



Deutsche Arbeitsmarktpolitik

Es gibt noch genug zu schaffen!

30. Oktober 2017

Autoren

Dieter Bräuninger
+49 69 910-31708
dieter.braeuninger@db.com

Marc Schattenberg
+49 69 910-31875
marc.schattenberg@db.com

Franziska Winkler

Editor

Stefan Schneider

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Stefan Schneider

Konjunktureller Rückenwind überdeckt zunehmend strukturelle Probleme, wie die wachsende Regulierung und die demografische Entwicklung. Die Beschäftigung steigt seit Jahren. In Deutschland sind rund 44,3 Mio. (August) Menschen erwerbstätig und dennoch ca. 750.000 Stellen (September) unbesetzt. Aber noch sind rund 2,45 Mio. Menschen arbeitslos gemeldet. So offenbart ein Blick über die gegenwärtig günstige zyklische Situation hinaus anspruchsvolle Herausforderungen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik. Dafür stehen die Stichworte Digitalisierung und Demografie, insbesondere Fachkräftemangel. Damit der Arbeitsmarkt nicht zum Bremsklotz der deutschen Wirtschaft wird, muss die kommende Regierung bestehenden und verstärkt drohenden Ungleichgewichten an diesem Schlüsselmarkt zügig und konsequent entgegenwirken.

Die Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit erfordert einen Maßnahmenmix. Trotz der guten Konjunktur gestaltet sich der Abbau der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit nur noch sehr schleppend. Sie verharrt nun schon seit einiger Zeit bei rund einer Million. Eine Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit wird eine noch intensivere und effizientere individuelle Betreuung erfordern.

Obgleich der Beschäftigungsaufschwung der vergangenen Jahre wesentlich durch Zuwächse bei sozialversicherungspflichtigen „Normalarbeitsverhältnissen“ getragen wurde (2016 gg. 2008: +2,66 Mio.) steht der Niedriglohnsektor vielfach im Fokus. Vor allem von Gewerkschaftsseite erntet dieser Bereich viel Kritik. Dennoch kann er für Arbeitslose mit zahlreichen Vermittlungshemmnissen eine wichtige Brücke in den Arbeitsmarkt darstellen. Ohne die Stellen wäre das Arbeitsplatzangebot in Deutschland wahrscheinlich erheblich geringer.

Die Integration der Flüchtlinge stellt eine anspruchsvolle Aufgabe für die Arbeitsmarktpolitik dar. Neben dem Nachweis und dem Neuerwerb von arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen müssen zusätzlich Deutschkenntnisse erworben und die Integration im Allgemeinen gefördert werden.

Ungleichgewichten am Stellenmarkt gebührt besonderes Augenmerk. Die gute konjunkturelle Lage verdeutlicht am Arbeitsmarkt ein „Mismatch“ zwischen den gesuchten Qualifikationsprofilen und denen der Arbeitslosen. Damit sich die Ungleichgewichte durch steigende Anforderungen an Qualifizierung und Flexibilität der Arbeitskräfte in Folge der Digitalisierung nicht ausweiten, müssen Hochschul- und Berufsbildung auf hohem Niveau gehalten und besser verzahnt werden.

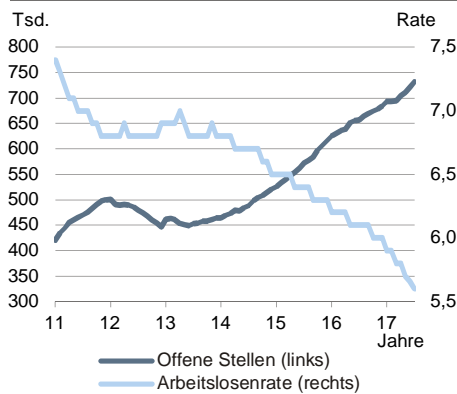
Das Wahlergebnis deutet auf eine Jamaika-Koalition und damit auf eine flexiblere Arbeitsmarktpolitik hin, jedoch ohne grundlegende Deregulierung. Da CDU/CSU, FDP und Grüne ein unterschiedliches Verständnis von den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben des Staates haben, dürfte die Arbeitsmarktpolitik zu den schwierigeren Verhandlungsthemen gehören. Wir erwarten in Teilbereichen, v.a. bei der Arbeitszeitregelung, eine graduelle Flexibilisierung, halten eine Rücknahme der von der großen Koalition beschlossenen Regulierungen etwa bei der Leiharbeit aber für wenig wahrscheinlich.



Die Herausforderungen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarkt: Annähernde Vollbeschäftigung

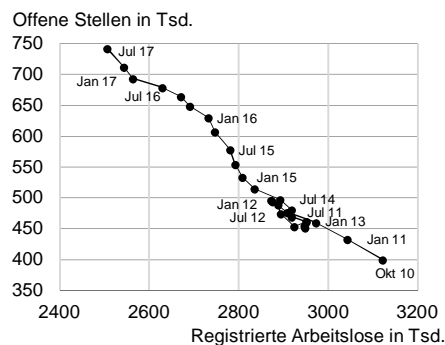
1



Quelle: Deutsche Bundesbank

Beveridge-Kurve für Deutschland, 2010 - 2017

2

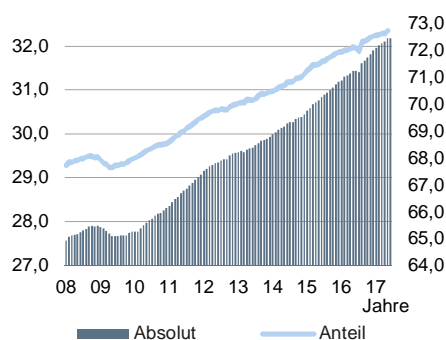


Quellen: Deutsche Bundesbank, Deutsche Bank Research

Kräftiger Anstieg sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigung

3

Mio (saisonbereinigt) (linke Skala), Anteil an allen Erwerbstätigen (rechte Skala)



Quellen: BA, Statistisches Bundesamt

Die gute Lage und die positiven Konjunkturaussichten sorgen gegenwärtig für eine Hochstimmung in der Wirtschaft. Das zeichnet sich vor allem am deutschen Arbeitsmarkt ab. Die monatlich neuen Höchststände der Erwerbstätigenzahlen sind auch hier Abbild der günstigen Konjunktur. Schaut man aber über den zyklischen Horizont hinaus, so offenbaren sich anspruchsvolle Herausforderungen für die deutsche Arbeitsmarktpolitik. Dazu zählen auf mittlere Sicht die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit, die Entwicklung des Niedriglohnsektors, die Integration der Flüchtlinge sowie die allgemeinen Anpassungshemmnisse zwischen den offerierten Stellen und den Qualifikationsprofilen der Arbeitssuchenden.

Dabei vollzieht sich mit der Digitalisierung gegenwärtig einer der größten strukturellen Umbrüche in der Arbeitswelt.¹ Langfristig ist schließlich auch die demografische Entwicklung nicht außer Acht zu lassen. Sie wird auf mittel- bis langfristige Sicht die deutsche Erwerbsbevölkerung schrumpfen lassen, während der Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften angesichts des technologischen Wandels und der fortgesetzten Globalisierung hoch bleiben dürfte. Damit droht eine Halbierung des Trendwachstums in Deutschland auf nur noch ein ¾%. Dem könnte durch Maßnahmen zur weiteren Steigerung der Erwerbsquoten sowie Offensiven in den Bereichen Schul-, Aus- und Weiterbildung auch zwecks Steigerung der Produktivität entgegenwirkt werden. Dies haben wir im ersten Beitrag dieser Reihe bereits dargelegt.²

Damit der Arbeitsmarkt nicht zum Bremsklotz der deutschen Wirtschaft wird, müssen diese Herausforderungen zügig von der Arbeitsmarktpolitik angepackt werden. Der Fokus der gegenwärtigen Diskussion auf Umverteilungsfragen hilft nicht, die eher wieder zunehmenden strukturellen Hemmnisse abzubauen. In den Koalitionsverhandlungen und auf der Agenda einer neuen Regierung sollte die Zukunftsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes – Hand in Hand gehend mit der Bildung – daher Kernthema sein.

Günstige Arbeitsmarktsituation verdeckt Herausforderungen

Die Beschäftigung steigt seit Jahren (saisonbereinigt) kontinuierlich auf immer neue Höchststände (Q2 2017: 44,22 Mio., August 44,3 Mio.). Allein in der abgelaufenen Legislaturperiode betrug der Zuwachs fast 2 Mio. Personen (Q2 2013 gg. Q2 2017). Dabei hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 2½ Mio. überdurchschnittlich zugelegt. Dementsprechend hat der Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt von 70,2% auf zuletzt 72,8% zugenommen. Spiegelbildlich zeigt sich – trotz der zunehmenden Zahl von Flüchtlingen, die auf den Arbeitsmarkt drängen – ein ebenfalls deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit. Sie bewegt sich damit sowohl im zeitlichen als auch im internationalen Vergleich auf einem sehr niedrigen Wert.

Steigende Erwerbstätigenquoten runden das günstige Bild ab. Die Erwerbsneigung, insbesondere von Frauen und 55- bis 64-jährigen Personen hat deutlich zugelegt. Seit Beginn des Jahrhunderts ist Deutschland bei der Erwerbstätigkeit damit in der EU vom unteren Drittel mit an die Spitze gerückt.

¹ Auer, Josef (2017). Robotik und Automation dank Industrie 4.0 besonders dynamisch. Deutsche Bank Research. Aktueller Kommentar, 6. Juli.

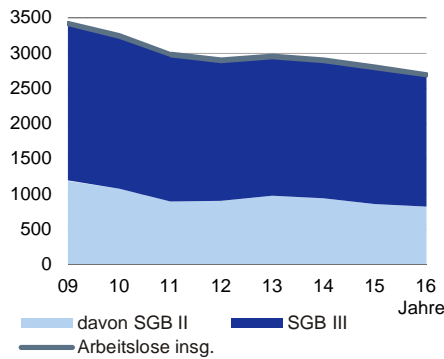
² Schattenberg, Marc (2017). Sinkendes deutsches Trendwachstum zu wenig im Fokus der Parteien. Deutsche Bank Research. Deutschland-Monitor Bundestagswahl 2017, 3. Juli.



Demgegenüber standen aber bspw. im Jahr 2015 1,954 Mio. (13,4%) junge Menschen im Alter von 20 bis 34 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Die Langzeitarbeitslosigkeit stagniert seit Jahren bei rund einer Million.

Arbeitsmarktpolitik in ihren verschiedenen Facetten

Arbeitslose nach SGB II und SGB III 4

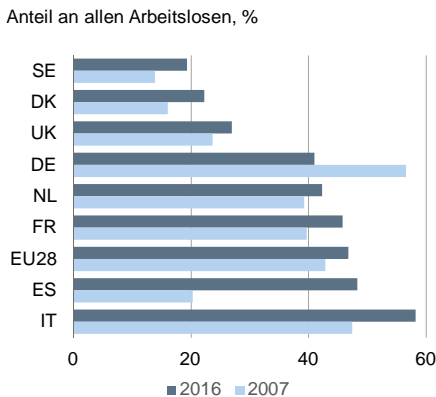


Quellen: IAB und Deutsche Bank Research

Arbeitsmarktpolitik umfasst alle Maßnahmen zur Beeinflussung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Ihr Handlungsrahmen wird in Deutschland im Wesentlichen durch die Sozialgesetzbücher II (SGB II) und III (SGB III) bestimmt. Stark vereinfacht ausgedrückt regelt das SGB II die Fragen der materiellen Grundsicherung der Leistungsberechtigten. Somit fällt in diesen Rechtskreis auch größtenteils die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit, sofern die Betroffenen nicht die Voraussetzungen für einen längeren Bezug des Arbeitslosengeldes 1 erfüllen. Das SGB III ist für die aktive Arbeitsmarktpolitik bestimmend. Darin sind unter anderem die Maßnahmen der Arbeitsförderung abgegrenzt, um dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken oder deren Dauer zu verkürzen.

Dazu zählen Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche, Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Somit erfasst dieser Rechtskreis im Allgemeinen Personen, die erst seit kurzer Zeit arbeitslos sind. Der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit gilt daher besondere Aufmerksamkeit.

Langzeitarbeitslosigkeit in vielen EU-Ländern weiterhin zentrales Problem 5



Quelle: Eurostat

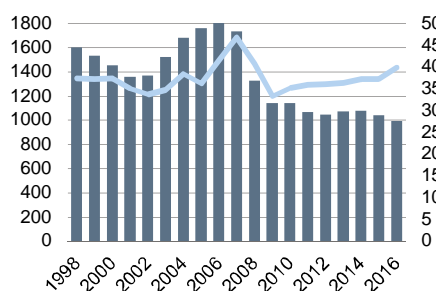
Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit

Als langzeitarbeitslos gilt, wer länger als ein Jahr arbeitslos ist. Trotz der guten konjunkturellen Lage vollzieht sich der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit nur noch zäh. Das Hauptvermittlungshemmnis ist meist eine Kombination aus (zunehmend) ungünstigen Merkmalen. Dazu zählen eine lange Bezugsdauer der Unterstützungsleistungen, relativ hohes Alter, geringe berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen sowie sprachliche Barrieren. Ein großer Teil der deutschen Langzeitarbeitslosen ist bereits seit mehr als zwei Jahren arbeitslos. Rund 25% sind älter als 55 Jahre.

Die größte Diskrepanz besteht aber offenkundig mit Blick auf die Qualifikation der Arbeitskräfte. Unternehmen suchen vor allem Fachkräfte. So erforderten zuletzt 16% der offenen Stellen einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss und 64% zumindest eine abgeschlossene Ausbildung. Nur 20% der offenen Stellen standen Bewerbern ohne Berufsabschluss offen. Hingegen hatte 2016 fast die Hälfte der Arbeitslosen (1,26 Mio. Personen) keinen (formalen) Berufsabschluss, unter den knapp 1 Mio. Langzeitarbeitslosen waren es 54%. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) Nürnberg hatten im Jahr 2016 36% der Unternehmen Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. Knapp ein Fünftel dieser Unternehmen (18%) gab unzureichende Qualifikation der Bewerber als Grund der Probleme an, jeweils 12% verwiesen auf zu hohe Gehaltsforderungen oder fehlende Bereitschaft, die Arbeitsbedingungen zu erfüllen, und 24% hatten aus ihrer Sicht zu wenige Bewerber.

Schleppende Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit 6

Langzeitarbeitslose in 1.000 (linke Skala), Anteil an Arbeitslosen insgesamt, in % (rechte Skala)



Quelle: BA

Daneben bestehen regional erhebliche Ungleichgewichte. Während in Bayern mit einer Arbeitslosenquote von zuletzt (Juli 2017) 3% praktisch Vollbeschäftigung herrscht, liegen die Quoten in Mecklenburg-Vorpommern mit 7,9% und Sachsen-Anhalt (8,3%) sowie in den Stadtstaaten Berlin (8,8%) und Bremen (10,3%) deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 5,6%.

Gerade die Langzeitarbeitslosigkeit zeigt eine anhaltende Persistenz. So hat die Zahl der länger als ein Jahr Arbeitslosen in den vergangenen vier Jahren mit 7,2% weniger stark abgenommen als die Arbeitslosigkeit insgesamt (-8,8%). Allerdings war dies zuletzt 2016 umgekehrt. Dementsprechend nahm der Anteil



Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen tendenziell zu (2016: 39,9%, 2013: 36,3%, 2010: 35,3%). Problematisch erscheint auch, dass es seit Jahren im Durchschnitt pro Monat nur 1,5 bis 1,6% der Langzeitarbeitslosen gelingt, eine sozialversicherungspflichtige Stelle am ersten Arbeitsmarkt zu finden.

Zu dieser ungünstigen Ausgangssituation kommt gegenwärtig die stärkere Konkurrenz durch den Rückgang der „Stillen Reserve“ und die Zuwanderung hinzu. Die „Stille Reserve“ umfasst Personen, die eine Arbeit aufnehmen könnten, die aber die Arbeitssuche zwischenzeitlich aufgegeben hatten. Durch die gegenwärtig zahlreichen offenen Stellen fühlen sie sich nun wieder zur Arbeitssuche ermutigt.

All dies deutet darauf hin, dass Langzeitarbeitslosigkeit nur mit einem Maßnahmenmix entgegengewirkt werden kann. Dabei spielt eine stark individualisierte Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen, etwa durch Qualifizierungsmaßnahmen, in vielen Fällen wohl eine wichtige Rolle. Dazu ist jedoch auch eine Verbesserung der Betreuungsrelationen auf etwa 1:100 (gegenwärtig rund 1:250) notwendig.

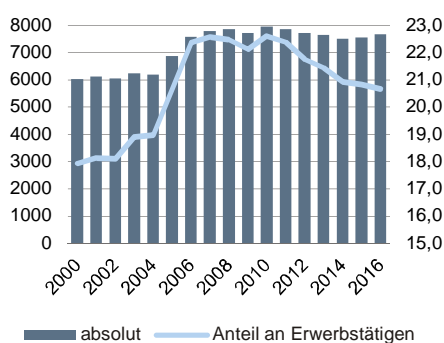
Auch die bislang auf sechs Monate befristete Ausnahme vom Mindestlohn gehört auf den Prüfstand. Die Erfahrungen mit „Hartz IV“ zeigen, dass es trotz aller Fördermaßnahmen eine Gruppe von Arbeitslosen gibt, deren vielfältige Vermittlungshemmnisse einen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt verhindern. Ein sozialer Arbeitsmarkt wäre eine Option, ihnen dennoch eine Beschäftigungsperspektive zu bieten. Eine generelle Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes sollte hingegen Ultima Ratio bleiben, auch wenn die registrierte Arbeitslosigkeit dadurch weiter sinken würde.

Entwicklung des Niedriglohnsektors

Atypische Beschäftigung

7

Absolut, in 1.000 (linke Skala),
in % der Beschäftigten* (rechte Skala)



* Ohne Personen in Ausbildung, Bildung oder einem Freiwilligendienst

Quelle: Statistisches Bundesamt

Für die Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser wird dem Niedriglohnsektor einige Bedeutung zugeordnet. Zu diesem Beschäftigungsbereich zählen alle Arbeitnehmer, deren Stundenlohn geringer ist als zwei Drittel des mittleren Lohns.³ Der Niedriglohnbereich gilt als „Sprungbrett“ für wettbewerbsschwache Arbeitslose zur Integration in den Arbeitsmarkt. Der Erfolg hängt letztlich aber davon ab, ob während dieser Beschäftigung spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten erworben werden, die eine arbeitsmarktbezogene Aufwärtsmobilität ermöglichen. Insgesamt hat der Niedriglohnsektor das Arbeitsplatzangebot in Deutschland erheblich vergrößert.

Der Niedriglohnsektor wird vor allem seitens der Gewerkschaften kritisiert, da nach ihrer Ansicht für viele Beschäftigte atypische oder prekäre Beschäftigungsformen „immer noch der Normalfall“ seien.⁴ Tatsächlich war die sogenannte atypische Beschäftigung zuletzt mit 7,655 Mio. nur unwesentlich höher als zu Beginn der Legislaturperiode (2016 gg. 2013: +0,2%). Gegenüber dem Höchststand 2009 ist der Wert aber um 45.000 bzw. 2,4% leicht gesunken. Weit überdurchschnittlich um rd. 16% hat dabei die Zahl der geringfügig Beschäftigten (Minijobs) abgenommen. Dabei resultiert der Beschäftigungszuwachs primär aus einem Plus sogenannter Normalarbeitsverhältnisse (2016 gg. 2008 +2,66 Mio. bzw. 11,6%). Allerdings entfällt fast die Hälfte (45,7% bzw. 1,215 Mio.) dieses Zuwachses auf Teilzeitbeschäftigte (mit über 20 Wochenstunden).

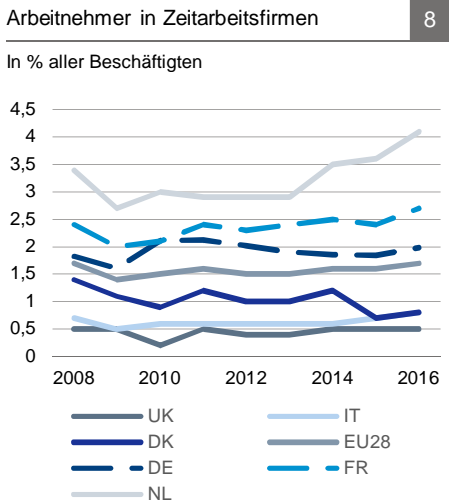
In diesem Sinne ist die Entwicklung des Niedriglohnsektors differenziert zu betrachten. Er ist für Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen ein möglicher Weg in die Beschäftigung. In der jüngeren Vergangenheit hat dieser Verdienbereich bspw. viele Zuwanderer aufgenommen. Zudem fanden auch viele

³ Dabei handelt es sich nicht um eine allgemeine wissenschaftliche Definition, sondern eher um eine Konvention internationaler Organisationen wie der ILO oder der OECD.

⁴ Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2017). Prekäre Beschäftigung: Das ist zu tun. DGB diskurs. Im Internet unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++eff03c7a-51b0-11e7-b826-525400e5a74a>



Deutsche Arbeitsmarktpolitik



Frauen eine Erwerbsmöglichkeit in einer Teilzeitbeschäftigung. Entscheidend für die Erwerbsbiographien der Beschäftigten ist, ob sie den Übergang in eine anspruchsvollere und besser entlohnte Tätigkeit schaffen, wenn dies von ihnen angestrebt wird. Dieser Weg darf nicht durch eine weiter zunehmende Regulierung erschwert werden. Schließlich kann eine Beschäftigung, wenn auch im Niedriglohnbereich, arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten signalisieren und im Vergleich zu anhaltender Erwerbslosigkeit eine höhere Arbeitsmotivation erzeugen.⁵

Integration der Flüchtlinge

Die Integration der Flüchtlinge dürfte die Arbeitsmarktpolitik in besonderem Maße herausfordern. In den letzten zweieinhalb Jahren hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 1,265 Mio. Asylersanträge entgegengenommen, indes mit deutlich sinkender Tendenz (H1 2017: 91.200; H1 2016: 362.000). In dieser Zeit wurde in 703.000 Fällen eine Anerkennung als Flüchtling ausgesprochen oder subsidiärer Schutz gewährt. Allerdings ist die Anerkennungsquote deutlich gefallen – von 48,5% 2015 auf 20,1% in H1 2017 (subsidiärer Schutz aber 0,6% 2015, 22,1% 2016 und 17,1% H1 2017). Ende August (Juli) 2017 standen noch knapp 100.000 Verfahren zur Entscheidung an. 2016 waren gut zwei Drittel der Antragsteller im Alter von 16 bis 60 Jahren und davon gut 70% männlich. Grob gerechnet resultiert daraus kurzfristig ein Anstieg des Arbeitskräfteangebots in der Größenordnung von rd. 0,5 Mio. Freilich durchlaufen viele Berechtigte zunächst einmal Sprach- und Integrationskurse. Im Juni 2017 zählte die Statistik 213.000 Beschäftigte aus den Kriegs- und Krisenländern, doppelt so viele als zwei Jahre zuvor.

Soweit bekannt, stehen einer raschen Arbeitsmarktintegration in vielen Fällen neben mangelnden Deutschkenntnissen auch Defizite insbesondere bei der beruflichen Qualifikation entgegen. Einer 2016 durchgeführten Umfrage unter früher eingereisten Flüchtlingen zufolge haben zwar 20% der über 18-Jährigen ein (Fach-) Hochschulstudium oder eine berufliche Ausbildung abgeschlossen, 72% verfügen aber über gar keine Ausbildung. Daraus ergibt sich ein erheblicher Qualifizierungsbedarf. In den weiteren Ergebnissen der Studie zeigen sich Anhaltspunkte einer Bereitschaft dazu. Demnach wollen 42% der Befragten sicher und 25% vielleicht eine berufliche Ausbildung oder ein Hochschulstudium in Deutschland aufnehmen.

Dieses Interesse gilt es zu nutzen, da die Integration in den Arbeitsmarkt auch ein entscheidender Schritt zur gesellschaftlichen Teilhabe ist. In diesem Sinne verweist auch der Sachverständigenrat darauf, die Beschäftigungsaufnahme nicht zu erschweren.⁶ Dabei sollte der Schwerpunkt bei allgemeinen Zugangserleichterungen und Förderprogrammen liegen. Auf gesonderte Ausnahmeregelungen soll verzichtet werden. Trotz der zum Teil noch erheblichen Unsicherheiten über den aktuellen Stand der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten zeigen sich einige Erfahrungen aus vergangenen Zuwanderungsperioden bestätigt. Dazu hat das IAB gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Sozioökonomischen Panel eine Umfrage durchgeführt. Demnach sind von den Anfang 2016 zugewanderten Flüchtlingen gegenwärtig 6% der Personen im erwerbsfähigen Alter auch erwerbstätig. Von den 2013 Zugezogenen ist bereits ein Anteil von 31% (2015: 10%, 2014: 22%) erwerbstätig. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass hier auch Praktika und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit erfasst wurden. Zudem befanden sich

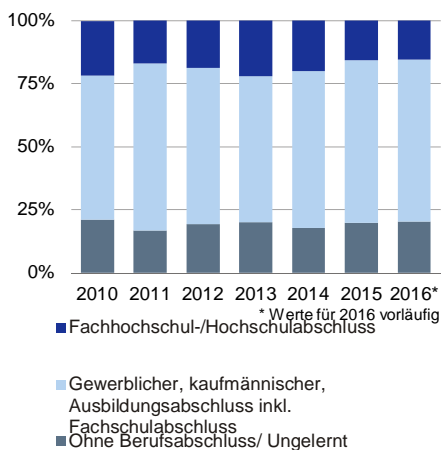


⁵ Beste, Jonas, Kerstin Bruckmeier, Isabell Klingert, Peter Kupka, Torsten Lietzmann, Andreas Moczall, Christopher Osiander, Philipp vom Berge und Joachim Wolff (2017). IAB Stellungnahme: Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit, S. 17.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). Jahresgutachten 16-17, S. 358ff.

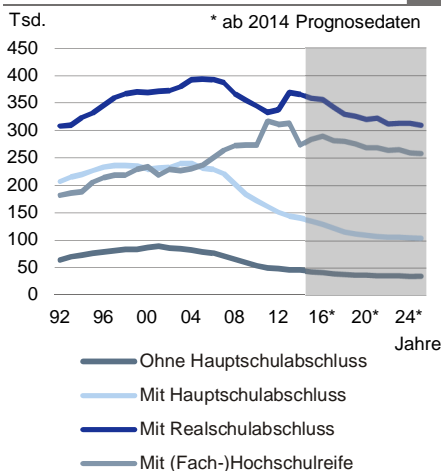


Offene Stellen nach Qualifikationsniveau 10



Quellen: IAB, Deutsche Bank Research

Entwicklung Schulabgänger und -absolventen in Deutschland 12



Quellen: Kultusministerkonferenz, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Berufsbildung

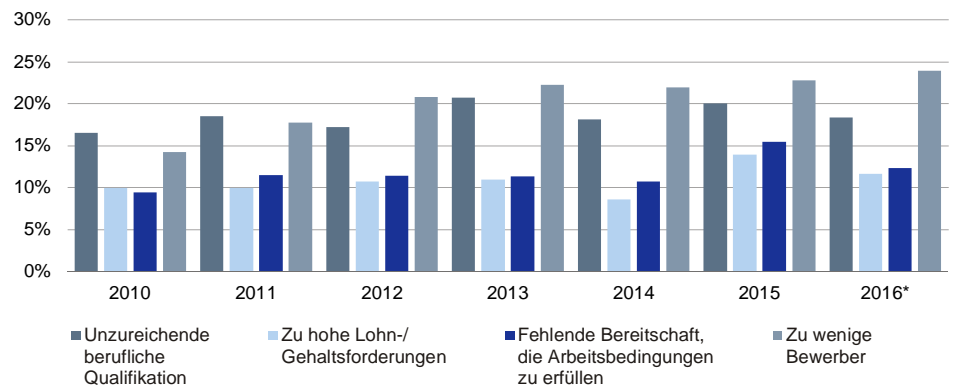
bspw. rund 50% der 2015 Zugezogenen noch in Asylverfahren. Zusammen mit der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) bestätigt sich, dass von den 2015 aus dem nichteuropäischen Ausland zugewanderten Geflüchteten Mitte 2016 rund 10% erwerbstätig waren. Werden die Erfahrungen zur Arbeitsmarktintegration früherer Zuwanderungsphasen zugrunde gelegt, liegt der Erwerbstätigenanteil nach 5 Jahren bei rund 50% und nach 15 Jahren bei etwa 70%. Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch in der großen Zahl der jüngst Zugewanderten. Daher ist die Übertragung der bisherigen Integrationsverläufe nicht ohne Weiteres zu verallgemeinern. Eines ist jedoch sicher, ein langer Atem der gegenseitigen Integrationsanstrengungen, seitens der Zuwanderer wie auch der Arbeitsmarktpolitik, ist unverzichtbar.

Anhaltende Ungleichgewichte am Stellenmarkt

Die günstige konjunkturelle Lage und die guten Erwartungen für die deutsche Volkswirtschaft zeigen sich gegenwärtig an einem Höchststand der Erwerbstätigenzahl. Dabei verdeutlicht sich aber auch zunehmend ein anhaltendes Ungleichgewicht – „Mismatch“ – zwischen den offerierten Stellen und den Qualifikationsprofilen der Arbeitssuchenden. Das gilt insbesondere für Personen mit geringer beruflicher Qualifikation. Auf dem Anforderungsniveau „Helfer“ standen nach den jüngsten Angaben der BA (August 2017) etwa 1,16 Mio. Arbeitslose nur rund 144.000 gemeldeten offenen Stellen gegenüber. Etwas günstiger stellte sich das Verhältnis im Bereich „Fachkräfte“ dar. Hier waren im August

Gründe für Schwierigkeiten bei Neueinstellungen 11

Anteil an allen Neueinstellungen



Quellen: IAB, Deutsche Bank Research

* Werte 2016 vorläufig

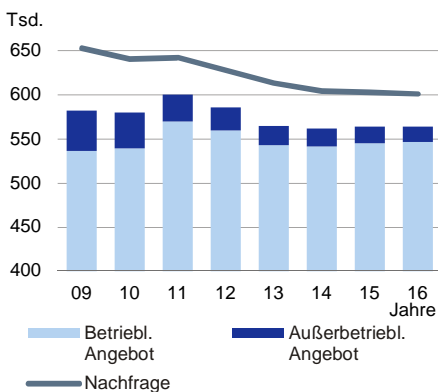
2017 gegenüber den 956.000 arbeitslosen Fachkräften rund 500.000 offene Stellen gemeldet. Die Mehrzahl dieser Arbeitslosen war zuvor im Dienstleistungssektor beschäftigt. Demgegenüber waren beispielsweise in den Mechatronik-, Energie- und Elektroberufen rund 15.000 offene Stellen mehr gemeldet als Arbeitslose mit dieser Qualifikation.

Diese Passungsprobleme zeigen sich auch schon im Bereich der Auswahl der Berufsausbildung. So lag der Anteil der nicht besetzten Ausbildungsstellen im Jahr 2016 bei 8% (2014: 7,6%, 2015: 7,6%). Demgegenüber hatten rund 13% (2015: 13,4%, 2014: 13,5%) aller Bewerber 2016 noch keine Ausbildungsstelle gefunden. In absoluten Zahlen ausgedrückt standen im vergangenen Jahr 43.500 offenen Ausbildungsplätzen ca. 80.600 weiterhin suchende Jugendliche gegenüber. Gleichzeitig ist die Zahl der Ausbildungsbetriebe weiter gesunken. Die Quote ging von 24,1% im Jahr 2007 auf 20% 2015 zurück.

Nach den Angaben des IAB erhöhte sich der Anteil der Stellen, die nur schwierig zu besetzen waren, von 29% im Jahr 2010 auf 36% im Jahr 2016. Die Hauptgründe waren entweder eine zu geringe Qualifikation der Bewerber oder



Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage, 2009 bis 2016 13



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung

generell mangelnde Bewerbungen. Insgesamt waren im Jahr 2016 durchschnittlich 82 Tage nötig, um eine Stelle zu besetzen. Nach den aktuellen Angaben der BA ist die durchschnittliche Vakanzzeit in diesem Jahr noch weiter auf rund 100 Tage angestiegen.

Neben den Qualifikationsprofilen gegenwärtig Arbeitsloser erschwert auch die Tendenz zu höheren Schulabschlüssen die Neubesetzung von Fachberufsstellen. Seit dem Jahr 2011 übersteigt die Zahl der Studienanfänger die Zahl der Neuzugänge zur dualen Berufsausbildung.⁷ Durch die Verringerung der Auszubildendenzahl stehen in der Folge weniger junge Fachkräfte für die berufsfachlichen Stellenbesetzungen zur Verfügung. Dabei muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze in den vergangenen Jahren unter der Zahl der nachgefragten Lehrstellen lag.

Die aktuelle Engpassanalyse der BA erläutert den Fachkräftemangel aus regionaler und branchenspezifischer Perspektive im Detail.⁸ Anhand der Kennzahlen „abgeschlossene Vakanzzeit“, „Arbeitslosen-Stellen-Relation“ sowie einer „berufsspezifischen Arbeitslosenquote“ wird der Personalmangel auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten erfasst. Dabei zeigt sich insbesondere in vielen technischen Berufen und im Gesundheitsbereich ein Fachkräftedefizit.

Die Facharbeitskräfte bilden das „Rückgrat“ der deutschen Beschäftigungsstruktur und das duale Berufsausbildungssystem sorgt entscheidend für die gute Qualifikation des beruflichen Nachwuchses. Daher muss es für die Arbeitsmarktpolitik eine hohe Priorität haben, der sich abzeichnenden Schwächung des Systems entgegenzuwirken. Dazu sind jedoch nicht noch mehr regulatorische Eingriffe in ein ohnehin schon relativ segmentiertes System (nach gefordertem Vorbildungsniveau für einzelne Berufe) nötig. Vielmehr ist eine Flexibilisierung des Ineinandergreifens von Hochschul- und Berufsbildung erforderlich, sodass eine wechselseitige Durchlässigkeit ermöglicht wird. Dem steht gegenwärtig allerdings die unterschiedliche institutionelle Organisation entgegen.

Unter den Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel kommt insbesondere in der mittel- und langfristigen Perspektive auch der Zuwanderung eine wichtige Rolle zu. Schon heute wären in wichtigen Berufsfeldern etwa im Gesundheitswesen personelle Engpässe ohne Arbeitskräfte von außen wesentlich gravierender. So sind mehr als 10% der in Deutschland tätigen Pflegekräfte zugewandert (Stand Mitte 2015), wobei der Anteil gerade in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Die jüngste Anhebung des branchenspezifischen Pflegemindeststundenlohns auf EUR 10,55 (West inkl. Berlin) bzw. EUR 10,05 (Ost) ab 2018 dürfte diese Entwicklung weiter stützen. Unter den rd. 380.000 in Deutschland berufstätigen Ärztinnen und Ärzten besitzen sogar gut 11% eine ausländische Staatsbürgerschaft (Stand Ende 2016). Dies verweist auf die Notwendigkeit einer rationalen Regelung der (Fachkräfte-)Zuwanderung und andere in unserer schon eingangs erwähnten Studie (s. Fußnote 2) erörterten Maßnahmen zur Sicherung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland.

Jamaika-Pläne: Mehr Flexibilität, aber keine durchgreifende Deregulierung am Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktpolitik dürfte prinzipiell zu den schwierigen Feldern der Verhandlungen zur Bildung einer Jamaika-Koalition von CDU/CSU, FDP und Grünen gehören. Das resultiert vor allem daraus, dass diese drei Parteien bedingt durch ihre politische Ausrichtung ein durchaus unterschiedliches Verständnis der Aufgaben des Staates in diesem Bereich haben. Während die Grünen in

⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016). Bildung in Deutschland 2016, S.121. Bertelsmann Verlag.

⁸ Bundesagentur für Arbeit (2017). Fachkräfteengpassanalyse.



verschiedenen Bereichen der Arbeitsmarktregulierung und der Arbeitsmarktpolitik eher auf den Staat setzen, weist die CDU/CSU grundsätzlich den Tarifparteien vermehrt Gestaltungsrechte und entsprechend mehr Verantwortung zu. Zu diesem Zweck will die Union „die Tarifautonomie, die Tarifpartnerschaft und die Tarifbindung ... stärken und ermutigen“. Hingegen betont die FDP stärker auch das Prinzip der Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Liberalen verweisen dabei etwa auf die zunehmende Bedeutung von projektorientiertem Arbeiten.

Geben und nehmen: Unterschiedliche Grundauffassungen erfordern ...

Trotz dieser unterschiedlichen Grundauffassungen werden Koalitionsverhandlungen wohl kaum an der Arbeitsmarktpolitik scheitern. Dagegen spricht allein schon die Tatsache, dass es in diesem Bereich, ungeachtet der Bedeutung eines funktionsfähigen, flexiblen Arbeitsmarktes für die Wirtschaftsdynamik in Deutschland, kein großes Streitthema gibt. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Arbeitsmarktpolitik letztlich für keine der Parteien ein Kernthema ist. Zudem gehören Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt, etwa die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, in der Wahrnehmung der Bevölkerung nicht zu den wesentlichen Problemen in Deutschland. Schließlich gibt es auch in der CDU/CSU und bei den Grünen Gruppierungen, die weniger auf staatlich-interventionistische, sondern mehr auf dezentrale, marktorientierte Lösungen bauen.

... einen dreiseitigen Kompromiss zwischen ...

Gleichwohl dürfte es für die potenziellen Partner schwierig und zeitaufwändig werden, in strittigen Fragen zu einer Einigung zu kommen. Das gilt beispielsweise für die verschiedenen Änderungsvorschläge bezüglich der Arbeitsschutzrechte. Tendenziell plädiert die FDP hier für Deregulierung und Flexibilisierung, während die CDU/CSU die Spielräume für flexiblere tarifvertragliche Arrangements erweitern will. Hingegen wollen die Grünen eher bestehende Regulierungen schützen bzw. teilweise auch erweitern. So treten die Grünen dafür ein, die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen – d.h. die Möglichkeit, (neue) Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund befristet zu können (derzeit u.a. bis zu einer Dauer von zwei Jahren gestattet) – abzuschaffen. Zudem wollen sie den bestehenden Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit um ein Rückkehrrecht auf den früheren Stundenumfang erweitern. Ebenso fordern sie ein Recht auf Homeoffice als Ergänzung zum festen Arbeitsplatz. Beide Forderungen haben die Grünen zwar unter die einschränkende Bedingung gestellt, dass „dem keine wichtigen betrieblichen Belange entgegenstehen“, gleichwohl dürfte insbesondere das Rückkehrrecht auf Vollzeit kaum in einen Koalitionsvertrag mit Beteiligung von FDP und CDU/CSU aufgenommen werden. Gleiches gilt für die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung, obwohl dafür auch in der Union Sympathien bestehen. Weitgehend einig sind sich CDU/CSU und FDP beim Plädoyer für weniger Bürokratie beim Mindestlohn, d.h. für eine Lockerung der Dokumentationspflichten, die v.a. bei kleinen und mittleren Unternehmen zu einem hohen, kostspieligen Verwaltungsaufwand führen.

... weiterer Regulierung ...

Die von den Grünen angestrebte weitere Regulierung der Leiharbeit, insbesondere die geforderte „mindestens gleiche Entlohnung wie Stammbeschäftigte vom ersten Tag an – plus Flexibilitätsprämie“ hat wohl ebenso wenig Realisierungschancen, wie die seitens der FDP geforderte Deregulierung bzw. Entbürokratisierung in diesem Bereich, d.h. die Aufhebung der (von der großen Koalition beschlossenen) gesetzlichen Vorschriften zur Überlassungsdauer (maximal 18 Monate, mit Zustimmung der Tarifpartner bis zu 4 Jahre) und Entlohnung (gleicher Lohn grundsätzlich nach spätestens 9 Monaten).



Eine weitere strittige Frage betrifft die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Hier fordern einerseits die Grünen neue Rechte für Arbeitnehmer, die Kinder betreuen, Angehörige pflegen oder sich weiterbilden wollen. Sie sollen ihre Arbeitszeit um bis zu zehn Wochenstunden reduzieren und wieder erhöhen können. Nur dringende betriebliche Gründe sollen die Anpassung der Stundenzahl verhindern können. Dieser Vorschlag dürfte insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen überfordern und dementsprechend vor allem bei der FDP auf Widerstand stoßen. Andererseits macht sich die FDP und ähnlich die CDU/CSU für eine Flexibilisierung der täglichen Arbeitszeit stark. So will die FDP in Einklang mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie nur die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden festschreiben. Hingegen sollen die bisherigen Grenzen der täglichen Höchstarbeitszeit von 8 bzw. 10 Stunden sowie in nicht sicherheitsrelevanten Bereichen die elfstündige Ruhezeit aufgehoben werden. Die CDU will den Tarifpartnern zusätzliche Spielräume für die entsprechenden Regelungen im Rahmen von Tarifverträgen einräumen. Eine solche Einbeziehung der Tarifpartner könnte hier ein Kompromiss sein. Die Grünen schlagen hier lediglich vor, den Arbeitsschutz an die digitale Arbeitswelt anpassen zu wollen.

... mehr Flexibilisierung und ...

Konsensfähig dürfte hingegen der von der FDP vorgetragene Wunsch nach verstärkter Flexibilisierung des Übergangs von der Erwerbstätigkeit in die Rente sein, auch wenn eine Neuerung hier dem weitreichenden FDP-Konzept einer völligen Freigabe des Rentenalters zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr (verbunden mit Zu- und Abschlägen bei der Rente) wohl nicht gänzlich folgen dürfte.

Verbesserungen sind auch bei der Grundsicherung und der Betreuung von Langzeitarbeitslosen zu erwarten. Alle beteiligten Parteien streben hier eine – mehr oder minder weitreichende – Reform der Grundsicherung an (Arbeitslosengeld II und ergänzende Hilfen) mit dem Ziel, die Arbeitsanreize zu stärken. Dabei geht es vor allem auch um den Abbau von hohen Belastungen durch das Abschmelzen von Transfers bzw. steuer- und sozialrechtlicher Vorteile (d.h. hohe Belastungs- bzw. Transferentzugsraten von bis 100% und mehr) etwa bei Übergang von Mini- zu Midi-Jobs oder bei Leistungsbeziehern mit Kindern (Kinderzuschlag). Weniger wahrscheinlich ist, dass die CDU/CSU der von den Grünen geforderten Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV (etwa bei Verletzung von Meldepflichten und v.a. unbegründeter Ablehnung einer Arbeitsaufnahme) zustimmen wird. Dessen ungeachtet erscheinen eine Entbürokratisierung des Grundsicherungssystems und eine stärkere Fokussierung der zuständigen Arbeitsagenturen auf die Beschäftigungsförderung, wie v.a. von den Grünen und der FDP angestrebt, sinnvoll.

Die FDP will die durch eine Reform der Grundsicherung frei werdenden Mittel auch zur Finanzierung von Lohnsubventionen für Langzeitarbeitslose nutzen, wobei „Fehler früherer Modelle von Lohnkostenzuschüssen ... vermieden werden sollen.“ Hingegen fordern die Grünen und als Ultima Ratio auch die CDU/CSU zusätzliche öffentliche Beschäftigungsprogramme zur Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Offenkundig nicht sachgerecht und mit den Aufgaben einer staatlichen Zwangsveranstaltung unvereinbar ist der von den Grünen geforderte Ausbau der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung, „die alle Menschen unterstützt – und zwar schon, bevor sie arbeitslos werden“. Qualifizierung und Weiterbildung sind zweifellos Schlüsselthemen bei der Zukunftssicherung des Wirtschaftsstandortes. Hier sind aber primär die privaten Akteure, d.h. Beschäftigte und Unternehmen, gefordert. Der Staat sollte sich im Wesentlichen darauf beschränken, dafür förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Der insbesondere von der FDP propagierte Ausbau von (geförderten) Arbeitszeitkonten ist hier ein geeigneter Ansatz.



... Bestandswahrung

Alles in allem dürfte eine Jamaika-Koalition für mehr Flexibilität, aber keine tiefgreifende Deregulierung am Arbeitsmarkt sorgen. Von der großen Koalition aufgebaute Hemmnisse für nachhaltig mehr Dynamik am Arbeitsmarkt, d.h. auch in konjunkturell schwierigeren Phasen, dürften damit weitgehend bestehen bleiben. Beispielhaft dafür sind Eingriffe in die Tarifautonomie, wie mit dem „Gesetz zur Tarifeinheit“, oder weitere Anreize zum früheren Austritt aus dem Erwerbsleben.

Allerdings besteht die Perspektive, dass die Politik den mit Blick auf die Digitalisierung bestehenden Flexibilitätserfordernissen, etwa bei der (täglichen) Arbeitszeit, stärker Rechnung trägt als bislang.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

Marc Schattenberg (+49 69 910-31875, marc.schattenberg@db.com)

Franziska Winkler

© Copyright 2017. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.