel angesehen werden, das nur zum Einsatz kommt, wenn eine anderweitige Beschäftigungsaufnahme keine Aussicht hat, eine Verdrängung von regulärer Beschäftigung ausgeschlossen werden kann sowie die Qualität der Maßnahmen und die individuelle Förderung verbessert wird.

Neben den bestehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die an den Langzeitarbeitslosen selbst ansetzen, ist zu untersuchen, wo aussichtsreiche Einsatzfelder für diese Personengruppe auf Seiten der Arbeitsnachfrage liegen und zum anderen, welche zusätzlichen unterstützenden Maßnahmen sinnvoll wären, um diese Beschäftigungschancen auch tatsächlich zu realisieren.

⁶⁶ Vgl. Freier et al. (2012); Hohmeyer und Wolff (2012); Hohendanner et al. (2011).

⁶⁷ Vgl. Freier et al. (2012).

⁶⁸ Vgl. Hohmeyer und Wolff (2008); IAB/ISG (2011). Eine mögliche Ursache für das negative Abschneiden von Arbeitsgelegenheiten liegt vermutlich in deren Ausgestaltung. So wurde vielfach kritisiert, dass Maßnahmen nicht auf die betroffenen Personen zugeschnitten seien, von niedriger Qualität seien, nicht adäquat betreut würden und damit nicht helfen würden, individuelle Vermittlungshemmnisse abzubauen. Zudem fehlten in vielen Fällen die eigentlichen Voraussetzungen für eine staatliche Förderung. So würden Maßnahmenteilnehmer häufig reguläre betriebliche Tätigkeiten übernehmen und damit indirekt, zum Teil sogar direkt, reguläre Stellen ersetzen sowie den Wettbewerb verzerren.

⁶⁹ Vgl. Freier et al. (2012).

Das IAB und das BIBB haben eine gemeinsame Untersuchung zum Fachkräftebedarf bis 2030 erstellt. Darin prognostizieren sie einen Fachkräfteengpass bis 2030 insbesondere bei Gastronomie- und Reinigungsberufen sowie Gesundheits- und Sozialberufen/Körperpflege. Ferner wird in geringerem Ausmaß auch bei Verkehrs-, Lager-, Transport-, Sicherheits- und Wachberufen sowie be- und verarbeitenden sowie instand setzenden Berufen ein Nachfrageüberschuss vorhergesagt.⁷⁰ Zwar wird der Bedarf an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung in allen Jahren bis 2030 unter dem betreffenden Angebot liegen. Dies kann ein Beschäftigungshindernis für Langzeiterwerbslose darstellen, da in dieser Gruppe häufig Geringqualifizierte vertreten sind. Allerdings wird insbesondere in den Gesundheits- und Sozialberufen sowie in den Gastronomie- und Reinigungsberufen nicht nur ein Mangel an Fachkräften, sondern auch an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesagt. Gerade in diesen Berufsfeldern mit vielen auch eher einfachen Tätigkeiten bestehen daher Beschäftigungspotenziale für Langzeiterwerbslose. Hinzu kommt, dass die Gesundheits- und Sozialberufe bislang nur einen vergleichsweise geringen Anteil an Personen mit fachfremder Ausbildung aufweisen. Die Steigerung der beruflichen Mobilität von Langzeiterwerbslosen ist daher – auch und gerade vor dem Hintergrund beschränkter räumlicher Mobilität – als eine zusätzliche Maßnahme anzusehen, die die Beschäftigungschancen dieser Personen erhöhen kann.

Obwohl in den genannten Tätigkeitsbereichen auch viele einfache Arbeiten anfallen, in denen auch Langzeiterwerbslose mit geringerer Qualifikation oder anderen Produktivitätshemmnissen entsprechend eingesetzt werden könnten, hat sich gezeigt, dass auch dort das Haupthindernis für Beschäftigungen die Konkurrenz mit Höherqualifizierten ist.⁷¹ Um das Arbeitskräftepotenzial von Langzeiterwerbslosen zu erschließen, gilt es dementsprechend dafür zu sorgen, bestehende Qualifikationen zu fördern und zu erhalten oder die nötige Grundqualifikation aufzubauen und durch klare Standards zu kommunizieren. Besonders in den Gesundheits- und Pflegeberufen bestehen dazu aktuell Möglichkeiten. Von der Arbeitsgruppe Weiterentwicklung von Pflegeberufen wird ein neues Pflegegesetz vorgeschlagen, in dem die Kranken-, Kinderkranken- und Altenpflege zu einem einheitlichen Pflegeberuf zusammengeführt werden, um den Pflegeberuf attraktiver zu gestalten und der steigenden Nachfrage Rechnung zu tragen.⁷² In diesem Zusammenhang wäre auch eine übereinstimmende Regelung von Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen für diesen Bereich denkbar. Entsprechende Pläne dazu gibt es etwa im Rahmen der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege.⁷³ Weiterhin besteht die Notwendigkeit, erlernte Kompetenzen und

⁷⁰ Vgl. Helmrich et al. (2012).

⁷¹ Vgl. Hieming et al. (2005).

⁷² Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“ (2012).

⁷³ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Federführung des Vereinbarungstextes) (2012).

Erfahrungen auch zu dokumentieren, um sie für potenzielle Arbeitgeber sichtbar zu machen. Sinnvoll wären dafür definierte Standards, auch für Teilqualifikationen unterhalb der Berufsausbildung.⁷⁴

Gerade im Bereich der Pflege können sich mit einer Zertifizierung von erworbenen Kompetenzen auch positive Effekte im Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten und Zeitarbeit ergeben. So belegen Sowa et al. (2012), dass im Pflegebereich schon jetzt vergleichsweise häufig Übergänge aus Ein-Euro-Jobs in reguläre Beschäftigung gelingen. Eine entsprechende Förderung und Zertifizierung könnte diese Dynamik weiter unterstützen. Weiterhin gilt es, trotz der günstigen Absorptionsfähigkeit dieser Berufsfelder für Niedrigqualifizierte darauf zu achten, dass es nicht zu einer Deprofessionalisierung kommt. Reihert (2005) weist darauf hin, dass es sich bei dieser Arbeit nicht nur um Erwerbsarbeit, sondern auch um Wissens- und Gefühlsarbeit handelt. Das heißt, die Beschäftigten müssen sich auch gleichzeitig mit ihrer Arbeit identifizieren, Einfühlungsvermögen zeigen und die Fähigkeit zur Versachlichung liefern. Eine reine Konzentration auf die Vermittlung möglichst vieler Personen birgt die Gefahr einer Verschlechterung der Qualität der Arbeit sowie der Zufriedenheit der Beschäftigten.⁷⁵

Als Fazit zeigt sich, dass ein Schlüsselfaktor bei der Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials von Langzeiterwerblosen die Qualität der individuellen Förderung ist. Denn mit dem Übergang in Beschäftigung allein ist es nicht getan; diese muss auch gehalten werden können. Viele Untersuchungen weisen darauf hin, dass neue Beschäftigungsverhältnisse häufig nur wenige Monate andauern oder nicht existenzsichernd sind. Umgekehrt verbessern die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung und eine höhere Qualifikation die Qualität und Nachhaltigkeit bei neu aufgenommen Beschäftigten.⁷⁶

2.7.3 | Aktivierbares Arbeitskräftepotenzial

Als Ausgangspunkt für eine Analyse des Arbeitskräftepotenzials in der Gruppe der Langzeiterwerbslosen kann die Anzahl der Übergänge aus Langzeiterwerbslosigkeit in Beschäftigung herangezogen werden (vgl. Abbildung 19). Im Jahr 2011 haben insgesamt rund 309.000 vormals Langzeiterwerbslose wieder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen. Davon entfielen etwa zwei Drittel (226.000 Personen) auf Beschäftigungsaufnahmen am ersten Arbeitsmarkt und ein Drittel (83.000 Personen) auf den zweiten Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt sind fast ausschließlich Arbeitsgelegenheiten.

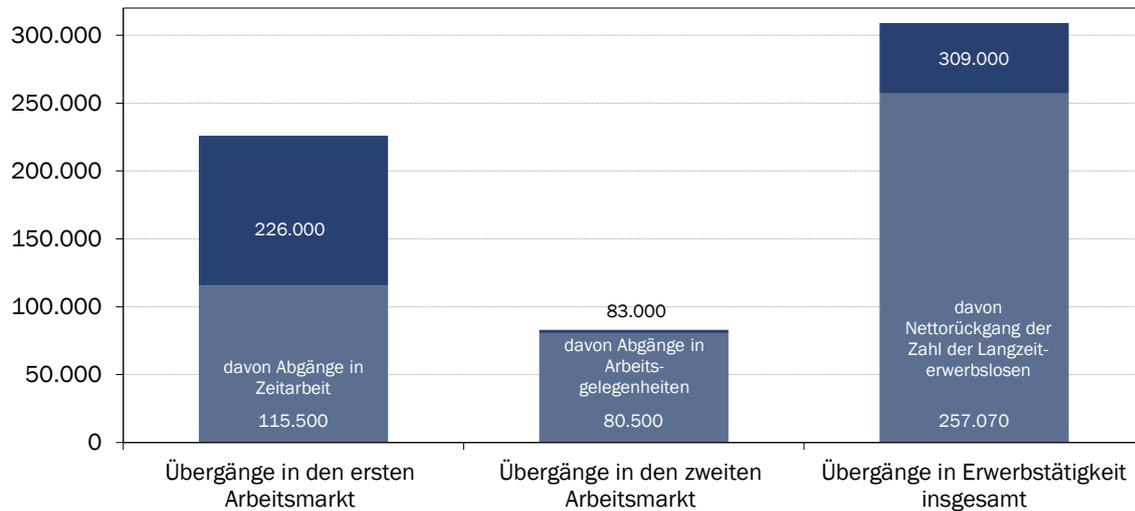
⁷⁴ Vgl. Hieming et al. (2005); Hövels (2000).

⁷⁵ Vgl. Hieming et al. (2005); Reihert (2005).

⁷⁶ Vgl. Koller und Rudolph (2011); Achatz und Trappmann (2009).

Abbildung 19

Langzeiterwerbslose 2011: Rückgang und Übergänge in den Arbeitsmarkt



Hinweis: Angaben zu Übergängen in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt sowie in Zeitarbeit und Arbeitsgelegenheiten basieren auf gerundeten Zahlen zu Langzeitarbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit. Erster Arbeitsmarkt inklusive Selbstständigkeit. Zweiter Arbeitsmarkt ohne Angaben zugelassener kommunaler Träger. Nettorückgang: Bestandsveränderung der Langzeiterwerbslosen gegenüber dem Vorjahr (Übergänge aus Langzeiterwerbslosigkeit in Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit abzüglich Neueintritte in Langzeiterwerbslosigkeit im Jahr 2011).

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2011, 2012a, 2013b); Eurostat (2012); AMECO (2013); HWWI.

Wie bereits erwähnt, ist der Einsatz dieser Form der Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren jedoch stark rückläufig. So haben sich die Beschäftigungsaufnahmen durch Langzeitarbeitslose hier seit 2008 mehr als halbiert.⁷⁷ An den Aufnahmen regulärer Beschäftigung hat die Zeitarbeit einen Anteil von etwa 50 Prozent. Dies unterstreicht abermals die große Bedeutung dieses Bereichs für Langzeiterwerbslose.

Netto ist die Zahl der Langzeiterwerbslosen 2011 allerdings nur um 257.000 Personen zurückgegangen, da den 309.000 Abgängern in den Arbeitsmarkt etwa 52.000 Neuzugänge in Langzeiterwerbslosigkeit gegenüberstehen.⁷⁸ Im Vergleich mit den vorigen Jahren zeigt sich diesbezüglich, dass, gerade im Vergleich zu 2009 und 2010, die Zahl der Neuzugänge 2011 eher gering war.

Für die Zukunft erwarten wir, dass es weiterhin einen Rückgang der Langzeiterwerbslosigkeit geben wird. Die Geschwindigkeit dieses Rückgangs wird aller Voraussicht nach – dem Trend der vergangenen Jahre folgend – weiter abnehmen. In den letzten Jahren war dies hauptsächlich auf weniger Abgänge in den zweiten Arbeitsmarkt zurückzuführen. Da der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten weiter zurückgefahren wird, ist eine gleichbleibende Entwicklung in diesem Bereich plausibel. Auch die

⁷⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012b).

⁷⁸ Zusätzlich besteht auch die Möglichkeit des Abgangs aus Langzeiterwerbslosigkeit in die Gruppe der Nichterwerbspersonen. Der Umfang dieser Gruppe ist jedoch als gering einzuschätzen.

Übergänge in reguläre Beschäftigungen am ersten Arbeitsmarkt waren rückläufig, jedoch nur in geringem Umfang.

Der Umfang des aktivierbaren Arbeitskräftepotenzials in der Gruppe der Langzeiterwerbslosen wird maßgeblich durch den Punkt bestimmt, an dem sich Zugänge in und Abgänge aus Langzeiterwerbslosigkeit langfristig ausgleichen, es also nicht mehr zu einer strukturellen Nettoveränderung kommt. Bei einem Gesamtrückgang der Langzeiterwerbslosigkeit sollte sich an diesem Punkt ein neues langfristiges Verhältnis zwischen Langzeiterwerbslosen und den Erwerbslosen insgesamt einstellen.⁷⁹ In Deutschland machte die Langzeiterwerbslosigkeit in den vergangenen Jahren etwa die Hälfte der gesamten Erwerbslosigkeit aus.⁸⁰ Bei einer Fortsetzung der positiven Entwicklung sollte es möglich sein, diesen Anteil mindestens auf das Niveau des französischen Arbeitsmarktes von etwa 40 Prozent zu bringen. Bei einer positiveren Entwicklung wäre möglicherweise auch ein Anteil von einem Drittel (Niederlande, Schweiz) bis einem Viertel (Großbritannien, Österreich) erreichbar. Eine genaue Abschätzung des Arbeitskräftepotenzials ist jedoch schwierig, da hier viele Faktoren wie der demografische Wandel, die sich verändernde Struktur der Langzeiterwerbslosen und die Entwicklung kurzfristiger Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen. Geht man davon aus, dass die etwa 25 Prozent der Langzeiterwerbslosen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen und unter 50 Jahre alt sind, prinzipiell geeignet sind, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, ergibt sich bei einem Bestand von rund 1,2 Millionen Langzeiterwerbslosen im Jahr 2011 ein weiteres Arbeitskräftepotenzial von etwa 300.000 Personen. Das identifizierte Potenzial entspricht einem Anteil an den Langzeiterwerbslosen 2010 von 21,5 %.

Kasten 7

Langzeiterwerbslose

- Bestand 2010: 1.381.510 Personen
- Maßnahmen: Verstärkung der Brückenfunktion von Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung in reguläre Beschäftigung durch individuelle Förderung und Qualifizierung, Erschließung von Berufsfeldern mit hoher Arbeitskräftenachfrage (z. B. Pflegeberufe) für Langzeiterwerbslose, Erhalt und Ausbau bestehender Qualifizierung, Umschulungen, Teilqualifizierung und Zertifizierung von Kompetenzen auch unterhalb der Berufsausbildung
- Hierdurch aktiviertes Arbeitskräftepotenzial: 300.000 Personen
- Anteil des aktivierten Potenzials am Bestand 2010: 21,5 %

⁷⁹ Der erwartete Rückgang und das neue strukturelle Gleichgewicht bei der Nettoveränderung der Langzeiterwerbslosigkeit beschreiben einen langfristigen Trend. Sowohl der Anpassungspfad als auch der Endpunkt können jedoch durch wirtschaftliche Schocks abgelenkt, verzögert oder verändert werden.

⁸⁰ Zur Höhe der Langzeiterwerbslosigkeit in verschiedenen Ländern vgl. OECD (2013).

3 | Quantifizierte Potenziale in der Übersicht

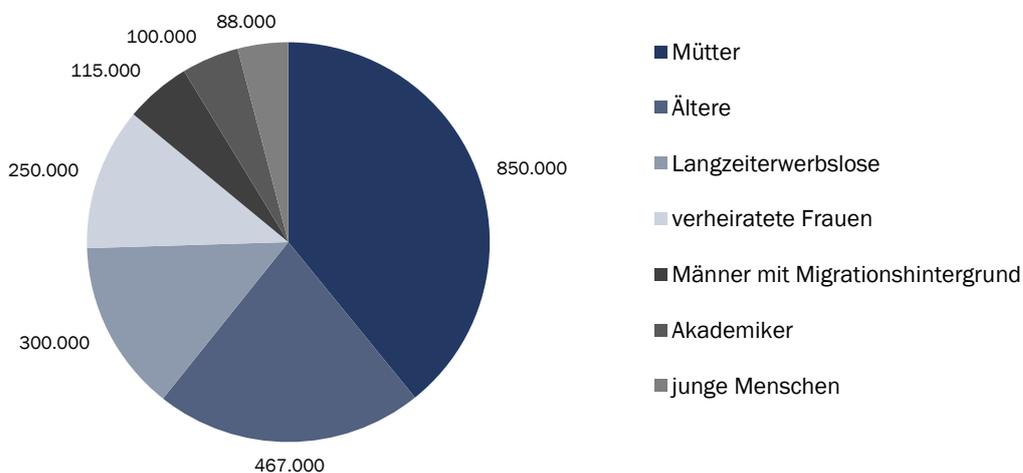
Tabelle 6 weiter unten fasst die abgeschätzten Potenziale noch einmal überblicksartig zusammen. Hier wird auch deutlich, an welchem Erwerbsstatus die Maßnahmen jeweils anknüpfen. *Die Mengeneffekte sind weitgehend überschneidungsfrei.* Dies wird dadurch sichergestellt, dass mit den Maßnahmen unterschiedliche Geschlechter, Altersgruppen, Bildungstypen bzw. Familienformen angesprochen werden, so dass eine Mehrfachzählung von Personen weitgehend unterbleibt. Im Ergebnis führt dies zu einer konservativen Potenzialabschätzung. Es ergibt sich ein **insgesamt aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von 2 170 000 Personen.**

Damit kann die Studie belegen, dass in der deutschen Erwerbsbevölkerung ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial brach liegt, welches durch geeignete politische Maßnahmen aktivierbar wäre. Das maßnahmengeleitete Aktivierungspotenzial beträgt ein Viertel (25,8 %) des vom Statistischen Bundesamt für 2010 quantifizierten Potenzials von rund 8,4 Millionen Menschen.

Folgende Abbildung 20 zeigt, dass die größten aktivierbaren Arbeitskräfte unter Müttern und Älteren bestehen: 1,317 Millionen der insgesamt 2,170 Millionen aktivierbaren Arbeitskräfte entstammen bereits diesen beiden Personengruppen.

Abbildung 20

Aktivierbare Arbeitskräftepotenziale nach Personengruppen



Quellen: wie im Text genannt; Berechnungen HWWI.

Erweiterte Potenzialrechnung. Die Mengeneffekte insbesondere der sich an Personen mit Migrationshintergrund sowie an Akademiker/innen richtenden Maßnahmen liegen für sich betrachtet, wie weiter oben gezeigt, etwas über den in der schnittmengefreien Gesamtrechnung präsentierten Werten. So ließen sich unter 15- bis 74-jährigen Frauen und Männern mit Migrationshintergrund insgesamt rund 131.000 Per-

sonen als zusätzliche Arbeitskräfte (statt rund 115.000 25- bis 59-jährige Männer), aktivieren, wenn sich diese Personen wie Personen gleichen Alters und gleicher Bildung ohne Migrationshintergrund verhielten. Für Personen mit Hochschulabschluss gehen wir davon aus, dass bei Betrachtung beider Geschlechter ein Arbeitskräftepotenzial von rund 200.000 Personen durch die Einführung von Studiengebühren aktivierbar wäre (gegenüber rund 100.000 Personen bei alleiniger Betrachtung der Männer). In einer dergestalt erweiterten Potenzialrechnung ergäbe sich mithin ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von insgesamt **2.286.000 Personen** (116.000 Personen mehr als in Tabelle 6 ausgewiesen).

Tabelle 6

Übersicht der Arbeitskräftepotenziale

Unterscheidungsmerkmal	Erwerbspersonen		Nichterwerbspersonen	
	Erwerbslose	Unterbeschäftigte Erwerbstätige	Stille Reserve	Sonstige Nichterwerbspersonen
Frauen				
15-24			Rund 50.000 junge Frauen im Alter 15-24 Jahre, die nicht im Bildungsprozess, krank oder arbeitsunfähig sind	
25-59, alle Bildungstypen, nach Familien-/Lebensform		Aktivierbare Arbeitskräfte (im Sinne zusätzlichen Arbeitsangebots) unter teilzeit- oder gar nicht erwerbstätigen Frauen: Rund 250.000 verheiratete Frauen (Nettoeffekt; rückläufiges männliches Arbeitsangebot berücksichtigt)		
15-64, alle Bildungstypen, nach Kind-Zusammenhang		Aktivierbare Arbeitskräfte (im Sinne zusätzlichen Arbeitsangebots) unter teilzeit- bzw. gar nicht beschäftigten Frauen mit Kindern: Rund 850.000 Mütter		
60-74, alle Bildungstypen			Aktivierbare Arbeitskräfte: Rund 228.000 ältere Frauen im Alter 60-65 Jahre	
Männer				
15-24, alle Bildungstypen			Rund 38.000 junge Männer im Alter 15-24 Jahre, die nicht im Bildungsprozess, krank oder arbeitsunfähig sind	
25-59, Akademiker	Aktivierbare Arbeitskräfte unter Erwerbslosen: Rund 37.000 Männer mit Migrationshintergrund		Aktivierbare Arbeitskräfte unter Nichterwerbspersonen: Rund 100.000 Männer , durch Mobilisierung von Stiller Reserve und Teilen der sonstigen Nichterwerbspersonen	
25-59, mittlere Bildung	Aktivierbare Arbeitskräfte unter Erwerbslosen: Rund 61.000 Männer mit Migrationshintergrund		Aktivierbare Arbeitskräfte unter Nichterwerbspersonen: Rund 17.000 Männer mit Migrationshintergrund	
60-74, alle Bildungstypen			Aktivierbare Arbeitskräfte: Rund 239.000 ältere Männer im Alter 60-65 Jahre	
Geschlechtsunspezifisch				
15-74	Aktivierbare Arbeitskräfte unter Langzeiterwerbslosen : Rund 300.000 Personen			
Summe: 2.170.000 Personen				

Quellen: Arbeitskräfteerhebung 2010; sonstige Quellen wie im Text genannt; Berechnungen HWWI.

4 | Zusammenfassung

Die deutsche Bevölkerung schrumpft. Nach der aktuellen Prognose wird die Bevölkerungszahl von 81,844 Millionen Menschen (2011) bis zum Jahr 2060 auf 64,651 Millionen Menschen zurückgehen. Zudem wird die deutsche Bevölkerung immer älter. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und dem Übergang der geburtenstarken Jahrgänge (Babyboomer) in das Rentenalter wird die Zahl der Personen ab einem Alter von 65 Jahren in den nächsten Jahrzehnten bis etwa zum Jahr 2040 zunehmen, während die Zahl der unter 20-Jährigen kontinuierlich abnimmt.

Angesichts alternder Bevölkerungen und zugleich steigender Qualifikationsanforderungen in globalisierten Märkten schärft sich zunehmend die Sensibilität von Unternehmen und Politik für das Problem begehrtter Arbeits- und Fachkräfte. Es steht nicht mehr länger nur die Arbeitsnachfrageseite mit der Frage, wie genügend Jobs geschaffen werden können, im Vordergrund. Hinzu tritt zunehmend das Bewusstsein über Knappheiten auf der Arbeitsangebotsseite: Wer soll die Jobs machen?

Die Quantifizierung von Arbeitskräftepotenzialen ist das Ziel der im Jahr 2011 vom Europäischen Statistischen System entwickelten so genannten erweiterten Potenzialrechnung. Zu den Potenzialen werden neben Erwerbslosen, die keiner Beschäftigung nachgehen, aber auf Jobsuche und auch kurzfristig für den Arbeitsmarkt verfügbar sind, auch Personen der Stillen Reserve gezählt. Diese Personen signalisieren mit aktiver Suche *oder* Verfügbarkeit eine gewisse Arbeitsmarktnähe. Zudem werden auch erwerbstätige Personen, die einen Stundenaufstockungswunsch haben, zum Potenzial gezählt. Personen, die weder arbeiten noch verfügbar oder suchend sind, werden in dieser Systematik nicht berücksichtigt. Mit der in den Mikrozensus integrierten Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union wird das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial für Deutschland fortlaufend quantifiziert. Für das Jahr 2011 waren dies rund 7,4 Millionen Menschen, ein Jahr zuvor – 2010 – noch rund 8,4 Millionen.

Die vorliegende Studie hat drei Ziele: Erstens, die wesentlichen Personengruppen zu identifizieren, die dieses Potenzial stellen, zweitens, Maßnahmen zu benennen, die helfen können, die Potenziale zu heben, und drittens, den jeweiligen Mengeneffekt zu umreißen.

Dabei fokussieren wir auf *sieben Personengruppen*, bei denen aus unserer Sicht sowohl nennenswerte Arbeitskräftepotenziale als auch strukturelle Beschäftigungshemmnisse bestehen: Mütter, verheiratete Frauen, ältere Menschen, Personen mit Migrationshintergrund, Akademiker/innen, junge Menschen und Langzeiterwerbslose.

Methodisch knüpft die Studie dabei an eine Auswertung der Arbeitskräfteerhebung 2010 an, da diese in aktuellster Fassung eine tiefe Gliederung nach soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Erwerbsstatus, Familientyp oder Qualifikati-

onsniveau bereithält (Rengers 2012). Anhand dieser Merkmale werden die betrachteten Personengruppen möglichst schnittmengenfrei abgegrenzt. Auf diese Weise können die identifizierten Potenziale zu einer Gesamtzahl aggregiert werden, die das mit den hier vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt aktivierbare Arbeitskräftepotenzial umreißt.

Im Einzelnen sehen wir unter **Müttern** ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von rund **850 000 Personen**, das durch einen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsbetreuung von Vorschul- und Schulkindern erschlossen werden kann. Das Erwerbsverhalten von Frauen in Deutschland ist maßgeblich durch den Familienzusammenhang geprägt. Während 79,1 % der kinderlosen Frauen im Alter von 25 bis 59 Jahren im Jahr 2010 erwerbstätig waren, waren es unter Müttern mit einem jüngsten Kind unter drei Jahren nur 48,4 %. Zwar steigt die Erwerbstätigenquote von Müttern mit dem Alter des Kindes an. Sie liegt aber selbst dann wenn das Kind zehn Jahre oder älter ist, mit 77,5 % noch immer unter jener kinderloser Frauen. Zahlreiche Studien belegen, dass das institutionelle Kinderbetreuungsangebot für die Frauenerwerbstätigkeit eine große Rolle spielt. So lassen sich etwa anhand von Befragungsergebnissen unter Müttern, die eine unzureichende Kinderbetreuung als Hauptgrund für ihre Nichterwerbstätigkeit bzw. eingeschränkte Erwerbstätigkeit nennen, die ungenutzten Potenziale beziffern.

Unter **älteren Menschen** im Alter 60 bis 65 Jahre sehen wir ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von insgesamt **467 000 Personen** (228 000 Frauen und 239 000 Männer) durch Aufschub des Renteneintrittsalters auf 66 Jahre. Zu den Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind, zählen unter anderem eine kontinuierliche Weiterqualifizierung Älterer und alternsgerechte Arbeitsplätze, aber auch veränderte Anreizsetzungen wie das Rückgängigmachen der Verlängerung des Arbeitslosengeldes für Ältere und die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen für Rentner. Die für Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten umgesetzten neuen rentenrechtlichen Regelungen waren richtig und zielführend. Jedoch sind weiterführende Reformen wie eine Kopplung der Erwerbsphase an die Lebenserwartung denkbar. Vor allem aber braucht es einen Perspektivenwechsel in der Gesellschaft, dass das im Alter von 50 Jahren und einer Regelaltersgrenze von bald 67 Jahren noch bevorstehende letzte Drittel des Erwerbslebens aktiv, fördernd und fordernd gestaltet werden kann.

Neben der Anwesenheit von Kindern im Haushalt trägt auch der Ehestatus zu einer Polarisierung des weiblichen Erwerbsverhaltens in Deutschland bei. **Verheiratete Frauen** mittleren Alters sind, unabhängig von der Anwesenheit von Kindern im Haushalt, gegenüber unverheirateten Frauen nicht nur deutlich häufiger am Arbeitsmarkt inaktiv, sondern konzentrieren sich überdies besonders stark in der am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernten Gruppe, den sonstigen Nichterwerbspersonen. Diese Befunde gelten nicht nur für West-, sondern auch (in allerdings abgeschwächter Form) für Ostdeutschland. Neben tradierten geschlechtsspezifischen Rollenerwartungen stellt in

Einkommensteuersystemen wie dem deutschen, das eine Zusammenveranlagung von Partnern erlaubt, die Überwälzung des (höheren) Grenzsteuersatzes auf die – meist weibliche – Zuverdienerin ein zusätzliches Beschäftigungshemmnis dar. Durch die Abschaffung des Ehegattensplittings und Ersetzung durch eine Individualbesteuerung halten wir ein zusätzliches Arbeitsangebot von rund **250.000 Frauen** für realisierbar. Dabei sind entsprechende Verhaltenseffekte von Männern bereits berücksichtigt.

Eine wichtige Gruppe innerhalb des inländischen Erwerbspersonenpotenzials sind **Menschen mit Migrationshintergrund**. Diese weisen gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich geringere Erwerbstätigen- und höhere Erwerbslosenanteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf. An der Stillen Reserve stellten sie 2010 mit nahezu 30 % einen bedeutsamen Anteil. Innerhalb dieser Gruppe äußern sie häufiger als Personen ohne Migrationshintergrund die resignative Erwartung, keine Chance auf einen Job zu haben (entmutigte Suchende). Insbesondere Männer mit eigener Migrationserfahrung signalisieren eine hohe Arbeitsmarktnähe, während Frauen beider Zuwanderergenerationen – insbesondere, wenn Kinder vorhanden sind – eine eher geringe Arbeitsmarktbeteiligung aufweisen. Wir beschränken unsere Berechnungen zunächst auf Männer und halten rund **115.000 Männer** mit Migrationshintergrund für aktivierbar für den Arbeitsmarkt, wenn diese Personen durch Maßnahmen wie die Anerkennung ausländischer Abschlüsse, die Nach- und Weiterqualifizierung, die Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen und von Arbeitserfahrungen in die Lage versetzt werden, sich am Arbeitsmarkt wie Männer desselben Qualifikationsniveaus, aber ohne Migrationshintergrund zu verhalten. Bei Einbeziehung beider Geschlechter in die Berechnungen würde das aktivierbare Potenzial unter Personen mit Migrationshintergrund auf rund 131.000 Personen steigen.

231.800 **Akademiker** und 566.900 **Akademikerinnen** im Alter von 25 bis 59 Jahren zählten 2010 zu den Nichterwerbspersonen. Die Erwerbsquoten der Hochqualifizierten sind im gesamteuropäischen Vergleich (EU-27) unterdurchschnittlich. Insbesondere die Erwerbsbeteiligung hochqualifizierter Männer ist in vielen Ländern höher. Für die Einführung von Studiengebühren sprechen viele Gründe. Der wichtigste ist, dass der ökonomische Anreiz, die Erträge der Hochschulbildung einzufahren, gestärkt wird, wenn die Investitionskosten (teilweise) privat verausgabt wurden. Wir halten eine nutzerorientierte Hochschulfinanzierung zudem für sozial gerechter. Wie Ländervergleiche zeigen, müssen maßvolle Studiengebühren zudem keineswegs zu Lasten der Chancengleichheit auf Bildung gehen, wenn sie mit einem extensiven Studienförderungssystem verbunden sind. Wir halten genau dies für Deutschland für erforderlich, um anschließend nachgelagerte Studiengebühren einzuführen. Durch diese Maßnahme sehen wir eine Steigerung der Erwerbspersonenzahl um rund **100.000 Akademiker** für realistisch an. Ein Aktivierungspotenzial gleicher Höhe besteht für Akademikerinnen.

Junge Menschen stellen ein weiteres ungenutztes Arbeitskräftepotenzial dar. Im Jahr 2011 haben 49.560 Schülerinnen und Schüler das Schulsystem nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht ohne einen Schulabschluss verlassen, das entspricht 6,2 % der gleichaltrigen Bevölkerung. Ein fehlender Schulabschluss senkt die Chance, eine Ausbildungsstelle zu finden, erheblich. Wie eigenen Analysen zeigen, hat eine 30-jährige Frau (Mann) mit mindestens Hauptschulabschluss eine 65 %- (74 %-) Chance, über einen berufsbildenden Abschluss zu verfügen. Bei Personen ohne Schulabschluss beträgt die Chance jedoch nur 12 % bzw. 17 %. In der Folge verschlechtern sich auch die Beschäftigungsaussichten. Im Jahr 2010 befanden sich rund 50.000 Frauen und rund 38.000 Männer im Alter von 15 bis 24 Jahren, insgesamt also rund **88.000 junge Menschen**, in der Stillen Reserve, obwohl sie angaben, sich nicht (mehr) im Bildungsprozess zu befinden und weder krank noch aus sonstigen Gründen arbeitsunfähig zu sein. Mindestens dieses Potenzial halten wir durch eine bessere Berufsqualifizierung junger Menschen für aktivierbar. Zu den erforderlichen Maßnahmen zählen wir eine konsequente Umsetzung sonderpädagogischer Förderung auch in den allgemeinbildenden Schulen, die Unterstützung schwacher Schüler bei der Berufswahl und beim Erwerb berufspraktischer Kompetenzen, Maßnahmen zur Erhöhung der Schulfähigkeit von Kindern mit Migrationshintergrund sowie die gezielte Förderung beruflicher Weiterbildung Niedrigqualifizierter in den Unternehmen.

Ein weiterer Fokus liegt auf der Gruppe der **Langzeiterwerbslosen**, die länger als 12 Monate ohne Beschäftigung sind. Hier dürften vorwiegend strukturelle Erwerbshemmnisse verhindern, dass diese Personen von einer guten Konjunktorentwicklung wieder in den Arbeitsmarkt „zurückgetragen“ werden. Diese können in Fehlanreizen am Arbeitsmarkt und/oder in den Personen selbst begründet sein. Insgesamt spricht einiges dafür, dass die Hartz-Reformen eine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt hatten. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sinkt, und während die Abgangshäufigkeit in den zweiten Arbeitsmarkt, der überwiegend aus Arbeitsgelegenheiten besteht, sinkt, ist die Wahrscheinlichkeit, wieder in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln, im Vergleich zu der Zeit vor den Reformen gestiegen. An den Aufnahmen regulärer Beschäftigung hatte die Zeitarbeit 2011 einen Anteil von etwa 50 Prozent. Wir gehen davon aus, dass rund **300.000 Langzeiterwerbslose** mit abgeschlossener Ausbildung und unter 50 Jahren durch gezielte Maßnahmen wieder in Beschäftigung gebracht werden können. Hierzu zählen u. a. die Verstärkung der Brückenfunktion von Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung in reguläre Beschäftigung durch eine individuelle Förderung und Qualifizierung sowie die Erschließung von Zukunftsberufsfeldern mit hoher Arbeits- und Fachkräftenachfrage (z. B. Pflegeberufe) für Langzeiterwerbslose.

Aus der Umsetzung aller genannten Maßnahmen ergibt sich aus unseren Rechnungen ein aggregiertes **Arbeitskräftepotenzial von 2.170.000 Personen**.

Damit kann die Studie belegen, dass in der deutschen Erwerbsbevölkerung ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial brach liegt, welches durch geeignete politische Maßnahmen aktivierbar wäre. Das maßnahmengeleitete Aktivierungspotenzial beträgt ein Viertel (25,8 %) des vom Statistischen Bundesamt für 2010 quantifizierten Potenzials von rund 8,4 Millionen Menschen. Das größte Potenzial besteht dabei unter Müttern und Älteren: 1,317 Millionen der insgesamt 2,170 Millionen aktivierbaren Arbeitskräfte entfällt auf diese beiden Personengruppen.

Literatur

Einleitung

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013): Regionaldatenbank Deutschland, verschiedene Tabellen, www.regionalstatistik.de, 13.3.2013.

Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden. (Excel-Datei)

Rengers, M. (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve, Ergebnisse für das Jahr 2010, Wiesbaden.

OECD (2011): Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, GE5.1. Populations are ageing and the old-age support ratio will halve in the OECD, <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/societyataglance2011-oecd-social-indicators.htm>

Eurostat (2012): Eurostat Database, Vorausgeschätzter Altenquotient_tsdde511, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&p>, letztes Update: 28.11.2012, Datum der Extraktion: 19.12.2012.

Mütter

BMAS (Hrsg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.

Büchel, Felix; Spieß, C. K. (2002): Kindertagesbetreuung und Müttererwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71(1), 95-113.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2012): Familienreport 2012: Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin.

Del Boca, D., Pasqua, S.; Pronzato, C. (2006): The Impact of Institutions on Motherhood and Work, *ISER Working Paper* 2006-55.

Dingeldey, I. (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt/New York: Campus.

Eurostat (2013): Arbeitskräfteerhebung, Ad-hoc Modul 2010 „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, lfs_10cnowchi, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database, letzte Aktualisierung 15.1.2013, 08.04.2013.

Fenge, R.; Ochel, W. (2001): Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf: der Schlüssel für eine kinderreiche Gesellschaft, *ifo-Schnelldienst* 54 (12), 17-29.

Gong, X.; Breunig, R.; King, A. (2010): New estimates of the relationship between female labour supply and the cost, availability, and quality of child care, *Economic Roundup* 1,
http://archive.treasury.gov.au/documents/1783/HTML/docshell.asp?URL=04_New_Estimates_of_Child_Care.htm. Download 15.04.2013.

Hank, K.; Kreyenfeld, M. (2000): Does the availability of childcare influence the employment of mothers? Findings from western Germany, *MPIDR Working Paper* 2000-003.

Moschion, J. (2009): Reconciling work and family life: the effect of supplying free child care for two year olds, *CES Working Paper*.

Reich, N. (2013): Parents between work and family: new empirical evidence from industrialised countries, Dissertation, Hamburg University, Hamburg.

Rengers (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Wirtschaft und Statistik*, April 2012: 299-319, Wiesbaden.

Wrohlich, K. (2007): Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioral Microsimulations. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany, Dissertation an der Freien Universität Berlin.

Wrohlich, K. (2006): Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market.

Wrohlich, K. (2004): Child Care Costs and Mothers' Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany, *DIW Discussion Papers* 412, DIW Berlin.

Ältere

Bucher-Koenen, T.; Wilke, C. (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen, *Sozialer Fortschritt* (4), 69-79.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung (2012): *Rentenversicherung in Zeitreihen 2012*, Berlin.

European Commission (2012): *WHITE PAPER - An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels.

OECD (2012): *Pensions Outlook 2012*, Paris.

Stettes, O. (2009): Altersbilder in deutschen Industrieunternehmen und Personalpolitik für ältere Beschäftigte, *IW-Trends* 4/2009, IW Köln.

Verheiratete Frauen

Ahn, N.; Mira, P. (2002): A Note on the Relationship between Fertility and Female Employment Rate in Developed Countries, *Journal of Population Economics* 14, 3: 505-522.

Alesina, A.; Ichino, A. 2007: Gender Based Taxation, *Harvard University Working Paper*, April.

Apps, P.; Rees, R. (2012): Optimal Taxation, Childcare and Models of the Household, *IZA Discussion Paper* 6823.

Apps, P.; Rees, R. (2004): Fertility, Taxation and Family Policy, *Scandinavian Journal of Economics* 6: 745-763.

Blau, F. D.; Kahn, L. M. (2007): Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980–2000, *Journal of Labor Economics* 25: 393-438.

Bach, S.; Geyer, J.; Haan, P.; Wrohlich, K. (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, *DIW Wochenbericht* 41.

Bach, S.; Buslei, H.; Svindland, D.; Baumgartner, H.-J.; Flach, J.; Teichmann, D. (2003): Untersuchung zu den Wirkungen der gegenwärtigen Ehegattenbesteuerung, *DIW-Materialien* Nr. 27, Berlin.

Blundell, R.; MaCurdy, T. (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, in: O. Ashenfelter, D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics* 3A: 1559-1695, Amsterdam: Elsevier.

BMAS (Hrsg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, März, Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012): Familienreport 2012. Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin, Dezember.

Dingeldey, I. (2005): Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich, *WSI-Mitteilungen* 3/2002: 154-160.

Eichhorst, W.; Kendzia, M. W.; Peichel, A.; Pestl, N.; Siegloch, S.; Tobsch, V. (2011): Aktivierung von Fachkräftepotenzialen: Frauen und Mütter (Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales), *IZA Research Report*, Juli.

Eurostat (2013): Lebendgeborene nach vollendetem Lebensjahr der Mutter und Familienstand, Excel-Tabelle,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database,
11.04.2013.

Fenge, R.; Ochel, W. (2001): Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf: der Schlüssel für eine kinderreiche Gesellschaft, *ifo-Schnelldienst* 54 (12), 17-29.

Goldin, C. (1990): Understanding the Gender Gap. An Economic History of American Women, New York: Oxford University Press.

Gustafsson, S. (1992): Separate Taxation and Married Women's Labor Supply: A Comparison of West Germany and Sweden, *Journal of Population Economics* 5, 61-85.

Immervoll, H.; Jacobsen Kleven, H.; Thustrup Kreiner, K.; Verdelin, N. (2009): An Evaluation of the Tax-Transfer-Treatment of Married Couples in European Countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 76, January, Paris.

Jacquemet, N.; Robin, J.-M. (2012): Assortative Matching and Search with Labour Supply and Home Production, Centre for Microdata Methods and Practice (CeMMaP), *cemmap Working Paper* CWP07/13.

Pfau-Effinger, B. (1999): Change of family policies in the socio-cultural context of European Societies. *Comparative Social Research*, 18: 135-160.

Laisney, F.; Pohlmeier, W.; Staat, M. (1992): Estimation of Labour Supply functions Using Panel Data: A Survey, in: L. Mátyás und P. Sevestre (Hrsg.), *The Econometrics of Panel Data*, Amsterdam (Kluwer): 436-469.

Löffler, M.; Peichl, A.; Pestel, N.; Schneider, H.; Siegloch, S. (2012): Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben, *IZA Standpunkte* 49, Juli.

McDonald, P. (1997): Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility, in: Cosio-Zavala, M.-E. (ed.), *Women and families: evolution of the status of women as factor and consequence of changes in family dynamics*, 13-33.

Mincer, J. (1962): Labor Force Participation of Married Women, in: H. Gregg Lewis (ed.): *Aspects of Labor Economics*, Universities National Bureau of Economic Research Conference Series 14: 63-106, Princeton/NJ: Princeton University Press, URL: www.nber.org/chapters/c0603.

Reich, N. (2013): Parents between work and family: new empirical evidence from industrialised countries, Dissertation, Hamburg University, Hamburg.

Riedmüller, B.; Schmalreck, U. (2011): Eigenständige Alterssicherung von Frauen. Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, *WISO-Diskurs*, April 2011, Bonn.

Rengers, M. (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Wirtschaft und Statistik*, April 2012: 299-319, Wiesbaden.

Schäfer, T. (2008): Können Steuern in Deutschland einfach und familienfreundlich sein? Mikrosimulationsbasierte Steuerreformenanalyse von Aufkommens- und Verteilungswirkungen, Inauguraldissertation, Universität Köln.

Schettkat, R. (1987): Erwerbsbeteiligung und Politik: theoretische und empirische Analysen von Determinanten und Dynamik des Arbeitsangebots in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, Edition Sigma, Berlin.

Selin, H. (2009): The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives, An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971, Uppsala University: Department of Economics, Working Paper 4, April.

Wrohlich, K. (2007): Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioral Microsimulations. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany, Dissertation an der Freien Universität Berlin.

Personen mit Migrationshintergrund

Allmendinger, J. (2010): Verschenkte Potenziale? Lebensverläufe nicht erwerbstätiger Frauen, Campus, Frankfurt/New York.

BMAS (2012): Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin.

Böhm, K.; Drasch, K.; Götz, S.; Pausch, S. (2011): Potenziale für den Arbeitsmarkt: Frauen zwischen Beruf und Familie, IAB-Kurzbericht 23/2011, Nürnberg.

Böhm, K. et al. (2011): Frauen zwischen Beruf und Familie. *IAB-Kurzbericht 23/2011*, Nürnberg.

Brück-Klingberg, A.; Burkert, C.; Damelang, A.; Deeke, A.; Haas, A.; Schweigard, E.; Seibert, H.; Wapler, R. (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.) 2009: Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB, Nürnberg. 283-315.

Bundesagentur für Arbeit (2013): Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, *Analytikreport der Statistik*, Februar 2013, Nürnberg.

Deeke, A. (2007): Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, *IAB-Kurzbericht 3/2007*, Nürnberg.

Destatis (2008): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2007, *Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden.

Destatis (2011): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010, *Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden.

Destatis (2012a): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2011, *Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden.

Destatis (2012b): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin, Wiesbaden.

Engels, D.; Köller, R.; Koopmans, R.; Höhne, J. (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin.

Eichhorst, W.; Kendzia, M. J.; Peichl, A.; Pestel, N.; Siegloch, S.; Tobsch, V. (2011): Aktivierung von Fachkräftpotenzialen: Frauen und Mütter. *IZA Research Report No. 39*, Bonn.

Eichhorst, W.; Marx, P.; Tobsch, V. (2011): Familienfreundliche flexible Arbeitszeiten – ein Baustein zur Bewältigung des Fachkräftemangels, *IZA Research Report No. 33*, Bonn.

Eichhorst, W.; Hinz, T.; Marx, P.; Peichl, A.; Pestel, N.; Siegloch, S.; Thode, E.; Tobsch, V. (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen, *IZA Research Report No. 47*, Bonn.

Fuchs, J.; Weber, B. (2010): Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve. Aktualisierte Schätzungen, *IAB-Forschungsbericht 11/2010*, Nürnberg.

Holst, E.; Spieß, K. (2001): Arbeitsmarktbindung Nichterwerbstätiger – Zur Stillen Reserve in Europa. *DIW-Diskussionspapier 239*, Berlin.

Kohls, M. (2012): Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel, *Forschungsbericht 12* der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Rengers, M. (2012): Ungenutztes Arbeitskräftpotenzial in der Stillen Reserve, Ergebnisse für das Jahr 2010, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, *Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer*, Berlin.

Seebaß, K.; Siegert, M. (2011): Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland. *Working Paper 36* der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Akademikerinnen und Akademiker

Eurostat (2013): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE - Erhebung über Arbeitskräfte)/ LFS Reihe - Detaillierte jährliche Erhebungsergebnisse/ Erwerbsquoten

nach Geschlecht, Alter und höchstem erreichten Bildungsgrad (%) [lfsa_argaed] bzw. Erwerbspersonen nach Geschlecht, Alter und höchstem erreichten Bildungsgrad (1 000) [lfsa_agaed], http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database, Download vom 16.03.2013.

Helmrich, R., Zika, G., Kalinowski, M., M. I. Wolter (2012): Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel. Neue Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030, *BIBB-Report* 18/12.

OECD (2012): Education at a Glance: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>

Rengers, M. (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik*, April 2012, Wiesbaden.

Steiner, V. (2010): Hohe Bildungsrenditen durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit, *DIW-Wochenbericht* Nr. 5, S. 2-8.

Am Arbeitsmarkt inaktive junge Menschen

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2013): Migrantenförderung, <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.4554.de#2>, 15.04.2013.

Allmendinger, J.; Dietrich, H. (2003): Vernachlässigte Potenziale? Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss, *Berliner Journal für Soziologie*, S. 465-476.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bundesbildungsbericht 2012, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Baumert, J.; Stanat, P.; Watermann, R. (2006): Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Böhm, K. (2011): IAB-Forschungsbericht- Schätzung der Stillen Reserve mit dem Mikrozensus-Panel, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025 – Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Lehrkräfte mit Migrationshintergrund- Handlungsempfehlungen zum Netzwerkaufbau, Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2011): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011, Bonn.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2011): Internetversion des BIBB-Datenreports zum Berufsbildungsbericht 2011–Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn, <http://datenreport.bibb.de/html/3688.htm>, 28.03.2013.

Diefenbach, H. (2010): Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien im deutschen Bildungssystem- Erklärungen und empirische Befunde, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Dietz, M.; Kettner, A.; Kubis, A.; Leber, U.; Müller, A.; Stegmeier, J. (2012): Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt, *IAB Forschungsbericht 8/12*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

El-Mafaali, A. (2010): Ohne Schulabschluss und Ausbildungsplatz. Konzeptentwicklung und Prozesssteuerung in der beruflichen Benachteiligungsförderung, Tectum Verlag, Marburg.

Gaupp, N.; Lex, T.; Reißig, B. (2008): Ohne Schulabschluss in die Berufsausbildung, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, S. 388-405.

Helmrich, R.; Zika, G.; Kalinowski, M.; Wolter; M. I. (2012): Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel, Neue Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030, *BIBB-Report 18/12*.

Kultusministerkonferenz (2013): Dokumentation 198: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2002 – 2011, von Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen–Absolventen der allgemein bildenden und beruflichen Schulen (Teil C), 27.03.2013.

OECD (1998): Getting Started, Settling in, in: OECD, Employment Outlook (S. 81-122), Paris.

PISA Konsortium Deutschland (2007): PISA '06 – Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, Waxmann Verlag, Münster.

Reich, K. (2012): Inklusion und Bildungsgerechtigkeit, Beltz Verlag, Weinheim und Basel.

Rosenberger, H. (2012): Wahl-lose Berufswahl. Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Lernen am Übergang Schule – Beruf, unveröffentlichte Dissertation, Erfurt.

Schimpl-Neimanns, B.; Herwig, A. (2011): Mikrozensus Scientific Use File 2009: Dokumentation und Datenaufbereitung, Gesis- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften, Mannheim.

Schneider, H. (2012): Wie nachhaltig ist das deutsche Jobwunder? Eine Reformbilanz, *IZA Standpunkte* Nr. 51, Bonn.

Schneider, T. (2004). Der Einfluss des Einkommens der Eltern auf die Schulwahl, *Zeitschrift für Soziologie*, S. 471-491.

Schwippert, K.; Hornberg, S.; Freiberg, M.; Stubbe, T. (2007): Lesekompetenzen von Kindern mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich, in: Bos, W.; Hornberg, S.; Arnold, K.-H.; Faust, G.; Fried, L.; Lankes, E.-M.; Schwippert, K.; Valtin, R.: IGLU 2006 - Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich (S. 249-269), Waxmann Verlag, Münster.

Solga, H. (2002): Ohne Schulabschluss- und was dann? Bildungs- und Berufseinstiegsbiografien westdeutscher Jugendlicher ohne Schulabschluss, geboren zwischen 1930 und 1971, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.

Solga, H.; Meike, B.; Kohlrausch, B. (2012): Mangelnde Ausbildungsreife: Hemmnis bei der Lehrstellensuche von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss?, *WZBrief Bildung*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, No. 19.

Statistisches Bundesamt (2012): Bildung und Kultur- Berufliche Bildung 2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt. (2012). Schulen auf einen Blick, Wiesbaden.

Weber, B.; Kretschmer, S. (2012): Perspektiven beruflicher Weiterbildung für Geringqualifizierte, Forschungsinstitut betriebliche Bildung, Nürnberg.

Langzeiterwerbslose

Achatz, J; Trappmann, M. (2009): Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern - Wege aus der Grundsicherung, *IAB-Kurzbericht* 28/2009.

AMECO (2013): Online Datenbank: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ame-co/index_en.htm, 03.04.2013.

Blanchard, O. J.; Diamond, P. A. (1994): Ranking, unemployment duration and wages, *Review of Economic Studies* 61 (3), 417-434.

Blanchard, O. J.; Summers, L. H. (1986): Hysteresis and the European unemployment problem, *NBER Macroeconomics Annual* 1986 (1), 15-90.

Bräuninger, M.; Michaelis, J.; Sode, M. (2013): 10 Jahre Hartz-Reformen, *HWWI Policy Paper* 73, Hamburg.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“ (2012): Eckpunkte zur Vorbereitung des Entwurfs eines neuen Pflegeberufegesetzes, vom 01.03.2012: http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/P/Pflegeberuf/20120301_Endfassung_Eckpunktepapier_Weiterentwicklung_der_Pflegeberufe.pdf, abgerufen am 05.04.2013.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Ein Jahr Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktberichterstattung, Der Arbeitsmarkt in Deutschland - November 2009, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2010): Alleinerziehende im SGB II, Arbeitsmarktberichterstattung, Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Oktober 2010, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, Broschüre der Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2012a): Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr 2011, Arbeitsmarktberichterstattung, Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Juni 2012, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2012b): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2011, Arbeitsmarkt in Zahlen - Förderstatistik, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2013a): Aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Januar 2013, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2013b): Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe 1. Halbjahr 2012, Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitnehmerüberlassung, Nürnberg.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Federführung des Vereinbarungstextes) (2012): Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege, Vereinbarungstext vom 13.12.2012: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/aeltere-menschen,did=194440.html>, 05.04.2013.

Caliendo, M.; Künn, S.; Uhlendorff, A. (2012): Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality, *IZA Discussion Paper* 6499, Bonn.

Eurostat (2012): Online Datenbank: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 14.03.2013.

Fahr, R.; Sunde, U. (2009): Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, *German Economic Review* 10(3), 284-316.

- Falk, A.; Huffman, D.; Sunde, U. (2006): Self-confidence and search, *IZA Discussion Paper* 2525, Bonn.
- Freier, C.; Klemm, M.; Sowa, F. (2012): ‚Ein-Euro-Jobs‘ in Deutschland - Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen, *IAB Forschungsbericht* 15/2012, Nürnberg.
- Gehricke, M.; Fritz, J.; Roß, H. (2012): Arbeitslose mit Migrationshintergrund, Methodenbericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg.
- Hartmann, M.; Riede, T. (2005): Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Statistisches Bundesamt - *Wirtschaft und Statistik* 4/2005, Wiesbaden.
- Helmrich, R.; Zika, G.; Kalinowski, M.; Wolter, M. I. (2012): Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel - Neue Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030, *BIBB-Report* 18/2012.
- Hieming, B.; Jaehrling, K.; Kalina, T.; Vanselow, A.; Weinkopf, C. (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.
- Hövels, B. (2000): Nuancierte und integrierte Vergesellschaftung. Kompetenzanforderungen, die niederländische Arbeitsgeber an niedrig Ausgebildete stellen, Manuskript zur Tagung des Arbeitsministeriums NRW am 14. Dezember 2000 in Düsseldorf, Nijmegen.
- Hohendanner, C.; Klemm, M.; Promberg, M.; Sowa, F. (2011): Vom Ein-Euro-Jobber zum ‚regulären‘ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, *IAB Discussion Paper* 22/2011, Nürnberg.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten - Bislang wenig zielgruppenorientiert, *IAB-Forschungsbericht* 10/2006, Nürnberg.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs - Für ein paar Euro mehr, *IAB-Forschungsbericht* 2/2008, Nürnberg.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II - Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, *IAB-Forschungsbericht* 9/2012, Nürnberg.

IAB/ISG (2011): Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.), Hamburg.

Jahn, E.; Weber, E. (2013): Zeitarbeit - Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung, *IAB-Kurzbericht* 2/2013.

Kettner, A.; Rebien, M. (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten - Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, *IAB-Forschungsbericht* 2/2007, Nürnberg.

Klinger, S.; Rothe, T. (2010a): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise, *Wirtschaftsdienst* 90 (9), 632-634.

Klinger, S.; Rothe, T. (2010b): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of short-term and long-term unemployed, *IAB Discussion Paper - Articles on labour market issues* 13/2010, Nürnberg.

Klinger, S.; Rothe, T. (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt?, *Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 132(1), 89-121.

Klinger, S. (2013): Solider Arbeitsmarkt trotz wirtschaftlicher Schwäche, *Wirtschaftsdienst* 93 (3), 143-147.

Koch, S.; Fertig, M. (2012): Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München, *IAB-Forschungsbericht* 1/2012, Nürnberg.

Koller, L.; Rudolph, H. (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern - Viele Jobs von kurzer Dauer, *IAB-Kurzbericht* 14/2011.

Kvasnicka, M. (2008): Does Temporary Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?, *NBER Working Paper* No. 13843.

Lehmer, F. (2012): Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung?, *Sozialer Fortschritt* 61(8), 190-197.

Lange, C.; Lampert, T. (2005): Die Gesundheit arbeitsloser Frauen und Männer. Erste Auswertungen des telefonischen Gesundheitssurveys 2003, *Bundesgesundheitsblatt* 11/2005, 1256-1264.

OECD (2012): OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Stat - Labour Force Statistics, Online Datenbank: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ALFS_SUMTAB, 07.05.2013.

Öchsner, T. (2010): Rechnungshof giftet gegen Ein-Euro-Jobs, Onlineartikel vom 15.11.2010: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hartz-iv-maengel-bei-der-arbeitsvermittlung-rechnungshof-giftet-gegen-ein-euro-jobs-1.1023715>, 01.04.2013.

Reihert, C. (2005): Karriere, Klienten, kollegiale Beratung. Konzept einer Untersuchung der Ansprüche Beschäftigter im Bereich Soziale Arbeit, *IAW Arbeitspapier* 13.

Rolle, C.; van Suntum, U. (1997): Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich: Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Duncker & Humblot, Berlin.

Thomsen, S. L. (2009): Explaining the employability gap of short-term and long-term unemployed persons, *Kyklos* 62(3), 448-478.