

Nichtöffentliches Sachverständigengespräch der Enquetekommission

„Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“

Enquetekommission III des Landtags Nordrhein-Westfalen am 13. März 2014

Stellungnahme von:

Prof. Dr. Gerhard Bosch

IAQ – Universität Duisburg-Essen
Forsthausweg 2, LE
47057 Duisburg
Tel.: 0203 / 379-1827
Fax: 0203 / 379-1809
Email: gerhard.bosch@uni-due.de

1. Wie wirkt sich der demographische Wandel bis 2030 (und darüber hinaus) auf die Arbeitsmärkte aus.

Die demographische Entwicklung lässt sich relativ gut voraussagen. Die Frauen, die in der nächsten Generation Kinder bekommen können, sind schon geboren. Auch die Erhöhung der Lebenserwartung ist gut prognostizierbar. Die Geburtenrate lässt sich nach allen Erfahrungen kurzfristig nur leicht ändern. Ob es mit dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen, dem Elterngeld sowie familienfreundlicheren Arbeitszeiten zu einer Trendwende kommt, bleibt abzuwarten. Das Erwerbsverhalten ändert sich bei den Frauen, die zunehmend erwerbstätig werden, aber durch Fehlanreize (Minijobs, abgeleitete Krankenversicherung und Ehegattensplitting) oft in marginaler Teilzeit enden. Die Erwerbstätigenquote der Älteren ist angestiegen und wird auch in den nächsten Jahren zunehmen. Große Prognoseunsicherheiten bestehen bei der Zuwanderung. Die schwierige wirtschaftliche Lage vieler EU-Mitgliedsstaaten und auch politische Instabilitäten in- und außerhalb der EU können zu nicht erwarteten Migrationswellen über dem Trend führen. Umgekehrt kann sich bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung in Europa der Zustrom verringern, da die Zuwanderungsländer von ähnlichen demographischen Entwicklungen betroffen sind wie Deutschland.

Aufgrund der Prognoseunsicherheiten werden unterschiedliche Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen über die Zuwanderung und das Erwerbsverhalten gerechnet.

Mit einiger Gewissheit können wir sagen, dass sowohl im Bund als auch in NRW (Schaubilder 1-4)

- bis 2020 das Erwerbspersonenpotential nicht abnehmen, aber altern wird
- es erst ab 2020 zu merkbar Rückgängen des Arbeitsangebots kommen wird
- in einzelnen Regionen und Gemeinden die Rückgänge erst erheblich nach 2020 eintreten werden
- in Wachstumskernen sogar bis 2030 nicht nur mit einer steigenden Erwerbsbevölkerung – sondern auch einer Zunahme von jüngeren Beschäftigten zu rechnen ist.

Durch steigende Frauenerwerbstätigkeit, eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote Älterer, eine Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitszeit vor allem von geringfügig Beschäftigten und Zuwanderung können in den Maximalvarianten der Prognosen die Rückgänge des Erwerbspersonenpotentials sogar bis 2030 kompensiert werden.

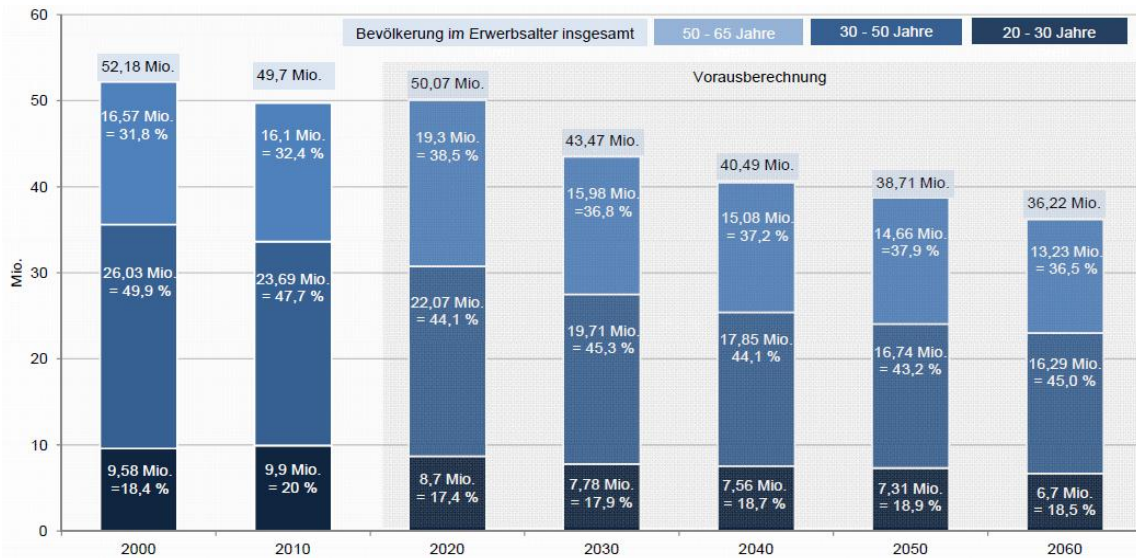
Eine Untertunnelung der Arbeitslosigkeit wird nicht stattfinden, da mit dem Rückgang der Bevölkerung auch Kaufkraft verloren gehen wird. Prognos geht in seinem Deutschlandreport für 2030 von einer Arbeitslosigkeit von 2,3 Millionen aus.

Die großen Themen der Alterung in der Arbeitswelt sind:

- die regionalen Ungleichzeitigkeiten,
- die unterschiedliche Betroffenheit von Branchen und Betrieben (gute und renommierte Unternehmen und Branchen werden keine Rekrutierungsprobleme haben, Branchen und Unternehmen mit geringer Reputation hingegen doch),
- die Differenzierung der Beschäftigungsquoten am Ende des Erwerbsleben, da die Erwerbstätigkeit bis zum 67. Lebensjahr für viele nicht möglich ist,

- Arbeitsgestaltung im Hinblick auf eine längere Lebensarbeitszeit,
- die Erhöhung der Produktivität und Innovation mit älteren Belegschaften,
- die Gestaltung der Zuwanderung bei eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten im offenen EU-Arbeitsmarkt.

Schaubild 1: Bevölkerung im Erwerbsalter nach Altersgruppen 2000 – 2060 absolut und in % der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre)

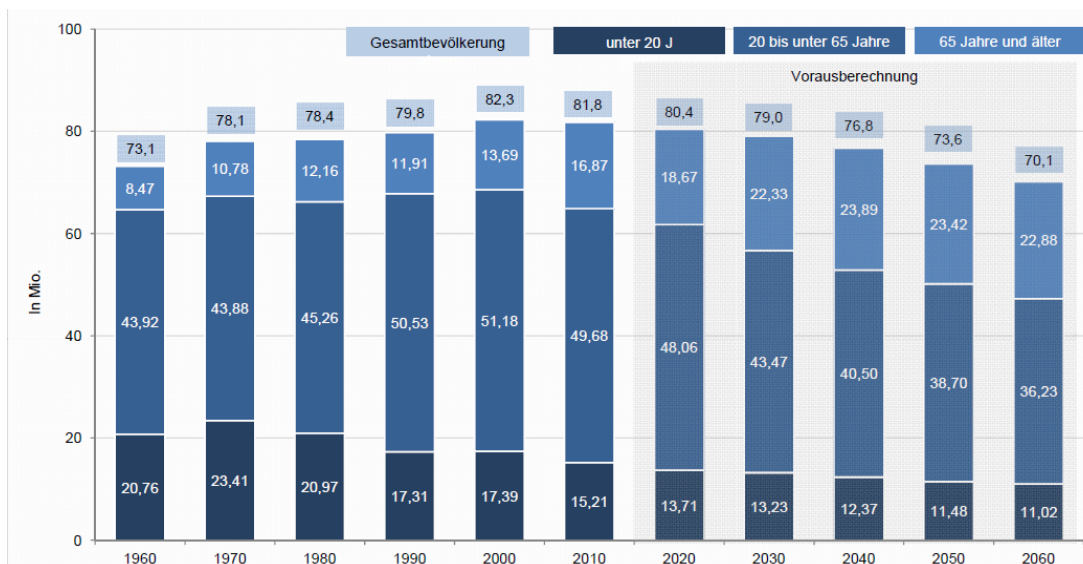


Vorausberechnung: Variante 1-W2 „mittlere“ Bevölkerung Obergrenze: Geburtenhäufigkeit annähernd konstant (1,4 Kinder je Frau), Lebenserwartung Basisannahme (Lebenserwartung neugeborener Jungen/Mädchen im Jahr 2060: 85,0/89,2 Jahre), Jährl. Wanderungssaldo 200.000 Personen ab 2020.
 Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Statistisches Bundesamt (2012), Bevölkerungsforschreibung, Fachserie 1, Reihe 1.3



Quelle: www.sozialpolitik-aktuell.de

Schaubild 2: Entwicklung von Bevölkerung und Altersstruktur 1960 – 2060 in Mio.; Gesamtbevölkerung und nach Altersgruppen

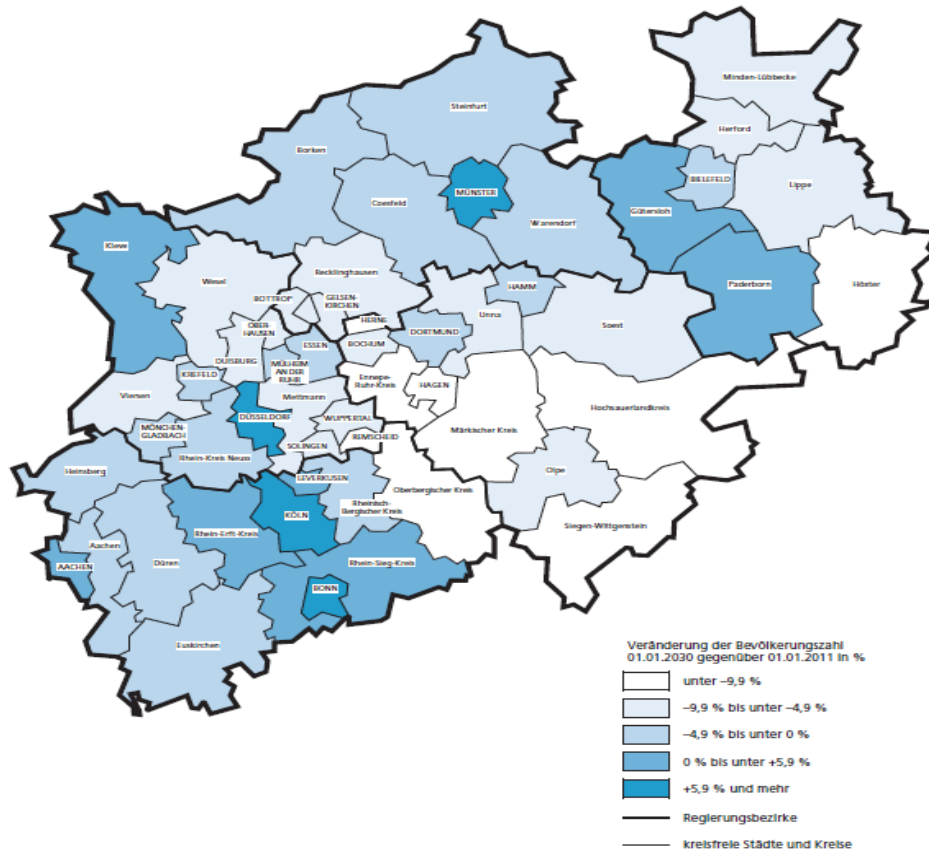


Vorausberechnung: Variante 1-W2 „mittlere“ Bevölkerung Obergrenze: Geburtenhäufigkeit annähernd konstant (1,4 Kinder je Frau), Lebenserwartung Basisannahme (Lebenserwartung neugeborener Jungen/Mädchen im Jahr 2060: 85,0 Jahre/89,2 Jahre), Jährlicher Wanderungssaldo 200.000 Personen ab 2020. Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Statistisches Bundesamt (2012), Bevölkerungsforschreibung, Fachserie 1, Reihe 1.3



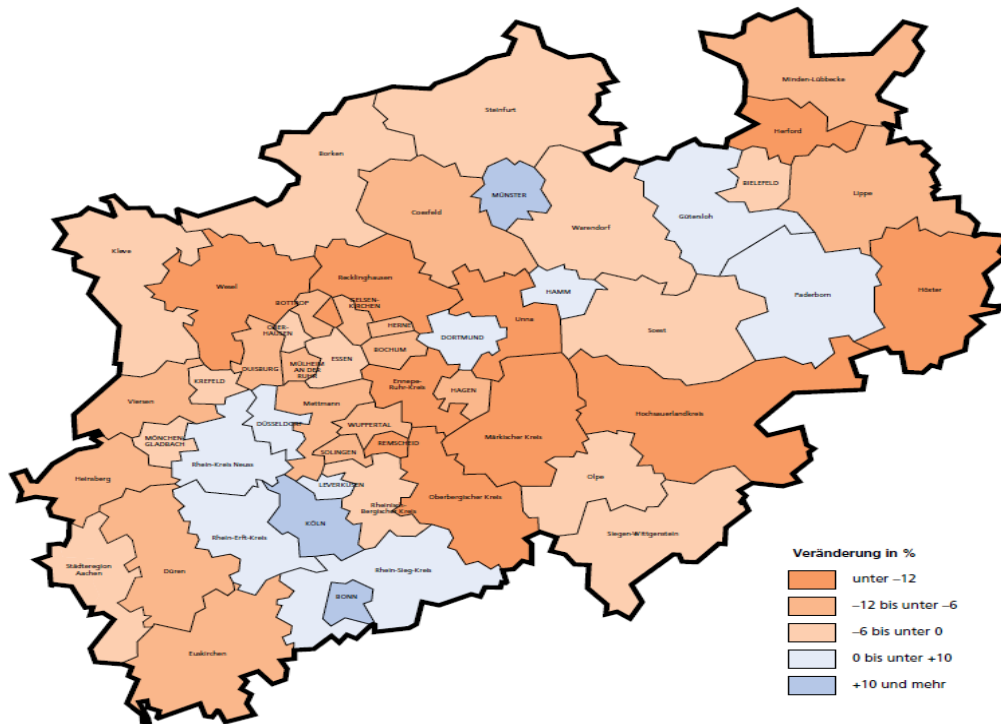
Quelle: www.sozialpolitik-aktuell.de

Schaubild 3: Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen 2030 gegenüber 2011



Quelle: Cicholas / Ströker 2012

Schaubild 4: Erwerbsspersonen in Nordrhein-Westfalen (Trendvariante) Veränderung 2030 gegenüber 2010



Quelle: Cicholas / Ströker 2012

Die verzögerten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die großen regionalen Ungleichzeitigkeiten der demographischen Entwicklung sowie die unterschiedliche Betroffenheit der Unternehmen sind die Ursachen, warum bei den Unternehmen flächendeckend noch keine Aufbruchstimmung in Richtung einer demographiesensiblen Personalpolitik (vorausschauende Erst- und Weiterbildung, familienfreundliche Arbeitszeiten zur Personalbindung, Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Teilzeit, neue Rekrutierungsstrategien zur Ausschöpfung der stillen Reserve oder anderer ungenutzter Arbeitskräfte (z.B. Migranten/innen) festzustellen ist.

2. Welche großen korrespondierenden Trends gibt es derzeit darüber hinaus auf den Arbeitsmärkten?

Als wichtigste Trends sehe ich die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren, die angemessene Integration von Migranten/innen, sowie die abnehmende Nachfrage nach einfacher Arbeit und eine wachsende gesellschaftliche Ungleichheit. An dieser Stelle gehe ich auf die wachsende Ungleichheit ein; die anderen Trends werden weiter unten behandelt.

Lange Zeit galt Deutschland als ein Land mit vergleichsweise geringer sozialer Ungleichheit und hoher Beschäftigungssicherheit. Die Produktivitätszuwächse wurden gleichmäßig über alle Branchen verteilt, so dass die Einkommensverteilung stabil blieb und alle Bevölkerungsschichten vom wirtschaftlichen Wachstum profitierten. Fast alle Beschäftigten wurden nach Tarif bezahlt und Betriebe ohne Tarifbindung orientierten sich weitgehend an den Verhandlungsergebnissen. Der Anteil der niedrigen Löhne war gering und die meisten Beschäftigten konzentrierten sich bis 1995 in der Mitte der Einkommensverteilung. Die breite einkommenspolitische Mitte konnte nur mit den in Deutschland üblichen Flächentarifen gesichert werden.

Die Unternehmen profitierten nicht nur von der hohen Akzeptanz der ausgehandelten Tarifverträge bei den Beschäftigten sondern sparten auch Kosten, die ansonsten für die Entwicklung eigener betrieblicher Entgeltstrukturen, ihre Legitimierung und ihre Durchsetzung gegen widerstrebende Belegschaften angefallen wären. Der Staat musste angesichts der funktionierenden Tarifautonomie nicht eingreifen und konnte auf aufwändige Kontrollsysteme, die bei staatlich verordneten Löhnen anfallen, verzichten. Die Tarifautonomie war ein gutes Beispiel für eine wirkungsvolle Entbürokratisierung durch vertrauensvolle industrielle Beziehungen.

Seit gut 15 Jahren gehört Deutschland zu den OECD-Ländern, in denen Niedriglohnbeschäftigung am stärksten zugenommen hat. Neue Berechnungen des Institut Arbeit und Qualifikation zeigen, dass die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten seit 1995 von 5,9 auf 8,4 Millionen im Jahr 2012 gestiegen ist, was einer Zunahme um rund 2,5 Millionen (bzw. 42,1%) entspricht. Der prozentuale Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung war in Westdeutschland weitaus höher als in Ostdeutschland (Kalina/Weinkopf 2014).

Eine Besonderheit des deutschen Niedriglohnsektors ist seine starke Streuung nach unten, da wir keine wirkungsvollen Untergrenzen haben, die sehr niedrige Löhne verhindern. 6,6 Millionen Beschäftigte erhielten im Jahr 2012 einen Lohn unterhalb des geplanten Mindestlohns von 8,50 € und 2,5 Millionen verdienten sogar weniger als 6,00 € die Stunde (Kalina/Weinkopf 2014). Solche niedrige Arbeitsentgelte werden etwa in Frankreich und Belgien mit ihren Mindestlöhnen und

allgemeinverbindlichen Tarifverträgen oder in Dänemark und Schweden mit ihrer hohen Tarifbindung nicht geduldet.

Die Niedriglohnbeschäftigung verteilt sich nicht gleich auf alle Beschäftigten. Besonders betroffen von geringen Löhnen waren 2012 Minijobber (78,6%), jüngere Beschäftigte unter 25 Jahren (56,7%), befristet Beschäftigte (43,4%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (46,6%), Frauen (30,8%) und Ausländer (34,5%). Die Verdienststrukturerhebung des statistischen Bundesamts von 2010, die allerdings nur Daten aus Betrieben mit mehr als 9 Beschäftigten erhebt, zeigt, dass Leihkräfte mit 67,7% ebenfalls weit überdurchschnittlich betroffen sind (Statistisches Bundesamt 2012).

Von der individuellen Betroffenheit müssen wir wegen der unterschiedlichen Größe der Beschäftigtengruppen die Zusammensetzung der Niedriglohnbeschäftigten unterscheiden. So zählten im Jahr 2012 30,8% der beschäftigten Frauen zu den Niedriglohnbeziehenden, sie machten aber mit 62,6% fast zwei Drittel aller Geringverdiener aus. Anders als etwa in den USA ist in Deutschland der Niedriglohnsektor kein Auffangbecken für gering Qualifizierte. 2012 hatten mehr als drei Viertel (75,4%) aller Niedriglohnbeschäftigten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen akademischen Abschluss.

In Nordrhein-Westfalen verdienen 2012 1,316.552 Millionen Beschäftigte weniger als 8,50€. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen lag mit 17,6% leicht über dem Bundesdurchschnitt (16,9%). 477.648 Beschäftigte in NRW verdienen sogar weniger als 6€ die Stunde, was ebenfalls dem Bundestrend entspricht. Auch die Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in NRW unterscheidet sich kaum vom Bundestrend.

Die Ursachen für die rasche Zunahme schlecht bezahlter Arbeit sind vielfältig. Sie reichen von Produktmarktregulierungen vor allem durch Öffnung zuvor vollständig tarifgebundener öffentlicher Monopolmärkte, wie Post, Bahn, Nahverkehr, Entsorgung etc., für private Anbieter, über die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Verhaltensänderungen von Unternehmen, die entweder die Tarifbindung verließen oder Tarife nicht mehr einhalten, bis hin zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Hier sind vor allem die Hartz-Gesetze zu erwähnen, die durch die Leiharbeit und Minijobs dereguliert wurden und der Druck auf Arbeitslose, schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, erhöht wurde.

Die umfangreiche Evaluation von 8 Branchenmindestlöhnen durch unterschiedliche Forschungsinstitute mit aufwändigen Evaluationsmethoden zeigte, dass alle Branchenmindestlöhne in Deutschland einschließlich des Pflegemindestlohns beschäftigungsneutral waren. In Ostdeutschland führten die Mindestlöhne allerdings zu einer Kompression der Löhne, so dass Qualifizierte kaum besser als An- und Ungelernte bezahlt wurden (Bosch/Weinkopf 2012).

Durch die Erwerbsabhängigkeit der deutschen Rentenversicherung wird die Absenkung des Rentenniveaus durch die Expansion des Niedriglohnsektors für die unteren und mittleren Einkommensgruppen forciert. Heute muss ein Verdiener knapp über der Niedriglohngrenze (75% des Durchschnittsverdienstes) 37 Jahre Vollzeit arbeiten, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung, der Sozialhilfe für Ältere, zu erhalten. 2010 werden es schon 45 Jahre sein, was die wenigsten

Geringverdiener erreichen werden (Riedmüller/Willert 2009). In vielen Berufsgruppen mit hoher körperlicher und psychischer Belastung ist eine Erwerbstätigkeit bis zum 67. Lebensjahr nicht möglich. Bei einer Erwerbsminderung ist mit hohen Rentenabschlägen zu rechnen. Bei einem Übergang aus Arbeitslosigkeit in die Rente sinkt das Rentenniveau ebenfalls. Aus der Summe der Veränderungen wird der Anteil der Rentner mit einer Rente unterhalb der Grundsicherung vor allem in Ostdeutschland drastisch ansteigen (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Entwicklung des Anteils der Personen mit Niedrigrenten in der GRV*
(Simulationsergebnisse, in Prozent)**

Anteil der GRV-Rentenbezieherinnen und -bezieher mit Renten unter 600 Euro	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Gesamt	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Kohorte 1937-1951	29,9	2,7	54,2	3,9	25,3
Kohorte 1952-1971	32,5	2,3	53,8	31,4	48,0

* Rentenzahlbetrag nach Abzug des Eigenanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung, Basisszenario; Beträge abdiskontiert auf das Basisjahr 2005.

Quelle: Steiner/Geyer 2010

3. Lassen sich Lücken auf den verschiedenen Arbeitsmärkten mit älteren ArbeitnehmerInnen und MigrantInnen schließen? Welche notwendigen Änderungen zur Anpassung der Arbeitsmärkte an diesen Personenkreis würden sie benennen?

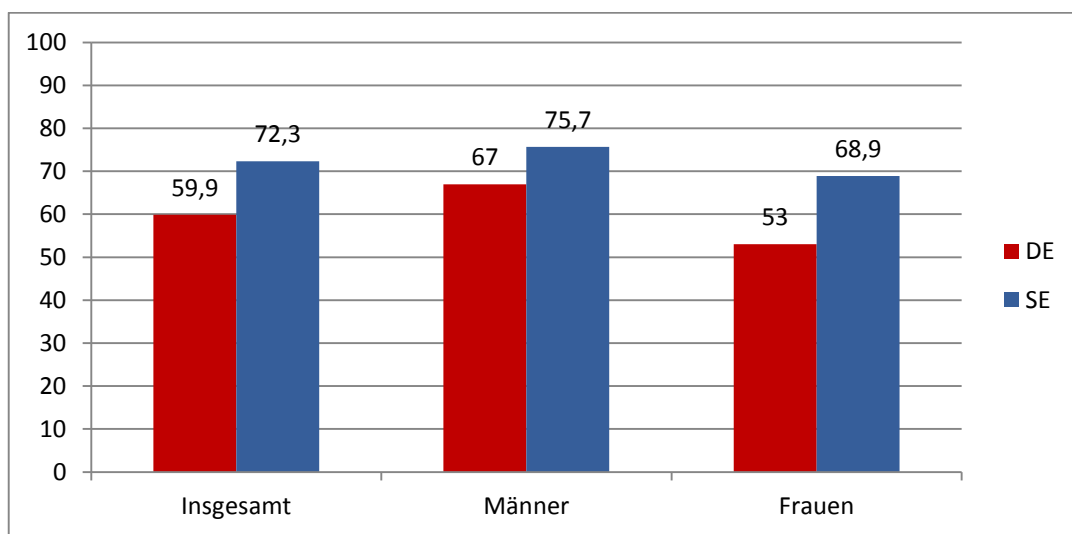
Zur Bewältigung der großen Strukturkrisen im verarbeitenden Gewerbe und in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung wurden zunehmend Möglichkeiten eines früheren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben geschaffen. Dabei wurden über mehrere Generationen stark subventionierter Arbeitsmarktprogramme Möglichkeiten geschaffen die Zeit zwischen dem Ausscheiden aus einem Betrieb (zum Teil ab 57 oder 59 Jahren) und dem früheren Renteneintritt zu überbrücken, der aus Arbeitslosigkeit, bei Erwerbsminderung oder für Frauen schon ab 60 Jahre möglich war. In der Folge sank die Erwerbstätigenquote der 55-64 jährigen, die 1970 noch bei 51,9 % gelegen hatte auf 36,8% im Jahre 1991 und blieb bis zum Ende des Jahrhunderts niedrig (2000 37,6%). Durch die weitgehende Abschaffung oder Verteuerung der Vorruhestandsförderung und die Heraufsetzung der Altersgrenzen erhöhte sich bis 2011 die Erwerbstätigenquote Älterer um mehr als 20% auf 59,9% im Jahre 2011.

Dieser Anstieg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die älteren Beschäftigten nicht früher aus dem Betrieb ausscheiden. Die Betriebe produzieren sozusagen die älteren Erwerbstätigen weitgehend selbst. Das Altern von Belegschaften hat weitreichende Auswirkungen auf die Personalpolitik vieler Unternehmen. Es werden alters- und alternsgerechte Arbeitsplätze geschaffen oder belastende Tätigkeiten in altersgemischten Teams umverteilt. Die ergonomische Gestaltung der Arbeitsvorgänge ist wieder in den Mittelpunkt vieler Unternehmen gerückt. Zu wenig wird allerdings noch in vorbeugende Qualifizierung investiert. Kleinere Unternehmen stoßen aber auf erhebliche Probleme, Ältere auf altersgerechten Arbeitsplätzen einzusetzen, so dass Betriebswechsel im Alter unvermeidlich werden.

Beim Einstellungsverhalten ist bislang noch keine Trendwende festzustellen. Ältere Arbeitslose stoßen auf erhebliche Probleme, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Dies gilt insbesondere für gering qualifizierte Beschäftigte, darunter auch viele Migranten/innen. Die Altersselektivität bei Einstellungen ist seit Jahren unverändert hoch. „Der Anteil der neu eingestellten Älteren an allen neu Eingestellten lag mit 13 Prozent nur halb so hoch wie der Anteil der beschäftigten Älteren an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (26 Prozent, 2009)“ (Brussig 2011:1). Der Alterseffekt ist besonders bei Geringqualifizierten ausgeprägt. Sie verlieren eher als Qualifizierte ihren Arbeitsplatz und bleiben arbeitslos. Bei Hochqualifizierten verzeichnen wir in der letzten Phase des Erwerbslebens vergleichsweise wenige Neueinstellungen, da sie von stabilen Beschäftigungsverhältnissen profitieren. Wenn sie aber arbeitslos werden, haben auch sie Schwierigkeiten die Einstellungsbarrieren zu überwinden.

Die höhere Erwerbstätigenquote Älterer in Schweden (Schaubild 5) zeigt, dass sich die Beschäftigung Älterer noch steigern lässt, wenn die Betriebe ältere Bewerber stärker als bisher berücksichtigen.

Schaubild 5: Erwerbstätigenquote Älterer (55-64 Jahre) nach Geschlecht in DE und SE 2011 in %



Quelle: European Commission (2012), Employment and Social developments in Europe 2012

4. Welche Erwerbspotentiale lassen sich durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf heben?

und

5. Welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sehen Sie zur Aktivierung von stillen Reserven und Behebung der strukturellen Arbeitslosigkeit?

In allen entwickelten Industrieländern ist die Frauenerwerbstätigkeit in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen. Die Gründe dafür liegen in einer Veränderung der Rollenbilder von Männern und Frauen und der verbesserten allgemeinen und beruflichen Bildung von Frauen. Zudem ist das traditionelle Alleinernährermodell durch hohe Scheidungsraten riskanter geworden und niedrige Löhne des Hauptverdieners oder auch der Hauptverdienerin müssen zunehmend durch einen zweiten Verdienst aufgestockt werden. Die skandinavischen Länder haben schon in den 1960er Jahren begonnen, ihre auf damals auch auf das Alleinernährermodell zugeschnittene Sozial- und Steuersysteme zu reformieren. In Schweden wurde die ganztägige Kinderbetreuung ausgebaut, Ganztagschulen wurden eingeführt und schon Anfang der 1970er Jahre wurde das Ehegattensplitting abgeschafft. In der Familienförderung verloren finanzielle Zuschüsse über Steuervorteile und Kindergeld an Gewicht und wurden durch Dienstleistungen für die Familie ergänzt und teilweise sogar ersetzt. Die großzügigen Lohnersatzleistungen für die Freistellung von Eltern waren an eine vorherige Erwerbstätigkeit gebunden. Damit wurden Anreize geschaffen, vor der Elternschaft eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Durch die Möglichkeit, den Elternurlaub bis zum 8. Lebensjahr des Kindes flexibel zu verteilen, und Rückkehrrechte auf die Vollzeitarbeit auch bei Freistellungen für Weiterbildung und Pflege, wurden Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit zu normalen Statuspassagen im Erwerbsleben und nicht zu Sackgassen, wie in Deutschland. Die schwedische Familienpolitik ist konsistent konzipiert. Der Ausbau der Kinderbetreuung, von Ganztagschulen sowie die Einführung familienfreundlicher Arbeitszeiten haben daher zu einer hohen Steigerung der Erwerbstätigenquote von Frauen geführt.

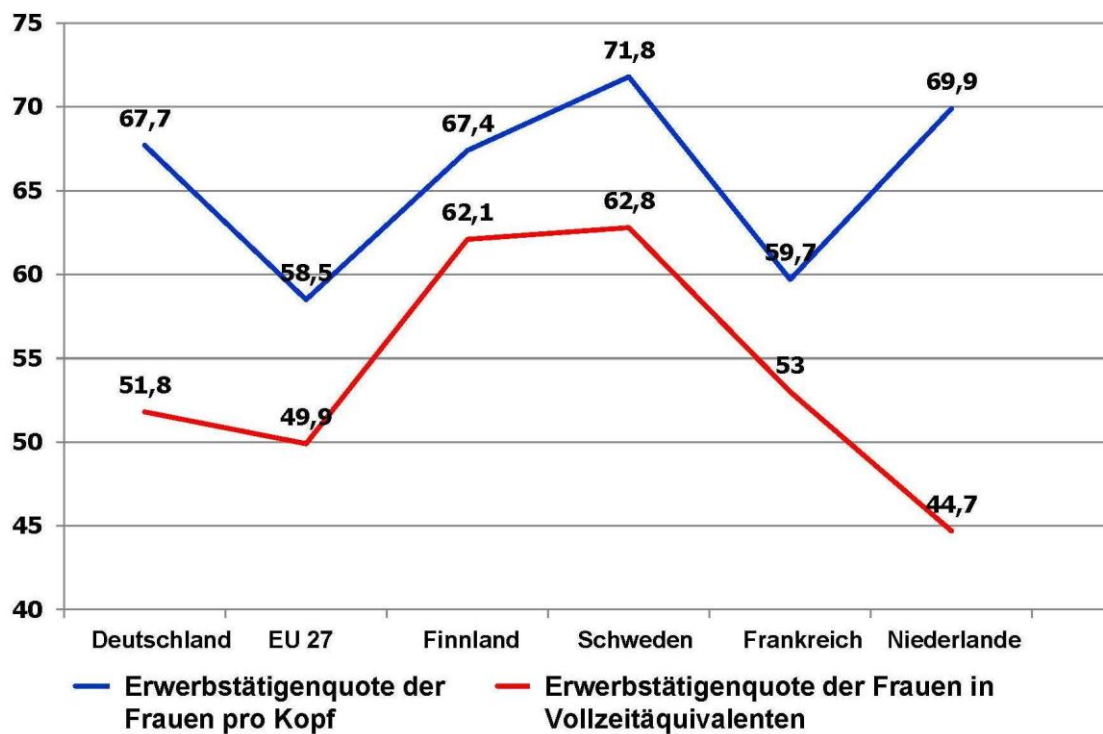
Es ist nicht zu erwarten, dass der Ausbau der Kinderbetreuung, von Ganztagschulen sowie die Einführung familienfreundlicher Arbeitszeiten in Deutschland zu einer ähnlichen Steigerung der Erwerbstätigenquote von Frauen führt, da die deutsche Familienpolitik widersprüchliche Anreize setzt. Im Vergleich zu Schweden mit rund 50-jähriger Verspätung wurde der Ausbau der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren und von Ganztagschulen beschlossen. Nach schwedischem Vorbild wurde das Elterngeld eingeführt. Neben dem neuen Familienmodell mit zwei Verdienern wird das alte Hauptverdienermodell ergänzt um einen Mini-Job nicht nur unverändert weitergefördert. Mit dem Betreuungsgeld und der Heraufsetzung der Mini-Job-Grenze wurden die Subventionen für dieses überholte Modell sogar noch einmal kräftig erhöht. Die Kombination von abgeleiteter Krankenversicherung, Ehegattensplitting und Mini-Jobs setzt starke Anreize für marginale Teilzeitverhältnisse und diskriminiert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Mit einem Mini-Job bleibt ein Ehepartner, meistens die Frau, über den Partner krankenversichert und bis zu 5400 € pro Jahr müssen bei Erhalt des Splittingvorteils nicht versteuert werden. Je nach Grenzsteuersatz der Familie muss der Verdienst von 450 € auf 600 € und mehr pro Monat ansteigen, um die Verluste bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auszugleichen. Eine Auswertung des sozio-ökonomischen Panels durch das Institut Arbeit und Qualifikation zeigt, dass 2008 Mini-Jobber/innen im Durchschnitt 12 Stunden die Woche arbeiteten, aber gerne 20,8 Stunden arbeiten würden.

Hinzu kommt dass viele Unternehmen ein hohes Interesse an Mini-Jobs haben, da in der Praxis die gesetzlich vorgeschriebene Gleichbehandlung nach Teilzeit- und Befristungsgesetz nicht eingehalten wird. Aus vielen Untersuchungen wissen wir, dass Mini-Jobber für die gleiche Arbeit geringere Stundenlöhne als sozialversicherungspflichtige erhalten und ihnen meistens Urlaub, Feier- und Krankheitstage nicht bezahlt werden (RWI 2012; Weinkopf 2011; Wippermann 2012). Die mangelnde

Gegenwehr gegen diesen verbreiteten Rechtsbruch erklärt sich aus Unkenntnis der Rechtslage, geringen Alternativen auf dem Arbeitsmarkt, unzureichender betrieblicher und gewerkschaftlicher Vertretung sowie einer Akzeptanz aufgrund der individuellen Vorteile durch die oben genannten Subventionen.

Die immer noch sehr schwierige Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Subventionen für geringfügige Beschäftigung führen zu einer im internationalen Vergleich sehr starken Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse von Frauen. Die Erwerbstätigenquote der Frauen in Deutschland ist zwischen 2001 und 2011 von 58,7% auf 67,7%, also um 9% gestiegen. Aufgrund der Expansion von Teilzeitarbeit ist der Anstieg in Vollzeitäquivalenten um 5,3% von 46,5% auf 51,8% wesentlich bescheidener. Schaubild 6 zeigt die besonders stark ausgeprägten Unterschiede zwischen der Erwerbstätigenquote der Frauen in Kopfzahlen und in Vollzeitäquivalenten, die nur noch in der niederländischen Teilzeitgesellschaft größer ist.

Schaubild 6: Erwerbstätigenquote 2001-2011 in Köpfen und Vollzeitäquivalenten in verschiedenen EU-Ländern* und der EU 27



*Erwerbstätigenquote der Frauen der 15- bis 64-Jährigen

Quelle: European Commission (2012), Employment and Social developments in Europe 2012

Die unerschlossenen Potentiale weiblicher Erwerbstätigkeit kann man näherungsweise berechnen, wenn man die schwedische Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten zugrunde legt. Das Arbeitsangebot würde in diesem Fall um rund 3,1 Millionen Personen in Vollzeitäquivalenten ansteigen, womit sich der künftige Fachkräftemangel leicht decken ließe. Damit will ich natürlich nicht sagen, dass wir eine neue Familienpolitik alleine aus wirtschaftlichen Gründen benötigen. Das alte Familienmodell entspricht vielmehr immer weniger den Wünschen der Bevölkerung und die unzureichende Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt immer noch viele Personen vor die nicht

akzeptable Alternative Kinder oder Karriere. Da wir in Deutschland zwei unterschiedliche Familienmodelle fördern fehlt hinten und vorne das Geld für den Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen. Die Datenbank der OECD zeigt, dass wir nur 0,5% des Bruttosozialprodukts in Kinderbetreuung investieren im Vergleich zu 2,1% in Dänemark, 1,7% in Schweden oder 1,2% in Frankreich (Die Zeit 4.7.2013: 17).

Die familienpolitischen Maßnahmen wurden im Auftrag der Bundesregierung evaluiert. Untersucht wurden die Auswirkungen auf die Armutsvermeidung und auf das Arbeitsangebot von Müttern. Als besonders effektiv im Hinblick auf die Armutsvermeidung erwiesen sich

- der Kinderzuschlag, der das Kindergeld einkommensarmer Haushalte aufstockt, so dass diese nicht Arbeitslosengeld II beantragen müssen,
- der Unterhaltsvorschuss, der den Unterhalt vorstreckt, wenn unterhaltspflichtige Elternteile ihren Unterhalt nicht oder nicht rechtzeitig zahlen,
- sowie die kinderbezogene Aufstockung des Arbeitslosengeldes II.

Als wenig effizient erwiesen sich das Ehegattensplitting, der sogenannte Entlastungsbetrag, ein steuerlicher Abzug für Alleinerziehende mit Kind, und die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung, da diese Maßnahmen erst bei einem bestimmten Einkommensniveau greifen. Die Arbeitszeit der Mütter wurde vor allem negativ beeinflusst durch das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, während die öffentliche Kinderbetreuung, der Unterhaltsvorschuss und der Entlastungsbetrag hier effektiv sind (Prognos 2012: 11).

6. Inwieweit wird der Qualifikationsgrad der Erwerbspersonen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes ausschlaggebend sein?

Nach allen Prognosen wird der deutsche Arbeitsmarkt in Zukunft noch ausgeprägter als heute ein Fachkräftearbeitsmarkt sein. Wachsen werden vor allem Tätigkeiten, für die eine Berufsausbildung oder ein Studium gefordert wird. Hierzu kommt ein „Qualifikationseffekt“. Bislang von angelernten Arbeitskräften ausgeübte Tätigkeiten werden „verberuflicht“, damit die Arbeitskräfte breitere Aufgabenfelder übernehmen können. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit wird weiter zurückgehen. Ihr Anteil an der Gesamtnachfrage der Unternehmen wird bis 2025 von 14,4% im Jahre 2010 auf nur noch 13,3% zurückgehen (Hummel/Thein/Zika 2010).

Die Arbeitsmarktsituation von Personen ohne Berufsabschluss wird damit in den nächsten 15 Jahren weiterhin prekär bleiben, umso mehr, als wegen des hohen Anteils Jugendlicher ohne Berufsausbildung das Angebot an gering Qualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161). Zu berücksichtigen bleibt weiter, dass ein wachsender Anteil der einfachen Tätigkeiten im Dienstleistungssektor hohe Anforderungen an die Fähigkeit, zu schreiben und zu lesen, den Umgang mit abstrakten Symbolen sowie die Kommunikation mit Kund/innen stellt. Da diese Fähigkeiten in der Berufsbildung erworben werden, gilt eine abgeschlossene Lehre für viele einfache Tätigkeiten als Einstellungsvoraussetzung (Hieming u. a. 2005).

Bis 2025 werden etwa die Hälfte der mehr als 20 Millionen Erwerbspersonen mit einer Berufsausbildung ausscheiden (Hummel/Thein/Zika 2010: 113). Den hohen Ersatz- und Neubedarf

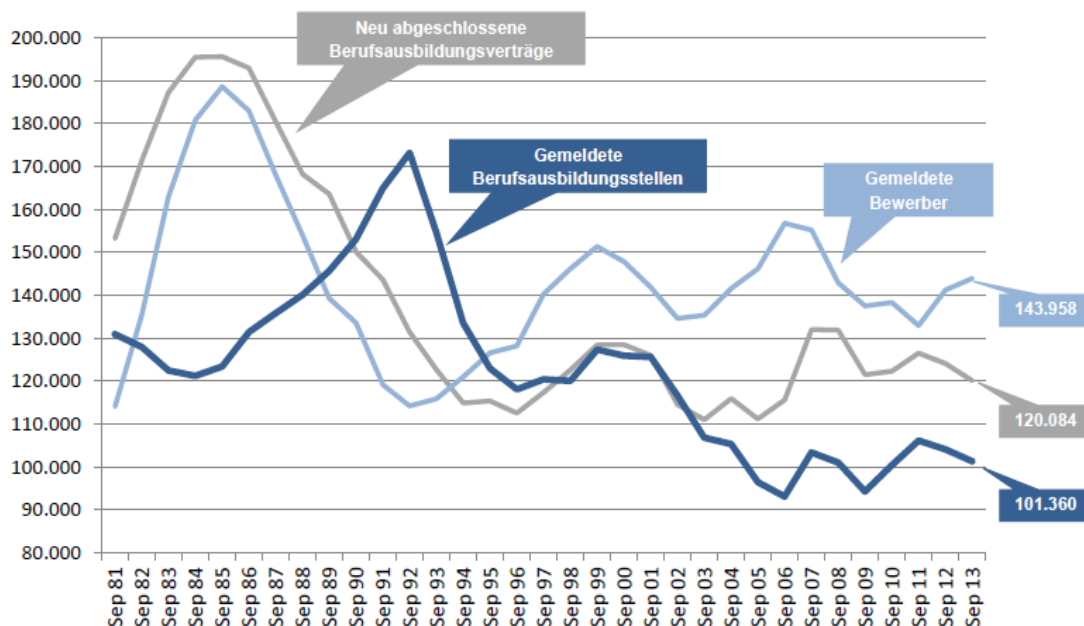
kann man nicht alleine durch die Berufsausbildung Jüngerer decken. Notwendig ist gleichermaßen die berufliche Nachqualifizierung eines Teils der vielen Jugendlichen, die in den letzten Jahren keinen Ausbildungsplatz bekommen haben. Weiterhin muss das Qualifikationsreservoir von Arbeitslosen entwickelt werden, da die Unterbeschäftigung bis 2025 aufgrund der abnehmenden Größe der nachwachsenden Kohorten auf ein Viertel des heutigen Niveaus zurückgehen wird (Helmrich/Zika 2010: 15).

Die Beschäftigung gering Qualifizierter wird zunehmend prekärer, da die Unternehmen auf einfachen Tätigkeiten zunehmend nur noch Qualifizierte einsetzen. 1995 wurden auf einfachen Arbeitsplätzen noch 40,9% An- und Ungelernte eingesetzt. 2011 waren es nur noch 32,2% (Bosch 2014). Umgekehrt formuliert: Eine Berufsausbildung wird zunehmend zur Mindestbedingung, um überhaupt Zugang zu einer Erwerbstätigkeit zu erhalten.

Künftiger Fachkräftemangel kann also nur durch verstärkte Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung vermieden werden. Genauso wichtig wie Aus- und Weiterbildung ist die Personalbindung. Selbst bei einer hohen Ausbildungsquote kann es durch Abwanderungen in andere, attraktivere Branchen zu Fachkräftemangel kommen.

Umso bedenklicher ist es, nach Auswertungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge 2013 mit 530.700 auf einen historischen Tiefstand fiel. Insbesondere in Industrie und Handel ging das Angebot im Vorjahresvergleich um vier Prozent zurück, im Handwerk um drei Prozent. Trotzdem blieben mehr Stellen als im Vorjahr unbesetzt, da u.a. auch die Nachfrage nach Lehrstellen leicht (-2,1 Prozent) rückläufig war. Auch in NRW ist die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zurückgegangen (Schaubild 7).

Schaubild 7: Angebot und Nachfrage auf dem NRW-Ausbildungsmarkt 1981 - 2013

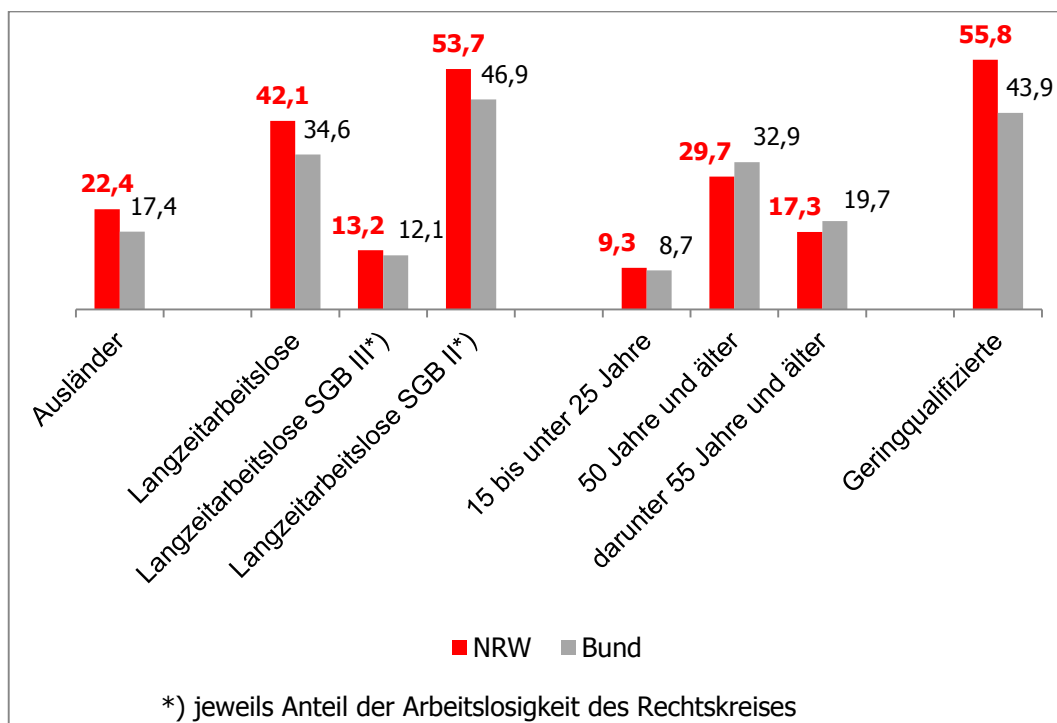


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014a)

Die „Passungsprobleme“ gehen zu Lasten der Jugendlichen, obwohl z.B. in Nordrhein-Westfalen zwei Drittel der Unversorgten einen Realschulabschluss oder sogar das Abitur vorweisen können.

Aufgrund des hohen Anteils von Arbeitslosen ohne Qualifikation – insbesondere unter den Langzeitarbeitslosen – ist eine Qualifizierungsoffensive für Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung (Schaubild 8).

Schaubild 8: Arbeitslosigkeit - Anteile ausgewählter Personengruppen in NRW und Bund, Januar 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014b)

7. Von welchen in der Diskussion befindlichen Maßnahmen und Instrumenten zur Stabilisierung des Arbeitsvolumens sind die größten Wirkungen zu erwarten? Gibt es Spezifika für das Land Nordrhein-Westfalen?

NRW hat eine besonders verfestigte Arbeitslosigkeit mit hohen Anteilen Geringqualifizierter und auch anderer Gruppen (Migranten/innen). Die beste Arbeitsmarktpolitik ist hier zunächst eine gute Bildungspolitik, die den Anteil junger Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss verringert. Hier finden sich durch die Förderung frühkindlichen Lernens durch das Land oder die Schulprojekte in vielen Städten (z.B. Gelsenkirchen oder Dortmund) vorbildliche Ansätze. Dies gilt auch für das vorbildliche Programm des MAIS zur flächendeckenden Einführung des Übergangssystems „Schule und Beruf“ (Mais 2013).

Ebenso wichtig ist, dass die Bundesagentur für Arbeit, die Jobcenter und die Jugendhilfe gemeinsame Anlaufstellen für Jugendliche schaffen und den „Strickfehler“ der Hartz-Gesetze, Jugendliche nach

dem Status ihrer Eltern auf verschiedene Systeme zu verteilen, beheben. Hierzu gibt es gute regionale Ansätze (Bundesagentur für Arbeit 2012), die flächendeckend eingeführt werden sollen.

Angesichts der Struktur der Arbeitslosen ist auch der langsame Paradigmenwechsel in der Politik der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter in Richtung einer investiven Arbeitsmarktpolitik zu begrüßen. Es wird zunehmend wieder abschlussbezogene Weiterbildung gefördert, da oft nur so eine nachhaltige Integration in Beschäftigung gesichert werden kann.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin
- Bosch, Gerhard (2014), Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte. In: WSI-Mitteilungen 67 (1), S. 5-13
- Bosch, G. / Weinkopf, C. (2012), Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, Expertise im Auftrag der FES, Bonn
- Brussig, M. (2011), Neueinstellungen im Alter: Tragen sie zu verlängerten Erwerbsbiografien bei?, Altersübergangsmonitor 2011-03, Institut Arbeit und Qualifikation
- Bundesagentur für Arbeit (2014a), Arbeitsmarkt im Übergang, Regionaldirektion NRW, S.9
- Bundesagentur für Arbeit (2014b), Arbeitsmarktpolitischer Beirat. Aktueller Blick auf den Arbeitsmarkt in NRW und die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, S. 6
- Bundesagentur für Arbeit, (2012), Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren – Junge Menschen profitieren, Nürnberg
- Cicholas, U. Ströker K. (2012), Statistische Analysen und Studien NRW, Band 74. Auswirkungen des demografischen Wandels 2012, S. 18
- Cicholas, U. Ströker K. (2012), Statistische Analysen und Studien NRW, Band 72. Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalen 2011 bis 2030/2050, S. 18
- Europäische Commission (2012), Employment and Social developments in Europe
- Helmrich, R. / Zika, G. (Hrsg.) (2010), Beruf und Qualifikation. BiBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025, Bielefeld
- Hieming, B. / Jaehrling, K. / Kalina, T. / Vanselow, A. / Weinkopf, C. (2005), Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen: Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation 550, Berlin
- Hummel, M. / Thein, A. / Zika, G. (2010), Der Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen, Berufen und Qualifikationen bis 2025. In: Helmrich, R. / Zika, G. (Hrsg.), Beruf und Qualifikation. BiBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025, Bielefeld, S. 81-101
- Kalina, T. / Weinkopf, C. (2014), Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, IAQ-Report 2/2014, Institut Arbeit und Qualifikation
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW) 2013, Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule – Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und

- Angebote, (<http://www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de/uebergang-schule-beruf-in-nrw/basisinformationen.html>)
- Prognos AG (2012), Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen Berlin, 28.06.2012 (http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Familienpolitik/Dokumente/gesamtevaluation.pdf)
- Riedmüller, B. / Willert, M. (2009), Aktuelle Vorschläge für eine Mindestsicherung im Alter, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- RWI (2012), Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen
- Statistisches Bundesamt (2012), Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin, Wiesbaden
- Steiner, V. and Geyer, J. (2010), *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*, Berlin: Politikberatung kompakt DIW 55
- Weinkopf, C. (2011), Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Expertise im Auftrag von Wert.Arbeit, Berlin
- Wippermann, C. (2012), Frauen in Minijobs. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Eine Untersuchung des DELTA-Instituts für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend