



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)

Kurzfassung

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

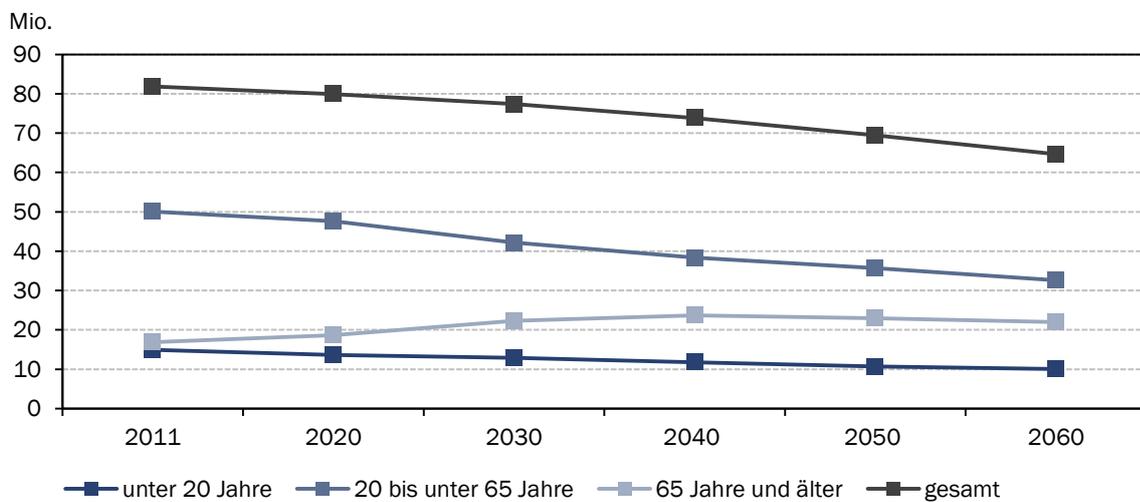
Tel: +49 (0)40 34 05 76 - 668 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776

boll@hwwi.org

Kurzfassung

Die Deutschen werden weniger. 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.

Bevölkerungsentwicklung Deutschlands insgesamt und nach Altersgruppen



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

Angesichts alternder Bevölkerungen und zugleich steigender Qualifikationsanforderungen in globalisierten Märkten 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: 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 Ar-

beitskräfteerhebung 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.

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).

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 Qualifikationsniveau 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.

1. Mütter

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.

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 Kinderbetreuungs- dienste		240,7	302,5
Summe		538,2	643,2

Quellen: Eurostat (2013); HWWI.

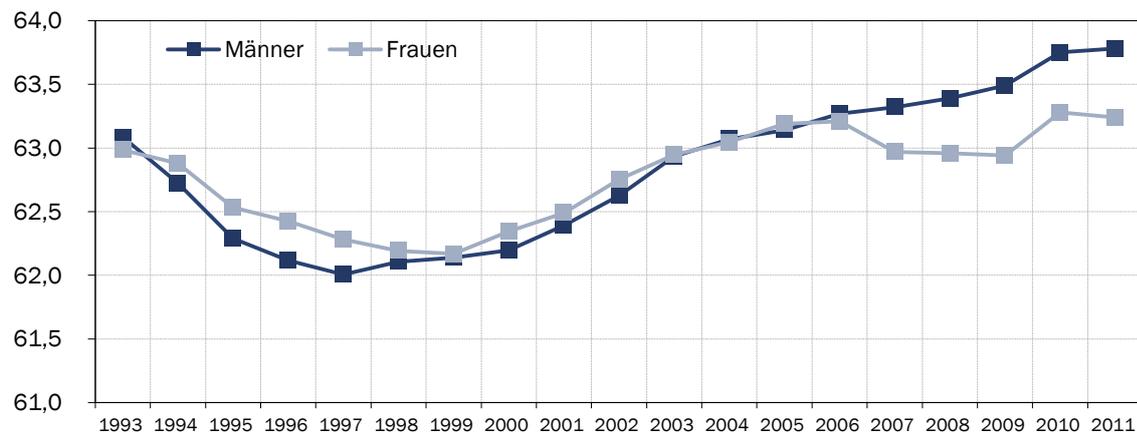
Maßnahmen

- Ausbau der Ganztagsbetreuung von Vorschulkindern
- Ausbau der Ganztagschulen

2. Ältere Menschen

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 altersgerechte 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.

Entwicklung des durchschnittlichen Zugangsalters für Altersrenten in Deutschland



Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2012); HWWI.

Maßnahmen

- kontinuierliche Weiterqualifizierung
- Förderung der Kultur des aktiven Alters
- Verlängerung des ALG II für Ältere zurücknehmen
- Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen für Rentner
- Ggf. Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung

3. Verheiratete Frauen

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.

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		Alleinstehend		
	%	%	%	%	%	%		
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.

Maßnahmen

- Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung in der Einkommensteuer

4. Personen mit Migrationshintergrund

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 Arbeitsmarkteteiligung 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.

Maßnahmen

- Anerkennung ausländischer Abschlüsse
- Nach- und Weiterqualifizierung

- Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen und Arbeitserfahrungen

5. Akademiker

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.

Maßnahmen

- Ausbau des Studienförderungssystems
- Danach Einführung nachgelagerte Studiengebühren

6. Junge Menschen

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 eigene Analysen zeigen, hat eine 30-jährige Frau (Mann) mit mindestens vorhandenem 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 allgemein-

bildenden 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.

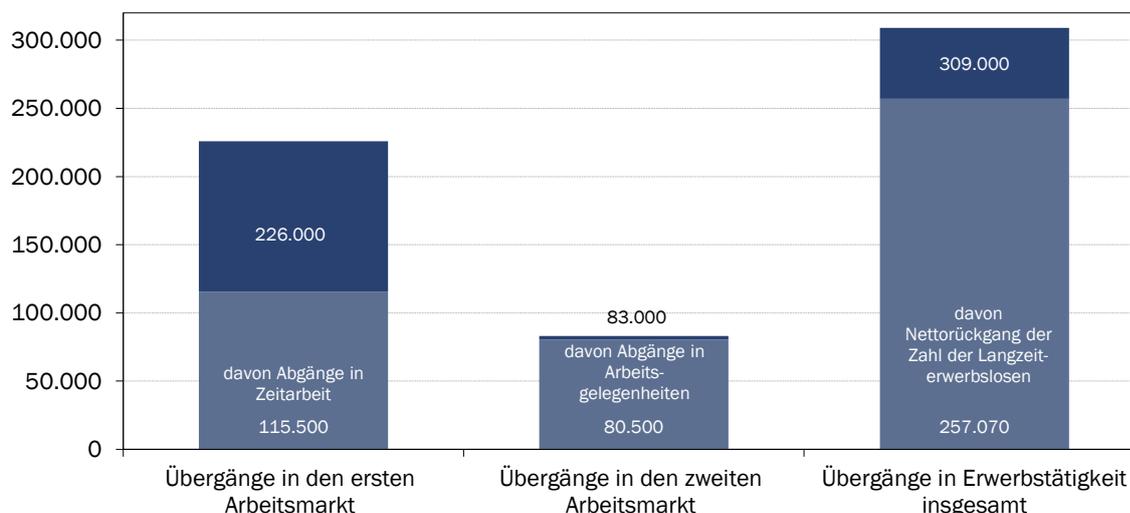
Maßnahmen

- 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
- Gezielte Förderung beruflicher Weiterbildung für Niedrigqualifizierte in den Unternehmen zur Sicherung der Beschäftigungsqualität

7. Langzeiterwerbslose

Ein weiterer Fokus liegt auf der Gruppe der **Langzeiterwerbslosen**, die länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung sind. Hier dürften vorwiegend strukturelle Erwerbshemmnisse verhindern, dass diese Personen von einer guten Konjunkturerwicklung 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 Zukunftsbereichen mit hoher Arbeits- und Fachkräftenachfrage (z. B. Pflegeberufe) für Langzeiterwerbslose.

Langzeiterwerbslose 2011: Rückgang und Übergänge in den Arbeitsmarkt



Hinweis: Angaben zu Übergängen in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt sowie in Zeitarbeit und Arbeitsmöglichkeiten 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.

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

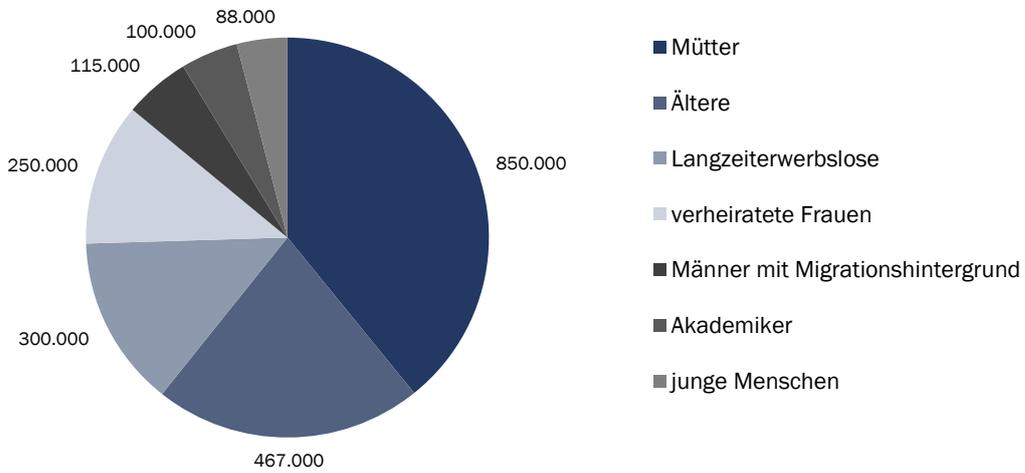
Fazit

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.

Aktivierbare Arbeitskräftepotenziale nach Personengruppen



Quellen: wie im Text genannt; Berechnungen HWWI.