



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

Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarkt- Themen 2025



IMPRESSUM

Herausgeber

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

Redaktion

Wolfgang Braun, IAB

Gestaltung

Petra Wagler, IAB

Bildnachweis

PantherMedia/kantver

Druck

Holger Kern GmbH, 66450 Bexbach

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

www.iab.de/zentrale_befunde_2025

Weiterführende Informationen

www.iab.de

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Silke Anger
Prof. Dr. Melanie Arntz
Dr. Elisabeth Artmann
Dr. Ann-Christin Bächmann
Wolfgang Braun
Dr. Kerstin Bruckmeier
Prof. Dr. Herbert Brücker
Dr. Matthias Collischon
Dr. Bernhard Christoph
Prof. Dr. Wolfgang Dauth
Dr. Martin Dietz
Prof. Bernd Fitzenberger, PhD
Dr. Jan Gellermann
Samia Gherbaoui
Nina Gläser
Prof. Dr. Nicole Gürtzgen
Anette Haas
Timon Hellwagner
Dr. Pascal Heß

Dr. Karolin Hiesinger
Dr. Christian Hohendanner
Dr. Katrin Hohmeyer
Prof. Dr. Elke Jahn
Dr. Markus Janser
Dr. Simon Janssen
Prof. Dr. Yuliya Kosyakova
Dr. Alexander Kubis
Sarah Kuhn
Dr. Julia Lang
Dr. Ute Leber
Dr. Florian Lehmer
Dr. Torsten Lietzmann
Dr. Britta Matthes
Dr. Andreas Mense
Dr. Christoph Müller
Dana Müller
Prof. Dr. Michael Oberfichtner
Dr. Martin Popp

Dr. Philipp Ramos Lobato
Angela Rauch
Dr. Nancy Reims
Dr. Duncan Roth
Dr. Holger Seibert
Dr. Ignat Stepanok
Prof. Dr. Gesine Stephan
Dr. Michael Stops
Dr. Simon Trenkle
Dr. Philipp vom Berge
Prof. Dr. Ulrich Walwei
Susanne Wanger
Prof. Dr. Enzo Weber
Dr. Claudia Wenzig
PD Dr. Joachim Wolff
Dr. Stefanie Wolter
Dr. Gerd Zika

INHALT

1	Standortbestimmung	2
1.1	Der Arbeitsmarkt im Überblick	2
1.2	Zentrale Herausforderungen	3
2	Aktuelle Herausforderungen im Detail	4
2.1	Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt	4
	Digitalisierung und Künstliche Intelligenz	4
	Ökologische Transformation	5
	Droht eine Deindustrialisierung Deutschlands?	6
2.2	Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung	7
	Demografischer Wandel und Beschäftigung	7
	Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt	8
	Sicherung der Berufsausbildung	8
	Hochschulbildung und Arbeitsmarkt	9
	Berufliche Weiterbildung	9
	Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit	10
	Arbeitsmarktbeteiligung von Älteren	10
	Inklusion	11
	Weitere Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen	11
	Exkurs: Gender-Pay-Gap	12
	Migration und Integration	12
	Berufliche Mobilität im Erwerbsverlauf	13
	Regionale Disparitäten, Wohnungsmärkte und Arbeitsmarkt	14
2.3	Soziale Sicherung	15
	Bürgergeld	15
	Kindergrundsicherung	16
	Sozialer Arbeitsmarkt	17
	Soziale Absicherung Selbständiger	17
	Zugangsvoraussetzungen und Bezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung	18
	Kurzarbeitergeld	18
2.4	Arbeitsrechtlicher Rahmen	19
	Befristungen	19
	Minijobs	19
	Mindestlohn	20
	Exkurs: Forschungsdatengesetz	21

1 STANDORTBESTIMMUNG

1.1 Der Arbeitsmarkt im Überblick

- Über Jahrzehnte hinweg krankte der deutsche Arbeitsmarkt an einer zu geringen Dynamik und einer steigenden Sockelarbeitslosigkeit. Ab 2005 wendete sich das Blatt: Die Arbeitslosigkeit sank von 4,9 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2019 und ging erstmals auch in Ostdeutschland zurück. Die Erwerbstätigkeit sowie das Arbeitsvolumen nahmen deutlich zu, und mit zeitlicher Verzögerung sank auch die Langzeitarbeitslosigkeit.
- Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 führte zu keinem anhaltenden Rückschlag am Arbeitsmarkt. Auch während der Covid-19-Pandemie blieb der Arbeitsmarkt relativ robust; gemessen am massiven Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und der Dauer der Krise war der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Corona-Krise auf 2,7 Millionen im Jahr 2020 moderat. Die umsichtigen Reaktionen von Politik, Betrieben und Sozialpartnern sowohl bei der Rezession der Jahre 2008/2009 wie auch während der Corona-Krise trugen dazu bei, dass die Folgen der beiden großen Krisen für den Arbeitsmarkt begrenzt blieben.
- Kurzarbeit in einem bisher nicht gekannten Umfang konnte in der Corona-Krise massive Einbrüche in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verhindern. Deutliche Rückgänge gab es dagegen bei der Zahl der Selbständigen und der Minijobs.
- Die aktuelle Gemengelage von konjunktureller Krise und Transformationsproblemen stellt Wirtschaft und Politik vor erhebliche Herausforderungen. Die hohen Energie- und Rohstoffpreise, die große wirtschaftspolitische Unsicherheit und die bei Redaktionsschluss drohende breite Erhöhung der Zölle durch die USA belasten massiv die wirtschaftliche Entwicklung. Hinzu kommen die internationale Konkurrenz durch Länder mit niedrigeren Kosten wie China sowie die strukturellen Transformationen, die die Unternehmen bewältigen müssen. Dies betrifft insbesondere das Verarbeitende Gewerbe.
- Während 2021 und 2022 die Arbeitslosigkeit auf 2,6 bzw. 2,4 Millionen zurückging, stieg sie danach wieder auf 2,6 Millionen in 2023 und 2,8 Millionen in 2024. Die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung ist aktuell auf sehr niedrigem Niveau.
- Besonders problematisch ist die ebenfalls ansteigende Langzeitarbeitslosigkeit. Im Januar 2025 gab es mehr als eine Million Langzeitarbeitslose. Die lang anhaltend positive Entwicklung am Arbeitsmarkt hatte zu einem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit von 1,8 Millionen im Jahr 2005 auf 700.000 im Jahr 2019 geführt.
- Die Erwerbstätigkeit und das Arbeitsvolumen waren seit Ende der Corona-Krise wieder kontinuierlich angestiegen und liegen inzwischen über dem Vor-Corona-Niveau, allerdings hat sich der Anstieg zuletzt immer mehr abgeschwächt. Beim Arbeitsvolumen ist aktuell sogar erstmalig seit der Corona-Krise ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren nimmt längerfristig stark zu, mit einem Anstieg der Teilzeiterwerbstätigkeit. Rückläufig ist jedoch seit längerer Zeit die Selbständigkeit.
- Auch wenn die Zahl der offenen Stellen seit Ende 2022 deutlich zurückgegangen ist: Die heute trotz der Wirtschaftskrise bestehenden Fachkräfteengpässe werden sich verschärfen, zumal das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der demografischen Entwicklung sinken wird.

1.2 Zentrale Herausforderungen

- Drei Megatrends sind zu beachten, die für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts von entscheidender Bedeutung sind: Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischer Wandel.
- Digitalisierung und Dekarbonisierung werden zu erheblichen Umbrüchen am Arbeitsmarkt führen. Die Zahl der verlorengehenden und der neu entstehenden Jobs kann sich dabei durchaus die Waage halten. Allerdings erfordern die neu entstehenden Jobs spezifische Qualifikationen, zudem geht der Trend zu höher qualifizierten Jobs weiter. Ohne eine noch stärkere Förderung der Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser ist der Transformationsprozess nicht erfolgreich zu bewältigen.
- Der demografische Wandel erfordert, dass zum Ausgleich für die zunehmend aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden geburtenstarken Jahrgänge verstärkt die noch nicht genutzten Potenziale bei Älteren, Frauen und Geflüchteten erschlossen werden.
- Weiterbildung und Gesundheitsschutz sind die Schlüssel, um Ältere im Arbeitsmarkt zu halten. Trotz des Anstiegs der Erwerbstätigkeit von Älteren ist die Abgangsrate von älteren Arbeitslosen in Beschäftigung weiterhin sehr niedrig.
- Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, wären neben einem weiteren Ausbau der Kinderbetreuungsangebote eine schrittweise Eingrenzung der Minijobs und eine Reform des Ehegattensplittings sinnvoll.
- Die Fachkräftegewinnung durch Zuwanderung wird wichtiger denn je. Die Zuwanderung ist der stärkste Hebel, um den Folgen des demografischen Wandels zu begegnen.
- Wichtig sind aber auch die Stabilisierung und Weiterentwicklung der beruflichen Ausbildung. Nach wie vor gibt es zu viele Jugendliche, die keinen Ausbildungsabschluss erwerben.
- Die Zahl der Ausbildungsverträge ist infolge der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen. Neben dem Rückgang des Ausbildungsplatzangebots kam es dabei auch zu einem noch stärkeren bewerberseitigen Rückgang. Nachdem sich der Ausbildungsmarkt von 2021 bis 2023 langsam von den Einbußen erholt hatte und wieder leichte Zuwächse zu verzeichnen waren, ist die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozent auf rund 486.700 Verträge gesunken.
- Seit 2023 steigt die Zahl der Arbeitslosen und seit 2024 auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen wieder an.
- Eine kluge Arbeitsmarktpolitik kann die Arbeitslosigkeit und die Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren, wie die Vergangenheit gezeigt hat. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, einer Verfestigung entgegenzuwirken. Arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen wie Weiterbildungen oder Eingliederungszuschüsse haben eine erhebliche Wirkung, wenn sie zielgerichtet eingesetzt werden, also für den richtigen Personenkreis und für passende, zukunftsfähige Jobs. Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten sind ebenfalls wirksam. Häufigere Treffen mit Vermittlungsfachkräften tragen dazu bei, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Am besten ist es natürlich, wenn Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen – die Prävention, insbesondere durch Investitionen in Bildung, sollte daher ein zentrales Ziel sein.
- Geringqualifizierte für Weiterbildung zu gewinnen ist oft schwierig. Auch seitens vieler Betriebe könnte noch mehr für Weiterbildung getan werden. Eine gute Weiterbildungsberatung und eine Erhöhung der Transparenz in diesem Bereich können helfen, das Weiterbildungsangebot zu verbessern.
- Eine Veränderung der Hinzuverdienstregelungen in der Grundversicherung kann dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allerdings sollten hier keine allzu großen quantitativen Effekte erwartet werden. Zudem ist es nicht einfach, neue Regelungen zu finden, die keine Personen schlechterstellen, das verfügbare Einkommen bei einer Ausweitung der Beschäftigung spürbar steigern, keine hohen Zusatzkosten entstehen lassen und die Zahl der SGB-II-Leistungsbeziehenden nicht deutlich erhöhen. Angegangen werden sollte das Thema dennoch.
- Der Rückgang der Selbständigkeit setzt sich seit längerer Zeit fort, die Zahl der Betriebsschließungen steigt in der aktuellen Krise. Die soziale Absicherung Soloselbständiger sollte ausgebaut werden. Es gilt, die bestehende Versicherungsmöglichkeit im Rahmen der Arbeitslosenversicherung attraktiver zu gestalten und die Zugangsvoraussetzungen zu lockern. Die Anreize für die Nutzung des Gründungszuschusses für Arbeitslose sollten erhöht werden.

2 AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN IM DETAIL

2.1 Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Digitalisierung und Künstliche Intelligenz

- Laut der Projektion „Qualifikation und Berufe in der Zukunft“ werden bis zum Jahr 2040 rund 4,0 Millionen Arbeitsplätze im Vergleich zu 2023 wegfallen und gleichzeitig 3,1 Millionen Arbeitsplätze neu entstehen.
- Der Wegfall von Arbeitsplätzen liegt allerdings nicht alleine an der Digitalisierung, sondern vor allem auch – mit 1,2 Millionen zu fast einem Drittel – an dem mit der demografischen Entwicklung verbundenen Rückgang der Arbeitskräfte.
- Alleine aufgrund des mit der Digitalisierung einhergehenden Strukturwandels entstehen bis 2040 2,5 Millionen Arbeitsplätze bei gleichzeitigem Wegfall von 2,1 Millionen Arbeitsplätzen. Der Nettoeffekt der Digitalisierung auf die Gesamtbeschäftigung dürfte somit positiv sein.
- Arbeitsuchende sind damit gefordert, sich der neuen Arbeitswelt anzupassen. Die Betriebe sind mit sich verschärfenden Fachkräftengpässen und steigenden Anforderungen an die betriebliche Qualifizierung konfrontiert.
- Bezogen auf die regelmäßig im IAB berechneten Substituierbarkeitspotenziale ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in einem Beruf, in dem mindestens 70 Prozent der Tätigkeiten durch Technologie potenziell ausführbar sind, in 2022 deutschlandweit auf durchschnittlich 38 Prozent gestiegen. 2019 waren es noch 34 Prozent.
- Der Anteil der durch Technologien substituierbaren Tätigkeiten ist unverändert in den Helfer- und Fachkraftberufen am höchsten, der stärkste Anstieg ist jedoch bei den Hochqualifizierten in den Expertenberufen festzustellen. Durch den Einsatz von KI-Technologien können vor allem Tätigkeiten von hochqualifizierten Beschäftigten automatisiert werden, während herkömmliche Software eher Tätigkeiten von Beschäftigten mit geringerer Qualifikation übernehmen kann.
- Die größten Potenziale zur Übernahme von Tätigkeiten finden sich in den Fertigungsberufen. Seit 2019 sind die Substituierbarkeitspotenziale am stärksten in den IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungsberufen gestiegen, deren Tätigkeiten bisher wenig substituierbar waren.
- Der Beitrag des Einsatzes innovativer Technologien zur Reduzierung von Fachkräftengpässen sollte nicht überschätzt werden: Es ist zum einen nicht zu erwarten, dass Potenziale der Automatisierung von Tätigkeiten durch innovative Technologien vollständig ausgeschöpft werden. Zum anderen sind in den meisten Berufen auch Tätigkeiten zu verrichten, die von Maschinen nicht übernommen, aber unterstützt werden können. Verstärkter Technologieeinsatz verändert eher diese Tätigkeiten – und es können auch neue Tätigkeiten entstehen.
- Tätigkeiten in Berufen mit höherem Frauenanteil können bisher tendenziell weniger durch innovative Technologien automatisiert werden als Tätigkeiten in Berufen mit höherem Männeranteil.
- Analysen von Stellenanzeigen bei der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass KI-Kompetenzen eher für hochqualifizierte Expertentätigkeiten nachgefragt werden. Insgesamt steigt die Nachfrage nach KI-Kompetenzen, wobei der positive Trend während der Corona-Pandemie sowie in 2023 unterbrochen war und sich erst im ersten Quartal 2024 wieder etwas erholte.
- KI-Kompetenzen werden dabei in vielfältigen Berufen nachgefragt, vor allem in der Informatik und im Maschinenbau bis hin zu beispielsweise juristischen Berufen. In keinem Berufsegment übersteigt jedoch der Anteil der Stellen, in denen KI-Kompetenzen nachgefragt werden, einen Wert von fünf Prozent. Die breite Nachfrage über verschiedene Berufe hinweg spiegelt einerseits die vielfältigen Potenziale von KI-Technologien wider. Andererseits deuten die relativ niedrigen KI-Stellenanteile darauf hin, dass KI-Technologien in Deutschland noch nicht in der Breite angekommen sind.
- Betriebe, die verstärkt digitale Technologien nutzen, investieren auch stärker in Weiterbildung als andere Betriebe. Solche Betriebe bilden ihre Beschäftigten im Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien weiter. Sie investieren zudem stärker in Fortbildungen zum Erwerb von überfachlichen Fähigkeiten wie Sprachkenntnissen und sie ermöglichen auch häufiger berufsbegleitende Höherqualifizierungen. Jedoch profitieren in diesem Rahmen vor allem höher Qualifizierte.

- Dagegen investieren Betriebe weniger in die Weiterbildung von Beschäftigten, die potenziell durch moderne Technologien ersetzt werden können. Somit weisen diese Ergebnisse auf die Bedeutung einer zielgerichteten Weiterbildungspolitik hin.
- Entgegen vieler Erwartungen hat sich die digitale Transformation in Deutschland während der Covid-19-Pandemie nicht beschleunigt. Zwar führten Betriebe verstärkt Technologien für die Arbeit im Homeoffice ein, allerdings gingen diese Investitionen zu Lasten von Investitionen in andere fortschrittliche digitale 4.0-Technologien. Betriebe reagierten damit auf die Pandemie mit einer Umschichtung von Investitionen, nicht aber mit einer Steigerung.
- Allerdings konnten Betriebe, die in Technologien zur Unterstützung von Homeoffice investierten, damit negative Beschäftigungseffekte der Pandemie abmildern. Sie mussten zudem weniger Kurzarbeit in Anspruch nehmen. Längerfristig kann sich der Aufschub von 4.0-Investitionen jedoch negativ auf die Produktivität auswirken. Und möglicherweise trägt er bereits zum aktuell schwachen Produktivitätswachstum in Deutschland bei.
- Stellenanzeigen der Bundesagentur für Arbeit zufolge hat sich das Angebot an Homeoffice von 2019 bis 2023 nahezu durchgehend erhöht; in den städtischen Regionen stärker als auf dem Land. Dabei hatte sich der positive Trend im Angebot an Homeoffice, der durch die Covid-19-Pandemie Fahrt aufnahm, über die Pandemie hinaus fortgesetzt. Homeoffice wird eher für Stellen mit höheren Anforderungsniveaus und deutlich seltener für Stellen in Helfer- und Fachkraftberufen angeboten.
- Zudem hat sich seit 2021 die Entfernung zwischen Arbeit und Wohnort insbesondere bei beruflichen Tätigkeiten vergrößert, die potenziell im Homeoffice verrichtet werden können. Dies deutet auf einen größeren regionalen Suchradius von Betrieben und Bewerbenden hin und damit ergibt sich Potenzial für eine höhere Matchingqualität.

Ökologische Transformation

- Die ökologische Transformation auf dem Arbeitsmarkt schreitet voran. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass Berufe über die Zeit hinweg umweltfreundlicher geworden sind. So ist der Anteil der umweltfreundlichen Tätigkeiten in Berufen zwischen 2012 und 2022 um 11 Prozent gestiegen, gleichzeitig sind die umweltschädlichen Tätigkeiten um 7 Prozent gesunken. Neben diesen Veränderungen von Tätigkeitsprofilen innerhalb von Berufen haben sich zum anderen die Beschäftigungsanteile von Berufen mit umweltfreundlichen Tätigkeiten erhöht und mit umweltschädlichen Tätigkeiten vermindert. Allerdings finden direkte Übergänge der Beschäftigten von Berufen mit vielen umweltschädlichen Tätigkeiten hin zu solchen mit vielen umweltfreundlichen Tätigkeiten bislang eher selten statt. Vielmehr sind häufig Übergänge von Berufen mit umweltschädlichen Tätigkeiten hin zu ökologisch neutralen Berufen zu beobachten. Insgesamt erfordert die Anpassung an veränderte oder neue berufliche Qualifikationen Anstrengungen von Beschäftigten und Betrieben. Geeignete Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen spielen daher eine entscheidende Rolle für den ökologischen Wandel des Arbeitsmarkts.
- Auch auf dem Ausbildungsmarkt zeigt sich ein deutlicher Trend zur ökologischen Transformation. Entgegen dem allgemeinen Rückgang bei Ausbildungsverträgen stieg die Zahl der neuen Ausbildungsverhältnisse in Berufen mit umweltfreundlichen Tätigkeiten zwischen 2013 und 2021 um 14 Prozent. Im Gegensatz dazu sank die Zahl der Ausbildungsverhältnisse in Berufen mit umweltschädlichen Tätigkeiten im gleichen Zeitraum um etwa 15 Prozent. Diese Entwicklung legt nahe, dass das „Greening“ von Ausbildungsberufen auch deren Attraktivität erhöhen kann.
- Die ökologische Transformation beeinflusst zunehmend auch Beschäftigungsstrukturen und Personalbedarf. Während Betriebe verstärkt nach Beschäftigten mit umwelt- und klimafreundlichen Kompetenzen („Green Skills“) suchen, stehen bisherige umweltschädliche Kompetenzen („Brown Skills“) unter wachsendem Anpassungsdruck. Die Anzahl von Betrieben mit einem hohen Anteil an Green Skills nimmt dabei zu, während Betriebe mit Brown Skills weniger werden. Gleichzeitig verstärken sich Fachkräfteengpässe branchenübergreifend. Betriebe mit Green Skills weisen im Durchschnitt eine höhere Tarifbindung, eine stärkere betriebliche Mitbestimmung und höhere Frauenanteile auf. Die betriebliche Anpassung an die ökologischen Anforderungen wird auch im Hinblick auf die Rekrutierung und das Halten von Personal zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor für die Zukunft.
- Die Energiewende stellt einen der größten wirtschaftlichen Umbrüche Deutschlands in den letzten 100 Jahren dar. Sie erfordert den Ersatz fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien sowie die Integration neuer Sekundärenergieträger wie Wasserstoff. Für den Umbau der Energieinfrastruktur sind erhebliche Investitionen erforderlich, insbesondere in die Gebäudesanierung und den Ausbau erneuerbarer Energien. So muss beispielsweise ein großer Teil des Gebäudebestands mit neuen Heizsystemen wie Wärmepumpen ausgestattet wer-

den, während gleichzeitig auch der Photovoltaik- und Solarthermieausbau beschleunigt wird. Die Umstellung wirkt sich auf den Arbeitsmarkt aus: Während einige Branchen von steigender Nachfrage profitieren, stehen andere vor Arbeitsplatzverlusten. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen insbesondere in technischen und baunahen Berufen, während energieintensive Industrien mit Herausforderungen konfrontiert sind.

- Zu den Gewinnerbranchen zählen das Baugewerbe, Ingenieurdienstleistungen und der IT-Sektor, da sie von zusätzlichen Bauinvestitionen und der fortschreitenden Digitalisierung profitieren. Der Ausbau erneuerbarer Energien sowie der Wasserstoffinfrastruktur wird voraussichtlich Tausende neue Arbeitsplätze schaffen, insbesondere in technischen Berufen. Auch der Bildungssektor wird eine steigende Nachfrage erleben, da Weiterbildungen für neue Technologien notwendig sind. Die Transportbranche, insbesondere der Schienenverkehr, dürfte ebenfalls wachsen, wenn mehr Güter und Personen von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Dagegen sind die Automobilindustrie und ihre Zulieferer negativ betroffen: Durch die Umstellung auf Elektromobilität sinkt der Bedarf an klassischen Fahrzeugkomponenten, wodurch Arbeitsplätze in der „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen“ sowie in der „Kfz-Instandhaltung“ verloren gehen.

- Neben der Automobilindustrie sind auch energieintensive Industrien wie die Glas-, Chemie- und Metallverarbeitung von der Energiewende betroffen. Steigende Energiekosten stellen kurzfristig eine Herausforderung dar, während langfristig Kostenvorteile durch Wasserstofftechnologien erwartet werden. Eine weitere betroffene Branche ist der Einzelhandel, da digitale Prozesse zunehmend den stationären Handel ersetzen.

- Studien zeigen, dass der Wandel nicht nur Fachkräfte erfordert, sondern auch hochspezialisierte Expertentätigkeiten zunehmen. Besonders gefragt sind Berufe in den Bereichen Mechatronik, Energie- und Elektrotechnik, Bauplanung und Umweltwissenschaften. Während Fachkrafttätigkeiten den Großteil neuer Arbeitsplätze ausmachen, steigt die Nachfrage nach hochqualifizierten Experten prozentual besonders stark. Dies könnte dazu führen, dass neue Jobs überdurchschnittlich gut entlohnt werden.

- Ein zentraler Faktor für das Gelingen der Energiewende ist aber auch die öffentliche Verwaltung, die den Transformationsprozess beschleunigen oder verzögern kann. Verzögerungen in Genehmigungsprozessen könnten das Erreichen der Klimaziele gefährden und den industriellen Kern Deutschlands schwächen. Um den Wandel erfolgreich zu gestalten, sind daher auch eine gezielte Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich erforderlich.

Droht eine Deindustrialisierung Deutschlands?

- Die Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes als Anteil vom Bruttoinlandsprodukt ist in Deutschland von 2012 bis 2021 um 6,8 Prozent gesunken, in den USA um 11,1 Prozent, im Vereinigten Königreich um 7,5 Prozent. Das ist eine globale Tendenz in vielen entwickelten Ländern, die durch strukturelle Änderungen, die Einführung von neuen Technologien und den Wettbewerb von Ländern mit niedrigeren Kosten wie China bedingt ist.

- In Deutschland sind die Warenexporte in US-Dollar berechnet von 2014 bis 2023 um 14 Prozent gestiegen und damit etwas stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Weltwirtschaft und -handel haben sich allerdings stärker entwickelt, der Anteil der deutschen Warenexporte an den Gesamtwarenexporten der Welt sank zwischen 2014 und 2023 von 7,9 auf 7,1 Prozent. Bei den Arbeitskosten je Stunde gab es im europäischen Vergleich über die zehn Jahre bis 2023 kaum Änderungen. Hieran gemessen ist die deutsche Wettbewerbsfähigkeit nicht gesunken.

- Dennoch ist die Lage des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland heutzutage schwierig – unter anderem aufgrund der hohen Energie- und Rohstoffpreise, der großen wirtschaftspolitischen Unsicherheit und der möglichen breiten Erhöhung der

Zölle der USA, die ja einer der wichtigsten Handelspartner Deutschlands und der EU sind. Dazu kommen auch die Schwierigkeiten bei der Fachkräftesicherung, die Industriepolitik in China und in den USA, sowie die strukturellen Transformationen, die die Unternehmen bewältigen müssen. Die schwierige Perspektive spiegelt sich darin, dass die grundsätzlich robuste Beschäftigungsentwicklung seit Mitte 2024 sogar schlechter ausfiel, als es die schwache Konjunktur allein erklären würde.

- Die aktuell kritische Entwicklung der Industrie resultiert aus einer Gemengelage von Konjunkturschwäche und Transformationsproblemen. Zu konstatieren ist dabei eine zu geringe Dynamik bei der wirtschaftlichen Erneuerung: Die Gründungen in der Industrie liegen auf dem Tiefpunkt, ebenso die Meldungen neuer Stellen, die Investitionen sinken seit Jahren. Die Beschäftigung in kleineren Industriebetrieben geht deutlich zurück, während sie in größeren Betrieben bis zuletzt noch gewachsen ist.

- Deutschland ist ein rohstoffarmes Land, die Rohstoff- und Energiepreise sind für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe relativ hoch. Deutschland sollte sich deswegen auf existierende Stärken konzentrieren, die auch intern beeinflusst werden

können. Solch eine Stärke ist das Humankapital. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Weiterbildung und auch ein besonderer Fokus auf MINT-Fächer an Schulen und Hochschulen sind wichtige Investitionen, die sich langfristig auszahlen.

- Zusätzliche Wachstumstreiber sind ein erleichterter Zugang zur Finanzierung für Neugründungen, Verfahrensvereinfachungen und Investitionen in Infrastruktur. Eine antizipierbare Wirtschaftspolitik würde die hohe politische Unsicherheit begrenzen und dadurch Investitionen fördern.
- Für die strukturelle Transformation der Wirtschaft sind technische Qualifikationen gefragt. Deshalb ist es arbeitsmarktpolitisch wichtig, vorhandene Stärken der Fachkräfte für aufstrebende Bereiche einzusetzen. Für eine gezielte Weiter-

entwicklung kommt es auf Pakete aus Beratung, Vermittlung, Qualifizierung und ggf. zeitweiser Entgeltsicherung an.

- Die deutsche Wirtschaft ist international stark vernetzt, Exporte und Importe spielen eine wichtige Rolle besonders für das Verarbeitende Gewerbe. Bestehenden Handelsabkommen und der Welthandelsorganisation droht große Unsicherheit vorwiegend durch die Pläne und schon jetzt erfolgten Entscheidungen der neuen US-Administration. Die deutsche Politik sollte durch klare Botschaften und langfristige Ziele diese Unsicherheit so weit wie möglich abbauen. Handelspolitik wird in Brüssel gesteuert, trotzdem kann Berlin für neue Handelsabkommen werben, die Absatzmärkte für europäische Unternehmen schaffen würden.

2.2 Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung

Demografischer Wandel und Beschäftigung

- Aufgrund der demografischen Trends wird die Zahl der erwerbsfähigen Menschen in Deutschland langfristig zurückgehen und die Bevölkerung spürbar altern. Der Grund dafür ist, dass die geburtenstärksten Jahrgänge peu à peu das Rentenalter erreichen und die nachfolgenden Jahrgänge wegen der Geburtenentwicklung seit den 1970er Jahren deutlich schwächer besetzt sind. Weil die Altersstruktur gegeben ist, können wir bereits heute angeben, dass von 2024 bis 2040 aus demografischen Gründen etwa sieben Millionen Arbeitskräfte mehr aus dem Erwerbsleben ausscheiden als eintreten. Diese Betrachtung berücksichtigt keine Wanderungen, das heißt, ohne Migration würde das Arbeitskräftepotenzial beträchtlich schrumpfen.
- Vor allem die Anhebung des Rentenalters und auch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen schwächt den negativen demografischen Effekt voraussichtlich auf rund fünf Millionen Personen ab. Auch bei dieser Zahl ist die Zuwanderung noch nicht berücksichtigt.
- Für ein gleichbleibendes Arbeitskräftepotenzial bräuchte es eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Menschen. Das ist einerseits sehr viel mehr, als Deutschland langfristig an Zuwanderung erlebt hat, andererseits ist sie durchaus für einen gewissen Zeitraum möglich, wie die jüngere Vergangenheit zeigt. Statistische Analysen belegen allerdings, dass hohe Netozuzüge schon deshalb kaum über einen langen Zeitraum realistisch sind, weil mit steigenden Zuzügen auch die Fortzüge zunehmen. Insofern ist es fraglich, ob sich die hohe Nettozuwanderung der jüngeren Vergangenheit fortsetzen kann. Es gilt deshalb, neben der Zuwanderung auch den Verbleib der Zugewanderten zu fördern.
- Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von rund 200.000 Menschen, welche über Jahrzehnte dem längerfristigen Durchschnitt entsprach, wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2035 sinken und in der Folgezeit bis 2040 in eine Stagnationsphase übergehen. In Kombination mit steigenden Erwerbsbeteiligungsquoten würde das Arbeitsangebot im Jahr 2040 dann um etwa zwei Millionen Personen niedriger liegen als heute. Der Erfolg einer guten Beschäftigungspolitik kann dann nicht nur an einer hohen Zahl an Erwerbstätigen gemessen werden, sondern auch an einer steigenden Erwerbstätigenquote.
- Bei den Fachkräften mit einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung sind Rekrutierungsschwierigkeiten vor allem in den Gesundheitsberufen zu erwarten. Hier wächst die Zahl der neuen Arbeitsstellen stärker an als das Angebot an Arbeitskräften. Es müssen deshalb mehr Ressourcen aufgewandt werden, um die entsprechenden Stellen zu besetzen. Bei Spezialisten- und Expertentätigkeiten, also Tätigkeiten, die in der Regel einen Techniker-, Meister-, Fachschul- oder Hochschulabschluss erfordern, wird sich für Betriebe vor allem die Rekrutierung bei Informations- und Kommunikationstechnologie-Berufen erschweren.

Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt

- Auf dem deutschen Arbeitsmarkt gilt nach wie vor: Die Beschäftigungsaussichten fallen je nach Bildungsabschluss sehr unterschiedlich aus. Vergleicht man die Qualifikationsanforderungen, die an Beschäftigte gestellt werden, mit den Qualifikationsprofilen der Arbeitslosen, zeigen sich erhebliche Diskrepanzen – der sogenannte qualifikatorische Mismatch.
- Gut die Hälfte der Arbeitslosen in Deutschland, die mindestens 25 Jahre alt sind, suchen mangels höherer Qualifikation lediglich nach Helfertätigkeiten. Dabei entspricht nur etwa jeder sechste Arbeitsplatz diesem Anforderungsniveau. Geringqualifizierte weisen daher gegenüber Höherqualifizierten besonders hohe Arbeitslosigkeitsrisiken auf.
- Betrachtet man die spezifischen Arbeitslosenquoten (Zahl der Arbeitslosen dividiert durch die Summe der Arbeitslosen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten, ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2024 auf dem Helferniveau eine Quote von 20,8 Prozent. Auf dem Fachkraftniveau waren es jedoch nur 4,1 Prozent. Die Beschäftigungsperspektiven von geringqualifizierten Arbeitslosen sind weder in Ost- noch in Westdeutschland gut, im Osten aber nochmals deutlich schlechter: So betrug die spezifische Helfer-Arbeitslosigkeit im Osten im Juni 2024 25,5 Prozent, im Westen hingegen 19,7 Prozent.
- Qualifizierung und Unterstützung von arbeitsmarktfernen Personengruppen bleiben in der Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung. Dabei sollten die vielfältigen Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Jobcenter, die auf Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen zugeschnitten sind und auf deren längerfristige Unterstützung bei der betrieblichen Eingliederung abzielen, intensiv genutzt werden.

Sicherung der Berufsausbildung

- Nachdem sich der Ausbildungsmarkt in den vergangenen Jahren von den Einbußen der Corona-Krise etwas erholt hatte, wurden 2024 wieder etwas weniger Ausbildungsverträge als im Vorjahr abgeschlossen. Die Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen ging dabei leicht zurück, während die Nachfrage junger Menschen nach einer dualen Ausbildung das zweite Jahr in Folge gestiegen ist. Insgesamt hat sich der Ausbildungsmarkt noch nicht von dem Einbruch während der Corona-Krise erholt.
- Die Schwierigkeiten, Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage zusammenzuführen, sind weiterhin hoch. So steht einer hohen Zahl an unbesetzten Ausbildungsplätzen eine wachsende Zahl an Jugendlichen gegenüber, die keinen Ausbildungsplatz finden. Dabei gibt es starke Unterschiede zwischen Regionen, Branchen und Berufen. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel legen nahe, dass 35 Prozent aller Ausbildungsstellen im Jahr 2023 unbesetzt blieben, somit dürfte die im Berufsbildungsbericht genannten 13 Prozent das Problem unterschätzen.
- Besonders Jugendliche ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss bleiben überdurchschnittlich häufig unversorgt und erreichen auch mittelfristig keinen Berufsabschluss. In den vergangenen Jahren angestiegen ist auch die Zahl der vorzeitigen Vertragslösungen.
- Um das Interesse an Ausbildung zu wecken, die Zahl der Ausbildungsabbrüche zu reduzieren und die Ausbildungschancen benachteiligter Jugendlicher zu verbessern, bieten sich Berufsorientierungspraktika an. Hierzu ist es wichtig, möglichst frühzeitig Kontakte zwischen Betrieben und Jugendlichen herzustellen. Für die geeignete Ansprache von Jugendlichen sollte die Vernetzung der handelnden Akteure in der Berufsorientierung und Berufsberatung und der Datenaustausch zwischen diesen weiter verbessert werden (Arbeitsagenturen, Jobcenter, Jugendämter, Schulen).
- Mit der Einstiegsqualifizierung (EQ) und der Assistierten Ausbildung flexibel (AsA flex) stehen zwei Instrumente zur Verfügung, mit denen Jugendliche gezielt an die Inhalte der Ausbildung herangeführt werden und eventuelle Passungsprobleme überwunden werden können. Allerdings werden beide Instrumente nur selten genutzt und AsA flex ist nur einem kleinen Teil der Betriebe bekannt. Diese Instrumente können das Mismatchproblem reduzieren.
- Außerbetriebliche Berufsausbildungen (BaE) können als Ultima Ratio Jugendlichen eine Ausbildungschance geben, die keinen Ausbildungsplatz in einem Betrieb finden. Sie kann eine Brücke in reguläre Ausbildung sein, wenn sie betriebsnah ausgestaltet ist. Die Nutzung von BaE war 2024 jedoch insgesamt rückläufig, trotz der Einführung der Ausbildungsgarantie. Selbst in den als unversorgt identifizierten Regionen kam es nur zu einem geringen Aufwuchs.

Hochschulbildung und Arbeitsmarkt

- Nachdem die Studienberechtigtenquote lange Zeit gestiegen war, liegt sie seit Anfang der 2010er Jahre bei um die 50 Prozent. Dennoch war die Gesamtzahl der Studienberechtigten in den letzten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung rückläufig.
- Der Anteil der Studienberechtigten, die ein Studium aufnehmen, liegt seit Anfang der 2000er Jahre zwischen 70 und 85 Prozent, wobei er zuletzt leicht zurückging. Die soziale Herkunft hat nach wie vor einen starken Einfluss auf die Studienaufnahme. Informationen z. B. zu Kosten, Finanzierung und Nutzen eines Studiums können helfen, soziale Herkunftseffekte zu reduzieren.
- Immer mehr Studienberechtigte nehmen ihr Studium an einer Fachhochschule oder einer privaten Hochschule auf. Zudem gewinnt das duale Studium an Bedeutung, wobei die praxisintegrierende Variante, bei der kein zusätzlicher beruflicher Ausbildungsabschluss erworben wird, inzwischen die dominierende Studienform ist. Unabhängig von der Studienform erleichtert die Verzahnung von akademischen und praktischen Inhalten im dualen Studium sowie die Anbindung an einen Praxisbetrieb den Arbeitsmarktübergang und dient der Fachkräftesicherung.
- Die Fächerwahl ist im Zeitverlauf relativ stabil; die größte Fachgruppe sind die MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik). Der Frauenanteil unter den Studierenden der MINT-Fächer ist mit durchschnittlich ca. einem Drittel nach wie vor gering.
- Rund ein Viertel der Studierenden bricht ihr Studium ab. Hierbei spielen auch Informationsdefizite über Studieninhalte und Eignung für den gewählten Studiengang eine Rolle. Eine verstärkte Berufs- bzw. Studienorientierung kann zum Abbau von Informationsdefiziten beitragen.
- Ein Studium zahlt sich nach wie vor aus: Die Arbeitslosenquote derjenigen mit Hochschulabschluss ist niedriger als die von Personen mit Berufsabschluss; zudem liegt das Einkommen mit Hochschulabschluss deutlich über dem mit Berufsabschluss. Es gibt weiterhin keine Anzeichen für eine „Überakademisierung“.

Berufliche Weiterbildung

- Gesellschaftliche Prozesse wie der technologische, ökologische und demografische Wandel verstärken die Notwendigkeit von lebenslangem Lernen. Der gezielte Ausbau und die Förderung von Weiterbildung sind daher wichtiger denn je.
- Jedoch gingen die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten durch die Corona-Krise deutlich zurück und haben im Jahr 2023 das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht.
- Neben betrieblicher Weiterbildung spielt die Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) eine wichtige Rolle, wobei vor allem Arbeitslose, aber auch Beschäftigte gefördert werden. Insgesamt blieben die Eintrittszahlen in den letzten Jahren – abgesehen von den Pandemie Jahren – relativ konstant, wobei abschlussorientierte Maßnahmen leicht an Bedeutung gewannen. Die Eintritte in Beschäftigtenqualifizierung verzeichnen seit Ende der Corona-Krise eine positive Entwicklung.
- Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass geförderte Weiterbildung die Erwerbchancen von Arbeitslosen verbessert. Umschulungen haben die größten Wiedereingliederungs- und Einkommenseffekte. Auch kürzere Anpassungsqualifizierungen, die den Großteil der Maßnahmen ausmachen, sowie Teilqualifizierungen verbessern die Beschäftigungschancen.
- Studien zum früheren WeGebAU-Programm zeigen, dass geförderte Weiterbildungen für Beschäftigte Beschäftigungsdauern und Einkommen moderat erhöhen.
- Die Teilnahmen an (geförderten) Weiterbildungen sind sehr ungleich verteilt. Arbeitsmarktnähere, jüngere und höherqualifizierte Personen sind überrepräsentiert.
- Untersuchungen zu Weiterbildungshemmnissen zeigen, dass subjektive Erwartungen an den Nutzen und die Kosten einer Weiterbildung eine zentrale Rolle spielen. Hierunter fallen sowohl finanzielle und psychologische Aspekte als auch der Zeitaufwand für eine Weiterbildung. Zudem bestehen Informationsdefizite über Weiterbildungs- und Fördermöglichkeiten bei Personen und Betrieben.
- Es gilt, die Transparenz in der komplexen Weiterbildungslandschaft zu erhöhen, die Weiterbildungsbeteiligung zu stärken und die Selektivität bei den Teilnahmen zu reduzieren. Maßnahmen wie Weiterbildungsgeld und -prämie adressieren bereits einige Hürden. Informationskampagnen und ein Ausbau der Weiterbildungsberatung könnten helfen, Informationsdefizite bezüglich der Fördermöglichkeiten abzubauen und betriebliche und individuelle Weiterbildungserträge sichtbarer zu machen.

Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit

- Die registrierte Arbeitslosigkeit sank in den Jahren 2010 bis 2019 um etwa 30 Prozent – von knapp 3,3 auf unter 2,3 Millionen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ging um 23 Prozent zurück. Im Jahr 2020 wurde die Entwicklung durch die Covid-19-Pandemie gestoppt. Nach einer kurzzeitigen Erholung stieg die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2024 auf 2,8 Millionen. Im Jahr 2024 wurden mit 0,9 Millionen Personen knapp 245.000 mehr Langzeitarbeitslose erfasst als im Jahr 2020.
- Arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen – wie zum Beispiel die Förderung beruflicher Weiterbildung und Eingliederungszuschüsse – können deutliche positive Effekte auf die Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten haben. Sie müssen jedoch für den richtigen Personenkreis eingesetzt werden. Sperrzeiten und Sanktionen bewirken einen schnelleren Übergang von Leistungsbeziehenden in Beschäftigung – wobei aber nachteilige Effekte auf die Qualität der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse auftreten können.
- Das Entstehen von Arbeitslosigkeit lässt sich reduzieren, wenn es gelingt, Entlassungen zu vermeiden und Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren. In der Covid-19-Pandemie waren im April 2020 knapp sechs Millionen Menschen in Kurzarbeit. Bei strukturellen Krisen kann der Einsatz von Kurzarbeit aber auch notwendige Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt verzögern.
- Besondere Herausforderungen stellen sich bei Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden in der Grundsicherung (SGB II). Bei ihnen liegen häufig Vermittlungshemmnisse wie eine niedrige formale Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen vor. Geförderte Beschäftigung kann ihre Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und längerfristig Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Jedoch sind passgenaue und individualisierte Unterstützungsmaßnahmen erforderlich.
- Durch eine Anpassung der Hinzuverdienstregelungen im Bürgergeld und anschließender Sozialleistungen zugunsten höherer Monatsverdienste könnte das Arbeitsangebot insgesamt gesteigert und die Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung gefördert werden – aber es könnten dadurch zugleich auch Anreize entstehen, bei höheren Verdiensten die Arbeitszeit zu reduzieren. Hinzuverdienstmöglichkeiten sollten kontinuierlich und transparent ausgestaltet werden. Eine Verbesserung der rein passiven Leistungen sollte mit einer aktiven Komponente zur Stabilisierung einer aufgenommenen Beschäftigung und Förderung von Aufwärtsmobilität kombiniert werden.

Arbeitsmarktbeteiligung von Älteren

- Die Erwerbsbeteiligung Älterer ist deutlich gestiegen. Lag die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen 2004 bei rund 50 Prozent, liegt sie nun bei rund 76,4 Prozent. Bei der Erwerbsbeteiligung werden Erwerbstätige und Erwerbslose betrachtet. Die Erwerbsbeteiligung Älterer wird wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren steigen, könnte ab 2030 aber auf dem dann erreichten Niveau verharren.
- Der Trend steigender Erwerbstätigenquoten Älterer bestätigt sich in den meisten EU-Ländern. In 23 der 38 OECD-Länder steigt derzeit die Regelaltersgrenze. 2023 liegt die Erwerbstätigenquote Älterer in Deutschland mit 74,7 Prozent zirka zehn Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt von rund 64 Prozent.
- Die zunehmende Erwerbsbeteiligung Älterer äußert sich darüber hinaus in einem wachsenden Anteil erwerbstätiger rentenberechtigter Personen. Diese Entwicklung ist auch auf eine gestiegene betriebliche Nachfrage zurückzuführen. Wollten Betriebe 2015 noch gut ein Viertel ihrer rentenberechtigten Beschäftigten halten, hatte sich dieser Anteil bis 2018 mehr als verdoppelt.
- Die Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen lag im Jahr 2013 bei 8,1 Prozent und sank bis zum Jahr 2019 auf 5,4 Prozent. Seitdem vollzieht sie im Wesentlichen eine Seitwärtsbewegung und lag 2023 bei 5,9 Prozent. Ältere haben insgesamt ein geringeres Risiko als Jüngere, arbeitslos zu werden, zugleich aber auch deutlich schlechtere Chancen, aus Arbeitslosigkeit eine Stelle zu finden. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nimmt mit dem Alter zu. 2023 waren gut 45 Prozent der älteren Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos, bei den 25- bis 54-Jährigen waren es dagegen 34 Prozent.
- Mit Blick auf den demografischen Wandel sind Erhalt und weiterer Ausbau der Erwerbsfähigkeit Älterer mitentscheidend, um einer substanziellen Schrumpfung des Angebotes an Arbeitskräften langfristig entgegenzuwirken. Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration Älterer wird begünstigt, wenn bereits bei den jüngeren Kohorten angesetzt wird. Um der betrieblichen Nachfrage auch längerfristig gerecht werden zu können, kommt es hier auf gute Bildung und Ausbildung, passende Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, kontinuierliche Weiterbildung und eine frühzeitige gesundheitliche Vorsorge an.

Inklusion

- Die Zahl der jungen Menschen mit Behinderungen, die eine berufliche Rehabilitation beginnen, geht seit Jahren zurück. Ob dies an den demografischen Veränderungen und damit verbunden der für Ausbildungsplatzsuchende günstigen Lage am Ausbildungsmarkt liegt und inwieweit andere Gründe hier eine Rolle spielen, ist bisher nicht erforscht. Personen mit Lernbehinderungen stellen mit sinkender Tendenz die größte Gruppe; der Anteil an Personen mit psychischen Behinderungen steigt hingegen an. Sechs Monate nach Ende der beruflichen Rehabilitation im Jahr 2020 sind knapp die Hälfte beschäftigt, deutlich mehr als im Jahr 2014. Für Menschen mit geistigen Behinderungen hingegen scheint der Weg in die Werkstatt für behinderte Menschen vorgezeichnet, dies gilt auch immer öfter für psychisch Erkrankte. Die Zugangsmechanismen sollten stärker hinterfragt werden.
- Verschiedene Akteure der beruflichen Rehabilitation benennen Bedingungen für gelingende Rehaverläufe von psychisch Erkrankten: Ein zentraler Faktor ist Zeit – für ganzheitliche Diagnostik sowie für die berufliche Orientierung. Notwendig sind auch ein Vertrauensverhältnis zwischen Geförderten und Fachkräften, das erst bei personell kontinuierlicher Betreuung entsteht; eine nahtlose Zusammenarbeit aller Akteure der beteiligten Sozialsysteme, flexible Maßnahmegestaltungen sowie flexible Nachbetreuungszeiten für Geförderte sowie Arbeitgeber. Dies alles ist noch nicht im gebotenen Umfang gewährleistet. Nicht zuletzt benötigen Fachkräfte in Agenturen und Jobcentern kontinuierliche Schulungen und fachliche Begleitung, um für das Erkennen von und den Umgang mit psychisch Erkrankten gut aufgestellt zu sein.
- Die Ausgleichsabgabe führt dazu, dass Unternehmen mehr Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen. Die 2024 neu eingeführte zusätzliche Stufe der Ausgleichsabgabe für diejenigen Unternehmen, die gar keine schwerbehinderten Menschen beschäftigen (die sogenannten „Nullbeschäftiger“), wird demnach vermutlich die Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen weiter fördern. Dennoch bedarf es ergänzender Maßnahmen wie der Förderung von Unternehmen, die die Beschäftigungspflicht übererfüllen, um die Inklusion schwerbehinderter Menschen zu verbessern.

Weitere Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

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

Exkurs: Gender-Pay-Gap

- Die Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern verharren seit Jahren auf einem hohen Niveau. In Deutschland haben Frauen im Jahr 2024 durchschnittlich 16 Prozent weniger verdient als Männer, zeigt ein Vergleich der Bruttostundenverdienste. Der unbereinigte Gender-Pay-Gap ist damit höher als im Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten.
 - In Ostdeutschland ist der Gender-Pay-Gap deutlich geringer als in Westdeutschland.
 - Frauen und Männer sind vielfach in unterschiedlichen Berufen, Positionen und Branchen tätig. Berufe, die häufiger von Frauen gewählt werden, werden oftmals auch geringer bezahlt als männerdominierte Berufe.
 - Bei vergleichbarer Qualifikation, Tätigkeit und Erwerbsbiografie verdienen Frauen immer noch sechs Prozent weniger (bereinigter Gender-Pay-Gap).
 - Erwerbsunterbrechungen wegen Erziehungs- oder Pflegezeiten kommen ebenso wie Teilzeitarbeit bei Frauen häufiger vor als bei Männern und erklären einen Teil des Gender-Pay-Gaps.
- Die geringere Berufserfahrung schlägt sich in geringeren Chancen auf einen beruflichen Aufstieg sowie niedrigeren Verdiensten nieder.
- Der Ausbau der Kinderbetreuung kann dazu beitragen, dass beide Eltern in Erziehungsphasen Arbeit und Familie besser in Einklang bringen und so Lohneinbußen von Frauen vermieden werden. Zu fördern sind auch partnerschaftliche Arbeitszeitmodelle, die es beiden Elternteilen erlauben, sich in die Erwerbs- und Familienarbeit einzubringen.
 - Eine Reform des Ehegattensplittings ist ein weiterer Ansatz, um die Gleichstellung von Müttern und Vätern hinsichtlich Erwerbsbeteiligung und Verdienstchancen zu fördern.
 - Auch Betriebe sind zentral: Der Anteil von Frauen in der ersten Führungsebene privatwirtschaftlicher Betriebe lag 2020 bei 27 Prozent. Karrierehindernisse sind auch hier Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitphasen. Familienfreundliche Maßnahmen in Betrieben, wie die Unterstützung bei der Kinderbetreuung, können Erwerbsunterbrechungsdauern reduzieren.

Migration und Integration

- Die Bedeutung der Migration für den Arbeitsmarkt steigt: Von 2005 bis 2023 ist die Zahl der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund um 6,3 Millionen Personen gestiegen (+116 Prozent). Künftig ist Deutschland auf eine Nettoeinwanderung von 400.000 Personen pro Jahr angewiesen, wenn das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert werden soll.
- Arbeitsmigration wird künftig sehr viel stärker als bisher auf Drittstaaten entfallen, da die Nettomigration aus den Mitgliedsstaaten der EU deutlich gesunken ist und weiter sinkt.
- Seit 2005 hat Deutschland die rechtlichen Grundlagen für die Einwanderung von Fach- und anderen Arbeitskräften aus Drittstaaten geschaffen, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Allerdings entfielen seit 2010 nur vier Prozent der Zuzüge insgesamt und acht Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten auf Visa und Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken. Die Migrationswirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes waren leicht positiv, aber dabei doch recht überschaubar; die Wirkungen der 2024 in Kraft getretenen Gesetzes- und Verordnungsnovellierungen können noch nicht beurteilt werden.
- Künftige Reformen müssen das Zusammenwirken von rechtlichen Regelungen, Verwaltungsverfahren und ökonomischen Anreizen in den Blick nehmen. Vor allem die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig ist vor dem Hintergrund der Besonderheiten des deutschen Ausbildungssystems eine zentrale Hürde für die Fachkräfteeinwanderung, auch wenn mit der Erfahrungssäule hier eine erste Liberalisierung geschaffen wurde. Künftige Reformen sollten hier zur Vereinfachung und Verkürzung von Verfahren beitragen und stärker auf die Steuerungsfunktion des Arbeitsmarkts setzen.
- Die temporäre Migration bzw. die Rück- und Weiterwanderungen nehmen zu. Sie beeinflussen die Arbeitsmarktintegration, die soziale und fiskalische Bilanz. Verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen können die Anreize für eine längerfristige Migration nach Deutschland erhöhen.
- Die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte der Migration und die soziale Teilhabe hängen wesentlich von einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten ab. Seit der Arbeitsmarktreform von 2005 ist bis 2023 die Erwerbstätigenquote der selbst nach Deutschland zugezogenen Personen von 58 auf 69 Prozent gestiegen, ohne Berücksichtigung der Personen aus den wichtigsten Herkunftsländern der Fluchtmigration von 58 auf 75 Prozent (Bevölkerungsdurchschnitt: 77 Prozent).

- Die Erwerbstätigenquoten von Geflüchteten fallen zu Beginn des Aufenthaltes aus institutionellen, qualifikatorischen und sprachlichen Gründen sehr viel geringer aus als von anderen Migrantinnen und Migranten und dem Bevölkerungsdurchschnitt, gleichen sich dann aber schrittweise an. Im Jahr 2022 waren sieben Jahre nach dem Zuzug 63 Prozent der Geflüchteten erwerbstätig.
- Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten wird wesentlich durch Länge und Ausgang der Asylverfahren und der sich daraus ergebenden Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus, die Teilnahme an Integrations- und anderen Sprachkursen, gute deutsche Sprachkenntnisse, die Anerkennung von Berufsabschlüssen, die Arbeitsvermittlung und die Willkommenskultur in den betroffenen Regionen gefördert. Die Verteilung auf strukturschwache Regionen und Wohnsitzauflagen haben sich dagegen nach den Befunden der Forschung negativ ausgewirkt.
- Die Arbeitsmarktintegration von anderen Migrantinnen und Migranten kann durch eine Verbesserung von Sprachangeboten im Ausland und insbesondere berufsbegleitenden Sprachkursen in Deutschland, die Beschleunigung der Anerkennung von Abschlüssen, Teilnahme an Weiterbildung und den Erwerb von Ausbildungs- und Hochschulabschlüssen gefördert werden. Auch die nationale und internationale Arbeitsvermittlung kann die Arbeitsmarktintegration erleichtern.
- Das Gendergefälle in den Erwerbstätigenquoten ist bei Personen mit Migrationshintergrund stärker ausgeprägt als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Dies gilt gegenwärtig besonders stark für die Geflüchteten.
- Ein besonderes Augenmerk gelten sollte deshalb dem Ausbau der gezielten Förderung von erwerbslosen Migrantinnen, insbesondere von geflüchteten Frauen. Hierbei spielt auch die Kinderbetreuung eine wichtige Rolle. Eine der Ursachen für die geringeren Erwerbstätigenquoten von geflüchteten Frauen und anderen Migrantinnen ist, dass sie häufig Berufe erlernt haben, die in Deutschland reglementiert sind, vor allem im Erziehungs- und Gesundheitsbereich. Ein erleichteter Zugang zu diesen Berufen und die Unterstützung bei dem Erwerb der hierfür notwendigen Qualifikationen könnte dazu beitragen, diese ungenutzten Potenziale auszuschöpfen.

Berufliche Mobilität im Erwerbsverlauf

- Im internationalen Vergleich kommen Berufswechsel in Deutschland eher selten vor. Wie in anderen Ländern ist die Wechselwahrscheinlichkeit bei jüngeren Personen am höchsten und sinkt dann mit dem Alter.
- Wenn Personen den Beruf wechseln, erfolgt dies häufig zwischen inhaltlich verwandten Berufen. Bei einem Wechsel in entferntere Berufe kann man weniger von dem erworbenen berufsspezifischen Know-how profitieren. Angesichts von Stellenbesetzungsproblemen ist es jedoch vorstellbar, dass zukünftig dem Quereinstieg eine größere Bedeutung bei der beruflichen Mobilität zukommt.
- Die Ausübung eines Berufs ist in vielen Fällen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, beispielsweise eine abgeschlossene Berufsausbildung, die nicht einfach durch Learning on the Job kompensiert werden kann.
- Das Fehlen der entsprechenden Ausbildung oder der erforderlichen Qualifikation kann den Wechsel in einen anderen Beruf verhindern, auch wenn dort ein höheres Gehalt gezahlt wird. In Deutschland kommt dem berufsspezifischen Wissen eine hohe Bedeutung zu.
- Zum Teil können hinter der geringen Wechselwahrscheinlichkeit aber auch Informationsdefizite stehen: Personen sind sich der Möglichkeiten zu einem Wechsel nicht immer bewusst und verbleiben daher in ihrem Beruf, obwohl sie bei einer anderen Tätigkeit mehr verdienen könnten und/oder bessere Arbeitsbedingungen hätten.
- Angesichts teilweise großer Unterschiede in der Lohnhöhe zwischen den Berufen stellt berufliche Mobilität einen Weg dar, um sich mit Blick auf das Gehalt besser zu stellen. Gleichzeitig gehen Berufswechsel nicht zwangsläufig mit einem Anstieg des Gehalts einher. Dies gilt insbesondere dann, wenn Personen gezwungen sind, sich eine Beschäftigung in einem anderen Beruf zu suchen, beispielsweise wenn aufgrund technologischen Wandels der Bedarf an Arbeitskräften für bestimmte Tätigkeiten sinkt oder, wie im Fall der Covid-19-Pandemie, die Nachfrage nach bestimmten Gütern und Dienstleistungen und somit auch die Arbeitsnachfrage zurückgeht.

Regionale Disparitäten, Wohnungsmärkte und Arbeitsmarkt

- Regionen unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf sozio-demografische Merkmale, sondern auch in ihrer Branchenstruktur. Dies geht mit unterschiedlichen Arbeitslosenquoten und Löhnen (auch für sonst gleiche Tätigkeiten) einher und bewirkt, dass Regionen unterschiedlich stark von der digitalen, ökologischen und demografischen Transformation betroffen sind.
- In der Regel sind Arbeitsplatzverluste in bedeutsamen Branchen einer Region mit Arbeitslosigkeit und Wechseln von Beschäftigten in weniger gut bezahlte Jobs verbunden, da wachsende und schrumpfende Branchen selten an den gleichen Orten konzentriert sind.
- Die Möglichkeit einer Region, die mit der Transformation verbundenen Chancen zu nutzen, hängt neben dem Vorhandensein zukunftsfähiger Branchen von der Verfügbarkeit passend qualifizierter Arbeitskräfte ab.
- Großstädtische Arbeitsmärkte weisen höhere Arbeitslosenquoten auf als ländliche Regionen. Das liegt an einer höheren Fluktuation, aber auch daran, dass Städte Personen mit Arbeitsmarkthemmnissen wie geringer Qualifikation, ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. schlechteren Deutsch-Sprachkenntnissen oder prekären Lebensverhältnissen anziehen.
- Dennoch bieten großstädtische Arbeitsmärkte mehrere Vorteile. Eine höhere Arbeitsproduktivität, eine diverse Branchenstruktur sowie eine Konzentration an profitablen Firmen und jungen, gut ausgebildeten Fachkräften machen sie weniger anfällig für die Herausforderungen der Transformation.
- Die hohen Wohnkosten in Großstädten stellen jedoch für Teile der Bevölkerung ein Hindernis dar, das den Zugang zu diesen Arbeitsmärkten erschwert. Hohe Neuvertragsmieten hemmen die Mobilität sowohl zwischen Regionen als auch innerhalb der Städte. In diesem Kontext profitieren Firmen, die das Arbeiten im Homeoffice erlauben, von Bewerbungen aus einem weiteren Umkreis.
- Außerdem kann der soziale Wohnungsbau Haushalten mit geringem Einkommen Zugang zu städtischen Arbeitsmärkten ermöglichen und dadurch die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit reduzieren.
- In vielen Großstädten machen die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft mehr als die Hälfte der Zahlungen an Bürgergeld-Haushalte aus – mit steigender Tendenz. Hohe Kosten der Unterkunft können Arbeitsanreize verringern, da diese Kosten mit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus dem Arbeitseinkommen bezahlt werden müssen.

2.3 Soziale Sicherung

Bürgergeld

- Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) übernimmt eine Vielzahl unterschiedlicher sozialstaatlicher Aufgaben. Zum einen dient sie der Existenzsicherung und soll erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und weiteren Personen in deren Bedarfsgemeinschaft ein Leben ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Hiermit sind nicht nur Aspekte der materiellen Versorgung, sondern auch der kulturellen und sozialen Teilhabe angesprochen.
- Zum anderen hat sie zum Ziel, die Menschen zu befähigen, wieder selbst für sich zu sorgen, nach Möglichkeit über die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung. Hierzu wird beispielsweise in die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit investiert oder durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützt.
- Mit dem Bürgergeld-Gesetz, das zum Jahresbeginn 2023 in Kraft getreten ist, wurden eine Vielzahl an gesetzlichen Einzeländerungen beschlossen. Politisch war damit der Anspruch einer grundlegenden Neuausrichtung verbunden. Bei näherer Betrachtung erweist sich die propagierte Zäsur jedoch als überzeichnet. Das Bürgergeld bricht nicht mit der Vergangenheit, sondern bündelt vielmehr eine Vielzahl an Reformelementen, die in den Jahren zuvor entwickelt, regional erprobt und teils etabliert wurden.

Existenzsicherung und soziale Teilhabe

- Analysen der materiellen Lage von Leistungsbeziehenden zeigen, dass die Grundversorgung der Leistungsbeziehenden mit lebenswichtigen Gütern wie Lebensmitteln, Kleidung und Wohnen in fast allen Fällen gesichert ist.
- Kritischer sieht es aus hinsichtlich der Möglichkeiten, finanzielle Rücklagen aufzubauen und unerwartete Ausgaben zu tätigen, sowie bei der sozialen Teilhabe. So können sich die Leistungsbeziehenden viele Aktivitäten wie Kino, Essengehen oder das Einladen von Freunden zum Essen finanziell nicht leisten, die für das Gros der Bevölkerung ein selbstverständlicher Bestandteil ihrer Alltagsgestaltung sind. Auch zeigt sich, dass die Versorgung sich mit der Dauer im Grundsicherungsbezug verschlechtert.
- Da sich diese Einschränkungen auch bei Familien in der Grundsicherung zeigen, wachsen ihre Kinder im Vergleich zur Gesamtbevölkerung unter erschwerten Bedingungen auf. Um zu vermeiden, dass dies ihre Bildungschancen im weiteren Lebenslauf übermäßig einschränkt, sollten wichtige Aspekte der sozialen Teilhabe zukünftig stärker berücksichtigt werden. Daneben stellt die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Voraussetzung dar, um eine stärkere Erwerbs-

beteiligung und Förderung in Familien – insbesondere von Müttern – zu erreichen.

Arbeitsanreize

- Die Höhe der Grundsicherung setzt im Vergleich zum erzielbaren Erwerbseinkommen durchaus monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme. Eine dauerhafte Leistungsreduzierung zur Stärkung von Arbeitsanreizen ist mit dem Ziel, das soziokulturelle Existenzminimum abzusichern, kaum vereinbar.
- Die seit dem 1. Januar 2023 geltende Formel zur Fortschreibung der Regelbedarfe für das Bürgergeld führt zu einer zeitnäheren Anpassung an die aktuelle Preisentwicklung als das vorherige Verfahren. Dies hilft, den Konsum der Leistungsbeziehenden zu stabilisieren. Zu prüfen wäre jedoch eine erneute Abänderung der Formel, um überproportionale Erhöhungen und anschließende Nullrunden bei steigenden bzw. fallenden Preisen zu vermeiden.
- Handlungsbedarf besteht bei den Hinzuverdienstregelungen. Durch eine Anpassung der Hinzuverdienstregelungen zugunsten höherer Monatsverdienste könnte das Arbeitsangebot der Grundsicherungs-Leistungsbeziehenden insgesamt gesteigert und die Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung gefördert werden.
- Um die Kosten und die Zahl der Transferbeziehenden zu begrenzen, müsste eine stärkere Anrechnung von Kleinstverdiensten erfolgen. Erwerbstätige mit höherer Wochenarbeitszeit sollten hingegen finanziell bessergestellt werden. Damit das Bürgergeld nicht zu Lasten der vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag für Erwerbstätige ausgebaut würde, sollte die Einführung einer eigenständigen Leistung geprüft werden, die bereits bei einer höheren Teilzeitbeschäftigung zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit führt und Wohngeld und Kinderzuschlag sowie Bürgergeld in diesen Fällen ersetzt. Diese Leistung sollte sich zur Vereinfachung an den Bürgergeldregeln orientieren und einen Zugang zu Aktivierungs- und Unterstützungsleistungen zur Förderung einer nachhaltigen Beschäftigung ohne ergänzenden Transferbezug ermöglichen.

Nachhaltige Arbeitsmarktintegration

- Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) SGB-II-Leistungsbeziehenden sind oft von kurzer Dauer oder ermöglichen nicht den Ausstieg aus dem SGB II. Tendenziell stabiler sind dabei Arbeitsaufnahmen mit einem höheren Anforderungsniveau oder von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiter-

bildung verbessert die Beschäftigungschancen von (ehemaligen) SGB-II-Beziehenden langfristig und führt zu stabileren Erwerbsintegrationen. Qualifizierung kann also helfen, die Beschäftigungschancen und -stabilität von SGB-II-Leistungsbeziehenden zu verbessern, hat jedoch Grenzen, da nicht jeder Leistungsberechtigte hierfür bereit ist.

- Zwischen unverzüglicher Vermittlung in Arbeit und einer längeren Suchdauer inklusive weiterer Qualifizierung für höherwertige Jobs besteht ein Spannungsfeld, für das es keine pauschale Lösung gibt. Schnelle Arbeitsaufnahmen vermeiden längere Arbeitslosigkeit, können jedoch den Nachteil haben, dass die aufgenommenen Beschäftigungen wenig stabil sind und sich Übergänge in höherwertige Beschäftigung oft nicht einstellen. Die Ermöglichung einer längeren Suche nach besseren Beschäftigungsverhältnissen hingegen impliziert eine längere Arbeitslosigkeit, die zu einem Verlust an Humankapital und geringeren Erwerbschancen führen kann. Personen mit eher geringer Arbeitsmarkterfahrung, längerer Arbeitslosigkeit oder ausländischer Staatsangehörigkeit profitieren tendenziell am ehesten auch von der Aufnahme einer atypischen Beschäftigung wie Zeitarbeit.
- Auch betriebliche und berufliche Gegebenheiten beeinflussen die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen und sollten berücksichtigt werden. Beschäftigung in größeren Betrieben, in Betrieben mit Betriebsrat, höherer Bezahlung, einem größeren Anteil qualifizierter Tätigkeiten und mit Weiterbildungsangeboten für ihre Beschäftigten ist stabiler.

Leistungsminderungen

- Mit der Einführung des Bürgergelds sind die Leistungsminderungen deutlich entschärft worden. Dies wird laut einer Befragung in sieben Jobcentern in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2023 von mehr als 70 Prozent der Mitarbeitenden kritisch gesehen.
- Forschungsbefunden zufolge nehmen Leistungsbeziehende im Schnitt wegen einer Sanktion zwar schneller eine Beschäftigung auf, die Qualität der Beschäftigung sowie die langfristigen Eingliederungschancen können dabei jedoch beeinträchtigt werden. Hohe Sanktionen schränken zudem die Lebensbedingungen der Betroffenen stark ein.
- Auch ein erhöhtes Sanktionsrisiko führt zu rascheren Übergängen der Leistungsbeziehenden in Beschäftigung, allerdings vor allem, wenn das Ausgangssanktionsrisiko gering ist.
- Eine Reform der Leistungsminderungen sollte Anreize zur Mitwirkung stärken, aber unerwünschte Nebenwirkungen weitgehend vermeiden. Bei Pflichtverletzungen könnte ein einheitlicher Kürzungsbetrag von 30 Prozent des Regelbedarfs vorgesehen werden und bei wiederholten Pflichtverletzungen könnte die Sanktionsdauer länger ausfallen als bei einer ersten Pflichtverletzung. Das Ausmaß der Sanktionen könnte zudem stärker mit der Art des Verstoßes variieren. Beispielsweise wären relativ strenge Sanktionen bei einer abgelehnten Arbeitsaufnahme denkbar. Die Ablehnung einer Fördermaßnahme ohne unmittelbare Integrationswirkung könnte hingegen weniger stark sanktioniert werden.

Kindergrundsicherung

- Vorschläge zur Einführung einer Kindergrundsicherung zielen auf eine Verbesserung der materiellen Lebenssituation von Kindern und damit auch auf eine Stärkung ihrer sozialen Teilhabe. Zudem sollen Familien mit geringem Erwerbseinkommen dadurch von der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) unabhängig werden.
- Im Juni 2024 waren ca. 1,6 Millionen Kinder unter 15 Jahren in der Grundsicherung.
- Kindergrundsicherungskonzepte beinhalten neben einer Kindergelderhöhung zumeist eine einkommensgeprüfte Komponente, die nicht von den Jobcentern administriert werden soll.
- Von einer Kindergeldanhebung profitieren neben unteren Einkommensschichten vor allem Familien in mittleren Einkommensgruppen. Eine einkommensgeprüfte Komponente hingegen konzentriert sich auf Familien am unteren Einkommensrand und wäre daher zielgenauer als eine Kindergelderhöhung.
- Die gescheiterte Einführung einer Kindergrundsicherung, die neben Bürgergeld und Wohngeld aus einem weiterentwickelten Kinderzuschlag, den auch Bürgergeldbeziehende erhalten sollen, besteht, hat gezeigt, dass weiterhin viele Schnittstellen zwischen den drei Leistungen zu regeln wären. Eine wünschenswerte Vereinfachung und höhere Inanspruchnahme von zustehenden Sozialleistungen durch einkommensschwache Haushalte wären mit diesem Ansatz kaum zu erreichen.
- Ein einfacherer und kurzfristig wirksamer Weg zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten bestünde in einer Neuberechnung der Regelbedarfe für Kinder im Bürgergeld. Zudem ist zu beachten, dass eine Kindergrundsicherung zumeist als passive Leistung konzipiert ist, und das Bürgergeld neben Geldleistungen auch den Zugang zu sozialen Diensten wie Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung oder Suchthilfe und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beinhaltet. Der Zugang zu diesen Leistungen sollte für Eltern aus einkommensschwachen Haushalten bestehen bleiben, um deren Erwerbsintegration zu fördern.

Sozialer Arbeitsmarkt

- Mit der Förderung nach §16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ existiert seit dem Jahr 2019 ein Instrument, das sich an sehr arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte richtet. Es soll ihnen den Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und den darüber vermittelten Teilhabemöglichkeiten eröffnen, mittelfristig aber zugleich als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt fungieren.
- Die Einführung von §16i bewerten die Jobcenter, die im Rahmen der begleitenden IAB-Evaluation befragt wurden, als positive Weiterentwicklung des Förderangebots. Mehrheitlich kritisch sehen sie hingegen die Finanzierbarkeit der Förderung. So geben 85 Prozent der Jobcenter an, dass die langfristige Mittelbindung bei Förderungen nach §16i ein Finanzierungsproblem für sie darstellt. Weniger als die Hälfte der Jobcenter vertraut darauf, dass die erforderlichen Mittel auch zukünftig bereitgestellt werden. Diese Sorge dürfte ein Grund dafür sein, dass die Zugänge in Förderungen nach §16i rückläufig sind.
- Positiv hervorzuheben ist, dass die Förderung sehr passgenau die Zielgruppe des Instruments erreicht. So wurden überwiegend besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert. Das dürfte dazu beitragen, dass reguläre Beschäftigung durch §16i-Förderungen nicht verdrängt wird.
- Die Förderung wirkt sich positiv auf die sozialen Teilhabemöglichkeiten und die Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen aus. Ob die Förderung auch die Beschäftigungschancen nach Abschluss der Förderung verbessert, kann aktuell nicht beantwortet werden. Entsprechende Ergebnisse werden erst im kommenden Jahr vorliegen.
- Für die abschließende Bewertung von §16i ist dieser Sachverhalt zentral. Der Übergang in eine ungeforderte Anschlussbeschäftigung ist nicht nur ein eigenständiges Ziel des Instruments, sondern zugleich die Voraussetzung für eine nachhaltige Stabilisierung der erzielten Teilhabeeffekte. Im Falle erneuter Arbeitslosigkeit drohen diese Effekte hingegen rasch zu verpuffen.

Soziale Absicherung Selbständiger

- Vielen Selbständigen, vor allem Kleinstunternehmen sowie Soloselbständigen, fehlt eine Absicherung gegen unerwartete Einkommensverluste – wie durch die Covid-19-Pandemie verdeutlicht.
- Gründerinnen und Gründer können sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern, sofern sie zuvor als Beschäftigte in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung versichert waren. Dieses Angebot haben aber zuletzt nur wenige genutzt: 2017 schlossen immerhin noch 17.600 Gründerinnen und Gründer die Versicherung ab, 2023 waren es nur noch 7.800.
- Sollen Selbständige breiter in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden, könnte diese attraktiver und praktikabler gestaltet werden.
- Eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen wäre sinnvoll. So könnte die Frist, innerhalb derer sich Gründerinnen und Gründer versichern können, von drei auf sechs Monate verlängert werden. Zudem wäre zu überdenken, ob die Versicherungsmöglichkeit weiterhin eng an eine vorher bestehende Versicherung geknüpft werden muss und nur zu Beginn der Selbständigkeit bestehen soll.
- Bislang zahlen alle Selbständigen die gleichen Beiträge (abgesehen von einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland). Die Höhe des Arbeitslosengelds hingegen variiert: Abhängig von der Dauer der Selbständigkeit bemisst es sich entweder am früheren Lohn oder an einem Durchschnittslohn der Beschäftigung, auf die sich die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur richten würden. Bei Versicherungsabschluss besteht daher Unsicherheit über die Höhe des zu erwartenden Arbeitslosengelds.
- Anders als bisher sollten sich Beiträge und Leistungen am Äquivalenzprinzip orientieren. Das würde die Arbeitslosenversicherung auch für Personen mit geringem erwartetem Einkommen interessanter machen.
- Generell ließe sich die Versicherung über eine länger andauernde Beitragsreduktion zu Beginn der Selbständigkeit attraktiver gestalten. Dies wäre als Gründungsförderung jedoch aus dem allgemeinen Bundeshaushalt zu finanzieren und nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung.
- Die Versicherungsbeiträge sollten sich am Einkommen orientieren, sodass finanzielle Belastungen entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit entstehen. Die Leistungen anhand der Beiträge zu bemessen, sichert dann zudem das individuelle Einkommensniveau besser ab.

Zugangsvoraussetzungen und Bezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung

- Im Jahr 2024 waren 35 Prozent der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III, also der Arbeitslosenversicherung, registriert. 65 Prozent der Arbeitslosen bezogen hingegen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Während Reformvorschläge bisher in der Regel darauf abzielten, die Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld zu lockern und die Bezugsdauer zu verlängern, stehen aktuell auch gegenläufige politische Forderungen im Raum.
- Wer Arbeitslosengeld beanspruchen möchte, muss sich arbeitslos melden und in den 30 Monaten vor der Meldung (Rahmenfrist) in aller Regel mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) versicherungspflichtig beschäftigt oder aus anderen Gründen versichert gewesen sein. Die maximale Bezugsdauer steigt mit dem Alter und beträgt bis zu 24 Monate.
- Längere Rahmenfristen haben insgesamt einen geringen Effekt auf die Zahl der zusätzlich Anspruchsberechtigten. Kürzere Anwartschaftszeiten würden die Zahl derjenigen, die zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten, hingegen deutlich stärker erhöhen. Sie würden für viele Personen aber nur zu relativ kurzen Anspruchsdauern führen. Häufigere Wechsel zwischen Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung dürften die Folge sein.
- Längere maximale Bezugsdauern des Arbeitslosengelds haben Verhaltenseffekte: Bei einer um einen Monat längeren maximalen Bezugsdauer verlängert sich die Zeit bis zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung im Mittel um zwei bis fünf Tage. Unabhängig von den Verhaltenseffekten entstehen zudem bei Versicherten, deren Bezug sonst geendet hätte, Kosten für den zusätzlichen Monat Arbeitslosengeldbezug. Im Mittel steigt die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs dadurch insgesamt um etwa zehn Tage. Dies hat Effekte auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung und kann Beitragserhöhungen erfordern. Insbesondere kurz vor dem Renteneintrittsalter kann eine verlängerte Bezugsdauer zudem zu einem verfrühten Beschäftigungsaustritt führen. Die Löhne bei der Aufnahme eines neuen Jobs sinken bei einer längeren Bezugsdauer geringfügig.
- Wenn man die Bezugsdauer an die Arbeitsmarktlage koppeln würde, wären Arbeitslose in Krisenzeiten besser abgesichert, ohne konjunkturunabhängig unerwünschte Verhaltenseffekte zu verstärken. Eine andere Reformoption zur Stärkung der Arbeitslosenversicherung wären arbeitnehmerseitige Schadensfreiheitsrabatte bei den Versicherungsbeiträgen für langjährig Beschäftigte. Damit wären keine unerwünschten Verhaltenseffekte verbunden.

Kurzarbeitergeld

- Kurzarbeit ist das wichtigste Instrument, um in Krisen Beschäftigung zu stabilisieren und somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern zu können. In der Wirtschaftskrise 2009 ist die Kurzarbeit in Deutschland international zu einem Vorbild für die Bewältigung von Krisen geworden. In der Covid-19-Krise in den Jahren 2020 bis 2022 wurde Kurzarbeit in einem nie dagewesenen Umfang genutzt. In beiden Krisen hat Kurzarbeit die Beschäftigung kurzfristig erfolgreich stabilisiert und einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Somit wirkte sie auch als makroökonomischer Stabilisator.
- Die Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeit ist eine Stellschraube, um schnell auf Krisen reagieren zu können. Weitere Instrumente sind der erleichterte Zugang in Kurzarbeit, die stärkere Übernahme von Lohnkosten der Betriebe (z. B. durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge) oder die Erhöhung des an die Beschäftigten ausgezahlten Kurzarbeitergelds. Die beiden ersten Maßnahmen wurden in den beiden großen Krisen 2009 und 2020 ergriffen, die dritte Maßnahme nur in der Krise 2020.
- Derzeit ist die wirtschaftliche Lage von einer Schwäche geprägt, die vor allem die Industrie betrifft. Die Produktion in der Industrie ist seit fünf Jahren rückläufig, insbesondere für einige Schlüsselindustrien wie Automobil, Chemie, Maschinenbau und Metallverarbeitung, auch wenn man von dem Einbruch während der Covid-19-Krise absieht. Die Auftragslage in der Industrie ist aktuell rückläufig, auch aufgrund der schwachen Exporte, und die Wirtschaft steht vor einer Transformation, die auch die Industrie stark betrifft. Im Vergleich zu anderen Ländern hat Deutschland einen hohen Anteil industrieller Wertschöpfung und die Industrie umfasst viele Arbeitsplätze mit hoher Produktivität und hoher Entlohnung. Es mehren sich jedoch die Ankündigungen, dass in der Industrie in großem Umfang Stellen abgebaut werden, und die Beschäftigung in der Industrie ging 2024 um etwa 90.000 zurück. Besonders stark sinkt die Beschäftigung in kleineren und mittleren Betrieben.
- Vor diesem Hintergrund wurde von der vergangenen Bundesregierung die Verlängerung des Kurzarbeitergelds auf bis zu 24 Monate beginnend zum 1.1.2025 bis maximal 31.12.2025 beschlossen.
- Das IAB sieht diese Verlängerung des Kurzarbeitergelds kritisch, da es sich aktuell um eine schwache Konjunkturkrise und gleichzeitig um eine starke strukturelle Krise handelt, bei der die Verlängerung von Kurzarbeit die notwendige Transformation verschleppen könnte. Zudem zeigt die Analyse der Verlän-

gerung des maximalen Kurzarbeitergeldbezugs im Jahr 2012 keine positiven Beschäftigungseffekte. In der aktuellen Krise wäre es sinnvoll, den Bezug von Kurzarbeitergeld mit Anreizen für die notwendige Transformation zu verbinden.

- Um durch die aktuelle Transformationskrise zu kommen, sehen wir kurzfristige Konjunkturimpulse in Verbindung mit lang-

fristigen Initiativen zur Transformation der Wirtschaft und Qualifizierung der Beschäftigten als deutlich besser geeignet an. Als Lehre aus der massenhaften Nutzung von Kurzarbeit in den genannten großen Krisen ist auch zu ziehen, dass trotz positiver Wirkung des Instruments Kurzarbeit Mitnahmeeffekte und mögliche Fehlanreize gezielter in den Blick zu nehmen sind.

2.4 Arbeitsrechtlicher Rahmen

Befristungen

- Befristungen sind im Bestand mit deutlich unter zehn Prozent der Beschäftigten in Deutschland moderat verbreitet. Eine große Rolle spielen sie jedoch je nach konjunktureller Entwicklung mit etwa 30 bis 40 Prozent der betrieblichen Einstellungen bei Rekrutierung und Arbeitsmarkteintritt. Vor allem junge Menschen am Beginn des Erwerbslebens sind häufig befristet beschäftigt.
- Eine zentrale Zielorientierung in der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, einerseits Neueinstellungen und andererseits nachhaltige Beschäftigung zu fördern. Hinsichtlich dieser doppelten Zielorientierung sind befristete Verträge umstritten: Sie erleichtern den Arbeitgebern Einstellungen und damit den Beschäftigten den Zugang zum Arbeitsmarkt, führen aber nicht immer zu Übernahmen in eine unbefristete Beschäftigung.
- Reformvorschläge setzen üblicherweise am Arbeitsrecht an und versuchen, Befristungen rechtlich einzuschränken. Eine

zentrale Forderung der letzten Jahre war beispielsweise die Abschaffung sachgrundloser Befristungen. Es bestehen allerdings Zweifel, ob damit beide oben genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele zu erreichen wären: Betriebe könnten auf Leiharbeit, Werkverträge oder Befristungen mit Sachgrund ausweichen – oder gänzlich auf Einstellungen verzichten.

- Ein alternativer Ansatzpunkt bestünde darin, über ökonomische Anreize auf die betriebliche Rekrutierungspraxis Einfluss zu nehmen. So könnten die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bei befristeten Einstellungen gegenüber unbefristeten verteuert werden, um befürchtete Missbrauchsmöglichkeiten bei Befristungen zu begrenzen. Eine Steuerung befristeter Arbeitsverträge über differenzierte Beitragssätze wäre jedenfalls flexibler, moderater und risikoärmer, als sachgrundlose Befristungen abzuschaffen.

Minijobs

- Minijobs sind arbeitsmarkt-, sozial- und gleichstellungspolitisch hoch umstritten. Viele geringfügig Beschäftigte finden das Brutto-für-netto-Prinzip attraktiv. Betriebe schätzen die Flexibilität der unbürokratischen Jobs, insbesondere bei erweiterten Öffnungszeiten, geringem Arbeitsanfall für wenige Stunden oder zeitlich eingegrenzten Kundenströmen.
- Nachteilig ist dagegen die mangelnde soziale Absicherung und die häufig dem Niedriglohnbereich zuzurechnende Bezahlung. Die im Regelfall geringen Weiterbildungsmöglichkeiten führen dazu, dass Fachkräftepotenziale nicht genutzt werden. Die Verdienstschwelle von derzeit 556 Euro wirkt einer Ausweitung des Arbeitsangebots entgegen. Die Möglichkeit, das individuelle Arbeitsvolumen über geringfügige Nebentätigkeiten auszuwei-

ten, führt zudem zu einer steuer- und abgabenrechtlichen Ungleichbehandlung im Vergleich zu einer Ausweitung der Haupttätigkeit.

- Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten in Minijobs sind Frauen. Gleichstellungspolitisch und vor dem Hintergrund der demografiebedingt gebotenen Erhöhung des Arbeitsvolumens sind Minijobs problematisch, weil sie Anreize zu Mehrarbeit insbesondere von Frauen entgegenstehen, die darüber hinaus häufig über den Haushaltskontext (den männlichen Hauptverdiener), aber individuell unzureichend sozial abgesichert sind.
- Die Übergangschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind für geringfügig Beschäftigte relativ niedrig. Die

Hoffnung auf eine Sprungbrettfunktion, dass Minijobs also nach dem Einstieg in Arbeit einen Aufstieg durch Arbeit ermöglichen, erfüllt sich sehr häufig nicht.

- Rechtlich zugesicherte Leistungen wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub werden in vielen Fällen nicht gewährt. Nach Befragungsergebnissen liegt dies zum Teil, aber nicht immer, an einer unzureichenden Informationslage der Beschäftigten und Betriebe.
- Eine Reform der Minijobs sollte entgegen der schrittweisen Ausweitung in den letzten Jahren eher in Richtung einer schrittweisen Eingrenzung gehen. Die Regelungen sollten darauf zielen, dass sich die geringfügige Beschäftigung auf diejenigen kon-

zentriert, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohnehin vergleichsweise geringe Vorteile bringen würde, wie Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner. Für andere Personen könnte es eine Bagatellgrenze von beispielsweise 200 Euro monatlich geben, bis zu der keine Sozialversicherungsabgaben anfallen. Die steuerliche Privilegierung von Einkünften aus Minijobs ist nicht sinnvoll.

- Grundsätzlich gilt: Die perspektivisch sich weiter verschärfende Finanzsituation der Sozialversicherungen im Kontext der Alterung der Gesellschaft erfordert eine höhere Anzahl an Voll-Beitragszahlenden. Jede Maßnahme, die dem entgegensteht, sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Dies gilt auch und insbesondere für die Minijobs.

Mindestlohn

- Zum 1. Januar 2015 wurde in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt. Die wissenschaftlichen Studien hierzu zeigen, dass es deutliche Lohnsteigerungen für Beschäftigte am unteren Rand der Lohnverteilung gab. Konsens ist außerdem, dass es – wenn überhaupt – nur sehr geringe negative Beschäftigungseffekte gab.
- Nach mehreren schrittweisen Erhöhungen liegt der gesetzliche Mindestlohn seit Januar 2025 bei 12,82 Euro pro Stunde. Damit liegt der gesetzliche Mindestlohn um 50,8 Prozent höher als zum Zeitpunkt seiner Einführung, während Tariflöhne seit Januar 2015 um 29,0 Prozent gestiegen sind. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Konsumentenpreise durchschnittlich um 29,2 Prozent. Die Kaufkraft des Mindestlohnes hat damit seit seiner Einführung zugenommen, während die Kaufkraft der Tariflöhne im Durchschnitt leicht gesunken ist.
- Über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns entscheidet die Mindestlohnkommission, die paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt ist. Bei der Festlegung des Min-

destlohns hat sich die Kommission an der Tariflohnentwicklung zu orientieren. Hierdurch ist die Kaufkraft des Mindestlohns im Zeitverlauf weitestgehend konstant gehalten worden, allerdings stieg der Mindestlohn bis 2021 weniger stark als die Tariflöhne an. Lediglich die einmalige außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns durch die Ampelkoalition von 10,45 auf 12 Euro pro Stunde hat im Oktober 2022 dessen Kaufkraft dauerhaft auf ein höheres Niveau gehoben. Umfassende empirische Evidenz zu den Beschäftigungswirkungen des 12-Euro-Mindestlohns sowie der weiteren Erhöhungen danach steht bislang noch aus.

- Die Anpassungen des Mindestlohns durch eine unabhängige Mindestlohnkommission haben sich bewährt, da die Interessen der Beschäftigten und der Betriebe gleichermaßen berücksichtigt werden. Ein politischer Eingriff in die Festlegung des Mindestlohns birgt die Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit der Mindestlohnkommission langfristig erodieren könnte.

Exkurs: Forschungsdatengesetz

- Im bereits in der letzten Legislaturperiode geplanten Forschungsdatengesetz geht es um die Verbesserung des Zugangs zu vorhandenen Datenbeständen, die bislang nicht oder nur eingeschränkt von der Forschung genutzt werden dürfen. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Verknüpfung von Daten, die in administrativen Prozessen erhoben werden.
- Datenverknüpfungen im IAB im Bereich von Arbeitsmarktdaten zeigen, dass dadurch ein erheblicher Erkenntnisgewinn erreichbar ist. Die Verknüpfung von Ergebnissen einer Betriebsbefragung mit Beschäftigtendaten macht beispielsweise deutlich, dass sich Männer und Frauen selbst innerhalb eng definierter Berufe auf Stellen mit unterschiedlichen Eigenschaften bewerben und dass dies einen erheblichen Teil der Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen erklärt. Frauen bewerben sich unter anderem seltener bei Hochlohnbetrieben und nehmen seltener lange Pendeldistanzen in Kauf.
- Allerdings verhindern aktuell rechtliche Rahmenbedingungen Datenverknüpfungen zu Forschungszwecken in breitem Umfang. Kennzeichnend für Deutschland sind zahlreiche Einzelgesetze, die im Regelfall keine Verknüpfung von Daten über die Grenzen des betreffenden Rechtskreises hinaus zulassen. So kann das IAB zwar – unter Beachtung strenger Datenschutzanforderungen – auf Arbeitsmarktdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugreifen, auf die Daten der bei der BA angesiedelten Familienkasse aber nicht. Einige politisch hochrelevante Fragestellungen können daher nicht untersucht werden, obwohl es die dafür erforderlichen Daten eigentlich geben würde – wenn man denn auf sie zugreifen dürfte.
- Der Referentenentwurf vom Oktober 2024 zum Forschungsdatengesetz versuchte, solche Lücken im Bereich des Datenzugangs zu schließen. Ein wichtiger Bestandteil des Referentenentwurfs ist die Einrichtung eines Deutschen Mikro-Daten-Zentrums (DMZ), das neben einem sicheren und zentralen Zugang zu Statistik- und Registerdaten auch die Möglichkeit der Verknüpfung von öffentlich gehaltenen Daten umfassen soll. Die bereits vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten akkreditierten Forschungsdatenzentren (FDZen) finden darin richtigerweise Erwähnung.
- Das DMZ soll aber auch den Zugang zu Daten ermöglichen, die bereits in den FDZen für die Forschung vorgehalten werden, wenn ein Forschungsanliegen die Verknüpfung dieser Daten erfordert. Hier gilt es unbedingt zu beachten: In den letzten Jahrzehnten wurden durch die FDZen eine erfolgreiche dezentrale Forschungsinfrastruktur im Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften aufgebaut und im engen Austausch mit datenhaltenden Einrichtungen und Forschungserfahrungen in der Aufbereitung und Verknüpfung von Forschungsdaten gesammelt. Nach dem Subsidiaritätsprinzip muss diese dezentrale Infrastruktur daher integrativer Bestandteil der übergeordneten Forschungsdateninfrastruktur in einem Forschungsdatengesetz sein. Das Ziel sollte sein, auf bestehenden Erfahrungen und bewährten Prozessen aufzubauen, klare Aufgabenzuschüsse ohne Doppelstrukturen zu schaffen sowie die Zusammenarbeit für innovative Datenneuerungen und neue Datenverknüpfungen, die erst mit dem Forschungsdatengesetz möglich werden, zu unterstützen.
- In einem Forschungsdatengesetz liegen große Chancen für die Forschung, aber auch für eine Politik, die ihre Entscheidungen evidenzbasiert treffen will. Derzeit können beispielsweise noch nicht die Daten des IAB mit den vom Statistischen Bundesamt erhobenen Arbeitsmarktdaten verknüpft werden – ein großes Hindernis unter anderem für die Forschung zu den Wirkungen des Mindestlohns. Datenverknüpfungen mit anderen Rechtsbereichen wie Steuer- und Bildungsdaten zu ermöglichen bietet große Potenziale, um effektive Politikmaßnahmen zu entwickeln.
- Die im Referentenentwurf vom Oktober 2024 vorgesehene Öffnung des Datenzugangs für alle Forschungsaktivitäten ohne Zweckbindung und auch für nicht-wissenschaftliche Einrichtungen ist sehr weitreichend. Sie bedarf ergänzender Regelungen, die den Datenzugang auf gemeinnützige Zwecke beschränken. Auch ist die Sekundärnutzung von verknüpften Daten für Forschungszwecke zu ermöglichen. Im Klartext hieße dies, dass auch im DMZ verknüpfte Daten von privatwirtschaftlichen Unternehmen für weitere Forschung unter Einhaltung des Datenschutzes zur Verfügung stehen.
- Das Forschungsdatengesetz sollte noch einen Punkt neu regeln, der bisher in der Praxis oftmals ein echtes Hindernis darstellt: Bislang muss bei jeder Befragung jede Person explizit der Verknüpfung mit anderen Individualdaten zustimmen. Effizienter wäre es, eine Opt-out-Regelung zu verankern, also dass eine befragte Person explizit einer Verknüpfung von Daten widerspricht, wenn sie dies nicht wünscht. Das würde den bürokratischen Prozess für Verknüpfungen erheblich vereinfachen. Auf die Möglichkeit des Opt-out muss natürlich in den Befragungen hingewiesen werden.

