

## Wie sieht ein guter Arbeitsmarkt aus?

### — Indikatoren für einen Perspektivwechsel

@ Pola Schneemelcher, Viola Hilbert, Max Krahe, Philippa Sigl-Glöckner<sup>1</sup>

📅 23.06.2022

[Pola.Schneemelcher@dezernatzukunft.org](mailto:Pola.Schneemelcher@dezernatzukunft.org)

### Executive Summary

Die Analyse des deutschen Arbeitsmarkts läuft in der öffentlichen Debatte in erster Linie über die Betrachtung der Arbeitslosenquote. Ist diese so niedrig wie in den vergangenen Jahren, wird gerne von einem Zustand der Vollbeschäftigung gesprochen. Dieser ist aber nur bedingt aussagekräftig: die Arbeitslosenquote gibt nicht an, ob die Arbeit den Menschen entspricht oder ihnen eine Leben in Würde ermöglicht. Sie gibt also wenig Auskunft darüber, ob das Potenzial des Arbeitsmarkts ausgeschöpft ist. In Zeiten von Fachkräftemangel und demografischem Wandel reicht eine reine Betrachtung der Arbeitslosenquote nicht mehr aus.

Wir entwickeln daher im Folgenden zunächst das Alternativkonzept der Vollausslastung, das eine produktivere Verwendung der Ressource Arbeit beschreibt und anhand dessen der Arbeitsmarkt eingeordnet werden kann. Aufbauend darauf schlagen wir ein neues Indikatorensystem vor, die Arbeitsmarktampel. Sie stellt den Versuch dar, die Arbeitsmarktlage und -entwicklung nicht nur mehrdimensional abzubilden, sondern auch historisch und geographisch einzuordnen. Dabei betrachten wir sowohl die Seite der Beschäftigungslosigkeit als auch die Seite der Erwerbstätigkeit des Arbeitsmarkts.

Mit unserem Vorschlag wollen wir zum einen eine breite Debatte darüber anstoßen, wie ein Arbeitsmarkt jenseits der Vollbeschäftigung aussehen kann. Gleichzeitig wollen wir auf Lücken in der bestehenden Datenlandschaft zu Arbeitsmarktdaten aufmerksam machen.

#ARBEITSMARKT

#VOLLAUSLASTUNG

#LOHN

<sup>1</sup> Max Krahe und Philippa Sigl-Glöckner sind Direktoren des Dezernat Zukunft, Pola Schneemelcher ist Projektleiterin und Viola Hilbert ist Policy Fellow beim Dezernat Zukunft. Wir danken Leonie Heuer für ihre präzisen Recherchen und Gerrit Schröter für die Unterstützung bei der Publikation.

<b>1. Einleitung – Der deutsche Arbeitsmarkt hat (k)ein Problem .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Was ist Vollbeschäftigung? .....</b>	<b>5</b>
2.1 Definition .....	5
2.2 Politische Bedeutung.....	5
2.3 Indikatorik .....	6
2.3.1 Bisherige Indikatorik – die Arbeitslosenquote .....	6
2.3.2 Probleme mit der bisherigen Indikatorik .....	7
2.3.3 Von Vollbeschäftigung zur Vollauslastung.....	9
<b>3. Was ist gute Arbeit? – Alternativen zur Arbeitslosenquote .....</b>	<b>11</b>
3.1 Anforderungen an gute Indikatorik .....	11
3.2 Das Ampelsystem .....	14
3.2.1 Hauptindikator 1: Die Unterbeschäftigungsquote .....	17
3.2.1.1 Subindikator 1: Unterbeschäftigungsquote in den Ländern .....	21
3.2.1.2 Subindikator 2: Unterbeschäftigtenquote 15- bis 25-Jährige .....	24
3.2.1.3 Subindikator 3: Langzeiterwerbslosigkeit .....	27
3.2.2 Hauptindikator 2: Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter.....	31
3.2.2.1 Subindikator 1: Niedriglohnquote .....	34
3.2.2.2 Subindikator 2: Erwerbstätigenquote Frauen .....	36
3.2.2.3 Subindikator 3: Niedriglohnquote Frauen .....	37
3.2.2.4 Subindikator 4: Indikator für soziale Herkunft .....	39
3.2.2.5 Subindikator 5: Befristete Beschäftigte .....	41
3.3 Zusammenfassung .....	44
<b>4. Ausblick: Der Bogen zur Fiskalpolitik .....</b>	<b>46</b>
<b>5. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>47</b>

## 1. Einleitung – Der deutsche Arbeitsmarkt hat (k)ein Problem

Betrachtet man den deutschen Arbeitsmarkt der vergangenen Jahrzehnte, gibt es auf den ersten Blick nicht viel, worum man sich Sorgen machen müsste: Die Arbeitslosigkeit ist – bis auf ihr coronabedingtes kurzzeitiges Ansteigen – historisch niedrig, der „kranke Mann Europas“<sup>2</sup> scheint ein bemerkenswertes Wachstum hingelegt zu haben, die Wirtschafts- und Finanzkrise des letzten Jahrzehnts hat ihm nicht viel anhaben können. Dank des Instruments der Kurzarbeit hat scheinbar sogar die Corona-Pandemie nur begrenzten Schaden auf dem Arbeitsmarkt angerichtet: Die Arbeitslosenquote befindet sich auf Vorkrisenniveau und trotzts sogar den wirtschaftlichen Folgen des Angriffskriegs auf die Ukraine.<sup>3</sup> Deutschland befindet sich auf gutem Weg zur Vollbeschäftigung, wenn man allein die Arbeitslosenquote im Auge hat.

Das ist gerade angesichts der noch in den 2000er-Jahren hohen Arbeitslosenquoten erfreulich. Die heutigen Herausforderungen – die Dekarbonisierung eines Industriestaats in kürzester Zeit, der Fachkräftemangel sowie die Alterung unserer Gesellschaft und die damit einhergehenden Kosten für Sozial- und Rentensysteme – verlangen jedoch nach ambitionierteren Zielen für die Arbeitsmarktpolitik.

Denn selbst wenn viele Menschen Arbeit haben, sagt das wenig darüber aus, ob diese Arbeit ihnen entspricht, sie ihre Fähigkeiten möglichst produktiv einbringen und von dieser Arbeit auch leben können. So arbeiten zum Beispiel fast 50 Prozent der Frauen in Teilzeit, und das oft aufgrund ungleich verteilter familiärer Verpflichtungen und meist unvergüteter Care-Arbeit.<sup>4</sup> Sie arbeiten also weniger, als sie eigentlich wollen, verdienen entsprechend weniger und können schlechter für die Rente vorsorgen. Dies führt zu einer Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen und verhindert soziale Teilhabe.

Gleichzeitig gibt die Arbeitslosenquote nicht an, ob der Arbeitslohn zum Leben reicht: Die realen Bruttostundenlöhne der untersten drei Dezile lagen 2018 noch immer unter dem Wert von 1995.<sup>5</sup> Arbeitende benötigen allzu oft staatliche Unterstützung, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. All das bildet die Arbeitslosenquote nicht ab.

Zudem sagt die Arbeitslosenquote nicht viel darüber aus, ob Menschen ihr Potenzial verwirklichen und zum wirtschaftlichen Wohlstand in dem Maß beitragen können, wie sie das gerne würden. Mit Blick auf die nahe Zukunft ist das jedoch essenziell: Schätzungen zufolge benötigen wir allein für die Umsetzung der Zielvorhaben und Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag ab spätestens 2025 400.000 zusätzliche Erwerbstätige<sup>6</sup> und die Anzahl der Unternehmen, die über Fachkräftemangel klagen, ist höher denn je.<sup>7</sup> Anstatt also allein darauf zu achten, dass jemand gerade Arbeit hat, wäre es sinnvoll, darauf abzielen, dass alle in dem Maß arbeiten können, wie sie wollen, und in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

Aus diesen und anderen Gründen gilt: Es bedarf eines Konzepts eines guten Arbeitsmarktes, das über Vollbeschäftigung, definiert als niedrige Arbeitslosenquote, hinausgeht. Dies gilt einerseits in Bezug auf die qualitative und quantitative Lage am Arbeitsmarkt selber, für die Vollbeschäftigung kein hinreichendes Gütesiegel ist. Dieser Aspekt steht im Folgenden im Vordergrund. Es gilt aber auch in Bezug auf die fiskal-

---

<sup>2</sup> Vgl. Sinn (2004).

<sup>3</sup> Vgl. „Arbeitslosenquote sinkt auf 5,0 Prozent“ (03.05.2022), <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/arbeitslosenzahlen-233.html>

<sup>4</sup> Zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und ihrer ökonomischen Auswirkungen haben wir [hier](#) einen Artikel veröffentlicht, dem diese Zahlen entnommen sind.

<sup>5</sup> Vgl. Sigl-Glöckner et al. (2021), S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. Zika et al. (2022).

<sup>7</sup> Vgl. Müller (2021).

politischen Konsequenzen des Arbeitsmarktes, die durch die Linse der Vollbeschäftigung nur unzureichend erkennbar sind. Dieser Aspekt wurde in Sigl-Glöckner et al. (2021) angerissen; ihn gilt es mittels weiterer Forschung in Zukunft genauer zu beleuchten.

Im Folgenden entwickeln wir zunächst ein alternatives Leitkonzept, anhand dessen der Zustand des Arbeitsmarktes eingeordnet werden kann: die **Vollauslastung** ([Abschnitt 2](#)). Damit ist ein Arbeitsmarkt gemeint, bei dem die Fähigkeiten und Veranlagungen jener, die arbeiten möchten, voll abgerufen werden. Ein solcher Arbeitsmarkt garantiert den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Sicherheit und Wertschätzung durch gute Löhne, die ein würdiges Leben ermöglichen. Gleichzeitig kommt es zu einer produktiveren Verwendung der Ressource Arbeit, die für fiskalische Nachhaltigkeit sorgt und das Angehen der großen Investitionsaufgaben ermöglicht, die durch den Klimawandel sowie geopolitische und demografische Herausforderungen vor uns stehen.

Das Leitkonzept der Vollauslastung wiederum bietet die Grundlage für ein neues Indikatorensystem. Hierfür schlagen wir ein **Ampelsystem** vor, das den Begriff der Vollauslastung anhand verschiedener Indikatoren messbar macht und operationalisiert ([Abschnitt 3](#)). Dieses Ampelsystem bietet einerseits einen Überblick über den Status quo des Arbeitsmarktes jenseits der Arbeitslosenquote; andererseits zeigt es auf, in welche Richtung sich unterschiedliche Komponenten des Arbeitsmarktes in den kommenden Legislaturperioden bewegen müssten, um sich dem Ziel eines guten, voll ausgelasteten Arbeitsmarktes zu nähern. Damit dient es als konkretes Instrument für politische Entscheidungsträger.

Die mehrdimensionale Betrachtung des Arbeitsmarktes ist in ExpertInnenkreisen seit langem Usus.<sup>8</sup> Der Beitrag dieses Papiers liegt darin, die Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht nur mehrdimensional abzubilden,<sup>9</sup> sondern den Versuch zu unternehmen, sie dabei auch einzuordnen. Zentraler Baustein dieses Versuchs ist das hier entwickelte Ziel der Vollauslastung. Als Alternative zum (oft impliziten) Ziel der Vollbeschäftigung ist dies der Grundstein, um auch für andere Größen als die Arbeitslosigkeit eine Einordnung – ob diese gut oder schlecht dastehen – vorzunehmen. Damit wollen wir eine breitere Debatte darüber anstoßen, wie ein guter Arbeitsmarkt jenseit der Vollbeschäftigung aussieht und vermessen werden kann.

Ein weiterer Beitrag des Papiers besteht darin, Lücken in der bisherigen Datenlandschaft zum Arbeitsmarkt offenzulegen. Insbesondere in Bezug auf Löhne ist diese unzureichend: So wird die Verdienststrukturerhebung zurzeit nur alle vier Jahre durchgeführt, zuletzt 2018, was einen genauen und zeitnahen Überblick über das Ausmaß des Niedriglohnssektors erschwert. Aber auch in anderen Bereichen gibt es Verbesserungspotenzial, zum Beispiel in der Verfügbarkeit der erweiterten Bezugsgröße aufgeschlüsselt nach Alter oder in Bezug auf die Unterbeschäftigungsquote nach BA-Konzept, also inklusive Kurzarbeit. Für eine differenzierte Betrachtung des Arbeitsmarktes am aktuellen Rand sind Fortschritte hier wünschenswert.

---

<sup>8</sup> Neben vielen anderen Quellen siehe z. B. Hutter et al. (2016): „Für den Arbeitsmarkt sind Arbeitslosigkeit und Beschäftigung gleichermaßen von Bedeutung“ (S.1), oder Sauer und Wohlrabe (2020): „Die Arbeitsmarktlage lässt sich nicht mit einer einzigen Variable beschreiben“ (S. 118).

<sup>9</sup> Wie es z. B. das [IAB-Arbeitsmarktbarometer](#) seit seiner Weiterentwicklung 2016 bereits tut.

## 2. Was ist Vollbeschäftigung?

### 2.1 Definition

Nach gängigem Verständnis steht **Vollbeschäftigung** für einen Zustand, in dem alle Menschen, die arbeiten können und wollen, auch Arbeit finden.<sup>10</sup> Es handelt sich daher um einen Begriff, der von der Arbeitsangebotsseite des Arbeitsmarktes ausgeht und nicht von der Arbeitsnachfrage durch die Unternehmen. Vollbeschäftigung ist *nicht* erreicht, wenn alle offenen Stellen besetzt sind, solange es dann noch weitere Arbeitssuchende gibt. Der derzeit wichtigste Indikator zur Messung des politischen Ziels **Vollbeschäftigung** ist die Arbeitslosenquote, wie in [Box 1](#) näher erläutert wird.

### 2.2 Politische Bedeutung

**Vollbeschäftigung** ist kein rein akademischer Begriff. Im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 wird u. a. das qualitative Ziel eines „hohen Beschäftigungsstands“ als einer von vier Grundpfeilern der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik definiert. Laut der Bundeszentrale für politische Bildung ist „hoher Beschäftigungsstand“ hier mit dem Ziel der Vollbeschäftigung gleichzusetzen.<sup>11</sup> Noch konkreter wird das Ziel der Vollbeschäftigung im EU-Vertrag avisiert.<sup>12</sup>

Der Begriff der Vollbeschäftigung wird oft mit dem „Wirtschaftswunder“ der 1950er- und 1960er-Jahre in Verbindung gebracht, das von einem hohen Beschäftigungsstand und niedriger Arbeitslosigkeit<sup>13</sup> bei gleichzeitig hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten geprägt war. Ein Bekenntnis zum Ziel der Vollbeschäftigung, sei es in Wahlprogrammen oder wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen, weckt daher oft, ob gewollt oder ungewollt, Erinnerungen an dieses Kapitel der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Gleichzeitig ist die Forderung, dass alle Menschen, die arbeiten wollen und können, Arbeit finden sollen, so generisch und unumstritten, dass sich fast alle politischen Parteien auf dieses grundsätzliche Ziel einigen können. Zumindest nominal stellt es daher eine wichtige Richtschnur der Wirtschafts- und Finanzpolitik dar.<sup>14</sup>

---

10 Vgl. Weber (2014), S. 1. Hierbei ist anzumerken, dass Vollbeschäftigung auch nicht erst erreicht sein kann, wenn es keine Arbeitssuchenden mehr gibt; so kann z. B. im Rahmen der friktionellen Arbeitslosigkeit – d. h. einer kurzfristigen, ggf. freiwilligen Arbeitslosigkeit z. B. im Rahmen eines Berufswechsels – Arbeitslosigkeit durchaus wünschenswert sein, wenn sie dazu führt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einer Tätigkeit wechseln, die ihnen eher entspricht.

11 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, „Wirtschaftslexikon – Stabilitätsgesetz“, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20711/stabilitaetsgesetz>.

12 Art. 3 (3) EUV: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

13 Zumindest so wie damals – mit einem Fokus auf Männer – gemessen. Es bleibt eine offene Frage, wie viel Arbeitslosigkeit übersehen wurde und wird, indem nicht als arbeitssuchend gemeldete aber ggf. arbeitswillige Frauen in der Statistik unsichtbar bleiben.

14 Vollbeschäftigung wurde zuletzt in den Wahlprogrammen von CDU/CSU, SPD, Grünen und Die Linke zur Bundestagswahl 2021 als politisches Ziel formuliert. In den Wahlprogrammen von FDP und AfD kam der Begriff „Vollbeschäftigung“ nicht vor.

## 2.3 Indikatorik

### 2.3.1 Bisherige Indikatorik – die Arbeitslosenquote

Der wichtigste und einfachste Indikator, der zur Messung des politischen Ziels Vollbeschäftigung herangezogen wird, ist die **Arbeitslosenquote**.<sup>15</sup> Diese gibt, vereinfacht gesagt, an, wie viele Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos sind. Erwerbspersonen sind definiert als die Summe aller zivilen Erwerbstätigen (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, Arbeitsgelegenheiten, Beamte, je nach Definition auch Selbstständige) und Arbeitslosen (vgl. Box 1: Arbeitslose & Arbeitslosigkeit).<sup>16</sup>

#### Box 1: Arbeitslose & Arbeitslosigkeit

In Deutschland gilt gem. [§ 16 Absatz 1 SGB III](#) als **arbeitslos**, wer ...

- vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht,
- eine versicherungspflichtige Beschäftigung sucht und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht und
- sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat.

Auch Arbeitslosengeld-II-Beziehende („Hartz-IV-Empfänger“) gelten nach [§ 53a Absatz 1 SGB II](#) als arbeitslos im Sinne des SGB III.

**Nicht** als **arbeitslos** gelten dagegen Menschen, die ...

- an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen (vgl. [§ 16 Absatz 2 SGB III](#)),
- mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten (dazu gehören die Pflege von Angehörigen, selbstständige Tätigkeiten oder sonstige Ausübung einer Beschäftigung) (vgl. [§ 138 Absatz 3 SGB III](#)),
- nicht für die sofortige Arbeitsaufnahme verfügbar sind (vgl. [§ 138 Absatz 5 SGB III](#)),
- sich nicht persönlich arbeitslos gemeldet haben oder bei denen die Arbeitslosigkeit 6 Wochen unterbrochen wurde (vgl. [§ 141 SGB III](#)),
- jünger als 15 oder älter als 64 Jahre sind (vgl. [§ 136 SGB III](#)) sowie
- Arbeitslosengeld-II-Beziehende, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen bezogen haben und denen in diesem Zeitraum keine Beschäftigung angeboten worden ist.

**Box 1:** Arbeitslose & Arbeitslosigkeit

Wichtig ist bei dieser Definition, dass es sich bei **Arbeitslosen** um Personen handelt, die sich aktiv um Arbeit bemühen und sich bei den Agenturen für Arbeit gemeldet haben. Wer keiner erwerbsmäßigen Arbeit nachgeht, sich gleichzeitig aber nicht aktiv bei den Agenturen meldet, wird in der Arbeitslosenquote *nicht* berücksichtigt.

<sup>15</sup> Arbeitslosenquoten setzen Arbeitslose zu Erwerbspersonen in Beziehung. Wer als arbeitslos und wer als erwerbstätig gewertet wird, unterliegt unterschiedlichen Definitionen. Nähere Erläuterungen finden sich hier: Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/arbeitslosenquote.html>.

<sup>16</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/erwerbspersonen.html>.

In Wissenschaft und Politik besteht nach bisherigem Verständnis weitestgehend Konsens darüber, dass Vollbeschäftigung nicht erst bei einer Arbeitslosenquote von 0 Prozent erreicht wäre. Da der Arbeitsmarkt ständig in Bewegung ist und es Zu- und Abgänge aus und in Arbeitslosigkeit gibt, ist zu keinem Zeitpunkt Arbeitslosigkeit komplett vermeidbar.<sup>17</sup> **Üblicherweise wird bei einer Arbeitslosenquote von 2 bis 3 Prozent von Vollbeschäftigung ausgegangen.**<sup>18</sup>

### 2.3.2 Probleme mit der bisherigen Indikatorik

Die Arbeitslosenquote hat eine Reihe von Nachteilen und Problemen, die sie als (alleinigen) Indikator für die Auslastung des Arbeitsmarktes<sup>19</sup> ungeeignet erscheinen lassen (vgl. auch [Box 1](#)).

- Hinsichtlich der **Erwerbstätigen**:
  - bildet sie keine Unterschiede ab bezüglich des Qualifikationsniveaus der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Passung zwischen den Anforderungen von Stellen und den Fähigkeiten der Beschäftigten und der Passung zwischen Arbeitszeitwünschen und tatsächlicher Arbeitszeit. Für mögliche ungehobene Produktivitätspotenziale innerhalb der Erwerbstätigkeit ist sie daher blind.
  - sagt sie nichts über das Lohnniveau aus. Für Probleme mit dem Bestreiten des Lebensunterhalts und der Altersvorsorge trotz Erwerbstätigkeit ist sie daher ebenfalls blind.
- Hinsichtlich der **Nichterwerbstätigen**:
  - werden nur diejenigen Personen erfasst, die aktiv auf der Suche nach Arbeit sind und dies auch entsprechend an die Jobcenter bzw. Agenturen für Arbeit kommunizieren. Die sogenannte **Stille Reserve**<sup>20</sup>, also diejenigen Menschen, die zwar arbeitsfähig und -willig sind, sich aber nicht oder nicht mehr als arbeitssuchend gemeldet haben, wird in der Arbeitslosenquote nicht abgebildet.
  - beachtet die Arbeitslosenquote nicht die Unterscheidung zwischen der friktionellen/kurzfristigen und der strukturellen/langfristigen Komponente der Arbeitslosigkeit.<sup>21</sup> Diese Unterscheidung ist wichtig, da in der Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit Hinweise über strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt erkennbar sein können.

Dies führt dazu, dass wichtige Aspekte des deutschen Arbeitsmarktes nicht abgebildet werden, selbst wenn dieser als Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung gilt. So ist es zum Beispiel möglich, dass noch erhebliche Potenziale in der Stillen Reserve schlummern, obwohl die Arbeitslosenquote bereits suggeriert, dass die Kapazitäten des Produktionsfaktors Arbeit ausgeschöpft sind. So errechnete bspw. das Statistische Bundesamt für das Jahr 2019 ein ungenutztes Arbeitsmarktpotenzial von insgesamt 4,4 Millionen Personen

---

17 Es kann volkswirtschaftlich sogar sinnvoll sein, dass sich Menschen in Arbeitslosigkeit befinden, wenn dies dazu führt, dass sie ein besseres „Match“ auf dem Arbeitsmarkt bekommen, also eine Stelle, die besser zu ihren Qualifikationen oder ihrem Lebensentwurf passt.

18 So zum Beispiel bei Beveridge (1944), S. 128.

19 Eine Übersicht zum Konzept der Vollausslastung des Arbeitsmarktes bieten wir in [Abschnitt 2.3.3](#).

20 Die Stille Reserve umfasst z. B. Personen, die auf Arbeitssuche sind und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden, die sich jedoch nicht arbeitslos gemeldet haben; oder auch Personen, die von der Arbeitssuche entmutigt sind, weil sie die Hoffnung aufgegeben haben, eine passende Stelle zu finden. Siehe Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/stille-reserve.html> oder Peter Oser, „Stille Reserve“, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/stille-reserve-43276>.

21 Mehr zu den unterschiedlichen Arten von Arbeitslosigkeit hier: Oschmiansky (2020a).

im Alter von 15 bis 74 Jahren. Davon entfielen knapp 900.000 auf die Stille Reserve (vgl. Abbildung 1), 1,4 Millionen auf Erwerbslose und 2,1 Millionen auf Unterbeschäftigte.<sup>22</sup> Damit war das ungenutzte Arbeitsmarktpotenzial in etwa doppelt so hoch wie die von der BA ausgewiesene Arbeitslosenquote.<sup>23</sup>

## Stille Reserve

Personen, in Tausend



**Anmerkung:** bei den mit Sternchen markierten Jahren handelt es sich um Prognosen.

## Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

**Abbildung 1<sup>24</sup>:** Stille Reserve; **Quelle:** IAB-Kurzbericht

Auch über die Struktur der Gruppe der Erwerbstätigen, die Möglichkeiten diverser Bevölkerungsgruppen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt und die gearbeiteten Stunden sagt die Arbeitslosenquote allein wenig aus. Zum Beispiel arbeiten 49 Prozent der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit; bei den Männern sind es dagegen nur 12 Prozent. Grund für die Teilzeitbeschäftigung ist dabei nicht nur der Wunsch nach mehr Freizeit. Vielmehr spielen auch die Pflege von Kindern oder Angehörigen, sonstige familiäre oder persönliche Verpflichtungen oder Matching-Probleme eine entscheidende Rolle.<sup>25</sup>

Gleichzeitig steht Deutschland vor demografischen Herausforderungen, die durch die Arbeitslosenquote nur bedingt sichtbar werden: Die **demografische Abhängigkeitsquote**, die die Anzahl an Rentnerinnen und Rentnern zu Menschen im Erwerbstätigenalter ins Verhältnis setzt, wird in den kommenden Jahren signifikant steigen. Schätzungen weisen darauf hin, dass in Deutschland der Altenquotient<sup>26</sup> von 32 Prozent (2013) auf 59 Prozent (2060) steigen könnte.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2020a).

<sup>23</sup> Aufgrund methodischer Unterschiede sind die Zahlen jedoch nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

<sup>24</sup> Daten basieren auf Schätzungen des IAB. Da es sich bei der Stillen Reserve gerade um nicht als arbeitssuchend gemeldete Menschen handelt, muss sie geschätzt werden. Die Schätzungen des IAB und der BA weichen z. T. voneinander ab. So ermittelt das IAB in seinem [Kurzbericht 2020/2021](#) für 2019 eine Stille Reserve von 893.000 Menschen, während die [BA 899.000 ermittelt](#). Das [IAQ](#) ermittelt dagegen aufgrund von IAB-Daten für 2019 eine Stille Reserve von 960.000 Menschen.

<sup>25</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Qualität der Arbeit – Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigte“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/unfreiwillig-teilzeitbeschaeftigte.html>.

<sup>26</sup> Der Altenquotient misst die Anzahl der über 65-Jährigen je 100 15- bis 64-Jährigen; er dient zur Messung der demografischen Abhängigkeitsquote und basiert auf Bevölkerungsvorausschätzungen, die von Eurostat erhoben werden.

<sup>27</sup> Vgl. Türk et al. (2018), S. 4.

Aussagekräftiger als die demografische Abhängigkeitsquote ist für die sozialen Sicherungssysteme und mögliche Arbeitsmarktreformen aber die **ökonomische Abhängigkeitsquote**. Diese stellt das Verhältnis der Transferabhängigen (d. h. abhängig von Renten, Pensionen und Arbeitslosenunterstützung) zu Erwerbstätigen (also Personen, die mit ihrem Gehalt ihren Lebensunterhalt bestreiten können, ohne auf Einkommensersatzleistungen angewiesen zu sein) dar. Im Basisjahr 2013 lag die ökonomische Abhängigkeitsquote bei 68 Prozent, gemäß Annahmen der EU-Kommission steigt sie im vergleichbaren Zeitraum (Basisjahr 2013 bis 2060) um 41 Prozent<sup>28</sup>; das IMK dagegen geht in seinen Projektionen von einem geringeren Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote aus, *wenn* die bereits heute schon bestehenden Arbeitskräftepotenziale ausgeschöpft werden, indem nicht nur die Arbeitsmarktintegration steigt, sondern die Erwerbstätigen auch in eine Situation versetzt werden, in der sie unabhängig von Transferleistungen sind und über Steuern und Versicherungsbeiträge zur Finanzierung des Sozialstaats beitragen können.<sup>29</sup> Das ist derzeit noch nicht der Fall: So sind 4,5 Millionen Erwerbstätige geringfügig beschäftigt<sup>30</sup> und 0,8 Millionen Personen sind nicht in der Arbeitslosenstatistik geführt, befinden sich aber in Arbeitsmarktmaßnahmen oder haben einen Sonderstatus.<sup>31</sup> Knapp 22 Prozent aller abhängig Beschäftigten beziehen außerdem nur einen Niedriglohn, der niedrige Rentenansprüche sowie eine zukünftige Abhängigkeit von anderen Transferleistungen wahrscheinlich macht.<sup>32</sup> Probleme dieser Art betreffen insbesondere Frauen: Circa zwei Drittel aller Frauen verdienen heute nicht genug, um langfristig vorsorgen zu können.<sup>33</sup> Trotz einer Arbeitslosenquote nah an der Vollbeschäftigung entstehen aus diversen Aspekten der Unterauslastung im Arbeitsmarkt also Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Dieses ungehobene Arbeitskräftepotenzial ist daher Gefahr und Chance zugleich.

### 2.3.3 Von Vollbeschäftigung zur Vollausslastung

Das Ziel Vollbeschäftigung war vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ein wichtiger Leitfaden für die Arbeitsmarktpolitik. Da hierbei alleine auf die Arbeitslosenquote abgestellt wird, ist es jedoch nicht mehr zeitgemäß und bildet die Komplexität des Arbeitsmarktes nicht mehr ausreichend ab. Es wird wirtschafts-, sozial- und fiskalpolitisch mittelfristig nicht mehr ausreichen, dass arbeitsfähige Menschen irgendeiner bezahlten Tätigkeit nachgehen.

**Als Alternative schlagen wir das Ziel der „Vollausslastung“ des Arbeitsmarktes vor. Darunter verstehen wir einen Zustand, in dem alle Menschen im Erwerbsalter die Chance haben, ihre Fähigkeiten und Veranlagungen so in Arbeit zu übersetzen, wie sie das möchten. Damit kann einerseits der eigene Lebensunterhalt gut bestritten und für die Zukunft vorgesorgt werden; andererseits wird eine optimale Verwendung der Ressource Arbeit sichergestellt.**

Das Konzept der Vollausslastung haben Sigl-Glückner et al. (2021) in ihrem Vorschlag einer neuen deutschen Finanzpolitik in einem fiskalischen Kontext eingeführt.<sup>34</sup> Durch die Steigerung von Produktivität und damit Einkommen können nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den eigenen Lebensunterhalt besser bestreiten und für die Rente vorsorgen, auch die Notwendigkeit staatlicher Zuschüsse wird reduziert. So trägt Vollausslastung zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei.

---

<sup>28</sup> Vgl. Zwiener et al. (2020), S. 37.

<sup>29</sup> Türk et al. (2018).

<sup>30</sup> Institut Arbeit und Qualifikation, Sozialpolitik Aktuell, <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abblV91.pdf>.

<sup>31</sup> Bundesagentur für Arbeit (2020b).

<sup>32</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Qualität der Arbeit – Niedriglohnquote“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>.

<sup>33</sup> Vgl. Nationale Armutskonferenz (2017), S. 21.

<sup>34</sup> Vgl. Philippa Sigl-Glückner et al. (2021), S. 11.

Neben seiner finanzpolitischen Ausrichtung hat das Konzept auch soziale Implikationen: Finanz- und Arbeitsmarktpolitik gehen Hand in Hand. Denn nur in einem Arbeitsmarkt mit einer ausreichend breiten Arbeitskräftenachfrage – die zur Vollauslastung zwingend notwendig ist – hat jede und jeder die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, der den eigenen Fähigkeiten und Bedürfnissen entspricht; nur in einem solchen Szenario kann einerseits die größtmögliche Produktivität erreicht, können andererseits kompetitive Löhne verhandelt und gezahlt werden; und nur dann ist ein würdiges Leben oberhalb der Armutsgrenze und ohne staatliche Unterstützung möglich.

Im Gegensatz zur Vollbeschäftigung hat das Konzept der **Vollauslastung** also den Vorteil, dass jenseits der bloßen Tatsache eines Beschäftigungsverhältnisses auch andere – qualitativ – wichtige Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik abgebildet sind:

- **Löhne:** Das volle Abrufen der Fähigkeiten und Veranlagungen und das hiermit ermöglichte Bestreiten des eigenen Lebensunterhaltes ist ein direkter Verweis auf die Lohnqualität. Der Lebensunterhalt ist hierbei intertemporal zu verstehen, es geht also neben der Gegenwart auch um den Lebensunterhalt der Zukunft, insbesondere um Rentenansprüche.
- **Arbeitszeit und Gleichstellung:** Ebenfalls verbunden mit der eigenen Lebensunterhaltssicherung ist die Möglichkeit, den Umfang der eigenen Arbeitszeit und den Rahmen der Erwerbstätigkeit selbst definieren zu können. Insbesondere Frauen arbeiten derzeit noch häufiger und oft ungewollt in Teilzeit (vgl. [Subindikator 2: Erwerbstätigenquote Frauen](#)), was dazu führen kann, dass der Lebensunterhalt durch die eigene Erwerbstätigkeit nicht gesichert werden kann.
- **Weiterbildung und Produktivitätsentwicklung:** Nähert sich der Arbeitsmarkt der Vollauslastung, führt das, aufgrund einer gesteigerten Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, oft zu einer Lohnsteigerung, insbesondere bei Fachkräften.<sup>35</sup> Dadurch entsteht sowohl bei der Arbeitnehmer- als auch bei der Arbeitgeberschaft der Anreiz zu produktivitätssteigernden Umschulungen und Weiterbildungen, vor allem in Richtung zukunftsfähiger Bereiche wie Digitalisierung und Automatisierung. Bei Ersteren, um von höheren Löhnen zu profitieren, bei Letzteren, um höhere Kosten durch höhere Produktivität auszugleichen.

Wir plädieren deswegen dafür, im Sinne einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik nicht nur auf Vollbeschäftigung zu zielen, sondern die **Vollauslastung** als arbeitsmarktpolitisches Ziel zu setzen.

Eine konkrete Indikatorik, die dieses Ziel verfolgbar macht, – unser **Ampelsystem** – wird im Folgenden dargestellt.

---

<sup>35</sup> Dies geschieht theoretisch auch bei Vollbeschäftigung. Gerade in den USA wurde jedoch in der Zeit vor Corona erkennbar, dass strukturelle Veränderungen die Verbindung von Arbeitslosigkeit und Lohnsteigerungen geschwächt haben (die Phillips-Kurve wurde flacher). Dies führte die Federal Reserve dazu, ihre Zielsetzung von Vollbeschäftigung („full employment“) auf Maximalbeschäftigung („maximum employment“) umzustellen, die „anhand eines breiten Spektrums verschiedener Arbeitsmarktindikatoren“ gemessen wird. Quelle: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/monetary-policy-what-are-its-goals-how-does-it-work.htm>. Aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit der deutschen und der US-amerikanischen Arbeitsmärkte sind direkte Vergleiche jedoch schwierig.

## 3. Was ist gute Arbeit? – Alternativen zur Arbeitslosenquote

### 3.1 Anforderungen an gute Indiktorik

Als Alternative zur Vollbeschäftigung und ihrem Leitindikator, der Arbeitslosenquote, haben wir den Begriff der **Vollauslastung** vorgeschlagen und uns diesem im vorherigen Teil theoretisch angenähert. Um Vollauslastung als politisches Ziel verfolgbar zu machen, bedarf es einer aussagekräftigen Indiktorik: Nur was gemessen wird, wird stringent verfolgt.

Eine solche Indiktorik muss fünf Anforderungen erfüllen:

1. Sie muss die **komplexe Realität** des Arbeitsmarktes mit seinen (oft nationalen) Besonderheiten gut erfassen.
2. Um entscheidungsrelevant und -förderlich zu sein, muss sie möglichst **übersichtlich** sein, also tendenziell aus wenigen, sich gegenseitig ergänzenden Indikatoren bestehen.
3. Um belastbar und nachvollziehbar zu sein, muss sie auf **transparenten, zugänglichen, anerkannten und vergleichbaren** Daten beruhen.
4. Um die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht nur abzubilden, sondern auch einzuordnen, müssen die einzelnen Indikatoren mit **Benchmarks**, also Sollwerten, versehen werden.
5. Um im politischen Betrieb Wirkung zu entfalten und eine politische Verantwortlichkeit herzustellen, ist außerdem der **Zeitraum**, in dem diese Benchmarks realistischerweise erreicht werden können, von Bedeutung.

Im Folgenden schlagen wir ein Indikatorenset vor, das sich an diesen Anforderungen orientiert. Zwei Herausforderungen gilt es dabei zu bewältigen. Erstens gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen (1) einer adäquat komplexen Abbildung des Arbeitsmarktes und (2) einer übersichtlichen Indiktorik zu navigieren. Zweitens gilt es, glaubwürdige und belastbare Benchmarks abzuleiten, um von einer reinen Abbildung der Arbeitsmarktlage und -entwicklung zu deren Einordnung zu gelangen. Unsere Strategien zur Bewältigung dieser zwei Herausforderungen werden zu Beginn des nächsten Abschnitts dargelegt.

Neben diesen fünf Kriterien orientiert sich unser Indikatorenset außerdem an der bestehenden deutschen und internationalen Forschung. Stellvertretend für viele andere seien hier zum Beispiel Hutter et al. (2016, S. 1) zitiert: „Für den Arbeitsmarkt sind Arbeitslosigkeit und Beschäftigung gleichermaßen von Bedeutung.“<sup>36</sup> Darauf aufbauend enthält unser Indikatorenset je einen Hauptindikator für Arbeitslosigkeit (die **Unterbeschäftigungsquote**) und Beschäftigung (die **Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter**).

Darüber hinaus ist *Arbeits-Qualität* ein vielfach anerkanntes Konzept in der Vermessung eines guten Arbeitsmarktes.<sup>37</sup> Beispiele hierfür sind das Handbuch „Decent Work Indicators“ zur Umsetzung der ILO-Agenda<sup>38</sup> oder die sieben Dimensionen der UNECE-Expertengruppe<sup>39</sup>, an denen sich auch EUROSTAT

---

<sup>36</sup> Hutter et al. (2016), S. 1–6.

<sup>37</sup> So ist die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität u. a. Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie (2003) und findet damit konkret Eingang in das **Europäische Semester**. Im Rahmen der Lissabon-, und deren Nachfolger-Strategie **Europa 2020** wurde die Bedeutung der Arbeitsplatzqualität für die Erhöhung von Produktivität wiederholt bestätigt. Auch international wurde die stärkere Berücksichtigung von Arbeitsqualität gutgeheißen: Die G20-Arbeitsminister haben z. B. bei ihrem Treffen in Ankara am 3. und 4. September 2015 eine Erklärung abgegeben, in der sie das von der **OECD entwickelte Rahmenwerk zur Arbeitsplatzqualität** befürworten.

<sup>38</sup> ILO Manual (2013).

<sup>39</sup> Eurostat, „UNECE indicators on quality of employment“, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341520/8195276/Quality\\_of\\_employment.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341520/8195276/Quality_of_employment.pdf).

orientiert.<sup>40</sup> Unsere Indikatorik orientiert sich insbesondere am OECD „Job Quality Framework“<sup>41</sup> (2016), das einen guten Arbeitsplatz anhand dreier Dimensionen definiert: **Lohnqualität**,<sup>42</sup> **Arbeitsmarktsicherheit**<sup>43</sup> und die **Qualität des Arbeitsumfelds**<sup>44</sup>. Diese drei Dimensionen passen zu den jüngeren Herausforderungen des deutschen Arbeitsmarktes und werden durch die Subindikatoren unseres Sets abgebildet:

- Wie bereits eingangs erwähnt, ist für Deutschland die Frage der **Lohnqualität** elementar. Der durchschnittliche vereinbarte Bruttostundenlohn hat sich in Deutschland in den letzten 25 Jahren nur schwach entwickelt. Zwar konnten seit 2013 die Reallöhne von der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitieren und sind gestiegen, lagen aber in den unteren Dezilen noch lange unter dem Lohnniveau der 1990er-Jahre.<sup>45</sup> Ein Indikator für Lohnqualität (in unserem Fall die **Niedriglohnquote**) ist daher ein entscheidender Indikator für einen guten, nachhaltigen Arbeitsmarkt. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur der Stundenlohn entscheidend ist, sondern auch der Umfang, in dem man einer Arbeit nachgehen kann, wie viele entlohnte Stunden man also arbeiten kann und ob man so von der Arbeit leben kann. Hierbei spielt das Maß der Unterbeschäftigung und auch die Integration auf dem Arbeitsmarkt strukturell benachteiligter Personen wie Frauen oder junger Menschen eine entscheidende Rolle: Diese bilden wir durch die **Erwerbstätigen- und Niedriglohnquoten für Frauen**, die **Unterbeschäftigungsquote der 15- bis 25-jährigen** sowie die **Niedriglohnquote abhängig vom Bildungshintergrund der Eltern** ab.
- Daneben ist die **Arbeitsmarktsicherheit** in Deutschland entscheidend. Zwar scheint diese, angesichts niedriger Arbeitslosigkeit und eines vergleichsweise gut ausgebauten Sozialsystems, auf den ersten Blick gegeben; wie im Vorherigen beschrieben, fallen bei den derzeitigen Statistiken jedoch mehrere Bevölkerungsgruppen durch das Raster (vgl. **Abschnitt 2.3**, Indikatorik). Entscheidend für einen neuen Indikator ist daher, dass er auch sogenannte *non-standard forms of employment*<sup>46</sup> abbildet. Wir tun dies über den **Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen**. Gleichzeitig gilt es, regionale Differenzen im Auge zu behalten. Dies geschieht über eine Betrachtung der **Unterbeschäftigungsquoten der Länder**. Um das Risiko abzubilden, trotz eines guten Sozialsystems und Arbeitswilligkeit nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar zu sein, ziehen wir außerdem die **Langzeiterwerbslosenquote** heran.

---

40 Eurostat, „How to measure the multiple facets of employment quality?“, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/quality-of-employment>.

41 Cazes et al. (2015).

42 Die OECD geht von einer positiven und annähernd log-linearen Beziehung zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit aus. Dabei sei sowohl die Höhe des Verdienstes als auch die Verteilung im Vergleich zu anderen entscheidend.

43 Laut OECD spielt die Sicherheit des Arbeitsplatzes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine entscheidende Rolle. Sie garantiere eine Perspektive und fördere außerdem die Bindung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an das Unternehmen, was Investitionen in firmenspezifische Qualifikationen und das Sparverhalten positiv beeinflussen und damit produktivitätssteigernd wirken kann. Die OECD konstruiert Arbeitsmarktsicherheit als Funktion aus der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, der zu erwartenden Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Umfang sozialer Sicherungsmaßnahmen.

44 Die Qualität des Arbeitsumfelds ist nicht eindeutig definiert, bemisst sich aber an Faktoren wie z. B. Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten oder der Feedbackkultur.

45 Vgl. Fedorets et al. (2020), S. 91–97.

46 „Non-standard forms of unemployment“: Oberbegriff für verschiedene Beschäftigungsverhältnisse, die von der Standardbeschäftigung abweichen. Dazu gehören u. a. Zeitarbeit, Teilzeitarbeit und Arbeit auf Abruf, Leiharbeit und andere mehrseitige Beschäftigungsverhältnisse sowie verdeckte Beschäftigung und abhängige Selbständigkeit. Quelle: International Labour Organization (ILO), „Non-standard forms of employment“, <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>.

- Die **Qualität der Arbeit** ist ebenfalls ein wichtiger, von der OECD genannter Faktor. In Deutschland werden regelmäßig entsprechende Daten erhoben<sup>47</sup>, es handelt sich jedoch um einen Bereich, in dem das subjektive Empfinden eine entscheidende Rolle spielt. Wir konnten in diesem Bereich keine uns zufriedenstellende Indikatorik erstellen. Das soll ihre Relevanz jedoch nicht vernachlässigen; weitere Forschung in diesem Bereich ist notwendig.

Mit Blick auf die fünf oben genannten Kriterien sowie aufbauend auf die bestehende deutsche und internationale Forschung schlagen wir im Folgenden eine konkrete Indikatorik vor – das **Ampelsystem** –, um das Leitziel der Vollausslastung zu operationalisieren.

---

<sup>47</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Qualität der Arbeit“, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/_inhalt.html).

## 3.2 Das Ampelsystem

Wie oben betont, ist die erste Herausforderung für unsere Indikatorik, eine adäquat komplexe Abbildung des Arbeitsmarktes mit einer entscheidungsförderlichen Übersichtlichkeit zu kombinieren. **Wir gehen mit diesem Spannungsverhältnis um, indem wir ein Ampelsystem einführen.** In diesem System werden zwei Hauptindikatoren um Subindikatoren ergänzt. Diese Kombination zeichnet ein differenziertes Bild vom deutschen Arbeitsmarkt,<sup>48</sup> reduziert durch ihre Struktur Komplexität<sup>49</sup> und beruht auf leicht zugänglichen, regelmäßig erhobenen Datensätzen.

Unser Ampelsystem besteht aus den folgenden Indikatoren:

Hauptindikator	Subindikator	Quelle
Unterbeschäftigungsquote (15 J bis Renteneintrittsalter) (ohne Kurzarbeit) Quelle: <a href="#">Bundesagentur für Arbeit (ANBA)</a>	Unterbeschäftigungsquote Länder (ohne Kurzarbeit)	<a href="#">Bundesagentur für Arbeit (ANBA)</a>
	Unterbeschäftigungsquote Jüngere (15–25 J) (ohne Kurzarbeit)	<a href="#">Bundesagentur für Arbeit (ANBA)</a>
	Langzeiterwerbslosenquote (15–75 J)	Eurostat ( <a href="#">UNE LTU A</a> )
Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter (25–54 J) Quelle: Eurostat ( <a href="#">LFSI EMP A</a> )	Niedriglohnquote (alle)	Eurostat ( <a href="#">EARN SES PUB1S</a> )
	Erwerbstätigenquote Frauen (25–54 J)	Eurostat ( <a href="#">LFSI EMP A</a> )
	Niedriglohnquote Frauen (alle)	Eurostat ( <a href="#">EARN SES PUB1S</a> )
	Niedriglohnquote nach sozialer Herkunft (über 25 J)	<a href="#">SOEP</a>
	Befristete Beschäftigung (15–64 J)	Eurostat ( <a href="#">LFSI EMP A</a> )

**Tabelle 1:** Indikatoren Ampelsystem

Die zweite Herausforderung entsteht aus unserer Zielsetzung, von einer reinen Abbildung zu einer Einordnung der Arbeitsmarktlage und -entwicklung zu gelangen. Damit dies gelingt, sind glaubwürdige und belastbare Benchmarks notwendig, im Vergleich zu denen eine Einordnung vorgenommen werden kann.

<sup>48</sup> Eine – idealerweise einzige – aussagekräftigen Gesamtzahl erfüllt die zweite Anforderung, geht aber meist zulasten einer differenzierteren und damit potenziell genaueren Analyse, sodass sie die erste Anforderung verfehlt. Ökonominen, Ökonomen und Denkfabriken wie z. B. Employ America setzen sich beispielsweise für die Betrachtung der Erwerbstätigenquote der Bevölkerung im Haupterwerbsalter (25–54 Jahre) anstelle der Arbeitslosenquote als Hauptindikator für die Lage des Arbeitsmarktes ein. Aber auch ein solcher Indikator, die reine Berechnung des Anteils der arbeitenden Bevölkerung, trifft kaum Aussagen über die Arbeitsbedingungen oder die Qualität der Arbeit, die in Deutschland zentrale Herausforderungen darstellen.

<sup>49</sup> Diese Funktion wäre auch durch einen Index erfüllt, der aus verschiedenen Einzelkomponenten eine aggregierte Gesamtzahl berechnet. Indizes weisen jedoch Gewichtungprobleme auf: Wird ein Unterindikator übererfüllt, kann der Gesamtindikator erreicht sein, obwohl ein anderer Unterindikator wesentlich schlechter abschneidet, als dies gesamtgesellschaftlich wünschenswert oder akzeptabel wäre.

Wir lösen diese Herausforderung durch zwei Ansätze. Erstens schlagen wir vor, auf ungefähre *Größenordnungen* anstatt präzise numerische Werte zu achten. Dies setzen wir um, indem jedem Indikator Schwellenwerte zugewiesen werden, nach denen er entweder auf Grün, Gelb oder Rot steht. Damit wird ein belastbarer und informativer Überblick der Gesamtindikatorik gegenüber einer gegebenenfalls irreführenden oder falschen Präzision priorisiert.

Zweitens leiten wir die Werte für die drei Stufen aus der historischen Entwicklung des jeweiligen Indikators sowie einer geografischen Einordnung und eines internationalen Vergleichs ab. Auch hier gilt: Einzelne numerische Werte können sicherlich angefochten werden. Unsere Hoffnung ist jedoch, dass die Ampelstufen aufgrund ihrer Ableitung durch historischen und geografischen Vergleich in den richtigen Größenordnungen festgelegt wurden.

Aufgrund der kontextuellen Festlegung ist es angebracht, die Zielwerte für die drei Stufen regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Ein vorstellbarer Rhythmus könnte zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode sein, also im Regelfall alle vier Jahre.

Um der Tatsache gerecht zu werden, dass Arbeitsmärkte oft von Pfadabhängigkeiten und Hystereseeffekten gezeichnet sind, gibt es grundsätzlich zwei Wege, wie die einzelnen Indikatoren auf Grün geschaltet werden können: entweder, indem der **absolute Wert**, der aus dem historischen und geografischen Vergleich ermittelt wurde, erreicht wird. Oder, indem sich der Wert in einem Tempo verbessert, mit dem der Zielwert innerhalb von einer bestimmten Zeit erreicht wird. Damit die Indikatorik in den politischen Betrieb passt, orientieren wir uns hier an der Erreichbarkeit des Zielwerts innerhalb von **einer oder zwei Legislaturperioden**.

Indikatoren stehen generell auf Gelb, wenn sie sich in einem Tempo verbessern, das langsamer als das „grüne“ Tempo ist, mit dem aber dennoch der Zielwert innerhalb von **vier Legislaturperioden** erreicht wird.

Ist weder das Ziel erreicht noch mindestens das „gelbe“ Tempo, steht ein Indikator auf Rot.

Bei der Auswertung der Ampel stehen die beiden Hauptindikatoren im Fokus: Sie ergänzen einander und sollten möglichst konstant im grünen Bereich liegen oder schnell in diesen zurückgeführt werden, um eine Vollausslastung des Arbeitsmarktes sicherzustellen. Die Subindikatoren vermitteln darüber hinaus einen Blick auf die detaillierteren Aspekte der Vollausslastung sowie der Arbeitsmarktqualität.

Insgesamt dient das hier vorgeschlagene Ampelsystem einer differenzierten Einordnung der aktuellen Lage und der längerfristigen Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes. Es stellt keine abschließende Bewertung dar, sondern soll Trends aufzeigen, die anschließend kritisch hinterfragt und in einem aktuellen Kontext bewertet werden müssen. Damit ist es komplementär zu anderen Indikatoriksystemen wie zum Beispiel dem IAB-Arbeitsmarktbarometer, das als Frühindikator die kurz- bis mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes möglichst genau prognostizieren soll,<sup>50</sup> oder dem ifo Beschäftigungsindex, der einen ähnlichen Zweck speziell für die Entwicklung der Beschäftigungslage erfüllt.<sup>51</sup>

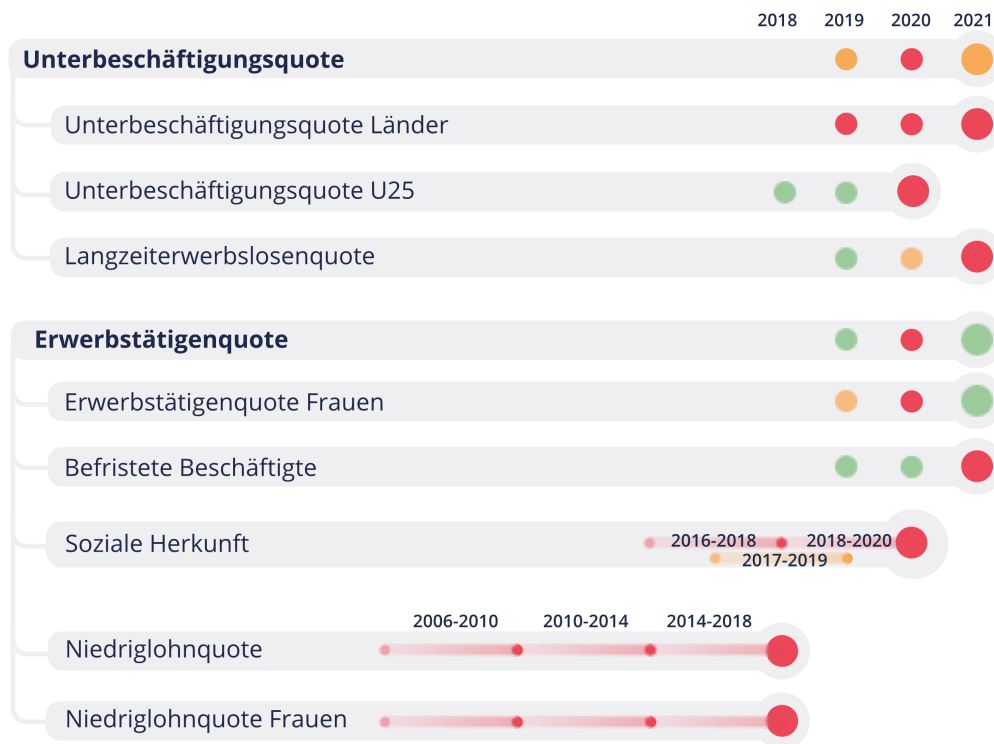
Abbildung 2 zeigt die Ampel im Überblick. Im Folgenden beschreiben wir die zwei Haupt- und acht Subindikatoren näher.

---

<sup>50</sup> Siehe Hutter et al. (2013), S. 1–6, und Hutter et al. (2016), S. 1–6.

<sup>51</sup> Siehe Sauer und Wohlrabe (2020), S. 116–124.

## Die Arbeitsmarktampel Übersicht über die einzelnen Indikatoren



Quelle: eigene Darstellung

**Dezernat Zukunft**  
Institut für Makrofinanzen

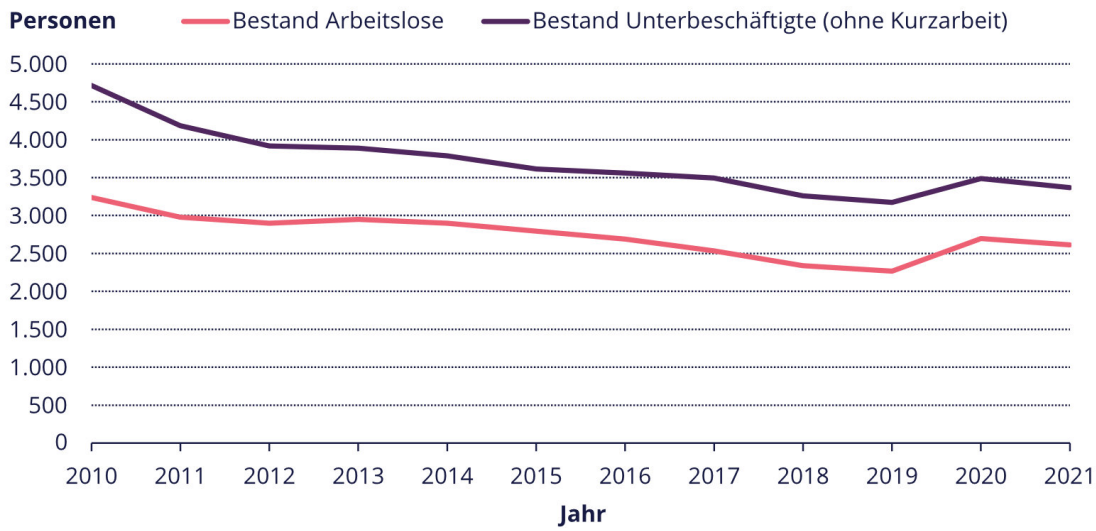
Abbildung 2: Die Arbeitsmarktampel; Quelle: eigene Darstellung

### 3.2.1 Hauptindikator 1: Die Unterbeschäftigungsquote

Wie bereits beschrieben (vgl. [Was ist Vollbeschäftigung? oben](#)) gilt die Arbeitslosenquote regelmäßig als zentraler Angebotsindikator des Arbeitsmarktes und als die wichtigste politische Bezugsgröße. Aufgrund der oben festgehaltenen Probleme schlagen wir vor, sie als Angebotsindikator durch die **Unterbeschäftigtenquote** zu ersetzen. Diese ist unser erster Hauptindikator.

#### Die Betrachtung der Arbeitslosigkeit allein übersieht die Unterauslastung nicht-regulär Beschäftigter am Arbeitsmarkt

Personen, in Tausend



**Anmerkung:** Obwohl in der Definition der Unterbeschäftigung nach BA-Konzept auch Beschäftigte in Kurzarbeit als unterbeschäftigt gelten, werden sie in der Statistik ausdrücklich nicht in die Unterbeschäftigungsquote einbezogen. Das tatsächliche Ausmaß an Unterbeschäftigung dürfte nach dem umfangreichen Einsatz von Kurzarbeit während der Corona-Pandemie daher noch deutlich höher ausfallen als hier angegeben.

#### Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

**Abbildung 3:** Die Betrachtung der Arbeitslosigkeit allein übersieht die Unterauslastung nicht-regulär Beschäftigter am Arbeitsmarkt;

**Quelle:** Statistik Arbeitsagentur

Von Unterbeschäftigung existieren unterschiedliche Definitionen.<sup>52</sup> Wir richten uns im Folgenden nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA), der **Unterbeschäftigung nach BA-Konzept** (vgl. [Box 2](#)). Als **unterbeschäftigte Personen** definiert die BA demnach Arbeitslose sowie eine Reihe von Personen, die nicht als arbeitslos erfasst werden, obwohl ihnen ein reguläres Beschäftigungsverhältnis<sup>53</sup> fehlt (vgl. [Box 2](#)). Anders als die Arbeitslosenquote zählt die Unterbeschäftigung nach BA-Konzept also auch Personen zu den Unterbeschäftigten, die zwar nicht gänzlich ohne Beschäftigung sind, die ihre Möglichkeiten in Bezug auf Arbeitszeit, Lohn und Gehalt jedoch nicht ihren Vorstellungen entsprechend umsetzen können, z. B. Teilnehmende an Trainingsmaßnahmen oder Beschäftigte in Kurzarbeit.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Vgl. hierzu auch Bundesagentur für Arbeit (2009), S. 20.

<sup>53</sup> Im Sinne von Beschäftigung am [ersten Arbeitsmarkt](#). Im Gegensatz dazu steht der sogenannte zweite Arbeitsmarkt, auf dem Stellen nur durch aktive Arbeitsmarktpolitik, also durch staatliche Fördermittel, geschaffen werden.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu auch Bundesagentur für Arbeit (2009), S. 18.

## Box 2: Unterbeschäftigung nach BA-Konzept

Arbeitslosigkeit nach [§ 16 SGB III](#)

+ Personen, die wegen [§ 16 Abs. 2 SGB III](#) und [§ 53a Abs. 2 SGB II](#) nicht arbeitslos sind (z. B.: Teilnehmende an Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen nach [§ 46 SGB III](#), [§ 53a SGB II](#))

= Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne (gem. [§ 16 Abs. 1 SGB III](#))

+ Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus nach [§ 16 Abs. 1 SGB III](#) sind (z. B.: Qualifizierung, 2. Arbeitsmarkt, Arbeitsunfähigkeit ([§ 126 SGB III](#)), [§ 428 SGB III](#))

= Unterbeschäftigung im engeren Sinne

+ Personen in Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlicher Entlastung, die weit weg sind vom Arbeitslosenstatus nach [§ 16 Abs. 1 SGB III](#) (z. B.: geförderte Selbständigkeit, Altersteilzeit, Kurzarbeit)

**= Unterbeschäftigung nach BA-Konzept**

**Box 2:** Unterbeschäftigung nach BA Konzept; **Quelle:** [Methodenbericht der Statistik der BA, S. 23](#)

Die Zahl der Unterbeschäftigten wird bei der Unterbeschäftigungsquote der „erweiterten Bezugsgröße“<sup>55</sup> im Nenner gegenübergestellt – anders als die Arbeitslosenquote, deren Divisor die „abhängigen zivilen Erwerbstätigen“<sup>56</sup> sind. Durch diesen Bezug auf die Basis aller zivilen Erwerbspersonen bildet die Unterbeschäftigungsquote also z. B. auch Selbstständige oder Menschen in unbezahlter Pflege ab, die in der Arbeitslosenquote nicht auftauchen.<sup>57</sup>

Aber auch, wenn die Unterbeschäftigungsquote ein deutlich differenzierteres Bild von der tatsächlichen Situation auf dem Arbeitsmarkt zeichnet als die Arbeitslosenquote, weist sie Schwachpunkte auf. Vor allem unterschätzt sie das tatsächliche Maß an Unterbeschäftigung, weil sie die **Stille Reserve** (siehe auch Fußnote 21 oben) ausklammert. Darüber hinaus sagt die Unterbeschäftigungsquote nichts darüber aus, wie lange die erfassten Personen schon unterbeschäftigt sind und wie sehr sie durch aktive Suche versuchen, diesem Zustand zu entkommen. Beides wären wichtige Indikatoren, um die Wahrscheinlichkeit der Möglichkeit zu messen, diese Personen wieder in die Erwerbstätigkeit zu integrieren.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Die „erweiterte Bezugsgröße“ sind alle zivilen Erwerbspersonen (entspricht der Summe aller zivilen Erwerbstätigen, inkl. Selbstständiger, und Arbeitslosen) zwischen 15 Jahren und dem Renteneintrittsalter; Teilnehmende an Aktivierung und beruflicher Eingliederung, Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung (einschl. Förderung der Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben), Fremdförderung, Personen, die wegen [§ 53a Abs. 2 SGB II](#) nicht arbeitslos zählen, kurzfristig Arbeitsunfähige; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020c), S. 4.

<sup>56</sup> „Die abhängigen zivilen Erwerbspersonen setzen sich aus den abhängigen zivilen Erwerbstätigen und den registrierten Arbeitslosen zusammen. Zu den abhängigen zivilen Erwerbstätigen zählen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (einschließlich Auszubildende), die geringfügig Beschäftigten, die Beamtinnen und Beamten (ohne Soldatinnen und Soldaten), die Personen in Arbeitsgelegenheiten und die auspendelnden Grenzarbeitnehmerinnen und Grenzarbeitnehmer.“ Quelle: Statistisches Bundesamt, „Arbeitslosenquote“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/arbeitslosenquote.html>.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu auch Bundesagentur für Arbeit (2009), S. 11.

<sup>58</sup> Brandolini und Viviano (2018), S. 6.

Trotz dieser Schwachstellen halten wir die Unterbeschäftigungsquote für einen guten Indikator, um die Auslastung des Arbeitsmarktes differenzierter und breiter abzubilden, als die Arbeitslosenquote dies bisher tut. Das liegt auch daran, dass ein Einbeziehen der Stillen Reserve an dieser Stelle zu statistischen Ungenauigkeiten führen könnte: Weil Menschen in der Stillen Reserve nicht offiziell registriert sind, kann diese nur im Rahmen eines ökonometrischen Modells geschätzt werden.<sup>59</sup> Gleichzeitig erfasst sie auch Personen, die sich z. B. in einem Studium befinden, deren Ausbildung also langfristig einen positiven Effekt auf einen voll ausgelasteten Arbeitsmarkt hat, weil sie als Fachkräfte produktiver sind und mehr verdienen. In diesem Fall ist es wünschenswert, dass diese Personen nicht als unterbeschäftigt erfasst und zu einem möglichst schnellen Eintritt in den Arbeitsmarkt animiert werden. Durch die Kombination mit dem zweiten Hauptindikator (der [Erwerbstätigenquote](#)) versuchen wir, den Anteil verdeckter Erwerbslosigkeit in der Stillen Reserve abzubilden.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Qualität der Indikatoren ist die Datenverfügbarkeit: Die Unterbeschäftigungsquote wird im Rahmen der „Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit“<sup>60</sup> für Deutschland aggregiert und für die Bundesländer erhoben. Als Quote liegt sie im Jahresdurchschnitt vor, die absoluten Zahlen werden monatlich veröffentlicht.<sup>61</sup> In Kombination mit der ebenfalls jährlich veröffentlichten erweiterten Bezugsgröße<sup>62</sup> ist sie dadurch leicht zugänglich und historisch sowie geografisch vergleichbar.

### **Benchmark**<sup>63</sup>

Als realistisch erreichbare Benchmark für die Unterbeschäftigungsquote in Deutschland schlagen wir vor, sich an dem niedrigsten Wert zu orientieren, den ein Bundesland in den letzten zehn Jahren erzielt hat. Da wir gemittelte Jahreszahlen betrachten, können wir ausschließen, dass dieser Wert lediglich einen saisonalen Ausreißer darstellt. Diese Benchmark liegt aktuell bei 4,0 Prozent – die Unterbeschäftigungsquote von Bayern im Jahr 2019.

Die Unterbeschäftigungsquote in Deutschland liegt derzeit bei 7,3 Prozent (2021) (ohne Kurzarbeit).<sup>64</sup> Damit der Zielwert von 4,0 Prozent deutschlandweit innerhalb von zwei Legislaturperioden erreicht wird, müsste die Unterbeschäftigungsquote um circa 0,4 Prozentpunkte pro Jahr reduziert werden. Das scheint zunächst ambitioniert; tatsächlich konnten diese Werte in der Vergangenheit jedoch bereits erreicht oder übertroffen werden (z. B. 2018). Ist dies der Fall, steht die Ampel auf Grün. Die Ampel steht außerdem auf Grün, solange die Unterbeschäftigungsquote auf oder unter dem absoluten Zielwert steht, unabhängig von der jährlichen Veränderung.

Um den Zielwert in vier Legislaturperioden zu erreichen, genügt eine Reduktion um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr. Wird eine Verbesserung zwischen 0,4 und 0,2 Prozentpunkten erreicht, steht die Ampel daher auf Gelb.

Eine langsamere Verbesserung oder eine Verschlechterung der Unterbeschäftigungsquote bedeutet – so die Quote oberhalb des absoluten Zielwertes steht – eine rote Ampel.

---

<sup>59</sup> Vgl. Fuchs (2002).

<sup>60</sup> Bundesagentur für Arbeit (2020b).

<sup>61</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Monatszahlen, [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?topic\\_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung).

<sup>62</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Erweiterte Bezugsgröße, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-der-Arbeitslosenquote/Bezugsgrößen/Daten-erweiterte-Bezugsgröße-Nav.html>.

<sup>63</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten ANBA-Daten: Bundesagentur für Arbeit (2020b).

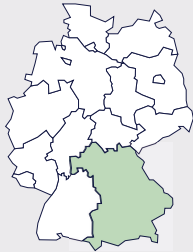
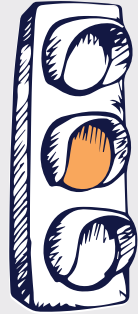
Seit 2009 ist die Unterbeschäftigungsquote im Durchschnitt jährlich um circa 0,4 Prozentpunkte gefallen. Mit einem aktuellen Wert von 7,3 Prozent und einer Reduktion gegenüber 2020 von 0,3 Prozentpunkten steht diese Ampel derzeit auf Gelb.

## Hauptindikator

Altersspanne: 15 J - Renteneintrittsalter

### 1 Unterbeschäftigungsquote

Die **Unterbeschäftigungsquote** ist die Zahl der Unterbeschäftigten dividiert durch die erweiterte Bezugsgröße. Unterbeschäftigte Personen sind Arbeitslose sowie eine Reihe von Personen, die nicht als arbeitslos erfasst werden, obwohl ihnen ein reguläres Beschäftigungsverhältnis fehlt, z.B. Personen in Trainingsmaßnahmen. Die erweiterte Bezugsgröße sind alle zivilen Erwerbspersonen zwischen 15 Jahren und dem Renteneintrittsalter sowie weitere Personen, die nah am Arbeitsmarkt sind (z.B. TeilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung).



Der Zielwert ist der geringste Wert, den ein Bundesland in den vergangenen zehn Jahren erreicht hat: **4 Prozent (Bayern, 2019)**. Um diesen Wert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste die deutschlandweite Unterbeschäftigungsquote **jährlich um 0,4 Prozentpunkte zurückgeführt werden**; um ihn in **4 Legislaturperioden** zu erreichen, **wären jährlich 0,2 Prozentpunkte notwendig**.

#### Zielwert (absolut)



#### Fortschritt (in Pp)



	2019	2020	2021
Aktueller Wert (absolut)	6,9%	7,6%	7,3%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	-0,3	0,7	-0,3

Quelle: Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit

64 Obwohl die Unterbeschäftigungsquote nach BA-Konzept ihrer Definition nach Kurzarbeit beinhaltet, wird die Unterbeschäftigungsquote in der jährlichen BA-Statistik ausdrücklich ohne Kurzarbeit angegeben. Angesichts der Bedeutung von Kurzarbeit für Beschäftigte und Unternehmen während der Corona-Krise wäre eine Einbeziehung der Daten in Zukunft wünschenswert. Die monatlichen Daten weisen sowohl die Unterbeschäftigung mit als auch ohne Kurzarbeit auf, die durchschnittlichen Berechnungen basieren aber immer auf der Anzahl der Unterbeschäftigung ohne Kurzarbeit. Anzumerken ist außerdem, dass die Ergebnisse für die Jahre 2019 und 2020 am aktuellen Rand zum Teil nicht mehr hochgerechnet werden, weil diese Hochrechnungen auf Erfahrungswerten der Vergangenheit basieren, die auf die Situation während der Corona-Krise nicht angewandt werden konnten. Unsere Berechnungen basieren auf denen bis zur Fertigstellung des Papiers durch die BA für diesen Zeitraum zur Verfügung stehenden Daten: den jährlich aggregierten Unterbeschäftigungsquoten (bis einschl. 2020; abrufbar hier: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=21064&topic\\_f=anba-arbeitsmarkt](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=21064&topic_f=anba-arbeitsmarkt)) und eigenen Berechnungen für das Jahr 2021 auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten zu den erweiterten Bezugsgrößen (abrufbar hier: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-der-Arbeitslosenquote/Bezugsgrößen/Daten-erweiterte-Bezugsgrösse-Nav.html>) und den gemittelten Monatswerten (abrufbar hier: [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?topic\\_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung)). Ergänzung: Die Daten sind kurz nach der Fertigstellung des Hintergrundpapiers veröffentlicht worden (Juni 2022). Hierbei wurde die Unterbeschäftigungsquote auch für 2020 um einen Prozentpunkt nach unten korrigiert (7,5 Prozent). Die durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote für 2021 liegt bei 7,2 Prozent und damit einen Prozentpunkt unter unseren eigenen Berechnungen. Die Ampel bleibt damit für diesen Indikator auf Gelb.

### 3.2.1.1 Subindikator 1: Unterbeschäftigungsquote in den Ländern

Nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 existierten lange Zeit de facto zwei Arbeitsmärkte, ein westdeutscher und ein ostdeutscher.<sup>65</sup> Diese Situation hat sich in den letzten Jahren verändert: Seit 2006 gleichen sich Ost und West sowohl in Bezug auf die Arbeitslosenquote<sup>66</sup> als auch im Hinblick auf die Unterbeschäftigung<sup>67</sup> an. Zwar ist das Problem der Unterbeschäftigung in den neuen Ländern mit 8,3 Prozent (April 2022<sup>68</sup>) immer noch größer als in Westdeutschland (6,2 Prozent), betrachtet man aber die einzelnen Bundesländer, schneiden einige westdeutsche Regionen mittlerweile deutlich schlechter ab als ostdeutsche Bundesländer. So lag die Unterbeschäftigungsquote in Bremen 2021 bei 13,7 Prozent, in Thüringen dagegen nur bei 7,1 Prozent. Auch lag Nordrhein-Westfalen 2021 mit 9,3 Prozent über Sachsen mit 7,4 Prozent.

Betrachtet man nur die gesamtdeutsche Unterbeschäftigungsquote, bleiben regionale Disparitäten unberücksichtigt. Dies wäre sowohl mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung als auch mit Blick auf die soziale Kohäsion problematisch. Damit regionale Disparitäten berücksichtigt werden und eine niedrige gesamtdeutsche Unterbeschäftigungsquote nicht „auf Kosten“ strukturschwacher Regionen als erreicht gelten kann, schlagen wir daher einen Subindikator vor, der die **Unterbeschäftigungsquote der einzelnen Bundesländer** überprüft.<sup>69</sup>

#### **Benchmark**<sup>70</sup>

Das Ziel ist, dass die Unterbeschäftigungsquote keines Bundeslandes mehr als 20 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt. Das ist zum Beispiel in Bayern der Fall (vgl. Abb. 3). Ist das erreicht, steht die Ampel insgesamt auf Grün. Die Ampel steht außerdem auf Grün, wenn die Länder, die mehr als 20 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegen, mindestens in einem Tempo auf den Bundesschnitt hin konvergieren, mit dem sie das 20-Prozent-Band innerhalb von zwei Legislaturperioden erreichen.

Dafür projizieren wir die Konvergenzraten der einzelnen Bundesländer in die Zukunft, indem wir die durchschnittliche Entwicklung der Unterbeschäftigungsquote der letzten fünf Jahre 2017 bis 2021 relativ zum Bundesdurchschnitt fortschreiben. Brandenburg ist ein Beispiel dafür, dass ein Erreichen des 20-Prozent-Bandes innerhalb von zwei Legislaturperioden realistisch möglich ist (vgl. Abb. 4): 2009 lag die Unterbeschäftigung in Brandenburg noch bei 17,1 Prozent und war damit 47 Prozent höher als der bundesweite Durchschnitt (11,6 Prozent). Seit 2018 befindet sich Brandenburg bereits im 20-Prozent-Band und in den vergangenen fünf Jahren ist die relative Differenz zum Bundesdurchschnitt im Schnitt um 60 Prozent gesunken, sodass die Unterbeschäftigung 2021 nur noch weniger als 0,2 Prozentpunkte über dem deutschlandweiten Durchschnitt lag.

---

65 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012).

66 Vgl. Röbenack (2020).

67 Vgl. Brautzsch (2008).

68 [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?topic\\_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung).

69 Bis einschließlich 2020 liegen aggregierte Daten zu den Unterbeschäftigungsquoten der einzelnen Bundesländer vor. Unsere Daten für das Jahr 2021 sind eigene Berechnungen basierend auf den für die Bundesländer veröffentlichten erweiterten Bezugsgrößen und der Anzahl der Unterbeschäftigten (vgl. dazu Fußnote 67). Im Sinne der Datenzugänglichkeit wäre es wünschenswert, die erweiterte Bezugsgröße der jeweiligen Bundesländer an selber Stelle und für denselben Zeitraum wie jene für Gesamtdeutschland zu veröffentlichen (an dieser Stelle: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-der-Arbeitslosenquote/Bezugsgrößen/Daten-erweiterte-Bezugsgrösse-Nav.html>).

70 Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten ANBA-Daten: Bundesagentur für Arbeit (2020b).

Die Ampel steht auf Gelb, wenn die Länder, die oberhalb des Bandes liegen, in einem Tempo konvergieren, mit dem sie das 20-Prozent-Band innerhalb von maximal vier Legislaturperioden erreichen. Die Ampel verbleibt außerdem auf Gelb, falls es nur ein einziges Bundesland ist, das langsamer oder gar nicht konvergiert, bzw. auf Grün, falls nur ein einziges Bundesland im gelben Tempo konvergiert, während alle anderen im „grünen“ Tempo konvergieren oder bereits innerhalb des Bandes sind.

Sind es mehr, die langsamer oder gar nicht konvergieren, steht die Ampel auf Rot.

Unsere Analyse hat ergeben, dass sich derzeit sieben Bundesländer bereits innerhalb des 20-Prozent-Bandes befinden bzw. die gleiche oder eine geringere Unterbeschäftigungsquote aufweisen wie bzw. als der bundesdeutsche Durchschnitt. Diese Länder sind Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen. Sachsen und Brandenburg lagen Anfang der 2010er-Jahre noch weit über dem bundesweiten Durchschnitt, haben jedoch dank positiver Konvergenz das 20-Prozent-Band bereits erreicht (jeweils in den Jahren 2017 und 2018). In diesen Ländern steht die Ampel entsprechend auf Grün.

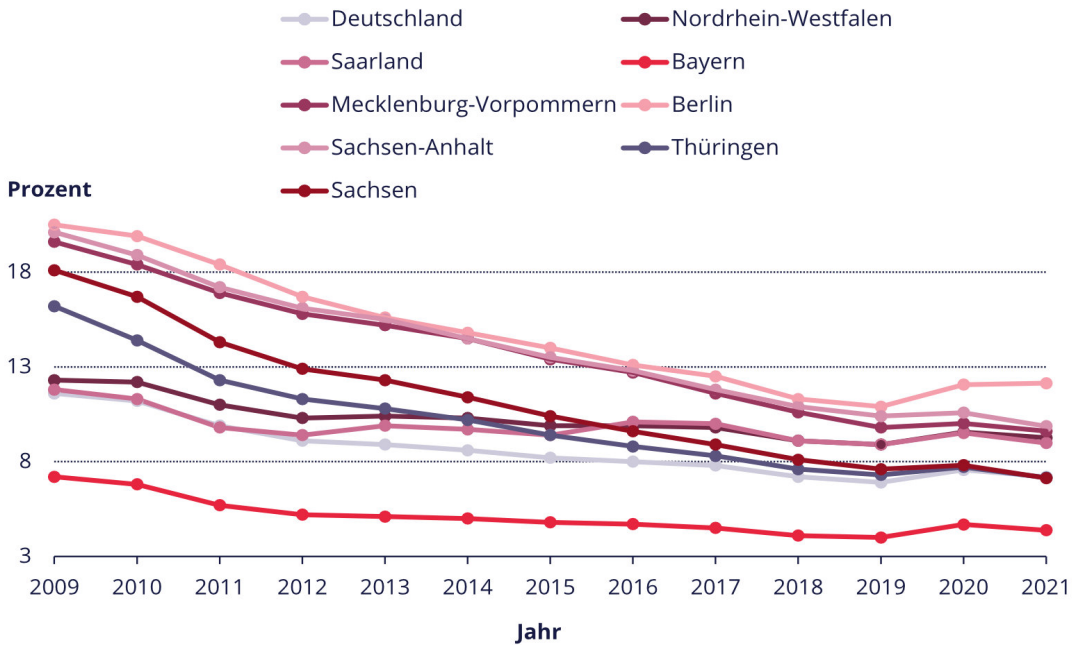
Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Sachsen-Anhalt konvergieren zum bundesdeutschen Durchschnitt, gemäß unserer Prognosen werden auch sie das 20-Prozent-Band innerhalb der nächsten zwei Legislaturperioden erreichen (2025, 2028 und 2027, vgl. [Abb. 4](#)).

Berlin, Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen konvergieren gar nicht.

Da also mehr als ein Bundesland gar nicht konvergiert, steht die Ampel somit auf Rot.

## Unterbeschäftigung in den Ländern in Relation zum bundesdeutschen Durchschnitt

In Prozent



**Anmerkung:** Bayern (rot) als Beispiel für Unterbeschäftigung, die mindestens so gut oder besser ist als der deutsche Durchschnitt. NRW und Saarland als Beispiel für Bundesländer, die sich verschlechtert haben und somit nicht konvergieren. Thüringen und Sachsen als Beispiel für Bundesländer, die sich massiv verbessert haben und mittlerweile im 20 Prozent Band sind. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sind die Bundesländer, welche konvergieren, aber noch nicht im 20 Prozent Band sind.

## Dezernat Zukunft

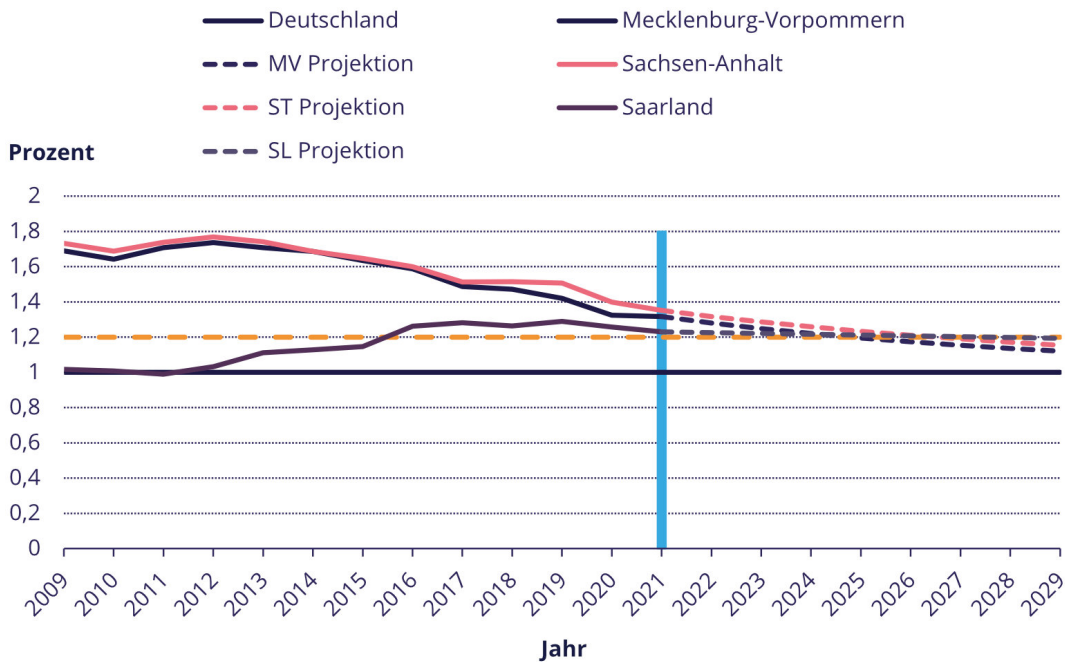
Institut für Makrofinanzen

**Abbildung 4:** Unterbeschäftigung in den Ländern in Relation zum bundesdeutschen Durchschnitt;

**Quelle:** eigene Berechnungen auf Grundlage von ANBA

## Drei Bundesländer konvergieren zum bundesdeutschen Durchschnitt

In Prozent



### Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzien

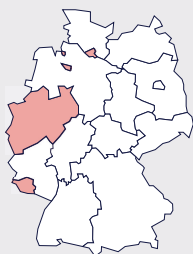
Abbildung 5: Drei Bundesländer konvergieren zum bundesdeutschen Durchschnitt; Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von ANBA

### Subindikator

Altersspanne: 15 J - Renteneintrittsalter

## 2 Unterbeschäftigungsquote Länder

Die **Unterbeschäftigungsquote Länder** setzt die Unterbeschäftigungsquoten einzelner Bundesländer zum bundesdeutschen Durchschnitt ins Verhältnis. Sie befindet sich im grünen Bereich, wenn die Unterbeschäftigungsquote keines Bundeslandes mehr **als 20 Prozent** über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt, sie innerhalb von



**2 Legislaturperioden** auf diesen Korridor hin konvergieren oder nur ein einziges Land langsamer konvergiert. Die Ampel steht auf Gelb, wenn die Bundesländer innerhalb von **4 Legislaturperioden** auf den 20 Prozent Korridor hin konvergieren, bzw. nur ein einzelnes Bundesland langsamer oder nicht konvergiert.



#### Zielwert



Alle Länder innerhalb **20%** des Bundesdurchschnitt

#### Fortschritt (in Pp)



Siehe Papier, S.10

2019

2020

2021

Aktuelle Situation\*

Anzahl Länder die nicht oder nicht innerhalb von 4 Legislaturperioden konvergieren

5  
SL BE HB  
HH NRW

4  
BE HB  
HH NRW

4  
BE HB  
HH NRW

\*Informationen zu den einzelnen Bundesländern sind bei Schneemelcher et al. S.22 zu finden

Quelle: Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit

## 3.2.1.2 Subindikator 2: Unterbeschäftigtenquote 15- bis 25-Jährige

Die Unterbeschäftigungsquote umfasst, wie die Arbeitslosenquote auch, Personen im Alter von 15 Jahren bis zum Renteneintrittsalter (vgl. [Hauptindikator Unterbeschäftigungsquote](#)).<sup>71</sup> Junge Menschen unter 25 Jahren sind also in der allgemeinen Unterbeschäftigungsquote bereits abgebildet. Jugendlichen kommt auf dem Arbeitsmarkt aber eine besondere Bedeutung zu: Zum einen sichert eine gute Ausbildung und eine möglichst lückenlose Eingliederung in das Berufsleben die Zukunftsfähigkeit eines produktiven Arbeitsmarktes. Denn wer gut ausgebildet schnell einen Job findet, der zu ihm passt, verdient früh, produziert und konsumiert, trägt zu einem höheren Steueraufkommen bei, kann für die Rente vorsorgen und muss weniger Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Zum anderen zeigen Jugendliche insbesondere in Krisenzeiten – und zuletzt während der Corona-Krise – auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Vulnerabilität.<sup>72</sup> Das wird gesamtwirtschaftlich zu einer Gefahr, denn Arbeitslosigkeit in jungen Jahren kann weitreichende Folgen für den Rest des Erwerbslebens haben. Die Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt hat daher besondere Beachtung verdient.

Die Jugendarbeitslosigkeit<sup>73</sup> in Deutschland ist in den vergangenen Jahren – bis zur Corona-Pandemie – stark gesunken<sup>74</sup>, hat sich im Vergleich mit anderen europäischen Staaten sehr positiv entwickelt, liegt aber immer noch deutlich über der Arbeitslosigkeit im Haupterwerbsalter (2021 Q4: 6 Prozent Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre), 3,1 Prozent Arbeitslosigkeit im Haupterwerbsalter (25–54 Jahre))<sup>75</sup>. Gleichzeitig bildet die Jugendarbeitslosenquote allein viele Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt nicht ab, die heute und in Zukunft nur prekär in den Arbeitsmarkt integriert sind. Das betrifft zum Beispiel jene im sogenannten Übergangssystem.<sup>76</sup> In das Übergangssystem gelangen meist junge Menschen, die entweder keinen Schulabschluss erworben oder nach dem Schulabgang keinen Ausbildungsplatz erhalten haben. Sie zählen damit nicht als arbeitslos, sind aber besonders gefährdet, langfristig nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar zu sein, denn das Übergangssystem mündet, anders als eine betriebliche Ausbildung, nicht in einen anerkannten Berufsabschluss.

Auch wenn ihre Anzahl seit einem Höchststand im Jahr 2016 wieder abgenommen hat, befanden sich zeitweise ähnlich viele Jugendliche im Übergangssystem wie arbeitslos waren (vgl. [Abbildung 6](#)). Das hat sowohl fiskalische als auch soziale Folgen. Denn neben den Kosten, die der Staat für die Maßnahmen aufwendet, kann das Übergangssystem für die Jugendlichen zu einer Warteschleife werden, aus der sie – da sie keinen berufsqualifizierenden Abschluss erwerben – nur schwer herauskommen. So laufen sie Gefahr, auch in Zukunft nicht lückenlos auf dem ersten Arbeitsmarkt integrierbar zu sein und für einen ausreichenden Lebensunterhalt sorgen zu können.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> Vgl. hierzu auch Bundesagentur für Arbeit (2009).

<sup>72</sup> Schneemelcher (2022).

<sup>73</sup> Eine Definition von Jugendarbeitslosigkeit findet sich hier: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19766/jugendarbeitslosigkeit>.

<sup>74</sup> Statistisches Bundesamt (2019).

<sup>75</sup> Vgl. Eurostat, „Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter“, Code UNE\_RT\_Q, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_RT\\_Q\\_custom\\_2733052/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_Q_custom_2733052/default/table?lang=de).

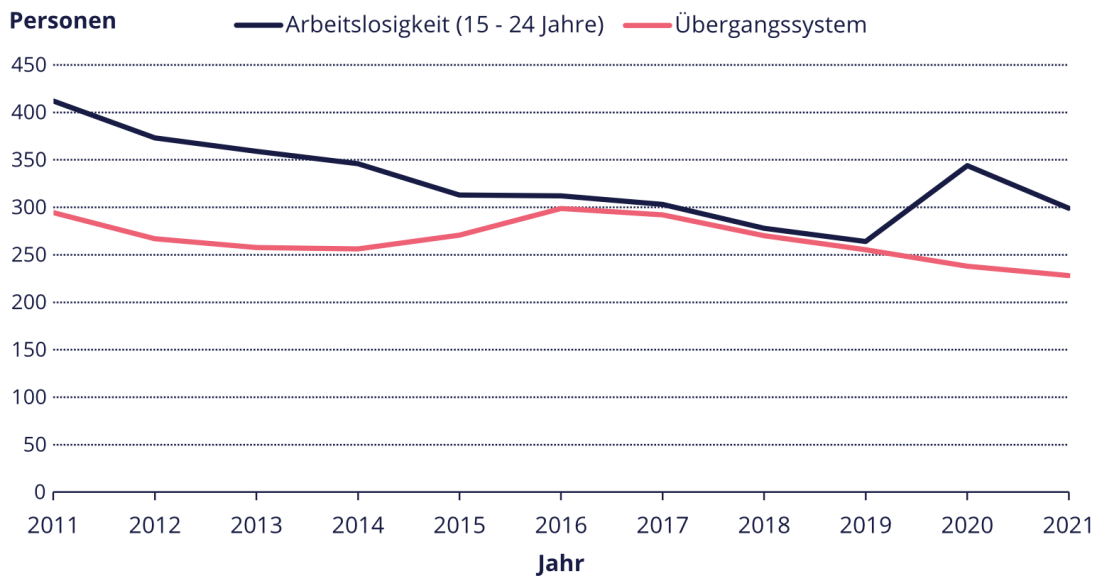
<sup>76</sup> „Der Begriff „Übergangssystem“ steht für ein Bündel an Maßnahmen und Programmen, die sich an Jugendliche und junge Erwachsene beim Übergang von der Schule in den Beruf richten.“ Dabei handelt es sich um „Bildungsgänge, die keinen vollqualifizierenden beruflichen Abschluss vermitteln“. Das kann zum Beispiel das Nachholen von allgemeinbildenden Schulabschlüssen umfassen oder auch berufsvorbereitende Programme. Quelle: Maier (2021).

<sup>77</sup> Aufgrund der Vielzahl der Maßnahmen, die das Übergangssystem bilden, [gestaltet sich eine genauere Analyse des weiteren Verlaufs des Erwerbslebens der betroffenen Jugendlichen schwierig](#); die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass lediglich knapp [die Hälfte nach dem Abschluss der Maßnahme direkt in eine berufliche Ausbildung übergeht](#). Der Rest weist eine längere Übergangszeit auf oder findet keine Anschlussausbildung. Das Übergangssystem wurde daher oft als „[Warteschleife](#)“ bezeichnet. In den letzten Jahren hat sich die Ausbildungssituation zwar entspannt, der Übergang in eine berufsqualifizierende Ausbildung oder der Erwerb eines weiterführenden Schulabschlusses dürfte sich daher etwas leichter gestalten; gleichzeitig hat sich aber auch der [Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund und jener ohne Schulabschluss im Übergangssystem erhöht](#). Diese weisen weniger Erfolgchancen beim Übergang in den ersten Arbeitsmarkt auf.

Gleichzeitig haben selbst kurze Perioden der Arbeitslosigkeit in jungen Jahren gravierende Folgen für das gesamte Erwerbsleben: So zeigen zum Beispiel De Fraja et al. (2019) für Großbritannien auf, dass jeder Monat der Arbeitslosigkeit im Alter zwischen 18 und 20 Jahren zu einem dauerhaften Einkommensverlust von 1,2 Prozent führt.<sup>78</sup> Auch die Wahrscheinlichkeit, im Laufe des Erwerbslebens wieder arbeitslos zu werden, steigt.<sup>79</sup> Das hat ebenfalls Auswirkungen auf das Einkommen,<sup>80</sup> sodass Betroffene oft auf staatliche Transferleistungen, teils bis ins Rentenalter, angewiesen sind (sogenannte „indirekte Kosten“ der Jugendarbeitslosigkeit).<sup>81</sup> Neben den psychosozialen Folgen für Betroffene führt dies dazu, dass sie weniger zum Steueraufkommen beitragen können. Gleichzeitig fallen beim Staat höhere Sozialausgaben an. Beides ist nicht nur heute, sondern auch für die Zukunft relevant und verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

## Arbeitslosigkeit und Personen im Übergangssystem, 15–24 Jahre

Personen, in Tausend



## Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

**Abbildung 6:** Arbeitslosigkeit und Personen im Übergangssystem, 15-24 Jahre; **Quelle:** Eurostat; Integrierte Ausbildungsberichterstattung, Destatis

<sup>78</sup> Vgl. De Fraja et al. (2019).

<sup>79</sup> Vgl. McQuaid (2014).

<sup>80</sup> Studien zeigen, dass unfreiwillige Jobverluste mit einem Einkommensverlust von 5 bis 20 Prozent über einen Zeitraum von drei bis zehn Jahren einhergehen: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op275~e76a79539d.en.pdf>.

<sup>81</sup> Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2006).

**Benchmark**<sup>82</sup>

Genau wie bei dem Hauptindikator **Unterbeschäftigungsquote** orientieren wir uns bei der **Unterbeschäftigungsquote U-25** am niedrigsten Wert, den ein Bundesland in den vergangenen Jahren erzielt hat. Allerdings liegen, anders als beim Hauptindikator, die gemittelten Jahreszahlen für die Unterbeschäftigungsquote der unter 25-Jährigen erst ab 2016 vor. Vor allem aber wurden die gemittelten Jahreszahlen bisher nur bis 2020 veröffentlicht.<sup>83</sup> Beim Hauptindikator sowie beim Subindikator „Unterbeschäftigung Länder“ konnten wir diese für 2021 durch eigene Berechnungen ermitteln; die entsprechenden Daten, insbesondere die erweiterte Bezugsgröße (siehe [Fußnote 58](#)), fehlen jedoch für die Alterskategorie U-25.<sup>84</sup> Es wäre daher wünschenswert, wenn die Daten entsprechend auch nach Altersgruppen veröffentlicht würden.

Wie beim Hauptindikator weist Bayern mit 3,4 Prozent den niedrigsten Wert der Unterbeschäftigungsquote bei unter 25-Jährigen auf (2019); deutschlandweit liegt der aktuelle Wert bei 6,9 Prozent (2020). Um den Zielwert innerhalb von zwei Legislaturperioden zu erreichen, müsste die Unterbeschäftigungsquote U-25 um mindestens 0,4 Prozentpunkte pro Jahr reduziert werden. Obwohl dies bereits 2018 und 2019 erreicht wurde, ist es ein ambitioniertes Ziel: Der durchschnittliche jährliche Rückgang des Subindikators lag seit 2016 bei 0,2 Prozentpunkten. Aufgrund der Bedeutung Jugendlicher für den Arbeitsmarkt sollte dennoch an dieser Benchmark festgehalten werden.

Die Ampel für „Unterbeschäftigung U-25“ steht daher auf Grün, wenn die Quote jährlich um mindestens 0,4 Prozentpunkte verringert werden kann oder sie dauerhaft den absoluten Zielwert von 3,4 Prozent unterschreitet.

Bei mindestens 0,2 Prozentpunkten jährlicher Reduktion – dem Tempo, in dem der Zielwert nach vier Legislaturperioden erreicht ist – steht die Ampel auf Gelb.

Der aktuelle Wert liegt bei 6,9 Prozent, mit einem Anstieg von 0,6 Prozentpunkten gegenüber 2019; damit steht diese Ampel aktuell auf Rot.<sup>85</sup>

---

82 Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten ANBA-Daten: Bundesagentur für Arbeit (2020b).

83 Ergänzung: kurz nach Fertigstellung des Papiers wurden die Daten für das Jahr 2021 veröffentlicht (Juni 2022). Dabei wurde die durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote für unter 25-jährige für das Jahr 2020 um einen Prozentpunkt nach unten korrigiert (6,8 Prozent) und die Unterbeschäftigungsquote für 2021 wurde mit 6,1 Prozent angegeben. Somit stünde die Ampel für das Jahr 2021 auf Grün. Dies deckt sich mit der Entwicklung des Hauptindikators.

84 Es liegen keine nach Alter kategorisierten Daten zur erweiterten Bezugsgröße vor, die sich von der Bezugsgröße aller zivilen Erwerbspersonen unterscheidet, für die diese Daten existieren (vgl. hier: [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Dokumentation/Generische-Publikationen/Dokumentation-der-Bezugsgroesse-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Dokumentation/Generische-Publikationen/Dokumentation-der-Bezugsgroesse-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=2)).

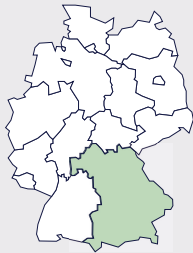
85 Vgl. Fußnote 83.

**Subindikator**

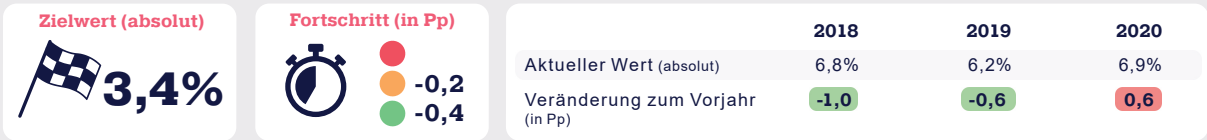
Altersspanne: 15 – 25 J

## 3 Unterbeschäftigungsquote U25

Die **Unterbeschäftigungsquote U25** setzt Unterbeschäftigte im Alter von 15 bis 24 Jahren zur erweiterten Bezugsgröße im selben Alter ins Verhältnis. Unterbeschäftigte Personen sind Arbeitslose sowie eine Reihe von Personen, welche nicht als arbeitslos erfasst werden, obwohl ihnen ein reguläres Beschäftigungsverhältnis fehlt, z.B. Personen in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Die erweiterte Bezugsgröße sind alle zivilen Erwerbspersonen zwischen 15 und 24 Jahren sowie weitere Personen, die nah am Arbeitsmarkt sind (z.B. TeilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung).



Der Zielwert ist die geringste Unterbeschäftigungsquote U25, die ein Bundesland in den vergangenen 10 Jahren erreicht hat: **3,4 Prozent (Bayern, 2019)**. Um diesen Wert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 0,4 Prozentpunkte zurückgeführt werden**; um den Wert innerhalb von **4 Legislaturperioden** zu erreichen, **bräuchte es 0,2 Prozent jährlich**.



Quelle: Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit

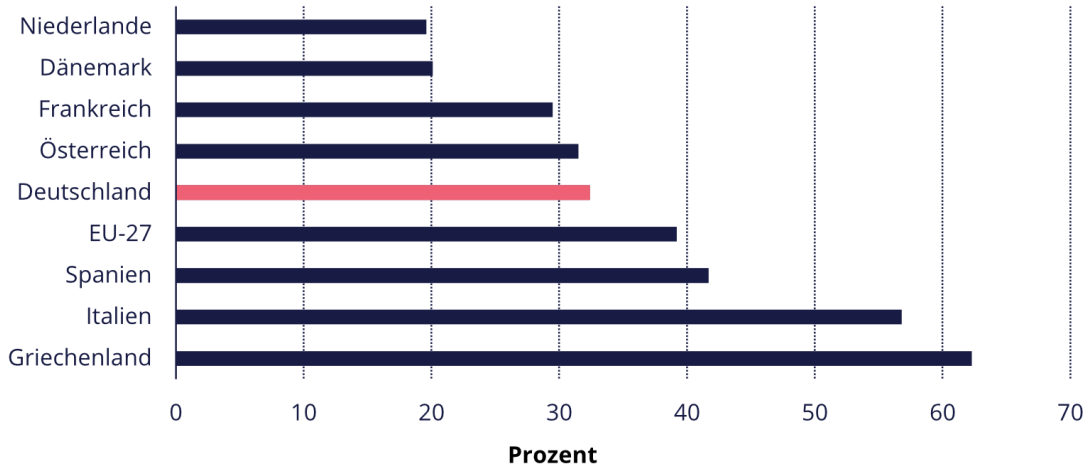
### 3.2.1.3 Subindikator 3: Langzeiterwerbslosigkeit

Neben der Unterbeschäftigung entsteht auch durch die Betrachtung der **Langzeiterwerbslosigkeit** ein differenzierteres Bild der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Denn während Deutschland im EU-Vergleich eine niedrige Arbeitslosenquote aufweist, ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen daran höher als in Ländern wie zum Beispiel Frankreich oder Österreich (vgl. [Abb. 6](#)). Das ist insofern problematisch, weil eine vergleichsweise hohe Langzeitarbeitslosigkeit auf strukturelle Probleme hinweist und negative sozioökonomische Implikationen hat, wie wir im Folgenden ausführen. Während eine gewisse Arbeitslosenquote aus Arbeitsmarktperspektive durchaus sinnvoll sein kann, z. B. als Sucharbeitslosigkeit, ist Langzeiterwerbslosigkeit grundsätzlich zu vermeiden.

## Langzeitarbeitslosigkeit im EU Vergleich

Anteil an Arbeitslosen in Prozent, 2021

### Länder



### Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 7: Langzeitarbeitslosigkeit im EU Vergleich; Quelle: Eurostat

Langzeiterwerbslos ist, wer länger als zwölf Monate nicht erwerbstätig ist, dem Arbeitsmarkt aber zu einem gewissen Grad zur Verfügung steht.

Wer einmal in die Langzeiterwerbslosigkeit rutscht, ist in Folge deutlich schwieriger in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar: So lag im Jahr 2021 die Wahrscheinlichkeit, im Folgemonat eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, bei gerade einmal 1,8 Prozent. Insgesamt nahmen 2021 nur 18 Prozent der Langzeiterwerbslosen eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt auf; 44 Prozent verließen die Langzeiterwerbslosigkeit dagegen wegen Rente, Krankheit oder sonstigen Gründen in die Nichterwerbstätigkeit.<sup>86</sup> Die Übergangsraten in den ersten Arbeitsmarkt sind aufgrund der Corona-Pandemie und mit Absinken der Arbeitslosigkeit allgemein zwar derzeit besonders niedrig, aber auch in den Jahren vor der Pandemie blieben sie unter 2 Prozent.<sup>87</sup> In diesen Jahren konnte aber beobachtet werden, dass insbesondere eine steigende Arbeitskräftenachfrage zu einer Reduktion der vorher stagnierenden Langzeiterwerbslosigkeit geführt hat.<sup>88</sup>

Viele Langzeiterwerbslose weisen ähnliche Merkmale auf. So finden sich unter ihnen vor allem Ältere und Menschen mit einer geringen oder fehlenden Berufsqualifikation.<sup>89</sup> Auch fehlende Kinderbetreuung, gesundheitliche Probleme oder mangelnde Sprachkenntnisse stellen Vermittlungshemmnisse dar.<sup>90</sup> Durch eine Betrachtung der Langzeiterwerbslosenquote werden also besonders die vulnerablen Bevölkerungsgruppen in den Blick genommen.

<sup>86</sup> Bundesagentur für Arbeit (2022).

<sup>87</sup> Ebd.

<sup>88</sup> Sell et al. (2020).

<sup>89</sup> Bundesagentur für Arbeit (2022).

<sup>90</sup> Beste und Trappmann (2016).

Langzeiterwerbslosigkeit hat außerdem oft verheerende Folgen für die Betroffenen. Sie haben eine fast doppelt so hohe Anfälligkeit für psychische Erkrankungen wie erwerbstätige Personen<sup>91</sup> und ein hohes Armutsrisiko. Die Einbeziehung dieses Indikators hat damit, neben der fiskalischen, auch im besonderen Maße eine soziale Komponente.

Es gibt unterschiedliche Konzepte zur Messung von Langzeiterwerbslosigkeit: das Konzept der BA (Langzeitarbeitslosigkeit)<sup>92</sup> und das Konzept der ILO (Langzeiterwerbslosigkeit)<sup>93</sup>.

Das Konzept der BA ist vergleichsweise eng definiert. So muss man zunächst als arbeitslos gemeldet sein, um überhaupt als arbeitslos zu gelten (vgl. [Box 1](#)). Diese Erfassung von Arbeitslosigkeit wird aber unterbrochen, sobald eine Person eine Tätigkeit aufnimmt, die über 15 Wochenstunden hinausgeht, sie länger als sechs Wochen erkrankt und damit arbeitsunfähig ist oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt (ebenfalls länger als sechs Wochen). Das bedeutet, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen in diesem Konzept tendenziell unterschätzt wird, weil viele Arbeitslose die Zwölfmonatsgrenze nicht erreichen.

Das Alternativkonzept der ILO ist dagegen tendenziell weiter gefasst. Bei den sogenannten Langzeiterwerbslosen nach ILO-Konzept zählen Personen im erwerbsfähigen Alter als Langzeiterwerbslose, die seit zwölf Monaten und mehr nicht erwerbstätig sind, aber innerhalb der letzten vier Wochen aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben und innerhalb der nächsten zwei Wochen eine Tätigkeit aufnehmen könnten. Um als langzeiterwerbslos zu gelten, müssen sie also nicht offiziell als arbeitslos gemeldet sein. Während allerdings bei dem BA-Konzept eine Nebentätigkeit von unter 15 Wochenstunden noch als Arbeitslosigkeit gewertet wird, reicht bei dem ILO-Konzept bereits eine einstündige Erwerbstätigkeit aus, um aus der Erwerbslosenstatistik zu fallen.

### **Benchmark**<sup>94</sup>

Wir orientieren uns im Folgenden am ILO-Konzept. Das liegt zum einen an der besseren internationalen Vergleichbarkeit; zum anderen daran, dass die BA-Definition durch die oben beschriebenen Unterbrechungen sehr eng gefasst ist.<sup>95</sup> Darüber hinaus umfasst das ILO-Konzept Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 74 Jahren, während die BA sich auf das Renteneintrittsalter als Endzeitpunkt bezieht. Da die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit mit steigendem Alter zunimmt, halten wir das ILO-Konzept an dieser Stelle für eine gute Wahl, um diese Bevölkerungsgruppe sichtbar zu machen.

Neben dem Anteil der Langzeiterwerbslosen an den Erwerbslosen insgesamt berechnet Eurostat auch die **Langzeiterwerbslosenquote**. Sie setzt die Langzeiterwerbslosen zu allen Erwerbspersonen ins Verhältnis. Das bedeutet, dass sie nicht unbedingt steigt, nur weil die Anzahl der Kurzzeiterwerbslosen sinkt. In unserem Indikator beziehen wir uns auf die Langzeiterwerbslosenquote.

Wie bereits beschrieben, ist Langzeiterwerbslosigkeit sowohl für die betroffenen Personen als auch den Arbeitsmarkt nicht wünschenswert. Anders als kürzerfristige Arbeitslosigkeit, die zum Beispiel zu einem besseren Match und einer besseren Ausschöpfung des Erwerbspotenzials führen kann, deutet die

---

<sup>91</sup> Herbig et al. (2013).

<sup>92</sup> Vgl. § 18 SGB III.

<sup>93</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Arbeitsmarkt - Erwerbslosenquote nach dem ILO-Konzept“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/erwerbslosenquote.html>.

<sup>94</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in den Fußnoten nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der in [Tabelle 1](#) angegebenen Eurostat-Daten.

<sup>95</sup> In der Praxis ist der Unterschied zwischen beiden Konzepten zurzeit überschaubar: Die Werte der beiden Konzepte haben sich in den vergangenen Jahren angenähert, sodass der Unterschied inzwischen bei beinahe null liegt. Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022).

Langzeiterwerbslosigkeit darauf hin, dass Menschen, die arbeiten wollen, keinen geeigneten Job finden, ihre Potenziale also nicht ausgeschöpft werden und der Arbeitsmarkt nicht voll ausgelastet ist. Langzeiterwerbslosigkeit ist daher zu verhindern.

Als Zielwert definieren wir 0,3 Prozent. Dies ist der niedrigste Wert, der in den letzten zehn Jahren von einem europäischen Land erreicht wurde.<sup>96</sup> Es ist gleichzeitig ein ambitionierter Wert, da das nächstbeste Ergebnis der letzten zehn Jahre bei 0,6 Prozent lag.<sup>97</sup> Doch aufgrund der hohen sozialpolitischen Relevanz von Langzeitarbeitslosigkeit halten wir ein ambitioniertes Ziel für angemessen. Perspektivisch sollte hier das Ziel von 0 Prozent angestrebt werden.

Derzeit liegt die Langzeitarbeitslosigkeit nach ILO-Konzept in Deutschland bei 1,2 Prozent. Um den Zielwert innerhalb von einer Legislaturperiode zu erreichen, müsste die Langzeitarbeitslosigkeit jährlich um 0,2 Prozentpunkte zurückgeführt werden; in diesem Fall – und im Falle, dass sie dauerhaft auf unter 0,3 Prozent zurückgeführt wurde – stünde die Ampel auf Grün. Das ist erreichbar: Der Wert wurde bereits 2012 und 2016 übertroffen.

Um die Benchmark innerhalb von zwei Legislaturperioden zu erreichen, müsste die Langzeitarbeitslosigkeit jährlich um 0,1 Prozentpunkte zurückgehen; dann stünde sie auf Gelb.

Sollte sie diesen Wert unterschreiten, stünde sie auf Rot.

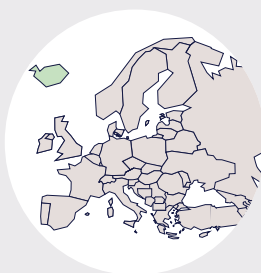
Derzeit steht die Ampel auf Rot.

## Subindikator

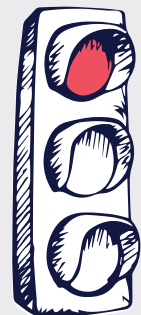
Altersspanne: 15 – 75 J

### 4 Langzeiterwerbslosenquote

Die **Langzeiterwerbslosenquote** ist die Anzahl der Langzeiterwerbslosen dividiert durch die Anzahl aller Erwerbspersonen. Langzeiterwerbslose sind Personen im erwerbsfähigen Alter, die seit 12 Monaten und mehr nicht erwerbstätig sind, aber innerhalb der letzten 4 Wochen aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben und innerhalb der nächsten 2 Wochen eine Tätigkeit aufnehmen könnten.



Der Zielwert orientiert sich an der europaweit geringsten Langzeiterwerbslosenquote der letzten 10 Jahre: **0,3 Prozent (Island, 2017)**. Langfristig sollte er aber auf 0 zurückgeführt werden. Um diesen Wert innerhalb **einer Legislaturperiode** zu erreichen, muss der Indikator **jährlich um 0,2 Prozentpunkte zurückgeführt werden**; um ihn in **2 Legislaturperioden** zu erreichen **um 0,1 Prozentpunkte**.



Zielwert (absolut)

**0,3%**

Fortschritt (in Pp)

**-0,1**  
**-0,2**

	2019	2020	2021
Aktueller Wert (absolut)	1,2%	1,1%	1,1%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>

Quelle: Eurostat (UNE\_LTU\_A)

<sup>96</sup> Island 2017 und 2018. 2009 war die isländische Langzeiterwerbslosenquote bei 0,4 Prozent

<sup>97</sup> Dieses Ergebnis wurde von Norwegen (2012) sowie Tschechien (2019, 2020) erreicht.

### 3.2.2 Hauptindikator 2: Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter

Als zweiten Hauptindikator schlagen wir die **Quote der Erwerbstätigen** nach ILO-Definition (vgl. [Box 3](#)) im **Haupterwerbsalter (25-54 Jahre)** an der Gesamtbevölkerung im selben Alter vor.

#### Box 3: Erwerbstätige nach ILO-Definition<sup>98</sup>

- Personen ab **15 Jahren**, die ...
- mindestens **eine Stunde/Woche** ...
  - o gegen Entgelt irgendeiner beruflichen Tätigkeit nachgehen oder ...
  - o in einem Arbeitsverhältnis stehen oder ...
  - o selbstständig sind oder ...
  - o als mithelfende Familienangehörige arbeiten, ohne dafür Gehalt zu beziehen, oder ...
  - o Wehrdienstleistende/Freiwilligendienstleistende sind.
- **Personen, die vorübergehend nicht arbeiten, aber formell mit einem Arbeitsplatz verbunden sind** (z. B. Mutterschutz o. Krankheit).

**Box 3:** Erwerbstätige nach ILO-Definition; **Quelle:** Statistisches Bundesamt (Destatis), „Arbeitsmarkt – Erwerbstätige“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/erwerbstaetige.html>

Neben der Unterbeschäftigungsquote stellt die **Erwerbstätigenquote** einen weiteren wichtigen Indikator dar, der anzeigt, ob alle Personen, die arbeiten wollen, dies auch tatsächlich können. Definitorisch wie methodisch existieren unterschiedliche Abgrenzungen von Erwerbstätigkeit, was wiederum Auswirkungen auf die Erwerbstätigenstatistik hat; so unterscheidet sich in Deutschland die Zahl der Erwerbstätigen je nachdem, ob der Mikrozensus oder die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung herangezogen wird.<sup>99</sup>

Die Erwerbstätigkeit nach ILO-Definition ist vergleichsweise breit definiert: Sie umfasst bereits Personen, die lediglich eine Stunde pro Woche arbeiten, unabhängig davon, ob diese Arbeit dem Erwirtschaften eines Lebensunterhalts dient. So sind z. B. Ein-Euro-Jobs abgebildet. Das bedeutet aber auch, dass die ILO-Definition das Maß an Erwerbstätigkeit tendenziell überschätzt, während das Maß an Unterbeschäftigung oder wirtschaftlicher Abhängigkeit von Transferleistungen unterschätzt wird.

Daher kann die ILO-Erwerbstätigenquote nur in Verbindung mit einer Betrachtung der Unterbeschäftigtenquote ein glaubwürdiges Bild von der Lage des deutschen Arbeitsmarktes zeichnen: Letztere erfasst diejenigen, die zwar das Kriterium der Erwerbstätigkeit nach ILO-Definition erfüllen (d. h. mindestens eine Stunde arbeiten), jedoch ihr Erwerbspotenzial nur unzureichend ausschöpfen und/oder ihren Lebensunterhalt durch die Erwerbsarbeit nicht finanzieren können. Beides zählt: Aus sozialpolitischer Sicht ist die Anbindung an den Arbeitsmarkt relevanter, aus fiskalpolitischer Perspektive das Ausschöpfen des Erwerbspotenzials. Daher setzen wir, wie z. B. auch das IAB, auf die Kombination von zwei Hauptindikatoren: in unserem Fall die Unterbeschäftigtenquote nach BA-Konzept und die Erwerbstätigenquote nach ILO-Definition im Haupterwerbsalter.

<sup>98</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Arbeitsmarkt – Erwerbstätige“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/erwerbstaetige.html>.

<sup>99</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Erwerbstätigkeit“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Methoden/Er-laeuterungen/erlaeuterungen-erwerbstaetigkeit.html;jsessionid=14CC481531C6014908253D6833C96F20.live741>.

Durch die Kombination von Erwerbstätigenquote und Unterbeschäftigungsquote wird auch sichergestellt, dass ein Anstieg der „verdeckten“ Arbeitslosigkeit im Sinne der Stillen Reserve, die in der Unterbeschäftigungsquote nur geringfügig repräsentiert wird, verfolgt werden kann. Denn die Erwerbstätigenquote sinkt bei steigender Erwerbslosigkeit, aber auch, wenn die Zahl der Nichterwerbspersonen steigt.<sup>100</sup>

Obwohl nach ILO-Definition bereits Personen ab 15 Jahren erwerbstätig sein können, ist aus konjunktureller Sicht eine Konzentration auf Personen im sogenannten Haupterwerbssalter (25 bis 54 Jahre) am aussagekräftigsten. Wie bereits im Rahmen der [Unterbeschäftigungsquote](#) diskutiert, kann eine niedrigere Erwerbstätigenquote bei unter 25-Jährigen durchaus Sinn ergeben, wenn diese mit höheren Investitionen in Aus- und Weiterbildung einhergeht. Darüber hinaus unterliegen Veränderungen in den höheren Altersstufen stark dem demografischen und strukturellen Wandel. Daher verwenden wir die Haupterwerbssalter-Erwerbstätigenquote als unseren zweiten Hauptindikator.

Da die Erwerbstätigenquote allein und auch in Verbindung mit der Unterbeschäftigtenquote keine Aussagen über Arbeitsbedingungen, Lohn oder Arbeitsplatzsicherheit macht, werden wir sie im Folgenden mit weiteren Subindikatoren ergänzen. Bei den Subindikatoren zur Erwerbstätigenquote nehmen wir aufgrund der Datenverfügbarkeit unterschiedliche Altersklassifizierungen vor. So liegen im Falle der Niedriglohndaten nur die Altersbegrenzungen „alle“, „weniger als 30 Jahre“, „30–49 Jahre“ oder „mehr als 50 Jahre“ vor.<sup>101</sup> Um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wäre es wünschenswert, wenn auch hier die Daten gemäß der ILO-Altersgrenzen klassifiziert veröffentlicht würden.

### **Benchmark**<sup>102</sup>

Als Benchmark für die Erwerbstätigenquote im Haupterwerbssalter in Deutschland schlagen wir 87 Prozent vor. Dies ist der Mittelwert zwischen den Höchstständen, die Schweden (86,6 Prozent im Jahr 2018) und die Schweiz (87,5 Prozent im Jahr 2019) im letzten Jahrzehnt erreichten. Zwar gelangen kleineren europäischen Ländern noch höhere Erwerbstätigenquoten im Haupterwerbssalter,<sup>103</sup> doch scheinen uns Schweden und die Schweiz, als exportorientierte Volkswirtschaften mit hohem Qualifikationsniveau, die besseren Vergleichsländer zu sein. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Gründe für eine hohe Erwerbstätigenquote stark vom nationalen Kontext und Arbeitsrecht abhängig sind; eine hohe Erwerbstätigenquote muss nicht unbedingt mit Arbeitsmarktkonditionen einhergehen, die der Arbeitnehmer- und/oder Arbeitgeberschaft dienen (z. B. garantiert sie keine hohe Lohnqualität). Nichtsdestotrotz ist eine möglichst hohe Erwerbstätigenquote im Haupterwerbssalter die Voraussetzung dafür, dass Menschen die Möglichkeit bekommen, ihren Lebensunterhalt ohne staatliche Unterstützung zu bestreiten.

Deutschland schneidet mit einer aktuellen Erwerbstätigenquote von 84,5 Prozent (2021) im EU-Vergleich bereits gut ab; so wiesen Länder wie Frankreich (2021: 82,1 Prozent) oder auch Österreich im letzten Jahr (2021: 83,8 Prozent) eine geringere Erwerbstätigenquote auf.

Um den Zielwert von 87 Prozent innerhalb von zwei Legislaturperioden zu erreichen, müsste die deutsche Erwerbstätigenquote jährlich im Durchschnitt um mindestens 0,3 Prozentpunkte wachsen. Dies ist ein realistisches Tempo: Es entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Erwerbstätigenquote

---

<sup>100</sup> Personen, die keinerlei auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben oder suchen, z. B. Kinder, Schüler, Studenten, ältere Personen und Frauen oder Männer, die ausschließlich im eigenen Haushalt tätig sind. Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsstand/Glossar/nichterwerbsperson.html>

<sup>101</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN\\_SES\\_PUB1A\\_custom\\_2557264/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_SES_PUB1A_custom_2557264/default/table?lang=en).

<sup>102</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten Eurostat-Daten: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_ses\\_pub1s&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1s&lang=de).

<sup>103</sup> Island mit 89,9 Prozent (2016), Slowenien mit 88,6 Prozent (2019) und Tschechien mit 87,5 Prozent (2018).

in Deutschland seit 2009 (0,3 Prozentpunkte) und wurde in fünf der zehn Jahre vor der Pandemie erreicht oder übertroffen. Die Ampel für die Erwerbstätigenquote steht also auf Grün, sobald ein Anstieg von mindestens 0,3 Prozentpunkten zu verzeichnen ist oder die Erwerbstätigenquote in Deutschland über den absoluten Zielwert von 87 Prozent steigt.

Um den Zielwert in vier Legislaturperioden zu erreichen, ist ein jährlicher Anstieg von 0,2 Prozentpunkten notwendig. Ist dies der Fall, steht die Ampel auf Gelb.

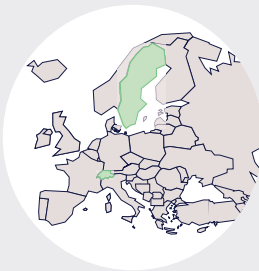
Da die Erwerbstätigenquote in Deutschland im Jahr 2021 um 0,5 Prozentpunkte zugenommen hat, steht die Ampel für den Hauptindikator Erwerbstätigenquote der Bevölkerung im Haupterwerbsalter aktuell auf Grün.

## Hauptindikator

Altersspanne: 25 – 54 J

### 5 Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter

Erwerbstätige nach ILO-Definition sind Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche arbeiten, unabhängig davon, ob diese Arbeit dem Erwirtschaften eines Lebensunterhalts dient. Um konjunkturelle sowie struktur- und demografiewandelbedingte Sondereffekte herauszufiltern betrachten wir die **Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter (25-54 Jahre)**. Bei der Erwerbstätigenquote werden die Erwerbstätigen der Gesamtbevölkerung im selben Alter gegenüber gestellt.



Der Zielwert orientiert sich an dem Mittelwert zwischen den Höchstständen zu Deutschland vergleichbarer Länder (**Schweden, 86,6 Prozent, 2018** und **Schweiz, 87,5 Prozent, 2019**) der vergangenen 10 Jahre. Um diesen Zielwert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 0,3 Prozentpunkte steigen**; um ihn innerhalb von **4 Legislaturperioden** zu erreichen **um 0,2 Prozentpunkte**.

#### Zielwert (absolut)



#### Fortschritt (in Pp)



	2019	2020	2021
Aktueller Wert (absolut)	85,4%	84%	84,5%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	<b>0,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,5</b>

Quelle: Eurostat (LFSA\_ERGAED)

### 3.2.2.1 Subindikator 1: Niedriglohnquote

Wie bereits dargelegt, sagen Indikatoren wie die Erwerbstätigenquote allein nichts über die Löhne in einem Beschäftigungsverhältnis aus. Da schlechte Löhne sowohl eine geringe Arbeitsplatzproduktivität suggerieren als auch die öffentlichen Haushalte – jetzt und in Zukunft – belasten, schlagen wir als ersten Subindikator die **Niedriglohnquote** vor.

Die Niedriglohnquote stellt den Anteil der Niedriglohnempfänger – d. h. den Anteil der Beschäftigungsverhältnisse, die mit weniger als zwei Drittel des mittleren Bruttostundenverdienstes (Median<sup>104</sup>) aller Beschäftigungsverhältnisse (ohne Auszubildende) entlohnt werden<sup>105</sup> – im Verhältnis zu allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (ohne Auszubildende) dar.

Die sozialen Folgen des Niedriglohnsektors sind signifikant: Rund jeder sechste Niedriglohnempfänger ist von Armut betroffen<sup>106</sup>, gut einem Viertel aller Niedriglohnempfänger steht lediglich ein Haushaltseinkommen von weniger als 1.500 Euro zur Verfügung.<sup>107</sup> Entsprechend sind gerade Niedriglohnempfänger bereits heute auf Transferleistungen angewiesen und können weder für die eigene Rente vorsorgen noch in einem umlagefinanzierten System maßgeblich zu Rentenzahlungen beitragen.

Zusätzlich kann ein Blick auf die Niedriglohnquote erste Erkenntnisse in Bezug auf Chancengleichheit im Arbeitsmarkt liefern. Denn im Niedriglohnsegment arbeiten vor allem Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, junge Menschen und geringfügig Beschäftigte.<sup>108</sup> Je größer dieser Sektor, desto wahrscheinlicher ist es, dass Menschen aus diesen Gruppen systematisch benachteiligt sind, auch deswegen, weil ein Niedriglohnjob selten ein Sprungbrett in besser vergütete Jobs darstellt. Dies gilt insbesondere für Frauen und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Aber auch bei den jungen führt die Niedriglohnbeschäftigung öfter in eine Sackgasse, als dies noch in den 1990er-Jahren der Fall war.<sup>109</sup>

Weiterhin sind Niedriglohnempfänger vermehrt von staatlichen Transferleistungen abhängig und tragen weniger zum Steueraufkommen bei als Normalverdienende. Dies macht den Niedriglohnsektor zu einer fiskalischen Herausforderung.

Mit 20,7 Prozent (2018) ist die Niedriglohnquote in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch. Das liegt insbesondere an den Arbeitsmarktreformen der frühen 2000er-Jahre, die gezielt hohe Arbeitslosenquoten reduzieren sollten, unabhängig von der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, in

---

<sup>104</sup> Der Median teilt die Verdienste in zwei Hälften, das heißt, eine Hälfte der Beschäftigten verdient weniger und die andere Hälfte mehr als diesen Wert. Als Verdienst wird der Bruttoverdienst je Arbeitsstunde zugrunde gelegt.

<sup>105</sup> Seit der letzten Verdienststrukturerhebung 2018 wird der Niedriglohn oft als Stundenlohn von weniger als 11,05 EUR angegeben (vgl. bei Destatis: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>). Dies ist aber nicht in jedem Fall der in den Daten verwendete Niedriglohn, der sich nach dem Median richtet und der sich mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro ab dem 01.10.2022 verschieben wird. So gibt das Statistische Bundesamt den Niedriglohn zuletzt für April 2021 mit 12,27 Euro an (vgl. hier: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/12/PD21\\_586\\_62.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/12/PD21_586_62.html)).

<sup>106</sup> In Deutschland lebt insgesamt jeder sechste Mensch unterhalb der Armutsrisikoschwelle (vgl. Statistisches Bundesamt (2021b)). Die vergleichsweise niedrige Zahl von ebenfalls nur einem Sechstel aller Niedriglohnempfänger, die von Armut betroffen sind, erklärt sich dadurch, dass bei 80 Prozent der Niedriglohnempfänger das eigene Einkommen nicht die alleinige Einkommensquelle ist (Grabka et al. (2020), S. 14).

<sup>107</sup> Vgl. Grabka et al. (2020).

<sup>108</sup> Ebd.

<sup>109</sup> Ebd.

denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stattdessen untergebracht wurden. Das hat funktioniert: Seit den 1990er-Jahren hat sich die Arbeitslosenquote zeitweise mehr als halbiert<sup>110</sup> – dagegen ist der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor um 60 Prozent gewachsen.<sup>111</sup>

Die Eurostat-Daten werden alle vier Jahre erhoben, auf Grundlage von Fragebögen.<sup>112</sup> Für Deutschland stammen die letzten Daten aus der Verdienststrukturerhebung 2018.<sup>113 114</sup> Da die Niedriglohnquote elementar für die Messung von Verdienststrukturen und -qualität auf dem Arbeitsmarkt ist, wäre eine höherfrequente Erhebung wünschenswert. Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich außerdem die Altersklassifizierung der Niedriglohn-Daten, die unter der „Structure of Earnings Survey“ (SES) erhoben werden, von anderen Eurostat-Daten wie der Erwerbstätigenquote, die unter der „LFS-Series“ erhoben werden. Um diese Daten vergleichbar zu machen, wäre eine Anpassung der Altersklassen notwendig (oder die Bereitstellung der Gewichtungungen). Insgesamt ist die Datenverfügbarkeit von Lohn Daten noch zu lückenhaft, um eine aussagekräftige, vergleichbare Analyse zu gewährleisten. Da diese Daten aber für die Bewertung des Arbeitsmarktes entscheidend sind, wäre hier eine schnelle Verbesserung vonnöten.

### **Benchmark**<sup>115</sup>

Aufgrund der oben genannten sozialen und fiskalischen Folgen von Niedriglohnbeschäftigung sollte die Niedriglohnquote in Deutschland so gering wie möglich ausfallen. Schweden erreichte 2006 mit 1,8 Prozent die im europäischen Vergleich bisher geringste Niedriglohnquote. Diese stellt daher unseren Zielwert dar.

Um diesen Zielwert innerhalb von zwei Legislaturperioden zu erreichen, müsste Deutschland die Niedriglohnquote jährlich im Durchschnitt um 2,4 Prozentpunkte reduzieren. Die Ampel steht also auf Grün, wenn die Niedriglohnquote jährlich um mindestens 2,4 Prozentpunkte sinkt oder den absoluten Zielwert von 1,8 Prozent unterschreitet. Mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro und damit einen Wert knapp unter der Niedriglohngrenze ist es sehr wahrscheinlich, dass 2022 entsprechender Fortschritt erzielt wird.

Um den Wert in vier Legislaturperioden zu erreichen, müsste die Niedriglohnquote jährlich um mindestens 1,2 Prozentpunkte reduziert werden. Ist dies der Fall, steht die Ampel auf Gelb.

Die Ampel steht derzeit auf Rot. Die schnellste bisher verzeichnete Verbesserung fand zwischen 2014 und 2018 statt, als die Niedriglohnquote um durchschnittlich 0,45 Prozentpunkte pro Jahr fiel.

---

<sup>110</sup> Statista Research Department (2022).

<sup>111</sup> Vgl. Grabka et al. (2020).

<sup>112</sup> Details zur Methodik finden sich hier: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn\\_ses\\_main\\_esms.htm#timeliness-punct1644262547135](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_ses_main_esms.htm#timeliness-punct1644262547135).

<sup>113</sup> Vgl. Destatis, „Niedriglohnquote“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>.

<sup>114</sup> Das SOEP erhebt für Deutschland jährlich Niedriglohn Daten. Auch die SOEP-Daten werden jedoch mit ein- bis zweijähriger Verzögerung veröffentlicht und stehen Externen nicht uneingeschränkt zur Verfügung. Außerdem sind sie aufgrund des nationalen Kontexts nicht international vergleichbar. Wir haben uns daher entschieden, mit den zugänglicheren Eurostat-Daten zu arbeiten.

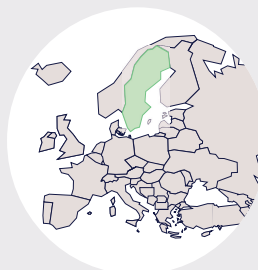
<sup>115</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten Eurostat-Daten: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_ses\\_pub1s&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1s&lang=de).

## Subindikator

Altersspanne: **Alle**

### 6 Niedriglohnquote

Die **Niedriglohnquote** stellt den Anteil der Niedriglohnempfänger — d.h. diejenigen, die mit weniger als zwei Drittel des mittleren Bruttostundenverdienstes (Median) aller Beschäftigungsverhältnisse (ohne Auszubildende) entlohnt werden — im Verhältnis zu allen ArbeitnehmerInnen (ohne Auszubildende) dar.



Der Zielwert orientiert sich am niedrigsten Wert, der in der EU in den vergangenen 10 Jahren erreicht wurde, **1,8 Prozent (Schweden, 2006)**. Um den Zielwert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 2,4 Prozentpunkte reduziert werden**; um ihn in **4 Legislaturperioden** zu erreichen **um 1,2 Prozentpunkte**.

Zielwert (absolut)

 **1,8%**

Fortschritt (in Pp)

 **-1,2**  
**-2,4**

	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Aktueller Wert (absolut)	22,2%	22,5%	20,7%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>

Quelle: Eurostat (EARN\_SES\_PUB1S)

#### 3.2.2.2 Subindikator 2: Erwerbstätigenquote Frauen

Um die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt sicherzustellen und dadurch ihre sozioökonomische Stellung zu stärken, stellen wir dem Hauptindikator Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter den folgenden Subindikator zur Seite: den **Anteil der erwerbstätigen Frauen (nach ILO-Definition) im Alter von 25-54 Jahren** an der weiblichen Gesamtbevölkerung im entsprechenden Alter.

#### Benchmark<sup>116</sup>

Es gibt keine stichhaltige Begründung für eine genderspezifische Differenz in der Erwerbstätigkeit. Zusätzlich ist es – gerade mit Blick auf die vor uns liegenden Herausforderungen – aus fiskalpolitischer Perspektive nicht nachhaltig, wenn Frauen weniger arbeiten. Daher schlagen wir als Benchmark für die Erwerbstätigenquote von Frauen im Haupterwerbsalter denselben Wert vor wie für den Hauptindikator Erwerbstätigenquote im Haupterwerbsalter, also 87 Prozent. Denn obwohl Deutschland, wie bei der Erwerbstätigenquote auch, im europäischen Vergleich zu den Ländern mit der höchsten Frauenerwerbstätigkeit gehört – 2021 waren es 80,7 Prozent –, weist die Tatsache, dass sich dieser Wert von der Erwerbstätigenquote der Männer mit 88,2 Prozent (2021) deutlich unterscheidet, auf ein Ungleichgewicht hin.

Um den Zielwert innerhalb von zwei Legislaturperioden zu erreichen, müsste die Erwerbstätigenquote von Frauen jährlich im Durchschnitt um 0,8 Prozentpunkte zunehmen. Damit – oder wenn die Erwerbstätigkeit der Frauen in Deutschland über dem absoluten Zielwert läge – stünde die Ampel auf Grün.

<sup>116</sup> Die Zahlen entstammen, wenn per Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten Eurostat-Daten: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_ses\\_pub1s&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1s&lang=de).

Um den Zielwert innerhalb von vier Legislaturperioden zu erreichen, müsste die Erwerbstätigenquote von Frauen um 0,4 Prozentpunkte pro Jahr steigen. Bei diesem Wert steht die Ampel also auf Gelb.

Derzeit steht die Ampel auf Grün.

**Subindikator**

Altersspanne: 25 – 54 J

## 7 Erwerbstätigenquote Frauen im Haupterwerbsalter

Die **Erwerbstätigenquote Frauen** wird definiert als Anteil der erwerbstätigen Frauen im Haupterwerbsalter (25 - 54 Jahre) an der weiblichen Gesamtbevölkerung im selben Alter.



Der Zielwert richtet sich nach dem Zielwert der Erwerbstätigenquote insgesamt (**87 Prozent**). Um diesen Wert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 0,8 Prozentpunkte steigen**; um ihn innerhalb von **4 Legislaturperioden** zu erreichen **um 0,4 Prozentpunkt**.



**Zielwert (absolut)**



**Fortschritt (in Pp)**



	2019	2020	2021
Aktueller Wert (absolut)	81,1%	79,9%	80,7%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	0,5	-1,2	0,8

Quelle: Eurostat (LFSA\_ERGAED)

### 3.2.2.3 Subindikator 3: Niedriglohnquote Frauen

Genau wie bei der Erwerbstätigenquote allgemein ist anzumerken, dass eine hohe Frauenerwerbstätigkeit wenig über die Art der Arbeit, ihren Umfang oder das Gehalt aussagt, das damit verdient werden kann. Sie ist also für sich allein genommen nicht geeignet, die Gleich- oder Nichtgleichberechtigung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt sichtbar zu machen.

Der Indikator der Frauenerwerbstätigkeit muss also ergänzt werden um Indikatoren, die einen Hinweis darauf geben, ob erwerbstätige Frauen in einer Form arbeiten, die sie auch tatsächlich anstreben, ob sie von ihrer Arbeit angemessen ihren Lebensunterhalt bestreiten und für eine lebenswürdige Rente vorsorgen können – im selben Maß, wie Männer dies tun können.

Frauen sind überproportional im Niedriglohnsektor vertreten und arbeiten häufiger in Teilzeit.<sup>117</sup> Jede sechste Frau arbeitet in einem Minijob.<sup>118</sup> Gleichzeitig arbeiten Frauen auch jenseits der geringfügigen Beschäftigung oft in traditionell schlechter bezahlten Wirtschaftssektoren. Im Dienstleistungssektor ist der Frauenanteil zum Beispiel mit 55,6 Prozent am höchsten.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Ver.di (2016).

<sup>118</sup> Hobler et al., „Minijobs als einzige Erwerbstätigkeit 2004–2020“, <https://www.wsi.de/de/erwerbsarbeit-14617-minijobs-als-einzige-erwerbstaetigkeit-2004-2017-14869.htm>.

<sup>119</sup> Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61698/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren>.

Die sogenannte Gender Pay Gap<sup>120</sup> beträgt in Deutschland 18 Prozent.<sup>121</sup> Entsprechend bekommen Frauen vergleichsweise oft einen Niedriglohn: 2018 waren es 26,4 Prozent im Vergleich zu 16,3 Prozent der Männer.<sup>122</sup> Dies bedeutet eine starke Belastung für den öffentlichen Haushalt, jetzt und in Zukunft.

Gleichzeitig bremst dieses Lohngefälle den notwendigen Strukturwandel unserer Wirtschaft. Laut dem Bundesinstitut für Berufsbildung werden in Gesundheitsberufen sowie in den Bereichen Erziehung und Soziales – Wirtschaftssektoren, in denen vornehmlich Frauen arbeiten – 2040 mehr als 350.000 Vollzeitfachkräfte fehlen.<sup>123</sup> Höhere Löhne werden notwendig sein, um diese Lücke zu füllen. Doch es ist nicht nur die Berufswahl, die Frauen zu einem niedrigeren Lohn führt. Tatsächlich werden Frauen in *allen* Berufen schlechter bezahlt als ihre männlichen Kollegen.<sup>124</sup>

Entsprechend fügen wir die **Niedriglohnquote Frauen** als einen weiteren Subindikator zu unserer Indikatorik hinzu. Diese bildet sich durch den Anteil der weiblichen Niedriglohneempfänger gemessen an allen abhängig beschäftigten Frauen (ohne Auszubildende).

Genau wie bei der Niedriglohnquote insgesamt werden auch die Daten zur geschlechterspezifischen Niedriglohnquote alle vier Jahre erhoben, wobei eine höherfrequente Erhebung wünschenswert wäre.

### **Benchmark**<sup>125</sup>

Es gibt in einer Gesellschaft, in der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau im Grundgesetz verankert ist (vgl. [Art. 3 \(2\) GG](#)) kein Argument für die Existenz einer Gender Pay Gap. Der Zielwert für den Indikator „Niedriglohnquote Frauen“ ist daher wie beim Indikator „Niedriglohnquote“ 1,8 Prozent (vgl. Niedriglohnquote Schweden 2006).

2018, dem neuesten Jahr, zu dem Zahlen vorliegen, stand die Niedriglohnquote Frauen bei 26,2 Prozent. Somit steht die Ampel auf Grün, wenn die Quote auf 1,8 Prozent oder darunter reduziert ist oder wenn dieser Indikator jährlich um mindestens 3,1 Prozentpunkte zurückgeführt wird. Der Zielwert wäre dann innerhalb von zwei Legislaturperioden erreicht.

Auf Gelb steht die Ampel bei einem jährlichen Rückgang von mindestens 1,5 Prozentpunkten, der zu einem Erreichen des Zielwerts innerhalb von vier Legislaturperioden führen würde.

Die Ampel für die Niedriglohnquote Frauen steht derzeit auf Rot.

---

<sup>120</sup> Der Gender Pay Gap ist die Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes (ohne Sonderzahlungen) der Frauen und Männer im Verhältnis zum Bruttostundenverdienst der Männer. Quelle: Statistisches Bundesamt, „Europa – Gender Pay Gap in der Europäischen Union“, [https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/dimension-1/07\\_gender-pay-gap.html](https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/dimension-1/07_gender-pay-gap.html).

<sup>121</sup> Statistisches Bundesamt (2021a).

<sup>122</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), „Qualität der Arbeit – Niedriglohnquote“, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>.

<sup>123</sup> BIBB-IAB Qualification and occupational groups projections:6th Wave (Basis projection). [https://www.bibb.de/en/qube\\_datenportal\\_ergebnisse.php](https://www.bibb.de/en/qube_datenportal_ergebnisse.php).

<sup>124</sup> Nier (2017).

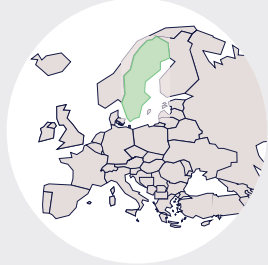
<sup>125</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten Eurostat-Daten: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_ses\\_pub1s&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses_pub1s&lang=de).

**Subindikator**

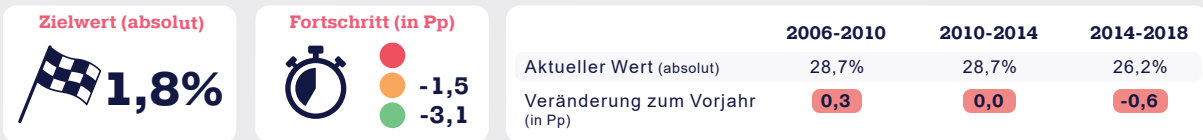
Altersspanne: **Alle**

## 8 Niedriglohnquote Frauen

Die **Niedriglohnquote Frauen** bildet sich aus dem Anteil der weiblichen Niedriglohneempfängerinnen gemessen an allen abhängig beschäftigten Frauen (ohne Auszubildende).



Der Zielwert orientiert sich wie bei der Niedriglohnquote insgesamt insgesamt am niedrigsten Wert, der in der EU in den vergangenen 10 Jahren erreicht wurde, **1,8 Prozent (Schweden, 2006)**. Um den Zielwert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 3,1 Prozentpunkte reduziert** werden; um ihn in **4 Legislaturperioden** zu erreichen um **1,5 Prozentpunkte**.



Quelle: Eurostat (EARN\_SES\_PUB15)

### 3.2.2.4 Subindikator 4: Indikator für soziale Herkunft

Neben Frauen finden sich weitere Bevölkerungsgruppen überproportional im Niedriglohnsektor vertreten, zum Beispiel Menschen mit Migrationshintergrund.<sup>126</sup> Um die Chancengleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt abzubilden – ein elementarer Bestandteil eines guten Arbeitsmarktes, der die Talente und Veranlagungen aller voll abrufbar –, ist deshalb ein Indikator, der die Konsequenzen sozialer Herkunft abbildet, von entscheidender Bedeutung.

Die soziale Herkunft eines Menschen wird geprägt von einer Vielzahl an Faktoren. Dazu gehören, neben der sozioökonomischen Stellung der Familie,<sup>127</sup> die Herkunft, Ethnizität, etwaige körperliche Beeinträchtigungen, Bildung und Religion eines Menschen. Mehrere dieser Merkmale können sich überschneiden und in der Kombination zu einer größeren Verschlechterung der Stellung auf dem Arbeitsmarkt führen, als es einzelne Merkmale für sich tun.

Ein einziger Indikator für soziale Herkunft kann dies kaum abbilden: So kann jemand einen hohen Bildungsabschluss erlangt haben, aufgrund seiner Hautfarbe jedoch einer systematischen Diskriminierung in Vorstellungsgesprächen ausgesetzt sein, also trotz seiner Bildung eine benachteiligte Stellung auf dem Arbeitsmarkt erfahren.

Als Annäherung schlagen wir den Indikator **Niedriglohnquote abhängig vom Bildungsgrad der Eltern** vor. Bildung gilt als eines der zentralen Merkmale sozialer Herkunft und korreliert mit vielen der anderen erwähnten Merkmale. Gleichzeitig können Kinder nichts für den Bildungshintergrund ihrer Eltern, sodass dieser Indikator ein gutes Maß für Chancengleichheit ist.

<sup>126</sup> Vgl. Grabka et al. (2020).

<sup>127</sup> Vgl. Center for Intersectional Studies (2021).

## **Benchmark**<sup>128</sup>

Um die Niedriglohnquote abhängig vom Bildungsgrad der Eltern zu bestimmen, stützen wir uns auf Panel-Daten des SOEP.<sup>129</sup> Hierfür haben wir uns die Differenz zwischen Niedriglohnempfängern aus bildungsnahen Haushalten – d. h. Vater oder Mutter oder beide haben einen Hochschulabschluss – und jenen aus bildungsfernen Haushalten – d. h. keines der Elternteile besitzt einen Hochschulabschluss – angesehen.<sup>130</sup> Diese zeigt: Unter Menschen, deren Vater *oder/und* Mutter einen Hochschulabschluss haben, sind nur circa 11,7 Prozent selbst Niedriglohnempfänger. Unter jenen, deren Eltern beide keinen Hochschulabschluss haben, sind hingegen circa 19 Prozent selbst Niedriglohnempfänger, also (aufgrund von Rundung) 7,2 Prozentpunkte mehr.

Ziel ist es, diese Differenz auf null zu reduzieren. Um die bestehende Lücke von 7,2 Prozentpunkten innerhalb von zwei Legislaturperioden zu schließen, wäre eine Verringerung von 0,9 Prozentpunkten pro Jahr notwendig. Die Ampel steht auf Grün, wenn diese jährliche Verringerung erreicht ist oder keine absolute Differenz mehr besteht.

Um den Zielwert in vier Legislaturperioden zu erreichen, bräuchte es eine jährliche Veränderung der Differenz von – 0,5 Prozentpunkten, wie zum Beispiel von 2018 auf 2019 gelungen.<sup>131</sup>

Da sich der Indikator zur sozialen Herkunft zwischen 2019 und 2020 nicht verbessert hat, steht die Ampel aktuell auf Rot.

---

<sup>128</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten SOEP-Daten.

<sup>129</sup> Mehr Informationen zum SOEP hier: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.615551.de/forschungsbasierte\\_infrastruktureinrichtung\\_sozio-oekonomisches\\_panel\\_soep.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.615551.de/forschungsbasierte_infrastruktureinrichtung_sozio-oekonomisches_panel_soep.html). Die SOEP-Daten werden jährlich erhoben, jedoch erst mit einem Abstand von ein bis zwei Jahren veröffentlicht. Die Daten für 2021 liegen zwar vor, jedoch bisher ohne Gewichtung. Um die Vergleichbarkeit mit vorherigen Jahren zu gewährleisten, betrachten wir den Indikator daher nur bis 2020.

<sup>130</sup> Die SOEP-Daten unterliegen Schwankungen. Diese gehen insbesondere auf die Stichprobenszusammensetzung zurück, die sich durch die Gewichtung nicht vollständig ausgleichen lässt. Für rund 500.000 bis 600.000 Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger aus unserer Zielpopulation können wir außerdem keine Aussage treffen, da keine Angaben zum Bildungsstand der Eltern vorliegen. Um dieser Varianz entgegenzuwirken, rechnen wir mit gleitenden Dreijahresdurchschnitten. Wir haben für die auf Grundlage der SOEP-Daten geschätzten Niedriglohnanteile mithilfe eines Bootstrapping-Verfahrens mit 100 Runden 95-Prozent-Konfidenzintervalle gebildet, um die Unterschiede in Niedriglohnanteilen zwischen Menschen aus Akademiker-Haushalten und Menschen aus Nicht-Akademiker-Haushalten auf Signifikanz zu prüfen. Seit dem Jahr 2000 haben wir für alle Jahre einen signifikant höheren Niedriglohnanteil für Menschen aus Nicht-Akademiker-Haushalten gefunden, mit Ausnahme von 2003 und 2010.

<sup>131</sup> Die gemittelte Differenz zwischen Niedriglohnempfängern aus Nicht-Akademiker-Haushalten vs. Akademiker-Haushalten ist 2018–2019 von 7,8 Prozent (2016–2018) um 0,56 Prozentpunkte auf 7,2 Prozent (2017–2019) gesunken.

**Subindikator**

Altersspanne: **Über 25 J**

## 9 Soziale Herkunft

Der Indikator **soziale Herkunft** betrachtet die Niedriglohnquote abhängig vom Bildungsgrad der Eltern für Personen über 25 Jahren. Ziel ist die Differenz zwischen den Niedriglohnquoten von Menschen aus bildungsfernen Haushalten und Menschen



aus Haushalten, in denen mindestens ein Elternteil einen universitären Bildungsabschluss hat, zu egalisieren **(0 Prozentpunkte)**. Um dies innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, müsste der Indikator **jährlich um 0,9 Prozentpunkte zurückgeführt** werden; innerhalb von **4 Legislaturperioden um 0,5 Prozentpunkte**.



Zielwert (absolut)	Fortschritt (in Pp)	2016-2018	2017-2019	2018-2020
<b>0%</b>	<b>-0,5</b> <b>-0,9</b>	Aktueller Wert (absolut) 7,8%	7,2%	7,2%
		Veränderung zum Vorjahr (in Pp) <b>0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>

Quelle: SOEP und eigene Berechnung

### 3.2.2.5 Subindikator 5: Befristete Beschäftigte

Die Arbeitsplatzsicherheit stellt einen entscheidenden Indikator für gute Arbeit dar. Bei **befristeten Beschäftigungsverhältnissen** handelt es sich um Arbeitsverhältnisse, die enden, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Aufseiten der Arbeitgeberschaft stellt dies eine gewisse Flexibilisierung dar, die notwendig sein kann.<sup>132</sup> Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen dagegen dauerhaft den Verlust ihres Einkommens fürchten, was Auswirkungen auf ihre Lebensplanung<sup>133</sup> und ihre soziale Teilhabe<sup>134</sup> hat. Zudem weisen atypisch Beschäftigte einen deutlich niedrigeren Stundenlohn als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen auf.<sup>135</sup>

Ein Blick auf die europäischen Mitgliedstaaten zeigt, dass es große Unterschiede zur Anzahl der befristet Beschäftigten gibt: So waren z. B. in Rumänien 2021 nur 2,4 Prozent der Arbeitsverträge befristet, während Spanien eine Quote von über 25,2 Prozent aufweist. Deutschland befindet sich mit 11,4 Prozent im europäischen Mittelfeld.

Die reine Befristungsquote sagt aber im Zweifel wenig über die tatsächliche Arbeitssituation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus. Aufgrund national unterschiedlicher Kündigungsschutz- und Arbeitnehmerrechte sind diese Zahlen schwierig zu vergleichen. So kann eine sehr niedrige Zahl befristet Beschäftigter auch damit zusammenhängen, dass der Kündigungsschutz so locker ist, dass es keine Befristung braucht, um Beschäftigte flexibel entlassen zu können.

<sup>132</sup> So geben 36,7 Prozent an, die Befristung zur Überprüfung der Eignung von Arbeitskräften zu nutzen, bei 13,1 Prozent ist sie auf saisonalen Mehrbedarf zurückzuführen, bei 21 Prozent auf wirtschaftliche Unsicherheiten bzw. begrenzte Stellenfinanzierung. Quelle: Oschmiansky (2020b).

<sup>133</sup> Vgl. Auer et al. (2015).

<sup>134</sup> Vgl. Gundert und Hohendanner (2011).

<sup>135</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012).

Um diese Vergleichsbarkeitsprobleme zu lösen, hat die OECD einen Indikator<sup>136</sup> entwickelt, der durch die Analyse der relevanten Gesetzgebung einen internationalen Vergleich ermöglicht. Bei diesem *OECD Employment Protection Legislation Indicator* schneidet Deutschland mit einem Mittelwert ab (2,2).<sup>137</sup>

Dabei fällt auf, dass in Ländern, die bei dem OECD-Indikator bessere Werte als Deutschland erzielen, die Anzahl an befristet Beschäftigten stark variiert: So belegen Luxemburg (2,5), Griechenland (2,5) und Portugal (2,9) die vorderen Plätze, haben aber sehr unterschiedliche Befristungsquoten (Griechenland 10,2 Prozent, Portugal 17 Prozent, Luxemburg 9,2 Prozent). Eine niedrige Befristungsquote bedeutet also nicht automatisch auch einen schlechteren Arbeitnehmerschutz. Insofern, und angesichts der weitreichenden Folgen, die eine Befristung über das gesamte Erwerbsleben haben kann, ist eine möglichst niedrige Quote befristet Beschäftigter anzustreben, *solange* sie mit einem starken Kündigungsschutz einhergeht. Gleichzeitig zeigt die Unsicherheit des Indikators, dass es in diesem Gebiet weiterer Forschung bedarf.

### **Benchmark**<sup>138</sup>

Historisch ist der Anteil befristet Beschäftigter in Deutschland von 10,4 Prozent (1994) auf 14,8 Prozent (2008) gestiegen und sinkt seitdem wieder jährlich (11,4 Prozent im Jahr 2021). Die deutsche Befristetenquote liegt außerdem unter dem europäischen Durchschnitt von 14 Prozent (2021). Dennoch wiesen viele der Länder, die im OECD-Ranking vor Deutschland liegen, im Jahr 2021 eine niedrigere Quote an befristet Beschäftigten auf. So z. B. die Slowakei (4,1 Prozent), Litauen (1,9 Prozent), Norwegen (9,2 Prozent), Luxemburg (9,2 Prozent), Lettland (2,8 Prozent) und Tschechien (6,5 Prozent). Wir plädieren daher dafür, sich an einem niedrigeren Wert als der aktuellen deutschen Quote aus dem Jahr 2021 befristet Beschäftigter zu orientieren (11,4 Prozent), der aber widerspiegelt, dass Deutschland bereits ein vergleichbar hohes Niveau an Arbeitnehmerrechten erreicht und in den vergangenen Jahren eine Trendwende bei befristeten Verträgen erlebt hat. Ein solcher Zielwert wären 7 Prozent.<sup>139</sup>

Da vor allem Jugendliche von Befristungen und damit oft von krisenbedingten Arbeitsmarkteinbrüchen betroffen sind<sup>140</sup>, plädieren wir außerdem dafür, bei diesem Indikator die Altersspanne von 15 bis 64 Jahren zu betrachten. Weil nach Beginn des Renteneintrittsalters die Anzahl der Erwerbstätigen stark abnimmt, wird die Quote bereits bei vergleichsweise weniger befristet Beschäftigten verzerrt. Wir plädieren daher dafür, die Altersspanne dieses Indikators auf 64 Jahre<sup>141</sup> oder – bei Datenverfügbarkeit – auf das Renteneintrittsalter zu begrenzen.

---

<sup>136</sup> Die OECD-Indikatoren messen die Kündigungsvorschriften anhand von vier Dimensionen: i) Verfahrensvorschriften vor Ausspruch einer Kündigung; ii) Kündigungsfrist und Abfindung; iii) rechtlicher Rahmen für ungerechtfertigte Entlassungen; und iv) Durchsetzung der Kündigungsschutzvorschriften. Die neue Dimension der Durchsetzung berücksichtigt Maßnahmen, die den Spielraum für Klagen gegen ungerechtfertigte Entlassungen ausdrücklich einschränken und damit de facto die Kündigungsvorschriften erleichtern. Quelle: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/af9c7d85-en/index.html?itemId=/content/component/af9c7d85-en>.

<sup>137</sup> Vgl. Tabelle 3.3. hier: OECD (2020). Der niedrigste Wert ist 1,3 (USA), der höchste 3,0 (Tschechien).

<sup>138</sup> Die Zahlen entstammen, wenn in der Fußnote nicht anders angegeben, eigenen Berechnungen auf Grundlage der auch in [Tabelle 1](#) genannten Eurostat-Daten: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_etpgan&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etpgan&lang=de).

<sup>139</sup> Nimmt man den Mittelwert aller Länder, die im OECD-Ranking besser als Deutschland abschneiden und eine niedrigere Quote an befristet Beschäftigten haben, ergibt das 6,8 Prozent, die wir auf 7 Prozent aufgerundet haben.

<sup>140</sup> Schneemelcher et al. (2022).

<sup>141</sup> Die Daten stehen bei Eurostat bis 64 Jahre zur Verfügung, selbiges gilt für die Arbeitskräfteerhebung (vgl. hier: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-4/befristet-beschaefigte.html>). Zur besseren Vergleichbarkeit wäre es wünschenswert, wenn diese auch bis zum Renteneintrittsalter zur Verfügung stünden.

Die Ampel stünde auf Grün, wenn die Quote an befristet Beschäftigten jährlich um mindestens 0,6 Prozentpunkte reduziert würde – dann wäre der Zielwert von 7 Prozent innerhalb von zwei Legislaturperioden erreicht. Solche Reduktionen wurden mehrfach in der Vergangenheit erzielt, so zuletzt 2019 und 2020.<sup>142</sup>

Wird die Quote jährlich um mindestens 0,3 Prozentpunkte zurückgeführt, wäre der Zielwert innerhalb von vier Legislaturperioden erreicht. Entsprechend stünde die Ampel auf Gelb.

Wird die Quote um weniger als 0,3 Prozentpunkte zurückgeführt oder wächst sie, steht die Ampel auf Rot.

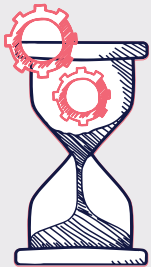
Derzeit steht die Ampel auf Rot.

## Subindikator

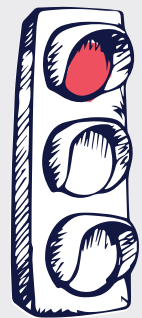
Altersspanne: 15-64 J

### 10 Befristete Beschäftigte

Bei **befristeten Beschäftigungsverhältnissen** handelt es sich um Arbeitsverhältnisse, die enden, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Eine niedrige Befristungsquote muss, um aussagekräftig zu sein, mit einem hohen Kündigungsschutz einhergehen.



Der Zielwert\* (**7 Prozent**) ist abgeleitet vom Durchschnitt der OECD Länder mit einem mindestens gleichhohen Kündigungsschutz wie Deutschland und einer niedrigerer Befristungsquote. Um diesen Wert innerhalb von **2 Legislaturperioden** zu erreichen, muss der Indikator **jährlich um 0,6 Prozentpunkte zurückgeführt werden**; um ihn innerhalb von **4 Legislaturperioden** zu erreichen **um 0,3 Prozentpunkte**.



#### Zielwert (absolut)

 **7%**

#### Fortschritt (in Pp)

  -0,3  
 -0,6  
 -0,6

	2019	2020	2021
Aktueller Wert (absolut)	12%	10,8%	11,4%
Veränderung zum Vorjahr (in Pp)	-0,6	-1,2	0,6

Quelle: Eurostat (EARN\_SES\_PUB1S)

<sup>142</sup> Wie wir im Folgenden noch ausführen werden, kann während einer Rezession der Anteil an Befristeten zunächst fallen, da ihnen oft zuerst gekündigt wird und gleichzeitig die Einstellung von neuen Beschäftigten, befristet und unbefristet, stark zurückgefahren wird. Dies dürfte 2020 eine entscheidende Rolle gespielt haben.

### 3.3 Zusammenfassung

Ziel des hier vorgestellten Ampelsystems ist es, einen differenzierten Überblick über den Zustand und die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes zu geben, der dennoch überschaubar bleibt.

Eine zusammenfassende Betrachtung des Ampelsystems zeigt, dass es sensibel genug ist, um auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Während die beiden Hauptindikatoren im letzten Jahr auf Gelb bzw. auf Grün standen, was die Erholung des Arbeitsmarktes im zweiten Pandemiejahr insgesamt anzeigt, stand die Mehrheit der Subindikatoren (sieben von acht) auf Rot. Das zeigt, dass sich der Arbeitsmarkt 2021 zwar erholt hat, davon jedoch noch nicht unbedingt alle profitieren.

Eine weitergehende Betrachtung zeigt, dass das Indikatorensystem nicht nur den Status quo spiegelt, sondern Fehlentwicklungen in ihrem historischen Kontext schnell erkennt: Eine hohe **Erwerbstätigenquote im Haupterwerbstätigenalter** ist entscheidend für einen voll ausgelasteten Arbeitsmarkt. Trotz des hohen Niveaus, das Deutschland in diesem Bereich im letzten Jahrzehnt erreichen konnte, stand der entsprechende Indikator aufgrund seiner jährlichen Veränderung im Jahr 2020 auf Rot; Gleiches gilt für die **Unterbeschäftigungsquote**, die ihn als Hauptindikator ergänzt. Damit hilft das Ampelsystem, Fehlentwicklungen wie die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt rasch wahrzunehmen, sodass ihnen politisch gegengesteuert werden kann; nachdem sich der Arbeitsmarkt nun auf Erholungskurs befindet, spiegelt sich das auch in der Ampel wider: Für 2021 steht der Indikator **Erwerbstätigenquote** auf Grün, die **Unterbeschäftigungsquote** (ohne Kurzarbeit) auf Gelb.

Gleiches gilt auch für den Indikator **Erwerbstätigenquote Frauen**: Nachdem er sich in den Vorkrisenjahren positiv entwickelt hatte, stellte sich die Ampel im Jahr 2020 auf Rot, um dann im Jahr 2021 wieder auf Grün zu springen. Diese Entwicklung ist begrüßenswert; wie bereits beschrieben, ist dies aber ein Beispiel dafür, dass die Indikatoren ohne eine begleitende Analyse – in diesem Falle bezüglich der Arbeitsverhältnisse, in denen Frauen erwerbstätig sind – nur bedingt aussagekräftig sind. Denn insgesamt hat die Corona-Krise zu einer Verschlechterung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt geführt: Frauen waren während der Krise stärker in Care-Arbeit eingebunden, haben also mehr unbezahlte Stunden gearbeitet als zuvor.<sup>143</sup> Die dennoch positive Entwicklung der weiblichen Erwerbstätigenquote 2021 zeigt an, dass Frauen gerade in Krisenzeiten relativ bedeutender für den Arbeitsmarkt sind; gleichzeitig leiden sie langfristig stärker unter den strukturell schlechten Arbeitsbedingungen innerhalb systemrelevanter Branchen. Möchte die Politik den Mangel an Arbeitskräften in diesen Branchen reduzieren, sollte dieses Missverhältnis beseitigt werden, z. B. durch bessere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen in sozialen Dienstleistungssektoren.<sup>144</sup> Insofern ist es elementar, den Indikator **Erwerbstätigenquote von Frauen** in Verbindung mit den Lohnindikatoren einzuordnen.

Indikatoren, die aufgrund der Corona-Krise anhaltend negative Trends aufzeigen, sind die **Langzeiterwerbslosenquote** und die **Anzahl der befristet Beschäftigten**. Die Anzahl der Langzeiterwerbslosen nahm als direkte Reaktion auf die Corona-Krise zu: Hatte sich der Indikator 2019 noch im grünen Bereich befunden, sprang er 2020 auf Gelb und verschlechterte sich im Jahr 2021 ein weiteres Mal. Das unterstreicht die Erkenntnis aus vergangenen Krisen, in denen Langzeitarbeitslose stark betroffen waren.

Die Anzahl der befristet Beschäftigten ging im Jahr 2020 zunächst zurück, bevor sie dann schlagartig zunahm. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren vor der Corona-Krise einen Rückgang der befristet Beschäftigten gab und noch 2019 viele Beschäftigte in unbefristete

---

<sup>143</sup> Hans Boeckler Stiftung (2021).

<sup>144</sup> Informationen zu Löhnen in systemrelevanten Berufen insgesamt finden sich hier: Öz (2020).

Arbeitsverhältnisse übernommen wurden.<sup>145</sup> Dieser Trend ist zu Beginn der Corona-Krise also zunächst weitergelaufen.<sup>146</sup> Dass diese Entwicklung 2020 aber noch einmal an Fahrt aufgenommen hat, hat nicht nur erfreuliche Gründe: Befristete Beschäftigungsverhältnisse wurden mit Einsetzen der Wirtschaftskrise seltener verlängert und die Personalabgänge nach Ende der Befristung stiegen an. Gleichzeitig wurden insgesamt weniger Menschen eingestellt, insofern auch nicht in befristete Beschäftigungsverhältnisse.<sup>147</sup> Mit einer leichten Erholung der Wirtschaft im Folgejahr stieg die Anzahl der befristet Beschäftigten wieder stark an, es wurden wieder mehr Menschen mit befristeten Arbeitsverträgen eingestellt; dass sich der Trend von Grün auf Rot entwickelte, könnte auch darauf zurückgeführt werden, dass die anhaltend unsichere Wirtschaftslage einen Anreiz zur vermehrten Einstellung befristet Beschäftigter bietet. Gleichzeitig weist das IAB daraufhin, dass ein großer Anteil befristeter Neueinstellungen in unbefristete Verträge umgewandelt wird – diesen Indikator gilt es also, entsprechend zu beobachten.<sup>148</sup>

Auch bei einer granulareren Indikatorik wie der hier entwickelten gilt also: Die Entwicklung eines jeden Indikators muss stets differenziert betrachtet und im historischen und wirtschaftlichen Kontext eingeordnet werden. Das Ampelsystem dient hier vor allem dazu, auf Entwicklungen aufmerksam zu machen, um sie anschließend genauer analysieren zu können.

Der Subindikator **Unterbeschäftigung U-25**, der, anders als der Hauptindikator **Unterbeschäftigungsquote** auf Rot steht, kann in dieser Analyse nur eingeschränkt betrachtet werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Daten lediglich für das Jahr 2020 vorliegen, sie also krisenbedingt hoch sind. Hier wäre eine zeitnähere Veröffentlichung der jährlichen Daten wünschenswert. Wie bereits beschrieben, haben Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung über das gesamte Berufsleben verheerende Folgen und sind insofern zu minimieren. Gleichzeitig zeigt zumindest die Entwicklung der letzten Jahre, dass auch hier die Ampel sensibel genug für konjunkturelle Veränderungen ist: So standen zum Beispiel der Hauptindikator sowie der Subindikator **Unterbeschäftigungsquote U-25** noch 2018 auf Grün.

Für den Subindikator **Unterbeschäftigungsquote Länder** sind grundsätzlich Daten für das Jahr 2021 zu finden, jedoch nicht aggregiert und nicht an selber Stelle wie die Unterbeschäftigungsquote insgesamt; auch hier wäre ein einfacherer Datenzugang wünschenswert. Dass dieser Indikator, ebenfalls im Gegensatz zum Hauptindikator, auf Rot steht, deutet an, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse noch nicht erreicht wurde und im Fokus der politischen Bemühungen stehen sollte.

Die Indikatoren, die sich seit Jahren im roten Bereich befinden, sind der allgemeine **Niedriglohnindikator**, der **Niedriglohnindikator für Frauen** sowie der **Niedriglohnindikator in Abhängigkeit der elterlichen Bildung**. Wie bereits beschrieben, schneidet Deutschland im europäischen Vergleich mit einer traditionell hohen Niedriglohnquote schlecht ab, das spiegelt die Ampel wider. Um eine umfassende Analyse der Lohnsituation vornehmen zu können, sind die vorliegenden Daten aber nicht ausreichend: Sie werden nur alle vier Jahre erhoben und nur in begrenztem Maße transparent zur Verfügung gestellt (vgl. Altersspannen). Gute Löhne sind aber entscheidend für ein Leben in Würde; sie entscheiden, ob man seinen Kindern heute eine gute Bildung garantieren kann und ob man morgen eine gute Rente hat; sie sind dafür entscheidend, ob man Angst vor dem sozialen Abstieg haben muss, weil man keine Rücklagen bilden kann, oder auch mal ein Risiko eingehen kann, einen Wechsel hin zu einem Job wagt, der den eigenen Fähigkeiten eher entspricht, oder sich weiterbildet. Und gute Löhne sind entscheidend für den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand, sie sorgen dafür, dass man sich und seine Leistung in seinem Job anerkannt fühlt und gerne produktiv ist. Sie sind also ein zentraler Faktor im Konzept der Vollaustattung und sie sind zentral, um die anderen Indikatoren einzuordnen. Eine Verbesserung der Datenlage in diesem Bereich ist daher dringend notwendig.

---

<sup>145</sup> Hohendanner (2021).

<sup>146</sup> Creutzburg (2021).

<sup>147</sup> Hohendanner (2021).

<sup>148</sup> Vgl. Bossler et al. (2022).

## 4. Ausblick: Der Bogen zur Fiskalpolitik

Das von uns im Vorherigen vorgeschlagene Ampelsystem dient vor allem der Vermessung des Arbeitsmarktes. Durch eine Indikatorik, die die Lage und Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht nur abbildet, sondern auch historisch und geographisch einordnet, soll der Arbeitsmarktpolitik ein differenzierteres Observations- und Entscheidungswerkzeug, das auf die heutige Zeit passt, an die Hand gegeben werden.

Der Arbeitsmarkt hat jedoch auch, wie bereits thematisiert, starke fiskalpolitische Implikationen – heute und in der Zukunft. Denn um Herausforderungen wie dem demografischen Wandel oder dem Klimawandel zu begegnen und gleichzeitig die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu sichern, ist ein voll ausgelasteter und damit produktiver Arbeitsmarkt zentral.<sup>149</sup>

Gleichzeitig hat die Fiskalpolitik starke Implikationen für den Arbeitsmarkt: Bei strukturellem Nachfrage- und Zinsen an der *Effektive Lower Bound* obliegt es der Fiskalpolitik, für ausreichend Nachfrage zu sorgen, um so eine Vollauslastung des Arbeitsmarktes zu ermöglichen.

Diese beidseitigen Verbindungen genauer auszuleuchten ist eine der zentralen Herausforderungen für die Forschung der nächsten Jahre. Wo genau liegen die Kapazitätsgrenzen des Arbeitsmarktes – bzw. der verschiedenen Arbeitsmärkte –, bis zu denen die Fiskal- und Geldpolitik eine Wirtschaft antreiben können und sollen? Wie elastisch sind diese Grenzen und mit welchen Mitteln lassen sie sich wie weit verschieben? Wie lassen sich die haushälterischen Konsequenzen von Arbeitsmarktentwicklungen früh, belastbar und über lange Frist abschätzen? Diese und andere Fragen möchten wir gern weiter ausloten.

---

<sup>149</sup> Siehe hierzu auch: Sigl-Glöckner et al. (2021).

## 5. Literaturverzeichnis

- Auer, Wolfgang, Natalia Danzer und Anita Fichtl (2015), „Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung“, ifo Schnelldienst 18/2015 – 68. Jahrgang, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2015-18-auer-et-al-befristete-vertraege-2015-09-24.pdf>.
- Beveridge, William (1944), Full Employment in a Free Society, London: Allen & Unwin.
- Beste, Jonas und Mark Trappmann (2016), „Der Abbau von Hemmnissen macht’s möglich“, IAB-Kurzbericht 21/2016, <https://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2116.pdf>.
- Bossler, Mario et al. (2022), „Befristungen bei Neueinstellungen 2021“, Nürnberg: Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit, [https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristungen\\_bei\\_Neueinstellungen.pdf](https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Befristungen_bei_Neueinstellungen.pdf).
- Brandolini, Andrea und Eliana Viviano (2018), „Measuring employment and unemployment: Should statistical criteria for measuring employment and unemployment be re-examined?“, IZA World of Labor 2018, <https://wol.iza.org/uploads/articles/445/pdfs/measuring-employment-and-unemployment.pdf>
- Brautzsch, Hans-Ulrich (2008), „Zur Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes im Aufschwung“, WSI Mitteilungen 9/2008, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2008\\_09\\_brautzsch.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2008_09_brautzsch.pdf).
- Bundesagentur für Arbeit (2022), „Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen“, Blickpunkt Arbeitsmarkt (März 2022), <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/The-men-im-Fokus/Langzeitarbeitslosigkeit/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2020a), „Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial im Jahr 2019 um 5,0 % gesunken“, Pressemitteilung Nr. 397 vom 9. Oktober 2020, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/PD20\\_397\\_13231.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/PD20_397_13231.html).
- Bundesagentur für Arbeit (2020b), „Jahreszahlen – Teil Arbeitsmarkt 2020“, veröffentlicht im April 2021, [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular).
- Bundesagentur für Arbeit (2020c), „Dokumentation ‚Bezugsgröße 2020‘“, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Definitionen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Dokumentation/Generische-Publikationen/Dokumentation-der-Bezugsgrösse-2020.pdf>.
- Cazes, Sandrine, Alexander Hijzen und Anne Saint-Martin (2015), „Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 174, OECD Publishing, <https://ideas.repec.org/p/oec/elsaab/174-en.html>.
- Center for Intersectional Justice (2021), „Die Dimension ‚soziale Herkunft‘ in der Arbeitswelt aus einer intersektionalen Perspektive“, Policy Paper, [https://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user\\_upload/Studien\\_Publikationen\\_Charta/Policy\\_Paper\\_CIJ\\_Die\\_Dimension\\_soziale\\_Herkunft\\_in\\_der\\_Arbeitswelt.pdf](https://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/Studien_Publikationen_Charta/Policy_Paper_CIJ_Die_Dimension_soziale_Herkunft_in_der_Arbeitswelt.pdf).
- Creutzburg, Dietrich (2021), „Corona drängt befristete Beschäftigung zurück“, Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.04.2021), <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/corona-draengt-befristete-beschaeftigung-zurueck-17313027.html>.

- De Fraja, Gianni, Sara Lemos und James Rockey (2019), „The Wounds That Do Not Heal. The Life-time Scar of Youth Employment“, <https://www.jamesrockey.com/wp-content/uploads/2019/02/woundsjan19.pdf>.
- Fedorets, Alexandra et al. (2020), „Lohnungleichheit in Deutschland sinkt“, DIW Wochenbericht 7/2020, S.91–97, [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.725399.de/publikationen/wochenberichte/2020\\_07\\_1/lohnungleichheit\\_in\\_deutschland\\_sinkt.html#section1](https://www.diw.de/de/diw_01.c.725399.de/publikationen/wochenberichte/2020_07_1/lohnungleichheit_in_deutschland_sinkt.html#section1).
- Fuchs, Johann (2002), „Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise“, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.) (2002): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 79–94, [http://doku.iab.de/beitrab/2002/beitr250\\_203.pdf](http://doku.iab.de/beitrab/2002/beitr250_203.pdf).
- Grabka, Markus M., Konstantin Göbler und Carsten Braband (2020), „Der Niedriglohnsektor in Deutschland – Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/200624\\_Studie\\_Niedriglohnsektor-DIW\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/200624_Studie_Niedriglohnsektor-DIW_final.pdf).
- Gundert, Stefanie und Christian Hohendanner (2011), „Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs“, IAB-Kurzbericht, No. 4/2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/158347/1/kb2011-04.pdf>.
- Hans Boeckler Stiftung (2021), „Frauen in der Coronakrise stärker belastet“, Boeckler Impuls, Ausgabe 01/2021, <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-frauen-in-der-coronakrise-starker-belastet-29949.htm>.
- Hartmann, Michael, Bundesagentur für Arbeit (2009), „Methodenbericht – Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung“, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Arbeitsmarktstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Arbeitslosigkeit-Unterbeschaeftigung.pdf>.
- Herbig, Britta, Nico Dragano und Peter Angerer (2013) „Gesundheitliche Situation von langzeitarbeitslosen Menschen“, Deutsches Ärzteblatt, Jg. 110, Heft 23–24, S. 413–420, <https://www.aerzteblatt.de/archiv/140497/Gesundheitliche-Situation-von-langzeitarbeitslosen-Menschen>.
- Hobler, Dietmar, Svenja Pfahl und Eugen Unrau, „Minijobs als einzige Erwerbstätigkeit 2004–2020“, Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, <https://www.wsi.de/de/erwerbsarbeit-14617-minijobs-als-einzige-erwerbstaetigkeit-2004-2017-14869.htm>.
- Hohendanner, Christian (2021), „Befristungen im zweiten Jahr in Folge rückläufig“, IAB Forum (April 2021), Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) <https://www.iab-forum.de/befristungen-im-zweiten-jahr-in-folge-ruecklaeufig/?pdf=21783>.
- Hutter, Christian et al. (2016) „Frühindikator für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung: IAB-Arbeitsmarktbarometer 2.0 IAB-Arbeitsmarktbarometer 2.0“, IAB-Kurzbericht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k160425301>.
- Hutter, Christian et al. (2013), „Neuer Frühindikator für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Startschuss für das IAB-Arbeitsmarktbarometer“, IAB-Kurzbericht 20/2013, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k131024301>.

- International Labour Organization (2013), Decent Work Indicators. Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators, ILO Manual, 2nd Version, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf).
- Kiss, Monika (2020), „Demografischer Ausblick für die Europäische Union 2020“, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/646181/EPRS\\_STU\(2020\)646181\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/646181/EPRS_STU(2020)646181_DE.pdf).
- Maier, Tobias (2021), „Die drei Sektoren der beruflichen Bildung – Übergangssystem“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/332647/uebergangssystem>.
- McQuaid, Ronald (2014), „Youth unemployment produces multiple scarring effects“, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/multiple-scarring-effects-of-youth-unemployment/>.
- Müller, Martin (2021), „Fachkräfte so knapp wie nie seit der Wiedervereinigung“, KfW-Ifo-Fachkräftebarometer 4. Quartal 2021, [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-ifo-Fachkr%C3%A4ftebarometer/KfW-ifo-Fachkraeftebarometer\\_2021-11.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-ifo-Fachkr%C3%A4ftebarometer/KfW-ifo-Fachkraeftebarometer_2021-11.pdf).
- Nationale Armutskonferenz (2017), Armutsrisiko Geschlecht: Armutslagen von Frauen in Deutschland, Berlin: Nationale Armutskonferenz, [https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2017/10/NAK\\_Armutsrisiko-Geschlecht.pdf](https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2017/10/NAK_Armutsrisiko-Geschlecht.pdf).
- Nier, Hedda (2017), „So viel verdienen Frauen weniger“, <https://de.statista.com/infografik/7986/gender-pay-gap-bei-fach--und-fuehrungskraeften/>.
- OECD (2020), „OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis“, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/af9c7d85-en/index.html?itemId=/content/component/af9c7d85-en>.
- Oschmiansky, Frank (2020a), „Arten der Arbeitslosigkeit“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305618/arten-der-arbeitslosigkeit>.
- Oschmiansky, Frank (2020b), „Befristete Beschäftigungsverhältnisse“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/317177/befristete-beschaeftigungsverhaeltnisse/>.
- Öz, Fikret (2020), „Löhne und Gehälter in systemrelevanten Berufen: Gebraucht und geschätzt, aber unter Wert!“, Diskussionspapier, Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik, [https://www.iat.eu/discussionpapers/download/IAT\\_Discussion\\_Paper\\_20\\_02.pdf](https://www.iat.eu/discussionpapers/download/IAT_Discussion_Paper_20_02.pdf).
- Planque, Matthias (2006), „Jugendarbeitslosigkeit: Ein ungelöstes Problem in Deutschland“, <https://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-5c76297026a2186e3a655b0a506cbcc3>.
- Röbenack, Silke (2020), „Der lange Weg zur Einheit – Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit>.
- Sauer, Stefan und Klaus Wohlrabe (2020), „ifo Handbuch der Konjunkturumfragen ifo Handbuch der Konjunkturumfragen“, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, München: ifo Institut, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/monographie-herausgeberschaft/ifo-handbuch-der-konjunkturumfragen>.

- Schneemelcher, Pola (2022), „Ein guter Ausblick für 2022? Der Arbeitsmarkt zieht auf seinem Erholungskurs an der Jugend vorbei“, Berlin: Dezernat Zukunft, <https://www.dezernatzukunft.org/ein-guter-ausblick-fuer-2022-der-arbeitsmarkt-zieht-auf-seinem-erholungskurs-an-der-jugend-vorbei/>.
- Schneemelcher, Pola (2021), „Close the gap!“, Berlin: Dezernat Zukunft, <https://www.dezernatzukunft.org/close-the-gap/>.
- Sell, Stefan et al. (2020), „Daten und Fakten: Arbeitslosigkeit“, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305833/daten-und-fakten-arbeitslosigkeit>.
- Sinn, Hans-Werner (2004), „Der kranke Mann Europas“, Internationale Politik 5. Mai 2004, S. 25–34, <https://internationalepolitik.de/de/der-krank-mann-europas>.
- Sigl-Glößner, Philippa et al. (2021), „Eine neue deutsche Finanzpolitik“, <https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2021/06/Eine-neue-deutsche-Finanzpolitik-29.6.-2.pdf>.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), „Arbeitsmärkte im Wandel“, Wiesbaden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Publikationen/Downloads-Erwerbstaetigkeit/arbeitsmaerkte-wandel-5130001099004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Publikationen/Downloads-Erwerbstaetigkeit/arbeitsmaerkte-wandel-5130001099004.pdf?__blob=publicationFile).
- Statistisches Bundesamt (2021a), „Gender Pay Gap 2020: Frauen verdienen 18 % weniger als Männer“, Pressemitteilung Nr. 106 vom 9. März 2021, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21\\_106\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_106_621.html).
- Statistisches Bundesamt (2021b), „Armutsriskien haben sich in Deutschland verfestigt“, Pressemitteilung Nr. 113 vom 10. März 2021, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21\\_113\\_p001.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_113_p001.html).
- Statista Research Department (2022), „Arbeitslosenquote der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 2021“, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1127090/umfrage/arbeitslosenquote-der-bundesrepublik-deutschland/>.
- Ver.di (2016), „Niedriglohn und Teilzeit sind weiblich!“, <https://frauen.verdi.de/junge-frauen/fuer-junge-beschaeftigte/++co++811a2664-bf8d-11e5-8722-525400248a66>.
- Türk, Erik et al. (2018), „Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarkts“, IMK Report 137, April 2018, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_137\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_137_2018.pdf).
- Weber, Enzo (2014), „Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland – Fern, aber erreichbar“, IAB Kurzbericht 15/2014, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb1514.pdf>.
- Zika, Gerd et al. (2022), „Die Folgen der neuen Klima- und Wohnungsbaupolitik des Koalitionsvertrags für Wirtschaft und Arbeitsmarkt“, IAB Forschungsbericht 3/2022, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, <https://www.iab.de/185/section.aspx/Publikation/K220309PS1>.

Zwiener, Rudolf et al. (2020) , „Demografischer Wandel und Renten: Beschäftigungspotenziale erfolgreich nutzen“, Wirtschaftsdienst, 100. Jahrgang, Heft 1, S. 35–41, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2020/heft/1/beitrag/demografischer-wandel-und-renten-beschaeftigungspotenziale-erfolgreich-nutzen.html>.

# Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

**Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:**

**Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.**

 [www.dezernatzukunft.org](http://www.dezernatzukunft.org)

 [@DezernatZ](https://twitter.com/DezernatZ)

**Diese Arbeit wurde unterstützt von: der European Climate Foundation, Franziska-und-Otto-Bennemann Stiftung, Institute for New Economic Thinking, New Economics Foundation und Open Philanthropy.**

## Impressum

### Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,  
Tieckstraße 37, 10115 Berlin  
[www.dezernatzukunft.org](http://www.dezernatzukunft.org)

### Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

### Vorstand:

Maximilian Krahé, Maximilian Paleschke, Nicolas Gassen

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §55 RstV: Dr. Maximilian Krahé

### Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Köln/Berlin  
E-Mail: [max.krahe@dezernatzukunft.org](mailto:max.krahe@dezernatzukunft.org)

### Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0



Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.